

Miniszteri beköszöntő



Szeretettel köszöntöm a *Fontes Iuris* Olvasóit, akik – szeretném hinni – vagy újak, vagy hűségesek. A pár éve elhunyt, magyar születésű nagyszerű amerikai történész, John Lukacs szerint az írás nem a gondolat rögzítése, megjelenítése, hanem beteljesítése. A jogtudomány – mint minden tudomány – önálló szaknyelvvvel, sajátos logikával rendelkezik. Ahhoz, hogy művelője megértesse másokkal, előbb magának kell megértenie – ebben segít az írás, amely rendszerezésre készítet, letisztítja az eszméket, ötleteket. Minden gondolat első próbája, hogy le lehet-e világosan írni. Ha nem, akkor talán érdemes felülvizsgálni. Azzal, hogy az Igazságügyi Minisztérium kiadja ezt a folyóiratot, egyebek között azt a lehetőséget akarja megadni a jogot tudományos igényességgel is művelni akaró munkatársainak és a kollégáknak, hogy formába öntsék, kiteljesítsék egy-egy elképzelésüket bizonyos témákról, amelyekben munkájuk során elmélyedtek. Ezek a témák általában – bár nem feltétlenül – valamilyen kodifikációhoz kapcsolódnak, hiszen az Igazságügyi Minisztérium kiemelt feladata a jogszabály-előkészítés.

Az interjú rovatot ezúttal Varga Zs. András, a Kúria elnöke tisztelte meg azzal, hogy megosztja velünk ars poeticának is felfogható elképzeléseit a Kúriának a magyar igazságszolgáltatásban betöltött szerepéről, az új jogegységi eljárásokról, ezek belföldi és külföldi megítéléséről, az intézményre nehezedő növekvő ügyteherről, a jövő évben esedékes országgyűlési választásokhoz kapcsolódó feladat- és hatásköreiről, közvetítő szerepéről az Alkotmánybíróság és a két nagy európai bíróság, a strasbourgi és a luxemburgi között. Szót ejt a koronavírus-járvány által is katalizált digitalizációnak az igazságszolgáltatásban is látható folyamatáról. Mesél továbbá a Velencei Bizottság tagjaként szerzett tapasztalatairól, a testület és az Európai Bizottság paradox intézményes kapcsolatáról. Szó esik még az emberi méltóságról mint a jog számára szinte megközelíthetetlen, definiálhatatlan és mégis abszolút védelemben részesítendő valóságról, annak belső korlátjáról. Belső, immanens korlát az, amely nem szegényít, hanem gazdagít minket – ismét csak John Lukaccsal szólva.

Kiemelt tanulmányunk szerzője ezúttal Gyimesi Tamás Ferenc, címe és témája pedig *Az I. világháború hatása a magyar polgári eljárásjogra és az igazságügyi szervezetre. Inter arma silent leges*, vagyis a háborúban nemcsak a műzsák, hanem a törvények is hallgatnak – tartja egy Cicerónak tulajdonított mondás. Annyi bizonyos, hogy az I. világháború olyan katasztrófa volt, amelyet Európa talán máig sem tudott kiheverni, s ha a Nyugatnak van alkonya, akkor a naplemente 1914-ben kezdődött. A hazánkra nézve szinte megsemmisítő következményeit nem szükséges részletezni. De „van, amit

még egy világháború sem tudott elpusztítani”: a dolgozat annak megállapításával kezdődik, hogy az I. világháborút megelőző időkben a magyar polgári eljárásjog és a kereteit adó bírósági rendszer olyan magas, európai szintre fejlődött, hogy azt sem a háború alatt bevezetett részleges különleges jogrend, sem az 1919-es proletárdiktatúra, de még Trianon sem tudta lerombolni, legfeljebb egyes elemeit lerontani. Az 1911-ben elfogadott Plósz-féle polgári perrendtartás harmincnégy évig maradt hatályban, így a II. világháborút is túlélte. Sőt, nemrég elfogadott új polgári perrendtartásunk számára is sok tekintetben modellül, kiindulópontként szolgált. A szerző ezt követően a csonka Magyarország területén maradt bíróságok rendszerében beállott változásokat ismerteti a Horthy-korszak ideje alatt. Érdekes megállapítást tesz, amikor az ügyteher növekedéséről ír az 1938-ig terjedő időszak vonatkozásában, hogy azután eljusson bizonyos, az igazságszolgáltatás napjainkra kialakult kereteire nézve releváns tanulságokig és megfontolásokig.

A közjogi rovatban Sereg Péter *A hazai központi költségvetési eljárás tervezési folyamatának jogi elemzése* című tanulmánya olvasható. A szó legnemesebb értelmében vett ismeretterjesztő mű áll előttünk. A szerző bemutatja és érzékelteti a központi költségvetés tervezési folyamatának rendkívüli összetettségét, amelynek során évről évre megszületik Magyarország adott évi gazdálkodásának alapdokumentuma. Ismerteti a tervezési eljárás törvények által szigorúan szabályozott menetét, többféle lehetséges módszerét, és azoknak az intézményeknek a szerepét, amelyek nélkül nincs költségvetés: Kormány, Országgyűlés, Költségvetési Tanács, Állami Számvevőszék. A költségvetés nem légüres térben készül, amennyiben összhangban kell lennie a Kormány többéves programjával és az európai uniós konvergenciakritériumokkal. Különösen izgalmas a különböző tervezési módszerek ismertetése, amelyek lehetőséget kínálnak az egyes országoknak, hogy a leginkább megfelelő technikát kiválasszák a kívánt cél elérése érdekében.

A büntetőjog tudományából kapunk ízelítőt Jancsó Gábortól, aki az új büntetőeljárás törvényünk első novelláját elemzi, különös tekintettel a jogorvoslati rendszer változásaira. A téma iránt érdeklődő olvasó megtudhatja, mi a különbség a fellebbezés korlátozása és a korlátozott fellebbezés jogintézményei között, s hogy mindennek mi köze van a szintén újdonságként megjelenő beismeréshez, vagy éppen a felülmérlegelés tilalmához. Semmilyen kodifikáció nem lehet örök érvényű, bármilyen gondos is a munka. A jogalkalmazás a novella hatálybalépése óta is vet fel újabb és újabb dilemmákat, így a szerző további módosítást sem zárna ki.

A magánjog, és ezen belül a szellemi tulajdonjogok világába kalauzol *A digitális szerzői jogi szabályozás legújabb lépéscsöje – a CDSM irányelv átültetésének háttere és eredményei* címmel írott tanulmány Baranyi Róbert és Ujhelyi Dávid tollából. Ismeretes, hogy a szóban forgó rövidítés azt az uniós irányelvet takarja, amely a digitális egységes piacon a szerzői és szomszédos jogokról szóló korábbi joganyagot vizsgálja felül, korszerűsíti. Az ennek magyar átültetése kapcsán született megoldásokat ismerteti az írás. A törvénymódosítás – a rendelkezésre álló uniós keretek között – megvalósítja a techóriások társadalmi teherviselésbe való eddigieknél erőteljesebb bevonását, a sajtókiadók bevételeinek kompenzációja útján a médiapluralizmus megőrzését. Különös figyelmet szentel a szerzői jogi jogosultaknak a felhasznált tartalmaik felhasználásával keletkezett bevételekből való részesedésre. Korunk egyik ellentmondása érhető tetten abban, hogy miközben a technológiai óriásvállalatok a globalizációnak nagy nyertesei és alakítói is egyben, a szellemi tartalmakat ténylegesen előállítók kiszolgáltatottakká válnak az említett vállalatok nyomasztó erőfölényével szemben. Az uniós és a tagállami jogalkotás teljes fegyvertárának bevetésével lehet csak az egyensúlyt helyreállítani.

A nemzetközi és uniós jogi rovatban olyan írást tesz közzé egy ötfős szerzői gárda, amelynek témájánál e pillanatban nehezen lehetne kurrensebbet találni. Traser Julianna Sára, Béres Nóra, Marinkás György, Pék Erzsébet és Benyusz Márta közös tanulmánya azt vizsgálja, hogyan jelenik meg az uniós jog elsőbbségének elve néhány tagállami, köztük a magyar alkotmánybíróság joggyakorlatában. A vita korántsem új. A szerzők felidéznek, hogy az uniós jog, és ezzel az Európai Unió Bírósága szupremáciájának elvét ebben

a formában nem a Szerződések, még kevésbé a tagállami alkotmányok, hanem épp az említett luxemburgi bírói fórum mondta ki előbb 1964-ben, majd 1970-ben a *Costa kontra E.N.E.L.*, illetve az *Internationale Handelsgesellschaft*-ügyben. Ez a hiátus – szinte törvényszerű módon – mára súlyos jogviták melegágya lett. Az eltelt fél évszázad során egyes alkotmánybíróságok részéről – változó erősségű – ellenállás szerveződött. A német alkotmánybíróság többször képes volt megrengetni a globális pénzpiacokat, amikor például megtiltotta vagy megnehezítette az Európai Központi Bank kötvényvásárlási programjának végrehajtásában való német részvételt. A 2021. október 7-i lengyel alkotmánybírói ítélet az uniós jog, illetőleg a lengyel alkotmány elsőbbségéről értekezett; ennek nyomán a nemzetközi közvélemény egy része már az Európai Unió végét, vagy legjobb esetben is Lengyelország távozását vizionálta. A szerzők kitágítják és elmélyítik a diskurzust azzal, hogy néhány más tagállam, köztük hazánk alkotmánybíróságainak esetjogát is megvizsgálják. Megközelítésük árnyalt, nem menekülnek el a probléma összetettsége elől. Írásuk abba az irányba mutat, hogy a magyar Alkotmánybíróság által is előnyben részesített, a Luxemburg és a tagállami alkotmánybíróságok közötti párbeszéd lehet az egyetlen követendő és követhető út. Ellenkező esetben a jogvita, amely az alkotmányos identitás témájához is leágazik, a kereteket szétfeszítő feszültséghez vezethet.

Remélem, ezzel a rövid ajánlással is sikerült felkeltenem az érdeklődést e lapszámunk iránt! Kívánok minden kedves Olvasónknak tartalmas időtöltést és jó egészséget!

Varga Judit

Interjú Varga Zs. Andrással, a Kúria elnökével

„Harminc év feladatát, harminc év küzdelmét sikerült megoldani. Találtunk egy módszert, ami működik, és amivel szemben se belső, se külső kifogás nincs. Ez nagyon lényeges, most már csak végig kell menni az úton.”

Hivatalba lépésekor úgy fogalmazott, hogy a mérték és az egyensúly megtartását tartja szem előtt elnöki munkája során. Ebben benne foglaltatik az ars poeticája is, vagy hogyan fogalmazná meg azt?

A mérték és az egyensúly általában nagyon lényeges. Azt látjuk, hogy a társadalomban akkor zavarodnak meg a dolgok, mikor ezt a kettőt nem tartjuk szem előtt, hiszen a természet is erre törekszik. Halkan jegyzem meg, hogy a mérték és az egyensúly – így együtt – „ciszterci-gyanús” gondolatok...



Azt is mondta több alkalommal, hogy nem az elnöknek van Kúriája, hanem a Kúriának van elnöke, akár ezt is lehetne ilyen gondolatnak nevezni?

Ami a Kúriát és az elnököt illeti, lehet *ars poeticának* nevezni, de ez a világ legtermészetesebb dolga. Egy bíróság ugyanis csak így működhet. Nem hivatali szervezetben dolgozunk, következésképpen nem lehet a tevékenységünket főnök-beosztott viszonyban értelmezni. Az elnök természetesen képviseli a Kúriát, de csak képviseli...

Hogyan látja elődei örökségének szerepét a Kúria életében?

A 2021. januári első Teljes Ülésen, amelyet elnökként vezettem, mindnyájukról elmondtam, milyen cölöpöket vertek le a Kúria történetében. „Solt Pál elnök úrra hárult a feladat, hogy alkotmánybírói megbízatását hátrahagyva átvezesse a Legfelsőbb Bíróságot az önkényuralomból az alkotmányos keretek közé, majd feladatait megkettőzve az egész magyar bírói szervezetet a XXI. századba. Elnöksége idején tanultuk meg, hogy működésünk fölött ítéletet mondhat az Emberi Jogok Európai Bírósága. Köszönöm, hogy mértéket szabott, alapokat vetett és olyan példát mutatott, amely nélkül ma a Kúria nem továbbélő ősi intézmény, hanem legfeljebb szép történelmi emlék lenne.

Loznici Zoltán elnök úr sem kis kihívással nézett szembe. Fel kellett készítenie a Legfelsőbb Bíróságot az európai uniós jog alkalmazására, az egyensúly megtartására a szuverén állam igazságszolgáltatása és az újra soknemzetiségű szupranacionális lét között. Elnöksége idején szembesültünk azzal, hogy az uniós jog alkalmazása során igazodnunk kell az Európai Unió Bíróságához. Köszönöm, hogy feladatait teljesítve helyt állt egy olyan viharos időszakban, amikor intézményes politikai támadásnak volt kitéve a magyar igazságszolgáltatás.

Baka András elnök úr a reménységet jelentette, hogy a zavaros közjogi helyzettel együtt járó politikai viharból az igazságszolgáltatás gyógyíthatatlan sebek nélkül kerül ki. Olyan kérdésekkel szembesült, amelyekre nem voltak kész válaszok.

Azokat a kihívásokat, amelyekkel közvetlen elődöm, Darák Péter elnök úr szembesült, a tavaly decemberi teljes ülésen már felidéztem. Most csak megismételni tudom az akkor elmondottakat. Ugyanazon a napon lépett hivatalba, amelyen hatályba lépett az Alaptörvény. Ez a nap újra összekapcsolta

Magyarország közéletét az annyiszor megszakított és mégis újjáéledni képes történeti alkotmányosságunk folyamatába. E naptól a Kúria újra sok száz éves nevét viselheti. Reá hárult a feladat, hogy egyszerre tartsa fenn a működés folyamatosságát, és indítsa el a megváltozott szervezeti keretek között a Kúria életét. Sőt, neki kellett vezetnie a Kúriát akkor, amikor az Alkotmánybíróság a valódi alkotmányjogi panasz folytán felsőbbbíróságként az ítélkezésünk elé újabb igazodási igényt támasztott. Köszönöm, hogy vállalta és viselte ezt a terhet, és 2021-ben, amikor átveszem feladatait, külön megköszönöm, hogy fáradhatatlanul munkálkodott a Kúria és az Alkotmánybíróság közötti egyensúly megőrzésében.”

A Kúria magyar igazságszolgáltatásban betöltött szerepét hogyan látja, milyen rövid és hosszú távú célkitűzéseket fogalmazott meg ezzel kapcsolatban?

Idegen tollakkal fogok ékeskedni. Márki Zoltán, korábbi kollégiumvezető, jelenleg alkotmánybíró úr szokta mondani, hogy a bírónak nem céljai vannak, hanem feladata. Értem, hogy mire vonatkozik a kérdés, de itt ilyen célkitűzéseim nem voltak. Nyilván rengeteg részlet következik abból a kötelem-ből, hogy az ember egy bíróságnak, jelen esetben a Kúriának az elnöke. Ezekből a kötelemekből az ember kiválaszt olyanokat, amelyeket az adott pillanatban nagyon fontosnak tart. Természetesen én is kiválasztottam ilyeneket, hogy a *Kúriának van elnöke, hogy egyetlen Kúria van*, mivel csak akkor tudja teljesíteni az alkotmányos feladatait, illetve, hogy a *Kúria más, mint a többi bíróság*, mivel sajátos alkotmányos feladatai vannak. Ezeket elég gyakran szoktam emlegetni az első perctől, mert egy olyan korszakot élünk, amikor ezeknek van jelentősége, ezek jelentenek olyan feladatokat, amiket meg kell oldanunk.

Hogyan értékeli az elmúlt egy évet, milyen eredményeket sikerült elérni, mi az, amit kiemelne az elmúlt időszakból?

Alapvetően az, hogy ebben a megváltozott jogszabályi környezetben az új jogegységi eljárásokkal megismerkedtünk, és hogy ezek működni kezdtek. A régi típusú jogegységi eljárást is felélesztettük, és a tanácsok is elkezdték a saját gyakorlatukat megtisztítani. Ez nagy munka. Nagyon lényeges, hogy mindezt a Velencei Bizottság rendben találta. A Velencei Bizottság azért viszonylag ritkán dicséri a magyar jogalkotást. Az, hogy erre a folyamatra azt mondta, hogy rendben van, nagyon nagy eredmény. Azt mutatja, hogy az a közös erőfeszítés, amely a jogszabályok előkészítése és módosítása során a kúriai modellezésben és a tényleges gyakorlatban megvalósult, kívülről is látszik, hogy egy jó irány. Lehet furcsa, hogy minden harmadik mondatom a jogegységi kérdésekkel foglalkozik, de harminc év feladatát sikerült megoldani. Találtunk egy módszert, ami működik, és amivel kapcsolatban ezek szerint se belső, se külső kifogás nincs. Ez nagyon lényeges, most már csak végig kell menni az úton. A régi típusú jogegységi eljárást valahogy ebbe kell integrálni, mert azt továbbra sem kedveli a Velencei Bizottság. Részben azért nem, mert a Bizottság számára kívülről nehezebben értelmezhető, pontosan hogy működik, részben azért, mert valóban vannak szavak a jogszabályban, amelyekhez kapcsolódhat többek

között másik konnotáció is. A testület olyan javaslatokat is tett, amikhez nem kell jogalkotás, csak mi kellünk. Javasolták, hogy még nagyobb létszámú testület járjon el ezekben az ügyekben. Éppen most dolgozunk azon, hogyan lehet kialakítani egy olyan rendszert, amely megőrzi mindent, mindenképp az előkészítést; ügyel arra, hogy döntések is legyenek, ne csak ülésezünk, hogy lehetőleg minden tanácselnök részt vegyen az eljárásokban, hogy maguknak az ügyeknek az előkészítése technikailag megoldható legyen. Idei tapasztalat, hogy a jogegységi tanácsok belső gyakorlata is a jogegységet szolgálja, tehát azt is szem előtt kell tartani, hogy részletkérdésekben ne alakuljanak ki eltérő szokások, gyakorlatok. Utóbbit a Velencei Bizottság portugál tagja – aki egyébként a portugál legfelsőbb bíróság elnöke –, okkal vetette fel.

A Kúria november 8-án tartott teljes ülésén beszédében elmondta, hogy „Úgy látszik, hogy a XIX. század óta ismert helyzet ismétellen visszaáll. A Kúria megint az ország legerősebb bíróságává vált”. Mit jelent ez a gyakorlatban?

Pillanatnyilag azt látjuk, hogy idén év végéig körülbelül 9000 ügye lesz a Kúriának, tavaly 7000 volt. Idén legalább 2000-rel több ügy érkezik, ez egy Kúria méretű bíróságnak nagyon-nagyon sok. A Kúria egészét tekintve, minden tavalyi három ügy mellé érkezett egy negyedik, közigazgatási ügyszakban minden tavalyi két ügy mellé egy harmadik. Ez komoly terhelést jelent. Amikor több feladat hárul egy intézményre, mint amit el tud látni, akkor óhatatlanul elkezdődik a rangsorolás, és ennek soha nincs vége. Ez azt biztosítja, hogy a legfontosabb és a határidőhöz kötött feladatok minél hamarabb befejeződjenek, de lesznek olyan ügyek, amelyek emiatt picit távolabbra kerülnek, és azok mögött is emberek vannak. Ehhez érkezik jövőre a kompenzációs törvény, ami azt jelenti, hogy az elhúzódo ügyek miatt a felek követelhetnek valamilyen elégtételt, és akkor még nem beszéltünk arról, hogy a Kúria mint az ország egyetlen választási bírósága jövő évben erős kihívással néz szembe.

A jelentős ügyterhen túl mit tapasztal, most 2021-ben mekkora teher hárul a Kúriára, hogy az igazságszolgáltatásban betöltött, törvényben előírt szerepének meg tudja felelni?

Ilyen értelemben nincs 2021. A Kúria mindenkor alapvető felelőssége az, hogy egyedül van. Erre is van egy szokásos formula: a Kúria a rendes bírósági szervezet csúcán van, viszont a másik három, a rendes bírósági szervezeten kívüli bíróság, az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság, valamint a rendes bíróságok közötti közvetítő szerepet lát el. Nagyon sok szempontot kell tehát figyelembe vennie, és azt a jogegységesítő tevékenységen keresztül a többi bíróság számára közvetítenie. Ez nagyon komoly feladat. 2021-ben futott fel az említett jogegységesítő feladatunk, és mostanra érett be az ún. korlátozott precedens rendszer, amikor a felülvizsgálatokban is nagyon erős hangsúlyt kapott az, hogy a Kúria korábbi gyakorlatától eltér, vagy nem tér el a törvénytől, illetve az ítélőtáblák jogerős döntése. Ez valóban arra készítette a Kúriát, hogy végiggondolja saját szerepét, saját eljárását, és megújult formákban is kell tudnia működni. Ilyen nagy összetételű tanácsokban 2020 nyara óta

kell eljárnia. Szokatlan, hiszen a jogegységi eljárás hét-fős, a jogegységi panasz eljárás legalább kilencfős tanácsokat igényel, és ezzel együtt vadonatúj módszereket, gyakorlatokat kell alkalmazni. Ilyenkor nem hárman, kivételesen öten nézünk egy ügyet, hanem tízen, és mindenkinek lehet észrevétele. Az alkotmánybírói tapasztalatok azért segítenek ebben engem, mert láttam már működés közben nagy összetételű bíróságot, de azért a Kúria máshogy működik, az Alkotmánybírósághoz képest is. Ez tehát egy nagy kihívás volt, de úgy tűnik megszoktuk, megtaláltuk az együttműködési formákat.

A digitalizáció igazságszolgáltatásban betöltött funkciója a koronavírus-járvány okozta helyzetben egyre jelentősebb lett és lesz, és a bíróságok aktív részesei ennek a folyamatnak, amiben szép eredményeket tudhatnak maguk mögött. Hogyan hatott a pandémia a Kúria működésére, mi az, amit ezután is megőriznek a megváltozott működésből?

Ha szabad ezt mondani, ez valóban egy ilyen káron-szerzési helyzet. A járvány ugyanúgy, mint az országban bármelyik szektort, alrendszer, és mint bármelyik bíróságot, a Kúriát is „telibe találta”, viszont kifejezetten eredményesen sikerült ezzel szembenézni. A Kúrián nem lehet mondani, hogy korábban minden bíró napi rendszerességgel vagy akár egész nap képernyő előtt ült volna, és ez most megvalósult. Megtartjuk-e? Nyilván meg. Rájöttek a kollégák, hogy nagy előny, hogy nem kell teljes aktákat cipelni, és nem kell iratokat azért lemásolni, hogy haza lehessen vinni. Ma már minden bíró képes digitalizált ügyirattal dolgozni, ami nem azt jelenti, hogy nem nyomtatja ki, de csak azt nyomtatja ki, ami fontos. Az is nagy előny, hogy tudunk online tanácskozni, és a végleges szöveg kialakítása sokkal egyszerűbbé vált, többen dolgozunk egyszerre egy szöveggel. Ezt is megtartjuk. Ránk is igaz az, hogy rövid idő alatt sok évet ugrottunk előre a digitális fejlődésben. Megkérdeztem a kollégákat a Magyar Bírói Egyesület kúriai szervezete útján, hogy mindebből mit tartanának meg, és az derült ki, hogy az egész digitális háttérret igen.

2013 októberétől a Velencei Bizottság tagja, 2019-től a Velencei Bizottság Alkotmánybírói Albizottságának alelnöke. 2017–2019 között a Velencei Bizottság Nemzetközi Jogi Albizottságának alelnöke is volt. Mesélne a tapasztalatairól, hogyan értékelné a bizottság szerepét, működését?

A Velencei Bizottság gondolata változatlanul nagyszerű, ez rendkívül lényeges intézmény. Fontos, hogy legyen egy, az egyes országok működését alkotmányjogi alapokon vizsgáló intézmény, de nyilván vannak hátrányai is ennek. Egyre több tagja van a Velencei Bizottságnak, hozzávetőleg hatvan, és egyre nehezebb elérni azt, hogy a látogatóbizottság ténylegesen meg tudjon ismerkedni az adott országok jogrendszerével. Ez azokban a helyzetekben is előáll, amikor én vagyok a látogatóbizottság tagja. Az ember óhatatlanul a saját országa megoldásaiból indul ki, közben nem egy teljesen sterilizált elvi helyzetet kell megoldanunk, nem az a dolgunk, hogy tudományos munkaként megmondjuk, mi az optimális megoldás, hanem egy adott működő rendszerrel, vagy egy működő rendszerre alkotott jogalkotási elképzelésről mondunk véleményt úgy, hogy nem élünk benne,

mert a helyi tag mindig ki van zárva. Ilyenkor fennállnak azok a veszélyek, hogy félreértik a helyzetet a jelentéstevők, ezt mi is érzékeljük, a legutóbbi döntésnél is. A másik probléma, hogy a Velencei Bizottság szoros együttműködése az Európai Bizottsággal komoly legitimációs kérdéseket is felvet. A Velencei Bizottság kategorikusan hangsúlyozza, hogy nem kötelező véleményt alakít ki. Igen ám, csak ha ezt a nem kötelező véleményt az Európai Bizottság a maga kikényszerítő eszközeivel mégis megpróbálja érvényre juttatni, akkor két lépésben ugyan, de valójában egy kötelezővé váló döntéssel állunk szemben. Ha szabad, akkor mondom, hogy ez ugyanaz a helyzet, mint a kánonjogban. Erdő Péter professzor úr – akit Erdő Péter bíboros úrként jobban ismerünk – úgy fogalmazza ezt meg, hogy a jognak az intézményes szavatoltság adja az erejét. Nagyon elvontnak tűnik, de éppen ezzel nézünk szembe. A Velencei Bizottság a példa, hogy elvileg nincs a véleménynek jogi kötőereje, de ha valamilyen intézményes szavatolás, kikényszerítés, tulajdonképpen intézményes érvényesítés jelenik meg mögötte, akkor ugyanolyan, mintha kötelező jogszabály lenne. Látjuk, hogy a Velencei Bizottságot követi az Európai Bizottság álláspontja, kötelezettségzegési eljárás az Európai Bíróságon, és egyszer csak szemben állunk azzal, hogy ami jó ötlet volt, amit három tudós felvetett, az egyszer csak úgy jelenik meg, mint teljesítendő elvárás. Innen ezt visszafordítani nagyon-nagyon nehéz. Bonyolult nemzetközi és nemzetek fölötti rendszerben működünk, ezért oda kell figyelni a Velencei Bizottságra. Egyébként ezért is javasolta a Kúria az Igazságügyi Minisztériumnak is, meg saját magának is, hogy amit lehet, fogadjunk el. Mindent meg kell tenni a mi oldalunkról is az együttműködés irányába, mert csak akkor remélhetjük azt, elvi szinten is, hogy lesz erre valamilyen pozitív reakció.

2021. november 8-án tartotta „A világ értelmes tervszerűsége, mint a jog és a társadalmi rend alapja” címmel székfoglaló előadását a Szent István Tudományos Akadémia ülésén, melyhez, engedje meg, hogy gratuláljak!

Köszönöm!

Előadásában kiemelte, hogy „az ember egyenlő és érinthetetlen méltósága ugyanolyan kritérium a jog- és minden más társadalomtudomány számára, mint Heisenberg határozatlansági összefüggése és Gödel nemteljességi tételei a természettudomány számára. Kijelöli az emberi megismerés korlátait.” Kérem, hogy tegyünk egy kis elméleti kitérőt, mi alapján fogalmazódott meg ez a hasonlat Önben?

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy itt nem korlátozásról, hanem immanens belső korlátról van szó. Heisenberg mit is mond? Azt, hogy az atomi világot nem tudjuk megismerni, mert a fizika nem engedi, hogy megismerjük teljesen. Gödel azt mondja, hogy aritmetikai rendszerekben nem tudjuk megállapítani a zártságot, az ellentmondásmentességet. Feltételezem, de nem tudom igazolni, hogy egy rendszer valóban ellentmondásmentes lenne. Én ugyanezt mondom, hogy az emberi méltóság az egyfajta, a jog belső természetéből adódó korlát. Nem tudom megfejtani,

racionálisan nem tudom megmagyarázni, hogy bizonyos dolgokat miért nem tehetünk meg, mégis azt mondjuk, hogy az emberi méltóság nem engedi, hogy elérjük a jog hatékonyságát, vagy a jognak bizonyos irányba történő maximális kiterjedését. Azért is belső immanens korlát, mert az emberi méltóságot a jelenlegi *mainstream* jogfelfogás keretei között nem tudjuk megmagyarázni. Miért egyenlő és miért sérthetetlen az emberi méltóság, sőt egyáltalán mit jelent az, hogy emberi méltóság? Le tudjuk fordítani a jogi hatását, azt mondjuk, hogy az emberi személyiségnek van egy belső magva, ami a jog számára érthetetlen, de nem tudom, hogy ez pontosan miért van így.

Az a fal, ameddig el tudunk menni...

Az a fal, amíg el tudunk menni, és amit meg se kísérelhetünk átlépni, mert abból baj lesz.

Az akadémiai karrier mindig fontos szerepet játszott pályája során, minek vagy kinek köszönhetően alakult ki a kötődése a tudományos élethez és a tanításhoz?

A gimnáziumi tanáraink között voltak olyanok, akik pár évvel azt megelőzően még főiskolán tanítottak. Nyilván minden tanár többet tud azoknál, akiket tanít, és többet kell tudnia annál, mint amit meg fog tanítani, de ez nem egy picit volt több. Az látszott, hogy akármiről beszélünk – ilyen volt a kémia-, a fizika-, a matematikatanárom is –, olyan mélységeket látnak a saját tudományterületükön, ami egyszerűen lenyűgöző. Nem lehetett olyat kérdezni, amire azt mondták, hogy ennek utána kell nézni, mert ott volt a fejükben minden. Irigykedtem, azt mondtam, hogy én is szeretnék egyszer valamit így tudni. Aztán ez nem nagyon jött össze, valószínűleg még mindig nem, de próbálkozik az ember.

Azt olvastam, hogy másodéves egyetemistaként Békés Imre professzor úrral hevesen vitatkozott az úgynevezett Zétényi–Takács-törvényről, és ennek eredményeképpen került demonstrátorként a büntetőjogi tanszékre. Ha nem tévedek, vitatkozni, mármint abban az értelemben, hogy szakmai álláspontokról konstruktív vitákat folytatni azóta

is híresen nagyon szeret, ami jogászként rendkívül hasznos tulajdonság...

Professzori nagyvonalúság a pimasz hallgatóval szemben... Arra tanítottak szintén a gimnáziumban és egyetemen is, hogy ha az ember tényleg meg akar érteni valamit, akkor nem fogadhatja el, hogy ami le van írva, az úgy, ahogy van, jó, hanem meg kell mindenekelőtt vizsgálni, hogy jól értem-e. Abban a pillanatban, amikor azt vizsgálom, hogy jól értem-e, akkor megkérdőjelezem a szöveget. Attól kezdődően, hogy nincsenek valódi, igazi dogmák a jogtudományban – dogmatikának hívjuk ugyan, de ez mást jelent –, akkor csak úgy tudunk előrelépni, csak úgy tudjuk megérteni a dolgokat, ha vitatkozunk. Ezen kívül van még egy személyes defektusom is ebben az ügyben. Csak akkor hiszem el, hogy valamit tudok, ha azt képes vagyok elmondani másnak, úgy, mintha vizsgáznék. Ha valami foglalkoztat, feltétlenül szükségesnek tartom, hogy beszéljünk róla. Nem is a vita a lényeg, hanem az, hogy beszéljünk róla, ha pedig a beszélgetés során kiderül, hogy valami nem annyira nyilvánvaló, amennyire nekem tűnik, akkor lesz belőle vita. Így aztán természetes létformámmá vált, hogy beszéljünk, vitatkozunk.

