

TARTALOM

Tanulmány

HARMATHY ATTILA

Szerződésmódosítás – devizaalapú kölcsönszerződés..... 537

PALLAGI ANIKÓ– IRK FERENC

A társadalomra veszélyesség és az ultima ratio elvének viszonyáról 548

HADI NIKOLETT

Az állami kitüntetések és elismerések 554

RAINER LILLA

A felróhatóság megítélése a bírósági jogkörben okozott kár megtérítése iránti
igény elbírálása során 565

Szemle

ILDIKÓ BARTHA

(Jog)állami bíróság? A közigazgatási bíráskodás magyarországi reformja 2016-ban..... 575

Jogirodalom-jogélet

MEZEI PÉTER

Papp László „A szabadalmi jogvédelem történeti perspektívái” című könyvéről..... 583



Contents

Studies

ATTILA HARMATHY:
Modification of Contract – Credit Contracts
Based on Foreign Currency
ANIKÓ PALLAGI-FERENC IRK:
On the Relationship Between Social Dangerous-
ness and the Principle of Ultima
NIKOLETT HADI:
The State Awards and Recognitions
LILLA RAINER:
Judgment of Culpability Regarding Compensation
Claims for Damages Caused in the Court's Power

Review

ILDIKÓ BARTHA:
(Rechts)Staat Court?
Reform of the Administrative Courts and Proce-
dure in 2016

Legal Life-Legal Literature

PÉTER MEZEI:
On László Papp's Book of „The Historical Per-
spectives of the Patent Protection”

Inhalt

Abhandlungen

ATTILA HARMATHY:
Vertragsveränderung – Fremdwährungskredite
ANIKÓ PALLAGI-FERENC IRK:
Über die Beziehung der Gesellschaftsgefährlich-
keit zum Ultima-Ratio-Prinzip
NIKOLETT HADI:
Die staatlichen Auszeichnungen und Anerkennungen
LILLA RAINER:
Beurteilung der Zurechenbarkeit im Entschei-
dungsprozess über den Ersatz in Ausübung rich-
terlicher Funktionen verursachter Schäden

Rundschau

ILDIKÓ BARTHA:
(Rechts)staatliches Gericht?
Über die ungarische Reform der Verwaltungsge-
richtsbarkeit in 2016

Rechtliteratur-Rechtsleben

PÉTER MEZEI:
Über das Buch „Die geschichtlichen Perspektiven
des Patentschutzes” von László Papp

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.

Kéziratot nem őrzünk meg, és nem küldünk vissza. Amennyiben szerzőnk valamelyik egyetem állam- és jogtudományi karán tevékenykedik, a Jogtudományi Közlöny szerkesztősége csak az egyetem megjelölésével közli a szerző beosztását. A kar, tanszék megjelölését csak abban az esetben közöljük, ha nem jogtudományi karon tevékenykedő szerzőről van szó. Igazgatási jellegű funkció (tanszékvezető, igazgató stb.) közlését a szerkesztőbizottság ugyancsak mellőzi.

Kiadja a LOGOD Bt. 1012 Budapest, Logodi u. 49., Postacím: 1525 Budapest, Pf. 56., Telefonszám: 06/1/214–2453
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 postacímén.

Előfizetési díj belföldön egy évre: 20 100 Ft, külföldön 125 EUR

Egyes lapszámok külön is megvásárolhatók, 2 000 Ft/szám áron, melyet a postaköltség felszámolásával kézbesítünk
Nyomdai munkálatok: PR-Innovation Szolgáltató és Kereskedelmi Kft. • HU ISSN 0021–7166

TANULMÁNY

Szerződésmódosítás – devizaalapú kölcsönszerződés

 *Harmathy Attila professzor emeritus, Eötvös Loránd Tudományegyetem*

A gazdasági, társadalmi krízis helyzetek esetében a megoldás keresése elvezet a szerződési szabadság elvén alapuló szabályoktól történő eltérésre. Ilyen megoldás lehet a szerződés tartalmának bíróság által és/vagy jogszabállyal visszaható hatállyal történő módosítása. A devizaalapú kölcsönszerződéseknél ezek a kérdések napjainkban különösen fontosakká váltak. A téma alapjainak történeti, összehasonlító bemutatását nyújtja a cikk.

A devizaalapú kölcsönök miatt évek óta sokan gondolkoznak azon, hogy mi a következménye a szerződéseknek, milyen kötettség jár a szerződésekkel. A megoldás keresése a szerződések alapkérdéseire vezet. A szerződés a jogrendszer egyik fontos intézménye és a jogrendszer más részeivel (fogyasztóvédelemmel, közigazgatási joggal, alkotmányjoggal, európai joggal) összefüggésben kell vizsgálni. A megértést a különböző jogrendszerek eltérő felfogásának, megoldásainak, a történeti változásoknak a vázolója segíti.¹

1. A szerződések szabályainak 19. századi alapjai

1.1. Korunk polgári jogának megértéséhez figyelembe kell venni a 19. században kialakult jogelveket. Az európai gondolkodásra befolyást gyakorló francia forradalom után keletkező *Code civil* a szerződés alapvető hatását úgy határozta meg, hogy a szerződés a szerződéskötő felek viszonyában törvény szerepét tölti be (1134. cikk). Ez a tétel nemcsak a szerződésnek a feleket kötelező voltát jelentette, hanem azt is, hogy bíróság nem módosíthatja a szerződést. A szabály alapja részben erkölcsi (az ígéret megtartásának

kötelező ereje), részben gazdasági (kiszámítható magatartás), részben történeti (a feudalizmus kora megvesztegethető bíróságai által gyakorolt beavatkozás jövőre nézve történő kizárása).²

1.2. Az angol jog fejlődése sajátos utat követett a szerződések területén is. A bírósági rendszer, a perjog, a kártérítési felelősség alakulása szerepet játszott. A kialakult elv szerint a szerződés kötelező, a kockázatokat viselni kell.³ Az volt a jellemző, hogy nem a szerződő felek akarata, az akaratok egyező volta állt a középpontban, hanem az üzlet.⁴ A kereskedelmi szerződések súlya nagy volt. Ezeket a szerződéseket pedig többnyire a gyakorlatban kialakult szövegek alkalmazásával kötötték meg.⁵ A 19. század uralkodó elve a szerződési szabadság volt. A jog nem vizsgálta felül a szerződés tartalmát; az volt a feladata, hogy kikényszerítse a vállalt kötelezettségek teljesítését.⁶ Az elismert és nagy befolyással rendelkező bíró, *Lord Devlin* megfogalmazása szerint a szerződési jog nem az erkölcsi szempontokat veszi alapul, hanem a célszerűséget. Ez a sajátosság jelentős részben arra vezethető vissza, hogy az angol szerződési jog a kereskedelem követelményeit vette alapul.⁷ A téma egyik klasszikusának tekintett *Dawson* megállapítása szerint a szerződési jog

1. Átfogó jellegű ilyen feldolgozás *Vékás Lajos*: A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1977.

2. *Ghestin, Jacques – Loiseau, Grégoire – Serinet, Yves-Marie*: La formation du contrat, Paris, LGDJ, 4e éd. 2013, no. 262. 264.

3. *Simpson, Brian*: A History of the Common Law of Contract, Oxford, Clarendon Press, 1975, 270, 316, 471-474. *Atiyah, Patrick*: The rise and fall of freedom of contract, Oxford, Clarendon Press, 1979, 713.

4. *Williston, Samuel*: Freedom of Contract, The Cornell Law Quarterly 1921. 4. 368.

5. *Prausnitz, Otto*: The Standardization of Commercial Contracts, London, Sweet and Maxwell, 1937. 10–11.

6. *Whittaker, Simon*: Introductory, in: Chitty on Contracts, *Beale, Hugh* (ed.), London, Thomson, 13. ed. 2008, I. 1-011

7. *Devlin, Patrick*: The Enforcement of Morals, London, Oxford University Press, 1965. 43–44.

a gazdasági individualizmus elveit tükrözte.⁸ Az angol jog vizsgálatakor figyelembe kell azonban venni, hogy nincs polgári törvénykönyv, a különböző szerződéstípusok önálló intézményekként jelennek meg.

1.3. Az osztrák polgári jogi kódex szabályai 1811-ben kerültek elfogadásra. Az ABGB gondolatvilága mind a francia, mind az angol jogétól eltérő volt. Liberalizmust megelőző, kánonjogi, természetjogi hatást tükröző szemlélet érvényesült szabályaiban. A konzervatív felfogású szabályozás nem járt a szerződési viszonyokba történő erős beavatkozással.⁹

1.4. A német államokban a 19. század elejétől a kereskedelmi jog területén a szerződési szabadság elve vált általánossá, de az államhatalom beavatkozása több területen továbbra is érvényesült.¹⁰ A polgári jogban a 19. század elején még a tulajdonjog állt a figyelem középpontjában és a szerződési jog csak másodlagos jelentőségű volt: a tulajdonjog megszerzésének eszközeként jelent meg. A 19. században következett be a szerződések szerepének lényeges növekedése.¹¹ A tulajdonszerzési funkció mellett kapott szerepet a megegyezésnek a privátautónómiából való levezetése.¹² Az elméleti alapokat olyan tudomány szolgáltatta, amely *Jhering* jellemzése szerint a jogot absztrakt tételek rendszerének tekintette, a tényleges jogélethez nem sok köze volt.¹³ A német polgári törvénykönyv vonatkozó szabályozási elvi alapjait részben a római jogra, részben az arisztoteleszi filozófiára vezetik vissza. Erre építették a pandektisták azt a jogügyleti tant, amely megjelent a BGB valamennyi szerződéstípusra irányadó szabályaiban. (A német jogirodalom szerint a BGB tervezetének előkészítői között sem volt teljes egyetértés a jogügylet kérdéseiben.) A bírálók szerint a jogügyletnek a törvénykönyvbe történő beépítése a fejlődést akadályozta.¹⁴

A jogügylet törvénykönyvben való szerepeltetése nem segítette a szerződések később jelentkező problémáinak megoldását. Megjegyzendő, hogy a jogügylet fogalmát nem használja az angol jog, nem található meg a francia jog törvényi szabályozásában, nem jelenik meg a svájci törvénykönyvi szabályokban sem. Az osztrák

törvénykönyvben említésre kerül ugyan, de nincs szerepe a szabályok tartalmának meghatározásában.

1.5. A 19. század első felének magyar jogában a gazdaság akkori állapota miatt a szerződések nem tölthettek be olyan szerepet, mint amivel fejlett áruforgalom körülményei között rendelkeznek. A római jogra utalva a kötelek egyik fajtájának tekintették a szerződést.¹⁵ A szerződési szabadság kérdése nem állt előtérben. Lényeges változást a 19. század második fele sem hozott: az osztrák polgári törvénykönyv alkalmazásának rövid időszakától eltekintve nem kodifikált jogról volt szó. A német mintát követő kereskedelmi törvény¹⁶ a szerződések általános szabályait nem határozta meg.

2. A 19. század második fele óta bekövetkezett változások

2.1. A történelmi, társadalmi, gazdasági háttér a 19. század első felében tehát Európa különböző államaiban jelentősen eltérő volt. Ennek ellenére általában a 19. században a polgári jog is a liberalizmus eszméit fejezte ki és foglalta törvénykönyvekbe. Hasonló események történtek a különböző európai államokban a 19. század második felében: nagy társadalmi, gazdasági, politikai változások következtek be. A polgárság szerepének megváltozása, az ipar fejlődése, a városok növekedése, a munkásság létszámának rohamos növekedése lényeges politikai és közjogi változásokkal járt. Átalakult a törvényhozás is. A közjog átalakulása a polgári jogi szerződések alapvető szabályait nem érintették, de alkalmazuk hátterét befolyásolták. Különösen látványosan jelentkezett ez a folyamat a 19. század második felében egységes állammá váló Németországban, ahol a liberális gazdaságpolitikát az 1870-es évek végén, számos területen az állami beavatkozás politikája váltotta fel.¹⁷

A gazdasági életben fontos átalakulás következett be – országonként különböző mértékben és eltérő adottságok mellett. A lakosság létszáma is jelentősen megnőtt, a városi lakosok száma ugrásszerűen növekedett, és mindezzel összefüggésben az állam feladatai megvál-

8. Dawson, John: Economic Duress, An Essay in Perspective, Michigan Law Review 1947. 3. 277.

9. Ofner, Julius: Der soziale Charakter des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuchs, in: Festschrift zur Jahrhundertfeier des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuchs, Wien, Manz, 1911. I. 458; Kramer, Ernst: Zur Theorie und Politik des Privat- und Wirtschaftsrechts, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1997. 88; Pichler, Johannes: Der Kampf um die Kodifikation, in: Renaissance der Idee der Kodifikation, Bydlinski, Franz – Mayer-Maly, Theo – Pichler, Johannes (Hrsg.): Wien, Böhlau, 1991. 21.

10. Schmoeckel, Mathias: Rechtsgeschichte der Wirtschaft, Tübingen, Mohr Siebeck, 2008. 151–154.

11. Michaels, Ralf: vor § 241, in: Zimmermann, Reinhard (Hrsg.), Historisch-kritischer Kommentar zum BGB, I. Tübingen, Mohr, Siebeck, 2007. Rn. 19.

12. Mayer-Maly, Theo: Vertrag und Einigung, in: Dietz, Rolf; Hübner, Heinz (Hrsg.): Festschrift für Hans Carl Nipperdey, München, Beck, 1965. 512.

13. Jhering, Rudolf: Der Kampf ums Recht, in: Wolf, Erik (Hrsg.): Quellenbuch zur Geschichte der Deutschen Rechtswissenschaft, Frankfurt am Main, Klostermann, 1949. 402–403.

14. Schermaier, Martin: vor § 104, in: Zimmermann: im. Rn. 2–10.

15. Frank Ignác: A közigazság törvénye Magyarhonban, Buda, Magyar Királyi Egyetem, 1845, (reprint, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987.) I. 546–547.

16. 1875. évi XXXVII. törvény

17. Grimm, Dieter: Verfassung und Privatrecht im bürgerlichen Zeitalter, in Coing, im. III/I. 107–108.

toztak. Lényegesen átalakultak a politikai viszonyok is: az általános választójog bevezetése következtében megváltozott az állam szerepe. Gazdasági területen megnőtt a bankok, biztosítók jelentősége. Az egészségügy, az egészségbiztosítás korábban nem ismert jelentőségűvé vált. Az új jelenségek fokozott állami tevékenységgel jártak.¹⁸ Mindezekre a változásokra tekintettel jogelméleti szinten a közjog és magánjog megkülönböztetésének felülvizsgálatát, a polgári jog új szerepének átgondolását tartják szükségesnek.¹⁹

A törvénykönyvekben kifejeződő liberalizmus nem egyforma jelentéssel rendelkezett a társadalom különböző rétegei számára. A szerződési szabadság különböző vonatkozásokban erősen eltérő jelentést kapott (más az adásvételnél, más a munkaszerződésnél) és nagy változáson ment át a verseny szabadságának szerződési szabadsággal szorosan összefüggő megegyeztetése is. A polgári jogi szabályok mellett megnőtt a polgári törvénykönyvektől függetlenül megalkotott, társadalmi feszültségeket oldó szabályok jelentősége és ezek a szabályok a polgári jogi szabályokból nem következő tényleges helyzetet eredményeztek.²⁰ A gazdasági szervezetek és a piac szerkezetének változása következtében sor került a tisztességtelen verseny, majd a kartellek szabályozására.²¹

2.2. A szerződések gyakorlatában, jogi szabályozásában a 19. század vége óta jelentős változások következtek be.²² A gazdasági válságok már a 19. században jelentkeztek,²³ de a gazdasági, társadalmi átalakulás feltűnővé a 20. század eleje óta vált. Súlyos problémák az egész gazdasági életben és a szerződések területén is jelentkeztek. A világháborúk alatt, a háborús gazdálkodás következtében az államok a korábban szokásos rendet félretették és központi árueelosztást vezettek be. A régi rend nem állt vissza teljesen a háborúk befejeződése után sem. A joganyag átalakulásához hozzájárultak a gazdasági válságok is.

2.3. A magyar polgári jogi gondolkodásra a 19. század végétől jelentős befolyást gyakorló német polgári jogi szerződési felfogásra a bekövetkezett változások

közvetlenül kevésbé hatottak (a polgári jog egyéb területein, például a tulajdonjogban más volt a helyzet). A német jogtudományban uralkodó felfogás a 20. század második feléig abból indult ki, hogy az állam politikai, gazdaságpolitikai céljait a közjog szolgálja, a polgári jogról azonban ez nem mondható el. A polgári jog politikamentességét hirdető nézet lassan veszített teret.²⁴

2.4.1. A francia törvénykönyv nem alkalmazott ugyan elvont elméleti kategóriákat, de keletkezési időszak történeti körülményeit tükrözte. Megalkotása idején már nem a forradalmi terror eszméi érvényesültek. A törvénykönyvet több szempontból is a kompromisszumok megvalósulásaként, a politikai elem kiszűréseként jellemzik. Még a szerződésekről szóló, fentiekben már említett szakaszt is – az egyik kodifikátor, *Portalis* írásaira hivatkozva – inkább a törvény, a központi akarat kisugárzásaként jellemzik, és nem az akarat szabadság megnyilvánulásaként²⁵. Franciaországban is hasonló folyamatok játszódtak le, mint Németországban: átalakult a gazdaság és a társadalom, jelentősen megnőtt az államnak a társadalmi és a gazdasági viszonyokba történő beavatkozása. Ezt a változást főleg a közjog tükrözte, de a közjog és a magánjog területének a magyar felfogástól eltérő elhatárolása miatt figyelembe veendő a közigazgatási szerződések anyagának változása is.

2.4.2. A francia polgári törvénykönyv szabálya nem az akarat autonómiára építette a szerződési szabályokat.²⁶ A liberális felfogás csak az 1830-as évek után nyert teret, de az 1880-as évektől visszaszorult az államnak a gazdasági életben betöltött szerepe megerősödése következtében. Bár a liberális felfogás közvetlen hatása nem mutatható ki, megfelelt ennek a szemléletnek a Cour de cassation egy 1876-ban hozott határozata, amely az ítélezési gyakorlatot több mint száz éven át meghatározta. A jogvita alapját egy 1567-ben kötött szerződés szolgáltatta, amelyben a felperes jogelődje vállalta, hogy csatornát készít és annak vizével – meghatározott díjért – rendszeresen locsolja az önkormányzat földjeit. A felperes a szerződés szerint végezte az öntözést, de a több mint háromszáz évvel korábbi

18. Thomson, David: The transformation of social life, in: Thomson, David (ed.): The new Cambridge modern history, Cambridge, University Press, VII. 46–57.

19. Példaként említhető Teubner, Guenther: State policies in private law?, The American Journal of Comparative Law 2008. 3. 840–841; bővebben: Harmathy Attila: A polgári jog jellegváltozása, in: Simon István (szerk.), Tanulmányok Nagy Tibor, Budapest, Szent István Társulat, 2009, 83–90.

20. Coing, Helmut: Allgemeine Züge der privatrechtlichen Gesetzgebung im 19. Jahrhundert, in: Coing, Helmut (Hrsg) Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte, III/1. München, Beck, 1982. 8–11.

21. Vörös Imre: A szocialista piaci magatartás joga, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981. 158–163.

22. A témakör különböző vonatkozásaival hosszabb idő óta foglalkozom. Ebben a cikkben nem ismétlem meg a korább leírtakat, csak utalok azokra. Általános megközelítésre lásd Harmathy Attila: Változások a szerződések burzsoa elméletében, Állam- és Jogtudomány 1974. 4. 585–610.

23. Berend T. Iván – Ránki György: Közép-Kelet-Európa gazdasági fejlődése a 19-20. században, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 2. kiadás 1976. 209–210.

24. Jansen, Niils – Michaels, Ralf: Private Law and the State, Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 2007. 350–351.

25. Halpérin, Jean-Louis: Histoire du droit privé français depuis 1804, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, 22–24, 32.

26. Halpérin, im. 144–145.

szerződésben meghatározott díj a 19. században már nem fedezte a költségeit. A Cour de cassation határozata szerint a törvény nem adta meg a bíróságnak azt a jogot, hogy a szerződés feltételeit megváltoztassa.²⁷ Ez az elv érvényesült a polgári jogi gyakorlatban a Code civil 2016-ban történt módosításáig.

A francia jogban és így a polgári jogban is az 1880-as évektől lényeges változások következtek be részben a politikai, közjogi változások következményeként, részben a gazdasági átalakulás hatására, majd a világháború és a válságok követelményeinek megfelelően.²⁸ A francia jog szerint a közigazgatási bíróságok elkülönült szervezetrendszerrel működnek és hatáskörükbe egyebek mellett olyan ügyek is tartoznak, amelyeket a magyar jog szerint a bíróságok bírálhatnak el. Így közigazgatási szerződésnek minősülnek a koncessziós szerződések is és az ezekkel a szerződésekkel kapcsolatos jogvitákat a közigazgatási bíróságok bírálják el. A közigazgatási bíróságoknak a gyakorlatát a Cour de cassation előzőekben említett 1876. évi ítéletétől alapjában eltérően határozta meg a legfelsőbb szintű fórum, a Conseil d'État 1916. évi döntése. A vita azért került a közigazgatási bíróság elé, mert a Bordeaux város (gázlámpákkal történő) közvilágítását több évvel korábban megkötött koncessziós szerződés alapján ellátó cég bejelentette, hogy a szerződésben rögzített díjért a háborús körülmények és a lényegesen megváltozott árviszonyok miatt nem tudja nyújtani a szolgáltatást, a városi önkormányzat viszont nem akart emelt díjat fizetni. A Conseil d'État elrendelte a szerződéstől eltérő, magasabb összegű díj fizetését, tehát a szerződés tartalmának megváltoztatásáról rendelkezett.²⁹ A szolgáltatás folyamatos nyújtásához fűződő érdek indokolta a beavatkozást. Különösen a koncessziós szerződéseknel alkalmaztak később is hasonló megoldást.³⁰ A két fórumnak a szerződések bíróság által történő megváltoztatása tekintetében kialakult eltérő gyakorlata a Code civil 2016. évi módosításáig fennmaradt.

2.4.3. Az említett két jogesetben olyan szerződésekről volt szó, amelyek a szerződések alaptételeinek kidolgozásakor, a kodifikáció időpontjában nem voltak tipikusak. Mindkét esetben hosszú időtartamot átfogó szerződéseknek a szerződéskötést követő későbbi időpontban jelentkező teljesítési nehézségei jelentettek gondot. A szerződések jogának olyan új jelenségei jelentkeztek ezekben az esetekben, amelyek a szerződésekre vonat-

kozó felfogás új megközelítését igénylik. Ezt az igényt más megközelítésből említi a jogszociológus polgári jogász *Carbonnier*. Két olyan körülményt említi meg, amelyet a szerződések vizsgálatánál figyelembe kell venni. Az egyik körülmény (éppen a hosszabb időtartamot átfogó szerződéses viszonyokra tekintettel) az, hogy a figyelmet egyre inkább a szerződéskötés időpontja mellett a teljesítési időszakra kell fordítani, a másik említett körülmény pedig az államnak a szerződéses viszonyokba történő beavatkozása körében a védelmi jellegű állami szerep mellett a gazdaságirányítási jellegű tevékenység.³¹

2.5. Angliában már a 20. század első felében felhívták a figyelmet az állam szerepének megváltozására. Ez a változás következménye volt a társadalmi viszonyok és a szerződéses viszonyok átalakulásának. Különösen jellemző volt az állami beavatkozás a munkaviszonyok területén.³² A szerződések joganyagában bekövetkezett változásokat elemezve *Lawson* azt emelte ki, hogy a szerződések közös általános szabályai háttérbe szorultak és az egyes szerződéstípusok speciális megoldásai kerülnek előtérbe.³³ Az egyik legtekintélyesebb szerződési jogász, *Atiyah*, szintén azt hangsúlyozta, hogy paternalista, állami beavatkozással járó tendencia érvényesül és ennek legmegfelelőbb eszköze a törvények alkotása. Kiemelte azt is, hogy a szerződésekre vonatkozó általános tételek keresése helyett az egyes tipikus helyzetekkel kellene foglalkozni. Lényegesnek látta a nem rövid idő alatt lebonyolódó, hanem tartósan fennálló szerződéses viszonyokat. Rámutatott arra is, hogy milyen fontos szerepet játszanak a nem két, hanem több személy részvételével fennálló szerződéses viszonyok. Ez utóbbiak sajátossága, hogy a felek kötelezettségei meghatározott esetekben egyes felek hozzájárulása nélkül is változhatnak.³⁴

A szerződésekre vonatkozó felfogás felülvizsgálatában az említetteknek is tovább ment az amerikai *Macneil*. Szerinte a 19. század gazdasági és társadalmi viszonyainak feleltek meg a szerződésekre vonatkozó alaptételek. Abban az időszakban az volt a jellemző, hogy a szerződő felek azonnal teljesítendő vagy rövid időtartamra szóló szerződést kötöttek. Ezzel szemben a 20. század gazdaságára már a bonyolult szerződéses viszonyok a jellemzők. A szerződéses viszony hosszabb ideig áll fenn és ez alatt az időtartam alatt sok váratlan, előre nem látható esemény következhet be, amely

27. *Capitant, Henri – Terré, François – Lequette, Yves*: Les grands arrêts de la jurisprudence civile, Paris, Dalloz, 11 édition, 2000, II, no. 163.

28. *Halpérin*, im. 171–175.

29. *Long, Marceau – Weil, Prosper – Braibant, Guy – Delvolvé, Pierre – Genevois, Bruno*: Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Paris, Dalloz, 14. édition, 2003, no. 32.

30. *Vedel, Georges – Delvolvé, Pierre*: Droit administratif, Paris, Presses universitaires de France 12. éd. 1992. 424–425.

31. *Carbonnier, Jean*: Écrits, textes rassemblés par *Verdier, Jean*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008, 568–569.

32. *Vinogradoff, Paul*: Rights of status in modern law, in: The collected papers of *Paul Vinogradoff*, Oxford, Clarendon Press, 1928, II. 237–238.

33. *Lawson, Henry*: Some reflections on sales and civilian methodology, in: *Lawson, Henry*. The comparison, Amsterdam, Oxford, North-Holland, 1977, II. 341.

34. *Atiyah, Patrick*: Essays on contract, Oxford, Clarendon Press, 1986. 5–7, 134, 146.

a szerződés teljesítését az eredeti elképzelésektől eltérővé teszi. A változó körülményekhez való alakítást, a szerződés tartalmának megváltoztatását kell biztosítani vagy megfelelő szerződési kikötésekkel vagy más módon.³⁵ A szerződések jogának ez az új megközelítése komoly visszhangot váltott ki, és bár Angliában nem tekinthető általánosan elfogadottnak, foglalkoztatja a jogirodalmat.³⁶

A szerződések területén bekövetkezett változásokat általában megállapítják, legfeljebb a változások minősítésében van eltérés. A 20. században bekövetkezett jogi változásokat elemző tanulmányában a nagy tekintéllyel rendelkező *Gower* azt fejtette ki, hogy az államnak a szerződések területén történő beavatkozása a háborús időszakokban erős volt, de a háborúk befejeződése után általában visszavonult. Nem állapítható meg szerinte egyértelműen, hogy a törvényalkotás útján vagy a bírósági jogalkalmazás útján történő beavatkozás volt erősebb. Kivétel a bérleti szerződések területe, ahol törvényt alkottak a bérlők védelmére. Más területen viszont a bírósági gyakorlat szerepét látja erősebbnek a gyengébb szerződő fél védelmében, és ezt a bírói védelmet észleli a szerződéskötést követően fellépő váratlan események miatt történő lehetetlenülés megítélésében is.³⁷ Eltérő vélemények alakultak ki a gazdasági helyzet változása miatt a hosszú időtartamra létrejövő szerződéseknél jelentkező problémák megítélésénél. Volt olyan álláspont, amely szerint nem helyes a lehetetlenülés megállapítása,³⁸ mások viszont elismerték a lehetetlenülést megállapító bírói gyakorlatot és el is fogadták ezt a megoldást.³⁹ 1943-ban törvény rendelkezett a teljesítésnek a szerződéskötést követően beállott lehetetlenségéről. A törvény csak a következményeket határozta meg, nem fogalmazta meg azonban azt, hogy mikor kerül sor a lehetetlenülésre.

2.6.1. Németországban a 19. század második felében végbement nagy gazdasági és társadalmi átalakulás politikai változással is járt. A liberális irányzat háttérbe szorult és rohamosan teret nyert az állami beavatkozás. Ez egyebek mellett a társadalmi problémák kezelését szolgáló állami intézkedésekben is kifejeződött. A gondoskodó állam intézkedései következtében ugrás-szerűen megnőtt a közigazgatási jog szerepe és egyre nagyobb mértékben átítatta a polgári jog anyagát, megváltoztatta szemléletét. A bíró szerepe is átalakult: a bíró egyre inkább a törvények társadalmpolitikai céljainak megvalósítójává vált.⁴⁰

2.6.2. Az I. világháború alatt és azt követően olyan gazdasági helyzet alakult ki Európa más országaihoz hasonlóan Németországban is, hogy a hosszú időtartamra kötött szerződések teljesítése az egyik fél számára súlyos nehézséggel járt, amivel a szerződéskötéskor nem lehetett számítani. A bíróságok előtt megjelentek az olyan perek, amelyekben a szerződések teljesítésének elmaradását kellett megítélni, hanem a szerződés tartalmának megváltoztatása. A törvényi szabályozás nem adott megnyugtató megoldást ezekre az esetekre. A bírói gyakorlat és az elmélet a BGB 242. §-a alapján próbált megoldást keresni, amely szerint a szerződéseket a jóhiszeműség és tisztesség alapján, a forgalmi szokásokra tekintettel kell teljesíteni. Ez a gyakorlat azonban bizonytalan és nagyon vitatott volt.

A német polgári jog elmélete a 19. századi művekből kiindulva kereste a megoldást a problémákra. Az egyik korai elemzés szerint a szerződések jogának az adósok érdekeit figyelembe vevő, méltányosságra építő átformálása, szocializálása nem fogadható el. A rendkívüli körülmények között azonban a bírónak valamilyen elfogadható megoldást kell találnia. Elsődlegesen a hitelezői érdeket kell figyelembe venni, de ha a hitelezőnek a BGB 242. §-át alapul véve nem érdeke többé az adós teljesítése, akkor nem lehet a szerződéshez való kötöttségét fenntartani.⁴¹

2.6.3. *Oertmann* 1921-ben megjelent könyvében új elméleti utat nyitott a megoldás keresésére. A szerződés tartalmának megváltoztatását a szükségállapotokra tekintettel a törvényalkotó jogának ismerte el, de a hosszú időre szóló szerződéses viszonyok lényeges megváltozásának esetére bírósági beavatkozást szükségesnek látott és ennek elvi alapját kereste. A szerződések hagyományos elvi alapjaiból indult ki: a felek szerződéskötési szándékából. Nézete leegyszerűsítve a következőkben foglalható össze: A szerződésnek van egy olyan alapja, amely nem azonos a felek szerződési szándékai-val. A szerződési alap a feleknek a másik fél számára is felismerhető indoka a szerződéses viszony létesítésére. Ha pedig a körülmények lényeges változása miatt ez az alap megszűnik, akkor a jóhiszeműség és tisztesség elve alapján (BGB 242. §) a fél nem kényszeríthető a szerződéses viszony fenntartására, felmondási jog illeti meg.⁴²

A II. világháború után a kérdés újra jelentkezett és ismét foglalkoztak *Oertmann* elméletével. Újabb kísérletek történtek olyan elméletnek a kialakítására, amely a gyakorlati igényeknek legjobban megfelel, de a tör-

35. *Macneil, Ian*: Contracts: Adjustment of Long-term Economic Relations under Classical, Neoclassical and Relational Contract Law, Northwestern University Law Review 1978, 6, 854–855. Számos egyéb cikk mellett könyvben összefoglalva: *Macneil, Ian*: The new social contract, New Haven, Yale University Press, 1980. különösen 10–19, 60–70.

36. *Campbell, David*: Good faith and ubiquity of the 'relational contract', Modern Law Review 2014. 3. 481–481.

37. *Gower, Laurence*: Legal developments, Business, in: *Ginsberg, Moris* (ed.): Law and opinion in England in the 20th century, London, Stevens, 1959. 161–164.

38. *McElroy, Granville*: Impossibility of Performance, Cambridge, University Press, 1941. 170–171, 196.

39. *Williams, Glanville*: The Law Reform (Frustrated Contracts) Act 1943, London, Stevens, 1944. 21.

40. *Stolleis, Michael*: Die Entstehung des Interventionsstaates und das öffentliche Recht, Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte 1989. 3–4. 139–141.

41. *Nipperdey, Hans*: Vertragstreue und Nichtzumutbarkeit der Leistung, Mannheim, Bensheimer, 1921, 30–33.

42. *Oertmann, Paul*: Die Geschäftsgrundlage, Ein neuer Rechtsbegriff, Leipzig, Deichert, 1921. 26–31, 45–49, 170–171.

vénykönyvet nem változtatja meg. *Larenz* kifejtette, hogy a jogalkotónak kellett volna törvénnyel rendeznie a problémákat, ennek hiányában a bíróságok lényegileg törvényellenesen avatkoztak be a BGB 242. §-ára hivatkozva, alapjában Oertmann elméletének megfelelően a szerződéses viszonyokba.⁴³ A kérdés jelentőségét jelzi, hogy az országos jogászyűlésnek is 1953-ban napirendjére tűzték ezt a témát és előadónak *Kegel* professzort kérték fel. *Kegel* a háborúnak a szerződésekre gyakorolt hatásáról írta doktori disszertációját, tehát a témakörrel elmélyülten foglalkozott. *Kegel* bírósági ítéletek elemzése alapján kimutatta, hogy a bíróság az I. világháborút követő években lényegileg Oertmann fejtegetése alapján, a BGB 242. §-ára hivatkozva elfogadta a gazdasági lehetetlenülés BGB-ben nem szereplő gondolatát. A bíróság azonban továbbment, mint Oertmann. Nemcsak a szerződéses kötelezettségtől lehetetlenülés miatt történő mentesülést alkalmazta, hanem eljutott a felmerült káros következmények felek között történő megosztásához is.⁴⁴ *Kegel* azt is kifejtette, hogy a háború okozta rendkívüli körülményekre tekintettel egyes törvények lehetővé tették, hogy a bíróság módosítsa a szerződésnek a tartalmát. Megjegyezte, hogy a jogalap eltérésétől függetlenül a korábbiával azonos problémáról van szó, de egyebek mellett eljárásjogi akadályok is nehezítik az egységes megoldás kialakítását.⁴⁵

2.6.4. Oertmann fejtegetéseiből kiindulva, de azt módosítva javasolt új elvi alapot *Larenz*. 1963-ban megjelent könyvében *Larenz* azt fejtette ki, hogy Oertmann-nak a felek szándékát előtérbe helyező felfogása helyett a szerződés értelmét és célját kell alapul venni. A szerződési alap objektív felfogását tekintette tehát meghatározónak a szubjektív alapú (a felek szándékára építő) elmélettel szemben.⁴⁶

Larenz javaslata után számosan foglalkoztak a témával, de kevesen voltak olyanok, akik *Larenz*-étől teljesen eltérő álláspontra helyezkedtek. *Wieacker* javaslata *Larenz* megoldását finomította. Szerinte a bíróság akkor avatkozhat be, ha a szerződéskötés után bekövetkezett változások miatt a joggal és az igazsággal ellentétes volna a szerződésben foglaltak teljesítésére kötelezés. Ilyen esetekben a bíróság a méltányosság és a felek vagyoni helyzetének figyelembe vétele alapján dönthet. Azt is

hangsúlyozta azonban, hogy a szociális állam felfogásának megfelelő megoldás kialakítása a törvényalkotó feladata kell, hogy legyen.⁴⁷ Csak *Fikentscher* volt olyan elismert magánjogász, aki a szerződési alaphoz való hivatkozással történő bírói szerződésmódosítást elvetette. Szerinte a bíróságnak a szerződés alapján azt kell eldöntenie, ki viselje a bekövetkezett változások következményét.⁴⁸ A bírói gyakorlat – az I. világháború után elfogadott gazdasági lehetetlenülés elvét elvetve – lényegileg a *Larenz* által kifejtett tételt, a szerződés alapjának megszűnését alkalmazta.⁴⁹

2.6.5. A magánjogászok elméleti vitáját és a kidolgozott megoldásokat a jogelmélet, jogszociológia részéről erős bírálat érte. *Teubner* arra mutatott rá, hogy az államnak a gazdasági viszonyokba történő fokozódó beavatkozása körülményei között nem a BGB 242. §-ában megfogalmazott általános tételek átértelmezése és kiterjesztő alkalmazása a megoldás. Véleménye szerint a szerződés alapját érintő változások eseteit a társadalmi funkciók alapján kell megítélni és a különböző életviszonyok, szerződéstípusok sajátosságainak megfelelő megoldást kell keresni. Álláspontja szerint a valutarendszer területén bekövetkezett nagy változások, problémák megoldására a polgári jog eszközei nem alkalmasak. Ezen a területen a gazdaságpolitika és a szociális állam szempontjainak kell érvényesülniük.⁵⁰

3. A magyar polgári jogi megoldás kialakulása

Magyarországon a gazdasági társadalmi fejlődés a 19. században indult meg nagy tempóban. *Meszlény Artur* erős kritikája szerint „a 19. század törvényeinek individualizmusa 9/10 részben abban állt, hogy a magánjog osztályokká tömörült egyének osztályérdekeivel szemben passzív maradt”⁵¹ A polgári jog szempontjából azért volt sajátos helyzet, mert nem volt polgári törvénykönyv, a bíróságok ebből a szempontból könnyebben tudtak alkalmazkodni. A háború, majd a gazdasági válság számos esetben törvényi szabályozást tett szükségessé a kialakult súlyos helyzetek rendezése érdekében. A rendezést követelő helyzetek különösen a hitelviszonyokban jelentkeztek.⁵² Fontos törvényi

43. *Larenz, Karl*: Geschäftsgrundlage als Vertragserfüllung. Die Bedeutung 'veränderter Umstände' im Zivilrecht, München, Beck, 1951. 12–15, 160–163.

