

TARTALOM

Tanulmány

VÓKÓ GYÖRGY:

A mentesítés, a Btk. és az új Bv.tv. összefüggései 125

TÓTH TIHAMÉR:

A versenyjogi csoportos perek amerikai tapasztalatai

– javaslatok a magyar jogalkotó számára 133

TÉGLÁSI ANDRÁS:

Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában

az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben – különös tekintettel

a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmére 148

Szemle

SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR:

Honnan, hová? Út a magyar Országgyűlés mai bizottsági rendszeréhez 158

Jogirodalom–jogélet

HÁGER TAMÁS:

A demokrácia fontos alappillérei, a bírói függetlenség és a tisztességes eljárás

– „Fair trial and judicial independence” 167

SZABÓ ZSOLT:

Kálvinizmus és jog 171



Contents

Studies

GYÖRGY VÓKÓ:

The Relationship Between Exoneration, Criminal Code and Penal Enforcement

TIHAMÉR TÓTH:

American Experience With the Competition Law Mass Litigation – Proposals for the Hungarian Legislator

ANDRÁS TÉGLÁSI:

The Effect of Fundamental Rights In Private Law Disputes in The Jurisprudence of The Constitutional Court of Hungary After The Entering Into Force of The Fundamental Law – With Special Regard to The Right to Property

Review

BOLDIZSÁR SZENTGÁLI-TÓTH:

From Where, Where To? A Road to the Contemporary Committee System of the Hungarian Parliament

Legal Life – Legal Literature

TAMÁS HÁGER:

Fundamental Pillars of Democracy – „Fair trial and judicial independence”

ZSOLT SZABÓ:

Calvinism and Law

Inhalt

Abhandlungen

GYÖRGY VÓKÓ:

Kontexte der Tilgung, des Strafgesetzbuches und des neuen Strafvollstreckungsgesetzes

TIHAMÉR TÓTH:

Amerikanische Erfahrungen bezüglich wettbewerbsrechtlicher Sammelklagen – Vorschläge für den ungarischen Gesetzgeber

ANDRÁS TÉGLÁSI:

Drittwirkung der Grundrechte im Privatrecht in der Rechtsprechung des Ungarischen Verfassungsgerichts nach dem Inkrafttreten des Ungarischen Grundgesetzes – mit besonderer Beachtung des Rechts auf Eigentum

Rundschau

BOLDIZSÁR SZENTGÁLI-TÓTH:

Woher, wohin? Der Weg zum heute bestehenden Kommissionssystem des ungarischen Parlaments

Rechtsliteratur – Rechtsleben

TAMÁS HÁGER:

Bausteine der Demokratie: richterliche Unabhängigkeit und faires Verfahren – „Fair trial and judicial independence”

ZSOLT SZABÓ:

Kalvinismus und Recht

A KIADVÁNY MEGJELENÉSÉT AZ MTA
KÖNYV- ÉS FOLYÓIRATKIADÓ BIZOTTSÁGA TÁMOGATTA



Jogtudományi Közlöny * A MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata.

A Szerkesztő Bizottság vezetője: **Dr. Korinek László**

A Szerkesztő Bizottság tagjai: Dr. Hamza Gábor, Dr. Lamm Vanda, Dr. Szalma József

Felelős szerkesztő: **Dr. Vörös Imre** • Szerkesztő: **Dr. Szalai Éva, Dr. Udvary Sándor**

A szerkesztőség címe: 1015 Budapest, I. Donáti u. 35–45.

Kiadja a LOGOD Bt. 1012 Budapest, Logodi u. 49. Telefonszám: 214-2453

e-mail: logod@logod.hu, web: www.logod.hu

Előfizethető a LOGOD Bt. számlaszámán; 10900011-00000007-34760128

Felelős kiadó: Buday Miklós ügyvezető igazgató.

Nyomdai előkészítés: LOGOD Bt. • Terjeszti a LOGOD Bt. Megrendelhető a kiadó címén,

Előfizetési díj belföldön egy évre: 19 400 Ft, külföldön 125 EUR

Egyes lapszámok külön is megvásárolhatók, 1850 Ft/szám áron, melyet a postaköltség felszámolásával kézbesítünk.

Nyomdai munkálatok: PR-Innovation Szolgáltató és Kereskedelmi Kft. • HU ISSN 0021-7166

TANULMÁNY

A mentesítés, a Btk. és az új Bv.tv. összefüggései*

✍ Vókó György egyetemi tanár, az Országos Kriminalisztikai Intézet igazgatója (Budapest)

A büntető anyagi jogi szabályozás megújulása, a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. C. törvény tovább nem halaszthatóvá tette a vele számos szempontból összefüggő új Bv. törvény megalkotását. A jogalkotó több, mint másfél évszázados büntetőjogi hagyományok értékeit megtartó kereteken belül igazította az aktuális kriminálpolitikai irányvonalba a szabályozást, illő koherenciára törekedve. Az azonos cél tartalma az ítéletben meghatározott joghátrány érvényesítése és a személyiség olyan kedvező irányba fejlesztése, hogy az elítélt szabadulása után a társadalomba sikeresen visszailleszkedjen, amit a mentesítés is szolgál.

I.

A büntetési cél, mint összekötő kapocs

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (továbbiakban: *Btk.*) és a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló, a 2014. évi LXXII. törvény 22. címében (93-162.§-ok) foglaltakkal módosított 2013. évi CCXL. törvény (továbbiakban: *Bv.tv.*) számos szempontból *összefügg* egymással, egyik sem nélkülözheti a másikat. Legszorosabb az összefüggés a büntetőjog két alappillére; a bűncselekmény és a büntetés közül a büntetéssel van, de az elkövetett bűncselekményre is figyelemmel kell lenni a büntetés-végrehajtási szakaszban is.

A büntetés a bűncselekmény miatt, annak elkövetőjével szemben alkalmazott *joghátrány*. Horatius-i megfogalmazás, hogy a bűn nyomon kísérője a büntetés. Aiszkhülosz, Euripidész és Szophoklész 2500 évvel ezelőtt tragédiájukban; az Elektrában Oresztésszel mondatják el a következőt: „...ha a bűnt nem követi büntetés, nincs többé törvény, a világ sem világ, az ember sem ember”. Napjainkban a büntetés fogalmi eleme, tartalma a megbüntetett személytől jogok vagy javak elvonása. Ez a joghátrányokozás azonban nem cél, hanem eszköz, amely a büntetés célját szolgálja. „A büntetés célja a társadalom védelme érdekében an-

nak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el.”,¹ tehát a mások elrettentése és a bűnelkövető letérítése a bűn útjáról. A bűnözésre adott válasznak tiszteletben kell tartania mindenkor a büntetőjog és a büntetés-végrehajtási jog *társadalmi funkcióját*; igazodnia kell ezek hagyományos értékeihez és a jogállamiság megkívánta feltételekhez; azaz az elkövetett bűncselekmény súlyához igazodó büntetés keretei között csak az individualizációval lehet a speciális prevenció szempontjait érvényesíteni. Ugyanakkor figyelembe kell venni a sértettek szükségleteit, valamint a bírósági elvárásokat is. A bűnelkövetőkhöz viszonyulás napjainkban azonban már más, mint az említett tragédiában. Ma is helytálló viszont az a római jogi tanítás, miszerint „Prohibenda est ira puniende”, azaz „Tilos a harag a büntetésben”.

A szankciórendszernek – beleértve a végrehajtási szakaszt is – bölcsnek kell lennie, preventívnek emberi és gazdasági szándékaiban, bölcsnek a jogsértőkkel szemben, és a jogegység szempontjából éppúgy, mint az áldozat számára.

A büntetésekhez fűzött hátrányos jogkövetkezmények alóli *mentesítésnek* az a feladata, hogy a társadalom védelmének szem előtt tartásával biztosítsa az elítélt teljes jogú részvételét a társadalom életében, illetve az elítélt számára újra megteremtse e részvétel lehetőségét. Tehát a társadalomba való visszailleszkedés lehetőségét nyújtja.

* Az új Büntető Törvénykönyvről szóló tanulmány-sorozat hatodik tanulmánya (Szerk.)
1 Btk. 79.§

A mentesítés azokra a hátrányos következményekre vonatkozik, amelyeket jogszabály az *elítéléshez* fűz. Elítélésen kell érteni, hogy a bíróság az elkövetővel szemben az elkövetett bűncselekmény miatt jogerős határozatában büntetést szab ki. A büntetés helyett intézkedés alkalmazása nem tekinthető elítélésnek, de ez nem jelenti azt, hogy jogszabály büntetőjogi intézkedés alkalmazásához ne fűzhetne hátrányos jogkövetkezményt (például: szerepel a bűnügyi nyilvántartásban is). Ezért találó, jó a Btk. X. fejezetének címe és fogalom használata.

Az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesítés a büntetés-végrehajtás rendeltetése, célja, feladata közötti összefüggés több vonatkozásban is kimutatható. A Bv.tv. 1.§ (1) bekezdése szerint „A büntetés-végrehajtás feladata a büntetési célok érvényesítése a büntetés, illetve az intézkedés végrehajtásán keresztül, azzal a célkitűzéssel, hogy a végrehajtás során az egyéniesítés szempontjait biztosítani kell annak érdekében, hogy az megfelelően szolgálja az egyéni megelőzési célokat”. Az azonos célokon belül tehát a büntetés-végrehajtás az egyéni megelőzési célok elérésére helyezi a hangsúlyt értelemszerűen. A végrehajtás rendjét is úgy kell kialakítani, hogy a szankció tartalmát képező joghátrány és a megelőzést szolgáló rendelkezések érvényesítésén túl elősegítse az elítélt társadalmi beilleszkedését és nála a jogkövető magatartás kialakulását.²

A mentesítés szintén ezt a társadalomba *visszaillieszkedést* szolgálja, mivel a szankcióhoz törvény által fűzött hátrányos jogkövetkezmény a törvényben meghatározott idő elteltével az elítélés miatt már nem állapítható meg az elítélttel szemben.³ Lényegében ennél a pontnál végképp befejeződik a bűnelkövetés miatt szankcióval sújtott személy visszatérése, visszatérítése a társadalomba. Az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények részben büntetőjogiak, részben a büntetőjogon kívül érvényesülnek. Ahhoz, hogy a büntetőjogi jogkövetkezmények érvényesüljenek, újabb bűncselekményt kell elkövetnie az elítéltnak. A büntetőjogon kívüli jogkövetkezmények a társadalom életének a legkülönbözőbb területein érvényesülnek. Jelentősége van, hogy az elítéltet milyen bűncselekmény miatt, milyen büntetésre ítélték. Bizonyos munkakörök és tisztségek betöltéséhez nemcsak büntetlen előéletet, hanem feddhetetlen előéletet is megköveteltek és megkövetelnek napjainkban is. A mentesítés szabályozásánál is a büntetés céljának megfelelően szem előtt kell tartani a társadalom védelmét, újabb bűncselekmény elkövetésének megelőzését, akár az elkövető, akár más által. Ezen kívül biztosítani kell azt is, hogy a mentesítés *ne sértse mások jogait*. E követelmények együttes érvényesítése végett történik a mentesítés differenciált szabályo-

zása. Tehát a Btk.-ban a büntetés célja, a mentesítés célja és a Bv.tv.-ben a büntetés-végrehajtás célja összecseng. A büntetés egy hátrány, jogkorlátozás, egy szükséges rossz, de kifejezésre jut az is, miszerint nem szükséges, hogy csak rossz legyen. A büntetési célokat is az emberre – mint individuumra és társadalmi lényre – tekintettel kell megfogalmazni. Ennek az emberi jogi elvárásnak a Bv.tv. eleget tesz. A bűnelkövető emberben viszont nem csak az individuumot, hanem az embertársat is látnunk kell. (*Omnis homo persona, nec res* – Minden ember személy és nem dolog).

A cél tehát a bűncselekmény folytán megbomlott *jogi egyensúly helyreállítása*, amely a büntető felelősségre vonás hatálya alatt álló személy részére a cselekményéért hátránnyal járó következményt jelent, de a reintegráció, a reszocializáció is hozzájárul a megbomlott egyensúly helyreállítása fő követelményének érvényesülésében.

II.

A társadalomba visszatérés, beilleszkedés szempontjai

Mindig időszerű és megalapozott tudományos törekvést tükröz, hogy a büntetőeljárás megindulásától az utógondozás megszűnéséig, sőt a bűnügyi nyilvántartásból törlésig tartó folyamatot, mint *egységes egészet* vizsgáljuk, mint olyant, amely a társadalommal összeütközésbe került személyt hivatott a társadalomba visszavezetni, ott elismertetni; éppen a társadalom, a többi ember védelme érdekében. Mit ér a nyomozás vagy a tárgyalás által esetleg kiváltott „morénói pszichodráma”, rádöbbenés tettének elítélendőségére, ha az elítélt nem részesül további pozitív ráhatásban a büntetés végrehajtása alatt, ha nem kap segítséget szabadulása után a társadalomba beilleszkedéshez?

A nyomozás megindulásától a tárgyaláson és a végrehajtáson, valamint az utógondozáson át, a hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesítést követő várakozási idő utáni bűnügyi nyilvántartásból törlésig tartó idő lejártáig mindegyik időszaknak, szakasznak a koncepciója és szerkezete középpontjában – mint tettesnek és sértettnek egyaránt – *az ember védelmének és tiszteletének* kell állnia. Ebből levezethető szabadságának korlátja is, amelyet csak annyiban gyakorolhat, s amelynek tiszteletben tartását csak annyiban igényelheti másoktól, amennyiben embertársainak ugyanolyan és éppúgy tiszteletben tartandó szabadságába, jogaiba nem ütközik.

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi fel-

² V.ö.: Bv.tv.1.§ (2) bekezdés a) pontja.

³ V.ö.: Btk. 97. §.

zárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti”. Az Alkotmánybíróság a 13/2001. (V. 14) AB. határozatában kimondta, hogy maga a büntetés-végrehajtási intézmény közvetlenül is a bűnözés megelőzés különböző szintjeire tartozó feladatokat lát el. Pl. hogy a joghátrány érvényesítése során elősegítse az elítéltnak a szabadulás után a társadalomba történő beilleszkedését, és azt is, hogy tartózkodjék újabb bűncselekmény elkövetésétől. Határozatában kiemelte, hogy a végrehajtás során figyelemmel kell lenni a szabadulás utáni reintegráció szempontjaira is.

A 144/2008. (XI. 26.) AB. határozat a *reszocializációhoz való jogot* az emberi méltóságból vezeti le. A határozat leszögezte, hogy az „elítélteknek lehetőséget kell biztosítani a rehabilitációra, hogy jogsértés nélkül helyt álljanak egy szabad társadalom feltételei között”.

Van olyan álláspont, amely szerint például a mentesítés jelenlegi rendszere megszakítja a büntetés-végrehajtás alatti reintegráció folyamatát, és a börtönben végzett reszocializációs munka ellenében fejt ki hatását. A „megszakítás” helyett én a „nem könnyíti meg”, de szükséges ilyen igazságos, rossz a bűnelkövető számára a többi ember biztonsága, biztonság érzete okából is.

Ismert, hogy az integráció latin eredetű szó, egyes részek egyesülését, összegződését, hozzácsatolását jelenti másokhoz. A szocializáció szintén latin eredetű kifejezés, amely alatt az egyén társadalmi életben való hatékony részvételéhez szükséges szabályok, normák elsajátítását kell érteni. A nemzetközi szakirodalomban sem következetesen használják. Többször szakspecifikus fogalomként szerepel. A Bv.tv. és módosítása mintegy félszáz alkalommal használja a reintegráció kifejezést, azonban a kifejezés pontos definícióját nem adja meg. Egyet lehet érteni azzal, hogy az egyértelmű definiálás nélkülözhetetlen. A Bv.tv. átlépi a reintegrációs korlátait (bár nem távolodik el tőle teljesen az „az is elég, ha nem rontjuk el még jobban” helyébe az „azt akarjuk, hogy ténylegesen, belsőleg javuljon meg” lép, ezért itt már nem reintegrációról van szó, hanem reszocializációról. Valóban kérdéses, hogy a Bv.tv. megfelelő terminológiát használ-e? Nem alkalmazható szinonimaként a reszocializáció és a reintegráció fogalma. Az elítéltnak a fokozatosság jegyében történő reintegrációs karrier bejárásával bv. intézetben belüli életkörülményei differenciáltabbá válhatnak. Az új Bv.tv. már megkívánja az elítélt aktív magatartását a reintegrációs cél elérése érdekében. A reintegrációt úgy is értelmezték, mint olyan tevékenységek és intézkedések összessége, amely képes a zárt intézeti tartózkodás ténye által okozott pszichés, egzisztenciális ártalmakat csökkenteni; vagy hozzájárulni ahhoz, hogy az egyén a zárt intézetből kikerülés

után a társadalom által elfogadott módon élhessen. A jogalkotó kifejezésre juttatta, hogy ehhez a reintegrációs technikák intézményes, szabályozott, szervezett alkalmazása szükséges. Lényegében a társadalom életébe való visszatérítést, annak életébe történő új részvétel elősegítő folyamatáról van szó.

A reintegráció és az azzal rokon fogalmak – hazánkban elsősorban a reszocializáció mögött – az utóbbi időben háttérbe szorult a rehabilitáció fogalma, amely az elkövetők kezelésének irányával, módszereivel foglalkozik.

A rehabilitációt, a reintegrációt, az újra belépés, a dezisztenciát és egyéb rokon fogalmakat egyaránt használják a szakirodalomban a kriminális tevékenység befejezését elősegítő pszichológiai és társadalmi folyamatok, illetve beavatkozások leírására. A pszichológusok inkább a rehabilitáció kifejezést használják, míg a kriminológusok a reintegráció és a dezisztencia fogalmait részesítik előnyben, mivel a rehabilitáció valami korábbi és kívánatos állapothoz való visszatérés folyamatát sugallja, amely a bűnelkövetők nagy részénél talán sohasem volt meg. A „re” előtag valamely korábban fennállott állapot visszaállításának folyamatára utal. Az orvostudományban betegségek esetén alkalmazható, a bűnelkövetők vonatkozásában azonban nem feltétlenül helytálló ez a megközelítés, mivel sok elkövető életében sohasem volt olyan kedvező pszichológiai vagy társadalmi állapot, amelynek helyreállítása cél lehetne. A szocializáció: a normák és értékek, a viselkedés módosulásai az emberi pszichében megy végbe.

Elfogadhatjuk a rehabilitáció – mint ismert; van erkölcsi, jogi vagy bírói, társadalmi – olyan tág értelmezését, mint amely szerint a reintegrációt is magában foglaló reszocializációs folyamat része, és magában hordozza a bűnismétlés megelőzésének szándékát. Igen fontos helyet foglal el és létezik a kifejezetten büntetőjogi rehabilitáció is.⁴ A büntetés végrehajtása során a személyes vagy pszichológiai rehabilitáció jelentőségét hangsúlyozták többen.⁵

A személyes javulás teóriájának a magaviseleti premisszája egyébként abból áll, hogy bizonyos bűncselekmény pszichológiai probléma, illetve ilyen vagy olyan címen bekövetkező nehéz helyzet határozza meg jelentős mértékben. Megjegyezhető közbevetőleg, hogy ez az elmélet szoros kapcsolatban áll a pozitívista kriminológiával. A reintegrációs folyamat intézményes támogatásához elengedhetetlen az elítélt személyiségének, a rendszer integrációs zavarokból adódó problémáknak, továbbá a szociális integrációs zavaroknak a pontos diagnózisa is.

A visszavezető úton mindenekelőtt az elítéltek életviszonyainak alakulására kell a legnagyobb hangsúlyt

4 V.ö: Vókó György: Büntetőjogi rehabilitáció és a bűnügyi nyilvántartás. Ügyészek Országos Egyesülete. Budapest, 2009 1-249.

5 V.ö.: Szabó János: Rehabilitálható-e a rehabilitáció? Börtönügyi Szemle. 2014. évi 4. szám 40.

fektetni, azaz a reintegrációs céloknak a megfelelő irányú *hatásokat* kell keletkeztetni. A második terület az elítéltek cselekvéseinek szabályozása, azaz olyan tevékenységi formák gyakoroltatása, erősítése, vagy éppen ellenkezőleg: háttérbe szorítása, csökkentése, amelyek által lehetőséget biztosítanak az elvárt kedvező hatás elérésére. A harmadik szempont pedig az elítéltek felfogásának alakítása, amely egyben a legnehezebb is, és amely az értékrend változását, az ismeretek bővítését, a beilleszkedésre irányuló törekvések erősítését tartalmazza.

„...A szabadságvesztés végrehajtása során a büntetés-végrehajtási szervezet az elítélt életébe csak a büntetés céljának eléréséhez szükséges mértékben avatkozik be. Az elítélt szabadságvesztés alatti életvitelét – ha erre képesnek és készek mutatkozik – vele együttműködésben kell kialakítani.”⁶

Lényegét tekintve ez *reintegrációs* tevékenység. A Bv.tv. 83. § (3) bekezdése szerint „Az elítéltek társadalmi beilleszkedését elősegítő reintegrációs tevékenységet a végrehajtásért felelős szerv – önállóan vagy más szervezetekkel együttműködve – az elítéltek munkáltatása, terápiás foglalkoztatása, továbbá általános iskolai, illetve középfokú iskolai oktatása, felsőfokú tanulmányok végzése, szakképzése, szakmai gyakorlat megszervezése, valamint egyéb reintegrációs programok által biztosítja. A végrehajtásért felelős szerv a reintegrációs tevékenységet az elítélt személyéhez igazodó szakmai módszerekkel végzi.”

A fő gondolat ebben az, hogy az egyéni visszaesést reform- és visszaailleszkedési stratégiával kell megelőzni, ami terápiát, tanácsadást, családon belüli beavatkozást, kognitív és viselkedési programokat, szakmai minősítés elnyerését, stb. foglalhat magába. Több európai országban létezik e stratégia, a 70-80-as évek látványos visszaesése után az ezredfordulóra valamit visszanyert az elvesztett térből. Az látszik helyesnek, ha elfogadjuk, hogy egyes visszaailleszkedési programok bizonyos típusú bűnelkövetők esetén hatékonyabbak lehetnek, de csak bizonyos körülmények között. A reszocializáció elmélete inkább a diagnosztikai és kezelési folyamatokra, illetve az akkreditált programok jó végrehajtására fókuszál. A büntetés ilyen fajta megközelítésében a „diagnosztikai” eszközök lényeges szerepet játszanak.

III.

Büntetés-végrehajtási szerep a cél érdekében

A visszaesés elleni küzdelem egyik fontos eszköze kétségtelenül a büntetések, és a büntetőjogi intézkedé-

sek hatékony végrehajtása. Nagyobb összehasonlításokat végezni és következtetéseket levonni statisztikai adatokból egyelőre azért sem célszerű, mivel a Btk. egyes magatartásokat dekriminalizált, új tényállásokat állapított meg, illetve egyeseket összevont, másokat több tényállásra bontott, új szankciókat vezetett be. Amíg a regisztrált bűncselekmények száma csökkent, valamint azoknak az aránya, amelyeknek az elkövetője ismeretlen maradt, az elkövetők száma viszont másfélezerrel; 109.876-ra emelkedett. Az elkövetők között a büntetett előéletűek aránya változatlan 26% (28.697), viszont a bv. intézetben lévők között több mint 50%. (Legfőbb Ügyészség Informatikai Főosztálya, elítéltek vonatkozásában pedig saját felmérés.)

A büntetőjogi *szankciók céljának realizálása a végrehajtás feladata*, ennek meghatározása előtt helyénvaló a helyzet feltárása is, hogy milyen nagyságú a feladat. A büntetések pusztán hátrányozó jellege fölött elszállt az idő, amit a reintegráció nagymértékű kihangsúlyozása is kifejez az Bv.tv.-ben. Fontos rész a büntető felelősségre vonás folyamatában, a tágabb értelemben vett büntetőeljárásban a szankciók végrehajtása, és a hozzájuk kapcsolódó járulékos feladatok is. Mindinkább megfelelő figyelem fordul a bűn szankcionálására, a szankcióknak a büntető felelősségre vonás folyamatában betöltött szerepére, s hogy a hatékonyságuk nagymértékben függ a büntetés-végrehajtási szervek tevékenységének színvonalától. Sokszor azonban szükséges a tovább élő gondoskodás is.

Az eredményesség fokozása minden területen megköveteli a módszerek és eszközök felülvizsgálatát, továbbfejlesztését. Így ezen a területen is.

A büntetőjog azzal tudja betölteni társadalmi szerepét, hogy büntet és véd, amit viszont majd a végrehajtási jog érvényesít. A fontosságára rámutatott a haza bölcse; Deák Ferenc az 1800-as évek első felében tisztí ügyési tapasztalatait rögzítve így fogalmazott: „Hiába az anyagi jog tudományos művelése, a büntetésről vallott teóriák kidolgozása és hirdetése, a kiszabás elveinek kidolgozása, ha minden elképzelések megbuknak a diszfunkcionális végrehajtáson.”

A célból levezethetően tehát a *visszatérítés* már a büntetés végrehajtási ideje alatt megkezdődik. A büntetés-végrehajtás és az utána következő visszatérítési feladatok szorosan kapcsolódnak egymáshoz, erre már a végrehajtás ideje alatt is figyelemmel vannak, s kell is lenni. A gyakorlati tapasztalatok szerint a legintenzívebb és legeredményesebb büntetés-végrehajtás is illuzórikussá válhat a visszatérítés hiánya vagy helytelensége miatt. Így annak megfelelő elősegítése nélkül, hogy az elítélt szabadulása után a társadalomba beilleszkedjék, tartózkodjék újabb bűncselekmények elkövetésétől. Ez csak részben és feltételeken valószínűsíthető meg a büntetés végrehajtása alatt. Hiába tör-

tént a szabadulás azzal, hogy soha többé „nem fogok” bűncselekményt elkövetni, ha az ilyen szándékában nincsenek körülötte erősítő, mellette állók, hanem csak ettől eltérítő – pl. volt bűntársai és volt bűnöző környezete –, akkor szertefoszlik a szabadságvesztés végrehajtása alatti minden fáradozás eredménye.

Támogatni szükséges azt a jogalkotói álláspontot, amely szerint a végrehajtás eredményessége érdekében nemcsak az elítélt, hanem a több elemből álló *befogadó környezet* (család, szűkebb közösség, önkormányzat, munkáltató, társadalmi szervezetek) felkészítése is szükséges a visszailleszkedés sikeressége érdekében. Ennek a visszaillesztési munkának már a bv. intézetben a befogadás után el kell kezdődnie. Az elítélt igényeit is figyelembe vevő egyéb komplex reintegrációs program kialakítása az új törvény értelmében magában foglalja az oktatást, képzést, és szükség szerint szakképzés megszervezését, a különféle fejlesztő készségekre vonatkozó programokat, munkakeresésre irányuló ismereteket, minden olyan programot, tevékenységet, amely elősegíti, támogatja a társadalomba történő visszailleszkedés hatékonyságát, a visszaesés esélyének csökkenését. Könnyebb a társadalmi elvárásokhoz alkalmazkodnia az elítéltnak, ha a szabadságvesztés töltése alatt képesítést szerez, munkát végez.

IV.

Az utógondozás változásáról

Az Bv.tv. a hosszabb tartamú szabadságvesztést és a rövid tartamú szabadságvesztést töltők között *differenciál* a reintegrációs tevékenységben, az utógondozásuk előkészítésében is. A szabadulásra felkészítésben, gondozás keretében a pártfogó felügyelő is az Bv.tv. 185. § (3), (5)-(8) bekezdés, a 186. § (2)-(5) bekezdés szerint tételesen felsorolt feladatok elvégzésével közreműködik. Ugyanígy a kérelmekre társadalmi kötődési programba helyezett elítéltek (vétség miatt legfeljebb egy évig terjedő szabadságvesztésre ítélték) visszailleszkedésének segítése érdekében (Bv.tv. 187.§). A hosszabb tartamú szabadságvesztésből szabadulóknál a börtön- vagy prizonizációs ártalmak nagyobbak, mint az első büntényes, rövidebb tartamú szabadságvesztésből szabadultaknál. Az utóbbiak esetében az a feladat, hogy lehetőleg ne szakadjon ki abból a családi, szociális, munkahelyi környezetből, melyben az elítélését megelőzően élt.

Figyelmet érdemlő körülmény volt az egyik vizsgálatomnál, hogy a 2483 értékelhető mintából visszaesettek 32%-a egy évnél rövidebb szabadságvesztést töltött. A visszaeső elítéltek az okok 46%-át kifejezet-

ten a szabadulás utáni környezetben látták (10% hiába kért segítséget a beilleszkedéshez, nem kapott; 32,5% az alkoholt említette, rossz baráti vagy rokoni környezetre 25% hivatkozott, 10%-ot nem vettek fel dolgozni sehová, 6% családi élet felbomlását okolta, stb.). 30%-al nagyobb volt a férfiak visszaesése, mint a nőké.

„A szabadságvesztésből szabadult elítélt *segítséget és támogatást* kérhet, különösen a munkába álláshoz, a letelepedéshez, a szállás biztosításához, a megkezdett tanulmányai folytatásához, gyógykezeléséhez, gyógyító eljáráshoz” – a Bv.tv. 191. § (2) bekezdése rendelkezésének alapján. Ebből kitűnően nem kimerítő, taxatív a felsorolás, hanem csak a beilleszkedés szempontjából legfontosabb elemeket emeli ki a „különösen” szó használatával, amelyek az eddig hatályos szabályozásban is benne voltak. A családi kapcsolatok helyreállításának segítése ugyan nincs nevesítve külön, de a „megkezdett tanulmányai folytatásához, gyógykezeléséhez és gyógyító eljáráshoz” segítségnyújtást már nevesíti az új szabályozás.

„Az utógondozás egy komplex területet kell, hogy lefedjen, ki kell terjednie minden olyan kérdésre, amelyben a volt fogvatartott segítséget igényel” – hívja fel a figyelmet helyeselhetően az indoklás ehhez a törvényi rendelkezéshez kapcsolódóan. Ezzel megerősíti azt a szándékot, hogy nemcsak a különös jelzővel kiemelt területekre kell az utógondozásnak kiterjednie, hanem arra, amelyen a fogvatartottnak, majd szabadultnak a leginkább szüksége van rá.

Az utógondozás tartamát legfeljebb *egy évben* határozta meg a törvényhozó. Saját kutatási gyakorlati tapasztalataimra, a visszaesési mutatókra figyelemmel, az utógondozást végző pártfogó felügyelők létszámukhoz viszonyított túlzott leterhelésének megakadályozására is figyelemmel egyet lehet érteni ennek az időtartamnak a megjelölésével. Érezhető azonban, hogy ez egy hivatalos határidő, ami nem zárja ki a többi közreműködő további segítő tevékenységét. A Btk. szerinti mentesítés várakozási ideje ennél több a szándékosan elkövetett bűncselekmény miatti szabadságvesztésre ítéltknél. A jogalkotó úgy gondolhatta, hogyha az első büntetett előéletüként eltelt idő előtt sikerül a beilleszkedés, a többi években ezzel a teherrel, megbélyegzéssel éles ezen már nem ronthat. Lehetséges ez is, de nem szerencsés törvényszerűnek tekinteni.

A beilleszkedés, a segítség szempontjából csak az lehet a megoldás, hogy az elítélt által megjelölt letelepedés helye szerint illetékes pártfogó felügyelő végzi az utógondozást a helyi önkormányzatok, a munkáltatók, az elítélt társadalomba való beilleszkedését elősegítő karitatív tevékenységet végző civil szervezetekkel, vallási közösségekkel, valamint egyéb önkéntes közreműködőkkel.⁷

7 Bv.tv. 191. § (3) bekezdés.

Az indokolás a *helyi önkormányzatok* szerepét emeli ki, de nehezen képzelhető el a lelkesedésük azért a megfogalmazásért, miszerint „hiszen kötelességük a lakhatás biztosítása és a munkahelyteremtés.”

A pártfogó felügyelő számára viszont egyértelműen kötelezettségként írja elő a Bv.tv. 191.§ (4) bekezdése, hogy mérje fel az elítélt szabadulását követő munkavállalásának és lakhatásának elősegítése érdekében az őt befogadó környezete szerinti munkáltatókat, civil szervezeteket, vallási közösségeket, amelyek vállalják a szabaduló elítélt foglalkoztatását, lakhatásának a biztosítását.

A törvényi rendelkezés azt sugallja, hogy *vállalásról* van szó. Ha a reintegrációs programba bevont, szabadságvesztés büntetéséből folyamatosan legalább 10 évet büntetés-végrehajtási intézetben töltött elítélt szabadulása esetén munkavállalásának és lakhatásának megteremtésére irányuló intézkedések nem vezetnek eredményre – az esetleges korábbi ígérek eltelére sem –, a közfoglalkoztatást, illetve a lakhatást az állam biztosítja a hivatkozott szakasz (5) bekezdése értelmében. Tehát az ő esetükben áll fenn az állami szerv kötelezettsége. Véleményem szerint ennek teljesítése ügyési eszközökkel kikényszeríthető (felhívás, rendelkezés, büntető-, fegyelmi-, szabálysértési-, kártérítési eljárás kezdeményezése). A szociálpolitika ebben az esetben nem lép be kötelező, kikényszeríthető eszközeivel az utógondozásba, a többi esetben, ha vállalja. Sajnos a szükségessége nemcsak ezeknél az elítélteknél jelentkezik a gyakorlati életben. Így a rövidebb tartamú szabadságvesztést töltőknél, sőt még a hosszabb ideig előzetes letartóztatásban volt személyeknél, továbbá, akiknek a kényszergyógykezelését megszüntették.

A szabaduló elítéltek munkába állításának feltételei nem voltak, s ma sem könnyűek az irántuk észlelhető előítélet, bizalmatlanság okából is. A differenciált utógondozás – fiatalok, fiatal felnőttek, nők, gyerekek, betegek – kapcsolatos sajátos feladatok, a nehézségek megoldása útjainak keresése külön témát ölel fel.

Meg kell említeni, mivel komoly jelentősége van a jövőt illetően: ha a fiatalok javítóintézeti nevelése azért szűnik meg, mert a 21. életévüket betöltötték, vagy ha a bíróság által meghatározott tartam letelt, és családjukhoz nem térhetnek vissza, továbbá, ha az elbocsátás idején nem sikerült számukra lakhatási lehetőséget és megélhetési feltételeket teremteni, és ha a megkezdett tanulmányaikat javítóintézeti oktatás, képzés keretein belül szeretnék befejezni, a javítóintézet utógondozói részlegébe kerülhetnek a Bv.tv. 384.§-a értelmében.

A *bűnismétlés megelőzésének* feladata elsősorban ott merül fel, ahová a volt fogvatartott visszatér, ezért a helyi szervezetek és az önkormányzat együttműködését, részvételét erősíteni kell a kérdés megoldásában. A végezhető tevékenységek a szabadultak szükségleteihez és helyi lehetőségekhez illeszthető szociális és munkaerő-piaci problémákra megoldást kereső komplex szolgáltatások lehetnek. Így a kapcsolatfelvétel és tájékoztatás, pszichológiai tesztek felvétele, tréningek megszervezése és tartása, mentális gondozás, krízis intervenció, szociális gondozás és ügyintézés, lakhatási lehetőségek felkutatása, munkába helyezés; az utógondozás keretében is oktatás, szakképzés, képesítést adó képzések szervezése, felnőttképzési szolgáltatások, stb. Öröndetes, hogy már néhány közhasznú egyesület is alakult célprogramokkal a szabaduló emberek és munkanélküli családtagjaik segítségének megszervezése, a fogvatartottak szabadulás utáni társadalmi beilleszkedésének elősegítése végett. Ehhez a társadalom legkülönbözőbb erőinek, a nem kormányzati szerveknek is még aktívabb, szervezetesebb, koordináltabb, szabályozottabb részvételére van szükség.