Az ombudsmani hivatali tevékenység, az ügyészégi karrier, az alkotmánybírói munka már egyenként is óriási eredmények a jogász életpályán, ráadásul úgy, hogy ha jól tudom, eredendően nem is jogásznak készült. Korábban azt nyilatkozta, hogy meghatározó „véletlenek” is befolyásolták az útját, bár ezt utólag lehet, hogy inkább isteni gondviselésnek is tekintheti. Miért és hogyan választotta végül a jogász pályát? Most is azt választaná?

Most már igen, most már biztosan... Ezt az elején még nem lehetett tudni. Amikor a Műegyetem után éles váltással úgy döntöttem, hogy jogász leszek, akkor elég sokan vitatkoztak velem, és vonták kétségbe a megfontoltságomat. Éreztem, hogy érdekel, és reménykedtem, hogy bejön, de mára már nagyon megszerettem ezt az egész jogi világot, jogász gondolkodást.

Az interjút készítette: Dobrotka Mayer Annamária
2021. november 16.

Gyimesi Tamás Ferenc*



Az I. világháború hatása a magyar polgári eljárásjogra és az igazságügyi szervezetre

1. BEVEZETÉS

Tanulmányomban a témaválasztás vonatkozásában mindenekelőtt két megállapítást szeretnék tenni, amelyek alapvetően tekinthetők végkövetkeztetésnek is. Az első, hogy „van, amit még egy világháború sem tudott elpusztítani” és „van, aminek a hatását a mai napig érezzük”. Előbbi esetben a polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikkre (a továbbiakban: Plósz-féle Pp.), a másodikban pedig a négyfokú bírósági szervezet felépítésére és működésére gondolok. Jelen tanulmány első szakaszát a polgári eljárásjogi, míg a második nagyobb szerkezeti egységét a bírósági szervezet első világháborút követő változásai fogják képezni. Ezen utóbbi témán belül kiemelt figyelmet fordítok és nagy hangsúlyt fektetek az ítélőtáblák mindenkori szerepére és működésére a magyar igazságszolgáltatási rendszerben.

2. AZ I. VILÁGHÁBORÚ HATÁSA A MAGYAR POLGÁRI ELJÁRÁSJOGRA

2.1. A MAGYAR POLGÁRI ELJÁRÁSJOG ÁLLAPOTA KÖZVETLENÜL AZ ELSŐ VILÁGÉGÉST MEGELŐZŐEN

Az 1880-as években kezdődtek meg a modern magyar polgári perrendtartás kodifikációjának előkészületei. Kengyel Miklós a Plósz-féle Pp. keletkezésének körülményeivel kapcsolatosan úgy fogalmaz, hogy „[k]evés magyar törvénykönyv büszkélkedhet olyan hosszú előtörténettel, mint az 1911. évi polgári perrendtartás”.¹ Az Országgyűlés két jogtudóst bízott meg, Emmer Kornélt és Plósz Sándort. Előbbi a francia, míg utóbbi a német polgári eljárási törvény alapján készítette el első javaslatát. Plósz Sándor javaslatát ezután természetesen

még számos átdolgozás követte.² A képviselőház a szóbeliség, közvetlenség és a nyilvánosság elvén alapuló polgári perrendtartás előkészítésére utasította az akkori Igazságügyi Minisztériumot.³

Magyary Géza úgy fogalmaz, hogy „[a]z igazságszolgáltatás mindig híven visszatükrözteti saját korának szellemét”. Azon érdekek, melyek egy adott korban kiemelt védelmet élveznek, melyekért az adott kor küzd, az igazságszolgáltatás intézményeiben mindig hű kifejezést nyernek. A fejletlenebb, kezdetlegesebb gazdasági és társadalmi viszonyokban a védelemre szoruló érdekek száma csekély, és így az igazságszolgáltatás szervezete és az e viszonyokat szabályozó rendelkezések száma is szűkebb és egyszerűbb. A fejlettebb társadalmi és gazdasági viszonyok esetében azonban már egy sokkalta strukturáltabb és kidolgozottabb szabályozással, jogvédelmi intézményrendszerrel találkozhatunk. A világháború kitörése előtt a társadalmi és gazdasági viszonyok a fejlődésnek igen magas fokán állottak, és így „a magyar jogvédelmi intézmények is, a tökélynek eddig el nem ért magas fokára emelkedtek”.⁴

Az 1911-ben elfogadott Plósz-féle Pp. a kor színvonalának megfelelő, értékes, kidolgozott törvényhozási alkotás. Az új eljárásjogi törvényben megjelent – a liberálkapitalista alapok mellett – a tudomány akkori leghaladóbb eszméje is, a szociális polgári per gondolata. A Plósz-féle Pp. a XIX. század jogfejlődése során kialakult alapelveket maradéktalanul érvényre juttatta – így a fent említett az Igazságügyi Minisztérium által meghatározott célkitűzéseket – és megteremtette a felek és a bíróság „modern együttműködését”.⁵ Stipta István egyenesen úgy fogalmaz, hogy a kódex „a korszak törvényalkotó tevékenységének – a többi európai állam hasonló kódexeivel összevetve is – kétségkívül egyik legsikerültebb, kodifikációtechnikai szempontból is figyelemre méltó alkotása”. Késői megalkotása miatt azonban eredeti formáját csak rövid ideig őrizhette meg.⁶

2 KENGYEL Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris, 2014, 59–60. o.

3 ANTALFI Mihály: *Polgári perrendtartás*. Pécs, a Szerző kiadásában, 1915, 21. o.

4 MAGYARY Géza: *Magyar polgári perjog*. Budapest, Franklin-Társulat, 1924, 33. o.

5 KENGYEL (2014): i. m. 60. o.

6 STIPTA István: A modern eljárásjog kialakulásának időszaka (1848–1945). In: MEZEY Barna (szerk.): *Magyar jogtörténet*. Budapest, Osiris, 2007, 466. o.

* Gyimesi Tamás Ferenc: Igazságügyi Minisztérium, Igazságügyi és Magánjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, helyettes államtitkár.

1 KENGYEL Miklós: *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben*. Akadémiai Doktori Értekezés. Pécs, 2003, 126. o.

A Plósz-féle Pp. alapelvei a következők voltak: szóbeliség, közvetlenség, nyilvánosság, a rendelkezési elv, a tárgyalási elv, a perbeli cselekvés szabadságának elve és a szabad mérlegelés elve.⁷ A törvényhozás az új szabályozás megismerésére a jogalkalmazók számára elegendő időt hagyott,⁸ hiszen a Plósz-féle Pp. csak négy évvel később, 1915-ben lépett hatályba.⁹ A tárgyalás menetének gyorsításával és annak olcsóbbá tételével az új eljárásjogi kódex eredményesen és hatékonyan szolgálta a korabeli kereskedelem és ipar érdekeit.¹⁰ A kódexet erőteljesen áthatotta a szociális szellem is, hiszen ismerte és érvényesítette a szegényjogot.¹¹ A Plósz-féle Pp. 112. §-a kimondta, hogy szegénységi jogban rendszerint az a fél részesíthető, akinek jövedelme nem nagyobb, mint a lakhelyén szokásos közönséges napszám. A szegénységi jog megadása következtében a fél egyelőre fel van mentve a szegénységi jog megadása iránti kérelem előterjesztésétől kezdődőleg az ügyben felmerülő illetékek és bélyegek fizetése alól, valamint jogot nyer arra, hogy ügyének egyelőre díjtalan vitelére ügyvédet rendeljenek ki számára (Plósz-féle Pp. 113. § 1. és 3. pont).

A Plósz-féle Pp. rendelkezései és annak hatásai vonatkozásában Magyar ügy fogalmaz, hogy a „peres eljárás teljesen kivetkőzött formaiságaiból”. A kódexnek köszönhetően a kor peres eljárási szabályai simulékonyak és hajlékonyak, jogorvoslatra megsértésük miatt csak kivételesen volt szükség.¹² Ehhez képest Névai László – megítélésem szerint indokolatlanul – 1968-ban a Plósz-féle Pp.-t kazuisztikus jellegű normaanyagként minősíti, melyet számos túlzottan bonyolult szabállyal és retrográd, maradi jellegű intézkedésekkel tarkítottak. Ennek ellenére Névai a kapitalizmus egyik legfejlettebb perjogi kódexének minősíti, mely „a burzsoá kodifikációs technikának egyik kimagasló alkotása”,¹³ jól mutatja a joganyag értékét és időtállóságát, hogy az egészen 1953. január 1. napjáig volt hatályban. A Plósz-féle Pp.-t a „szocialista szellemű” a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény váltotta fel.¹⁴

2.2. A HÁBORÚ KÖVETKEZTÉBEN BEVEZETETT KIVÉTELES INTÉZKEDÉSEK

A világháború alatt – és következtében – a kivételes viszonyok velejárájaként számos jogintézményt is szükséges volt átalakítani, amellyel, hogy a polgári jogvédelem és igényérvényesítés nem igényelt oly mértékű kivételes intézkedést a jog egyéb területeihez képest. A polgári jogi igényérvényesítés

tekintetében a hadbavonultak érdekében, a moratóriummal, valamint a lakásbérleti jogviszonyokkal kapcsolatosan volt indokolt eltérő eljárási és bírósági szervezeti intézkedések megteremtése és bevezetése. Ezenfelül a bíróságok hatáskörét is módosítani (emelni) kellett az ügyek értékhatára tekintetében, valamint az eljárás egyszerűsítése érdekében az ítéletközlés tanácsainak összetétele vonatkozásában is bevezettek kivételes intézkedéseket.¹⁵ E helyen kiemelendő továbbá a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény cikk 16. §-a, mely kimondta, hogy a minisztérium a magánjogi követelések érvényesítése tekintetében – ideértve a váltókövetelések érvényesítését is – továbbá a polgári peres és nemperes eljárás és általában a polgári igazságszolgáltatás, végül a jegybank ügyvitele tekintetében rendkívüli intézkedéseket tehet, és ezért a fennálló törvényektől eltérő rendelkezéseket is állapíthat meg. E szabályok – azaz a kivételes intézkedések – azonban csak a háború következtében kialakult kivételes helyzet fennállásig maradtak hatályban,¹⁶ azzal, hogy a háború okozta tragikus gazdasági helyzet miatt néhány kivételes intézkedést továbbra is fenn kellett tartani, amellyel hogy újabb más kivételes intézkedések bevezetése is szükségesnek mutatkozott.¹⁷

Nem lehet elmenni e helyen a trianoni békeszerződés¹⁸ következtében a nemzetközi polgári perjogban bekövetkezett változások mellett. Több tekintetben egészen új jogi helyzet állott elő Magyarország nemzetközi polgári perjogi vonatkozásai tekintetében is. A háború kitörése folytán a háború előtt Magyarország és a többi hadviselő állam között fennálló polgári törvénykezési jogi vonatkozásai – akár szerződésen, akár pedig viszonyosságon alapuló – a háború kitörése következtében megszűntek, így az 1905. július 17. napján megkötött hágai polgári jogsegélyegyezmény¹⁹ is. A háborút lezáró trianoni békeszerződésben²⁰ azonban Magyarország és a többi szerződő állam – Franciaország, Románia, és Portugália kivételével – kijelentette, hogy a hágai jogsegélyegyezményt a békeszerződés életbelépésétől kezdve továbbra is alkalmazni fogják.²¹

7 Uo. 461. o.

8 KENGYEL (2014): i. m. 60. o.

9 A polgári perrendtartásról szóló 1911: I. törvény cikk életbelépésének meghatározásáról szóló 1914. évi XXXIV. törvény cikk 1. §-a kimondta, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1911: I. törvény cikk 1915. évi január hó 1. napján lép életbe.

10 KOVÁCS KÁLMÁN: A polgári eljárásjog. In: CSIZMADIA Andor (szerk.): *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Nemzeti Tankönyv Kiadó, 1998, 439. o.

11 STIPTA (2007): i. m. 466. o.

12 MAGYARY: i. m. 35–36. o.

13 NÉVAI LÁSZLÓ: A magyar polgári eljárásjog fejlődése a felszabadulás óta. In: NÉVAI LÁSZLÓ: (szerk.): *Polgári eljárásjog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1968, 65. o.

14 KENGYEL (2014): i. m. 61. o.

15 MAGYARY: i. m. 32. o.

16 A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény cikk 1. §-a szerint a kivételes hatalom a háború befejezésével megszűnik. Ugyanakkor hatályon kívül kell helyezni a kivételes hatalom alapján tett intézkedéseket, ha hatályukat a minisztérium már előbb nem szüntette meg.

17 MAGYARY: i. m. 32–33. o.

18 Az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlóven Állammal, Szíámmal és Cseh-Szlovákországgal 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről szóló 1921. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: trianoni békeszerződés).

19 1909. évi XIV. törvény a polgári eljárásra vonatkozólag az 1905. évi július hó 17-én Hágában kelt nemzetközi egyezmény becikkelyezése tárgyában.

20 A trianoni békeszerződés 221. cikke alapján a Szerződés életbelépésétől kezdve a magas Szerződő Felek a maguk részéről alkalmazni fogják a polgári eljárás tárgyában Hágában 1905. évi július hó 17-én kötött egyezményt. Mindazonáltal ez a rendelkezés nem vonatkozik és nem fog vonatkozni Franciaországra, Portugáliára és Romániára.

21 MAGYARY: i. m. 51–52. o.

2.3. ELJÁRÁSJOGUNK AZ I. VILÁGHÁBORÚT KÖVETŐEN

2.3.1. A TANÁCSKÖZTÁRSASÁG

A Tanácsköztársaság a polgári eljárásjog terén is „elvi természetű és gyökeres forradalmi intézkedéseket valósított meg”.²² Az 1919. évi Tanácsköztársaság a „burzsoá” jogszolgáltatástól teljesen eltérő és elütő jogintézményekkel rendelkezett. A marxi-lenini tanításhoz híven a Tanácsköztársaság a polgári államszervezet lerombolásával, új proletár igazságszolgáltatási szervezet kialakítását tűzte ki célul,²³ annak ellenére – nem megismételve a fent írottakat –, hogy polgári eljárásjogunk és jogvédelmi mechanizmusaink a háborút megelőzően – és alatt – a fejlettség igen magas fokán állottak.²⁴ Meglátásom szerint ehhez képest a Tanácsköztársaság rövid időszakában megvalósított és tervezett változások nemcsak hogy visszalépést jelentettek, hanem megalapozatlanok és ideológiával átfűtöttek (túlfűtöttek) voltak. A Tanácsköztársaság intézkedéseivel kifejezte álláspontját, a régi igazságszolgáltatás felszámolását és új létrehozását is megvalósította annak ellenére, hogy a népbiztosi rendeletek néhány rendelkezése kevésbé tükrözi ezt az irányvonalat és következetességet.²⁵ Az 1. sz. igazságügyi népbiztosi rendelet²⁶ a régi bíróságok működését már a hatalomátvétel másnapján felfüggesztette mind a polgári, mind a büntetőügyekben. A március 23. napját követő időszakra kitűzött tárgyalási és határozathirdetési határnapokat valamennyi bíróságnál – további rendelkezésig – elhalasztották. E rendelkezés hatálya alól a munkaügyi pereket kivették, ezen ügyek sürgős letárgyalására a munkaügyi bíróságok voltak illetékesek. Az új bírósági szervezet kiépüléséig az egyéb polgári perek tekintetében elsősorban „a sürgős természetű peres ügyekben” a munkaügyi bíróságok mintájára kialakított tanácsok jártak el népi ülnökök részvételével.²⁷ Házassági perekben, apaság megállapítása iránti perekben, valamint holt-nak nyilvánítási ügyekben a munkaügyi bíróságokhoz hasonló módon megalakuló bírósági tanácsok jártak el, melyeket ún. sürgősségi tanácsoknak neveztek.²⁸ Ilyen ügyekben azonban tárgyalást csak akkor tűztek ki, ha a kérelmező valószínűvé tette az ügy sürgősségét. Hivatalból vélelmezték a sürgősséget a családi viszonyból származó perekben. Kiemelendő továbbá, hogy az ülnökök közül a családjogi perekben az egyik ülnöknek minden esetben nőnek kellett lennie.²⁹

A fiatal proletárhatalom – eszmevilágának megfelelően és annak megvalósítása érdekében – már néhány hét elteltével hozzáfogott a polgári eljárás rendezéséhez. E törekvések azonban csak részletkérdésekre szorítkoztak, a szocialista polgári eljárás teljes, végleges átalakítására nem került sor. Az új jogintézmények tervei (Országos Főtörvényszék, Családügyi Bíróság, polgári perekben az ülnökrendszer általános intézményesítése) már sejtették az igazságszolgáltatás továbbfejlesztésének irányait, azonban ezek megvalósítására már nem kerülhetett sor. Kiemelendő továbbá, hogy a munkaügyi perek két munkavállaló ülnök részvételével zajlottak, azaz munkaadó ülnök nem vett részt az eljárásban.³⁰ Hasonló tendenciát figyelhetünk meg a családi ügyekben is, amelyekben legalább az egyik ülnöknek nőnek kellett lennie.³¹ Összességében elmondható, hogy a polgári igazságszolgáltatásban általánossá vált az ülnökök részvétele. Ennek ellenére, hogy a Plósz-féle Pp. – amint azt már korábban ismertettem – igencsak próbálta levetkőzni a formalizmus jegyeit és a szigorú alakságokat, a Tanácsköztársaság ideje alatt megpróbálták tovább szűkíteni ezen elemek számát. Ilyen intézkedés volt például, hogy megszüntették a külön perfelvételi tárgyalást.³² A sürgősségi eljárásokban a fellebbvitel egyfokú volt. A házasság felbontását kimondó ítélet és a munkaügyi bíróság határozatai ellen nem volt helye fellebbvitelnek.³³ Mindezekből nagyon jól látszik, hogy a Tanácsköztársaság polgári eljárásjogi jogalkotását igen nagy mértékben befolyásolták a munkásmozgalmi eszmék; „a magyar munkásosztály forradalmi jogtudatából indult ki, azokból a jogi eszmékből, nézetekből, amelyeket a munkásság osztályhelyezete, küzdelmei érleltek meg”.³⁴ Az intézkedések és a jogalkotás nagy része azonban pusztán csak terv maradt.³⁵

2.3.2. A HORTHY-KORSZAK

Magyary Géza 1924-ben a következőképpen jellemezte polgári eljárásjogunkat és annak irányait: „a világháború folytán előállott nagy átalakulás azt kívánja, hogy polgári igazságszolgáltatásunk a vázolt elvek alapján tovább fejlesztesse. Egészen félreértene az új kor szellemét és polgári igazságszolgáltatásunk alaptulajdonságait, aki azt kívánná, hogy egészen el kell tértünk igazságszolgáltatásunk alapelveitől és azt egészen más alapelveken újból kell felépítenünk.” Igazságszolgáltatásunkat az ország legdemokratikusabb intézményének minősítette, mely már eddig is a demokratikus alapelveken nyugodott. A világháború szerencsétlen végkimenetelét követően az átmeneti helyzet és állapot után az igazságszolgáltatás továbbfejlődhetett a már „kipróbált

22 NÉVAI (1968): i. m. 65. o.

23 DEGRÉ Alajos: A Tanácsköztársaság (1919). In: MOLNÁR András (szerk.): *A magyar bírósági szervezet és perjog története*. Zalaegerszeg, Zala Megyei Bíróság és a Magyar Jogász Egylet Zala Megyei Szervezete, 1996, 253. o.

24 Lásd 3. lj.

25 SZABÓ Imre: A Magyar Tanácsköztársaság jogalkotása. In: HALÁSZ Pál – KOVÁCS István – PESCHKA Vilmos (szerk.): *A Magyar Tanácsköztársaság jogalkotása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1959, 23. o.

26 A Magyar Forradalmi Kormányzótanács Igazságügyi Népbiztosának II.159/1919. I. N. számú rendelete valamennyi bírósági tárgyalás elhalasztásáról.

27 A Forradalmi Kormányzótanács LXXXIX. számú rendelete a sürgős természetű peres ügyek tárgyalásáról (a továbbiakban: Str.) 1. §.

28 KOVÁCS Kálmán: A Tanácsköztársaság jogrendszere. In: CSIZMADIA Andor (szerk.): *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Nemzeti Tankönyv Kiadó, 1998, 518. o.

29 STRIPTA István: *A magyar bírósági rendszer története*. Debrecen, Multiplex Media – Debrecen University Press, 1998, 165–166. o.

30 A Forradalmi Kormányzótanács XXVIII. számú rendelete a munkaügyi bíróságokról (a továbbiakban: Mbr.) 1. §.

31 Str. 5. §.

32 A Plósz-féle Pp. a tárgyalást két részre osztotta a perfelvétel és az érdemleges tárgyalás szakára. In: SÁRFFY Andor: *Magyar polgári perjog*. Budapest, Grill, 1946, 166. o.

33 Mbr. 4. §.

34 NÉVAI (1968): i. m. 66–68. o.

35 NÉVAI László: A burzsoá magyar bírósági és ügyészégi szervezet fejlődésének fő vonásai. *Jogtudományi Közöny*, 1958. 11–12. sz., 463. o.

alapelveken”.³⁶ Ennek megfelelően a dualizmus kori igazságügyi szervezettel együtt visszaállították a Plósz-féle Pp. hatályát is.

A Plósz-féle Pp. megalkotása után az eljárásjog fejlődése jórészt a világháború utáni időszakra esik, hiszen a világháború alatt a polgári perek – érthető okokból – a joggyakorlatban és így a jogalkalmazás körében sokféle akadállyal küzdöttek. Ebből kifolyólag a polgári eljárásjog terén a jogfejlődés a világháború ideje alatt igen csekély fokban kezdődhetett csak meg.³⁷ A világháborút követő viszonyok alakulása és az államkincstárra nehezedő súlyos terheknek köszönhetően a takarékosság előtérbe helyezésével jelentős hangsúlyt kaptak eljárásjogi szabályozásunkban a perökonómiai célok.³⁸ Ilyen jellegű új rendelkezés volt például a polgári eljárás és az igazságügyi szervezet módosításáról szóló 1925. évi VIII. törvénycikk (a továbbiakban: 1925. évi Módtv.) által bevezetett ún. ugró perorvoslat.³⁹ Azok a remények azonban, amelyeket a jogalkotó ehhez a jogintézményhez fűzött voltaképpen nem valósultak meg, mivel az ugró perorvoslat használata a jogalkalmazók körében ritkaság volt.⁴⁰

Noha már a Plósz-féle Pp. rendelkezései⁴¹ szerint is járásbírói szinten az eljárás egyesbíró előtt folyt, a társasbíráskodás visszaszorítása céljából azonban első fokon a törvényszéki eljárásra is kiterjesztették az egyesbíráskodást. Az 1925. évi Módtv. az egyesbíráskodást az elsőfokú törvényszéki eljárásokban szinte valamennyi törvényszéki ügy vonatkozásában általánossá tette.⁴² Az egyesbíráskodást lényegileg a törvénykezés egyszerűsítéséről szóló 1930. évi XXXIV. törvénycikk (a továbbiakban: Te.) véglegesítette. A Te. új fogalomként bevezette a fellebbezési értéket⁴³ és felülvizsgálati

értéket is.⁴⁴ Az új szabályozás következtében az eredeti perérték helyett a perorvoslat lehetőségét e két új értékhatárhoz kötötték. A fellebbezési, illetve felülvizsgálati érték legtöbbször kevesebb volt a perértéknél, ugyanis ez a követelésnek csak azon részét jelentette, amelyre vonatkozóan az ítéletet valamelyik fél sérelmezte. Ezenfelül a Te. megszorította⁴⁵ a fellebbezési tárgyaláson a novumok, új tényállások, új bizonyítékok előterjesztésének lehetőségét.⁴⁶

Végezetül nem lehet elmnenni a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk (a továbbiakban: Hvt.) 159. §-a mellett, mely lehetővé tette a polgári jogi igazságszolgáltatás tekintetében a rendeleti úton történő szabályozást.⁴⁷

A fentiekre tekintettel is a Plósz-féle Pp.-ről tehát elmondható, hogy a kor egyik legkiválóbb kodifikációs munkája. Nemcsak a szabályozásának cizelláltsága, hanem a kor szellemének megfelelő, haladó elvek, jogelvek jelenléte is ékes bizonyítékul szolgál a jelentőségéhez. Nem véletlen, hogy mint egy szűk negyven évig (38 évig) maradt hatályban. Ezt a körülményt alátámasztja azon kijelentésem, melyet tanulmányom bevezetőjében tettem, miszerint „van, amit még egy világháború sem tudott elpusztítani”. Nemcsak a Trianon utáni időszakot, hanem a II. világháborút is túlélte a Plósz-féle Pp.⁴⁸ A Plósz-féle Pp. jelentőségét felértékeli, hogy a Kormány által⁴⁹ 2015. január 14. napján elfogadott új polgári perrendtartás koncepciója (a továbbiakban: Koncepció) és az annak eredményeként elfogadott és 2018. január 1. napján hatályba lépett a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Pp.) merít a magyar perjogi hagyományokból, és így kiemelten a Plósz-féle Pp. rendelkezéseiből.

36 MAGYARY: i. m. 37–38. o.

37 BALÁS P. Elemér: A magyar polgári törvénykezési jog fejlődése a világháború után. In: BALÁS P. Elemér – HELLER Erik – SZÉKELY Kálmán – SZÉKELY István – TURY Sándor Kornél: *A magyar jogfejlődése a Trianont követő húsz év alatt*. Kolozsvár, Kolozsvári m. kir. Ferenc József Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kar, 1941, 127. o.

38 Uo. 129–130. o.

39 Az 1925. évi Módtv. 18. §-a alapján az elsőbíró ítélete ellen a fellebbezés elhagyásával egyenesen felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani, ha az ügyben a fellebbezési bíróság ítélete ellen felülvizsgálatnak lenne helye. A fellebbezés elhagyásához az ellenfél írásbeli beleegyezése szükséges, amelyet a felülvizsgálati kérelemhez kell csatolni. A felülvizsgálati kérelmet az első bíróságnál kell előterjeszteni. A felülvizsgálati kérelem nem alapulhat az eljárásra vonatkozó valamely szabály megsértésén és sem a felülvizsgálati kérelemben, sem a válasziratban nem lehet az elsőbíró ítéletében előadott tényállást megtámadni.

40 BALÁS: i. m. 132–133. o.

41 A kir. járásbíró mint egyes bíróság jár el. A kir. törvényszék, a kir. ítélőtábla és a kir. Curia tanácsban határoznak (Plósz-féle Pp. 54. és 55. §).

42 Az 1925. évi Módtv. 2. §-a kimondta, hogy a kir. törvényszék mint fellebbezési bíróság, a kir. ítélőtábla és a kir. Kúria tanácsban határoznak. A kir. törvényszéknek mint fellebbezési bíróságnak és a kir. ítélőtáblának tanácsa az elnökön kívül két bíróból, a kir. Kúriának tanácsa pedig az elnökön kívül négy bíróból alakul. A kir. törvényszéknek az egyesbíró a törvényszéki eljárás szabályai szerint, vagy ha az ügyre külön eljárási szabályok vannak megállapítva, e szabályok szerint jár el és végzi mindazokat a tennivalókat, amelyeket a Pp. vagy az említett külön jogszabály a tanácsnak, a tanács elnökének vagy tagjának hatáskörébe utal (1925. évi Módtv. 3. §).

43 A Te. 24. §-a szerint az elsőbírósnak pénz fizetése, munka teljesítése vagy ingó dolog iránt indított perekben hozott ítélete ellen felperes nem élhet fellebbezéssel, ha az ítélettel elutasított követelésnek vagy követelésrésznek, alperes pedig nem élhet fellebbezéssel, ha a megítélt követelésnek vagy követelésrésznek értéke (fellebbezési érték) nem haladja meg a fellebbezés kizárására irányadó értékhatárt.

44 A Te. 37. §-a szerint fellebbezési bíróság ítélete ellen a felperes nem élhet felülvizsgálattal, ha a fellebbezési bíróság ítéletével elutasított követelésnek vagy követelésrésznek – alperes pedig nem élhet felülvizsgálattal, ha a fellebbezési bíróság ítéletével megítélt követelésnek vagy követelésrésznek értéke (felülvizsgálati érték) nem haladja meg a felülvizsgálat kizárására irányadó értékhatárt.

45 A Te. 32. §-a szerint a felek a fellebbezési bíróság előtt olyan tényállítókat, ténybeli nyilatkozatokat, bizonyítékokat vagy kérelmeket, amelyeket az elsőbíró előtt fel nem hoztak vagy nem érvényesítettek, csak abban az esetben hozhatnak fel vagy érvényesíthetnek, ha azokat a fellebbezésben, vagy a válasziratban felhozták vagy érvényesítették. A szóbeli tárgyaláson ily előadások csak akkor pótolhatók, ha azok figyelembevétele nem teszi szükségessé a tárgyalás elhalasztását, vagy ha a fél nyomban valószínűvé teszi, hogy iratában hibáján kívül nem érvényesíthette azokat. Az utólagos előadásokat a jegyzőkönyvhöz mellékelés végett írásban is be kell mutatni.

46 KOVÁCS Kálmán: A polgári eljárásjog. In: CSIZMADIA Andor (szerk.): *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Nemzeti Tankönyv Kiadó, 1998, 561–562. o.

47 A Hvt. 159. §-a szerint a minisztérium a magánjogi követelések érvényesítése tekintetében – ideértve a váltókövetelések érvényesítését is –, továbbá a magánjogi jogviszonyoknak a rendkívüli körülmények következtében szükségessé váló rendezése, valamint a polgári peres és nemperes eljárás és általában a polgári jogi igazságszolgáltatás tekintetében a törvényhozás hatáskörébe tartozó kérdéseket rendelettel szabályozhat és a fennálló törvényektől eltérő rendelkezéseket is állapíthat meg.

48 WOPERA Zsuzsa: A polgári eljárásjog alapfogalmai. Az 1952. évi III. törvény megalkotásához vezető út. In: NAGY Adrienn – WOPERA Zsuzsa (szerk.): *Polgári eljárásjog I.* Budapest, Wolters Kluwer, 2017, 31. o.

49 A Kormány elrendelte a polgári perjog, ezen belül a Pp. átfogó korszerűsítésére irányuló munkálatok megkezdését. A felülvizsgálat közvetlen célja egy korszerű, a nemzetközi gyakorlatnak és elvárásoknak is megfelelő polgári perjogi törvénykönyv megalkotása, amely biztosítja az anyagi jogok hatékony érvényesítését [a polgári perjogi kodifikációról szóló 1267/2013. (V. 17.) Korm. határozat].