44. *Kegel, Gerhard*: Empfiehlt es sich den Einfluss grundlegender Veränderungen des Wirtschaftslebens auf Verträge gesetzlich zu regeln und in welchem Sinne? in: Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages, Hamburg, Mohr, 1953. I. 156–162.

45. *Kegel*, im. 224–231.

46. *Larenz, Karl*: Geschäftsgrundlage und Vertragserfüllung, München, Beck, 1963. 3. Auflage, 3–4, 52–53.

47. *Wieacker, Franz*: Gemeinschaftlicher Irrtum der Vertragspartner und clausula rebus sic stantibus, in: Festschrift zum 60. Geburtstag von Walter Wilburg, Graz, Leykam 1965. 229–230, 251, 254.

48. *Fikentscher, Wolfgang*: Die Geschäftsgrundlage als Frage des Vertragsrisikos, München, Beck, 1971. 11, 13.

49. *Larenz, Karl*: Lehrbuch des Schuldrechts, München, Beck 14. Aufl. 1987. I. 318–332.

50. *Teubner, Günther*: Die Geschäftsgrundlage als Konflikt zwischen Vertrag und gesellschaftlichen Teilsystemen, Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht 1982, 626–627, 636–639.

51. *Meszlény Artur*: Magánjog-politikai tanulmányok különös tekintettel a Magyar Általános Polgári törvénykönyv tervezetére, Budapest, Politzer Zsigmond, 1901. 145.

52. Ennek elemzését adja *Czugler P. Áron*: Hitelválságok kezelése egykor és most, Jogtudományi Közlöny 2015. január, 37. és következő oldalakon.

rendezésre (valorizációra) került sor a pengő bevezetésével kapcsolatban.⁵³

A problémák széles körének jellemzésére érdemes megemlíteni a törvényekben szabályozott egyes témaköröket. Ilyenek a kölcsön, minden pénztartozás (ideértve a szerződésen kívüli kártérítéseket, bérleti és haszonbérleti szerződéseket), családi és öröklési jogi alapú tartozások, életbiztosítási szerződések alapján fennálló tartozások, jelzálogjog. Az említett példák alapján is látható, hogy a rendezésre váró kérdések a jogrendszer különböző területein jelentkeztek és speciális megoldásokat igényeltek az adott terület sajátosságainak megfelelően. Mindez azt jelzi, hogy nem lehetett a kötelmi jog általános részébe tartozó néhány megoldással átfogó rendezést elérni. A témakör egy sajátos problémája volt az árváltozások kezelése, ami az előzőekben említettekhez hasonlóan a II. világháború után ismételt kérdésessé vált.⁵⁴

Az egyes törvényekben meghatározott speciális szabályokon kívül a bírói gyakorlat is figyelembe vette a bekövetkezett változásokat. Így előfordult, hogy a bíróság elismerte a szerződésnek gazdasági változások miatt bekövetkezett lehetetlenülését, módosította a teljesítés határidejét, mérsékelte a kötbér mértékét, egyéb módon módosította a szerződés tartalmát. A Kúria 646. elvi határozata általános jelleggel kimondta, hogy az I. világháború következtében megváltozott helyzet miatt bekövetkezett lehetetlenülés elismerésén kívül a bíróság valamelyik fél kérelmére módosíthatja a szerződés tartalmát a gazdasági egyensúly fenntartásának biztosítása érdekében.⁵⁵

A magánjogi törvénykönyv 1928. évi javaslata az úgy nevezett gazdasági lehetetlenülés esetére – a német elméletben és bírói gyakorlatban kialakult álláspontot figyelembe vevő – külön szabályt tartalmazott. Az 1150. § szerint a lehetetlenülés elismerésének feltétele a szerződéskötés után az általános gazdasági viszonyok olyan mélyreható változása, amely a szokásos szerződési kockázatokat jelentősen meghaladja, és amely változással a felek okszerűen előre nem számolhattak. További feltétel az, hogy ennek a változásnak a következtében a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás felek által szem előtt tartott egyensúlya felborul, vagy a szerződés alapjául szolgáló más feltételezés megghiúsul és ennek következtében az egyik félnél a jóhiszeműséggel és méltányossággal össze nem egyeztethető nagy nyereség, a másikon pedig nagy veszteség keletkezik. Ilyen

esetben a bíróság a felek kötelezettségeit módosíthatja, vagy az egyik felet elállásra jogosíthatja fel.

Az új szabályok tömeges jelentkezése miatt általánossá vált háborús jog, válságjog kialakulásáról beszélni. A magánjog átalakulását értékelve *Szladits* azt állapította meg, hogy nem lehet epizódnak tekinteni a változást. Értékelése szerint „a világot megrendítő krízisek nyomán az individualista polgári jogrend lényegesen átalakult és átszövődött az állam befolyását biztosító közjogi alakulatokkal”.⁵⁶

4. Újabb fejlemények

4.1. Az angol megoldást azzal lehet röviden jellemezni, hogy az alap a felek szabad megállapodásának elve. Ehhez képest kivétel egyes területeken a gyengébb fél védelme bírósági vagy törvényi beavatkozás útján. Az üzleti életben a felek a szerződésekbe olyan feltételeket építenek be, amelyek lehetővé teszik a szerződés tartalmának a szerződéskötés után bekövetkező változások miatt szükségessé váló átalakítását.⁵⁷ Változatlanul az említett 1943. évi törvény határozza meg a lehetetlenülés következményeit, és a bírói gyakorlat állapítja meg annak feltételeit, hogy mikor következik be a lehetetlenülés. A következmények rendezésénél lényegileg az egyik fél alaptalan gazdagodásának megakadályozása a meghatározó szempont.⁵⁸

Nem történt alapvető változás az osztrák jogban. A német „szerződési alap” tétel a jogirodalomban ismert, a gyakorlat pedig vagy az érvénytelenségi vagy a lehetetlenülésre vonatkozó szabályok, vagy a szerződés értelmezésével, valamint a polgári törvénykönyv keretein kívüli jogszabályok alkalmazásával próbálja megoldani.⁵⁹

A német jogban a szerződések szabályainak ismételt módosítására került sor. Ezek közül itt megemlítendő a mezőgazdasági haszonbérleti szerződések esetében az utólagos lényeges változások következményeinek szabályozása 1985-ben, továbbá a 2002-ben hatályba lépett kötelmi jogi reform, amely – egyebek mellett – általános szabályt állapított meg a szerződéskötés után bekövetkezett lényeges változásokra a BGB 313. és 314. §-át módosítva. Az új szabályozás meghatározott feltételek mellett lehetővé teszi a szerződés egyoldalú megszüntetését, valamint a szerződés alapját szolgál-

53. 1928. évi XII. törvénycikk egyes magánjogi pénztartozások ártéríteléséről. A törvény részletes magyarázatát adta *Nizsalovszky Endre*, Az egyes magánjogi pénztartozások ártéríteléséről szóló törvény, Budapest, Grill, 1928.

54. Ennek polgári jogi kérdéseire lásd *Harmathy Attila*: Az árak változása és a polgári jog, Jogtudományi Közlöny 1982. 2. 73–83, továbbá *Aradi Béla*: Az ár szerepe a gazdálkodó szervezetek szerződéseiben, Jogtudományi Közlöny 1982. 2. 84–95.

55. *Görög Frigyes*: A kötelek megerősítése, in: *Szladits Károly* (szerk.): Magyar Magánjog, Kötelmi jog, Általános rész, Budapest, Grill, 1941. III. 554–556.

56. *Szladits Károly*, A magánjog, fogalma, fejlődése és tudománya, in: *Szladits Károly* (szerk.): Magyar magánjog, Általános rész, Személyi jog, Budapest, Grill, 1941. I. 109.

57. *McKendrick, Ewan*: Contract law, Oxford, Oxford University Press 5th ed. 2012. 8, 11.

58. *McKendrick, Ewan*: Discharge by frustration, in: *Beale*, im. I. 23–074, 23–075.

59. *Bollenberger, Raimund*, Rn 6–15, in: *Koziol, Helmut – Bydlinski, Peter – Bollenberger, Raimund*: Kurzkommentar zum ABGB, Wien, Verlag Österreich 4. Aufl. 2014.

tató tényezőknek a szerződéskötés után történő megváltozása esetén a szerződés tartalmának az új a 313. § alapján történő megváltoztatását. A szerződésmódosításra szóló perrel kapcsolatban jelentkező anyagi jogi és perjogi problémák miatt a jogirodalomban már felforrósult a vonatkozó elméleti elgondolások új alapokra helyezésének igénye.⁶⁰ Az eddigi tapasztalatok szerint a megoldást a kockázatok megosztásában keresik.⁶¹ Az állami beavatkozás olyan ellentétes irányú követelések között valósul meg, amelyek egyrészt a piaci követelmények nagyobb érvényesülését, másrészt a gyengébb fél nagyobb védelmét igénylik.⁶²

A francia jogban 2016-ig fennmaradt a közigazgatási jogba sorolt és a polgári jogi szerződéseknél kialakult eltérő gyakorlat. Valójában azonban a polgári jogi szerződéseknél sem volt egységes a gyakorlat. A legfelső szinten általában érvényesült a 19. században kialakult elv, a többi bíróság azonban rugalmas megoldást keresett. Kereskedelmi szerződésnél maga a Cour de cassation is a szerződési feltételek újra tárgyalására való kötelezést látta szükségesnek egy 1992. évi határozatában.⁶³ A Code civil 2016. évi módosítása átfogó változást hozott: az új 1195. cikk lehetővé teszi, hogy a bíróság módosítsa a szerződést, ha a felek nem tudnak megállapodni az előre nem látható körülmények miatt az egyik fél számára rendkívül terheessé vált feltételek megváltoztatásában.

4.2. A II. világháború alatt és után Magyarországon is az államnak a gazdasági életbe való fokozott beavatkozása érvényesült. 1948-tól azonban nem a piacgazdálkodásra való visszatérésre, hanem a szigorú tervgazdálkodás kiépítésére került sor. Bár az 1950-es évek szabályrendszere lényegesen módosult, a helyzet az 1959. évi Ptk. megalkotása után sem változott meg teljesen. A Ptk. egyrészt a polgári jog területének leszűkített felfogásából indult ki (nem terjedt ki például a közszolgáltatásokra, kérdéses volt az egészségügyi szolgáltatások megítélése, stb.), másrészt a szabályozott területnek is csak egészen általános rendelkezéseit határozta meg (például fuvarozás, bankszerződések). A központi állami irányítás fokozatosan szorult vissza; egyes területeken, így a pénzügyi vonatkozású jogviszonyoknál, csak a rendszerváltozás után csökkent jelentősen. Egyes kérdésekben (főleg a szerződések szabályozásában, például az értékállandósági kikötés tilalmánál) azonban már 1977-ben bekövetkezett a változás.

A szerződési szabadság korlátozása alapvetően jogszabályok útján történt. A bírói gyakorlat által történő korlátozás a jogszabályok értelmezésétől függően volt kiterjedtebb vagy kisebb. Ilyen értelmezés jelentkezett például az érvénytelenségi szabályoknál (a szerződést védő értelmezés példája volt a XXV. polgári elvi döntés).

A Ptk. 1977. évi átfogó megváltoztatása különösen a szerződésekre vonatkozó szabályokat közelítette a piacgazdaság követelményeihez. A rendszerváltozás óta végrehajtott módosítások pedig kiiktatták a tervgazdaság időszakának maradványait. Végeredményben az állapítható meg, hogy a 2013. évi Ptk. előtt a magyar szabályozás már a szerződési szabadság elvére épített, ez a szabadság azonban nem volt korlátlan, hanem széles körben érvényesült a jogszabályokkal és a törvényeken alapuló bírósági határozatokkal történő korlátozás. Sajnálatos módon a rendszerváltozást követően sem épült be a gondolkodásba a verseny szerepe, a versenynek és a szerződési szabadságnak a kapcsolata annak ellenére, hogy a polgári jog és a verseny szoros összefüggésben állnak.⁶⁴

4.3. A szerződéskötést követően beálló változások kérdése a Ptk. 1959. évi rendelkezéseiben sok helyen megjelent. Egyes esetekben csak más szabályokból származó következményként (pl. a hatósági árak változásánál), a tervszerződéseknek a lényegileg külön szabályrendszer jelzéseként, másutt egy sajátos rendszer részeként (például a lakásbérletnél). A törvényjavaslat általános miniszteri indokolása alapján megállapítható, hogy a tervezet előkészítői gyors gazdasági, politikai, társadalmi változásokkal számoltak, továbbá, hogy a bírói gyakorlat önállóságára építettek.⁶⁵ Általános szabályként beépült a Kúria 646. elvi határozatában elfogadott bírói szerződésmódosítás. A politikai változásokon túlmenően is számításba vették a tartós kapcsolatok változását: rendezték a haszonbérlet, a tartási szerződések teljesítése során jelentkező problémákat (végső soron a szerződés bírósági módosítására került sor). A Legfelsőbb Bíróság iránymutató, közzétett határozataiban több szerződéstípusnál alkalmazásra került a szerződésnek a Ptk. 241. §-a alapján történő módosítása.⁶⁶ Iránymutató álláspont szerint a bíróság nem alkalmazta a 241. §-t a szerencse szerződések esetében.⁶⁷

A rendszerváltozás után számos esetben bekövetkezett a körülmények előre nem látható megváltozása.

60. Loyal, Florian: Ansprüche auf Vertragsanpassung – eine Dekonstruktion, Archiv für die civilistische Praxis 2014. 5. 748–749.

61. Meyer-Pritzl, Rudolf: §§ 313–314. in: Zimmermann, im. Rn. 69–71.

62. Reuter, Dieter: Die ethischen Grundlagen des Privatrechts, Archiv für die civilistische Praxis 1989. 2. 205–206.

63. Ghestin, im. no. 414; Carbonnier, Jean: Droit civil, Les obligations, Paris, Presses Universitaires de France 1956. no. 149–150 ; Mazeaud, Denis: Rapport français, La révision du contrat, in : Le contrat, Travaux de l'Association Henri Capitant, Paris, Société de législation comparée, 2008, 556–560, Terré, François-Simler-Philippe-Lequette, Yves: Droit civil, Les obligations, Paris, Dalloz, 5. ed. 1993, no. 442, 446.

64. Harmathy Attila: A szerződési szabadságról, in: Liber amicorum E. Weiss dedicata, ELTE, Budapest, 2002, 117–131;

65. A Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyve. Az 1959. évi IV. törvény javaslatának miniszteri indokolása, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1959. 19–20.

66. Vállalkozási szerződés (GKT79/1973. számú állásfoglalás, BH1998. 124, BH1995. 659.), életjáradéki szerződés (BH2005. 347.), bérlet (BH2000. 502.), lakásbérlet (BH1999. 550.), kölcsön (BH1999. 129.), találmányi díj szerződés (BH1985. 470.), vagyonbiztosítás (BH1992. 123.), üzemeltetési szerződés (BH1987. 356.), bármely huzamos vagy ismétlődő szolgáltatási szerződés (BH1984. 231.), szerződésen alapuló útszolgálat (BH2015. 125.)

67. Zoltán Ödön: Adásvétel és csere, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1962. 203.

A tartós szerződéses kapcsolatokban jelentkező gondokkal számolni lehetett; ezért került sor egy olyan nemzetközi konferencia megrendezésére Budapesten 1990-ben, amelynek a szerződések kötelező ereje, a bírósági szerződésmódosítás volt a témája, és amelyen olyan elismert szerződési jogászok vettek részt, mint Beale, Drobnig, Hartkamp, Lando, Tallon.⁶⁸ A bírói gyakorlatban azonban a várakozással ellentétben nem jelentkezett rendkívüli gond a devizaalapú kölcsönszerződésekig. A széles körben jelentkező problémák rendezéséről jogszabályok rendelkeztek. Ezek közül kettő említendő meg. Az egyik a lakáscélú hitelek kamatának megváltoztatásáról szóló szabályozás. Ebben az esetben hosszú időre szóló kölcsönszerződések alapján fizetendő kamat mértékének jelentős megváltoztatásáról volt szó. A kérdést az Alkotmánybíróság is vizsgálta.⁶⁹ A másik a 2010. évi rendkívüli időjárás következményeinek rendezése volt a mezőgazdasági termékértékesítési szerződéseknél.⁷⁰

4.4. A 2013. évi V. törvény, a Polgári Törvénykönyv kommentárjának bevezetésében Vékás Lajos egyebek mellett azt emelte ki, hogy a kódex a magánautonómia és a szerződési szabadság elvére épít és ennek korlátozását csak a szociális igazságosság követelménye érdekében elengedhetetlenül szükséges esetekben látja megengedhetőnek, ugyanakkor azonban tartalmazza a társadalmi és gazdasági változásokat követni képes rugalmas szabályokat.⁷¹ Magában Ptk. rendelkezéseiben a szerződéskötést követően beálló módosulások rendezésében alapvető elvi változás nem történt. A korábbi Ptk. szabályokhoz hasonlóan az új rendezés is kétféle rendezési lehetőséggel számol általános szabályként a szerződéses viszony fenntartása mellett: egyrészt a szerződés tartalmának jogszabállyal történő megváltoztatásával (6:60. §), másrészt a bírói szerződésmódosítással (6:192. §). Ha pedig a szerződéses viszony nem menthető meg, mert a teljesítés lehetetlenné vált, akkor a szerződés megszűnik (6:179. §). Megjegyzendő, hogy a 6:192. § szerint a bíróság a szerződést legkorábban az igénynek a bíróság előtti érvényesítése időpontjától módosíthatja. A módosításnak pedig úgy kell megtörténnie, hogy a körülmények változása miatt egyik fél lényeges érdeke se sérüljön, tehát az eredeti egyensúly fenntartását (helyreállítását) kell elérni. Itt tehát mind az érvényessé nyilvánítás időpontja, mind a mérlege-

lendő szempontok tekintetében lényegesen más helyzetről van szó, mint a szerződésnek bírósági határozattal a szerződés megkötésének időpontjára visszaható hatállyal történő érvényessé nyilvánításánál (6:110. §).

5. A devizaalapú kölcsönszerződések problémái

5.1. A 21. század első évtizedében ismét gazdasági válság bontakozott ki, amely az USA-ban alakult ki és hatott ki a világg piacra. A gondok az elemzők szerint a hitelezési gyakorlatra, továbbá az állami szabályozási rendszerre voltak visszavezethetők.⁷² Az állam szerepét, felelősségét az Európai Unió szabályaival összefüggésben is felvetették.⁷³ Több országban a lakosság nagymértékben eladósodott. Ezért az elemzők több tényező alapján történő vizsgálat szükségességét hangsúlyozták. A tényezők között szerepeltek történeti, jogi, politikai, elemek is.⁷⁴ A témával 2016-ban megjelent magyar tanulmánykötet foglalkozik és ebben a közgazdasági elemzések mellett Józson Mónika, Nochtá Tibor és Papp Tekla egy-egy tanulmánya a jogi kérdéseket vizsgálja.⁷⁵

5.2. A nemzetközi pénzügyi válsággal részben összefüggésben, részben más okok miatt Magyarországon súlyos probléma keletkezett a deviza-alapú kölcsönszerződéseknel. A lakossági hitelállomány az 1990-es évek végéig nem volt jelentős. Ezt követően a lakáshitelek mennyisége rendkívül gyorsan nőtt. Már 2005-ben kimutatták, hogy nagyon megnőtt a lakosság adóssága és rámutattak arra a veszélyre, amely a pénzügyi tájékozatlanság következménye lehet, különösen a devizaalapú kölcsönöknél.⁷⁶

A magyar gazdasági helyzetet azzal jellemezték, hogy Magyarország a 2000 és 2010 közötti évek második felében a jelentős költségvetési hiány és a nagy államadósság miatt a régió egyik legsebezhetőbb országa volt. A 2008-ban kibontakozó nagy nemzetközi pénzügyi válság ilyen körülmények között a magyar gazdaság számára különösen súlyos következményekkel járt: a pénzügyi stabilitás került veszélybe. Az egyes hitelintézeteknél likviditási problémák jelentkeztek. A gondok csökkentését a jegybank a devizavételek és devizaeladások segítségével mozdította elő.⁷⁷ Az ország kedvezőtlen gazdasági helyzetével összefüggésben a Nemzeti Bank 2003-ban jelentősen emelte az alapkamatot. Így

68. Harmathy Attila (szerk.): Bindig force of contract, Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1991.

69. 32/1991. (VI. 6.) AB határozat ABH 1991. 153.

70. 2010. évi CL. törvény az agrárpiaci rendtartásról szóló 2003. évi XVI. törvény módosításáról

71. Vékás Lajos, Bevezetés, in: Vékás Lajos (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal, Budapest, Complex, 2013. 19, 25.

72. Möschel, Weinhard: Finanzkrise und Marktwirtschaft, Wirtschaft und Wettbewerb 2008. 12. 1283–1288.

73. Rehbm, Robert: Financial Crisis and State Liability, Zeitschrift für Öffentliches Recht 2014. 292–312.

74. Ramsay, Jain: A Tale of Two Debtors: Responding to the Shock of Over-Indebtedness in France and England, The Modern Law Review 2012. 2. 2121–216.

75. Auer Ádám – Papp Tekla (szerk.): A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban, Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft, 2016.

76. Dobák Péter – Sági Judit: Fogyasztási hitelek: növekvő eladósodottság? Hitelintézeti Szemle 2005. 1. 1. 6, 17.

77. Madarász Annamária-Novák Zsuzsanna: Kamatszint a változó kamatpolitika tükrében Magyarországon 1924 és 2015 között, Hitelintézeti Szemle 2015. 4. 102.

a kamatok magasak voltak a lakossági hiteleknel is. A magyar kamatszinthez viszonyítva a svájci alacsonyabb volt. Előnyös volt tehát svájci frankban számított kölcsönt felvenni. 2010-ben azonban mind a svájci frank árfolyama, mind a kamatmérték jelentősen emelkedett és ez súlyos következményekkel járt a deviza alapú kölcsönök adósaira.⁷⁸ Más országokban is volt devizaalapú kölcsön, azonban a magyar adóssokat érintette legnagyobb mértékben változás.⁷⁹

5.3. A pénzügyi válságra, valamint a deviza alapú kölcsönöknél az adóssok széles körét és a bankokat is érintő kritikus helyzetre válaszul az államnak lépéseket kellett tennie. A 20. század első felében jelentkező válságokhoz képest azonban a jogi helyzet lényegesen megváltozott: az állam által megtehető lépések a korábitól eltérő megítélés, ellenőrzés alá estek. Az I. világháború után létrejött diktatúrák által az emberiségre zúdított borzalmak hatására kiépült az emberi jogok nemzetközi védelmi rendszere és megváltozott az alkotmányjognak a jogrendszeren belül elfoglalt helye. A rendszerváltozás után a magyar jogalkotónak számolnia kellett az aktív szerepet betöltő Alkotmánybíróság ellenőrző szerepével. A magyar alkotmánybírósági gyakorlat erősen támaszkodott a német jogi megoldásokra és gondolkodásra⁸⁰. Nem jelent meg azonban az a megoldás, amely a német gazdasági krízishelyzetben, különösen pedig a társaságok egy része terhére a gazdaság egyes kritikus állapotban lévő ágainak fejlesztése érdekében vagyonelvonást előíró törvényről kialakult.⁸¹ Más megoldást azonban alkalmazott a magyar Alkotmánybíróság is a válsághelyzet megoldása érdekében. Így a lakásépítés (vásárlás) céljára nyújtott kölcsönök kamatainak utólagos, visszaható hatályú jogszabállyal történő megváltoztatásánál a Ptk. akkor hatályos 226. §-a (2) bekezdése alkotmányosságának elismerésével oldotta meg a kritikus helyzetet.⁸²

A nemzeti jogokon belül érvényesülő alkotmányjogi korlátokon túlmenően azonban az állam cselekvési lehetőségét nemzetközi szinten jelentkező ellenőrzés is behatárolja. A pénzügyi válság hatására az egyes országokban alkalmazott módszerek alkotmányjogi

megítélésével a Velencei Bizottság is foglalkozott. A magyar megoldást a vonatkozó jelentés úgy jellemezte, hogy az a gazdaságpolitikai célokat alkotmányjogi eszközök igénybevételeével valósította meg (például az Alkotmánybíróság hatáskörének Alaptörvényben történő korlátozásával).⁸³ Az ellenőrzés emberi jogi alapon az Emberi Jogok Európai Bírósága útján történik.⁸⁴ További ellenőrzése a nemzeti jogok megoldásainak az európai joggal való összhang vizsgálata. Ez a szempont különösen nagy szerepet kapott a deviza alapú kölcsönök esetében.

5.4. A devizaalapú kölcsönök esetében további nagy válság alakult ki. A hosszú időtartamra kötött szerződések esetében mindig számolni kell váratlan eseményekkel. Ez a helyzet a deviza alapon kötött kölcsönök esetében is. Számos országban, így Magyarországon is elterjedt a deviza alapú kölcsön, és a magyar gyakorlatban különösen nagy volt a svájci frank alapján kötött kölcsönszerződések száma. 2011-ben a lakossági bankkölcsönök mintegy 65%-a devizaalapú volt és ezek összege a GDP közel 20%-ának felelt meg.⁸⁵ 2008 után az árfolyamok és a kamatszintek jelentősen megnöttek. 2011 év végére a havi törlesztő részletek közel 80%-kal voltak magasabbak, mint a szerződés megkötésekor. A helyzetet súlyosbította az is, hogy a bankok emelték a kamatot is.⁸⁶ Országos mértékű válsághelyzet alakult ki. Akármilyen politikát is folytat egy ország, a piac összeomlásának veszélyét az állam nem engedheti meg.⁸⁷ Eldöntésre várt azonban, hogy a szerződéses viszonyokba történő beavatkozás szerződésenként, bírósági határozatokkal történjék-e meg vagy általános jelleggel, jogszabállyal – az utóbbi esetben az alkotmányjogi alapon kifogásolható visszaható hatállyal. A probléma súlyának megfelelően a jogirodalom a téma számos kérdésével foglalkozott;⁸⁸ átfogó elemzést nyújtott erről Bodzási Balázs.⁸⁹

A válság megmutatta azt, hogy napjainkban mennyire bonyolulttá vált a helyzet, mennyire nem pusztán klasszikus jogi elvek alapján lehet megoldást keresni. A szerződések érvénytelenségének általános szabályai gyakran nem jelentenek megoldást a kölcsönszerződés-

78. Kolozsi Pál Péter – Banai Ádám – Vonnák Balázs: A lakossági deviza-jelzáloghitelek kivezetése: időzítés és keretrendszer, *Hitelintézeti Szemle* 2015. 3. 65, 67.

79. Radnai Márton: A lakossági devizahitelek átárazásának bumeránghatása. *Közgazdasági Szemle* 2015. 2. 114.

80. Ennek számos jele megtalálható; egyes példák: Solyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Budapest, Osiris, 2001. 52, 61, 132.

81. A német Alkotmánybíróság vonatkozó határozata: BVerfGE 4, 7, Investitionshilfe, *Harmathy Attila*: Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1983. 82, a történelmi fejlődésről: *Stolleis, Michael*: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, München, Beck 2012. IV. 236–239.

82. 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146; ugyanígy 66/1995. (XI. 24.) AB határozat, ABH 1995. 333.

83. Kovács Kriszta: After the economic crisis. In a state of exception? CDL-JU (2014) 013

84. A válság elhárítása érdekében hozott egyes jogszabályok tulajdonjogot sértő voltát állapította meg a Bíróság például az R. Sz. v. Hungary application No. 41838/11 számú ügyben.

85. A European Review of Private Law 2015. évi 1. száma több országban kialakult helyzetről közölt cikkeket.

86. Hudecz András: Párhuzamos történetek. A lakossági hitelezés kialakulása és kezelése Lengyelországban, Romániában és Magyarországon, *Közgazdasági Szemle* 2012. 4. 382, 390.

87. Goode, Roy: Commercial law in the next millenium, London, Sweet & Maxwell 1998. 45–46.

88. Így különösen Czugler P. Áron, Csehi Zoltán, Darázs Lénárd, Drinóczi Tímea, Gadó Gábor, Gárdos István és Gárdos Péter, Fuhász Zoltán, Kemenes István, Leszkó László, Papp Tekla, Szabó Gábor Zoltán, Török Éva, Tóth Emese. A részletesen elemzett kérdésekre és az elfoglalt álláspontokra ez a történelmi fejlődést bemutatni kívánó cikk nem tud kitérni.

89. Bodzási Balázs: A devizahitelezés korszaka Magyarországon, *Fontes Iuris* 2015. 1. 7–17.

seknél.⁹⁰ Az érvénytelenség megítélésénél figyelembe kell venni továbbá a fogyasztóvédelem speciális szabályait. Ezek a szabályok viszont az európai jogi szabályokon alapulnak és számos kérdés megítélése az Unió bírósági értelmezéstől függ. A megoldás keresése során arra is tekintettel kell lenni, hogy a nagy tömegű válsághelyzetben lévő adós szerződéseinek tartalmát bírósági eljárásban rövid idő alatt nem lehet rendezni. A tömeges fizetésképtelenség a végrehajtási eljárásban is lépések megtételét követelte. A szerződések új tartalmának megállapításánál azonban a jogalkotónak nemcsak az adósok helyzetét kellett figyelembe vennie, hanem azt is, hogy a bankok vagyoni helyzetének lényeges romlása az ország gazdaságát veszélyezteti. A helyzet bonyolultságának felismerése és a lépések megtétele időt vett igénybe és a feszültség, a közvélemény elégedetlensége évek óta fennáll.

5.5. Meghaladná ennek a cikknek a kereteit a jogszabályoknak, a Kúria, az Alkotmánybíróság határozatainak ismertetése, elemzése – mindezzel a jogirodalom foglalkozott. Két olyan szempontra szükségesnek látszik azonban így is a figyelmet felhívni, amelyre az elemzések kevésbé fordítottak figyelmet.

Az egyik ezek közül a figyelembe veendő tényezők közül az európai jogi elemnek egy sajátossága. Az Európai Unió Bíróságának a téma szempontjából irányadó határozatai meghatározó szerepet játszanak. A határozatok alapja a közösségi jog. A fogyasztói kölcsönszerződésekre vonatkozó irányelvnek a preambuluma megjelöli a szabályozás alapját. Ez az alap a verseny szabad érvényesülése. A tagállamok eltérő szabályai a hitelezők közötti verseny torzulásához vezetnek. A versenyt torzító tényezőket meg kell szüntetni, ami azt jelenti, hogy a tagállamok nemzeti szabályaiban egyenlő védelmi szintet kell megvalósítani.⁹¹ Hasonló cél szerepelt a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló irányelvben is: ki kell küszöbölni azokat a torzulásokat, amelyek az eltérő nemzeti szabályok miatt a tőke szabad mozgását akadályozhatják.⁹² A tagállamok szabályainak meghatározásánál és e szabályok európai bírósági megítélésénél elsődleges szempont tehát a versenyt zavaró eltérő szabályok kiküszöbölése.

Az elmondottak azt jelentik, hogy az egyes országokban kialakult válsághelyzet megoldásának keresésénél

formális és informális úton tájékoztatást kell, hogy beszeressenek, egyeztetést végezzenek az indokoltnak látszó lépések, a jogalkotás Unió részéről történő megítéléséről. Belföldi vonalon pedig a jogalkotás előkészítése során fel kell mérni az adott terület ellentétes pozícióiban lévő feleinek érdekeit, a megalkotandó szabályok várható következményeit. A deviza alapú kölcsönök esetében viszonylag egyszerűbb a bankok helyzetét tisztázni, a kisszámú bank és a nemzetgazdaság terhére várható következményeket megbecsülni. A nagyszámú adós esetében hasonló elképzelést nem lehet kialakítani, legfeljebb a rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján lehet valamilyen feltételezéshez eljutni. A megteendő lépésekkel kapcsolatban a kialakult gyakorlat alapján fel lehet tételezni a tervezett lépés várható alkotmánybírósági megítélését.

A jogszabállyal történő rendezésnél figyelembe veendő másik szempont a tulajdonjog alkotmányos és emberi jogi védelme. Az eddigiekben az alkotmányjogi megítélés kérdésénél csak a visszaható hatályú szabályozás kérdéséről történt említés. A devizaalapú kölcsönöknél a felek vagyonát érintő szabályok megalkotásánál azonban felmerülhet tulajdonvédelem kérdése is – az adott kölcsönszerződéseknél ez nyilván a bankok vagyonát érintő szabályok megítélését jelenti. A tulajdon sérelmével járó szabály ebben a viszonylatban pedig nemcsak az adott ország Alkotmánybírósága gyakorlatának várható alakulását vonja a vizsgálat körébe. A tulajdonjognak jogszabállyal történő (részleges) elvonása az Európai Emberi Jogi Bírósághoz történő fordulással járhat. Ez pedig azt is jelenti, hogy a megalkotásra tervezett jogszabály emberi jogi tulajdonvédelmi megítélését is az előzetes elemzés körébe vonja.

Az előzőekben említett szempontok jelzik azt, hogy milyen mértékű átalakulás történt a szerződéses viszonyok napjainkban történő szabályozásában, a jogviták elbírálásában, a kialakuló válsághelyzetek megoldásának keresésében. Napjainkban nemcsak a közvélemény, hanem a jogászok is kevésbé veszik észre, mekkora átalakulás következett be a még mindig többnyire természetesnek tekintett kiindulási elvekhez képest és mennyire bonyolulttá vált a megfelelő jogi megoldások kialakítása kritikus helyzetekben. Sajnos a máig sokakat érintő devizalapú kölcsönök kérdései minderre rávilágítanak.

90. Zoltán Ödön: *Kölcsönszerződés*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1972. 378–380.; Gárdos Péter: A kölcsönszerződés érvénytelenségének jogkövetkezménye, *Jogtudományi Közlöny* 2014. 506–510.

