

DISKURZUS

A Batthyány Lajos Szakkollégium tudományos folyóirata

ELEKES DÓRA

*Gyermekmunka a hosszú 19. században az Egyesült
Államokban*

FRANK MÁTÉ

*A személyiségvédelem kihívásai az egészségügy területén –
különös tekintettel az élet, testi épség, egészség védelmére*

ŐSZE ÁRON

*Nemzetbiztonsági szolgálatok és titkos információgyűjtés –
lehetséges-e a hatékony alkotmányossági kontroll?*

RADICS KATALIN ADÉL

A helyi népszavazások kihívásai Magyarországon

SENVICZKI ÁKOS

A repülés biztonságának nemzetközi jogi szabályozása

SZABÓ LÍVIA

*A szoftverek védelmének összehasonlító jogi elemzése
házánkban és az Amerikai Egyesült Államokban*

DISKURZUS

A SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUMÁNAK TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA | GYŐR

KILENCEDIK ÉVFOLYAM | 2019/2. SZÁM.

KÉZIRAT LEZÁRVA | 2020. MÁRCIUS 31.

FŐSZERKESZTŐ | DR. TAKÓ DALMA
OLVASÓ SZERKESZTŐ | MOLNÁR ADRIENN
SENVICZKI ÁKOS
SZILÁGYI MÁRK
TAKÓ DALMA
VEREBÉLYI VIKTÓRIA

A KIADÓ KÉPVISELŐJE | DR. KIRÁLY PÉTER BÁLINT

A BORÍTÓ DR. KESERŰ BARNA ARNOLD MUNKÁJA.

MINDEN JOG FENNTARTVA. BÁRMILYEN MÁSOLÁS, SOKSZOROSÍTÁS, ILLETVE ADATFELDOLGOZÓ
RENDSZERBEN VALÓ TÁROLÁS A KIADÓ ELŐZETES ÍRÁSBELI HOZZÁJÁRULÁSÁHOZ VAN KÖTVE.

MEGJELENIK | FÉLÉVENTE

FELELŐS KIADÓ | SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUMA

CÍM | 9026 GYŐR, ÁLDOZAT UTCA 12.

HONLAP | [HTTP://BLSZK.SZE.HU](http://BLSZK.SZE.HU)

ISSN | 2062–5715 (NYOMTATOTT)

ISSN | 2064–6992 (ONLINE)

©BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUM, 2020.

©A SZERZŐK, 2020.

TARTALOM

ELEKES DÓRA

Gyermekmunka a hosszú 19. században az Egyesült Államokban 3

FRANK MÁTÉ

A személyiségvédelem kihívásai az egészségügy területén – különös tekintettel az élet, testi épség, egészség védelmére 10

ŐSZE ÁRON

Nemzetbiztonsági szolgálatok és titkos információgyűjtés – lehetséges-e a hatékony alkotmányossági kontroll? 16

RADICS KATALIN ADÉL

A helyi népszavazások kihívásai Magyarországon 27

SENVICZKI ÁKOS

A repülés biztonságának nemzetközi jogi szabályozása 38

SZABÓ LÍVIA

A szoftverek védelmének összehasonlító jogi elemzése hazánkban és az Amerikai Egyesült Államokban 49

GYERMEKMUNKA A HOSSZÚ 19. SZÁZADBAN AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

Absztrakt

Az ipari forradalom korában a gyors, hirtelen jött és nagymértékű iparosodás keretei között a gyártás tömegessé vált, s a gyárakban gombamód szaporodtak a gépek, ami lehetővé tette a szakképzett munkaerő iránti igény visszaszorítását és a gyermekek foglalkoztatásának a nagyfokú térnyerését. Így a gyermekmunka ugyanolyan szerves részévé vált a kutatott időszaknak, mint a polgárisodás, urbanizáció, találmányok szabadalmaztatása, fejlesztése. Ennek megfelelően rögzíteni kell, hogy a vizsgált téma az iparosodás első századában éppúgy tömeges jelensége volt a nyugati fejlett államok iparának, mint most a feltörekvő, harmadik világbeli régióknak. A kialakult állapotot az államoknak kezelnie kellett, máskülönben a gyermekek nagymértékű kizsákmányolása következtében a már kialakult társadalmi problémák demográfiai nehézségekhez is vezethetnek volna. A jogalkotók így felléptek a vizsgált korcsoport védelme érdekében. Erre azonban nem minden államban egy időpontban került sor, a szabályozások megjelenései között hosszú évtizedek teltek el.

Kulcsszavak: ipari forradalom, gyárak megjelenése, gyermekvédelmi törvények, kizsákmányolás

BEVEZETÉS

Kutatásaim során a történelem egy meghatározott időszakát helyeztem nagyító alá. Az évszázad terjedelmének meghatározásában azonban nem a köznyelvben elterjedt decimális használatot értem egyet, hiszen azok a társadalmi, gazdasági folyamatok, amelyeket részben az ipari forradalom generált, nem korlátozódtak az 1800 és 1899 közötti időszakra. A változásokhoz vezető utat, új korszakot nyitva a történelemben, a francia forradalom idején, 1789-ben, illetve az amerikai gyarmatok függetlenségi nyilatkozatának papírra vetésével 1776-ban kijelölték. Ezeknek az eseményeknek a láncolata végén pedig az első világháború kitörése áll. Természetesen a fent említett értelmezés nincs kőbe vésve, bizonyos tudósok csak a klasszikus értelemben vett száz évet fogadják el a 19. század fogalmának. Eric Hobsbawm három kötetében ír arról, hogy a 19. század fogalmán az 1789-1914 időintervallum értelmezendő.¹

A vizsgált téma esetében nagy relevanciával bírnak az ipari forradalom korában végbement gazdasági, társadalmi, kulturális, szociális és jogi változások, ugyanis ezek együttesen generálták a gyermekmunka tömegesség válását, továbbá ezek negatív hatásait felismerve alakították át vagy alakították ki a jogalkotók az egyes speciális munkavállalói csoportokra (például gyerekek, nők, öregek stb.) vonatkozó jogi szabályozást.

A fentiek okán szükségesnek tartom legalább vázlatosan összefoglalni az ipari forradalom egyes, témába vágó releváns hatásait, jelentősebb gócpontjait.

Az ipari forradalom kifejezés alatt azokat a technikai újításoknak a korát értjük, amelyben a modern gazdaság kialakulása a gépek feltalálásával, alkalmazásával fokozatosan felváltotta az emberek által kézzel végzett munkák egy részét, s helyettük azokat már a gépek végezték el. Tehát nem történt más, mint az eddigi ipar, mely kézműves és mezőgazdasági jegyeket hordott magán, átalakult, és helyébe lépett a gépi nagyipar a gyáraival.²

Az ipari forradalom és a velejáró modernizáció ugyan csak később, a 19. század elején bontakozott ki, de az öreg kontinens egyes fejlettebb országaiban, valamint az Egyesült Államok egyes államaiban is gyors léptekkel próbálták követni a genezis terület fejlődését. Ennek az időszaknak az extenzív gazdasági mutatói nem magában a növekedés tényében mutatnak újdonságot a korábbi évszázadokhoz képest, hanem abban, hogy ez az előrelépés soha nem látott intenzitású volt, és alapjaiban alakította át a gazdaság szerkezetét és az

¹ KELEMEN ROLAND: A kettős forradalom hatása a 19. század eleji geopolitikai viszonyokra – Avagy a polgári jogállam születése, in KESERŰ BARNA ARNOLD (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok*, 2017, Széchenyi István Egyetem, Győr, 91-100.

² LANDES, DAVID S.: *Az elszabadult Prométheusz-Technológiai változások és ipari fejlődés Nyugat-Európában 1750-től napjainkig*, 1986, Gondolat Kiadó, Budapest, 11-12.

emberek mindennapjait. Ehhez a gyárak és az ipari forradalom adta technikai újítások megjelenésére volt szükség.³

A feudális államban virágzott a céhrendszer, azonban az egyre növekvő igényekkel már nem tudta felvenni a versenyt. Angliában a céhek már a 17. században, míg a kontinens más részein és az Amerikai Egyesült Államokban csak később, a 18. században veszítették el vezető pozíciójukat az ipari forradalom begyűrűzésével.⁴ A gyárak megjelenésével megváltoztak a munkaviszonyok, munkakörülmények, s nem utolsósorban az emberek mindennapi élete is.

A változások egyik legfontosabb területe a 18. században gyors fejlődésen keresztülment brit gyapjúipar. Ebben az iparágban is a gépek megjelenését megelőzően a munkás egyedül, saját otthonában dolgozta fel az alapanyagul szolgáló gyapjút, nem pedig társaival egy konkrét helyen. A fonás a szövással ellentétben nem követelt meg alaposabb szakmai ismereteket, így azt tradicionálisan a gyermekek és asszonyok végezték, míg a szövés csak a szakmabeliek tevékenysége volt. Az utóbbi munkafolyamat sok család megélhetését biztosította. Éles cezúrát jelentett a tevékenység történetében a 18. század végén megjelenő gépesített gyárak elterjedése, átvéve a háziipar és a kétkezi szövőemberek szerepét.⁵

Leicestershireben felépültek az első pamutgyárak, amelyek többemeletesek voltak, így a tulajdonosok a lehető legtöbb munkást tudták a termékekbe beszúfolni és dolgoztatni. A gyárakat különös szag járta át, az emberek betegen is dolgoztak, így másokat is megfertőztek, miközben éjjel-nappal végezték a feladatukat.⁶ Az ipari forradalom egyik vívmánya, a világítás ugyanis lehetővé tette a többműszakos munkavégzést is.

A gazdaság ugyan fejlődött, ennek ellenére a városokban a munkások embertelen körülmények között éltek. A leírások szerint nem volt ritka, hogy az egész családnak egy ágya volt, sokszor szalmán tértek nyugovóra. Az is több esetben előfordult, hogy két család közösen élt egy kicsi, kétszobás lakásban: amelyből az egyiket hálószobának, a másikat pedig konyhának használták. Rosszabb esetben dohos pincében éltek a családok összezsúfolva.⁷ A városok azon negyedeiben, amelyekben a polgárság, a jómódú lakosság élt, teljesen más körülményekkel találkozhatunk. A közép- és felsőosztály élvezte az ipari forradalom adta újításokat, egyre többen használták a különböző luxuscikkeket.⁸

1. GYERMEKMUNKA AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

Az Amerikai Egyesült Államokban az ipari forradalom és vívmányai, így a gyerekmunka tömegessé válása is csak később, elsősorban brit közvetítéssel gyűrűzött be az egykori gyarmat területére. Az észak-amerikai brit gyarmatok 1776. július 4-én kikiáltották függetlenségüket. Ez eleinte politikai, később, 1812-től azonban már gazdasági szabadságot is jelentett a volt gyarmatok számára. 1800-1850 között tömegesen emigráltak Európából Amerikába. Voltak, akik egyedül, míg mások családjukkal, gyermekeikkel vágta neki az ismeretlennek, telepedtek le egy új kontinensen, s kezdtek ott új életet. E népmozgás háttérében pedig az ipar és a foglalkoztatáspolitikai fejlődése állt.

Tovább növelte a gazdaság erejét a szabadversenyos kapitalizmus, vagyis az állam passzív magatartása. Ennek tükrében annak lehettünk tanúi, hogy míg Nagy-Britanniában már 1802-ben megalkotta a parlament az ún. Szegénytörvényt, melynek a gyermekek foglalkoztatására vonatkozó szakaszai is voltak, addig a tengerentúlon csak később került sor egységes, szövetségi szabályozás kialakítására, hiszen csak később vált igazán jelentőssé az ipar forradalma, s a gazdaságpolitikai nézetek is mások voltak.⁹

1861-1865 között a kontinensen polgárháború dúlt a rabszolgotartó, földműveléssel foglalkozó Dél és a modernebb, iparosodó, a rabszolgaságot ellenző Észak között. Az iparosodás vízvonalát időpontjául a polgárháború végét jelölhetjük meg. Ettől kezdve tömeges vasútépítésekről, textilgyárak, vas- és szénbányák megnyitásáról olvashatunk a forrásokban, egyre több gyár nyitotta meg kapuit. Az Amerikai Egyesült

³ BORTIS, HEINRICH: *Die Industrielle Revolution-das Schlüsselereignis in der Wirtschaftsgeschichte*, 2014, Universitat Freiburg, Freiburg, 8.

⁴ H. HARASZTI ÉVA: A chartista mozgalom gazdasági és társadalmi előzményeihez, in *Történelmi Szemle*, 1960/4. szám, 411.

⁵ Uo. 412.

⁶ UNGER MÁTYÁS: *Történelmi olvasókönyv III. – Forrásszemelvények az egyetemes történelem (1640-1849) és Magyarország története (1526-1849) tanításához*, 1965, Tankönyv Kiadó, Budapest, 164.

⁷ ENGELS, FRIEDRICH: *A munkásosztály helyzete Angliában*, 1980, Magyar Helikon Kiadó, Békéscsaba 13-75.

⁸ LANDES: *i. m.* 177.

⁹ HINDMAN, HUGH D.: *The Word of Child Labour*, 2009, M.E. Sharpe, New York, London, 20-50.

Államok első gyári dolgozói gyermekek és nők voltak. Ezeknek a tényezőknek köszönhetően tömegessé vált a gyermekmunka.¹⁰

Az ipari forradalom késleltetett nagymértékű elterjedése azt is eredményezte, hogy csak később születtek meg azon szövetségi szintű törvényi rendelkezések, amelyek Európában már korábban elkezdtek visszaszorítani a gyermekek kizsákmányolását. Ennek értelmében az Egyesült Államokban bizonyos szabályozások csak az első világháború időszakában születtek meg és léptek hatályba. Ugyanakkor az 1800-as években bekövetkező demográfiai robbanásról sem szabad megfeledkezni. New York lakossága a század elején mindösszesen csak 60.500 fő volt, míg az első világháború kitörésére elérte a 3,4 milliós lélekszámot. Vagyis óriási méreteket öltő munkaerő jelent meg az évszázad folyamán, közöttük nem csak felnőttek, hanem gyermekek is.¹¹

Az imént felvázoltam a gyárak késleltetett megjelenésének és nagyfokú elterjedésének időpontját és az okait, azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy már az 1700-as évek végén is működtek gyárak az amerikai kontinensen, még ha nem is nagy számban. Ezt az állítást az 1790-ben nyílt szövödével is alá tudom támasztani. Ebben az évben-nyitotta meg textilüzemét az Angliában a mesterséget kitanuló, majd az Egyesült Államokban vállalkozását beindító Samuel Slater. A nála dolgozó 7-12 év közötti gyerekek teljes munkaidőben, azaz napi tizenkét órában voltak foglalkoztatva, vagyis „full-timereknek”, nem pedig „half-timereknek” nevezték őket. A szövőgépek mellett dolgoztak a hét hat napján. A fiatalok helyi, környékbeli szegény családok sarjai voltak, akik igyekeztek elsajátítani az alapvető ismereteket, de próbálkozásuk nem vezetett sok sikerhez. Így Samuel Slater saját otthonában nyitott vasárnapi iskolát, ahol a gyerekek írni, olvasni tanulhattak. Ugyanakkor arra is láthatunk máshol példát, hogy egyes gyermekek otthagyták az iskolát, megszakítva tanulmányaikat, hogy dolgozni mehessenek, és részt tudjanak vállalni a családjuk mindennapi betevőjének a megkeresésében.¹²

Egy 1800-ban született hirdetés pedig arról tanúskodik, hogy nemcsak nagykorúakat, hanem gyermekeket is rabszolgasorba vetettek, és 9-12 évesen pamutgyárakban foglalkoztatták őket augusztustól decemberig, és 10-12 éves színesbőrű fiúkat, lányokat kerestek, akik a gépek mellett segítenének az üzemben dolgozó felnőtt munkásoknak. Rabszolga gyermekeket évtizedekkel később is alkalmaztak, akiket 7 éves koruktól nehéz mezőgazdasági munkára fogtak. Láthatjuk, hogy Amerikában ennek a társadalmi rétegeknek a kihasználása óriási méreteket öltött, nemcsak a földeken, gyárakban, hanem a bányákban is jellemző volt alkalmazásuk.

Fontos azonban megemlíteni, hogy nemcsak a színesbőrűeket dolgoztatták, hanem a fehérbőrű gyermekeket is, 8 éves koruktól. Ugyanúgy munkával látták el őket többek között a családi farmokon, a kontinens déli részén, ahol a burgonya, valamint a bogyós gyümölcsök és az alma betakarítása mellett az állatok etetése, tehének fejése is a feladataik közé tartozott.¹³

Az Egyesült Államokban már az 1800-as évek elején megnyitották kapuit az első textilgyárak is, angol közvetítéssel. Ezekben az üzemekben olyan gyerekek dolgoztak túlnyomó többségben, akik 14 évesen otthagyták az iskolát, hogy munkát vállalhassanak. Emellett sok helyen foglalkoztattak ennél fiatalabb korosztályt is, ami azonban jogszabálysértésnek minősült az állami előírásoknak megfelelően. A törvényi rendelkezésekkel igyekeztek a gyermekek egészségét is védeni, hiszen ebben a korban, főleg, ha már korábban dolgozott, mint az szabad lett volna, a gyári munka hátrányos kihatással lehetett későbbi életére.¹⁴ Nem véletlenül volt sokkal alacsonyabb a születéskor várható élettartam, mint napjainkban.

Az amerikai Lowellben működő gyárban a lányok reggel öt órától egészen este hét óráig dolgoztak. Napközben mindösszesen kétszer fél óra szünetük volt, amikor elfogyaszthatták reggelijüket és ebédjüket. Majd 1842-től csökkentették a tizenkét év alatti gyermekek napi munkaidejét, melynek felső korlátját tíz órában állapították meg. Itt a kapott munkát a fiatal Harriet is, akinek édesanyja, apja halála után egy boltot nyitott és a család egy egyszobás lakásban élt. A kislány a tanulmányait is megszakította, hogy segítsen őt és a testvéreit egyedül nevelő édesanyjának pénzt keresni. Amikor Harriet tízéves lett, a család Lowellbe költözött, hogy ott dolgozhasson a gyárban az édesanya és fiatal lánya.¹⁵

¹⁰ Uo. 20-50.

¹¹ ROSENBERG, CHAIM M.: *Child Labour in America*, 2013, Mc Farland&Company, Jefferson, Észak-Karolina, London, 58.

¹² Uo. 12-13.

¹³ Uo. 102.

¹⁴ EVERETT, LORD H.: *Child Labor in the Textile Industries and Canneries of New England*, in. BULLOCK, EDINA D (szerk): *Selected Articles on Child Labour*, 1911, The H. W. Wilson Company, Minneapolis, 141-148.

¹⁵ ROSENBERG: *i. m.* 15.

1842-ben Massachusetts volt az első állam az Egyesült Államokban, ahol a napi maximálisan tíz órában korlátozták a munkaidőt a 14 évnél fiatalabb gyermekek esetében.¹⁶ 1876-ban pedig a 10 éven aluli személyek foglalkoztatását tiltották meg a gyárakban,¹⁷ majd 1898-ban már a 14. életévet tűzték ki alsó korhatárként.¹⁸

Illinois egyike volt azon államoknak, amely jogi lépéseket tett a gyermekmunka szabályozására, annak visszaszorítására, miután 1860-1893 között az iparosodás egyik következményeként tömegesen nőtt a foglalkoztatott gyermekek száma. 1877-ben csak a minimum életkort szabályozták, amit 13 évben állapítottak meg, azonban a szénbányákban 12 éves kortól már lehetett gyermekeket dolgoztatni.¹⁹ Ugyanakkor egy felmérés arról tanúskodik, hogy minden iparágban alkalmaztak az előírtnál fiatalabbakat is, volt, ahol már négyéveseket. 1883-ban hatályba lépett az állam első kötelező oktatási törvénye. A jogszabály értelmében minden 8-14 év közötti gyermek iskolaköteles volt, évente tizenkét héten keresztül kellett az intézményt látogatniuk.²⁰

Nem volt egyszerű azoknak a gyerekeknek a sorsa sem, akik otthon dolgoztak. Iskola előtt és után is munkát végeztek édesanyjukkal együtt, már hároméves koruktól kezdve, ugyanis kezdetben még nem volt életkori szabályozás ezen a területen. Sok esetben este tíz, tizenegy óráig készítettek művirágokat, s ha nem készültek el az aznapi feladatokkal, reggel korábban keltek, hogy bepótolják a lemaradást. Ezek után nem csoda, ha ezek a gyerekek is úgy nyilatkoztak, hogy szívesebben töltik az idejüket az iskolapadban, mint a saját otthonukban családjuk körében.²¹

Az 1900-as évekre egyre szélesebb körben terjedt el, hogy a gyermekek nem csak a bányákban, gyárakban, otthon és a földeken foglalkoztathatók, hanem az utcákon is, többek között újságárusként, üzenetvivőként. Ebben az időszakban már minden nagyvárosban elterjedt a vizsgált korosztálynak ebben a formában való kizsákmányolása. Elsősorban 5-22 éves fiúk láttak el ilyen feladatokat, de a többségük 10 év alatti volt, akik közül csak keveseket láttak el teljes mértékben a szüleik. Mindennapjaikat az utcákon töltötték, ami káros volt az értékrendjükre, moráljukra. Nap mint nap korán, fél öt-öt között keltek, hogy még az iskolába menetel előtt munkába állhassanak. Sokak úgy nyilatkoztak, hogy az oktatási intézményekben vannak legszívesebben. Pár órával később, hazafele menet ismét munkába álltak, újságot adtak el, üzeneteket szállítottak, majd a tizenkét órás vagy hosszabb munkanapjuk után fáradtan tértek haza. Ezeknek a körülményeknek a szabályozására viszonylag rövid időn belül sor került, ez azonban ebben az esetben sem a törvények teljes mértékű betartását jelentette. New Yorkban elrendelték 1903-ban, hogy tíz évnél fiatalabb fiút és tizenhat évnél fiatalabb lányt nem lehet alkalmazni, és akik megfeleltek az előző kritériumoknak, ők csak legkésőbb este tíz óráig dolgozhattak.²²

Azonban az államok felismerték, hogy a szabadversenyes kapitalizmus ellenére szükség van törvényi beavatkozásra. Az 1900-as évek elejére már több állam szabályozta a munkaerőpiacot, így többek között próbálták megakadályozni a gyermekek kizsákmányolását is. Az egységes, szövetségi szabályozás megszületésének egyik iránymutatója, hogy Columbia, Massachusetts, Missouri, New York, Oklahoma, Colorado, Utah, Nevada, New Hampshire és Wisconsin közösen elfogadták a „street trades” szabályozására vonatkozó előírásokat, amelyek értelmében nem lehetett 14 évnél fiatalabb személyt újságárusként, üzenetvivőként alkalmazni. A gyakorlatban azonban többen nem érték el az előírt korhatárt azok közül, akik kora reggelente már az utcákon dolgoztak, annak ellenére, hogy 16 évnél fiatalabb hat óra előtt nem lett volna foglalkoztatható.²³

Texas államban 1903-ban megtiltották a 12 évnél fiatalabb gyermekek malmokban, gyárakban, műhelyekben való foglalkoztatását, míg a bányák és kőfejtők esetében az alsó korhatárt 16 évben állapították meg. 12-14 éves kor között azon személyeket lehetett alkalmazni, akik már írni és olvasni is tudtak. Pár évvel később, 1917-ben tovább emelkedett az életkor határa, és 17 éves kortól lehetett csak a sörfőzdékben, valamint azokon a helyeken foglalkoztatni ezeket a korcsoportokat, ahol morális fejlődésük sem volt

¹⁶ 1842. Chap. 0060. An Act Concerning The Employment Of Children In Manufacturing Establishments.

¹⁷ 1876 Chap. 052. An Act Relating To The Employment Of Childrena, And Regulations Respecting Them.

¹⁸ 1898 Chap. 0394. An Act Relative To The Protection Of Children.

¹⁹ Illinois, An Act to Amend Sections Three (3), Six (6), Seven (7), Nine (9), and Eleven (11) of An Act Entitled 'An Act Providing for the Health and Safety of Persons Employed in Coal Mines, Laws (1877), sec. 6.

²⁰ Illinois, "An Act to Secure to All Children the Benefit of An Elementary Education", Laws (1883), sec. 1.

²¹ VAN KLEECK, MARY: Child Labor in Home Industries, in BULLOCK, EDINA D. (szerk): *Selected Articles on Child Labour*, 1911, The H. W. Wilson Company, Minneapolis, 116-120.

²² ADAMS, MYRON E.: Children in American Street Trades, in BULLOCK, EDINA D. (szerk): *Selected Articles on Child Labour*, 1911, The H. W. Wilson Company, Minneapolis, 97-106.

²³ CLOPPER, EDWARD N.: *Child Labour in City Streets*, 1912, The Macmillan Company, New York, 189-192.

veszélyeztetve. Továbbá 15 éves kor alatt a napi munkaidő felső korlátját tíz órában, míg a heti munkaidőt negyvennyolc órában állapították meg.²⁴

Az első törvény, amely a gyermekmunkát szabályozta és már nem csak egy-egy tagállamban, hanem az egész Egyesült Államokban egységesen hatályos volt, az az európai államokhoz képest csak jóval később, 1917-ben lépett hatályba. A jogalkotó rendelkezései szerint tilos volt 14 évnél fiatalabb gyermeket malmokban, gyárakban, műhelyekben és az iparban alkalmazni. Továbbá a 14-16 év közötti korosztályt is csak bizonyos megkötésekkel lehetett foglalkoztatni. A jogszabály értelmében ezek a munkavállalók maximum napi nyolc órában vagy a hét hat napján vagy reggel hat és este hét óra között – vagyis tilos volt az éjszakai munka elrendelése számukra – dolgozhattak.

A megkötések között szerepelt még a következő három feltétel is, melyeknek együttesen kellett fennállni: csak azt a gyermeket lehetett alkalmazni, aki betöltötte a foglalkoztathatóság alsó korhatárát, rendelkezett a megfelelő iskolai tanulmányokkal, és nem utolsó sorban fizikailag is alkalmas volt a munkavégzésre. Utóbbi feltétel azt jelentette, hogy csak a megfelelő súllyal rendelkezőket lehetett dolgoztatni.

A gyermekeknek korukat igazoló dokumentummal kellett rendelkezniük, ennek bemutatásával vállalhattak munkát. Sok esetben ezek az okiratok elvesztek, így egy ellenőrzés során a munkáltatók ezt nem tudták bemutatni. Kérdésként merült fel, hogy mi a teendő, ha már betöltötte 16. életévét, olyankor is szükséges-e az adatok további megőrzése? Ilyen esetekre az államok egyéni rendelkezései nem tartalmaztak szankciót, ellentétben a szövetségi törvénnyel. Ugyanakkor fontos volt, hogy az államok továbbra is gyakorolhassák jogalkotó hatáskörüket, de tiszteletben kellett tartaniuk a szövetségi törvényeket, vagyis a szövetségi jog elsőbbségét meg kellett tartaniuk, rendelkezéseik nem lehettek azokkal ellentétesek.²⁵

Fontos kiemelni, hogy az első gyermekmunkáról szóló szövetségi törvényt 1918-ban alkotmányellenesnek találták, mivel a kereskedelmi klauzula kereteit túllépte, hiszen a szövetség nem avatkozhat be az áruk gyártásának a folyamatába, így beleszólva az államok kizárólagos hatáskörébe tartozó döntésekbe. Mindezek következtében még évekig várni kellett, hogy a vizsgált csoport foglalkoztatási körülményeiben jelentős változás történjen.²⁶

Megállapíthatjuk, hogy az Amerikai Egyesült Államokban nemcsak szövetségi, hanem tagállami szinten is csak később jelentek meg azok a jogi szabályozások, amelyet Európa nyugati és középső részében, már évtizedekkel korábban elfogadtak. Ennek egyik következménye, hogy a tengerentúli törvények már a kezdetekben magasabb életkorban állapították meg a foglalkoztatás alsó korhatárát, alacsonyabb napi, illetve heti munkaidőt fogadtak el, valamint később kezdődhettek és korábban fejeződhetnek be az egyes műszakok, és már az iskolázottság kérdései is megjelentek az első gyermekvédelmi törvényekben.

ÖSSZEZÉS

Végezetül szeretném ismertetni kutatásom főbb eredményeit, valamint összefoglalni az általam levont következtetéseket.

Az ipari forradalom Angliában vetett először lábat, majd továbbgyűrűzött a világba, így többek között az Egyesült Államokba is. Ezáltal a szigetországban elterjedt a tömeges gyermekmunka, valamint a vizsgált korcsoportnak nagymértékű kizsákmányolása. Mindezen ismeretek tükrében érthető, hogy a kialakult társadalmi problémára megoldást kellett találnia a jogalkotónak, így a britek alkották meg az első olyan ipari törvényt - hiszen itt jelent meg először a tömeges kizsákmányolása a vizsgált korcsoportnak -, amely gyermekvédelmi szabályokat tartalmazott. Megállapítható ugyanakkor a megvizsgált államok vonatkozásában, hogy a jogszabályok közel azonos rendelkezéseket tartalmaznak, némi időbeli eltolódással. Hiszen a szakaszok minden esetben rendelkeznek a foglalkoztatott gyermekek életkoráról, egy munkanapon, illetve munkahéten ledolgozható órák számáról, a tulajdonos által biztosítani köteles munkaközi szünetről, pihenőidőről, valamint a munka felvételének és befejezésének legkorábbi s legkésőbbi időpontjáról. Sok esetben előtérbe került az oktatás és az éjszakai munkavégzés kérdése is.

Illinois egyike volt azoknak a tagállamoknak, akik jogszabályokat fogadtak el annak érdekében, hogy a gyermekek kizsákmányolásának korlátokat szabjanak. Egy 1877-ben született rendelkezés értelmében a

²⁴ LOUGHRAN, MIRIAM E.: *The Historical Development of Child-Labour Legislation in the United States*, 1921, Washington, Doktori disszertáció, 77-78.

²⁵ Keating-Owens Child Labor Act, 1917.

²⁶ CUSHMAN, ROBERT E.: Constitutional Law in 1940-1941, Tehe Constitutional Decisions of the Supreme Court of the United States in the October Term 1940, in *The American Political Science Review*, 1942/2. szám, 263-264.

vizsgált korcsoportot a 12. életévüktől, míg a gyárakban 13. életévüktől lehetett legálisan foglalkoztatni.²⁷ Hat évvel később már elrendelték a 8-14 év közötti korcsoport oktatásának megvalósulását is.²⁸

Ahogy arra már utaltam, az évek múlásával az emberek értékrendje, a gazdaság és a jogi környezet is változott. Ennek tükrében eltéréseket vehetünk észre a később hatályba lépő törvények tekintetében.

Az Egyesült Államokban az első szövetségi szintű szabályozás a vizsgált témában csak a hosszú 19. század végén lépett rövid időre hatályba, pontosabban 1917-ben. A jogalkotó úgy határozott, hogy a 14-16 év közötti gyerekeket csak megkötésekkel lehet foglalkoztatni. Többek között az előírásokhoz tartozott az előírt iskolai tanulmányok és fizikai alkalmasság megléte. Vagyis a rendelkezések értelmében az alsó korhatárt 14 évben, míg a napi munkaidőt nyolc órában állapították meg.²⁹

Fontos rögzíteni, hogy azokon a területeken, ahol az ipari forradalom vívmányai korábban jelentkeztek, ott korábban valósult meg a gyermekek tömeges kizsákmányolása, így korábban születtek meg az első, e csoportot védő törvények, és a hosszú 19. század utolsó negyedében, végén már jelentős változásokról beszélhetünk, ellentétben a csak később iparosodó területekkel, ahol a szabályozások igazi hatása, betartása csak későbbi időpontra datálható. Mindezek ellenére fontosnak érzem még egyszer rögzíteni, hogy a vizsgált területnek a szabályozása nem ért véget a hosszú 19. század végén, sőt, ahogy arra a bevezetésben is utaltam, a világon sok helyen még a mai napig is komoly problémát jelent a gyermekmunka és szabályozása vagy annak hiánya.