V.

A visszavezető út végső szakaszáról

Az elítélteknek a büntetéshez vagy intézkedés alkalmazásához fűződő törvény által megállapított hátrányos jogkövetkezmények alóli *mentesítése* a Btk. erejénél fogva (törvényi mentesítés), bírósági határozat alapján vagy kegyelem útján történhet. „A mentesített személy büntetlen előéletűnek tekintendő, és – törvény eltérő rendelkezése hiányában – nem tartozik számot adni olyan elítéltekről, amelyekre nézve mentesítésben részesült.”⁸

A törvénynek azonban van *eltérő* rendelkezése. Újabb bűncselekmény elkövetése esetén a mentesítés nem terjed ki azokra a „büntetőjogi jogkövetkezményekre, amelyeket a törvény a korábbi elítéléshez fűz”.⁹ Tehát a Btk. nem ismeri el minden esetben a büntetőjogi következmények alóli mentesítést. A korábbi elítélés – még ha a hozzáfűzött hátrányos jogkövetkezmények alól az elítélt mentesült is – a visszases több szempontú megítélésakor figyelembe vehető. A mentesítésben részesült személyen is végre kell hajtani a bíróság által kiszabott büntetést, de ha volt ilyen is, a megítélt polgári jogi igényt úgyszintén.

A mentesítés nem terjed ki továbbá a foglalkozástól eltiltás esetén a foglalkozás, járművezetéstől eltiltás

⁸ Btk. 98.§ (2) bekezdés.

⁹ Btk. 98.§ (3) bekezdés.

esetén a járművezetés gyakorlásának, kitiltás esetén az ítéletben meghatározott településen vagy az ország meghatározott részén való tartózkodás, sportrendezvények látogatásától való eltiltás esetén az elítélt sportrendezvények látogatásához való jogára. Ezek viszont szerepelnek akkor is az erkölcsi bizonyítványban, ha az elítélt még az ítélet jogerőre emelkedése napján mentesül is a hátrányos jogkövetkezmények alól.

Úgy gondolhatta a törvényhozó, ha a mentesítés ezekre is vonatkozna, az a körülmény megnehezítené a végrehajtásukat. Véleményem szerint ez viszont olyan jogkorlátozást, *megbélyegzést* jelent – különösen határozatlan időre szóló eltiltás esetén –, amelynek súlyossága sok mindennel nincs összhangban. Így az emberi jogi aggályokon kívül (egy életen át viselje esetleg ezt a billogot, a megbélyegzést), többek között nincs összhangban magával a Btk.-val sem, amely szerint e büntetésekhez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól, mint a legenyhébb büntetések esetében; a jogerőre emelkedés napján mentesül az elítélt. A praktikussága végrehajtás nyilvántartási, az olcsóbb megvalósítási szempontból nem vitatható. Ez azonban nem pótolja mégsem azt, hogy a rendőrségen is kell vezetni egy nyilvántartást ezekről az elítéltekről, mivel a rendőrség kapott törvényi felhatalmazást az ellenőrzésükre. E nélkül nem tudja ellátni törvényi ellenőrzési kötelezettségét, érvényesül-e az a tilalom, amit a bíróság ítéletében kiszabott. Ha nem tudja, hogy mely személyt, milyen vonatkozásban ellenőrizzen, akkor nem tud eleget tenni a Bv. törvényben számára előírt ellenőrzési feladatának.¹⁰ Megjegyzem közbevetőleg, hogy „A sportrendezvények látogatásától eltiltás végrehajtását – a bíróság értesítése alapján – a sportrendészeti nyilvántartás alapján a rendőrség ellenőrzi”,¹¹ ennél a büntetésnél kell lennie egy külön sportrendészeti nyilvántartásnak is. Bonyolítja az ellenőrzést és e büntetések tartamának nyilvántartási idejét a tartamba beszámítható és be nem számítható idők,¹² amelyek többségének valóságát, a lejáratú idő pontos megállapítását leginkább a helyszínen lehet elvégezni és ellenőrizni.

A mentesítés módjait (törvényi, bírói és kegyelmi mentesítés) magába foglaló táblázatot már az egyetemi tankönyvek is tartalmazzák.¹³

A Btk. erejénél fogva áll be a mentesítés

a) az ítélet jogerőre emelkedése napján az elzárás, pénzbüntetés és közérdekű munka esetén, foglalko-

zástól, járművezetéstől eltiltás, kitiltás és sportrendezvények látogatásától való eltiltás esetén;

b) a végrehajtás befejezése vagy a végrehajthatóság megszűnése napján kiutasítás esetén, gondatlan véttség miatt kiszabott szabadságvesztés esetén;

c) a próbaidő leteltének napján felfüggesztett szabadságvesztés esetén;

d) szándékos bűncselekmény miatt kiszabott büntetés kitöltését vagy végrehajthatóságának megszűnését követő 3 év elteltével az 1 évet meg nem haladó szabadságvesztés esetén; 5 év elteltével az 1 évet meghaladó, de 5 évnél nem hosszabb szabadságvesztés esetén; 8 év elteltével az 5 évet meghaladó, de 10 évnél nem hosszabb szabadságvesztés esetén; 10 év elteltével a 10 évet meghaladó határozott ideig tartó szabadságvesztés esetén.

A Btk. törvényi mentesítésre vonatkozó szabályai nem rendelkeznek az életfogytig tartó szabadságvesztésről, ami azt jelenti, hogy törvényi mentesítésre nincs lehetősége az életfogytig tartó szabadságvesztésre elítélteknek. Tekintettel arra, hogy a bírósági mentesítésre vonatkozó rendelkezések a törvényi mentesítés szabályaira utalnak vissza, az ilyen elítélt bírósági mentesítésben sem részesülhet. Lényeges megjelölés a kitöltés, amely a bíróság ítéletében kiszabott büntetés teljes egészének kitöltését jelenti, vagyis a feltételes szabadsága alatt is a büntetését tölti az elítélt. Ha a felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtását elrendelik, abban az esetben a mentesítésre a végrehajtandó szabadságvesztésre vonatkozó mentesítési szabályok irányadók.¹⁴

A bíróság az elítéltet kérelmére a törvény erejénél beálló mentesítés fent meghatározott ideje felének eltelte esetén már mentesítésben részesítheti, ha erre *érdemes*. Ehhez figyelembe veszi a büntetés kitöltése óta folytatott életmódját, tovább azt, hogy – ha erre módja volt – jóvátette-e a bűncselekménnyel okozott sérelmet.¹⁵

Előzetes mentesítésben részesítheti a bíróság az elítéltet, ha végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztésre ítélte és arra *érdemes*.¹⁶ Ennek az a célja, hogy a büntetés kitöltése után az elítélt szakított-e az addig folytatott életmódjával törvénytisztelő állampolgárrá vált-e, és így a társadalom teljesjogú tagjaként beilleszkedett-e?¹⁷ Nem zárja ki az elítélt bírósági mentesítését pusztán az a tény, ha őt a várakozási idő alatt pénzbüntetésre ítélik.¹⁸ A külföldön tartózkodás sem képezi akadályát a mentesítés megál-

10 Bv.tv. 297. § (6) bekezdés, a 298. § (5) bekezdés, a 299. § (1) bekezdés és a 300. § (1) bekezdés.

11 Bv.tv. 300. § (1) bekezdés.

12 Bv.tv. 296. §.

13 Belovics Ervin-Nagy Ferenc-Tóth Mihály: Büntetőjog I. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 2014. év 516–517.

14 Bv.tv. 100. § (3) bekezdés.

15 Btk. 101. § (2) bekezdés.

16 V.ö.: Btk. 102. § (1) bekezdés.

17 BH 1986. 92.

18 BH 2001. 5.

lapításának.¹⁹ Ha több elítélése van az elítéltnak, abban az esetben valamennyi ítélet vonatkozásában meg kell vizsgálni, hogy a bírósági mentesítéshez szükséges feltételek fennállnak-e.²⁰

A bíróság a Be. 577. § szerinti különleges eljárásban határoz az elítélt vagy törvényes képviselőjének kérelmére az utólagos bírósági mentesítés tárgyában. Ugyancsak ebben a különleges eljárásban jár el a bíróság akkor is, ha a felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtását rendeli el, és így az ezzel kapcsolatos törvényi vagy előzetes bírósági mentesítés hatályát veszti.

Az *előzetes* bírósági mentesítés kivételes eset, ha a bíróság úgy látja; az elítélt előzetes mentesítésre érdemes, már az ítéletében úgy rendelkezhet, hogy annak jogerőre emelkedése napján mentesül az elítéléshez fűződő hátrányos következmények alól. A bírói gyakorlat szerint az érdemesség megítélésénél nemcsak az elkövető személyét, életvitelét, hanem a bűncselekmény tárgyi súlyát és jellegét is értékelni kell, mivel egy rendkívüli intézményről van szó.²¹ Az erre irányuló kérelmet csak az ítélet jogerőre emelkedéséig lehet előterjeszteni, tehát nincs utólagos előzetes mentesítés.²²

„Mellékbüntetés alkalmazása esetén az elítélt az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól mindaddig nem mentesül, illetve nem mentesíthető, amíg a mellékbüntetés végrehajtása nem fejeződik be, vagy a végrehajthatósága nem szűnt meg.”²³

Ha a közügyektől eltiltás, mint egyetlen mellékbüntetés a Btk.-ban, végrehajtása nem fejeződött az adott időpontban be, az elítélt sem törvényi, sem bírósági mentesítésben nem részesülhet, kegyelmi mentesítésben azonban igen.

A kegyelmi jogkör gyakorlója az elítéltet *kegyelemből* mentesítheti akkor is, ha a törvény szerint ennek egyébként nincs helye.²⁴ A várakozási idő tartama az ítéletben kiszabott és nem a végrehajtási kegyelem folytán csökkent büntetéshez igazodik. A kegyelmi jogkör gyakorlója döntését indokolni nem köteles.

Az elítéléshez kapcsolódó adatokat a büntetettek nyilvántartása és a hátrányos jogkövetkezmények alatt álló, büntetlen előéletű személyek nyilvántartása tartalmazza a bünyügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bünyügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. XLVII. törvény-

ben (továbbiakban: *Bnytv.*) foglaltak szerint. Az előbbi nyilvántartásban a nem mentesült, büntetett előéletű személyek adatai szerepelnek, míg az utóbbi nyilvántartásban a bűnismétlés, visszaesés megállapíthatóságának, valamint az elítéléshez fűződő, a büntetlen előélethez képest szigorúbb követelményeket meghatározó foglalkoztatási, engedélyezési szabályok végrehajthatóságának biztosítása céljából tartanak nyilván embereket.

A Bnytv. alapján a bünyügyi nyilvántartóban kezelt adatokat legalább a mentesítés beálltától számított 3 év is, de nem több, mint a mentesítés beálltától számított 12 évig lehet nyilvántartani. Ha ez a nyilvántartási idő eltelik, abban az esetben a nyilvántartásból az ott lévő személyt törölni kell. Ez azt eredményezi, hogy a korábbi, akár már mentesült elítélés ebben az esetben még súlyosító körülményként sem lehet figyelembe venni akkor sem, ha a bíróság arról valamilyen módon hitelt érdemlő tudomást szerezne.²⁵

„A mentesítés és a bünyügyi nyilvántartás tehát szorosan összekapcsolódó kérdések: csak pontos és egyértelmű törvényi előírásokat tartalmazó regisztráció ismeretében dönthető el, hogy egy jogerős elmarasztalás esetén az elítélt milyen hátrányos jogkövetkezményekkel, és meddig számolhat mentesülése előtt, illetve az után.”²⁶ Sok szerv, személy harmonikus együttműködésével, e téren együtt gondolkodásával valósíthatók meg a jó és előremutató célok. Ebbe beletartozik az elmélet is: a jövőben a gyakorlatnak jobban figyelembe kell vennie a tudomány jelzéseit, és fordítva szintén. Gregorius-i mondás volt, hogy „a jó élet tudomány nélkül tetszésre talál, de a tudomány az élet nélkül nem teljes (*Vita bona sine doctrina gratiam habet, doctrina sine vita integritatem non habet*). Korinek László írta a „Kriminológia” című művében, hogy a gyakorlat és az elmélet egymásra utalt. „A gyakorlat problémái generálják az elmélet kutatási irányait, az elmélet pedig – lássuk be – korlátozott hatékonysággal képes fejleszteni a gyakorlatot.”²⁷

Megindult egy kedvező változás ezen a téren is. A tudomány és a gyakorlat összehangolása, együttgondolkodása nélkül nehéz lenne az előrelépés. Montesquieu mondta: „Amikor elmegyek valamely országba, nem azt vizsgálom, jók-e a törvények, hanem azt, hogy végrehajtják-e a meglévőket, mert jó törvények minde nélkül akadnak.” Reméljük, hogy az Bv.tv.-t és módosítását végrehajtják.

19 BH. 1986. 91.

20 BJD. 8777.

21 BH. 1996. 510, BH. 1983. 221.

22 BH. 1996. 238, BH. 1997. 461.

23 Btk. 103. §.

24 Btk. 104. § (1) bekezdés.

25 V.ö.: Btk. Kommentár 2. kötet Általános rész. Főszerkesztő: Polt Péter. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó. Budapest, 2013.

26 Belovics Ervin–Geller Balázs–Nagy Ferenc–Tóth Mihály: Büntető jog I. 2012. évi C. törvény alapján HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 2012. 530.

27 Korinek László: Kriminológia I–II. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. 2010. Budapest, 288.

TANULMÁNY

A versenyjogi csoportos perek amerikai tapasztalatai – javaslatok a magyar jogalkotó számára¹

✍ Tóth Tihamér egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem (Budapest)

A tanulmány az amerikai szövetségi jogi csoportos perek (*class action*)² jogi szabályozását és annak versenyjogi gyakorlatát tekinti át, a mellett érvelve, hogy ez az új jogintézmény a közjót szolgálva illeszkedne az új polgári perrendtartás koncepciójába.³ Az egyenként kis összegű igények csoportos érvényesítése akkor érheti el jogpolitikai célját, ha az *opt out* rendszerű lesz és kezelni lehet a felperes és az ügyvéd perrel kapcsolatos kockázatait. Ehhez szükséges lesz a *res judicata* újraértelmezése is, a csoportos per szabályozása akkor lesz hatékony, ha a perben született ítélet ítélt dolgot teremt a csoporthoz tartozó, de a perben aktív szerepet nem játszó károsultak vonatkozásában is. Az amerikai csoportos per jól bevált szabályainak átvétele az európai perjogi rendszerben nem vezetne olyan rendszer szintű problémákhoz, amelytől jelenleg az európai politika- és jogformálók is tartanak. Igaz viszont, hogy az ügyvédi szakmában újszerű változások állhatnak elő, amelyek azonban a tisztességet és szakmai integritást szem előtt tartó kamarai szabályozás esetén nem jelenthetnek olyan akadályt, amely a károsultak teljes kártérítéshez való elvének megvalósításával konkurálhatna.

I. Bevezetés

A csoportos perek jelentősége és tétje óriási az USA-ban, ahol több híradás olvasható csoportos perekben született dollármilliók egyezségekről, mint versenyhatósági fellépés nyomán kiszabott büntetésekről. 2013 decemberében egy szövetségi kerületi bíróról rekordmértékű, valamivel több, mint 6 milliárd dolláros összegű csoportos egyezséget hagyott jóvá.⁴ Azért perelte be számos kereskedő a két legnagyobb kártyatársaságot, a Visa Inc.-t és a MasterCard Inc.-t, mert azok az ún.

bankközi jutalék rögzítésével egyfajta árkartelllt működtettek. A döntés vegyes fogadtatása jól jellemzi a sokféle érdek között egyensúlyozó csoportos jogviták sajátosságait: a fizetni kész alperesek örömeiknek adtak hangot, hogy pontot tehetnek egy sok éve húzódó vita végére, míg számos felperes kereskedő elégedetlenségét hangoztatta az egyezés kapcsán.⁵

Az egyes jogrendszerek különböző megoldásokat kínálnak arra, hogyan lehet alapvetően önmagában kis értékű,⁶ nagy számosságuk miatt összességében mégis jelentős összeget eredményező kártérítési jogvitákat hatékonyan lefolytatni. A csoportos jogviták témája jogági szempontból a polgári eljárásjoghoz kötődik, érdemben,

1 A szerző köszönettel tartozik *Spencer W. Waller* (Loyola Chicago, School of Law), *James Morsch* (ügyvéd, Butler Rubin Salterelli & Boyd LLP, Chicago), *Antonio Gidi* (Syracuse University, College of Law), *Kohlrusz Milán* (ügyvéd, Réczicza White & Case LLP), *Szilágyi Pál* (PPKE JAK) és *Harsági Viktória* (PPKE JAK) tanulmányhoz nyújtott észrevételeikért, megjegyezve, hogy az írásban kifejtett véleményem nem feltétlen esik egybe az ő álláspontjukkal. E tanulmány jelentősen bővített változata elérhető: a Pázmány Law Working Papers 2014/21. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/2014/128-2014-21.html> (2014. december 19.)

2 Az alábbiakban az egyszerűség kedvéért a pereskedés szót használom, tudva azt, hogy a csoportos igényérvényesítés tágabb fogalom, nem feltétlen kell, hogy perre vigyék a felek vitájukat, így az USA-ban ismert a csoport jóváhagyását megelőző csoportos egyezés is. Mivel nincs még ilyen jogintézmény a magyar perjogban, a „*class action*” helyes fordítása is nyitott kérdés. A tanulmányban általam használt csoportos per helyett kifejező lehet az „osztályos per” elnevezés is.

3 Néhány utalástól eltekintve nem tekintettem feladatommá a hasonló magyar perjogi intézmények, vagy éppen a korlátozottan rendelkezésre álló európai tapasztalatok bemutatását.

4 Re: *Payment Card Interchange Fee and Merchant Discount Antitrust Litigation*, 05-md-01720, U.S. District Court, Eastern District of New York (Brooklyn). A döntés még nem végleges, mert számos nagyobb kereskedő (pl. Walmart, Amazon) megfellebbezte a jóváhagyó végzést. Mint az ismert, a bankközi jutalék mértéke kapcsán Európában sok évig tartó versenyhatósági eljárások indultak, s végződtek jogsértés kimondásával. A károsult kereskedők azonban alapvetően nem jutottak kártérítéshez (az Egyesült Királyságban vannak folyamatban kártérítési perek). A csoportos per honlapja: <https://www.paymentcardsettlement.com/en>

5 Lásd: <http://www.businessweek.com/news/2013-12-13/visa-mastercard-swipe-fee-accord-approved-by-u-dot-s-dot-judge#p2> (2014. december 19.).

anyagi jogi tekintetben pedig a nagyobb vállalkozások versenyjogi, környezetvédelmi, értékpapírjogi, fogyasztóvédelmi, stb. jogsértéseinek jogkövetkezményeit érintő kérdéseket vet fel. Európai szinten e téren egységes szabályozásról egyelőre nem lehet beszélni, az utóbbi néhány évben azonban a versenyjog és kisebb mértékben a fogyasztóvédelem területén olyan kezdeményezésekről lehet beszámolni, amelyek legalábbis irányelvi szintű közös minimum szabályok lefektetésének valószínűségét vetítik előre.⁷ Dogmatikai és praktikus szempontból is fontos kérdés, hogy univerzálisan alkalmazandó, vagy egy-egy jogterület sajátosságaira tekintettel levő jogági, a jogrendszerben szétszórtan testet öltő szabályozást válasszon-e a jogalkotó.⁸

Az alábbiakban az Egyesült Államok csoportos perekhez kapcsolódó általános, szövetségi szintű⁹ szabályozását és annak antitröszt/versenyjogi gyakorlatát ismertetem abból a megfontolásból, hogy a hazai jogalkotó ihletet meríthessen ezen jogintézmény magyarországi bevezetéséhez. A magyar tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy a hagyományos perjogi keretek között sem sikeres önálló, sem versenyhatósági fellépést követő kártérítési perekre nem került sor.¹⁰

A tanulmányban kitérek a csoportos perek különböző lehetséges értelmezésére, de mivel céloom kifejezetten az amerikai „class action” szabályainak és gyakorlatának bemutatása antitröszt jogeseteken keresztül, főszabályként a csoportos jogviták e szűkebb értelmezését tartom szem előtt, nem ide sorolva például a nálunk is létező, hatóságok által kezdeményezhető közérdekű jogérvényesítés lehetőségét. Az állítólagos „visszaélésszerű” joggyakorlat kapcsán megkerülhetetlen lesz néhány kapcsolódó perjogi, illetve az ügyvédi szakmához kapcsolódó szabályt röviden bemutatni.¹¹ Nem tekintetem céloknak a jogintézmény mögötti hasznossági, közgazdaság tudományi kifejtése, e témakörben több kiváló publikáció is napvilágot látott magyar nyelven.¹²

II.

A kollektív jogérvényesítés formái

A csoportos perek meghonosítása kapcsán fontos dogmatikai kérdés, hogy adott ország jogrendszere ismeri-e az egyéni alanyi jogokon túlmenően a *jogalanyok egy csoportjához fűződő jogosultságokat*. Ez utóbbin esett sérelem esetén ugyanis nyilvánvalóan adódik, hogy ezt védő eljárásjogi intézményekre is szükség van, amellet, hogy a hagyományos individuális alanyi jogok egy bizonyos része esetén is nyitva áll a csoportos jogérvényesítés. Erre jó példaként hozható fel a környezetszennyezés, a fogyasztókat megtévesztő reklámozás, vagy éppen a magasabb piaci árakat eredményező kartellezés. E körbe tartozó, alapvetően közjogi természetű jogszabályok megsértése esetén indítható, alapvetően eltiltásra irányuló perek természetesen csoportosnak kellene lennie, míg a jogsértéshez kapcsolódó kártérítési perek már egyediesíthető alanyi jogokat védelmeznek (vagy egyéni, vagy csoportosan szervezett perekben).¹³ A különböző természetű jogsérelmek más-más csoportszervező elvet kívánnak meg: van, ahol a jogrend nem engedi meg a csoportból való kiválást és a külön utas jogérvényesítést sem.

A tanulmány középpontjában álló csoportos per esetében egy *ilyen ügyekre szakosodott ügyvédi iroda által képviselt, megnevezett felperesek a hozzájuk hasonlóan károsultak csoportja nevében terjesztenek elő polgári jogi igényeket*. A csoportot elvileg kétféleképpen lehet megszervezni. Az úgynevezett *opt-in* esetben az osztálytagsághoz kifejezett (írásbeli) nyilatkozat szükséges, az *opt-out* esetében a csoport megalakulását jóváhagyó bírói végzést követően lehet meghatározott ideig a kijelentkezésről nyilatkozni. Természetesen a „kijelentkezős” rendszerben is van egy pont, amikor a károsultnak jelentkeznie kell, „ki kell lépnie az ár-

6 Megjegyzendő, hogy a valóságban nem csak az önmagukban kis értékű, „nem perképes”, fogyasztói természetű igényeket lehet csoportos per tárgyává tenni. Arra is van példa, amikor nagy vállalkozások perelnek csoportosan még nagyobb vállalkozásokat egyenként is jelentős kártérítésre (lásd a versenyjogi példákat bemutató fejezetet, vagy éppen a bevezetőben említett hitelkártyás esetet).

7 Az európai szabályozást és politikai hátteret hely hiányában nem ismertetem e tanulmányban, lásd az 1. jegyzetben hivatkozott bővebb tanulmányt.

8 A versenyjogban sajátosságokat vet fel a versenyhivatali eljárás és a polgári per kapcsolata, az engedékenységi politika kapcsán a magukat feladó vállalkozások perjogi kedvezése. Ezek természetesen nem csak a csoportos pereknél, hanem mindenféle magánérdekű jogérvényesítésnél releváns kérdések.

9 Az USA-ban mind a csoportos perek körében, mind versenyjogi szabályok tárgyában létezik a szövetséggel nem feltétlen egybe eső, de hasonló küldetésű állami jog, illetve joggyakorlat is. Az alábbiakban a szövetségi szintű szabályozás ismertetése a célunk.

10 Az eljárási szabályok mellett további indokként adódhat a károsultak tudatlansága, tájékoztatatlansága, a magyar kartell ügyek sajátosságai (nem mindig van jól bizonyítható károkozás), vagy éppen a károkozó – károsult sajátos üzleti viszonyából (nem érdekük nyilvános jogvita keretében „rendezni” a jogsértéssel okozott kárt).

11 A kapcsolódó szabályok kapcsán nem foglalkozunk részletesen az engedékenységi politika működőképességét támogató, a kártérítési pereket közvetve érintő iratbetekintést korlátozó szabályokkal. A hazai tapasztalatokról angol nyelven beszámol *Szilágyi Pál*: Private Enforcement of Competition Law and Stand-alone Actions in Hungary [2013] G.C.L.R., Issue 3. 136-142.

12 *Nagy Csongor István*: Comparative Collective Redress from a Law and Economics Perspective: Without Risk There Is No Reward!; In: Columbia Journal of European Law, Vol 19. 3. 471-500. (2013) (bemutatóva a csoportos perek megindítása mögött álló gazdasági-hasznossági mérlegelést, különösen a perlési költségek szerepét). *Szalai Akos*: A csoportos perek joggazdaságtana, Pazmany Law Working Papers, 2013/12. <http://www.plwp-jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/2013/102-szalai-akos-kollektiv-keresetek-joggazdasag-tana-nr-201312.html> (2014. december 19.); bemutatva, hogy miképpen lehet a kollektív cselekvés problémát megoldani, kitérve a megbízók és az ügyvéd közötti sajátos érdekkonfliktusra.

13 A. Gidi diffúz, kollektív és homogén egyéni jogokat különböztet meg. *Antonio Gidi*: Class actions in Brazil: a model for civil law countries; In: The American Journal of Comparative Law Volume LI, Spring 2003, Number 2, 351-353. Lásd bővebben az 1. jegyzetben említett bővített tanulmányt.

nyékból”, hogy átvegye a tipikusan egyezség keretében kitárgyalt kompenzációs alaphoz az őt megillető részt. Az *opt-out* csoportos perekben született döntés esetében sajátosan érvényesül a *res judicata* szabálya: az ítélet vagy az egyezség anélkül köt pl. egy kartell miatt károsult személyt, hogy személyesen részt vett volna a perben. Lehet, hogy nem a legjobb hasonlat, de a bíróság csoportos perben hozott ítélete olyan joghatással bír, mint egy hasonló személyi hatályra íródott jogszabályi rendelkezés.

A csoportos perek egyik lényeges amerikai jellegzetessége, hogy az esetek elsőprő részében a felperesi ügyvéd akár még a kereset benyújtása előtt, de legkésőbb az esküdtszéki tárgyalást megelőzően egyezséget köt az alperes vállalattal.¹⁴ A felperesi ügyvéd sajátos érdekellentéte miatt fontos előírás a bírói jóváhagyás annak érdekében, hogy a csoporttagok érdekei ne sérüljenek.¹⁵

Az amerikai jogban sem a csoportos per a kollektív igényérvényesítés egyetlen lehetséges eszköze. A két szövetségi versenyhatóság, a *Department of Justice* és a *Federal Trade Commission* ugyan nem indíthatnak reprezentatív pert, de eljárásaik segíthetik a párhuzamosan folyó vagy követő polgári peres eljárásokat. A tagállamok főügyészei (*state attorney general*) viszont mind szövetségi, mind állami jog alapján perelhetnek, *parens patriae* alapon akár kártérítés is követelve adott állam fogyasztói számára. A Sherman Act¹⁶ megsértése alapján az államok is háromszoros kártérítési igénnyel léphetnek fel, de csak a közvetlen vevők érdekében, ami azért fontos korlát, mert a fogyasztók gyakran csak közvetett vevői a kartellizált árunak.¹⁷ Ha a tagállam a felperes, akkor értesítenie kell az érintett természetes személyeket, akik nevében perel, lehetőséget adva számukra a külön jogi eljárás indítására (*opt-out*).¹⁸

A tanulmányban kifejtett véleményem szerint ez a fajta hatósági jogalkalmazás nem képes helyettesíteni a csoportos per intézményét. Állami és non-profit

alapú fogyasztóvédelmi szervezeteknél az érdekeltség, kockázatvállalás hiánya magyarázza a perek hiányát, továbbá e formációkban tipikusan nincs is helye kártérítési igénynek.¹⁹ Egy adott szakterületért felelős hatóságok ugyan alapvetően képesek²⁰ a közérdekkel ellenétes, csoportos jogokat sértő megatartásokkal szemben fellépni, azokat a jövőre nézve megszüntetni, szankcionálni, de a jogsértő által megszerzett anyagi előnyt főszabályként nem feladatuk a sérelmet szenvedettekhez visszajuttatniuk.²¹

III.

A csoportos per jogpolitikai funkciója

A csoportos perekről elvárt célok azonosítása nem csak elméleti kérdés, a válasz ugyanis hatással van az intézmény – és az ahhoz kapcsolódó más jogintézmények – részletszabályaira.

Alapvető cél annak a polgári jogi alapelvnek a lehető legszélesebb körben, hatékonyan érvényt szerezni, hogy a károsultnak legyen érdemi, valós lehetősége a teljes kártérítésre. Kis értékű pereknél, ahol a várható költségek és kockázatok nincsenek arányban a károsultanként várható bevétellel, külön állami ösztönző szabályrendszert kell létrehozni a perhatékonyság érdekében, a kockázatok és költségek megosztásával. A felpereseknek kedvező ösztönzők hiányában az igényei „elkallódnak”, a károkozó végső soron még jól is járhat, amennyiben a hatóság által kiszabott büntetés kisebb, mint a jogsértés révén elért anyagi előny.

Ehhez kapcsolódóan úgy gondolom, hogy a két csoportoservező elv²² közötti választást megkönnyíti a jogpolitikai kérdések előzetes tisztázása. Amennyiben elsősorban azt várjuk el a szabályozástól, hogy a jogsértőtől elvonja a jogsértéssel nyert hasznót, úgy az *opt-out* megoldás a célravezető, míg ha csupán az anyagi sérelmüknek aktívan utána járó jogalanyok kárá-

14 Az is előfordulhat, hogy az ügy el sem jut a bíróságra, helyette választottbírói körben születik egyezség vagy döntés. A kollektív igényérvényesítés és a választottbírói eljárás összefüggéseit tárgyalja *Kecskés László és Wallacher Lajos: Választottbírók könyve*, szerkesztette: Kecskés László és Lukács Józsefné; HVG-Orac Kiadó, 2012.

15 Fed. R. Civ. P. 23(e). Az Amchem ügyben hozott ítélet szerint e 23. szabály többi feltétele, úgy mint a predominancia, tipikusság és hasonlóság különleges figyelmet kell hogy kapjanak (*Amchem Products, Inc v. Windsor*, 521 U.S. 591 (1997)).

16 A szövetségi antitörzst jog legfontosabb szabályait tartalmazó, 1890-ben elfogadott törvény.

17 A kártérítési igény lehetősége 1976 óta áll fenn és csak az antitörzst jog esetében: 15 U.S.C.A. §§ 15c – 15h. A perlési jogosultság szabályiról később még szólunk: a Supreme Court *Illinois Brick* döntése szerint szövetségi jogi alapon csak a közvetlen vevők léphetnek fel kártérítési igénnyel. Saját államuk versenyjoga megsértése esetén tagállamonként eltérő a helyzet, van, ahol a végső fogyasztók által indított perek is megengedettek.

18 A perből ki nem szálló egyének ezután már nem indíthatnak egyéni pert a Clayton Act 4. § alapján.

19 Éppen a Tptv. 92. § ad erre jogot a GVH-nak, de az még egyszer sem élt ezzel a lehetőséggel. Érthető is: a hatóság bírság, nem pedig kártérítési per formájában igyekszik a piaci szereplőket orientálni.

20 A hatékony forrás felhasználás és hivatali prioritások követése érdekében ugyanakkor nincsen egy bejelentés nyomán eljárási kényszer a GVH-nak: a közérdeket nem kellő módon veszélyeztető valószínűsített jogsértés nem kell versenyfelügyeleti eljárásban tisztázni. A Tptv. 70. § (1) bekezdése szerint: „A vizsgáló végzéssel vizsgálatot rendel el olyan tevékenység, magatartás vagy állapot észlelése esetén, amely e törvény rendelkezéseit sértheti, feltéve, hogy az eljárás a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozik, és a közérdek védelme az eljárás lefolytatását szükségessé teszi.”

21 Kivételt jelenthetnek a kötelezettségvállalást elfogadó azon döntések, amelyek a fogyasztók tipikusa részbeli kompenzációját is tartalmazták.

22 Az *opt-in* csoport esetében az osztálytagsághoz kifejezett (írásbeli) nyilatkozat szükséges, minden felperes a per elején egyedileg nevesítésre kerül. *Opt-out* esetben az osztály, csoport definíciójának megfelelő minden egyes, előre nem azonosított személyt érint a per, ők legkésőbb az ítélet végrehajtásának szakaszában kerülnek azonosításra. A részletekről a tanulmány során fogok szólni.

nak megtérítése lenne a cél, akkor elegendő lehet az *opt-in* elven szervezni a peres csoportokat. Részben az emberi lustaságból, részben tudatos költség-haszon elemzésből²³ adódó különbség a két megoldás között az, hogy az *opt-out* rendszerben szükségszerűen lesznek olyanok, akik nem veszik a fáradságot a bejelentkezéshez, így a károkozó a haszon egy részét magánál tarthatja. *Opt-in* esetben a csoport (feltéve, hogy helyesen állapítják meg a kár mértékét) elvonja a károkozótól a jogsérről szerzett jövedelmet. Ez esetben az emberi lustaság legfeljebb azzal jár, hogy nem mindenki jelentkezik a néhány dolláros kompenzációért, így a kártérítési alapon marad némi pénz, melynek elosztásáról vagy a jogalkotónak, vagy a bírónak rendelkeznie kell.²⁴

További fontos szempont a jogérvényesítés hatékonyságának biztosítása. A közérdeket jobban szolgálja egy gyorsabb, minden hasonló gyökerű igényt felölelő per, mint tucatnyi kisebb jogvita. A jogsértés és a kárszámítás egységessége ugyanúgy mindenkinek közös érdeke. A kartellező károkozóknak is praktikus lehet egy eljárásban lezárni a múltat, ahelyett, hogy hosszú évekig perek sokasága foglalja le jogi részlegüket és forrásait.²⁵ Az *opt-out*, amerikai mintájú csoportos perben született ítélet *res judicata* hatása hozzásegítheti az alperest a múlt „egyszer s mindenkorra” lezárásához.²⁶

Fontos a jogértelmezés koherenciájához fűződő közérdek is: a jog tartalmának tisztázását jobban segíti, ha egy lényegében azonos tényállás mentén tisztázásra váló jogkérdésben nem születnek eltérő bírósági értelmezések.