91. Az Európai Parlament és a Tanács 2008/48/EK irányelve (L133/66) preambuluma (7) és (9) bekezdése.

92. A Tanács 93/13/EGK irányelve (L 095) első preambulumban bekezdés.

TANULMÁNY

A társadalomra veszélyesség és az ultima ratio elvének viszonyáról

 **Pallagi Anikó Ph.D.** egyetemi adjunktus – **Irk Ferenc Ds.C.** professor emeritus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar (Budapest)

A bűnügyi tudományok eredményeire alapozó jogrendszerekben a társadalomra veszélyességnek, a társadalomvédelemnek és az ultima ratio elvének egyensúlyban kellene lennie. Ennek megvalósulását hátráltatják részint több évtizede folyó jogdogmatikai viták, részint azok a politikai törekvések, amelyek a büntetőjog szerepvállalásának meghatározása során nem vesznek tudomást e jogág ultima ratio jellegéről. A társadalomra veszélyesség büntetőjogi és a társadalmi veszélyesség kriminológiai fogalma tartalmi elemeinek kidolgozása megalapozhatja a huszonegyedik század új kihívásaira is adekvát válaszokat adó kriminál-prevenációs politika rendszerének megteremtését.

Bevezető

Mondanivalónkat a szakma doyenjétől vett idézettel kezdjük. 2013. április 12-én *Király Tibor* a Bibó István Szakkollégium által az új Btk.-ról rendezett konferencia megnyitóján a következőket mondta: „[...] a büntetőjog feladata a társadalom védelme és az emberek jogainak a védelme. Ez a szó, hogy védelem, a központba került. Ennek a tükröződése egyébként a társadalmi veszélyesség, ami a bűncselekmény fogalmában megjelenik. Az 1950. évi II. törvény volt az, amely elindította a gondolkodást afelé, hogy a bűncselekményben, a társadalomra veszélyes jelenséget lássuk. [...] A 2012. évi törvény preambulumban szintén szerepel a védelem szó, ez a törvény is a büntetőjog feladatává teszi a védelmet, a védelem tulajdonképpen végighúzódik a büntetőjogi gondolkodáson. A büntetőjog feladata nem csak annyi, hogy a rosszért rosszal fiztessen, hanem a társadalomnak a védelme.”¹ A továbbiakban e gondolatokhoz kapcsolódva büntetőjogász és kriminológus kísérletet tesz annak megindoklására, hogy *miért van szükség* a címbeli fogalmak

tartalmi ismérveinek kimunkálására ahhoz, hogy a bűnügyi tudományok a globalizáció korában is képesek legyenek az új kihívásokra – a lehetőségek határain belül – indokolható, sőt rendszertani szempontból is védhető álláspontot kialakítani és képviselni.

I.

Társadalomra veszélyesség és büntetőjog

1. Ezúttal induljunk ki mindjárt abból a tényből, már a 20. század fordulójától kezdődően fellelhető a jogirodalmi munkákban a bűncselekmény meghatározásában ez a kritérium.² „A büntetendő cselekmény olyan – az egyesre, az egyesek kisebb-nagyobb csoportjára, a társadalomra, vagy az államra ártalmas hatásának mutatózó – érdek és illetve jogsértés, melynek megbüntetését a korabeli társadalmi felfogás igazságosnak, szükségesnek és hasznosnak tartja.”³ Nyilvánvaló, hogy *Angyal Pál* az „ártalmas hatás” kifejezés alatt a későbbiekben társadalomellenesség vagy tár-

1. *Király Tibor*: Új Büntető Törvénykönyv. Hagyomány és megújulás a büntetőjogban. In: Új Büntető Törvénykönyv. Hagyomány és megújulás a büntetőjogban. (szerk.: Hack Péter) Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 2013. 16.
2. A társadalomra veszélyesség kérdéskörének historikus visszatekintésű és értékelő elemzéssel egybekötött részletes bemutatását lásd: *Irk Ferenc*: Társadalomra veszélyesség. OTKA-kutatási beszámoló. Kézirat 1996. 62., továbbá *Irk Ferenc*: Társadalomra veszélyesség – rendszerváltáson innen és túl. In: Farkas Ákos – Görgényi Ilona – Lévai Miklós (szerk.): Ünnepi tanulmányok II. Horváth Tibor 70. születésnapja tiszteletére. Bibo Kiadó, Miskolc, 1997. 54–75.
3. *Angyal Pál*: A magyar büntetőjog tankönyve, Budapest, Athenaeum, 1909. 55.

sadalomra veszélyesség fogalmával *tartalmilag szinonim* kifejezést használja. *Finkey Ferenc* tankönyvében már egyértelműen fogalmaz, amikor hangsúlyozza, hogy a bűncselekményeknek a szorosan vett jogi ismérvein kívül van egy további általános ismérve, a társadalomellenesség, vagy a társadalmi veszélyesség.⁴ Ezt különösen azért tartottuk fontosnak megemlíteni, mert a felsorolt szerzők írásaikban tényszerűen bizonyítékkal szolgálnak arra, hogy a bűncselekmény társadalomra veszélyes jelenséggé váló jellemzése nem a kommunista-szovjet jogtudomány terméke, hanem a német jogirodalom hatása. Az is igaz azonban, hogy az 1950. évi II. törvényben jelent meg először e kritérium a bűncselekmény törvényi meghatározásában, ahogyan azóta is jelen van a kérdés a büntető jogtudományban, vajon e fogalmi elem kodifikálása szükségtelen, elvetendő, vagy ellenkezőleg: helyes és megtartható?

Bár a magunk részéről kissé cinikusnak, ugyanakkor igaznak tartjuk *Belovics Ervin* megjegyzését, mely szerint „a kérdést érzelmi alapon is megközelítő szerzők a terminológia használatát szimbolikus jelentőségű értékválasztásnak is tekintik, választásnak a jogállam vagy önkényuralom, az 1871. évi német vagy az 1926. évi szovjet-orosz Btk., Franz von Liszt vagy Pasukanisz között. Valójában azonban sem az elmélet, sem a gyakorlat képviselőinek nincs választási lehetősége. Mindaddig ugyanis, amíg a hatályos Büntető Törvénykönyv tartalmazza a bűncselekmény fogalmát, illetve amíg ennek egyik eleme a társadalomra veszélyesség, annak használatától eltekinteni nem lehet.”⁵ A Btk. pedig ma is tartalmazza ezt az elemet, így lehet róla vitázni, de eltekinteni tőle, esetleg új bűncselekményfogalmat létrehozni, lehet, hogy károsabb volna, mint a megtartva megőrzés elvét, követni a jövőben is.

2. A korábbi Btk. (az 1978. évi IV. törvény) egyetlen rendelkezésében sem szólt kifejezetten a büntetőjog alapelveiről, mégsem maradt adós ezzel, hiszen e Btk. 10. §-ának rendelkezésében fellelhető volt csaknem mindaz, amelyet alapelveként számon tarthatunk. Az új Btk. (a 2012. évi C. törvény) a fogalmat szinte változtatlanul hagyta, annak ellenére, hogy a 2000-től 2010-ig zajló kodifikációs előkészítő munkálatok során a javaslattevő grémiumok egyöntetűen a bűncselekmény formális megfogalmazása mellett tették le voksukat. Vajon valóban hibát követett el a jogalkotás, hogy ezt a „bizonytalan hatókörű kategóriát, amelynek a konkrét esetre való alkalmazása komolyan veszélyezteti a

jogbiztonságot”⁶ benne hagyta a törvénykönyv legfontosabb definíciójában?

Az egyik kérdést, ami felmerült a kodifikációs folyamat során, *Ligeti Katalin* tette fel, akinek 2006-os általános részi tervezete szerint a megalkotandó új törvénykönyvben a *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege*, valamint a társadalom védelmének alapelveinek deklarálása feleslegessé teszi a bűncselekmény kifejezett fogalmi meghatározását. Legfőbb érvként pedig a korábbi magyar büntetőjog hagyományait, továbbá a legtöbb európai ország büntetőjogi szabályait emelte ki.⁷ De miért is ne fordíthatnánk meg ezt a felvetést? Hiszen az 1950. évi Btá. óta a magyar büntetőjogban az a kodifikált bűncselekmény fogalom honosodott meg, amely 1961. óta már teljes körűen tartalmazza az anyagi büntetőjog három legfontosabb alapelvét: a *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, a *nullum crimen sine culpa* és a társadalom védelmének elveit.

A *társadalom védelmének elvét* – amelyre Király Tibor is utalt előadásában – manapság terjedelmi korlátok miatt itt nem részletezhető okok miatt nem divatos említeni az alapelvek között, mégis, alapvető célja, és legfontosabb vezérlője a büntetőjognak. Hiszen ha a büntetőjogot, mint jogágot el akarjuk helyezni a jogrendszerben, kijelölve feladatát, akkor a büntetőjog rendeltetése a más jogágak által szabályozott társadalmi viszonyok védelme, így az emberek személye, jogai, és az állami, társadalmi, gazdasági rend megóvása. Így e feladatból, vagy vezérlőelvből egyszerűen következethetünk arra, hogy mindazon cselekmények, amelyek e (büntető)jog által védett érdekeket támadják – sértik vagy veszélyeztetik – a bűncselekmények. A társadalom védelmének elvéből tehát következik, hogy a büntetőjog által tilalmazott emberi magatartások a társadalmat veszélyeztetik, azaz veszélyesek a társadalomra.

Viski László az 1978. évi IV. törvény kodifikációs munkálatai idején megjelent tanulmányában a társadalomra veszélyesség törvényben kodifikált fogalmának funkciói között egyrészt az egyes emberi magatartások bűncselekménnyé nyilvánításának okát jelölte meg, amely megmutatja, hogy a törvényhozó *mi miatt* nyilvánít és nyilváníthat egyes magatartásokat bűncselekménnyé. Így meglátása szerint e kritérium irányt szab a törvényhozónak, hogy milyen feltételek mellett foglalhat valamilyen tevékenységet vagy mulasztást büntető jogszabály diszpozíciójába, ugyanakkor segítséget nyújt a jogalkalmazóknak a jogszabály értelmezés problémáinak eldöntésében, hogy hogyan kell a formálisan Btk-ba ütköző cselekmények határeteiseiben a törvényt helyesen értelmezni.⁸

4. *Finkey Ferenc*: A magyar büntetőjog tankönyve, Budapest, Grill Kiadó, 1914. 201.

5. *Belovics Ervin*: A jogellenesség és a társadalomra veszélyesség konfliktusa, *Iustum Aequum Salutare*. 2007. 3. sz. 34.

6. *Hollán Miklós*: Megkésett búcsú a társadalomra veszélyességtől. *Jogelméleti Szemle*. 2003. 4. sz. «<http://jesz.ajk.elte.hu/hollan16.html>» (Letöltve: 2016. 06. 20.)

7. *Ligeti Katalin*: Az új büntető törvénykönyv általános részének koncepciója. *Büntetőjogi Kodifikáció*. 2006. 1. sz. 15..

8. *Viski László*: Tézisek a bűncselekményfogalom felépítéséhez, *Állam- és Jogtudomány*. 1974. 3. sz. 382–383.

Ahogy már korábban utaltunk rá, az 1950. évi II. törvény óta a büntető jogtudomány rendszeresen vitázik e fogalmi elemről, annak más fogalmi elemmel megfeleltethetőségéről, vagy éppen helyénvalóságáról. A probléma *gyökere* tulajdonképpen az 1926-os szovjet büntetőkódex, amely a társadalom védelmét a nullum crimen sine lege alapelve fölé emelte, így egy adott cselekmény törvényi büntetni rendeltségének hiánya esetén is lehetőséget adott a bűncselekmény megállapítására. Ezzel szemben azonban megfigyelhető, hogy hazánkban az 1950. évi II. törvény óta a bűncselekmény meghatározásában a társadalomra veszélyesség, nem a nullum crimen sine lege elvét kívánja helyettesíteni, hanem egyrészt a jogalkotás számára ad kereteket, másrészt a jogalkalmazás számára nyújt lehetőséget.

Máig egyetértünk Békés Imre gondolataival, aki a társadalomra veszélyességet egyrészt jogalkotói kategóriaként, a bűncselekménnyé nyilvánítás jogpolitikai indokaként jelölte meg, másrészt pedig mint a jogalkalmazói munka iránytűjét, annak a kérdésnek az eldöntésében, hogy a konkrét, vizsgált cselekmény elkövetőjével szemben szükség van-e büntetés kiszabására.⁹ Hasonló elvi alapon Blaskó szerint a jogalkotó számára a cselekménytípusok absztrakt társadalomra veszélyességének felismerése szolgál iránymutatóként a büntetendővé nyilvánításhoz. „Az adott társadalomban az adott időszakban meglévő értékrendek alapján dönt a törvényhozó, hogy az egyes magatartástípusok tekintetében milyen szinten vonja meg azt az 'objektív zsinórmértéket', amelynek meghaladása esetén a társadalomra veszélyes magatartás elleni védekezéshez büntetőjogi eszközöket kell igénybe venni.”¹⁰

3. Ezzel az állásponttal szemben érvelt Tokaji Géza, aki a társadalomra veszélyesség fogalmát, mint kodifikált materiális jogellenességet fogta fel. Rámutatott, hogy a társadalomra veszélyesség jellegét és fokát alapvetően a támadott jogi tárgyak jelentősége, azok sértése vagy veszélyeztetése alapozza meg. Tokaji szerint a bűncselekmény olyan cselekmény, amely tényállásszerű (diszpozíciószerű), jogellenes és bűnös. „E meghatározásban a tényállásszerűség (diszpozíciószerűség), valamint a jogellenesség külön-külön fogalmi elemek ugyan, de szerves összefüggés is van közöttük: büntetőjog-ellenes a tényállásszerűen jogellenes cselekmény.” Így álláspontja szerint a jogellenesség, a

bűncselekmény kritériumaként formális és materiális értelemben el tudja látni mind a büntetni rendeltség, mind a társadalomra veszélyesség feltételeit.¹¹ Lényegében azonos tartalommal fejtette ki álláspontját Nagy Ferenc, aki szerint a „büntetőjog-ellenesség” fogalma azonos a társadalomra veszélyességgel, és a tényállásszerű cselekmény értékelését is magában foglalja. A tényállásszerű cselekménybüntető törvénybe ütköző, és annak következményeként egyrészt büntetőjogi büntetéssel fenyegetett cselekmény, másrészt materiálisan veszélyes, azaz a tényállásszerű cselekmény, így a társadalomra veszélyes, vagy nincs kellő társadalmi előnnyel kompenzálva.¹²

Ez az érvelés számunkra még el is fogadható, ahogy Ujvári Ákos is kifejti, a társadalomra veszélyesség, mint elnevezés, történhet más terminológia alkalmazásával (jogtárgy-sértés, materiális jogellenesség), azonban felelősségtani szempontból e tárgyi alappilér nélkülözhetetlen.¹³ Ennek akceptálása esetében viszont feltehető az a kérdés, hogy ha a materiális jogellenesség része a bűncselekmény meghatározásának, akkor kodifikált változata, eltérő megnevezése valójában csupán érzelmi alapon távolítandó el belőle?

4. A 2000-től hazánkban meginduló kodifikációs munkálatok idején a társadalomra veszélyességről, annak megtarthatóságáról vagy elhagyandóságáról kibontakozó tudományos vitában Wiener A. Imre a bűncselekmény fogalmát akként határozta meg, mint az elkövetés előtt a törvény által büntetendőnek nyilvánított olyan cselekményt, amely az elkövetőnek felróható.¹⁴ E definíció tehát a bűncselekményt büntetendő cselekményként határozza meg, amely *büntetendőség* fogalmi elem mind a cselekmény formai értelemben vett jogellenességét, azaz a jogalkotó által a törvényben való meghatározását, mind a cselekmény tartalmi értelemben vett elvetendőségét, büntetést érdemlőségét jelenti. Azonban a magyar jogirodalomban a „büntetendőség”, mint fogalmi elem, nem mindenki által bír azonos tartalommal. Míg Békés Imre, Blaskó Béla a *büntetendőséget a formális jogellenességgel*, azaz a cselekmény törvény által büntetni rendeltséggel azonosítja, addig Wiener A. Imre a *büntetendőségen* (ezen értelmezésen túlmenően) a *cselekmény elvetendőségét, társadalmilag káros voltát, azaz társadalomra veszélyességét (is)* érti.¹⁵ E fogalmi kettősség azonban – sajnos – ma már a hatályos Btk. egyes rendelkezéseiben is

9. Békés Imre: A bűncselekmény és az elkövető, In: A Büntető Törvénykönyv magyarázata I. (szerk: László Jenő), Budapest, KJK, 1986. 38.

10. Blaskó Béla: Magyar büntetőjog. Általános Rész, Budapest-Debrecen, Rejtjel Kiadó, 2013. 145.

11. Tokaji Géza: A bűncselekmény tana, In: Nagy Ferenc – Tokaji Géza: A magyar büntetőjog általános része (szerk.: Nagy Ferenc), Szeged, JÁTE ÁJK, 1993. 66–67.

12. Nagy Ferenc: A bűncselekmény tana, In: Belovics Ervin – Gellér Balázs – Nagy Ferenc – Tóth Mihály: Büntetőjog I. A 2012. évi C. törvény alapján, Budapest, HVG-Orac, 2012. 167.

13. Ujvári Ákos: Gondolatok a társadalomra veszélyesség (materiális jogellenesség) jövőbeli jogi sorsáról, Jogelméleti Szemle, 2003. 1. sz. «<http://jesz.ajk.elte.hu/ujvari13.html>» (Letöltve 2016. 06. 20.)

14. Wiener A. Imre: A Btk. Általános része de lege ferenda, Budapest, MTA Jogtudományi Intézete, 2003. 40.

15. Wiener: i.m. 40.

megjelenik, annak ellenére, hogy az új Btk. megtartotta a bűncselekmény törvényi meghatározásában a társadalomra veszélyesség kritériumát. Így a jogos védelem, vagy a végszükség szabályaiban a „nem büntetendő cselekmény” a büntetendőség fogalmának csupán a formális jogellenességgel való azonosítása esetén nem is értelmezhető. Ezzel szemben a büntetendőség Wiener szerinti értelmezése, ami magába foglalja, ha úgy tetszik a társadalomra veszélyességet is, egyértelműen azt jelenti, hogy a jogos védelemben vagy végszükségben kifejtett tényállásszerű cselekmény nem büntetendő, mivel nem büntetést érdemlő, mert nem káros, nem veszélyes a társadalomra, azaz az elkövetőjével szemben büntetés nem szabható ki.

Ezen a kérdésen gondolkozva azonban leszögezhetjük, hogy az 1950. évi II. törvény óta, azaz a társadalomra veszélyesség fogalmi elemnek a kodifikálása óta a vita azon folyt, hogy vajon a *jogellenesség*, mint kritérium, mind formai mind materiális értelemben megfeleltethető a büntetni rendelt és társadalomra veszélyes definíciónak, ami mára már új problémát termelt, hiszen amennyiben a „büntetendő cselekmény” fogalmát Wiener A. Imre felfogása szerint fogadjuk el, úgy e kifejezés – hasonlóan a jogellenességhez – ugyanígy tartalmazza, tartalmazhatja a büntetni rendeltség és társadalomra veszélyesség jelentéstartalmát, és valóban szükségtelenné teszi egyidejű megjelenésüket a törvényben. Megjegyezzük azonban, ahogyan már fentebb is utaltunk rá, hogy álláspontunk szerint e két fajta terminológia egyidejű alkalmazása a törvényben lerontja a törvény értelmezhetőségét és alkalmazhatóságát.¹⁶

5. Röviden visszatérünk Ligeti 2006-os törvényjavaslatára, amely szerint a megalkotandó új büntető törvénykönyvnek nem a bűncselekmény meghatározását, hanem a büntetőjog alapelveit kellene tartalmaznia, amelyek kihatnak a teljes büntető joganyagra, és jelentőséghez jutnak mind a jogalkotásban mind pedig a jogalkalmazásban. Ennek megfelelően Ligeti az alapelvek körében tartandónk tekinti a nulum crimen sine lege, nulla poena sine lege mellett a büntetőhatalom gyakorlásának *ultima ratio* jellegét, az arányosság elvét, és a *tettarányos büntetés* kiszabásának elvét. Ezen alapelvek törvénybe iktatása pedig a bűncselekmény megfogalmazását teszi feleslegessé.¹⁷ E gondolatsorból kiindulva azonban feltehetjük azt a kérdést is, hogy okoz-e bármilyen problémát – akár a jogalkotás, akár a jogalkalmazás terén - ha a törvényalkotó a kódexben nem a büntetőjog alapelveit, hanem

a bűncselekmény fogalmát határozza meg, ha a fogalom tartalmazza a fentiekben nevezett alapelveket. Ligeti javaslatának indokolásában a büntetőhatalom gyakorlásának *ultima ratio* jellegével kapcsolatban azt írja, hogy így a jogalkotó csak olyan cselekményeket nyilváníthat bűncselekménnyé, amelyek társadalmilag elítélendők, azaz antiszociálisak. „Az elv egyben azt is deklarálja, hogy az antiszociális magatartások kontrolljában az állami kontrolleszközök kiválasztásánál a büntetőjogot utolsóként szabad alkalmazni, és csak akkor, ha a büntetőjog a közérdek érvényesítéséhez elengedhetetlen. A büntetőjog csak a legsúlyosabb jogsértésekre reagál és csak akkor alkalmazható büntetőjogi szankció, ha az a társadalom védelméhez feltétlenül szükséges.”¹⁸ A magunk részéről ehhez két további szempont bevonását tartjuk fontosnak, nevezetesen azt, hogy „[...]a jogalkotó csak akkor kriminalizálhat egy cselekményt, ha az egy alapvető érdek megvédéséhez szükséges, és ha minden más eszköz elégtelennek bizonyult.” Továbbá: „A büntetőjogi normák csak akkor tekinthetők szükségesnek és arányosnak, ha ezt a követelményt betartják.”¹⁹

6. A rendszerváltás során, illetve azt követően az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában, az alkotmányos büntetőjog kritériumaként a büntetőjogi szabályozás *ultima ratio* jellegét emelte ki, amely szerint emberi magatartás bűncselekménnyé nyilvánításának és büntetéssel fenyegetésének alkotmányos indokon kell alapulnia, szükségesnek, arányosnak és végső soron igénybevettnek kell lennie. A szükségességi és arányossági teszt a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban került részletesen kifejtésre, amely a véleménynyilvánítás szabadságának indokolatlan korlátozása miatt megsemmisítette a közösség elleni izgatás egyik tényállását. Az Alkotmánybíróság határozatában kifejtette: „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközhöz, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. [...] A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” A határozat szerint tehát az alapvető jog korlátozhatósága során elsősorban a korlátozás szükségessége vizsgálendő, amennyiben pedig a szükségesség fennáll, akkor az arányosság követelményeként vizsgálendő, hogy az alkalmazott mérték alkalmas-e a cél eléréséhez, a cél fontossága arányos-e a korlátozás okozta sérelmek mértékével és az alkalmazott korlátozás a lehető legki-

16. Ezzel összefüggésben jelezzük, hogy az Alkotmánybíróság már több esetben rámutatott arra, miszerint a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. Lásd többek között: 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, 1/1999. (II. 24.) AB határozat.

17. Ligeti: i.m. 15.

18. Ligeti: i.m. 11.

19. Lukácsi Tamás: Az ultima ratio elve az Európai Unió jogában. Állam- és Jogtudomány 2015. 2. sz. 32.

sebb sérelmet vonja-e maga után.²⁰ Az Alkotmánybírók e határozatában külön is kiemelte: „A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A büntetőjogi szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek.”

Vajon van-e összefüggés a társadalom védelmének elve, a bűncselekmény társadalomra veszélyessége és a büntetőjogi szabályozás ultima ratio jellege között? A válasz számunkra egyértelmű, hiszen amennyiben elfogadjuk azt a tételt, hogy a bűncselekmény fogalmában megjelenő társadalomra veszélyesség kritériuma egyben a büntetőjog társadalom védelmének alapelvét jeleníti meg, abban az esetben a büntetőjogi szabályozás ultima ratio jellegét fogadjuk el. Ha a társadalomra veszélyesség fogalma, foka az az értékmérő tényező, amely a jogalkotás számára – a cselekmény elvont, absztrakt értékelése során – a magatartás büntetni rendelésének indokául szolgál, és jelenti azt a határt, amelyre a büntető jogalkotás a magatartás büntetőjogi szankcionálásával válaszol, az a szabályozás ultima ratio jellegét mutatja, azt a határt, amikor az alkotmányos érték védelme más módon nem – csak büntetőjogi védelemmel – érhető el. Álláspontunk szerint végső soron tehát a bűncselekmény fogalmában megjelenő társadalomra veszélyesség kritériuma egyben a büntetőjogi szabályozás ultima ratio jellegét, mint a büntetőjog egyik legfontosabb alapelvét is magában hordozza; tehát azt a fokot határozza meg, amely a jogalkotó számára útmutatóul szolgál, hogy az emberi magatartások közül mit és miért nyilváníthat bűncselekménnyé.

II.

Társadalmi veszélyesség és kriminológia

7. A legutóbbi negyedszázad büntető jogalkotási és jogalkalmazási folyamatát megfigyelve talán nem elűzlottak a következő kérdések.

- * Van-e valamilyen (és ha van, arányos-e az) összefüggés a tettek és azok jogkövetkezményei között?
- * Érvényesül-e (és ha igen, arányosan érvényesül-e) az ultima ratio elve a büntetőjogi büntetéssel fenyegetés akár annak elméleti (kodifikált), akár gyakorlati (büntetés-kiszabási) szintjén?

Anélkül, hogy alapos büntető-jogszociológiai kutatás eredményeire támaszkodhatnánk (ilyenről mind-ezidáig nincs tudomásunk, bár nagy szükség volna e hiány pótlására), megállapíthatjuk, hogy még a felü-

letes szemlélő számára is hivatkozandó az a következtetés, ami e jogterület változásait jellemzi. Előre bocsátjuk, véleményünk szerint többé-kevésbé európai, sőt távolabbról megközelítve világjelenséggel állunk szemben, amikor azt tapasztaljuk, hogy a tudományos eredmények a politikai (itt: a büntetőpolitikai) tettekbe gyakran nem épülnek bele. Ez számos okra vezethető vissza, s nem tűnik megalapozatlannak az a vélemény, amelyik szerint ez arra a rutintevékenységre vezethető vissza, amelyiknek lényege, hogy a politikusok döntéseik során előtérbe helyezik rövid távú érdekeiket, amelyek az értékalapú tudományos megállapításokkal gyakorta nincsenek összhangban, sőt nem ritkán ezekkel ellentétesek. A döntéseket természetesen a politikusok hozzák meg és nem a tudomány képviselői, ezért az érdekek könnyen az értékek fölé kerekedhetnek.

Jelen körülményeink között megalapozott politikai döntések többnyire csak abban az esetben hozhatók meg, ha e döntések tudományos alapossággal szakértő szinten tudományosan megalapozottak. Ehhez – számos egyéb tevékenység mellett – jó döntés-előkészítésre, ennek részeként előny-hátrány és költség-haszon elemzésekre, nem mellékesen megfelelő időre és felkészült szakemberek körében lefolytatandó vitákra van szükség. Az így megalapozott tudományos eredmények, különösen azok előre várható, még inkább előre fel nem becsülhető mellékhatásai a társadalomtudósok számára korábban fel nem ismert problémák kiteljesedését eredményezheti.

8. Arról már lassan egy évszázada vita folyik, hogy – az első világháború alatti munkahelyi, majd a két háború közötti időszakban bekövetkező közlekedési balesetek tanulságai folytán – új kihívásokkal kell megküzdeniük az emberi viselkedés megértésével, hibáinak megmagyarázásával foglalkozó szakembereknek, így a jogászoknak általában, különösen pedig a büntetőjogászoknak. A kellő, a technikai fejlődéssel lépést tartó előrelátás hiánya évtizedeken keresztül leginkább egyes emberek, olykor megszámlálható mennyiségű emberek és közösségek számára okoztak-okoznak súlyos kárkövetkezményeket. Egy idő után azonban oly mértékben elkezdett felgyorsulni a technikai fejlődés, hogy annak mind mennyisége, mind minősége gyakran egyértelmű jelzésekkel szolgált arról, hogy az ember elvesztheti kontrollját az általa alkotott eszközök és alkalmazott módszerek felett. Korábban főként az úgynevezett fejlődő világban bekövetkező üzemi balesetek adhattak erről félre nem érthető jelzést. Azután beléptek az atomerőművek részben eltitkolt, részben el nem titkolható szerencsétlensé-

20. Gellér Balázs: Az anyagi büntetőnormák legalitása, In: Belovics Ervin – Gellér Balázs – Nagy Ferenc – Tóth Mihály: Büntetőjog I. A 2012. évi C. törvény alapján, Budapest, HVG-Orac, 2012. 104.

gei. Csernobilt a magát fejlettnak mondó világ – főleg a politikusok – szinte kézlegyintéssel intézték el. A fukusimai atomerőmű-baleset körüli bonyodalmak megmagyarázása már nehezebb diónak bizonyult, hiszen már nem volt előzmény nélküli, Csernobillal összehasonlítva ezúttal nem egy elmaradott ipari kultúrával és hiányos munkamorállal rendelkező állam tervezési és üzemeltetési hibáival párosultak, hanem a világ egyik legfejlettebb ipari hatalmának biztonsági tervezése mondott csődöt. Mindezekhez társulnak a Föld egészét érintő, a jövő élhető környezetének nagymértékű károsítását jelentő tevékenységek, amelyekről ezúttal nem teszünk említést, bár az általunk vizsgált problémakör szerves részeinek tekintendők.

A büntetőjog (akár az úgynevezett kontinentális, akár az úgynevezett angolszász elveken álló) hagyományosan egyrészt az *előre látható*, másrészt a *mérhetőség határain belül* maradó károkozásokkal foglalkozik. Ez a több évszázados, sőt évezredes alapokra építkező kodifikációs technika általános érvényessége (s vele együtt egyedi esetekben a bűnösség minőségének és mértékének, nemkülönben a büntetés mértékének egzakt meghatározása) az előzőekben felsorolt új jelenségek esetében kérdőjeleződött meg. A jelenlegi magyar büntetési tételeknél maradványként fel néhány kérdést! Amennyiben büntető törvénykönyvünk halálos közlekedési tömegszerencsétlenség gondatlan okozásáért legfeljebb 8 év szabadságvesztés-büntetés kiszabását teszi lehetővé, mit érdemelne az az elkövető, aki egy kolontári tömegszerencsétlenségért, az Illatos úti károkozásért, vagy egy paksi atomerőműben bekövetkező esetleges súlyos robbanásért volna felelősségre vonható? Vajon az előbbiekkel lényegében azonos súlyú cselekményt követ el az a személy, „aki kábítószert kínál, átad, forgalomba hoz, vagy azzal kereskedik”? Milyen elvek mentén hasonlítható össze a felsorolt tettek és azok elkövetőinek társadalmi veszélyessége, s mely ismérvek alapján volna mérhető a közöttük meglévő különbség? Valóban „egy súlycsoportba” tartozik egy marihuána-termesztő egy közveszélyt okozóval? Azt állíthatjuk, hogy a kettő a társadalomra azonos vagy legalábbis nagyon hasonló mértékben veszélyes? Biztosan mindkét esetben megállja a helyét az ultima ratio elve?

III. Összegezés

9. A büntetőjog elméleti művelői (akiknek véleményét nem kötik, nem köthetnék gúzsba az aktuálpolitika napi elvárásai) és a társadalomtudósok széles körén belül különösen a kriminológusok ilyenkor zavarba kerülhetnek, hiszen tőlük elvárható, hogy a természet- és társadalomtudományok legkorszerűbb nézeteinek megfelelően alakítsák ki véleményüket, fogalmazzák meg mondanivalójukat. Ezt azért tartjuk fontosnak kihangsúlyozni, mert a most vizsgált

mindkét témakörön belül olykor *fényévnyi távolságban* vannak egymástól a tudományelméleti felismerések és a napi politika által jogi formulákba kényszerített gyakorlat. Ebből pedig nem ritkán keletkezik olyan végkifejlet, hogy amit a *főáramú politika elkerülhetetlen szükségyszerűségnek* deklarál, azt a *tudomány* képviselői rég meghaladott, *elavult ostoba nézetként* tartják számon.

Sőt a kriminológus olykor még arra is vetemedik, hogy kétségbe vonja a büntetőjogi dogmatika finomságain filozofáló (és évtizedeken át egymással vitatkozó) nézetek képviselői időöltésének indokoltságát. Esetünkben: jogrendünkben valóban annak a kérdésnek az eldöntése a legfajszínűsőbb, hogy a társadalomra/társadalmi veszélyesség *része kell-e hogy legyen a büntető-kódexnek vagy sem?* Nem kellene több erőfeszítés annak bebizonyításához, hogy az ultima ratio elve (legalábbis egy demokratikus jogállamban) „mindent visz”, s hogy mind morális, mind célszerűségi szempontból hiba a büntetések tételeinek súlyosságát valamelyik (általában az épp aktuálisan hatalmi pozícióban levő) párt törzsközönségének ízléséhez igazítani? Egy politikai döntés meghozatala előtt nem volna célszerű a tudomány képviselőit meghallgatni, s amennyiben e körben nagyfokú egyet értés mutatkozik, rájuk hallgatva kimondani a jogszabályban deklarált végső szót?

Ezúttal csak kérdéseket tettünk fel, amelyekre szakértelemmel bíró embereknek kell keresniük és megtalálniuk nemcsak a – szerintünk egyértelműen tagadó – válaszokat, hanem ezeket olyan érvekkel kell alátámasztaniuk, olyan javaslatokkal kell szolgálniuk, amelyek a jogalkotásban képesek *helyreállítani a napjainkra nemcsak megbillent, hanem gyakorlatilag megsemmisült belső egyensúlyi állapotot*. Ehhez nyújthat segítséget a büntetőjog-dogmatikai indíttatású társadalmi veszélyesség, és a kriminálszociológiai szempontokat szem előtt tartó (bár a bevezető részben idézett szövegből kitűnően a büntetőjogász Király Tibor által is használt) társadalmi veszélyesség tartalmi elemeinek kidolgozása és ennek alapján egységes rendszer (hálózat) megalkotása.

10. Úgy véljük tehát, hogy az e dolgozatban kiemelt *három büntetéstudományi alapelv*: a társadalomra/társadalmi veszélyesség, a társadalomvédelem és az ultima ratio elvének a huszonegyedik század új viszonyait és társadalmi-gazdasági mozgásformáit *együttesen* figyelembe vévő büntetőjog-szociológiai és kriminológiai kidolgozása hozzájárulhat egy igazságosabb (erkölcsileg a jelenleginél inkább elfogadható), a prevenciót prioritásként kezelő szemlélet kialakításához. Ehhez szükség van a múltból származó nézetek felülvizsgálatára annak érdekében, hogy egyértelműen kiszelektálhatók legyenek a megszüntetendő és védelmet kapjanak a megőrzendő nézetek. A kiutat abban látjuk, ha sikerül az értékek és az érdekek összehangolása mind tudományos, mind napi politikai (döntéshozói) szinten. Tisztában vagyunk azzal, hogy ehhez még hosszú utat kell megtennünk.

TANULMÁNY

Az állami kitüntetések és elismerések

✍ **Hadi Nikolett PhD, oktató Pécsi Tudományegyetem (Pécs)**

A kitüntetések meghatározásáról szóló jogszabályi rendelkezések jelentősége, hogy bennük tükörkép jelenik meg azokról az értékekről, amelyek az állam megbecsülésére érdemesek. A kitüntetés-adományozási eljárás lényegi sajátja ugyanis az értékválasztáson alapuló állami elismerés kifejeződése, amelyben az állam alkotmányos értékrendje tiszteletben tartásának üzenete is megfogalmazódik. Magyarországon az Alaptörvény I) cikkének (4) bekezdése alapján megalkotott sarkalatos törvény újrászabályozta az állami kitüntetések és elismerések rendszerét. A hivatkozott jogi szabályozás közvetíti, hogy a kitüntetések adományozása folyamatának valamennyi mozzanatában biztosítani kell Magyarország alkotmányos értékrendjének érvényre juttatását.

I. Bevezetés

A pluralista értékelfogás alapulvételével értéknek tekintendő minden, amelyet „*az értékelő alany annak minősít.*”¹ A pozitív értékelés egyértelmű megnyilvánulási formája, amikor az értékelt személy kimagasló tevékenysége, kiemelkedő eredményei kitüntetés adományozása keretében kerülnek előtérbe.