FORRÁSJEGYZÉK

Szakirodalmi források

- [1.] ADAMS, MYRON E.: Children in American Street Trades, in BULLOCK, EDINA D (szerk): *Selected Articles on Child Labour*, 1911, The H. W. Wilson Company, Minneapolis.
- [2.] BORTIS, HEINRICH: *Die Industrielle Revolution-das Schlüsselereignis in der Wirtschaftsgeschichte*, 2014, Freiburg Universitat, Freiburg.
- [3.] CLOPPER, EDWARD N.: *Child Labour in City Streets*, 1912, The Macmillan Company, New York.
- [4.] CUSHMAN, ROBERT E.: Constitutional Law in 1940-1941, Tehe Constitutional Decisions of the Supreme Court of the United States in the October Term 1940, in *The American Political Science Review*, 1942/2. szám.
- [5.] ENGELS, FRIEDRICH: *A munkásosztály helyzete Angliában*, 1980, Magyar Helikon Kiadó, Békéscsaba.
- [6.] EVERETT, LORD H.: Child Labor in the Textile Industries and Canneries of New England, in BULLOCK, EDINA D. (szerk): *Selected Articles on Child Labour*, 1911, The H. W. Wilson Company, Minneapolis.
- [7.] H. HARASZTI ÉVA: A chartista mozgalom gazdasági és társadalmi előzményeihez, in *Történelmi Szemle*, 1960/4. szám.
- [8.] HINDMAN, HUGH D.: *The Word of Child Labour*, 2009, M.E. Sharpe, New York, London.
- [9.] KELEMEN ROLAND: A kettős forradalom hatása a 19. század eleji geopolitikai viszonyokra – Avagy a polgári jogállam születése, in KESERŰ BARNA ARNOLD (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok*, 2017, Széchenyi István Egyetem, Győr.
- [10.] LANDES, DAVID S.: *Az elszabadult Prométheusz-Technológiai változások és ipari fejlődés Nyugat-Európában 1750-től napjainkig*, 1986, Gondolat Kiadó, Budapest.
- [11.] LOUGHRAN, MIRIAM E.: *The Historical Development of Child-Labour Legalisation int he United States*, 1921, Washington (Doktori disszertáció).
- [12.] ROSENBERG, CHAIM M.: *Child Labour in America*, 2013, Mc Farland&Company, Jefferson, Észak-Karolina, London.
- [13.] UNGER MÁTYÁS: *Történelmi olvasókönyv III. – Forrásszemelvények az egyetemes történelem (1640-1849) és Magyarország története (1526-1849) tanításához*, 1965, Tankönyv Kiadó, Budapest. VAN KLEECK, MARY: Child Labor in Home Industries, in BULLOCK, EDINA D. (szerk): *Selected Articles on Child Labour*, 1911, The H. W. Wilson Company, Minneapolis.

²⁷ Illinois, An Act to Amend Sections Three (3), Six (6), Seven (7), Nine (9), and Eleven (11) of An Act Entitled 'An Act Providing for the Health and Safety of Persons Employed in Coal Mines, Laws (1877), sec. 6.

²⁸ ADAMS: *i. m.* 97-106.

²⁹ Keating-Owens Child Labor Act, 1916.

Jogforrások

- [1.] 1842. Chap. 0060. An Act Concerning The Employment Of Children In Manufacturing Establishments.
- [2.] 1876 Chap. 052. An Act Relating To The Employment Of Children, And Regulations Respecting Them.
- [3.] 1898 Chap. 0394. An Act Relative To The Protection Of Children.
- [4.] Illinois, An Act to Amend Sections Three (3), Six (6), Seven (7), Nine (9), and Eleven (11) of An Act Entitled.
- [5.] An Act Providing for the Health and Safety of Persons Employed in Coal Mines, Laws (1877), sec. 6. Illinois.
- [6.] Keating-Owens Child Labor Act, 1917.

A SZEMÉLYISÉGVÉDELEM KIHÍVÁSAI AZ EGÉSZSÉGÜGY TERÜLETÉN - KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ÉLET, TESTI ÉPSÉG, EGÉSZSÉG VÉDELMERE

Absztrakt

A személyiségi jogok részleteiben történő vizsgálata kiemelkedően fontos napjainkban, hiszen e jogokat Polgári Törvénykönyvünk nem definiálja teljességükben, tartalommal való kitöltésüket a bírósági jogalkalmazásra bizza a jogalkotó. A technika fejlődése a személyiségi jogok korlátozásának, megsértésének újabbnál-újabb módszereit teszi lehetővé, ezért a bírói gyakorlatban e területen kifejezetten fontos a tisztánlátás és a következetesség. Az élet, testi épség, egészséghez fűződő nevesített személyiségi jog védelme kiemelt figyelmet élvez az egészségügyi jogviszonyokban. Az egészségügyi szolgáltatások során bekövetkező károkozások leggyakrabban előforduló eredőtényezője az orvosi műhiba, valamint annak leggyakoribb kiváltó oka, a diagnosztikai tévedés. E jogellenes cselekmények során felmerülő kártételek polgári jogi felelősségi szempontból történő értékelhetősége azonban számos nehézségbe ütközik. Ennek oka egyrészt az orvos-beteg között fennálló jogviszony tipizálásának nehézségéből, másrészt pedig a felelősség (kontraktuális/deliktuális alapú) telepítésének problematikájából adódik.

Kulcsszavak: egészségügyi jogviszony, kontraktuális/deliktuális felelősség, orvosi műhiba, diagnosztikai tévedés

1. AZ ORVOS POLGÁRI JOGI FELELŐSSÉGE

Az orvos jogi felelősségének kialakulása jelenleg is folyamatban van, formálódik. E részben kialakulatlan és vitatott jogterület azonban igen fontos szerepet tölt be a polgári jogi felelősségtan, a kártérítési jog és a személyiségvédelem szempontjából. Általánosságban elmondható, hogy ez a „felelősségfajta” gyakran előfordul a mindennapi életben. A keretében létrejövő káresemények igen súlyosak is lehetnek, azonban az ilyen tárgyú perekben gyakran bizonyítási nehézségek merülnek fel, melyek az eljárások elhúzódásához vezetnek. E jelenség oka tulajdonképpen az, hogy létében egy fiatal kérdéskörrel beszélünk, amely tekintetben javarészt csak a XX. század második felétől kezdődően kezdett formálódni, a bírói gyakorlat és dolgozta ki elméleti és gyakorlati problémáit e téren.³⁰ A jogalkotó tulajdonképpen napjainkig sem illesztette be az orvos polgári jogi felelősségét a Ptk.-ba,³¹ az Eü. tv.³² vonatkozásában pedig egészen 2009-ig várni kellett erre a pillanatra. Mindezek alapján a magyar jogban a judikatúra néhol következetlen és egymással ellentmondásos ítéleteivel rendkívül sokszínű esetjogot formált ki.

1.1. A felek közötti jogviszony és annak minősítése

Az orvos és a beteg közötti jogviszony minősítése a legtöbb jogrendszerben nehézségeket okoz, a tekintetben azonban egyetértés mutatkozik e témával foglalkozók körében, hogy szerződéses viszony keletkezik a szolgáltatás nyújtója és az abban részesülő fél között.³³ Jobbágyi felfogásában az Eü.tv.-ben meghatározott egészségügyi szolgáltató és egészségügyi szolgáltatás fogalmai során (Eü.tv. 3. § e), f) pontok), továbbá az orvos beteg közötti kapcsolatot rendező jogok és kötelezettségek (Eü.tv. 6-27. §) tekintetében használt polgári jogi terminológia, a felek egyenjogúságáról és mellérendeltségéről árulkodik, ami a felek között fennálló polgári jogi jogviszony létét sugallja. E jellegadó ismérvekből következtethetünk tehát a felek között fennálló szerződéses jogviszonyra.³⁴ Nem közömbös azonban, hogy e jogviszonynak a minősítése



* Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-2-I-SZE-8 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

³⁰ JOBBÁGYI GÁBOR: *Orvosi Jog*, 2007, Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 69.

³¹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.

³² Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény.

³³ DÓSA ÁGNES: *Az orvos kártérítési felelőssége*, 2004, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 64.

³⁴ JOBBÁGYI GÁBOR: Az orvos beteg jogviszony az új Ptk-ban, in *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2005. évi 1. szám, 15-20.

miként történik, azaz a szerződés kötelezette a gondos feladatellátásra vagy valamilyen eredmény megvalósítására vállal kötelezettséget. Kérdéses, hogy gondossági vagy eredménykötelemnek minősül-e az egészségügyi szolgáltatás, vagy jellegzetességeinél fogva egyik szerződéstípusba sem sorolható, így az atipikus szerződések körében tárgyalandó.

Meghatározó jellegű orvosi tevékenység a gyógyító-megelőző orvosi munka. E tekintetben a beteg és orvos között fennálló, közvetlen kapcsolaton alapuló, polgári jogi jellegű jogviszonnyal találkozunk. E jogviszony lényegében a szükségletkielégítést célozza, melynek tárgya nem más, mint az egyedileg meghatározott beteg gyógyulása, valamint az egyedileg meghatározott személyt fenyegető betegség megelőzése.³⁵ Tartalmilag e jogviszonyt a megbízás ismérvei hatják át.

Ha abból indulunk ki, hogy az orvos gyógyító tevékenységének során a gondos eljárásra vállal kötelezettséget, akkor a felek közötti jogviszonyra a megbízás szabályai lennének alkalmazandók (Ptk. 6:272. §), míg abban az esetben, amikor munkájának elvégzésével valamilyen eredmény létrehozására lenne köteles, arra vállalkozna, akkor a vállalkozási szerződés szabályai lennének irányadóak (Ptk. 6:238. §). Az Eü.tv. egészségügyi szolgáltatásról rendelkezik, amelyet, ha megbízásként minősítünk akkor e szabályok alapján a megbízottat személyes eljárási kötelezettség terheli, a megbízót pedig utasításadási jog illeti meg, továbbá a megbízást felmondási jogával élve mindkét fél viszonylag könnyen felmondhatná. Az orvos-beteg jogviszony jellegzetességeiből adódóan azonban számos olyan tulajdonsággal is bír, melyek a megbízási szerződés vonatkozásában életidegenek. A beteg utasításadási joga erősen korlátozott, hiszen hozzáértése hiányában e joga lényegében csak az ellátás visszautasítására korlátozódik, továbbá a kezelőorvos mellett egyéb személyek is részt vesznek a „szerződés” teljesítésében.³⁶ Jobbágyi felfogásában az orvos-beteg szerződések, speciális jellegzetességeiknél fogva napjainkra szétfeszítették a megbízási szerződés kereteit. Ebből kifolyólag, véleménye szerint e kérdéskör maradéktalan tisztázása érdekében a jogalkotó előtt két út állhat: megalkot egy speciális megbízási szerződési formát, vagy külön szerződési típusként szabályozza az orvosi szerződést.³⁷

Az orvostudomány fejlődésével adódhatnak olyan esetek, amelyekben az orvos tevékenysége kifejezetten valamilyen eredmény létrehozására irányul. A vállalkozási szerződés értelmében a vállalkozó tevékenységgel elérhető eredmény megvalósítására, a megrendelő pedig, annak átvételére és vállalkozói díj fizetésére köteles (Ptk. 6:238. §). Ha a vállalkozási szerződés alapján minősítenénk be az orvos-beteg kontraktuális viszonyát, akkor az eredménykötelem jellegéből adódóan, ha az orvos az általa vállalt eredményt nem hozza létre, akkor szavatossági felelősséggel tartozik a kötelem nem szerződésszerű teljesítése miatt.³⁸ Tipikusan ilyen, eredmény létrehozására irányuló eseteknek minősülnek például: a hazai esetjogban a fogpótlás,³⁹ mint szűk körben ismeretes kivétel, vagy külföldi gyakorlat alapján a plasztikai, szépészeti műtéti beavatkozások köre. A német jogirodalomban ismert olyan felfogás, amely a műtéti beavatkozások esetén a vállalkozás (Werkvertrag)⁴⁰ szabályait rendeli alkalmazni. Ez az álláspont a vállalkozást abban az értelemben fogja fel, hogy a szolgáltatandó mű az lényegében nem a beteg gyógyulása, hanem magának az operációnak az elvégzése.⁴¹ E kisebbségi felfogás mellett azonban a többségi álláspont a más részére teljesítendő szolgálati szerződésként (Dienstvertrag)⁴² minősíti az orvos-beteg jogviszonyát.⁴³

A magyar bírói gyakorlat olyannyira a jogviszony megbízás jellegű motívumaiból indul ki, hogy még a plasztikai, esztétikai műtétek esetében sem alkalmazza döntően a vállalkozás szabályait. Az orvos-beteg jogviszony megítélésének kérdéses voltát igazolja a Pesti Központi Kerületi Bíróság 31. P.88.775/1993 számú eseti döntése, valamint azt követően a fellebbviteli fórumok eltérő döntései nyomán kicsúcsosodó véleménykülönbözőség. Az alapul szolgáló ügyben a felperes körömágy plasztikai műtét elvégzésére szerződött, amely azonban nem vezetett eredményre. Az elsőfokú bíróság a felek közötti jogviszony külön értékelése nélkül bírálta el az ügyet, míg a másodfokú bíróság a felek közötti szerződést vállalkozási típusú szerződésnek minősítette.⁴⁴ Ezzel ellentétben a felülvizsgálatot végző Kúria (akkori nevén: Legfelsőbb

³⁵ TÖRÖK KÁROLY: *Az orvosi jogviszony*, 1986, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 22.

³⁶ LOMNICI ZOLTÁN: *Az orvoslás joga*, 2009, Lélekben Otthon, Budapest, 41-46.

³⁷ JOBBÁGYI: *i. m.* (2007) 41.

³⁸ LOMNICI ZOLTÁN: *Az orvosi jog és az orvosi jogviszony alapvonalai*, 2013, PhD értekezés, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 109.

³⁹ Fővárosi Bíróság 41. Pf. 21.853/1997.

⁴⁰ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) 630. §.

⁴¹ SCHUBERT, WERNER (szerk.): *Akademie für Deutsches Recht*, 1993, Lüderitz & Bauer GmbH, Berlin, 334.

⁴² BGB 611. §.

⁴³ RATZEL, RUDOLF – LUXENBURGER, BERND: *Handbuch Medizinrecht*, 2008, Deutscher Anwaltverlag, Bonn, 599-560.

⁴⁴ Fővárosi Bíróság 41. Pf. 22.723/1994.

Bíróság) megváltoztatta a másodfok ítéletét és az indokolás módosításával a felek közötti jogviszonyt megbízásaként értékelte.⁴⁵ A másodfokú bíróság arra alapozta indokolását, hogy az alperes részleges körömágy-kiírtásos plasztikai műtét elvégzését vállalta, a felperes pedig az ezért való díj megfizetését vállalta. A bíróság álláspontja alapján a műtét nem vezetett eredményre, ezáltal az alperes nem teljesítette a szerződésben vállaltakat, így szerződésszegést követett el. A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálatának eredményeképpen ettől eltérő álláspontra helyezkedett, és a megbízás szabályai alapján értékelte a felek között létrejött szerződéses jogviszonyt. Eszmefuttatását a legfőbb bírói fórum voltaképpen arra alapozta, hogy vállalkozási szerződés esetén szükséges egy jövőben létrejövő eredmény előállítása, aminek a létrehozására a vállalkozó köteles. A műtéti beavatkozás keretében egy orvos ilyenre nem vállalkozhat, csupán a megbízási szerződés alapján gyógyít, az elvárható gondosság kötelezettsége mellett végzi el az adott műtéti beavatkozást.

Hasonlóképpen megbízási szerződésnek értékelte a Legfelsőbb Bíróság a felek között létrehozott jogviszonyt egy másik, szintén plasztikai jellegű műtét esetében.⁴⁶ A szóban forgó ügyben lelógó kötényhas miatt végeztek el műtéti beavatkozást. A műtét elvégzését ugyanakkor nem csak esztétikai okok indokolták, mivel a kötényszerűen lelógó hasfal a beteget mozgásában, életmódjában korlátozta, pszichésen negatívan befolyásolta, ebből következően a bíróság a beavatkozást helyreállító plasztikai műtétként értékelte. Az idézett ügy kapcsán értékelte azt is a bíróság, hogy a helyreállítás az egészséges állapottól eltérő helyzet megszüntetését eredményezi, tehát a plasztikai jellegű beavatkozás járhat bizonyos tekintetben eredménnyel. A döntés alapján a jogviszony megítélésekor azonban az annak során végzett, meghatározott, sajátos természetű tevékenység kifejtése bírt döntő jelentőséggel, így az összes bizonyíték mérlegelése alapján arra az álláspontra helyezkedett a Legfelsőbb Bíróság, hogy a felek között nem vállalkozási, hanem megbízási szerződés jött létre.

Amint az látható, az orvos-beteg között létrejövő szerződéses viszony önmagában való értékelése sem egyszerű. A felelősségteljesítés kérdéskörének vizsgálata során az alapjogviszony vizsgálatát követően sem válik egyszerűbbé a helyzet. Leszögezhető, hogy minden egyes hivatalos orvos és beteg találkozás szerződéses kereteken alapul, mely kvázi négy szereplős jogviszony az orvos-egészségügyi intézmény-beteg-társadalombiztosító viszonyrendszerében ragadható meg.⁴⁷ Egyrészt szerződés jön létre az orvos-egészségügyi intézmény és a beteg között, valamint ezt megelőzően is szerződéses kapcsolatban állhatnak a felek a társadalombiztosítással. A polgári jogi felelősségteljesítés szempontjából legelőször is tisztázandó, hogy e komplex viszonyrendszer tekintetében, kik képezik adott esetben a konkrét egészségügyi szolgáltatás vonatkozásában a szerződéses jogviszony alanyait. Mindennek vizsgálata érdekében a továbbiakban az orvos kártérítési felelősségének alapjaira, kereteire térek ki a felelősségalapító normák szempontjából és elemzem az egészségügyi károkozások perspektívájából a Ptk. felelősségi szabályrendszerének rövid történeti áttekintésen keresztüli fejlődését, valamint annak jelenlegi alkalmazhatóságát.

1.2. Kontraktuális vagy deliktuális felelősség

Az Eü.tv. hatálybalépésekor úgy rendelkezett, hogy az egészségügyi szolgáltatások, hatósági intézkedések során felmerülő kártérítési igények (az akkor hatályos, most régi) Ptk. felelősségi szabályai szerint bírálhatóak el. Mindez azért bírt különös jelentőséggel, mert a magyar magánjogban a Pt. 2013-as elfogadásáig a kontraktuális és deliktuális felelősség tekintetében egységes kárfelelősségi rendszer érvényesült.⁴⁸ A régi Ptk. 318. §-ával megteremtett áthidaló klauzulával összekötötte a két felelősségi alakzatot és a szerződésszegésért való felelősségre, valamint a kártérítés mértékére a szerződésen kívüli károkozás szabályait rendelte alkalmazni, azzal az eltéréssel, hogy a kártérítés mérséklésére jogszabályi kivétel hiányában nem volt lehetőség.⁴⁹

Az előzőekben taglaltak alapján megállapítható, hogy az orvos-beteg jogviszonyában az esetek legnagyobb részében mindig említhető egy szerződés, amely a felek egymással szemben fennálló jogait és kötelezettségeit rendezi. Az Eü. tv. hatálybalépéskori állapota szerint irányadó rendelkezése a Ptk. egységes felelősségi rendszerének alkalmazását hívta fel az egészségügyi szolgáltatások körében jelentkező károk orvoslására. A régi Ptk. felelősségi rendszere a szerződésen kívüli felelősség kérdéskörét szabályozta részletesen, és csupán utalt ennek alkalmazására a szerződésszegésért való felelősség körében, így az

⁴⁵ Legfelsőbb Bíróság Pfv. I. 20.943/1995.

⁴⁶ Legfelsőbb Bíróság Pfv. III. 22. 627/1999.

⁴⁷ LOMNICI: *i. m.* (2013) 110.

⁴⁸ FAZEKAS JUDIT – MENYHÁRT ÁDÁM – KÖHIDI ÁKOS: *Kötelmi Jog*, 2017, Gondolat Kiadó, Budapest, 159.

⁴⁹ EÖRSI GYULA: *Kötelmi Jog Általános rész*, 1998, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 176.

egészségüggyel kapcsolatos kártérítési eljárásokban nem jelentkezett a két felelősségi kategória szétválasztásának problémája.⁵⁰ A jogviszonyt megalapozó szerződéses viszony megteremtette annak lehetőségét a haza bírói gyakorlat előtt, hogy ezeket az eseteket a szerződéses viszonyok alapján bírálja el, de erre csak elvétve hozhatók példák,⁵¹ ugyanis a hazai judikatúra a régi Ptk. szerinti deliktális főszabály irányába mozdult el.⁵² Mindezt két gyakorlati megfontolás alapozta meg. Egyrészt a szerződésszegés eseteinek alkalmazása - az idézett esetkörtől eltekintve - általánosságban véve kevésbé vezethetett eredményre a károsult szempontjából, valamint abszurd helyzeteket produkálhatott. Másrészt a károsult szempontjából előnyösebb volt a bizonyítás szempontjából a deliktális felelősség szabályainak alkalmazása. A szóban forgó ügyek érdekének vonatkozásában viszont nem volt releváns a kontraktuális és deliktális felelősségi rend közötti lényegi különbségtétel, mert az orvost terhelő elvárható gondosság követelménye mindkét felelősségi rendszer tekintetében azonos volt.⁵³

A kialakult gyakorlathoz képest azonban jelentős változást hozott az Eü. tv. 2010. január 1-től hatályos módosítása,⁵⁴ amelynek nyomán a törvény már kifejezetten akként rendelkezett, hogy az egészségügyi szolgáltatásokkal összefüggésben keletkezett kárigények tekintetében a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség polgári jogi szabályait kell megfelelően alkalmazni (Eü. tv. 244. §). E szabályok nyomán a szerződéses viszonyban szereplő fél nem járhatott el szerződésszerűen, abban az esetben sem, ha ugyan az egészségügyi ágazati szabályok kívánalmainak, követelményeinek megfelelően járt el, de a Ptk. szerződésekre vonatkozó kötelezettségeit megszegte.⁵⁵ A jogalkotó ez irányú módosítása arra engedett következtetni, hogy a jogalkotó osztotta az orvos-beteg jogviszony kontraktuális jellegét.

Az Eü.tv. idézett módosítása mellett a polgári jogi felelősségi rendszer is átható módosításon esett át, melynek eredményeként a 2014. március 15. óta hatályos Ptk. kardinális változásokat hozott. A Ptk. szétválasztotta a kontraktuális és deliktális felelősséget, és ezzel duális felelősségi rendszert hozott létre.⁵⁶ A reform következtében a törvény a kontraktuális felelősséget objektív felelősségi alapra helyezte, míg a következménykárok és az elmaradt haszon tekintetében a kártérítés szempontjából bevezette az előreláthatósági korlátot (Ptk. 6:142-143. §). A régi Ptk.-hoz képest lényegi - és témánk szempontjából releváns - változás, hogy a törvény a 6:145. §-ában kizárja a párhuzamos kártérítési igény érvényesítésének a lehetőségét. Ellentétben a régi Ptk. keretében alkalmazottakkal,⁵⁷ amennyiben a károkozás mindkét felelősségi forma alkalmazhatóságát megalapozza, akkor már nem lehet az igényérvényesítés párhuzamos eszközével élni. A non-cumul, vagy kumulálási tilalom értelmében ezentúl, ha a felek között szerződés van, akkor kártérítési igények érvényesítésére a felek között csak kontraktuális alapon van lehetőség, abban az esetben is, ha a károkozás illeszkedik valamelyik deliktális felelősségi tényállásba.⁵⁸ E felelősségi reform illeszkedett az Eü. tv. 2010-es módosításához, amely szintén (az akkor ugyan még régi Ptk. vonatkozásában) a kontraktuális felelősségi szabályok alkalmazását rendelte el.

Ezt a kérdéskört azonban az Eü. tv. 2013-as módosítása⁵⁹ zárta rövidre, ugyanis záró rendelkezései között akként rendelkezett, hogy az egészségügyi szolgáltatásokkal összefüggésben keletkezett kárigényekre, illetve a személyiségi jogsértések esetén követelhető igényekre a Ptk.-nak a szerződésen kívül okozott kárért való felelősségre, valamint a személyiségi jogok megsértésének szankcióira vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni (Eü. tv. 244. § (2) bekezdés).

⁵⁰ DÓSA: *i. m.* 64.

⁵¹ E körben említhető a már tárgyalt fogpótlás, fogászati beavatkozás esetköre. például: Esztergomi Városi Bíróság 2/A P. 20.915/1997. Az idézett ügyben a bíróság szerződésszegésként, hibás teljesítésnek minősítette a sem esztétikailag, sem funkcionálisan nem megfelelő fogpótlást. „Az alsó foghíd elkészítése során alperes hibásan teljesített, így a felperes vele szemben megnyilvánuló bizalomvesztésére tekintettel, alperes a már elkészített foghíd kijavítására, új foghíd készítésére a hibás teljesítéssel kapcsolatos szavatosság körében nem volt kötelezhető.”

⁵² Szegedi Ítéletábrla Pf. III. 20.459/2008/11., BDT 2009.1945.

⁵³ JOBBÁGYI: *i. m.* (2007) 41.

⁵⁴ Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi CLIV. törvény.

⁵⁵ CSITEI BÉLA: A polgári jogi kártérítési felelősség speciális szabályai az egészségügyben, in FAZEKAS JUDIT – KÖHIDI ÁKOS – CSITEI BÉLA (szerk.): *Állandóság és változás. Tanulmányok a magánjogi felelősség jogköréből*, 2017, Gondolat Kiadó, Budapest, 301.

⁵⁶ FAZEKAS – MENYHÁRT – KÖHIDI: *i. m.* 159.

⁵⁷ FUGLINSZKY ÁDÁM: *Kártérítési jog*, 2015, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 64.

⁵⁸ WELMANN GYÖRGY (szerk.): *A Ptk. magyarázata V/VI., Kötelmi jog első és második rész*, 2018, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 366.

⁵⁹ Egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény.

Az Eü. tv. idézett módosítása a kialakult hazai joggyakorlat szempontjából azonban több kérdést felvet. Az orvos-beteg között létrejövő szerződéses viszony létét az Eü. tv. sem vitatja, így kérdéses e körben a deliktuális szabályok alkalmazásának kikötése. A polgári jogi kodifikáció eredményeként kitermelt 2013-as Ptk. tekintetében a felelősségi paradigmaváltás indokálta, hogy a felelősségi rendszer segítse elő az üzleti életben kívánatos arányos kockázatosztást, valamint adaptálja a nemzetközi kereskedelmi jogegységesítés fényében a már széles körben kialakult és alkalmazott objektív felelősségi szabályokat.⁶⁰ A jogalkotó lényegében különbséget kívánt tenni az abszolút és relatív szerkezetű jogviszonyokból származó kötelezettségek megsértésének normaanyaga között, melynek keretében jelentősen szigorította a kontraktuális felelősség szabályait. E szigorítás tulajdonképpen azt hivatott szimbolizálni, hogy egy szerződéses viszonyban önként és tudatosan vállalt kötelezettségek halmazáról beszélünk, amelyek megszegésének, nem teljesítésének szigorúbb következményeket kell maga után vonnia. Az Eü.tv. fentiekben idézett módosítása ezt a kontraktuális felelősség terén jelentkező jogalkotói szigorítást próbálta az egészségügyi jogviszonyok körében valamelyest enyhíteni.⁶¹ A felróhatóságtól független kontraktuális felelősségi rendszer jelentős mértékben szigorította volna az egészségügyi szolgáltatók felelősségét, azonban a felek közötti jogviszony jellegzetességeiből adódóan - gondolva itt azokra az esetekre, amikor ez egészségügyi szolgáltató nem szabadon dönt a jogviszony létesítésének kérdéskörében - mindez túlzott követelményeket támasztott volna az egészségügyi szolgáltatók felé.

A felelősségi paradigmaváltással a jogalkotó lényegében azt célozta, hogy a szerződő fél saját akaratelhatározásán alapuló kötelezettségvállalásait szabályozza objektív alapon, ezen a körön azonban az egészségügyi jogviszonyok jelentős hányada kívül esik. Az Eü. tv. jelenleg hatályos utaló szabálya (Eü. tv. 244. § (2) bekezdés) vonatkozásában fontos ismérve, hogy az nem a Ptk-beli általános deliktuális generálklauzulára utal, hanem teljes egészében hívja fel a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályait.⁶² Az Eü. tv. úgynevezett „fordított non-cumul”⁶³ szabálya kontraktuális viszonyok jelentős részét veszi ki a Ptk. kontraktuális felelősségi szabályai alól, azzal, hogy azok mégsem tekintendők szerződéses viszonyoknak, vagy ha akként is minősülnek, akkor is a deliktuális felelősség szabályait kell rájuk alkalmazni.

Álláspontom szerint e tekintetben fajsúlyos változás nem várható a hazai ítélkezési gyakorlatban, ugyanis az eddigiekben is - jóllehet konkrét utaló törvényi norma hiányában ugyan - deliktuális alapon ítélte meg a bíróság az egészségügyi károkozások döntő többségét. A most már kifejezetten törvényileg megjelenő utaló szabály vonatkozásában, viszont a bíróságokra vár, hogy kialakítsák ez irányú gyakorlatukat a tekintetben, hogy az alapul szolgáló jogviszonyt miként minősítik, minősítik-e egyáltalán vagy azt teljes mértékben figyelmen kívül hagyva, csupán a kárfelelősség deliktuális alapú kérdésköréről döntenek, rendelkeznek érdemben.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Az élet, testi épség, egészséghez fűződő személyiségi jogában megsértett beteg szempontjából egyáltalán nem mindegy, hogy milyen alapon érvényesíti kártérítési igényét az egészségügyi szolgáltatókkal szemben. Az Eü. tv. Ptk. hatálybalépését követő módosítása nem hozott létre különálló felelősségi rendszert az egészségügyi jogviszonyok tekintetében. Jóllehet az orvos-beteg, beteg-egészségügyi szolgáltató viszonyrendszerében a legtöbb esetben említendő valamilyen, az ellátás alapjául szolgáló szerződés. E kontraktuális viszony megítélése a bírói gyakorlatban nem kellően tisztázott és következetes, ezért célszerű lenne azt normatív módon is, szerződésként meghatározni, annak speciális jellegére tekintettel. Az orvos-beteg jogviszony szerződésként történő tipizálása, egyrészt pontot tenne az ilyen jellegű jogviszonyok megítélése során fennálló bizonytalanságok és kérdések sokaságára, másrészt viszont, magában hordozná azt a veszélyt, hogy a kontraktuális felelősség objektív mércéjével, aránytalanul elnehezítené az egészségügyi szolgáltató kimentési lehetőségeit.

FORRÁSJEGYZÉK

⁶⁰ FAZEKAS – MENYHÁRT – KÖHIDI: *i. m.* 160.

⁶¹ WELMANN: *i. m.* 308.

⁶² KEMENES ISTVÁN: A kontraktuális kártérítés egyes kérdései, in *Magyar Jog*, 2017. évi 1. szám, 8-10.

⁶³ FUGLINSZKY: *i. m.* 68.

Szakirodalmi források

- [1.] DÓSA ÁGNES: *Az orvos kártérítési felelőssége*, 2004, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- [2.] EÖRSI GYULA: *Kötelmi Jog Általános rész*, 1998, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- [3.] FAZEKAS JUDIT – MENYHÁRT ÁDÁM – KÖHIDI ÁKOS: *Kötelmi Jog*, 2017, Gondolat Kiadó, Budapest.
- [4.] CSITEI BÉLA: A polgári jogi kártérítési felelősség speciális szabályai az egészségügyben, in FAZEKAS JUDIT – KÖHIDI ÁKOS – CSITEI BÉLA (szerk.): *Állandóság és változás. Tanulmányok a magánjogi felelősség jogköréből*, 2017, Gondolat Kiadó, Budapest.
- [5.] FUGLINSZKY ÁDÁM: *Kártérítési jog*, 2015, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- [6.] JOBBÁGYI GÁBOR: *Orvosi Jog*, 2007, Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest.
- [7.] JOBBÁGYI GÁBOR: Az orvos beteg jogviszony az új Ptk-ban, in *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2005. évi 1. szám.
- [8.] KEMENES ISTVÁN: A kontraktuális kártérítés egyes kérdései, in *Magyar Jog*, 2017. évi 1. szám.
- [9.] LOMNICI ZOLTÁN: *Az orvoslás joga*, 2009, Lélekben Otthon, Budapest.
- [10.] LOMNICI ZOLTÁN: *Az orvosi jog és az orvosi jogviszony alapvonalai*, 2013, PhD értekezés, Pécsi Tudományegyetem ÁJK.
- [11.] RATZEL, RUDOLF – LUXENBURGER, BERND: *Handbuch Medizinrecht*, 2008, Deutscher Anwaltverlag, Bonn.
- [12.] SCHUBERT, WERNER (szerk.): *Akademie für Deursches Recht*, 1993, Lüderitz & Bauer GmbH, Berlin.
- [13.] TÖRÖK KÁROLY: *Az orvosi jogviszony*, 1986, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- [14.] WELMANN GYÖRGY (szerk.): *A Ptk. magyarázata V/VI., Kötelmi jog első és második rész*, 2018, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest.

Jogforrások

- [1.] A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.
- [2.] Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény.
- [3.] Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).
- [4.] Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi CLIV. törvény.
- [5.] Egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény.

Eseti döntések

- [1.] BDT 2009.1945.
- [2.] Esztergomi Városi Bíróság 2/A P. 20.915/1997.
- [3.] Fővárosi Bíróság 41. Pf. 21.853/1997.
- [4.] Fővárosi Bíróság 41. Pf. 22.723/1994.
- [5.] Legfelsőbb Bíróság Pfv. I. 20.943/1995.
- [6.] Szegedi Ítéltábla Pf. III. 20.459/2008/11.

NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK ÉS TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS – LEHETSÉGES-E A HATÉKONY ALKOTMÁNYOSSÁGI KONTROLL?⁶⁴

Absztrakt

Tanulmányomban a nemzetbiztonsági szolgálatok felett gyakorolható alkotmányossági kontroll egyes eszközeit vizsgálom, melyben kiemelt szerepet kap a titkosszolgálatok egyik jellegadó tevékenysége, a titkos információgyűjtés. A dolgozatomban elemzem az egyes ellenőrző fórumokat és az engedélyhez kötött titkos információgyűjtés intézményét. Kísérletet teszek a jogi szabályozásban rejlő hiányosságok feltárására, valamint javaslatok megfogalmazására a hatékonyabb kontroll érdekében.