További szempont az is, hogy a hatékonyan működő magánérdekű jogalkalmazás elősegíti a védett érdekek fontosságának társadalmi tudatosítását, így adott esetben a versenyjog népszerűbbé, közismertté

válását, a versenyhez fűződő közérdek fontosságának tudatosítását.²⁷

A követendő szabályozási koncepciót az is befolyásolja, ha előre tisztázzuk a *közérdekű* (hatósági) és a *magánérdekű* (adott esetben csoportos formát öltő) jogérvényesítés kapcsolatát. Az amerikai modellben a polgári perek a hatósági eljárásnak egyfajta helyettesítői is lehetnek.²⁸ Ebben az esetben lehet indokolt akár büntető jellegű (a teljes kár összegét meghaladó) kártérítés, s a felperesi pozíciót kedvező egyéb szabályok bevezetése. Az USA-ban, ahol a magánérdekű versenyjogi perek (s ezek túlnyomó hányadát kitevő csoportos perek) adott esetben kifejezetten helyettesítik a szövetségi vagy tagállami hatósági fellépést, elismerve azt, hogy nem lehet minden versenyjogi sérelem kivizsgálására közpénzt áldozni.²⁹ Nem véletlenül mondják, hogy az amerikai jog által felvértezett antitröszt felperes sokban hasonlatos a büntető ügyben nyomozó ügyészhez.³⁰ Ez abból is látszik, hogy a szövetségi bíróságok előtt futó antitröszt perek elsősorban többségét magánfelek indítják, nem pedig szövetségi szervek.³¹ A hatósági jogalkalmazással egyenértékű erejű és jelentőségű pereskedés azért is szükséges lehet, mert adott esetben a versenyhatóság a kormányzati gazdaságpolitikához illeszkedően olyan prioritások mentén dolgozhat, amely nem vezet minden egyes potenciális versenyjogi jogsértés kivizsgálásához és elrettentő erejű szankcionálásához.³²

Egy, az 1990-es évektől számított 40 legnagyobb sikeres versenyjogi magánper feldolgozó szerint közel 20 milliárd \$-t kaptak vissza a károsultak, melynek közel fele 15 olyan per hozománya, amelyek nem szövetségi versenyhivatali intézkedés nyomán, hanem magánérdek védelmében indultak.³³ Témánk szempontjából fontos, hogy a vizsgált 40 magánérdekű per 85%-a csoportos per volt, a többit pedig nem vevők,

23 E kérdést alaposan elemzi Nagy Csongor István, i.m..

24 Lásd később ennek kapcsán az amerikai gyakorlatban kialakult *cy pres* intézményét.

25 Különösen az amerikai bizonyítási eljárás szabályai miatt rendkívül megterhelő lehet a perhez szükséges dokumentumok előkeresése, becsatolása (lásd a *pre-trial discovery* fejezetet).

26 Később majd szót ejtünk még az ítélet relatív kötő erejének lehetőségéről; amennyiben a csoportos per tárgya a ún. diffúz, vagy kollektív jog, valóban szükségszerű, hogy egy jogkérdésben egy ítélet szülessen, függetlenül a felperesek kilététől, számától.

27 Ezt emeli ki az American Antitrust Institute 2011. áprilisi, a bizottsági konzultáció kapcsán megfogalmazott álláspontja, 3.o.: „... promotes public support for the antitrust enterprise”. Jó példa erre a bevezetőben említett hitelkártya társaságos egyezség: az ismert társaságok, vagy a jelentős összegek hírértékkel bírnak, ezáltal tudatosítják a közvéleményben is a szabályok létezését és azok fontosságát.

28 A magánérdekű perek dominanciáját mutatja az American Antitrust Institute: The next Antitrust Agenda c. anyaga, 222, 228.o. (Ed. Albert A. Foer, 2008). E szerint a 2000-es évek elejére a szövetségi bíróságokon tárgyalta antitröszt perek 25:1 arányban állnak a szövetségi kormányzati fellépésekhez képest. Igaz, hogy 1978 óta a magánperetek száma csökkent, de a kormányzati beavatkozás intenzitása még ennél is jobban visszaesett. A közérdekű és magánérdekű eljárások koordinálásáról lásd: D. Rosenberg and J. P. Sullivan: Coordinating Private Class Action and Public Agency Enforcement of Antitrust Law; <http://ssrn.com/abstract=795524>. (2014. január 19.)

29 Lásd pl. „...private suits provide a significant supplement to the limited resources available to the Department of Justice for enforcing the antitrust laws and deterring violations.”; *Reiter v. Sonotone Corp.* 442 U.S. 330, 344 (1979). Európai szinten inkább csak a retorika szól erről, az eljárási szabályok nem tükrözik a kártérítési perek egyfajta kiegészítő szankció jellegét, jóllehet ha egy vállalkozás ma versenyjogi jogsértés kockázatelemzést végezne, akkor a várható bírságok mellett a várható kártérítések összegét is a mérleg serpenyőjébe kell raknia. Ettől azonban az európai eljárási minták, az amerikaiaktól eltérően, nem teszik a felperest egyfajta „privát ügyész” szerepkörbe.

30 „...the plaintiff asserting his rights under the Act has been linked to a private attorney-general who protects the public's interest”. *Mitsubishi Motors*, 473 U.S. 635.

31 A legfrissebb statisztika szerint a kerületi bíróságoknál 762:12 a magán/szövetségi antitröszt keresetek aránya. Lásd: <http://www.uscourts.gov/Viewer.aspx?doc=/uscourts/Statistics/FederalJudicialCaseloadStatistics/2013/tables/C02Mar13.pdf> (2014. január 20.).

32 Az USA-ban közismert, hogy a republikánusok a piacban és a vállalkozásokban jobban bízó, kevésbé aktív antitröszt politikát folytatnak, amely mellett mind a tagállami főügyészek, mind a csoportosan pereskedők nagyobb mozgásteret kapnak.

33 *Rober H. Lande & Joshua P. Davis*: Benefits From Private Enforcement: An Analysis of Forty Cases; 42 U.S.F.L. Rev. 879, 891 (2008).

hanem versenytársak kezdeményezték. A jelentős vévői, illetve fogyasztói perek tehát mindig csoportos igényérvényesítés alakját öltik.

Az EU-ban is fontos kérdés lenne a versenyjogi szabályok kikényszerítésének két módja, a versenyhatóságok által képviselt közérdekű és a sérelmet szenvedett vállalkozások, fogyasztók által működtetett magánérdekű jogérvényesítés közötti kapcsolat tisztázása. A kapcsolat már csak azért is szükségszerű, mert a jogbiztonság érdekében megoldást kell arra találni, hogy egyazon versenyjogot sértő magatartást ne ítélnének meg különbözőképpen a közérdekből vagy magánérdekből jogot alkalmazó hatóságok, illetve bíróságok.³⁴

A közérdekű és magánérdekű jogérvényesítés viszonya tehát jelentősen meghatározza a csoportos perek kapcsán kialakítandó eljárési szabályokat. Amennyiben a kártérítési perek³⁵ versenyhivatali, ideértve mind az EU Bizottság, mind a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) mind más EU tagállam vagy akár más ország antitörzst hatóságát, döntések után indulnak (ún. *follow on* perek), úgy a felpereseket nem szükséges különlegesen erős bizonyítási jogosítványokkal felruházni. Ha azonban e pereknek inkább kiegészítő, követő mintsem önálló szerepet szán a jogalkotó, akkor valóban kevesebb érv szól az amerikai modellben látható erős felperesi jogosítványok kodifikációja mellett.

Az uniós politika átgondolatlanságát mutatja, hogy az EU versenyjogi kártérítési irányelve³⁶ mintha inkább az utóbbi megoldást preferálná (s egyben választatná a tagállamokkal), amikor is viszonylag erős, az amerikai *discovery procedure*-hoz hasonlatos jogokat ad a felperes kezébe. A többi releváns jogi dokumentumból azonban éppen ellenkező irány tűnik ki.³⁷ Nincs tehát világos koncepció a közérdekű hatósági és a magánérdekű polgári peres jogérvényesítés kapcsolata tekintetében, ami bizonytalanságot okoz a csoportos perek tagállami szabályozása tekintetében is.

IV.

Az amerikai antitörzst csoportos perek szabályai

1. Az első szabályok és csoportos perek

A vállalatok közötti versenykorlátozásokat tiltó antitörzst jog és a versenyjogi igények csoportos perlekedés egyaránt *common law* eredetű. A XVII. sz. végén az *equity* alapon döntő angol *Court of Chancery* munkálta ki a *Bill of Peace* szabályt, amely szerint, ha a pertársaság nem volt praktikus, akkor egy személy a hozzá hasonló helyzetű személyek nevében is perelhetett egy közös tény vagy jogkérdés tisztázása érdekében, a bíróság döntése kötelező volt a csoport tagjaira, akár részt vettek a perben, akár nem.³⁸ Az USA Legfelsőbb Bírósága, követve a *common law* hagyományokat, 1853-ban ismerte el egy egyházi vagyonjogi perben a csoportos per kivételes lehetőségét,³⁹ majd mintegy száz évvel ezelőtt került kodifikálásra.⁴⁰

1938-ban fogadta el a Kongresszus a 23. szabályt, az azonban egészen 1966-ig nem szólt arról, hogy az *opt in* vagy *opt out* módon kell hogy működjön a csoportképzés. Másként fogalmazva, nem volt tisztázott csoportos per esetében a *res judicata* kérdése.⁴¹ A gyakorlatban az a szabály alakult ki, hogy az egyén megvárhatta, hogyan alakul a per, s elegendő volt a végső szakban bejelentkeznie, tehát lényegében az *opt in* megoldás terjedt el.⁴²

Az első versenyjogi csoportos per – a hatvanas évek elején – a General Electric és társai áregyeztetéséről szólt.⁴³ A *villamossági berendezések* ügyében először szövetségi büntetőjogi felelősségre vonásra került sor, húsz vádirat alapján négy esküdtszéki ítélet született, melyben a bírók börtönbüntetéseket mellett 29 cégre 1.9 millió \$ pénzbüntetést, továbbá 45 személyre

34 Erre sor kerülhetne oly módon, hogy egy versenyhatóság csak a közérdekből kiemelten fontos, nehezen feltárható jogsértésekben indít eljárást, azokban a jogvitákban, ahol várhatóan, vagy akár már ténylegesen is folyik pereskedés, maga nem indítana eljárást (legfeljebb más eszközökkel, *amicus curiae*-ként támogatná a bíróság munkáját). Ennek a lehetősége a magyar jogrendszerben is adott, bár olyan esetről nem tudunk, amikor a GVH kartell gyanúja esetén közérdek hiányból állt volna el az eljárás megindításától, mintegy ráhagyatkozva az érintett károsultak pereskedési kedvére.

35 A magánérdekű pereskedés ennél szélesebb fogalom, a gyakorlatban azonban kártérítési igény esetén várhatók csoportos perek.

36 Az Európai Parlament és a Tanács 2014. november 10-én elfogadott irányelve a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról. http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/proposed_directive_en.html (2014. december 7-i letöltés).

37 Az Európai Parlament 2012. februári határozat csak szigorú megköötésekkel és cseppet sem USA-barát megközelítéssel deklarálta a csoportos perek szükségességét (2012. február 2-i határozat, 2011/2089(INI), különösen annak 21. pontja). Az európai csoportos perek alapvetően *follow-on* jellegűek lennének, amely szintén egy érv lehet amellett, hogy nincs szükség az amerikai mintázó, felperesi pozíciót erősítő szabályokra. Anélkül, hogy kifejtene annak hiányosságait, a határozat rögzíti, hogy Európának tartózkodnia kell az USA-stílusú csoportos per bevezetésétől, mivel az az európai jogi hagyományokkal ellentétes. Lásd erről bővebben e tanulmány bővített változatát.

38 *Fabio Polverino*: A class action model for antitrust damages litigation in the European Union, 3.; (2006) letölthető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=927001 (2014. január 19.). A középkori angol csoportos perekről lásd: *Stephen C. Yeazell*: From medieval group litigation to the modern class action (Yale University Press, 1987).

39 *Smith v. Swormstedt*, 57 US (16 How.) 288 (1853)

40 Federal Equity Rule 38 (1912).

41 *Gidi i.m.*, 386-387., megjegyezve, hogy e múltbeli bírói bizonytalanság miatt mondta ki az 1966-os módosítás, hogy az ítélet attól függetlenül kötelező a csoport tagjaira, hogy az számukra kedvező, vagy kedvezőtlen.

42 Lásd pl. *Chrapliwy v. Uniroyal, Inc.*, 71 F.R.D. 461, 463 (N.D. Ind. 1976)

43 *Atl. City Elec. Co. V. Gen. Elec. Co.*, 226 F. Supp. 59, 60-61 (S.D.N.Y. 1964). Az ügyben egyébként felmerült a *passing on defence* is, de itt még a bíróság amellett foglalt állást, hogy az alperes a csoportos per elkerülése érdekében nem hivatkozhat arra, hogy a felperesek legalább részben áthárították a költségeik emelkedését a végső vevőkre.

egyéni pénzbüntetést szabtak ki. A neheze azonban csak ez után következett a GE számára: 1500 követő kártérítési per indult, 1964-re az akkor már 1800-as nagyságrendű igény 90%-a került rendezésre, 160 millió \$ összegben.

A csoportos perekkel kapcsolatban felmerült kifogások rendezése érdekében 2005-ben fogadták el a *Class Action Fairness Act*-ot (CAFA),⁴⁴ amely az előbb említett szövetségi polgári jogi eljárási szabályokat módosította. A CAFA egyebek között felhívta a bírót, hogy mielőbb alakítsanak ki *best practice* szabályokat.⁴⁵ A bírói kézikönyv is hangsúlyozza, hogy egyszerű csoportos per nem létezik: az eljáró bíróra mindig nagy felelősség hárul kiszűrni az inkompetens felperesi képviselőket, ellenőrizni az egyezés tartalmát, illetve a kért ügyvédi munkadíj összegének tisztességét.⁴⁶

2. A csoportos per hatályos szabályai

A csoportos perhez jelenleg számos feltétel együttes fennállását kell bizonyítani a felperes ügyvédjének:⁴⁷

- olyan számos tagból áll a csoport, hogy nem praktikus a pertársaság (*joinder*) intézménye;
- a csoport tagjait összekötő közös tény- és jogkérdések állnak fenn;
- a megnevezett felperesek⁴⁸ kérelmei, illetve védekezése tipikus a csoport tagjai szempontjából;
- a megnevezett felperesek tisztességesen és megfelelően fogják képviselni a csoportot.

E négy feltételt szokás angolul röviden *numerosity*, *communality*, *typicality* és *adequacy* néven összegezni, azaz számosság, közösség, tipikusság és adekvátság. Az első feltétel kapcsán nem kell azt bizonyítani, hogy a pertársaság teljesen kivitelezhetetlen lenne. Nincs számszerű előírás sem a tagok számára nézve, s az sem probléma, ha pontosan nem is számszerűsíthetők a felperesek.⁴⁹ A közösség kapcsán fontos kérdés az USA-ban a közvetlen és közvetett vevők perképessége (*passing on defence*, áremlés továbbadására alapuló védekezés). A harmadik feltétel esetében az a lényeg, hogy a megnevezett felperesek és a „névtelen” csoporttagok érdekei, főbb érvei között azonosság áll-

jon fenn. A tipikusságot nem zárja ki, hogy a vevők különböző helyzetűek, káruk nagyságrendje eltérő. Nem alakulhat meg azonban a csoport, ha abban nem csak azonos helyzetű felek vannak, hanem pl. egy vertikális értéklánc különböző szintjein álló, eltérő érdekű károsultak egyszerre perelnének.⁵⁰

A további feltételeket rögzítő 23(b) szakasz szerint a csoport fenntartásához folyamatosan fenn kell állnia a 23(a) négy feltételének, továbbá az ott felsorolt három eset közül legalább egynek. Antitröszt ügyekben ezek közül a harmadik, a 23(b)(3) kitétel a leginkább releváns: a csoporthoz fűződő tény, vagy jogkérdések lényegesebbek legyenek, mint a tagok egyéni problémái, kérdései (*predominance*), és a csoportos per legyen a lehető legjobb megoldás a jogvita tisztességes és hatékony tisztázására (*superiority*). Ennek eldöntéséhez a törvény négy támpontot sorol fel:

- érdekeltek lehetnek-e a csoport tagjai különálló perek vitelében
- a csoport tagjai a jogsértés kapcsán indítottak-e már pereket
- kívánatos-e a jogvitákat egyetlen fórum előtt összevonni és
- mennyire nehéz megszervezni a csoportos jogvitát.

A predominancia feltétele általában teljesül, ha rendelkezésre áll a jogsértést mutató általános, minden csoporttag esetére releváns bizonyíték.⁵¹ A csoportos per alkalmazását nem zárja ki az, hogy a kár mértéke az egyes csoporttagoknál eltérő. Némileg hasonlatosan az európai kárvélelemhez, egy amerikai fellebbviteli bíróság ítélete szerint árkartellnél a kár létezéséhez elegendő bizonyítani, hogy a normál piaci árakhoz képest magasabb árak érvényesültek a piacon, s hogy a felperes a kartell időszaka alatt vásárolt a termékből.⁵²

A fogyasztók széles körét érintő antitröszt ügyekben a csoportos perlés a legtöbb esetben vitán felül a legjobb megoldás (*superiority*), mivel az egyénenként kis mértékű kárösszeg és a közgazdasági bizonyítás⁵³ nehézségei az egyéni, vagy pertársaság szintű jogvitát életszerűtlenné teszi. E körben a bíróság költség/haszon elemzést is végezhet. Elbukhat a csoport létrehozása, ha kiderül, hogy azonos kérdésben többen már önállóan egyéni pert indítottak.⁵⁴

44 Pub. L. No. 109-2, 119 Stat. 4 (2005)

45 Ennek keretében tették közzé a Federal Judicial Center *Barbara J. Rothstein & Thomas E. Willging: Managing Class Action Litigation: A Pocket Guide for Judges* c. művének harmadik kiadását (2010); elérhető: [http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/ClassGd3.pdf/\\$file/ClassGd3.pdf](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/ClassGd3.pdf/$file/ClassGd3.pdf), (2013. november 4.).

46 Bírói kézikönyv, *ibid.*, 1-2.

47 Federal Rules of Civil Procedures 23 (a) és 23(b)(3).

48 „Named plaintiffs”: azok a felperesek, akik név szerint szerepelnek a perben. A meg nem nevezett (akár százezres, vagy milliós nagyságrendű) felperesekhez képest több teher hárul rájuk, melynek ellentételezéseként magasabb kompenzációba részesülnek.

49 A gyakorlatban nem nagyon találunk 30-40 főnél kevesebb csoportos perre példát.

50 *Methionine Antitrust Litigation*, 204 F.R.D. 161, 167 (N.D.Cal. 2001), csoport jóváhagyásának megtagadása. Ilyen esetekben az érdekcsoportonkénti külön-külön csoportképzés a szokásos megoldás.

51 Lásd pl. *Vitamins antitrust litigation*, 209 F.R.D. 251, 262 (D.d.C. 2002.).

52 Ezt szokás „Bogosian short-cut”-nak is hívni: *Bogosian v. Gulf Oil Corp.*, 561 F. 2d 434, 454 (3rd Cir. Jan. 9. 2004).

53 Magánérdekű antitröszt perek 80%-ában került sor egy 2002-es felmérés szerint szakértői vélemény beadására. Ennek költsége is fontos tényező a csoportos perlés mellett. Lásd: *ABA Antitrust Class Actions Handbook*, i. m. 193-194.

54 *ABA Antitrust Class Actions Handbook*, 129.

Megemlítenő még a 23(b)(1)(a) szerinti csoport is, amikor annak a veszélye áll fenn, hogy az egyes csoporttagok vonatkozásában különböző fórumok a másik oldal (tipikusan a jogsértő alperes) vonatkozásában eltérő magatartásokat írnának elő. Ebben az esetben, éppen az egységesség biztosítása érdekében, nem lehet élni az *opt out* lehetőségével sem, azaz lényegében kötelező a csoporttagság.⁵⁵

V.

Az USA-gyakorlat főbb pillérei

1. A csoportjövahagyó végzés

Az tisztességes eljárás és a perhatékonyság két elve közötti egyensúlyozás egyik fontos garanciális szabálya, hogy a csoport megalakulásához bírói hozzájárulásra (*certification*) van szükség. A bírói kontroll komolyságát mutatja, hogy manapság nagyjából minden ötödik csoportalakítás iránti kérelmet fogadják csak el a bíróságok.⁵⁶

A döntés joghatása abban áll, hogy körvonalazza azt a személyi kört, akik később jogosultak lesznek a kártérítésre, akiket bekerülnek az értesítendő személyek közé, illetve akiket a *res judicata* révén kötni fog a csoportper ítélete.

A csoport jóváhagyása a gyakorlatban „fél győzelem” a felpereseknek: a bírói végzés olyan nagy nyomás alá helyezi az alperest, melynek eredményeként nyitottabb lesz az egyezséggel történő mielőbbi vitalezárásra.⁵⁷

A bíró e szakban egyebek között azt vizsgálja, hogy a csoport tagjait érte-e kár, azt azonban nem kell feltétlenül összezszerűsíteni.⁵⁸ Az nem teljesen tisztázott, hogy azt kell-e bizonyítani, hogy a csoport minden egyes tagja, vagy legalábbis egy bizonyos többsége károsult-e. E leszűkítő értelmezés alapja az lehet, hogy a 23(b)(3) szabály szerint azt kell bizonyítani, hogy a közös kérdések dominálják-e a pert, nem pedig azt, hogy csak és kizárólag közös kérdések vannak terítéken. Antitröszt ügyeknél a közös, domináns kérdés az szokott lenni, hogy az alperes magatartása versenykorlátozó volt-e vagy sem. Egy következő közös

kérdés lehet, hogy a jogellenes magatartás okozott-e kárt. Végül, a kár pontos mértéke valóban igényelhet egyedi problémák kezelését, de ettől még nem ez lesz a per domináns kérdése (ezzel ellenkező megközelítés esetén lényegében ellehetetlenülnének az antitröszt csoportos perek).⁵⁹

Amennyiben az egyedi, kárösszeghez fűződő kérdések nem dönthetők el a csoportos perben, a bíró akár dönthet eleve különböző alcsoportok létrehozásáról, vagy – megszüntetve a csoportként kezelést – tájékoztatja a károsultakat, hogy hogyan, milyen egyedi eljárásban szerezhettek érvényt konkrét igényüknek. Nem ritka eset, hogy egyetlen károkozó magatartás nyomán több felperesi csoport alakuljon. Például, egy folyó, vagy tenger szennyezés esetén más természetű és összegű kár éri a halászokat, mint az idegenforgalmi bevételektől eselő vendéglősöket és szállaskiadókat. Ezek esetében a jogsértő magatartás és a kár közötti okozati kapcsolat is eltérő bizonyítást igényelhet, ami elég indok ahhoz, hogy a bíró különböző felperesi csoportokat hagyjon csak jóvá.

Antitröszt ügyekben a csoport definíciója azon személyekre terjed ki, akik az alperesektől a megnevezett árut adott időszakban kivásárolták. Általában azt is körülírják, hogy kik nem tagjai a csoportnak, így különösen, akik más csoportban érintettek, akik egyedül perelnek, akik tisztviselői az alperesnek, vagy bizonyos tagállamok lakosai.

Az USA-ban a bíró döntheti el, hogy a csoport megnevezett felpereseit képviselő ügyvéd kellően képzett és elegendő gyakorlattal rendelkezik-e a csoport érdekeinek képviselésére. Nagy jelentőségű és méretű csoportos pereknél gyakori, hogy több ügyvédi iroda is verseng a vezető ügyvédi címért. E helyzetben az ügyvédek feloszthatják egymás között a feladatokat – és persze a költségeket. A bírónak ilyenkor feladata lehet megvizsgálni, hogy nincs-e az indokoltnál több ügyvéd foglalkoztatva, a nagyobb költségek ugyanis csökkentik a károsultaknak jutó összeget. Megállapodás hiányában a bíró feladata kijelölni a pert vezető ügyvédi irodát.⁶⁰ Van arra is példa, hogy versenyeztetéssel választják ki az ügyfelekre nézve legkedvezőbb ajánlatot tevő ügyvédet.

A csoport jóváhagyása előtt is dönthet a bíró a kereset elutasításáról vagy egy *summary judgment*-et⁶¹ in-

55 Idevágó példa az amerikai kosárlabda szervezését, a játékosok és klubok viszonyát forradalmasító *Oscar Robertson v. NBA* jogeset (556 F. 2d 682, 685 2d Cir. 1977). Hat év előkészítés után, az idő- és költségigényes előbizonyítást követően, nem sokkal a tárgyalás előtt született meg ez egyezség a játékosok képviselői és az NBA, valamint a csapatok között, amely azon túl, hogy átírta a játékosok jogaira vonatkozó korábbi szabályokat, mintegy 479 játékosnak 4,9 millió USD kártérítés kifizetéséről is szólt.

56 *Thomas E. Willging & Shannon R. Whetman*: Attorney Choice of Forum in Class Action Litigation; 81 Notre Dame L. Rev. 635-36. (2006). A tanulmány szerint az 1994 and 2001 között állami bíróságokon beadott keresetek 22%-ban, szövetségi bíróságokon az esetek 20%-ában hagyták jóvá a csoport megalakulását.

57 Van olyan nézet is, amely szerint a csoport jóváhagyása olyan jelentőségű döntés, amely visszaélésekhez vezethet felperesi oldalon. Ezel szemben érvel: *Charles Silver*: “We’re Scared to Death”: Class Certification and Blackmail, In: 78 N.Y.U. L. Rev. 1357 (2003).

58 *Visa Check/MasterMoney Antitrust Litig.*, 280 F.3d 124, 140 (2d Cir. 2001)

59 *Bell Atl. Corp. v. AT&T Corp.*, 339 F.3d 294, 306 (5th Cir. 2003)

60 Ebben a később hivatkozott kézikönyv szerint szerepet játszhat az is, ha a bíró előre, zárt borítékban bekéri az ügyvédektől a javasolt és valószínűnek tartott munkadíj és költségbecslésüket, id. mű 8. Lásd továbbá az ABA Class Actions Handbook, 129-134.

61 *Ibid*, 9. A *summary judgment* lényege, hogy valamelyik fél (tipikusan az alperes) kérésére a bíró a rendelkezésre álló irati bizonyítékok alapján megállapítja, hogy a tények nem alapozzák meg a felperesi kérelemben foglaltakat (azaz nincsenek részletes bizonyításra szoruló té-

dítványozó kérelmekről, sőt, a már hivatkozott bírói kézikönyv kifejezetten ezt ajánlja a bírák részére. A csoport megalakulása előtti egyezség jóváhagyása esetén a bírói döntésre kihatással van a csoporttagok értesíthetősége. Nem optimális megoldás az *opt-out* csoportos perlés, ha a tagok nagy hányadának elérésével értesítésével járó költségek aránytalanul nagyok az egyezség összegéhez képest.⁶²

Ha a vitázó felek már e szakaszban eljutnak az egyezségig, akkor arra is van mód, hogy ne peres csoportot (*litigation class*), hanem egyezséget kötő csoportot (*settlement class*) hagyjon jóvá a bíró.

2. Értesítés a csoport megalakulásáról, opt out döntés

Akár „beszavazós”, akár „kiszavazós” megoldást választ is a jogalkotó, alapvető fontosságú, hogy a versenyjogi jogsértés károsultjai, a peres csoport tagjai információt kapjanak arról, hogy őket is érintő ügyben csoportos per indult. A tájékoztatásnak tartalmazni a kell azt a figyelmeztetés, hogy az érintettek jogviszonyaira is kiható döntés fog születni és jogukban áll úgy dönteni, hogy inkább nem vesznek részt a csoportban (*opt out*). Az értesítés funkciója az érintettek jogait védeni, nem pedig a csoportnak, vagy éppen az azt vezető ügyvédi irodának reklámot csinálni.⁶³ Az alperesek észrevételt fűzhetnek az értesítéshez, s végül a bíró hagyja jóvá annak tartalmát.

Az értesítés optimális formája is gyakran vita tárgya. A kérdés az, hogy milyen módszerrel lehet a lehető legtöbb, ideális esetben valamennyi érintett figyelmét felhívni a készülő perre. A bírói kézikönyv szerint az ideális „célba jutási aránynak” 70-95% tekinthető.⁶⁴ Amennyiben a károsult személyek kiléte ismert és nincsenek túl sokan sem, elvárt az egyedi, levél útján történő tájékoztatás. Ha viszont sokan vannak a potenciális károsultak, vagy előre nem azonosíthatók, úgy a sajtó útján történő informálás a szokásos. Az értesítésnek fontos kihatása van az *elévülési időre*. A hiányzó csoporttagok vonatkozásában az elévülés nyugszik, amíg a bíró nem dönt a csoport jóváhagyásáról. A csoport megalakulását követő kiválásról döntő károsult

szempontjából újból telni kezd az elévülési idő. Az értesítést követően a tapasztalatok ritka a csoportból való kiválás.⁶⁵ Minél kisebb az egy főre jutó kár összege, annál nagyobb a valószínűsége, hogy a csoport egyben marad – erre jó példa éppen a fogyasztóvédelmi, illetve fogyasztókat érintő versenyjogi ügyek. Ha közvetlen vevők perelnek, akkor sor kerülhet kiválásra, hiszen előfordulhat, hogy a tartós üzleti kapcsolat fenntartása érdekében egyes nagyobb vevők más megoldással szeretnék a jogvitát lezárni.

3. Az egyezség jóváhagyása

A csoportos perek jelentős része nem jut el esküdt-széki tárgyalásig és ítélethozatalig, hanem egyezséggel zárul. Ebben szerepet játszhat a versenyjogi esetekben irányadó háromszoros kártérítés intézménye is: erősen arra ösztönzi az alperest, hogy a kár „egyszeri” összege körüli mértékű kárpótlásban állapodjék meg a felperesekkel.

A csoportos perek azért vonzóak az ügyfelek számára, mert kockázat nélkül juthatnak hozzá, igaz nem mindig nagy összegű pénzhez, csekkhez, vagy egyéb kompenzációhoz (pl. vásárláskor kedvezményt adó kuponokhoz). A perben meg nem jelenő csoporttagok egyetlen teendője, hogy ha elfogadják az egyezség feltételeit, néhány percet rászánva kitöltenek egy igénybejelentő ívet.⁶⁶

A csoportos perben született egyezség a hagyományos perekhez képest sajátos problémákat vet fel, ami aktívabb bírói szerepvállalást tesz szükségessé. Könnyen belátható, hogy az alperes vállalkozás és a felperes ügyvédje között erős anyagi érdekazonosság áll fenn. Az alperesnek mindegy, hogy a per lezárására félretett pénzösszeg az ügyvédhez, vagy a károsultakhoz jut-e. Az ügyvéd pedig abban érdekelt, hogy munkája eredményeként mielőbb és minél nagyobb, a költségeit meghaladó bevételhez jusson. A csoportos perek egyezségei abban különböznek a hagyományos perek-től, hogy itt a károsultak tömegét képviselő ügyvéd lényegében egymaga tárgyal a károkozással „vádolt” vállalkozással.⁶⁷ Az ügyfelek túlnyomó többségének

nyek és egyértelmű, hogy kinek van igazsága). Ezzel elkerülhetővé válik nemcsak maga a tárgyalás, hanem az azt megelőző, költséges és hosszadalmas bizonyíték feltárási eljárás (*discovery*, lásd később). A *Federal Judicial Center* adatai szerint minden második ítélettel záruló per esik e kategóriában, 70%-ban alperese a kérelmezője, s kb. a kérelmek 40%-a jár sikerrel – *Report on Summary Judgment Practice*).

62 Judges' Class Action Notice and Claims Process Checklist and Plain Language Guide, 2010. [http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/NotCheck.pdf/\\$file/NotCheck.pdf](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/NotCheck.pdf/$file/NotCheck.pdf) (2014. január 19.)

63 Ez akkor is elvárás, ha az értesítés szövegére a felperesi ügyvéd tesz javaslatot és annak költségét is ő állja.

64 Judges' Class Action Notice and Claims Process Checklist and Plain Language Guide, 2-3.

65 *Theodore Eisenberg és Geoffrey P. Miller* kutatása szerint ez az arány mindösszesen 0,1%. Lásd: *The Role of Opt-Outs and Objectors in Class Action Litigation: Theoretical and Empirical Issues*, 57 Vand. L. Rev. 1529 (2004).

66 A csoportos fajt tisztessége kapcsán arra is ügyelni kell a bírónak, hogy az igényérvényesítéssel járó adminisztrációs teher ne legyen túlzott, tekintettel az érintett áru jellegére, illetve a kompenzáció összegére. Egy tíz oldalas kérdőívet, megtűzdelve különböző polgári és büntetőjogi „fenyegetésekkel” nagy valószínűséggel kevesen töltöttek ki 3-5 dollár bevétel reményében. Hétköznapi fogyasztási cikkeknel gyakran blokkot sem kérnek az igény jogosságának igazolásához, de pl. gyógyszereknél, vagy gépjárműnél a termék jellege, illetve értéke alapján elvárható valamiféle bizonylat felmutatása (előbbinél általában a gyógyszertertől, vagy a biztosítótól kérhető igazolás az áru megvásárlásáról).

67 Így fordulhatnak elő olyan esetek, amikor a felperesi csoport ügyvédje a maga számára magasabb díjat tárgyal ki az egyezség során, ha a csoporttagok kupon formában jutnak kompenzációhoz (nem pedig szintén készpénzben).

nincs érdemi beleszólása, legfeljebb ellenezhetik az egyezséget, vagy elhagyhatják a csoportot. A csoportos egyezség mindig bírói jóváhagyáshoz kötött, akár a csoport „bejegyzése” előtt, akár azután kerül rá sor. Van olyan ítéletben foglalt felfogás is, amely szerint a bíró mintegy a csoportos pereknél a távollevő *károsultak gondnokaként* kell, hogy eljárjon.⁶⁸

Az egyezség bírónak való megküldését követő 10 napon belül minden alperes köteles értesíteni a szövetségi és azon tagállam igazságügyi minisztériumát, ahol valamely csoporttag lakik.⁶⁹ Ily módon e szervek becsatornázzák véleményüket az egyezség tisztességességéről tartott meghallgatásra. A bíró ezen kívül javasolhatja más potenciálisan érintett ügynökség értesítését is, különösen a versenyjogi ügyekkel is foglalkozó *Federal Trade Commission* szerepel gyakran a címzettek között.

Az egyezségi megállapodás gyakran szól egy információs honlap létrehozásáról.⁷⁰ A tisztességes egyezség szempontjából különösen fontos a csoport tagjainak jutó kompenzáció módjáról és összegéről, valamint az ezzel arányos ügyvédi díj mértékéről állást foglalni. A CAFA kifejezetten megtiltja, hogy amennyiben a kompenzációra kuponok formájában kerül sor, a fel nem használt kuponok összegével az ügyvéd gyarapodjék, vagy bármilyen más módon kihatással legyen az ügyvédi díj meghatározására.⁷¹ A kuponos megoldásnak egyébként az is hátulütője lehet a készpénzfizetéssel szemben, hogy az a jogsértést okozó vállalkozástól való későbbi vásárlásokkor válthatók be, végső soron a károkozó forgalmát gyarapítva.