Az államhatalom gyakorlóit már korán felismerték az elismerésben részesítés megbecsülést kifejező, közösségformáló erejét. *Platón Az Állam* című művében Szókratész szól arról, hogy aki a „(...) gyermek-, ifjú- és férfikorban kiállott próbákból mindig színtisztán kerül ki, azt tegyük meg az állam előljárójának és örenek, adjunk neki kitüntetéseket életében és halálában, legyen része a legnagyobb tiszteletajándékban, a legszebb temetésben, emlékművekben. Aki pedig nem ilyen, azt zárjuk ki.”²

Az állami kitüntetések állami szuverenitásból levezethető létjogosultsága abból fakad, hogy az állami szuverenitás megjeleníti az állam tényleges és jogi hatalmát.³ Az államnak ugyanis a társadalomban érvényesülő hatalmi viszonyrendszerben kitüntetett szerepe van: képes alakítani a társadalmi viszonyokat, meghatározó befolyást gyakorol a társadalomban való

együttélés szabályainak alakulására.⁴ Az állami kitüntetések adományozásával az állam közvetett célja, hogy hatékonyan formálja a társadalmi tudatosságot, követendő példaként szolgáló magatartásmintákat mutasson fel valamennyiünk számára. Ennek jelentőségére figyelemmel a következőkben annak bemutatására törekszem, hogyan illeszkedik az állami kitüntetések adományozásának rendszere az állami szuverenitás jelenkori értelmezési kereteihez, és milyen szabályozási megoldásokat választott a jogalkotó a *Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről* szóló 2011. évi CCII. törvényben (a továbbiakban: 2011. évi CCII. törvény).

II. Az állami szuverenitást megjelenítő szimbólumok

Az állam felségjoga, hogy meghatározza szimbólumait, amelyek kifejezésre juttatják szuverenitását. Ennek keretében az államnak – a címerrel, a zászlóval, a himnuszról, az állami és a nemzeti ünnepekről, valamint az állam fővárosáról való rendelkezés mellett – joga van dönteni állami kitüntetések adományozásáról is.⁵

1. *Ádám Antal*: A középérték és az értékluralitás elméletének íve. *Közjogi Szemle*. 2010. 2. sz. 3.
2. *Platón*: *Az állam*. Budapest, Gondolat, 1988. 84. <http://mek.oszk.hu/03600/03629/03629.pdf> (2016. 02. 27.)
3. *Petrétei József*: Alkotmányi alapelvek az Alaptörvényben. *Kodifikáció és Közigazgatás*. 2014. 1. sz. 9.
4. Uo. 11.
5. Uo. 18.

Magyarországon az Alaptörvény az Alapvetés I) cikkében rendelkezik a címerről, a zászlóról, valamint a himnuszról.⁶ A hivatkozott cikk (4) bekezdésének második mondatában a korábbi Alkotmány 76. §-ának (3) bekezdéséhez képest új elemként jelenik meg, hogy „(...) az állami kitüntetéseket sarkalatos törvény határozza meg.” Véleményem szerint az állami kitüntetésekre vonatkozó fordulat megjelenése a felségjelvényekről⁷ szóló rendelkezésben közvetíti, hogy az állam szuverenitásából fakadóan nyújthat elismerést, különleges felhatalmazással rendelkezik a kitüntetésben való részesítés iránt.

Az Alaptörvény J) cikkében⁸ megjelöli Magyarország nemzeti ünnepeit, amelyek közül augusztus 20. napját hivatalos állami ünnepé nyilvánítja. A hivatkozott ünnepek alaptörvénybeli rögzítésének az állami kitüntetések adományozási eljárása szempontjából is meghatározó szerepe van.⁹

Drinóczi Tímea megfogalmazása¹⁰ alapján a „(...) tradicionális állami szuverenitás létének legmarkánsabb elemei a főhatalom gyakorlása, a függetlenség és egyenlőség, illetve az egyes állami szimbólumok megjelenítése, használata, amelyekkel az államok egymástól megkülönböztetik magukat, illetve amelyekkel az állampolgárok azonosulni tudnak.”¹¹

Meglátásom szerint az idézett körben az állami kitüntetések meghatározásának, illetve adományozásának is helyet kell szorítani, mivel annak állami szuverenitást megjelenítő, nemzeti önbecsülést erősítő elemei a nemzeti (alkotmányos) identitás¹² részét képezik.¹³ A következőkben bemutatásra kerülő, az állami kitüntetésekre vonatkozó részletes jogi szabályozás is ezt a megállapítást látszik alátámasztani.

III.

Az állami kitüntetésekre vonatkozó jogi szabályozás áttekintése

1. A Magyar Köztársaság kitüntetéseiről szóló 1991. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: 1991. évi XXXI. törvény)

Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően az Alkotmány XIV. fejezetében rendelkezett hazánk fővárosáról¹⁴ és nemzeti jelképeiről.¹⁵ Az Alkotmány 76. §-ának¹⁶ (3) bekezdése rögzítette, hogy „A Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és azok használatáról szóló törvény elfogadásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” A hivatkozott alkotmányi felhatalmazáshoz illeszkedve került megalkotásra a Magyar Köztársaság nemzeti jelképeinek és a Magyar Köztársaságra utaló elnevezésnek a használatáról szóló 1995. évi LXXXIII. törvény, amely meghatározta „(...) azoknak a szervezeteknek, személyeknek a körét, amelyek, illetve akik hivatali feladataik ellátása során külön engedély nélkül használhatják épületeikben és helyiségeikben elhelyezhetik a Magyar Köztársaság címerét (...)”.¹⁷

A korábbi Alkotmány 30/A. §-ának j) pontja rögzítette, hogy a köztársasági elnök „adományozza a törvényben meghatározott címeket, érdemrendeket, kitüntetéseket és engedélyezi viselésüket”. A tanulmány II. pontjában utaltam arra, hogy az állami kitüntetések

6. Az Alaptörvény I) cikkéről ld. Smuk Péter: A szuverenitás jelképei és alkotmányos védelmük. MTA Law Working Papers. 2014. 37. sz. 2–3. «http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_37_Smuk.pdf» (2016. 02. 13.)
7. Az állam hivatalos felségjelvénye a Himnusz, a zászló és a címer. Ld. erről Schanda Balázs: Az államalkotó tényezők. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei (szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs; Csink Lóránt közreműködésével). Budapest, HVG-ORAC, 2014. 94–95.
8. Az Alaptörvény J) cikkével összefüggésben ld. Smuk: i. m. 3.
9. Vö. Petrétei: i. m. (3. jegyzet) 20–21.
10. A nemzetközi kapcsolatokban, az integrációs folyamatokban az állami szuverenitás fogalmában a hagyományos felfogáshoz képest változások tapasztalhatók. „Ennek során azonban nem lehet teljesen elszakadni az állami szuverenitás (alkotmány)jogi fogalmától, amelynek újszerűsége a következő tényezőkben ölthet testet: az állami szuverenitás hatáskörök összessége; a nemzetközi rezsimekben való hatékonyan fellépés, részvétel képessége; pozitív és proaktív karakter. Az állami szuverenitás ilyen felfogása alapján az integrációs folyamatokban nem a szuverenitás korlátozásáról vagy annak elvesztéséről van szó, hanem az egyes eddigi állami hatáskörök átengedéséről, másokkal együtt történő gyakorlásáról, mégpedig éppen annak érdekében, hogy az állam az új kihívásoknak meg tudjon felelni. Az állam szuverenitása nem szűnik meg, csak átalakul, és – hasonlóképpen a jogrendszerhez – több szintűvé válik, de a (nemzet) államtól nem szakad el.” Ld. Drinóczi Tímea: A párbeszéd hatása az állami szuverenitásra. MTA Law Working Papers. 2014. 27. sz. 1. «http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_27_Drinoczi.pdf» (2016. 02. 13.)
11. Uo. 9.
12. A nemzeti (alkotmányos) identitás sajátos, adott rendszerre jellemző: „A nemzeti alkotmányos identitás tehát egyrészt meghatározza az adott alkotmányos rendszert, másrészt megkülönbözteti azt más, eltérő identitású alkotmányos rendszerektől. Ebben az értelemben a nemzeti alkotmányos identitás az egyéni jellemzőket gazdagítja.” Ld. Kruzsliz Péter: Az Európai Unió értékei a szerződések értelmében. In: Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában (szerk. Jakó Mira Anna). Szeged, Generál Nyomda, 2014. 22.
13. A nemzeti (alkotmányos) identitásnak nincs általános fogalma, minden állam maga határozza meg tartalmát. Erről ld. bővebben Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 73–75.
14. Erről ld. Schweitzer Gábor: „74. § [A főváros.]” In: Az Alkotmány kommentárja (szerk. Jakab András). Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 1–18. msz.
15. Ld. Halász Iván – Schweitzer Gábor: „75. § [A Himnusz.]” In: Az Alkotmány kommentárja (szerk. Jakab András). Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 1–12. msz.
16. Erről ld. Halász Iván – Schweitzer Gábor: „76. § [A címer és a zászló.]” In: Az Alkotmány kommentárja (szerk. Jakab András). Budapest, Századvég Kiadó, Budapest 2009. 1–57. msz.
17. Dezső Márta – Somody Bernadette: A szuverenitás. In: Alkotmánytan I. (szerk. Kukorelli István) Budapest, Osiris Kiadó, 2007. 163.

törvényi meghatározására vonatkozó kitétel az Alaptörvényt megelőző alkotmányi szabályozásban nem szerepelt. Így legmagasabb szintű jogforrásként az 1991. évi XXXI. törvény foglalta keretbe a Magyar Köztársasági Érdemrendre és a Magyar Köztársasági Érdemkeresztre, illetve a Nagy Imre Érdemrend adományozására vonatkozó alapvető szabályokat.

A Magyar Köztársasági Érdemrendet és a Magyar Köztársasági Érdemkeresztet az Országgyűlés „a nemzet szolgálatában, az ország fejlődésének elősegítésében, a haza érdekeinek előmozdításában és az egyetemes emberi értékek gyarapításában kifejtett kimagasló, példamutató” tevékenység elismerésére alapította.¹⁸ A Magyar Köztársasági Érdemrendet és az Érdemkeresztet is a köztársasági elnök adományozta, előbbi kitüntetés a miniszterelnök, utóbbit a feladatköre szerint illetékes miniszter előterjesztésére.¹⁹

A miniszterelnöki előterjesztés alapján²⁰ szintén a köztársasági elnök által adományozott Nagy Imre Érdemrend a „hazafias helytállással példát mutató, a magyar függetlenséget szolgáló, a társadalmi párbeszéd, a társadalmi béke, a nemzet egységének megvalósítása, a békés rendszerváltozás megteremtése érdekében kifejtett tevékenység elismerésére” került megalapításra.²¹

2. A köztársasági elnök kitüntetés-adományozási jogköre

Az Alkotmánybíróság a 47/2007. (VII. 3.) AB határozatban²² megállapította, hogy a köztársasági elnököt „valódi döntési jogkör” illeti meg a kitüntetések adományozása tekintetében, e jogköre azonban nem korlátlan. Az alkotmánybírósági határozat alapjául szolgáló indítványában az államfő annak értelmezését kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy milyen szempontok alapulvételével jogosult megvizsgálni a kitüntetendő személyek iránti, feléje érkezett előterjesztéseket. Ennek keretében az államfő utalt arra, „hogy a kitüntetés köztársasági elnök részéről történő adományozása a nemzet (egységes) elismerését fejezi ki a kitüntetett életútjáért vagy teljesítményéért.”²³ Erre tekintettel a köztársasági elnök – kitüntetési jogköre értelmezésekor – az Alkotmány 29. §-ának (1) bekezdésére hivatkozott. E rendelkezés

megfogalmazta, hogy a köztársasági elnök „kifejezi a nemzet egységét,²⁴ és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett.” Az államfő indítványában így annak vizsgálata szükségességét emelte ki, hogy a kitüntetés iránti előterjesztés teljesítése következtében megvalósulhat-e „az államszervezet demokratikus működésének tág értelemben vett zavara.” A köztársasági elnök úgy vélte ugyanis, hogy az államfő erkölcsi integritása sérülhet, amennyiben nem részesül érdemi döntési jogkörben a kitüntetések adományozását illetően.²⁵

Az Alkotmánybíróság határozatában – a köztársasági elnök indítványával ellentétben – az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdése j) pontjára és az Alkotmány 30/A. § (2) bekezdésére támaszkodott.²⁶ Utóbbi alkotmányi rendelkezés értelmében a köztársasági elnöknek a törvényben meghatározott címek, érdemrendek, kitüntetések adományozására, illetve azok viselése engedélyezésére vonatkozó intézkedések megtételéhez a miniszterelnöknek vagy az illetékes miniszternek az ellenjegyzése volt szükséges. Az Alkotmánybíróság ennek alapján levezette, hogy a köztársasági elnök kitüntetés adományozási jogkörének egyik korlátja, hogy a kitüntetett személyre nem az államfő tesz előterjesztést, másik korlátja pedig, hogy kitüntetés-adományozási jogköre ellenjegyzéshez kötött.²⁷ „A köztársasági elnök kitüntetés-adományozási tevékenysége „(...) tartalmi, érdemi jogot feltételez, amiből is az következik, hogy van 'hatásköre' arra, hogy a kitüntetésre előterjesztett és ellenjegyzett javaslatot ne írja alá.”²⁸ Az Alkotmánybíróság határozata értelmében a hivatkozott tartalmi döntési jog az alkotmányos értékrend érvényre juttatásában, egyúttal az alkotmányos értékrendet sértő előterjesztések elfogadásának megtagadásában fejeződött ki.²⁹

Az Alaptörvény a Záró és egyes rendelkezések között, 5. pontjában megfogalmazza, hogy „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Meglátásom szerint – az Alkotmány fentiekben hivatkozott rendelkezésein alapuló – 47/2007. (VII. 3.) AB határozat köztársasági elnöki kitüntetés-adományozási jogkörrel kapcsolatos megállapításai az Alaptörvény

18. 1991. évi XXXI. törvény 1. §

19. 1991. évi XXXI. törvény 2. § (1) bek.

20. 1991. évi XXXI. törvény 4/A. § (2) bek.

21. 1991. évi XXXI. törvény 4/A. § (1) bek.

22. 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620.

23. 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 623.

24. „A köztársasági elnök – Magyarország államfőjeként – a nemzet egységét csak az alkotmányi keretek között, az alaptörvény által konsztituált államiség intézményeként „fejezheti ki”, vagyis a magyar állam személyi felségjogának terjedelmére tekintettel kell lennie.” Ld. *Petrétei József*: A köztársasági elnök, mint a nemzet egységének kifejezője. Jogtudományi Közlöny. 2010. 11. sz. 545.

25. 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 623–624.

26. *Sári János*: A köztársasági elnök kitüntetés adományozási hatásköre: vissza az alkotmány(jog)hoz. Jogtudományi Közlöny. 2008. 1. sz. 47.

27. A 47/2007. (VII. 3.) AB határozatról ld. *Petrétei József*: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 115–116.

28. *Sári*: i. m. 48.

29. 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 621.

kapcsolódó rendelkezései, valamint az arra épülő új jogi szabályozás szempontjából is relevánsak. Az Alaptörvény 9. cikke (4) bekezdésének f) pontja leírja ugyanis, hogy a köztársasági elnök „*törvényben meghatározott kitüntetések, díjakat és címeket adományoz, valamint engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését*”. Az államfő kitüntetési jogának ellenjegyzéshez kötelessége pedig az Alaptörvény 9. cikkének (5) bekezdésén alapul. Úgy vélem továbbá, hogy a köztársasági elnök kitüntetés-adományozási hatásköre az Alaptörvény értelmezésében is érdemi döntési jogot foglal magában. Ezt igazolja, hogy az Alaptörvény 9. cikkének (7) bekezdése³⁰ értelmében a köztársasági elnök a törvényben meghatározott kitüntetések, díjak és címek adományozását, valamint a külföldi állami kitüntetések viselése engedélyezését megtagadja, ha annak megvalósulása az Alaptörvény értékrendjét sérti.³¹

A törvényben meghatározott kitüntetési formák összefüggésében hangsúlyozandó, hogy 2012. január 1. napjával az 1991. évi XXXI. törvény szabályozása helyébe a 2011. évi CCII. törvény lépett, amely – az Alaptörvény I) cikkének (4) bekezdése alapján – *újr szabályozta az állami kitüntetések hazai rendszerét*. A következőkben e szabályozás alappillérei bemutatására törekszem.

3. A 2011. évi CCII. törvény állami kitüntetésekre vonatkozó szabályozása

A 2011. évi CCII. törvény két alapvető tartalmi részre bontható: egyrészt a Magyarország címerének és zászlajának használatára,³² másrészt az állami kitüntetésekre, és az egyéb díjakra, elismerésekre vonatkozó rendelkezéseket³³ tartalmazza. Természetesen a címer- és a zászlóhasználatról szóló szabályok az állami kitüntetések adományozási eljárásával is összefüggésbe hozhatók, amelyekhez kapcsolódó rendezvényeken, illetve tárgyakon szintén előtérbe kerül a címer és a zászló használata.

Az állami kitüntetések, valamint az egyéb díjak és elismerések tárgykörén belül az állami kitüntetésekre a 2011. évi CCII. törvény II. fejezete vonatkozik. Ennek

keretében a jogalkotó az állam kitüntetéseinak alapítása és megújítása szükségességét *az állami szuverenitásból* származtatja, annak megvalósítását a kimagasló teljesítmények megbecsülésére és elismerésére hivatkozással indokolja.³⁴

A törvényi szabályozás keretében az „*állami kitüntetések*” kategóriája az állami kitüntetéseket és a rendjeleket foglalja magában.³⁵ Ennek alapján az állami kitüntetések körébe tartozik a *Magyar Szent István Rend*,³⁶ a *Magyar Corvin-lánc*,³⁷ a *Magyar Becsület Rend*,³⁸ valamint a *Magyar Érdemrend* és a *Magyar Érdemkereszt*.³⁹

A 2011. évi CCII. törvény 18. §-ának (1) bekezdése – az Alaptörvény 9. cikke (4) és (5) bekezdéseinek kapcsolódó rendelkezéseivel illeszkedve – rögzíti, hogy „*Magyarország állami kitüntetéseit a miniszterelnök előterjesztésére a köztársasági elnök adományozza.*”

Állami kitüntetés adományozására külföldi állampolgár esetében is sor kerülhet. Ebben az esetben a külpolitikáért felelős miniszter tesz javaslatot a miniszterelnöknek az előterjesztés iránt. A köztársasági elnök külföldi állam kitüntetésének viselése iránti engedélyezési jogköre „negatívan” is értelmezhető, mivel az államfő adott magyar állampolgár számára megtilthatja külföldi állami kitüntetés elfogadását. Erre a köztársasági elnöki intézkedésre a külpolitikáért felelős miniszter előterjesztése alapján kerülhet sor.⁴⁰ Fontos szabály továbbá, hogy a kitüntetésben részesülő az adományozást igazoló okiratot és igazolványt kap. Az állami kitüntetés adományozását megállapító határozat pedig a Magyar Közlönyben kerül közzétételre.⁴¹

3.1. Az állami kitüntetések adományozásának előkészítésére vonatkozó alapvető szabályok

Az állami kitüntetésekre, illetve az adományozásuk előkészítésére vonatkozó alapvető szabályokat a 2011. évi CCII. törvény 1. melléklete tartalmazza. Meglátásom szerint ezek közül a legfőbb megállapítások közé tartozik, hogy az állami kitüntetések ugyanazon osztályra ugyanannak a személynek a részére csak egy esetben adományozható.⁴² A kitüntetések magasabb osztályának adományozásakor pedig a kitüntetett személy az előzetesen részére adományozott alacsonyabb osz-

30. Az Alaptörvény 9. cikkének (7) bekezdésében az Alkotmánybíróság gyakorlatának kodifikálása fedezhető fel. Ld. *Jakab András*: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Budapest, HVG-ORAC, 2011. 249.

31. Ld. *Petrétei*: i. m. (27. jegyzet) 115.

32. Ld. a 2011. évi CCII. törvény I. fejezetét.

33. Az állami kitüntetésekről a 2011. évi CCII. törvény II. fejezete, az egyéb díjakról, elismerésekről a hivatkozott törvény III. fejezete rendelkezik.

34. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 13. §-át.

35. Uo.

36. 2011. évi CCII. törvény 13. §-ának a) pontja.

37. 2011. évi CCII. törvény 13. §-ának b) pontja.

38. 2011. évi CCII. törvény 13. §-ának c) pontja.

39. 2011. évi CCII. törvény 13. §-ának d) pontja.

40. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 18. §-ának (3) és (4) bekezdéseit.

41. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 19. §-ának (2) és (3) bekezdéseit.

42. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 1. mellékletének 4. pontját.

tálynak is kitüntetettje marad.⁴³ Amennyiben valaki polgári és katonai tagozat jelvényében is részesül, úgy azok együtt is viselhetők.⁴⁴

Az állami kitüntetések adományozását a kitüntetési javaslatok előkészítéséért felelős szervnél vagy a feladatkör alapján érintett miniszternél lehet indíttványozni különös tekintettel arra, hogy az összeférhetetlenség szabályának betartására figyelemmel saját maga, illetve a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója⁴⁵ kitüntetését senki nem indíttványozhatja.⁴⁶

Szigorúan figyelemmel szükséges lennie arra a szabályra is, amely szerint – meghatározott kivételektől eltekintve⁴⁷ – az állami kitüntetésben már részesült személy az újabb kitüntetésre az előző adományozásától számított tíz éven belül csak kivételes esetben, a megelőző állami kitüntetésben való részesítését követően szerzett, a korábbiakat felülmúló érdemeire tekintettel javasolható.⁴⁸

A szabályok sűrűjében vizsgálódva fontos továbbá hangsúlyozni, hogy az állami kitüntetési javaslatok előkészítésével összefüggésben a kitüntetésre javasolt személyes adatainak kezelése szempontjából a célhoz kötöttség elvének⁴⁹ érvényesülnie kell. Ennek értelmében a javaslatok előkészítéséért felelős szerv és a feladatkör alapján érintett miniszter a javaslatról való döntés időpontjáig – a kitüntetés iránti érdemesség megállapítása és a többszöri kitüntetés elkerülése érdekében – kezelheti a jelölt nevét, születési helyét és idejét, valamint az életútjára és az érdemeire közvetlenül irányadó, az állami kitüntetés adományozásánál figyelembe vett adatokat.⁵⁰

Az előkészítésért felelős szerv vagy a feladatkör szerint érintett miniszter a büntetések nyilvántartásából vagy a hátrányos jogkövetkezmények alatt álló, büntetlen előéletű személyek nyilvántartásából adatot is igényelhet.⁵¹ Ennek oka, hogy a 2011. évi CCII. törvény kizáró szabályai között kapott helyet az a ren-

delkezés,⁵² amely szerint a bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítélt személy részére – függetlenül attól, hogy az elítéléshez kapcsolódó jogkövetkezmények tekintetében mentesült-e – csak kivételes méltánylást érdemlő esetben van lehetőség kitüntetés adományozására. Az adatigénylés ennek a feltételnek a teljesülését hivatott vizsgálni.

Az adományozásra kerülő kitüntetésekről a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter nyilvántartást vezet, amely tartalmazza a kitüntetett személy nevét, születési helyét és idejét, valamint az adományozott kitüntetési osztály megnevezését, továbbá az adományozás rövid indoklását és az átadás időpontját is.⁵³

Összességében megállapítható, hogy a 2011. évi CCII. törvény 1. mellékletében rögzített rendelkezések általános iránymutatásul, vezérfonalként szolgálnak az állami kitüntetések adományozását illetően, meghatározzák a kitüntetési rendszer alapvető jogi kereteit. A 2011. évi CCII. törvény alábbiakban ismertetésre kerülő 2. melléklete az egyes állami kitüntetésekre vonatkozó speciális szabályokat tartalmazza.

3.2. Az egyes állami kitüntetések adományozásának részletes szabályai

A 2011. évi CCII. törvény 2. melléklete leírja az állami kitüntetéseket és részletesen bemutatja adományozásuk szabályait. A rendelkezések igazolják, hogy az állami kitüntetések sorrendje közvetíti azok *hierarchiáját* is.⁵⁴ A különbségek az évente adományozásra kerülhető kitüntetések évi keretszámaiban is megmutatkoznak.

A rangsor elején a *Magyar Szent István Rend* szerepel.⁵⁵ Ez az állami kitüntetés a Mária Terézia királynő által 1764-ben alapított Szent István Rend megújítását jelenti, és a Magyarország érdekében megvalósított legkiemelkedőbb különleges érdemek, kimagasló életmű-

43. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 1. mellékletének 5. pontját.

44. Ld. uo.

45. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 8:1. § (1) bekezdése 1. pontja értelmében közeli hozzátartozónak tekintendő a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, valamint az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér.

46. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 1. mellékletének 7. pontját.

47. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 2. mellékletét.

48. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 1. mellékletének 9. pontját.

49. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 4. §-ának (2) bekezdése alapján a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas személyes adat kezelhető.

50. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 1. mellékletének 10. pontját.

51. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 1. mellékletének 11. pontját.

52. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 18. §-ának (5) bekezdését.

53. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 1. mellékletének 12. pontját.

54. Vö. *Petrétei*: i. m. (27. jegyzet) 116.

55. „A Magyar Szent István Rend jelvénye a Szent Korona megjelenített arany ábrázolásáról függ le. A rendjel aranyszegélyű, zöld zománcozású, hullámos talpú kereszt, mely mindkét oldalán egyformán kidolgozott. A kereszt előlapja vörös középmedalionjában, arany szegélyezéssel, zöld hármás halmon álló, fehér kettős kereszt, ennek talpánál nyitott-, leveles arany koronával. E motívumtól balra, illetve jobbra a rendalapítóra utaló arany M T (=MARIA THERESIA) betűkkel. Az előlap középmedalionjának arany szegélyű, fehér körgyűrűjében a Rend hagyományos jelmondata szerepel arany betűkkel: PUBLICUM MERITORUM PRAEMIUM. A kereszt hátlapja fehér középmedalionjában a Rendnek nevet adó első magyar királyra vonatkozó felirat szerepel arany betűkkel: SANCTO/STEPHANO/REGIS/APOSTOLICO. A hátlap középmedalionjának arany szegélyű, fehér zománcozású körgyűrűjében, körben zöld tölgyfakoszorú van.” Ld. a 2011. évi CCII. törvény 2. mellékletének I. 1. pontját.

vek, valamint a nemzetközi téren szerzett jelentős értékek elismerését célozza.⁵⁶ A Magyar Szent István Rend kitüntetésében részesült személy jogosult a kitüntetés élete végéig való birtokolására, annak állami és nemzeti ünnepeken való viselésére. A Szent István Rend birtokosa emellett meghívottként vehet részt a nemzeti és állami ünnepek alkalmából tartott központi állami rendezvényeken. Magyar állampolgárok számára Magyar Szent István Rendből évenként legfeljebb három kitüntetés adományozására kerülhet sor.⁵⁷

A *Magyar Corvin-lánc*⁵⁸ a magyar tudomány és a művészet, valamint az oktatás és a művelődés fellendítése területén elért kiemelkedő érdemek elismerésére szolgál.⁵⁹ A Corvin-lánc ugyanakkor a személynek egy alkalommal kerülhet adományozásra. Adományozási feltételei közé tartozik, hogy a jelölt személy elfogadja a kitüntetés alapszabályát, és vállalja a Corvin-lánc Testület⁶⁰ munkájában való közreműködését. Alapvető előírás, hogy a Corvin-lánc adományozásában érintett személyek száma egy időben nem haladhatja meg a tizenöt főt. Ebből következően, amennyiben az

adományozottak száma a megjelölt létszámot eléri, úgy további adományozásra a kitüntetettek „egyikének kiesése” esetében van mód. A többi állami kitüntetés adományozási eljárásával összevetve speciális előírás, hogy a Corvin-lánc adományozására vonatkozó kezdeményezést a Corvin-lánc Testületnek is támogatnia kell.⁶¹ A kitüntetés adományozására a Magyar Corvin-lánc Iroda vezetője tesz javaslatot.⁶²

Az állami kitüntetések sorában a következő helyet a *Magyar Becsület Rend*⁶³ foglalja el, amely adományozásának célkitűzése a Magyarország és a nemzet érdekében teljesített kiemelkedő szolgálat vagy hősiesség tanúsításának elismerése.⁶⁴ Ebből a kitüntetési formából magyar állampolgárok számára évenként legfeljebb harminc darab adományozható.⁶⁵ A közvélemény számára talán a *Magyar Érdemrend*⁶⁶ és a *Magyar Érdemkereszt*⁶⁷ kitüntetései a legismertebbek, amelyek a nemzet szolgálatában, Magyarország fejlődésének és érdekeinek elősegítésében, az egyetemes emberi értékek bővítésében végzett kimagasló, példamutató tevékenységek elismerésére szolgálnak.⁶⁸ A Magyar

56. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 14. §-át.

57. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 2. mellékletének I. 2. és I. 3. pontját.

58. „A Corvin-lánc kitüntetés az olasz művésztől eredő, XV. századbéli, harmincöt milliméter átmérőjű érem másolata, amely Mátyás királyt mellképben, jobboldali profilban ábrázolja „Mathias Rex Hungariae” körirattal. Az érmet gazdag, részben zománczott, áttört művű renaissance díszítmény övezi, melybe felül mondatzalag fonódik „Pro scientia – litteris – et artibus” felirattal. A díszítményes érem fölött aranykoszorúban Mátyás király zománcos címere van, amely arany bevonatú ezüst nyakláncra függ. A függőrész teljes hossza száz milliméter.” Ld. a 2011. évi CCII. törvény 2. mellékletének II. 5. pontját.

59. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 15. §-ának (1) bekezdését.

60. A 2011. évi CCII. törvény 15. §-ának (2) bekezdése alapján a Corvin-lánc kitüntetéssel adományozottak a Magyar Corvin-lánc Testület tagjai.

61. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 2. mellékletének II. 1., II. 2., II. 3., II. 4. pontjait.

62. Ld. a Magyar Corvin-lánccal és a Magyar Corvin-lánc Testületről szóló 86/2012. (IV. 26.) Korm. rendelet 1. §-át.

63. „A Magyar Becsület Rend a Szent Koronáról lefüggő, a fülnél keresztbe fektetett kardokkal ékesített rendjelvény. Az inszignia nyakban viselik. Ovális arany, enyhén domború kivitelen készült 47 x 39 mm érem, szegélyén zománczott díszítéssel. Az előlapon ovális mezőben Magyarország államcímének heraldikailag bal oldali képe. Hármashalmon nyugvó kettős kereszt, talpánál nyitott leveles korona. Az előlapon körben 13 mm-es, arany szegélyű, hármashalmon nyugvó kettős kereszt, talpánál nyitott leveles korona. Fent és lent, illetve mindkét oldalon közepén egy-egy keresztbe egymásra fektetett arany szalaggal. A hátlapon közepén Imre magyar király 1202-es aranybullájának pajzsba foglalt címerképe. Hétszer vágott pajzsmező, egyes sávokon, összesen hét oroszlan alakkal. A hátlapon körben felirat: Magyar Becsület Rend. A hátlapon körben 13 mm-es aranszegélyű, hármashalmon nyugvó kettős kereszt, talpánál nyitott leveles korona. Fent és lent, illetve mindkét oldalon közepén egy-egy keresztbe egymásra fektetett arany szalaggal. Az arany Szent Korona mérete 29 mm. A Szent Korona valóságát ábrázoló plasztikus kidolgozott. Oldalain egy-egy oldalfüggővel. A trapéz alakú fülön ráhelyezve két egymásra fektetett arany kard található. A pengécscsok felül, a markolatok pedig alul helyezkednek el. A Rend szalagja nyakban viselendő, vörös, szélein fehér és vörös sávokkal, közepén fehér mezőben, piros-fehér-zöld sávokkal. A szalag 40 mm-es vörös szalag, szélein 3-3 mm-es fehér és zöld sávokkal, közepén 3-3 mm-es fehér-vörös-fehér-zöld-fehér sávot.” Ld. a 2011. évi CCII. törvény 2. mellékletének III. 2. pontját.

64. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 16. §-át.

65. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 2. mellékletének III. 1. pontját.

66. „1. A Magyar Érdemrend fehér zománcosú görög kereszt. Az adományozott jelvények – a tisztii kereszt kivételével – mindkét oldalon zománcozottak. Az előlap középmedalionja arany körgyűrűjében aranszegélyű, hármashalmon nyugvó kettős kereszt, talpánál nyitott leveles korona. Fent és lent, illetve mindkét oldalon közepén egy-egy keresztbe egymásra fektetett arany szalaggal. A hátlapon közepén Imre magyar király 1202-es aranybullájának pajzsba foglalt címerképe. Hétszer vágott pajzsmező, egyes sávokon, összesen hét oroszlan alakkal. A hátlapon körben felirat: Magyar Becsület Rend. A hátlapon körben 13 mm-es aranszegélyű, hármashalmon nyugvó kettős kereszt, talpánál nyitott leveles korona. Fent és lent, illetve mindkét oldalon közepén egy-egy keresztbe egymásra fektetett arany szalaggal. Az arany Szent Korona mérete 29 mm. A Szent Korona valóságát ábrázoló plasztikus kidolgozott. Oldalain egy-egy oldalfüggővel. A trapéz alakú fülön ráhelyezve két egymásra fektetett arany kard található. A pengécscsok felül, a markolatok pedig alul helyezkednek el. A Rend szalagja nyakban viselendő, vörös, szélein fehér és vörös sávokkal, közepén fehér mezőben, piros-fehér-zöld sávokkal. A szalag 40 mm-es vörös szalag, szélein 3-3 mm-es fehér és zöld sávokkal, közepén 3-3 mm-es fehér-vörös-fehér-zöld-fehér sávot.” Ld. a 2011. évi CCII. törvény 2. mellékletének III. 2. pontját.

67. „10. A Magyar Érdemkereszt 2 mm széles kör alakú, egymásra fonódó babérszálakból álló 42 mm átmérőjű fényezett szélű kereszt, melynek rajza a Magyar Érdemrenddel azonos, de zománcos nélküli, és az osztály szerint arany, ezüst, illetve bronz bevonatú. 11. A Magyar Érdemkereszt háromszögben összehajtott 40 mm széles szalagon a bal mell felé tűzve viselendő. Polgári tagozatának szalagján a 34 mm széles sötét smaragd-zöld sávot jobbról-balról 1,5 mm széles vörös csík szegélyezi; a bronz osztály szalagjának közepén egy 2 mm széles vörös sáv, az ezüst osztály szalagján két 2 mm széles vörös sáv, az arany osztály szalagján három 2 mm széles vörös sáv húzódik. A katonai tagozat szalagján a 34 mm széles vörös sávot jobbról-balról 1,5 mm széles fehér és 1,5 mm széles zöld csík szegélyezi; a bronz osztály szalagjának közepén egy 2 mm széles zöld sáv, az ezüst osztály szalagján két 2 mm széles zöld sáv, az arany osztály szalagján három 2 mm széles zöld sáv húzódik.” Lásd a 2011. évi CCII. törvény 2. mellékletének IV. 10. és IV. 11. pontjait.

68. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 17. §-át.