Kulcsszavak: nemzetbiztonsági szolgálat, titkos információgyűjtés, ellenőrzés, hatékonyság

BEVEZETÉS

A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének szükségessége a társadalom biztonságos létezésének érdekében nélkülözhetetlen. Az államgépezet rendszerén belül e szervek strukturális és funkcionális meghatározása normatív szinten megtörténik, ennek ellenére mégis egyértelműen konstatalható, hogy a titokzatosság mereven átszövi a nemzetbiztonsági szolgálatok működését. Tény, hogy a nyilvánosság kizárásának követelménye nélkülözhetetlen eleme az egyes titkosszolgálatok hatékony működésének, viszont az is egyértelmű, hogy nem jogon, illetve jogrendszeren kívüli entitásokról beszélünk.

A nyilvánosság problematikája az ellenőrzésére kifejezetten létrehozott szervekhez kapcsolódik: vajon a nemzetbiztonsági szolgálatok feletti felügyeletre hatáskörrel rendelkező szervek milyen információk birtokában tudják végezni e tevékenységüket. Egyáltalán rendelkeznek-e olyan jogosítványokkal, melyek képessé teszik őket az ellenőrzéshez szükséges információk megszerzésére?

A fentiek alapján részletesen megvizsgálom a nemzetbiztonsági szolgálatok feletti parlamenti ellenőrzés intézményeit. Megpróbálok választ adni arra, hogy az titkosszolgálatok feletti ellenőrzés esetleges politikai meghatározottsága mennyiben befolyásolja a hatékony kontroll érvényesülését. Külön fejezetet kap a dolgozatban az engedélyhez kötött titkos információgyűjtés, ahol az engedélyezéssel kapcsolatos eljárás részletes elemzésére kerül sor.

Végül egy külön részben összegzem a kutatás tárgyával kapcsolatos megállapításaimat és igyekszem a jövőre nézve javaslatokat megfogalmazni, melyek a nemzetbiztonsági szolgálatok felett gyakorolható alkotmányossági kontroll hatékonyságát növelik.

1. AZ ORSZÁGGYŰLÉS BIZOTTSÁGAINAK SZEREPE A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK ELLENŐRZÉSÉBEN

1.1. NEMZETBIZTONSÁGI BIZOTTSÁG

A nemzetbiztonsági szolgálatok feletti politikai ellenőrzés egyik legmeghatározóbb fórumaként jelenik meg a Nemzetbiztonsági Bizottság (továbbiakban Bizottság). A polgári parlamentekben a törvényhozási munka jelentős hányada a plénumról az állandó bizottságokra tevődik át, a parlamenti házszabályok jelentős jogokkal ruházzák fel a bizottságokat. E folyamat általános indoklása szerint a feladatok átáramlásának fő előnye az, hogy a bizottságokban hatékonyabb munka végezhető, mint a plenáris üléseken.⁶⁵ Ez természetesen nem csak a törvényalkotás folyamatára igaz, hanem ahogy látjuk, a különböző ellenőrzési feladatokra is. Az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzését Nemzetbiztonsági

64 NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI ÉS INNOVÁCIÓS HIVATAL

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-2-I-SZE-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

⁶⁵ KUKORELLI ISTVÁN: *A parlamenti állandó bizottságok a törvényhozásban.* In: *Jogtudományi Közlemények* XLII. új évfolyam 7. szám 363.o.

Bizottsága közreműködésével látja el.⁶⁶ Ennek szervezeti kereteként az Országgyűlésről szóló törvény előírja, hogy kötelező létrehozni nemzetbiztonsággal foglalkozó állandó bizottságot.⁶⁷

A Bizottság politikai jellegének egyik meghatározó eleme a Bizottságban résztvevő országgyűlési képviselők – kizárólagos szavazati jogot is magában hordozó – jelenlét, továbbá Bizottság állandó bizottsági jellege, mely a plenáris létszámarányokhoz viszonyítva arányos összetételű.⁶⁸

Az állandó bizottság az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házsabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő,⁶⁹ valamint a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve, amely az Alaptörvényben, törvényben, a határozati házsabályi rendelkezésekben, továbbá az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja.⁷⁰ A miniszter a Bizottságot a nemzetbiztonsági szolgálatok általános tevékenységéről rendszeresen, de legalább évente kétszer tájékoztatja. A Kormány a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos határozatairól a Bizottságot a miniszter útján tájékoztatja.⁷¹

A Bizottság munkájának „pártatlanságát” hivatott szolgálni az a szabály, miszerint a Bizottság elnöke csak ellenzéki képviselő lehet.⁷² Nem kérdéses azonban, hogy e szabálynak semmilyen gyakorlati következménye nincs a nemzetbiztonsági szolgálatok feletti ellenőrzés hatékonyságát illetően. Ugyanis az elnök hatáskörébe az „adminisztratív” többletfeladatokon kívül⁷³ nem tartozik olyan jogosítvány, amely garantálná a titkosszolgálatok feletti ellenőrzés eredményességét. A Bizottság elnökének egyetlen, az érdemi kontrollban is meghatározó jogosítványa a szavazati jog, viszont árnyalja a képet, hogy a Bizottság határozatait a jelen lévő bizottsági tagok több mint felének szavazatával hozza.⁷⁴ Tekintettel a mindenkori Országgyűlés összetételére, a Nemzetbiztonsági Bizottságban kétséget kizáróan a megjelennek a politikai érdekellentétek.

A fenti megállapítást igazolja az is, hogy a közelmúltban nem egyszer került sor a Bizottság munkájának ellehetetlenítésére, amikor a kormányoldal képviselői kivonultak az ülésteremből,⁷⁵ vagy egyszerűen el sem mentek az ülésre,⁷⁶ figyelembe véve, hogy a Bizottság a bizottsági tagok több mint a felének a jelenléte esetén határozatképes.⁷⁷ Így összességében elmondhatjuk, hogy a Nemzetbiztonsági Bizottság hatékonysága a titkosszolgálatok feletti kontroll szempontjából nem feltétlenül működik hatékonyan.

1.2. VIZSGÁLOBIZOTTSÁG

A Nemzetbiztonsági Bizottság mellett az Országgyűlés vizsgálóbizottságot is létrehozhat a nemzetbiztonsági szolgálatok feletti ellenőrzés érdekében. A parlamenti ellenőrzés klasszikus elmélete szerint csak közvetlenül a plénum jogosult a Kormány ellenőrzésére, hiszen a Kormány a parlament egészének felel. A

⁶⁶ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (továbbiakban Nbtv.) 14. § (1) bekezdés

⁶⁷ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) 16. § (2) bekezdés

⁶⁸ Az állandó bizottság munkájában bizottsági tagként lehetőség szerint minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszámarányoknak megfelel. Ogytv. 17. § (1) bekezdés.

⁶⁹ „Az ügydöntő jogkörök gyakorlása során a bizottságok külső – nem parlamenti jogalany – személyekre kötelező aktusokat nem alkotnak. Ebből a szempontból nem tűnik aggályosnak, hogy a bizottsági aktusokkal szembeni, jogorvoslati jellegű eljárás nem áll rendelkezésre. Azt is figyelembe kell azonban venni, hogy tevékenységük – különösen a vizsgálóbizottságok jelentéskészítése – sértheti más jogalanyok személyiségi jogait.” ERDŐS CSABA: *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről.* 2016. Gondolat Kiadó, Budapest, 36.o.

⁷⁰ Ogytv. 15. § (1) bekezdés

⁷¹ Nbtv. 14. § (3) bekezdés

⁷² Nbtv. 14. § (1) bekezdés

⁷³ Az adminisztratív többlet feladatokat az Ogytv., még részletesebben azonban az 10/2014. (II. 24.) OGY határozat az egyes házsabályi rendelkezésekről (továbbiakban HHSz.) tartalmazza. A teljesség igénye nélkül, ilyen adminisztratív jogosítvány, miszerint bizottság elnöke megnyitja, részrehajlás nélkül vezeti, majd berekeszti az ülést; felszólalásokat engedélyezi, ügyel a házsabályi rendelkezések betartására. HHSz. 113. § (1) bekezdés. A hivatkozott rendelkezésből mindenképpen érdekes, hogy a HHSz. az elnök objektív ülésvezetési kötelezettségét írja elő. Véleményem szerint az ülésvezetés szempontjából kevésbé releváns – természetesen nem elhanyagolható – a politikai érdekek kifejezése, ellentétben az érdemi szavazással.

⁷⁴ Ogytv. 27/C. § (2) bekezdés

⁷⁵ https://index.hu/belfold/2018/01/25/nemzetbiztonsag_fidesz_kivonulas/ (letöltve: 2019. 10.31.)

⁷⁶ https://mandiner.hu/cikk/20181218_mtv_a_ugy_nem_mentek_el_a_kormanyparti_kepviselok_a_nemzetbiztonsagi_bizottsag_ulesere (letöltve: 2019. 10.31.)

⁷⁷ Ogytv. 27/C. § (1) bekezdés

nyilvánosságot főképpen a plénum garantálja, ezzel szemben a bizottsági munka fókuszában a nyilvánosság helyett a hatékonyság áll. A hatékony működéshez azonban egyértelműen meghatározott, széleskörű jogosítványok szükségesek. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából és a rendelkezésre álló statisztikai adatokból azonban arra következtethetünk, hogy a vizsgálóbizottságok mind szabályozás, mind működési szempontból a parlamenti ellenőrzés leginkább problematikus elemének tekinthetők. A vizsgálóbizottságok előnye azonban, hogy ez az egyetlen olyan eszköz, amely lehetőséget biztosít arra, hogy egy terület minden részletét nagy mennyiségű információ módszeres, alapos elemzésével át lehessen tekinteni.⁷⁸

Az Országgyűlés – az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével összhangban⁷⁹ – bármely, az Országgyűlés ellenőrzési feladatkörében felmerülő, közérdekű, interpellációval, kérdéssel (azonnali kérdéssel) nem tisztázható ügy megvizsgálására vizsgálóbizottságot küldhet ki.⁸⁰ A titkosszolgálatok hatáskörébe tartozó feladatok közérdekű jellege aligha vitatható. Annak ellenére, hogy a közérdek önmagában is egy nehezen definiálható fogalom,⁸¹ a nemzetbiztonsági szolgálatok Alaptörvényben, a bizottságot illetően meghatározott társadalmi és egyéni relevanciája megalapozza a nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő, a vizsgálóbizottság hatáskörébe tartozó ellenőrzés lehetőségét.

Nem hozható létre vizsgálóbizottság egyedi jogi felelősség megállapítására.⁸² Ezalatt érthetjük a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos szolgálati állományában lévő egyének egyedi jogi felelősségre vonásának kizárását, mely egyéb fórumok hatáskörébe tartozó eljárás. Továbbá nem terjedhet ki a vizsgálat olyan ügyre, amely a döntés előkészítésének szakaszában van.⁸³ Ez ugyancsak egy homályos megfogalmazás, tekintettel a titkosszolgálatok jellegadó tulajdonságára, a működésükre történő rálátás korlátozottságára. Végezetül nem terjedhet ki az ellenőrzés olyan ügy megvizsgálására, amely folyamatban lévő büntető-, szabálysértési, polgári vagy hatósági eljárás tárgya.⁸⁴ Ezek közül a hatósági eljárást érdemes kiemelni. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban Ákr.) rendelkezései szerint hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.⁸⁵ Látjuk, hogy az Ákr. nem sorolja fel tételesen a hatóságnak minősülő szerveket, viszont a központi államigazgatási szervek államigazgatási hatóságoknak minősülnek,⁸⁶ így a nemzetbiztonsági szolgálatok is hatóságként jelennek meg a közigazgatásban, viszont a vizsgálóbizottság ellenőrzése nem terjedhet ki olyan ügyre, mely a titkosszolgálatok eljárásnak tárgya.

Vizsgálóbizottság létrehozását a képviselők együtöde kezdeményezheti.⁸⁷ A vizsgálóbizottság paritásos bizottság,⁸⁸ tehát a kormányoldal és az ellenzék képviselői egyenlő arányban vesznek részt a vizsgálóbizottság munkájában. Az Ogytv. arról is rendelkezik, hogy a Kormány, illetve a Kormány vagy a Kormány tagja irányítása alatt álló központi államigazgatási szerv tevékenységét vizsgáló vizsgálóbizottság elnöke az érintett Kormány ellenzékéhez tartozó képviselő lehet.⁸⁹ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (továbbiakban Ksztv.) egyértelműen rendelkezik arról, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok központi államigazgatási szervek,⁹⁰ melyeket a Kormány irányít.⁹¹

A vizsgálóbizottság a vizsgálati tevékenységével összefüggő irattal, adattal vagy egyéb információval rendelkező személyt, szervet vagy szervezetet a vizsgálati tevékenységében való

⁷⁸ MAGYAR ZSÓKA: *A parlamenti ellenőrzés eszközei az Országgyűlés gyakorlatában*. In: *Parlamenti Szemle* 2018/2. szám 141.o.

⁷⁹ A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

⁸⁰ Ogytv. 24. § (1) bekezdés

⁸¹ lásd: LAPSÁNSZKY ANDRÁS – SMUK PÉTER – SZIGETI PÉTER (szerk.): *Köz/Érdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. 2017. Gondolat Kiadó, Budapest

⁸² Ogytv. 24. § (1) bekezdés

⁸³ Ogytv. 24. § (1) bekezdés

⁸⁴ Ogytv. 24. § (1) bekezdés

⁸⁵ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban Ákr.) 9. §

⁸⁶ HULKÓ GÁBOR: *A hatósági ügy fogalma és a törvény hatálya*. In: PATYI András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárásjog intézményei*. 2019. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 30.o.

⁸⁷ Ogytv. 24. § (2) bekezdés

⁸⁸ Ogytv. 24 § (5) bekezdés

⁸⁹ Ogytv. 24. § (5) bekezdés

⁹⁰ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (továbbiakban Ksztv.) 1. § (2) bekezdés d) pont és (5) bekezdés d) pont

⁹¹ Nbtv. 2. § (1) bekezdés

közreműködésre kötelezheti (a továbbiakban: együttműködésre kötelezett). Az együttműködésre kötelezettet, adatszolgáltatási, megjelenési, illetve nyilatkozattételi kötelezettség terheli.⁹² Ebben az esetben is a nemzetbiztonsági szolgálatok titkosságának problematikája merül fel, hiszen nemzetbiztonsági szervek alkalmazottai nem biztos, hogy a vizsgálat eredményes lefolytatásához szükséges információkat nyilvánosságra hozzák. Ráadásul az együttműködésre kötelezett személy kötelezettsége nem teljesítésének következménye csupán annyi, hogy a kötelezettségeinek megszegéséről az ülést vezető elnök – a vizsgálóbizottság elnökének tájékoztatása alapján – az Országgyűlés soron következő ülésén való bejelentéssel tájékoztatja a nyilvánosságot.⁹³

A vizsgálóbizottság ellenőrzésének eredményeiről jelentést készít,⁹⁴ melynek elfogadásáról vagy elutasításáról az Országgyűlés határozatot hoz.⁹⁵ A jelentés bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg,⁹⁶ így a vizsgálati tevékenység egyértelműen csak a politikai felelősség megállapítására irányulhat, a bizottság megállapításai más hatóságot vagy bíróságot nem kötnek.⁹⁷

Végezetül érdemes kiemelni azt is, hogy a rendszerváltás óta összesen negyvenkettő vizsgálóbizottságot állítottak fel, melyből hét az Alaptörvény hatályba lépése óta kezdte meg működését. Terjedelmi korlátok miatt nincs lehetőségem részletezni az ügyeket, melyek indokoltá tették a vizsgálóbizottság felállítását, annyi viszont kiemelendő, hogy nem voltak jellemzőek a nemzetbiztonsági szolgálatok feletti ellenőrzés céljából létrehozott bizottságok.⁹⁸ Ehhez kapcsolódóan hangsúlyozandó az is, hogy már nem kötelező vizsgálóbizottság felállítása, amennyiben azt képviselők 1/5-e indítványozza, pusztán az indítványtételi jog maradt meg az országgyűlési képviselők kezében.

2. A MINISZTER ÉS A BÍRÓ FUNKCIÓJA A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK FELETTI ELLENŐRZÉSBN, TEKINTETTEL A TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉSRE

2.1. ENGEDÉLYHEZ KÖTÖTT TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

A nemzetbiztonsági szolgálatok funkcióinak ellátása szempontjából legmeghatározóbb feladata a titkos információgyűjtés lefolytatása. A fentiekben általában véve foglalkoztunk a titkosszolgálatok feletti alkotmányossági kontroll egyes eszközeivel, ebben a fejezetben azonban kifejezetten a titkos információgyűjtésre helyezem a hangsúlyt. Kevesebről a többre következtetés értelmében azonban e vizsgálódások megállapításai értelemszerűen a nemzetbiztonsági szolgálatok egészét fogják át, specifikusan egy-egy részfeladatra koncentrálnak.

Az Nbtv. hosszasan és részletesen sorolja fel a nemzetbiztonsági szolgálatok hatáskörébe tartozó feladatokat, melyeket a törvény 4-9. §§-ban találunk meg. A titkos információgyűjtés elrendelésére e feladatok közül egyre vagy akár többre történő hivatkozással kerülhet sor. Az engedélyezés joga megoszlik az igazságszolgáltató és végrehajtó hatalmi ág „képviselője” között. Az Nbtv. 5. § *b), d), h)-j)*, valamint a 6. § *d), i), l)-n)* pontjaiban meghatározott nemzetbiztonsági feladatok ellátása során a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtést a Fővárosi Törvényszék elnöke által kijelölt bíró engedélyezi. Minden más esetben az igazságügyért felelős miniszter hatáskörbe tartozik az engedély megadása.⁹⁹ Az engedélyezés iránti kérelmet a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatója terjeszti elő.¹⁰⁰ Ezzel a kapcsolatban kérdésként merül fel, hogy mi volt a jogalkotó szándéka az engedélyezési jogkör megosztásával? Két észrevételem van ezzel kapcsolatban: az első észrevételem alapján, az Nbtv.-ből egyértelműen kiderül, hogy a bíró hatáskörébe tartozó engedélyezési esetkörök, inkább bűnüldözési célú feladatok,¹⁰¹ szemben a miniszter hatáskörébe tartozó, nemzetbiztonsági jellegű feladatokkal. Így a jogalkotói szándékot a nemzetbiztonsági szolgálatok

⁹² Ogytv. 25. § (1)-(2) bekezdés

⁹³ Ogytv. 25. § (3) bekezdés

⁹⁴ Ogytv. 26. § (1) bekezdés

⁹⁵ Ogytv. 26. § (3) bekezdés

⁹⁶ Ogytv. 26. § (4) bekezdés

⁹⁷ DUKÁN ILDIKÓ – VARGA AIDA (szerk.): *Parlamentari Jog. Az országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. 2018. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 145.o.

⁹⁸ <https://www.parlament.hu/web/guest/bizottsagok-elozo-ciklusbeli-adatai> (letöltve: 2019. 10.31.)

⁹⁹ Nbtv. 58. § (1)-(2) bekezdés

¹⁰⁰ Nbtv. 57. § (1) bekezdés

¹⁰¹ Megjegyezendő, hogy a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (továbbiakban Be.) XXXVIII. fejezete szabályozza a büntetőeljárásban használható, bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazását. A titkos információgyűjtés és a büntetőeljárás kapcsolatáról lásd a Be. XLII. fejezetét.

feladatainak eltérő jellege indokolhatja. Másik megközelítésben az engedélyezés jogának szétválasztását a végrehajtó hatalom túlsúlyának megakadályozása motiválhatta. Véleményem szerint azonban – visszautalva a II. fejezetben megállapítottakra – a bíró könnyedén kizárható az engedélyezési eljárásból, hiszen a főigazgató az engedély iránti kérelemben olyan indokokat is megjelölhet, melyek bár eredetileg inkább bűnüldözési célt szolgálnak, (nemzet)biztonsági érdekekre hivatkozva még is a miniszterre bízza az engedély elbírálását.

A bíró, illetve miniszter az előterjesztés benyújtásától számított 72 órán belül határozatot hoz, melyben helyt ad a kérelemnek, vagy elutasítja azt megalapozatlanságra hivatkozva.¹⁰² Nagyon érdekes, hogy az engedélyezők határozata ellen nincs helye fellebbezésnek, melyet a későbbiekben részletesen elemezni fogok. A titkosságot garantálja, hogy az engedélyező az eljárásáról, illetve a titkos információgyűjtés tényéről az érintettet nem tájékoztatja.¹⁰³

2.2. A BÍRÓI ENGEDÉLYEZÉSEL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK

Már utaltam az engedélyezés jogának megoszlásánál a hatalmi ágak elválasztásának követelményére. Ezt pedig a bírói függetlenség garantálja. A függetlenség a bírói tevékenység lényegi eleme, hiszen függetlenség nélkül a bíróság nem bíróság. Szervezet és funkció egységéből következően mind a szervezet felépítése, mind a funkció gyakorlása feltételezi a függetlenség követelményeinek érvényesülését.¹⁰⁴ A bírói függetlenséget kétféleképpen értelmezhetjük. Tágabb értelemben a bírósági szervezet egészének függetlenségét jelenti – mint a klasszikus hatalmi ágak egyikét –, szűkebb értelemben az ítélkező bíró függetlenségét, miszerint a bíró jogszabályoknak és saját lelkiismeretének van alárendelve az ügy elbírálásakor. Ezen belül különbséget tehetünk a bíró szakmai és személyi függetlensége között is. Az előbbi magába foglalja, hogy a bíró számára nem adható semmilyen utasítás az ügy elbírálása tekintetében, ügyet beleegyezése nélkül tőle elvonni nem lehet. Ez a fajta függetlenség elsősorban a bíró igazságszolgáltatáson belüli helyzetét érinti, miszerint semmiféle belső nyomásnak engedve köteles az ügyben dönteni. A személyi függetlenség pedig azt hivatott szolgálni, hogy a bírót ítélete miatt állásából ne lehessen felmenteni, eltávolítani, illetve áthelyezni.¹⁰⁵

A fenti megállapítások a bíróságok, illetve a bírák klasszikus feladatellátáshoz kapcsolódnak, melyek az egyes jogágakban felmerülő jogviták elbírálásként határozhatók meg. A bíró a titkos információgyűjtés lefolytatásának engedélyezésekor azonban nem jogvitát dönt el. Kérdésként tehetjük fel, hogy az engedélyezési eljárásban is követelmény-e az a fajta függetlenség, mely a hagyományos értelemben objektív ítélkezés elengedhetetlen eleme? Már foglalkoztunk a célszerűségi és jogi ellenőrzés kapcsolatával. Jelen esetben a bírót – akárcsak a klasszikus ítélkezés során – jogi és szakmai követelményeknek is meg kell felelnie. Azonban az már kérdéses, hogy amíg egy hagyományos jogvita eldöntésében kifejezetten jogszabályon alapuló, szakmai követelményeknek kell megfelelni, e jellegű követelmény miként jelenik meg a titkos információgyűjtés lefolytatására feljogosító engedély megadásának tekintetében. „Még ha az ítélkezést politikai kontextusba is helyezik, ez a tevékenység még ítélkezés marad, és a bíró szerepe eltér a törvényhozóétól vagy végrehajtóétól, mert nem választhat olyan szabadon a döntési alternatívák között, mint ahogy a például egy parlamenti képviselő. Ennélfogva, bár a jogértelmezés során is van mozgástér, ettől az még alapvetően jogalkalmazás, nem pedig politikaalkotás.”¹⁰⁶ A bírót azonban az engedélyezési eljárásban politikai (érdekorientált) megfontolások nem motiválják, nem is motiválhatják. Az engedélyezésnek szigorúan csak jogszabályi és célszerűségi követelményeknek szabad megfelelni.

Másik vizsgálendő terület a bíró engedélynek helyt adó vagy elutasító határozata. Ugyanis nem egyértelmű, hogy a bíró e határozatát milyen eljárásban fogadja el, ami további kérdéseket vet fel. Így a bíró határozatának jellegét kell először megvizsgálni. A teljesség igénye nélkül, nézzünk meg néhány bírósági hatáskörbe tartozó klasszikus eljárást. A büntetőeljárásban a bíróság vád alapján ítélkezik.¹⁰⁷ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényt (továbbiakban Pp.) kell alkalmazni a bíróság eljárására, ha

¹⁰² Nbtv. 58. § (3) bekezdés

¹⁰³ Nbtv. 58. § (6) bekezdés

¹⁰⁴ FÜRÉSZ KLÁRA: *A Bíróság*. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* 2007. Osiris Kiadó, Budapest, 528.o.

¹⁰⁵ SALGÓ NÓRA: *A bírói függetlenség összehasonlító megközelítésben*. 2019. Comparative Law Working Papers – Volume 3. No. 1. 3-4.o.

¹⁰⁶ SZENTE ZOLTÁN: *A jog és politika határán: az alkotmánybíróságok és az alkotmánybíráskodás jellegéről*. In: GARDOS-OROSZ FRUZZSINA – SZENTE ZOLTÁN (szerk.): *A jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. 2015. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 19.o.

¹⁰⁷ Be. 6. § (1) bekezdés

jogszabály biztosítja a bírói utat és törvény nem rendeli eltérő szabályok alkalmazását. A bíróság az e törvény hatálya alá tartozó jogvitát erre irányuló kérelem esetén bírálja el,¹⁰⁸ A polgári pert a felperesnek keresetlevéllel kell megindítani az alperes ellen.¹⁰⁹

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (továbbiakban Kp.) kell alkalmazni a közigazgatási jogviták¹¹⁰ elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban.¹¹¹ Külön közigazgatási pereket és egyéb közigazgatási bírósági eljárásokat pedig a Kp. ötödik része szabályozza. Nem kétséges, hogy sem a fent említett eljárások, sem az egyéb peres eljárások alá nem sorolható a bíró engedélyezési eljárása.

Azonban létezik a nemperes eljárások jogintézménye is. A peren kívüli eljárásokat a magánjogi természetű ügyek intézése jellemzi leginkább, amelyek vagy nélkülözik a jogvitát, vagy – bár a háttérben fellelhető ellenérdekű felek vitája vagy fennálló jog érvényesítése – eljárásuk során nincs szükség a peres eljárás szabályainak alkalmazására. Ez utóbbi különbségtétel természetesen egy a maitól e tekintetben különböző jogi környezetben állta meg kétséget kizáróan a helyét.¹¹² A nemperes eljárás egymást követő eljárási cselekményekből tevődik össze, amelynek alanyai: a bíróság vagy a közjegyző, valamint azok a személyek, kik jogosultak részt venni az eljárásban érdekeik alapján. Ezenfelül a nemperes eljárás tárgya polgári ügy, célja pedig az igazságszolgáltatás megvalósítása az erre megalkotott eljárási szabályok alapján.¹¹³

Véleményem szerint, a bíró engedélyezési eljárása nemperes eljárásként sem értelmezhető. Így aggályosnak tartom az Nbtv. szűkszávságát, miszerint a bíró engedélyezéssel kapcsolatos határozata ellen nincs helye fellebbezésnek. Ez jogorvoslat és a jogorvoslatához való jog tekintetében vet fel kérdéseket. Az Alaptörvény rendelkezései szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti,¹¹⁴ ami törvényi szinten is kifejezést nyer: a bíróság határozatai ellen – ha törvény kivételt nem tesz – jogorvoslatnak van helye.¹¹⁵ A jogorvoslatához való jog alapjog, annak lehetősége, hogy az érintett az érdemi határozattal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belül magasabb fórumhoz forduljon.¹¹⁶ Tény, hogy a jogorvoslatához való jog nem tartozik a korlátozhatatlan alapjogok közé, úgy gondolom – tekintettel az objektív jogvédelem követelményére is – a fenti szabályozás nem felel meg a szükségesség-arányosság követelményének.

2.3. A MINISZTERI ENGEDÉLYEZÉSEL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK

Ahogy láttuk, az igazságügyi miniszter jelenik meg a végrehajtó hatalom részéről a titkos információgyűjtés engedélyezésére jogosultként. A miniszter, mint a végrehajtó hatalmi ág képviselője, egyértelműen politikai szereplőként jelenik meg az államszervezetben.¹¹⁷ A nemzetbiztonsági szolgálatok feletti kontroll szempontjából először vizsgáljuk meg a miniszter felelősségének kérdéseit politikai megközelítésben. „A miniszteri felelősség, mint speciális felelősségi alakzat elsődlegesen, mint politikai felelősség értelmezhető. E politikai felelősség a miniszternek a parlament előtti felelősségét jelenti; ebben az összefüggésben működésének egészéért tartozik felelősséggel. E felelősség érvényesítésének bázisa tulajdonképpen meghatározott politikai és eredményességi elvárásoknak való megfelelés, illetve magatartás tanúsítása. A miniszter parlament előtti politikai felelőssége két vonatkozásban is jelentkezik: egyfelől, a miniszter egyéni felelőssége formájában, másfelől viszont kollektív felelősség formájában, amikor a miniszteri felelősség a kormány parlament előtti felelőssége közvetítésével realizálódik.”¹¹⁸ A miniszterek és a kormány politikai felelősségének célja a kormányzati cselekvés intézményesített jogi eszközök által történő

¹⁰⁸ Pp. 1. § (1)-(2) bekezdés

¹⁰⁹ Pp. 169. § (1) bekezdés

¹¹⁰ A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. Közigazgatási jogvita a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is. Kp. 4. § (1)-(2) bekezdés

¹¹¹ Kp. 1. § (1) bekezdés

¹¹² ÉLESS TAMÁS (et. al.): *A polgári nemperes eljárások joga*. 2014. ELTE Eötvös Kiadó, 19.o.

¹¹³ BACSÓ FERENC (et al.): *Magyar polgári eljárásjog*. 1962. Tankönyvkiadó, Budapest, 430.o.

¹¹⁴ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés

¹¹⁵ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (továbbiakban Bszi.) 13. § (2) bekezdés

¹¹⁶ SÖLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. 2001. Osiris Kiadó, Budapest, 576.o.

¹¹⁷ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (továbbiakban Kit.) 3. § (3) bekezdés b) pont

¹¹⁸ FICZERE LAJOS: *A miniszteri intézmény és kapcsolatrendszere*. In: *Jogtudományi Közöny* XLII. új évfolyam 11. szám 594.o.

visszacsatolása, ami biztosítja a kormány politikai irányvonalának és a népképviselői szerv szándékának összehangolását. A végrehajtó hatalom parlament előtti felelőssége továbbá nem pusztán a kormány megbuktatásának lehetőségét hordozza magában, hanem hozzákapcsolható az ellenőrzés ténylegesen gyakorolható széles eszköztárára is, amelynek megfelelő alkalmazása a parlamenti munka hatékonyságának egyik garanciája.¹¹⁹ A miniszter politikai felelősségének alapját az Alaptörvény teremti meg, miszerint a Kormány tagja az Országgyűlésnek felelős tevékenységéért, valamint a miniszter a miniszterelnöknek.¹²⁰ A nemzetbiztonsági szolgálatok feletti kontroll szempontjából ez úgy jelenhet meg, hogy a miniszter engedélyezéssel kapcsolatos tevékenységéért politikai felelősségre vonható, akár egyénileg, de a Kormány kollektív felelősségét – ami jellemzőbb – is magában hordozza, hiszen az Országgyűlés Kormánnyal szembeni bizalma a miniszterelnökhöz kötött. Ez az intézmény azonban önmagában sem gyakori, véleményem szerint a titkosszolgálatok feletti ellenőrzéssel összefüggésben nem is alkalmazható, ahogy eddig sem került rá sor.¹²¹

A bíró engedélyezési eljárásban meghozott határozatához hasonlóan a miniszter határozata ellen sincs helye fellebbezésnek. A bíróval ellentétben a miniszter határozata ellen azonban a jogszabályok kifejezetten biztosítják közigazgatási per megindításának jogát: az ügyfél a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat.¹²² Az Ákr. ügyfélfogalma a következő: „Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.”¹²³ Ügy pedig „az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tény, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.”¹²⁴ De vajon a miniszter engedélyezési eljárása beilleszthető-e az Ákr. szabályrendszerébe? Ebben az esetben arra kell választ találni, hogy a miniszter milyen eljárási szabályok alapján adja meg az engedélyt, ugyanis az Nbtv. nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket. Véleményem szerint, az érintett nem minősül ügyfélnek, míg az engedélyezési eljárás hatósági ügynek, hiszen ezek az Ákr. szerinti definíciós elemek egyikébe sem illeszthetők bele. Ez alapján a miniszter határozatával szembeni közigazgatási per megindítására sincs lehetőség.