A *Schwartz v. Dallas Cowboys Football Club, Ltd.* ügy⁷² érdekesség, a csoporttagok óriási, 1.8 milliós száma mellett az egyezség szigorú bírói kontrolljának egyik mintapéldája. A felperesi csoport tagjai, akik 1994 óta az USA-ban a National Football League-től vasárnapi tévés közvetítéseket vásároltak, árukapcsolásként azt kifogásolták, hogy a vasárnapi meccseket csak más napokon játszott mérkőzések megvásárlása esetén nézhették meg. Az egyezség keretében az alperes liga kész volt vállalni, hogy a következő idényre lehetővé teszi egyhetes műholdas csomagok megvásárlását is, továbbá létrehoz egy 7,5 millió \$-os kártérítési alapot, a csoport tagjai az NFL's Internet boltjában egyszeri 10 százalékos kedvezményt kapnak legfeljebb 75 \$ összegben), 2,3 millió \$-t fizet meg a felperesi csoport adminisztrációs és tájékoztatási költségeire, végül 3,7 millió \$-t ad ügyvédi munkadíjra és költségekre. A kerületi bíróság azonban nem adta meg jóváhagyását, mert kevesellte az alap összegét, az egyezség érdemben nem tette volna lehetővé az egyes meccsek megvásárlását, s egyébként is csak egy szezonra lett volna érvényes.

Az egyezség tartalmi elemei kapcsán érdemes megemlékezni a *cy pres* esetjogban gyökerező intézményéről.⁷³ Ennek célja, hogy hasznosan, az eredeti célhoz leginkább közel eső célra fordítódjék a kompenzációs alap visszamaradt része. Vannak ugyanis egyenként olyan kis összegű kifizetések, melyek adminisztrálása nagyobb költséggel jár, mint azok összege. Ezen összeget gyakran egy non-profit, karitatív vagy éppen tudományos tevékenységet folytató intézmény kapja.⁷⁴

4. Az ügyvédi munkadíj mértéke

Az egyezség jóváhagyásának fontos eleme a megnevezett felperesek ügyvédjének járó munkadíj meghatározása. Függetlenül az ügyvédi megbízási szerződésben foglalt rendelkezésektől, a bíró ellenőrzi, hogy az ügyvédi sikerdíj és költségterítés arányosnak tekinthető-e. Már a csoport engedélyezésénél tisztázni szokták, hogy milyen módon fogja az ügyvéd díját számolni – a bíró ilyenkor mindent megtesz, hogy ennek összegét a legszükségesebbre korlátozza.⁷⁵ A mérlegre tett szempontok között szerepel az ügy komplexitása, nehézsége, az eljárás időtartama és költségei (ezekről pontos kimutatást kell a bíróság elé terjeszteni), az elért eredmény és a csoporttagokhoz jutó előny.⁷⁶

Az ügyek különbözősége miatt nehéz szokásos felperesi átlagos sikerdíjról beszélni, de elmondható, hogy annak százalékos összege a kártérítés összegének növekedésével csökken. Egy 2006–2007-es éveket megvizsgáló tanulmány úgy számolta, hogy a minden-

68 *Reynolds v. Beneficial National Bank*, 288 F.3d 277, 280 (7th Cir. 2002)

69 E szabályt a CAFA vezette be: 28 U.S.C. § 1715 (2008)

70 Egy aktuális, igaz nem versenyjogi vitában született egyezség értelmében a Ferrero működtetett egy információs honlapot: <https://nutella.classactionsettlement.com/> (2014. január 19.). Több csoportos perben is azt kérték számon a Nutella gyártóján, hogy az alaptalanul tulajdonított egészséges jelleget mogyorókrémjének. A több mint 3 millió dolláros egyezségi alaphoz üvegenként 4 USD, de összesen nem több mint 20 USD kárpótláshoz juthattak a 2008–2012 között vásárlók. A Ferrero ezen kívül több más vállalat is tett, módosította reklámjait, korrekciós címkékkel látta el termékeit.

71 28 U.S.C. § 1712, a 2008-as CAFA módosítást követően.

72 157 F.Supp.2d 561 (2001).

73 „*Cy pres comme possible*”, angol-francia jogi szaknyelvben ismert kifejezés, jelentése: a lehető legközelebb”. Lásd pl. bírói kézikönyv, ibid, 19.; *Airline Ticket Comm’n*, 268 F. 3d, 625. Továbbá: *Albert Foer: Enhancing competitiveness through the Cy pres remedy*; letölthető: http://www.antitrustinstitute.org/sites/default/files/Spring10-FoerC_041920100953.pdf (2014. december 19.)

74 Lásd pl. a Loyola School of Law keretében működő versenyjogi kutatóközpont hírlevelét, melyben beszámol arról, hogy a *cy pres*-nek köszönhetően milyen kutatást tudott lefolytatni a fogyasztóvédelmi „do not call rule” szabály gyakorlati alkalmazásáról. Lásd: http://www.luc.edu/media/lucedu/law/centers/antitrust/pdfs/publications/newsletters/fall_2013.pdf (2014. január 19.).

75 Pl. felhívja a figyelmet a szükségtelen utazásokra, vagy pl. hogy ne vezető ügyvéd folytasson jogi alapkutatásokat. Lásd Bírói kézikönyv, ibid, 33.

76 Federal Rule of Civil Procedure 26(h). ABA, ibid, 12-13. Nem az ügyvédek díjazását érinti, de ide tartozik az is, hogy arra is van néha példa, hogy a bíró a kártérítésen felül bónusszal jutalmazza az ügyszóhoz nevüket adó felpereseket is.

féle, tehát nemcsak antitröszt ügyben megítélt összesen 33 milliárd dollár kártérítés 15%-át kapták a felperesi ügyvédek.⁷⁷

A két leggyakrabban alkalmazott ügyvédi honorárium számítási módszer a megítélt kártérítés és egyéb magatartás jellegű kötelezettségek becsült pénzbeli értékének egy bizonyos százaléka, vagy az általában szokásos ügyvédi óradíj összege felszorozva az ügyre fordított órák számával.⁷⁸ A százalékos módszer esetében, éppen a díj tisztességeségének érdekében össze szokták hasonlítani azt a ténylegesen végzett munkórak után járó díjazás alapján felszámítható körülbelüli összeggel.

Az ügyvédi munkadíj mértékét befolyásoló egyik tényező, hogy a per mennyire épül kormányzati fellépésre. Kisebbségi díj jár méltányos, ha egyszerű követő ügyről van szó, mintha a felperesi ügyvéd maga „nyomozta” ki a jogsértést.⁷⁹ Például a *First Databank* ügyben⁸⁰ az FTC számításai szerint 25 ezer munkaórát töltött el a versenykorlátozó fúzió vizsgálatával, mielőtt azt egyezséggel lezárta, 400 dobozni iratot átnézve, 40 adatkérő végzés küldött ki, 20 meghallgatást és 60 interjút vett fel. Éppen ezért ebben az ügyben az ügyvédi díj alapját az képezte, hogy a kormányzati egyezsége túlmenően mekkora összeghez tudta az ügyvéd a csoportot juttatni. Ez a jogeset egyben jó példa a tisztességtelen magas ügyvédi munkadíj lehetőségére is. A csoportot képviselő ügyvéd ugyanis az FTC által kitárgyalt 16 millióhoz további nyolc milliót harcolt ki, s 30%-os díjának alapjául a 24 milliót kérte megállapítani. Az FTC beavatkozását követően a bíró viszont csak a 8 millió \$-t vett alapul.

Érdekesség, hogy a tisztességeség védelmére szakosodott szervezetek is megtámadhatják az elsőfokú egyezséget jóváhagyó végzést. Egy ilyen fellebbezés nyomán született friss másodfokú ítélet rávilágít a csoportos perekben gyakori érdekkonfliktusokra, de egyben példázza azt is, hogy körültekintő bírói kontroll mellett lehet orvosolni a hibákat.⁸¹ Posner bíró, a jelenleg hivatalban levő talán legismertebb antitröszt szakember által jegyzett, helyenként az elsőfokú bíró és a felperesi ügyvédet nem kímélő ítélete⁸² a csoporttagok érdekeinek védelme miatt helyezett hatályon kívül egy elsőfokú döntést, rámutatva az egyezséget jóváhagyó bíró „gondnoki” szerepének fontosságára.⁸³

Az alperes glükózamin diétás étrend kiegészítőket forgalmazott, a felperesi csoport szerint megtévesztő reklámállításokat alkalmazva. A több helyen folyó pereket a „globális béke” érdekében országos egyezséggel zárták le, melyet módosítva ugyan,⁸⁴ de az elsőfokú bíróság jóvá is hagyott. A Rexall e szerint 5.63 millió dollárt fizet ki, melyből 1,93 millió a csoportot képviselő ügyvédet illet díjként, továbbá közel 180 ezer dollárt az ügyvédi költségek fedezésére. A költségek egyébiránt tartalmazták már az ügyvédi munkórak, a titkárnők idejét és az ügyvédi iroda használatából fakadó „költségeket” is.⁸⁵ A pénzalap összegét csökkentette még a csoport működtetésével kapcsolatos kiadásokra, így pl. a tagok értesítésére szánt 1,5 millió \$, továbbá egy ortopédiai kutatóintézetnek szánt 1,23 millió adomány. Így összesen 865 ezer \$ maradt a 30 245, kártérítési igényt ténylegesen beadott vásárlónak. A hat nevesített felperes fejenként 5 ezer \$ kompenzációra számíthatott.

Posner bíró szerint az elsőfokú bíróság kalkulációja azért volt hibás, mert az ügyvédi munkadíjat nem a csoporttagok nettó bevételével vetette össze, hanem a költségek fedezetét is tartalmazó teljes kompenzációs alappal.⁸⁶ Az sem volt szerencsés, hogy az egyezés kimenetelét 4,72 millió potenciális vevővel számolta, nem pedig az egyenként 3 \$-os igényt benyújtók jóval kisebb számával.⁸⁷ Posner bíró sokallta az első fok al-

77 Brian T. Fitzpatrick: An Empirical Study of Class Action Settlements and Their Fee Awards, In: 7 J. Empir. Leg. Stud. 811. Hasonló eredményre jut antitröszt ügyek kapcsán a már idézett *Lande & Davis* kutatás is, i. m. 902-903.

78 Ezt nevezik *loadstar calculation*-nak.

79 Ennek ellenkezője olvasható ki a később még hivatkozott e-book antitröszt perből: itt az egyezséget jóváhagyó bíró az ügyvédi munkadíj mértéke kapcsán azt írja végzésében, hogy figyelembe vette az ügy összetettségét, nehézségét, hogy egyezés hiányában sok évig tartó, bizonytalan kimenetelű pereskedés folytatódna. Tette ezt annak ellenére, hogy a kormányzat keresetére egy másik bíró néhány hónappal már megállapította az Apple és öt kiadó jogsértését (igaz, hogy az első fokú ítéletet megfellebbezték).

80 *In re First Databank Antitrust Litigation*, 209 F. Supp. 2d 96, 97 (D.D.C. 2002).

81 Nick Pearson, et al v. NBTY, Inc. et al, Nos. 14-1198, United States Court of Appeals, Seventh Circuit, decided November 19, 2014. <http://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca7/14-1198/14-1198-2014-11-19.html> (2014. december 6.).

82 „But realism requires recognition that probably all that class counsel really care about is their fee...” Ítélet 5. o.

83 „... district judge as a fiduciary of the class, who is subject therefore to the high duty of care that the law requires of fiduciaries”. Ítélet 2. oldala, hivatkozva a *Reynolds v. Beneficial National Bank* ügyet, 288 F. 3rd 277, 280 (7th Cir. 2002).

84 Az előzetesen jóváhagyott egyezés még 4,5 millió USD ügyvédi díjról szólt, azzal, hogy a felperes vállalta, hogy ezt meg nem haladó ügyvédi díjat nem fog kifogásolni („*clear-sailing agreement*”).

85 E mellett ennek terhére számolták el a szakértők, a fénymásolás, Westlaw kutatás és PACER (Public Access to Court Electronic Records) hozzáférés költségeit.

86 Az adminisztrációs költségek ugyan részét képezik az egyezésnek, de nem jutnak el a felperesekhez, így nem vehetők figyelembe az ügyvédi díj tisztességeségének megítélésakor. *Redman v. RadioShack Corp.*, 768 F. 3rd 622, 630 (7th Cir. 2014). Ez a hiba egyébként több esetben is megismétlődött (igaz, nem mindig vezet az egyezés megtámadásához és hatályon kívül helyezéséhez). Például a GSK egyik orr spray-je kapcsán, generikus gyártó készletet piacra lépése miatt született egyezésben a bíró a 35 millió dolláros egyezségi alap teljes összegéhez képest állapította meg, hogy az annak egyharmadát kitevő ügyvédi díj (a 1,8 millió költségeken túl) nem tűnik túlzottnak. *Re Flonase Antitrust Litigation, Medical Mutual of Ohio v. Smithkline Beecham*. Elérhető: <https://flonasettlement.com/Portals/0/Documents/2013-06-19%20-%20Flonase%20-%20Final%20Order%20and%20Judgment.pdf> (2014. január 19.). Ez a per egyébiránt a közvetett vevőket tömörítette. A GSK-tól közvetlenül vásárlók egy másik egyezésben összesen 150 millióhoz juthattak.

87 Az elsőfokú bíróság azért gondolta tisztességesnek az üzletet, mert a több mint 4 millió vevőre számolt, a költségekkel együtt potenciálisan 20 millió dolláros összegnek az általa jóváhagyott 1,93 millió USD ügyvédi díj kb. a 10%-át tette ki.

tal, 538 \$/óra alapon számított munkadíjat is, mert ez nem vette azt figyelembe, hogy az egyezséggel kapcsolatos jogi munkák jelentős részét nem maga az ügyvéd, hanem annak segítő, asszisztensei végzik, jóval kisebb óradíj mellett.⁸⁸ Összességében arra jutott a másodfokú bíróság, hogy egyenként nagyon kis összegű követelésekből álló fogyasztói pereknél a nyertes ügyvédnek jutó díj nem szabad, hogy több legyen a fogyasztókhoz jutó pénzösszeg harmadánál, de legfeljebb felénél.⁸⁹ Az ítéletet záró költői kérdés nagyjából ekként fordítható magyarra: "Ugyan a csoport ügyvédje krokodilkönnyeket sírt a Rexall megtévesztő tájékoztatásai miatt, emlékeztetve arra, hogy a 12 millió vevő nagy része idős, beteg, kiszolgáltatott fogyasztó. Ennek ellenére az áldozatok egynegyede kapna nagyon szerény kompenzációt, s csak rövid időre, kis mértékben, a fogyasztói döntést triviálisan nem érintő módon módosulna a cég kommunikációja. S e sovánka előny elérése érne közel 2 millió \$ ügyvédi díjat?"

Posner bíró különösen etikátlannak tartotta azt az egyezségi kikötést, hogy az ügyvédi díjra szánt többmillióssal bíróság által kifogásolt része nem a felperesi kompenzációs alapba, hanem az alperes vállalkozáshoz kerülne vissza („*kicker clause*”). Az ítélet szerint e klauzulák akár semmisnek minősülhetnek. A másodfok azzal sem értett egyet, hogy a kutatóintézet végső soron a ténylegesen károsultak rovására jusson adományhoz. Posner bíró is elismerte a „*cy pres*” intézményének hasznosságát, ez azonban csak arra szolgálhat, hogy az osztozkodás utáni, a károsultak által vissza nem igényelt maradvány jó helyre kerüljön, viszont nem csökkentheti a károsultak számára létrehozott kompenzációs keret összegét.

VI.

A csoportos pereket befolyásoló fontosabb perjogi intézmények

1. A közvetett és közvetlen károsultak perindítási jogosultsága

Az általános európai megoldástól eltérően a Legfelsőbb Szövetségi Bíróság *Illionis Brick* döntése szerint szövetségi jogi alapon csak a *közvetlen vevők* léphetnek

fel antitröszt kártérítési igényrel, a végső fogyasztók nem, ők legfeljebb csak a jogsértés abbahagyása érdekében perelhetnek, kártérítési igényrel legfeljebb tagállami jog alapján állhatnak elő.⁹⁰ Ily módon könnyen előfordulhat, hogy szövetségi jogi alapon, szövetségi bíróság előtt indul egy csoportos per, ahol a közvetlen vevők a felperesek, míg ugyanazon jogsértés miatt tagállami jog alapján, tagállami bíróság előtt a fogyasztók, mint közvetett károsultak perelnek. A bíróságok ilyen esetben nem kooperálnak együtt érdemben, az összehangolást csak az segítheti, ha a csoportot vezető ügyvéd az alperesekkel meg tud állapodni az információk, adatok megosztásán.

2. Eljáró bíróságok

Az elmúlt évtizedekben az USA-ban problémát okozott, hogy a felperesek olyan tagállami bíróságokat preferáltak, ahol a szokások, vagy legalábbis a várakozások szerint az esküdtszékek jobbra a hazai károsultak, mintsem a más tagállami károkozó „multi” alperes javára szoktak dönteni. A CAFA elfogadását követően főszabályként már csak a szövetségi bíróságokon lehet benyújtani csoportos keresetet, akár a *Sherman Act*, akár a tagállami versenyjog képezi is annak jogalapját. Ma – a CAFA-ban meghatározott feltételek esetén – egyetlen szövetségi bíróság látja el a perelőkészítő feladatokat, akkor is, ha különböző tagállamok versenyjogi szabályaira alapozódnak is a keresetek.⁹¹

A szövetségi bírósági rendszeren belül főszabályként annak a bíróságnak van illetékessége, amelyhez az alperes kellő személyes kapcsolódási pontokkal rendelkezik.⁹² Amennyiben több szövetségi bíróság előtt is hasonló eljárások vannak folyamatban, akkor egy hét bíróból álló testület, a *Judicial Panel on Multidistrict Litigation*, a felek meghallgatása után kijelölhet egy bíróságot a perelőkészítő cselekmények lefolytatására.⁹³ Amennyiben a polgári per párhuzamosan folyik a hatósági kezdeményezésű polgári vagy büntető eljárással, tipikusan ahhoz a bíróhoz kerülnek koordinálásra a csoportos vagy egyedi kártérítési perek, aki a kormányzati ügyben is eljár.⁹⁴ Perhatékonyági szempontból különösen a *discovery procedure* egységes megszervezése, a fölösleges párhuzamosságok kiküszöbölése lényeges, az alperes számára is fontos szempont.

⁸⁸ Utal arra is, hogy ilyen esetben a bíró megtehetné, hogy külső szakértőt kér fel az ügyvédi munkadíj nagyságának megítélésére (Fed. R. Evid. 706).

⁸⁹ Ez jelen esetben 436-865 ezer USD lenne, jóval kevesebb a jóváhagyott 1,93 milliónál.

⁹⁰ A *California v. ARC America Corp.* 490 U.S. 93 (1989) ügyben egy cementkartell kapcsán a Supreme Court megállapította, hogy a megengedő tagállami szabályok nem ellentétesek a kongresszusi akarattal.

⁹¹ *Hausfeld*: i.m., 102.

⁹² Van bíróság, amely úgy értelmezi a Clayton Act 12. §-t, hogy lényegében bármely szövetségi bíróságnak fennáll az illetékessége, mivel az alperes az USA gazdaságának egészéhez kapcsolódik: Pl. *Refinishing Paint Antitrust Litig.*, 358 F.3d 288, 298 (3d Cir 2004).

⁹³ 28 U.S.C. § 1407(a).

⁹⁴ ABA, i. m. 5.

Az etikátlan „forum shopping” ellen ható szabály, hogy a bíróság a felperesre terhelheti az addigi eljárás költségeit, ha az visszavonja a keresetet, csak azért, hogy utána egy másik bíróság előtt azt újra előterjessze.⁹⁵

3. Discovery procedure

A tárgyalást megelőző tényállás feltáró eljárás lehetővé teszi a jogvitához kapcsolódó valamennyi irat bemutatását (*request for production of documents*), amelynek köze lehet az ügghöz, írásos kérdések feltételét (*interrogatories*), elismerő vagy tagadó nyilatkozatok kezdeményezését (*request for admission*) és személyek tanúkénti meghallgatásának indítványozását (*deposition*). A 26. szabály alapján a keresetlevél kézbesítése után a felperes megbeszélést kezdeményez, s a feleknek két héten belül meg kell egyezniük a *discovery* eljárás menetrendjében. A bizonyítás így módon alapvetően a felek együttműködése révén, „önkéntesen” zajlik, a bíróságnak csak kivételesen avatkozik közbe (pl. ha a kérelmezett fél nem teljesít határidőre). Az előbizonyítás végére a szembenálló felek lényegében átlátják érveik erősségét, nyeresi esélyüket, így gyakran egyezséggel, vagy *summary judgment*-tel zárul a vita.

A bizonyítékként szolgáló iratok produkálása való igaz, hogy mindkét fél oldalán költséges vállalkozás, azonban valószínűleg az alperest asszimetrikusan jobban terheli, mint a kárigényt előterjesztőket: jóval nagyobb mennyiségű dokumentumot, adott esetben milliós nagyságrendű e-mail levelezést kell áttekinteniük. Ennek költsége, ha ehhez hozzáadjuk még az ügyvédi munkadíjat is, erősen megnöveli az egyezkedés iránti ösztönzést, s bizonyos esetekben alaptalan, „visszaélés-szerű” perlekedéshez vezethet.

4. Költségviselési szabályok

Az amerikai perjog, szemben az európai tradíciókkal, főszabályként azt az elvet vallja, hogy minden fél a maga költségeit kell hogy viselje, akár nyer, akár veszít a perben. Az antitröszt jogban egyoldalú kivétel áll fenn ez alól, méghozzá az alperes terhére. Amennyiben ítéletre kerül sor egy ügyben (ez, mint láttuk, az esetek kisebb hányada), a vesztes alperesnek kell viselnie a nyertes ügyvédi költségeit is. Ez a szabály

alaptalan felperesi kereset esetében is inkább az egyezségre, mintsem a sok éves, végül győztes pereskedésre ösztönzi az alperes vállalatot (a nyertes alperes maga viseli a saját perköltségeit).

A Clayton Act 4(a) szakasza szerint (szövetségi antitröszt jogsértés miatt kárt szenvedett személy jogosult a perköltségei megtérítésére, ide értve az ésszerű mértékű ügyvédi díjat. Az esetjog szerint azonban költség alatt csak az „adóztatható” költségeket szabad érteni, így nem tartozik ide a felperes szakértőjének – általában nem csekély összegű – számlája.⁹⁶ Ha valaki tagállami versenyjog alapján perel sikeresen tagállami bíróság előtt, akkor természetesen a helyi perköltségszabályok az irányadók.⁹⁷

VII.

Ügyvédek, mint perszervező vállalkozások

A kollektív perek szabályozásának két kulcsfontosságú eleme az *opt out* csoportképzés és a felperes, illetve ügyvédjének érdekeltté tétele abban, hogy vállalja e perekkel járó kockázatokat.⁹⁸ A csoportos pereknél az a gyakori eset, hogy nem a jövőbeli ügyfél keresi meg az ügyvédet, hanem először az ügyvéd „fedez fel” az ügyet, majd keres hozzá felperesként megnevezhető ügyfeleket. *Gidi* megfogalmazásában, csoportos pereknél a megnevezett felperesek csak a bírói tárgyalóterem ajtaját kinyitó kulcs szerepét töltik be.⁹⁹

A csoportos perek megtervezését egyfajta olyan vállalkozásként kell képzelni, melynek jelentős állandó költségei vannak, s ahol a profitot hozó bevétel nem tekinthető garantáltnak. Mint a hagyományos piaci projekteknél, itt is alapvető kérdés a tervezés és a finanszírozás. Az amerikai megoldás lényege, hogy a csoportszervező ügyvédi iroda előlegezi az ezzel járó költségeket, amelynek fejében a kockázatoktól (a nyeresi esélyétől) függően változó, a megítélt kártérítés, vagy az egyezségben kitárgyalt kompenzáció meghatározott százalékát kitevő sikerdíjra (*contingency fee*) jogosult. A csoportos versenyjogi pernél tehát az ügyvéd előlegezi a távollevő csoporttagok különböző értesítéseinek (csoport megalakulása, egyezség) költségét, vagy éppen a szakértők honoráriumát.¹⁰⁰ Van annak is gyakorlata, hogy külső finanszírozók állnak egy per mögött,¹⁰¹ ennek megengedhetőségére vonatkozó szabályozás tagállamonként eltérő.

⁹⁵ FED. R. Civ. P.41(d).

⁹⁶ *Crawford Fitting Co. V. J.T. Gibbons, Inc.*, 482 U.S. 437. 445 (1987).

⁹⁷ Így például a minnesottai perjog lehetővé teszi az ésszerű összegű szakértői költség megtérítését is, Minn.Stat. §357.25.

⁹⁸ Lásd pl. AAI álláspontja, i. m. 5. Továbbá, *Spencer Waller*: The Future of Class Actions and its Alternatives, In: 44 Loyola University Chicago Law Journal (2012).

⁹⁹ *Waller*: i. m. 369.

¹⁰⁰ A költségek terítése érdekében gyakori, hogy a felperesi irodák társulnak egymással egy-egy perre (ABA, i. m. 12.)

¹⁰¹ Ezek a pénzügyi szolgáltatók, nagyobb esetekben *hedge fund*-ok vagy az ügyvéddel, vagy a megnevezett felperesekkel kötnek szerződést, a majdan megítélendő kompenzáció egy bizonyos százaléká fejében vállalva a finanszírozás kockázatát. A *Litigation Funding Company*-k aktuális kérdéseiről lásd: <http://www.geeklawblog.com/2012/03/rise-of-third-party-litigation-funding.html> (2014. december 19.)

Az amerikai modell lényege tehát, hogy jelentősebb, az igazolt időráfordítást meghaladó ügyvédi honorárium csak pernyertesség esetén jár, ide értve az egyezség elfogadását is; továbbá az ügyvédi díj összege a megítélt vagy kitárgyalt kártérítési alap egy bizonyos hányada, ezzel csökkentve az ügyfelek között szétosztandó kompenzációt. Van, amikor bukik egy ügyet az ügyvédi iroda, de amikor nyer, a bevételei meghaladják az adott ügyre fordított tényleges kiadásait.

A „class action iparág” további fontos szereplői azok a szolgáltatók, akik a csoportos perekhez, illetve egyezségekhez kötődő adminisztratív jellegű, nagy szervezési munkával járó feladatokat elvégezve tehermentesítik az ügyvédi irodákat.¹⁰²

VIII.

Visszaélés a csoportos perrel?

Több uniós jogi dokumentum is utal a csoport perre „rossz amerikai példáira”, a „visszaélésekre”, zaklató pereskedésekre, s általános meggyőződésként az európai jogi tradíciókhoz ragaszkodnak az újszerű intézményekkel való kísérletezgetés helyett. A Bizottság kollektív jogérvényesítésről szóló vitaanyaga szerint a következő ösztönzők vezetnek érdemtelen pereskedéshez: a büntető összegű kártérítés, a korlátlan perindítási jogosultság, az ügyvédi sikerdíj és a pert megelőző széleskörű bizonyítás okozta teher.¹⁰³ Egy tanulmány szerint a háromszoros kártérítés, a jelentős sikerdíj és a „vesztes fizet” perköltség szabály hiánya ellenállhatatlan csábítást jelent sok ügyvédi iroda számára, hogy nem kellően megalapozott pereket kezdeményezzenek.¹⁰⁴

Az amerikai ügyvédi kamara antitröszt szekciójának EU bizottsági vitaanyagára született válasza is hi-

vatkozik arra, hogy az ügyvédtársadalomban sok esetről tudnának beszámolni, ahol ugyan az alperessel szemben a csoportos perleők keresete nem volt kellően megalapozva, mégis, az alperes különböző okokból nem volt hajlandó kockáztatni, még akkor sem, ha szinte biztos volt, hogy nyertesén került volna ki a pereskedésből.¹⁰⁵ Összességében a „globális békét” hozó egyezség kifizetődőbb lehet mindkét félnek.

A CAFA előtti időszak tapasztalatai alapján a *Chamber of Commerce of the United States* is élesen kritizálta a láthatatlan ügyfelek állítólagos tömegei nevében fellépő, igazából saját hasznukat kereső ügyvédek.¹⁰⁶ A *Federal Trade Commission* is aggodalmát fejezte ki a korábbi évek gyakorlata miatt: a felpereseknek kedvezőbb bíróságok előnyben részesítése, túlzottnak tűnő egyezségi kárpótlások, melyek költségnövekedésként rontják az üzleti lehetőségeket, alaptalan ügyek képviselésével rengeteget bezsebelő ügyvédi irodák, a fogyasztóknak sok hasznat nem hozó, de az ügyvédeknek és az alperesnek is kedvező egyezségek kötése.¹⁰⁷ A kritikusok egyetértettek abban, hogy a problémás esetek alapvetően az alperes multi cégekkel szemben olykor elfogult tagállami bíróságokhoz voltak köthetők, a szövetségi bírók jóval körületekintőbben jártak el az ügyvédi munkadíjak vagy a kuponos kompenzációk kontrollja kapcsán.

A ma létező, sok korrekción átesett amerikai rendszerre azonban kevésbé igazak a korábbi évek súlyos kritikái. Igaz, hogy a sajátos érdekkonfliktus miatt mindig lehetnek olyan esetek, ahol az alperes és a felperes ügyvédje jobban jár, mint a károsultak tömegei, de véleményem szerint a visszaélés lehetősége nem jó érv a csoportos per jogintézményének elvetésére.¹⁰⁸ Egyébiránt sem az uniós dokumentumok, sem az ABA anyaga nem hivatkoznak ilyen esetek tömegére.¹⁰⁹ Európai szemszögből nézve, ahol elsősorban a versenyhivatali fellépésekhez kapcsolódó, köve-

102 A cégek szolgáltatásai között szerepel a károsultak értesítése, a károsultak válaszainak menedzselése, letéti szolgáltatások nyújtása, az egyezségi alap kezelése, a kárpótlások kiosztásának megszervezése. Manapság a fogyasztókat érintő csoportos perek gyakorlatilag elengedhetetlen információs felületként honlapot is üzemeltetnek. Ide töltik fel a fontosabb periratokat, az igényléshez szükséges űrlapot (van, hogy elektronikusan is be lehet jelenteni az igényt), a csoportból való kiválaszhoz szükséges információkat, a fontosabb határidőket, stb.

103 *Id.*, 21. pont, 9.

104 *F. Polverino*: i. m. 34.

105 ABA, i. m. 3. . Egy aktuális, nem versenyjogi példát hozva, egy kaliforniai szövetségi bíró azért utasította el a felperesek csoportjának keresetét, mert nem volt hajlandó elfogadni, hogy azok a Toyota tulajdonosok is pereljék az autógyárat véletlenszerű fékezés miatt, akiknek nem fordult elő ilyen hiba a kocsijukkal. A túlbuzgó ügyfeleket a bíró kordában tudja tartani. A bíró arról is döntött, hogy más tagállami lakosok nem perelhetnek kaliforniai jog alatt. Lásd: <http://www.wptv.com/dpp/money/consumer/judge-may-scrapp-most-toyota-lawsuits-from-new-york-florida> (2013. november 3.).

106 State Court Class Action Settlements: A Pattern of Abuse and a Proposed Solution; http://www.ftc.gov/bcp/workshops/classaction/other/inst_legalreform.pdf. A Kereskedelmi Kamara honlapján számos problémás esetet gyűjtöttek össze: www.legalreform-now.com/issues.

107 *Thomas B. Leary*: The FTC and class action (The Class Action Litigation Summit, Washington, D.C., on June 26, 2003); Letölthető: <http://www.ftc.gov/speeches/leary/classactions/summit.shtm> (2014. január 19.). A szövetségi hivatal szempontjából az is érthetően problémás, hogy önérték által vezérelt, magukat magánügyesszé kinevező ügyvédek által generált, tipikusan egyezséggel végződő perek alakítják a versenyjog értelmezését, akár rossz irányban is (ha nem kellően bizonyított tényállás, vagy nem meggyőző jogi érvelek mellett is engednek az alperesek a nyomásnak, azzal rossz üzenetet küldenek az adott jogi norma tartalma kapcsán).

108 *A. Gidi* is kiemeli, hogy a kritikusoknak fel kellene ismerni, hogy mi következik a sajátos amerikai perjogi szabályokból általában és mi konkrétan a csoportos perek szabályaiból. i. m. 315. Az USA-ban sem mondható, hogy komolyan napirenden lett volna az intézmény megszüntetése.

109 *William E. Kovacic*: The Intellectual DNA of Modern U.S. Competition Law for Dominant Firm Conduct; In: 2007 Colum. Bus. L. Rev. 1, (2007) 74-75. (hangsúlyozva, hogy az amerikai magánérdekű jogérvényesítés túlzott ösztönzőitől való félelem nem lenne szabad, hogy hit kérdése legyen, hanem komoly tudományos bizonyításra szorulna).

tő perek népszerűsítése a fő cél, különösen alaptalanak tűnik ez az aggodalom. A kongresszusi Antitröszt Modernizációs Bizottság átfogó jelentése is elismerte, hogy nem jutott tudomására arra vonatkozó bizonyíték, hogy az amerikai rendszer túlzott elrettentéssel járna.¹¹⁰ A több évtizedes, számos esetjogi és jogszabályi korrekción keresztül formálódó amerikai gyakorlatot diszsonáns Európából „levisszaélésezni”. Főleg úgy, hogy helyette nem tudunk egy hasonlóan hatékony perjogi intézményt felmutatni.

Még az előbb említett ABA dokumentum is elismeri azonban, hogy manapság nem a csoportos perek szükségességét kérdőjelezi meg az USA-ban, hanem arról szólnak a szakmai viták, hogy valóban a károsult személyek jutnak-e pénzükhöz, s vajon a kártérítés összege megfelelő-e az elrettentés, kompenzáció és versenymegőrzés nézőpontjából.¹¹¹ Mint azt a CAFA kapcsán már láthattuk, az amerikai jog több intézménnyel is igyekszik elejét venni a visszaélés szerű perlekedésnek, így a „kamu-pereket” kezdeményező ügyvédet, vagy felperest bírsággal sújthatja a bíró, továbbá kötelezhető másik félnek feleslegesen okozott költségek megfizetésére.¹¹²

IX.

Összegzés és javaslatok

Nem igazságos, hogy a jogellenesen kárt okozónál maradjon a versenyjogi, vagy más jellegű jogsértésből származó haszon. A GVH versenyfelügyeleti eljárásának ugyan bizonyára van visszatartó ereje, de arra nem alkalmas, hogy a kartell áremelése miatt kárt szenvedett vevők sérelmét orvosolja: a bírság a költségvetésbe vándorol. Az elmúlt évek magyar tapasztalatai nem igazolták azt sem, hogy a hatóságok, vagy fogyasztóvédelmi szervek kellő gyakorisággal és sikerrel tudnának a károsultak nevében kártérítési pereket vinni. A hatóságok által indítható közérdekű perek általában azért buknak el, mert meg sem indulnak. Miért kezdjenek el a köztisztviselők egy fáradtságos, időt és munkaerőt lekötő, akár évekig elhúzódó pert, ami hatósági jogérvényesítéshez szokott tisztviselőként „testidegen” számukra? Anyagi hasznot nem húznak a perből, az ezzel járó esetleges pozitív média megítélést pedig vélhetően könnyebben be tudják söpörni egy százmilliósi pénzbírságra kifutó hatósági eljárással.