Érdemrend és a Magyar Érdemkereszt esetében meghatározó jelentősége van az osztályok szerinti besorolásnak. A Magyar Érdemrend osztályai közé tartozik a nagykereszt a nyakláncsal és az arany sugaras csillaggal, a nagykereszt, a középkereszt a csillaggal, a középkereszt, a tisztikereszt, valamint a lovagkereszt.⁶⁹ A Magyar Érdemkereszt osztályai pedig a Magyar Arany Érdemkereszt, a Magyar Ezüst Érdemkereszt, továbbá a Magyar Bronz Érdemkereszt.⁷⁰ Magyar állampolgár kitüntetések az adományozandó osztály megjelölését a miniszterelnök terjeszti elő a kitüntetés alapjául szolgáló érdemek nagyságára, a felterjesztendő személy közéleti szerepére, életkorára, valamint esetleges korábbi kitüntetéseire figyelemmel.⁷¹

Az évente adományozható Magyar Érdemrendek és Magyar Érdemkeresztek száma messze a legmagasabb az állami kitüntetések sorában.⁷² Amennyiben külföldi állampolgár kitüntetésére kerül sor, úgy a nemzetközi protokolláris szabályokat szükséges előtérbe helyezni.⁷³

Az állami kitüntetések „katalógusán belül” a Magyar Szent István Rendet, a Magyar Becsület Rendet, a Magyar Érdemrendet és a Magyar Érdemkeresztet összekapcsolja, hogy odaítélésük előkészítése koordinálására a Kormány *Kitüntetési Bizottságot* hozott létre, amelynek elnöke a miniszterelnök helyettesítésére első helyen jogosult miniszterelnök-helyettes, tagjai a miniszterek és a Köztársasági Elnöki Hivatal által delegált egy fő, titkára pedig a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter.⁷⁴

Az adott – a 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet tárgyát képező – kitüntetés odaítélésére irányuló indítványt a kitüntetés alapjául szolgáló tevékenységhez illeszkedő *feladatkörrel rendelkező, javaslattevésre jogosult miniszternél* lehet megtenni. Az indítványnak a nemzeti ünnepet⁷⁵ megelőző legalább 150 nappal korábban meg kell érkeznie. Ha az indítvány a Kitüntetési Bizottság felé kerül benyújtásra, úgy a Bizottság haladéktalanul továbbítja azt a *javaslat megtételére jogosult miniszter felé*.⁷⁶

Az adományozás iránti indítványt írásban, a kitüntetésre jelölt természetes személyazonosító és lakcím adatának vagy értesítési címének feltüntetésével szükséges benyújtani az erre rendelkezésre álló nyomtatvány kitöltésével. Természetesen az indítványnak tartalmaznia kell a jelöléssel érintett személy életútjának, korábbi kitüntetéseinek, valamint azoknak az érdemeinek a leírását, amelyek megalapozzák részére a kitüntetés odaítélését.⁷⁷ Ezt követően az illetékes miniszter – az arra előírt határidőkre figyelemmel – a Kitüntetési Bizottság útján küldi meg javaslatát a miniszterelnök részére.⁷⁸ Ez azt foglalja magában, hogy a Bizottság a kitüntetésre javasolt személy előzetes megkeresését⁷⁹ követően összehangolt ajánlást készít a miniszterelnöknek a köztársasági elnök felé nyújtandó kitüntetési előterjesztésre.⁸⁰ Fontos szabály, hogy a Kitüntetési Bizottságnak csak annak a személynek az ajánlására van módja, aki a megkeresését követő hét napon belül nyilatkozatot tesz a kitüntetés elfogadására. Az ajánlásnak pedig azért van meghatározó szerepe, mert a miniszterelnök annak ismeretében dönt a javasolt személy kitüntetés iránti, a köztársasági elnök felé történő előterjesztéséről.⁸¹

IV.

Egyéb díjak és elismerések

Az állami kitüntetések adományozási lehetőségei mellett nem szabad elfeledkezni a kiemelkedő tevékenységek, illetve példamutató magatartások megbecsülésének – a 2011. évi CCII. törvény fogalmi rendszere alapján állami kitüntetésnek nem minősülő – *egyéb díjak, elismerések* keretében való kifejezésének. Ennek megfelelően, a 2011. évi CCII. törvény 21. §-a értelmében a Kormány díjat alapíthat és adományozhat azoknak a személyeknek a részére, akik hazánk „(...) *hírnevének öregbítése, a reális és korszerű Magyar-*

69. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 2. mellékletének IV. 3. pontját.

70. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 2. mellékletének IV. 9. pontját.

71. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 2. mellékletének IV. 19. pontját.

72. „Magyar állampolgárok számára a Magyar Érdemrend nagykeresztjéből évenként legfeljebb öt, középkeresztjéből a csillaggal évenként legfeljebb húsz, középkeresztjéből évenként legfeljebb negyven, tisztikeresztjéből évenként legfeljebb száznegyven, lovagkeresztjéből évenként legfeljebb kettőszáznyolcvan adományozható.” Szintén magyar állampolgárok tekintetében „(...) a Magyar Arany Érdemkeresztből évenként legfeljebb kettőszáz, a Magyar Ezüst Érdemkeresztből évente legfeljebb kettőszázötven, a Magyar Bronz Érdemkeresztből évente legfeljebb háromszázötven adományozható.” Ld. a 2011. évi CCII. törvény 2. mellékletének IV. 20. és IV. 21. pontjait.

73. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 2. mellékletének IV. 22. pontját.

74. Ld. A Magyar Szent István Rend, a Magyar Becsület Rend, a Magyar Érdemrend és a Magyar Érdemkereszt kitüntetés adományozásának rendjéről szóló 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet) 1. §-át.

75. A 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 3. §-ának (1) bekezdése alapján a kitüntetés adományozására nemzeti ünnep alkalmával kerül sor. A hivatkozott kormányrendelet 3. §-ának (2) bekezdése értelmében ettől „(...) a köztársasági elnök – a miniszterelnök előterjesztésére – kivételesen, jelentős állami érdekből vagy más különleges alkalom esetén vagy okból eltérhet.”

76. Ld. a 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 4. §-ának (1) bekezdését.

77. Ld. a 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 4. §-ának (2) bekezdését.

78. Ld. a 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 4. §-ának (3) bekezdését.

79. Külföldi állampolgárok esetében a hivatkozott megkeresést a külpolitikáért felelős miniszter teszi meg.

80. Ld. a 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 5. §-át.

81. Ld. a 224/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 6. §-át.

ország-kép kialakítása és terjesztése érdekében kiemelkedő tevékenységet folytatnak;”. A Kormánynak emellett művészeti díj alapítására és életmentő magatartást elismerő emlékérem adományozására is van lehetősége.

Úgy vélem az állami kitüntetések megkülönböztetett jelentőségét hivatott közvetíteni a 2011. évi CCII. törvény 22. §-ának (2) bekezdésébe foglalt rendelkezés, amely értelmében a hivatkozott elismerések sem megnevezésükben, sem külső megjelenésükben *nem hasonlíthatnak* az állami kitüntetésekhez, továbbá a Kossuth-díjhoz és a Széchenyi-díjhoz.⁸²

A 2011. évi CCII. törvény terminológiájában az „elismerés”⁸³ kategóriájába a kitüntető cím, díj, oklevél, plakett vagy más elismerés tartozik. A feladatkörével kapcsolatba hozható egyes kiemelkedő tevékenységek, teljesítmények értékelése céljából a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság elnöke, az Országgyűlés elnöke, az alapvető jogok biztosa, az Országos Bírói Tanács, az Állami Számvevőszék elnöke, a legfőbb ügyész, az autonóm államigazgatási szerv vezetője, a Kormány tagja, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a Honvéd Vezérkar főnöke adományozhat a megjelölt elismerések köréből.⁸⁴

Az elismerési lehetőségek „gazdag csokrából”⁸⁵ a következőkben a *Magyary Zoltán-díjat* és az „Életmentő Emlékéremet” mutatom be. A Magyary Zoltán-díj felidézése mellett azért döntöttem, mert Magyary Zoltán „a honi közigazgatási jog és közigazgatástan irányzatának nagy összefogója és összefoglalója, a hazai adminisztratív tudományok talán legnagyobb alakja”⁸⁶ volt. Így a neve alatt fémjelzett díj különleges megbecsülést közvetít a közigazgatás szereplői körében. Az Emlékérem esetében pedig szubjektív választásom alapja, hogy ezt az elismerési formát – az adományozása indokoltságát megalapozó objektív tények megkérdőjelezhetetlen volta miatt – nagyon magas fokú társadalmi elfogadottság és tisztelet veszi körül. Emellett az „Életmentő Emlékérem” indítványozási menetét azért is-

mertetem részletesebben, mert meglátásom szerint az „modellszerű” betekintést ad az elismerések nyújtása kezdeményezésének sokszereplős, néhol egyszerűsítésre kíváncsozó folyamatába.

4. A Magyary Zoltán-díj

A Miniszterelnökséget vezető miniszter által adományozható elismerésekről a 15/2015. (III. 11.) MvM rendelet rendelkezik. Ennek alapján díj és elismerő oklevél kerülhet adományozásra. A díjak sorában szerepel a Magyary Zoltán-díj, amelynek adományozását a díjkiosztás alkalmát megelőző legalább hatvan nappal a jelölt életútjának, illetve tevékenységének rövid ismertetését és az adományozásra vonatkozó indoklást tartalmazó előterjesztéssel a Miniszterelnökség állami vezetője és a Miniszterelnökséget vezető miniszter irányítása és felügyelete alá tartozó szervek vezetői kezdeményezhetik.⁸⁷ Magyary Zoltán-díj „a közigazgatásban végzett magas színvonalú kormánytisztviselői szakmai munka, illetve a közigazgatással összefüggő, annak érdekében végzett kiemelkedő tevékenység elismeréseként adományozható.”⁸⁸ A díj rangos értékét mutatja, hogy évente legfeljebb öt fő részére adható, és átnyújtására a március 15-i nemzeti ünnepünk alkalmából kerül sor. A Magyary Zoltán-díjat elnyert személy részére kisplasztika és az adományozást igazoló oklevél kerül átadásra. A bronzból készült plasztika Magyary Zoltán mellképét ábrázolja. Az erkölcsi elismerés mellett a díjjal egymillió forint összegű pénzjutalom is együtt jár.

5. Az „Életmentő Emlékérem”

Az „Életmentő Emlékérem”⁸⁹ mint az életmentés során tanúsított nemes magatartás elismerése adományozá-

82. A Kossuth-díjról és a Széchenyi-díjról szóló 1990. évi XII. törvény 1. §-a alapján Kossuth-díj vagy Széchenyi-díj adományozható annak részére, „(...) aki a tudományok, a műszaki alkotások, a kutatás, a műszaki fejlesztés, a kulturális és művészeti alkotások, a gyógyítás, az oktatás-nevelés terén kivételesen magas színvonalú, példaértékű, nemzetközileg is ismertetett eredményt ért el.” A hivatkozott törvény 5. §-ának (1) és (2) bekezdése értelmében a Kossuth-díjra vagy a Széchenyi-díjra javasolt személyekre az erre a célra létrehozott bizottság ajánlása alapján a Kormány tesz előterjesztést a köztársasági elnöknek. Az idézett díjakat a köztársasági elnök adományozza.

83. Ld. a 2011. évi CCII. törvény 22. §-ának (1) bekezdését.

84. Ld. uo.

85. Ádám Antal a kitüntetési rendszer sokszínűségének igényeit felismerve így fogalmaz 1966-ban megjelent cikkében: „Célszerű lenne egységesen vagy ágazatonként kidolgozni és rögzíteni az államhatalom helyi szervei, a helyi államigazgatási szervek, a tudományos, kulturális, egészségügyi, szociális jellegű intézetek által alapítható, illetőleg adományozható kitüntetési formákra vonatkozó főbb követelményeket.” Ld. Ádám Antal: „A Magyar Népköztársaság kitüntetései”. Jogtudományi Közlöny. 1966. 8–9. sz. 482.

86. *Kői Gyula*: Magyary Zoltán életműve – A Magyary kritikai kiadás metodológiai háttere. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2015. 2. sz. 123. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/magyary-zoltan-letmuve-a-magyary-kritikai-kiadas-metodologiai-hattere.original.pdf (2016.02.13.)

87. Ld. a Miniszterelnökséget vezető miniszter által adományozható elismerésekről szóló 15/2015. (III. 11.) MvM rendelet 4. §-ának (1) bekezdését.

88. Ld. a Miniszterelnökséget vezető miniszter által adományozható elismerésekről szóló 15/2015. (III. 11.) MvM rendelet 14. §-át.

89. Az Emlékérem bronzból készült érem, amelynek felső harmadában Magyarország címere, alatta 6 mm széles szalagban az „ÉLETMENTÉSÉRT” felirat helyezkedik el. Az Emlékérmén alsó részéről felfelé futó, középen kettévágó babérág található. Az „Életmentő Emlékérem” 15 mm széles, 26 mm hosszú nemzeti színűre zománcozott fémszalagon függ. Ld. a 243/2009. (X. 29.) Korm. rendelet 2. §-át.

sa 1965-ben indult el. Az Emlékérem annak a hősie cselekedetet véghezvitt személynek adható, aki életveszélyben lévő ember vagy emberek megmentése érdekében életét vagy testi épségét, egészségét közvetlen veszélynek tette ki.⁹⁰

Az Emlékérem nyújtása iránti kezdeményezésre vonatkozó többlépcsős eljárást az „Életmentő Emlékérem” adományozásáról szóló 243/2009. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 243/2009. (X. 29.) Korm. rendelet) részletesen bemutatja.

Az Emlékérem adományozásának kiindulópontja, hogy az életmentés helye szerint illetékes polgármester írásban tesz ajánlást a megyei (fővárosi) kormányhivatal vezetőjének, a kormány megbízottnak. A polgármesternek erre az életmentés napjától számított három hónapon belül van lehetősége. Hangsúlyozandó, hogy az ajánlás megtételét a polgármesternél bármely helyi közösség vagy társadalmi szervezet, valamint maga az életveszélybe került személy, illetve annak hozzátartozója, törvényes képviselője, továbbá az életmentésben közreműködő, vagy azt tanúsítani képes személy kezdeményezheti. A polgármesteri ajánlás megindítását emellett az esemény helyszínén a mentésben, a sürgősségi ellátásban vagy a veszély elhárításában résztvevő szervezet, illetve az igazgatási vagy rendészeti feladatkörében eljáró szerv vezetője is kérheti.⁹¹

Miután a polgármester megtette írásbeli kezdeményezését, az ajánlás az illetékes kormányhivatalhoz kerül. Ilyenkor az első eljárási mozzanat annak vizsgálata, hogy az ajánlás érdemben vizsgálható-e.

Az ajánlás érdemben lehetséges vizsgálatához az szükséges, hogy az írásbeli kezdeményezés tartalmazza:

1. az életveszélybe került személy családi és utónevét, születési helyét és időpontját, lakcímét,
2. a mentési célból beavatkozó személy családi és utónevét, születési helyét és időpontját, lakcímadatát,
3. a mentés helyét,
4. a mentés időpontját,
5. az életveszélyes helyzet és a mentés folyamatának leírását, a mentési célból beavatkozó személy hősie cselekedetét megalapozó körülményeket;
6. a közreműködő személy vagy szervezet azonosításához szükséges adatokat,
7. a mentés helye szerint illetékes rendőrkapitányság véleményét,
8. az érintettnek vagy törvényes képviselőjének a polgármesternél írásban adott, vagy jegyzőkönyvbe foglalt hozzájáruló nyilatkozatát a személyes

adatoknak a kitüntetésre vonatkozó szabályok szerinti kezeléséhez.⁹²

A kormány megbízott az időben benyújtott, tartalmilag megfelelő ajánlást érdemben megvizsgálja, a kezdeményezésről egyeztet a mentés helye szerint illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal, annak vezetőjétől támogató állásfoglalást kér az indítvány megtételéhez.⁹³ Amennyiben minden szükséges feltétel, illetve dokumentum rendelkezésre áll, akkor a kormányhivatalban összeállításra kerül az indítvány anyaga. Az indítvány tartalmazza az elismerés iránti javaslat indokolását, a mentés céljából beavatkozó személy családi és utónevét, születési helyét és időpontját, valamint lakcímadatát, a rendőr-főkapitányság vezetőjének egyetértést kifejező nyilatkozatát, az érintettek adatkezeléshez való hozzájáruló nyilatkozatait.⁹⁴

A 2011. évi CCII. törvény 1. mellékletének 6. pontja rögzíti, hogy állami kitüntetések posztumusz adományozására nem kerülhet sor. Az elismerések összessége esetében nem található ilyen általánosan kizáró szabály. Erre példa maga az „Életmentő Emlékérem”, amelynek adományozását nem zárja ki, ha az életveszélybe került, vagy a mentés érdekében beavatkozó személy a mentés alkalmával, illetve az életveszélyből következő hatások következtében utóbb életét veszti.⁹⁵ Sajnos olyan eset is előfordulhat, hogy tragikus módon a mentést megkísérelő, és a megmenteni kívánt személy is elhaláloznak.

Az indítványozási folyamat szabályai posztumusz adományozáskor annyival egészülnek ki, hogy a polgármesteri ajánlásban a mentést megvalósító, elhunyt személy utolsó bejelentett lakóhelyének, az Emlékérem átvételére jogosult személy családi és utónevének, valamint lakcímadatának is szerepelnie kell. Természetesen itt sem maradhat el a személyes adatok kezeléséhez kapcsolódó hozzájáruló nyilatkozat mellékelésének elvárása.⁹⁶ Mivel a 243/2009. (X. 29.) Korm. rendelet 1. §-ának (2) bekezdése alapján az „Életmentő Emlékérem” adományozásával háromszázezer forint összegű pénzjutalom jár, így – posztumusz adományozás esetében – az örökösök megkeresése érdekében a hagyatékátadó végzés megküldése is szükséges feltételként jelenhet meg.

A kormány megbízott az Emlékérem adományozását a helyi önkormányzatokért felelős miniszternél írásban indítványozza.⁹⁷ Az illetékes szervezeti egységet tekintve jelenleg a Belügyminisztérium Személyügyi Helyettes Államtitkársága foglalkozik az „Életmentő Emlékérem” iránti indítványok vizsgálatával. A bel-

90. Ld. a 243/2009. (X. 29.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdését.

91. Ld. a 243/2009. (X. 29.) Korm. rendelet 5. §-át.

92. Uo.

93. Ld. a 243/2009. (X. 29.) Korm. rendelet 6. §-ának (2) bekezdését.

94. Ld. a 243/2009. (X. 29.) Korm. rendelet 7. §-ának (2) bekezdését.

95. Ld. a 243/2009. (X. 29.) Korm. rendelet 3. §-át.

96. Vö. a 243/2009. (X. 29.) Korm. rendelet 5. §-a (3) bekezdésének b), f), g) pontjaival.

97. Ld. a 243/2009. (X. 29.) Korm. rendelet 7. §-ának (1) bekezdését.

ügyminiszter az Emlékérem általi elismerés nyújtására a Kormánynak előterjesztésben tesz javaslatot.⁹⁸ Pozitív elbírálás esetén az Emlékérmeket a miniszter vagy az általa kijelölt állami vezető állami vagy nemzeti ünnepi rendezvény keretében adja át.⁹⁹

A fentiekben részletezett eljárás összességében érzékelteti, hogy az „Életmentő Emlékérem” iránti eredményes indítvány megtétele *több személy, illetve szervezet megkeresésének függvénye* lehet. Az Emlékérem kezdeményezési folyamatának leírása meglátásom szerint más elismerési formák indítványozási eljárására vonatkozóan is szemlélteti, hogy e területen is előremutató hatása lehet az elektronikus közigazgatás szerepének, ennek keretében különösen az állami adatbázisok együttműködési lehetőségei előtérbe helyezésének.

V.

Záró gondolatok

Tanulmányomban az állami kitüntetések és elismerések szabályozási rendszerének leíró jellegű bemutatására törekedtem. Most záró gondolataim keretében szeretném összefoglalni a tárgykört érintő alapvető jogi háttér ismertetésével egyidejűleg felvetődött benyomásaimat az alábbiak szerint.

Meglátásom szerint az „állami kitüntetések” kategóriájának nevesítése az Alaptörvény I) cikkének (4) bekezdésében alkotmányi értéket¹⁰⁰ jelent. Ennek oka, hogy az idézett fordulat a normatív értékek élén helyezkedik el, így az általa közvetített értéktartalom állami, társadalmi, valamint egyéni elismerésének és tiszteletének kötelessége egyenesen az alkotmányozó hatalomtól fakad.

Az Alkotmány 76. §-ának (3) bekezdése alapján a Magyar Köztársaság címeréről, zászlajáról és az azok használatáról szóló törvény elfogadásához nagykétharmad, az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazata volt szükséges. Ehhez képest az Alaptörvény I) cikkének (4) bekezdése értelmében a címer és a zászló használatának szabályait *sarkalatos törvény* határozza meg, amelynek elfogadása a jelenlé-

vő országgyűlési képviselők szavazatát feltételezi. Az Alaptörvény szerint a hivatkozott *törvényi szabályozás tárgyköre is bővült, mivel az állami kitüntetések szabályozása is helyet kapott benne*. Úgy vélem, hogy az Alaptörvényben a sarkalatos törvényi szabályozás előírása helyett elegendő lehetett volna egyszerű többséget igénylő törvény meghozatalának elvárása azzal, hogy az Alaptörvényben rögzítésre kerültek volna az állami kitüntetésekre vonatkozó legfontosabb, kardinális rendelkezések.¹⁰¹ Ezeknek a lényegi szabályoknak a részletes kibontása pedig egyszerű többségi törvény keretében valósulhatott volna meg.¹⁰²

Az állami kitüntetésekre vonatkozó fordulat beillesztése az Alaptörvény felségjelvényekről szóló rendelkezésébe nyomatékossítja, hogy az állam szuverenitásának egyik ünnepélyes megnyilvánulási formája kitüntetései arra méltónak talált személyek részére való adományozása. Annak megítélésében, hogy ki érdemeljen kitüntetést – az objektív feltételek teljesülése elvárása mellett – természetesen aligha kerülhető el, hogy közrejátszson az „állam szubjektív véleményének” előtérbe kerülése. Ezzel összefüggésben az állam vitathatatlan felelőssége, hogy kialakítsa azokat az értékelési szempontokat, amelyek előmozdíthatják, hogy az arra legérdemesebb személyek részesülhessenek kitüntetésben. Úgy vélem előnyös, ha olyan értékek kerülnek megbecsülésre, mint például a kiemelkedő elméleti és gyakorlati tudás birtoklása, a közösség szolgálata, a szolidaritás, a közjó iránti elkötelezettség, a példaértékű munkamorál közvetítése, a hősiesség, nemes magatartás tanúsítása, vagy egy kimagasló alkotás létrehozatala, rendkívüli teljesítmény elérése.

A kitüntetések adományozását összetett indítványozási folyamat előzi meg. Ennek keretében a megbecsülésben részesíteni kívánt személyek iránti tisztelet felerősíti a közigazgatási szervek közötti együttműködési szándékot, amely törekvésnek az eljárás gördülékeny megvalósulásában is előnyös tükröződnie. Véleményem szerint az előkészítő fázis meggyorsításához a jövőben – az érintett szervek, személyek közötti kapcsolattartás hagyományos eszközökkel való fenntartása mellett – az „e-közigazgatási interoperabilitás”¹⁰³ fejlesztése is jelentősen hozzájárulhat. A külön-

98. Ld. a 243/2009. (X. 29.) Korm. rendelet 7. §-ának (4) bekezdését.

99. Ld. a 243/2009. (X. 29.) Korm. rendelet 8. §-át.

100. „Az alkotmányban foglalt értékek alaptörvényi szintű és erejű normatív jogi objektívációk, olyan értékkategóriák, amelyek alkotmányi értékmínőségüket az alkotmányozó hatalomtól nyerik.” Ld. *Adám Anál*: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Budapest, Osiris Kiadó, 1998. 35.

101. A sarkalatos törvényekkel összefüggésben Herbert Küpper tanulmányában megfogalmazta, hogy „Az egyszerű többség alól kivett kérdésekre van a magyar jogrendszerben egy kategória: az alkotmány. Mindazokat a kérdéseket alkotmányi szinten lehet és kell szabályozni, amelyek meghatározása és módosítása – mai felfogás szerint – nagyobb stabilitásra vagy átfogó politikai kompromisszumra szorul.” Ld. *Herbert Küpper*: A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendben. MTA Law Working Papers. 2014. 46. sz. 9. «http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_46_Kupper.pdf» (2016. 02. 21.)

102. „(...) a valóban fontos alapszabályoknak álláspontunk szerint az alkotmányban a helyük, a nem fontosaknak ellenben egyszerű törvényekben.” Ld. *Jakab András – Szilágyi Emese*: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. MTA Law Working Papers. 2015. 32. sz. 61. «http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_32_Jakab.pdf» (2016. 02. 21.)

103. Erről ld. *Felber Zsófia*: Útban az interoperabilitás felé. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2014. 1. sz. 157-159. «http://uni-nke.hu/uploads/media_items/utban-az-interoperabilitas-fele.original.pdf» (2016. 02. 26.)

féle állami adatbázisok, nyilvántartások összehangolt együttműködése ugyanis előmozdíthatja, hogy az adományozáshoz kapcsolódó eljárással járó adminisztratív terhek csökkenjenek,¹⁰⁴ az indítványozás folyamata pedig hatékonyabban és egyszerűbben valósuljon meg. Az információs technológia jelenléte azonban nem mellőzheti az adatvédelmi és az adatbiztonsági előírások fokozott érvényesülését különös tekintettel a kitüntetésre javasolt személyes adatainak védelmére. Úgy gondolom a kitüntetés iránti kezdeményezés eljárásában az elektronikus lehetőségek alkalmazására olyan módon szükséges törekedni, hogy azok előtérbe kerülése ne szorítsa háttérbe a kitüntetésben részesülő személy ünnepélyes megkeresésének, a kitüntetés átadásának felemelő, magasztos pillanatait. Az adományozás többlépcsős folyamatából csak az előkészítő, kiegészítő adminisztratív mozzanatok „játszódhatnak a virtuális világban”, az államnak elsősorban a kitüntetések rendeltetésének hagyományos formájú, személyes jellegű közvetítésére kell törekednie.

A posztmodernitás alkotmányos jogállami demokráciájának olyan variánsát testesíti meg, amelyben „(..) a tökéletességet sosem elérő, de

magát folytonosan balanszírozó és ezáltal kiigazító, javító alkotmányos jogállami demokrácia egyensúlyozó karjainak viszonylag egyenlő billentő erejét a posztmodernitás a hatékonyság növelésének célzatával és ígéretével az egyik egyensúlyozó erő javára formálja.”¹⁰⁵ Meglátásom szerint ennek elkerülése végett az állam céljai között szerepelnie kell annak a szándéknak, hogy a megjelölt egyoldalúság felé sodró jelenségek ne nyerhessenek teret az alkotmányos jogállami demokráciában. E törekvésnek egyik közvetítő közegét jelentheti, ha az állami kitüntetések, elismerések adományozásakor a mindenkor meghatározó parlamenti többséggel rendelkező politikai erők nem élnek vissza hatalmukkal, és a kitüntetések adományozása mögöttes érdekeket nélkülöző, a valódi érdemek iránti megbecsülés kifejezésére irányul. Így érhető el ugyanis a leghatékonyabban, hogy az állam által nyújtott kitüntetéseket és elismeréseket a társadalomban széleskörű elfogadottság, azok viselőit pedig tisztelet vegye körül. Az állami kitüntetési rendszer nemzeti összetartozást kifejező elemei teljesen ezáltal válhatnak ugyanis a nemzeti identitás integráns részeivé.

104. Az adminisztratív terhek csökkentésének fontosságáról ld. *Drinóczi Tímea*: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. Budapest, HVG-ORAC, 2010

105. Ádám Antal: A posztmodernitásról és a posztmodernitási elméletéről. *Közjogi Szemle*. 2012. 1. sz. 7.

TANULMÁNY

A felróhatóság megítélése a bírósági jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény elbírálása során

 **Rainer Lilla bírósági titkár, Budapesti IV. és XV. Kerületi Bíróság (Budapest)**

Az igazságszolgáltatás felelősségvállalásának jogintézménye a jogbiztonságnak és a jogállamiságnak garanciális jellegű, alapvető biztosítéka. Amennyiben a közjogi státuszú bíróság az állam kényszerítő erejével támogatva jogellenesen jár el, és kárt okoz, felelőssége egy konstitucionálisan emeltebb szintű károsulti jogvédelmet indukál. Ugyanakkor, a gyakorlat alapján kialakított elvek következtében a kártérítés célja a legkevésbé ott biztosított, ahol a magánfél a garanciális jellegű igényét a gyakorlat által relatíve immunissá tett közhatalmi státuszú szervvel szemben kívánja érvényesíteni.

Magyarországon folyamatosan növekvő tendenciát mutat a bíróságok ellen benyújtott kártérítési keresetek száma, és a folyamatban levő ügyek száma sem csökken jelentősen. Ezekben az ügyekben a keresetek túlnyomó többségét az eljáró bíróságok nem találják megalapozottnak. Feltehetőleg polgári eljárások közül ez az egyetlen pertípus, ahol az alperesi pernyertesség tartósan ilyen magas arányú: a rendelkezésre álló statisztikai adatok ez az arányszám hosszú időn keresztül 90 % felett volt, míg 2005-től a megindult perek 99 %-át¹, 2012-ben 98 %-át², 2014-ben 95 %-át tette ki.³ 2015. első félévében a bíróságok ellen indított és jogerősen befejezett 157 ügyből mindössze 3 esetben került sor az alperes bíróság marasztalására.⁴

A feltűnően magas bírósági pernyertességi arány kiemelt figyelmet érdemel, miután a bíróság felelősségvállalásának jogintézménye a jogbiztonságnak és a jogállamiságnak garanciális jellegű, alapvető biztosítéka, melynek hiánya gyengíti az igazságszolgáltatásba vetett bizalmat. A bíróság, mint közjogi státuszú állami entitás hatalmi jogosítványainak rendeltetésellenes gyakorlása diszfunkcionalitáshoz, valamint a jogrendszer szilárdságának és konzisztenciájának meggyengüléséhez vezet, hiszen az igazságszolgáltatási szerv közhatalommal

való felruházottságának oka éppen az, hogy a jogok őrzője legyen, valamint, hogy a magánfelek jogszerű magatartását kikényszerítse.

Az állami kárfelelősségnek alapjogként való rögzítése egy emeltebb szintű károsulti jogvédelmet feltételez.⁵ A bíróság felelőssége a közhatalom károkozásáért való felelősség, amely a közhatalommal való felruházottsága, valamint a magánjogi jogviszonyokba való markáns intervenciója miatt a jogvédelem ultima ratiojaként magasabb elvárhatóságot indukál. Mindezek alapján az állam kikényszerítő erejével, közhatalmával eljáró bíróság kártérítési felelősségének az általa okozott károkért fokozottabbnak, de minimális szinten is a magánfelek kárfelelősségével ekvivalensnek kell lennie.

I. A bíróság kártérítési felelősségének szabályozása

A tekintélyelvű szocialista rendszerben megalkotott régi Ptk.⁶ a bíróság kárfelelősségét az államigazgatási jogkörben okozott kárra utaló szabállyal rendezte⁷ ak-

1. OIT tárgyévi parlamenti tájékoztatói

2. OBH Elnökének 2012. évi beszámolója, 84. o. «<http://birosag.hu/obh/obh-elnokenek-beszamoloi/2012/2012-eves>» (2016. 04. 20.)

3. OBH Elnökének 2014. évi beszámolója, 147. o. «http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/elnokei-beszamolok/elnokei_beszamol_2014.pdf» (2016. 04. 20.)

4. OBH Elnökének 2015. I. félévi beszámolója 27. o. «<http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/elnokei-beszamolok/felevesbeszamolo2015.pdf>» (2016. 04. 20.)

5. Alaptörvény XXIV. cikkének (2) bekezdése: Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.

6. 1959. évi IV. törvény.

7. Régi Ptk. közlönyállapot, 349. § (4) bekezdés.

ként, hogy a kártérítés általános feltételei, valamint a mai napig fennálló két különös kritérium – a kár bírósági jogkörben való okozása és a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése – mellett a kártérítési igény érvényesítésének feltételül szabta azt, hogy az eljáró alkalmazott vétkessége vagy bűnössége fegyelmi vagy büntetőeljárás során előzetesen megállapításra kerüljön. A törvény továbbá a bíróság kártérítési felelősségének elévülését az általános szabályoktól eltérően egy éves időtartamban állapította meg.⁸

A régi Ptk. hatálybalépését követő időszakban, az állami apparátust a végsőig védelmező szocialista gondolkodásmód által megalkotott szabályozás érájában bírósággal szemben indított kártérítés iránti kereset csak elvétve létezett. A perek száma akkor sem nőtt jelentősen, amikor az 1977. évi IV. törvény az előzetes felelősségre vonás feltételét megszüntette, bíróság elleni per szinte nem is fordult elő⁹ ebben az időszakban sem. Az előzetes szervezeti felelősségre vonás eltörlése az állami felelősség objektívizálása felé mutat, amely fokozódott azzal, hogy az alaptalan előnyt nyújtó eredetileg egy éves elévülési időt, mint általános jogegyenlőségi tételt sértő rendelkezést az Alkotmánybíróság megsemmisítette.¹⁰

Az új Ptk.¹¹ a bírósági jogkörben okozott károkért való felelősség tekintetében strukturális változást vezetett be azzal, hogy a bírósági és ügyészségi jogkörben okozott kárt külön szakaszban rendezi, ugyanakkor változatlanul és permanensen a közigazgatási jogkörben okozott kártérítés szabályainak alkalmazását írja elő.¹² A szabályozás – a már kialakult gyakorlat, az „élő jog” jogszabályi szintre emelésével – érdemi változást vezetett be annak rögzítésével, hogy a keresetet nem az adott ügyben eljáró bíróval, hanem a bírósággal, ha pedig az eljáró bíróság nem jogi személy, az eljáró bíróság illetékességi területén működő jogi személyiséggel rendelkező bírósággal szemben kell érvényesíteni.¹³ A fentiekén túl az új Ptk. érdemi változást nem hozott a bírósági jogkörben okozott kártérítési felelősség terén, az általános felelősség klasszikus jogellenesség-felróhatóság-kár-okozati összefüggés négyes feltételrendszerén túl a bírósági jogkörben való

eljárást, valamint a rendes jogorvoslat kimerítését követeli meg, egyéb, a felelősség körét, vagy terjedelmét szűkítő szabályt nem tartalmaz.

II.

A kártérítési premisszák

A bírósági jogkörben okozott kártérítés iránti perek gyakorlatát megvizsgálva az állapítható meg, hogy a kártérítés feltételei közül az okozati összefüggés, valamint a kár bekövetkezése megítélésének tekintetében az általános kártérítési gyakorlattól lényegesen eltérő ítélkezési gyakorlat nem említhető, a bírósági jogkörben való eljárás, valamint a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítésének megítélése pedig jellemzően nem okoz problémát. Általánosságban megállapítható, hogy a kereset elutasításának indoka a leggyakrabban a jogellenesség, illetve felróhatóság hiánya.

A jogellenesség tekintetében a szakirodalom számos alkalommal elemzett tétele¹⁴ az, hogy az évtizedek óta domináns bírói gyakorlat alapján, ha a felperes a követelése jogalapját a jogerős ítélet tartalmában jelöli meg (ami a kártérítési keresetek mintegy 80 %-át jelenti), ott eleve kizárt a kárfelelősség megállapítása.¹⁵ A keresetet elutasító döntésekben permanensen visszatérő indoklás, hogy a Bszi. alapján¹⁶ a bíróság végleges döntése mindenkire kötelező, beleértve az ügyben érintett személyeket és az állam szerveit is, így a kártérítési per bírósága azt nem bírálhatja felül, nem minősítheti, nem állapíthatja meg annak jogellenességét. Jogellenesség hiányában pedig az alperes kártérítési felelőssége nem ítélt meg.¹⁷ A bírói gyakorlatot orientáló felfogás értelmében a jogellenesség feltétele hiányzik, ha a kereset annak alapjaként a jogerős ítélet tartalmát jelöli meg, mégpedig azért, mert a kártérítési perben nem lehet az alapperben hozott döntés hibáira hivatkozni, a kártérítési per bírósága nem folytathat le „árnyékpert”, a kártérítési per nem lehet a jogerősen lezárt alapper egy további, quasi jogorvoslati fóruma. A határozat esetleges megalapozatlansága sem vonhatja maga után a kár megtérítésének kötelezettségét.¹⁸

8. Régi Ptk. közlönyállapot 349. § (3) bekezdés

9. *Utó György*: Közhatalmi kárfelelősség a három Polgári Törvénykönyv tükrében. Magyar Jog. 2010/10. 598.

10. 53/1992 (X.29.) AB határozat

11. 2013. évi V. törvény

12. új Ptk. 6:549. §

13. A Bírósági Határozatok 2007. évi 4. számában közzétett „Emlékeztető a civilisztikai kollégiumvezetők 2007. január 29-31. napján megtartott országos tanácskozásán megvitatott jogkérdésekről” tartalmazta azon közös álláspontot, hogy a bírói tevékenységével összefüggő személyiségi jogi igények nem személy szerint a bíróval szemben, hanem csak a jogi személy bírósággal szemben érvényesíthetőek.