Példaként említhető e helyen az osztott perszerkezet és az ún. perfelvételi tárgyalás⁵⁰, melyet az új Pp. hatvanöt év után állított vissza a magyar eljárásjogba. A Plósz-féle Pp.-ben „*olyan jogintézmények, illetve követelmények jelentek meg – mint pl. a bíróság és a felek modern együttműködése, a bírói aktivitás, a tárgyalási elv, a perfelvételi tárgyalás, a keresetváltoztatás időbeli korlátozása – amelyek évtizedeken keresztül biztosították a hatékony jogvitarendezést, és amelyeknek haladó jogintézményei, perjogi megoldásai számos modern európai eljárásjogban megjelentek. Azért sem hagyható figyelmen kívül az 1911. évi I. törvénycikk, mert az 1952-ben elfogadott perrendtartási törvény is lényegében erre építve szabályozta a szocialista perrendet.*”⁵¹ A Plósz-féle Pp.-vel és az új Pp. kodifikációs munkálatainak előkészítésével kapcsolatosan Varga István egyenesen úgy fogalmazott, hogy „*a Konceptió komolyabb törések veszélye nélkül, következetesen tud visszanyúlni az 1911. évi régi perrend megoldásaihoz, ahol ez szükségesnek mutatkozik.*”⁵²

3. AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚ HATÁSA A MAGYAR BÍRÓSÁGI SZERVEZETRE – KÜLÖNÖS FIGYELEMMEL AZ ÍTÉLŐTÁBLÁKRA

3.1. A MAGYAR BÍRÓSÁGI SZERVEZET KÖZVETLENÜL AZ ELSŐ VILÁGÉGÉST MEGELŐZŐEN

A következőkben tanulmányomban a rendes bíróságok ismertetésére fogok szorítkozni, azonban azt sem szabad elfeledni, hogy az igazságszolgáltatás dualista rendszerében világosan elkülönültek egymástól a rendes és különös bíróságok.⁵³ Elmondható az is, hogy az ítélezés súlypontja a rendes bíróságokhoz tevődött át.⁵⁴ A polgári korban a rendes bíróságok szervezeti rendszere négy szintű volt. A királyi járásbíróságok jelentették az első fokot, felettük álltak a királyi törvényszékek; ezek azonban mint általános hatáskörű elsőfokú bíróságok is eljárak. A királyi ítélőtáblák alkották a harmadfokot, míg „*a legfelsőbb bírói fórum a királyi Kúria volt.*”⁵⁵

A járásbíróságok számát az első folyamodású kir. törvényszékek és járásbíróságok életbeléptetéséről szóló 1871. évi XXXII. törvénycikk (a továbbiakban: 1871. évi tc.) 1. §-a 360-ban állapította meg. 1873-ban számuk további 14-gyel

bővült, majd ezt követően 1885-ben újabb tízet alapítottak.⁵⁶ Ezt követően a polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk életbeléptetéséről szóló 1912. évi LIV. törvénycikk 107. §-a Fiumében állított fel kir. járásbíróságot. A budapesti központi kir. járásbíróság felállításáról és egyéb szervezeti szabályokról szóló 1913. évi XXV. törvénycikk (a továbbiakban: 1913. évi tc.) a Budapesten működő öt járásbíróságból négyet „központi járásbíróság” néven összevont.⁵⁷ Az 1913. évi tc. felhatalmazta a minisztériumot, hogy a meglévő 385 kir. járásbíróság számát további ötten növelhesse.⁵⁸

A dualizmus korában a bíraskodás legfontosabb szerve a törvényszék volt. A törvényszékek a korabeli törvénykezés általános hatáskörű, elsőfokú bíróságai voltak.⁵⁹ Számukat az 1871. évi tc. 1. §-a 102-ben állapította meg. 1875-ben 64-re csökkentették a törvényszékek számát.⁶⁰

Az ítélőtáblákat Pesten és Marosvásárhelyen az 1868. évi LIV. törvénycikk a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában (a továbbiakban: 1868. évi tc.) állította fel. Az átalakított bírói szervezet ügyleterheltsége következtében kiviláglott, hogy a két ítélőtábla – különösképpen a pesti – e hatalmas fellebbezési ügymennyiséggel nem volt már képes megbirkózni.⁶¹ 1890-re a pesti ítélőtábla bejövő ügyeinek a száma meghaladta a 120 ezret.⁶² Ezért a kir. ítélőtáblák és kir. főügyészségek szervezéséről szóló 1890. évi XXV. törvénycikk (a továbbiakban: 1890. évi tc.) 1. §-a az addigi két ítélőtáblát decentralizálva⁶³ 11 ítélőtáblát hozott létre. Az 1890. évi tc. indokolása úgy fogalmazott, hogy a „*fennálló két kir. ítélőtáblai rendszer magában a szervezetben rejlő alaphiba miatt a legodaadóbb munkásság és ügybuzgalom mellett is kikerülhetetlen bajokra vezet, melyek a jogkereső közönség érdekeire már csak azért is súlyosan nehezednek, mert a megkívántató mérvben el nem érhető, legalább az egyik kir. ítélőtáblának sikeres igazgatása és az alsó bíróságok szabályszerű ügyvitelét biztosító rendszeres felügyeletnek gyakorlása.*”⁶⁴ A kir. ítélőtáblák száma tizenegyben állapították meg. Székhelyeik a következők: Budapest, Debrecen,

56 STIPTA (1998): i. m. 132. o.

57 Az 1913. évi tc. 1. §-a szerint Budapesten központi kir. járásbíróság állítatik fel, amelynek területe Budapest IV–X. kerületeire terjed ki. A budapesti központi kir. járásbíróság működésének megkezdésével a budapesti IV., V., VI., VII. és VIII–X. kerületi kir. járásbíróságok megszűnnek és hatáskörük és illetékességük a budapesti központi kir. járásbíróságra száll át.

58 Az 1913. évi tc. 3. §-a alapján a kir. járásbíróságoknak az 1871:XXXII. tc. 1. §-ában, az 1873:XXVII. tc. 15. §-ában, az 1885:III. tc. 3. §-ában és az 1912:LIV. tc. 107. §-ában megállapított száma (385) háromszáz-kilencvenre felemlhető. E számon belül új kir. járásbíróság felállítását a minisztérium rendeli el. Ugyanez rendeli el továbbra is a kir. járásbíróságok székhelyének vagy területének megváltoztatását is (1890:XXIX. tc. 2. §).

59 STIPTA (1998): i. m. 130. o.

60 Az elsőfokú királyi bíróságok újabb szervezéséről szóló 1875. évi XXXVI. törvénycikk 1. §-a alapján az elsőfokú királyi törvényszékeknek az 1871:XXXII. törvénycikk 1. §-ában és 1873:XXVII. törvénycikk 15. §-ában megállapított száma 64-re szállítható le.

61 ZINNER Tibor: Adalékok a magyar felsőbíraskodás ezer esztendejéhez. A kúriai osztályok 1882-es egyesítésétől az 1956-ot követő megtorlásig. In: MEZEY Barna (szerk.): *Eckhart Ferenc emlékkönyv*. Budapest, Gondolat, 2004, 637–638.

62 BÉLI Gábor: *Magyar jogtörténet. A tradicionális jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 1999, 345. o.

63 ANTAL Tamás: A királyi táblák decentralizációja (1890–1891). *Bírák Lapja*, 2003. 2. sz., 74. o.

64 Az 1890. évi tc. indokolása.

50 *Az Új Polgári Perrendtartás Konceptiója*: 3. oldal II. pont 2. alpont.

51 Uo. 8. oldal 2. pont.

52 VARGA István: Egység és sokféleség a perrendi kodifikációban – Egy új polgári perrendtartás szabályozási előkérdései. In: NÉMETH János – VARGA István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. Budapest, HVG-ORAC, 2014, 20. o.

53 Külön bíróságok álltak fel: a magyar főudvarnagyi bíraskodásról szóló 1909. évi XVI. törvénycikk, a hatásköri bíróságokról szóló 1907. évi LXI. törvénycikk, az országgyűlési képviselő-választások feletti bíraskodásról szóló 1899. évi XV. törvénycikk, a találmányi szabadalmakról szóló 1895. évi XXXVII. törvénycikk, a kisebb polgári peres ügyekben való eljárásról szóló 1877. évi XXII. törvénycikk, a honvédség katonai bűnvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk alapján.

54 STIPTA (1998): i. m. 126. o.

55 Szabó István: *A magyar igazságszolgáltatás történetének vázlata az államalapítástól napjainkig*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004, 49. o.

Győr, Kassa, Kolozsvár, Marosvásárhely, Nagyvárad, Pécs, Pozsony, Szeged, Temesvár (1890. évi tc. 1. §). Az 1890. évi tc. 2. §-a pontosan meghatározta, hogy mely törvényszékek tartoznak az egyes ítélőtáblák illetékességi területébe. Ez össze-függő földrajzi területet jelentett, azonban a fiumei törvényszék a budapesti ítélőtábla illetékességi területéhez tartozott. Degré Alajos munkájában kiemeli, hogy a decentralizációnak köszönhetően a fellebbezési eljárások gyorsultak és egyszerűsödtek.⁶⁵ Amennyiben az ítélőtáblák ügyszámait szeretnénk megvizsgálni – tekintettel arra, hogy a tanulmány végkövetkeztetései szempontjából e bírósági szerv ügyszámai az érdekesek –, akkor azt kell látnunk, hogy az érkező ügyek száma 1913-ban 65 666 volt, amely ügyszám az első világháború idején a felére, majd a harmadára zsugorodott.⁶⁶

A „magyar királyi Curia” volt a dualizmus idején a legfőbb bírói fórum.⁶⁷ A Kúria két osztályát, a semmitőszéket és a legfőbb ítélőszéket az 1881. évi LIX. törvénycikk a polgári törvénykezési rendtartásról szóló 1868:LIV. törvénycikk módosítása tárgyában (a továbbiakban: 1881. évi tc.) egy-sítette.⁶⁸

Összességében elmondható, hogy az első világháborút megelőzően bírósági szervezetünk lényegében „teljesen azonos a nagy nyugati kultúrállamok rendes bíróságainak szervezetével”.⁶⁹

3.2. A BÍRÓSÁGI SZERVEZET AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚT KÖVETŐEN

3.2.1. A KÁROLYI-IDŐSZAK

A dualizmustól örökölt bírósági szervezet a Károlyi-időszak alatt „nem alakult át radikálisan”. Mindenekelőtt néhány elnevezésbeli változást hoztak. Az ügyészségek, bíróságok elnevezéséből elhagyták a „királyi” jelzőt. Az ügyészség elnevezése „cserében” megkapta az „állam” előtagot. Jelentős újdonság volt viszont a munkaügyi bíróságok megszervezése. Az új szervezet formáit a munkaügyi bíráskodásról szóló 1918. évi IX. néptörvény (a továbbiakban: 1918. évi ntv.) fektette le. A munkaügyi bíróságok a járásbírók székelyén működtek (1918. évi ntv. 4. §). Ha a munkaügyi bíróság ülnökök közreműködésével járt el, a járásbíró valamelyik ítélőbírójának elnöklete alatt egy-egy munkaadó és munkavállaló ülnök közreműködésével tárgyalt és határozott (1918. évi ntv. 8. §). Az ülnököket a munkaadóknak és a munkavállalóknak azok a szakegyesületei (testületei) jelölték ki, amelyek a munkaügyi és népjóléti minisztérium által összeállított

és közzétett jegyzékbe felvétel nyertek (1918. évi ntv. 9. §). Figyelemre méltó, hogy a bíróságok történetében először nők is ítélkezhetek.⁷⁰

3.2.2. A HORTHY-KORSZAK BÍRÓSÁGI SZERVEZETE

A bírósági szervezettel kapcsolatos újítások sokkalta nagyobb jelentőségűek voltak, mint a szűk értelemben vett eljárási reformok.⁷¹ Az országot a háborút követően nemcsak területében és lakosságában, hanem bírósági rendszerében is megcsonkították. Trianont követően szervezetileg a magyar igazságszolgáltatás változatlan formában működött tovább a trianoni határok között. A Magyar Királyi Kúria mellett 5 királyi ítélőtábla, 24 királyi törvényszék és 138 királyi járásbíró működött. A csonka országban maradt ítélőtáblák közül a pécsi és a győri ítélőtábla illetékességi területe változott a legkevésbé. A budapesti ítélőtábla illetékességi területe a felére apadt, a szegedi ítélőtábla alig egyharmadát tarthatta meg illetékességi területéből, míg Debrecen jelentős területvesztését az új területi átcsoportosítások kárpótolták.⁷²

Tehtettel arra, hogy a jelentős területvesztést követően megmaradt nagyobb városaink megfelelően el voltak látva törvénykezési épületekkel, Kengyel kiemeli, hogy az 1920 és 1940 közötti időszakból származó miniszteri jelentések szerint a minisztérium kisebb járásbírók építésébe kezdett. Ez a folyamat egészen a második világháború kezdetéig „ütemesen haladt előre”.⁷³ Az első világháborút követően megmaradt – és újonnan felállított – járásbírók elérhetőek, közel voltak a lakossághoz. Horváth János álláspontja szerint ez is egyik oka lehetett a bíróságok akkori egyre növekvő tekintélyének.⁷⁴

Megjegyzendő azonban, hogy a háborúval összefüggésben az átalakulások céljára különös bíróságokat alakítottak ki, így például az Országos Földbirtokrendező Bíróságot,⁷⁵ egyes különleges ügyekben eljárásra hivatott vegyes bíróságokat (haszonbérek, fakihasznlási jogok átruházása és fatermékek értékesítése), valamint felállították az ún. Tanácsköztársaság tényeiből felmerülő vitás ügyekben eljáró gazdasági bíróságot.⁷⁶

A Horthy-korszakban kevés lényegi változás következett be a dualizmuskori szervezethez képest. Jól példázza ezt, hogy továbbra is a rendes bíróságok látták el az igazságszolgáltatási feladatok nagy részét. A törvényszékeket általában megyenként és Budapesten szervezték. Egyes megyékben – a területi arányosság miatt – több törvényszéket is felállítottak, más

65 DEGRÉ Alajos: A polgári korszak (1861–1944). In: MOLNÁR András (szerk.): *A magyar bírósági szervezet és perjog története*. Zalaegerszeg, Zala Megyei Bíróság és a Magyar Jogász Egylet Zala Megyei Szervezete, 1996, 218. o.

66 ZINNER (2004): i. m. 639. o.

67 1868. évi tc. 4. § A legfőbb bírói hatóságot mind a két királyi ítélőtábla egész területére nézve magyar királyi curia név alatt a legfőbb törvényszék gyakorolja Pesten. 1881. évi tc. 2. §: A legfőbb bírói hatóságot mind a két királyi tábla területére nézve a magyar királyi Curia Budapesten gyakorolja.

68 ZINNER (2004): i. m. 636. o.

69 MAGYARY: i. m. 35. o.

70 STIPTA (1998): i. m. 161–162. o.

71 BALÁS: i. m. 137. o.

72 KENGYEL Miklós: *Perkultúra. A bíróságok világa. A világ bíróságai*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011, 94–95.

73 KENGYEL Miklós: A magyar igazságügyi infrastruktúra a kiegyezéstől napjainkig. *Magyar Jog*, 1992. 5. sz., 271. o.

74 HORVÁTH János: Kétfokú fellebbezési rendszer a polgári eljárásban. *Magyar Jog*, 1991. 5. sz., 291. o.

75 A földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről szóló 1920. évi XXXVI. törvénycikk 4–15. §.

76 MAGYARY: i. m. 74. o.

esetekben viszont két megye illetékességi területét átfogó törvényszékeket is létesítettek.⁷⁷

Ha táblabíráskodás vonatkozásában megfigyeljük az ügyérkezéseket, akkor a következőket tapasztalhatjuk: 1919 és 1938 között – Zinner Tibor adatai alapján – az öt ítélőtáblán az érkező ügyek száma gyorsan nőtt. 1920-ra a duplájára, 1921-re a triplájára növekedett. Elmondható, hogy 1925-ig az érkező ügyek száma folyamatos emelkedést mutatott, amikor is az ügyek száma meghaladta a 29 ezret. Ezt követően hullámzó adatokat produkált az ítélőtáblai rendszer; a második világháborút megelőző években csupán 21-22 ezer ügyről beszélhetünk. A befejezett ügyek tekintetében a budapesti és a négy vidéki ítélőtábla egymáshoz való viszonyában 1920 és 1938 között Budapest részesedése fokozatosan nőtt, 55,7%-ról 71,6%-ra emelkedett. (Ez az adat 1900-ban – 11 ítélőtábla működése alatt – 20,8% volt.)⁷⁸ „A századfordulóhoz képest bekövetkezett változások góca Trianon volt”, ugyanis a századfordulón évente kb. 65 ezer befejezett ügyet mutattak a statisztikai adatok, míg a háborút követően 1938-ban 23,5 ezret, azaz nemcsak az ország területe, hanem az ítélőtáblákon befejezett ügyek száma is a harmadára zsugorodott.⁷⁹ A XX. században a kiegyezést követően létrehozott magyar igazságszolgáltatási szervezetünket „két nagy csapás érte”: az első a trianoni békeszerződés volt, amelynek köszönhetően az ország kétharmada más államok fennhatósága alá került, a második a szovjet megszállás és az 1948. évi kommunista hatalomátvétel volt.⁸⁰

4. DILEMMÁK

Bár lehet, hogy a bevezetőben kimondott második tételmondat, miszerint „van, aminek a hatását a mai napig érezzük”, túlonúl merész és provokatív megállapítás, mégis néhány számadat és következtetés még ezen kijelentés alapjául is szolgálhat.

Az 1890. évi tc. által létrehozott és a trianoni békeszerződés következtében megmaradt öt ítélőtábla illetékességi területe a következők szerint oszlott meg 1920 és 1940 között. A budapesti királyi ítélőtábla illetékességi területéhez a balassagyarmati, a budapesti, az egri, a kalocsai, a kecskeméti, a pestvidéki, a székesfehérvári és a szolnoki törvényszékek területei; a debreceni királyi ítélőtábla illetékességi területéhez a debreceni, a miskolci, a nyíregyházi és a sátorlajújhelyi törvényszékek területei; a győri királyi ítélőtábla illetékességi területéhez a győri, a soproni, a szombathelyi, a veszprémi és a zalaegerszegi törvényszékek területei; a pécsi királyi ítélőtábla illetékességi területéhez a kaposvári, a nagykanizsai, a pécsi és a szekszárdi törvényszékek területei; és végül a szegedi királyi ítélőtábla illetékességi területéhez a gyulai és a szegedi törvényszékek területei tartoztak.⁸¹

Az 1950-es években a magyar bírósági rendszer háromszintűvé vált,⁸² az ítélőtáblákat megszüntették.⁸³

Már közvetlenül a rendszerváltást követően megjelentek azok az igények és hangok, melyek egy négyfokú bírósági rendszer bevezetését látták indokoltnak és szükségesnek.⁸⁴ Azok, akik egyértelműen támogatták a négyfokú bírósági rendszer bevezetését eltérő álláspontot képviseltek a tekintetben, hogy egy, három, öt, esetleg hat⁸⁵ vagy hét⁸⁶ ítélőtábla felállítására van szükség. A fő irányvonalat azonban azok képviselték, akik három ítélőtábla felállítását látták szükségesnek.⁸⁷ Ezen elképzelések szerint egy fővárosi és két vidéki tábla felállítása lett volna indokolt.⁸⁸

Az igazságügyi reform átfogó koncepciója az 1990-es évek közepére készült el. Az 1997 nyarán elfogadott igazságügyi reformcsomag, a szakma akkori álláspontja szerint nyugodtan nevezhető „az elmúlt száz esztendő legnagyobb igazságszolgáltatási vállalkozásának”.⁸⁹ Az ítélőtáblák székhelyének és illetékességi területének megállapításáról szóló 1997. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: 1997. évi Itv.), valamint „egy kis kiterő után” az ítélőtáblák és a fellebbviteli ügyészi szervek székhelyének és illetékességi területének megállapításáról szóló 2002. évi XXII. törvény (a továbbiakban: 2002. évi Itv.) rendelkezései alapján felállították – visszaállították – az ítélőtáblákat Magyarországon. 2003. július 1. napjától három ítélőtábla kezdte meg működését, majd ezt követően 2005. január 1. napján további két ítélőtábla lépett működésbe. Így végeredményben visszaállították a trianoni békeszerződést követően megmaradt öt ítélőtáblát: Budapesten, Szegeden, Pécsen, majd Debrecenben és Győrött.⁹⁰

A fent írottakból is jól látható, hogy az ítélőtáblák felállításával összefüggésben nem alakult ki egységes álláspont arról, hogy mennyi – jelen esetben miért öt – és milyen székhellyel kerüljenek visszaállításra az ítélőtáblák Magyarországon. Ahogyan azt tanulmányomban a korábbiakban írtam, már a trianoni békeszerződést követően – a megmaradt öt ítélőtábla tekintetében – kiütköztek igen jelentős ügyeloszlási aránytalanságok. Budapest részesedése 1920 és 1938 között 71,6%-ra emelkedett. Ez az aránytalanság ma is kimutatható az öt ítélőtábla ügyeloszlási adataiból.⁹¹

Az ítélőtábláknál 2018-ban összesen 3357 volt az érkezett fellebbezett polgári és gazdasági perek száma. Ehhez adódik még hozzá az érkezett fellebbezett polgári és gazdasági

77 Uo. 166. o.

78 ZINNER Tibor: Utak és tévutak. Adalékok a magyar felsőbíráskodás 1000 esztendejéhez. *Bírák Lapja*, 1997. 1–2. sz., 57. o.

79 ZINNER (2004): i. m. 641. o.

80 KENGYEL (2011): i. m. 94. o.

81 Uo. 95. o.

82 A Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről szóló 1954. évi II. törvény 1. § (1) bekezdése alapján a Magyar Népköztársaságban az igazságszolgáltatást a következő bíróságok gyakorolják: a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága, a megyei bíróságok, a járásbíróságok és a külön-bíróságok.

83 SZABÓ: i. m. 50. o.

84 NEHÉZ-POSONYI István: Egy lehetséges bírósági szervezet modellje. *Bírák Lapja*, 1993. 1. sz., 35. o.

85 A Pécsi Ítélőtábla Polgári Kollégiuma: *Az ítélőtáblák szerepe a bírói szervezetben*. Pécs, 2005. 7. o.

86 HORVÁTH: i. m. 292. o.

87 SZILBEREKY Jenő: Elgondolások a bíróságok működésének és szervezetének továbbfejlesztéséhez. *Bírák Lapja*, 1994. 2. sz., 16. o.

88 NEHÉZ-POSONYI: i. m. 35. o.

89 DEÁK Péter: A magyar igazságszolgáltatási szervezet reformja. *PhD-tanulmányok 1*. Pécs, 2004, 75. o.

90 2002. évi Itv. 1. § (1)–(2) és (4) bekezdés.

91 A vizsgálat alapjául a 2018-as, 2019-es és 2020-as évet vettem figyelembe, tekintettel arra, hogy a 2020-as év ügyforgalmi adatait befolyásolta a Covid19.

nemperes ügyek száma, 6230 és az érkezett elsőfokú polgári és gazdasági nemperes ügyek száma, amely 2018-ban összesen 954 volt. Ez összesen az öt ítélőtábla esetében 2018-ban 10 541 polgári és gazdasági peres és nemperes ügyet jelent.⁹² 2019-ben összesen 2801 volt az érkezett fellebbezett polgári és gazdasági perek száma. Ehhez adódik még hozzá az érkezett fellebbezett polgári és gazdasági nemperes ügyek száma, 4977 és az érkezett elsőfokú polgári és gazdasági nemperes ügyek száma, amely 2019-ben összesen 974 volt. Ez összesen az öt ítélőtábla esetében 2019-ben 8752 polgári és gazdasági peres és nemperes ügyet jelent.⁹³ 2020-ban összesen 2636 volt az érkezett fellebbezett polgári, gazdasági és munkaügyi perek száma. Ehhez adódik még hozzá az érkezett fellebbezett polgári és gazdasági nemperes ügyek, 4303 és az érkezett elsőfokú polgári és gazdasági nemperes ügyek száma, amely 2020-ban összesen 765 volt. Ez öt ítélőtábla esetében 2020-ban 7704 polgári, gazdasági és munkaügyi peres és nemperes ügyet jelent.⁹⁴

Amennyiben arányaiban vizsgáljuk meg a fent hivatkozott statisztikai adatokat, akár külön-külön, akár együttesen, azt látjuk, hogy az ügyek körülbelül 60%-a érkezik a Fővárosi Ítéltáblához, míg a vidéki ítélőtáblák ügyeloszlása átlagosan 10-10%, esetenként, illetve pertípusonként több vagy még ennél is kevesebb.⁹⁵ Az aránytalanság szemmel látható, és hasonló adatokat mutat, mint a két világháború közötti időszakban. Bizonyos nézőpontból felmerülhet, hogy az ügyeloszlás aránytalansága nemcsak a főváros központi jellegének köszönhető, hanem annak is, hogy a trianoni békeszerződést követően a fennmaradt öt táblabíróóság illetékességi területe csökkent, és noha az illetékességi területek tekintetében történtek módosítások, mégis azt látjuk – ha a térképre tekintünk –, hogy a négy vidéki ítélőtábla az ország jelenlegi határaihoz közel, relatíve az ország „szélén” fekszik.

Már az 1890. évi tc. előkészítése során a felállítandó 11 ítélőtábla székhelyének kijelölése is heves szócsatákat váltott ki. Főként a nyugat-dunántúli városok mellett hangoztak el különböző érvek és ellenérvek. Nagy és hangos vita zajlott le a városok szószólói, érdekképviselői és patrónusai között.⁹⁶ Végül 1891. május 5. napján a felállított 11 ítélőtábla székhelyvárosai nagyszabású ünnepségekkel köszöntötték az új bírói fórumokat, „valamennyien a kulturális és gazdasági fellendülést vártak tőlük”.⁹⁷ Pozsonyban például Veni Sancte nyitotta meg az ünnepségeket a székesegyházban.⁹⁸ Az 1890. évi tc. miniszteri indokolása a következőket hangsúlyozta az ítélőtáblák felállításával és elhelyezésével kapcsosan:

latosan: „oly számban kell a kir. ítélőtáblákat felállítani, hogy az ország minden vidéke aránylag nem nagy távolságban találhassa fel kir. ítélőtábláját [...] tizenegy kir. ítélőtábla felállítását hozom javaslatba, úgy ezt hazánk területi és népességi viszonyainak figyelembevételével [...] teszem. Ez a szám kielégíti a közvetlenség igényeit, mert e szám mellett hazánk területe úgy osztható fel, hogy a felek – mai közlekedési viszonyaink mellett – elég rövid idő alatt érhetik el a kir. ítélőtáblát.” Kiemelendő, hogy a miniszteri indokolás részletesen foglalkozott az egyes területek szerinti népesség megoszlással is, pontos számadatokat közölve. „Mindenekelőtt kir. táblai székhelyül csakis oly város volt javaslatba hozható, mely nagyságánál, kulturális intézeteinek elegendő voltánál, mívelt társadalmánál fogva felső bíróság elhelyezésére alkalmas. Különös figyelmet kívántam arra is fordítani, hogy a választandó székhely egyszersmind a kir. tábla kerületéül szánt területnek, vagy ha ily város a területen nincs, legalább a terület egy részének, kereskedelmi és közgazdasági központja legyen, és a már meglévő vagy létesítés küszöbén álló közlekedési eszközök mellett a leendő kir. táblai terület minden pontjáról könnyen elérhessék.” A miniszteri indokolás azonban azt is hangsúlyozta, hogy „[a]zokból a szempontokból is, a melyeket a székhelyek megállapításánál irányadóul fölemlítettem, önként következik, hogy a kir. ítélőtáblák egyenlő területi kiterjedéssel vagy egyenlő népességi számmal nem bírhatnak. [...] Bármennyire kívánatosnak tartottam, hogy az egyes vidékek ahhoz a kir. ítélőtáblához csatoltassanak, amelynek székhelyéhez ipari és kereskedelmi összeköttetése és egész kulturális életének áramlata vonzza: mégis ezt a tekintetet ritka esetben ugyan, de alá kellett rendelnem annak az igazságügyi érdeknek, hogy a kir. táblai kerületeknél teljesen abnormis és fontosabb érdeksérelem nélkül elkerülhető aránytalanság elő ne álljon.”⁹⁹ Ehhez képest az 1997. évi Itv. indokolása igen „lakonikus”:¹⁰⁰ „Az ítélőtáblák székhelyét és illetékességi területét a bíróságok ügyforgalmi adatai, a bírói utánpótlás biztosíthatósága, illetve Magyarország földrajzi adottságai határozzák meg. [...] Budapest központi fekvése, jó megközelíthetősége miatt – a fővárosi bíróságok létszámát és munkaterhét is figyelembe véve – az ügyek jelentős része a Budapesten működő ítélőtáblához tartozna. A fővárosi ítélőtáblán kívül Pécs, illetve Szeged székhely melletti döntést az határozta meg, hogy az első lépcsőben a Dunántúlon és Tiszántúlon úgy célszerű elhelyezni az ítélőtáblákat, hogy azok egy-egy régiót, összefüggő területet képezzenek. Fontos szempont, az ítélőtáblák illetékességi területéhez tartozó bíróságok bírói létszáma, a bírói utánpótlás biztosíthatósága és az a tény, hogy Pécsen és Szegeden jogi egyetem működik. E székhelyeken 1950 végéig ítélőtáblák, illetve felsőbíróságok működtek.”¹⁰¹

Trianont követően nemcsak az egész ország, hanem a megmaradt öt ítélőtábla területe (illetékességi területe) is megcsonkult. Ahogyan az a fentiekben bemutatásra került az ítélőtáblák felállításával összefüggésben valós vita tárgyát képezte az – ismerve most már a jelenlegi statisztikai adatokat is –, hogy a jogalkotó az ítélőtáblák visszaállítása során

92 A bírósági ügyforgalom 2018. éves adatai. <https://birosag.hu/ugyforgalmi-adatok> [letöltés ideje: 2021. október 15.]

93 A bírósági ügyforgalom 2019. éves adatai. <https://birosag.hu/ugyforgalmi-adatok> [letöltés ideje: 2021. október 15.]

94 A bírósági ügyforgalom 2020. éves adatai. <https://birosag.hu/ugyforgalmi-adatok> [letöltés ideje: 2021. október 15.]

95 Részletes elemzés a 2018. évi bírósági ügyforgalomról. Részletes elemzés a 2019. évi bírósági ügyforgalomról. Részletes elemzés a 2020. évi bírósági ügyforgalomról. <https://birosag.hu/ugyforgalmi-adatok> [letöltés ideje: 2021. október 15.]

96 Brczó Zsolt: A Győri Kir. Ítéltábla rövid története és a Győri Kir. Ítéltábla vezetőinek életrajzai. *Jogtörténeti Szemle*, 2012. 2. sz., 67. o.

97 ANTAL (2003): i. m. 78. o.

98 ANTAL Tamás: Szilágyi Dezső, Lehoczky Kálmán és a pozsonyi ítélőtábla szervezése. In: MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ T. Mihály – GOSZTONYI Gergely (szerk.): *Jogtörténeti Parerga. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013, 19. o.

99 Az 1890. évi tc. miniszteri indokolása.

100 A Pécsi Ítéltábla Polgári Kollégiuma: *Az ítélőtáblák szerepe a bírói szervezetben*. Pécs, 2005, 8. o.

101 Az 1997. évi Itv. indokolása.

– eltekintve az 1997. évi Itv. indoklásában foglaltaktól – miért ragaszkodott a korábbi számukhoz és székhelyükhöz, amikor már az 1920 és 1938 közötti időszakban is kimutathatóak voltak az aránytalanságok. Amint az a jelen tanulmányban korábban megjelent, az ítélőtáblák felállítását megelőző szakmai vita fő irányvonalát azok képviselték, akik három ítélőtábla felállítását látták szükségesnek.¹⁰² Ezen állásponttal szemben, azonban megjegyezendő az is, hogy számos nézet szerint az ítélőtáblák alacsony száma, vagy azok számának csökkentése nem indokolt, inkább azok illetékességi területének módosítása kerülhetne előtérbe.¹⁰³ Persze joggal tehető fel – az ítélőtáblák számának csökkentése esetén – az a kérdés, hogy nem sérülne-e a tisztességes eljárás-hoz való jog és azon belül a bírósághoz fordulás joga. Ennek ugyanis lehet egy olyan tartalmi aspektusa is, mely a területi akadályok, nehézségek szempontjából gátolna (tenné kevésbé elérhetővé) valamely jogkeresőt a bírósághoz fordulásában és ebből adódóan az igényérvényesítésében. A bíróságok székhelyének megállapításánál az adott bíróság ügyfelek általi gyors elérhetőségének biztosítását mindig szem előtt kell tartani. A közlekedési viszonyok állandó elemzése is

szükséges az illetékességi területek meghatározásakor és felülvizsgálatakor.¹⁰⁴

Jelen tanulmány meghatározott korszakok eljárásjogi és szervezeti változásait, valamint az azokkal összefüggésben immáron több évtizede fennálló „dilemmáit” volt hivatott bemutatni. Noha jóllehet a dolgozatnak nem tisztje – és a szerzőnek nem is célja – a fent bemutatott viták eldöntése mégis számos kérdés és megoldás felmerül akkor, amikor a korabeli diskusziókat olvasva elmélyedünk e jogtörténeti csemegékben; Táblabíróságok klasszikus székhelyétől való eltérés? Orvosolhatóak ezzel valójában bírósághoz fordulás jogával kapcsolatosan felmerülő aggályok? Az ítélőtáblák számának növelése, vagy csökkentése? Tényleges problémát jelent-e valójában a jogkereső jogalkalmazók tekintetében az igazságszolgáltatás és a joghoz jutás szempontjából az ügyelosztási aránytalanság? A történeti fejlődést és a vitákat látva, megismerve viszont joggal vonható le az a következtetés az ítélőtáblák tekintetében, hogy az első világháború óta „van, aminek a hatását a mai napig érezzük”.