Összességében – visszautalva a bíró engedélyezési eljárásával kapcsolatos megállapításokra – elmondhatjuk, hogy a magánszférából levezethető egyes alapjogok mellett a jogorvoslathoz való jog – mint alapjog – is erős korlátozásokat szenved a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét illetően, mely az alkotmányossági kontroll szempontjából egy problematikus pont. Ehhez kapcsolódóan az objektív jogvédelem szükségességét és fontosságát is hangsúlyozni kell. A jogvédelemnek ugyanis két oldalát különböztethetjük meg: ez egyik az objektív jogvédelem, míg a másik a szubjektív jogvédelem. A szubjektív jogvédelem az igazgatottak, azaz ügyfél jogának, jogos érdekének védelmét jelenti, míg az objektív jogvédelem, az igazgatási szervek részéről biztosítandó jogérvényesítést valósítja meg. A két szint érvényesülése, az egyébként jogvédelem alapját képező, jogorvoslathoz való jogokban nyer kifejeződést.¹²⁵ Így az objektív jogvédelem követelményére tekintettel, pusztán a titkos információgyűjtés jellegére hivatkozva nem fogadhatjuk el a szabályozással kapcsolatos hiányosságokat. Ezzel összefüggésben érdemes kiemelni azt is, hogy nem csak a titkos információgyűjtéssel érintett jogorvoslathoz való joga esik korlátozás alá, hiszen lehetséges, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok nem értenek egyet az engedélyező elutasító határozatával. Ilyen esetben e szerveknek is biztosítani kell a határozat elleni jogorvoslati eszközöket.

¹¹⁹ CSERNY ÁKOS: *A miniszteri felelősség*. 2011. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 166.o.

¹²⁰ Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdés

¹²¹ Megemlíthetjük azonban azokat az eseteket, mikor országgyűlési képviselő kérdéssel fordult a Kormány tagjához, melyben azt szerette volna megtudni, hány titkos információgyűjtést engedélyezett a miniszter. <https://www.parlament.hu/irom40/17220/17220-0001.pdf> (letöltve: 2019. 11. 04.) <https://www.parlament.hu/irom40/17220/17220-0001.pdf> (letöltve: 2019. 11. 04.) Tovább a hivatkozott dokumentumban azt is látjuk, hogy a miniszter 2014 és 2017 között hányszor engedélyezett titkos információgyűjtést: https://www.parlament.hu/documents/10181/1479843/Infojegyzet_2018_3_titkos_informaciogyujtes.pdf/367c5fc7-36fa-32f9-5baf-06289973f235 (letöltve: 2019. 11. 04.)

¹²² Ákr. 114. § (1) bekezdés

¹²³ Ákr. 10. § (1) bekezdés

¹²⁴ Ákr. 7. § (2) bekezdés

¹²⁵ KAZSAMÉR KATALIN ENIKŐ: *A közigazgatási jogorvoslati rendszer és a jogvédelem hatékonyságát elősegítő tényezők a változások mentén*. In: *MTA Law Working Papers* 2019/1. 5.o.

3. EGYÉB LEHETSÉGES KONTROLLESZKÖZÖK

3.1. ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA

„A közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálatán kívül szükséges egy olyan intézmény, amely igazgatási aktusok törvényes volta esetén biztosítja az állampolgárok jogainak védelmét, akkor, amikor a hatóságok eljárása nem törvényt sért, de az ügyfél eljárási jogiban sérelmet szenved. Ez megtörténhet az ügyféllel szembeni magatartásuk miatt, vagy mérlegelési jogkörük önkényes gyakorlásával.”¹²⁶

A megfelelő alapjogvédelem biztosításához a legfontosabb jogállási-szervezeti kritérium egyértelműen az alapjogvédő intézmény függetlensége: az intézmény legyen független az általa vizsgálható, ellenőrizendő szervektől. E követelmény elsősorban a végrehajtó hatalomtól való függetlenséget jelenti. Emellett következik belőle az az igény is, hogy senkinek se legyen joga befolyást gyakorolni az alapjogvédő eljárására. A függetlenség követelményével párban jár a pártatlanság kritériuma, amely alapján az adott intézménynek elfogulatlanul, részrehajlás nélkül kell vizsgálatot folytatnia és intézkednie.¹²⁷

Az alapvető jogok biztosának feladatát az Alaptörvény határozza meg, miszerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, akinek eljárását bárki kezdeményezheti. Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.¹²⁸ Az alapvető jogok biztosa a parlamenti ellenőrzés elkülönült szerve, így nem hatóság, nem orvosol közvetlenül jogsértéseket, hanem kezdeményezi a jogsértések orvoslását,¹²⁹ működésének célja az összes alapvető joggal, valamint az alkotmányos elvekkel és tilalmakkal kapcsolatos jogvédelem.¹³⁰

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatásköreit az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbtv.) határozza meg.¹³¹ Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint egy közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság).¹³² Az alapvető jogok biztosa szilárd garanciáját nyújt az alapjogok védelme érdekében. Már utaltunk rá, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok közigazgatási szervnek minősülnek, ezért e szervek is az alapvető jogok biztosa által lefolytatott vizsgálat alanyivá válhatnak. Itt viszont meg kell vizsgálni, hogy ki kezdeményezheti az eljárást. Az Ajbtv. szerint bárki az alapvető jogok biztosához fordulhat, de az alapvető jogok biztosa csak is a beadványt előterjesztő személy jogának sérelmével vagy közvetlen veszélyeztetésével kapcsolatos vizsgálatot folytathat le. A nemzetbiztonsági szolgálatok egyik jellemző feladata, titkos információgyűjtés lényege pedig a titkosság, így az érintett nem feltétlenül szerez tudomást az őt érintő megfigyelésről, ami lehetetlenné teszi a számára, hogy az alapvető jogok biztosához forduljon.

Az alapvető jogok biztosa azonban hivatalból is eljárást indíthat természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára.¹³³ A titkos információgyűjtés azonban nem feltétlenül irányul természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportja irányába, hiszen egy személyt is meg lehet figyelni, így a jogvédelem korlátozott. Az alapvető jog érvényesülésének vizsgálata is lehetőséget biztosít az alapvető jogok biztosának vizsgálatára a nemzetbiztonsági szolgálatokkal szemben, de ebben itt is alapvető feltétel, hogy az alapvető jogok biztosának tudomására jusson a vizsgálandó körülmény.

Az alapvető jogok biztosa nemzetbiztonsági szolgálatokkal szemben lefolytatott vizsgálatának vannak akadályai: vizsgálata során ugyanis nem tekinthet be:

- a) a nemzetbiztonsági szolgálatokkal együttműködő magánszemélyek azonosítására szolgáló nyilvántartásba,

¹²⁶ FRIEDERY RÉKA: *Az európai ombudsman*. 2018. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 14.o.

¹²⁷ SOMODY BERNADETTE: *Alapjogvédelem a bíraskodáson túl: Ombudsmanok és alapjogvédő hatóságok Magyarországon*. In: *Fundamentum* 2010/2. szám 11.o.

¹²⁸ Alaptörvény 30. cikk (1)-(2) bekezdés

¹²⁹ CSINK LÓRÁNT: *Alkotmányjog. Jogi szakvizsga jegyzet*. 2012. Novissima Kiadó, Budapest, 252.o.

¹³⁰ VARGA ZS. ANDRÁS: *Az Országgyűlés független szervei*. In: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ, SCHANDA BALÁZS (szerk): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. 2015. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest, 305.o.

¹³¹ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbtv.) 1.§ (1) bekezdés

¹³² Ajbtv. 18. § (1) bekezdés

¹³³ Ajbtv. 18. § (4) bekezdés

- b) a nemzetbiztonsági szolgálatok által titkos információgyűjtésre használt eszközök és módszerek működésének és működtetésének műszaki-technikai adatait tartalmazó vagy az azokat alkalmazó személyek azonosítását lehetővé tevő iratba,
- c) a rejtjeltevékenységgel és kódolással kapcsolatos iratba,
- d) a nemzetbiztonsági szolgálatok objektumaival és állományával kapcsolatos biztonsági dokumentumokba,
- e) a biztonsági okmányvédelemmel és technológiai ellenőrzéssel kapcsolatos iratba,
- f) olyan iratba, amelynek megismerése az információforrás azonosítását lehetővé tenné, valamint
- g) olyan iratba, amelynek megismerése a nemzetbiztonsági szolgálatok külföldi partnerszolgálatok irányában vállalt kötelezettségeit sértené.¹³⁴

Úgy gondolom, hogy mind a fenti korlátok, mind a nemzetbiztonsági szolgálatok működését jellemző titokzatosság jelentős akadályt állít az alapvető jogok biztosának hatékony vizsgálata elé. Megítélésem szerint a jogszabályok nem tudják maximálisan garantálni a szervezetek működésének nyilvánosságát (s ez értelemszerűen nem is elvárható céljuk), ezért a nemzetbiztonsági szolgálatoknak széles mérlegelési lehetőségük van a vizsgálat során gyakorolható megismerési jogok korlátozására.

Az alapvető jogok biztosa jelentést készít az általa lefolytatott vizsgálatról, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket,¹³⁵ azonban ha az alapvető jogok biztosának vizsgálata a titkos információgyűjtés folytatására feljogosított szervek tevékenységével kapcsolatos, az erről készült jelentés nem tartalmazhat olyan adatot, amelyből az adott ügyben folytatott titkos információgyűjtésre lehetne következtetni.¹³⁶ Láthatjuk, hogy az Ajbvtv. e rendelkezései szerint nem kizárt annak lehetősége, hogy az alapvető jogok biztosa titkos információgyűjtéssel összefüggésben folytasson le vizsgálatot.

Összességében elmondható, hogy az alapvető jogok biztosa általánosságban megfelelő alapjogvédelmi fórumként jelenik meg a jogrendszerben. Azonban a nemzetbiztonsági szolgálatok feletti alkotmányossági kontrollt illetően ez már nem mondható el, ami egyaránt megjelenik az alapvető jogok biztosa vizsgálatának megindulásában, valamint annak eredményes lefolytatásában.

3.2. NEMZETI ADATVÉDELMI ÉS INFORMÁCIÓSZABADSÁG HATÓSÁG

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (továbbiakba NAIH vagy Hatóság) autonóm államigazgatási szerv. A NAIH feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése.¹³⁷ Ebben a meghatározásban a Hatóság kvázi ombudsmani feladatokat lát el: az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében rögzített jogok érvényesülésében működik közre. Ugyanakkor az Infotv. hatósági jogköröket is rögzít: e minőségében az információs jogokkal összefüggő, végrehajtó hatalmi hatásköröket gyakorol. A NAIH jogállása tehát kettős: egyfelől kvázi ombudsmani funkciót ellátva közreműködik a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogok érvényesülése érdekében. Másrészt hatósági jogköröket gyakorol, mint végrehajtó hatalmi szerv.

A Hatóság hivatalból és kérelemre is eljárhat. A Hatóságnál bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll.¹³⁸ Az alapvető jogok biztosa is fordulhat bejelentéssel Hatósághoz, amennyiben vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszasságot észlel.¹³⁹ A kérelemre induló eljárás megindításának nem feltétele a közvetlen érintettség, így bárki kezdeményezheti a NAIH eljárását, ha megítélése szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége valamilyen információ önrendelkezési jogot sért. Ebből a szempontból a kérelmezők köre szélesebb az alapvető jogok biztosa eljárásának kezdeményezésére jogosultak körénél. Viszont lényeges, hogy a NAIH csak is az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésben foglalt alapjogok védelme érdekében léphet fel, így nem biztosítja például az

¹³⁴ Ajbvtv. 23. § (2) bekezdés

¹³⁵ Ajbvtv. 28. § (1) bekezdés

¹³⁶ Ajbvtv. 28. § (3) bekezdés

¹³⁷ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Infotv.) 38. § (1)-(2) bekezdés

¹³⁸ Infotv. 52. § (1) bekezdés

¹³⁹ Ajbvtv. 6. §

Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésben foglalt jogok oltalmát. Ebből a szempontból tehát a NAIH szűkebb alapjogvédelmi tevékenységet lát el, mint az alapvető jogok biztosa.

A NAIH vizsgálatával összefüggésben is ugyanazon megállapításokat tudom tenni, mint amelyeket az alapvető jogok biztosánál tettem. A hatékonyságot befolyásolja a nemzetbiztonsági szolgálatok eredményes működését garantáló titkosság, ami véleményem szerint a gyakorlatban felülírja a NAIH-ot megillető információ-megismerési jogokat az eljárás során.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Ahogy látjuk, a nemzetbiztonsági szolgálatok felett gyakorolható alkotmányossági kontrolleszközökkel kapcsolatban számos kérdés felmerül. A parlamenti kontrollintézmények tekintetében a Nemzetbiztonsági Bizottságot és a vizsgálóbizottságot elemeztem részletesen. A Nemzetbiztonsági Bizottságot illetően megállapítottam, hogy egyértelműen egy politikai (érdekorientált) ellenőrzési fórumról van szó. Ez a jelenleg hatályos szabályozás alapján aligha változik, az ellenőrzés eredménye mindenkor kiszolgáltatott lesz az aktuális politikai érdekeknek. Más a helyzet a vizsgálóbizottsággal, hiszen ahogy láttuk, annak felállítása is kérdéses. Véleményem szerint a vizsgálóbizottságok kötelező felállítása annak indítványozását követően eredményesebb alkotmányossági kontrollként funkcionálhatna, ahol a politikai érdekek kevésbé jelentenének akadályt a hatékony ellenőrzésben, figyelembe véve a vizsgálóbizottság paritásos jellegét.

Az engedélyhez kötött titkos információgyűjtéssel kapcsolatban szintén számos problematikus pontra kell rávilágítani a figyelmet, ugyanis mind a bíró, mind az igazságügyi miniszter engedélyezési eljárására vonatkozó szabályozás hiányos az Nbtv.-t vizsgálva. Egyrésztől nem tudjuk, hogy az engedélyező milyen eljárási rendben ad engedélyt vagy utasítja el a kérelmet. Másrésztől a jogorvoslathoz való jog is korlátozás alá esik, hiszen a jogszabályok alapján nem lehet eldönteni milyen jogorvoslati eszközöket lehet igénybe venni, és azt mely fórum jogosult elbírálni. Így elmondhatjuk, hogy egy sui generis eljárásról van szó, ami nem felel meg az alkotmányossági kritériumoknak, még abban az esetben sem, ha az titkos információgyűjtéssel áll összefüggésben. Erre tekintettel javaslom, hogy mind a bíró, mind a miniszter határozata ellen a jogalkotó emelje be a Kúriát, mint jogorvoslati fórumot, ezzel biztosítva a jogorvoslathoz való jog érvényesülését.

Végezetül az alapvető jogok biztosa és a NAIH eljárást elemeztem, mint lehetséges alkotmányossági kontroll mechanizmusok. E fórumok eljárásával kapcsolatban is kiemelendő a vizsgálat megindításának és eredményes lefolytatásának a korlátozottsága, ami nem kizárólag a szabályozás hiányosságaira vezethető vissza, hanem a nemzetbiztonsági szolgálatok jellegére. Véleményem szerint az alapvető jogok biztosáról szóló törvényt érdemes lenne módosítani olyan formában, hogy az alapvető jogok biztosa ne kizárólag a beadványt tevővel kapcsolatos visszasságokat vizsgálhassa, hanem bármilyen személlyel kapcsolatban eljárhasson, akit az indítványban megjelölnek. Ezen felül a biztos hivatalból induló eljárása esetén is lehetővé kellene tenni az egyének alapjogaival összefüggő visszasságok vizsgálatát.

IRODALOM

- [1.] BACSÓ FERENC (et. al.): *Magyar polgári eljárásjog*. 1962. Tankönyvkiadó, Budapest
- [2.] CSINK LÓRÁNT: *Alkotmányjog. Jogi szakvizsga jegyzet*. 2012. Novissima Kiadó, Budapest
- [3.] CSERNY ÁKOS: *A miniszteri felelősség*. 2011. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest
- [4.] DUKÁN ILDIKÓ – VARGA AIDA: *Parlamenti Jog. Az országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. 2018. Országgyűlés Hivatala (felelős kiadó: SUCH György), Budapest
- [5.] ERDŐS CSABA: *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről*. 2016. Gondolat Kiadó, Budapest
- [6.] ÉLESS TAMÁS (et. al.): *A polgári nemperes eljárások joga*. 2014. ELTE Eötvös Kiadó
- [7.] FICZERE LAJOS: *A miniszteri intézmény és kapcsolatrendszere*. In: *Jogtudományi Közlemények* XLII. új évfolyam 11. szám
- [8.] FRIEDERY RÉKA: *Az európai ombudsman*. 2018. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest
- [9.] FÜRÉSZ KLÁRA: *A Bíróság*. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. 2007. Osiris Kiadó, Budapest

- [10.] HULKÓ GÁBOR: *A hatósági ügy fogalma és a törvény hatálya*. In: PATYI András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárásjog intézményei*. 2019. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- [11.] KAZSAMÉR KATALIN ENIKŐ: *A közigazgatási jogorvoslati rendszer és a jogvédelem hatékonyságát elősegítő tényezők a változások mentén*. In: *MTA Law Working Papers* 2019/1.
- [12.] KUKORELLI ISTVÁN: *A parlamenti állandó bizottságok a törvényhozásban*. In: *Jogtudományi Közlöny* XLII. új évfolyam 7. szám
- [13.] LAPSÁNSZKY ANDRÁS – SMUK PÉTER – SZIGETI PÉTER (szerk.): *Köz/Érdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. 2017. Gondolat Kiadó, Budapest
- [14.] MAGYAR ZSÓKA: *A parlamenti ellenőrzés eszközei az Országgyűlés gyakorlatában*. In: *Parlamenti Szemle* 2018/2. szám
- [15.] SALGÓ NÓRA: *A bírói függetlenség összehasonlító megközelítésben*. 2019. Comparative Law Working Papers – Volume 3. No. 1.
- [16.] SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. 2001. Osiris Kiadó, Budapest
- [17.] SOMODY BERNADETTE: *Alapjogvédelem a bíráskodáson túl: Ombudsmanok és alapjogvédő hatóságok Magyarországon*. In: *Fundamentum* 2010/2. szám
- [18.] SZENTE ZOLTÁN: *A jog és politika határán: az alkotmánybíróságok és az alkotmánybíráskodás jellegéről*. In: GARDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *A jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. 2015. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest
- [19.] VARGA ZS. ANDRÁS: *Az Országgyűlés független szervei*. In: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ, SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. 2015. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest

JOGFORRÁSOK

- [1.] Magyarország Alaptörvénye
- [2.] A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény
- [3.] A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény
- [4.] Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
- [5.] Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
- [6.] A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
- [7.] Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény
- [8.] A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
- [9.] Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- [10.] A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
- [11.] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény
- [12.] A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény
- [13.] Az egyes házzsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat

EGYÉB FORRÁSOK

- [1.] <https://www.parlament.hu/web/guest/bizottsagok-elozo-ciklusbeli-adatai> (letöltve: 2019. 10.31.)
- [2.] <https://www.parlament.hu/irom40/17220/17220-0001.pdf> (letöltve: 2019. 11. 04.)
- [3.] <https://www.parlament.hu/irom40/17220/17220-0001.pdf> (letöltve: 2019. 11. 04.)
- [4.] https://www.parlament.hu/documents/10181/1479843/Infojegyzet_2018_3_titkos_informaciogyujtes.pdf/367c5fc7-36fa-32f9-5baf-06289973f235 (letöltve: 2019. 11. 04.)
- [5.] https://index.hu/belfold/2018/01/25/nemzetbiztonsag_fidesz_kivonulas/ (letöltve: 2019. 10.31.)
- [6.] https://mandiner.hu/cikk/20181218_mtva_ugy_nem_mentek_el_a_kormanyparti_kepviselek_a_nemzetbiztonsagi_bizottsag_ulesere (letöltve: 2019. 10.31.)

A HELYI NÉPSZAVAZÁSOK KIHÍVÁSAI MAGYARORSZÁGON¹⁴⁰

Absztrakt

Dolgozatom középpontjában a közvetlen néprészvétel – mint a képviseleti szervek kiiktatásával hozott döntés – helyi megvalósulási formája, a helyi közvetlen demokrácia megnyilvánulásának eszköze, a helyi népszavazás áll. Témáját tekintve a dolgozat a helyi népszavazások szabályozásának, valamint gyakorlatának vizsgálatával foglalkozik mind hazai, mint külföldi vonatkozásban. A tanulmány célja egyrészt az, hogy áttekintést adjon arról, hogy a népszavazáshoz való jog helyi szinten mennyiben és milyen hatékonysággal tud érvényesülni. Másrészt az, hogy a hazai és külföldi gyakorlat összehasonlításával segítséget nyújtson a lehető legjobb megoldás megtalálásában a helyi népszavazások gyakorlati kihívásainak megoldására.

Kulcsszavak: helyi népszavazás, közvetlen demokrácia, referendum, helyi önkormányzat, jogalkotási kötelezettség

BEVEZETÉS


A közvetlen demokrácián pragmatikus módon a nép által közvetlenül, képviseleti szervek kiiktatása mellett vagy beiktatása nélkül hozott döntést értjük.¹⁴¹ A parlamentáris demokráciák legfontosabb alapelve a népszuverenitás, a közvetlen néprészvétellel a legtöbb ország mégis óvatosan bánik.

A nép általi hatalomgyakorlás a gyakorlatban két módon képzelhető el. Az ókori demokráciák a közvetlen hatalomgyakorlásra épültek, a polgárok a politikai döntéshozatalban jellemzően közvetlenül vettek részt: hozzászóltak, illetve szavaztak a poliszok gyűlésein. Azt azonban már Montesquieu is leszögezte A törvények szelleméről című művében, hogy a modern államokban szükség van a képviseleti hatalomgyakorlásra.¹⁴² A népesség nagy létszáma és az államok megnövekedett területe miatt ugyanis a közvetlen hatalomgyakorlás technikailag bonyolult, nehezen megvalósítható, a közvetlen törvényalkotás pedig egyenesen lehetetlen lenne.

A képviselet ugyan tökéletlen, ám elengedhetetlen feltétele a demokrácia megvalósulásának. Ezért alakult ki, majd vált elsődlegessé a modern államokban a képviseleti hatalomgyakorlás, melynek keretében a nép megválasztja képviselőit – így gyakorolva hatalmát –, ezen túlmenően azonban már a képviselőkre hárul a döntéshozatal. A közvetlen demokrácia járulékos intézményeinek azonban fontos legitimációs és garanciális szerepük lehet, de ezek mindig csak a parlamentáris döntéshozás kiegészítőjeként léteznek.

A vázolt elméleti alapvetésnek megfelelően Magyarországon is e két módja létezik a demokratikus hatalomgyakorlásnak, a közvetlen és a közvetett. Alaptörvényünk B) cikke leszögezi, hogy ezek közül a közvetett hatalomgyakorlás az elsődleges. Emellett, mintegy kiegészítő, komplementer funkciót tölt be a közvetlen hatalomgyakorlás, mely országos és helyi népszavazás formájában gyakorolható¹⁴³, érvényesülése esetén lényegében meg is előzve a közvetett hatalomgyakorlást.¹⁴⁴

Ennek okán különös jelentősége van a népszavazás tekintetében annak a kérdésnek, hogy egy jogállamban a jogalkotó milyen korlátok közé szorítja a népakarat kifejezésének közvetlen lehetőségét. Korábbi kutatásaim során az országos népszavazások tekintetében többek között az azonos tárgykörben benyújtott népszavazási kérdések problémáját, illetve azt vizsgáltam meg, hogy az országos népszavazások előtt – tartalmi tekintetben – milyen korlátok állnak.

¹⁴⁰  A dolgozat az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-18-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült

¹⁴¹ KÜPPER, HERBERT: A közvetlen demokrácia keretében hozandó döntés minőség-megőrzése és minőség-ellenőrzése, in *Pro Publico Bono*, 2011/2. szám, 2.

¹⁴² DEZSŐ MÁRTA: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, 1998, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 123.

¹⁴³ KUKORELLI ISTVÁN: A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében, in BITSKEY BOTOND (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, 2000, Alkotmánybíróság, Budapest, 191-193.

¹⁴⁴ „Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.” Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés, Harmadik mondat.

Jelen kutatásom középpontjában a helyi közvetlen demokrácia megnyilvánulásának eszköze, a helyi népszavazás áll. Dolgozatom célja egyrészt az, hogy áttekintést adjon arról, hogy a népszavazáshoz való jog helyi szinten mennyiben és milyen hatékonysággal tud érvényesülni. Másrészt az, hogy a hazai és külföldi gyakorlat összehasonlításával segítséget nyújtson a lehető legjobb megoldás megtalálására, a helyi népszavazások gyakorlati kihívásainak megoldására.

1. A HELYI NÉPSZAVAZÁSOKRÓL ÁLTALÁBAN

Általános definícióval élve a közvetlen demokrácia olyan eljárásnak tekinthető, amely lehetővé teszi a választópolgárok számára, hogy közvetlenül részt vegyenek a politikai döntéshozatalban a törvényben feljogosított kezdeményezők által indítványozott népszavazáson.¹⁴⁵

A népszavazás területi kiterjedését illetően megkülönböztetünk országos és helyi népszavazásokat. A kettő közötti különbség azonban túlmutat azon, hogy pusztán földrajzi szempontból határoljuk el egymástól a népszavazás egyes formáit. Az országos népszavazás ugyanis nem pusztán kiterjedésében nagyobb a helyinél, hanem minőségi különbséget is konstataálhatunk a szintek között. E minőség tekintetében az országos népszavazás intézményén keresztül a választópolgárok a főhatalmat, a népszuverenitást gyakorolják közvetlenül, szemben a helyi népszavazással, mely csupán a helyi közügyeket érinti.¹⁴⁶

Általánosságban elmondható, hogy a helyi, önkormányzati szint másodlagos az országos események és szabályozások kutatásához képest. Ugyanez figyelhető meg a népszavazások esetében is, mivel a legtöbb publikáció az országos referendumokkal kapcsolatban jelenik meg, a helyi ügyek már kevésbé jelentősek. Azonban a helyi népszavazások fontosságát az is jelzi, hogy ez az intézmény a helyi önkormányzás egyik módját jelenti. Az Önkormányzati törvény¹⁴⁷ alapján a helyi önkormányzás nem a képviselő-testületet illeti meg, hanem a lakosság joga, amelyet kétféleképpen érvényesíthet: egyrészt a választott önkormányzati képviselők útján, másrészt a helyi népszavazásokkal. Ez utóbbi eszköz jelentené azt a lehetőséget, hogy a lakosok valóban befolyásolhassák a közvetlen környezetüket, kinyilváníthassák véleményüket a tervezett döntésekkel kapcsolatban, azokat megerősíthessék vagy megakadályozhassák még a választások közötti időszakban is.¹⁴⁸

A közelmúltban egész Európában, így Magyarországon is jelentősen megnőtt az érdeklődés a hatalom ily módon történő gyakorlása iránt. Az elmúlt két évtizedben nemzetközi és hazai szinten is számos kutató¹⁴⁹ foglalkozott a közvetlen demokrácia előnyeivel és hátrányaival, számos érvet és ellenérvet megfogalmazva.

A közvetlen demokrácia alkalmazása mellett szóló egyik legjelentősebb érvt az, hogy a választópolgároknak lehetőségük nyílik a pártok és jelöltek közötti választáson túl egy konkrét probléma kapcsán dönteni, ami által a politikai egyenlőség elve is megerősödhet. A népi kezdeményezések mellett szól továbbá az is, hogy az új politikai irányvonalak és napirendi javaslatok illetén történő előterjesztésével a politikai döntéshozatali folyamatok még inkább nyilvánossá válnak. Ezáltal egyfajta felelősségre vonhatóság és politikai kontroll keletkezik a választott politikai elit döntéshozatala felett.¹⁵⁰

Ezzel szembeállítható az az általános vélekedés, mely szerint a hétköznapi választópolgár nem rendelkezik sem megfelelő kompetenciákkal, sem elég idővel vagy információval ahhoz, hogy mérlegelni

¹⁴⁵ SCHILLER, THEO (szerk.): *Local Direct Democracy in Europe*, 2011, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 10.

¹⁴⁶ CSINK LÓRÁNT: *Alkotmányjog. Jogi szakvizsga jegyzet*, 2012, Novissima Kiadó, Budapest, 161.

¹⁴⁷ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötvt.)

¹⁴⁸ TÓTH ADRIENN: IGEN VAGY NEM. A helyi népszavazások magyarországi gyakorlata (1999-2011), in *Politikatudományi szemle*, 2012/3. szám, 82-83.

¹⁴⁹ Például BUDGE, IAN: *The new challenge of direct democracy*, 1996, Polity Press, Cambridge; BUDGE, IAN: Direct democracy, in Rhodes, R.A.W. (szerk.): *The Oxford Handbook of political institutions*, 2006, Oxford University Press, Oxford; LEDUC, LARRY: *The politics of direct democracy. Referendums in global perspective*, 2003, Broadwview, Peterborough; KISS MÓNKA DOROTA: Helyi népszavazásokkal kapcsolatos dilemmák - az Nsztvt. 58.§ (1) és (3) bekezdéséről, in *Jegyző és Közigazgatás*, 2015/4. szám; TAKÁCS ALBERT: Népszavazás és alkotmányosság, in *Collega. Szakmai folyóirat joghallgatók számára*, 1997/6. szám; KONDOROSI FERENC: A helyi népszavazásról, in *Magyar Közigazgatás*, 1993/2. szám; REISINGER ADRIENN: Részvételi demokrácia és társadalmi részvétel – elméleti megközelítések, in *Civil Szemle* 2009/4. szám.

¹⁵⁰ SCHILLER: i. m. 10.

tudja a népszavazásra bocsátott komplex kérdéseket.¹⁵¹ A népszavazások ellen szól emellett az is, hogy a választást megelőző kampányok gyakran irányulnak érzelmi befolyásolásra, továbbá a pénzügyileg befolyásos személyek vagy csoportok jelentős mértékben tudják manipulálni a népszavazás eredményét.¹⁵²

2. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS

A tanulmány következő részében a helyi népszavazásokra vonatkozó szabályok struktúráját tekintem át röviden, az instrumentum funkcióit szem előtt tartva.

Mint ahogy azt már korábban említettem, a helyi népszavazások kevésbé jelentősek (vagy helyesebben kevésbé tűnnek jelentősnek), mint az országos referendumok. Vannak olyan országok – például Azerbajdzsán, Lettország vagy Norvégia – ahol helyi népszavazásra egyáltalán nincs lehetőség, Dániában pedig csak vélemény-nyilvánító jellegű referendumok tarthatók.¹⁵³ Az azonban nagy bizonyossággal állítható, hogy azokban az országokban, ahol ismert és alkalmazott a helyi népszavazás intézménye, a vonatkozó jogszabályok a jogforrási hierarchia több szintjén keresendők. Nincs ez másképpen hazánkban sem: ahogy az Alaptörvény hatályba lépését megelőző időszakban, úgy jelenleg is három szintű a szabályozás:¹⁵⁴

Az Alaptörvény – nagyon szűkszavúan fogalmazva – a helyi önkormányzatokról szóló 31. cikk (2) bekezdésében deklarálja, hogy „A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.”¹⁵⁵ Az Alaptörvény által hivatkozott törvény alatt érteni kell egyrészt a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Nsztv), másrészt a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt.

Az Nsztv. III. Fejezete határozza meg a helyi népszavazás eljárásrendjét, a kezdeményezők körét, továbbá a népszavazásból kizárt, illetve azon tárgyköröket, amelyekben kötelező helyi népszavazás tartása.

Kiemelendő, hogy amíg országos szinten nem találkozunk olyan tárgykörökkel, amelyekben alaptörvényi vagy törvényi meghatározottsága folytán kizárólag népszavazás keretében lehet döntést hozni, addig az Nsztv. 33. §-a a következőképpen rendelkezik: „A képviselő-testület helyi népszavazást köteles elrendelni abban a kérdésben, amelyben törvény vagy önkormányzati rendelet helyi népszavazás megtartását írja elő.” Ilyen tárgyköröket sorol fel a helyi önkormányzati törvény, valamint az egyes helyi önkormányzatoknak is lehetősége nyílik olyan tárgyköröket megállapítani, amiben kötelező helyi népszavazást elrendelni. Kutatásom során elvétve talákoztam olyan esettel, ahol a képviselő-testület élt volna-e lehetőséggel, ahol azonban voltak ilyen szabályok, ott jellemzően olyan tárgyköröket határoztak meg, amelyek a település gazdasági életét és a lakóközösséget is jelentősen befolyásoló beruházásokkal, vállalkozások betelepülésével függtek össze.

A másik törvényi szintű jogforrás, ahol a helyi népszavazásra vonatkozóan találunk rendelkezéseket, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.). Az Möt. öt olyan tárgykört határoz meg, amelyekben – vagy választópolgári kezdeményezés, vagy a képviselő-testület(ek) határozatba foglalt döntése alapján – kötelező népszavazás elrendelése. Ezek a tárgykörök az önálló község alakítása, települések egyesítése, területrészt települések közötti átadása, település megyék közötti átszatelése, illetve fővárosi kerület létrehozása, és a kerületi határok megváltoztatása.¹⁵⁶ A kötelező tárgykörök felsorolása mellett az Nsztv. – a korábban citált szakaszában – ad felhatalmazást a helyi önkormányzatoknak arra, hogy a képviselő-testület önkormányzati rendeletben meghatározzon egyéb olyan tárgyköröket is, amelyekben döntés kötelezően csak népszavazással hozható.¹⁵⁷

A harmadik – témánk szempontjából kiemelten fontos – jogforrási szinten helyezkednek el az önkormányzati rendeletek. A helyi önkormányzatok képviselő-testületei számára az Nsztv. keletkeztet

¹⁵¹ Ezt részben alátámasztja Kis Jánosnak a fiskális illúzió kapcsán kifejtett állásfoglalása. Lásd: KIS JÁNOS: A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában, in *Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata*, 2009/4. szám, 18-19.