14. Részletesebben lásd: *Fuglinszky Ádám*: Kártérítési jog. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 539–543; *Borbás Beatrix*: A bírói hatalom kárfelelőssége. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 142–145, 224–227; *Pákozdi Zita*: A bírósági jogkörben okozott károk megtérítése és a tisztességes eljárás. Miskolci Jogi Szemle. 2011/2. 90–95.

15. BH 1993. 32., BH 2003. 65., BDT 2006. 1496., LB.Pf.III.20.558/1992., LB.Pf.V.24.692/1999., LB.Pf.V.22.184/2006., LB.Pf.V.20.007/2007.

16. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (rég. Bszi.), valamint 2011. évi CLXI. törvény (új Bszi.) 2. § (1) bekezdése alapján a bíróságok a vitássá tett vagy megsértett jogról véglegesen döntenek. A Bszi. értelmében (rég. Bszi. 7. §, új Bszi. 6. §) a bíróság határozata mindenkire kötelező.

17. LB.Pf.X.21.328/2001/5., LB.Pf.IX.25.196/2001., LB.Pf.V.21.769/2011.

18. LB.Pf.V.21.221/1993.

A hivatkozott felfogás szerint a jogerős ítélet tartalmának vizsgálata az anyagi jogerő jogintézményébe ütközne. A bíróságokkal szembeni kártérítési perben azonban nem érvényesülhet a res iudicata premisszáinak triász – azonos felek, azonos jog, azonos tényállás¹⁹ –, hiszen az alapper tényállása is eltért (egy magánfelek közötti tényállás, nem pedig a bíróság károkozó tevékenységének tényállása), az érvényesített jog is eltérő volt (lehetett akár kártérítés is, de más jogi alapon nyugvó), és legalább az egyik, az eljárásban részt vevő fél is különbözött (hiszen alperesként bizonyosan nem a bíróság állt perben). Az alapügy és a bíróság elleni kártérítési per két, egymástól független jogviszony és eljárás. A kártérítési per bírósága valóban nem jogosult az alapperben hozott ítélet megváltoztatására, jogereje áttörésére, de a kártérítési per során nem az anyagi jogerővel bíró ítélet felülvizsgálata a tét, hanem az, hogy ha a jogellenesség a jogszabályt sértő eljárás, illetve jogerős ítélet alapján megállapításra kerül, akkor a bíróság eljárása folytán kárt elszenvedett fél olyan jogilag rendezett helyzetbe kerüljön, mintha nem érte volna őt kár. Így az alapperben hozott ítélet jogereje nem zárhatná ki a jogellenességet, a domináns koncepció követése esetén viszont a kártérítési per bíróságai a jogellenesség, azaz a jogszabály által tiltott kárt okozó magatartás, a rendeltetésellenes joggyakorlás vizsgálatáig el sem jutnak, mert eleve a jogellenesség kizárásának értékelik az ítélet jogerejét.

Az ítélet tartalmi immunitását valló következetes és irányadó állásponttal szemben a közelmúlt bírói gyakorlatában megjelent egy ellentétes irányú felfogás is, amely értelmében az alapperben hozott ítélet anyagi jogereje nem zárja ki az alapeljárás és a jogerős ítélet vizsgálatát, azaz, „nincs akadálya (...) annak, hogy a kártérítési per bírósága (...) vizsgálhassa az alapper bíróságának az esetleges károkozó magatartását, vagy mulasztását, illetőleg az ebből származó esetleges kártérítési felelősség fennállását. Ezek a kérdések ugyanis az alapperben nyilvánvalóan nem képezték vizsgálat tárgyát és ezért annak eredménye sem jelenhetett meg a jogerős ítéletben”.²⁰ Ugyanakkor, a bíróság elleni kártérítési perek kurrens adatait és tendenciáit vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a partikulárisan érvényesülő kisebbségi állásponttal szemben jelenleg is dominál a jogerős ítélet tartalmi immunitásának elve.²¹

Amennyiben viszont az alapperben hozott ítélet egyértelműen súlyos és kirívó hibát tartalmaz, úgy a gyakorlat a *felróhatóság* vizsgálata, és a következmények megítélése aspektusából kettéválik. Az egyik álláspont tartja magát a jogerős ítélet abszolút védettségéhez, és még a nyilvánvaló és kirívó jogalkalmazási és jogértelmezési hiba esetén sem látja megállapíthatónak a bíróság felelősségét, valójában azon az alapon, hogy azt vizsgálni és deklarálni nem lehet. „Miután a kártérítési perben eljáró bíróság nem vizsgálhatja felül a más ügyben hozott és sérelmezett ítéletet, azt sem ítélteti meg, hogy az téves-e vagy sem, illetőleg történt-e kirívó jogalkalmazás tévedés és jogértelmezési hiba”.²² A másik felfogás szerint viszont a kártérítési per bírósága a „sérelnesnek tartott ítéletet nem bírálhatja felül; és – a kirívó tévedéstől eltekintve – nem állapíthatja meg annak jogellenességét”,²³ azaz a jogellenesség megállapítására mégiscsak lehetőséget lát – de csak kirívóan súlyos jogsértés esetén.

A bírói jogkörben okozott kár megtérítése iránti perek tekintetében így a bírói gyakorlat nem tekinthető egységesnek annak megítélése kapcsán, hogy mennyiben alapítható a bíróság kártérítési felelőssége a jogerős döntés (téves vagy annak vélt) tartalmára. Az egyik álláspont alapján az ítélkezés egyre inkább a jogalkotásra jellemző immunitásra tesz szert, mivel a jogerős ítélet tekintetében még nyilvánvaló és kirívó jogalkalmazási és jogértelmezési hiba esetén sem állapító meg az eljáró bíróság kártérítési felelőssége. A másik felfogás szerint viszont a fél alapíthatja keresetét az ítélet tartalmára, de a kártérítés megállapítása csak feltűnően súlyos, nyilvánvalóan téves ítélet esetén lehetséges.²⁴ A két álláspont ötvözése viszont ahhoz a paradox és ambivalens eredményhez vezet, hogy ha a kártérítési perben eljáró bíróság a jogerős ítéletet vizsgálva kellően kirívó és súlyos jogsértést észlel, akkor – az egyéb feltételek fennállása esetén – megállapíthatja a jogellenességet, súlyos jogsértés hiányában viszont elutasíthatja a keresetet arra hivatkozással, hogy a jogerős ítélet tartalma nem vizsgálható és nem bírálható felül, azaz tartalmi immunitást élvez.

Így a joggyakorlat az általa kimunkált kárfelelősségi premisszákkal duplikált védelmi vonallal bátyázza körül a bíróságokat a kártérítési igényekkel szemben, egyrészt a tartalmi immunitás formulájával, másrészt

19. Pp. 229. §-ának (1) bekezdése alapján „A keresettel érvényesített jog tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanabból a tényalaplóból származó ugyanazon jog iránt ugyanazok a felek – ideértve azok jogutódait is – egymás ellen új keresetet indíthassanak, vagy az ítéletben már elbírált jogot egymással szemben egyébként vitássá tehessék (anyagi jogerő).”

20. BH 2013. 243., Kúria Pfv.III.20.542/2012.

21. Kúria Pfv.III.20.460/2014/9.: A jogerős ítéletek tartalma a kártérítési felelősséget nem alapozhatja meg.

Szegedi Ítéltábla Pf.I.20.967/2013/15.: a bíróságok a vitássá tett vagy megsértett jogról véglegesen döntenek. Ez mindenkivel szemben kötelező érvényű, beleértve az ügyben érintett személyeket, az állami szerveket, így a később eljáró bíróságot is.

22. Havasi Péter. In: Polgári Jog, Kötelmi jog, harmadik, negyedik, ötödik és hatodik rész (szerk: Wellmann György. A sorozat főszerkesztője: Petrik Ferenc). Budapest, HVG-ORAC, 2013. 489.

23. Orosz Árpád. In: A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja, IV. kötet (szerk: Osztovits András). Budapest, Opten, 2014. 214.

24. Győri Ítéltábla Pf.V.20.212/2014/8.

pedig a *kirívóan súlyos jogsértés* elve alapján, a keresetet elutasító döntés pedig az ügy jellegétől függően indokolható akár az egyik, akár a másik – a bíróság felelőségét lényegesen leszűkítő – doktrína alkalmazásával.

III. A felróhatóság

1. A felróhatóság, mint általános kártérítési premissza

A szubjektív alapú kártérítés inherens tartalmi feltétele, *conditio sine qua non*-ja az elvárható magatartás ideáján alapuló felróhatóság megléte, azaz annak a követelménye, hogy a polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható²⁵ – és felróható az a magatartás, amely nem felel meg ennek a követelménynek. A felróhatóság egyrésztől objektivizált („általában elvárható”) másrésztől pedig tipizált („az adott helyzetben”) elvárási mérce, amelyben kumulálódik a társadalom zsinórmértékszerű értékítélete és a személyes felróhatóság egyedi kategóriája.

A felelősség alapja egy adott elképzelt, a társadalom által elvárt magatartás, amelytől való eltérés jogkövetkezményt generál, felelősséget alapoz meg. Az „általában elvárható” kitétel a társadalom által elvárt magatartás mércéjét jeleníti meg, egy magasabb absztrakciós szinten levő objektív zsinórmértéket, melyet az „adott helyzetben” kitétel konkretizálhat, illetve bizonyos esetekben specializálhat. Így az adott helyzetben elvárható magatartást nem a károkozó képességeihez mérten kell megítélni, hanem a társadalomnak a – fejlődésével összefüggésben folyamatosan változó – elvárása, értékelése, absztrakt mércéje alapján kell vizsgálni, hogy az egyedi helyzetben mi várható el nem a károkozó egyéntől, hanem a társadalmi hatásra irányuló szemlélettel, általában. A felróhatóság foka – azaz, hogy mennyire, milyen mértékben tért el a károkozó az adott helyzetben általában elvárható magatartásról – a kártérítési felelősség szempontjából alapvetően közömbös, ahogy elvben annak sincs jelentősége, hogy – a hagyományos vétkességi kategóriákkal közelítve a kérdést – a kárt szándékosan vagy gondatlanul okozták.²⁶ A Ptk. 2:52. § (3) bekezdése alapján az csak a sérelemdíj összegének megállapítása során veendő figyelembe, hogy milyen mértékben róható fel a károkozás, illetve károsulti közrehatás esetén²⁷ a kármegosztás arányának meghatározása során, valamint többes károkozás megvalósulása esetén lehet lényeges a károkozó személyekre vonatkozóan megállapítható felróhatóság aránya.

2. A bíróság felróhatóságával összefüggő társadalmi elvárás

Az elméleti megfontolások gyakorlati megvalósításának, az írott jog társadalmi valósággá válásának vizsgálatával ugyanakkor az állapítható meg, hogy a kártérítés célja a legkevésbé ott biztosított, ahol a magánfél a garanciális jellegű igényét a gyakorlat által relatíve immunissá tett közhatalmi státuszú szervvel szemben kívánja érvényesíteni.

A bíróságokkal szembeni kárfelelősségi igények megítélésénél a védendő jogtárgy a közhatalommal felruházott hatalmi ágnek a felelős magatartása, és így a közrendbe, a közélet tisztaságába vetett bizalom. A felelősség tétele célja a társadalom megítélése által kardinálisnak vélt érték védelme oly módon, hogy az adott eseményhez – melyet a társadalom egy adott személynek betud – a jog bizonyos személyi vagy vagyoni jogkövetkezményeket fűz. A felróhatóság megítélésénél alkalmazott zsinórmérték a társadalom absztrakt értékítélete az adott magatartásról. Az igazságszolgáltatással szembeni társadalmi elvárás egyértelműen az, hogy a szakmai kompetencia, a döntésképeség és a jogbiztonság érvényesüljön, azaz, hogy a bíróságok szakmailag felkészülten és legitimen lássák el a közcélú feladataikat. Így ha azt vesszük alapul, hogy mi a társadalmi elvárás a bírósággal, mint közhatalommal felruházott szervvel szemben, az eredmény egy, a laikus felelősségénél nyilvánvalóan magasabb szintű, fokozott minőségre utaló elvárhatóságot indukál.

IV. A bíróság felróhatóságának megítélése a gyakorlatban: a kirívóan súlyos jogsértés doktrínája

Végiggondolva azt, hogy a felróhatóság „zsinórmértéke” általában, a magánfelek közötti jogviszonyban mit jelent, és hozzátéve a közhatalommal felruházott szervvel szembeni magasabb szintű elvárhatóságot, következne az, hogy az igazságszolgáltatási szervek felróhatósága teoretikusan az átlagosnál kiemeltebb kéne, hogy legyen. Ezzel szemben a gyakorlat a súlyos jogsértés doktrína alkalmazásával – az immunitás felé mutató módon – következetesen és jelentősen leszűkíti a felelősség deklarálhatóságát.

A judikatúra – amennyiben átlép a jogerős ítélet tartalmi immunitásának problematikáján, és érdemben vizsgálja a bíróság felróhatóságát – évtizedek óta következetesen, állandó jelleggel, egyértelműen és koherensen vallja, hogy a bíróság felelőssége csak kirívóan súlyos jogszabálysértés vagy mulasztás, nyilvánvaló és

25. új Ptk. 1:4. § [Az elvárható magatartás elve. Felróhatóság] (1) Ha e törvény eltérő követelményt nem támaszt, a polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.

26. *Fuglinsky* i.m. 284.

27. új Ptk. 6:525. §

kirívóan súlyos jogalkalmazási vagy jogértelmezési tévedés esetén állapítható meg,²⁸ ha a bizonyítékok mérlegelése kirívóan okszerűtlenül, súlyosan logikátlanul történt.²⁹ A következetes bírói gyakorlat alapján a kártérítési felelősséget az sem alapozza meg, ha a határozat a bizonyítékok vagy egyéb körülmények téves mérlegelésén, vagy a bizonyítékok bizonyító erejének eltérő mérlegelésén³⁰ alapul. A gyakorlat alakította elvek alapján egymagában az a körülmény, hogy a bíróság határozata utóbb tévesnek bizonyul, nem vezethet annak megállapítására, hogy a bíróság vétkeesen járt el, így felróhatóság hiányában a kárfelelősség nem foghat helyt.³¹

3. A súlyos jogsértés teóriájának ideológiai alapja

A kirívóan súlyos jogsértés doktrína alapjai már a régi Ptk. megalkotásakor, a bíróság nevében eljáró alkalmazott felelősségére vonatkozóan megjelentek. A régi Ptk. miniszteri indokolása értelmében a törvényes rendelkezések be nem tartása, vagy a törvény rendelkezéseivel éppen ellentétes eljárás általánosan csak akkor alap a kártérítési felelősség megállapítására, ha az alkalmazott rosszhiszeműen, szándékosan, tehát a károkozó magatartás jogtalanságának tudatában, vagy súlyosan gondatlanul határozott, intézkedett vagy mulasztott.³² A kártérítési igény megalapozásához többlet-tényállásra volt szükség, önmagában is tilos cselekményre, vagyis nem pusztán a jogszabályoknak jóhiszemű, bár esetleg téves alkalmazására, hanem önálló, rosszhiszemű, vagy legalább súlyosan gondatlan kötelességsértésre.

Igy a régi Ptk. szellemében, a megalkotása idején domináns ideológiáknak megfelelően az állam csak súlyos szűkítő feltételek fennállása esetén volt felelősségre vonható. A régi Ptk. folyamatos módosításaihoz fűzött későbbi indokolások a bíróság nevében eljáró alkalmazottak, illetve a bíróságok felróhatósága tekintetében magyarázatot nem adtak, azaz annak megítélését, az alkalmazandó szabályozás normatív tartalommal való kitöltését teljes mértékben a bírói gyakorlatra bízták. Időközben viszont átalakult az alkalmazotti felelősség szervei felelősséggé, a kritériumrendszer az alkalmazott számonkérhetőségéről áttolódott a bíróságra, amely alapján a bíróság nevében eljáró alkalmazott magatartása betudódik a bíróságnak, azaz az alkalmazott személyes felelőssége a foglalkoztató szervezetével szemben

csak másodlagos és legfeljebb eseti jellegű lehet.

A rendszerváltást követően a bíróságokkal szemben robbanásszerűen megnövekedtek a kártérítési keresetek, ami a közhatalmat gyakorló személyekkel, szervekkel szembeni magasabb követelményekkel indokolható.³³ A megnövekedett társadalmi elvárás ellenére a felróhatóság megítélése a gyakorlatban nem változott, nem szigorodott, a kikristályosodott ítélkezési állandó alapján változatlanul csak a kirívóan és nyilvánvalóan súlyos tévedés minősül alkalmasnak a felelősség megállapítására.

4. A bírói függetlenség

A Legfelsőbb Bíróság egy 1982-ben – tehát a bíróságokkal szembeni kártérítési keresetek rendkívül alacsony számának időszakában – kelt eseti döntésében³⁴ kifejtette, hogy a bírósági jogkörben okozott kárért való felelősség megállapítása szempontjából a felróhatóság megítélése körében kettős követelmény érvényesül: egyfelől elvárható a szocialista törvényességnek megfelelő lelkiismeretes bírói munka, ugyanakkor e téren is érvényre kell jutnia az ítélkezés függetlensége garanciális elvének. Ez minden esetben az adott ügyben eljáró bíróság tevékenységének konkrét vizsgálatát igényli, ugyanakkor általánosan irányadó szempont, hogy a munka jellegével együtt járó jogszabály-alkalmazási, értelmezési tévedések a felróhatóság körén kívül esnek.

Az elv kialakulásától kezdve a mai napig a bírói függetlenség eszméje az egyik domináns érv arra, hogy a szakmai, hivatásbeli elvárásokkal szemben a bíróság felróhatósága, és ennek következtében felelőssége milyen okból kerül a súlyos, kirívó hibákra vonatkozóan korlátozásra.

Mind a régi Bszi., mind az új Bszi.³⁵ az Alaptörvénnyel összhangban³⁶ a bírói függetlenség tartalmát akként határozza meg, hogy a bírák a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélkezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók. A bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítélkezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítélkezésre vonatkozik, és az Alkotmánybíróság értelmezésében is azt jelenti, hogy a bírónak mindenkitől – más bírótól is – függetlennek kell lennie, függetlenségét ga-

28. LB Pf.III.21.102/1987/3., LB: Pfv.V.23.970/1997., LB Pf.V.23.940/1998/3., BH 2009. 15.

29. BH 1986. 417.

30. BH 1996. 362.

31. BH 2000. 55., BH 1994. 311., BH 1982. 140., BH 1992. 103.

32. A Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyve. Az 1959. évi IV. törvény és a törvény javaslatának miniszteri indokolása. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1959. 277.

33. *Utó i.m.* 598.

34. BH 1982. 140.

35. Bszi. 3. §: A bírák függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélkezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.

36. Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés: A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatók.

ranciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár az külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről. A bírói függetlenség azonban „nem jelent felelőtlenséget” és „nem jelenti a bírói hatalom korlátlanágát”.³⁷

A bírói függetlenség azt jelenti, hogy a bíró az ítélezési tevékenységével összefüggésben nem befolyásolható és nem utasítható, nem lehet vele szemben nyomásgyakorlást, fenyegetést, beavatkozást alkalmazni, azaz a bíró személyes függetlenségét és a külső intervenció kizárását jelenti: az értelmezésbe, az eljárási eszközök megválasztásába, a tárgyalásvezetésbe való beavatkozás megakadályozását - nem pedig azt, hogy a már meghozott bírói döntés ne lenne elemezhető és kritizálható, anélkül, hogy a vizsgálat annak jogerejét érintené. A közhatalmi státusból eredően a bírói függetlenség nem képzelhető el bizonyos fokú kontroll nélkül, miután csak megfelelő fékek és ellensúlyok képesek egyensúlyban tartani a működését, és így nem eredményezheti azt, hogy a bíróság a függetlenség, mint általános és megkérdőjelezhetetlen immunitás ideája mögé bújva mentesül a kárfelelősség alól. Jogállamban a függetlenséggel együtt jelenik meg a számonkérhetőség és az átláthatóság, azaz az eljárások egészére vonatkozó transzparencia.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (94) 12. számú ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről a következőképp fogalmaz: „Az ítélezés során a bírák függetlenek, és biztosítani kell, hogy tevékenységüket akadályoztatástól mentesen és anélkül végezhesék, hogy bárhonnan érkező, bármely indokból, közvetlen vagy közvetett indíttatásból eredő, illetéktelen befolyásolástól, nyomásgyakorlástól, fenyegetéstől vagy beavatkozástól kelljen tartaniuk. ... A bírák nem kötelezhetők a bírói hatalmon kívül álló személyeknek az eléjük terjesztett ügyek érdemi részéről számot adni.” Az Európai Bíróság az ún. Köbler-ügyben³⁸ a bírói függetlenség és a kárfelelősség tekintetében arra mutatott rá, hogy a „felelősségi elv nem a bíró személyes felelősségére, hanem az állam felelősségére vonatkozik. Ezért nem tűnik úgy, hogy a közösségi joggal ellentétes bírósági határozatokért való állami felelősség elismerése bizonyos feltételek mellett különleges kockázatot jelentene a végső fokon ítélező bíróság függetlensége vonatkozásában.”

Mindebből adódóan a függetlenség elvét nem sértheti az, hogy a már meghozott jogerős ítélet a kártérítési per bírósága által megvizsgálásra kerül, és adott esetben felelősséget alapoz meg, miután – figyelemmel arra, hogy a kártérítési per döntése az alapügyben hozott határozat

tot nem változtatja meg, annak jogerejét nem érinti – az alapügyben eljáró bírónak az adott ügghöz kapcsolódó tevékenységét nem befolyásolja, viszont – ha egyáltalán tudomást szerez a kártérítési ügyben hozott döntésről – az ítélezése minőségét javíthatja.

5. A tévedés lehetősége

A súlyos jogsértés doktrína fenntartása melletti további érv, hogy az igazságszolgáltatás szervei sem tévedhetetlenek, ennek következtében a bíróság téves határozata nem szolgálhat alapul a felróhatóság megállapításához.

Egyet kell értenünk azzal, hogy a szubjektív felelősségi rendszerben még a közhatalommal bíró igazságszolgáltatási szervtől sem várható el az abszolút tévedhetetlenség, csak a szakmai szakértelem, a gondos eljárás és a lelkiismeretesség. A tévedhetetlenség követelménye, vagy helyesebben a bármilyen szintű és fokú tévedés esetére a kártérítés felelősség determinálása az objektív felelősséget jelentené (ami szűk körben, a Pp. 2. § (3) bekezdése szerinti igényérvényesítés esetén megjelenik, a régi Ptk. 349. §-a, illetve az új Ptk. 6:549. §-a szerinti, szubjektív felróhatóságon alapuló perek esetén azonban nem). Ugyanakkor szignifikáns minőségi differencia van a felróhatóság körén kívül eső, a kellő gondossággal végzett „munka jellegével együtt járó jogszabály-alkalmazási, értelmezési tévedés”³⁹ és a gyakorlat által instituált „egyértelműen súlyos, feltűnően kirívó”⁴⁰, illetve „kirívóan durva, nyilvánvalóan helytelen”⁴¹ tévedés között. Így amennyiben a szubjektív felelősségi rendszer keretei között belátható, hogy a tévedés a felróhatóságot nem feltétlenül alapozza meg, úgy az is leszögezhető, hogy a felróhatóság leszűkítésének ilyen foka nem azonos a tévedés lehetőségének elismerésével.

A bírói tévedés legitimálása érdekében hivatkozható érv, hogy az eljáró bírónak – az ügyvédekkel ellentétben – nincs lehetőségük az ügy „visszaadására”,⁴² ők nem háríthatják át a tévedés esélyéből eredő kockázatokat olyan kérdésben sem, amelyekben a joggyakorlat nem tekinthető egységesnek, azaz, hogy a bírónak nincs lehetőségük válogatni az ügyek között. Ezzel kapcsolatban viszont szükséges leszögezni, hogy a bíróság feladata az, hogy tevékenysége nehézségeit felvállalja és feladatait magas színvonalon, hatékonyan ellássa. Az eljáró bíró felelőssége az, hogy kötelezettségeinek maradéktalanul eleget tegyen, a hivatását esküjéhez hűen gyakorolja, a rábízott ügyekben folyamatosan és lelkiismeretesen eljárjon,⁴³ beleértve azt is, hogy fel-

37. 54/2001. (XI. 29.) AB határozat.

38. C244/01. számú ügy (Gerhard Köbler kontra Osztárak Köztársaság), az ítélet 42–43. szakasza.

39. BH 1992. 103.

40. LB.Pf.V.21.025/1996/3.

41. Kúria Pfv.IV.21.785/2012/7.

42. Molnár Levente: A Kúria ítélete az ügyvédi felelősségről és az árnyékperek lefolytatásának tilalmáról. JeMa. 2013/3. 21.

43. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) 36. §.

vállalja a jogalkalmazással együtt járó jogértelmezés és döntéshozatal olykor nehéz feladatát. Ha pedig valaki ezt a kötelességét nem teljesíti, ha egy bíró ezzel a követelménnyel nem tud azonosulni, akkor – ahogy arra Kiss Daisy rámutatott – „nem kell, hogy bíró legyen”.⁴⁴

A tévedésért való felelősség gyakorlati szinten *ab ovo* történő elutasítása az igazságszolgáltatásban ügyfélként érintett társadalom és a bíróság közötti távolságot növeli, és ronthatja a társadalomnak a jogszolgáltatás színvonalával és megbízhatóságával kapcsolatos érzetét. Önmagában a tévedések bekövetkezésére vonatkozó felelősség meglétének elismerésével, és az erre alapozott megfelelő szabályozás, illetve joggyakorlat kialakításával a bíróság szakmai megítélése nem sérül, sőt, ennek a változásnak számos pozitív következménye lehet, az igazságszolgáltatás szerveinek jobb társadalmi megítélésétől kezdve, a szakmai színvonal hosszú távon meg alapozott fejlődésén keresztül a jogrendszerbe vetett bizalom erősödéséig.

V.

A súlyos jogsértés doktrína kritikája

A bíróságnak, mint közhatalommal felruházott önálló és autonóm hatalmi ágnak a károkozásáért való felelőssége elméleti szinten egy alkotmányosan magasabb elvárhatóságot indukálna. A kikristályosodott joggyakorlat viszont nem a fokozott felelősség irányába, hanem éppen ellenkezőleg, a felelőtlenség felé mutat: a jogértelmezési kérdések aspektusában a közhatalom, de legalábbis a bírói hatalom jogának tekinti a tévedést annak következetes rögzítésével, hogy csak a nyilvánvalóan és súlyosan kirívó tévedésre alapítható felelősség, lényegében kizárva annak a károsultnak a kártérítés iránti igényét, akinek a kára téves jogértelmezéssel okozatban állt be.

6. A felelősség jogalap nélküli szűkítése

A judikatúra a súlyos jogsértés doktrína alkalmazásával a bíróságok felrőhatósága tekintetében egy általánostól eltérő felelősségi kategóriát teremt, mivel nem azt vizsgálja, hogy a bíróság a társadalmi zsinórmértéknek megfelelően járt-e el, hanem ezen túl annak alapján ítélt, hogy a jogsértése kellőképpen súlyos és kirívó-e. A felelősség ezen további differenciálása viszont jogalap nélküli és indokolatlan előnyt (vagy a felperes szem-

pontjából nézve hátrányt) jelent. Nem igazolható semmilyen elvi ideológiával az, hogy a bíróságnak az általánoshoz képest milyen okból lenne enyhébb, tágabb körű a felrőhatóság szintjén kívül eső kárfelelőssége a bírói tevékenységhez immanens tartalmi elemként kapcsolódó jogszabály-alkalmazási és értelmezési tévedéseket illetően, miközben éppen ezen tevékenység az, amivel a bíróság kárt tud okozni.

7. Szakmaiasság

„Más az elvárhatóság a laikussal és a szakemberrel, az egyéni vállalkozással és a multinacionális óriásvállalkozással szemben”,⁴⁵ azaz a társadalmi elvárhatóság mérceje alanyok szerint differenciált. Az adott helyzetben általában elvárható magatartás fogalmába kétségkívül beépülnek a szakmai szabályok, így ha a tényállásban a foglalkozás releváns, akkor az ideáltipikus, az adott helyzetben ésszerűen eljáró orvos, ügyvéd stb. magatartása lesz a mérce.⁴⁶

A bírói kar hivatásrend, fundamentális feladata a professzionális tevékenység, az ítélezés magas színvonalának biztosítása, a közmegebecsülés megőrzése, tevékenységének célja pedig, hogy szakmailag felkészülten, törvényesen lássa el a rendeltetéséből adódó feladatait. Darák szerint a bírák felkészültsége, szak tudásuk folyamatos gyarapítása nem csupán az ügyek gyorsabb befejezését szolgálja, hanem egyben a bírói függetlenség garanciáit is jelenti, segítve a közös európai igazságügyi kultúra és identitás megerősödését. A bírák alapos, széleskörű felkészültsége, szociális érzékenysége pedig erősíti az állampolgárok igazságszolgáltatásba vetett hitét.⁴⁷

Vizsgálat amennyiben eltekintünk attól, hogy a bíróságok kárfelelőssége közhatalmi státusuknál, a hivatalos minőségben való cselekvésnél fogva magasabb elvárhatóságot feltételezne, és a felelősségük mércéjét pusztán a professzionális tevékenységükkel szemben támasztott társadalmi elvárások alapján kíséreljük meg deklarálni, a súlyos jogsértés elvárására vonatkozó kitélt akkor sem tartjuk megállapíthatónak, miután nem indokolható, hogy milyen okból térne el az elvárás mérce más szakmák, például az orvosok vagy ügyvédek felelősségéhez képest – hacsak a bíróságok közhatalmi jellege miatt nem.

Talán némiképp idealista álláspont, de többek között pontosan az egyéni felelősséggel szemben megállapított szervezeti felelősség miatt lenne indokolt a felelősség kezelésének egy konzekvens és a társadal-

44. Kiss Daisy: Felelőtlen felelősök. Fundamentum. 2004.1. 151.

45. Lábady Tamás. In: Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz (szerk.: Vékás Lajos-Gárdos Péter). Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 2236.

46. Fuglinszky i.m. 287.

47. Darák Péter: A magyar közigazgatási bírósághoz európai integrációja. A Doktori Értekezés Tézisei, Pécs, 2007. 12. «https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCUQFjABahUKewjy82-zKPIAhXBnnIK-He-NACI&url=http%3A%2F%2Ffajk.pte.hu%2Ffiles%2Ffile%2Fdoktori-iskola%2Fdarak-peter%2Fdarak-peter-vedes-tezisek.pdf&usq=AFQjCNHd4wtcOodF2PRMsvotltpPzGz_cg&sig2=u4jzOgHDE861qQaGoHrraw&cad=rja» (2016. 04. 20.)

mi elvárásokkal összhangban megjelenő fair módja, amelynek a szakmai igényesség és elhivatottság kapcsán a bíróságnak, mint szervezetnek a tekintetében, saját önértékelésével kapcsolatban önmagával szemben megfogalmazott elvárásként is meg kellene jelennie. A bírói gyakorlat azonban a téves jogértelmezés körében elmulasztja annak értékelését, hogy a bíróságok károkozása során (akár bírói, akár titkári döntésről van szó) jogi szakvizsgálóval rendelkező személy jár el, ami elméletben a jogi szakértelem magas fokának garanciája. A professzionalitás, a szakmai elvárhatóság megsértése pedig meg kéne, hogy alapozza a felelősséget. A jogértelmezési tévedések tekintetében azon megszorító joggyakorlat, amely csak a legsúlyosabb és legkirívóbb hibák esetén tart kárfelelősséget megállapíthatónak, elmentmond annak a társadalmi elvárhatóságnak, ami a bírák professzionalitása alapján a zsinórmérték lenne. Ezzel szemben a judikatúra más szakmáknál következetesen úgy ítéli meg, hogy szakmai szabályok belépése esetén fokozottabb felelősség érvényesül, így orvosok⁴⁸ vagy ügyvédek esetén⁴⁹ a velük szembeni kártérítési kereset elbírálása során magasabb szintű elvárhatóságot követel meg a bírói gyakorlat is.

8. A doktrína törvényi szintre való emelésének elmulasztása

A Ptk. rekodifikációjakor alapelveként jelent meg, hogy a korábban kikristályosodott bírói gyakorlatot, az „élő jogot” a normatív szabályozás szintjére emelje, és hasznosítsa a régi Ptk. bírói gyakorlatának eredményeit. Az általános indokolás alapján beépíti a Ptk. évtizedes felsőbírói gyakorlatának maradandó mondanivalót hordozó, tételes jogi szabályozást kívánó, kodifikációra érett eredményeit”.⁵⁰ Az új Ptk. koncepciói alapján több alkalommal is tervben volt⁵¹ annak a normaszöveg szintjére emelése, hogy „az egyedi ügyben hozott közhatalmi döntések jogalkalmazási vagy jogértelmezési tévedései akkor válhatnak ki kártérítési felelősséget, ha azok kirívóan súlyosak”, és az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslat⁵² is tartalmazta a „kirívóan súlyos” kitétele, az elfogadott Ptk. mégsem emelte törvényi szabályozás szintjére a gyakorlat által kimunkált felelősségtelepítő tételt.

Non ex regula ius sumatur, sed ex iure quod est regula fiat – nem a szabályból ered a jog, hanem a fennálló jogból lesz a szabály. A több évtized óta állandó és következetes bírói gyakorlatot a jogszabályi rangra emelése tette volna törvényi értékűvé, azonban ennek elmaradása feltételezi, hogy a jogalkotó – aki a közhatalmi entitás ellenőrzésének, felelősségre vonási szintjének meghatározására jogosult – mégsem kívánta a súlyos jogsértés doktrínáját jogszabályi szintre emelni. A szabályozási deficit eredményeként változatlanul a bírói gyakorlat alakíthatja azt, hogy a bíróság kártérítési felelősségéhez milyen szintű felróhatóságot kíván meg.

9. A következetes joggyakorlat hatása – a bíró szubjektumának szerepe a bírósággal szembeni igényérvényesítés során

A felróhatóság megítélésénél az „adott helyzetben” kitéttel a jogalkalmazó annak vizsgálatára köteles, hogy a konkrét tényállás tekintetében mi tekinthető általánosan elvárhatónak. Az „adott helyzetben ésszerűen eljáró személy” azonban absztrakt értelemben nem létezik, így a bíróság álláspontját sokkal inkább az befolyásolja, hogy az ügyben eljáró bíró maga mit gondol az elvárható magatartásról, hogy szerinte az adott helyzetben hogyan kéne eljárni. Ebből következik, hogy a bírósági kárfelelősség kérdésében a bíró azt mérlegeli, hogy ő az adott helyzetben miképpen járt volna el, és felvetődhet annak gondolata, hogy ha az alapügyben eljáró bíró károkozását felróhatónak minősíti, akkor hasonló helyzetben a saját esetleges tévedése is felróhatóságot alapozhat meg.

Nem vitás, hogy adott ügy eldöntésekor az eljáró bíró szubjektumának is szerepe van, aminek hatása van a döntésre, de döntő jelentőséggel nem bírhat. A bíró csak a törvénynek van alárendelve, és a joggyakorlat követésére vonatkozó kötelezettsége nincs. Viszont egy ilyen esetben, amikor a szabályozást leszűkítő joggyakorlat ennyire állandó, kikristályosodott és következetes, a bírák tisztában vannak azzal, hogy a korábbi joggyakorlattól való eltérésük esetén a határozatuk nagy valószínűséggel kerül megváltoztatásra,⁵³ így a stabil

48. BH 2011. 282.: az orvosi tevékenységgel okozott kár esetén a kimentés nehezített, ami azonban nem az objektív felelősséghez közelítést jelent, hanem abból következik, hogy fokozott elvárás érvényesül a beteg ellátása körében, az abban résztvevőkkel szemben.

BH 2006. 400.: Ha az orvosai a tőlük elvárható legnagyobb gondosságot elmulasztják a beteg vizsgálata során, a kórház kártérítő felelőssége megállapítható.

49. Pl. Szegedi Ítéltábla Pf.III.20.491/2010/11.: az ügyvédi tevékenység mércéje az ügyvédi hivatásból eredő legjobb tudás szerinti kellően gondos magatartás. Ez a zsinórmérték polgári jogi fogalom, és nem azonosítható az ügyvédekre vonatkozó etikai szabályokkal. Téves tehát az alperes azon hivatkozása, hogy a kártérítő felelősségét kizárja, ha a MÜK ügyletkötéskor hatályos etikai előírásában foglalt szabályokat betartja. Az általában elvárható mércét kell az ügyvéd tevékenységével szemben alkalmazni, és az alperesi tevékenység a gondossági zsinórmértéknek nem felelt meg.