102 SZILBEREKY: i. m. 16. o.

103 JUHÁSZ László: Az igazságügyi reform folytatásának lehetősége és indokoltsága. *Magyar Jog*, 2007. 2. sz., 112. o.

104 A Pécsi Ítélőtábla Polgári Kollégiuma: *Az ítélőtáblák szerepe a bírói szervezetben*. Pécs, 2005, 9. o.

Sereg Péter*



A hazai központi költségvetési eljárás tervezési folyamatának jogi elemzése

BEVEZETÉS

Jelen tanulmány keretein belül a központi költségvetés tervezésének jogi folyamatát és a költségvetés végrehajtásának ellenőrzését szeretném ismertetni a tervezés különböző módszereinek jogi szempontú elemzése által.

A központi költségvetés tervezése során az irányadó, legfontosabb törvények Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25., a továbbiakban: Alaptörvény), Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény), az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, illetve a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény.

A központi költségvetés tervezésének eljárási folyamata négy nagyobb szakaszra osztható fel:

1. A döntést előkészítő szakasz, a tervezés. A tervezési szakasz jellemzője, hogy a költségvetést megelőző évben történik, ismeretes még kormányzati szakaszként is, tekintettel arra, hogy a tervezésért maga a Kormány a felelős.
2. A döntési szakasz, az elfogadás. Parlamenti szakasznak számít abból az okból kifolyólag, hogy az adott évi költségvetési törvény elfogadása az Országgyűlés feladata.
3. A végrehajtási szakasz újra kormányzati szakasz, mert az Országgyűlés a költségvetési törvényben felhatalmazza a Kormányt az adott évi költségvetés végrehajtásra. Jellemző rá, hogy egy évre szól, azaz határozott idejű, január 1-től december 31-ig tart a költségvetési év, tehát közgazdaságtani értelemben egy rövid távú tervezésről van szó.
4. Az ellenőrzési szakaszban történik meg az előbbi három szakaszban a vizsgálata, azaz a döntés végrehajtásának az ellenőrzése. A végrehajtás hatékony, gazdaságos, szabályos és eredményes kell, hogy legyen.

A célkitűzésnek megfelelően a tervezési, a döntési és az ellenőrzési szakasz jogi szemléletű ismertetése, valamint

elemzése képezi jelen tanulmány vizsgálati fókuszát, maga a költségvetés végrehajtása nem. A tervezés során elsőként az abban részt vevő állami szervezet ismertetem, ezen belül részletesen a Költségvetési Tanács felépítésével, működésével és szerepével foglalkozom a költségvetési tervezési eljárással összefüggésben.

Ezt követően a tervezés öt módszerének elemzését végzem el, bemutatva, melyik módszer alkalmazása milyen előnyökkel és hátrányokkal jár. A hatályos magyar törvényekben szabályozott tervezési eljárás lépéseinek rövid bemutatását követően végezetül a zárszámadás jogi szemléletű jelentőségére mutatok rá.

1. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSÉBEN RÉSZT VEVŐ SZERVEK, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCSRA

A központi költségvetés tervezési eljárásához több központi szerv is kapcsolódik, úgymint az Országgyűlés és bizottságai, a Kormány és intézményei – az Országgyűlés és a Kormány felelős elsődlegesen a fegyelmezett fiskális politikáért¹ –, az államháztartásért felelős miniszter (a pénzügyminiszter), az ágazati minisztériumok, a Magyar Államkincstár – amely háttérfeladatokat lát el –, egyéb költségvetési szervek (a tervezés és a végrehajtás legkisebb egységei), valamint az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács is. Ebben a fejezetben ezen utóbbi szervnek a felépítése, működése és a költségvetési tervezési eljárásban betöltött szerepe kerül bemutatásra, a többi érintett szerv funkcióját a tervezési eljárás során ismertetem.

A Költségvetési Tanácsot a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény hozta létre 2008-ban, működését pedig 2009 júniusában

* Sereg Péter: jogász, okleveles közgazdász, pénzügyi szakjogász, PhD-hallgató, az Igazságügyi Minisztérium Kiemelt Jogi Ügyek Főosztályának főosztályvezetője.

¹ DOMOKOS László: Az Állami Számvevőszék jogosítványainak kiteljesedése az új közpénzügyi szabályozás keretében. In: *Pénzügyi Szemle*, 61. évf., 2016/3. sz. (a továbbiakban: DOMOKOS), 299–300. o.

kezdte meg.² A Költségvetési Tanács tagjai a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke és a Költségvetési Tanács elnöke, akit a köztársasági elnök hat évre nevezi ki.³ A magyar Költségvetési Tanács – hasonlóan más európai országokhoz – kisebb saját apparátusa mellett a konkrét szakértői, elemzői munkát más szervezetekhez – például az Állami Számvevőszék – helyezi át.⁴

A Költségvetési Tanács tölti be az egyik legfontosabb szerepet a költségvetés tervezése során: az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja.⁵ További feladata, hogy megvizsgálja a benyújtott költségvetési törvényjavaslat költségvetési hatásait és értékeli a költségvetési alapelvek érvényesülését.⁶ Az Alaptörvény kimondja, hogy törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében, valamint a költségvetés elfogadásához is a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása kell.⁷

A Költségvetési Tanács működésének részletes szabályait sarkalatos törvény – a Stabilitási törvény – állapítja meg, tevékenysége során kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve.⁸ Feladata és hatásköre három fő csoportba sorolható:⁹

1. véleménynyilvánítás a központi költségvetésről szóló törvénytervezettel kapcsolatban:¹⁰

- ha a Költségvetési Tanács az Országgyűlésnek történő benyújtás előtt nem ért egyet a költségvetési törvény tervezetével, akkor jeleznie kell ezt, és a Kormány köteles a törvénytervezetet újratárgyalni;¹¹

2. döntés az előzetes hozzájárulás megadásáról:

- a központi költségvetés elfogadáshoz szükséges a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása, ugyanakkor a költségvetési tanácsi vélemény hiányában is benyújtható a költségvetési törvény tervezete abban az esetben, ha a tervezet kézhezvételét követő tíz napon belül véleményét nem küldi meg a Kormánynak;¹²

3. az államadósság mértékének vizsgálata, ellenőrzése:

- feladata továbbá az államadósság-szabály betartásának ellenőrzése,¹³ amely szabály kimondja, hogy „az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét”.¹⁴ Az államadósság-szabály érvényesülését a költségvetési törvényjavaslat záró szavazása előtt is vizsgálja a Költségvetési Tanács, amelyre véleménynyilvánítási joga van,¹⁵ ezáltal ez a szerv ezen „alkotmányos követelmény védelmezője”.¹⁶

A Költségvetési Tanács további feladata, hogy félévente véleményt nyilvánítson a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásáról és az államadósság mértékének várható alakulásáról.¹⁷

A fenti feladatokból látható, hogy a Költségvetési Tanács szerepe igen jelentős a központi költségvetés tervezése során. A Költségvetési Tanács akkor minősül határozatképesnek, ha ülésein – amelyek nem nyilvánosak, és amelyeket az elnök hív össze és vezet – tagjainak többsége jelen van, döntéseit a jelenlévők egyszerű szótöbbségével hozza.¹⁸ A tagok egymástól függetlenül, véleményüket önállóan alakítják ki a tervezettel kapcsolatban.¹⁹

2. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSE SORÁN ÉRVÉNYESÜLŐ ALAPELVEK, A TERVEZÉS JELLEGE

A tervezésben részt vevő szervek után a tervezés során érvényesülő alapelvekről is érdemes pár szót ejteni. A központi költségvetés tervezésének célja az, hogy a közfeladatok megfelelő ellátásához szükséges mértékben kerüljön sor a kiadások megtervezésére, illetve a bevételek közgazdasági szempontból megalapozottak legyenek.

Az állami költségvetés egy átfogó jellegű tervdokumentum, amely egyfelől tartalmazza az európai uniós támogatásokkal kapcsolatos költségvetési társfinanszírozási szükségleteket, másfelől megállapítja a pénzügyi és a legfontosabb makrogazdasági folyamatokat a hazai fejlesztési kiadások és az állami támogatások allokációja segítségével.²⁰ Az állami

2 Kovács Árpád: A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben. In: *Pénzügyi Szemle*, 61. évf., 2016/3. sz. (a továbbiakban: KOVÁCS), 324. o.; lásd még: <https://www.parlament.hu/web/koltsegvetes-tanacs> [letöltés dátuma: 2020. 10. 05.]; KOPITS György – ROMHÁNYI Balázs: A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. In: *Közgazdasági Szemle*, LVII. évf., 2010. július–augusztus (a továbbiakban: KOPITS–ROMHÁNYI), 573. o.; BÁGER Gusztáv – GALBÁCS Péter – PULAY Gyula: Az állami költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése. In: *Közgazdasági Szemle*, LIX. évf., 2012. szeptember (a továbbiakban: BÁGER–GALBÁCS–PULAY), 1014. o.; BETHLENDI András – LENTNER Csaba – PÓRA András: Független költségvetési intézmények fejlődése a 2008-as válság után. In: *Közgazdasági Szemle*, LXVII. évf., 2020. július–augusztus (a továbbiakban: BETHLENDI–LENTNER–PÓRA), 793. o.

3 Alaptörvény 44. cikk (4) bekezdés; Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ törvény) 13. § (2) bekezdés I) pont; lásd még: KOVÁCS: i. m. 325. o.

4 ÁSZ törvény 5. § 13. bekezdés; lásd még: BETHLENDI–LENTNER–PÓRA: i. m. 793. o.; DOMOKOS: i. m. 312. o.

5 Alaptörvény 44. cikk (1) bekezdés; lásd még: KOPITS–ROMHÁNYI: i. m. 586. o.

6 KOPITS–ROMHÁNYI: i. m. 586. o.; lásd még: LENTNER Csaba: Az állampénzügyi kockázatok mérséklésének egyes jogi és gazdasági aspektusai. In: *Jura, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, 23. évf., 2017. 2. sz. (a továbbiakban: LENTNER), 113. o.

7 Alaptörvény 44. cikk (2) és (3) bekezdés.

8 LENTNER: i. m. 113. o.

9 SMUK Péter: A Költségvetési Tanács a magyar alkotmányos rendszerben. Megjelent: *Fórum*, <http://dfk-online.sze.hu/images/1%3C%81P/2013/1/smuk.pdf> [letöltés dátuma: 2019. 03. 16.]; lásd még: 2008. évi LXXV. törvény.

10 Stabilitási törvény 23. § a) pont.

11 Stabilitási törvény 24. § (2) bekezdése; lásd még: KOVÁCS: i. m. 326. o.; BÁGER–GALBÁCS–PULAY: i. m. 1014. o.; BETHLENDI–LENTNER–PÓRA: i. m. 793. o.

12 Stabilitási törvény 24. § (1) és (3) bekezdése; lásd még: KOVÁCS: i. m. 326. o.

13 Stabilitási törvény 25. § (3) bekezdése; lásd még: KOVÁCS: i. m. 325. o.

14 Alaptörvény 36. cikk (4) bekezdés.

15 Stabilitási törvény 25. § (7) bekezdése; lásd még: LENTNER: i. m. 113. o.

16 DOMOKOS: i. m. 300. o.

17 DOMOKOS: i. m. 314. o.

18 Stabilitási törvény 27. §; lásd még: KOVÁCS: i. m. 326. és 331. o.

19 LENTNER: i. m. 113. o.

20 BÁGER Gusztáv: A nemzetgazdasági tervezés megújításának koncepciója. In: *Pénzügyi Szemle*, 55. évf., 2010/3. sz. (a továbbiakban: BÁGER 2010), 436. o.

költségvetést két alegységre lehet bontani, a központi alrendszerre és az önkormányzati alrendszerre.

Fontos kiemelni, hogy az elfogadott költségvetési törvényben tervszámok és nem tényszámok szerepelnek, továbbá, hogy érvényesülnek a költségvetési preferenciák, ami azt jelenti, hogy a Kormány eldöntheti, melyik közfeladatot fogja támogatni. A tervezési szakasz egy olyan folyamat, amely során a tervezést végzők előkészítik, kimunkálják és konkrét javaslat formájába öntik a közfeladatok ellátásának alapjául szolgáló bevételi és kiadási előirányzatokat.

A költségvetés tervezése során különféle alapelveknek kell érvényesülnie. A tervezési alapelveket két csoportba lehet sorolni, az általános és az egyéb alapelvek. Az általános alapelveket az Alaptörvény határozza meg, úgymint az éves költségvetés elve,²¹ a rendszeresség és a részletesség elve,²² valamint a kiegyensúlyozott, átlátható és a fenntartható költségvetés elve.²³

A kiegyensúlyozottság elve alapján az állami kiadások és bevételek főösszegének egyezőségét kell mutatnia, a költségvetési gazdálkodásnak pedig megalapozottnak és egyenletes színvonalúnak kell lennie.²⁴ Az átláthatóság elve „a transzparenciát fejezi ki, amely biztosítja a bevételek és kiadások nyomon követhetőségét, a közpénzek ellenőrizhetőségét, és tájékoztatást nyújt az állam működésének pénzügyi megítélhetőségéről”.²⁵ Ez a szabály közgazdaságtani értelemben azt jelenti, hogy az államháztartás bevételei finanszírozzák azon pénzeszközöket, amelyek által a közfeladatokkal kapcsolatos kiadások teljesíthetők.²⁶

A kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének a jogrendszer lehető legmagasabb szintjén történt rögzítése fontos eleme az Alaptörvénynek; célja, hogy az állam működése kiszámítható legyen. A modern parlamenti demokráciákban az is magától értetődő, hogy az elvek betartása a költségvetési gazdálkodás terén az érdemi döntési joggal felruházott Országgyűlés és a Kormány felelőssége.²⁷

Az egyéb alapelvek: a fenntartható közfeladat-ellátás elve, a nyilvánosság elve, az egységesség elve, a teljesség elve, a valódiság elve, a bruttó elszámolás elve és a részletesség elve. A bruttó elszámolás elve azt jelenti, hogy a kiadásokat és a bevételeket teljes összegükben szerepeltetni szükséges a költségvetési törvényben.

A központi költségvetés tervezési jellegével kapcsolatban kijelenthető, hogy alapvetően pénzforgalmi szemléletű tervezésről van szó, amely a költségvetés tervezésének fent ismertetett alapelveiből következik.²⁸ A központi költségvetés

tervezése egy fentről lefelé irányuló, úgynevezett top-down típusú tervezés, tehát az államháztartás központi költségvetéséből kiindulva a szervezet egészének elemi költségvetése a tervezés végeredménye.²⁹

3. A KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSI MÓDSZEREINEK FAJTÁI

A költségvetés tervezésével kapcsolatban két csoportba sorolható tervezési technikákról lehet beszélni. Az egyik csoportba tartoznak a hagyományos költségvetési tervezési módszerek, a másik csoportba pedig a korszerű tervezési módszerek sorolhatóak.

A hagyományos tervezési módszerek nem a feladathoz, hanem az intézményi struktúrához rendelik a kiadásokat, ilyen a bázisalapú és a tételsoros tervezés. A korszerű tervezési módszerek a feladatokból indulnak ki, és ezekhez rendelik a kiadásokat, ilyen a nullabázisú, a cél- és teljesítményalapú, illetve a programalapú tervezés.³⁰

Jelen fejezet esetében nem a módszerek minden részletre kiterjedő feldolgozása a cél, hanem az egyes módszerek általános ismertetése mellett összehasonlításuk a többi módszerrel.

3.1. A BÁZISALAPÚ TERVEZÉSI MÓDSZER

A bázisalapú tervezési módszer alapján az adott tárgyévi költségvetés tervezése a korábbi év költségvetési tényadataira épül.³¹ Az előirányzatait befolyásolják a gazdasági, társadalmi változások, így a tervévi előirányzatokat ezeknek a figyelembevételével tervezik meg.

A bázisalapú tervezési módszer előnyei, hogy alkalmazható az államháztartás teljes területén, illeszkedik annak információs rendszerébe és az előirányzatok változásai nyomon követhetők. Jelentős hátránya viszont, hogy magában hordozza az előző évi költségvetés esetleges hibáit.³² Mint hagyományos tervezési módszer, nem az ellátandó feladatokra, hanem az intézményi struktúrára fókuszál, ezáltal nem alkalmas a teljesítménykövetelmény alkalmazására, továbbá a változásokra is lassan reagál.³³

A bázisalapú technika három tervezési kategóriát tartalmaz: a szerkezeti változást, a szintre hozást és az előirányzat-többletet. A szerkezeti változás során lehetnek olyan gazdasági, társadalmi vagy egyéb események, amelyek a költségvetési tárgyév megelőző évben történtek, és nagy kihatással vannak a tervévre. A szintre hozásról az mondható el, hogy a tervévet megelőző év költségvetésében nem teljes éven át ellátott előirányzatok egész évre történő kiegészítése történik. Ezek az év közben felmerült feladatokból eredhetnek.

21 Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés; lásd még: BÁGER 2010: 439. o.

22 Alaptörvény 36. cikk (2) bekezdés.

23 Alaptörvény N) cikk (1) bekezdés; lásd még: DOMOKOS: i. m. 299. o.

24 PETRÉTEI József: Magyarország alkotmányjoga II.: Államszervezet. 2., javított és aktualizált kiadás, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014 (a továbbiakban: PETRÉTEI), 262. o.; lásd még: LENTNER: i. m. 113. o.

25 PETRÉTEI: i. m. 262. o.

26 LENTNER: i. m. 113. o.

27 ANTAL Attila: Közpénzügyek az új alaptörvényben. Megjelent: *Jogi Fórum*, 2011. május 5., link: <http://www.jogiforum.hu/hirek/25297> [letöltés dátuma: 2020. 10. 06.].

28 PAVLIK Livia: Verseny és controlling a közszféra egy fontos szegmensében, a felsőoktatásban. In: *Pénzügyi Szemle*, 62. évf., 2017/1. sz. (a továbbiakban: PAVLIK), 53. o.

29 PAVLIK: i. m. 53. o.

30 BÁGER Gusztáv: Programalapú költségvetés. In: *Pénzügyi Szemle*, 51. évf., 2006/3. sz. (a továbbiakban: BÁGER 2006), 281. o.

31 SISA Krisztina A.: *Települési önkormányzatok tervezési módszereinek továbbfejlesztése, elmozdulás a stratégiaorientált menedzsment szemlélet irányába*. Doktori (PhD-) értekezés, Kaposvár, 2014, <http://real-phd.mtak.hu/306/1/2015.005-%C3%A9rtekez%C3%A9s.pdf> [letöltés dátuma: 2020. 10. 07.] (a továbbiakban: SISA), 53. o.

32 BÁGER 2010: 426. o.; lásd még: SISA: i. m. 54. o.

33 BÁGER 2010: 426. o.

Az előirányzat-többletnél olyan többletfeladat jelentkezett, vagy mennyiségi, esetleg minőségi fejlesztések következtek be, amelyek hatással vannak a tervévi költségvetés tervezésére.

3.2. A TÉTELSOROS TERVEZÉSI MÓDSZER

A tétel soros (angol megnevezése: Line-Item Budgeting) költségvetési tervezési módszer lényege az egyszerűségében rejlik, hiszen a költségvetés minden egyes tételhez hozzárendeli azt az összeget, amely az adott tételre maximálisan fordítható. Erre tekintettel a tétel soros tervezési módszer másik elnevezése az irányszámok költségvetési tervezés.³⁴

Inputorientált tervezési módszernek minősül, amely azt jelenti, hogy a kiadásokat erőforrástételenként jeleníti meg, a tervezés során ezek beszerzési számait kapjuk meg kiadási összegként.³⁵ Ez a módszer az alapja a többi költségvetési tervezési technikának, tekintettel arra, hogy ennek felhasználásával meghatározható minden tétel bekerülési értéke.³⁶

Ugyanakkor hátrányként jelentkezik, hogy nem rendelkezik a hatékonyságról és az elszámoltathatóságról, továbbá átfogó tervezésre sem alkalmas, ezért manapság az államháztartás alacsonyabb szintjein használják.³⁷

3.3. A NULLABÁZISÚ TERVEZÉSI MÓDSZER

A nullabázisú tervezési módszer egy átfogó tervezési és elemzési eljárás, amely hatékonyan kezeli a kiadást optimalizálást a felesleges kiadások megszüntetése által. Ezt a módszert az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazták először az 1977-es szövetségi költségvetés tervezésekor.³⁸

Lényege, hogy a nullabázisú tervezési technika a korábbi évek előirányzatait nem veszi figyelembe, attól teljesen függetlenül, új alapok szerint tervez, megkérdőjelezve és megvizsgálva minden korábbi kiadást. Hamar megmutatkozott azonban, hogy ezt a módszert a központi költségvetés elkészítése során nem lehet alkalmazni, ugyanakkor egy-egy feladat részletes elemzésénél nagyon jó eredményeket lehet elérni.³⁹

Jellemző rá, hogy a tevékenységeket részekre bontja és a kiadásokat egyenként a nulláról építi fel a feladatellátásra koncentrálva. Nagy előnye, hogy új feladat előirányzatainak meghatározására ez az egyik legalkalmasabb módszer, illetve, hogy a tervezés során érvényesülhet a költségek maximalizálásának elve. Hátránya azonban, hogy rendkívül munkaigényes, és az időráfordítás mértéke miatt a központi költségvetés tervezésére alkalmatlan.⁴⁰

3.4. A CÉL- ÉS TELJESÍTMÉNYALAPÚ TERVEZÉSI MÓDSZER

Ezt a módszert a második világháborút követően szintén az Amerikai Egyesült Államokban fejlesztették ki abból a célból, hogy a költségvetés tervezése megújuljon.⁴¹

A cél- és teljesítményalapú tervezési módszer a kiadásokat tevékenységekre bontja és hozzárendeli őket a társadalmi célokhoz, így nyomon követhető, hogy mire mennyit költenek központi és helyi szinten is. Teljes mértékben a hatékonyság és az átláthatóság növelése a jellemző rá, jól áttekinthetővé teszi a költségvetés szerkezetét.

A teljesítményalapú tervezési módszer alapvető célja a kormányzati kiadások csökkentése és a kormányzati működés hatékonyságának növelése. Alapja a kormányzati tevékenységek meghatározása, mérése, számokban történő megjelenítése és a különböző érdekcsoportoknak beszámolás.⁴²

Sajnos azonban az elmélet gyakorlatba való átültetése során kiderült, hogy a teljesítményalapú tervezési módszer nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Ennek két oka volt, egyrészt a kormányzati tevékenységek – jellegükből adódóan – nem mérhetőek, másrészt pedig a közfeladat hatékonyságának feltárása során nincs figyelemmel arra, hogy az adott közfeladat szükséges-e egyáltalán, vagy sem.⁴³

3.5. A PROGRAMALAPÚ TERVEZÉSI MÓDSZER

A programalapú tervezési módszer egy teljesítményalapú tervezési, végrehajtási és ellenőrzési rendszer, amely a költségvetési szervezet finanszírozását közvetlenül kapcsolja össze a szervezet által elért eredményekkel.⁴⁴ Ez a tervezési módszer az állam allokációs funkciójának ellátására jött létre, amely funkció a piaci veszteségeket igyekszik kizárni.⁴⁵ Attól sajátos ez a tervezési rendszer, hogy megmutatja, egy szervezet forrásigénye nemcsak a szükséges forrásokat, hanem azokat az eredményeket is tartalmazza, amelyeket az odarendelt források felhasználásával elérni kívánnak.⁴⁶

Ennek megfelelően a programalapú tervezési technika három lépésből áll, a tervezésből vagy más néven céljelölésből, a feladatok vagy eredmények meghatározásából – programozás –, és a kiadási igények felméréséből.⁴⁷

1. A tervezés során egy célhierarchia kerül felállításra, amelyben a hosszú távú célokat is szükséges meghatározni, továbbá szükséges kitérni arra is, hogy az egyes célok mely társadalmi csoportokra terjedjenek ki.⁴⁸
2. A feladatok meghatározása során az ellátás formája, és az intézményi struktúrát is meg kell határozni. Ebben a második szakaszban a programok kategóriáit általában

34 SISA: i. m. 52. o.

35 SISA: i. m. 52. o.

36 SISA: i. m. 52. o.

37 SISA: i. m. 52. o.

38 SISA: i. m. 66. o.

39 SISA: i. m. 66. o.

40 SISA: i. m. 68. o.

41 SISA: i. m. 55. o.

42 SISA: i. m. 55. o.

43 SISA: i. m. 58. o.

44 BÁGER 2006: 282. o.; lásd még: SISA: i. m. 60. o.

45 BÁGER 2006: 281. és 282. o.

46 BÁGER 2006: 282. o.

47 BÁGER 2006: 282–283. o.

48 BÁGER 2006: 282. o.

a Kormány választja ki, és ezeken belül a prioritásokat a minisztériumok határozhatják meg.⁴⁹

3. A kiadási igények felmérése a programalapú tervezés legnehezebb szakasza, ugyanis itt történik meg az éves előirányzatok lebontása az egyes szervezeti egységekhez a meghatározott programokkal együtt.⁵⁰

A módszer előnye, hogy a feladatra koncentrálnál, hatékonysági szempontokat is figyelembe vesz, ugyanakkor több hátránya is van. Egyrészt nem mindig van összhang a feladat és az intézményrendszer között, másrészt nem illeszkedik az államháztartás jelenlegi információs rendszeréhez, harmadrészt túlságosan nagy adminisztrációs terhet jelentene a költségvetés tervezése során.⁵¹

4. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSÉNEK SZAKASZAI

A központi költségvetés tervezése egy olyan nyolc szakaszra osztható, az egyes szakaszok egymásra épüléséből létrejövő lineáris tervezési folyamat, amelyben szoros határidők vannak, és azok be nem tartása fontos közjogi következményeket okozhatnak. Ennek következtében a határidők, a feladatok megosztása és a felelősségi kérdések elhatárolása kiemelt jelentőséggel bír.

1. Makrogazdasági és költségvetési előrejelzés elkészítése

A Kormánynak évente két alkalommal, a tárgyévvel kapcsolatban és a következő négy évet illetően szükséges a makrogazdasági és költségvetési előrejelzést elkészítenie, és azt, valamint az annak alapjául szolgáló módszertant köteles nyilvánosságra hoznia.⁵²

A makrogazdasági és költségvetési előrejelzés szolgál alapjául a középtávú tervezésnek is. A középtávú tervezés során a Kormány minden évben „december 31-éig egyedi határozatában állapítja meg a központi költségvetés – a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított fejezetek szerinti bontású – költségvetési bevételeinek és költségvetési kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének és az államadósságnak a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét”⁵³

2. A tervezés ütemterveinek kidolgozása

Az államháztartásért felelős miniszter minden évben június 30-ig kidolgozza és az általa vezetett minisztérium – jelenleg a Pénzügyminisztérium – honlapján közzéteszi a központi költségvetési tervezés részletes ütemtervét, kereteit, tartalmi követelményeit.⁵⁴

Ez az ütemterv meghatározza a tartalmi követelményeket, a kiadások felülvizsgálatának irányait, a szabályozási követelményeket, a tervezéshez szükséges dokumentumokat, az adat szolgáltatás módját és a költségvetés fejezeteinek tervezett kiadási főösszegeit. Ez utóbbi során a szerkezeti változásokat és

a szintre hozásokat veszik figyelembe, amelyeket a bázisalapú tervezési módszer leírásánál már részleteztem.

3. A fejezetek költségvetésének megtervezése

A fejezetet irányító szerv vagy a hozzá tartozó költségvetési szerv „megtervezi és egyezteteti az államháztartásért felelős miniszterrel az általa irányított fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat és fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az elkülönített állami pénzalap és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai tervezett bevételeit és kiadásait”⁵⁵

A költségvetési szerv vezetőjének feladata, hogy meghatározza az érvényesítendő követelményeket és módszertant, továbbá közfeladatokhoz kapcsolódóan a működési, szakmai követelményeket, a tervezés eljárás rendjét és annak felelőseit.

4. Az egyeztetés

A költségvetési fejezetet irányító a hozzá tartozó fejezet költségvetését a tervezési év július 31-éig egyezteteti az államháztartásért felelős miniszterrel. A közfeladat ellátásával kapcsolatban átmenetileg lehetőség van a források felfüggesztésére, a források megszüntetésére, a források átcsoportosítására is.

5. A költségvetés tervezetének elkészítése

A költségvetés tervezetét az államháztartásért felelős miniszter készíti el, amelyhez szükség van adatszolgáltatásra az államháztartáson kívüli szervek részéről (például MÁV Zrt.), illetve az államháztartás önkormányzati alrendszerétől. „A tervezés során biztosítani kell a tervezett bevételek közgazdasági megalapozottságát, és azt, hogy csak annyi kiadás kerüljön megtervezésre, amennyi a közfeladatok ellátásához indokoltan szükséges.”⁵⁶

Ezenfelül a tervezetnek összhangban kell állnia az európai uniós jogszabályokkal és az Alaptörvénnyel, a középtávú célokkal, valamint teljesítenie kell az államadóssággal kapcsolatos szabályokat. Fontos tervezési szabály, hogy a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy az nemcsak a középtávú célokkal kell, hogy összhangban legyen, hanem hogy annak hiánya ne haladja meg a bruttó hazai termék három százalékát.⁵⁷

6. A Költségvetési Tanács eljárása

A Költségvetési Tanácsról, annak szerepéről a fentiekben részletesen esett szó, a folyamat bemutatása érdekében itt csak az alábbiakat tartom szükségesnek bemutatni.

Az államháztartásért felelős miniszter a Költségvetési Tanácsnak küldi meg a tervezetet, amely szerv tíz napon belül véleményt nyilvánít róla.⁵⁸ Amennyiben elfogadja, akkor lesz belőle költségvetési törvényjavaslat, amelyet az államháztartásért felelős miniszter terjeszt be október 15-éig – a választások évében október 31-éig – az Országgyűlés elé.⁵⁹ Ha a Költség-

49 BÁGER 2006: 282. o.

50 BÁGER 2006: 282–283. o.

51 SISA: i. m. 65. o.

52 Stabilitási törvény 5/A. § (1) bekezdés.

53 Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 29. § (1) bekezdése.

54 Áht. 13. § (1) bekezdés.

55 Áht. 13. § (2) bekezdés.

56 Áht. 4. § (2) bekezdés.

57 Stabilitási törvény 3/A. § (2) bekezdés.

58 Stabilitási törvény 24. § (1) és (3) bekezdése; lásd még: KOVÁCS: i. m. 326. o.; BÁGER–GALBÁCS–PULAY: i. m. 1014. o.

59 Áht. 22. § (2) bekezdés.

vetési Tanács a költségvetési törvény tervezetével nem ért egyet, akkor újratervezésre kerül sor.⁶⁰

A Költségvetési Tanács mellett ebben a szakaszban az Állami Számvevőszék – az előbbi szervnek nyújtott segítség mellett – önállóan is elkészíti a kiadott költségvetési törvényjavaslat véleményezését, amelyben részletesen megvizsgálja az államadósság-mutató kidolgozására vonatkozó eljárásokat, a tervezett államadósság összegét megalapozó számításokat és azok alátámasztottságát, valamint az államadósság-szabály érvényesülését is.⁶¹

7. Az országgyűlési szakasz

A központi költségvetés elfogadása az Országgyűlés hatáskörébe tartozó feladat,⁶² amelynek alkotmányossági szempontból kiemelt jelentősége van, hiszen szükséges, hogy a montesquieu-i hatalommegosztás elvét szem előtt tartva a végrehajtó hatalmi ágától elkülönült és független szervezet döntsön az állami pénzügyek legfőbb számairól.⁶³

A központi költségvetés Országgyűlés előtti eljárására a nemzetközi gyakorlatban három mód létezik, a megszorító eljárás, a köztes eljárás és a nyitott eljárás. A megszorító eljárásban a parlamenti javaslatok nem növelhetik a kiadásokat, nem csökkenthetik a bevételeket. A köztes eljárásban módosító indítványok benyújthatóak, de a költségvetés egyenlegét nem lehet megváltoztatni. Nyitott eljárásban nincs korlát a módosító indítványokat illetően.