¹⁵² SCHILLER: *i. m.* 10.

¹⁵³ VENICE COMMISSION: *Referendums in Europe – an analysis of the legal rules in European states*, 28.

¹⁵⁴ KISS MÓNICA DOROTA: A helyi népszavazás és népi kezdeményezés eljárásjogáról, in *Jura. A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, 2012/2. szám, 225.

¹⁵⁵ Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdés.

¹⁵⁶ Möt. 98-105. §.

¹⁵⁷ Nsztv. 33. §.

jogalkotási kötelezettséget a népszavazás kezdeményezésére jogosultak meghatározásakor. Helyi népszavazást ugyanis a következő személyek, illetve csoportok kezdeményezhetnek:

- a) a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede,
- b) a képviselő-testület bizottsága,
- c) az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.¹⁵⁸

A c) pontból egyértelmű következtetés vonható le arra nézve, hogy a helyi önkormányzatoknak kötelező jelleggel rendeletben kell meghatározni, hogy hány választópolgár támogató aláírása esetén kötelező elrendelni a helyi népszavazást.¹⁵⁹

3. A HELYI NÉPSZAVAZÁSOK GYAKORLATA ÉS KRITIKÁJA MAGYARORSZÁGON

A helyi népszavazások gyakorlatának vizsgálata során az alábbi kérdésekkel foglalkoztam:

- A helyi önkormányzatok képviselő-testületei teljesítették-e az Nsztv. 33. § (1) bekezdés c) pontja alapján fennálló jogalkotási kötelezettségüket, azaz rendeletben meghatározták-e, hogy hány választópolgár támogató aláírása szükséges a kötelezően elrendelendő népszavazáshoz?
- Milyen tendenciát mutat a helyi népszavazások gyakorlati megvalósulása? Milyen gyakoriak a törvény erejénél fogva kötelezően kiírandó helyi népszavazások és az egyéb kérdésben tartott referendumok? A népszavazások milyen arányban voltak érvényesek és eredményesek, illetve érvénytelenek?

Az első kérdés megválaszolásához szükséges volt az egyes konkrét helyi önkormányzatok jogalkotási gyakorlatának vizsgálata. A Magyarországon működő 3188 helyi önkormányzat közül kvótás mintavétellel választottam ki a vizsgálandó elemeket. A mintavétel során önkényes mintavétellel választottam ki megyénként 9-9 települést. Az így kiválasztott mintákon túl a megyeszékhelyek, valamint a fővárosi kerületek jogalkotási gyakorlatát vizsgáltam meg.¹⁶⁰

A második kérdés megválaszolásánál a Nemzeti Választási Iroda adatbázisát vettem alapul.

A helyi népszavazások gyakorlatával kapcsolatos első kutatási kérdésem az volt, hogy a képviselő-testületek teljesítették-e az Nsztv. alapján őket terhelő jogalkotási kötelezettségüket.

A helyi önkormányzatok jogalkotási kötelezettségéről az Nsztv. a következőképpen szól: „*önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár*”.¹⁶¹ Az önkormányzatok jogalkotási gyakorlatának vizsgálata során megállapítottam, hogy nem alakult ki egységes gyakorlat az önkormányzatok körében a rendeletalkotásra vonatkozóan – amely az Nsztv. fent idézett általános jellegű megfogalmazására vezethető vissza. Az önkormányzatok egy része ugyanis a kötelezően elrendelendő helyi népszavazáshoz szükséges támogató aláírások számát külön rendeletben, másik része az önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatban (a továbbiakban: SzMSz) foglaltan határozta meg. A két különböző megoldás alkalmazása azonban – meglátásom szerint – jelentősen megnehezíti a jogkereső választópolgárok dolgát.

A vizsgált települések vonatkozásában az alábbi diagram szemlélteti, hogy az önkormányzatok milyen arányban és milyen módon teljesítették jogalkotási kötelezettségüket.

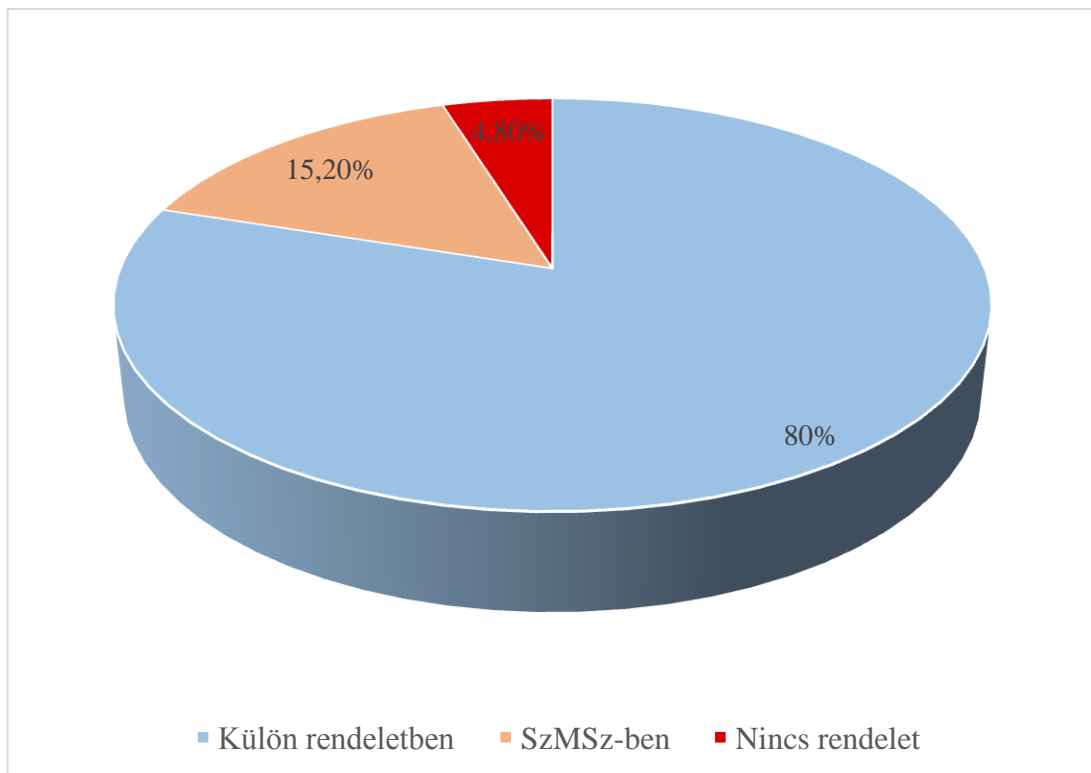
¹⁵⁸ Nsztv. 34. § (1) bekezdés.

¹⁵⁹ A helyi önkormányzatok ezen jogalkotási kötelezettségével a dolgozat 3. részében bővebben foglalkozom.

¹⁶⁰ MALHOTRA, NARESH K.: *Marketing-kutatás*, 2005, Akadémiai Kiadó, Budapest, 409.

¹⁶¹ Nsztv. 34. § (1) bekezdés c) pont, első fordulat.

1. ábra: Az Nsztv.-ben meghatározott jogalkotási kötelezettség teljesítése a helyi önkormányzatok által



Forrás: saját szerkesztés.

Látható, hogy a képviselő-testületek jelentős része külön rendeletben állapította meg az aláírási kvórumot, kisebb részük az SzMSz határozta meg ezt a számot. Ki kell emelnem azonban, hogy a vizsgált 204 helyi önkormányzattól 8 (a vizsgált elemek 4,8 %-a), semmilyen formában nem teljesítette ezt a kötelezettséget. Bár ez a szám első ránézésre nem tűnik túl magasnak, nem feledkezhetünk meg arról a tényről, hogy mivel ezekben az esetekben a képviselő-testület nem szabályozta azt a kérdést, amely a törvény erejénél fogva a hatáskörükbe tartozik, így egy Alaptörvényben biztosított jog – a helyi népszavazás-kezdményezés joga – szenved csorbát, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet miatt ugyanis a választópolgárok pontos eljárási szabályok híján nem tudnak élni ezen alapjogukkal.¹⁶²

A fentiek tudatában joggal merül fel bennünk a kérdés, hogy milyen következménnyel jár a jogalkotási kötelezettség elmulasztása. Az Alaptörvény és az Möt. rendelkezései szerint a következő eljárásrend valósul meg ilyen esetben:

A település fekvése szerint illetékes fővárosi vagy megyei kormányhivatal mint a helyi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó szerv észleli a jogalkotási kötelezettség elmulasztását és kéri a Kúriától a mulasztás tényének megállapítását. A Kúria a mulasztás megállapításával egyidejűleg határidőt tűz a képviselő-testület számára a kötelezettség teljesítésére. Amennyiben a határidő eredménytelenül telik el, a kormányhivatal ennek leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését. A Kúria határozata alapján a mulasztást pótlandó a kormányhivatal vezetője alkotja meg a szükséges jogszabályt, amely helyi önkormányzati rendeletnek minősül, azonban ki kell hirdetni a Magyar Közlönyben is, képviselő-testület általi módosítására pedig csak a következő önkormányzati választást követően van lehetőség.¹⁶³

Ahogy azonban a kutatás eredményei is alátámasztják, a hiányzó rendelet ily módon történő pótlása a gyakorlatban nem valósul meg hiánytalanul, az így előálló alkotmányellenes helyzet pedig egyúttal akadályozza a választópolgárnak a helyi közhatalom gyakorlásához való jogát. E probléma kiküszöbölése

¹⁶² TÁBIT RENÁTA SZILVIA: Az Alkotmánybíróságnak a helyi népszavazásra és a helyi népi kezdeményezésre vonatkozó döntéseiről, in ÁDÁM ANTAL (szerk.): *PhD tanulmányok 10.*, 2011, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 490-491.

¹⁶³ Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés, Möt. 137-138. §.

tehát rendkívül kívánatos lenne az alaptörvény-ellenes helyzetek feloldása és a jogbiztonság megerősítése érdekében.

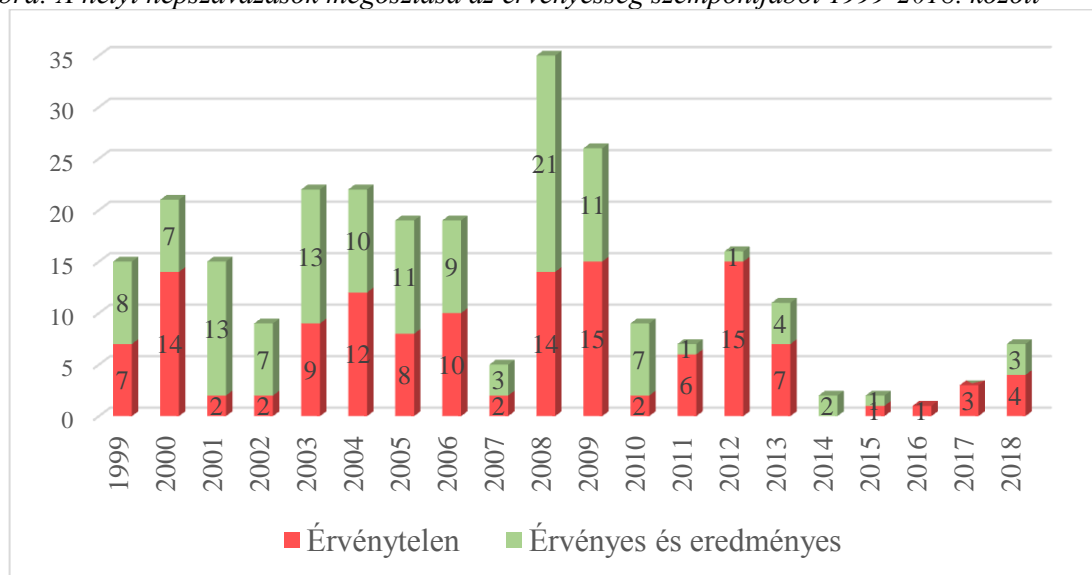
A jogalkotási gyakorlat vizsgálata kapcsán felmerülhet bennünk a kérdés, hogy a külön rendeletben vagy az SzMSz-ben történő szabályozás tekinthető helyesnek, illetve helyesebbnek. Véleményem szerint szerencsésebb az aláírási kvórumot – mint a helyi népszavazás egy aspektusát – az önkormányzat SzMSz-ében meghatározni. Ezt a megoldást követve ugyanis a helyi jogszabályok struktúrájukban is követnék azt az elvet, amelyet a jogalkotó az Möt. létrehozásakor – az országos népszavazások és az Országgyűlés kapcsolatának analógiáját követve – következetesen végigvitt. Az Möt. több rendelkezéséből¹⁶⁴ is kiténik az a jogalkotói álláspont, hogy a helyi önkormányzat működése szempontjából a képviselő-testület és a helyi népszavazás egymással egyenrangú hatalomgyakorlási formák, amelyek egymást kiegészítve, esetenként egymással konkurálva működnek. Azzal tehát, hogy az önkormányzat SzMSz-ében nyernek szabályozást a helyi népszavazások részletszabályai, a jogszabályi struktúra szintjén is megjelenik az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésében a jogállamiság kapcsán meghatározott fontos jogelv, nevezetesen, hogy „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

A helyi népszavazásokra vonatkozó jogforrási háttér áttekintése után a továbbiakban azzal foglalkoztam, hogy 1999. óta milyen tendenciát mutat a helyi népszavazások gyakorlati megvalósulása?¹⁶⁵ További kérdéseim, hogy milyen arányban jelentek meg a törvény erejénél fogva kötelezően kiírandó helyi népszavazások és az egyéb kérdésben tartott referendumok, valamint az, hogy a népszavazások milyen arányban voltak érvényesek és eredményesek, illetve érvénytelenek?

Elsőként tehát azt vizsgáltam, hogy hogyan alakult a helyi népszavazások száma Magyarországon 1999. óta.

A helyi népszavazásokra vonatkozó joganyag (az Alaptörvény, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, a választási eljárásról szóló törvény,¹⁶⁶ a népszavazási törvény, valamint az egyes helyi önkormányzati rendeletek) vizsgálata alapján egyértelműen megállapítható, hogy Magyarországon a helyi népszavazásokra vonatkozó szabályozás meglehetősen restriktív jelleget ölt mind a választópolgári kezdeményezéshez szükséges aláírások, mind az érvényességi küszöb szempontjából. Nem meglepő tehát, hogy Magyarországon a helyi népszavazások száma – különösen az elmúlt körülbelül 8 év távlatában – meglehetősen alacsony.

2. ábra: A helyi népszavazások megoszlása az érvényesség szempontjából 1999-2018. között



Forrás: saját szerkesztés a Nemzeti Választási Iroda adatbázisa alapján.

¹⁶⁴ Möt. 3. § (4) bekezdés, 10. § (2) bekezdés, 41. § (3) bekezdés.

¹⁶⁵ Vizsgálódásunk kezdő időpontja azért 1999-re esik, mert a Nemzeti Választási Iroda honlapján a helyi népszavazásokra vonatkozó digitális adatbázis ekkortól indul. Az ezt megelőzően tartott, illetve nem tartott helyi népszavazásokról ez okból kifolyólag nem rendelkezünk adatokkal.

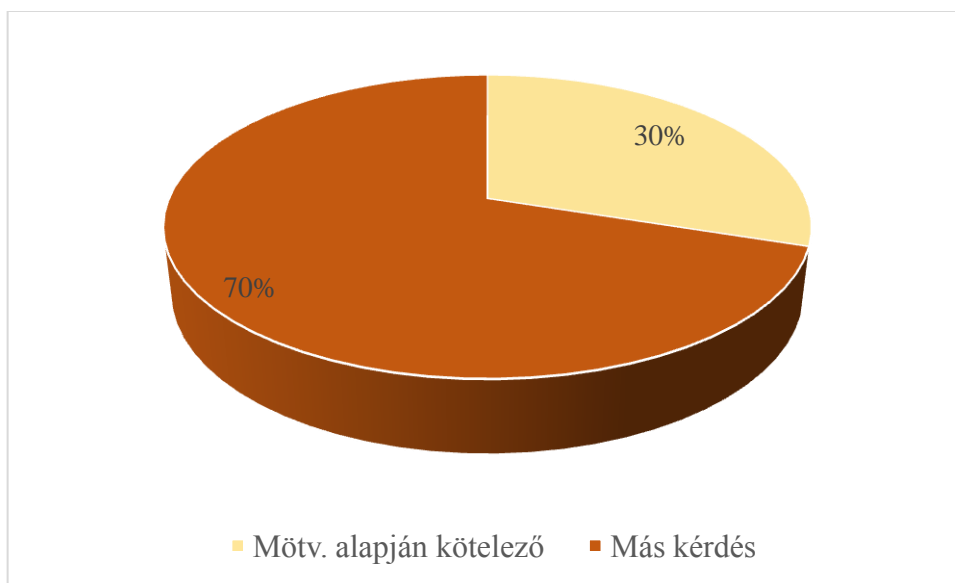
¹⁶⁶ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény.

Ezzel szemben – ahogy az a diagramon is jól látható – tíz évvel ezelőtt jelentős kiugrás volt tapasztalható a helyi népszavazások számát illetően. Ugyanez elmondható a 2007-2008-as időszakról az országos népszavazások tekintetében is. A 2007-es népszavazás-kezdeményezési dömpingben az abszurd és nyilvánvalóan lehetetlen célra irányuló kérdések¹⁶⁷ mellett azonban számos valós tartalommal bíró kezdeményezés is született. Ami a helyi népszavazásokat illeti, 2008-ban öt az Mötvt. erejénél fogva kötelezően elrendelendő területszervezési kérdéshez, a fennmaradó harminc pedig jellemzően helyi nagyberuházáshoz kapcsolódott, amelyek sok esetben érintettek környezetvédelmi szempontokat is.

Mi lehet az oka a helyi népszavazások számának elmúlt években tapasztalható jelentős mértékű csökkenésének? A jelenség utalhat egyrészt arra, hogy a választópolgárok nem kívánnak élni a helyi népszavazás nyújtotta lehetőséggel, ily módon nem kívánják gyakorolni a helyi önkormányzathoz való jogukat. Utalhat azonban arra is, hogy a vonatkozó szigorú szabályok miatt, bár a választópolgároknak lenne igénye arra, hogy közvetlen módon is részt vegyenek a helyi közügyek intézésében, több kezdeményezés nem tud eljutni a népszavazás fázisába. Annak megállapítása, hogy a két feltevés közül melyik felel meg a valóságnak, csak további kutatás után lehetséges, hiszen messzemenő következtetések levonásához szükséges lenne ismerni azon népszavazás-kezdeményezések számát is, amelyek a törvényi feltételeknek megfeleltek ugyan, de megfelelő számú támogató aláírás híján nem kerülhettek a választópolgárok elé.¹⁶⁸

Következő kutatási kérdésem arra irányult, hogy az elrendelt helyi népszavazások között milyen arányban szerepeltek az Mötvt. alapján kötelezően elrendelendő helyi népszavazások és más kérdések. Azt is vizsgáltam továbbá, hogy az egyéb kérdéseken belül jellemzően milyen témakörök fordultak elő. Az alábbi diagram azt mutatja meg, hogy az 1999. óta elrendelt összesen 272 helyi népszavazások milyen arányban irányultak az Mötvt. rendelkezései alapján kötelező – lényegüket tekintve területszervezési – kérdésekre, illetve más ügyekre.

3. ábra: A törvény erejénél fogva kötelezően elrendelendő helyi népszavazások és más kérdések megoszlása 1999-2018. között



Forrás: saját szerkesztés a Nemzeti Választási Iroda adatbázisa alapján.

Látható tehát, hogy zömében nem az Mötvt. alapján kötelező tárgykörökkel találkozhatunk a helyi népszavazások között. Fontosnak tartom kiemelni továbbá azt is, hogy az elmúlt 8 évben az említett kötelező helyi népszavazások aránya az ábrán láthatónál még csekélyebb. Míg 1999-2009. között átlagosan évi 5,9

¹⁶⁷ SZIGETI PÉTER: A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007. Jogalkalmazói tapasztalatok in SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. I kötet: Kormányzat, közpolitika, közélet*, 2008, Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 18.

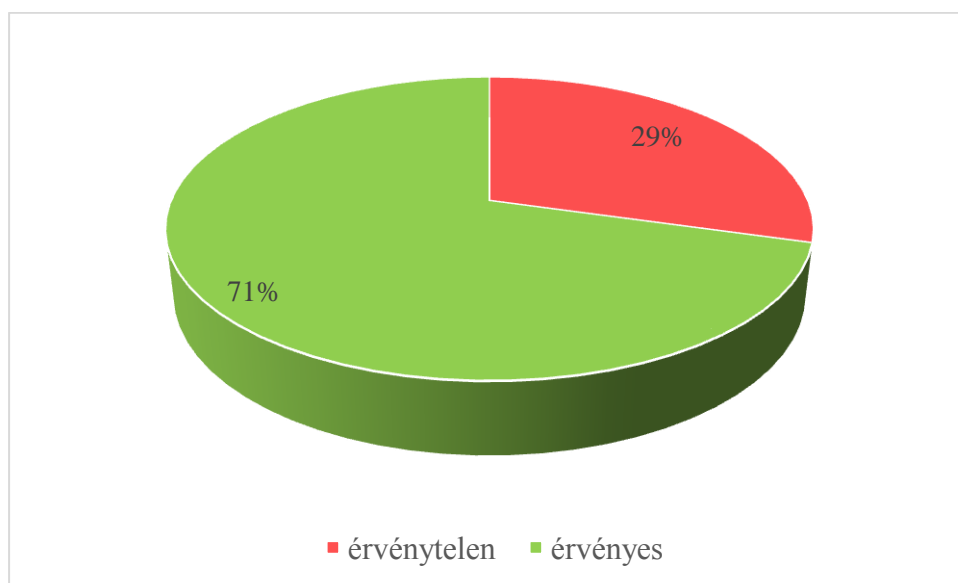
¹⁶⁸ Mivel a helyi népszavazás-kezdeményezésekre vonatkozóan központi adatbázis nem áll rendelkezésre, ezért az összes és a népszavazás fázisába eljutott kezdeményezések számát nem tudjuk összehasonlítani, az azonban – tekintettel a hazai szabályozás korlátozó jellegére – feltételezhető, hogy a kezdeményezések töredéke jutott el ténylegesen a népszavazásig.

területszervezési kérdést érintő helyi népszavazásról beszélhetünk, addig 2010-2018. között ez a szám már csak 1,6. Ebből arra a következtetésre juthatunk, hogy kezd állandósulni Magyarország helyhatósági struktúrája, és egyre kevésbé jellemző új települések kiválása meglévőkből, illetve települések összeolvadása vagy megyék közötti átadása.

Következő kutatási kérdésem az volt, hogy jellemzően milyen tárgykörökben (a törvény erejénél fogva kötelező kérdésektől eltekintve) került sor helyi népszavazások kiírására, illetve megtartására. A népszavazási kérdésekben legtöbbször előforduló helyi közügyek között találhatunk számos, leginkább környezeti hatásaik miatt fontos ügyet: bányák, gyárak, erőművek, hulladéklerakók és -feldolgozók létesítését, illetve üzemeltetését. Emellett gyakran fordultak elő helyi népszavazások olyan kérdésekben, mint a település tulajdonában álló ingatlanok hasznosítása, a velük való rendelkezés kérdése, krematórium létesítése, általános iskola fenntartása, bezárása, az oktatási épület bővítése, a helyi infrastruktúra fejlesztése: utak építése és felújítása, repülőterek létrehozása.

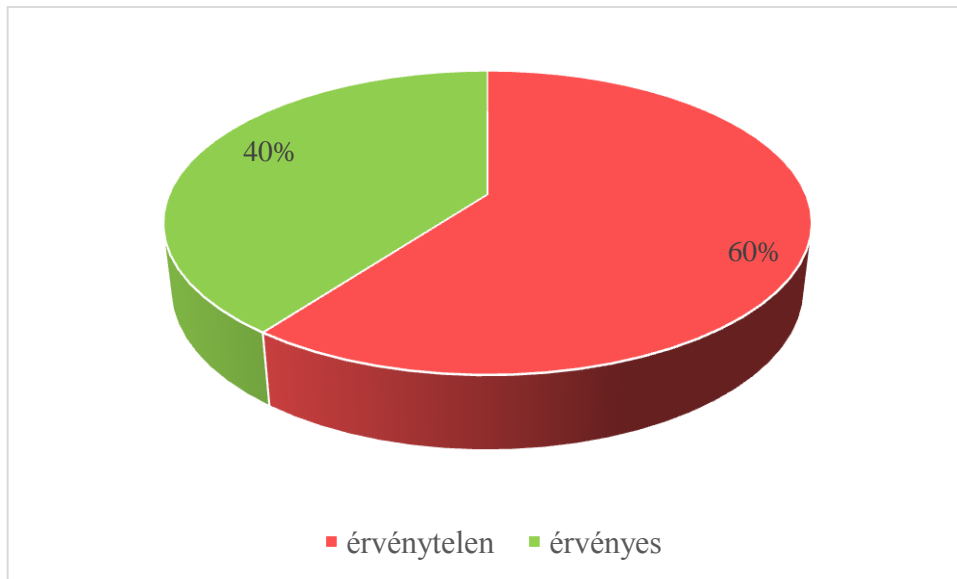
A helyi népszavazások eredményességét, illetve az érvényes és érvénytelen helyi népszavazások megoszlását vizsgálva azonban meglepő és nehezen magyarázható következtetésre jutottam. Ahogy az az NVI 1999. óta vezetett nyilvántartása alapján megállapítható, az azóta elrendelt összes helyi népszavazás 49,6 %-a zárult érvényesen és eredményesen, 50,4 %-a pedig érvénytelenül, amely arányaiban megegyezik az országos népszavazások eredményével, illetve érvénytelenségével. Tárgykörtől függetlenül tehát jellemzően majdnem minden második helyi népszavazás zárult érvényesen és eredményesen. Jelentősen változik azonban ez az arány, ha külön vizsgáljuk az Möt.v. alapján kötelezően elrendelt helyi népszavazásokat és külön az egyéb kérdésben megtartottakat. E vizsgálat eredménye a következő két diagramon látható:

4. ábra: Az Möt.v. alapján kötelezően elrendelendő helyi népszavazások érvényességének megoszlása



Forrás: saját szerkesztés a Nemzeti Választási Iroda adatbázisa alapján

5. ábra: Egyéb kérdésben elrendelt helyi népszavazások érvényességének megoszlása



Forrás: saját szerkesztés a Nemzeti Választási Iroda adatbázisa alapján

Az adatokból az állapítható meg, hogy azok a helyi népszavazások, amelyeket a területszervezési kérdésektől eltérő más helyi közügyek kapcsán rendeltek el, nagyobb arányban, az esetek több mint felében zárultak eredménytelenül. Ezzel szemben az Möt. alapján kiírt helyi népszavazások csupán harminc százaléka zárult eredménytelenül. Ezek az adatok rácsúfolnak arra az előzetes feltevésekre, miszerint azok az ügyek és népszavazási kérdések, amelyek közvetlenül, a mindennapokban is érintik a települési lakosság életét (általános iskola bezárása, utak építése és felújítása, gyárak, üzemek, hulladékfeldolgozók építése), nagyobb közérdeklődésre tartanak számot. A gyakorlat ezzel ellentétben pedig azt mutatja, hogy a választópolgárok szívesebben döntenek területszervezési kérdésekben, mint az előbb felsorolt tárgykörök valamelyikében.

4. DE LEGE FERENDA

Ahogy az az előző fejezetből kiderült, az Nsztv. helyi népszavazásokra vonatkozó rendelkezései – kiváltképp a helyi önkormányzatok számára jogalkotási kötelezettséget keletkeztető szakasz – több okból is korrekcióra szorulnak.

Az egyik ok, hogy az Nsztv.-ben a helyi önkormányzatok számára előírt jogalkotási kötelezettség – bár az Möt. rendelkezései szerint a törvényességi felügyeletet ellátó szerv vagy a mulasztás jelzésével pótolhatja, vagy végső soron önmaga pótolhatja – mégsem jelent elegendő biztosítékot arra, hogy az Nsztv. által megkövetelt jogszabály meg fog születni. Ez azonban olyan mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez, amelynek kiküszöbölése a jogbiztonság erősítését szolgálná mind országos, mind helyi szinten.

Ez leghatékonyabban úgy valósítható meg, ha – a nemzetközi gyakorlatnak is megfelelően – az Országgyűlés törvényi szinten, az Nsztv.-ben meghatározza a népszavazás kiírásához szükséges támogató aláírások számát. Ehhez módosítani kellene az Nsztv.-nek azt a szakaszát, amely meghatározza a helyi népszavazás kezdeményezésére jogosultak körét. A módosító javaslatban megtartanám az Nsztv. 34. § (1) bekezdés a) és b) pontjait, a c) pontot pedig a következőképpen módosítanám:

34. § (1) Helyi népszavazást kezdeményezhet

- a) a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede,
- b) a képviselő-testület bizottsága,
- c) ~~az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál. a helyi önkormányzati területén a képviselők és polgármesterek választásán választó, a kezdeményezés hitelesítésekor a választási névjegyzékben szereplő választópolgárok 10 %-a.~~

(2) A képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt ~~az önkormányzati rendeletben a törvényben~~ meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.

Az arányszám meghatározásakor – a jelenlegi jogszabályi kereteket is figyelembe véve – célszerű lenne az alsó értékhatárhoz, azaz a választópolgárok 10 %-ához közeli értéket meghatározni. Ennek oka, hogy a helyi népszavazás, mint a helyi közhatalom gyakorlásának közvetlen módja csak akkor töltheti be rendeltetését, ha ténylegesen is lehetőség nyílik annak alkalmazására. Ehhez pedig szükséges a jelenlegi korlátozás enyhítése és egy, a népszavazás-kezdeményezések számára kedvezőbb jogi környezet kialakítása.

Az arányszámhoz szorosan kapcsolódóan egy további módosítást is szükségesnek tartok. Véleményem szerint célszerű lenne – módosító javaslatomnak megfelelően – az Nsztv.-ben meghatározni azt is, hogy a kezdeményezéshez szükséges aláírások számát milyen adatok alapján kell kiszámolni. A gyakorlat, illetve a népszavazásnak, mint hatalomgyakorlási instrumentumnak a rendeltetése alapján valószínűsíthető, hogy a választói névjegyzéket kell a számításhoz alapul venni, ezt azonban a törvény *expressis verbis* nem mondja ki. A „*a kezdeményezés hitelesítésekor a választási névjegyzékben szereplő választópolgárok*” fordulat beiktatásával az Nsztv. 34. § (1) bekezdés c) pontjába egyértelművé válna az a kérdés, hogy milyen adat szerint kell kiszámítani azt, hogy hány választópolgár támogató aláírása szükséges a helyi népszavazás kötelező elrendeléséhez.

Meg kell azonban említeni azt is, hogy a törvény módosítása nélkül egy lehetőség nyílna az önkormányzati jogalkotási kötelezettségének elmulasztásából eredő jogbizonytalanság feloldására, ez pedig az „*in dubio pro libertate*” elv alkalmazásával lenne lehetséges. Ily módon kiküszöbölhető lenne, hogy az Alaptörvényben biztosított alapjogot a jogalkotó mulasztása csorbítsa, a gyakorlati alkalmazást esetünkben azonban aggályosnak tartanám. Egyrészt azért, mert a jogelvet az Alkotmánybíróság joggyakorlatában¹⁶⁹ eddig kizárólag a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatban alkalmazta. Másrészt pedig azért, mert így egy alapjog gyakorlásának módja és lehetősége nem törvényen alapulna, hanem egy bizonytalan tartalmú jogelven.

ÖSSZEGZÉS

Bár a modern demokratikus államok alapvetően a képviselői hatalomgyakorlásra épülnek, e hatalomgyakorlási forma ellensúlyaként és korrekciójaként a közvetlen hatalomgyakorlásnak (mint például hazánkban a népszavazás) is jelen kell lennie a politikai döntéshozatal színterén. A helyi közügyek intézése során ezt a korrekciós funkciót a helyi népszavazás tölti be, mely hazánkban is ismert és alkalmazott instrumentum, jogszabályi háttérében azonban fellelhetők hiányosságok.

Dolgozatom középpontjában a helyi közvetlen demokrácia megnyilvánulásának eszköze, a helyi népszavazás áll. Témáját tekintve a dolgozat a helyi népszavazások szabályozásának, valamint gyakorlatának vizsgálatával foglalkozik mind hazai, mint külföldi vonatkozásban. A tanulmány egyrészt áttekintést kívánt adni arról, hogy a népszavazáshoz való jog helyi szinten mennyiben és milyen hatékonysággal tud érvényesülni. Célja másrészt az, hogy a hazai és külföldi gyakorlat összehasonlításával iránymutatást adjon a lehető legjobb megoldás megtalálására, a helyi népszavazások gyakorlati kihívásainak megoldására.

Kutatásomat az alábbi kérdések orientálták:

- Milyen módon történik a helyi népszavazások mint a helyi közhatalom gyakorlása eszközeinek szabályozása?
- Milyen szerep jut jelenleg a gyakorlatban a helyi népszavazásoknak?
- Felfedezhető-e a szabályok között joghézagok, illetve egyéb kérdéses pontok?