50. A 2013. évi V. törvény indokolásának III. 2. pontja

51. 2006. évi Javaslat 5:610. § (2) bekezdése, hasonlóan a 2008. évi koncepció: *Vékás Lajos* (szerk.): Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. Budapest, Complex, 2008. 1137.

52. T/5949. törvényjavaslat 5:524. § (4) bekezdés.

53. „Judges know that if they deviate too far from prior case law, their ruling will be appealed – and likely overturned by an appellate court.” *Vidmar, Neil*: The Psychology of Trial Judging. Current Directions in Psychological Science. 2011/1. 58.

precedensjog gyakran vezet a bírói szubjektummal indokolható döntéshez, abból adódóan, hogy „a bírák számára a helyes bírói ítélet az a döntés, amelyet a többi bíró hozna ugyanabban az ügyben”.⁵⁴

VI.

A bírósági jogkörben okozott kár megtérítése – de lege ferenda

A társadalmi valóságban a törvényi szintű szabályozás nem realizálódik maradéktalanul, az igazságszolgáltatás felelőssége a relatív immunitás felé mutat. A bírói gyakorlat fejlődési irányának vizsgálata alapján a jogszabály által meghatározott premissák contra legem, szűkítő értelmezésével a bíróság jogalakító funkciója folytán új szabályokat hoz létre, bírói alkotta jogot, amely a közhatalmi státusú igazságszolgáltatási szervek korlátozott kárfelelősségét eredményezi, és gyakran eleve eldönti a kártérítés iránti per kimenetelét. Az igazságszolgáltatás szerveire vonatkozó felelősségi mérce determinálása a jogalkotói szupremáciája okán az állam feladata, viszont ezen jogalkotói dilemmák és jogpolitikai kérdések gyakorlati megválaszolása a bírói gyakorlatra lett áttéve. Az igazságszolgáltatási entitások károkozásai következtében érvényesített igények gyakorlatát vizsgálva megállapítható, hogy a judikatúra által kimunkált felelősséglepítő formulák tendenciózus alkalmazásával – a nemzetközi felfogással ellentétesen – a közjogi immunitás tünetei érvényesülnek, a közhatalmi státusú bíróságokat a relatív felelőtlenség irányába tolva.

10. A pártatlanság, és annak látszata

A szabályozás és a gyakorlat változásának szükségességét indokolja egyrészt, hogy jogállami követelmény nemcsak a pártatlanság, hanem annak látszata is, azaz „el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében”.⁵⁵ A tárgyilagos és elfogulatlan ügyintézés teoretikusan biztosítja a kárigényt elbíráló bíróság összeférhetlenségre vonatkozó szabályai, az elmozdíthatatlanság garanciális elemei, a bírói függetlenség és sérthetlenség elvei. A bírói függetlenséggel összeegyeztethetetlen a „münder becsületének védelme”. Ugyanakkor azzal, hogy a bíróság elleni kártérítési igény elbírálása bírósági hatáskörbe tartozik, elkerülhetetlenül sérül az elfogulat-

lanság, a pártatlanság látszata.⁵⁶ Nemritkán előfordul eset az, amikor a kártérítési kereset alperese a Kúria, és a felülvizsgálati kérelemről is a Kúria, tehát az alperes dönt, amely már alkotmányossági aggályokat is felvet.

A helyzet megoldásaként felvetődhet egyrészt az, hogy a bíróságok elleni kártérítési per elbírálása ne rendes bíróság, hanem külön bíróság hatáskörébe tartozzon. Viszont ilyen, az ítélkezésre alkalmas bíróságon kívüli szervezet Magyarországon nem létezik, és bár az Alaptörvény⁵⁷ lehetővé teszi külön bíróságok létesítését, azt azonban nem lehet megállapítani, hogy az alaptörvényi rendelkezésből kényszerűen következne az ügyek e csoportjának a rendes bíróságok hatásköréből való kivétele, akár az alapeljárásban, akár jogorvoslati szakban.⁵⁸ Másik megoldásként – miután az állam feladata az igazságszolgáltatás személyi, tárgyi feltételeinek biztosítása, és jogalkotási monopóliuma folytán az állam határozza meg a judikatúra által alkalmazandó jogot – célszerű lenne, hogy az állam legyen a kártérítés alanya, így a bíróság hatáskörébe tartozó ügyben a bíróság nem bírósággal szemben járna el. A régi Ptk. kodifikátorai nem tekintették jogi személynek az államot, így fel sem merült az, hogy a közhatalom kártérítési felelősségét a különleges státuszú államra telepítsék. Az 1991-es novella⁵⁹ mondta ki, hogy az állam a vagyoni viszonyok alanyaként mindenképpen jogi személy. A Ptk. rekodifikációja során felmerült, hogy az állam legyen a kártérítési perek szükségszerű alperese, azonban ezt a lehetőséget a jogalkotó végül – sajnálatos módon – elvetette.

11. Az ideális, azaz a jogállami követelményeknek megfelelő gyakorlat kialakítására alkalmas szabályozás

Az optimális cél a bírósági jogkörben okozott kár aspektusából egy adekvát felelősségi rendszer, valamint egy kiegyensúlyozott elvárhatósági mérce kialakítása. A jogállami elvárásoknak megfelelő ideális egyensúlyi állapot egyrészt elérhető lenne jogalkotás általi módosítással, miután egy kellően részletes, alátámasztott, a megállapíthatóság kritériumrendszerét rögzítő törvényi szabályozás átalakíthatná a bíróságra vonatkozó kárfelelősségi struktúrát egy, a jogállami követelményeket és a társadalmi elvárásokat jobban kielégítő rendszerré. A jogalkotó megoldása lehetne az, hogy a kártérítési felelősség alanya az állam legyen, illetve elméletben, az állam önkorlátozó lehetőségére figyelemmel az is, hogy a bíróságokkal szembeni kártérítési felelősség a társadalmi elvárásoknak megfelelően szigo-

54. dr. Bragyova András alkotmánybíró 40/2007. (VI. 20.) AB határozathoz fűzött különvéleménye.

55. 67/1995. (XII. 7.) AB határozat.

56. A Legfelsőbb Bíróság észrevételei az új Polgári Törvénykönyv tervezetéről, 74. «<http://docplayer.hu/2168408-A-legfelsobb-birosag-eszrevetelei-az-uj-polgari-torvenykonyv-tervezetere-i-altalános-megallapítások.html>» (2016. 04. 20.)

57. A 25. cikk (4) bekezdésében.

58. 339/B/1993. AB határozat.

59. 1991. évi XIV. törvény.

rúbban kerüljön szabályozásra. Előbbi megoldás az új Ptk. kodifikációja során is felvetődött, az utóbbi megvalósítása viszont kivitelezhetetlennek tűnik, miután a rekodifikáció során szóba sem került a felróhatóság megítélésének szigorítása, hanem éppen ellenkezőleg, javaslati szinten a súlyos jogsértés doktrína törvényi szintre való emelése merült fel lehetőségként.

12. A szabályozás és a gyakorlat átalakításának aktuális lehetőségei

Összegezve megállapítható, hogy bár indokolt lenne a bírósági jogkörben okozott kár megtérítése iránti kereset elbírálási gyakorlatának átgondolása, illetve átalakítása, erre vonatkozó törekvés – sem a jogalkotás, sem a jogalkalmazás tekintetében – nincs.

Ugyanakkor, a „klasszikus” bírósági kárfelelősségtől elkülönülő területen, a Pp. 2. § (3) bekezdésében⁶⁰ szabályozott, a jogviták *ésszerű időn belüli elbírálásához való jog* megsértése miatt a felet megillető sérelemdíj tekintetében Magyarországnak nemzetközi kötelezettsége áll fenn a szabályozás átalakítása tekintetében, az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) egy tavalyi döntése alapján. Az EJEB a 2015. július 16-án kelt és 2015. október 16-án jogerőre emelkedett pilot judgment-jében⁶¹ – azon túl, hogy konkrét ügyben egyhangúlag megállapította az ésszerű időn belüli elbírálásra vonatkozó követelmény megsértését, és kártérítést ítélt meg a kérelmezőnek – általánosságban is deklarálta, hogy Magyarország tekintetében már korábban is gyakran került megállapításra a 6. cikk megsértése az eljárások elhúzódása vonatkozásában, valamint, hogy a konkrét ügy hátterében, a Magyarországgal szemben megállapított jogsértések alapján egy visszatérő probléma van, az a Konvencióval ellentétes gyakorlat alapján áll fenn. Így az EJEB ítéletében előírta Magyarországnak, hogy legkésőbb az ítélet jogerőre emelkedésétől számított egy éven belül vezessen be egy olyan hatékony jogorvoslatot, amely az EJEB esetgyűjteményében lefektetett elvekkel összhangban képes kezelni a túlzottan hosszú eljárások kérdését.

Így a rendszerhibásnak tekintett, az elhúzódó polgári eljárásokra vonatkozó jogorvoslat tekintetében

Magyarországnak – amennyiben eleget kíván tenni a belső jog⁶² részévé vált Egyezményből fakadó kötelezettségeinek, és meg kíván felelni az EJEB előírásainak – 2016 októberéig át kell alakítania az eljárás elhúzódásából eredő kártérítési igényekre vonatkozó hatályos szabályozást. Ez lényegében a Pp. 114/A. §-ában rögzített eljárás elhúzódása miatti kifogás, valamint a – dogmatikailag helytelenül – a Pp. 2. § (3) bekezdésében rendezett, sérelemdíjra vonatkozó igényérvényesítés újragondolását jelenti.⁶³ Az EJEB előtti eljárás alperese szükségszerűen az állam, így az EJEB jól megalapozott esetjogának megfelelő szabályozás kialakítása érdekében a jogalkotónak célszerű lenne akként rendelkeznie, hogy az új jogorvoslati eljárás során is az eljárás elhúzódása miatt igény közvetlenül a Magyar Állammal szemben legyen érvényesíthető.

Az EJEB által előírtan létrehozandó új kártérítési szabályozás természetesen csak az elhúzódó eljárásokra vonatkozó rendelkezések újragondolására vonatkozóan keletkeztet kötelezettséget, és nem érinti a bírósági jogkörben okozott kár megtérítésének Ptk.-beli szabályozását, illetve gyakorlatát. Ennek ellenére az új szabályozás felvetheti a teljes bírósági kártérítési felelősség újragondolását arra tekintettel, hogy visszas helyzetet teremtené az, ha az elhúzó bírósági eljárások miatti ügyekben az állam, más kártérítési ügyekben viszont a bíróság lenne az igényérvényesítés kötelezettje.

Így az EJEB elvárásai alapján kötelezettség áll fenn az eljárás elhúzódása miatti felelősségi szabályok átalakítására, amely egyúttal lehetőséget jelent a „klasszikus” bírósági kártérítés tekintetében a szabályozás, és ezen keresztül az évtizedek óta egyetemes joggyakorlat újragondolására. Ugyanakkor, változatlan szabályozás mellett is – az igazságszolgáltatásba vetett bizalom növelése érdekében, egy komprehenzív szemléletváltást követően – a felróhatóság megítélésének átgondolása lenne célszerű annak érdekében, hogy az igazságszolgáltatás, ahogy a nevében is szerepel, a bizonyos esetekben fellelhető egyfajta elitista és ügyfél szempontból potenciálisan kirekesztő jellegű attitűd helyett egy modern, magas szakmai színvonalú, szolgáltatásorientált hozzáállást képviseljen.

60. Pp. 2. § (1) A bíróságnak az a feladata, hogy - összhangban az 1. §-ban foglaltakkal - a feleknek a jogviták elbírálásához, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez való jogát érvényesítse.

(3) Az (1) bekezdésben foglaltak teljesítésének elmulasztása esetén a fél - az alapvető jogait ért sérelemre hivatkozással - sérelemdíjra tarthat igényt, feltéve hogy a sérelem a jogorvoslati eljárásban nem orvosolható. Ha az (1) bekezdésben foglaltak teljesítésének elmulasztásából eredően a fél kárt is szenved és az a jogorvoslati eljárásban nem orvosolható, a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályai szerint követelheti a jogsértőtől kárának megtérítését. A sérelemdíj iránti igény, illetve a kárigény elbírálása során a bíróság soron kívül jár el. A sérelemdíj, illetve a kártérítés megítélését nem zárja ki, ha a bíróság nevében eljáró személynek az okozott jogsértés közvetlenül nem volt felróható.

61. EJEB Gazsó kontra Magyarország ügyben hozott ítélete (48322/12. sz. kérelem)

62. 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

63. Utóbbi rendelkezésnek az átalakítása, anyagi jogszabályba való áthelyezése hosszabb távon már csak azért is indokolt, mert a jelenlegi tervek szerint 2018-ban hatályba lépő új polgári perrendtartás a koncepciója alapján nem az eljárási kódexben, hanem más jogforrás keretei között kívánja szabályozni az ésszerű időn belüli eljárásához való jog megsértésére alapozott sérelemdíj és kártérítés iránti igényt. Ennek megfelelően az Igazságügyi Minisztérium által közzétett, a Polgári perrendtartásról szóló törvény tervezete (elérhető: <http://www.kormany.hu/hu/dok?page=2&source=5&type=402#!DocumentBrowse>) (2016. 04. 20)) sem tartalmazza a hatályos Pp. 2. §-ának rendelkezéseit.

SZEMLE

BARTHA ILDIKÓ

*egyetemi docens, Debreceni Egyetem;
tudományos munkatárs, MTA–DE
Közszolgáltatási Kutatócsoport
(Debrecen)*

**(Jog)állami bíróság?
A közigazgatási bíráskodás
magyarországi reformja
2016-ban***

Magyarországon a közigazgatási bíráskodás átalakulóban van és 2016-ban e folyamat újabb állomásához érkezünk. A vita nem előzmények nélküli: már a rendszerváltás idején napirendre került a közigazgatási (külön)bíráskodás kérdése. Önálló közigazgatási bíróság 1896 óta működik hazánkban,¹ 1949-ben viszont megszüntette a jogintézményt a népi demokráciában az állampolgári jogok biztosítékait sajátosan értelmező államszocialista rendszer.

A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata a jogállam alapvető követelménye,² a rendszerváltáskor így egyértelművé vált, hogy vissza kell állítani az államigazgatási határozatok teljes körű bírósági kontrollját.³ Az ekkor elfogadott törvény a rendes bírósági szervezetrendszeren belül oldotta meg a közigazgatási bíráskodás

bevezetését, és később, a bírósági szervezetrendszer 1997-es és 2011-es átalakításakor is elmaradt az önálló közigazgatási bíróságok megteremtése.⁴ A reformra végül 2013. január 1-jén került sor, amikor is a korábbi „munkaügyi bíróságok” helyett az ún. „közigazgatási és munkaügyi bíróságok” kezdtek meg működésüket. Ezzel párhuzamosan a közigazgatási perek alapját képező polgári perrendtartás⁵ újrakodifikálási folyamata is elindult, majd 2015-ben kormányhatározat⁶ rendelte el az önálló közigazgatási perrendtartás kidolgozásának megkezdését (az Államreform Bizottság eseti munkacsoportjaként létrehozott) Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság keretében.⁷ Ennek eredményeként a közigazgatási perek kikerülnének a polgári perrendtartásból, külön norma szabályozná azokat.

A közigazgatási eljárási szabályok felülvizsgálata tehát már több mint egy éve zajlik, viszont csak ez év nyarán váltak egyértelművé a közigazgatási bíráskodás szervezeti rendszerét jelentősen átalakító kormányzati tervek. A „csomag” (jelenleg) három elemből: a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényjavaslatból, az általános közigazgatási rendtartásról szóló javaslatból, valamint a közigazgatási bíráskodás átalakításához kapcsolódó, több jogszabályt érintő

„saláta-törvény” tervezetéből áll.⁸ Szakmai körökben, illetve a sajtóban legnagyobb visszhangot és kritikát érthető módon a szervezeti reformok váltottak ki. A megyei munkaügyi és közigazgatási bíróságok helyett 2018 januárjától a regionálisan szerveződő közigazgatási bíróságok látnák el első fokon a legtöbb közigazgatási határozat felülvizsgálatát, míg a kiemelt ügyekben és másodfokon főszabályként az újonnan létrehozandó, országos illetékességű Közigazgatási Felsőbíróság járna el. A közigazgatási bíróságok hatásköre kiterjedne a „politikailag kényes” választási, közbeszerzési, energiaügyi, médiával kapcsolatos ügyekre is. A reform előzetes becslések szerint 56 milliárd forint plusz költséget jelentene az állam számára és számos új bíró kinevezését tenné szükségessé (a közigazgatási bírák számát a jelenlegi 100-ról mintegy 180-ra kellene emelni).

E folyamatokat övező kérdések, illetve eltérő szakmai, akadémiai álláspontok megvitatása érdekében rendezett az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának Közjogi Albizottsága tudományos ülést 2016. szeptember 22-én. A februárban megalakult albizottság alapvető célja a közös gondolkodás; ennek szellemében pedig, hogy a különböző közjogi tudományterületek közötti kapcsolatok erősödjének és

* A szerző köszönettel tartozik a tanulmány elkészítésében nyújtott szakmai segítségért és tanácsokért Bencze Mátyásnak, Horváth M. Tamásnak, Kovács Ágnesnek és Szilágyi Dánielnek.

1. A modern közigazgatási bíráskodás kezdete viszont korábbra, a kiegyezést követő időszakra vezethető vissza. A közigazgatási bíráskodás magyarországi történetéről lásd bővebben: *Herbert Küpper: Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása*. MTA Law Working Papers. 2014. 59. 2–7.
2. Ennek egy korábbi felvetését lásd: *Vörös Imre: Ha én boxbergi paraszt lennék*. Élet és Irodalom. 1987. 31. évf. 47.
3. Lásd a 1990/32. (XII. 22.) AB határozatot és az Alkotmány kapcsolódó módosítását.
4. *Tordai Csaba: A közigazgatási bíráskodásról*. 2016. augusztus 31. atlatszo.hu
5. A Pp. XX. fejezete
6. A Kormány 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozata a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról
7. A kérdéssel a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja is foglalkozott, lásd az összefoglaló véleményt a közigazgatási perjogról (2014. El. II. F. 1/7).
8. Az egyes törvényeknek a közigazgatási bíráskodás megújításával összefüggő módosításáról szóló tervezet (törvényjavaslat formájában nem került az Országgyűlés elé). Bővebb elemzését lásd: *Széles Krisztina: Közigazgatási bíráskodás – így vagy úgy...?* 2016. szeptember 18. közjavak.hu, «<http://kozjavak.hu/hu/kozigazgatasi-biraskodas-igy-vagy-ugy>»

az egyes jogágak szokásos tudományos vizsgálati területein túlnyúló, és egyben azokat összekötő témákat vitassanak meg a szakma képviselői. Az átívelő témák jó példája a közigazgatási bírászkodás, amelynek tervezett reformja egyaránt felvet közigazgatási-szervezési, alkotmányossági, illetve (humán)erőforrás-gazdálkodási, szervezet-szociológiai kérdéseket.

1. Az átalakítás céljai és alapelvei

A szeptember 22-i, *A közigazgatási bírászkodás jogáról* címet viselő rendezvényen is elsősorban a szervezeti átalakításokat vizsgálták a jelenlévők, eltérő szempontokat előtérbe helyezve. A különböző nézőpontok képviselői sem vitatták, hogy a bírósági szervezetrendszeren belül szükséges lehet a közigazgatási ügyszak elkülönítése. Mind a közigazgatási jogviták jellege, mind pedig a speciális bírói szakértelem követelménye indokoltá teszi ezt. Kevésbé egyeznek viszont az álláspontok abban, hogy az átalakítás magasrendű céljai ténylegesen megvalósíthatók-e a tervezett megoldásokkal, illetve milyen viszonyban van a reform a független bírászkodás és a hatékonyság elveivel.⁹

A közigazgatási bírászkodás átalakításával kapcsolatos tervezetet a jogszabály előkészítéséért felelős miniszteri biztos, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán oktató *Rozsnyai Krisztina* mutatta be. A módosítás fő céljaként a közigazgatással szembeni hatékony bírósági jogvédelem biztosítását (azaz a közigazgatási szervek közigazgatási jog által szabályozott tevékenységével szembeni „hézagmentes” bírósági védelmet, a fegyveregyenlőség biztosítását és az időben is hatékony jogvédelmet), valamint a professzionalizációt határozta meg.

Rozsnyai szerint a jelenleg működő különbírósági rendszer –

vagyis a különálló közigazgatási- és munkaügyi bíróságok – csak félmegoldásként értékelhető, amelynek felemás szervezeti felépítését és a problematikus eljárásjogi megoldásait fel kell számolni. Problémát jelent többek között, hogy

- egy másik regionális (és magánjogias) ügyszakkal: a munkaügyi bíróságokkal együtt működik (a kollégium is közös), illetve
- a fellebbezések elbírálásának rendszere miatt a hatékony jogorvoslat sem garantált, mivel az részben a polgári bírók által történik, mintegy mellékes feladatként
- a jelenlegi rendszerben nem érvényesülnek az ügyszak sajátos igényei sem, ami különösen a kiválasztás és a képzés (vagyis a közigazgatási bírák továbbképzése)
- túl kevés a bírók száma is (nagyjából 100 bíró), ahhoz, hogy a bírósági szervezeti rendszer egészében az ügyszak sajátos érdekeit érvényesíteni tudja.

A fent vázolt problémák megoldására egy „szervezeti” és egy „eljárási” utat vázolt fel. Az első – amely mellett a vitatott tervezet is letette a voksát – a többi ügyszaktól történő teljes elkülönülést jelent a közigazgatási bírászkodás számára, mind szervezeti mind személyzeti szinten. A professzionális ítélkezés garanciája ebben az esetben a regionalizáció (a korábbi, megyei szint helyett: azaz a kevesebb központba szervezés); a másodfokú ítélkezés egy fórumra összpontosítása, illetve egyes kiemelt ügyeket egyetlen fórumhoz telepítése. Az „eljárási útként” fémjelzett koncepció hasonlóképpen a regionális átszervezést célozza, de a szervezeti és a személyzeti elkülönülés itt nem valósul meg. A magyar rendszer számára követen-

dő példaként hozta fel Rozsnyai az új európai demokráciákban működő közigazgatási bírászkodási rendszereket, hangsúlyozva, hogy – bár a megoldások eltérőek – szinte minden európai államban közös az elkülönített közigazgatási bírósági rendszer (azaz a fent vázolt „szervezeti” út).

Mindezek alapján a szervezeti és jogorvoslati rendszer átalakítását a tervezet a következőképpen képzelel el: első fokon főszabály szerint a regionális közigazgatási bíróságok ítélkeznenek, kiemelt ügyekben (piacszabályozás, gyülekezés, köztestületek, „egyéb” közjogi viták) a Közigazgatási Felsőbíróság, választási és népszavazási jogviták, valamint az önkormányzati rendeletalkotást érintő ügyekben pedig a Kúria. A regionális bíróságok döntését a Felsőbíróságnál lehet fellebbezéssel megtámadni, ennek másodfokú döntéseivel szemben pedig akkor kérhető a Kúriától felülvizsgálat, ha a Felsőbíróság ítélete ellentmond a korábbi ítélkezési gyakorlatnak. Ha a Felsőbíróság első fokon jár el, fellebbezéssel lehet a Kúriához fordulni, abban az esetben is, ha az ügy különösen nehéz megítélésű vagy olyan kérdést érint, amelyben nincs kialakult ítélkezési gyakorlat. Mint azt az ülésen felszólaló *Hajas Barnabás* is megerősítette, a jogorvoslatihoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében a cél a hatósági eljárások minél szélesebb körének az egyfokúvá tétele; főszabályként eltűnne a közigazgatáson belüli fellebbezés, mivel a gyakorlat azt mutatja, hogy a bírósági jogorvoslatok hatékonyabbak.

A személyi állományt illetően a tervezett átalakítás lehetővé tenné, hogy ne csak „rendes bíró” lehessen közigazgatási bíró, hanem bárki, aki a jogi szakvizsga után 5 év gyakorlatot szerez a közigazgatási jogi szakterületen. Még inkább

9. Az előadáson elhangzottak bemutatásához és elemzéséhez kiegészítő forrásként szolgált: *Erdélyi Péter*: A kormány pont azt csinálja az igazságszolgáltatással, amit autoriter rendszerekben szoktak. 2016. szeptember 22. 444.hu; *Gulyás Erika*: Bíróságok – Újabb kritika érte az átalakítást. 2016. szeptember 23. nepszava.hu. *Kálló Izabella*: Még mindig aggályosnak tartják a bírák a közigazgatási bírósági terveket. 2016. szeptember 13. inforadio.hu; *Tecvár Szilárd*: Új bíróságokra helyezné kényes ügyeit a kormány. Magyar Narancs. 2016. szeptember 15. 19–20. *Tordai i. m.*

vitatott pont a közigazgatási felső-bíróági bírói álláshelyekre vonatkozó passzus, amely szerint e státuszok felét olyan személyeknek kell betöltenie, akik a szakvizsga megszerzését követően legalább tíz évig közigazgatási jogi szakterületen (de nem közigazgatási bíróként!) dolgoztak.¹⁰ „A jó közigazgatási bíró egy olyan bíró, aki ítélni is tud, de a közigazgatási munkát is ismeri.” – nyilatkozta a miniszteri biztos egy korábbi interjúban,¹¹ hasonlóképpen érvelve a szeptember 22-i ülésen is. Vagyis a bíró akkor tud igazságos döntést hozni például egy építési engedély ügyében, ha az építési engedélyeztetés gyakorlatában is otthon van. A reform ezen elemét Rozsnyai külföldi mintákkal (Ausztria, Lengyelország, Portugália) is indokolta, ahol kifejezetten előírják, hogy hosszabb, legalább öt éves, közigazgatási joggal kapcsolatos területen szerzett gyakorlat szükséges a közigazgatási bírói kinevezéshez. További „nóvum”, hogy a tervezet megszüntetné a közigazgatási és a „rendes” bíróági ügyszakok közötti átjárás lehetőségét azzal, hogy közigazgatási bírónak csak a korábban legalább 5 évig közigazgatási bíróként vagy bíróági titkárként dolgozó jogászokat lehetne kinevezni (tehát polgári bírót például nem).

A tervezett átalakítás bemutatását további *vitaindító felvetések és hozzászólások* követték (Tordai Csaba alkotmányjogásztól, Fleck Zoltán jogszociológustól, Figula Ildikótól, a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elnökétől, Stipta István jogtörténésztől, Pribula László kollégiumvezető bírótól, valamint az akadémiai

szféra és a bírói kar más résztvevőitől). A továbbiakban az általuk megfogalmazott fő kérdések mentén vizsgáljuk a közigazgatási bíróági rendszer tervezett átalakításának fent vázolt indokait, azaz: 1) valóban hatékonyabbá teszi-e az ítélezési rendszert a regionalizáció; 2) jogorvoslati rendszere átalakításának milyen következményei lesznek; 3) valóban indokolt-e szakmailag a kiválasztási rendszer megváltoztatása? 4.) mennyiben megalapozott a külföldi modellekre történő hivatkozás; 5.) a tervezett átalakítások (és ezen belül is a kiválasztási rendszer) mennyiben vannak összhangban a bírói függetlenség alkotmányos elvével;

2. Regionális bíróságok

Vajon a „hatékony bírói jogvédelem” és „professzionalizáció” fent említett alapelveit figyelembe véve mennyiben tekinthetjük indokoltnak a jelenlegi rendszer átszervezését regionális szinten ítélező fórumokká?

Figula Ildikó, gyakorló közigazgatási bíróként szemlélve a kérdést úgy vélte, hogy a közigazgatási hatósági döntésekkel kapcsolatos bírói kontrollal szembeni elvárásoknak – kiszámíthatóság, következetesség, gyorsaság, szakmai felkészültség – a meglévő szervezeti struktúra is teljes mértékben eleget tesz, amit az Európai Bizottság 2016-ban közzétett igazságügyi eredménytáblája¹² is igazol. Éppen ezért érthetetlen a bírói kar részéről a radikális átalakítás terve és a bírák jelentős része kifejezetten agályosnak tartja azt.¹³ E véleményt többen megerősítették a bírói kar részéről az ülésen és az elmúlt

hetekben az átalakítással érintett bíróságok által közzétett nyilatkozatok is hasonló álláspontot fogalmaznak meg.¹⁴

Mérethatékonysági szempontokat figyelembe véve *Tordai Csaba* indokoltan tartja a regionalizációt és a közigazgatási bíróságok megyei szint felé telepítését, mivel a közigazgatási ügyek egy része olyan speciális szakértelmet igényel, amit nem lehet magas színvonalon biztosítani a jelenlegi néhány megyei közigazgatási bírói státusszal. Tordai szintén elismerte, hogy a közigazgatási és a munkaügyi tanácsok jelenlegi „kényszerházassága” nem jó megoldás; egyrészt a hangsúly a munkaügyi bíráskodás javára dől el (jellemzően több a munkaügyi tanács), másrészt a kettő összefonódik: vegyes tanácsok, illetve közigazgatási ügyeket is tárgyaló munkaügyi tanácsok vannak a jelenlegi rendszerben.

A regionalizáció tervezett formája ugyanakkor nem feltétlenül kínál megoldást a fent vázolt kihívásokra. Tordai szerint csak a bonyolultabb megítélésű ügyekben indokolt a regionális illetékeség; alacsonyabb pertárgyértékű adóügyekben, ingatlan-nyilvántartási vagy éppen szociális és gyámügyekben minden további nélkül megvalósítható a magas színvonalú ítélezés megyei illetékességgel is.

A teljes körű átszervezés egy további problémát is felvet. Azzal, hogy a megyei szintű közigazgatási és munkaügyi bíróságok közigazgatási ügyszakja regionálissá válik, a legtöbb érintett bírónak (figyelembe véve a távolságot és az utazási időt) választania kell: költözik vagy másik ügyszakra

10. A tervezet 28. § a Bjt. közigazgatási bírói kinevezéséről szóló rendelkezéseinek a módosításáról

11. „A jogállamiság nem egy olcsó dolog.” – Interjú Rozsnyai Krisztinával (I. rész), <http://arsboni.hu/a-jogallamisag-nem-egy-olcsodolog-interju-rozsnyai-krisztinaval-i-resz/>

12. The 2016 EU Justice Scoreboard of the European Commission, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf

13. A tervezett átalakításról a közigazgatási és munkaügyi bíróságok valamennyi bírója és a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának bírái is véleményt nyilvánítottak. A többségi álláspont egészében vagy jelentős részében elutasította a koncepciót.

14. Lásd többek között: <http://www.nyiregyhaza.hu/a-kozigazgatasi-es-munkaugyi-biraskodas-multja-jelene-es-jovoje08-09-2016-> és <http://kecskemetitorvenyszek.birosag.hu/sajtokozlemenye/20160915/kecskemeti-torvenyszek-sajtokozlemenye-kozigazgatasi-birosagi-rendszer>

vált.¹⁵ Ha ezt nem vállalja (inkább ügyszakot vált vagy járásbíróként ítélkezik tovább), akkor a közigazgatási bírói álláshelyet pedig új kinevezéssel kell betölteni. Tordai szerint mindez lehetőséget ad arra, hogy a vidéki közigazgatási bírói kar összetételét egyszerre, jelentős számban lehessen befolyásolni – ami viszont már elvezet ahhoz a (később bővebben kifejtendő) kérdéshez, hogy a tervezett átalakítás mennyiben hozható összhangba a bírói függetlenség elvével.

A regionalizáció így természetesen a jogkereső polgárookra is jelentős terheket ró: a bírósági felülvizsgálathoz immár nem elegendő a megyeszékhelyre utaznia az ügyfélnek, hanem adott esetben több száz kilométert kell megtenni ugyanehhez.¹⁶

A teljes körű regionális átalakítás helyett Tordai alternatív megoldásként javasolta a jelenlegi székhelyeken „kihelyezett” ítélkezési pont létesítését, amely úgy tudna megoldást adni a speciális szakértelem követelményére, hogy sem a bírói függetlenség, sem a jogkeresők érdeke nem szenvedne csorbát.¹⁷

3. Hatékony jogorvoslat és új külön-bíróságok

Az ülésen Tordai és más hozzászólók is megerősítették azokat a kritikákat, amelyek az utóbbi időben a jogorvoslati rendszer átalakításával és a Kúria szerepének csökkenésével kapcsolatban elhangzottak. Tordai „teljes őrségváltásnak” nevezte a fent felvázolt 1+2-es jogorvoslati rendszert, mivel a Kúria szerepe, a rendkívül szigorú felülvizsgálati szabályok-

nak köszönhetően, kiüresedik a közigazgatási ügyszakban, ezzel szemben potenciálisan minden ügy eljuthat a Felsőbírószágra. A mára közigazgatási ügyekben gyakorlatilag rendes jogorvoslattá vált felülvizsgálat köre gyakorlatilag kikopna a rendszerből, és – az Alaptörvény szerint egyébként az ítélkezési gyakorlat egységességéért felelős – Kúria valójában csak elvi jelentőségű kérdésekkel foglalkozna a továbbiakban, a jogegység biztosítását ténylegesen pedig a Felsőbírószág veheti át.

4. Kiválasztási rendszer

A közigazgatási bírák kinevezését érintő feltételek változása (a minőségi ítélkezésre törekvéssel összefüggésben) egy további kérdést is felvet: vajon valóban a közigazgatási jogi munkában szerzett tapasztalat lehet-e a garanciája a magas színvonalú közigazgatási bírósági gyakorlatnak.

Elvi szinten konszenzus van abban, hogy védhető a közigazgatási jogi gyakorlat megkövetelése, ami ráadásul a hivatásrendek közötti átjárhatóságot is növelné. A professzionalitásra hivatkozás létjogosultságát ugyanakkor árnyalja, hogy a tervezet általában beszél a közigazgatási jogi gyakorlatról, holott a központi közigazgatás és a hatósági jogalkalmazás, mint Tordai Csaba hangsúlyozta, közel sem ugyanaz. Az előbbi nem igazán készít fel a pozícióra: a közigazgatási bíráskodásban mit sem ér a kodifikátori tapasztalat vagy pláne a közigazgatási felsővezetői rutin, amelyek egyébként sok esetben politikai kötődésű pozíciók is.

Az egyszerre jelentős számban (a tervek szerint mintegy 80 új bíró) érkező külsősök a bírói munkatapasztalat hiánya miatt zavarokat is okozhatnak a szervezet működésében, nem beszélve a politikai befolyásolásról (erről bővebben is szönlünk a bírói függetlenség kapcsán).

Vitatható mindemellett, hogy az előzetes specializáció mennyiben jelent előnyt a bírói kinevezéskor.¹⁸ Ennek kapcsán az ülésen az is elhangzott, hogy ha valaki a közigazgatásból kerül a bíróságra, akkor a saját szakterületén két évig nem ítélkezhet. Ez a szabály pedig éppen a szaktudáshoz fűzött eredeti cél érvényesülését rontja – belátható, hogy a professzionalitás elvét nem feltétlenül az szolgálja, ha a korábbi építésügyi szakember a GVH jogvitáinak elbírálásával kezdi közigazgatási bírói karrierjét.

A közigazgatási bírói életpálya további fő dilemmája, hogy a közigazgatás területén megfelelő szakismeretekkel, gyakorlatlall rendelkező személy el tudja-e az ítélkezési tevékenységet is megfelelő színvonalon látni. Azaz, tette fel a kérdést Pribula László, a közigazgatási bíró először „közigazgatási” és másodszor „bíró” vagy fordítva? A bírói karnak az ülésen résztvevő képviselői jellemzően az utóbbi opció mellett foglaltak állást; a szakágazati gyakorlat ismerete nem teszi egyben arra is alkalmas-sá a szakembert, hogy a jogvitát és a jogszabályokat megfelelően értelmezni tudja és igazságos döntéseket hozzon. A vitán felszólaló Kovács András például megjegyezte, hogy a rendszer jelenleg sem teljesen zárt, vagyis nincsen akadály annak, hogy „kívülről” érkező

15. Egy zalaegerszegi bírónak például Győrbe, egy balassagyarmatinak Miskolcra, egy szolnokinak Debrecenbe kellene költöznie.