A magyar szabályozás alapján a törvényjavaslatot a Kormány nyújtja be az Országgyűlésnek.⁶⁴ Egyúttal tájékoztatást ad a több évet érintő beruházások, fejlesztések későbbi évekre vonatkozó hatásairól, a költségvetési évet követő három évre szóló várható bevételekről és kiadásokról, a Nyugdíjbiztosítási Alap három évre szóló várható bevételeiről és kiadásairól. A Kormány beszámol továbbá a kormányzati szektor egyenlegére vonatkozó mértékekről és azok indokairól, a demográfiai folyamatok ötven évre szóló előrejelzéseiről, az államháztartási mérleg alrendszeréről, valamint az adóbevételeknél érvényesülő közvetett támogatásokról – adómentesség, adókedvezmény, adóelengedés stb. – egyes adónemenként.

Az Országgyűlés a véleményezés során a törvényjavaslatot az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács véleményével együtt megtárgyalja,⁶⁵ majd minden bizottság véleményezi, de a Költségvetési Bizottság foglalja össze és ajánlás formájában terjeszti elő az Országgyűlésnek. Fontos kiemelni, hogy kizárólag a Költségvetési Bizottság nyújthat be módosító indítványt fejezetenként a kiadási és bevételi főösszegekre, és a hiány, illetve a többlet mértékére.

Ha az Országgyűlés általi elfogadás késik, akkor felmerülhet az ex lex állapot, azaz a Kormány folytathatja a költségvetési gazdálkodást az Alaptörvény alapján (jogosult a bevételeket beszedni és a kiadásokat időarányosan teljesíteni). Ha azonban a tárgyév március 31-éig nem fogadják el a költségvetést, akkor a köztársasági elnök a választások egyidejű

kitűzésével feloszlatja az Országgyűlést.⁶⁶ Az Országgyűlés rendes, normál törvényalkotási eljárása keretében szavaz a költségvetés elfogadásáról, amelyhez a képviselők több mint felének – egyszerű többség – szavazata szükséges.

8. A jóváhagyás utáni visszatervezés

Ez az a tervezés, amely az egyes költségvetési szerveknél zajlik le a költségvetési törvényjavaslat elfogadása után. Kétfajta költségvetést kell ilyenkor megtervezni, a kincstári költségvetést és az elemi költségvetést. A kincstári költségvetés esetén, amely a központi alrendszer része, a fejezetet irányító szerv tervezi azt meg és az elfogadást követő év január 10-éig megküldi a Magyar Államkincstárnak.

Az elemi, illetve részletezett költségvetést a költségvetési szervek készítik el, amelyek ténylegesen végzik a gazdálkodást. Ez egy részletesebb dokumentum, de a felettes irányító szerv jóváhagyása szükséges hozzá.

Tekintettel arra, hogy a költségvetés végrehajtása során sem tervezésre, sem pedig ellenőrzésre nem kerül sor, éppen ezért jelen tanulmány keretein belül nem vizsgálom ezt a szakaszt az eljárásnak. A tervezési eljárás a költségvetési törvény elfogadásával lezárul, annak végrehajtása megkezdődik a tárgyév január 1-jén és tart egészen december 31-éig.

Az ellenőrzés azonban egy olyan területe a költségvetési eljárásnak, amely fontos szerepet tölt be, ezért a következő fejezetben szeretnék erről írni röviden.

5. A KÖLTSÉGVETÉSI BESZÁMOLÁSI RENDSZER: AZ ORSZÁGGYŰLÉS ELLENŐRZÉSE, A ZÁRSZÁMADÁS

A költségvetésről szóló törvényben foglalt kiadások és bevételek voltaképpen előirányzatok. A bevételi oldalon szereplő összegek tulajdonképpen becslések. A kiadási előirányzatok a tényleges kiadások számára csak felső korlátot jelentenek. Éppen ezért van nagy jelentősége a költségvetés Kormány általi végrehajtásáról, a Kormány költségvetési gazdálkodásáról szóló beszámoló – zárszámadás – érdemi felülvizsgálatának, az utólagos parlamenti ellenőrzésnek.

Az Alaptörvényben megtaláljuk a parlamenti költségvetési jog klasszikus jogintézményét: az Országgyűlés törvényben hagyja jóvá a központi költségvetés végrehajtását.⁶⁷ Az erre vonatkozó törvényjavaslatot a Kormány köteles előterjeszteni.⁶⁸ A parlamenti ellenőrzés gyakorlása egyik alapfeltételét is rögzíti az Alaptörvény, amikor arról rendelkezik, hogy a zárszámadási törvényjavaslat a költségvetési törvényvel azonos szerkezetben készíthető.⁶⁹

Az Alaptörvény semmilyen konzekvenciát nem fűz a zárszámadás jóváhagyásának megtagadásához, tehát ha az Országgyűlés nem szavazza meg a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot. A költségvetés három éve úgy értelmezhető, hogy

60 BÁGER–GALBÁCS–PULAY: i. m. 1014. o.

61 DOMOKOS: i. m. 314. o.

62 Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés c) pontja.

63 Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés.

64 Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés.

65 Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdés; lásd még: LENTNER: i. m. 113. o.

66 Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pont és 9. cikk (3) bekezdés h) pont.

67 Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés c) pontja.

68 Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés.

69 Alaptörvény 36. cikk (2) bekezdés.

2018-ban megtervezték és elfogadták a 2019-es költségvetést, majd 2019-ben végrehajtják, és 2020-ban beszámolnak róla.

A költségvetési év zárását követően a Kormánynak a költségvetés végrehajtásáról be kell számolnia. A beszámolás egy technikai és egy jogi aktus, amelynek feltételeit az Alaptörvény és több jogszabály tartalmazza. A beszámolást, a költségvetés végrehajtását az Országgyűlés hagyja jóvá, ezzel egyidejűleg ellenőrizve a végrehajtást. A közfeladatok ellátását, a költségvetés tényleges végrehajtását az államháztartás rendszerében a költségvetési szervek végzik, amelyek éves költségvetési beszámolót készítenek.

A beszámoló alapján évente az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon zárszámadást kell készíteni, amelyben valamennyi bevételről és kiadásról el kell számolni. A zárszámadásról szóló törvénytervezetet az államháztartásért felelős miniszter készíti el és terjeszti a Kormány elé. A Kormány a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot a költségvetési évet követő kilencedik hónap utolsó napjáig, azaz szeptember 30-áig az Országgyűlés elé terjeszti.⁷⁰

Tekintettel arra, hogy a törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék jelentésével együtt tárgyalja meg,⁷¹ ezért azt a beterjesztést megelőző kettő hónappal be kell küldeni az Állami Számvevőszék részére, amely ellenőrzést hajt végre a törvényjavaslatban foglaltakkal kapcsolatban.⁷² Az Állami Számvevőszék Ellenőrzési Kézikönyve kimondja, hogy „a számvevőszéki kontrollrendszer alapvető feladata a törvények, szabályok betartásának biztosítása, gondoskodás a közpénzek célszerű és hatékony felhasználásáról, a parlament tájékoztatása a költségvetési források jogszerű felhasználásáról és az államháztartás gazdálkodásáról, továbbá a közpénzekre vonatkozó szabályok alkalmazásának figyelemmel kísérése, a szabályozás korszerűsítésének előmozdítása”.⁷³

Fontos kiemelni, hogy az Állami Számvevőszék szakmai véleménye jelentős fejlődésen ment keresztül, ugyanis a leíró, elemző szemléletmód mellett egyre inkább előtérbe kerül a költségvetési gazdálkodást javító, a célszerű tervezést elősegítő javaslatok megfogalmazása.⁷⁴ Az ÁSZ törvény – amely sarkalatos törvényt az Országgyűlés elsőként fogadta el az Alaptörvény elfogadását követően⁷⁵ – szerint „az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása”.⁷⁶ Az államháztartás kontrollrendszerében az Állami Számvevőszék mellett a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal – kormányzati belső ellenőrzés –, a Magyar Államkincstár – kincstári ellenőrzés –, és az egyes költségvetési szervek belső ellenőrzése is részt vesznek.⁷⁷

Az Állami Számvevőszék jelentésén kívül a zárszámadás elfogadásához kapcsolódóan be kell csatolni az Országgyűlésnek a különböző mérlegeket és kimutatásokat, illetve a részletes szöveges indokolást.⁷⁸

ÖSSZEGZÉS

A központi költségvetés tervezése egy rendkívül komplex folyamat, amely során megalkotásra kerül Magyarország egyéves gazdálkodásának legmeghatározóbb alapdokumentuma.

A tervezési eljárás fent ismertetett menete nagyon szigorú törvényi szabályok szerint történik. Az elfogadott, egy évre szóló költségvetési törvény egy fentről lefelé történő tervezési folyamat produktuma, amely a jogszabályok előírásainak maradéktalanul eleget tesz. A Kormány minden évben köteles elvégezni ezt a feladatot, hiszen egy egyetlen évre szóló tervezési dokumentumról van szó, azonban ennek szükséges illeszkednie a Kormány több éves programjába a konvergencia hatás elérése érdekében.

A különböző tervezés módszerek – bázisalapú tervezési módszer, tételsoros tervezési módszer, nullabázisú tervezési módszer, cél- és teljesítményalapú tervezési módszer, programalapú tervezési módszer – lehetőséget kínálnak minden ország, szervezet, vagy akár személy számára is, hogy a számára legmegfelelőbb technikát kiválasztva készíthesse el a saját költségvetését a tervezési alapelvek felhasználásának segítségével.

Ma Magyarországon a bázisalapú tervezési módszert használják hazánk éves költségvetésének elkészítése során, amely módszernek a lényege, hogy az adott tárgyevi költségvetés tervezése a korábbi év költségvetési tényadataira épül. Ebből kifolyólag az előző év tervezési hibáit ugyan

78 Áht. 90. § (3) bekezdés: „(3) Az Országgyűlés részére zárszámadáskor tájékoztatásul a következő mérlegeket és kimutatásokat kell bemutatni:

- a) a 22. § (4) bekezdése szerinti mérlegeket és kimutatásokat, az államháztartás költségvetési mérlegében az államháztartás központi alrendszerén belül költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok, állami vagyon, egyéb központi kezelésű előirányzatok, elkülönített állami pénzalapok és társadalombiztosítás pénzügyi alapjai szerinti bontásban,
- b) az államháztartás központi alrendszerében a finanszírozási bevételekről és kiadásokról készített összegzést,
- c) az államadósságot és az államadósság állományának változását bemutató összegzést,
- d) az állami kezességek, állami garanciák és állami viszontgaranciák állományát,
- e) az állam tulajdonában álló részesedések, valamint az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok kötelezettségállománya alakulását,
- f) a középtávú tervezés során figyelembe vett makrogazdasági és költségvetési előrejelzés értékelését,
- g) a zárszámadásról szóló törvényjavaslat adóbevételeiben érvényesülő közvetett támogatásokat, így különösen az adóelengedéseket, adókedvezményeket tartalmazó kimutatást adómenekként,
- h) a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek működéséből származó kötelezettségeket, a részesedések alakulását,
- i) a helyi önkormányzatok által kibocsátott garanciák és kezességek állományát,
- j) az államháztartás központi alrendszerében és önkormányzati alrendszerében, valamint a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezeteknél a nem teljesítő hitelkövetelések állományát, és
- k) a központi költségvetés fejezet- és címrendjének évközi változásait”

70 Áht. 90. § (1) bekezdés; lásd még: LENTNER: i. m. 113. o.

71 Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdés.

72 Áht. 90. § (1) bekezdés; lásd még: ÁSZ törvény 5. § (7) bekezdés, 61. § (2) bekezdés; LENTNER: i. m. 113. o.

73 LENTNER: i. m. 115. o.

74 LENTNER: i. m. 115. o.

75 DOMOKOS: i. m. 300. o.

76 ÁSZ törvény 61. § (1) bekezdés.

77 ÁSZ törvény VIII. fejezet.

magában hordozhatja, ennek ellenére mégis az államháztartás teljes vertikumában használható, és illeszkedik annak információs rendszerébe, ezáltal ez a legalkalmasabb tervezési módszer.

Mint ahogyan azt láthattuk, a Kormány mellett rendkívül fontos szerepet tölt be a költségvetés tervezési eljárásában az Országgyűlés, az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács is, amely utóbbinak fontos ellenőrző – például az államadósság szabály érvényesülésének vizsgálata – jogosítványai vannak. A Költségvetési Tanács véleményező funkciója mellett a központi költségvetés elfogadáshoz szükséges annak előzetes hozzájárulása, következésképpen egyfajta kontroll a költségvetés tervezésének eljárásában.

Azonban a hatályos törvényi szabályozás lehetővé teszi azt, hogy a költségvetési tanácsi vélemény hiányában is benyújtható legyen a költségvetési törvény tervezete, amennyiben az tíz napon belül nem ad véleményt, úgy ex lege benyújthatóvá válik a tervezet.

A tervezés és az ellenőrzés az a két meghatározó szakasza a költségvetési eljárásnak, amely a központi költségvetési gazdálkodás alfája és ómegája. A tervezés és az ellenőrzés fent ismertetett funkcióinak alkalmazása kihatással van a központi költségvetés tervezésére, amelynek jogi keretét a magyar jogforrások határozzák meg.

Jancsó Gábor*



Az új Büntetőeljárás törvény első novellája: a rendes jogorvoslati szabályozást érintő változások

Nehezen vitatható, hogy a jogorvoslati rendszer a büntetőeljárás szabályozásának több szempontból is az egyik alapvető eleme. A jogorvoslat, a jogorvoslati eljárás való jog jelentőségét mutatja, hogy azt a büntetőeljárás érintően rendszerint ún. szuperelvként hivatkozott tisztességes eljárásból való jog mellett mind az Alaptörvényünk¹, mind az Emberi Jogok Európai Egyezménye önállóan nevesített alapjogként határozza meg. Emellett meghatározó jelentőségű önmagában a jogorvoslati rendszer felépítése is, vagyis hogy hány fokú jogorvoslat van, mik a jogorvoslati fórumok beavatkozási, kasszációs és reformatórius döntési lehetőségei, illetve, hogy mi a rendes és a rendkívüli jogorvoslatok egymáshoz való viszonya. Végezetül, a jogorvoslati rendszer elválaszthatatlanul kapcsolódik a büntetőeljárás alapvetéseihez, jó esetben visszatükrözi azok elvárásait. Ez utóbbi körben különösen a bizonyítás általános szabályaihoz – az anyagi igazság kérdéséhez – fűződő viszony bír meghatározó jelentőséggel.

A jogorvoslati gyakorlatot és elméletet meghatározó szerepe, jelentősége is megemlítené, hiszen egyaránt célozza az adott ügyben felderített hibák, tévedések, szabálytalanságok, törvénytörések orvoslását, valamint törekszik annak biztosítására is, hogy ugyanezek a hibák a jövőben még egyszer ne fordulhassanak elő.²

Az új Büntetőeljárás törvény kormány által megtárgyalt és 2015. február 15. napján elfogadott koncepciója mindezekre is figyelemmel kiemelkedő célkitűzésként határozta meg a jogorvoslati rendszer reformját, a kasszációs és reformatórius jogkörök, valamint a harmadfokú eljárás feltételeinek felülvizsgálatát.

A 2018. július 1. napján hatályba lépett büntetőeljárás kódex, a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) e kodifikációs koncepciónak megfelelően jelentős változásokat vezetett be a jogorvoslati szabályozás rendszerében, valamint több olyan új vagy újragondolt jog-

intézményt tartalmazott, amelyek közvetlen hatást gyakoroltak a jogorvoslati rendszerre.

Tekintettel arra, hogy a jogorvoslati rendszer új szabályozása több kifejezetten új, a büntetőeljárás korábbi alapvetéseit is érintő, a korábbi szabályozási megoldásoktól idegen elemet is tartalmazott, várható volt, hogy a jogalkalmazók részéről felmerülő pontosítási igények, gyakorlati problémák jelentős része a jogorvoslati rendszer új elemeit fogja érinteni. Túl a Be. első novellájának – a büntetőeljárásról szóló törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: novella) – előkészítésén és elfogadásán, elmondható, hogy az új jogintézményekkel kapcsolatos kezdeti félelmek ellenére, rendszerszintű, a jogalkalmazást ellehetetlenítő probléma nem merült fel. Természetesen az élet rámutatott a szabályozás javítandó hiányosságaira, amelyek bemutatásához azonban előbb szükséges a Be. jogorvoslati rendszerét érintő új jogintézmények rövid ismertetése.

A BÜNTETŐELJÁRÁSI TÖRVÉNY JOGORVOSLATI RENDSZERÉNEK ÚJ INTÉZMÉNYEI

A Be. egyik alapvető, a bizonyítást érintő új rendelkezése volt, hogy a nem vitatott tények tekintetében a bizonyítást mellőzhetővé tette.³ Az új rendelkezés, illetve a valóság-hű tényállás megállapítására történő törekvés, valamint a bíróság indítványhoz kötöttsége tekintetében komoly jogelméleti vita alakult ki a rendelkezések összhangját, a bíróság feladatát érintően, amely vitát végül az Alkotmánybíróság döntötte el.⁴ A bizonyítás ezen új alapvetéseinek a jelen tárgykört érintően is jelentősége van. Egyrészt a nem vitatott tények és a bíróság

3 Be. 163. § „(4) Nem kell bizonyítani azokat a tényeket,

a) amelyek köztudomásúak,

b) amelyekről az eljáró bíróságnak, ügyésznek, illetve nyomozó hatóságnak hivatalos tudomása van, vagy

c) amelyek valóságát a vádló, a terhelt és a védő az adott ügyben, együttesen elfogadja.”

4 20/2020. (VIII. 4.) AB határozat a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 164. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés elutasításáról.

* Jancsó Gábor: Igazságügyi Minisztérium, Büntetőjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, helyettes államtitkár.

1 Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései, Emberi jogok Európai Egyezménye 6. és 13. cikkek.

2 CSÉKA Ervin: *A büntető jogorvoslatok alaptanai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985, 17. o.

indítványhoz kötöttsége közötti összefüggés, másrészt a bíróság ezzel kapcsolatos feladata kapcsán. Nyilvánvaló ugyanis, hogy amennyiben egy adott tényt a vádló, a terhelt és a védő nem vitat, úgy azzal kapcsolatban bizonyítási indítványt sem terjesztenek elő, *argumentum a contrario*, amennyiben egy adott tény tekintetében a vád, a terhelt vagy a védő bizonyítási indítványt terjeszt elő, az nem tekinthető nem vitatott ténynek.

A bíróság szerepét illetően pedig a törvényhely „nem kell” és „nem köteles” fordulatai bírnak jelentőséggel, amelyek azt hivatottak kifejezni, hogy a bíróságnak ugyan nem feladata, de a bíróságban felmerülő kétség, kétely esetén adott a lehetősége, hogy e tény tekintetében akár indítvány nélkül is bizonyítást folytasson le. A bíróság a nem vitatott tények vonatkozásában tehát a valóságghú tényállás öreként kell, hogy fellépjen, és amennyiben a nem vitatott tény kapcsán akár az egyéb bizonyítékok, akár az azt alátámasztó bizonyítékok hitelessége vonatkozásában észszerű kételye merül fel, úgy azt tisztázni hivatott.

A bizonyítás e kiindulópontját érintő változás tette lehetővé az előkészítő ülésen történő beismerés, a beismerés elfogadása és az ezen alapuló ítélet új intézményrendszerének kialakítását is. Ebben az esetben is az történik ugyanis, hogy a terhelt és a védője a vád által megfogalmazott tényeket (tényállást) nem vitatja, azt valóságosnak fogadja el, így részükről azzal ellentétes bizonyítási indítvány nem hangzik el. A bíróság ebben az esetben is az igazságosság, a tisztességes eljárás őrzőjeként lép fel, amikor törvényi kötelezettségét teljesítve a beismerés elfogadhatóságáról dönt.⁵

A beismerés elfogadása esetén a bíróság érdemi bizonyítást nem folytat le, bizonyítási eszközökkel kapcsolatos mérlegelő tevékenységet nem végez, ítéleti tényállását – alapvetően – a vádlott beismerésére alapozza. Ennek megfelelően az ítéletnek a tényállás megállapításával kapcsolatos indokolása sem tekinthető érdeminek, illetve a másodfokú bíróság sincs abban a helyzetben, hogy az ítélet megalapozottságát érdemben vizsgálja. Amennyiben a vád vagy a védelem a bíróság beismerésén alapuló tényállását a fellebbezés keretei között kívánja vitatni, úgy az annak a jele, hogy a beismerő nyilatkozatot valójában nem lehetett volna elfogadni, hiszen a vád és a védelem között nem áll fenn konszenzus, a nem vitatottnak tekintett tény valójában vitatott. E vitatásnak ugyanakkor a jogorvoslati eljárásban már nem lehet helye, hiszen a másodfokú bíróság ilyen esetben nem tehetne mást, mint hogy az egész elsőfokú bizonyítási eljárást lefolytatja, ami ellentétes lenne jogorvoslati jellegével. Ezért a Be. 580. § (2) bekezdése akként rendelkezett, hogy ha a bíróság a vádlott bűnösséget beismerő nyilatkozatát végzéssel elfogadta, nincs helye fellebbezésnek a bűnösség megállapítása, illetve a váddal egyező tényállás és minősítés miatt. Természetesen

5 Be. 504. § „(2) A bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadásának a feltevélei a következők:

- a) a vádlott e nyilatkozatának természetét és elfogadásának következményeit megértette,
 - a) a vádlott beszámítási képessége és beismerésének önkéntessége iránt észszerű kétely nem mutatkozik,
 - c) a vádlott bűnösséget beismerő nyilatkozata egyértelmű és azt az eljárás ügyiratai alátámasztják.
- (3) Ha a (2) bekezdésben meghatározott feltételek fennállnak, a bíróság a vádlott bűnösséget beismerő nyilatkozatát végzésével elfogadja. [...]

a tisztességes eljárás elvének megfelelően e korlátozás kizárólag megfelelő figyelmeztetést követően érvényesülhet, annak érdekében, hogy a terhelt annak tudatában nyilatkozhasson a beismerésről, hogy a későbbiekben ezt már nem lesz módja vitatni.

A beismerés előkészítő ülésen történő elfogadásának új jogintézménye tehát egyúttal egy új jogorvoslati intézményt, a fellebbezés érdemi korlátozását is megteremtette.⁶ Ki kell emelni, hogy a *fellebbezés korlátozását* indokolt elhatárolni a – későbbiekben bemutatásra kerülő – korlátozott fellebbezéstől. A beismerés elfogadását követően ugyanis a Be. 580. § (2) bekezdésében meghatározott körben a fellebbezés kizárt, vagyis az ezt a rendelkezést sértő, az ítélet nem támadható rendelkezését ennek ellenére támadó jogorvoslati nyilatkozat esetén a fellebbezést a Be. 588. § (1) bekezdése alapján az elsőfokú bíróság utasítja el mint törvényben kizárt fellebbezést. Ezzel szemben a korlátozott fellebbezés esetén a fellebbezés maga nem korlátozott, ugyanakkor a fellebbezés tartalmára tekintettel a másodfokú bíróság felülbírálatának terjedelme válik korlátozottá.

A jogorvoslati rendszert érintő további lényeges újítás az ún. *korlátozott fellebbezés* bevezetése volt,⁷ amelynek lényege, hogy a vádló, a terhelt és a védő az ítélet ellen olyan módon is kezdeményezhet jogorvoslatot, hogy a másodfokú bíróság az ítélet megalapozottságát (lényegében tehát az elsőfokú bíróság által megállapított tényállást) nem vizsgálva, csak korlátozottan, kizárólag a jogorvoslattal támadott kérdést vizsgálva jár el.⁸ A korlátozott fellebbezés – kissé megtévesztő elnevezése⁹ ellenére – tehát valójában nem a fellebbezési jogosultságot, hanem a másodfokú bíróság felülbírálatának terjedelmét szűkíti.

A korlátozott fellebbezés során a fellebbezésre jogosultak az elsőbíróság ítéletének megalapozottságát nem, kizárólag

6 A büntetőeljárás korábban is ismerte azokat az eseteket, amikor bizonyos rendelkezések ellen, illetve bizonyos esetekben nem volt helye fellebbezésnek, ugyanakkor a bűnösség megállapítása vagy az ítélet megalapozatlansága ellen bejelenthető fellebbezés érdemi korlátozottsága korábban nem volt ismert. Az új jogintézmény ugyan mutat némi hasonlóságot a már korábban is létező azon szabállyal, amely szerint nem volt helye fellebbezésnek az ítélet tudomásulvételét követően bejelentett fellebbezés elutasítása ellen. Mindkét esetben az történik ugyanis, hogy az arra jogosult utóbb vitatja korábbi nyilatkozatának tartalmát. Ugyanakkor a már korábban is létező korlátozás egy alaki jellegű szabály (a fellebbezésre jogosult a tudomásulvételkor a jogorvoslatra vonatkozó érdemi nyilatkozatot tett), míg az új jogintézmény esetén maga az érdemi jogorvoslati nyilatkozat semmis.

7 A régi Be. is ismerte a kizárólag az ún. járulékos kérdésekre irányuló fellebbezést [rég. Be. 348. § (3) bekezdés], ugyanakkor annak jelentősége a gyakorlatban elhanyagolható volt, a régi Be. az ún. mértékes fellebbezést – amely kizárólag a büntetésre, intézkedésre irányul – nem ismerte.

8 583. § „(3) Fellebbezésnek van helye kizárólag

- a) a kiszabott büntetés vagy az alkalmazott intézkedés neme és mértéke vagy tartama,
 - b) az ítéletnek az egyszerűsített felülvizsgálati eljárás tárgyát képező rendelkezése, a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti indítványt, illetve a polgári jogi igényt érdemben elbíráló rendelkezése, vagy
 - c) a felmentő ítélet indokolásának 566. § (4) bekezdése, valamint a megszüntető határozat indokolásának 567. § (5) bekezdése szerinti tartalma
- ellen is”.

9 E fogalomhasználat a régi Be. idején is általánosan bevett volt, és az a Be. elfogadását követően is tovább élt. Lásd Polt Péter (szerk.): *Kommentár a büntetőeljárás törvényéhez*. KJK-KERSZÖV, 2. kötet, 1217. o., és ez a fogalmat használja a Be. 583. §-hoz fűzött miniszteri indokolás is.

a tényálláson alapuló, a bűnösség kérdéséhez képest „járulékos” kérdéseket vitatják. E kérdések egyes esetekben természetesen csupán jogi értelemben tekinthetők járulékosaknak, mert például a büntetés a terhelt számára nyilvánvalóan rendkívül lényeges, azonban a felülbírálat terjedelmét illetően az e körben a másodfokú bíróságra háruló feladat mégis töredéke annak, mintha a bizonyítékokat, azok értékelését, az azok alapján megállapítható történeti tényállást kellene teljeskörűen felülbírálnia. A másodfokú bíróság tehát az ítélet megalapozottságának – a történeti tényállásnak – a felülbírálatától van elzárva, így az új jogintézmény szabályai is egyértelműen a bizonyítás általános szabályaiban gyökereznek. Korlátozott fellebbezés esetén ugyanis a vád és a védelem arra a konszenzusra jutott, hogy az elsőbíróság által megállapított tényállás helyes (az ítélet megalapozott), így annak tényei – legkésőbb – a jogorvoslati nyilatkozatokkal a továbbiakban lényegében nem vitatott tényekké válnak. A fellebbezésre jogosultak a bizonyítás, a bizonyítékok értékelése, újabb bizonyítékok beszerzése tekintetében így további indítványt sem terjesztenek elő, azaz a másodbíróság indítványhoz kötöttsége is érvényesül. Lényeges különbség a Be. 163. §-a szerinti bizonyítási szabályhoz képest ugyanakkor, hogy ott az elsőbíróság jogbiztonság, tisztességes eljárás feletti örökös szerepe megköveteli, hogy kétség esetén hivatalból beavatkozhasson, addig a korlátozott fellebbezés esetén a másodbíróság számára ez a lehetőség már nem adott. Ennek oka, hogy az elsőbíróság még „csupán” a felek akarata által jóváhagyott tényállást vizsgálja, addig a másodbíróság elé már egy olyan tényállás kerül, amely esetében a felek jóváhagyását, egyező akaratnyilvánítását egy bíróság már megvizsgálta, vagy a felek jóváhagyása, egyező akaratnyilvánítása egy bíróság által megállapított tényállás tekintetében rögzül. A bírósági kontroll tehát az utóbbi esetekben már érvényesül, így a másodfok jogi kötöttsége a tisztességes eljárás sérelme nélkül meghatározható. Nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy e jogi kötöttség a fellebbezésre jogosultak, és különösen az ügyben legközvetlenebbül érintett terhelt akaratával egyező.

Az új Büntetőeljárás törvény koncepciójának lényeges szempontja volt az eljárás gyorsítása, amelynek egyik eleme a felesleges garanciák csökkentése, az indokolatlan adminisztratív terhek elhagyása. A bírósági döntéshozattal kapcsolatos egyik legmegterhelőbb feladat az ítélet írásba foglalása, különösen a bizonyítékokat számba vevő, azok értékelését, a bíróság következtetéseit, értékelő tevékenységét bemutató indoklás elkészítése. Korlátozott fellebbezés esetén – tekintettel arra, hogy a bíróság által megállapított tényállást az érintettek nem vitatják, és azt a másodbíróság sem vizsgálja felül – magától értetődő adminisztratív tehercsökkenést eredményezhetett, hogy a bíróság mellőzheti a bizonyítékok értékelésével kapcsolatos indokolást, és kizárólag azon rendelkezésekre nézve kell számot adni, amelyek a fellebbezéssel érintettek.¹⁰

A rövidített indoklás ugyanakkor egy igazi „tyúk vagy a tojás” találós kérdést eredményez.

Az elsőfokú bíróság ítéletének megalapozottsága – a bizonyítás terjedelme, a bizonyítékok számbavétele, kizárása, értékelése, az abból levont következtetések – kizárólag akkor vizsgálhatók felül érdemben, ha az ezzel kapcsolatos bírósági

mérlegelő tevékenység megismerhető, ellenőrizhető. A bíróság mérlegelő tevékenységét pedig az indoklás mutatja be. Amennyiben tehát a bíróság bizonyítékértékelő tevékenysége, mérlegelése az indoklás hiányában nem ismert, úgy az érdemben nem is vizsgálható. A korlátozott fellebbezés kapcsán bemutatott felülbírálati korlátozás egyrészt organikus következménye a fellebbezésre jogosultak önrendelkezési jogának, a bizonyítás ismertett általános szabályainak, másrészt szükségszerű következménye a bíróság mérlegelését bemutató indoklás elmaradásának. Amennyiben a bíróságot korlátozott fellebbezés esetén is indokolási kötelezettség terhelné, úgy a felülbírálat korlátozottsága valóban kizárólag az ezt tiltó törvényi rendelkezésen alapulna, ugyanakkor ez a bíróságot egy teljesen felesleges, álgaranciát jelentő, az eljárás elhúzódását eredményező adminisztratív teherrel terhelné. A kodifikációs munka során az ok-okozati következmények ilyen egyértelmű láncolata nem volt azonosítható, illetve nem volt kérdés, hogy melyik jogintézmény melyikből következik. A négy elvi jelentőségű tétel: a bizonyítás általános szabálya, a korlátozott fellebbezés lehetőségének igénye, a rövidített indoklás lehetősége és a felülbírálat korlátozottsága, egy folyamatos egymásra hatás eredményeképpen jött létre. Az ugyanakkor megállapítható, hogy a végeredmény egy hézagmentes rendszer lett. (A fentiekben kifejtettek továbbá egyaránt irányadóak a beismerés elfogadásán alapuló elsőbírői döntés – vagyis a fellebbezés korlátozottsága – tekintetében is, azzal a már tárgyalt körülménnyel kiegészítve, hogy a beismerés elfogadása esetén a fellebbezés kizártsága a bizonyítás lényegében teljes elmaradása miatt is indokolt, hiszen ebben az esetben nem csupán a bíróság mérlegelő tevékenysége nem ismert, hanem egyszerűen nem létezik érdemben felülbírálató bizonyítási tevékenység.)