A kutatási kérdések megválaszolása során egyértelművé vált számomra, hogy az Nsztv. helyi népszavazásokra vonatkozó rendelkezései – kiváltképp a helyi önkormányzatok számára jogalkotási kötelezettséget keletkeztető szakasz – több okból is korrekcióra szorulnának. Ezeket felismerve fogalmaztam meg módosító javaslataimat az Nsztv. vonatkozásában, amelynek eredményeképpen törvényi szinten nyerne szabályozást a helyi népszavazás elrendeléséhez szükséges támogató választópolgári aláírások száma. Ehhez kapcsolódóan pedig szintén az Nsztv.-ben nyerne szabályozást az a véleményem szerint rendkívül aggályos – és jogforrási szinten meg nem válaszolt kérdés –, hogy pontosan hány aláírást is szükséges összegyűjtenie a kezdeményezőnek ahhoz, hogy népszavazást lehessen elrendelni az adott kérdésben.

¹⁶⁹ Például: 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat.

FORRÁSJEGYZÉK

Felhasznált irodalom

- [1.] CSINK LÓRÁNT: *Alkotmányjog. Jogi szakvizsga jegyzet*, 2012, Novissima Kiadó, Budapest.
- [2.] DEZSŐ MÁRTA: *Képviselőt és választás a parlamenti jogban*, 1998, Közigazgatási és Jogi Kiadó, Budapest.
- [3.] KIS JÁNOS: A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában, in *Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata*, 2009/4. szám.
- [4.] KISS MÓNICA DOROTA: A helyi népszavazás és népi kezdeményezés eljárásjogáról, in *Jura. A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, 2012/2. szám.
- [5.] KUKORELLI ISTVÁN: A képviselői és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében, in BITSKEY BOTOND (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, 2000. Alkotmánybíróság, Budapest.
- [6.] KÜPPER, HERBERT: A közvetlen demokrácia keretében hozandó döntés minőség-megőrzése és minőség-ellenőrzése, in *Pro Publico Bono*, 2011/2. szám.
- [7.] MALHOTRA, NARESH K.: *Marketing-kutatás*, 2005, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [8.] SCHILLER, THEO (szerk.): *Local Direct Democracy in Europe*, 2011, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- [9.] SZIGETI PÉTER: A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007. Jogalkalmazói tapasztalatok, in SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. I. kötet: Kormányzat, közpolitika, közélet*, 2008, Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest.
- [10.] TÁBIT RENÁTA SZILVIA: Az Alkotmánybíróságnak a helyi népszavazásra és a helyi népi kezdeményezésre vonatkozó döntéseiről, in ÁDÁM ANTAL (szerk.): *PhD tanulmányok 10.*, 2011, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs.
- [11.] TÓTH ADRIENN: IGEN VAGY NEM. A helyi népszavazások magyarországi gyakorlata (1999-2011), in *Politikatudományi szemle*, 2012/3. szám.

Jogforrások

- [1.] A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsztv.).
- [2.] A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény.
- [3.] Magyarország Alaptörvénye.

Nemzetközi jogforrások

- [1.] VENICE COMMISSION: *Referendums in Europe – an analysis of the legal rules in European states. Report adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005)*, 2005, Strasbourg (elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)034-e), letöltve: 2018. október 14.)

Alkotmánybírósági döntések

- [1.] 24/2015. (VII. 7.) AB határozat.
- [2.] 30/2015. (X. 15.) AB határozat.

A REPÜLÉS BIZTONSÁGÁNAK NEMZETKÖZI JOGI SZABÁLYOZÁSA

Absztrakt

A légi közlekedés folyamatos fejlődésével mindig felmerültek újabb és újabb veszélyek, kezdve a fedélzeteken elkövetett erőszakos bűncselekményektől, a rádióforgalom megzavarásán át egészen a repülőgépek felrobbantásáig. A nemzetközi közösség szereplőinek szorosan együtt kell működniük a repülésbiztonság terén, ki kell alakítani egy egységes szabályozást, amely lehetővé teszi, hogy az ilyen bűncselekmények elkövetőinek felelősségrevonása ne maradjon el joghatóság hiánya miatt, illetve fontos, hogy az elkövetőt olyan súlyos büntetéssel sújtsák, ami a generális prevenciót is szolgálja.

Kulcsszavak: repülésbiztonság, légi jog, nemzetközi szerződések, joghatóság

BEVEZETÉS

Ha az ember rápillant a *Flightradar* nevű weboldalra, meglepően tapasztalhatja, hogy egyszerre mennyi repülőgép közlekedik a levegőben. Ehhez a nagy forgalomhoz komoly nemzetközi együttműködés és szigorú szabályok szükségesek, ugyanis nem kevés veszéllyel és kockázattal jár ennyi légi jármű és az azok fedélzetén tartózkodók eljutása egyik helyről a másikra. Mivel a repülőgépek útjuk során több állam légterén is áthaladnak, valamifajta egységes szabályozás, uniformizált szabályrendszer szükséges. Jelen tanulmányban azt vizsgáltam, hogy hogyan alakult ki ez az egységes szabályozás a multilaterális, univerzális nemzetközi szerződések szintjén egészen 1963-tól napjainkig, és ezek hogyan reagáltak a repülés biztonságát veszélyeztető fenyegetésekre.

A repülés biztonságáról szóló nemzetközi szerződések egyik fő célja az volt, hogy a bűncselekményekkel összefüggő joghatósági kérdéseket tisztázzák, a problémás kérdésekre megoldást találjanak. A szabályozás előtt probléma volt, hogy nem mindig egyszerű megállapítani, hogy pontosan melyik állam légterében követték el a bűncselekményt, ugyanis a repülőgépek nagy sebessége miatt ez nem könnyen meghatározható, mivel percek alatt több állam légterén is áthaladhatnak.¹⁷⁰ Ha meg is állapítható, hogy melyik állam joghatósága terjed ki a bűncselekményre, még akkor sem biztos, hogy az állam hajlandó eljárni és büntetőeljárást lefolytatni, ugyanis lehet, hogy semmi érdeke nem fűződik ahhoz.¹⁷¹ Ha az állam nem akar eljárni, és az elkövető kiadatását sem engedi, akkor könnyen büntetlen maradhat a cselekmény. Előfordulhat, hogy az állam engedi a kiadást, de az az állam, ahová ki kellene adni, nem vállalja a kiadással járó költségeket, így inkább lemond büntetőjogi igényének érvényesítéséről. Vagy az is előfordulhatott, hogy az adott állam büntető törvénykönyve nem rendelte büntetni az adott bűncselekményt, így nem fogja tudni felelősségre vonni az elkövetőt.¹⁷² További problémás kérdés volt, ha a bűncselekményt nyílt tenger felett követték el, ugyanis nem minden állam terjesztette ki joghatóságát saját területén kívülre. Ez igen nagy aggodalmakra adott okot, mivel a repülőgépen elkövetett bűncselekmények veszélyeztethetik a repülésbiztonságot, akár több száz ember életét sodorhatják veszélybe, tehát méltatlan lenne, ha pont ezek a cselekmények maradnának büntetlenül.

A problémát jól szemlélteti a következő megtörtént eset: 1948-ban történt egy incidens egy Puerto Ricóból az Egyesült Államokba tartó repülőgépen, amely ekkor éppen a nyílt tenger felett repült. Egy ittas férfi verekedett a fedélzeteken, megharapta a közbeavatkozni akaró pilótát, és a stewardesseket is megtámadta. Leszállás után a férfit letartóztatta az amerikai hatóság, és vádat emeltek ellene, de a bíró felmentette őt arra hivatkozva, hogy az Egyesült Államok joghatósága nem állapítható meg.¹⁷³

¹⁷⁰ ABEYRATNE, R.I.R.: Attempts at Ensuring Peace and Security in International Aviation, in *Transportation Law Journal*, Vol. 24 (1996), No. 1, 34.

¹⁷¹ ERNSZT ILDIKÓ: *A nemzetközi légiközlekedés védelme* [PhD dolgozat], Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Pécs, 2017, 33.

¹⁷² MANKIEWICZ, R. H.: The 1970 Hague Convention, in *Journal of Air Law and Commerce*, Vol. 37 (1971), Issue 2, 196.

¹⁷³ MENDELSON, ALLAN I.: In-Flight Crime: The International and Domestic Picture under the Tokyo Convention, in *Virginia Law Review*, Vol. 53 (1967), No. 3, 509.

Az egyre gyakoribbá váló fedélzeten történt bűncselekmények és a repülésbiztonságot veszélyeztető egyéb cselekmények miatt vált fontossá ennek a nemzetközi szinten való szabályozása. A bemutatott szerződések közös vonása a joghatósági kérdések tisztázása mellett, hogy azok mind meghatároznak olyan cselekményeket, amelyek a repülés biztonságát veszélyeztetik, emellett pedig az elkövető felelősségrevonásának eljárási kérdéseivel is foglalkoznak.

1. TOKIÓI EGYZEMÉNY

1963-ban az ICAO (Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet) égisze alatt megkötötték az államok a Tokiói Egyezményt, amely a légi járművek fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és egyéb cselekményekről szól. Az egyezmény ma is hatályos, jelenleg 186 állam a részese, köztük hazánk is.¹⁷⁴

Az egyezmény 3. cikke rögzíti, hogy az adott légi járművet lajstromba vevő állam joghatósága kiterjed a fedélzetén elkövetett cselekményekre.¹⁷⁵ Megjegyzendő, hogy az akkor hatályos magyar büntető törvénykönyv (az 1961. évi V. törvény) területi hatálya már a szerződés megkötését megelőzően is kiterjedt a Magyarország területén kívül közlekedő magyar légi járművek fedélzetére.¹⁷⁶ Az egyezmény azonban nem kötelezi a lajstromozó államot a joghatóság gyakorlására, csak feljogosítja arra. Előfordulhat, hogy a lajstromozó államnak nem érdeke az elkövető felelősségrevonása, ezáltal büntetlen marad a cselekmény. Ennek elkerülése céljából az egyezmény engedi, hogy bármely állam joghatóságot gyakoroljon, amelynek joga ezt egyébként lehetővé teszi. Emiatt lehetséges, hogy egyszerre több állam joghatósága is kiterjed az elkövetett cselekményre.

Az egyezmény a *res communis omnium usus* típusú területek tekintetében, vagyis amikor nyílt tenger felett haladó légi járművön követnek el bűncselekményt, megoldotta azt a problémát, hogy az elkövető büntetőjogi felelősségrevonása joghatóság hiányában maradjon el,¹⁷⁷ de még mindig nem volt garancia arra, hogy az egyébként joghatósággal rendelkező állam(ok) ténylegesen el is fog(nak) járni az ügyben.

Az egyezmény 4. cikke feljogosítja az alulfekvő államot is joghatóság gyakorlására, de az csak a felsorolt esetek fennállása esetén kényszerítheti leszállásra a légtérben közlekedő légi járművet annak érdekében, hogy joghatóságát gyakorolni tudja.¹⁷⁸ Tehát az alulfekvő állam joghatósága akkor terjed ki a légtérben közlekedő légi járművekre, ha

- annak fedélzetén bűncselekményt követnek el, és az „kihat a területi államra vagy ellene irányul”;
- a bűncselekmény elkövetője vagy sértettje az alulfekvő állam polgára vagy lakosa;
- az állam repülési szabályainak megszegéséről van szó, illetve
- a szuverenitás gyakorlása szükséges ahhoz, hogy az alulfekvő állam teljesítse a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségeit.¹⁷⁹

A joghatósági kérdések mellett az egyezmény a légi jármű parancsnokát széles hatáskörrel ruházta fel. Amennyiben alapos okkal feltételezheti, hogy a fedélzeten valaki súlyos bűncselekményt, vagy a légi jármű, az azon tartózkodó személyek és vagyontárgyak biztonságát, vagy a fedélzeti rendet veszélyeztető cselekményt készül elkövetni, vagy követett el, akkor a parancsnoknak joga van még akár személyi szabadságot korlátozó intézkedést is alkalmazni az elkövetővel szemben. Természetesen ezt nem csak ő egyedül teheti meg, hanem utasíthatja a személyzetet és feljogosíthatja (de nem utasíthatja) a többi utast az ebben való közreműködésre. A parancsnok felhatalmazása nélkül csak akkor van joga a személyzetnek és az utasoknak ilyen intézkedésre, ha alapos okkal feltételezik, hogy azonnali intézkedés szükséges a biztonság megóvásához. Az elkövető személy a parancsnok döntése alapján leszállítható a gépről, erről értesítenie kell azt az államot, ahol leszállnak. Az ilyen intézkedésért sem a parancsnok, sem az intézkedésben közreműködő személyzet és utasok nem vonhatók felelősségre semmilyen eljárásban.¹⁸⁰ Véleményem szerint ez egy

¹⁷⁴ https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo_EN.pdf (letöltve: 2019. október 5.)

¹⁷⁵ 1971. évi 24. törvényerejű rendelet a légi járművek fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és egyéb cselekményekről szóló Tokióban, az 1963. évi szeptember hó 14. napján kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: 1971. évi 24. törvényerejű rendelet), 3. cikk.

¹⁷⁶ A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény (a továbbiakban 1961. évi V. törvény), 4. § (2) bek.

¹⁷⁷ ERNSZT: *i. m.* 43.

¹⁷⁸ MENDELSON: *i. m.* 516-517.

¹⁷⁹ SIPOS ATTILA: A polgári légi jármű jogi státusza, in *Repüléstudományi Közlemények*, XXIX. évf., 2017/3. szám, 290.

¹⁸⁰ 1971. évi 24. törvényerejű rendelet, 6-10. cikk.

nagyon erős védelem, azonban ez szükséges, mivel a légiközlekedés és az utasok biztonsága a legfontosabb érdek ebben a helyzetben.

Amennyiben a leszállás helye szerinti állam őrizetbe veszi az elkövetőt, köteles értesíteni arról az elkövető állampolgársága szerinti államot és a légi járművet lajstromozó államot is, és jelzi nekik, hogy akarja-e joghatóságát gyakorolni. Ha nem akarja, akkor visszaszállíthatja az elkövetőt az állampolgársága vagy állandó lakhelye szerinti államba, vagy pedig abba az államba, ahonnan felszállt. Az egyezmény nem kötelezi a részes államokat kiadatásra, azok lefolytathatják a büntetőeljárást maguk is, de még erre sem kötelesek.¹⁸¹

Az egyezmény hatálya, hasonlóan a későbbiekben tárgyalt Hágai, Montreáli és Pekingi Egyezményekhez, nem terjed ki a katonai, vám- és rendőrségi szolgálatra használt légi járművekre.¹⁸²

A Tokiói Egyezmény tehát részsikerként értékelhető a repülésbiztonság fejlődésében, ugyanakkor számos megoldandó kérdés maradt még, amelyek további nemzetközi egyezmények megkötését tették szükségessé.

2. A TOKIÓI EGYEZMÉNY KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVE

2014-ben az ICAO égisze alatt Montreálban elfogadásra került a Tokiói Egyezményt kiegészítő jegyzőkönyv, amely jelen tanulmány írásakor még nem lépett hatályba.¹⁸³ A Tokiói Egyezménynek 1963-mas megalkotása óta felmerült több hiányossága, hibája is. Ennek kiküszöbölésére jött létre a kiegészítő jegyzőkönyv, amely három fontos módosítást tartalmaz. Az *első a joghatóság kérdésére* vonatkozik. A kiegészítő jegyzőkönyv joghatóságot biztosít a légi jármű üzemeltetőjének székhelye szerinti államnak, továbbá a leszállás helye szerinti államnak is (függetlenül attól, hogy ez a tervezett leszállási hely, vagy az engedetlen utas miatt leszállni kényszerülő légi jármű tényleges leszállási helye). Ez a rendelkezés azért volt szükséges, hogy már a leszálláskor felelősségre vonható legyen az ilyen utas, és az eljárás gyorsabb legyen.¹⁸⁴

A második jelentős változás a légi jármű parancsnokának a könnyebb fellépését teszi lehetővé, ugyanis az eredeti szabályozással ellentétben már nem azt szükséges alapos okkal feltételeznie, hogy a fedélzeten a lajstromozó állam büntető törvénye szerint súlyos bűncselekmény elkövetése készül vagy történt, hanem elegendő, ha a parancsnok szerint minősül az súlyos bűncselekménynek. Ráadásul a jegyzőkönyv már példákat is ad az intézkedésre okot adó cselekményekre:

- személyzet elleni fizikai támadás vagy ezzel való fenyegetés
- a parancsnoknak a légi jármű, az utasok vagy a vagyontárgyak biztonságának védelme céljából kiadott jogszerű utasításainak megtagadása.¹⁸⁵

A harmadik változás az, hogy a légitársaság megtérítheti az ilyen utas által okozott kárát, költségeit, például, ha a leszállítása miatt kell a tervezettől eltérő államban leszállnia a légi járműnek.¹⁸⁶

Ezen módosításokat a Tokiói Egyezmény több, mint 50 éves gyakorlati alkalmazásának tapasztalatai támasztják alá, ezért úgy vélem, hogy mindenképpen a repülésbiztonság javát fogják szolgálni, amint a megfelelő számú ratifikáció által hatályba lép a kiegészítő jegyzőkönyv.

3. HÁGAI EGYEZMÉNY

A gépeltérítések számának növekedése okán az ICAO felismerte, hogy a Tokiói Egyezmény nem képes megfelelő védelmet nyújtani ezekkel szemben, ezt egy közgyűlési határozatában ki is mondta, és felkérte a Tanácsot, hogy foglalkozzon a problémával.¹⁸⁷ Ennek eredménye lett egy újabb nemzetközi szerződés, a

¹⁸¹ Uo. 12-17. cikk.

¹⁸² ABEYRATNE, R.I.R.: International Responses Related to Aviation Security: A Legal Analysis (Part I), in *German Journal of Air and Space Law*, Vol. 45. (1996), No. 2, 141.

¹⁸³ https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Montreal_Prot_2014_EN.pdf (letöltve: 2019. november 4.)

¹⁸⁴ SALISBURY, TIMOTHY: *The Montreal Protocol 2014* (elérhető: <http://www.4kbw.net/news/24052016161324-the-montreal-protocol-2014/>, letöltve: 2019. november 1.)

¹⁸⁵ A légi járművek fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és egyéb cselekményekről szóló egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve, 8. cikk, 10. cikk.

¹⁸⁶ SALISBURY: *i. m.*

¹⁸⁷ ABEYRATNE: *i. m.* (1996) 46.

Hágai Egyezmény a légi jármű jogellenes hatalomba kerítésének leküzdéséről, amelyet 1970-ben kötöttek az államok, és jelenleg 185 állam a részese, köztük hazánk is.¹⁸⁸

A gépeltérítés már az 1930-as években is létező jelenség volt, de csak az 1960-as, 70-es években vált gyakorivá. Az első ismert eset 1931-ből való, amikor is perui forradalmárok azért térítették el egy repülőt, hogy arról röpcédulákat szórjanak.¹⁸⁹

A Hágai Egyezmény 1. cikke nagyban emlékeztet egy büntető törvénykönyvbeli rendelkezésre, ugyanis ez a cikk leírja, hogy mely tényállás minősül bűncselekménynek. Ennek a bűncselekménynek az elkövetési magatartása kétféle lehet:

- a légi járművet valaki jogellenesen hatalmába keríti erőszak, erőszakkal fenyegetés vagy bármilyen más megfélemlítés útján, vagy
- e légi jármű fölött ilyen módon ellenőrzést gyakorol.

Az egyezmény büntetni rendeli a bűncselekmény kísérletét, továbbá a bűnsegédi magatartást is. A bűncselekmény elkövetési helye kizárólag a repülésben lévő légi jármű fedélzete lehet. Egyfajta értelmező rendelkezésként tartalmazza az egyezmény, hogy mikor tekintjük repülésben lévőnek a légi járművet. Attól kezdve minősül repülésben lévőnek, amikor a beszállás után minden külső ajtaját becsukták, és ez egészen addig tart, amíg a kiszállás céljából valamelyik külső ajtaját ki nem nyitják. Ez alól kivétel a kényszerleszállás, ugyanis ilyen esetben egy fikció van, miszerint amíg az illetékes hatóság át nem veszi a felelősséget a légi járműért, a fedélzeten levő személyekért és vagyontárgyakért, addig még repülésben lévőnek kell tekinteni a légi járművet.¹⁹⁰

Joghézagnak tekinthető, hogy az egyezmény csak akkor rendeli büntetni a légi jármű jogellenes hatalomba kerítését, ha az elkövető a fedélzeten tartózkodik, pedig lehetnek olyan esetek, hogy az elkövető a földről téríti el a légi járművet, például azzal zsarol, hogy a légi járművön elhelyezett bombát felrobbantja, amennyiben nem követik az utasításait.¹⁹¹

A szerződés kriminalizációs kötelezettséget ír elő a részes államok számára. A szerződő államok vállalták, hogy súlyosan büntetni rendelik ezt a bűncselekményt, és kiterjesztik rá joghatóságukat, amennyiben azt saját lajstromukban szereplő légi járművön vagy olyan légi járművön követik el, amely a saját területén száll le az elkövetővel.¹⁹² A joghatóság kérdése kapcsán fontos eredménye az egyezménynek, hogy joghatóságot biztosít annak az államnak is, amelynek területén az elkövetőt elfogják, akkor is, ha az nem abban az államban követte el a bűncselekményt.¹⁹³

Az akkori magyar Büntető Törvénykönyv (1961. évi V. tv.) 1972. január 1-től tartalmazta a légi jármű jogellenes hatalomba kerítése elnevezésű bűncselekményt, melyet az egyezményben meghatározottakhoz hasonló szöveggel vett át, és valóban szigorúan büntette. A bűncselekmény alapesetét öt évtől tizenkét évig terjedő szabadságvesztéssel rendelte büntetni. Minősített esetet is meghatározott a törvény, ezt az követte el, aki a bűncselekménnyel más vagy mások halálát okozta, és erre akár még halálbüntetést is kiszabhattak. Bár az egyezmény csak a bűncselekmény kísérletét említi, a magyar Btk. még az előkészületi stádiumot is büntetni rendelte.¹⁹⁴ Természetesen a hatályos büntető törvénykönyvünk (2012. évi C. tv.) is tartalmazza ezt a bűncselekményt, jóllehet már csak „jármű hatalomba kerítése” elnevezéssel.¹⁹⁵

Az egyezményben részes államok vállalták, hogy az ilyen bűncselekmények elkövetése esetén a gyanúsítottat őrizetbe veszik, és megteszik a megfelelő intézkedéseket, amennyiben azt indokoltnak találják, és a büntetőeljárást lefolytatják, vagy kiadják az elkövetőt. Ez az *aut dedere, aut judicare* elv megjelenése,¹⁹⁶ amely a nemzetközi büntetőjog egyik alapvető elve is. Tehát ez nagy előrelépést jelentett a Tokiói Egyezményhez képest.

¹⁸⁸ https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Hague_EN.pdf (letöltve: 2019. szeptember 25.)

¹⁸⁹ ERNSZT: *i. m.* 45.

¹⁹⁰ 1972. évi 8. törvényerejű rendelet a légi járművek jogellenes hatalomba kerítésének leküzdéséről Hágában, az 1970. évi december hó 16. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: 1972. évi 8. törvényerejű rendelet), 1. cikk, 3. cikk.

¹⁹¹ ABEYRATNE: *i. m.* (1996) 48.

¹⁹² 1972. évi 8. törvényerejű rendelet, 4. cikk.

¹⁹³ MANKIEWICZ: *i. m.* 199.

¹⁹⁴ 1961. évi V. törvény, 192. §.

¹⁹⁵ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény, 320. §.

¹⁹⁶ SOCHOR, EUGENE: ICAO and Armed Attacks against Civil Aviation, in *International Journal*, Vol. 44 (1988), No. 1, 143.

4. MONTREÁLI EGYZEMÉNY

A Hágai Egyezményben meghatározott bűncselekményt csak a légi jármű fedélzetén lehet elkövetni, pedig nem kell feltétlenül a légi járművön tartózkodni ahhoz, hogy a repülés biztonságát veszélyeztethessük.¹⁹⁷ E felismerés visszatükröződik a Montreáli Egyezményben.

A Montreáli Egyezmény a polgári repülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről szól, 1973-tól hatályos, és jelenleg 188 részes állama van, köztük hazánk is.¹⁹⁸ Az egyezmény 1. cikke a Hágai Egyezményhez hasonlóan szintén büntető törvénykönyvbe illő. Ez a cikk is több elkövetési magatartást sorol fel, és ez is kriminalizációs kötelezettséget ír elő a részes államok számára.

A szerződéskötést megelőző tárgyalásokon vita tárgyát képezte az államok között, hogy mi a jobb megoldás, ha felsorolásszerűen meghatároznak több elkövetési magatartást, vagy ha csak általános jelleggel fogalmazzák meg a bűncselekményt, amelybe ilyen módon beleilleszhető sokféle elkövetési magatartás, és így elkerülhető az, hogy a szerződéskötéskor előre nem látható, újfajta elkövetési magatartások az egyezmény szabályozási körén kívül maradjanak.¹⁹⁹ Végül az előbbi, felsorolásszerű megoldás mellett döntöttek az államok. Eszerint az követ el a polgári repülés biztonsága elleni bűncselekményt, aki:

- a légi jármű fedélzetén tartózkodó személy elleni, erőszakos cselekményt követ el, feltéve hogy ez a légi jármű biztonságát veszélyeztetheti,
- a szolgálatban levő légi járművet megsemmisíti vagy kárt okoz benne, és ezzel repülésre alkalmatlanná teszi, vagy a repülésbiztonságot veszélyeztetheti,
- a szolgálatban levő légi járművön olyan anyagot vagy szerkezetet helyez el, amely megsemmisítheti, repülésre alkalmatlanná teheti vagy a repülésbiztonságot veszélyeztető kárt okozhat benne (Az egyezmény ezen elkövetési magatartásnál azt is bünteti, aki mással helyeztet el ilyen anyagot vagy szerkezetet.)
- megsemmisít vagy kárt okoz léginavigációs berendezésekben, vagy azok működését megzavarja, feltéve hogy ezzel egy repülésben lévő légi jármű biztonságát veszélyezteti,
- tudva hamis tájékoztatást közöl, és ezáltal egy repülésben lévő légi jármű biztonságát veszélyezteti.

Az egyezmény büntetni rendeli ezen bűncselekmény kísérletét, továbbá a bűnsegélyi magatartást is. Bűnösség szempontjából a bűncselekményt csak szándékosan lehet megvalósítani.²⁰⁰

Az egyezményben felsorolt cselekmények csak akkor számítanak bűncselekménynek, ha azok a légi jármű biztonságát veszélyeztethetik. Tehát nem feltétlenül minősül az egyezmény szerinti repülésbiztonság elleni bűncselekménynek az, ha egy utas megöl egy másik utast a repülőgép fedélzetén. Bár azzal is lehet érvelni, hogy ez a cselekmény az utasokban pánikot válthat ki, és az már veszélyeztetheti a légi jármű biztonságát. Természetesen a személyzet elleni támadás esetén már egyértelműbb a kérdés, hiszen a személyzet rendelkezik azokkal a képességekkel, amelyek a biztonság fenntartásához szükségesek, tehát az ellenük irányult támadás már igenis veszélyeztetheti a repülés biztonságát.²⁰¹

A Hágai és a Tokiói Egyezményhez képest fejlődésnek tekinthető, hogy a Montreáli Egyezmény szerint az elkövetőnek nem kell a légi járművön tartózkodnia, máshonnan is el lehet követni a bűncselekményt. Például az az elkövető, aki a repülőgépen felszállás előtt bombát helyez el, de ő maga nem száll fel a gépre, a bomba felrobbantásával elköveti a bűncselekményt, továbbá az is, aki a légi irányítás és a pilóta közötti rádiókapcsolatot megzavarja.²⁰² Emiatt a rendelkezés miatt alkalmazható az egyezmény a terrorizmus egy újabb faja, a kiberterrorizmus elkövetőivel szemben is, hiszen egy ilyen támadást rendszerint távolról is véghez lehet vinni.²⁰³

Azt, hogy mikor tekinthető egy légi jármű repülésben lévőnek, már a Hágai Egyezmény is leírta. A Montreáli Egyezmény viszont egy másik fogalmat is használ, a szolgálatban lévő légi jármű fogalmát. Szolgálatban lévőnek kell tekinteni a légi járművet annak repülés előtti előkészítésétől a leszállás utáni 24

¹⁹⁷ https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/Commonwealth_Chapter_4.pdf (letöltve: 2019. október 28.)

¹⁹⁸ https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Hague_EN.pdf (letöltve: 2019. szeptember 25.)

¹⁹⁹ COHEN, AVIV: Cyberterrorism: Are We Legally Ready?, in *Journal of International Business and Law*, Vol. 9 (2010), Issue 1, 16.

²⁰⁰ 1973. évi 17. törvényerejű rendelet a polgári repülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről Montrealban, az 1971. évi szeptember hó 23. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: 1973. évi 17. törvényerejű rendelet), 1. cikk.

²⁰¹ COHEN: *i. m.* 17-19.

²⁰² https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/Commonwealth_Chapter_4.pdf (letöltve: 2019. október 28.)

²⁰³ COHEN: *i. m.* 18.

óráig. Tehát ez magában foglalja a repüléssel töltött időtartamot is.²⁰⁴ Véleményem szerint pozitív fejlődés a Hágai Egyezményhez képest, hogy a Montreáli Egyezményben felsorolt egyes elkövetési magatartásoknál kiterjed a légi jármű felszállása előtti és leszállása utáni időszakra is, hiszen egy bomba elhelyezése a fedélzeten tipikusan a felszállás előtt történhet.

A szerződő államok kötelezettséget vállaltak arra, hogy ezeket a magatartásokat is büntetni rendelik a saját joguk szerint, méghozzá súlyos büntetéssel, tehát itt is kriminalizációs kötelezettségről beszélhetünk. Egyesek kritikaként fogalmazták meg, hogy az egyezmény nem konkretizálta a súlyos büntetés fogalmát, még minimum-büntetést sem határozott meg, tehát az államok maguk állapítják meg a büntetés mértékét. Ugyanakkor ez indokolható az államok büntetőjogának különbözőségeivel.²⁰⁵

Joghatósága akkor van egy részes államnak az egyezményben foglalt bűncselekmény elkövetőjével szemben, ha

- a bűncselekményt annak területén követték el,
- annak lajstromában szereplő légi jármű ellen vagy annak fedélzetén követték el,
- továbbá ha annak a területén száll le a légi jármű az elkövetővel.

A joghatósággal rendelkező állam, ha az elkövető az ő területén került kézre, megteszi a Tokiói és Hágai Egyezményeknél már ismertetett intézkedéseket. Itt is érvényesül az *aut dedere, aut judicare elve*, tehát ha az állam nem adja ki az elkövetőt, akkor neki kell lefolytatnia a büntetőeljárást a saját joga szerint.²⁰⁶

5. A NEMZETKÖZI POLGÁRI REPÜLÉST SZOLGÁLÓ REPÜLŐTEREK ELLENI JOGELLENES ÉS ERŐSZAKOS CSELEKMÉNYEK VISSZASZORÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYV

A Tokiói, Hágai és Montreáli Egyezmények a repülésben (illetve szolgálatban) lévő légi jármű biztonságát védik, azonban a terrortámadások célpontja nem csak a légi jármű, hanem a repülőterek is lehetnek. Ennek egyik példája az 1986-os Róma repülőterén bekövetkezett terrortámadás. Ez az eset oda vezetett, hogy összehívjanak egy nemzetközi konferenciát, és elfogadjanak egy kiegészítő jegyzőkönyvet.²⁰⁷ Így született meg a Montreáli Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve. Ez a jegyzőkönyv büntetni rendeli az olyan erőszakos cselekményeket, amikor valaki bármilyen fegyver, anyag vagy szerkezet felhasználásával polgári repülőterén követ el súlyos sérülést okozó vagy arra alkalmas cselekményt szándékosan. Emellett azt is bűncselekménynek minősíti, mikor valaki polgári repülőter létesítményeit vagy szolgálatban nem lévő légi járműveit rongálja meg vagy semmisíti meg, és ez veszélyeztetheti a repülőter biztonságát.²⁰⁸

A 2000-es évek elején a repülésbiztonságnak új kihívásokkal kellett szembenéznie. Többek közt a 2001. szeptember 11-i terrortámadások hatására az ICAO belátta, hogy a meglévő repülésbiztonságról szóló szerződések nem biztosítanak kellő védelmet a felmerülő újabb veszélyekkel szemben, hiszen azokat főként az 1960-70-es években kötötték, azóta több, mint 30 év eltelt. A szervezet létrehozott egy albizottságot, melynek azt tűzte ki feladatául, hogy tegyenek javaslatot a repülésbiztonságról szóló egyezmények módosítására, hogy azok megfelelő védelmet nyújtsanak az újonnan fenyegető veszélyek ellen. Az albizottság javaslatai a 2010-ben megkötött Pekingi Egyezményben és egy szintén ekkor aláírt kiegészítő jegyzőkönyvben kerültek elfogadásra.²⁰⁹

6. PEKINGI EGYZEMÉNY A NEMZETKÖZI POLGÁRI LÉGI KÖZLEKEDÉSHEZ KAPCSOLÓDÓ JOGELLENES CSELEKMÉNYEK VISSZASZORÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ EGYZEMÉNY

Ez az egyezmény még viszonylag újnak tekinthető a repülésbiztonságról szóló nemzetközi szerződések sorában, hiszen 2010-ben kötötték, és nem olyan régen, 2018. július elsején lépett hatályba. Ezen

²⁰⁴ ABEYRATNE: *i. m.* (1996) 54-55.