A jogpolitikai célok elérése érdekében, az amerikai csoportos perek több évtizedes szabályozási tapasza-

latai alapján kiemelkedően fontos a csoport *opt-out* elven való szerveződése és a felperes ügyvédjének anyagi érdekeltiségének megteremtése. Ezek egyikének a hiánya is oda fog vezetni, hogy csak papíron fog létezni a csoportos per intézménye. A csoportos per intézménye akkor fog működni, ha kellően nagyszámú potenciális károsultat lehet hadba állítani (ehhez a kulcs az *opt out* intézménye), ezzel komoly következmények elé állítva, érdemi védekezésre kényszerítve az alperest, másrészt érdekeltté kell tenni a megnevezett felpereseket, illetve ügyvédjeiket a kereset beadásával járó munkák felvállalásával (ezt szolgálja a siker esetén járó honorárium gyakorlata).

A csoportos perek elterjedése minden bizonnyal újabb lökést adna az ügyvédi tevékenység vállalkozói jellegének erősödéséhez. Akár *opt out*, akár *opt in* rendszer kerül elfogadásra, a vezető felperes ügyvédnek erőteljesen reklámozni kell magát, akár aktív módon is ügyfeleket gyűjtve. A potenciális ügyfelek megkeresését kifejezetten nem tiltja az ügyvédi etikai kódex, csak harmadik személyt, felhajtót nem lehet ennek érdekében alkalmazni.¹¹³ Ugyanígy etikai kérdés lehet a teljesen vagy jelentős mértékben sikerdíj alapú ügyvédi díjazás kérdése.

Ha nem is személy szerint az ügyvéd viseli a per anyagi kockázatait, megoldásként felmerülhet harmadik vállalkozásokkal szerződés kötése, akik biztosítják a per finanszírozásához szükséges tőkét, s a vállalt kockázatért cserében a kompenzáció vagy kártérítés egy részére is igényt tarthatnak.¹¹⁴

További tanulság, hogy nem elegendő tökéletes csoportos perszabályokat alkotni, azoknak illeszkedniük kell az általános, más pereknél is alkalmazott eljárásjogi szabályokhoz. Magyar kontextusban várhatóan kisebb lesz a nyomás egyezségek elfogadására (per-költség viselésének szabályai, nincs olykor könnyen manipulálható, nagyvállalat-ellenes esküdszéki döntés, nincs háromszoros büntető kártérítés), így a csoportot képviselők eltérő motivációjából fakadó visszaélésekre is kevesebb esély adódik.

A kívánatos szabályozás során a következő további lényeges pontokra érdemes figyelmet szentelni.

A szabályozás horizontális megközelítésű legyen, az esetleges jogterület specifikus kérdésekre az adott jogterület szabályozása térjen ki (ahogyan ezt jelenleg a Tptv. is teszi, pl. a hatósági és bírói eljárások kapcsolata tekintetében).

Az egységes jogértelmezés érdekében meg kell erősíteni a GVH-bíróságok közötti információáramlást (a jelenlegi szabályok nem kellően hatékonyak). Az íté-

¹¹⁰ AMC Report, 247.

¹¹¹ ABA, i. m. 4.

¹¹² F.R.C.P. Rule 11(b)(2)(3) és 11(c)

¹¹³ Magyar Ügyvédi Kamara 8/1999. (III.22.) MÜK szabályzata az ügyvédi hivatás etikai szabályairól és elvárásairól: „11./1. Az ügyvéd köteles tartózkodni az ügyfélszerzés minden tisztességtelen formájától, így különösen ügynököt és felhajtót nem vehet igénybe.”

¹¹⁴ Ebben az esetben értelemszerűen az ügyvédnek jutó sikerdíj összege nem indokolt, hogy nagy legyen (hacsak nem az ügyvéd maga adja tovább a díj egy részét a finanszírozónak).

let/végzés hatályon kívül lehessen helyezni, ha a bíró kellő időben nem informálta az ügyről a GVH-t.

Szabályozni kell két azonos tartalmú csoportos per, illetve azonos tartalmú csoportos per és egyéni jogérvényesítések viszonyát.¹¹⁵ Az USA itt éppen nem teljesen példaértékű, mint arról írtunk, előfordulhat, hogy egymás mellett ugyanazon kartell miatt állami és szövetségi szinten is perek fussanak. *Gidi* javaslata szerint párhuzamos csoportok perek elkerülése érdekében rendelkezni szükséges a perek egyesítéséről, vagy elsőbbséget adni a legszélesebb körű, vagy legelőször beadott csoportos keresetnek.¹¹⁶

Megfontolható lehet *res judicata* hatás kapcsán egy olyan megoldás is, hogy a bizonyítás sikertelensége miatt a keresetet elutasító bírói döntés ne teremtsen ítélt dolgot, különösen, ha a felperesek nem rendelkeznek az amerikai *discovery procedure*-rel egyenértékű bizonyítási lehetőségekkel.

A nem nevesített csoporttagok érdekeinek védelme érdekében szigorú bírói kontrollt kell teremteni a csoport jóváhagyása, a tagokkal folytatott kommunikáció és az egyezség jóváhagyása kapcsán.

Komoly etikai garanciák, vagy akár jogszabályi rendelkezések szükségesek a megbízó/ügynök érdeklentét kezelésére, anélkül, hogy a csoportot képviselő

ügyvéd anyagi érdekelttségét megszüntetnénk. A nagyobb kockázat járjon nagyobb ügyvédi díjjal, ennek azonban soha nem lehet az az ára, hogy a csoporttagok méltánytalanul alacsony (akár nullához közelítő) kárpótláshoz/kártérítéshez jussanak.

Megfontolandó kizárni, de legalábbis szigorúan limitálni olyan kompenzációs mechanizmust, amely végső soron a jogsértést elkövető vállalkozást juttatja újabb bevételi lehetőséghez (pl. kedvezmény kuponok).

Az intézmény működése érdekében világossá kell tenni, hogy fogyasztói szerződésekben tilos választottbírói kikötéssel lehetetlenné tenni a csoportos perlést.

Való igaz, hogy a reform érdekében újra kell gondolni néhány jogintézményünket, pl. a *res iudicata* joghatását a perben személyesen nem szereplők esetében, meg kell újítani a Pp. nyelvezetét, át kell értékelni az ügyvédség, vagy éppen a bíró funkciójával kapcsolatos téziseinket, de mindez nem nagy áldozat, ha célunk valóban az, hogy a károkozótól elvonjuk a jogsértéssel szerzett előnyt, ezzel biztosítva az igazságosságot, illetve a jövőbeli jogsértésektől való elrettentést. S végül is, miért ne hozhatna a Pp. reform valóban valami újdonságot?

115 Európai dimenzióba helyezve a kérdés az, hogy milyen praktikus problémák adódhatnak egy globális vagy európai kartell miatt európai és/vagy tagállami versenyjogi alapon párhuzamosan futó perekből.

116 *Gidi*: i. m. 400.

TANULMÁNY

Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben – különös tekintettel a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmére*

✎ Téglási András egyetemi adjunktus, Nemzeti Köszolgálati Egyetem (Budapest)

Az Alaptörvény hatálybalépésével az Alkotmánybíróság új hatáskörként jelent meg az ún. valódi alkotmányjogi panasz, azaz a bírói döntések alkotmányosságának felülvizsgálati jogköre. Jelen írás arra keresi a választ, hogy a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése milyen kihívások elé állította az Alkotmánybíróságot az alapjogok – így különösen a tulajdonhoz való jog – magánjogi jogvitákban való közvetlen illetve közvetett alkalmazhatósága terén, és az Alkotmánybíróság hogyan reagált ezekre a kihívásokra, azaz mennyiben kezdett el magánjogi jogvitákban közvetlenül az alapjogokra hivatkozni, és mindez hogyan hatott ki a testületnek a tulajdonhoz való joggal összefüggő gyakorlatára.

I.

Az alapjogok érvényesülése a magánjogban Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően

Az Alaptörvény hatálybalépésével az Alkotmánybíróság hatáskörei megváltoztak, vagy legalább is „súlyponti eltolódás” következett be az egyes hatáskörök tekintetében. Az elmúlt két évtizedben ugyanis az Alkotmánybíróság fő funkciója a normatív döntések (és kizárólag csak ezek) utólagos normakontroll keretében történő absztrakt felülvizsgálata volt. A másik fő hatáskör, az alkotmányjogi panasz is – a némethez képest – nem valódi alkotmányjogi panaszként jelent meg, ti. egy konkrét bírói döntés kapcsán is kizárólag az alapul fekvő jogi norma alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányulhatott. A testület ugyanakkor nem vizsgálhatta – és egy kivétel, és a jogirodalomban korántsem vitáktól mentes

kitérőtől eltekintve nem is vizsgálta¹ – a bírói döntések során a jogalkalmazás alkotmányosságát.

Az Alaptörvény 2012. január elsején történő hatálybalépése azonban megteremtette a normatív alapot az Alkotmánybíróság számára a konkrét bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára is, vagyis a testület egy konkrét ügy kapcsán immáron nemcsak a döntés alapjául szolgáló jogszabály alkotmányosságát jogosult felülvizsgálni, hanem – a jogalapot képező jogszabály érintetlenül hagyásával – akár kizárólag az adott jogszabály értelmezésének alaptörvény-ellenességét is.²

Ez a hatáskörváltás egyből felveti az alapjogok horizontális irányú hatályának kérdését, és egyben azt a veszélyét is, ami Németországban és az Egyesült Államokban már az 1950-es évektől kezdve megjelent. Ha ugyanis az Alkotmánybíróság a bírósági döntéseket közvetlenül az Alaptörvényre alapozva megsemmisítheti, vagyis az Alaptörvényben biztosított jogok érvényesítését számon kérheti a rendes bíróságoktól,

1 Lásd az ún. „Jánosi-ügy” kapcsán hozott 57/1991. (XI. 8.) AB-határozatot. A határozatról bővebben lásd: Pokol Béla: Bevezető megfontolások a jogforrások jogelméleti elemzéséhez. Jogelméleti Szemle. 2000.1.

2 Ennek tapasztalatairól lásd: Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közöny, 2014.5. 224–238.

annak egyenes következménye lehet előbb-utóbb, hogy a rendes bíróságok – elkerülendő a későbbi alkotmánybírói „számonkérést” – maguk is igyekeznek majd az előttük fekvő ügyeket alapjogi síkra terelni, és közvetlenül az alapjogokra hivatkozva eldönteni. Ennek, vagyis az alapjogok magánszemélyek közötti, „horizontális” hatásának, vagy más szempontból szemlélve „harmadik irányú hatásnak” (*Drittwirkung*) negatív következményeire azonban a magyar jogirodalomban *Pokol Béla* már többször – jóval az Alaptörvény kidolgozása előtt – is rámutatott.³

A külföldi jogirodalomban *Uwe Diederichsen*, göttingeni jogászprofesszor is rámutatott a valódi alkotmányjogi panasz gyakorlati problémáira. 1998-ban írt tanulmánya – a német Alkotmánybíróság, mint legfelsőbb polgári bíróság címmel⁴ – egyrészt a magánjog és a közjog fogalmainak keveredéséből eredő jogbizonytalanságot helyezi középpontba, másrészt olyan hatásköri problémákra is rámutat, hogy ti. a valódi alkotmányjogi panasz eszközével rendelkező alkotmánybíróság voltaképpen „szuper-legfelsőbb bíróságként” funkcionál, hiszen konkrét döntéseket vizsgál felül, nem pusztán az alkalmazott jogi normát.⁵ *Diederichsen* rámutat arra, hogy az Alkotmánybíró-ságnak ez a funkcióváltása a magánjog dogmatizálódását eredményezi az alkotmányjog szintjén, vagyis tulajdonképpen egy kettős dogmatikához vezet. Mindez szerinte azzal a veszéllyel jár, hogy a BGB rendelkezései és a hozzá tartozó bírósági jogértelmezéssel megtöltött tartalom, sőt az egész polgári jogi dogmatika kvázi csak mint egy eredetileg nagyon értékes, később aztán a szuvasodástól lyukassá vált bútordarab fog ácsorogni, amelyben a felfalt sejtszöveteket ugyan műanyag bespriccelésével a lyukakba még pótolják, ám a megdermedt anyag majd átveszi az élő fa funkcióját.⁶

Diederichsen aggodalmát erősíti *Michal Bobek* azon megállapítása, miszerint tulajdonképpen bármely ügy és jogvita átfogalmazható alkotmányossági és emberi jogi kérdéssé.⁷ *Bobek* utal a cseh alkotmánybíróság egy tagjának személyes elmondására, aki szerint látványosan bármi lehet alkotmányossági kérdés, feltéve hogy a hivatkozott alkotmány szövege tartalmaz leg-

alább három alapjogot: az emberi méltóságot, a tisztességes eljáráshoz való jogot és a diszkrimináció tilalmát.⁸

Ehhez képest talán kevésbé ismert tény, hogy a japán alkotmányban a világháború után a győztes hatalmak kifejezetten rögzítették az alapvető jogok közvetlen hatályosulásának követelményét minden bíróság előtti ügyben, hogy ezáltal kiküszöböljék a helyi jogi kultúrának az „idegen joggal” szembeni ellenérzéseit.⁹ Hasonló aggodalmak láttak napvilágot az Európai Unió hatásköreivel összefüggésben is, hogy ti. az Unió a hatásköreinek a tagállamok rovására való kiterjesztéséhez használja fel az alapjogokat, így az alapjogok az Unió „ütőkártyái” az uniós jog elsőbbségének érvényre juttatásában, ezáltal pedig az EU képesé válik arra, hogy kijátssza a tagállamok igazságszolgáltatási rendszerének az uniós politikával szembeni ellenállását.¹⁰ Ehhez képest úgy tűnik, hogy a munka-jog terén a luxemburgi bíróság az alapjogok közvetlen alkalmazása terén önkorlátozó gyakorlatot folytat, így pl. az Unió Alapjogi Chartájának 27. cikke kapcsán kifejezetten ki is mondta, hogy magánszemélyek közötti jogvitákban akkor sem lehet a Chartára hivatkozni, ha a vitatott intézkedés egyébként valóban sérti a Chartában foglalt jogokat.¹¹

A magyar Alkotmánybíróság immáron közel 3 éves gyakorlata azonban nem igazolta az aggodalmakat. A testület törekedett mind hatásköri, mind dogmatikai alapon elhatárolódni a rendes bíróságoktól.

Hatásköri szempontból az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése óta az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-ára alapozott panaszokat magánjogi jogvitákban – következetesen – azzal az indokkal utasítja vissza, hogy „a jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, az Alkotmánybíróság pedig nem kíván a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépni, és hagyományos jogorvoslati fórumként eljárni”.¹²

Ehhez a hatásköri lehatároláshoz az Abtv. 29. §-ában megfogalmazottak biztosítottak normatív ala-

3 Lásd *Pokol Béla*: A bírói hatalom. Századvég Kiadó, Budapest, 2003. 73.; *Pokol Béla*: Társadalomtudományi trilógia. Telemedia Network Bt., 2008. 162–165.

4 *Uwe Diederichsen*: Das Bundesverfassungsgericht als oberstes Zivilgericht – ein Lehrstück der juristischen Methodenlehre. in: Archiv für die civilistische Praxis, Bd. 198 (1998), 171–260.

5 *Diederichsen* tanulmányának részletes elemzését lásd *Molnár András–Téglási András–Tóth J. Zoltán*: A magánjogi és az alapjogi érvelések együttélése – feszültségek és dilemmák. Jogelméleti Szemle. 2012/2. 88–117.

6 *Molnár–Téglási–Tóth J.*: i. m. 111.

7 *Michal Bobek*: Quantity or Quality. Re-Assessing the Role of Supreme Jurisdiction in Central Europe. EUI Working Paper Law No. 2007/36. 18–19.

8 *Bobek*: i. m. 18–19. 57. lj.

9 *Stathis Banakas*: The Constitutionalisation of Private Law in the UK: Is There an Emperor Inside the New Clothes? (May 6, 2009). Constitutionalisation of private law, Tom Barkhuysen, Siewert D. Linderbergh (eds.), Chapter 7, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2006. <http://ssrn.com/abstract=1400103> 88–89.

10 *Laurent Scheek*: ‘The Supranational Diplomacy of the European Courts: A Mutually Reinforcing Relationship?’ in: Filippo Fontanelli and Giuseppe Martinico (eds.) The ECJ under Siege – New Constitutional Challenges, Amicus Books, India. 2009. 185., idézi: *Wopera Zsuzsa*: Alapjogi hatások az Európai Unió családjogi jogalkotására és a tagállami szabályozásokra. Magyar Jog 2014/7–8. 387. 13. lj.

11 *Nádas György–Zaccaria Márton Leó*: Néhány gondolat az Európai Unió Alapjogi Kartájának szerepéről a munkavállalói jogvédelem területén. Közjogi Szemle. 2014/3. 37.

12 3325/2012. (XI. 12.) AB-végzés [14]

pot, miszerint az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság csak akkor fogadhatja be, ha az a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmaz vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel. Az Alkotmánybíróság e feltételek hiányát állapítja meg akkor, amikor az indítvány a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára irányul.¹³ A bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon.¹⁴

A hatásköri lehatárolások mellett az Alkotmánybíróság dogmatikai szempontok alapján is törekedett elkerülni azt, hogy az általa végzett alkotmányossági felülvizsgálat során konkrét magánjogi jogviszonyokba kelljen közvetlenül beavatkozni. A 8/2014. (III. 20.) AB-határozat a Kormány devizahitel-szerződésekkel kapcsolatos indítványára reagálva vizsgálta azt, hogy mennyiben lehet egy magánjogi szerződésnek (szerződési feltételeknek) közvetlenül az Alaptörvénybe ütközését megállapítani. A Kormány indítványának egyik kérdése arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság értelmezze „az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését, abból a szempontból, hogy abból közvetlenül levezethető-e valamely tömegesen alkalmazott, a fogyasztók számára egyoldalúan és jelentős hátrányt okozó módon meghatározott – így különösen az ún. devizahitel szerződések esetében az árfolyamkockázatnak kizárólag az adósra hárítását rögzítő, a hitelező számára az egyoldalú kamatemelés lehetőségét viszonylag szabad mérlegelés alapján és széles körben biztosító, valamint az árfolyamrés alkalmazását előíró – szerződési feltétel, illetve az ezt megerősítő bírósági ítélet, valamint az ezek alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége”.

Érdemes utalni arra, hogy ugyan a Kormány indítványa kapcsán az Alkotmánybíróság által lefektetett elvi tételeket nem egy konkrét ügyben, alkotmányjogi panasz eljárás keretében mondta ki a testület, hanem absztrakt alkotmányértelmezés keretében, ezek azonban várhatóan ugyanúgy ki fognak hatni a konkrét bírói döntéseket felülvizsgáló alkotmánybírósági határozatokra is.

Az Alkotmánybíróság is elismerte, hogy a tudományban vita van arról, milyen szerepe lehet egy alkotmány-törvénynek a magánjogi jogviszonyokban, közvetlenül vagy közvetve.¹⁵ *Közvetett* horizontális hatály alatt általában a jogirodalomban azt értik, amikor a bíróságon közvetlenül nem lehet az alapjogi rendelkezésekre hivatkozni, arra nem lehet jogot alapítani, csak az alkalmazandó jogszabály értelmezésekor kell a bírónak figyelembe vennie az alapvető jogi rendelkezést.¹⁶ A közvetetthez képest a *közvetlen* horizontális hatály tana azt jelenti, hogy az alapjogi rendelkezésekre közvetlenül lehet hivatkozni a bíróság előtt, a bíróság az alkotmányi normára ítéletet alapíthat.¹⁷

Menyhárd Attila is utal arra, hogy „az alkotmányos jogok magánjogi jogviszonyokban való érvényesülése máig vitatott, még le nem zárt kérdéskör, amelynek középpontjában az alkotmányos jogoknak a magánjogi jogviszonyokban való közvetlen vagy közvetett érvényesülése áll. Magánjogászok körében erőteljesebb az az álláspont, hogy az alkotmány csak az állammal szemben fogalmaz meg kötelezettségeket, de a magán-személyekkel szemben – egymás közötti viszonyaikra irányadóan – nem. Ezt már csak azért sem tekinthetjük véglegesen megnyugtató válasznak, mert azt valószínűleg el kell fogadnunk, hogy az alkotmányos elvek és értékek az egész jogrendszert áthatják, így valamennyi területén és viszonyrendszerében érvényesülniük kell. Az más kérdés, hogy ennek az adott jogág gondolkodási struktúráival összhangban kellene történnie.”¹⁸

Stathis Banakas, a University of East Anglia professzora rámutat arra, hogy a magánjog mind történelmi, mind társadalmi okokból elsőként határozta meg az emberi méltóság védelmét más jogágakhoz, így pl. az alkotmányjog területéhez képest. Az élethez, szabadsághoz, testi épséghez, tulajdonhoz és jó hírnévhez való jog már a *ius civile* által is védett volt, jóval bármely alkotmányos jog megjelenése előtt. Hasonlóan a büntetőjog és a büntető eljárásjog is az alkotmányjogtól függetlenül fejlődött évszázadokon keresztül egybebe közt azért, hogy hatékony védelmet nyújtson az emberi méltóság különböző aspektusainak.¹⁹ *Az Egyesült Királyságban az Emberi Jogok Törvényének (Human Rights Act) 1998-ban történő elfogadását követően a bírúk az emberi jogok érvényesítését a klasszikus magánjogi elveken keresztül igyekeznek fejleszteni, amit*

13 Elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB-végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3392/2012. (XII. 30.) AB-végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB-végzés, Indokolás [3].

14 Elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB-végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3065/2012 (VII. 26.) AB-végzés, Indokolás [5]; 3391/2012. (XII. 30.) AB-végzés, Indokolás [25]; 7/2013. (III. 1.) AB-határozat, Indokolás [33].

15 8/2014. (III. 20.) AB-határozat, Indokolás [53]. A határozat átfogó elemzését lásd: *Drinóczi Timea*: Az Alkotmánybíróság határozata a devizahitelekről. A szerződési szabadság régi-új korlátai. Jogesetek Magyarázata 2014/2. 3–12.

16 *Gárdos-Orosz Fruzsina*: Az emberi jogok alkalmazásának lehetőségei a rendes bíróságokon különös tekintettel a magánjogi jogvitákra. Doktori Értekezés, Győr, 2010. 11–12.

http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/OroszF/Disszertacio_Gardos-O%20F.pdf

17 Uo.

18 *Menyhárd Attila*: A tulajdonhoz való jog magánjogi aspektusai. *Száadvég* 2007/46. 158.

19 *Banakas*: i. m. 85.

megkönnyít, hogy az angol kötelmi (szerződési, kártérítési) jog számos klasszikus alapelve lényegében megfeleltethető egy-egy emberi jognak. Így pl. a felek szabad akaratából történő, befolyásmentes szerződéskötés (*Duress and Undue Influence*) vagy az ésszerűtlen kivételek kikötésének korlátozása (*control of unreasonable exception clauses*) a magánjogban olyan alapjoggal hozható összefüggésben, mint pl. az egyén személyiségének szabad kibontakoztatása vagy az egyén önrendelkezési jogának tiszteltben tartásához való jog. Egyből hozzá kell tenni, hogy az angol bírák nagyon óvatosak az írott törvények alkalmazása terén (és az Emberi Jogok Törvénye is „csak” egy törvény, nem alkotmány), és igyekeznek a törvényeket szűken értelmezni, szemben a bírák alkotta *common law* joganyagának értelmezésével.²⁰

Az Egyesült Királyság bírójának felfogásához hasonlóan a magyar Alkotmánybíróság is – a 8/2014. (III. 20.) AB-határozatban – a közvetett horizontális hatály tana mellett tette le a voksát – méghozzá *expressis verbis* – akkor, amikor kimondta, hogy az Alaptörvényben foglalt jogok csak a magánjog generálklauzuláin²¹ keresztül képesek beszűrődni a magánjog rendszerébe, ahol viszont még generálklauzula alkalmazására sincs lehetőség, ott az alkotmányi jogok sem képesek közvetlenül hatni a magánjogban.²² A horizontális hatály kérdése az Alkotmánybíróság értelmezése szerint tehát nem arról szól, hogy egyes szerződések közvetlenül alaptörvény-ellenesek lehetnének, hanem arról, hogy a bíróság a jogalkalmazása és a jogértelmezése során megfelelően figyelembe vette-e az Alaptörvényben foglaltakat.²³ Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alaptörvényben foglaltak lehetnek alapjogok, államcélok vagy alkotmányos értékek is, a rendes bíróságnak pedig minden rendelkezést megfelelően és differenciáltan kell figyelembe vennie az ítékezés során. Így például az Alaptörvény M) cikkéből nem következnek alanyi jogok, ezért az, hogy egy-egy konkrét perben az eset összes körülményeinek mérlegelésénél a rendes bíróság a polgári jog generálklauzulái²⁴ értelmezésekor milyen intenzíven hivatkozik az M) cikk (2) bekezdése egyes elemeire, elsősorban a rendes bíróságra tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is rámutatott, hogy az értelmezés nem vezethet jogszabály (versenyjogi, fogyasztóvédelmi, pénzügyi rendelkezés) szövegével ellentétes eredményre.²⁵

Ehhez képest *Pokol Béla* alkotmánybíró a 8/2014. (III. 20.) AB-határozathoz írt párhuzamos indokolásában úgy véli, hogy az Alkotmánybíróságnak ez az értelmezése túlságosan leszűkíti az Alaptörvény 28. cikkét, amely általános jelleggel írja elő a bírák kötelezettségeként az alkalmazott jogszabályi szöveg értelmének megállapításánál az Alaptörvény bevonását, és nem szűkíti azt le a generálklauzulák alkalmazásának esetére. *Pokol Béla* szerint minden jogszabályi hely, amelynek normatív tartalma nyitott, és így konkréti-záló értelmezést igényel, kötelességként veti fel a bíróságra a 28. cikk révén az Alaptörvénnyel összhangban való értelmezést. Nem tartja elfogadhatónak azt sem, hogy a többségi határozat főszabályként ezt a bevonást a rendes bíróságok saját mérlegelése területéhez tartozónak deklarálja. Ezzel a deklarációval ugyanis álláspontja szerint az Alkotmánybíróság felmenti magát azon kötelezettsége alól, hogy az Alaptörvény 28. cikkének bírói gyakorlatban való érvényesülését ellenőrizze, és ennek hiányosságai esetén fel lépjen az Alaptörvény érvényesülése védelmében.²⁶

Ez az álláspont a későbbiek során akár többséget is kaphat, ugyanis az Alkotmánybíróság ezután a 8/2014. (III. 20.) határozatát követően megítélés szerint nem alkalmazta teljes következetességgel azt a kitételt, miszerint az Alaptörvény rendelkezései csak a polgári jog generálklauzuláin keresztül szűrődnek be a magánjogi jogviszonyokba. Jó példa erre a rendőr képmásának nyilvánosságra hozataláról szóló 28/2014. (IX. 29.) AB-határozat, melyben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 28. cikkére alapozva, közvetlenül alapjogok közötti mérlegelés alapján döntött el egy személyiségi jogi pert. A konkrét esetben ugyanis az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a sajtószabadság érvényesülésének korlátozását indokolta-e az emberi méltóság védelméhez való jog, vagyis a panasszal érintett határozat egyensúlyt teremtett-e a konkrét esetben a szabad tájékoztatás és az emberi méltóságra visszavezethető képmásvédelem eltérő szempontjai között.²⁷

Mindez azonban azért aggályos, mert – ahogy arra *Stathis Banakas* is felhívja a figyelmet –, a személyiségi jogi perekben az alapjogokra történő közvetlen hivatkozás kiszámíthatatlanná, visszaható hatályúvá és ezáltal önkényessé teszi egy-egy jogvita eldöntését.²⁸ A szerző ennek alátámasztására azt a kérdést teszi fel,

20 *Banakas*: i. m. 91–92.

21 Vagyis csak a magánjog tételes jogi rendelkezésein keresztül (saját megjegyzés).

22 8/2014. (III. 20.) AB-határozat, Indokolás [56]

23 8/2014. (III. 20.) AB-határozat, Indokolás [64]

24 A generálklauzulák jogelméleti problémáihoz lásd *Deli Gergely*: A generális klauzulák mögöttes filozófiai és jogelméleti problémái. Jogtörténeti tanulmányok 2008. ([9. évf.] 9. [köt.] 107–133.

25 8/2014. (III. 20.) AB-határozat, Indokolás [64]

26 *Pokol Béla* szerint a konkrét, devizahitel-szerződésekkel kapcsolatos értelmezés kapcsán az általa ajánlott szélesebb értelmezés azt jelentené, hogy ha egy bíróság a devizahiteles ügyek megítélésénél nem vonja be értelmezésébe az M) cikk (2) bekezdését, akkor már formai okokból is alaptörvény-ellenesnek minősül az ítélete.

27 Lásd: Indokolás [35]

28 *Banakas*: i. m. 87.

hogyan vajon egy híres labdarúgó megakadályozhatja-e a saját magán- illetve családi életének védelmére hivatkozással egy olyan újságcikk megjelenését, ami az ő házasságon kívüli kapcsolatáról szól. A bíró ilyen esetben ugyan elbújhat olyan generálklauzulák, mint a jóhiszeműség, a rendeltetésszerű joggyakorlás vagy akár „végső rémképként” a jogpolitika vagy a közérdek védelme mögé, de mindez csak illúzió, hiszen ténylegesen nem létezik olyan jogalap, ami megalapozhatná például a köz érdekében, hogy a sajtószabadság érvényesüljön a sportoló magánéletéhez való jogával szemben. Természetesen egy ilyen precedens hatására a jogalkotó módosíthatja a törvényt, és ezáltal az alapjogok közvetlen hatálya „a magánjog formális ruhájába öltözik.”²⁹

A magyar jogirodalomban legutóbb *Vékás Lajos* és *Vincze Attila* elemezte egy birtokháborítással kapcsolatos perben az alapjogok közvetlen alkalmazásának visszasságait.³⁰ Az adott ügyben ez azt jelentette, hogy az alperes mentesült a birtokháborítás következményei alól azáltal, hogy a gyülekezéshez való alapvető jogát gyakorolta egy minisztérium előtt, és az alapjogokat közvetlenül alkalmazó bírósági ítélet szerint a gyülekezéshez való jog gyakorlásának aránytalan korlátozását jelentené, ha az érintettnek figyelemmel kellene lennie a minisztérium zavartalan működésére.

II.

A tulajdon védelme az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben

A valódi alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetésével a polgári jogi jogvitákban az indítványozók számára a legkézenfekvőbb hivatkozási alap bármely szerződésszegésen alapuló, vagyoni jogvitában a tulajdonhoz való jog sérelmére történő hivatkozás. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor ezeket az indítványi elemeket következetesen el- illetve visszautasította – álláspontom szerint helyesen.

A polgári jogvitáknak közvetlenül alapjogi síkon (így pl. a tulajdonhoz való jog és a vele konkuráló véleménynyilvánításhoz, illetve információszabadsághoz való jog keresztmetszetében) történő elbírálásának problematikája ugyanis Németországban már az 1950-es években kiütközött, például az ún. Parabola-

antenna-ügyben.³¹ Az ügyben egy török bérlő egy parabolaantennát kívánt elhelyezni a bérelt lakásában, amihez szüksége volt a bérbeadó engedélyére, de a bérbeadó ezt nem adta meg. Az ügyben a bérbeadó tulajdonhoz való joga állt szemben az információszabadsággal, és a Német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a polgári bíróság ítélete révén sérült az információhoz való jog.³² A döntés azért érdekes, mert itt a tulajdon egy klasszikus részjogosítványa, a *használat* joga került átengedésre egy bérleti szerződés keretében, amely jogviszony így a bérlő javára egyoldalúan, egy alapjogra hivatkozással módosításra került. Álláspontom szerint az ügyben az alapjogi vita csupán „lát-szólagos”, valójában a tulajdon használatának kérdése vált vitássá, mely esetben elvileg nem lehetne kérdéses, hogy a tulajdonosnak vannak erősebb jogosultságai (amennyiben arról önként le nem mond). Az információhoz való jogra hivatkozás csak akkor merülhet fel, ha nem egy tulajdonos-bérlő jogviszonyról lenne szó, hanem egy másik tulajdonos – tehát jogilag azonos pozícióban lévő személy – szeretne parabolaantennát felszerelni a saját lakásába, de ezt valamelyik szomszéd meg kívánja akadályozni.

A bérleti jogviszonyokban a német Alkotmánybíróság 1958-as, ún. választási plakát ügyben kifejtett megállapítása alapján a bérlő a szabad véleménynyilvánításhoz való joga alapján jogosult a bérelt lakására plakátokat, zászlókat kihelyezni, vagyis a bérelt lakást a saját véleményének kifejezéséhez használni, mindaddig, amíg ezzel a lakás nyugalma, a lakóközösség társadalmi békéjét nem zavarja.³³

Ez tehát azt a kérdést is felveti, hogy mennyiben alakítja át a magánjogi viszonyokat az, ha egy-egy tetszőleges alapjogra hivatkozással megnyílik a lehetőség a bérbeadó-bérlő jogviszonyát szabályozó bérleti szerződés (vagy tágabb megközelítésben bármely magánjogi szerződés) és az ennek hátterét adó polgári jogi szabályok felrétételére. Ezek alapján ugyanis a lakást bérbeadó tulajdonosnak a jövőben azzal is számolnia kell, hogy a bérlő bármikor előállhat majd egy tetszőleges beruházási vagy átalakítási igénnyel a lakásán, amely mögé, ha odatesz egy kellően megalapozott alapjogi érvet, akkor az akár a tulajdonos akaratától függetlenül (akaratával szemben) is megvalósulhat. *Gárdos-Orosz Fruzsina* még annak a veszélyét is felveti, hogy a tulajdonos a jövőben még a leendő bérlőjét sem választhatja majd meg tetszőlegesen, nehogy ezzel megsértse az egyenlő bánásmód követelményét.³⁴ Mindez nyilvánvalóan szemben áll a magánjog

²⁹ Uo.

³⁰ *Vékás Lajos–Vincze Attila*: A Legfelsőbb Bíróság döntése az alapvető jogok polgári jogviszonyokban való alkalmazásáról. *Gyülekezési jog birtokháborító jellegű gyakorlása. Jogesetek Magyarázata* 2011/4. 13.

³¹ BVerfG 9 February 1994, BVerfG 90, 27, NJW 1994, 1147, 1148.

³² *Gárdos-Orosz Fruzsina*: Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban. *Dialog Campus*, Budapest – Pécs, 2011. 59. és 61.

³³ BVerfG Urteil vom 15.01.1958. (1 BvR 184/54) BVerfGE 7, 230.