A korlátozott fellebbezés mellett szintén a Be. jogorvoslati rendszerének nagy kérdése a *kiterjesztett felülbírálat* kérdése volt. A kiterjesztett felülbírálat azt az esetet foglalja magában, melyben a másodbíróság akkor is felülbírálatot végezhet, ha az adott kérdést, rendelkezést érintően fellebbezést sem jelentettek be, és főszabály szerint ennek felülbírálatára sem lenne lehetőség. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) jogorvoslati rendszerének főszabálya a teljes körű felülbírálat volt, a Be.-vel bevezetett korlátozott felülbírálat ebben a formában ismeretlen volt. A felülbírálat korlátozottsága korábban két körben érvényesült, egyrészt több terhelt esetében – a fellebbezéssel nem érintett terhelt vonatkozásában –, másrészt az ún. járulékos kérdéseket érintően bejelentett fellebbezések esetén.¹¹ A joggyakorlat részéről – különösen ez utóbbi szabály esetében – a kodifikációs előkészítő munka során több olyan visszajelzés érkezett, hogy indokolt lenne megszüntetni a másodbíróság kötöttségét az esetlegesen törvénysértő elsőbírósági döntéshez. A gyakorlatban ugyanis előfordult, hogy a másodbíróság a járulékos kérdés felülbírálati során törvényességi hibát észlelt, azonban azt orvosolni nem tudta, döntését a törvénysértő elsőbírői döntéshez igazodva tudta csak meghozni, és csupán

¹⁰ Be. 562. § (2) és (6) bekezdés.

¹¹ Régi Be. 348. § „(3) Ha a fellebbezés kizárólag az ítéletnek az elkövetésre, a vagyonelkobzásra, a pártfogó felügyelet elrendelésére, a lefoglalásra, a polgári jogi igényre, a szülői felügyeleti jog megszüntetésére vagy a bűnügyi költség viselésére vonatkozó rendelkezése ellen irányul, a másodfokú bíróság az ítéletnek csak ezt a részét bírálja felül”.

az indokolásban fejthette ki azt a jogi álláspontját, amely alapján – az arra jogosultak indítványára – felülvizsgálati eljárás lefolytatására kerülhetett sor, amelyben a törvénysértés végső soron kiküszöbölhető volt. Tekintettel arra, hogy a korlátozott fellebbezés várható gyakorisága – amely utóbb be is igazolódott – előrevetítette, hogy a másodbíróság felülbírálati lehetősége is többnyire korlátozott lesz, így a kiterjesztett felülbírálat intézménye is átfogó felülvizsgálatra szorult. Az új szabályozás kialakítását pedig az a vezérelv határozta meg, hogy a bíróságnak ne kelljen túrnie azon törvénysértő rendelkezéseket, amelyek orvoslására akár hivatalból, akár indítványra rendkívüli jogorvoslati eljárásban (felülvizsgálat, egyszerűsített felülvizsgálat) lehetőség van. Amennyiben tehát a bíróság ilyen rendelkezést észlel, úgy azt hivatalból – a fellebbezés tárgyára tekintet nélkül – felülbírálhassa és kijavíthassa.

Végezetül még egy szabályozási elv bemutatása indokolt, amely a másod-, illetve harmadfokú jogorvoslat egymáshoz való viszonyát kívánta racionalizálni. E szabályozási elv leginkább egy – fejjel lefelé fordított – tölcserhez hasonlítható, ahol a harmadfokú eljárás másodfokú eljáráshoz viszonyított felülbírálati terjedelme szűkülhet, legfeljebb azonos mértékű maradhat, de semmiképpen sem bővíthet. Ez utóbbi eset azt jelentené, hogy a harmadfokú bíróság olyan körben is felülbírálatot végezne, amelyet a másodbíróság felülbírálatára sem indítványra, sem hivatalból nem érintett, azaz arra nézve nem csupán a vád és a védelem között, de az első- és másodfokú bíróság között is konszenzus alakult ki.

A Be. jogorvoslati rendszere alapvetéseinek, új jogintézményeinek ismertetését követően indokolt áttekinteni azokat a többnyire a jogalkalmazói visszajelzések alapján felmerült eseteket, amelyekben a jogalkotói beavatkozás igénye felmerült.

AZ ABSZOLÚT HATÁLYON KÍVÜL HELYEZÉSI OKOK KITERJESZTÉSE

Az előkészítő ülésen történő beismerés elfogadásán alapuló ítélet, illetve a korlátozott fellebbezés olyan új helyzeteket teremtett, amikor egyes kérdések másodfokú eljárásban történő felülbírálat (javítása) kizárt. Ahogy az a fent említettek-ből kiderült, ez a helyzet alapvetően nem hiba, hanem a rendszer szükségszerű velejárója, és az érintettek akarata, önrendelkezési joga miatt alakul ekként. Ennek ellenére a gyakorlat olyan esetekre mutatott rá, amelyekben a felülvizsgálat lehetőségének kizártsága elvált az érintettek akaratától, vagyis az új szabályozási rendszer alapelve – az önrendelkezési jog – sérült. Emellett a gyakorlat arra is rámutatott, hogy a felmerült problémák másodfokú eljárásban történő kijavítására nem csupán jogi, de fizikai lehetőség sincs, vagyis az azonosított problémák kizárólag kasszációval, az elsőbíróság ítéletének hatályon kívül helyezésével és új eljárás lefolytatásával orvosolhatók.

Az első ilyen esetkör a szóban kihirdetett indokolás és a bíróság írásba foglalt ítéletének eltérésevel kapcsolatos. A büntetőeljárásban a bíróság szóban hirdeti ki ítéletét és ennek keretében röviden ismerteti döntésének indokolását, az indokolás részeként pedig a bíróság által megállapított történeti tényállást is. A régi Be. alapján a másodfokú bíróság felülvizsgálatának alapját a bíróság írásba foglalt határozata

képezte, illetve a teljes körű felülbírálat miatt nem volt különösebb jelentősége annak, ha a bíróság szóbeli indokolásához képest az írásba foglalt ítélet eltéréseket tartalmazott. A korlátozott fellebbezés új intézménye ugyanakkor azt eredményezi, hogy az ítélet szóbeli kihirdetését követően a fellebbezés tartalmára tekintettel rögzül a bíróság indokolási kötelezettsége (mértéke) és a másodbíróság felülvizsgálatának terjedelme is. A korlátozott fellebbezést érintő nyilatkozatok pedig a szóbeli indokolást követően, tehát még az ítélet írásba foglalását megelőzően rögzülnek. A gyakorlatban ugyanakkor előfordult, hogy a korlátozott fellebbezést követően a bíróság az írásba foglaláskor – az ügyiratok tartalmára tekintettel – eltért a szóban kihirdetett történeti tényállástól. Minthogy a fellebbezés terjedelme – korlátozottsága – már rögzült, a másodbíróság az elsőfokú ítélet megalapozottságát, történeti tényállását nem vizsgálhatta. Így az a visszas helyzet állhatott elő, hogy a fellebbezésre jogosultak az eltérést már nem kifogásolhatták, és a másodbíróság sem tudott ezen javítani, hiszen kötötte a megállapított tényállás, annak ellenére, hogy az írásba foglalt tényállás tudatában egyébként teljes körű fellebbezést jelentettek volna be. Szükségesnek tartom felhívni a figyelmet, hogy bár egy ilyen eltérés valóban jelentőséggel bír, ugyanakkor itt egy ritkán előforduló anomáliáról van szó. A szóbeli indoklás és az írásba foglalt ítélet közötti eltérés a legtöbb esetben nem bír jelentőséggel, a szóbeli előadáshoz képest az ítélet rendszerint pontosításokat, kiegészítéseket tartalmaz, amely az írásba foglalásra rendelkezésre álló időre, és ennek során az ügyiratok kézzelfogható felhasználhatóságára figyelemmel természetesnek tekinthető. Problémát jelent azonban az eltérés, ha a kihirdetett tényállás lényeges elemének elhagyására, vagy annak lényeges elemével történő kiterjesztésére kerül sor. A büntetőjog ezt az eltérést a tettazonosság-fogalom használatával tudja leírni, azaz akként, hogy az eltérés akkor jelent problémát, ha az a tettazonosságot meghaladó mértékű, vagyis a kihirdetett és az írásba foglalt tényállások a tettazonosságot alapul véve egymástól eltérnek. A jelenség azonosítását és a probléma megfogalmazását követően a novella előkészítése során már csupán az jelentett gondot, hogy a tettazonosság jogtudományi fogalom, annak jogszabályi meghatározása nem létezik, tartalmát a joggyakorlat határozza meg. Fogalmat kellett tehát alkotni, amelyet a novella úgy határozott meg, hogy tettazonosságot befolyásoló eltérés, ha „az ítélet szóbeli indokolása során elhangzott és az írásba foglalt ítélet tényállási elemei a bűncselekmény minősítését befolyásoló mértékben térnek el egymástól”.¹²

Az Alkotmánybíróság 19/2021. (V. 27.) AB határozatának alapját képező bírói kezdeményezés benyújtására még a novella előkészítése során került sor. Az indítvány alapján megállapítható volt, hogy az előbb említett eltérés az előkészítő ülésen tett beismerő nyilatkozat elfogadása esetén is felmerülhet. Ebben az esetben a problémát az okozza, hogy a terhelt az ügyészi vádiratban meghatározott történeti tényállás tekintetében tesz beismerő nyilatkozatot, és miközben a bíróság nincs kötve a vádirati tényálláshoz, az attól való – a tettazonosságot meghaladó mértékű – eltérés már azt jelenti, hogy a terhelt mást ismert be, mint amit a bíróság végül megállapított. Ilyen esetben felmerül annak kérdése is, hogy ha a bíróság az ügyiratok alapján arra

¹² Be. 608. § (1) bekezdés g) és h) pont.

a meggyőződésre jut: a vádirati tényállástól a tettazonosságot meghaladó mértékben indokolt eltérni, úgy a beismerés elfogadásának feltételei egyáltalán fennállnak-e, hiszen ilyen esetben a vádlott beismerő nyilatkozatának tartalmát az ügyiratok nem támasztják alá. A novella ezt az eltérést a szóbeli indokolástól történő eltéréssel azonos módon rendezte.

Az alkotmánybíróági beadvány emellett rámutatott arra is, hogy a beismerés elfogadásával kapcsolatos hiányosságok ún. relatív eljárási szabálysértésként történő megjelenítése téves, mert az az ilyen hibák felülbíráhatatlanságát eredményezi. A korlátozott felülbírálat esetén a másodbíróság az ún. relatív eljárási szabálysértések vizsgálatára hivatalból nem jogosult. (A hivatalból történő felülbírálat csak az abszolút eljárási szabálysértések esetén adott,¹³ abból a már ismertetett elvből kiindulva, hogy ami felülvizsgálat tárgyát képezheti, azt a bíróság az előtte folyamatban lévő rendes jogorvoslati eljárásban is hivatalból észlelhessen.) A Be. alapján az előkészítő ülésen tehető beismerő nyilatkozat elfogadásának törvénysértő jellege azonban relatív eljárási szabálysértés volt.¹⁴ A beadvány alapjául szolgáló ügyben a terhelt kizárólag a büntetés mértéke miatt fellebbezett. A korlátozott fellebbezés okán mind a tényállás, mind a bűnösség kérdése rögzült annak ellenére, hogy a tényállást és a bűnösséget megalapozó – tegyük hozzá, ebben az esetben kizárólagosan megalapozó – beismerés elfogadása eljárási hibában szenvedett, amelyet a másodbíróság hivatalból nem vizsgálhatott. Tekintettel arra, hogy az előkészítő ülésen tett beismerő nyilatkozat és annak elfogadása esetén a terhelt többnyire nem érdekelt a beismeréssel kapcsolatos eljárásjogi hiányosságok észlelésében, így a korábbi szabályozás azt eredményezte, hogy a másodbíróság akkor sem vizsgálhatta az eljárási hibát, ha az ügy más tartalmú fellebbezés miatt egyébként elé került. Ez ad absurdum azt eredményezte, hogy egy nyilvánvalóan törvénysértő módon elfogadott beismerés sem rendes, sem rendkívüli jogorvoslatlalt nem volt javítható.

A novella a bemutatott eljárásjogi anomáliákat az abszolút eljárásjogi szabálysértések eseteinek kibővítésével oldotta meg.¹⁵ Ezáltal biztosította, hogy a fellebbezésre jogosultak még korlátozott fellebbezés esetén is hivatkozhatnak ezen körülményekre, mert azt a másodbíróság hivatalból is vizsgálhatja. Sőt, akár arra is lehetőség van, hogy a jogerős döntést követően rendkívüli jogorvoslati eljárásban (felülvizsgálat során) lehessen orvosolni az ilyen mértékű hibát, ha például éppen ez a hiba eredményezte a fellebbezési jog gyakorlásának elmaradását.

13 Be. 590. § (5) bekezdés a) pont.

14 Be. 609. § (2) bekezdés e) pont (2021. január 1. napjáig hatályos szövege).

15 Be. 608. § „(1) A másodfokú bíróság nem ügydöntő végzésével hatályon kívül helyezi az elsőfokú bíróság ítéletét, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasítja, ha

g) az ítélet szóbeli indokolása során elhangzott és az írásba foglalt ítélet tényállási elemei a bűncselekmény minősítését befolyásoló mértékben térnek el egymástól, és a fellebbezést az 583. § (3) bekezdése alapján jelentették be vagy az eltérés az 584. § (2) bekezdése szerinti fellebbezés esetén a fellebbezéssel nem érintett cselekményre vonatkozik, vagy

h) az elsőfokú bíróság a bűnösséget beismerő nyilatkozatot az 504. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek hiányában fogadta el, vagy az írásba foglalt ítélet tényállási elemei a bűncselekmény minősítését befolyásoló mértékben térnek el a vádirati tényállástól”.

A 19/2021. (V. 27.) AB határozat a novella bemutatott módosítása ellenére nem találta elégségesnek a jogszabályi változást, és mulasztásos alkotmányértésként megállapítva kötelezte a jogalkotót, hogy a hatályon kívül helyezést eredményező relatív eljárási szabálysértések esetén is biztosítsa a másodbíróság hivatalból történő eljárásának lehetőségét. E kihívás megválaszolása már a soron következő Be.-módosításra marad.¹⁶

A FELLEBBEZÉS KITERJESZTÉSE

A fellebbezés kiterjesztésének fogalmát a jogtudomány és a joggyakorlat a régi Be. hatálya alatt is ismerte, ugyanakkor a teljes körű felülbírálat főszabályára tekintettel e kérdésnek különösebb jelentősége nem volt. A fellebbezés kiterjesztését tulajdonképpen a régi Be. sem engedte, azonban a másodbíróság számára nem volt jogi vagy egyéb akadálya annak, hogy a fellebbezés kiterjesztésében foglalt kérdésekkel foglalkozzon, azokkal kapcsolatban érdemi döntést hozzon.

A Be. korlátozott felülbírálati szabályainak bevezetésével két esetben is érdemi jelentőséget kapott a fellebbezés kiterjeszhetőségének kérdése: egyrészt a több bűncselekményt tartalmazó ítéletekben, amikor a fellebbezés csupán a terhelt egyes bűncselekményeit érinti, másrészt a korlátozott fellebbezés esetén. Mindkét esetben azonos, hogy a fellebbezéssel nem érintett bűncselekmény, illetve rendelkezés esetén az indokolás rövidített,¹⁷ illetve a másodbíróság felülbírálati joga korlátozott.¹⁸ Ezekre figyelemmel a másodbíróságnak nem csupán a jogi szabályozás állít korlátot, hanem indokolás hiányában effektív lehetősége sincs a felülbírálatot elvégezni.

Lényeges volt ugyanakkor, hogy a fellebbezés hétköznapi értelemben vett kiterjesztése még ezekben az esetekben sem teljeskörűen kizárt. Egyrészt a fellebbezés mindig, minden esetben kiterjeszhető olyan körülményre, amelyet a másodbíróság hivatalból vizsgálhat. Ezek elsősorban az abszolút hatályon kívül helyezési okok, de ide sorolhatók az egyszerűsített felülvizsgálatra tartozó kérdések, vagy akár – a tényállás rögzülése mellett – a minősítés, felmentés kérdése is. A fellebbezés kiterjesztésének másik lehetséges esete, amikor a jogorvoslatra jogosult a fellebbezésben a felülbírálni indítványozott körben állít újat, vagy kezdeményezi az adott tárgykör más jellegű felülbírálatát. Ezekben az esetekben nincs érdemi jelentősége a fellebbezés kiterjesztésének, hiszen a támadott rendelkezés felülbírálatának lehetősége adott, az elsőbíróság indokolása e körben rendelkezésre áll. A novella előkészítése során megállapítható volt, hogy a jogalkalmazás az ilyen jellegű „túlterjeszkedést” nem tekinti a fellebbezés kiterjesztésének, tehát annak tiltása szükségtelen.

Azt kellett tehát biztosítani, hogy a fellebbezés kiterjesztése ne lehessen hatással a felülbírálat terjedelmére. Ennek megfelelően a fellebbezés kiterjesztését a novella a több bűncselekményes esetben a fellebbezéssel nem érintett bűncselekmény, a korlátozott fellebbezés esetén a nem támadott rendelkezés vonatkozásban tiltja. Ilyen módon a novella kizárja, hogy

16 Az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról szóló T/17438. számú törvényjavaslat.

17 Be. 562. § (2), (3) és (6) bekezdés.

18 Be. 590. § (3) és (4) bekezdés.

a fellebbezés kiterjesztése a másodbíróságot olyan rendelkezések felülbírálatára kötelezze, amelynek felülbírálatához az elsőbíróság adott rendelkezésekkel kapcsolatos indoklására lenne szükség. Eszerint a fellebbezés kiterjesztése csak olyan körben engedélyezett, amely lényegében a fellebbezést követően bejelentett észrevételnek, indítványnak is tekinthető egy olyan tárgykörben, amelyet a másodbíróság akár hivatalból is észlelhetne és vizsgálhatna.

HIVATALBÓL VIZSGÁLHATÓ ESETKÖRÖK KÖVETKEZETES SZABÁLYOZÁSA

A korábban bemutatottak szerint a Be. jogorvoslati rendszerének szabályozása során lényeges sarokpont volt, hogy a másodbíróság képes legyen hivatalból is orvosolni az elé kerülő ügyek törvényességi kérdéseit.

Ezen rendszerelv érvényesülése a Be. rendelkezései szerint két helyen szenvedett csorbát. Egyrészt az ún. mértékes (azaz a büntetés mértékét támadó) fellebbezéstől eltérő járulékos kérdések elleni fellebbezés esetén. A Be. 590. § (5) bekezdése alapján ugyanis a kiszabott büntetésre vagy alkalmazott intézkedésre vonatkozó rendelkezést a bíróság a korlátozott felülbírálat eseteiben is hivatalból vizsgálhatja. Ennek egyik jól szemléltethető indoka, hogy egy több bűncselekményt tartalmazó ügyben, a kizárólag az egyik bűncselekmény miatt bejelentett fellebbezés ugyan korlátozott felülbírálatot eredményez, azonban a fellebbezésnek történő helyt adás érinteni fogja a büntetésre, intézkedésre vonatkozó rendelkezést is, hiszen azt egységesen valamennyi bűncselekmény tekintetében szabják ki, illetve alkalmazzák. Emellett a Be. 649. § (1) bekezdés b) pontja alapján a büntetés vagy az intézkedés törvénysértő jellege felülvizsgálható ok, azaz a hivatalból felülbírálandó körbe is tartozó kérdéssről van szó.

A járulékos kérdést érintő fellebbezés esetén ugyanakkor a bűnösség megállapítását, a cselekmény minősítését, a büntetés mértékét nem érintő fellebbezés bejelentésére került sor, ezért ilyen esetben a büntetés vagy intézkedés hivatalból történő felülbírálata jellemzően nem indokolt, az a fellebbezésre jogosultak akaratán kívül esne, és többnyire jogi indoka sincs. Ez utóbbi jogi indokot tartalmazta a Be. 590. § (6) bekezdése, amikor a büntetés, intézkedés felülbírálatát arra az esetre szűkítette le, ha a másodbíróság a fellebbezés során a bűnösség megállapítására, illetve a bűncselekmény minősítésére vonatkozó rendelkezést megváltoztatja. Ezzel biztosítható volt, hogy a kiterjesztett felülbírálat indokolatlanul ne eredményezze a büntetés változását is. A szabályozás és a jogalkalmazói tapasztalatok ugyanakkor rámutattak, hogy a felülvizsgálathoz hasonlóan a büntetés, illetve intézkedés hivatalból történő önálló – tehát más jogkérdéstől független – felülbírálata akkor is indokolt, ha a büntetés vagy intézkedés törvénysértő. Ez lényegében a már említett felülvizsgálható ok kiküszöbölhetőségének biztosítása a rendes jogorvoslati eljárásban.

Másrészt a Be. az egyszerűsített felülvizsgálat tárgyát képező kérdések, így a szülői felügyeleti jog és a polgári jogi igény hivatalból történő felülbírálatát csak a Be. 583. § (2) bekezdés a) és b) pontjai esetén tette lehetővé, vagyis az ilyen módon szűkített rendelkezés a kiterjesztett fellebbezés lehetőségét nem biztosította a felmentő ítélet indokolását támadó

fellebbezés esetén. E szűkítés azonban indokolatlan volt, hiszen különösen az egyszerűsített felülvizsgálattal támadható kérdések orvoslásának igénye akár egy felmentő ítélet esetén is indokolt lehet.

Mindezeket a hiányosságokat a novella a főszabálynak megfelelően kiküszöbölte.

A HARMADFOKÚ ELJÁRÁST ÉRINTŐ VÁLTOZÁSOK

A Be. 618. § (3) bekezdése alapján a harmadfokú bíróság – már amennyiben a harmadfokú eljárás feltételei egyébként fennállnak – a Be. 590. § (5) bekezdés a)–d) pontja szerinti, a másodbíróság által kiterjesztett fellebbezés keretei között egyébként hivatalból felülbírálandó ítéleti rendelkezéseket¹⁹ csak akkor bírálhatta felül, ha a fellebbezést alaposnak találta. A kérdéses rendelkezés miniszteri indoklása a jogorvoslati rendszer korábban már hivatkozott alapelvével összhangban, amely szerint minden fellebbviteli fórum számára biztosítani kell, hogy a törvénysértést a rendes jogorvoslati eljárásban küszöbölje ki, ekként fogalmazott: „Bár a felülbírálat a bejelentett fellebbezéshez igazodik, mégis ha az ítélet több cselekményről rendelkezik, a fellebbezés eredményességének a felülbírált ítéletben írt többi cselekménnyel együttesen is értékelésre kell kerülnie. Mindezekre tekintettel a törvény rögzíti, hogy a harmadfokú bíróság a fellebbezéssel nem érintett cselekmények viszonylatában is vizsgálja az abszolút hatályon kívül helyezésre vezető okokat, a tényállások megalapozottságának vizsgálata nélkül a bűnösség megállapítására vonatkozó rendelkezést, ha a terheltet fel kell menteni, illetve az eljárást meg kell szüntetni, ezen túlmenően a bűncselekmény minősítésére vonatkozó rendelkezést, továbbá a másodfokú bíróság ítéletének a büntetés kiszabására vagy intézkedés alkalmazására vonatkozó rendelkezését is.” Az indoklás tehát – helyesen – a másodfokú eljáráshoz hasonlóan a harmadfokú eljárás esetében sem követelte meg, hogy a kiterjesztett felülbírálat valamilyen többletfeltételhez legyen kötve. A Be. 618. § (3) bekezdése ugyanakkor látszólag így tett, amikor a felülbírálatot az „alapos fellebbezéshez” kötötte. A kodifikációt előkészítő folyamatok teljes körű rekonstrukciója sokszor kilátástalan, ez esetben ugyanakkor azonosítható volt, hogy a jogalkotói akarat alapvetően az „érvényes fellebbezésre” kívánt utalni a szerencsétlennek bizonyult fogalomhasználattal.

A Be. indítványokkal, jogorvoslatokkal kapcsolatos fogalomhasználata tekintetében²⁰ egyértelmű, hogy az „alapos” jelzőt

¹⁹ Be. 590. § (5) A másodfokú bíróság a (3) és a (4) bekezdésben meghatározott esetben az ítélet fellebbezéssel nem érintett része tekintetében is felülbírálja.

a) az elsőfokú bírósági eljárást és ennek során vizsgálja azon eljárási szabályok megtartását, amelyek megsértése esetén a 607. § (1) bekezdése, valamint a 608. § (1) bekezdése alapján az ítéletet hatályon kívül kell helyezni,
b) a bűnösség megállapítására vonatkozó rendelkezést, ha a terheltet fel kell menteni, vagy vele szemben az eljárást meg kell szüntetni,
c) a bűncselekmény minősítésére vonatkozó rendelkezést, továbbá
d) a büntetés kiszabására vagy intézkedés alkalmazására vonatkozó rendelkezést.”

²⁰ Be. 144. § (1) és (2) bekezdés, 370. § (2) bekezdés, 372. § (2) bekezdés, 644. § (1) bekezdés, 647. § (1), (3) és (5) bekezdés, 669. § (1) bekezdés, 824. § (1) és (2) bekezdés.

a törvény abban az esetben használja, ha a döntésre jogosult egyetért az indítvány, panasz, jogorvoslat tartalmával, ezért a kezdeményezett döntést annak megfelelően, annak helyt adva hozza meg. Ezért a Be. 618. § (3) bekezdésének fogalomhasználata a kiterjesztett fellebbezést az eredményes, tehát a másodfokú bíróság döntésének tényleges felülbírálatát, megváltoztatását eredményező másodfellebbezések esetére szűkítette le. Ezzel szemben a rekonstruálható jogalkotói akarat kizárólag a harmadfokú bíróság által befogadott, tehát érvényes másodfellebbezésekre kívánta csupán leszűkíteni a kiterjesztett fellebbezés alkalmazhatóságát. Ugyanakkor ennek nevesített megjelenítése a jogszabályi rendelkezések között felesleges, és rendszertanilag is zavaró, mert ilyen jellegű rendelkezést sem a másodfokú jogorvoslat szabályai, sem például a 618. § (2) bekezdése²¹ nem tartalmaz, miközben egyértelmű, hogy érvénytelen fellebbezés esetén a fellebbezés elutasításának van helye, ezért fel sem merülhet a bíróság ezt meghaladó mértékű hivatalból történő eljárása. Mindezekre figyelemmel a novella a bekezdés bevezető részét pontosította és a joggyakorlat számára félreérthető részt törölte.

Ezzel egyidejűleg a novella a másodfokú jogorvoslatot igazodóan pontosította a büntetés kiszabására vagy intézkedés alkalmazására vonatkozó kiterjesztett felülbírálat feltételeit.²² Ez a pontosítás is egyértelműen azt a célt szolgálta, hogy az esetleges törvénytértés még a rendes jogorvoslati eljárásban orvosolható legyen.

Szintén az eredeti jogalkotói szándék és a jogalkalmazói értelmezés szétartását érintette a novellának a Be. 615. § (3) bekezdés *b*) pontját érintő módosítása. A Be. jogorvoslatot érintő koncepciójának egyik fontos eleme volt a harmadfokú eljárás feltételeinek felülvizsgálata. Ennek alapját az képezte, hogy a jogalkalmazás a teljes körű felülbírálat elvéből kiindulva a régi Be. keretei között azt a joggyakorlatot alakította ki, hogy az ellentétes döntés miatt harmadfokra került ügyben az ellentétes döntéssel nem érintett bűncselekmények teljes körű felülbírálatát is elvégezte. Ez a jogértelmezés azt eredményezte, hogy a harmadfokú eljárásban az egyébként sem a vád, sem a védelem által nem vitatott cselekmények, rendelkezések akár hivatalból történő felülbírálatára is sor került.²³ A Be. ismertetett jogorvoslati koncepciója, amely szerint a harmadfokú eljárásban a felülbírálat terjedelme nem lehet szélesebb, mint a másodfokú eljárásban, a korábbi jogszabályi környezet átalakítását tette szükségessé. Ennek megfelelően a Be. 615. § (3) bekezdése a fellebbezés terjedelmét két esetkorre szűkítette le. A fellebbezésben egyrészt az ellentétes döntést lehet sérelmezni, vagyis a harmadfokú eljárás nem teszi lehetővé a másodfokon nem vizsgált – megállapodott – bűncselekmények felülbírálatának megnyitását. Másrészt a fellebbezés sérelmezheti „kizárólag a másodfokú bíróság ítéletének azon rendelkezését vagy részét, amelyet az elsőfokú bíróság ítéletének az ellentétes döntéssel összefüggő felülbírálatára eredményezett”. E megfogalmazás

a Be. miniszteri indokolása alapján egyértelműen azt a célt kívánta szolgáltni, hogy a másodfokú döntés esetén is lehetőség legyen a korlátozott fellebbezésre, vagyis arra, hogy a másodfokú döntés bűnösségét érintő rendelkezését elfogadva, a fellebbezés kizárólag a jogkövetkezményekre, járulékos kérdésekre szorítkozzon.²⁴ Az azonosítható jogalkotói szándékot a törvény szövege ugyanakkor nehezen, illetve félreérthető módon határozta meg, ezért a novella előkészítése során – nem vitatva a jogalkotói szándékot – a jogalkalmazók részéről határozott kérekként fogalmazódott meg, hogy a szabályozás egyértelműen jelezze az elérni kívánt célt. Az értelmezési nehézséget „az ellentétes döntéssel összefüggő felülbírálat” fordulat használata jelentette, ugyanis annak pontos tartalma nehezen határozható meg. Az ellentétes döntéssel „összefüggő” rész vagy rendelkezés ugyanis egyaránt eredményezhet túl szűk vagy túl tág értelmezést. Ha a vádlott egy adott bűncselekményben történő felmentését nem követte a büntetés enyhítése, akkor valójában az nem eredményezte a büntetés felülbírálatát, jóllehet a terhelt épp azt kívánta volna sérelmezni, hogy az enyhítés elmaradt. Ugyanakkor ez fordított módon is okozhat nehézséget, hiszen a Be. fogalomhasználatában – vö. a Be. 590. §-a szerinti kiterjesztett felülbírálat eseteit – a felülbírálat nem mindig eredményezi az adott rendelkezés megváltoztatását is, annak ellenére, hogy a bíróság a felülbírálatot egyébként elvégezhette, és el is végezte. Így pedig a Be. 615. § (3) bekezdés *b*) pontja akár értelmezhető volt minden olyan rendelkezésre, amelyet a másodbíróság megváltoztathatott volna. Továbbá, ha a másodfokú eljárásban a bíróság a kiterjesztett felülbírálat keretei között egy törvénytértő rendelkezést orvosolt, kérdés volt, hogy azt mikor kell, illetve lehet az ellentétes döntéssel összefüggőnek tekinteni. A novella ezért nem kísérletezett tovább a probléma tartalmi jellegű megfogalmazásával, az egyértelmű jogalkalmazás biztosítása érdekében a kérdést akként oldotta meg, hogy a harmadfokú eljárást érintően a korlátozott felülbírálat tartalmát a másodfokú eljárást pontosan meghatározó és a jogalkalmazók által elfogadott konkrét rendelkezésre, a Be. 583. § (3) bekezdésére utal vissza merev hivatkozással. Lényeges ugyanakkor, hogy a korlátozott

24 Be. miniszteri indokolás: „Ez utóbbi rendelkezés a jogkövetkezményre koncentrált abban az esetben, ha a vádlottat az elsőfokú bíróság felmenti, joghatályos fellebbezés alapján azonban a másodfokú bíróság – eltérő döntésével – a büntetőjogi felelősség megállapítása mellett alkalmaz szankciót és a sérelem kizárólag ez utóbbira vonatkozik. Ilyen esetben a bűnösséget megállapító rendelkezés és az ezzel összefüggésben kiszabott szankció, ha az elsőfokú felmentés ellen az ügyészség fellebbezett, másodfokon jelenik meg először és bár az ellentétes döntés megnyitja a harmadfokú eljárás rendszerét, maga az ügyész a szankció neve és mértéke vonatkozásában egyáltalán nem élhetne jogorvoslattal a törvény most tárgyalt rendelkezése nélkül. Mindezen túl előfordulhat az az eset is, hogy a vádlott és védője is elfogadja magát az ellentétes döntést, vagyis, hogy a büntetőjogi felelősség másodfokon megállapításra került az elsőfokú felmentő rendelkezéssel szemben, azonban kizárólag a kiszabott szankció neve vagy mértéke a nem elfogadható számukra. A törvény a korlátozott fellebbezés és az ehhez kapcsolódó korlátozott felülbírálatot igazodás szükségességére alapján rendelkezik úgy, hogy ha a másodfokú bíróság a korlátozott fellebbezés alapján bírálta felül az elsőfokú bíróság ítéletét, illetve – több bűncselekmény esetén – a fellebbezéssel nem érintett bűncselekmény vonatkozásában elvégzett felülbírálat eredményeként, eltérő jogi megítélés alapján jutott eltérő döntésre, a másodfellebbezésnek kizárólag a jogkövetkezményre koncentráltan van helye.”