²⁰⁵ Uo. 59.

²⁰⁶ 1973. évi 17. törvényerejű rendelet, 3-7. cikk.

²⁰⁷ https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/Commonwealth_Chapter_5.pdf (letöltve: 2019. október 6.)

²⁰⁸ 2004. évi XXXVII. törvény a polgári repülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről szóló, 1971. szeptember 23-án, Montrealban elfogadott Egyezményt kiegészítő, a nemzetközi polgári repülést szolgáló repülőterek elleni jogellenes és erőszakos cselekmények visszaszorításáról szóló, 1988. február 24-én, Montrealban aláírt Jegyzőkönyv kihirdetéséről.

²⁰⁹ T. BLISS, DONALD: Modernizing the ICAO Response to the Challenges of Global Aviation, in *Aviation Law and Policy*, Vol. 8 (2008), No. 1, 59-60.

egyezménynek jelen tanulmány kéziratának lezárásakor Magyarország nem részese.²¹⁰ Az egyezmény bővítette az 1971-es Montreáli Egyezményben meghatározott polgári légi közlekedés elleni bűncselekmények körét. Az alábbi új tényállásokat tartalmazza, amelyek bűncselekménynek minősülnek, eszerint aki

- szolgálatban lévő légi jármű olyan célra használja fel, amely halál, súlyos testi sérülés, tulajdon vagy a környezet elleni jelentős kár okozására irányul,
- szolgálatban lévő légi járműből kibocsát, vagy szolgálatban lévő légi jármű ellen vagy annak fedélzetén használ bármilyen BCN fegyvert (biológiai, kémiai vagy nukleáris fegyver), robbanóanyagot, radioaktív anyagot vagy hasonló anyagot úgy, hogy az halált, súlyos testi sérülést, tulajdon vagy a környezet elleni jelentős kárt okoz vagy okozhat,
- légi jármű fedélzetén szállít (vagy a szállításban közreműködik), vagy szállítat bármilyen robbanó- vagy radioaktív anyagot, hasadó anyagot, BCN fegyvert, vagy bármilyen eszközt, anyagot, szoftvert, ami jelentősen hozzájárul BCN fegyverek előállításához.

Az egyezmény nagyban kibővíti az elkövetők körét, ugyanis kimondja, hogy az a személy is bűncselekményt követ el, aki az egyezményben felsorolt bűncselekmények elkövetésével fenyeget, továbbá aki ezen bűncselekményeket megkísérli, segíti, az elkövetőket beszerzezi, szándékosan segít az elkövetőnek a nyomozás, a vádemelés vagy a büntetés elkerülésében, ha tudja, hogy az a személy elkövette a bűncselekményt.²¹¹ Az egyezmény részes államai vállalták, hogy súlyos büntetéssel rendelik büntetni ezen bűncselekményeket is.²¹²

Véleményem szerint nagy fejlődésnek tekinthető ennek az egyezménynek az elfogadása, mert olyan új veszélyek ellen lép fel, amelyek szintén nagymértékben veszélyeztethetik a légiközlekedést. Büntetni rendeli többek között a légi jármű fegyverként való használatát (a szeptember 11-i terrortámadásokra válaszul), veszélyes anyagok légiközlekedés ellen irányuló használatát, továbbá a légiközlekedés elleni bűncselekmények szervezését, finanszírozását.²¹³

A joghatóság tekintetében is bővülést mutat az egyezmény, mivel a korábbi szerződésekben említett joghatósági okok mellett három újat is bevezet. Joghatóságot biztosít annak az államnak is,

- amelynek állampolgára követi el a bűncselekményt,
- amelynek állampolgára ellen követik el a bűncselekményt,
- amelynek területén van a szokásos tartózkodási helye az elkövetőnek, amennyiben az hontalan személy.²¹⁴

7. A HÁGAI EGYEZMÉNY KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVE

Szintén 2010-ben, Pekingben született egy kiegészítő jegyzőkönyv is a Hágai Egyezményhez. A kiegészítő jegyzőkönyv bővítette a Hágai Egyezményben szereplő légi jármű jogellenes hatalomba kerítése bűncselekményét. Immáron nem csak repülésben lévő légi jármű ellen lehet azt elkövetni, hanem szolgálatban lévő légi jármű ellen, ami egy tágabb fogalom, ahogy arra már korábban utaltam. Nem csak az követheti már el a bűncselekményt, aki legalább megkísérli azt, hanem az is, aki

- annak elkövetésével hitelt érdemlően fenyeget,
- másokat szervez, irányít a bűncselekmény elkövetésében,
- szándékosan segít az elkövetőnek a nyomozás, a vádemelés vagy a büntetés elkerülésében, ha tudja, hogy az a személy elkövette a bűncselekményt,
- az elkövetésben megállapodik, (tehát ez egyfajta előkészületi magatartást jelent)
- bármilyen módon hozzájárul a csoportos elkövetéshez.²¹⁵

A korábbi egyezményekhez képest újdonság, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv bevezeti a jogi személy felelősségét is, amennyiben a bűncselekményt a jogi személy vezetője ilyen minőségében követte el. Az

²¹⁰ https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing_Conv_EN.pdf (letöltve: 2019. október 30.)

²¹¹ A nemzetközi polgári légi közlekedéshez kapcsolódó jogellenes cselekmények visszaszorításáról szóló pekingi egyezmény (a továbbiakban: pekingi egyezmény), 1-2. cikk.

²¹² Uo. 3.cikk.

²¹³ ABEYRATNE, RUWANTISSA : The Beijing Convention of 2010 on the suppression of unlawful acts relating to International civil aviation - an interpretative study, in *Journal of Transportation Security*, Vol. 4 (2011), 243.

²¹⁴ Pekingi Egyezmény, 8.cikk.

²¹⁵ A légi járművek jogellenes hatalomba kerítésének leküzdéséről szóló egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve, 1. cikk.

államnak csak akkor van joghatósága ilyen jogi személy felett, ha annak székhelye az állam területén található, vagy ha az az államban van bejegyezve.²¹⁶

A 2001-ben a fennálló nemzetközi szerződések alapján büntetendő volt a négy repülőgép eltérítése, továbbá a fedélzeten a személyzet és az utasok ellen elkövetett cselekmények is. Azonban az egyezmények nem terjedtek ki a légi járművek fegyverként való használatára, valamint a terrortámadások előkészületére és szervezésére sem.²¹⁷ A Pekingben elfogadott egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyv viszont kriminalizációs kötelezettséget ír elő ezen cselekményekre is, de ez csak akkor hatékony, ha az államok széles köre részes félle válik.

8. EGYEZMÉNY A PLASZTIKUS ROBBANÓANYAGOK MEGJELÖLÉSÉRŐL, AZOK FELDERÍTÉSE CÉLJÁBÓL

A következőkben vizsgált két egyezmény partikuláris jellegű a repülésbiztonságról szóló többi szerződéshez képest, hiszen csak egy-egy részletre fókuszálnak. Ezt az egyezményt 1991-ben Montreálban kötötték meg az államok, Magyarország is a részese.²¹⁸ Az egyezmény neve alapján elsöre nem biztos, hogy arra gondol az ember, hogy ez is a repülésbiztonságról szóló nemzetközi szerződések köréte képezi, pedig azokról a robbanóanyagokról szól, melyeket a terroristák tipikusan használnak a légi járművek ellen, illetve egyéb terrorcselekmények során is.²¹⁹

Az egyezmény megkötésének közvetlen előzménye is volt. 1988-ban egy amerikai utasszállító repülőgépet felrobbantottak a skóciai Lockerbie település felett, ezzel 270 ember halálát okozva (köztük négy magyar utasét is). Nem csak a repülőgépen tartózkodók haltak meg a robbanás miatt, hanem még Lockerbie néhány lakosa is áldozatul esett.²²⁰ Tehát egy újabb repülésbiztonságot érintő veszélyre kellett reagálnia a nemzetközi közösség tagjainak.

Az egyezmény kissé kilóg a sorból amiatt, hogy nem határoz meg büntetendő cselekményeket. Az egyezmény célja inkább a prevenció, hogy a terroristák ne juthassanak olyan robbanóanyaghoz, amely nincs megjelölve.²²¹ A megjelölés azt jelenti, hogy egy olyan anyagot adalékolnak a robbanóanyaghoz, amely azt felderítésre alkalmassá teszi.²²² Az egyezmény tartalmaz egy műszaki mellékletet is, amely pontosan meghatározza, hogy mely fizikai és kémiai tulajdonságokkal rendelkező anyagok minősülnek plasztikus robbanóanyagoknak.²²³

Az egyezményben részes államok kötelezettséget vállaltak arra, hogy intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy saját területükön betiltsák és megakadályozzák a megjelölés nélküli robbanóanyagok előállítását, továbbá azok behozatalát vagy kivitelét saját területükről. Kötelezettséget vállaltak arra is, hogy szigorúan ellenőrzik a saját területükön már előállított, vagy oda bevitt ilyen robbanóanyagok birtoklását, birtokba adását. Kötelesek meggátolni, hogy olyan célra használják ezeket, amelyek veszélyeztetik a repülésbiztonságot, ennek érdekében megsemmisítik az ilyen anyagokat, vagy megjelöléssel látják el azokat.²²⁴

Az egyezmény létrehozott egy nemzetközi bizottságot, amelyben robbanóanyagokkal foglalkozó szakemberek vannak. Az ő feladatuk, hogy figyelemmel kísérjék a technikai fejlődést a robbanóanyagok gyártásában, megjelölésében valamint felderítésében, és a kutatási eredményeikről jelentést tegyenek az ICAO és a szerződő államok felé. Kutatási eredményeik alapján az egyezmény műszaki mellékletének módosítását javasolhatják.²²⁵

²¹⁶ PIERA, ALEJANDRO – GILL, MICHAEL: Will the New ICAO-Beijing Instruments Build a Chinese Wall for International Aviation Security?, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 47 (2014), No. 1, 200.

²¹⁷ Uo. 156.

²¹⁸ Kihirdető jogszabály: 2003. évi LXVI. törvény a plasztikus robbanóanyagok megjelöléséről, azok felderítése céljából Montreálban, 1991. március 1. napján létrehozott Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: 2003. évi LXVI. törvény).

²¹⁹ https://www.unodc.org/documents/treaties/terrorism/Commonwealth_Chapter_11.pdf (letöltve: 2019. október 30.)

²²⁰ PLACHTA, MICHAEL: The Lockerbie Case: The Role of the Security Council in Enforcing the Principle Aut Dedere Aut Judicare, in *European Journal of International Law*, Vol. 12 (2001), No. 1, 125-126.

²²¹ https://www.unodc.org/documents/treaties/terrorism/Commonwealth_Chapter_11.pdf (letöltve: 2019. október 30.)

²²² 2003. évi LXVI. törvény, 1. cikk.

²²³ https://www.unodc.org/documents/treaties/terrorism/Commonwealth_Chapter_11.pdf (letöltve: 2019. október 30.)

²²⁴ 2003. évi LXVI. törvény, 1-4. cikk.

²²⁵ Summaries of the multilateral treaties deposited with other depositaries (elérhető: <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv10-summary.pdf>, (letöltve: 2019. október 17.))

9. A ROBBANTÁSOS TERRORIZMUS VISSZASZORÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ EGYEZMÉNY

A terrorizmus nem csak a légiközlekedést veszélyeztető jelenség, ezért nem csupán a légijogi nemzetközi szerződésekben találhatunk terrorizmus elleni rendelkezéseket. Ilyen a robbantásos terrorizmus visszaszorításáról szóló 1997-es egyezmény is, amely nem kifejezetten az ICAO, hanem az ENSZ égisze alatt jött létre.²²⁶ Az egyezmény célja, hogy büntetni rendelje az olyan robbantásokat, amelyek nagy számú emberáldozatot követelő célpontok ellen történnek.²²⁷ Ilyen módon az egyezmény kiterjed a légi járművek elleni támadásokra is, ezért soroltam a dolgozatban említett repülésbiztonságról szóló nemzetközi szerződések körébe.

Az egyezmény meghatároz egy bűncselekményt, amelyet az követ el, aki „*jogellenesen és szándékosan robbanó vagy más halált okozó eszközt visz be vagy helyez el közhasználatú helyen, állami vagy kormánylétesítményben, közforgalmú tömegközlekedési üzemben vagy közérdekű üzemben, illetve az azok elleni támadás során vagy azokban ilyen eszközt elsüt vagy felrobbant*”, feltéve, hogy az elkövető szándéka az, hogy halált vagy súlyos testi sértést okozzon, vagy az adott helyet, üzemet, létesítményt súlyosan megrongálja.²²⁸ Az is bűncselekményt követ el, aki ezt megkísérli, bűnsegédként vesz részt az elkövetésben, az elkövetésre másokat beszervez, utasít, vagy egyéb módon segítséget nyújt az elkövetéshez. A szerződő államok vállalták, hogy belső joguk szerint bűncselekménynek minősítik az egyezményben meghatározott magatartásokat. A légijogi vonatkozást az adja, hogy a közforgalmú tömegközlekedési üzem kategóriájába a polgári utasszállító repülőgépek is beletartoznak.

Az egyezmény tartalmaz olyan rendelkezéseket is, amelyek a bűncselekmény megelőzését irányozzák elő. Az államok fellépnek, amennyiben a bűncselekményt a területükön készítik elő, és az erre felbujtó, a bűncselekményt szervező, anyagilag támogató személyeket felelősségre vonják. Továbbá kutatásokat folytatnak a robbanóanyagokkal kapcsolatosan, és információt cserélnek egymással.²²⁹ Az ilyen preventív rendelkezéseket fontosnak tartom egy terrorizmus leküzdése elleni egyezményben. Az általam bemutatott, az ICAO égisze alatt létrejött egyezmények (a plasztikus robbanóanyagokról szóló egyezmény kivételével) inkább az elkövető felelősségrevonására helyezik a hangsúlyt, mintsem a bűncselekmények megelőzésére.

KONKLÚZIÓ

Tehát láthattuk, hogy a repülés biztonságáról szóló egyezmények több ponton is nagyon hasonlítanak egymásra, olykor még ismétlik is egymást, de mindig van valami új, valami fejlődés is bennük a korábbiakhoz képest, hiszen ez szükséges ahhoz, hogy a felmerülő újabb és újabb repülésbiztonságra leselkedő veszélyeket megfelelően el tudják hárítani az államok. Ezeknek a szerződéseknek a logikája abban rejlik, hogy az általuk meghatározott, repülésbiztonság elleni súlyos cselekmények elkövetői ellen mindenképpen le lehessen folytatni a büntetőeljárást, mindig legyen olyan állam, aki felelősségre vonja őket. Ezért fontos, hogy több államnak is joghatóságot biztosítsanak.²³⁰ Nagy eredmény e tekintetben az *aut dedere, aut judicare* elvének hangsúlyozása. Fontos továbbá, hogy folyamatosan kiszélesítik azon bűncselekmények és elkövetők körét, amelyek veszélyt jelentenek a légi járművekre, így válik egyre hatékonyabbá az ezek ellen való nemzetközi fellépés. Mivel a repülésbiztonság veszélyeztetésével nem csak a légi jármű, hanem az azon tartózkodó ártatlan emberek élete is veszélybe kerül, ezért nagyon fontos, hogy az egyes államok az ilyen bűncselekmények elkövetőit olyan súlyos büntetéssel sújtsák, ami a generális prevenciót is szolgálja.

Láthattuk, hogy ezen a területen milyen fontos az államok együttműködése, és hogy ebben milyen kiemelkedő szerepet vállal egy nemzetközi szervezet, az ICAO. Az egyezmények nem csak az elkövető mindenképpeni felelősségrevonását szorgalmazzák, hanem az elkövetők emberi jogainak betartását sem hagyják figyelmen kívül, mert rögzítenek számos büntetőjogi garanciát, amelyek megilletik őket.

A repülésbiztonságot napjainkban is számos új veszély fenyegeti, például a repülőterek közelében használt drónok, vagy a lézer pointerok, melyekkel a pilótafülkébe bevilágítva még egy gyerek is veszélybe sodorhatja a légiközlekedés biztonságát. Véleményem szerint a 2010-es Pekingi Egyezményrel sikerült a repülésbiztonságot veszélyeztető cselekmények viszonylag széles körét lefedni, ezért a jelenlegi szabályozást

²²⁶ ERNSZT: *i. m.* 111.

²²⁷ COHEN: *i. m.* 25.

²²⁸ 2002. évi XXV. törvény a robbantásos terrorizmus visszaszorításáról, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 52. ülészakán, 1997. december 15-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről, 2.cikk.

²²⁹ Uo. 112.

²³⁰ KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi Közjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2016, 758.

elegendőnek tartom, feltéve, hogy a részes államok eleget tesznek az egyezmények által előírt kriminalizációs kötelezettségüknek, és az ICAO megfelelő intézkedéseket tesz a megelőzés érdekében. Természetesen a technika gyors fejlődésével a jövőben megjelenhetnek olyan veszélyek, amelyekre ismét reagálnia kell a nemzetközi közösség tagjainak.

FORRÁSJEGYZÉK

Felhasznált irodalom

- [1.] ABEYRATNE, R.I.R.: Attempts at Ensuring Peace and Security in International Aviation, in *Transportation Law Journal*, Vol. 24 (1996), No. 1, 27-72.
- [2.] ABEYRATNE, R.I.R.: International Responses Related to Aviation Security: A Legal Analysis (Part I), in *German Journal of Air and Space Law*, Vol. 45. (1996), No. 2, 119-144.
- [3.] ABEYRATNE, RUWANTISSA : The Beijing Convention of 2010 on the suppression of unlawful acts relating to International civil aviation - an interpretative study, in *Journal of Transportation Security*, Vol. 4 (2011), 131-143.
- [4.] ERNSZT ILDIKÓ: *A nemzetközi légitözlekedés védelme* [PhD dolgozat], Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Pécs, 2017, elérhető: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/ernszt-ildiko/ernszt-ildiko-vedes-ertekezes.pdf>.
- [5.] KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi Közjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2016.
- [6.] MANKIEWICZ, R.H.: The 1970 Hague Convention, in *Journal of Air Law and Commerce*, Vol. 37 (1971), Issue 2, 195-210.
- [7.] MENDELSON, ALLAN I.: In-Flight Crime: The International and Domestic Picture under the Tokyo Convention, in *Virginia Law Review*, Vol. 53 (1967), No. 3, 509-563.
- [8.] PIERA, ALEJANDRO – GILL, MICHAEL: Will the New ICAO-Beijing Instruments Build a Chinese Wall for International Aviation Security?, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 47 (2014), No. 1, 145-238.
- [9.] PLACHTA, MICHAEL: The Lockerbie Case: The Role of the Security Council in Enforcing the Principle Aut Dedere Aut Judicare, in *European Journal of International Law*, Vol. 12 (2001), No. 1, 125-140.
- [10.] SALISBURY, TIMOTHY: *The Montreal Protocol 2014*, elérhető: <http://www.4kbw.net/news/24052016161324-the-montreal-protocol-2014/>.
- [11.] SIPOS ATTILA: A polgári légi jármű jogi státusza, in *Repüléstudományi Közlemények*, XXIX. évf., 2017/3. szám, 273-300.
- [12.] SOCHOR, EUGENE: ICAO and Armed Attacks against Civil Aviation, in *International Journal*, Vol. 44 (1988), No. 1, 134-170.
- [13.] T. BLISS, DONALD: Modernizing the ICAO Response to the Challenges of Global Aviation, in *Aviation Law and Policy*, Vol. 8 (2008), No. 1, 57-66.

Internetes források

- [1.] https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing_Conv_EN.pdf.
- [2.] https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Hague_EN.pdf.
- [3.] https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Montreal_Prot_2014_EN.pdf.
- [4.] https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo_EN.pdf.
- [5.] https://www.unodc.org/documents/treaties/terrorism/Commonwealth_Chapter_11.pdf.
- [6.] https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/Commonwealth_Chapter_4.pdf.
- [7.] https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/Commonwealth_Chapter_5.pdf.
- [8.] Summaries of the multilateral treaties deposited with other depositaries, elérhető: <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv10-summary.pdf>.

Normatív források

- [1.] 1971. évi 24. törvényerejű rendelet a légijárművek fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és egyéb cselekményekről szóló Tokióban, az 1963. évi szeptember hó 14. napján kelt Egyezmény kihirdetéséről.
- [2.] 1972. évi 8. törvényerejű rendelet a légi járművek jogellenes hatalomba kerítésének leküzdéséről Hágában, az 1970. évi december hó 16. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről.
- [3.] 1973. évi 17. törvényerejű rendelet a polgári repülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről Montrealban, az 1971. évi szeptember hó 23. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről.

- [4.] 2002. évi XXV. törvény a robbantásos terrorizmus visszaszorításáról, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 52. ülészakán, 1997. december 15-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.
- [5.] 2003. évi LXXVI. törvény a plasztikus robbanóanyagok megjelöléséről, azok felderítése céljából Montreálban, 1991. március 1. napján létrehozott Egyezmény kihirdetéséről.
- [6.] 2004. évi XXXVII. törvény a polgári repülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről szóló, 1971. szeptember 23-án, Montrealban elfogadott Egyezményt kiegészítő, a nemzetközi polgári repülést szolgáló repülőterek elleni jogellenes és erőszakos cselekmények visszaszorításáról szóló, 1988. február 24-én, Montrealban aláírt Jegyzőkönyv kihirdetéséről.
- [7.] A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.
- [8.] A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény.
- [9.] Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation.

A SZOFTVEREK VÉDELME ÉS ÖSSZEHASONLÍTÓ JOGI ELEMZÉSE HAZÁNKBAN ÉS AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN²³¹

Absztrakt

A 21. századra az az elgondolás, miszerint az internet ún. „jogmentes tér”, értelmét veszítette. A technológia rohamos ütemű fejlődésével az online világ mozgatórugóját képező szoftverek jelentősége egyre nő, védelmi szabályozásuk azonban világszerte korántsem egységes. Hazánk a „formát” védő szerzői jogi védelem mellett döntött, ez által nem biztosítva a megvalósítási módszert jelentő tényleges „tartalmat”, amelyre – ahogyan az USA-ban – a szabadság teremt lehetőséget. Kutatásom során azt vizsgáltam, hogy melyik védelmi forma mennyiben elégíti ki az igényeket – mind fejlesztői, mind felhasználói oldalról –, illetve azt, hogy a szerzői jogi védelem, szabadalmi oltalom, vagy egy egészen új, sui generis szabályozás biztosítaná-e a legteljesebb és leghatékonyabb védelmet a számítógépi programok számára. A cél mindenképpen az, hogy a technológiai fejlődés robbanásszerű ütemének eredményeit a jogi szabályozás megfelelő módon leképezze.

Kulcsszavak: szabadság, szerzői jog, szoftver, mű, találmány, Zöld szabadságok, sui generis, újdonságkutatás, forráskód, védelmi idő

BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az internet megszületésével, a „world wide web” népszerűségének kialakulásával napjainkra már szinte minden információ digitálisan hozzáférhetővé, online elérhetővé vált. Az online műveknek, szolgáltatásoknak a felhasználása egyre gyakoribb lett, gazdasági jelentőségük nőtt, ezáltal a gyakorlat életre hívta az igényt az online közegben jogilag kiszámítható viszonyok kialakítására, a jogbiztonság internetes közegben is történő biztosítására.²³² Az új tartalmakat létrehozó, szellemi alkotását internetes felhasználásra bocsátó réteg is igényli a jogi hivatkozási alapot az online szférában. Éppen ezért, a kiváló tervezési (szellemi) munka árán létrejövő szoftverek jogi védelme az 1960-as évek végétől egyre inkább elengedhetlenné vált.

A számítógépi programok napjainkban egyre növekvő kereskedelmi–gazdasági jelentőséggel bírnak, funkcionális műként elsődleges céljuk valamely probléma megoldása. Világszerte azonban megosztó az a kérdéskör, miszerint a szerzői jog – ahogyan hazánk szabályozásában – szabadalmi oltalom, vagy esetleg mindkét védelmi forma – ahogyan az Egyesült Államokban – biztosíthatja-e a szoftverek jogi védelmét. Felmerül az a kérdés, hogy vajon elegendő-e a szerzői jog által nyújtott védelem, amely pusztán a szoftverek egyedileg kifejeződésre juttatott formáját védi, vagy szükséges lenne az USA-ban elterjedt joggyakorlat alapján erősebb jogi oltalom? Továbbá a sui generis szabályozás gondolata is felvetődik, erre is kitérek elemzésem során.

Az alapok rögzítése végett szükségesnek tartom definiálni a szoftver jogi fogalmát, majd a hazai és amerikai szabályozás normatív oldalának ismertetését, amely alátámasztásul hivatkozom a magyar, illetve az amerikai szerzői jogi és szabadalmi törvényre. Ezt követően több fókuszpontból megvizsgálom a két védelmi formát egy összehasonlító táblázaton keresztül, és levonom a helyes következtetéseket. A lényegi pontok érintését követően, az elemzésből levont tapasztalatok alapján lehetséges megoldási javaslatokat fejtek ki, zárásként végül saját meggyőződésemet fogalmazom meg, valamint rávilágítok az általam ideálisnak vélt védelmi megoldásra.

²³¹ A tanulmány az EFOP-3.6.1-16-2016-00017 Nemzetköziesítés, oktatói, kutatói és hallgatói utánpótlás megteremtése, a tudás és technológiai transzfer fejlesztése, mint az intelligens szakosodás eszközei a Széchenyi István Egyetemen projekt keretében készült.

²³² SZINGER ANDRÁS – TÓTH PÉTER BENJÁMIN: *Gyakorlati útmutató a szerzői joghoz*, 2004, Novissima Kiadó, Budapest, 203-204.

1. TUDÓSOK SZERSZÁMÁBÓL TÖMEGTERMÉK

1.1. A szoftverek jelentősége

A 21. században az élet szinte minden területén kapcsolatba kerülünk tehát valamilyen módon az internettel, vagyis a mára már világméretűvé vált számítógép-hálózzal. Számítógépek teszik lehetővé a különböző kommunikációs folyamatok megvalósítását, irányítják a forgalmat, a gyártósorokat, atomerőműveket, szolgáltatások alapjául szolgálnak. Az információrobbanás következtében olyan mértékű és minőségű ismerethalmaz vált elérhetővé, amelynek biztonságos felhasználása és kezelése egy adott terület szakemberei számára számítógépek nélkül már elképzelhetlenné lennének.²³³

Az internet azonban egy olyan sajátos médiummá vált, ami már nem csupán hálózatba kapcsolt számítógépek rendszerét jelenti, hanem lehetővé teszi az egyén értékeinek, törekvéseinek, kultúrájának, ötleteinek kifejezésre juttatását. Egy önálló organizmus, amely a mai ember számára a korábban rendelkezésre álló információs rendszereknek (rádió, postaszolgálatok, telefon) egy teljesen új, állandóan fejlődő, modernizált szféráját hozta létre. Ez az új közeg a felhasználó számára megkönnyíti és felgyorsítja megszokott tevékenységeinek lebonyolítását.²³⁴

„A számítógép – a tudósok szerszámából – mára tömegtermék „rangra emelkedett”.²³⁵ Ki gondolta volna, hogy a kezdetekben több tonnás, szobát kitöltő berendezésekből álló eszköz – amit hőtermelésének magas foka miatt légkondicionált helyiségekben volt szükséges tárolni – mára csupán egy aktatáskában is elfér? Az elmúlt ötven év alatt alkatrészeinek és processzorainak kialakítása ún. „nanodimenziókba” tömörödött, s teljesítménye rendkívül megsokszorozódott.

A számítógépek két kulcsfontosságú „alkotóeleme” a hardver, amely egy technikai berendezés, illetve a hardver munkáját irányító, komoly szellemi munka árán létrejövő szoftver, szintén a számítógépekhez hasonló mértékű fejlődési ívet mutatnak, igaz, egymástól eltérő mértékben, s bizonyos jogi védelmi problémák keresztjében.

1.2. Fogalmi alapvetés – avagy mi is az a szoftver?

A szoftver fogalma mindig is egy nehezen definiálható jelenség volt, kifejlesztése rendkívül bonyolult folyamat eredménye. Meghatározása talán a hardvertől történő elhatárolás révén adható meg legjobban.

Az 1950-es években, eleinte a hardverek sokkal nagyobb jelentőséggel bírtak, ugyanis az elsődleges feladat a számítógépnek, mint fizikai szerkezetnek a létrehozása volt. A kezdeti felhasználók igényeihez ez igazodott, hiszen csekély volt a hozzáértő szakemberek száma – akik a számítógépekhez hozzáférhettek, azt használni tudták –, így a megalkotásnál kevésbé volt fontos szempont, hogy a programok „felhasználóbarátak” legyenek. Hardver alatt tulajdonképpen a számítógép fizikai részét értjük, amely elektromos áramkörökön keresztül működésre képes. Az eredeti angol kifejezés – hardware „vasáru” – is utal pusztán „eszköz” jellegére. Önmagában semmire sem alkalmas, ahhoz, hogy ténylegesen használható legyen, egy irányító programra van szükség. A technika fejlődésével azonban a felhasználói kör megváltozott, egyre bővült. A számítógép olcsóbb lett, a társadalom szélesebb rétegeihez jutott el, így kialakult az igény egy megbízhatóbb, könnyebben használható számítógépes program iránt. A hardver voltaképp csupán egy műszaki eszközrendszer, mely pusztán számítási műveletek elvégzésére képes. A végrehajtani kívánt feladatokat utasítássorozatok vezérlik, erre szolgál a számítógépet használhatóvá tevő szoftver.²³⁶ Az eredeti software kifejezést a kezdeti, kevésbé fejlett számítógépeken futó program elnevezésére használta először – 1958-ban kiadott American Mathematical Monthly című folyóiratban – az amerikai matematikus, John W. Tukey.²³⁷

A társadalmi-gazdasági átalakulások, növekvő felhasználói igények szükségessé tették tehát, hogy a számítógépek megoldásokat biztosítsanak a fejlődő rendszer problémáira, így a hangsúly a hardverekről a jól működő, gyors, sok adat feldolgozására és tárolására alkalmas programokra, a szoftverekre helyeződött át.

²³³ SZIJÁRTÓ MIKLÓS (szerk.): *A számítástechnika alapjai*, 2000, Novadat Bt., Győr, 12.

²³⁴ ROPOLYI LÁSZLÓ: *Az internet természete*, 2006, Typotex Kiadó, Budapest, 32-33.

²³⁵ KOVÁCS GYÖZÖ: *Válogatott kalandozásaim az Informatikában. Történetek a magyar (és a külföldi) számítástechnika (h)őskorából*, 2002, GÁMA-GEO Kft., Masszi Kiadó, Budapest, 79.

²³⁶ http://karon.hu/agazati_temakorok/hardverszoftverismeretMK1.htm (letöltve: 2019. október 12.)

²³⁷ TUKEY, JOHN W.: *The Teaching of Concrete Mathematics*, 1958, American Mathematical Monthly, oldalszám nélkül.

Az idő előre haladtával a szoftver pontosabb meghatározása is kialakult, azonban kezdetben, „a számítástechnika fejlődési folyamatában”²³⁸ szigorúan a programozási tevékenységgel és a számítógépek programjaival kapcsolták össze.

Tágabb értelemben ide soroljuk az utasításokat, amelyek sorozata a program, és amelyek a feladatokat valósítják meg a digitális számítógépen; a dokumentumokat, amelyek a rendszer és a programok felépítését, működését írják le, valamint harmadik fogalmi elemként az adatstruktúrákat, amelyek segítségével valósul meg az adekvát információfeldolgozás.²³⁹ A szellemi tevékenység révén létrejött programról az Sztj. úgy rendelkezik, miszerint: „a védelem a számítógépi programok bármely formában történő kifejezésére vonatkozik.”²⁴⁰ Ezen meghatározás alá tartozik a forráskód/programkód, amely az ember által érthető nyelven írt kódrendszer, valamint a forráskód lefordításának eredményeként létrejövő tárgyi kód, amely ember által nem értelmezhető bináris számhalmaz és felhasználói utasítás alapján műveleteket hajt végre.²⁴¹

2. A SZOFTVEREK JOGI VÉDELMÉNEK LEHETŐSÉGEI

2.1. A hatályos szabályozás normatív oldala Magyarországon és az USA-ban

A szellemitulajdon-jog két fő ágát a szerzői jog és az iparjogvédelem alkotja. A szoftverek kapcsán mindkét terület védelmi formái felmerültek, vagyis a szerzői jogi védelem, valamint az iparjogvédelem területére tartozó szabadalmi oltalom is.²⁴² Elsődlegesen e két lehetőséget érdemes vizsgálni, hogyan is jelennek meg hazánk, illetőleg az USA joggyakorlatában.