16. Tordai i. m.

17. Oly módon például, hogy az elsőfokon a járási hivatal, a jegyző vagy a képviselőtestület hatáskörébe tartozó közigazgatási ügyekben, továbbá a tízmillió forint alatti pertárgyértékű adóügyekben a megyeszékhelyen működő közigazgatási bírák járnak el, míg az első fokon kormányhivatali hatáskörbe tartozó ügyekben az ítélőtáblák székhelyén működő közigazgatási bíróság lehetne illetékes.

18. Az uralkodó jogtudományi álláspont sem az előzetes közigazgatási gyakorlatot tekinti a szakszerű ítélkezés alapvető garanciájának, hanem azt, hogy a közigazgatási bíráskodást olyan bírák lássák el, akik csak közigazgatási perekben ítélkeznek. [Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási bíráskodás megteremtésének sarokkövei, in: Varga Zs. András–Fröhlich Johanna (szerk.): Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője, PPKE JÁK-KIM, Budapest 2011, 87–94; Szenté Zoltán: Ungarn, § 85, in: Armin von Bogdandy–Sabino Cassese–Peter Huber (szerk.): Handbuch Ius Publicum Europaeum Bd. V: Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge, Heidelberg: C.F. Müller, 2014, 854. o.; Kuppert i. m. 16.]

(vagyis jogi szakvizsgával és több éves közigazgatási, pl. adóhatósági, földhivatali jogi gyakorlattal rendelkező) szakember kezdje meg bírónak a pályafutását – a gyakorlatban számos példa is van erre. Fontos különbség viszont a tervezett reformhoz képest, hogy ezek a szakemberek végigmennek a bírói életpálya ranglétráján, a bírói szervezetrendszer sajátosságaiba mintegy „beleszocializálódnak”. A kiválasztási szisztéma átalakítása az érintett közigazgatási szakemberek esetében pont e folyamatot szakítaná ki a rendszerből.

Az sem előnye a tervezett módosításnak Pribula szerint, hogy a közigazgatási bírakra eltérően alkalmazandó kiválasztási eljárással megtöri a bírói kar egységét, adott esetben feszültséget okozva a szervezeten belül (míg például a polgári ügyszakas titkár egy évet elegendő vár, a közigazgatási bíróságra felvett titkár esetében ugyanez az időszak öt év lesz). Mindemellett a módosítás elzárhatja a közigazgatási bírói pálya elől a jogász szakma jelentős részét (köztük pont azokat, akik a bírói szemléletmódot, lényeglátást, döntéshozatal készségét elsajátította, adott esetben tapasztalatot szerzett a határterületeken) – így például a ma működő közigazgatási bírák nagy része sem válhatna közigazgatási bíróvá.

5. Modellek(?) követése

Az ülésen többen felvetették, hogy a közigazgatási bíráskodás átszervezése során mennyiben lehet megalapozott törekvés a Rozsnyai Krisztina által felvázolt külföldi modellek követése. *Stipta István* a történeti modellek összefüggéseit vizsgálva arra a következtetésre

jutott, hogy Európa egyik országában sem alakult ki olyan megoldás, amely modellszerűen más országban érvényesült volna. A nemzetekhez kötött klasszifikáció tehát nem tükrözi megfelelően a történetileg kialakult jogvédelmi rendszerek tényleges tartalmát – éppen ezért például egy „francia modell” egészen máshogy értelmezendő Magyarországon, mint Franciaországban.¹⁹ Ebből az alapvetésből kiindulva Pribula László is feltette a kérdést, hogy – a hatékony jogvédelem és a professzionizáció elveinek megvalósítása érdekében – valóban szükséges-e a jelenlegi (ténylegesen!) működő rendszer más európai minták szerinti átalakítása.

6. A bírói függetlenség és a közigazgatási bíráskodás

Tekintettel a közigazgatási ügyszakba tartozó ügyek fajsúlyára és társadalmi hatására, a közigazgatási bíráskodás hatalmi szempontból (pl. közpénzek felhasználása, közszereplők pozíciója) igen fontos és különleges szereppel bír. Ha a jogállami garanciák nem megfelelően működnek, a végrehajtó hatalom számtalan módon tud ellehetleníteni vagy behódolásra kényszeríteni a jogalanyokat, autonóm gazdasági szereplőket (gondoljunk csak az adóhiány megállapításának vagy a közbeszerzésből való kizárásnak jogszerűtlen módjaira). A megfélemlített vagy a politikai akaratot elvtelenül kiszolgáló közigazgatással szemben igazi védelmet csak a jogilag és szociológiailag is független bíráskodás nyújthat.²⁰

Fleck Zoltán előadása a szakmai és politikai érvek viszonyát vizsgálta meg a közigazgatási bírásko-

dás tervezett átalakítása kapcsán. Elismerte, hogy szakmailag indokolt lehet a közigazgatási (külön) bíróságok felállítása, hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a különbíróságok csak (valódi) jogállamban működnek hatékonyan, ott képesek a szakmai, minőségi fejlődést elősegíteni. Autoriter rendszerekben – és a mostani magyar helyzethez hasonló átmeneti időszakokban – viszont a különbíróság nem tudja betölteni a független bíróság szerepét egy, hiszen a rendszer eleve nem érdekelt a bíróságok függetlenségében. Épp ellenkezőleg: minél inkább szembemegy a jogállami elvekkel a kormányzat, annál erősebb az igény a bíróságok függetlenségének megszüntetésére, illetve ennek megnyilvánulásaként a különbíróságok létrehozására.

Egy bíróság ténylegesen akkor tekinthető függetlennek, ha a hatalmi kérdésekben hozott döntés nem tükrözi a hatalom érdekét.²¹ Fleck három utat vázolt fel, amelyen keresztül a hatalom képes befolyásolni a bírakat. Egyrészt a bírói passzivitást szorgalmazó intézmények útján (*I.*); ilyen tipikusan az értelmezést korlátozó szabályozás,²² különösen az érdemi súlyú ügyekben. Másrészt a bírósági rendszer fragmentációja (*II.*); harmadrészt pedig a személyzeti politika (*III.*) eszköze.

A közigazgatási bíráskodás tervezett átalakítása potenciálisan e két utóbbi opciónak nyithat teret.

Fleck szerint a bírósági rendszer integrációjának megtörése (*II.*) azt eredményezi, hogy a hatalom számára kiemelt jelentőségű ügyekben dönt a különbíróság, így a „normál” igazságszolgáltatás megőrizheti a függetlenségét, hiszen a fajsúlyos ügyek tulajdonképpen

19. A történeti modellek vizsgálatát és ezen álláspont kifejtését lásd bővebben: *Stipta István*: A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. Jogtörténeti Szemle. 2015. 3. 40–47.

20. *Tordai i. m.*

21. *Theodore L. Becker*: Comparative Judicial Politics: The Political Functioning of Courts. Chicago, 1970.

22. Erre hozhatjuk példaként az 1794-es porosz általános Törvénykönyv (Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten, 01. 06. 1794) 46. §-át: "Bey Entscheidungen streitiger Rechtsfälle darf der Richter den Gesetzen keinen andern Sinn beylegen, als welcher aus den Worten, und dem Zusammenhange derselben, in Beziehung auf den streitigen Gegenstand, oder aus dem nächsten unzweifelhaften Grunde des Gesetzes, deutlich erhellet." Egyes jogtudományi álláspontok szerint Magyarország Alaptörvényének 28. cikke esetében sem zárható ki, hogy rendelkezik ilyen hatással.

nem kerülnek eléjük. E megoldás pedig többféleképpen is alkalmas a hatalmi érdekek kiszolgálására, így különösen:

- igazolja, hogy (formálisan) van független bírászkodás és ezzel erősíti a fennálló hatalom legitimitását
- a különbíráskodások közvetlenül a hatalom eszközeként szolgálnak (a politikai ellenfelekkel szemben is)
- a kellemetlen, „kényes” döntéseket át lehet tolni a (látszatra) független bíróságokra

A fenti elméleti keretből kiindulva különösen izgalmassá válik a kérdés, hogy a tervezett átalakítással pontosan mely ügyek kerülnek át a közigazgatási bíróságok hatáskörébe – ezek köre jelenleg sem teljesen egyértelmű. Annyit mindenesetre megtudtunk az ülésen, hogy a közérdekű adatok igénylésével összefüggő keresetek a korábbi kormányzati elképzelésekkel szemben a rendes bíróságok hatáskörében maradnának a tervezet szerint. További aggodalomra ad okot, hogy – bár a különbíráskodások létrehozását előíró törvény elfogadásához az Alaptörvény értelmében az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, a bíróságok hatáskörébe tartozó, ténylegesen ellátandó ügyek köre ezt követően „feles” törvényekkel már bármikor módosítható.

A független bírászkodás elvének érvényesülése a kiválasztási rendszerrel (III.) összefüggésben is kérdéses lehet. A bírói függetlenség alkotmányos alapelvét Magyarországon alaptörvény,²³ valamint a bíróságok szervezetéről és a bírák jogállásának szabályairól szóló törvények rögzítik. *Pribula* szerint

ezen elvek betartása mellett – azaz a pártatlanság követelményének megfelelő bírókat neveznek ki, illetve biztosított az ítélkezési függetlenség és a szigorú szabályok szerinti elmozdíthatatlanság – az előzetes közigazgatási tapasztalat követelménye reálisan nem kerülhet ellentétbe a független és pártatlan bírászkodás követelményével.

Tordai ugyanakkor úgy véli, hogy a jogi garancia csupán a minimumfeltétele a bírói függetlenségnek. Az elmúlt 25 évben nagy nehezen kialakult erős függetlenségi tudat²⁴ a bírói szervezet legfontosabb, normaszövegeknél és jogi garanciáknál maradandóbb értéke, a nemzetközi közösség is leginkább ezen a téren tudott hatékony segítséget nyújtani a jogállami értékek védelmezésében.²⁵ Minden olyan kísérlet tehát, ami ezt hatását tekintve rombolja, elfogadhatatlan a jogállam szempontjából.²⁶ Önmagában nem feltétlenül elvetendő gondolat, hogy a közigazgatási ügyszakban nagyobb arányban kapjanak bírói kinevezést a tényleges közigazgatási hatósági gyakorlattal rendelkező jogászok, ugyanakkor az a tény, hogy a tervezet jelentős mennyiségű új kinevezésre ad lehetőséget²⁷ kampányszerű, politikai kinevezések veszélyét hordozza magában. *Tordai* a volt Szovjetunió közép-ázsiai utódállamaival állította párhuzamba a tervezett rendszert, ahol szintén törvény garantálja a bírói függetlenséget, valójában viszont mégis a törzsi korrupció uralja az igazságszolgáltatást. További alkotmányos aggályokat vet fel szerinte a Felsőbíráskodás elnökének kiválasztási eljárása is (elsősorban a folyamat átláthatósága, illetve az AB elnök szerepe szempontjából).

7. Nyitott kérdések

Amint láthattuk, az ülésen tárgyalt több résztéma (regionális átszervezés, jogorvoslati fórumok, kiválasztási rendszer átalakítása, külföldi modellkövetés) kapcsán is felvetettek a résztvevők egy közös kérdést: azaz, *miért is kell ilyen radikális lépésekkel, egészében átalakítani a rendszert*, amikor különálló közigazgatási bírászkodás 2013-ban már létrejött Magyarországon és alapvetően jól működik. E megállapítást a tervezett átalakítást megelőzően és attól függetlenül kifejtett jogtudományi álláspontok is igazolják.²⁸ A rendezvényen jelenlévő előadók és felszólalók többsége egyetértett abban, hogy egyes területeken valóban szükségesek lehetnek reformok a minőség és a hatékonyság növelése érdekében (például a bonyolultabb ügycsoportok magasabb szintre helyezése), de mindezek a jelenlegi szervezeti keretek és jogállási szabályok mellett is kivitelezhetők volnának.

Úgy tűnik tehát, hogy a kormányzati elképzeléseket támogató szakmai indokok nem állnak szilárd talajon – holott az átszervezéshez, mint *Tordai* felvetette, azért is erős érvek kellenének, mert nem olyan régóta – nem egészen négy éve – működik a jelenlegi szervezeti rendszer, így a stabilitás alapvető értékét is megingathatja a tervezett átalakítás. Nehezen érthető tehát, hogy miért éppen most van szükség erre a lépésre. Komoly aggályok fogalmazódtak meg – mind az akadémiai szféra, mind pedig a bírói kar részéről jelenlévők körében – arra vonatkozóan is, hogy az átszervezés megvalósítása egyértelműen veszélyeztetheti a bírói függetlenség alkotmányos értékét.

23. Magyarország Alaptörvénye, 26. cikk; 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, 3. §; 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 1. §.

24. Lásd például a Kúria Kvk.III.2/2016/37.223. számú határozatát a Nemzeti Választási Bizottság 2016/15. számú határozata (2016. február 29.) ellen benyújtott bírósági felülvizsgálat iránti kérelemről.

25. Lásd az Európai Unió Bíróságának C12/286. sz., *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben 2012. november 6-án hozott ítéletét.

26. Lásd még az érv kifejtését: *Tordai* i. m.

27. A tervezet fent idézett 29. §-a.

28. Lásd például: *Bencze Máttyás*: A bírósági rendszer átalakításának értékelése. MTA Law Working Papers. 2014. 41. 1–9.

A szeptember 22-én megrendezett ülés egyértelműen pozitív eredménye, hogy valódi, érdemi vita alakult ki a jogtudomány és a szakma képviselői között a közigazgatási bíráskodás jogáról. A téma relevanciája és összetettsége pedig mindenképpen indokolja a vita folytatását, mind az ülés fő témái, mind pedig a tervezett átalakításhoz szorosan kapcsolódó, de itt fókuszpontba nem került kérdések²⁹ kapcsán. *Horváth M. Tamás*, az MTA ÁJB Közjogi Albizottságának elnöke (és jelen ülés levezető elnöke) a rendezvényt zárva konkrét javaslatokat is tett ennek különböző fórumaira.³⁰

A folytatásra irányuló javaslatot különösen aktuálissá és indokoltá teszi, hogy éppen az ülést követő napon, szeptember 23-án nyújtotta be a kormány a közigazgatási

perrendtartásról (Kp.),³¹ valamint az általános közigazgatási rendtartásról³² szóló törvényjavaslatát. A Kp. javaslat több ponton módosított a vitatott részekben; különösen fontos ezek közül, hogy „közigazgatási felsőbíróság” helyett immár „közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróságot” említ. A fent vázolt alkotmányos aggályokat illetően az is némi reménykedésre ad okot, hogy a több jogszabályt érintő „saláta-törvény” tervezete egyelőre nem jelent meg törvényjavaslat formájában.

A két új törvényjavaslat megjelenése ugyanakkor több kérdést is nyitva hagy a közigazgatási bíráskodás jövőjét érintő kormányzati elképzeléseket illetően. Így például homályban marad a „közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság” tényleges jelentése is: va-

jon egy már meglévő bírói fórum (Kúria) látja majd el a legfelsőbb szint feladatait, vagy létre kívánják hozni az említett fórumot, de várnak a részletek kidolgozásával? Szintén nem egyértelmű, hogy a közigazgatási bírák kinevezésének szabályait mennyiben érinti a salátatörvény lemaradása a javaslat-csomagból: vajon továbbra is az-e a kormányzati elképzelés, hogy a másodfokon közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság „bíróinak” felét közigazgatási jogi gyakorlattal rendelkező szakemberek közül kell kiválasztani vagy maradnak a jelenlegi szabályok. E kérdéseket jelenleg is élénk érdeklődés követi, így a közigazgatási bíráskodás jogáról szó tudományos ülésén elkezdődött tartalmas diskurzus folytatását remélhetjük a közeljövőben.

29. Ilyen lehet például a közigazgatási bíróságok és közigazgatási felsőbíróságok/Kúria hatáskörébe tartozó ügykörök pontos elosztásának elvei, illetve az ehhez kapcsolódó hatékonysági kritériumok és speciális eljárási szabályok az egyes szakterületek sajátosságainak fényében.

30. Lásd többek között MTA ÁJB Közjogi Albizottság „KözJogPlatform” elektronikus fórumát: «<http://kozjavak.hu/hu/kojzplatform>»

31. T/12234 sz. törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról.

32. T/12233 sz. törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról.

HITEL

MAI MAGYAR NYELVEN



„A Hítel 1830-ban jelent meg, meglehetősen nehezen olvasható nyelvezettel. Ezért korunkban sok érdeklődő rövid idő alatt lemond a Hítel elolvasásáról. 2014-ben gróf Széchenyi István szellemi hagyatéka hungarikummá vált, de micsoda hungarikum az, amit az „olvashatatlansága” miatt nem lehet – mint kötelező olvasmányt – a gyermekeink kezébe adni? A Hítel tartalma szerint a reformkori szemlélet programadó műve, a társadalmi változás technológiájának megvalósíthatósági tanulmánya. A Tisztelt Olvasó tapasztalni fogja, hogy ez a mű a ma emberének is szól.

Ami nehéz, de fontos, azzal kapcsolatban feladatunk van! Ennek jegyében írtuk át mai magyar nyelvre gróf Széchenyi István fő művét. Célunk, hogy a következő nemzedékek számára megkönnyítsük a Hítel megértését, és így lerövidítsük Széchenyi gondolatainak kamatozódását. Azok számára készült tehát ez a kötet, akik könnyebb erővel akarják megismerni Széchenyi világát.”

Ára: 4 000 Ft + postaköltség

Postacím: Logod Bt., 1525 Budapest, Pf. 56.,

Telefonszám: 06/1/214-2453, logod@logod.hu

További információ: www.szechenyiforum.hu

JOGIRODALOM-JOGÉLET

MEZEI PÉTER

egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem (Szeged),
címzetes egyetemi docens (dosentti),
University of Turku (Finnország)¹

Papp László „A szabadalmi jogvédelem történeti perspektívái” című könyvéről²

Szerencsés helyzetben érezheti magát a szellemi tulajdonvédelem történeti fejlődése iránt nyitott recenzens, mikor elolvassa Papp Lászlónak a szabadalmi jog(gyakorlat) történeti fejlődésével kapcsolatos monográfiáját, mely a szerző 2015-ös sikeresen megvédett disszertációjának kiadásra szerkesztett változata. Bár a szerzői jog számos doktori disszertáció központi kérdését adta az elmúlt tíz évben,³ az iparjogvédelem azonban, azon belül is a szabadalmi jog, jelentősen alulreprezentáltak tű-

nik az elmúlt időszak fokozatszerzési eljárásai tekintetében.⁴ Másik szellemi tulajdonvédelmi és egyben jogtörténeti, lezárt doktori kutatásról nincs is tudomásom.⁵ Épp ezért párját ritkító jelentőségű Papp László *A szabadalmi jogvédelem történeti perspektívái* című könyve.

1. Papp László könyvének ismertetése esetén elsőként a kötet címválasztásáról szükséges szót ejteni. A szerző doktori disszertációja eredendően *A magyar szabadalmi jog fejlődése a Szabadalmi Bíróság ítélkezési gyakorlatának függvényében* címet viselte. Üdvöztető, amikor egy monográfia lényegre törő címet visel, ám a jelen esetben a váltás kevésbé tűnik szerencsésnek. Egyrészt a kötet elsősorban a Szabadalmi Bíróság fejlődésével, és annak egy jól elhatárolható korszakban kidolgozott esetjogával foglalkozik. Az erre történő utalás elhagyása nem szükségképpen indokolt. A „perspektívák” említése

sem tökéletes, hiszen végső soron a monográfia nem igazán a jövőbe tekint, hanem a múlt egy kardinális, ám szinte feledésbe merült szegletét összegzi igényesen.

Eltekintve a címmel kapcsolatos aggályoktól, a kötetről szinte csak jót lehet mondani. Témaválasztása időszerű és egyben rendkívül fontos. A szellemi tulajdonjoggal kapcsolatos különbözések szerepe és jelentősége napjainkban vissza-visszatérő eleme a szellemi tulajdonvédelmi diskurzusnak.⁶ Az International Chamber of Commerce rendkívül friss, 2016-os jelentése például hangsúlyozottan amellel érvelt, hogy a szellemi tulajdonvédelemmel foglalkozó különbözések a számottevő esetjoggal rendelkező országokban határozottan a jogterület helyes fejlődését biztosíthatja.⁷ Hasonlóképp fontos mindez az Egységes Szabadalmi Bíróság megszületésének hajnalán.⁸ Erre is tekintettel üdvözlendő, hogy a szerző egy olyan

1. E-mail: mezei@juris.u-szeged.hu.

2. Papp László: *A szabadalmi jogvédelem történeti perspektívái* Gondolat Kiadó, Budapest, 2015, 283. p.

3. Lásd (zárójelben a védés helye és éve): Kiss Tibor: Szankciórendszer a magyar szerzői jogban (Miskolc, 2009); Mezei Péter: A digitális technológia kihívásai a szerzői művek szabad felhasználására (Szeged, 2009); Gyenge Anikó: Szerzői jogi korlátozások és a szerzői jog emberi jogi háttere (Budapest, 2010); Bodó Balázs: Szükség törvényt bont - a kalózkodás szerepe a kulturális termelés és csere folyamataiban a könyvnyomtatástól a fájlcserélő hálózatokig (Budapest, 2011); Kóhidi Ákos: A polgári jogi felelősség digitális határai Európában. A P2P rendszerekben megvalósuló szerzői jogi jogsértések felelősség-tani vonatkozásai (Győr, 2012); Ott István: A szerzői jogok hazai büntetőjogi védelme a fájlcserélő rendszerek körében (Budapest, 2013); Hajdú Dóra: A törvény által előírt közös jogkezelés a magyar és francia szerzői jogban (Szeged/Párizs, 2016). A fentiek közül máig monográfia formájában a következők jelentek meg: Mezei Péter: Digitális sampling és fájlcseré. Összehasonlító Jogi Intézet, Szeged, 2010; Gyenge Anikó: Szerzői jogi korlátozások és a szerzői jog emberi jogi háttere. HVG Orac, Budapest, 2010; Bodó Balázs: A szerzői jog kalózzai - A kalózkodás szerepe a kulturális termelés és csere folyamataiban a könyvnyomtatástól a fájlcserélő hálózatokig. Typotex, Budapest, 2011.

4. A jelen recenzió tárgyát képező művön kívül lásd: Molnár István: Szabadalmi anyagi jogi problémák és megoldási elképzelések közfinanszírozású kutatóhelyeken (Szeged, 2012); Szalai Péter: A megkülönböztető képesség jelentése a védjegyjogban (Győr, 2015).

5. Örömteli ugyanakkor, hogy a jogtörténet terén komoly hagyományokkal bíró szegedi jogi iskolában egy további, szerzői jogtörténeti kutatás jelenleg is folyamatban van Legeza Dénes tollából. Ez utóbbi kutatás lezárása, és esetleg egy védjegy-történeti kutatás indítása esetén bátran kijelenthető volna, hogy körvonalazódik a magyar szellemi tulajdonvédelem történetének törzsanyaga.

6. E vonatkozásban lásd például: International Bar Association Intellectual Property and Entertainment Law Committee: International Survey of Specialised Intellectual Property Courts and Tribunals. London, 2007; Rohazar Wati Zuallobley et al.: Study on Specialized Intellectual Property Courts. International Intellectual Property Institute - United States Patent and Trademark Office, 2012.

7. „SIPJs [specialized IP jurisdictions] present an advantage in the current economic and legal environment worldwide in jurisdictions where there is a sufficient body of IP litigation and can, in many circumstances, enhance the efficiency of IP enforcement. (...) ICC recommends that countries should consider establishing and adopting some form of SIPJs, or improving existing SIPJs, according to their respective economic and legal situations, and hopes that the present study will assist in this reflection. Lásd: International Chamber of Commerce: Adjudicating Intellectual Property Disputes - An ICC report on specialised IP jurisdictions worldwide. 2016 <<http://www.iccwbo.org/Advocacy-Codes-and-Rules/Document-centre/2016/Adjudicating-Intellectual-Property-Disputes-an-ICC-report-on-specialised-IP-jurisdictions/>>

8. Vö.: Megállapodás az egységes szabadalmi bíróság létrehozásáról (2013/C 175/01). A témakör iránt érdeklődő olvasóknak Jókúti András SZT-NH főosztályvezető évek óta tartó, szakmai rendezvényeken kifejtett „kommentárját” érdemes követniük a folytonos fejlődés részleteiről.

témakör magyar történeti háttérére fókuszál, amelynek jelenkori kihívásaival az elmúlt néhány év mellett a közeljövőben is számos esetben fogunk még hallani.

2. Az alapvetően öt nagy fejezetre tagolt *könyv központjában a hajdanvolt Szabadalmi Bíróság áll*, illetve ehhez kötődően a magyar szabadalmi jog dogmatikai fejlődése. Kiváló, részletes, példákkal fűszerezett fejezeteket olvashatunk a szabadalmi hatóságok rendszeréről a XIX-XX. század fordulójának időszakából, a szabadalmi jogi fogalmaknak a Szabadalmi Bíróság esetjoga által történő fejlesztéséről, illetve a Szabadalmi Bíróság előtt folytatott/folytatható eljárások típusairól, valamint az ezekkel kapcsolatos tapasztalatokról. E fejezetek (3-5.) alaposak, részletesen kimunkáltak. Alapvetően jól tagoltak, kiemelkedő fontosságú kérdésekre keresik a választ. Így alfejezeteken átívelő témaként jelenik meg a különbírói jelleg a 3. fejezetben. A 4. fejezet kardinális dogmatikai tételek történeti hátterét adja: mi a találmány, az újdonság, az ipari értékesíthetőség jelentése és pontos tartalma, illetve milyen előírások vonatkoztathatók az alkalmazotti találmányra.⁹

Az 5. fejezet hasonlóan szép ívet mutat. Elsőként általában véve a különböző *eljárás rendszerekkel*, majd a *szabadalmak engedélyezése körül felmerülő eljárással* ismerkedhetünk meg. Utóbbiban külön alfejezetbe került a szabadalmi bejelentés, az igénypontok, a bejelentés közzététele és a felszólalás, az előkészítő eljárás, a rosszhiszemű felszólalások, az érdemi tárgyalás és az igénypontok módosítása. Mindezeket a lajstromozott szabadalmakkal kapcsolatos eljárások ismertetése (ugyancsak külön al-

fejezetben a megsemmisítés iránti, megállapítási, illetve megvonási és használati kényszerengedélyek iránti perek); valamint a jogorvoslati eljárások bemutatása követte.

3. A *monográfia struktúráját* ezzel együtt nem tartom tökéletesnek. Egyrészt a fentiekben említett 3-5. fejezetek 34, 84 és 77 oldalakat tesznek ki, ami összességében a 235 nyomtatott oldalra rúgó érdemi elemzés több mint nyolcvan százalékát jelentik. Ezzel önmagában semmi probléma sincs, hiszen a monográfia központi elemét a Szabadalmi Bíróság gyakorlatának az elemzése adja. Hiba legfeljebb abban lehet, hogy a mindezeket megelőző, felvezető 1. fejezet 33, 2. fejezet pedig 4 oldalra rúg. Más szóval a Párizsi Unió Egyezményt áttekintő utóbbi fejezet önálló egységbe foglalása nem tűnik szerencsés megoldásnak. Csekély időráfordítással a Párizsi Unió Egyezmény tárgyalása beilleszthető lett volna „A szellemi alkotások általános fejlődéstörténete” című 1. fejezetbe, 3. alfejezet gyanánt. Így ráadásul az általános történeti felvezetés/alapozás egyetlen nagy fejezetben, a kötetnek megközelítőleg épp a hatodát tette volna ki, és kiváló ívet kapott volna: egyetemes fejlődéstörténet; a magyar szabadalmi jog fejlődési a XIX. század végéig; Párizsi Unió Egyezmény.

Másrészt úgy gondolom, hogy szintén szerencsésebben vette volna ki magát az a szerkesztési logika, ahol a jelenlegi 4. fejezet vált volna az első érdemi fejezetté (megismertette az olvasót a szabadalmi jog alapfogalmaival és azok történeti hátterével). Ennek folyományaként ez a fejezet a mostani 3. fejezettel cserélt volna helyet. Utóbbi a szabadalmi hatóságok szervezetéről értekezik, melyet vi-

szont közvetlenül követhetett volna a hatósági eljárásokat ismertető – jelenlegi – 5. fejezet. E sorrend talán szerencsésebben szolgálhatta volna az egymásra történő építkezés logikáját.

4. Ugyancsak a kötet erősségei között említhető, hogy nem egyszerű történeti feldolgozást adja a választott témakörnek, hanem a lehetőségekhez mérten *jogösszehasonlítást is* végez más országok tapasztalatai mentén. Ezzel összefüggésben kiválóan alkalmazza a szabadalmi jog külföldi terminológiáját, valamint széles körben támaszkodik idegen nyelvű anyagokra is. Ehhez hasonlóan – persze egy jogtörténeti elemzéstől ez másként nem is volna elfogadható – a lehető legszélesebb körben ismerteti a levéltári forrásokat. Mindezeket egybe vetve a kötet irodalomjegyzéke impozáns. Főleg úgy, hogy bár egy viszonylag jól lehatárolható korszakot vizsgál a monográfia, korabeli és más időszakban született forrásokat is felhasznál annak érdekében, hogy a szabadalmi bírói gyakorlat fejlődését időben és térben is kontextusba helyezze. Ugyancsak a szerző érdeme, hogy egy rendkívül hasznos tárgy- és névmutatót is csatolt a művéhez, amelyek az apróbb részletek iránt érdeklődő olvasóknak gyors eligazodást biztosíthatnak.

Végül formázását tekintve is kijelenthető, hogy a monográfia végig következetesen tagolt, szerkesztett és lábjegyzetelt.¹⁰ Ha a szemem meg is akadt néhány apró gépelési vagy formázási hibán (kis- és nagybetűk), akkor az már csak csomókeresés a kákán. Ahogy az pedig ízlés dolga, hogy kinek tetszik, kinek nem például az olyan alfejezeti tagolás, ahol az 5.4.1. alfejezetet nem követi 5.4.2. alfejezet.

9. Ez utóbbinál azért felmerült a recenzióban, hogy az elsőként említett három alapvető fogalmat miért csak ez az egy speciális jogintézmény követte. Az első szabadalmi törvényünk számos további érdekességet tartalmazott, így a szabadalmak hatálya, az oltalmi idő vagy a bitórlás kérdése.

10. Sosem a mennyiség számít e téren, de az 1054 lábjegyzet magáért beszél.

Summary

ATTILA HARMATHY: Modification of Contract – Credit Contracts Based on Foreign Currency

The solution in crisis situations may require legal means which are in contradiction with the basic principle of freedom of contract. Such solution may be the amendment of contract by court or by statute having retroactive effect. These days these questions have a special importance in credit contracts based on foreign currency. The article gives an overview of these questions on basis of historical changes and of comparison of some legal systems.

ANIKÓ PALLAGI – FERENC IRK: On The Relationship Between Social Dangerousness and the Principle of Ultima Ratio

The social dangerousness, the social protection and the principle of ultima ratio should be balanced in legal systems which is based on results in criminal sciences. Its realization is hindered partly by law-dogmatic disputes since several years, partly by the

political efforts, determining the criminal role ignoring the ultima ratio nature of this branch of law. The development of content elements of definition of social dangerousness in aspects of criminal law and criminology can establish a system of crime-prevention policy which will be able to give adequate answers on the new challenges of the twenty-first century.

NIKOLETT HADI: The State Awards and Recognitions

The state awards reflect the constitutional values of Hungary. It is the responsibility of the state to create the regulation of state awards. Recognizing this, the Fundamental Law in Hungary contains that the state decorations shall be laid down in a cardinal Act. The state under the Fundamental Law have a constitutional mandate to determine the system of awards and recognitions. Against this background, the study examines the Act CCII of 2011 on the Use of the Coat of Arms and Flag of Hungary and on State Awards. The article analyzes the awards procedure and the different types of

awards. In this context the following aspects are particularly important: the definition of state award, the criteria for worthiness, and the role of the President of the Republic.

LILLA RAINER: Judgment of Culpability Regarding Compensation Claims for Damages Caused in the Court's Power

The undertaking of responsibility by the judiciary is a basic guarantee of legal certainty and the rule of law. In case courts having a public law status and supported by the coercive power of the state may illegally act and cause injury, their responsibility assumes the legal protection of the injured party on a higher constitutional level. However, the principle of the protected content of final judgments established by the judicial practice is that determines in advance the claims based on legal interpretation errors, while the doctrine of serious infringement consistently applied by the judicial practice is another perimeter around the court's liability, resulting in a limited public immunity.

Zusammenfassung

ATTILA HARMATHY: Vertragsveränderung – Fremdwährungskredite

In Krisensituationen werden unter besonderen Bedingungen Methoden angewendet, die mit den Prinzipien der Vertragsfreiheit nicht im Einklang stehen. Solche Methoden sind die Veränderungen der Verträge durch die Gerichte und die gesetzliche Vertragsveränderung mit rückwirkendem Charakter. Diese Fragen haben im Zusammenhang mit den Fremdwährungskrediten eine besondere Bedeutung. In der Studie werden einige Erfahrungen auf Grund von geschichtlichen und rechtsvergleichenden Gesichtspunkten zusammengefasst.

ANIKÓ PALLAGI – FERENC IRK: Über die Beziehung der Gesellschaftsgefährlichkeit zum Ultima-Ratio-Prinzip

In den, auf die Ergebnisse der Strafrechtswissenschaften setzenden Rechtssystemen müssen Gesellschaftsgefährlichkeit, Gesellschaftsschutz und das Ultima-Ratio-Prinzip ausgeglichen sein. Das wird aber einerseits durch rechtsdogmatische Debatten und andererseits durch Erfordernisse der Politik behindert, die den Ultima-Ratio-Charakter

des Strafrechts ignorieren. Die Ausarbeitung der inhaltlichen Elemente der Gesellschaftsgefährlichkeit als strafrechtlicher und der gesellschaftlichen Gefährlichkeit als kriminologischer Begriff könnte zur Schaffung einer kriminal-präventiven Politik beitragen, die adäquate Antworten auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts geben kann.

NIKOLETT HADI: Die staatlichen Auszeichnungen und Anerkennungen

Die staatlichen Auszeichnungen spiegeln die Verfassungswerte Ungarns wieder. Die Verantwortung der Regulierung der staatlichen Auszeichnungen liegt bei dem Staat. Dementsprechend sieht das Grundgesetz Ungarns vor, dass die staatlichen Auszeichnungen durch ein Schwerpunktgesetz festgelegt werden. Das bedeutet, dass der Staat ein Verfassungsmandat zur Bestimmung des Systems von Auszeichnungen und Anerkennungen hat. Vor diesem Hintergrund untersucht die Studie das Gesetz CCII von 2011 über den Gebrauch von Ungarns Wappen und Flagge sowie über die staatlichen Auszeichnungen. Der Artikel analysiert das Verfahren der Verleihung und die verschiedenen Arten von

Auszeichnungen. In diesem Zusammenhang sind folgende Aspekte besonders wichtig: der Begriff der staatlichen Auszeichnung, die Kriterien für die Würdigkeit und die Rolle des Präsidenten der Republik.

LILLA RAINER: Beurteilung der Zurechenbarkeit im Entscheidungsprozess über den Ersatz in Ausübung richterlicher Funktionen verursachter Schäden

Die Verantwortung der Justiz ist eine grundlegende Garantie der Rechtssicherheit und der Rechtsstaatlichkeit. Sollte das Gericht als Anstalt des öffentlichen Rechts – hinter dem das Zwangsgewalt des Staates steht – gegen das Recht verstößt und Schaden verursacht, induziert dies einen konstitutionell höheren Schutz des Geschädigten. Trotzdem ist der, von der Rechtsprechung entwickelte Grundsatz des inhaltlichen Schutzes des rechtskräftigen Urteils für die Beurteilung von Klagen, die auf Auslegungs- oder Anwendungsfehler gestützt werden, entscheidend. Der, in der Rechtsprechung einheitlich angewandte Grundsatz des „schweren Rechtsverstoßes“ bietet weiteren Schutz für die Gerichte, und führt zu einer beschränkten öffentlich-rechtlichen Immunität.