21 618. § „(2) A harmadfokú bíróság hivatalból dönt az egyszerűsített felülvizsgálat tárgyát képező kérdésekben, valamint a szülői felügyeleti jogra és a polgári jogi igényre vonatkozó rendelkezésekről is”.

22 A Be. hatályos 618. § (3) bekezdés *b*) pont *ba*) és *bb*) alpontjainak megfogalmazása igazodik a novellával módosított Be. 590. § (6) bekezdés *a*) és *b*) pontjaihoz.

23 EBH 2012.B.11.

fellebbezés körébe tartozó rendelkezésnek összefüggésben kell lennie az ellentétes döntésen alapuló felülbírálattal. Ennek megfelelően például az ellentétes döntéssel össze nem függő egyszerűsített felülvizsgálat körébe tartozó kérdésben – mint például az előzetes fogva tartás beszámítása tekintetében – nincs helye másodfellebbezésnek. Ilyen esetben rendkívüli jogorvoslatot – egyszerűsített felülvizsgálatot – lehet kezdeményezni.²⁵ Ugyanígy nem lehet sérelmezni a másodfellebbezésben például a járművezetéstől eltiltás tartamát sem, ha az ellentétes döntés az ezt a büntetést megalapozó járművezetés ittás állapotban bűncselekményt nem érintette.

A FELÜLMÉRLEGELÉS TILALMA

Végezetül indokoltak tartom, hogy egy, a jogorvoslati rendszert érintő tanulságos módosításról számoljak be, amely nem kapcsolódik a jogorvoslati rendszer korábban említett alapelveihez. Ez a módosítás a „felülmérlegelés tilalma” jogintézményét érinti, amely ebben a szóhasználatban nevesítetten nem jelent meg a törvényben, miközben annak tartalmát általánosan elfogadott módon a Be. 593. § (2) bekezdésével²⁶ azonosították.²⁷ Kiemelendő, hogy a Be. 593. § (2) bekezdése lényegében szó szerint megegyezik a régi Be. azonos rendelkezésével.²⁸

A probléma érdekességét talán az képes a legérzékletesebben bemutatni, ha különösebb magyarázat nélkül bemutatom a novella előkészítése keretében folytatott szakmai munka során levont következtetést: a felülmérlegelés a jogorvoslati eljárásban valóban tilos, ugyanakkor a Be. 593. § (2) bekezdése valójában nem a felülmérlegelés tilalmát határozza meg; a tények bizonyítás nélküli eltérő értékelése és e tények eltérő értékelésére tekintettel, a tényekkel összefüggő bizonyítékok eltérő értékelése önmagában még nem felülmérlegelés; ezért a bekezdés első fordulata az új eljárási szabályok között már nem igaz, továbbá a bekezdés második fordulata helytelenül kelti azt a látszatot, hogy felmentésre vagy megszüntetésre akár felülmérlegeléssel is sor kerülhetne (mert a felülmérlegelés tilalma alól nem adható felmentés, amit pedig a második fordulat tartalmaz, az nem felülmérlegelés, így nem szükséges külön „felmentés” – még annak látzata – sem).

E meglehetősen összetett mondat megértése hosszabb időt vesz igénybe, azonban talán az első ránézésre is látható, hogy nyilvánvaló ellentmondások és félreértések „látszanak

fennállni”, ráadásul egy olyan kérdésben, amelynek tartalmát a jogtudományban²⁹ és a jogalkalmazásban³⁰ is általánosságban elfogadottnak tekintenek, és jelentőségét kevesen vitatják.

Az ellentmondás és a félreértés álláspontom szerint egy sajátos jogalkotási evolúció következménye volt.

A régi Be. elfogadásakor hatályos 352. § (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezett:

„352. § (1) *Megalapozatlanság [351. § (2) bek.] esetében a másodfokú bíróság*

- a) *a tényállást kiegészíti, illetőleg helyesbíti, ha a hiánytalan, illetőleg a helyes tényállás az iratok tartalma, ténybeli következtetés vagy a felvett bizonyítás útján megállapítható;*
- b) *a felvett bizonyítás alapján az elsőfokú bíróság által megállapított tényállástól eltérő tényállást állapíthat meg, ennek során a bizonyítékokat eltérően értékelheti.”*

Az eredeti jogalkotói szándék tehát arra irányult, hogy a tényállás kiegészítése (részleges megalapozatlanság vagy kisreformáció³¹) széles eszköztárral lehetséges, ugyanakkor eltérő tényállás megállapítása (súlyos megalapozatlanság vagy nagyreformáció³²) csak bizonyítás felvételével lehetséges. A szabályozás ezen pontján fel sem merült a felmentéssel, megszüntetéssel kapcsolatos kivétel kérdése, és a felülmérlegelés tilalmának kérdése is egyfajta evidenciaként, érintőlegesen volt csupán tetten érhető (a törvény miniszteri indokolása sem tartalmazott erre érdemi utalást). Az iratok tartalma, ténybeli következtetés vagy a felvett bizonyítás útján történő helyesbítést nem tekintették felülmérlegelésnek, miközben evidenciaként volt elfogadható, hogy az ezek nélkül történő helyesbítés már felülmérlegelés, ami pedig egyértelműen tilalmazott.

A régi Be. hatálybalépését megelőző módosításának³³ következtében a törvény már az alábbi szöveggel lépett hatályba:

„352. § (1) *Megalapozatlanság [351. § (2) bek.] esetében a másodfokú bíróság*

- a) *a tényállást kiegészíti, illetőleg helyesbíti, ha a hiánytalan, illetőleg a helyes tényállás az iratok tartalma, ténybeli következtetés vagy a felvett bizonyítás útján megállapítható;*
- b) *az elsőfokú bíróság által megállapított tényállástól eltérő tényállást állapíthat meg, ha a felvett bizonyítás alapján a vádlott felmentésének vagy az eljárás megszüntetésének van helye.*

(3) *Az (1) bekezdés esetében a másodfokú bíróság csak azokkal a tényekkel kapcsolatban értékelheti az elsőfokú bíróságtól eltérően a bizonyítékokat, amelyekre bizonyítást vett fel.”*

A módosítás elsődleges indoka az volt, hogy a régi Be. eredetileg tervezett kétfokú perorvoslati eljárása helyett végül egy egyfokú perorvoslati rendszerrel lépett hatályba, így kellett változtatni a reformatórius, kasszációs jogkörök viszonyrendszerét, lényegében visszatérve az akkor hatályos 1973. évi eljárásjogi törvény szabályozásához. Látható, hogy a módosítást követően megmaradt a kisreformáció széles

25 Amennyiben azonban az ellentétes döntéssel összefüggésben érvényes fellebbezést jelentettek be, úgy a harmadfokú bíróság az egyszerűsített felülvizsgálat körébe tartozó kérdéseket egyébként már az ítélet egészére nézve – tehát nem csupán az ellentétes döntéssel összefüggésben – hivatalból is vizsgálhatja.

26 Be. 593. § „(2) A másodfokú bíróság csak azokkal a tényekkel kapcsolatban értékelheti az elsőfokú bíróságtól eltérően a bizonyítékokat, amelyekre bizonyítást vett fel, kivéve, ha az elsőfokú bíróság által lefolytatott bizonyítást érintő ügyiratok tartalma vagy ténybeli következtetés alapján a vádlottat az (1) bekezdés b) pontja alapján felmenti vagy az eljárást megszünteti”.

27 Lásd POLT: i. m. 2. kötet, 1231–1232. o.; FENYVESI–HERKE–TREMEL: *Új magyar büntetőeljárás*. Dialóg Campus, Budapest, 2008, 547. o.

28 Régi Be. 352. § (3) bekezdés.

29 Lásd KIRÁLY Tibor: *Büntetőeljárás jog*. Osiris, Budapest, 2001, 465. o.; FENYVESI–HERKE–TREMEL: i. m. 547. o.; POLT: i. m. 1231–1232. o.

30 Be. 593. §-hoz fűzött miniszteri indokolás.

31 FENYVESI–HERKE–TREMEL: i. m. 545. o.

32 FENYVESI–HERKE–TREMEL: i. m. 545. o.

33 A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2002. évi I. törvény, amelynek 200. §-a módosította a régi Be. 352. §-át.

köre, azonban a súlyos megalapozatlanság csak a terhelt javára (felmentés, megszüntetés esetén) volt lehetséges, egyébként az ítélet hatályon kívül helyezésének volt helye. Az új (3) bekezdés – szintén a hatályos 1973. évi I. törvényhez igazodva – egy további szűkítő szabályt emelt be a szabályozásba. A módosító törvény miniszteri indokolása szerint e rendelkezés „a felülmérlegelés tilalmából következik”, azaz még az indoklás sem fogalmazta meg egyértelműen, hogy ez maga a felülmérlegelés tilalma lenne. A rendelkezés értelmezése továbbá elválaszthatatlan az (1) bekezdés *b)* pontjától, az eltérő tényállás megállapításától, amely rendelkezések együttes tartalma lényegében azt kívánta kimondani, hogy eltérő tényállás megállapítására nem csupán általánosságban vett bizonyítás, hanem kifejezetten az eltérést megalapozó bizonyítás alapján van helye. Azt gondolom továbbá, hogy már ebben az időben is tetten érhető volt e rendelkezéssel kapcsolatban egy félreértés, amely a tények és a bizonyítékok egymáshoz való viszonyát érintette. A régi Be. rendelkezése ugyanis nem a tények eltérő megállapítását tiltotta, hanem a tényekkel kapcsolatos bizonyítékok eltérő értékeléséről rendelkezett. A két megközelítés közötti különbséget minden további magyarázatot nélkülöző módon – a Be. lényegében azonos szabályozási rendszerét alapul véve – határozza meg az EBH2019. B.9.³⁴: „[A] bizonyítékok felülmérlegelésének tilalma [Be. 593. § (2) bek.] nem a megalapozatlanság kiküszöbölését korlátozza, hanem az első fokon lefolytatott bizonyítást védi. A tényállás hiányosságának pótlása, felderíthetlenségének megszüntetése, az iratellenesség kiküszöbölése, avagy a téves helyett a helyes ténybeli következtetés levonása az elfogadott bizonyítékból nem esik a felülmérlegelés tilalma alá, hanem az éppen a megalapozatlanság orvoslásának törvényes eszköze, amelyet a Be. 593. § (1) bekezdés *c)* pontja kifejezetten alkalmazni rendel arra az esetre is, ha az így módosított eltérő tényállás a felmentett vádlott bűnösségnek megállapításához vezet.” Vagyis a megalapozatlan tényállás tényeinek kiküszöbölése – a tényállás kiegészítése, helyesbítése vagy akár eltérő tényállás megállapítása – a törvényes eszközök felhasználásával önmagában még nem ütközik a felülmérlegelés tilalmába, még akkor sem, ha ez végső soron a bizonyítékok eltérő értékeléséhez vezet. A régi Be. hatálya alatt ugyanakkor az utolsó mondatrésznek még nem volt különösebb jelentősége, mert az eltérő tényállás csak bizonyítás felvételével volt lehetséges (azaz a bizonyítás ténye már önmagában is majdhogynem szükségszerűen áttörte a felülmérlegelés tilalmát).

2006. július 1. napján a megalapozatlanság kiküszöbölésének szabályozása ismét módosult:³⁵

„352. § (1) *Megalapozatlanság* [351. § (2) bek.] esetében a másodfokú bíróság

a) [...]

b) az iratok tartalma, ténybeli következtetés vagy a felvett bizonyítás alapján az elsőfokú bíróság által megállapított tényállástól eltérő tényállást állapíthat meg, ha a vádlott felmentésének (részbeni felmentésének) vagy az eljárás megszüntetésének (részbeni megszüntetésének) van helye.

34 EBH2019. B.9. [51] bekezdés.

35 A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény 148. §.

(3) *A másodfokú bíróság csak azokkal a tényekkel kapcsolatban értékelheti az elsőfokú bíróságtól eltérően a bizonyítékokat, amelyekre bizonyítást vett fel, kivéve, ha az iratok tartalma vagy ténybeli következtetés alapján a vádlottat az (1) bekezdés b) pontja alapján felmenti vagy az eljárást megszünteti.*”

Az eltérő tényállás megállapítására ettől kezdve már az iratok tartalma vagy ténybeli következtetés alapján is sor kerülhetett. A módosítás miniszteri indokolása szerint ehhez szükségszerűen igazodva módosult továbbá a (3) bekezdés rendelkezése, amely a felmentés, megszüntetés esetén így lehetővé tette a bizonyítékok eltérő értékelését az iratok tartalma vagy ténybeli következtetés alapján is.

Az eltérő tényállás megállapításának szélesítése – a háromszintű perorvoslati rendszerben – észszerű pergazdaságossági lépés volt, sok esetben nyilvánvaló, banális tévedések kiküszöbölését tette lehetővé. Ugyanakkor a (3) bekezdés az ehhez kapcsolódó, technikaiként kezelt módosítás következtében már áthidalhatatlan ellentét keletkezett a felülmérlegelés tilalma és a törvényi rendelkezés között. Ennek oka a felülmérlegelés valós tartalma, amelynek közérthető meghatározásához célszerű ismét az EBH2019. B.9. meghatározását idézni: „A bizonyítékok felülmérlegelésének tilalma annyit jelent, hogy a fellebbviteli bíróság nem dönthet másként egy bizonyíték hitelességéről, mint ahogyan azt az elsőfokú bíróság tette. Így nem mondhatja például azt egy, az elsőfokú bíróság által elfogadott tanúvallomásra, hogy azt nem fogadja el, és az annak alapján megállapított tényeket mellőzi a tényállásból, illetve nem egészítheti ki vagy módosíthatja az elsőfokú bíróság által megállapított tényállást egy általa el nem fogadott tanúvallomás, vagy vallomásrész alapján.”³⁶

A felülmérlegelés tilalma tehát nem azt tilalmazza, hogy a bíróság esetleg eltérően értékeljen olyan bizonyítékokat, amelyek a tényállás helyesbítését követően – akár ügyiratok, akár ténybeli következtetés alapján – eltérően megállapított tények miatt szükségszerűen felülbírálatra, (át)értékelésre szorulnak, hanem azt, hogy nem lehet öncélúan átértékelni a bizonyítékokat (azok hitelességét) és ez alapján a tényállást eltérően megállapítani. Vagyis előbb kell törvényes úton a tényállást pontosítani, amelyet követően a bizonyítékok átértékelése már nem tilos, tilos ugyanakkor a bizonyítékok átértékelése alapján – azt követően – a tényállás korrekciója.

Tegyük fel, hogy az elsőbíróság kirekesztette a bűncselekmény elkövetését tagadó vádlott vallomását és azon alibijét, amely szerint a cselekmény idején külföldön tartózkodott, mert az ezt igazoló repülőjegy dátuma három nappal későbbre szólt, mint a vádlott terhére rótt bűncselekmény időpontja, így nem volt alkalmas a vádlott távollétének igazolására. A másodbíróság az ügyiratok alapján megállapította, hogy a repülőjegy dátuma helyesen nem 9-e, hanem 6-a, így a vádlott a terhére rótt cselekmény napján valóban külföldön tartózkodott, a cselekményt nem követhette el. Az ügyirat alapján pontosított tényállás a vádlott felmentését fogja eredményezni, egyben a másodbíróság – szükségszerűen – át fogja értékelni a vádlott vallomását is, hiszen az elsőbírósággal szemben azt elfogadva, már mint a vádlott felmentését alátámasztó bizonyítékot fogja értékelni a repülőjegy mellett (annak ellenére, hogy a vádlott vonatkozásában nem vett fel

36 EBH2019. B.9. [53] bekezdés.

újabb bizonyítást). Ez az eset nem ütközik a felülmérlegelés tilalmába, mert a tényállás kiegészítése, a helyes tény megállapítása megelőzte a vádlott vallomásának ártértékelését. Sértette volna ugyanakkor a felülmérlegelés tilalmát, ha a másodbíróság annak ellenére adott volna helyt a vádlott tagadó vallomásának és mentette volna fel a vádlottat a vallomása alapján, ha a repülőjegy tekintetében annak tartalmát az elsőbírósággal egyezően értékelte volna (és semmilyen más bizonyíték nem indokolta a vádlott alibijének elfogadását).

Látható tehát, hogy a felülmérlegelés tilalmának eredeti törvényi megjelenése is kissé félreérthető volt, ugyanakkor az eredeti környezetben ez még nem jelentett problémát. A megalapozatlanság kiküszöbölése lehetőségeinek szélesedésével ugyanakkor az ellentmondás szembetűnővé vált, ezért szükséges lett annak pontosítása. A novella – a jogalkalmazó szervekkel történt szoros együttműködést követően – mindezekre figyelemmel a felülmérlegelés tilalmát az alábbi tartalommal határozta meg: *„Ha a másodfokú bíróság az ítélet megalapozatlanságának kiküszöbölése során – a helyes tényállás érdekében felvett bizonyítás, az ügyiratok tartalma vagy ténybeli következtetés alapján – az elsőfokú bíróságtól eltérő tényeket állapít meg, az eltérő tényekkel kapcsolatos bizonyítékokat eltérően értékelheti. A másodfokú bíróság nem értékelheti az elsőfokú bíróságtól eltérően a másodfokú bíróság által megállapított ténnyel össze nem függő, valamint a megalapozatlansággal nem érintett tényekkel kapcsolatos bizonyítékokat.”* Remélhető, hogy a közérthetőnek szánt tartalom a továbbiakban biztosítja a helyes jogalkalmazást és a jog-

orvoslati rendszer hatékonyságát, a reformatórium jogkör szándékolt alkalmazását.

ÖSSZEGLÉS

A Be. egyik legjelentősebb, dogmatikai és rendszertani szempontból pedig a legnehezebb, legösszetettebb újítása volt a jogorvoslati rendszer átalakítása, a korlátozott fellebbezés bevezetése, valamint a másod- és harmadfokú eljárás szabályainak átalakítása. Prognosztizálható volt, hogy a gyakorlat előre nem látható problémákat fog a felszínre hozni. Kérdésként csupán az merült fel, hogy rendszerszintű hiányosságokkal, ellentmondásokkal kell szembenéznünk, esetleg az új szabályozás működőképessége is veszélybe kerül, vagy inkább korrigálható feszültségek, nyikorgó alkatrészek orvoslására, olajozására lesz szükség. A novella – igen széles körű – előkészítésének tapasztalatai szerencsére azt mutatják, hogy az új szabályozás alapvetően működőképes, és lehetséges volt mind a felmerült problémák, mind a megoldások azonosítása. A munka azonban nem áll meg. A jogalkalmazás a novella hatálybalépése óta eltelt időben is újabb fejtörőkkel, megoldandó problémákkal „ajándékozta meg” a jogalkotás előkészítéséért felelős minisztériumot. Az újabb kihívások megválaszolására azonban már egy új módosítás keretében kerülhet majd sor, amelynek tanulságait remélhetőleg majd egy újabb tanulmányban lehet bemutatni.

Baranyi Róbert* – Ujhelyi Dávid**



A digitális szerzői jogi szabályozás legújabb lépcsője – a CDSM irányelv átültetésének háttere és eredményei

1. BEVEZETÉS

A 2020. évi rendkívüli jogrendi jogalkotást¹ követően a szellemi tulajdon jogterületén az Országgyűlés 2021 tavaszi ülészsaka is számos változást hozott.

Az iparjogvédelem diszciplínája vonatkozásában – az évekig tartó európai uniós jogi, hatásköri vitákat követően –² Magyarország ratifikálta a Lisszaboni Megállapodás Eredetmegjelölésekről és Földrajzi Jelzésekről Szóló Genfi Szövegét (a továbbiakban: genfi szöveg),³ amely vonatkozásában sor került a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény módosítására is.⁴ A genfi szöveg ratifikációja hozzájárul ahhoz, hogy a hagyományosan gazdag magas minőséget képviselő és jóhírnévnek örvendő, nemzetgazdasági szempontból is komoly értéket képviselő hazai

eredetmegjelölések és földrajzi árujelzők – mint pl. a halasi csipke, a tokaji bor vagy a szatmári szilvapálinka – hatékony jogi oltalma minél szélesebb földrajzi hatállyal biztosítható legyen.

A szerzői jog területén – elsődlegesen, de ahogyan látni fogjuk, nem kizárólagosan – európai uniós jogharmonizációra alapozva került elfogadásra a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény és a szerzői jogok és a szerzői joghoz kapcsolódó jogok közös kezeléséről szóló 2016. évi XCIII. törvény jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2021. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Módtv.), amely a szerzői jogi keretrendszer közel novelláris mértékű és léptékű felülvizsgálatát eredményezte. A Módtv. elsődleges célja egyrészt a műsorszolgáltató szervezetek egyes online közvetítéseire, valamint televíziós és rádiós műsorok továbbközvetítésére alkalmazandó szerzői jogok és szerzői joggal szomszédos jogok gyakorlására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 93/83/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2019. április 17-i (EU) 2019/789 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: SatCab II irányelv), másrészt a digitális egységes piacon a szerzői és szomszédos jogokról, valamint a 96/9/EK és a 2001/29/EK irányelv módosításáról szóló, 2019. április 17-i (EU) 2019/790 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: CDSM irányelv) hazai implementációja.

Bár mind a genfi szöveg ratifikációja, mind a SatCab II irányelv átültetése érdemesnek mutatkozik részletes kifejtésre, a jelen tanulmány célja a CDSM irányelv implementációjához kapcsolódó egyes, a jogalkotási folyamat során felmerült kérdéseinek elemzése, a Módtv. kapcsolódó eredményeinek bemutatása. Ennek körében a 2. fejezet röviden ismerteti az átültetés előzményeit, a 3. fejezet vizsgálja a CDSM irányelv 15. cikke szerinti, új sajtókiadói szomszédos jog jogintézményét, a 4. fejezet pedig a CDSM irányelv 17. cikke szerinti tartalommosztó szolgáltatókra vonatkozó felelősségi rezsimhez kapcsolódó kérdéseket, amit az 5. fejezet szerinti konklúzió zár.

* Baranyi Róbert: Igazságügyi Minisztérium, Versenyjogi és Szellemi Tulajdonjogi Főosztály, jogi szakügyintéző.

** Ujhelyi Dávid: Igazságügyi Minisztérium, Versenyjogi és Szellemi Tulajdonjogi Főosztály, főosztályvezető; Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Polgári Jogi Tanszék, megbízott oktató.

1 Lásd a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény oktatási célú szabad felhasználási alkalmazásának a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 125/2020. (IV. 16.) Korm. rendeletet és a belföldi hasznosításra szolgáló közegészségügyi kényszerengedélyről szóló 212/2020. (V. 16.) Korm. rendeletet. Bővebben lásd RUDI Alexandra – UJHELYI Dávid: A szellemi tulajdon jogterületén megvalósult különleges jogrendi jogalkotás – háttér és eredmények. *Fontes Iuris*, 2020/2. sz., 53–58. o. A jelen tanulmányban felhasznált internetes források utolsó elérési ideje egységesen 2021. augusztus 10. napja.

2 A genfi szöveget 2015. május 20. napján fogadták el, Magyarország 2015. május 21. napján írta alá, ugyanakkor az Európai Uniónak közel öt évebe telt a ratifikációt övező hatásköri vitákban döntést hozni. A viták teljesen a mai napig nem záródtak le, lásd a C-24/20. számú Európai Bizottság kontra Európai Unió Tanácsa ügyet. Elérhető: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=%3BALL&language=en&num=C-24/20&jur=C>.

3 Magyarországon kihirdette a Lisszaboni Megállapodás Eredetmegjelölésekről és Földrajzi Jelzésekről Szóló Genfi Szövegének kihirdetéséről szóló 2021. évi XXVIII. törvény.

4 Ennek eredményeként került elfogadásra a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény módosításáról szóló 2021. évi XXXVI. törvény.

2. AZ ÁTÜLTETÉS ELŐZMÉNYEI ÉS FOLYAMATA

Az Európai Parlament és a Tanács 2001/29/EK irányelve (2001. május 22.) az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogok egyes vonatkozásainak összehangolásáról (a továbbiakban: InfoSoc irányelv) évtizedekig meghatározta a szerzői jogi integráció irányát, ugyanakkor az idő előrehaladtával felülvizsgálata elkerülhetetlen volt. Ennek egyik első lépéseként azonosítható az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) „Egységes keret az elektronikus kereskedelem és az online szolgáltatások digitális egységes piacába vetett bizalom megerősítésére” című, 2012-ben nyilvánosságra hozott közleménye,⁵ amely az egységes piac hatékony érvényesülése érdekében már kilátásba helyezte az InfoSoc irányelv revízióját.⁶ Egy évvel később egy, a Bizottság kezdeményezésére készített tanulmány – felmérve a szerzői jogi kivételek és korlátozások potenciális gazdasági hatásait – megállapította, hogy az új, digitális felhasználások és a szerzői jogi védelem alatt álló művek disztribúciós csatornáinak megváltozása megalapozhatja, hogy az uniós jog új kivételekkel egészüljön ki.⁷

A szerzői jogi keretrendszer átfogó újragondolását beharangozó stratégiára ugyanakkor 2015-ig várni kellett, ugyanis a Bizottság ekkor tette közzé az Európai digitális egységes piaci stratégiáját (a továbbiakban: DSMS).⁸ A DSMS alapvetően három pillérre alapozva tervezte megvalósítani a digitális egységes piaccal kapcsolatos elképzeléseit: elsőként az internetes szolgáltatásokhoz való jobb fogyasztói és vállalkozási hozzáférés, másodsorban a digitális hálózatok és innovatív szolgáltatások számára való megfelelő és egyenlő versenyfeltételek biztosítása, harmadikként pedig a digitális gazdaság növekedési potenciáljának maximalizálása útján.⁹

A második pillér intézkedési javaslatai többek között előirányozzák egy modern és európai szerzői jogi keretrendszer létrehozását,¹⁰ a Bizottság „A korszerű, európai szerzői jogi keret felé” című,¹¹ szintén 2015-ben közzétett közleményében pedig részletesen is kifejti az ezzel kapcsolatos elképzeléseit.

Ennek keretében az uniós szerzői jog reformjának az elérhetőség fokozása, a magas szintű védelem és az érdekeltek közötti egyensúly premisszáin kell alapulnia, a szabályozást az InfoSoc irányelv elfogadása óta megvalósult technológiai fejlődéshez kell igazítani, egyúttal biztosítani kell a jogdíjak hatékony eloszlását.¹²

Jean-Claude Juncker – a Bizottság akkori elnöke – 2016. évi éwertékelő beszéde alkalmából a Bizottság sajtóközleményben¹³ jelentette be, hogy a DSMS célkitűzéseinek megvalósítása érdekében, a digitális változásokra és új online szolgáltatások által támasztott kihívásokra való reakcióként, irányelvjavaslatot terjesztett elő a szerzői jogi keretrendszer reformjára – ez volt a későbbi CDSM irányelv első nyilvános változata.

A DSM javaslat¹⁴ elsődleges célja tehát az InfoSoc irányelv által kialakított szerzői jogi keretrendszer reformja,¹⁵ a kor igényeihez való igazítása,¹⁶ a digitális egységes piac kiteljesedéséhez szükséges eszközök és intézkedések biztosítása volt,¹⁷ ennek eszközeként többek között a digitalizáció és határon átnyúló elérhetőség kérdéseire keresett válaszokat.¹⁸ Bár a modernizáció szükségességét önmagában jellemzően nem vitatták, a DSM javaslat igen komoly ellenállásba ütközött,¹⁹ az EU szerzői jogi jogalkotásának legvitatottabb és legnagyobb visszhangot keltő instrumentuma lett: a javaslat elfogadása ellen indított petíciót több mint ötmillióan írták alá,²⁰ több országban pedig tüntetések zajlottak a végső szavazást megelőző hetekben,²¹ az „internet népe” a mémek korának alkonyát látta

12 Uo. 6., 9. és 12–13. o.

13 EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Éwertékelő beszéd az Unió helyzetéről (2016): a Bizottság korszerű uniós szerzői jogi szabályok bevezetését javasolja az európai kultúra virágzásának és az európai kulturális javak terjesztésének előmozdítása érdekében*. Sajtóközlemény, 2016. szeptember 14. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_16_3010.

14 Az Európai Parlament és a Tanács irányelv-javaslat a digitális egységes piacon a szerzői jogról (a továbbiakban: DSM javaslat). COM(2016) 593 final, 2016. szeptember 14. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0593&from=EN>.

15 Giancarlo F. FROSIO: Internet Intermediary Liability: WILMap, Theory and Trends. *Indian Journal of Law and Technology*, Vol. 13, No. 1, 2017, 31. o. és Giovanni DE GREGORIO: Expressions on Platforms: Freedom of Expression and ISP Liability in the European Digital Single Market. *European Competition and Regulatory Law Review*, Vol. 2, No. 3, 2018, 210. o.

16 Tóth Andrea Katalin: A linkelés jelene és jövője az Egyesült Államok és az Európai Unió joggyakorlata alapján. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2016/1. sz., 74., 84. o. Elérhető: <https://www.szttnh.gov.hu/sites/default/files/files/kiadv/szkv/szemle-2016-01/03-t-thandrea.pdf>.

17 Giancarlo F. FROSIO: To Filter, or Not to Filter – That Is the Question in EU Copyright Reform. *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal*, Vol. 36, No. 2, 2018a. p. 334.

18 Christophe GEIGER – Giancarlo FROSIO – Oleksandr BULAYENKO: Facilitating Access to Out-of-Commerce Works in the Digital Single Market - How to Make Pico della Mirandola's Dream a Reality in the European Union. *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, Vol. 9, No. 3, 2018, 242. o.

19 Eleonora ROSATI: *Copyright and the Court of Justice of the European Union*. Oxford University Press, 2019, 215. o.

20 Thomas SPOERRI: On Upload-Filters and Other Competitive Advantages for Big Tech Companies under Article 17 of the Directive on Copyright in the Digital Single Market. *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, Vol. 10, No. 2, 2019, 174. o.

21 Markus REUTER: Protests against Copyright Directive: All Cities, Dates and Numbers of Participants across Europe. *Netzpölitik.org*, 2019. március 25. Elérhető: <https://netzpölitik.org/2019/protests-against-copyright-directive-all-cities-dates-and-numbers-of-participants-across-europe/>.

5 EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Egységes keret az elektronikus kereskedelem és az online szolgáltatások digitális egységes piacába vetett bizalom megerősítésére*. COM(2011) 942 final, 2012. november 11. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0942:FIN:hu:PDF>.

6 Uo. 17–18. o. Lásd még: Tóth Andrea Katalin: Az európai szerzői jogi harmonizáció és a territorialitás kérdése. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2016/4. sz., 17. o.

7 Gregor LANGUS – Damien NEVEN – Gareth SHIER: *Assessing the economic impacts of adapting certain limitations and exceptions to copyright and related rights in the EU*. Charles River Associates, 2013, 6., 20. o. Elérhető: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5092b309-660e-48d7-a984-390ebb549062>

8 EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Európai digitális egységes piaci stratégia*. COM(2015) 192 final, 2015. május 6. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>.