Az USA-ban 1964-ben jegyezték be először számítógépi programot, amelyet a Szerzői Jogvédő Hivatal (Copyright Office) biztosított. Magyarország is viszonylag hamar áttért erre a gyakorlatra, a szakirodalom először 1968-ban foglalkozott ezzel a kérdéskörrel, a bírói gyakorlatban pedig a Fővárosi Bíróság 1972-ben hozott ítélete bírt óriási jelentőséggel – amely egy olajkutató programrendszert ítelt szerzői jogvédelem alá és –, amely ma már csak az ügyben adott SZJSZT szakvélemény alapján rekonstruálható.²⁴³ Ettől az ítélettől kezdve a szoftverek jogi védelmére a magyar joggyakorlatban a szerzői jogi védelem lett irányadó, a korábbi Sztj.-be a példalózó felsorolások közé bekerült a számítógépi programalkotás, és speciális végrehajtási szabályok is rögzítésre kerültek.²⁴⁴ Az Egyesült Államokban azonban az utóbbi néhány évtized ipari-gazdasági átalakulásai a szoftverek tekintetében szükségessé tették a széleskörűbb védelmi formára, a szabadalomra való áttérést. Ez új vizsgálatok lefolytatását, módszertani útmutatók kidolgozását igényelte. Ezek hatására az USA-ban egy rendkívül liberális szabályozás alakult ki a számítógépi programok vonatkozásában, ugyanis a jogosultak szerzői jogi védelmet és szabadalmi oltalmat is szerezhetnek.²⁴⁵ Hazánkban az erre vonatkozó normarendszer az Egyesült Államok modern joggyakorlatával ellentétben nem mutat ekkora eltérést az 1970-es években leszögezett szabályozásokhoz képest.

Ma Magyarországon a hatályos szerzői jogi szabályozás alapját az 1999. évi új szerzői jogi törvény, valamint bizonyos Európai Uniói irányelvek határozzák meg. Fontos megemlíteni a 2009/24/EK, vagyis az ún. Szoftverirányelvet, amely rögzíti a szoftver szerzői jogi védelem alatt álló elemeit (forráskód, tárgyi kód, dokumentáció), továbbá deklarálja azt a lényeges tézist, miszerint a program alapjául szolgáló ötletek, elvek és a csatlakozási felületek nem állhatnak védelem alatt.²⁴⁶ Ennek átültetése tökéletesen kiviláglik az Sztj. 1. § 6. bekezdéséből. Az INFOSOC néven ismert 2001/29/EK irányelv értelmében a tagállamok szerzői jogi és szomszédos jogi szabályozásának összehangolása valósul meg.²⁴⁷ Az irányelv rögzíti továbbá az egyes kivételeket és korlátozásokat, mint például az oktatási, tudományos célra, vagy a könyvtárak javára történő

²³⁸ SZIJÁRTÓ: *i. m.* 38.

²³⁹ Uo. 38.

²⁴⁰ A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Sztj.) 1. cikk (2) bek.

²⁴¹ DUDÁS ÁGNES: A szoftver szerzői jogi védelme, in *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2005, oldalszám nélkül.

²⁴² LEGEZA DÉNES (szerk.): *A szerzői jog gyakorlati kérdései*, 2014, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, Budapest, 14. 25. P. 27/228/1972.

²⁴⁴ 1969. évi III. tv. (régii Szerzői jogi törvény) 1. §.

²⁴⁵ SILI DÓRA: A szoftver jogi szabályozása, in *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 104. évfolyam (1999), 6. szám, 10.

²⁴⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0024&from=HU> (letöltve: 2019. október 13.)

²⁴⁷ <http://epa.oszk.hu/00100/00143/00056/amberg.html> (letöltve: 2019. október 14.)

szabad felhasználás eseteit.²⁴⁸ A hazai szerzői jogi szabályozást jelentősen meghatározza továbbá a korábban említésre került Berni Uniói Egyezmény – amellyel összhangban áll a Szoftverirányelv –, mely a védelem tárgyának meghatározása mellett rögzíti a visszafejtésre vonatkozó jogszerű és jogellenes felhasználási módokat.

Az így kialakult hazai szerzői jogi törvényünk tehát a sajátos szabályozást igénylő szerzői művek legújabb, legegységesebb változatait jelentő szoftverekre vonatkozó rendelkezéseket – a példálózó felsoroláson túl – külön fejezetben rendezi.²⁴⁹ A törvényszövegben megfigyelhető a megismételt „alkotás” kifejezés, amikor az Sztj. a védendő alkotások körében „számítógépi programalkotás”-t említ. Ezzel nyomatékosítva a szerzői jog által védelmezett jellegét, ugyanakkor mindez a védelem alapfeltételül is szolgál.²⁵⁰ (2) *Szerzői jogi védelem alá tartozik függetlenül attól, hogy e törvény megnevezi-e - az irodalom, a tudomány és a művészet minden alkotása. Ilyen alkotásnak minősül különösen: c) a számítógépi programalkotás és a hozzá tartozó dokumentáció (a továbbiakban: szoftver) akár forráskódban, akár tárgykódban vagy bármilyen más formában rögzített minden fájtája, ideértve a felhasználói programot és az operációs rendszert is.*²⁵¹, továbbá a védelem nem érvényesül: „...a szoftver csatlakozó felületének alapját képező ötletre, elvre, elgondolásra, eljárásra, működési módszerre vagy matematikai műveletre is”²⁵²)

Ezzel szemben az Amerikai Egyesült Államok szabályozása egészen eltérően értelmezi a szoftverek jogi szempontból releváns fogalmát, védelmét. Az Egyesült Államok szerzői jogi törvénye a következő definíciót adja: „a számítógépi program utasítások sorozata, mely közvetve vagy közvetlenül számítógépben alkalmazva meghatározott eredmény létrehozását célozza.”²⁵³ Ez a meghatározás kiemelkedően jelentős, ugyanis a magyar szerzői jogi törvény kifejezett szoftver fogalmat nem rögzít, így ez a definíció szolgálhat iránymutatással. Ellenben a magyar szabályozás a szabadalmi törvény alapján kifejezetten kizárja a szoftvert a szabadalmazhatóság köréből, amennyiben az oltalmat ebben a minőségében igénylik rá, ugyanis a törvény a szoftvert nem ismeri el találmányként.²⁵⁴

Született továbbá egy kétoldalú megállapodás hazánk és az Egyesült Államok között, amely a számítógépi programok védelmét kívánja biztosítani. Ennek értelmében Magyarország és az USA a szoftvereket irodalmi műként részesítik védelemben (a BUE értelmében), és kötelesek megfelelő szabályozást biztosítani a jogsértések megelőzése, és a szellemi tulajdonok hatékony védelme érdekében.²⁵⁵

3. ÖSSZEHASONLÍTÁS

3.1. A szerzői jog és a szabadalom nyújtotta előnyök és hátrányok

Mindenekelőtt azt fontos tisztázni, hogy mi is lehet a védelem tárgya. Szerzői jog esetében valamely mű, szabadalomnál pedig találmány. Mű az irodalom, tudomány vagy művészet területére tartozó valamely alkotás, amely eddig valamilyen kulturális tartalommal bírtak, a szoftverek mindezeket kódokkal és logikai képletekkel váltották fel. A két ország álláspontja egyező a tekintetben, hogy a Szoftver Irányelv²⁵⁶ és a TRIPS által a BUE értelmében a szoftverek irodalmi műnek minősülnek,²⁵⁷ az amerikai szabályozás kifejezetten *literary workot* is említ, a Kongresszus az 1976-os törvény indokolásában megállapította, hogy ehhez esztétikai minőség, irodalmi érték szükségtelen, és tulajdonképpen új alkotástípus létrehozása sem indokolt, hiszen, mint szellemi termék kifejeződése eddig is védendő tárgykörbe tartozott.²⁵⁸ A magyar Sztj. számítógépi programalkotást említ, ezzel is hangsúlyozva művi minőségét. Véleményütközés azonban a

²⁴⁸ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0029:HU:HTML> (letöltve: 2019. október 13.)

²⁴⁹ Sztj. VI. 58-60. §.

²⁵⁰ Uo. 1.§ (2) bek.

²⁵¹ Uo. 1.§ (2) bek. c) pont.

²⁵² Uo. 58. § (1) bek.

²⁵³ US Patent Law (35 U.S.C.) 101. §.

²⁵⁴ „(2) Nem minősül az (1) bekezdés szerinti találmánynak különösen.. c) a szellemi tevékenységre, játéokra, üzletvitelre vonatkozó terv, szabály vagy eljárás, valamint a számítógépi program.” A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Szt.), 1.§ (2) bek. c) pont.

²⁵⁵ Magyar Közlöny 1994. évi 173. szám.

²⁵⁶ A számítógépi programok jogi védelméről szóló 91/250/EGK számú irányelv (Szoftver Irányelv).

²⁵⁷ MICHAEL, WALTER – LEWINSKI, VON SILKE: *European Copyright Law. A Commentary*, 2010, Oxford University Press, New York, 98-99.

²⁵⁸ *Guide to the Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works*, 1978, World Intellectual Property Organization, Geneva, 50-54.

szoftverek találmányként való minősítése kapcsán merül fel, amelyhez szükséges az új, feltalálói tevékenységen, iparilag alkalmazható jelleg. Az USA törvénykezése szerint viszont *bárki, aki új vagy hasznos folyamatot, gépezetet vagy gyártmányt felfedez, vagy bármilyen új és hasznos fejlődést eredményez ezeken, szabadalmat nyerhet.*²⁵⁹

Ezzel már át is tértünk a követelményekre. Szabadalomnál maradván kulcsfogalom az újdonság kérdése, ugyanis itt abszolút újdonság az elvárt, míg a szerzői jog esetében csupán szubjektív, tehát nem világszinten kell újdonságnak minősülnie. Sokkal égetőbb kérdés az egyéni eredeti jelleg. Az egyéniség, vagyis a szerző személyiségének művén való kifejeződése szoftverek esetén aligha lehetséges, kivételt képeznek természetesen az ún. kreatív iparágak termékei, mint például az Unreal Engine nevezetű számítógépes játékfejlesztő szoftver. Ez esetben természetesen nagy szerepe van a vizuális elemeknek, grafikai megformáltságnak.

További nehézséget okoz azonban a szoftver funkcionális jellege. A szerzői jog ugyanis nem vizsgálja, hogy egy szoftver egyáltalán alkalmas-e célzott funkciójának betöltésére, így akár az ún. rossz programok is védelemhez juthatnak. Csupán az egyéni eredeti jelleg számít. A szerzői jog ezáltal nem tesz különbséget egy regény vagy egy szoftver között, tehát a védelmet csupán az is megalapozza, ha a megformáltság egyedi jegyeket tükröz. A szigorúan vett szerzői jogi értelemben két program akkor különbözik egymástól, ha kódjuk eltér. Ezzel az a probléma, hogy lehetséges bizonyos automatikus átalakító eszközökkel úgy lemásolni egy programot, hogy a „betű” igen, de maga a funkció semmit sem változik. Tehát, ha valaki egy más által már komoly szellemi munka árán kifejlesztett programot csupán más formában jelenít meg, ugyanúgy védelmet élvezhet. Mindez elgondolkodtató, és ekkor joggal merül fel a kérdés, hogy az USA joggyakorlata nem nyújt-e hatékonyabb védelmet?

Tovább vizsgálódva megállapíthatjuk, hogy a szerzői jog tehát csak az adott elvi ötlet egyéni kifejeződésre juttatását védi, szemben a tartalmat adó megvalósítási módszert védő szabadalommal, ahogyan az 1879-es Baker v. Selden ügy kapcsán is megfogalmazódott.²⁶⁰

Fontos eltérés, és ez kétségtelenül a szerzői jog javára írható, hogy a védelem *ex lege* áll fenn, vagyis azonnal, nincs szükség hosszas szabadalmi eljárásra, aminek lefolyása alatt az adott mű elavulttá is válik. Ellenben előnye, hogy a lajtszromozás révén lesz egy okirata a jogosultnak, ami bizonyító erővel bír. A védelmi időket tekintve, szerzői jognál irreálisan hosszú, jelen esetben a mű első nyilvánosságra hozatalától vagy létrehozásától számítjuk (70 év), szabadalomnál pedig a bejelentéstől számított 20 évig áll fenn. 70 év azért is irreális, mert a közkinccsé válás gátolhatja a technológiai fejlődést.

Ezen idők alatt a jogosult szedheti műve hasznait, a kizárólagos hasznosítás joga alapján a felhasználási szerződés révén vagyoni előnyökre tehet szert (úgy mint: előállítás, forgalomba hozatal, használat). A szabadalmi oltalom azzal szemben is véd, ha az alapul szolgáló eljárást más jogsértő módon „felhasználja”, továbbá a gazdasági lehetőségek kiaknázására szolgál az értékesítési és forgalmazási jog is. Természetesen azonban a szerzői művek felhasználása is szolgálja a szerző vagyoni érdekeit, méghozzá a szerzői jogdíjak révén, aminek célja a munka arányos mértékű megtérítése.

Ha már gazdasági előnyök és szabadalom, sajnos előkerülnek a visszaélések is. Gondoljunk csak az 1999-es Amazon „*one click*” ügyre, hogy az egyetlen kattintással való vásárlást védette le az Amazon. Ez kétségtelenül megkönnyítette a vállalat felületén keresztül árukat, termékeket keresők vásárlásait, ugyanakkor egyben lehetetlenné is tette, hogy az Amazon riválisai is éljenek ezzel a lehetőséggel (ingyen legalábbis). Óriási port kavart ez a lépése, azonban 2017 szeptemberében sokak öröme a védelmi idő lejárt. Hasonló eset említhető a GIF-ekkel – vagyis *Graphics Interchange Format-al* – kapcsolatosan. Az internet és a szabadalmak tragikomikus történetének nagy port felkavaró ügye a GIF-képfájlformátum szabadalma volt. Ma már azonban szabadon használhatjuk, megoszthatjuk őket, ugyanis 2003-ban járt le az US Patent. A gifekre és mémekre egyébként különös védelem jellemző, ugyanis szerzői jogi téren is kardinális változások történtek: 2019. március 26-án elfogadott új Szerzői jogi irányelv szerint az internetplatformok felelnek a felhasználók által feltöltött tartalmakért; bizonyos feltöltött tartalomtípusokat, például mémeket vagy GIF-eket külön kivonnak az irányelv hatálya alól.

²⁵⁹ US Patent Law (35 U.S.C.) 101. §.

²⁶⁰ 101. U.S. 99, 1879.

4. ÚT AZ IDEÁLIS SZOFTVER VÉDELEMIG – DE LEGE FERENDA JAVASLATOK

4.1. A „számítógépi programok, mint olyanok” fordulat kérdésköre

A szabadalmi oltalom és szerzői jog által nyújtott védelemről egy átfogó képet kaptunk, azonban ezek mellett felmerül még egy esetleges harmadik út is. A szoftver ugyanis, mint a szellemi termékek legmodernebb formája – ahogyan az már elemzésem során is kiviláglott – nehezen illeszthető a találmány és a szerzői mű hagyományos típusai közé. Ez pedig indokolhatná egy speciális, sui generis szabályozás kidolgozását. E sok újdonságot rejtő harmadik út előtt azonban tekintsük végig, hogy a jelenlegi szabályozás korszerűsítése érdekében milyen intézkedések eszközölhetők.

Elsődlegesen úgy vélem, hogy az eddig ismertetett tényezőket figyelembe véve, javasolt lenne a hazai szabályozást a szabadalmazhatóság engedélyezésének irányába orientálni. Amerika már közel száz éve az innovációs fejlődés élén jár, és úgy gondolom, ehhez Magyarországnak – amilyen mértékben az lehetséges – fel kell zárkóznia, a versenyképesség fenntartása, illetőleg a technikai fejlődéssel való lépéstartás érdekében.

A szerzői jog ideális védelmet nyújt a regények, színművek, festmények és hasonló alkotások számára, sőt, a hazai szabályozás szerint a számítógépi programok részére is. Annyiban valóban helytálló ez az elgondolás, amennyiben a szerző megelégszik a rögtön fennálló, ám a tényleges megvalósítási módot nem védő szabályozással. Ez a védelmi forma gyors, formalitás-mentes, és bár az informatikai világ, mint legdinamikusabban fejlődő iparág kihívásaival ex lege védelmi jellegénél fogva lépést is tud tartani, nem biztos, hogy kizárólag ez a forma a szoftverek védelmére ideálisnak bizonyul.

Kezdetben hazánk és az USA is úgy vélte, elegendő és biztonságos védelmet fog nyújtani a szerzői jog. A technika fejlődése azonban módosítani látszik ezen a gyakorlaton és fokozatosan hívja életre egy másabb jellegű védelmi forma alkalmazását.

Az Egyesült Államok felismerte annak jelentőségét, miszerint például a telefonokban, számítógépekben rejlő szoftverek esetén sokkal nagyobb szerepe van annak, hogy a programfejlesztő „mit” hozott létre, mint annak, hogy mindezt „hogyan” tette. Napjainkban már szinte adottak azok a matematika sémák, rendszerek, amelyek alapján egy programot ki lehet dolgozni, így a kifejezés módja egyre kevésbé lesz eredeti, ezáltal számottevő. Sokkal inkább maga az elmélet, az ötlet az, ami képes életre hívni egy társadalmi-gazdasági szempontból is jelentőséggel bíró számítógépi programot. Ha egy szoftverfejlesztő komoly szellemi munka árán felmérte, hogy adott korszakban mely fogyasztói igények a leginkább kielégítésre várók, és ebből a célból kifolyólag egy sajátos ötlet révén, világszinten új, az általa felismert probléma megoldására alkalmas szoftvert hoz létre, miért tagadnánk meg tőle a mindezt teljességgel védő szabadalmi oltalmat?

Bár az Egyesült Államok és Magyarország tekintetében az irányadó jogforrások azonosak, annak tényleges alkalmazása mégis élesen eltér. Ahhoz, hogy hazánkban a szoftverek szabadalmazhatósága a legalitás útjára lépjen, elsődlegesen jogszabályi felhatalmazás szükséges.

A kialakult joggyakorlat alapját az Európai Szabadalmi Egyezmény adja, amelyhez hazánk 2003-ban csatlakozott. Az ESZE 52. cikke fogalmazza meg azt a megosztó és egyben nagy súlyú rendelkezést, miszerint a „számítógépi programok, mint olyanok” nem részesülhetnek szabadalmi oltalomban. Ez alapján vonható le az a következtetés, hogy amely alkotás nem bír műszaki jelleggel, nem szabadalmazható. A számítógépi programok azonban felépítésüknél fogva – hiszen a számítógép integrált áramkörökből áll – kimerítik a műszaki jelleg kritériumát. Azonban felmerül a kérdés, hogy vajon az a tény, miszerint a szoftver dologi „hordozója” műszaki jelleggel bír, elegendő-e?

Amennyiben a szoftver önmagában is megtestesíti a műszaki jelleget – vagyis amennyiben a technika állásához műszaki hozzájárulást eredményez –, a következő megállapítást tehetjük. A TRIPS-egyezmény 27. cikke alapján valamennyi műszaki találmány oltalom alatt állhat, azonban mivel a „számítógépi program, mint olyan” lényegében magában foglalja a műszaki jelleggel bíró programokat is, ebből következően az ESZE 52. cikke és a TRIPS említett cikke olyan ellentmondásban áll egymással, amit nem lehet figyelmen kívül hagyni.²⁶¹ A szabályozás egyértelműsítése és a szabadalmazhatóság kiterjesztése érdekében esetlegesen javasolt lenne az ESZE 52. cikkéből eltávolítani a „számítógépi programok, mint olyanok” fordulatot. Ehhez a módosításhoz azonban mindenekelőtt a Szerződő Államok konferenciája szükséges, amely legalább a Szerződő Államok háromnegyedének képviseletében határozatképes. A módosítani kívánt szöveg elfogadásához a képviselt Államok háromnegyedének szavazata szükséges. Azok az államok pedig, amelyek

²⁶¹ HAJDÚ TAMÁS: Szoftver - Erősebb szabadalmi oltalmat Európában, in *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 1998/2. szám, oldalszám nélkül.

a felülvizsgált szöveg hatályba lépéséig ahhoz nem csatlakoznak, vagy nem erősítik meg, nem számítanak az Egyezmény részeseinek.²⁶²

Mindennek sikeres lefolytatása akár hosszú éveket is igénybe vehet. Éppen ezért, az Európai Szabadalmi Hivatal esetlegesen fontolóra vehetné Módszertani Útmutatójának e tekintetben történő modernizálását, és amennyiben lehetséges, vizsgálat alá vonhatná egy olyan rendelkezés kidolgozását, amely a „számítógépi programok, mint olyanok” definiálást egy új végrehajtási szabályban rögzítené.

Ezek által lehetővé válna a műszaki jelleg fogalmának egyértelmű értelmezése, továbbá lehetőség nyílna mindenekelőtt hazánk számára a szoftverek jogszerű szabadalmazhatóságára, ezzel megteremtve a multinacionális cégek, programfejlesztők, nagyvállalatok versenyképességét és illeszkedését az amerikai színvonalhoz.

4.2. A szabadalmi eljárás korszerűsítése, gyorsítása

Az tehát világossá vált eddigi elemzéseim során, hogy a védelem a szerzői jog esetében az alkotás tényénél fogva fennáll, míg a szabadalmi oltalom elnyerését hosszús, évekig tartó eljárás előzi meg. Ez lehet talán az egyetlen olyan mérvadó szempont, amely a magyar szabályozást a szerzői jog felé orientálja. Ugyanis amire az alkotó ténylegesen jogosulttá válik az oltalomra, az általa kifejlesztett szoftver nagy valószínűséggel elavul, így az egész eljárás és annak minden költsége hiábavaló. Ennek legfőbb oka az időigényes újdonságkutatás. Rendkívül nehéz ugyanis megállapítani annak tényét, hogy adott feltaláló alkotása a világ összes szoftverétől eltérő újdonságot mutat-e. Különösképpen problémát jelent a folyamatosan modernizálódó programok évtizedekkel korábbi kódolásokkal való összevetése.

Az USA Szabadalmi és Védjegy Hivatalának adatbázisa díjmentesen hozzáférhetővé teszi a bejegyzett találmányokat, azonban a legkorábbi – 1790 és 1975 közötti – szabadalmak csupán dokumentumszámuk alapján vannak rögzítve. Az ezt követően bejegyzett művek teljes szabadalmi leírása, kivonata viszont már hiánytalanul elérhető.²⁶³ Előfordulhat azonban, hogy a program létrehozója több, különböző programnyelven írja meg a szoftvert, azonban ezek csak gép által érthetőek, így nem szerepelhetnek a szabadalmi leírásban. A forráskód felfedtelensége pedig azt eredményezi, hogy a technika pontos állása nem követhető nyomon hiánytalan mértékben. Éppen ennek kiküszöbölése érdekében merültek fel olyan javaslatok, amelyek a forráskódok nyilvánossá tételére köteleznék a feltalálókat. Ez számos előnyös következményt eredményezne, többek között a program hibáinak könnyebb felismerését, kijavítását, jogsértések felfedését, könnyebb bizonyíthatóságát, valamint a kódok tanulmányozása ösztönzőleg hatna más ígéretes szoftverfejlesztők tevékenységére. Ennek kivitelezhetőségének problematikájára azonban egy német szabadalmi jogi bíró hívta fel a figyelmet, miszerint az újfajta leírások aránytalanul nagy terhet és költségeket rónának a hivatalokra, számos szakember kiképzésre lenne szükség, és kérdéses, hogy időgazdálkodás szempontjából mennyiben bizonyulna kedvezőnek.²⁶⁴

Az elsődleges lépést – vagyis a jogszabályi felhatalmazás megteremtését – követően tehát a fent említettek figyelembe véve a következő javaslatom mindenképpen a szabadalmi eljárás korszerűsítése lenne. A folyamat átlagosan két évet is felel, ez alatt a bejelentéstől számított 18 hónapon belül a teljes szabadalmi leírás nyilvánossá válik, és bár ez idő alatt ún. ideiglenes védelem biztosítja az alkotókat, az esetleges visszaélésekkel szemben mégsem nyújt 100%-os védelmet.²⁶⁵

Az eljárást tehát feltétlenül gyorsítani szükséges, abból a célból, hogy a kifejlesztett szoftver, amikor védelemben részesülhet, ne váljon elavulttá.

4.3. Egy esetleges harmadik út – sui generis szabályozás

Amennyiben mindezek megvalósítása nem történne meg a kívánt módon, úgy javasoltnak tartanám a korábban említett harmadik út, vagyis a sui generis szabályozás létrehozását. Mindez természetesen óriási erőfeszítésekkel járna kezdetben, ám amennyiben sikerül megvalósítani és ez által egy hatékonyabb oltalmi rendszert kialakítani a számítógépi programok számára, úgy Magyarország is a technika fejlődésével lépést tartva számottevő fejlődést érhetne el a szoftverek megfelelő védelmének biztosítása tekintetében.

²⁶² EPC, Art. 172. (1)-(4) bek.

²⁶³ UJVÁRI JÁNOS: Hírek az iparjogvédelmi információk világából, in *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2001, oldalszám nélkül.

²⁶⁴ TAUCHERT, WOLFGANG: *Nochmals: Anforderungen an einen Patentschutz für Computerprogramme*, 2004, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht Int, 922.

²⁶⁵ LOVAS LILLA JÚLIA: A szoftver jogi oltalma: A számítógépi programalkotások szabadalmazhatósága összehasonlító jogi megközelítésben, in *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2010, 41.

Az 1970-es évek változásai nyomán már történtek erre irányuló próbálkozások, azonban a kor jogalkotói hamar elvetették, és inkább nemzetközi egyezmények létrehozásában látták a megoldást.²⁶⁶ Ez a negatív álláspont többnyire napjainkban is változatlanul bizonyul, hiszen a szoftverek fejlődése robbanásszerű, aminek következtében a jogosulatlan felhasználások száma is nő. Ezek tükrében pedig egy teljesen új, minden jogterülettől független, átfogó szabályozás kidolgozása rendkívül problematikusnak és időigényesnek bizonyulhat. Ugyanakkor úgy vélem, hogy szem előtt kell tartani azt a ténytet, miszerint egy konkrét szabályrendszer megalkotása minden esetben időt vesz igénybe, és éppen korunk sokasodó jogsértéseinek száma tehetné különösképp indokolttá egy *sui generis* szabályozás kidolgozását. Ennek alapjául pedig az adatbázisokra vonatkozó sajátos normarendszer, illetőleg az ún. Zöld szabadalmak szolgálhatnának. A Zöld szabadalmak gondolatát a környezetbarát és energiatakarékosságot célzó technológiák védelme érdekében a WIPO 2010-ben hívta életre. Természetesen ezek nem önmagukban értendők, hanem a sajátos védelem többek között felöleli a technológia mögött álló műszaki eljárást, szervezési módszereket, termékeket, know-how-t is. Ez a WIPO GREEN program egy széleskörű adatbázis létrehozása mellett a zöld technológiák szabadalmaztatásával kapcsolatos lényeges információkhoz biztosít hozzáférést, és ami még ennél is lényegesebb, az újdonságkutatás gyorsabbá tétele érdekében is tett intézkedéseket (online szabadalmi osztályjelzet táblázat).²⁶⁷ Meglátásom szerint ez ideális mintaként szolgálhat a szoftverekre vonatkoztatva is, és jó kiindulási alap lehetne a sajátos normarendszer kidolgozásához.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Vizsgálódásaim végéhez érve az a meggyőződése alakult ki, miszerint mindkét védelmi forma más és más aspektusból biztosítja a szoftverek védelmét, azonban minden esetben felmerülnek hiányosságok, amiket nem lehet figyelmen kívül hagyni. A szerzői jogi védelem egy bizonyos szintig – a sajátos megjelenési formába öntött gondolat kifejeződéséig – megfelelő védelmet nyújt a szoftverek számára, ám az egyre gyorsabb ütemben fejlődő világgazdaságban, innovációs szférában a számítógépi programok jelentősége nő, így szükséges egy hatékonyabb és széleskörűbb védelmi forma lehetővé tétele is, méghozzá a szabadalmi oltalom által. Nem csupán a számítógépi programmal megvalósított találmányra vonatkozóan, hanem önmagában a szellemi munka árán létrehozott szoftver tekintetében is.

Kutatásomban kifejtetteket mérlegelve úgy gondolom, a hazai szabályozásnak célul kell kitűznie olyan feltételek megteremtését, amelyek nem gátolják a technológiai előremenetelt, közben mégis lehetővé teszik a szoftverek szabadalom általi védelmét. Az ESZE 52. cikkének esetleges módosításával és a műszaki jelleg fogalmának átértelmezésével, a szabadalmi eljárás korszerűsítésével, gyorsabbá tételével elképzelhető lenne a szoftverfejlesztők komoly szellemi munkájának eredményeként létrejött, világszinten új programok eredményesebb védelme. Emellett természetesen a szerzői jog a kialakult joggyakorlat szerint a ténylegesen tárgyát képező műveket ugyanúgy védelemben részesíthetné.

Összességében tehát elérkezettnek látom az időt e közel 50 éves jogi probléma megoldási lehetőségeinek újragondolására. Célszerű lenne az említett módosítások megvalósításának lehetővé tételére törekedni, mindezek által a szoftverfejlesztők munkájának jogos megtérítéséhez, kis-és nagyvállalatok közötti műszaki-gazdasági kooperáció létrehozásához, és az innováció mozgatórugóját képező „tudás” elérhetővé tételéhez hozzájárulva. Amennyiben a szabadalmazhatósághoz fűzött kívánalmak nem teljesülnének, úgy javasoltnak tartom fontolóra venni, hogy érdemes-e továbbra is a már meglévő, többé-kevésbé ideális szabályozás elemeit a szoftverekre „erőltetni”, vagy a „legrövidebb út az egyenes”, és egy szoftver-specifikus, *sui generis* szabályozás kidolgozása a jövő?

FORRÁSJEGYZÉK

Szakirodalom

- [1.] DUDÁS ÁGNES: A szoftver szerzői jogi védelme, in *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2005.
- [2.] *Guide to the Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works*, 1978, World Intellectual Property Organization, Geneva.

²⁶⁶ LEGEZA: *i. m.* 173, 184.

²⁶⁷ HARANGOZÓ GÁBOR: *Környezetbarát technológiák – „zöld” szabadalmak*, 2012. okt., Innotéka, oldalszám nélkül.

- [3.] HAJDÚ TAMÁS NÉ: Szoftver - Erősebb szabadalmi oltalmat Európában, in *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 1998/2. szám.
- [4.] HARANGOZÓ GÁBOR: *Környezetbarát technológiák – „zöld” szabadalmak*, 2012. okt., Innotéka.
- [5.] KOVÁCS GYÖZŐ: *Válogatott kalandozásaim az Informatikában. Történetek a magyar (és a külföldi) számítástechnika (h)őskorából*, 2002, GÁMA-GEO Kft., Masszi Kiadó, Budapest.
- [6.] LEGEZA DÉNES (szerk.): *A szerzői jog gyakorlati kérdései*, 2014, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, Budapest.
- [7.] LOVAS LILLA JÚLIA: A szoftver jogi oltalma: A számítógépi programalkotások szabadalmazhatósága összehasonlító jogi megközelítésben, in *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2010.
- [8.] MICHAEL, WALTER – LEWINSKI, VON SILKE: *European Copyright Law. A Commentary*, 2010, Oxford University Press, New York.
- [9.] ROPOLYI LÁSZLÓ: *Az internet természete*, 2006, Typotex Kiadó, Budapest.
- [10.] SILI DÓRA: A szoftver jogi szabályozása, in *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 104. évfolyam (1999), 6. szám.
- [11.] SZINGER ANDRÁS – TÓTH PÉTER BENJÁMIN: *Gyakorlati útmutató a szerzői joghoz*, 2004, Novissima Kiadó, Budapest.
- [12.] SZIJÁRTÓ MIKLÓS (szerk.): *A számítástechnika alapjai*, 2000, Novadat Bt., Győr.
- [13.] UJVÁRI JÁNOS: Hírek az iparjogvédelmi információk világából, in *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2001.
- [14.] TAUCHERT, WOLFGANG: *Nochmals: Anforderungen an einen Patentschutz für Computerprogramme*, 2004, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht Int.
- [15.] TUKEY, JOHN W. : *The Teaching of Concrete Mathematics*, 1958, American Mathematical Monthly.

Jogforrások

- [1.] 1969. évi III. tv. (régi Szerzői jogi törvény)
- [2.] 25. P. 27/228/1972.
- [3.] A számítógépi programok jogi védelméről szóló 91/250/EGK számú irányelv (Szoftver Irányelv)
- [4.] A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (Szt.)
- [5.] A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény (Szt.)
- [6.] European Patent Convention.
- [7.] US Copyright Act.
- [8.] US Patent Law (35 U.S.C.)

Egyéb források

- [1.] <http://epa.oszk.hu/00100/00143/00056/amberg.html> (letöltve: 2019. október 14.)
- [2.] http://karon.hu/agazati_temakorok/hardverszoftverismeretMK1.htm (letöltve: 2019. október 12.)
- [3.] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0024&from=HU> (letöltve: 2019. október 13.)
- [4.] <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0029:HU:HTML> (letöltve: 2019. október 13.)