³⁴ *Gárdos-Orosz*: Alkotmányos polgári jog? i. m. 109.

azon ősi alaptételével, miszerint egy magánszemély nem róhat kötelezettségeket egy másik magánszemélyre annak beleegyezése nélkül, továbbá nem kötelezhető egy magánszemély arra, hogy védje egy másik magánszemély érdekét vagy előnyt biztosítson számára, kivéve, ha ezek a jogok és kötelezettségek egyértelműen elismerésre kerültek a pozitív jog által.³⁵

1. Az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítás – a magánjogi viszonyokba való „be nem avatkozás” egyik alapja

A magyar Alaptörvény hatálybalépése óta számos alkotmányjogi panasz érkezett az Alkotmánybírósághoz tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkozással, melyek egy jelentős részét az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Az Alkotmánybíróság már igen korán, a 3009/2012. (VI. 21.) AB-határozatában rögzítette, hogy a tulajdonhoz való jog alapjogként az állammal szemben garantál olyan közjogi igényt, amely alapján az állam – alapvetően, főszabályként, az Alaptörvényből következő kivételektől eltekintve – köteles tartózkodni az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába történő behatolástól. Ez a megállapítás egyébként megfelel az alkotmányjog-tudománynak az alapjogokra vonatkozó legáltalánosabb meghatározásainak, úgymint *Chronowski Nóra*, *Drinóczi Tímea*, *Petrétei József*, *Tilk Péter* és *Zeller Judit* tankönyvi definíciójának (miszerint „az alapvető jogok az állam és az egyén alapvető – legfontosabb és leginkább meghatározó – viszonyait szabályozzák”³⁶) vagy *Vörös Imre* definíciójának, miszerint tartalmilag az alapjog az egyén (természetes vagy jogi személy) alkotmányjogi-alapjogi jogállását konstituálja és garantálja az államnak az egyén cselekvési szabadságába való behatolásával szemben.³⁷

A 3009/2012. (VI. 21.) AB-határozat – utalva a 481/B/1999. AB-határozatra³⁸ – megerősítette, hogy a tulajdonhoz való jog „nem a tényleges tulajdonszerzést, a tulajdonhoz jutás jogát, a tulajdon értékcsökkentéstől mentes és végleges megtartását garantálja, hanem az állam számára ír elő kétirányú kötelezettséget. Az állam egyfelől – az alkotmányos kivételek lehetőségétől eltekintve – köteles tartózkodni a magán- vagy jogi személyek tulajdonosi szférájába való behatolástól, másfelől köteles megteremteni azt a jogi környezetet, azt az intézményi garanciát, amely a tulajdonhoz való jogot

diszkrimináció nélkül működőképesé teszi.” A konkrét ügyben az indítványozó egy Ptk.-n kívüli, külön törvényben szabályozott szerződéses jogviszony – amelyre ugyanakkor mögöttes szabályként vonatkoznak többek között a Ptk. Bevezető rendelkezések, valamint a Kötelmi jog című rész általános szabályai, illetve a Tptv.³⁹ rendelkezései – konstrukcióját, és szabályai egyedi ügyben történő kihasználásának módját kifogásolta. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy *a szerződő felek, mint alanyi jogosultak és alanyi kötelezettek egymással szembeni érdekegyensúlyát, és a gyengébb pozícióban lévő fél védelmét a Ptk. hivatott biztosítani*. Az Alkotmánybíróság visszautalt a kedvezményes kamatozású, hosszúlejáratú lakáscélú kölcsönök kamatainak a hiteladósokat hátrányosan érintő, egyoldalú állami szerződésmódosítással történő megváltoztatását vizsgáló 32/1991. (VI. 6.) AB-határozatára, melyben a tulajdonhoz való jog sérelmét állító indítványi részt vizsgálva kimondta: „[a] tulajdonhoz való jog (...) a szerződésekbe való állami beavatkozásnak nyilvánvalóan határt szab. A tulajdonjog, mint alkotmányos alapjog és a támadott törvényi rendelkezésekkel kapcsolatos szerződésmódosítási probléma között azonban tartalmi összefüggés nincs.”⁴⁰

A későbbi ügyekben az Alkotmánybíróság már nem hivatkozott minden esetben a tulajdonhoz való jog mint alapjog magánfelek közötti viszonyában történő alkalmazhatatlanságának tartalmi érvére, hanem egyszerű, formai okból, az Abtv. 29. §-ára hivatkozva nem találta az indítványozók érvelését alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek.⁴¹

1.1. A nem megfelelő összegű kártalanítás a kisajátítás során nem alkotmányossági kérdés

Több alkotmányjogi panaszindítvány is érkezett kisajátítási perekben hozott döntésekkel szemben azt kifogásolva, hogy a kártalanítás összege nem megfelelő. Az érdemi vizsgálat nélküli visszautasítás alapja lényegében az volt, hogy ezzel még önmagában az indítványozó nem állított olyan alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességgént lehetne értékelni.⁴² Ugyanakkor a 3021/2014. (II. 11.) AB-végzés elvi szinten nem zárta ki, hogy a tulajdonnak az állam általi, a kisajátításra vonatkozó alaptörvényi feltételeket fi-

35 *Banakas*: i. m. 87.

36 *Chronowski Nóra–Drinóczi Tímea–Petrétei József–Tilk Péter–Zeller Judit*: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. (szerk.: Drinóczi Tímea). Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2006. 18.

37 *Vörös Imre*: A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete. in: Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata (szerk.): Jogi Tájékoztató Füzetek elhangzott szakmai előadásokról. Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata, Budapest, 1996. 1.

38 ABH 2002, 998, 1002.

39 A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény.

40 ABH 1991, 146, 160.

41 Lásd pl. 3208/2014. (VII. 21.) AB-végzés, 3177/2014. (VI. 18.) AB-végzés.

42 3349/2012. (XI. 19.) AB-végzés, 3375/2012. (XII. 15.) AB-végzés

gyelmen kívül hagyó elvonásával sérülhet az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt szabálya.⁴³

1.2. A tulajdonjog megállapítása iránti perekben nem lehet hivatkozni a tulajdonhoz való alapjogra

A 3387/2012. (XII. 30.) AB-végzés alapjául szolgáló per tárgya a felperes tulajdonjogának megállapítása volt. Az indítványozó szerint a Kúria a bizonyítás során a bizonyítékként elfogadott okiratok körét indokolatlanul, alaptörvény-ellenesen leszűkítette az ingatlan-nyilvántartási eljárásban bejegyzés alapjául elfogadható okiratok körére. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos tulajdonvédelem tekintetében megerősítette működésének első évtizedében kialakított azon elvi tételeit, miszerint az alkotmányos tulajdonvédelem a meglévő tulajdonra vonatkozik, a tulajdonhoz való jog nem biztosít jogot a tulajdonszerzésre,⁴⁴ ugyanakkor alapjogi védelem illeti meg az Alkotmánybíróság szerint azt is, akinek a tulajdonszerzéshez kétségtelen jogcíme van.⁴⁵ A jogcím pedig a kialakult gyakorlat szerint akkor kétségtelen, ha az egyértelmű.⁴⁶ Az Alkotmánybíróság a 3387/2012. (XII. 30.) AB-végzéssel lezárt ügyben a tulajdonhoz való jog sérelmére irányuló indítványt azért utasította vissza, mivel a tulajdonjog megállapítására irányuló perben a bíróság az indítványozóval ellentétes jogi álláspontra helyezkedett, ezért az indítványozó kétségtelen jogcíme a tulajdonszerzéshez nem volt megállapítható, a bíróság döntésének jogszerűségét pedig az Alkotmánybíróság ebben a körben nem vizsgálhatja.⁴⁷ A 3021/2014. (II. 11.) AB-végzés mindehhez hozzátette, hogy a tulajdonhoz való jognak az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt szabálya alapvetően a tulajdonjog alkotmányos intézményének kétségbevonásával, a tulajdonhoz való jognak a szakjogági jogalkalmazáson (jogértelmezésen) kívül eső elvitatásával, illetve a tulajdonnak az állam általi, a kisajátításra vonatkozó alaptörvényi feltételeket figyelmen kívül hagyó elvonásával sérülhet.⁴⁸

2. A tulajdonhoz való jog tartalma az Alkotmánybíróság három éves gyakorlatában

2.1. Az alkotmányjogi tulajdon a polgári jogi tulajdon mellett egyéb vagyoni értékű jogokra is kiterjedhet

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való joggal kapcsolatban a 3009/

2012. (VI. 21.) AB-határozat – visszautalva a 64/1993. (XII. 22.) AB-határozatra – (ismét) rámutatott arra, hogy „Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. (...) A tulajdon »elvonása« alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztése (...). Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkor (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.”⁴⁹ Az alkotmányjogi tulajdon tartalma tekintetében tehát az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is fenntartotta azt a korábbi gyakorlatát, miszerint az alkotmányos tulajdonvédelem nem kizárólag a polgári jogi értelemben vett tulajdonra, hanem egyéb vagyoni értékű jogokra is kiterjedhet.⁵⁰

Ezzel összefüggésben érdemes megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság működésének kezdetén még minden egyéb vagyoni jogosultságot – különösen a nyugdíjjogosultságot – kizárt a tulajdonvédelem köréből, és leszögezte, hogy bármely, a tulajdonjog klasszikus részjogosítványait korlátozó intézkedés az Alkotmány 8. § (2) szerint lényeges tartalom tilalmába ütközik. A 26/1993. (IV. 29.) AB-határozatban az Alkotmánybíróság álláspontja az volt, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában szabályozott szociális biztonsághoz, illetve szociális ellátáshoz való jog és a 13. §-ban biztosított tulajdonhoz való jog között nincs összefüggés – kivéve azt az esetet, ha van mögötte járulékfizetés. A társadalmi szervezetek kezelői jogának megszüntetésével kapcsolatos kérdésekkel foglalkozó 17/1992. (III. 30.) AB-határozat azonban az alkotmányos tulajdonvédelem körét már nemcsak a magánjogi tulajdontárgyak körére ismerte el, hanem azt a tulajdonon túl az egyéb dologi jogok vonatkozásában, a polgári jogilag tulajdonnak nem minősülő – de csak annak viszonylatában meghatározható –, tulajdonjoggal összefüggő vagyoni értékű jogokra, mint önálló részjogosítványokra is kiterjesztette. Ilyen jogosultságnak minősítette az Alkotmánybíróság a használat jogát is, amely – mint korlátolt és idegen dologbeli jog – a tulajdonostól nyert abszolút (dologi) hatályú és önálló léttel bíró jogosultság anélkül, hogy ez az önállóság érintené a tulajdonjoghoz való kapcsolódását. Ez a megoldás a tulajdon funkcionális felfogásából kiindulva indo-

43 3021/2014. (II. 11.) AB-végzés, Indokolás [16]

44 35/1994. (VI. 24.) AB-határozat, ABH 1994, 201.

45 37/1994. (VI. 24.) AB-határozat, ABH 1994, 246.

46 893/B/1994. AB-határozat, ABH 1996, 500.

47 3387/2012. (XII. 30.) AB-végzés, Indokolás [16]

48 3021/2014. (II. 11.) AB-végzés, Indokolás [16]

49 3009/2012. (VI. 21.) AB-határozat, Indokolás [50]. Lásd eredetileg: 64/1993. (XII. 22.) AB-határozat, ABH 1993, 373, 379–380. A 17/1999. (VI. 11.) AB-határozat értelmében a tág, alkotmányjogi értelemben vett tulajdon közjogi korlátai közé tartozik például a közterhekhez való arányos hozzájárulási kötelezettség. (ABH 1999, 131, 134.)

50 3199/2013. (X. 31.) AB-határozat, Indokolás [13].

kolható, hiszen a vagyoni jogok is a tulajdonnak a személyes cselekvési autonómiát biztosító szerepét hivatott betölteni.⁵¹

Az alkotmányjogi tulajdon fogalmának kiterjesztése kapcsán ugyanakkor indokolt utalni Vörös Imre professzornak már a 1990-es évek közepén tett megállapítására, miszerint „az alkotmányjogi tulajdonhoz való jog (... messze nem azonosítható kizárólag a polgári jogi tulajdonjoggal, ugyanakkor attól teljesen el sem szakítható, hanem amellett egyéb aspektusokkal is kibővíthető, és ki is bővítened.”⁵² Vörös Imre álláspontját igazolja az Alkotmánybíróságnak az az – az Alaptörvény hatálybalépését követően – hozott azon határozata is, amely a hasznélvezeti jog – mint a polgári jogi tulajdon jog egyik klasszikus részjogosítványa – törvény általi megszüntetésnek alkotmányossági vizsgálatát vonta be a tulajdonhoz való jog védelmi körének vizsgálatába.⁵³

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság ebben a 3199/2013. (X. 31.) AB-határozatában végre következetesen elhatárolta egymástól a tulajdonhoz való jog korlátozását a kisajátítástól. Ennek az elhatárolásnak a szükségességére Vörös Imre alkotmánybíró már a 64/1993. (XII. 22.) AB-határozathoz írt párhuzamos véleményében rámutatott.⁵⁴ A korábbi Alkotmány ugyanis a tulajdonhoz való jogot garantáló 13. §-ában csak az elvonás tekintetében határozott meg garanciális szabályokat, a korlátozás egyéb lehetőségeiről nem tett említést, ezért az Alkotmánybíróság gyakorlata ezt a problémát úgy próbálta áthidalni, hogy a kisajátítást a tulajdonhoz való jog korlátozásának szélső eseteként tárgyalta.⁵⁵ A 3199/2013. (X. 31.) AB-határozat ugyanakkor rámutatott arra, hogy a kisajátítás minden esetben tulajdonváltozást jelent, vagyis azt, hogy a tulajdonos – meghatározott feltételek mellett – tűrni köteles, hogy addigi tulajdona közhatalmi aktus folytán más személy tulajdonába kerüljön. A hasznélvezet megszüntetése esetén egy olyan (dologi) jog megszűnéséről van szó, amely a jogosult vonatkozásában kétségtelen jogvesztést (vagyoni hátrányt) eredményez, de a megszűnő hasznélvezet nem válik egy másik jogalany dologi jogosultságává. A hasznélvezet megszűnése ugyanakkor a tulajdonos oldaláról a

tulajdonjog tárgyának tehermentesülése, teljessé válása folytán kétségtelen vagyoni előnnyel jár. Ebben az összefüggésben tehát a hasznélvezet törvény általi megszüntetése a 3199/2013. (X. 31.) AB-határozat szerint nem hasonlítható össze a kisajátítással, ugyanakkor a határozat indokolása szerint „a hasznélvezet törvény általi megszüntetése vizsgálatának a tulajdonhoz való jog állított sérelme alapján helye van.”⁵⁶

2.2. A tulajdon alkotmányjogi védelme kiterjed a tulajdoni várományokra is

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikke tekintetében – a korábbi, Alaptörvény előtti jogértelmezésének megfelelően – fenntartotta azt a gyakorlatát,⁵⁷ amely szerint a tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdon mellett kivételes esetekben a tulajdoni várományokat is védi.⁵⁸

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően ilyen tulajdonosi várományosnak ismerte el a pénzügyi lízingbevevőt, tekintettel egyebek közt arra, hogy őt elvileg az összes tulajdonosi jogosítvány megilleti, kivéve a rendelkezési jogot, valamint a dolgot csak rendeltetésszerűen használhatja, abban kárt nem okozhat.⁵⁹

Salamon László alkotmánybíró ugyanakkor különvéleményében vitatta a többségi döntést többek közt azon az alapon, hogy a pénzügyi lízingbevevőnél a tulajdonjog átszállása (az öröklést kivéve) nem automatikus (vagyis egyáltalán nem biztos, hogy a várományos végül tulajdonos lesz), így mindaddig, amíg a tulajdonszerzés nem következik be, alkotmányjogi értelemben sem tekinthető tulajdonosnak a birtokos – éppen eltérő jogosítványai miatt sem. Ennek következtében indokolatlannak tartja, hogy az Alkotmánybíróság a várományost alkotmányértelmezés útján a tulajdonost megillető jogosítvánnyal ruházza fel a kártalanítás tekintetében, ez ugyanis ténylegesen már nem alkotmányértelmezést, hanem jogalkotást jelent.⁶⁰

Nem tekintette ugyanakkor az Alkotmánybíróság tulajdoni várománynak a *végtörlesztések piaci árfolyama és fix árfolyamú végtörlesztés összege közötti különbözetet*. A 3048/2013. (II. 28.) AB-határozat ezt azzal indokol-

51 A tulajdon egyéni és szociális funkciójáról bővebben lásd: Téglási András: A tulajdon szerepe az új Alkotmányban. in: Molnár Borbála–Gyombolai Zsolt–Téglási András (szerk.): Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány. Tanulmánykötet. Kiadja az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága. Budapest, 2011. 168–179.

52 Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban – és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete. Jogi Tájékoztató Füzetek elhangzott szakmai előadásokról. Szerkeszti és kiadja a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata. (34. szám) Budapest, 1996. 9.

53 3199/2013. (X. 31.) AB-határozat, Indokolás [13]

54 ABH 1993, 373, 395. Ennek bővebb elméleti kifejtését lásd: Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog az alkotmányban. Acta Humana 1995/18–19. 167.

55 64/1993. (XII. 22.) AB-határozat, ABH 1993, 373, 379.

56 Indokolás [13] A tulajdonhoz való jog korlátozása és a kisajátítás elhatárolási kérdéseiről lásd még bővebben: Téglási András: A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013. 189–219.

57 A korábbi gyakorlat tekintetében lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB-határozat, ABH 1993, 373.; 10/2001. (IV. 12.) AB-határozat, ABH 2001, 123., illetve 819/B/2006. AB-határozat, ABH 2007, 2038, 2041.; az említett gyakorlat megerősítése tekintetében lásd: 3115/2013. (VI. 4.) AB-határozat, Indokolás [34]

58 3194/2014. (VII. 15.) AB-határozat

59 15/2014. (V. 13.) AB-határozat, Indokolás [26]

60 Salamon László alkotmánybíró különvéleménye a 15/2014. (V. 13.) AB-határozathoz

ta, hogy a devizaárfolyamoknak az állami intervenciót kiváltó mértékű változása olyan előre nem látható körülmény volt, melynek bekövetkezésére megalapozottan számítani nem lehetett, erre tekintettel pedig a hitelezőknek a piaci árfolyamú törlesztés és a fix árfolyamú végtörlesztés összege közötti különbözetre jogilag értékelhető várománya nem keletkeztetett, ennek következtében pedig az alkotmányos tulajdonvédelem hatálya alá nem tartozik.

Ugyancsak nem tekinti az Alkotmánybíróság a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének a reményét, az ebből eredő *várható profitot* az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak.⁶¹ A dohánytermékek magyarországi kiskereskedelmének az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége körébe sorolását vizsgáló 3194/2014. (VII. 15.) AB-határozat szerint a trafiktörvény⁶² hatályba lépése előtt hatósági engedély birtokában végzett dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység, mint gazdasági tevékenység nem tartozik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjog védelmi körébe.

Nem tekinthető továbbá tulajdonosi várománynak a védjegybejelentő a Magyar Szabadalmi Hivatal (ma: Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala) eljárásában, ha ugyanis a Hivatal a kérelmet elutasítja, úgy kérelme az igény állapotában marad, ennek folytán pedig nem is sérülhet az Alaptörvény XIII. cikkében garantált tulajdonhoz való joga, mert azt meg sem szerezte.⁶³

III. Összegzés

Az Alaptörvény hatálybalépését követően számos aggály merült fel azzal kapcsolatban, hogy a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése megnyitja az utat az Alkotmánybíróság előtt az alapjogok magánjogi jogvitákban való közvetlen alkalmazásához, ami a tételes jogi rendelkezések félretételét és ezáltal jogbizonytalanságot is eredményezhet(ett volna).

Az Alaptörvény hatálybalépése óta eltelt közel három év azonban ezeket a félelmeket – legalább is a tulajdonjogi jogviszonyok terén – *nem igazolta*. Az Alkotmánybíróság törekedett tartalmi, dogmatikai, és formai, eljárásjogi szempontból is elhatárolni a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdéseket.

Tartalmi szempontból az Alkotmánybíróság a köz-

vetett horizontális hatály (unmittelbare Drittwirkung) *tanát fogadta el, miszerint* az Alaptörvényben foglalt jogok csak a magánjog generálklauzuláin keresztül képesek beszűrődni a magánjog rendszerébe. Ahol viszont még generálklauzula alkalmazására sincs lehetőség, ott az Alkotmánybírósági szerint az alapjogok sem képesek közvetlenül hatni a magánjogban.

Formai, eljárásjogi szempontból az Alkotmánybíróság igyekezett elkerülni azt, hogy hagyományos jogorvoslati fórumként „szuper-legfelsőbb bírósági” szerepbe kerüljön. Ennek normatív alapját az Abtv. 29. §-a teremtette meg a testület számára, miszerint a nem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésekkel a testületnek nem kell érdemben foglalkoznia. A tulajdonhoz való jog sérelmére irányuló indítványok egy része (pl. nem megfelelő kisajátítás vagy elvesztett tulajdonjogi per) erre hivatkozással került visszautasításra.

A tulajdonhoz való jog tekintetében az Alkotmánybíróság lényegében a korábbi, több mint két évtizedes gyakorlatát folytatta, így a polgári jogi tulajdonjogon túl az egyéb, tulajdonszerű vagyoni értékű jogok (pl. haszonélvezet) védelmét is az alkotmányos tulajdonvédelem körébe vonhatónak tartja. Ugyanakkor továbbra is következetes az Alkotmánybíróság abban, hogy az Alaptörvény főszabály szerint *csak a megszerzett tulajdont* védi, a tulajdonszerzéshez senkinek sincs Alaptörvényben biztosított joga. Ez alól kivételt enged akkor, ha valakinek kétségtelen jogcíme keletkezik a tulajdonszerzésre, ezáltal tulajdonosi *várománynak* tekinthető (mint pl. a pénzügyi lízingbevevő), mert ilyen esetben már bekerül az alkotmányos tulajdonvédelem körébe. Önmagában azonban egy tulajdoni per egyik peres fele (még ha valamelyik alsóbb fokú bírósági ítélet meg is állapította a tulajdonjogát), vagy egy védjegybejelentő nem tekinthető tulajdonosi várománynak.

Az igazi feladat a jövőben a rendes bíróságokra fog hárulni, hogy ti. hogyan, milyen intenzitással fogják alkalmazni az alapjogokat a magánjogi jogviták eldöntésére. Az Alkotmánybíróság kijelölte számukra a mezsgyét azzal, hogy kimondta: nem valamennyi jogvita eldöntése során, *csupán a generálklauzulákon* keresztül van lehetőség az alapjogokra történő hivatkozással. Ezzel a korlátozással remélhetőleg elkerülhető lesz, hogy az alapjogi érvelés egy magánjogi jogvitában – *Ronald Dworkin* megfogalmazásával élve – egy olyan „ütőkártya” legyen az egyik fél oldalán a hagyományos magánjogi rendelkezések és elvek mellett, amely adott esetben el is dönti a pernyertességet – akár a tételes jogi rendelkezésekkel szembemenve.⁶⁴

61 3194/2014. (VII. 15.) AB-határozat, Indokolás [24]; ehhez hasonlóan: 3137/2014. (IV. 24.) AB-végzés, Indokolás [15]

62 Lásd a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXCV. törvény 2. §-át.

63 3115/2013. (VI. 4.) AB-határozat

64 J. Penner: Law and Adjudication: Dworkin's Critique of Positivism. in: J. Penner–D. Schiff–R. Nobles (eds), (n 1) 350., idézi: Banakas: i. m. 86. 6. lj.

A magánjogi jogviszonyokban ugyanis ősí alapelv, hogy egy magánszemély nem róhat kötelezettségeket egy másik magánszemélyre annak beleegyezése nélkül, továbbá nem kötelezhető egy magánszemély arra sem, hogy védje egy másik magánszemély érdekét vagy előnyt biztosítson számára, kivéve, ha ezek a jogok és kötelezettségek egyértelműen elismerésre ke-

rültek a pozitív jog által. Ennek figyelmen kívül hagyása tetszőleges, visszamenőleges és ezáltal önkényesen jogalkalmazáshoz (is) vezethet. Ezért tartom külön kihangsúlyozandónak az Alkotmánybíróság azon elvi tételét, miszerint a generálklauzulákon keresztüli értelmezés sem vezethet jogszabály szövegével ellentétes eredményre.

Rendelje meg a Jogtudományi Közlöny 2015-ös évfolyamát!

Ára: 19 400,-Ft

*Egyetemi hallgatóknak
külön kedvezmények*

*Érdeklődjön
a Kiadónál!*

Kiadja a Logod Bt., 1012 Budapest, Logodi u. 49.
Telefon: 214-2453, e-mail: logod@logod.hu

www.logod.hu



SZEMLE

SZENTGÁLI-TÓTH
BOLDIZSÁR

PhD-hallgató
Eötvös Loránd Tudományegyetem
(Budapest)

Honnan, hová? Út a magyar Országgyűlés mai bizottsági rendszeréhez

WOODROW WILSON: *A bizottságokban üléselő Parlament az igazán működő Parlament.*¹

1. Bevezető gondolatok

Jelen tanulmány célja, hogy a magyar Országgyűlés bizottsági rendszerének 2014-es átalakítása kapcsán összegezze a változások legfontosabb tapasztalatait és körvonalazza azok várható következményeit. Az alkalmazott megoldások háttérként vázolom az új bizottsági struktúra közvetett (1990. előtti) és közvetlen (1990. és 2014. közötti) előzményeit. Ezt követően foglalkozom a hetedik ciklus jellemző vonásaival, különösen azokkal, melyek eltérnek a megelőző két évtized szemléletétől. Főként annak bemutatására törekszem, hogyan illeszkedik a bizottsági rendszer mostani reformja a hazai parlamenti jog fejlődésének folyamatába, és miben tér el az új bizottsági modell az elmúlt huszonöt év sajátosságaitól. Mivel a bizottságok struktúrája, szerepe, tevékenységi köre döntő módon befolyásol-

ja a törvényhozás arculatát, a bizottsági rendszer vizsgálatán keresztül érthetőek meg igazán az új házszabályi rendelkezések céljai és hatásai.

2. Történelmi alapvetés

A XIX. század parlamentarizmusának egyik Európa-szerte tapasztalható jelensége, hogy a törvényhozások egyre bővülő feladataik hatékony ellátását a bizottsági munka intenzitásának fokozásával oldották meg, mely tendencia csak tovább erősödött a XX. század folyamán. Kukorelli István a parlamentek „csontvázai”-nak nevezi a bizottságokat.²

A törvényhozási munka előkészítését szolgáló szervezett tanácskozások már nagyon korán kialakultak. Konkrét formájában a Rákóczi szabadságharc bukását követően bukkan fel az intézmény: az 1712. évi országgyűlés egységes törvény előkészítésére megszavazta egy bizottság felállítását.³ Sziijártó István még korábbra datálja a bizottságok megjelenését, azok kiküldése – álláspontja szerint – már régóta része volt a diéta szokásos eljárásainak.⁴ Irinyi József a törvényhozás működését modernizáló változtatásokról szóló *Az országgyűlés rendezéséről* című írásában a bizottságokról alkotott elképzeléseit foglalja össze. Javaslatában meghatározott törvények vizsgálatára a szervezett tanácskozásokból alakult kerületi ülések öttagú bizottságokat választanának.

Két speciális tiztagú bizottságot is javasol: az egyiket a költségvetés, a másikat az állami pénzügyek vizsgálatára (ez a mai Állami Számvevőszék elődjének tekinthető).

A dualizmus parlamentjében 1868-ban növelték a már két évtizeddel korábban is létezett különbizottságok szerepét, ami az első lépés volt az állandó szakszabizottságok megteremtésének irányába. Ezt a szokásjogot intézményesítették az 1874-75-ös házszabály reformok.

A Trianon után újjá alakult két-kamarás törvényhozás házszabálya 1928-ban első ízben különítette el a törvényhozó és az egyéb típusú bizottságokat. Az 1939-es revízió során a bizottságok ügydöntő szerepet kaptak, ami, ha más formában is, 1991 után jelenik meg újra házszabályi szinten.⁵ A második világháború előtti hazai házszabályok többnyire a parlamenti jog nyugat-európai hagyományain alapultak.

Az 1949 utáni egypárti alapon felépülő testületek létrejöttének oka a társadalmi rendszerben bekövetkezett alapvető változás, az országgyűlés leértékelődése a politikai rendszeren belül hamar bebizonyosodott. Formálissá váltak a plurális berendezkedéshez alkalmazható szabályok, amikor megszűnt a többpártrendszer, és az egyesült munkáspárton kívül nem működhetett más párt a politikai porondon.⁶ A kommunista korszak látszatparlamentarizmusa idején a bizottságok súlya és szerepe a Rákosi-korszak teljes formalizmusától fokozatosan haladt az érdemibé válás irányába, természetesen a

1 Soltész István [1994]: A parlamenti bizottságok három és fél éve (1990-1994) In: Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László: Magyarország politikai évkönyve. Dunai Fényszedő Center Kft., Budapest. 1994. 119.

2 Dezső Márta et al. [1999]: Alkotmánytan. Szerk.: Kukorelli István. Osiris Kiadó. Budapest. 1999. 283.

3 Kónyi Mária [1932]: A rendszeres bizottság. In: Az 1715-22. évi rendszeres bizottság javaslati. A Bécsi Magyar Történetkutató Intézet Évkönyve, 2. 145-146.

4 Sziijártó M. István [2005]: A Diéta. A magyar rendek és az országgyűlés 1708-1792. Osiris Kiadó, Budapest. 2005. 614.

5 Pesti Sándor [2002]: Az újkori magyar parlament. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 349.

6 Dezső Márta [2007]: Magyar választási rendszer. 1985-2005. In: A magyar jogrendszer átalakulása: 1985/1990-2005: jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás. Szerk.: Jakab András és Takács Péter. Budapest. Gondolat. ELTE AJK, – 1. köt. 66.

rendszer adta kereteken belül. Az 1989-es rendszerváltás előtti házszabály változtatás a parlament alkotmányos szerepének erősítését, a döntéshozatali mechanizmus demokratikusabbá tételét szolgálták.

A bizottsági rendszer fejlődésének több mint másfél évszázadára visszatekintve, a magyar szabályok ritkán kerültek összhangba az európai trendekkel, azonban legalább két ilyen pillanatot mégis kiemelhetünk: 1848-ban és 1989-ben a magyarországi törekvések európai mércével is korszerűnek bizonyultak. A bizottsági rendszerben működő parlament a rendszerváltás után ismét visszanyerte eredeti funkcióját. A bizottságok, miközben törekedtek a szakmaiság megteremtésére, a kezdetekkor sem nélkülözték a politikai jelleget. 1990 óta is az állandó bizottságok struktúrájának meghatározására és módosítására mindig a frakciók megegyezése alapján került sor.⁷

3. A bizottsági rendszer változásai a rendszerváltás után

Az 1989–90-es átalakulás következtében sor került az állami szervek megváltozott igényekhez történő átszabására, ez a folyamat részben a hazai közjogi hagyományok felélesztését, részben az európai demokráciákban intézményszerű formák alkalmazását igényelte. Ez a kettősség határozta meg a törvényhozás új modelljének kijelölését is, amely – az eltelt évtizedek megkövetelte módosításokkal – az 1949 előtti megoldásokhoz nyúlt vissza. Az Országgyűlés alakuló ülésén tisztségviselőinek megválasztása és egyéb feladatainak teljesítése mellett megalakítja az állandó bizottságok rendszerét, amelyeknek feladata ebben a

konstrukcióban ismét a plénum munkájának és a törvényhozásnak az előkészítése, segítése. A parlamenti képviselők viszonylag magas létszáma egy sok bizottsággal működő, hatékony előzetes munkát végző rendszer kereteit körvonalazta.

Az Országgyűlés bizottsági rendszere az elmúlt több mint két évtized során szünet nélkül módosult a változó kihívásoknak való megfelelés érdekében. Az alábbiakban ezt a folyamatot különböző aspektusokból vizsgálom, érintve a házszabály változásait, továbbá különös figyelmet szentelve a bizottsági rendszer struktúrájának átszervezéseire.

3.1. A bizottságok száma, létszáma, összetétele

Az országgyűlési bizottságok létszámának elmúlt két évtizedbeli alakulása jól mutatja a parlamentarizmus kiteljesedésének, és a törvényhozást terhelő feladatok gyors növekedésének párhuzamos folyamatait.

Az állandó bizottságok száma és feladatköre alapvetően a kormányzat felépítéséhez, a minisztériumi tagozódáshoz igazodik, de a kettő egybeesése korán sem tekinthető mechanikusnak. Jelenleg is tevékenykedik olyan állandó bizottság, amely két vagy több minisztérium ügyeivel foglalkozik, de arra is van példa, hogy egy minisztérium két állandó bizottságnak is juttat feladatokat. A bizottságok többségében – a parlamenti arányoknak megfelelően – a mindenkori kormánypárt képviselője tölti be az elnöki tisztséget, a tagság összetétele is az Országgyűlésben kialakult erőviszonyokat tükrözi. Néhány bizottság élén – ahol a Kormány letti ellenőrzés különböző okok

miatt nagyobb hangsúlyt kap – mindig ellenzéki képviselők állnak. A vonatkozó törvényrendelet ilyennek tekintette – és tekinti ma is – a *Nemzetbiztonsági bizottságot*, és politikai megállapodás alapján a *Költségvetési* (illetve a *Számvevőszéki*) *bizottságot*.

Az Országgyűlés 1990 óta évente két, több hónapon át tartó ülésszakban működik. A négy évre választott egykamarás országgyűlés az elmúlt több mint két évtizedben 386 tagból⁸ állt, amely a hasonló népességű országokkal összevetve igen magas számnak tekinthető. 1990 és 2006 között ciklusról ciklusra emelkedett azoknak a képviselőknek a száma, akik bizottságban tagságot vállaltak. Az 1990–94-es ciklusban 300 bizottsági hely volt a 386 képviselő számára, 2006-ban 496 bizottsági helyet töltöttek be a képviselők.⁹ Az állandó bizottságok számának ciklusok közötti növekedését valamilyen aktuális, hirtelen felmerülő gazdasági, társadalmi, politikai szükségesség hívja életre. Ilyen volt például az első ciklusban megalakított *Európai közösségi ügyek bizottsága*, a *Társadalmi szervezetek költségvetési támogatását koordináló bizottság*, vagy a harmadik ciklusban az *Informatikai és távközlési bizottság*.

A speciális hatáskörrel rendelkező bizottságokban (pl. a mentelmi bizottságban vagy a vizsgálóbizottságokban) paritásos elv érvényesül, azaz a bizottságban ugyanannyi kormánypárti képviselő kap helyet, mint amennyi ellenzéki. Az állandó bizottságok többségében azonban az arányossági elv érvényesül, a parlamenti mandátumokból való részesedés elvét kell alapul venni. Így a mentelmi bizottság kivételével az állandó bizottságokban a döntéseket a többségi elv alapján hozzák. Bármilyen létszámú egy

⁷ Pesti [2002], 203.

⁸ A „hüvelykujjszabály” szerint a parlament ideális létszáma Magyarországon körülbelül 200 fő lenne. Bár a demokráciák többségénél valamivel e felett a hipotetikus szám felett alakulnak a valós létszámok, az egyes parlamentek jól rangsorolhatók eszerint. 46 vizsgált demokrácia közül e tekintetben Magyarország áll az élen: nálunk csaknem kétszer annyi képviselő van, mint amennyi a köbgyökszabály szerint indokolt lenne. Az első öt állam a rangsorban: Magyarország: 92,6 %, Egyesült Királyság: 86,3 %, Svédország: 83,4 %, Olaszország: 74,6 %, Franciaország: 62,9 %. (median.hu)

⁹ parlament.hu

frakció, az állandó bizottságokban a frakció egy-egy képviselőjének valamennyi bizottságban helyet kell biztosítani. Ugyanakkor minden független képviselő számára lehetővé kell tenni, hogy legalább egy állandó bizottság munkájában részt vehessen.

A bizottsági rendszer felépítésének vizsgálatakor nem mellőzhetőek a képviselők létszáma által nyújtott keretek, amelyek a létrehozható bizottságok számát eleve korlátozzák. Az állandó bizottságok száma a rendszerváltás óta folyamatosan változott a stabil feladatkörök részbeni átcsoportosítása mellett. A bizottságok száma jelöli ki azt, hogy egy testületnek az ügyek milyen széles palettáját kell átfognia, ez az ott zajló munka hatékonyságát döntő módon befolyásolhatja. A magyar országgyűlés lakosság-számhoz viszonyítva nemzetközileg is jelentős létszáma lehetőséget teremtett viszonylag nagyszámú bizottság felállítására, azonban kérdéses, hogy az ebből származó előnyöket mennyire sikerült kiaknázni. Egy bizottságnak általában legfeljebb két-három nagyobb ügycsoportot kellett lefednie, ami a feladatok körültekintő ellátásának alapfeltétele. A bizottsági tagoktól tapasztalható visszafogott aktivitás azonban megkérdőjelezte, hogy a bizottsági tagság szinte általánossá válása a képviselők körében valóban szolgálta-e az érdemi munkavégzést ezekben a testületekben.

3.2. A bizottsági rendszer struktúrája

Az országgyűlés bizottsági rendszerének felépítését több szempont figyelembe vételével alakítja ki. Az állandó bizottságok vonatkozásában elsődleges faktorként a kormányzati rendszer szervezetének módosulásait jelölhetjük meg. Minden kormány hivatalba lépésekor elképzeléseinek megfelelően

alakítja a minisztériumok, illetve az egyéb központi államigazgatási szervek struktúráját. Különösen az előbbieket érintő paradigma váltások éreztetik hatásukat a bizottsági rendszer arculatán.

A minisztériumokat és az állandó bizottságok rendszerét összekapcsoló, fentebb már részben tárgyalt jelenségek kijelölik a honatyák mozgásterét az ilyen testületek létrehozásakor. A bizottsági rendszer speciális feladatai, illetve az azok által hatékonyan átlátható kérdéskörök korlátozott volta egyaránt szükségessé teszi a minisztériumi és a bizottsági struktúra közti differenciák intézményesítését, erre a 2010-ben bekövetkezett átalakítás különösen aktuális példát szolgáltat. Itt az eltérések jellegének alátámasztására egyrészt olyan kihívásokat tartok szükségesnek hangsúlyozni, amelyek a törvényhozásra jelentős többletfeladatokat róttak, mégsem igényelték a kormányzati rendszer széleskörű újra gondolását. Ilyennek tekinthető az Európai Unióval (a továbbiakban: EU) való kapcsolatok megerősödése, majd 2004-től az ahhoz való csatlakozás. E körben kell megemlékeznünk a bizottsági rendszer olyan kötelezettségeiről, amelyek elválaszthatatlanul kötődnek a törvényhozás működéséhez. Jelenlegi állandó bizottságaink közül ilyen a *Mentelmi bizottság*.

Kétségtelen, hogy a fentebbieken túl a bizottsági rendszer felépítését politikai alkuk, csoportérdek, egyéni motivációk is befolyásolják. Nem szolgálna ezen tanulmány célkitűzését az elmúlt több mint két évtized témához kötődő ilyen irányú törekvéseinek felelevenítése, a bizottsági rendszert alakító tényezők számbavételekor azonban nem tekinthetünk el ezek megemlégetésétől sem.

Kijelenthető, hogy az állandó bizottságok struktúrája a rendszer-

váltástól kezdve egészen 2014-ig lényegét tekintve változatlan, bár kisebb módosulásokat természetesen tapasztalhatunk. Megfigyelhető valamennyi ciklusban addig előzmény nélküli új bizottságok létrehozatala, egyes témák összevonása, átcsoportosítása (a *Gazdasági bizottság* és az *Informatikai bizottság* az ötödik ciklusban *Gazdasági és informatikai bizottság*), illetve bizonyos tárgykörök ki is kerültek a rendszerből (mint például a harmadik ciklusban a családvédelem). Mégis az ilyen irányú átalakítások a rendszer alapjait érintetlenül hagyták, így az fő vonásaiban megfelelt az európai demokráciákban a törvényhozás bizottságaival szemben támasztott követelményeknek.¹⁰

Az ideiglenes bizottságok vonatkozásában általános rendező elvekről nem beszélhetünk, legfeljebb néhány átfogó jellegű megállapításra vállalkozhatunk azok működésével kapcsolatban. Már a dualizmus kori parlamentben is létezett a vizsgálóbizottság intézménye, de a kormánypárti képviselők sosem szavazták meg. De már a reformkorban *Irinyi József* is foglalkozott e jogintézménnyel.¹¹ A vizsgálóbizottságok tevékenysége a gyakran kudarccal végződő jelentéskészítés, a nyilvánosság előtt zajló, meddőnek tűnő ügyrendi viták, s időnként a bizottságok működésének ellehetetlenülése miatt nem tekinthetők a parlament sikertörténetének.¹²

3.3. Tematikus átrendeződés

A) A bizottságok feladatai, így tevékenységük is az országgyűlés főbb funkcióihoz kötődik. Az egyes állandó bizottságok munkájában azonban eltérő súlyú a törvényalkotásban való közreműködés, illetve a kormányzatot ellenőrző szerep. Például az *Alkotmányügyi*-, a *Gazdasági*-, illetve a *Költségvetési bizottság*

10 Bővebben lásd: *Szente Zoltán* [2006]: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. 1945–2005. Osiris Kiadó, Budapest. 2006. 723.

11 *Irinyi József* [1998]: Német-, francia- és angolországi úti jegyzetek. Argumentum Kiadó, Budapest. 1998. 203.

12 *Solész István* [2010]: Az Országgyűlés. Az Országgyűlés feladatai, szervezete és működése 1990-2010. (Negyedik átdolgozott és bővített kiadás, Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, 2010. 58–59.

munkájának nagyobb részét a törvényalkotás teszi ki, míg a *Nemzetbiztonsági bizottság* tevékenységében az ellenőrzés jóval nagyobb hangsúlyt kap. Az országgyűlés a bizottságok névadásával jelöli ki az egyes állandó bizottságok feladatkörét, a feladatok részletesebb megnevezéséről azonban nem rendelkezik. A kormányzati struktúrához való igazodáson túl ezt a parlamenti gyakorlat alakítja ki.

Az elmúlt több mint két évtized során az egyes bizottságok hatáskörei ciklusonként módosultak, hiszen a törvényhozás nagyfokú szabadságot élvez annak meghatározásában, hogy mely témák kapnak külön bizottságot. A Hárszabály csupán arról rendelkezett, hogy bizonyos állandó bizottságok létrehozása kötelező (alkotmányügyi-, külügyi/EU-s ügyekkel foglalkozó-, költségvetési-, mentelmi jogi és összeférhetetlenségi-, honvédelmi, ill. nemzetbiztonsági bizottság). Ezeket a bizottságokat megtaláljuk a rendszerváltás óta eltelt valamennyi ciklus törvényhozó munkájában. Ezen túl viszont semmilyen megkötés nem gátolja a törvényhozást az állandó bizottságok megalkotásakor, amelyre az új Országgyűlés alakuló ülésén kerül sor. Ennek eredményeként folyamatosan kerülnek be újabb tárgykörök a rendszerbe, de el is távolítanak onnan bizonyos kérdésköröket.

A feladatok újraelosztását a gazdasági/társadalmi folyamatokra való reflektálás tette szükségessé. A bizottsági portfóliók valójában az alakuló ülést megelőző, nem nyilvános pártközi egyeztetéseken körvonalazódnak: a legnagyobb párt javaslata alapján kölcsönös kompromisszumok eredményeként születik meg egy-egy ciklus struktúrája.¹³

B) A ciklusok jellemzői

B/a) I. ciklus

A rendszerváltást követő első szabadon választott országgyűlés

teremtette meg bizottságainak azt a rendszerét, amely – további módosításokkal – ma is a parlamenti munka meghatározó eleme. Egyrészt létrehozta azt a hat fentebb már említett bizottságot, amelyek, azóta is állandó pillérei a törvényhozást előkészítő munkának. Emellett azok a tárgykörök kaptak külön bizottságot, amelyek jelentősége meghatározó volt az átmeneti korszakban. Ezek közül kiemelendők a gazdasági, az azzal összefüggő környezetvédelmi, illetve az emberi jogi problémák. A kulturális ügyek mellőzöttségét jól mutatja, hogy azokat egy bizottságra telepítették a média, a felsőoktatás és a tudomány ügyeivel. Ma ezek a területek két bizottság közt oszlanak meg. Az 1990-94-es ciklus Országgyűlése az alakuló ülésén 14 állandó bizottságot hozott létre, a ciklus végén viszont már 18 bizottság működött. Ebben a ciklusban mindössze a nyomtatott és elektronikus sajtó privatizációs eljárásait ellenőrző vizsgálóbizottságot hívták életre, melynek feladata az egypártrendszerhez tartozó vezető újságírók, főszerkesztők és lapjaik átmentésének vizsgálatára terjedt ki. *Kukorelli* István álláspontja szerint a jogalkotói hatalom egy részének a bizottságokra ruházásával a törvényhozás elmozdult a hatékonyabb, az ügydöntő bizottsági modell felé.¹⁴ A plénum csak arról a módosító indítványról szavazott, amelyik az illetékes bizottságban legalább egyharmados támogatást kapott, illetőleg húsz képviselő, vagy egy frakció azt külön kérte.

B/b) II. ciklus

Az 1994-es hárszabály először mondta ki, hogy a bizottságok nem csak a törvényhozásban vesznek részt, ezen túl az Országgyűlésnek ügydöntő szervei is, ez a deklaráció az 1991-ben megkezdett eltolódás kiteljesedését jelentette. A bizott-

ságok ügydöntő szerepe alapvetően három területen kristályosodott ki: a képviselői önálló indítványok szűrése, a módosító javaslatok megrostálása és egyes törvényjavaslatok kivételes eljárásban történő tárgyalása. A bizottságok ellenőrzésben betöltött szerepe is erősödött. Kiemelt jelentősége van a vizsgálóbizottságok intézményének, többnyire a végrehajtó hatalom tevékenységét, a botrányos ügyeket ellenőrizték, és az ellenzék kritikai funkcióit erősítették fel.

A második ciklus kapcsán figyelemre méltó az *Európai integrációs ügyek bizottságának* megalakítása. Ennek létrehozatalát az EU-hoz fűződő szálak erősödése magyarázza. Egyrészt hazánk 1994-ben írta alá az ún. *Európai Megállapodást*, amellyel megkezdődött a teljes jogú tagság elnyerésének évtizedes folyamata. Az EU bizonyos jogi aktusait már a 90-es évek közepétől alkalmazni kellett hazánkban is. Ezen felül a gazdasági kapcsolatok elmélyülését nem csupán a csatlakozási folyamat előre haladása inspirálta: Németország hazánk legfontosabb külkereskedelmi partnere már ekkor az EU tagja volt, és köztudott volt Ausztria közeli csatlakozása is, aminek köszönhetően Magyarország közvetlenül határos lett a közösséggel.

A rendszerváltás hozta felszínre a munkanélküliség problémáját, amely már létezett ugyan a 80-as években is, de ekkor még jórészt álmegoldások segítségével sikeresen elfedték annak meglétét. A 90-es évek elején a piacgazdaságra való áttérés a szociális biztonság megrendülését, a munkahelyek egy részének felszámolását idézte elő. Erre reagálva jött létre 1994-ben a *Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság* jelezve, hogy a kérdéskör a törvényhozás látókörébe került.

Még egy válság terület a mezőgazdaság. Az agrárium szervezeti

13 *Gulyás Gergely*, az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnöke, a *Törvényalkotási bizottság* elnöke szóbeli közlése alapján [2014. október 6.]

14 *Kukorelli István* [2010]: A Magyar Országgyűlés, 1990–2010: öt parlamenti ciklus története/ Szerk: *Kukorelli István, Smuk Péter*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, [ISBN: 978 963 9848 30 6], 235.

átalakítása, illetve a termelőket felkészületlenül érő versenyhelyzet azt eredményezte, hogy a 90-es évek közepére a hazai mezőgazdasági termelés az öt évvel korábbi szintnek mintegy 60%-át tudta csak felmutatni. A szomszédos országokéval lényegében megegyező tendencia igényelte a terület problémáinak hatékonyabb kezelését, így a *Mezőgazdasági bizottság* már az első ciklus végén felállt.

Emellett számos részterület megjelölése eltűnt a bizottságok nevéből, de ez többnyire nem ezek eltávolítását takarta, csupán a használt terminológia egyszerűsítését szolgálta.

1994 óta a képviselők négyötödének igenlő szavazata vált szükségessé ahhoz, hogy az adott törvényjavaslat vitájára az Országgyűlés elnöke által kijelölt bizottságban kerüljön sor, szélesebb mozgásteret biztosítva ezzel az ellenzéknek a törvényalkotásban. A plenumon csak a javaslat egészéről szavaznak a képviselők, a módosító indítványok sorsa már a bizottságokban dől el.¹⁵

Az 1994-98-as ciklusban hat vizsgálóbizottság alakult meg. Az akkori kormánykoalíció rendre megszavazta a legfontosabb politikai botrányok kiaknázására létrejövő, ellenzéki kezdeményezésű vizsgálóbizottságokat, ami nagyban hozzájárulhatott a jobboldali párt 1998-as győzelméhez.

B/c) III. ciklus

„A harmadik ciklusban új állandó bizottságok alakultak, amelyek nemcsak a kormány gyakorlati politikai preferenciáit tükrözték, hanem befolyásolták a képviselők körülményeit is: egyrészt a bizottsági helyek számának növekedése új lehetőséget teremtett egyes képviselői pozíciók megerősítésére, ugyanakkor csökkentette a korábbi bi-

zottságokba való beágyazottságot, az úgynevezett többszolgáltatási mutatókat, hiszen jó néhány képviselőnek bizottságot kellett váltania.”¹⁶ 1998-ban már a 386 képviselői helyre 480 bizottsági tagság jutott. A bizottsági helyek ugrásszerű emelkedése részben annak következménye, hogy a parlamenti vizsgálóbizottságok viszont minden kérdést a politikai felelősség kontextusában vizsgálnak, így tevékenységük tárgya még akkor is más, ha a politikai felelősség megállapítása törvényességi és közgazdasági szempontok figyelembevételét is megköveteli. Jórészt az akkori kormány preferenciáit tükrözik az újonnan szervezett bizottságok: külön testületet állítottak fel az ifjúságot érintő ügyek intézésére, ez az értékrendbeli változás a minisztériumi struktúrában is megjelent. Figyelemre méltó az *Idegenforgalmi bizottság* létrejötte, amely az ország külföld felé történő fokozatos nyitásának következtében a hazai turisztikai potenciál jelentőségének felismerését mutatta. Ebben a ciklusban külön bizottság foglalkozott a társadalmi szervezetek ügyeivel, ez a változás a kiépülő civil szféra erősödésére hívja fel a figyelmet.

Az 1998-2002-es ciklusban az ellenzéki kezdeményezések a korrupciós ügyeket és ennek kapcsán a kormány felelősségét vették célba (például Lockheed botrány, országimázs stb.) A huszonnégy kezdeményezésből négy kormánypárti volt sikeres.

B/d) IV. ciklus

2002 és 2006 között minden eddiginél több, összesen 25 állandó bizottság tevékenykedett.

A negyedik ciklus egy lényeges új területet vont be a bizottsági rendszer terrénumába: az informatikai ügyeket. A technika fejlődése

ekkorra már megkerülhetetlenné tette az államigazgatás informatikai ügyekre szakosodott apparátusának felállítását, ezért került sor az *Informatikai Minisztérium*, illetve az *Informatikai bizottság* megszervezésére.

A 2002. évi választás a vizsgálóbizottságok működésében fordulóponthoz hozott, minden addigi ciklushoz képest több állt fel, és ellenzéki kezdeményezés is beindíthatott ilyen eljárást. A legtöbb ideiglenes bizottság ebben a ciklusban működött: tizenhárom vizsgálóbizottság – kilenc ellenzéki, három a kormánypárti képviselők, egy eseti bizottság megalakításával. Közülük kilenc be is fejezte a működését, de hét esetben jelentéstétel nélkül.¹⁷

A kormánytagok múltját felderítő vizsgáló bizottság az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) megsemmisítő határozatával tűnik ki különösen.¹⁸

Megfigyelhető jelenség, hogy általában *párban jártak* a vizsgálóbizottságok, az egyik politikai oldal kezdeményezésével szinte egy időben a másik fél is benyújtott kezdeményezést. Ennek politikai oka valószínűleg az volt, hogy a közvélemény figyelmét, és ezzel érdeklődését megossza.¹⁹

B/e) V. ciklus

2006-tól az Országgyűlés a bizottsági rendszer kialakításakor abból indult ki, hogy főszabályként egy képviselő csak egy állandó bizottságban dolgozzon, így a bizottsági helyek száma csökkent, azonos a képviselők számával: 386.

Ebben a ciklusban egy egyszerűbb és költségtakarékosabb bizottsági rendszert alakítottak ki 18 állandó bizottság létrehozásával.²⁰

A 2007. december 6-án beiktatott Hárszabály módosítás rendelkezett azokról a gyakorlatban korábban is létező szabályokról, hogy

15 Bővebben lásd: *Pesti* [2002], 226.

16 Ilonszki Gabriella [2002]: Az elnöki parlamentarizmus és a parlament *Századvég*, 7. évfolyam. 24. szám. 129.

17 *Soltész* [2010], 48.

18 Bővebben lásd: *(Kukorelli)* [2010]

19 *Kukorelli* [2010], 77.

20 *Soltész* [2010], 52.

a *Mentelmi bizottságnak* azonos számú kormánypárti és ellenzéki tagja legyen. Az állandó bizottságokban ugyanaz a frakció-arány érvényesül, mint ami az Országgyűlésben, azzal a kiegészítéssel, hogy minden frakciónak joga van egy tagot delegálni minden állandó bizottságba. Valamennyi képviselőnek – így a független képviselőnek is – joga van legalább egy állandó bizottság munkájában részt venni.

E ciklus egyik egyedi vonása a kisebbségi kormányzás: azzal, hogy a kormány 2008. május 1-vel elvesztette parlamenti többségét, és az SZDSZ ellenzéki frakciójává vált, az állandó bizottságokban megváltoztak az addigi kormánypárti-ellenzéki arányok. A 18 állandó bizottság közül ötben maradt csak meg a kormánypárti (MSZP) többség, míg három bizottság paritásossá vált, és tíz bizottságban az ellenzék került túlsúlyba, így nagyobb volt a valószínűsége az ellenzéki indítványok tárgysorozatba-vételének.

A 2006-os választásokat követően egyedül a *Külgügyi és határon túli magyarok bizottsága* érdemel említést, mivel a szomszédos országokban élő magyarok ügye eddig nem kerültek be a bizottsági rendszer struktúrájába.

A 2006-2010-es ciklusban a vizsgálóbizottságok működésének szabálytalansága néhány kérdésben továbbra is fennmaradt, továbbá az előző ciklus „sikeresen” lerombolta az azok iránti érdeklődést. Így érthető, hogy mindössze egy vizsgálóbizottság tagjait választották meg, és nyújtott be jelentést a parlamentnek, ez volt az „Együtt-egy-másért, Egy-másért Alapítvány” működésének nemzetbiztonsági kockázatait vizsgáló bizottság, mely az Alapítvány működésével kapcsolatos korrupciógyanús ügyekben való részvételének körülményeit vizsgálta. Eseti bizottságot az Ország-

gyűlés olyan aktuális ügyek intézésére hozott létre, mint például: az *Új Magyarország Fejlesztési Terv* végrehajtásának felügyelete, a fogyasztóvédelem, a kábítószer elleni küzdelem, a Nabucco-földgázvezeték előkészítése és megvalósítása, továbbá a magyarországi digitális szakadék csökkentése.

B/f) VI. ciklus

A 2010. május 14-i alakuló ülésén az Országgyűlés 20 állandó bizottságot számláló bizottsági rendszert hozott létre.²¹

Az országgyűlési választásokat követően az új struktúra a minisztériumok számának jelentős csökkentésével érintette az állam csaknem minden szegmensét, a bizottsági rendszer vonatkozásában döntő átalakulásról mégsem beszélhetünk, a testületek száma, létszáma, szervezési elvei a korábbi ciklusokban intézményesült formákat őrzik. A minisztériumok kapcsán olyan csúcsmisztériumoknak tekinthető szervek felállítására került sor, amelyeknek előzményeit hiába keressük ilyen irányú hazai hagyományainkban. Annak megvilágítására, hogy e látszólag gyökeres változásnak miért csekély a bizottsági rendszerre gyakorolt hatása a kormány felépítésének felvázolása szolgálhat támpontul. A minisztériumok létszámának csökkenése nyilvánvalóan nem járhatott együtt a kormány hatáskörébe tartozó feladatok érdemi redukálásával, csupán arról van szó, hogy jó néhány korábban külön minisztériumban szervezett tárgykört összevontak, intézésükre államtitkárságokat szerveztek. A negyedik ciklus nyolcvan szakállamtitkára közül összesen harmincan őrizhették meg államtitkári beosztásukat az ötödik ciklusra. A hatodik ciklusban a kormány felállásakor összesen negyvenkét államtitkárt neveztek ki. A kormány visszaállította a minisztériumok törvényes mű-

ködését felügyelő közigazgatási államtitkári tisztséget, emellett az egyes tárcáknál parlamenti és szakpolitikai területet irányító államtitkárokat is kineveztek.

A bizottsági rendszert determináló szignifikáns faktorok a korábbiaknak megfelelően alakultak a megváltozott helyzetben is, az említettek miatt a kormányzati struktúra átforgatása nem nevezhető olyan novumnak, amely a bizottsági rendszer felépítésének széleskörű átértelmezését igényelte volna, viszont néhány alapvetően politikailag motivált eltolódást nem hagyhatunk figyelmen kívül.

A *Nemzeti összetartozás bizottsága* precedens nélküli testület a törvényhozásban. Óvatos előzményét az ötödik ciklus *Külgügyi és határon túli magyarok bizottsága* szolgáltathatta. A nemzeti összetartozás problémakörének beemelését a bizottsági rendszerbe az új kormánynak a határon túli nemzetrészek szerepét hangsúlyozó szemlélete támasztotta alá. A kétharmados többség első intézkedései között számos, a nemzetpolitikát új alapokra helyező döntést találunk. Ezek közül kiemelendő a nemzetpolitikáért felelős miniszter posztjának felállítása, ennek leképeződése a bizottsági rendszerben az említett új testület. E körben említést kell még tenni a kedvezményes honosítás lehetővé tételéről, valamint a június 4-ét, a trianoni békeszerződés aláírásának évfordulóját a nemzeti összetartozás napjává nyilvánító törvényről.

Az új elképzelések másik iránya egészen eltérő kérdésekre keresi a választ. Európa országainak jó részében megfigyelhető jelenség a fenntarthatóság útjainak keresése, a környezetvédelem hagyományos értelmezése helyett a hosszú távú fejlődést biztosító lehetőségek kutatása. Ez többek között fontos eleme volt az EU Lisszaboni Stratégi-

21 Összehasonlításképp: a 373 millió embert képviselő Európai Parlamentnek jelenleg 736 képviselője van, akiket a 27 tagállamban választottak meg. A képviselők szakosodott állandó bizottságokba tömörülnek a plenáris ülésszakok előkészítése céljából. Jelenleg 20 állandó bizottság van, melyeknek létszáma 24–78 fő között változik, és összetételük tükrözi a parlament politikai összetételét. Az állandó bizottságok azokkal a területekkel foglalkoznak, ahol az Európai Unió hatáskörökkel rendelkezik. (mkogy.hu)

ájának és a 2020-as programnak is. Hasonlóan fokozott figyelmet kap a piacgazdaság egyre inkább kiéleződő versenyhelyzetében a fogyasztók érdekeinek védelme. Azt, hogy ezek a folyamatok nem kerülnek el hazánkat sem, egyebek mellett az is bizonyítja, hogy az LMP többek között ezeket a társadalmi problémákat zászlajára tűzve került be az új országgyűlésbe. A világban zajló tendenciák érzékelése mellett bizonyára az egyik ellenzéki párt irányába történő gesztus szándéka is vezette a kormányoldalt ezen bizottságok felállításakor.

Az említetteken felül néhány feladat átcsoportosítást, illetve terminológiai újdonságot is felfedezhettünk, amelyek azonban gyökeres változást nem idéztek elő. Az *1/2010-2014. AIÜB. általános érvényű állásfoglalása* (2010. június 7.) értelmében az Országgyűlés bizottságai külön országgyűlési döntés nélkül is jogosultak lettek vizsgálati tevékenységet folytatni. Erre tekintettel nem volt akadálya annak, hogy az Országgyűlés állandó bizottsága létrehozson vizsgálati feladatkörrel rendelkező albizottságot. Ez az állásfoglalás nem zárta ki a *64/1998-2002. ÜB. állásfoglalás II. pontjában* írtak alkalmazását, mert vizsgálóbizottság létrehozása továbbra is országgyűlési határozattal történhet. E kettősség immár törvényi szinten jelenik meg az Országgyűlésről szóló törvényben, külön rendelkezéseket találunk a vizsgáló bizottságokról és az egyéb bizottságok vizsgálati tevékenységéről.

Az új rendszer a minisztériumok és a bizottságok közti arányok eltolódását idézte elő. A korábbi ciklusokban a bizottságok száma mintegy másfélszerese volt a minisztériumokénak, az új helyzetben ez a szám két és félszeres. Ez azt jelenti, hogy csaknem minden minisztérium több bizottságnak is ad fel-

adatokat, ami átrendezi a kormányzati munka és a bizottságok tevékenységének kapcsolatát.

A parlament hét eseti bizottságot hozott létre, kiemelendő az *Alkotmány-előkészítő eseti bizottság* és az *egyenruhás bűnözés folyamatát, hátterét és a gyöngyöspatai eseményeket feltáró, valamint az egyenruhás bűnözés felszámolását elősegítő eseti bizottság*.

A megalakult hét vizsgálóbizottság palettáján a cukorgyárak privatizációja, a 2002–2010 közötti időszakban felmerülő döntéshozói felelősség kérdésköre a MÁV Zrt. és a MALÉV Zrt. esetében, a Kolontár melletti vörösiszap-tározó átszakadása miatt bekövetkezett környezeti katasztrófával kapcsolatos felelősség, valamint az Európa több országát érintő lehallgatási botrány magyarországi szálainak feltárása volt napirenden.

Összességében azt mondhatjuk, hogy bár a bizottságok és a minisztériumok arányának eltolódása jelentős változásként értékelhető, nem jelentette a testületi munka színvonalának releváns változását. Az új struktúra a bizottságokat elsősorban a kormányzati ellenőrzés, illetve a kormányzattal való kommunikáció kapcsán érinti.

A rendszerváltást követő első hat ciklus modelljének és fejlődésének részletes tárgyalását jelen keretek között az indokolja, hogy a kisebb létszámú Országgyűlés bizottsági rendszere is erre a megközelítésre épül, bizonyos átértelmezés mellett. Ezért az elmondottak az alábbiakban érintett változásoktól eltekintve ma is irányadók a magyar parlamenti jogra.

4. A 2014-es átszervezés és várható következményei

A hetedik ciklus bizottsági rendszere minőségi különbséget jelent a korábbiakhoz képest: immár

nem 386, hanem csak 199 képviselője van a magyar Országgyűlésnek. E kisebb létszámú Országgyűlés egyrészt közelebb hoz bennünket a már említett köbgyök szabályhoz, de egyben új kihívást is jelent a bizottságok számára is: kisebb számban és kevesebb taggal kell ellátniuk feladataikat. Az Alaptörvény által előírt kisebb képviselői létszám tehát az egyik fő motorja a változásoknak. A másik alapvető tényező az Alaptörvény megalkotásához kötődő kodifikációs hullám áterjedése a parlamenti jogra: az Országgyűlés nem csupán új házszabályt fogadott el, hanem annak szerkezetét és jogforrási jellegét is a korábbitól eltérően, annál összetettebben állapította meg.

Az 1994-es Házszabály²² országgyűlési határozatként szolgálta a magyar parlament működését két évtizeden keresztül. Számos rendelkezése, többek között a vizsgáló bizottságokra vonatkozó előírások azonban egyértelműen vonatkoztak a Parlamenten kívüli személyekre is, így felmerült a törvényi szabályozás igénye. Az új házszabályi struktúra alkotmányos alapját az Alaptörvény negyedik módosítása teremtette meg, amely „házszabály” helyett „házszabályi rendelkezések” elfogadására jogosította az Országgyűlést.²³ Ennek tükrében az Országgyűlésről szóló törvény²⁴ egyik fejezete tartalmazza a törvényi szintű házszabályi rendelkezéseket, míg egy külön határozat a csupán a belső működést taglaló normákat.²⁵ E kétszintű koncepció jelentős eredménye, hogy lehetővé teszi a törvényi és határozati szintű rendelkezések megfelelő elhatárolását, azonban súlyos következménye a parlamenti házszabály határainak elmosódása, a parlamenti működés szabályait nem találjuk meg egy egységes dokumentumban.

²² 46/1994. (IX. 30.) OGY-határozat

²³ Magyarország Alaptörvénye, 5. cikk (7)

²⁴ 2012. évi XXXVI. törvény

²⁵ 10/2014. (II/24.) OGY-határozat

A bizottságok száma 20-ról 15-re csökkent, ezzel ismét közelebb került egymáshoz a kormányzat és a bizottsági rendszer struktúrája. „Az új portfóliók kialakításánál valóban fontos szempont volt, hogy a kevesebb minisztériumhoz jobban illik a kevesebb bizottság.”²⁶ Ezzel párhuzamosan, ugyancsak a minisztériumok kialakításánál is megfigyelhető módon egyszerűsítették a portfóliók körülírását, számos részterületet így hiába keresnénk a mostani bizottságok névsorában: a kultúra, az oktatás, a sport, vagy az egészségügy sem jelenik meg külön portfólióban. Ez persze nem jelent valódi feladat csökkenést, sőt, éppen ellenkezőleg, a testületek számának mérséklése természetesen az egy bizottságra jutó tárgykörök gyarapodásával járt. Kiegészült a kötelezően létrehozandó bizottságok köre: a korábbi hat mellett immár nemzetpolitikai testületet is létre kell hozni, törvényi rendelkezés alapján.²⁷

A jelenlegi bizottságok közül ötben – az eddigi hattal ellentétben – ellenzéki képviselő elnököl, figyelembe véve azonban azt, hogy kevesebb bizottság van, ez arányos mértékű csökkenésnek tekinthető. A *Nemzetbiztonsági bizottság* elnöki posztja, ahogy a *Költségvetési Bizottságé* is, hagyományosan a legnagyobb ellenzéki párté, a *Kulturális*, a *Fenntartható Fejlődés és a Vállalkozásfejlesztési Bizottságon* pedig a többi ellenzéki párt osztozik. Az egyes intézkedések társadalmi hatását vizsgáló albizottságok rendszere változatlan maradt, miközben e testületek hatékonysága erősen kérdéses.

Részen az új házszabályi rendelkezésekből, részben az Alaptörvény nemzetiségi képviseletre vonatkozó előírásai következtében az állandó bizottságok jelenlegi rend-

szere jóval differenciáltabb, mint a korábbi volt, sokkal élesebben határolódnak el az állandó- és a szakbizottság fogalma. Szakbizottság csupán 14 működik a hetedik ciklusban, míg a törvényalkotási bizottság, vagy a „*Kis Parlament*” új jelenség a magyar parlamenti jogban. E testület állandó bizottság, azonban nem szaktestület, hatásköre általános. E 39 tagú testület eredete az országgyűlési részletes vita megszüntetéséhez köthető, a *Törvényalkotási bizottság* egyedülként terjeszti a parlament elé a módosító indítványokat a beterjesztett törvényjavaslatok egyes elemeire vonatkozóan. A bizottságoknak ebben a parlamenti ciklusban tehát az eddiginél sokkal nagyobb a szerepük, a plénum elé kerülő módosító javaslatoknak főszabályként két bizottsági szűrőn: egy szakbizottsági és egy törvényalkotási bizottsági rostán is át kell jutniuk. „A reform egyik fő célja a törvényalkotási folyamat szakmai és politikai elemeinek erőteljesebb szétválasztása volt: a részletes vitában így a szakmai, az általánosban a politikai motívum dominálhat.”²⁸ A *Törvényalkotási bizottság* másik fontos feladata a koordináció: a beérkező módosító javaslatok végső vitája a törvényjavaslat egységes szövegének véglegesítése előtt. „Mivel a törvényjavaslat a *Törvényalkotási bizottság* által jóváhagyott szöveggel kerül a plenáris ülés elé, jelentősen csökken annak az esélye, hogy a törvény a módosító javaslatok következtében túlterjeszkedjen eredeti korlátain.”²⁹ „A törvényalkotás folyamatának stabilizálását szolgálja a zárószavazás előtti módosító javaslatok lehetőségének kizárása, valamint a különleges sürgősségi eljárások számának csökkentése. A *Törvényalkotási bizottság* sajátos helyzetét jelzi az is, hogy a kettős tagság szak-

bizottság és a *Törvényalkotási bizottság* között engedélyezett, két szakbizottság között azonban nem. A *Törvényalkotási bizottság* szerepe kétségtelenül erősebb, mint a szakbizottságoké, jelentősége azonban végső soron a kormányzati döntéshozattól függhet: amennyiben ez hatékony, csupán a koherencia zavarokat kell kezelnie a 39 tagú testületnek.”³⁰

A *Magyarországi nemzetiségek bizottsága* egy sajátos jogállású és hatáskörű testület, tagjai nem országgyűlési képviselők, hanem a 13 nemzetiség szószólója. A szószólók szavazati joggal nem rendelkeznek, a testület és tagjai azonban javaslatokat tehetnek a Parlamentnek, észrevételezhetik a nemzetiségeket érintő előterjesztéseket. Napirendet követően felszólalhatnak, kérdést és interpellációt intézhetnek az Alaptörvényben megjelölt tisztségek viselőihez. E bizottság tehát csak részben tekinthető szakbizottságnak: elsődleges feladata nem egyes tárgykörök megtárgyalása, hanem egy meghatározott személyi kör érdekeinek hatékony képviselete. A házszabály vonatkozik a bizottságok működésére is, ezek közül a legfontosabb, hogy a bizottságok nem ülésezhetnek a parlament plenáris ülése alatt. E mellett számos technikai szabályt is találunk a bizottságok ülésezési rendjéről és menetrendjéről. Újdonság, hogy a bizottságok a házszabályi rendelkezések keretein belül saját működési normákat is elfogadhatnak.

A képviselői létszám mintegy felét érintő leépítés új kereteket teremt a bizottsági rendszer számára, hiszen azoknak feladatait kevesebb képviselőnek kell majd ellátnia. Részen annak érdekében, hogy a bizottságok számának jelentős csökkentésével az ott zajló munka hatékonyságának visszaesését elkerülhessük, a képviselői leterheltség

26 Gulyás [2014]

27 2012. évi XXXVI. törvény, 16.§ (2)

28 Gulyás [2014]

29 Gulyás [2014]

30 Gulyás [2014]

átstrukturálása vált szükségessé. Ennek kézenfekvő terepét az összeférhetetlenségi szabályok újragondolása szolgáltatta: ez elsősorban az országgyűlésnek azon tagjait érintette, akik egyben valamely település polgármesterei voltak. Azzal, hogy a települések vezetői elestek a parlamenti szereplés lehetőségétől, a kisebb létszámú országgyűlés tagjai olyan többletidőre tettek szert, amelyet a bizottságokban is kamatoztathatnak.

Az országgyűlési bizottsági rendszer kiterjedését jórészt azon kívül álló tényezők befolyásolták. Az országgyűlési képviselők száma, a képviselők leterheltségének sokrétűsége, illetve az ide telepített feladatok szerteágazó volta egy mélyen strukturált, széleskörű tevékenységet végző bizottsági rendszer predesztinál. Ezek a tényezők magyarázatot adnak arra, hogy a rendszerváltás óta a bizottságok száma is emelkedett, a bizottságokban szerepet vállaló képviselők száma és aránya pedig különösen megnőtt. Az első néhány ciklus tapasztalataira építve az elmúlt években megkezdődött a parlamenti munka racionalizálásának, azóta is zajló folyamata, amely előbb a bizottságok számának csökkenését eredményezte, majd a képviselői létszám visszafogását is. Jelenleg úgy tűnik, a bizottságok számának tizenöt körül való stabilizálódását

tapasztalhatjuk. A rendszerváltás óta tanúi lehettünk annak, hogy a bizottsági tagok aktivitása fokozatosan visszaesőben van, ez különösen az első ciklus jellemző vonása volt. Azzal, hogy az új konstrukcióban kevesebb képviselőnek kell el látnia a bizottsági feladatokat, ez a trend alighanem megfordul, az egyes tagoknak nagyobb mértékben kell majd szerepet vállalniuk.

A vizsgáló bizottságok tekintetében jelentős előrelépés a törvényi szint megteremtése, a vizsgálaton való megjelenés kötelezettségét, valamint a vizsgálat hatékonyságának egyéb biztosítékait alaptörvényi előírásnak megfelelően³¹ az országgyűlési törvény rögzíti.³² Egyebekben az eseti- és vizsgáló bizottságok szabályozási koncepciója érdeemben nem változott.

5. Következtetések

A 2014-ben átszervezett bizottsági rendszer lényeges részletkérdésekben fontos változásokat hozott, alapjaiban azonban a rendszerváltást követő évtizedek örökségére támaszkodik, ezért sajátosságai csak ennek a háttérnek ismeretében értékelhetők. A tárgyalt jelenségek közül a bizottsági rendszer differenciálódását kell kiemelni: a szakbizottságok mellett, több speciális állandó bizottság is

létesült, a *Törvényalkotási bizottság* beiktatásával pedig kétszintűvé vált a bizottsági szűrő mechanizmus. A szakbizottsági szinten erőteljesebb lehet a szakmai elem, míg a *Törvényalkotási bizottságban* már a plenáris vita előkészítése dominálhat. Az új struktúra magában hordozza a hatékony parlamenti munka előfeltételeit, azonban a kockázati tényezők számottevőek. A kétszintű bizottsági szűrő veszélye a *Törvényalkotási bizottság* esetleges túlsúlya a szakbizottságokkal szemben, így ez utóbbiak látszólagosan erősödő pozíciójuk ellenére sokat veszíthetnek jelentőségükből. De kérdéses lehet az is, hogy a testületi tagok számának csökkentéséből, a többes bizottsági tagság kiszűréséből és az összeférhetetlenségi szabályok szigorításából származó előnyöket mennyiben sikerül realizálni, valóban hozzájárulnak-e ezek az intézkedések a tagok aktivitásának fokozásához és az érdemi vitákhoz a bizottságokban.

A 2014-ben meghonosított modell hosszú távú működését nem láthatjuk előre, az általa felvetett problémák azonban már most beazonosíthatók. Ezért is volt szükséges a parlamenti reformfolyamat ezen szakaszán számba venni a legfontosabb változásokat, azok hátterét, valamint azok már most tapasztalható és egyelőre csak gyanítható hatásait.

31 Magyarország Alaptörvénye, 7. § (3)

32 Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 23–26. §

JOGIRODALOM–JOGÉLET

HÁGER TAMÁS

bíró

Debreceni Ítéltábla

(Debrecen)

A demokrácia fontos alappillérei, a bírói függetlenség és a tisztességes eljárás – „Fair trial and judicial independence”¹

A világ legnevesebb kiadói között számon tartott *Springer Verlag* (Berlin, Heidelberg, New York) vállalkozott arra, hogy egy magyar intézeti kutatócsoport (Szegedi Egyetem Összehasonlító Jogi Intézete) kutatását összefoglaló *tanulmánykötet*et jelentessen meg. A *bírói függetlenség, a tisztességes eljárás* olyan alapvető elvek a modern kor igazságszolgáltatásában, melyek érvényre jutása, vagy éppen azok korlátozott érvényesülése hűen tükrözi egy adott állam és társadalom *demokráciájának mértékét*. Az igazságszolgáltatás monopóliuma a bíróságé. Az igazságszolgáltatási monopólium és a bírói függetlenség szervesen összefügg, a bírói függetlenség ugyanis az igazságszolgáltatási monopólium nélkül formális lenne, hiszen a hatalom szükség esetén a bíró helyett más, utasítható igazságszolgáltatást kereshet.² A *Badó Attila* szerkesztésében megjelent tanulmánykötet egyes tanulmányai az összehasonlító jogtudományt magas szinten művelve mutatják be az igazságszolgáltatás alapintézményeit, azon alkotmányos elveket és érvényesülésüket, melyek nélkül nem beszélhetünk demokratikus jog-

rendről, demokratikus igazságszolgáltatásról. A tanulmányok által vizsgált témák eltérőek, de a demokratikus értékek mellett elkötelezve egységesen fogalmazzák meg az elvárást a tisztességes és igazságos ítélezés iránt.

A kötet az előszó mellett tíz tanulmányt tartalmaz, döntően hazai szerzőktől. A tanulmányok az összehasonlító jogtudomány módszerei szerint vonják vizsgálat alá a már a bevezetőben is jelzett kardinális jogintézményeket, elveket, azok megjelenését a különböző országokban. Az egyes művek a kontinentális és az angolszász jogrend jellemzőin kívül érintenek Európán kívüli jogterületeket is.

Fleck Zoltán tanulmányában a *bírói szervezete* és az *alapjogok viszonyát* mutatja be, hangsúlyozva, hogy az igazságszolgáltatás szervezeti rendszere a jogállam minősége szempontjából kitüntetett jelentőséggel bír. E gondolattal feltétlen egyet kell értenünk. A bírósági rendszer felépítése, működése a demokrácia hiteles fokmérője. A bírói hatalom függetlenségének fontossága aligha vitatható. A szerző felhívja rá a figyelmet, hogy a diktatúrákat követő átmeneti társadalmak, fiatal demokráciák jellemzője az igazságszolgáltatás átalakítása, a folyamatos igazságügyi reform. Az átalakítás volumene ugyan nehezen mérhető, támpontot nyújthat azonban e körben az igazságszolgáltatás hatékonyságának elősegítésére felállított európai szervezet,³ melynek jelentései igazolják a széleskörű reformot. A tanulmány az összehasonlító jogtudomány elvei mentén tér ki a kontinentális jogrendszeren belül a posztkommunista államok, azon

belül a visegrádi négyek igazságügyi rendszerének átalakítására, ahol sok tekintetben hasonló történeti, intézményi problémák várnak megoldásra. A szerző külön vizsgálja a nyugati demokráciák mellett a közép és dél európai megoldásokat is, külön elemezve a posztkommunista rendszerek igazságszolgáltatási rendszereit, melyekben jellemzően a bírói tanácsok megalakításával történnek törekvések a bírói öngazgatás, ezáltal a végrehajtó hatalomtól egyre inkább függetlenebb igazságügyi rendszer megteremtésére.

A bírák kiválasztásáról, a tisztességes eljárás és a politika viszonyáról, a pártatlanságról *Badó Attila* készített tanulmányt. Az igazságszolgáltatás pártatlan működésének, a bírói függetlenség megvalósulásának alapvető feltétele a bíróvá válás folyamatának modellje. A szerző megvilágítja, külön beható elemzés alá vonva a *common law* ősházájának számító Anglia kiválasztási rendszerét, annak 21. századi reformját, az Amerikai Egyesült Államok választáson alapuló szisztémáját, valamint a német és a francia modellt. A bírói függetlenség egyik záloga, hogy a bírói kinevezésre a végrehajtó hatalom befolyása nélkül kerülhessen sor. Értelemszerűen a jogrendszerek eltéréseiből adódóan mások az elvárások és az igények az angolszász jogterület, az USA vagy a kontinentális Európa bíró kiválasztási modelljével kapcsolatban. Az európai jogfejlődéstől eltérően sajátos rendszer alakult ki az Egyesült Államokban, ahol a választásos mechanizmus folytán a bíróságok és a politika szinte egyedülálló módon kapcsolódnak össze, mint hívja fel

1 *Badó Attila* (ed.): Fair trial and judicial independence. Hungarian Perspectives. Springer, New York, Series: Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice, Vol. 27, 2014, XVII, 248.

2 *Erdei Árpád*: Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011, 155.

3 European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)

rá a figyelmet Herbert Jacob munkájára hivatkozva a szerző. Badó részletesen vizsgálja a szövetségi és tagállami bíróválasztás módját, az érdemi alapú kiválasztási rendszert, a „missouri elvet,” valamint a kontinentális Európát érintően a francia modellt, mely egy objektív minta megteremtésére tett kísérletet. Ugyancsak elemzi a német, Európában szinte kivételesnek számító kiválasztási rendszert, ahol a bírósági hierarchia magasabb szintjein a politikai szempontok megjelenésének lehetünk tanúi. A szerző határozottan amellett érvel, hogy a bírói függetlenség szempontjából az érdem alapú, szakmai teljesítményen nyugvó kiválasztási rendszerek megfelelőek, és hogy ezen a téren a világ nagy jogrendszereit illetően jelentős konvergenciát tapasztalhatunk.

Badó Attila és Szarvas Kata tanulmánya arra a jelenségre hívja fel figyelmet, hogy a világ jogrendszereiben egyre elterjedtebb az automatizmusra épülő ügyelosztási rendszerek működtetése a bíróságokon, ami a bírói hatalom befolyásolásának lehetőségét korlátozza, és a bírák munkaterheinek egyenletesebb elosztását eredményezheti. Az ítélkező bírák közötti felfogásbeli, ideológiai, attitűdbeli különbségek természetesnek tekinthetők, ami szükségszerűen kihat az egyedi bírói ítéletekre is. A törvényes bíróhoz való jog alapelvéből kiindulva egyre több jogrendszerben döntenek úgy, hogy az illetékességi szabályozás előre meghatározottságán túl az egyes bíróságokra beérkező ügyek szignálását sem bízzák a bírósági vezetők, vagy az általuk ezzel megbízott személyek egyedi döntéseire, hanem egyfajta automatizmust beépítve biztosítják azt, hogy az ügyek véletlenszerűen kerüljenek a bírákhoz, vagy bírói tanácsokhoz. A tanulmány a német, osztrák, olasz, amerikai példákon ke-

resztül mutatja be, hogy az automatizmus megteremtésére milyen technikai lehetőségek adóttak, melyek a pártatlanság és mintegy „mellékhatásként” az egyenletesebb ügyelosztás biztosítékává válhatnak.

Samantha Cheesman a tisztességes⁴ eljárás egyes kérdéseit taglalja összehasonlító jogi elemzésében. A szerző az egyes jogrendszerek, államok jogának tételes vizsgálata előtt foglalkozik az eljárás tisztességes voltát biztosító szabályokkal és olyan jelenségekkel, melyek kétélyeket támaszthatnak a bírósági eljárás fair voltával szemben. Az eljárás tisztességes lefolytatását meghatározza fő szabályként – csak igen kivételes esetekben korlátozva – a nyilvánosság, az igazságszolgáltatás átláthatósága, az európai standardok szerint a bírói szervezet függetlensége, és olyan alapvető szabályok, mint a *nulla poena sine lege* elve, vagy az alapvető védelmi-terhelti jogok, mint a hallgatás joga, vagy az önvádra kötelezés tilalmának elve. A szerző az általános alapvetéseket követően külön, összehasonlító módszerrel vizsgálja az Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok, valamint a kontinentális európai jogterület jellegzetességeit a tisztességes eljárás elveinek érvényre jutása szempontjából.

Sulyok Márton szakcikkében a tisztességes eljáráshoz való jog jövőjét az Európán kívüli jogterületeken tekinti át. Alapvetésként rögzíti, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog álláspontja szerint egy „jogcsokor” (*bundle of rights*), e jogot azonban leginkább az igazságszolgáltatás inherens minőségé-
ként kell értékelni. A tanulmányban három területen, Oroszországban, Afrikában és Kínában tekinti át a tisztességes eljáráshoz való jog kérdéseit, ahol napjainkban is olyan aktuális problémák merülnek fel, melyek gátolhatják az eu-

rópai standardok szerint alapvető emberi jogként meghatározott fair eljárás érvényre jutását. A szerző megvilágítja a vizsgált jogterületen a problémák gyökereit, azok okát, melyeket elsősorban az erőpolitizálásban, a megfelelő intézményrendszer hiányában, vagy elégtelenségében, illetve a gazdasági faktorban jelöl meg.

Bóka János az eljárások ésszerű időtartamával kapcsolatos kérdéseket vonja elemzés alá. A téma nemcsak hazánkban, hanem Európa más államaiban is aktuális, megjegyezve, hogy az Európai Emberi Jogi Bíróság (EJEB) ügyterhelésének jelentős része az ésszerű időtartamú eljárás követelményének megsértéséhez kapcsolódik. A szerző az ésszerű időtartam programszerű és normatív felfogását is bemutatja. Az előbbi felfogásnál fontos tényezőt lát az eljáró bíróval szemben támasztott követelményekben, az állam kötelezettségeinek a személyi és anyagi feltételek megteremtésében, a szervezési, igazgatási feladatokban és az eljárásjogi szabályozásban. A normatív felfogás kapcsán felhívja annak *comon law* gyökereit, kiemelve, hogy az eljárás tisztességeségének alapköve, ha a procedúra mentes legyen a túlzott, vagy elkerülhető késedelemről. Az európai standardok, az angolszász és a kontinentális Európa jogának elemzése után megállapítja, hogy az idézett programszervezési, igazgatási és jogalkotási feladatok hatékonyabb megvalósításán keresztül vezethet a helyes út az eljárások időszerűségének megteremtéséhez.

Bencze Máttyás tanulmánya a bizonyítékok értékelésének a tisztességes eljárás szempontjából történő összehasonlító vizsgálatáról valószínűleg a jogalkalmazó, különösen a büntetőperben eljáró bíró és az eljárásban résztvevő főszemély olvasó számára a legizgalmasabb, legérdekesebb kérdéskört vizsgál-

4 Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. cikkét, mely biztosítja a független, pártatlan bíróság által folytatott tisztességes tárgyaláshoz való jogot.

ja, ahol a magas szintű normákban meghatározott alapvetőelvek, jogok mellett nem vitásan fontos szerep jut a bírói meggyőződésnek, azaz az objektív körülmények mellett szubjektív tényezőknek is. A bírósági ember ugyanis és a talár felöltésével gondolkodásmódja nem válik szillogisztikus módon mesterkéltté.⁵ A szerző megállapítása szerint az eljárás *fair* volta nem elsősorban az alapvető szintű deklarációktól és az adott jogi kultúra hagyományaitól, hanem inkább a szabályozás élet közelségétől és megfelelő, ésszerű részletezettségétől függ. Nem vitás, hogy a törvényben rögzített elvek, alapjogok meghatározzák az eljárás tisztességes voltát, nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy e szabályok érvényesülése jelentősen függ az igazságszolgáltatás „aktorainak” felfogásán, jogértelmezésén. A büntetőeljárás egyik legnagyobb tétje, hogy a bíróság milyen tényállást állapít meg. A megállapított tényállástól függ ugyanis a büntetőjogi felelősség megállapítása, vagy a felmentés, marasztalásnál a cselekmény törvényes minősítése és a büntetés kiszabása is. A bírói mérlegelés szabadsága kétségtelenül nagy. A szerző elvi érveléssel emeli ki, hogy a bizonyítékok értékelését az indoklási kötelezettség és a bizonyítás törvényességének korlátai miatt nem kizárólag a bíróság szabad belátása határozza meg, az értékelési tevékenység nem egyenlő ezért a bírói intuícióval. A tanulmány az elítéléshez szükséges bizonyítottság mércéjét mérlegre teszi a *common law* és a kontinentális jogrendszerek tükrében is. Végül az összegzésben elvárásaként fogalmazza meg, hogy a bizonyítottság *mércéi életközeli* legyenek és ne kívánjanak lehetetlent, mely gondolatok úgy vélem feltétlen oszthatók.

Az igazságszolgáltatás nyilvánossága olyan demokratikus alapérték,

mely a bírói függetlenség megvalósulásának egyik fontos záloga. Navratil Szonja tanulmánya a nyilvánosság kérdéseivel foglalkozik összehasonlító elemzés keretében. A szerző rámutat, hogy a modern demokráciák igazságszolgáltatásának egyik meghatározó alapelve a bírósági tárgyalások, illetve az ítéletek nyilvánossága. A tanulmány külön vizsgálja a nyilvánosság egyes olyan dimenzióit, mint az intézményi-szervezeti nyilvánosság, mely folytán átlátható a bíróságok költségvetése, szervezeti struktúrája, a bírák kiválasztása, kinevezése. E szervezeti adatok elektronikus nyilvánossággá tekinthetők meg. Pillanatnyi nyilvánosságot jelent emellett az eljárási nyilvánosság körében a tárgyalás nyilvánossága, az ítéletek nyilvános kihirdetése, míg elektronikus értelemben beszélhetünk a bírósági ítéletek nyilvánosságáról, valamint a média tárgyalótermi jelenlétéről. A tanulmány külön elemzi részletesen a nyilvánossággal összefüggésben végzett latin amerikai kutatásokat is. A nyilvánosság európai standard, a tagállamokban fő szabályként érvényesül és csak a törvényben szigorúan meghatározott esetekben lehet azt korlátozni vagy kizárni. Napjainkra a bírósági ítéletek nyilvánossága is egyre inkább megvalósul. A szerző utal rá, hogy a legtöbb országban, így például Belgiumban, Írországból, Kolumbiából, Mexikóból és hazánkban a legfőbb bírósági fórum és a felsőbb bíróságok határozatai az interneten megtekinthetők. A tanulmány kitér a bírósági iratok nyilvánosságára is, megállapítva, hogy az ítélettől eltérően, különösen büntetőügyben az korlátozottabban érvényesül, mely érthető, hiszen a periratok számos olyan személyi adatot tartalmaznak, melyek nyilvánosságra kerülése jogos érdeket sértene. A szerző kiemeli továbbá, hogy a nyilvános-

ság része a média tárgyalási jelenléte, kép- és hangfelvétel készítése is, mely nyilvánossági formánál jelentősen eltérnek az egyes államok szabályai.

Mezei Péter a kétszeres eljárás alapvető tilalmának elvét vizsgálja tanulmányában. A híres Dunlop ügy⁶ felidézése és az alapvetések után a szerző a *ne bis idem/double jeopardy* elv történeti kialakulását mutatja be, majd az elv mögött húzódó filozófiát, jogpolitikai elveket elemzi. Az elméleti háttér bemutatása után az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Bíróságának a tárgykört érintő gyakorlatát, valamint az Egyesült Államok jogrendszerét vizsgálja. A kétszeres eljárás tilalma, mint a szerző kiemeli, nem modern intézmény, hiszen már az ókori Hellász és Róma jogában is hivatkoztak az elvre. A *ne bis idem* a modern büntetőeljárásoknak is alapelve, melynek megsértése a jogerős ítélet eredményes megdöntéséhez is vezethet rendkívüli jogorvoslati eljárásban. A filozófiai háttér alapos áttekintése után a szerző konkrét jogesetek felidézésével mutatja be szemléletesen az európai emberi jogi, valamint európai uniós bíráskodást, kitérve az amerikai jogrendszer gyakorlatára is. A tanulmány a kontinentális európai ítélkezést ezen túlmenően összehasonlító jogi módszerekkel veti össze az USA joggyakorlatával. Megállapíthatjuk, hogy a bírói függetlenség mellett a kétszeres értékelés tilalma is a demokratikus jogrend egyik alappillére, mely garantálja, hogy senkit se lehessen ugyanazon bűncselekmény miatt kétszer elítélni, illetve két büntetéssel sújtani.

Sulyok Tamás a büntetőeljárás egyik alapvető, alkotmányos jogának, a védelem jogának összehasonlító vizsgálatát végzi el tanulmányában. A szerző a tanulmány bevezető gondolataiban elsődlegesen

5 Frank, Jerome: Bíráskodás az elme ítélőszéke előtt (Válogatott írások). (Szerk. Badó Attila) Szent István Társulat, Budapest, 2006, 53.
6 R.v. Dunlop {2006} EWCJ (Crim) 1354, 10.

rögzíti a védelemhez való jog forrásait, melyeket a nemzetközi jogi dokumentumokban, az egyes államok alkotmányában és törvényeiben jelöl meg. Mindezen források alapján megállapítható, hogy a védelem joga mára már generálisan elfogadott alapelveként létezik szinte a világon a büntetőeljárásban. A tanulmány emellett vizsgálat alá vonja Közép-Kelet Európa, valamint Nyugat Európa államainak alkotmányát a védelemhez való jog szabályozásával kapcsolatban. A közép-kelet európai államok alkotmányaiban, különböző szinteken, de megjelenik a védelem joga, ugyanakkor az osztrák, belga, dán, francia, görög, holland, ír és a német alkotmányok külön rendelke-

zést nem tartalmaznak e jogról. A szerző e körben rámutat, hogy Nyugat-Európában a jogállami hagyományok nagy történelmi múlt-ra tekintenek vissza és lényegesen stabilabbak. A diktatúrákat felváltó demokratikus közép-kelet európai államokban alapvető igény volt e fontos emberi jog deklarálására. Mindezen okokkal magyarázható, hogy a nyugat-európai demokráciák alkotmányaiból, szemben a közép-kelet európai régióval, rendszerint hiányzik a védelemhez való jog szabályozása. Ezen országokban ugyanis olyan fejlett és jelentős hagyományú a demokrácia, hogy szükségtelen a védelem jogának külön alkotmányos szabályozása.

Miként láthattuk, a tanulmánykötet szerzői a *demokratikus jogállam szempontjából rendkívüli jelentőséggel bíró igazságszolgáltatási rendszer* főbb jellemzőit világítják meg összehasonlító jogi módszertani eszközökkel. A bírósági rendszer működése, a bíróvá válás folyamata, az eljárás tisztességes volta, a bírói függetlenség, a védelem joga, a bizonyítás fair volta külön-külön és együttesen is meghatározzák az állami berendezkedés és a társadalom *demokráciafokát*. A tanulmánykötet ajánlható minden olyan olvasó számára, aki az állam működése iránt – betekintést nyerve az összehasonlító jogtudományba is – érdeklődve a bírói hatalom helyzetét mélyebben kívánja megismerni.

JOGIRODALOM–JOGÉLET

SZABÓ ZSOLT

egyetemi adjunktus

*Károli Gáspár Református Egyetem
(Budapest)*

Kálvinizmus és jog

2014. november 10-én a Károli Gáspár Református Egyetem, a Református Közéleti és Kulturális Központ és a Magyarországi Református Egyház zsinata a Hanns Seidel Alapítvány támogatásával egész napos *interdiszciplináris konferenciát* rendezett Kálvin János életművének a mai közéletre és társadalomra gyakorolt hatásáról *„Kálvinizmus ma”* címmel. A rendezvény a kálvinizmust, mint a keresztény közélet egyik formáját állította a középpontba, és vizsgálta különböző tudományos szempontokból (szociológia, politika, jog, közgazdaságtan). A konferenciára Kálvin halála 450. évfordulójának évében került sor.

A kálvinizmus ma már kevéssé köztudottan, de jelentősen befolyásolta az európai gazdasági, jogi és politikai rendszert. A protestáns gondolkodás meghatározó áramlataként a közgondolkodás számos területén fejtett ki maradandó hatást. A kálvini tanok a koraújkortól (Althusius) a XX. századig (Abraham Kuypers holland miniszterelnök) számos közjogász és aktív államférfi munkásságában szerepet játszott.

A konferencia egyik panelje kifejezetten a *„Kálvinizmus és jog”* kapcsolatát vizsgálta, három előadáson keresztül. Hamza Gábor professzor, akadémikus *„Kálvinista jogtudósok és az európai jogi gondolkodás”* című előadásában Kálvin életművéről kifejtette, hogy az, összevetve a lutheri kétségtelenül igen gazdag, szerteágazó oeuvre-rel, nagyobb mértékben, súllyal jogi relevanciájú. Luther döntően teológus, aki

minden jogi jelenséget ellenszenvesnek tart. Kálvin János vele ellentétben jogász (iurisperitus vagy iurisconsultus), aki híjával van egy autentikus teológusi képzettségnek. Nem tekinthető véletlen körülménynek az, hogy a keresztény világ átfogó, formális természetű reformjának kezdete éppen egy jogászhoz, jogtudóshoz kapcsolódik.

A debreceni jog- és teológus doktoranduszhallgató Magyar Balázs Dávid *„Kálvin János a családi és házassági jog reformátora”* címmel tartott előadásában arra mutatott rá, hogy a hitvalló élet Kálvin számára nem volt más, mint az élet istentiszteletének gyakorlati megvalósítása. Bemutatta, hogy családi és a házassági élet megújítása érdekében Kálvin nemcsak teológiai, hanem konkrét jogi lépéseket is tett, hiszen a genfi Tanácsnál olyan városi rendeletek (statútumok) ki munkálását és elfogadását indítványozta, amelyek a házasság és család védelmét szolgálják. az előadó Kálvin törekvéseit párhuzamba állította a vonatkozó hatályos hazai szabályozással.

Fazakas Zoltán József, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem oktatója előadását *„Magyarország Polgári Törvénykönyvének egyes alapvető rendelkezései a Kálvini tanítások tükrében”* címmel tartotta meg, melynek tárgya Kálvin tanainak a magánjogi gondolkodással való párhuzamba állítása volt. A másik fél érdekének felismerése és védelme az előadó szerint azzal kálvini tanítással hozható összhangba, amely az egyén kiválasztottságát hirdeti, de nem felejtkezik meg arról, hogy az ember társas lény. Ezzel a premisszával magyarázható a Ptk.-ban koncepcionális tételként szabályozott piacgazdaság modellje és a kálvinizmus közötti azon összefüggés, amelynek alapját a predestináció és az abból fakadó egyéni kiválasztottság, mint a magánautonómia akarati alapja képezi.

Ennek nyomán a felebaráti szeretet és felelősség tételéből az egyenlőségi helyzethez, a mellérendeltséghez, az egyenjogúsághoz, valamint annak adott esetben történő törvény általi kikényszerítéséhez juthatunk el. Bár nem tudni róla, hogy a hatályos Ptk. előkészítése során Kálvin neve elhangzott volna, közvetett módon a kálvini gondolkodás a Holland Polgári Törvénykönyv mintaként való felhasználásával megjelenhetett a magyar kodifikáció során, hiszen Hollandia jogalkotására érezhető hatást gyakoroltak a kálvinizmus elvei.

Czibere Károly államtitkár a szociális piacgazdaság felől, *közgazdászként* közelített Kálvinhoz, kifejtve azokat az alapelveket, amelyek a bizalomra, kiszámítható együttműködésre, és az azt kiegészítő szociális gondoskodásra épülő kapitalizmus alapfeltételei. Emelést érdemel ezen felül a konferencián *„Kálvinizmus és politika ma”* címmel tartott kerekasztal-beszélgetés Buzogány Dezső egyháztörténész, Gulyás Gergely országgyűlési alelnök és Kovács Levente, a Bankszövetség főtitkára részvételével. Egyebek mellett Buzogány Dezső a közéleti szereplőkkel szemben támasztott kálvini elvárásokról, Gulyás Gergely a reformátusok szabadságserzetéről, demokratizmusáról, a mai politikusok hitelességének feltételeiről, Kovács Levente a reformátusok küldetéséről, felelős társadalmi szerepvállalásáról beszélt.

A konferencián két külföldi előadó is felszólalt. John Chalmers, a skót egyház vezetője (moderátor) a közelmúlt függetlenségi népszavazás történései kapcsán fejtette ki egyháza szerepét *„Reformátusság és politika Skóciában”* címmel, melyben kifejtette, hogy az egyik tábor sem támogató, tagjainak szabad döntés engedő skót református egyház hogyan közvetített a függetlenségi vitában egymásnak

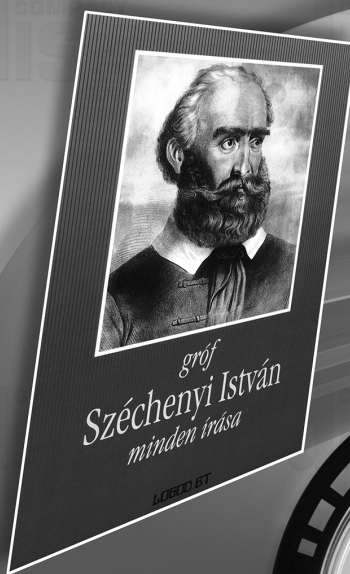
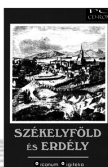
feszülő felek között. *Dawid Kuyler*, a Dél-Afriakai református egyház tanácsosa pedig országa sötét közelmúltjáról beszélt „Református hit az Apartheid idején” című elő-

adásában. Bemutatta, hogyan működött közre akkor ott a református egyház az apartheidben, és hogyan segít most a fájó emlékek feldolgozásában.

Az előadások teljes terjedelmükben a Patrocinium Kiadó gondozásában megjelent „Kálvinimus ma” című konferenciakötetben ismerhetők meg.

A mai kornak megfelelő formában

**HASZNÁLJON DIGITÁLIS
KIADVÁNYOKAT!**



webáruház:
www.logod.hu

Vásárlás, böngészés a Logodi u. 49. alatt

Logod Bt., 1012 Bp. Logodi u. 49. tel.: 214-2453, fax: 225-7764
web: www.logod.hu, e-mail: logod@logod.hu

Summary

GYÖRGY VÓKÓ:
**The Relationship Between Exoneration,
Criminal Code and Penal Enforcement**

The New Code of Penal Enforcement in Hungary is in close relationship with the new Criminal Code, none of them is dispensable. The whole enforcement period and the following period must be shaped in order to fulfill its goal of deterrence, prevention as regulated in the sanction, but furthermore: it must help the socialization, reintegration of the convict, his respect for the law. Prompt exoneration of the convict serves these goals, together with the shorter exoneration periods for the premeditated crimes sentenced to jail. However, we debate the correctness of the indication of the exoneration regarding prohibition against continuing an occupation or prohibition from driving, banishment in the certificate of criminal record.

TIHAMÉR TÓTH:
**American Experience With the
Competition Law Mass Litigation –
Proposals for the Hungarian Legislator**

This essay reviews the federal regulation and practice of the competition law related class actions, arguing for the insertion of this system into the new civil procedure, for it would serve public good. Singularly small value cases bundled together into a class reaches its policy goals if it shall be opt-out and shall be able to handle the plaintiff-attorney risks regarding the litigation. New interpretation of res judicata also shall be required, since the regulation of collective litigation shall be effective only if the verdict would be binding on the members of the group, who were inactive during the litigation. Introducing the well-tried rules of the American class action into the European civil litigation system would not create such systematic problems that the European politicians and legislators fear so much. However, the attorneys may face new professional challenges, which – under proper professional ethical regulation regarding professional fairness and integrity – shall not concur with the right of the harmed to full compensation.

ANDRÁS TÉGLÁSI:
**The Effect of Fundamental Rights In
Private Law Disputes in The Jurisprudence
of The Constitutional Court of
Hungary After The Entering Into Force
of The Fundamental Law – With Special
Regard to The Right to Property**

With the entering into force of the Fundamental Law of Hungary, a new competence of the Constitutional Court came into existence: the so called „real” constitutional complaint, i. e. the possibility of the Constitutional Court to review a concrete judicial decision. This paper intends to indicate the challenges of the Constitutional Court as a result of this new competence with special regard to the direct or indirect effect of fundamental rights in private law disputes, and its effect to the jurisprudence of the Constitutional Court about the fundamental right to property.

Zusammenfassung

GYÖRGY VÓKÓ:
**Kontexte der Tilgung, des
Strafgesetzbuches und des neuen
Strafvollstreckungsgesetzes**

Das neue Strafvollstreckungsgesetz von Ungarn steht in engster Beziehung zum neuen Strafgesetzbuch, keines der beiden kann ohne das andere sein. Sowohl die Vollstreckung selbst, als auch die Periode danach sollen so gestaltet werden, dass es dabei nicht nur dem, im Gesetz festgestellten Rechtsnachteil (Sanktion) und der Vorbeugung Rechnung getragen wird, man soll auch die gesellschaftliche Reintegration des Verurteilten erleichtern, bzw. zur Förderung eines rechtsachtenden Verhaltens beitragen. Sowohl die sofortige Tilgung, als auch die Verkürzung der Tilgungsfrist dienen dazu. Ob es jedoch angemessen ist, nachdem die Verurteilung bereits getilgt worden ist, die Untersagung der Berufsausübung bzw. der Fahrzeugführung oder die Ausweisung im Führungszeugnis (Strafregisterauszug) zu vermerken, ist zu bestreiten.

TIHAMÉR TÓTH:
**Amerikanische Erfahrungen bezüglich
wettbewerbsrechtlicher Sammelklagen
– Vorschläge für den ungarischen
Gesetzgeber**

Die Studie stellt die amerikanische Regelung der Sammelklagen (class action) bzw. deren wettbewerbsrechtliche Praxis dar, und spricht sich dafür aus, dass dieses Rechtsinstitut – dem Gemeinwohl dienend – gut in die Konzeption der neuen Zivilprozessordnung passen würde. Die Umwandlung von geringfügigen Forderungen in eine Sammelklage kann ihr rechtspolitisches Ziel dann erreichen, wenn ein "opt-out" System eingeführt wird, und wenn man die Risiken des Klägers und des Rechtsanwalts bezüglich des Prozesses beherrschen kann. Eine Neuinterpretation von res iudicata ist auch notwendig: die Regelung kann nur dann effektiv sein, wenn der Grundsatz der Rechtskraft auf alle Gruppenmitglieder erstreckt wird, selbst wenn sie am Prozess nicht aktiv beteiligt waren. Die Übernahme der bewährten amerikanischen Regeln ins europäische System sollte zu keinen systemrelevanten Problemen führen, wie es befürchtet wird. Es würde zwar Veränderungen hinsichtlich der Ausübung des Berufs des Rechtsanwalts mit sich bringen, diese können aber – im Falle einer Kammerregelung, die Fairness und berufliche Integrität berücksichtigt – mit dem Recht der Geschädigten auf vollständigen Schadensersatz nicht konkurrieren.

ANDRÁS TÉGLÁSI:
**Drittwirkung der Grundrechte im
Privatrecht in der Rechtsprechung des
Ungarischen Verfassungsgerichts nach
dem Inkrafttreten des Ungarischen
Grundgesetzes – mit besonderer
Beachtung des Rechts auf Eigentum**

Das Ungarische Grundgesetz, das am 1. Januar 2012 in Kraft trat, ermöglichte Verfassungsbeschwerden auch gegen Gerichtsentscheidungen. Die Studie befasst sich mit den Konsequenzen dieser neuen Befugnis des Ungarischen Verfassungsgerichts, nämlich mit der Anwendung der mittelbaren und unmittelbaren Drittwirkung der Grundrechte – besondere Aufmerksamkeit wird dabei dem Recht auf Eigentum im Privatrecht in der Rechtsprechung des Ungarischen Verfassungsgerichts gewidmet.