9 Uo. 4., 9. és 14. o. Lásd még: Maria Jose SCHMIDT-KESSEN: EU Digital Single Market Strategy, Digital Content and Geo-Blocking: Costs and Benefits of Partitioning EU's Internal Market. *Columbia Journal of European Law*, Vol. 24, No. 3, 2018, 563. o.

10 Uo. 2.4. alfejezet.

11 EURÓPAI BIZOTTSÁG: *A korszerű, európai szerzői jogi keret felé*. COM(2015) 626 final, 2015. december 9. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0626&from=EN>.

a javaslatban,²² a jogalkotási folyamatba vetett bizalmat pedig az sem erősítette, hogy a tárgyalási folyamatokat – amelyeken az Igazságügyi Minisztérium folyamatosan részt vett, és képviselte a hazai álláspontot – rendkívül erős lobbitevékenység vette körül.²³

A CDSM irányelv – amely az InfoSoc irányelv után a második olyan irányelv, amely horizontális harmonizációt valósít meg a szerzői jog területén – végül a hosszas viták után,²⁴ 2019. május 17. napján került elfogadásra – a DSM javaslat-hoz képest szignifikánsan részletesebb tartalommal –, ezt követően, 2019 nyarán meg is kezdődött a hazai implementáció előkészítése, amely kifejezetten széles társadalmi részvétel és magas fokú transzparencia mellett zajlott. Az Igazságügyi Minisztérium – a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalával szoros együttműködésben – az átültetési javaslatok első verziójának kidolgozását követően 2020 november–decemberében hat, tematikus munkacsoporti ülést tartott, amelynek során a CDSM és SatCab II irányelvek egyes rendelkezései kerültek megvitatásra több mint 50 érintett szervezet részvételével, amelyet több mint 150 érdekelt szervezet megkeresése előzött meg.

Az ezen munkacsoporti ülésekre beérkezett, valamint az azokon elhangzott észrevételek, javaslatok nyomán a CDSM és SatCab II irányelvek átültetési javaslatok átdolgozásra kerültek. Az ennek eredményeként megfogalmazott, a teljes átültetési koncepciót tartalmazó szövegjavaslat újbóli, informális társadalmi egyeztetésére 2020 májusában került sor, ahol a több mint 150 megkeresett érdekelt szervezet egy hónapot kapott észrevételeinek becsatornázására.

Ezt követően a hivatalos jogalkotási folyamatot 2020 júniusában újabb, az ernyőszervezetek bevonásával történő társadalmi egyeztetés előzte meg. Az előzetes társadalmi konzultációk célja az volt, hogy a jogalkotó az irányelvek átültetése során egy átfogó képet kapjon a hazai szereplők helyzetéről és érdekeiről annak érdekében, hogy az irányelvek átültetése a lehető legharmonikusabb helyzetet teremtsen meg a piacon.

A kidolgozott előterjesztésnek a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény 7. § (1) bekezdés b) pontja szerinti közvetlen egyeztetésére 2021 február–márciusában került sor. A Módtv.-t az Országgyűlés 2021. április 28. napján fogadta el, 136 igen, 29 nem és 1 tartózkodás mellett;²⁵ ezzel Magyarország az Európai Unió

második tagállama lett, amely a CDSM irányelvet, és az első, amely a SatCab II irányelvet teljes egészében átültette. A módosítások 2021. június 1. napján léptek hatályba.

3. A SAJTÓKIADÓI SZOMSZÉDOS JOG

3.1. ELŐZMÉNYEK, KÜLFÖLDI PÉLDÁK

A hírfogyasztási szokások és szolgáltatások gyökeres változásokon mentek keresztül az elmúlt évtizedekben, amelyek során a nyomtatott sajtóról a digitális híroldalakra tevődött át a hangsúly. Németországban például 2003 és 2011 között az újságeladások száma 30%-kal csökkent,²⁶ az Egyesült Államokban pedig 2012-re az ebből a tevékenységből származó bevétel alacsonyabb volt, mint 1950-ben.²⁷ Más források szerint a nyomtatott sajtó 2000 óta bevételeinek 45%-ától esett el, jövedelmeik mintegy 80%-a pedig a reklámfelületek – nem pedig a hírek, hírlapok – értékesítéséből származik.²⁸

A hírplatformok klasszikus finanszírozása tehát egyrésztől szignifikáns mértékben csökkent, a szolgáltatók bevételeinek összetétele pedig ugyancsak megváltozott. Mindezek fényében érthetőnek – ha a jelenlegi elképzelések szerint nem is feltétlenül megalapozottnak – tűnik azon igény megfogalmazódása, miszerint az újságkiadók, hírportálok segítése és a magas minőségű sajtó támogatása érdekében a piac átalakulásával járó bevételkiesést valamilyen módon kompenzálni kell.²⁹

Ezen kompenzációt szolgálja a CDSM irányelv 15. cikke szerinti sajtókiadói szomszédos jog, amely a „legfiatalabb” szomszédos jogi jogosultságnak tekinthető, hiszen teljes új jogintézményről van szó.

A jogintézmény közvetlen előzményének tekinthető a német sajtó-érdekvédelmi, újságkiadókat tömörítő szervezet, a *Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V.* (BDZV) által 2009-től kifejtett lobbitevékenység, amelynek során a BDZV több fórumon is kezdeményezte a bevezetőben említett, a sajtó finanszírozása kapcsán fellépő és egyre inkább elmélyülő problémák jogalkotás útján való orvoslásának lehetőségét.³⁰

A *Leistungsschutzrecht*-re³¹ vonatkozó tervezet 2012 júliusára készült el,³² majd 2013-ban elfogadták, és ugyan-

22 Jasper HAMIL: EU votes for copyright law which could kill memes and introduce 'automated surveillance and control' of the internet. *Metro.co.uk*, 2018. június 20. Elérhető: <https://metro.co.uk/2018/06/20/eu-votes-copyright-law-kill-memes-introduce-automated-surveillance-control-internet-7647997/>.

23 Sallie SPILSBURY: Rewriting the Rule Book: The Latest on the Draft Copyright Directive. *Entertainment and Sports Law Journal*, Vol. 17, 2019, 1. o.

24 Jakub HALEK – Martin HRACHOVINA: Directive on Copyright in the Digital Single Market: A Challenge for the Future. *Common Law Review*, Iss. 16, 2020, 44. o.

25 Lásd a kapcsolódó iromány adatait az Országgyűlés honlapján: https://www.parlament.hu/web/guest/iromanyok-egyszerusittelekerdezese?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=R2Ehqmo3&hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpls%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D41%26p_izon%3D15703.

26 Stefan LORENZ: Some economic aspects of a proposed German ancillary copyright law. *University of Jena Working Paper*, 2012, 1. o. Elérhető: <http://goo.gl/4gzGuq>.

27 Brad A. GREENBERG: Tollbooths and Newsstands on the Information Superhighway. *Michigan Telecommunications and Technology Law Review*, Vol. 20, 2013, 103. o. Elérhető: <http://goo.gl/2L68VP>.

28 Doh-Shin JEON – Nikrooz NASR: News Aggregators and Competition Among Newspapers in the Internet. *Toulouse School of Economics Working Paper*, No. 12–20, 2012, 2. o. Elérhető: <http://goo.gl/rIPcrq>.

29 Heidi J. S. TWOREK – Christopher BUSCHOW: Changing the Rules of the Game: Strategic Institutionalization and Legacy Companies' Resistance to New Media. *International Journal of Communication*, Vol. 10, 2016, 2129. o. Elérhető: <http://goo.gl/g2EO2s>.

30 TWOREK – BUSCHOW: i. m. (2016) 2126.

31 Lásd még: Georg NOLTE: Zur Forderung der Presseverleger nach Einführung eines speziellen Leistungsschutzrechts – Eine kritische Auseinandersetzung. *Zeitschrift fuer Geistiges Eigentum*, Vol. 2, 2010, 165–195. o.

32 COMPUTER & COMMUNICATION ASSOCIATION (a továbbiakban: CCIA): *Understanding "Ancillary Copyright" in the Global Intellectual Property Environment*. White Paper, 2015, 2. o. Elérhető: <http://goo.gl/nGSR9d>.

azon év augusztus 1. napjával lépett hatályba a német szerzői jogi törvény³³ módosításaként.³⁴ A jogszabály³⁵ kizárólag a sajtótermékek előállítóit (*der Hersteller eines Presseerzeugnisses/The producer of a press product*) – mint az újonnan kialakított szomszédos jog jogosultját – ruházta fel a sajtótermékek, újságcikkek (*Presseerzeugnis/press product*) vagy azok részeinek gazdasági célból történő közzétételéhez fűződő joggal, a kapcsolódó jogi természetből fakadóan akár a szerzői jog által nem védett tartalmak tekintetében is. E jog alól kivételt képez, ha egyes szavakról vagy rendkívül rövid kivonatokról van szó (*einzelne Wörter oder kleinste Textauschnitte/the smallest of text excerpts*), ezzel egy *de minimis* jellegű korlátozást építve a szakaszba, bár fontos kihangsúlyozni, hogy ezen rövid kivonatok fogalmát nem definiálja a jogszabály szövege. A jog – egészen egyedi módon – a publikációtól, nyilvánosságra hozataltól számított egy éven át él, feltehetően megalkotva ezzel az eddigi legrövidebb időn át oltalmat biztosító kapcsolódó jogot. Mivel a korlátozás elsősorban a piacvezető Google „News” elnevezésű szolgáltatására szűkíti a kapcsolódó jog gyakorlását,³⁶ a jogintézményt több helyen a „Google Tax” (Google Adó) gúnynéven emlegetik.³⁷

A Google – mintegy válaszul a jogintézmény bevezetésére – eltávolította keresési találatai közül a német oldalakra mutató linkekhez kapcsolódó – a cikkekben vett rövid részletet tartalmazó – ún. *snippet*-eket.³⁸ A VG Media reakcióként a 2014. évben versenyfelügyeleti eljárást kezdeményezett a német versenyhatóság, a *Bundeskartellamt* előtt, mivel álláspontja szerint a Google ezen tevékenysége erőfölénnyel való visszaélést valósított meg. Az érvelés nem fogott helyt, ugyanis a *Bundeskartellamt* álláspontja szerint³⁹ a VG Media panaszában nem tudott megfelelő bizonyítékot felhozni arra vonatkozóan, hogy a Google valóban visszaélt volna erőfölényével, továbbá a Google nem köteles jogdíjat fizetni, ha nem kíván a kapcsolódó jog által védett tartalmakat felhasználni.⁴⁰ Ugyanakkor a német versenyhatóság jelezte, hogy a közös jogkezelő panaszától függetlenül közelről nyomon követi

a Google sajtókiadói joggal kapcsolatos tevékenységét, és ha szükséges, hivatalból is eljárást fog indítani.⁴¹

A sajtókiadói jogot nemzeti jogába helyező második állam Spanyolország volt. A spanyol sajtókiadói jogi szabályozást 2014. november 4. napján fogadták el, és 2015. január 1. napján lépett hatályba⁴² a spanyol szellemi alkotásokról egységesen szóló törvény⁴³ módosításaként.

A szabályozás a német jogintézményhez hasonlítva jelentős pontokon mutat egyezéseket: ugyanúgy egy kapcsolódó jogról van szó, amelyet közös jogkezelő szervezet útján lehet gyakorolni, szintén van szerepe a felhasználás kereskedelmi jellegének az díjfizetési igény szempontjából, és ugyancsak védelem alá helyez műnek nem minősülő oltalmi tárgyakat is.⁴⁴ A spanyol megoldás vizsgálata során azonban több eltérést is megfigyelhetünk. Így a spanyol szabályozás nem csupán a sajtótermékekre terjed ki, hanem a tartalmak jóval szélesebb körét és ezáltal más tárgyú aggregátor szolgáltatásokat is a sajtókiadói jogi szabályozás hatálya alá von.⁴⁵ Emellett a jogszabály kifejezetten rögzíti, hogy a biztosított szomszédos jogról, és az ezzel járó díjigénnyel lemondani nem lehet, megelőzve ezzel a német kiadók fentiekben ismertetett, ingyenes engedélyezésre vonatkozó gyakorlatához hasonló eseteket.⁴⁶

A spanyol sajtókiadói jog a német előképéhez hasonlóan sok vitát generált: a Google tiltakozás- és reakcióképpen még a hatálybalépés előtt, 2015 decemberében elérhetlenné tette Google News szolgáltatását az országban.⁴⁷ A NERA gazdasági elemző szervezet továbbá egy 88 oldalas hatástanulmányban foglalta össze a sajtókiadói jog hatálybalépésének többnyire negatív következményeit, így például az online újságok elérési száma átlagosan 6%-kal csökkent, míg a kisebb újságoknál ez a szám már 14% volt.⁴⁸

A német és spanyol szabályozás nem ért el átütő sikert, ezért különösen nagy jelentőséggel bírt, hogy az Európai Unió jogalkotása felkarolta a problémát, és irányelvi szinten

33 Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1273) (a továbbiakban: UrhG.).

34 Bo VESTERDORF: The Effect of Failure to Notify the Spanish and German Ancillary Copyright Law. *European Intellectual Property Review*, Iss. 5, 2015, 1. o. Elérhető: <http://goo.gl/k0yoJ9>. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013, Teil I Nr. 23, 2013. május 14. Elérhető: <http://goo.gl/nJON27>.

35 A vizsgálat tárgyává tett angol nyelvű szöveg elérhető: <http://goo.gl/fPzUz6>. Német nyelven: <https://goo.gl/KaPXDz>.

36 Guido WESTKAMP: The new German publisher's right – a violation of European Law? A comment. *Queen Mary Journal of Intellectual Property*, Vol. 3, No. 3, 2013, 243. o.

37 Lásd pl.: Catherine STUPP: Fight over 'Google tax' brews ahead of autumn copyright proposal. *EurActiv.com*, 2016. április 7. Elérhető: <http://goo.gl/xoFnHJ>, és Greg STERLING: German "Ancillary Copyright" Law To Go Into Effect, Imposes Limits On Search Results. *Searchengineland.com*, 2013. május 16. Elérhető: <http://goo.gl/o3h9kD>.

38 Andreas BECKER: German publishers vs. Google. *DW.com*, 2014. október 30. Elérhető: <http://goo.gl/dyplX7>.

39 A *Bundeskartellamt* B6-76/14. sz. döntése. Elérhető: <https://goo.gl/IUA6Ru>.

40 Christian KERSTING – Sebastian DWORSCHAK: Leistungsschutzrecht für Presseverlage: Müsste Google wirklich zahlen? – eine kartellrechtliche Analyse. *NZKart - Neue Zeitschrift für Kartellrecht*. 2013, 4., 19. o. Elérhető: <http://goo.gl/iINjk>. VESTERDORF: i. m. (2015) 2.

41 BUNDESKARTELLAMT: Beschwerde der VG Media bietet keine hinreichende Basis für Einleitung eines förmlichen Missbrauchsverfahrens gegen Google. Sajtóközlemény, 2014. augusztus 22. Elérhető: <http://goo.gl/dYNp8m>.

42 A vizsgálat tárgyává tett angol nyelvű szöveg elérhető: <http://goo.gl/ZuEKBA>. Az eredeti, spanyol nyelvű előterjesztést lásd: <http://goo.gl/nLMvww>.

43 Ley N° 21/2014, de 4 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, y la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

44 *Electronic content*, szemben a német *press product* megjelöléssel. Lásd még: CCIA: *Spanish IP Proposal Targets U.S. Internet Firms*. Backgrounder, 2014, 1–2. o.

45 Raquel XALABARDER: The Remunerated Statutory Limitation for News Aggregation and Search Engines Proposed by the Spanish Government – Its Compliance with International and EU Law. *IN3 Working Paper Series*, 2014, 7. o. Elérhető: <http://goo.gl/IIRoqm>.

46 VESTERDORF: i. m. (2015) 3.

47 TÓTH Andrea: A linkelés jelene és jövője az Egyesült Államok és az Európai Unió joggyakorlata alapján. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2016/1. sz., 77. o.

48 Pedro Posada de LA CONCHA – Alberto Gutiérrez GARCÍA – Hugo Hernández COBOS: *Impacto del Nuevo Artículo 32.2 de la Ley de Propiedad Intelectual – Informe para la Asociación Española de Editoriales de Publicaciones Periódicas*. NERA, 2015, 9. o. Elérhető: <http://goo.gl/lkl84d>, és Joe MULLIN: New study shows Spain's "Google tax" has been a disaster for publishers. *Ars Technica.com*, 2015. július 30. Elérhető: <http://goo.gl/QdXbWw>.

harmonizálta a jogintézményt, ezzel szignifikánsan erősebb tárgyalási helyzetbe hozva a tagállami kiadókat. Jelenleg még – tekintve, hogy a szabályozás igen rövid ideje van csak hatályban, ráadásul a CDSM irányelvet nem minden tagállam ültette még át – nem látható tisztán, hogy az új szomszédos jog érdemi pluszbevételt tud-e majd generálni a kiadók oldalán.

Jó példa erre Franciaország, ahol jóval az átültetési határidő előtt implementálták már a CDSM irányelv 15. cikkében található szabályozást, ugyanakkor a felhasználókat egyelőre nem sikerült érdemi jogdíjfizetésre bírni, a francia versenyhatóság szigorú fellépése⁴⁹ ellenére sem. Szintén ide kapcsolódik Ausztrália példája is, ahol egy hasonló – bár nem szerzői jogi – szabályozás szintén komoly vitákat váltott ki.⁵⁰

3.2. A HAZAI SZABÁLYOZÁS

A hazai szabályozás tekintetében fontos dogmatikai előkérdés volt, hogy az új jogintézményt az előadóművészi vagy filmelőállítói jogokhoz hasonló szomszédos jogként, vagy az adatbázis-előállítók kizárólagos jogaihoz hasonló, *sui generis* kapcsolódó jogként kerüljön szabályozásra. Tekintettel arra, hogy előbbihez a sajtókiadói jog több hasonlóságot mutat, ezen megoldás került elfogadásra.

Szintén fontos előkérdés volt – amely az Sztj.-t érintő jogalkotási folyamatban egyébként újra és újra felmerül –, hogy az egyes terminusok tekintetében az Sztj. saját fogalomrendszer alakítson ki, vagy támaszkodjon a médiajogi jogszabályok definícióihoz.⁵¹ Az első szövegjavaslatok megpróbálták a CDSM irányelv által megteremtett fogalmakat a legközelebb álló, már rendelkezésre álló médiajogi terminusokkal összehangolni, ugyanakkor teljes átfedés egyik definíció esetében sem volt elérhető, így végül az Sztj.-ben saját fogalomrendszer került elfogadásra.

Az új szomszédos jog egyedi engedélyezés útján gyakorolható, ami értelemszerűen nem zárja ki, hogy a jogosultak önkéntes közös jogkezelő szervezetet hozzanak létre a hatékonyabb jogérvényesítés érdekében. Előírt vagy kötelező közös jogkezelés elrendelésére nem volt jogi lehetőség, ugyanis a CDSM irányelv⁵² ennek bevezetését ahhoz a feltételhez köti, hogy a jog egyedi gyakorlása „*körülmenyes és nehezen kivitelezhető*” legyen, ugyanakkor ennek felmérése az új kizárólagos jog bevezetésénél – ahol a korábbiakban nem volt egyedi joggyakorlás – nem lehetséges.

Az Sztj. fogalomrendszerében sajtókiadványnak minősül az a főként újságírói jellegű irodalmi művekből álló – akár egyéb műveket vagy szomszédos jogi teljesítményeket is tartalmazó – gyűjtemény, amely egy azonos cím alatt megjelenő

időszakos vagy rendszeresen aktualizált kiadvány, célja a nyilvánosság tájékoztatása hírekről vagy más témákról, és valamely szolgáltató kezdeményezésére, szerkesztői felelősségére és ellenőrzése mellett jelenik meg sajtótermékben.⁵³

Mivel a védelem a művekből álló gyűjteményen alapul, ebből adódóan értelemszerűen kiesnek a védelem köréből a kizárólag tényeket és napi híreket tartalmazó, egyéni, eredeti jellegűnek nem tekinthető kiadványok. Szintén nem minősül sajtókiadványnak a tudományos céllal kiadott időszaki kiadvány. Nem vonatkozik továbbá a védelem azon weboldalakra, blogokra sem, amelyek olyan tevékenység keretében nyújtanak szolgáltatást, amelyeket nem egy szolgáltató – például hírszolgáltató – kezdeményezése, szerkesztői felelőssége és ellenőrzése keretében végeznek.⁵⁴

A sajtókiadó értelemszerűen az, aki a sajtókiadványt kezdeményezésére, szerkesztői felelősségére és ellenőrzése mellett kiadja.

A sajtókiadvány kiadójának hozzájárulása szükséges ahhoz, hogy a sajtókiadványt vezeték útján vagy bármely más eszközzel vagy módon úgy tegyék a nyilvánosság számára hozzáférhetővé, hogy a nyilvánosság tagjai a hozzáférés helyét és idejét egyénileg választhassák meg, és a fenti célból elektronikus úton többszörözék, amennyiben a felhasználást az információs társadalommal összefüggő szolgáltatást nyújtó természetes, illetve jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet⁵⁵ valósítja meg. Láthatjuk tehát, hogy a sajtókiadói szomszédos jog különlegesnek tekinthető olyan szempontból, hogy kizárólag online környezetben megvalósuló felhasználások tekintetében ad kizárólagos jogokat a jogosultnak.

A sajtókiadvány kiadóját az engedélyezett felhasználásokért díjazás illeti meg, amelyből köteles megfelelő mértékű részesedést biztosítani a sajtókiadványban megjelent művek szerzőinek is.

Nem szükséges a sajtókiadvány kiadójának hozzájárulása a nyilvánosságra hozott sajtókiadványra mutató hiperhivatkozás, sajtókiadvány egyes szavai vagy nagyon rövid részletei, vagy sajtókiadvány egyéni felhasználók általi magáncélú vagy nem kereskedelmi célú felhasználásához. Az új kiadói szomszédos jog alól tehát három kivétel van: az első a hiperhivatkozásokat – vagyis pusztán linkelést – veszi ki a rendelkezés hatálya alól. A második kivétel egyes szavak, illetve nagyon rövid részletek felhasználását teszi lehetővé engedély nélkül, az utolsó kivétel pedig az egyéni felhasználók magán- vagy nem kereskedelmi célú felhasználását mentesíti, beleértve az e felhasználók által történő felhasználást is. Emellett az Sztj. IV. Fejezetében biztosított szabad felhasználások irányadóak e jog esetében is, beleértve az idézést is.

Az új szomszédos jog vonatkozásában a védelmi idő a sajtókiadvány első nyilvánosságra hozatalát követő év első napjától számított két évig illeti meg a jogosultat (ezzel a sajtókiadói szomszédos jog lett a legrövidebb védelmi idejű

49 Laura KAYALI: Google slapped with €500M fine in French press publishers case. *Politico.eu*, 2021. július 13. Elérhető: <https://www.politico.eu/article/french-competition-authority-fines-google-500m-euros-press-publishers-case/>.

50 Chandler THORNTON – Michelle TOH: Australia passes new law requiring Facebook and Google to pay for news. *CNN Business*, 2021. február 25. Elérhető: <https://edition.cnn.com/2021/02/24/media/australia-media-legislation-facebook-intl-hnk/index.html>.

51 Pl. a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról 2010. évi CLXXXV. törvény lehet e körben releváns.

52 Lásd a CDSM irányelv 12. cikk (2) bekezdését.

53 Sztj. 82/A. §.

54 Lásd a CDSM irányelv (56) preambulumbekzdését és a Módtv. kapcsolódó indokolását.

55 Az Sztj. itt az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről 2001. évi CVIII. törvény 2. § k) pontja szerinti szolgáltató fogalommal operál.

szellemi tulajdonjog). Az Sztj. átmeneti rendelkezései⁵⁶ ugyanakkor – az uniós joggal való összhang érdekében – rögzítik, hogy ha a sajtókiadványt 2019. június 6. napján (vagyis a CDSM irányelv hatálybalépésének napján) vagy azt követően hozták nyilvánosságra, az új szomszédos jogok megilletik a sajtókiadvány kiadóját. A sajtókiadvány kiadója ezen kizárólagos jogait csak a 2021. június 1. napján (az átültető törvény hatálybalépésének napján), vagy ezt követően megvalósult felhasználások tekintetében gyakorolhatja.

4. A TARTALOMMEGOSZTÓ SZOLGÁLTATÓK ÚJ FELELŐSSÉGI RENDSZERE

A CDSM irányelv 17. cikke számos tekintetben újragondolta a tartalommosztó szolgáltatókra⁵⁷ vonatkozó felelősségi rendszert, ugyanis egy lényegesen új szabályozás került bevezetésre.

A felelősségi rendszer reformjának indokaként azonosítható egyrészt, hogy a tartalommosztó szolgáltatások felhasználói bázisának folyamatos növekedésével egyre több jogosulatlanul feltöltött mű vált elérhetővé az üzemeltett honlapokon. Másrészt a szerzők a felhasználók által feltöltött, jogosított tartalmak vonatkozásában, a jogosultak és a szolgáltatók közötti, egyenlőtlen alkupozíciók következtében nem részesültek megfelelő kompenzációban, ezzel a bevételek egyenlőtlen elosztását előidézve (más néven *value gap* probléma).⁵⁸

Azonban a CDSM irányelvet megelőző szabályozás túlságosan tág teret engedett a tartalommosztó szolgáltatók számára azzal, hogy a jogosulatlanul feltöltött műveket illetően csak korlátozott mértékben voltak felelősségre vonhatók. Tekintettel arra, hogy ez a közvetett felelősségi rendszer nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, nem teljesítette az elvárásokat, egy olyan új szabályozásra volt szükség, amely hatékony eszközt és jogalapot ad a jogosultak számára, egyúttal leképezi a hatékony szabályozás hiányában kialakult piaci modelleket, a rendelkezésre álló technológiai lehetőséget szem előtt tartva. Mindezeket figyelembe véve került elfogadásra a CDSM irányelv 17. cikke, amely már közvetlen felelősségre vonást ír elő a tartalommosztó szolgáltatók számára a szerzői jogosultakkal kötött felhasználási engedély hiányában – bezárva ezzel a kifogásolt értékkülönbözeti rést.⁵⁹ Jelen fejezet az ehhez fűződő felelősségi rendszer elemzését, a kapcsolódó

kivételek körét, valamint annak átültetés során felmerült egyes dogmatikai kérdéseket elemzi.

4.1. KÖZVETETT ÉS KÖZVETLEN FELELŐSSÉGI RENDSZER

A CDSM irányelv 17. cikke a korábban hatályos szabályozással ellentétben kimondja, hogy a tartalommosztó szolgáltatók tevékenységükkel szerzői jogi felhasználást végeznek, amikor a nyilvánossághoz közvetítik a felhasználók által feltöltött műveket, ennek vonatkozásában pedig közvetlen felelősséggel tartoznak. Ennek eredményeként a tartalommosztó szolgáltatóknak felhasználási engedélyt kell szerezniük, amennyiben pedig ez nem lehetséges, az online tartalommosztó szolgáltatóknak „minden tőlük telhetőt meg kell tenniük”⁶⁰ a szakmai gondosság magas szintű ágazati normáinak megfelelően annak elkerülésére, hogy szolgáltatásaikon keresztül az érintett jogosultak által meghatározott, nem engedélyezett művek és szomszédos jogi teljesítmények elérhetőek legyenek. Ezzel a szóban forgó online platformok eddigi közvetítő szerepköréből⁶¹ átléptek a felhasználók által feltöltött jogszértő tartalmak kiszűréséért felelős „aktív kapuőr” szerepébe.⁶²

Korábban a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól szóló 2000/31/EK irányelve (a továbbiakban: Elker irányelv) 14. cikkében foglalt rendelkezései voltak elsődlegesen irányadóak a tartalommosztó szolgáltatók számára, amely szerint a közvetítő szolgáltató mentesül a felelősség alól a felhasználó által elküldött jogsértés esetén mindaddig, amíg nincs tudomása róla, továbbá eleget tesz az előírt értesítési és eltávolítási eljárásnak. Ezzel szemben a CDSM irányelv 17. cikk (3) bekezdése előírja, hogy ezen felelősségkorlátozás nem érinti a nyilvánossághoz közvetítést végző tartalommosztó szolgáltatókat, számos olyan proaktív lépésre készítve ezzel őket, mint a tartalomfelismerő eszközök használata jogsértő tartalmak szűrésére. Ugyanakkor a CDSM irányelv az Elker irányelv 15. cikkéhez hasonlóan tiltja az általános nyomon követési kötelezettséget, azzal a különbséggel, hogy a CDSM irányelv 17. cikke már előírja, hogy a tartalommosztó szolgáltatóknak a szakmai gondosság magas szintű ágazati normáinak megfelelően meg kell tenniük minden tőlük telhetőt a jogsértő tartalmakhoz való hozzáférés megakadályozására.

A CDSM irányelv hatálybalépésével a tartalommosztó szolgáltatók felelősségi rendszere lényegesen szigorúbb keretek között került újragondolásra, ugyanis a 17. cikk (4) bekezdésének értelmében felhasználási engedély hiányában kizárólag egy több komponensből álló kimentési feltételrendszer

56 Sztj. 111/J. § (1) bekezdés.

57 Ilyen tartalommosztó platformoknak minősülnek azok a szolgáltatók, amelyeknek fő vagy egyik fő célja a szolgáltatás igénybe vevője által feltöltött, jelentős mennyiségű, szerzői jogi védelem alatt álló mű vagy szomszédos jogi teljesítmény a) tárolása, b) nyilvánossághoz közvetítése, ideértve a nyilvánosság számára lehívásra hozzáférhetővé tételét is, és c) üzletszerű összerendezése, és népszerűsítése.

58 UJHELYI Dávid: Breaking News: Megállapodás született a GEMA és a YouTube között. *Copy21 blog*, 2016. november 1. Elérhető: <https://copy21.com/2016/11/breaking-news-megallapodas-szuletett-a-gemas-a-youtube-kozott/>.

59 Micheal STEDMAN: Mind the Value Gap: Article 17 of the Directive on Copyright in the Digital Single Market. 2019. szeptember 1., 5. o. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3810144.

60 CDSM irányelv 17. cikk (4) bekezdés.

61 Sebastian Felix SCHWEMER – Tobias MAHLER: Legal Analysis of the Intermediary Service Providers of Non-hosting Nature. *University of Copenhagen Faculty of Law Research Paper*, No. 2021-108, 2020, 32. o. Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=3798494>.

62 Giancarlo FROSIO – Sunimal MENDIS: Monitoring and Filtering: European Reform or Global Trend?, *The Oxford Handbook of Online Intermediary Liability, Oxford University Press* 2020, 2019, 4. o. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3450194.

teljesítése esetén mentesülhetnek a felelősség alól: minden tőlük telhetőt megtettek a) az engedély megszerzése érdekében, b) a hozzáférhetőség megakadályozására, valamint c) a jogosulatlan tartalom eltávolítására és a jövőbeli hozzáférhetetlensége érdekében.⁶³ LÁBODY szavaival élve a CDSM irányelv 17. cikkének elfogadását egy Richter-skála szerinti 9-es erősségű rengéshez hasonlíthatjuk, tekintettel arra, mekkora mértékű változást hivatott előidézni a szerzői jogi keretrendszer környezetében.⁶⁴ A változás egyértelműen érzékelhető, hiszen ezen „best efforts” klauzulának is nevezett mentesülési mechanizmus adott megfelelő jogi keretet is a tartalommegosztó szolgáltatók által használt szűrési algoritmusok és programok számára.

Mindezek mellett a CDSM irányelv (66) preambulum-bekezdése is előírja a szolgáltatók számára, hogy engedély hiányában minden tőlük telhetőt meg kell tenniük a szakmai gondosság magas szintű ágazati normáinak megfelelően, azonban ezt, ahogyan azt a (70) preambulumbekezdés is említi, kizárólag az alapjogok biztosításának garanciájával tehetik meg.

A CDSM felelősségi rendszerét a Módtv. az V. fejezetben egy külön „tartalommegosztó szolgáltatókra vonatkozó rendelkezések” elnevezésű alfejezettel kívánta rendezni, amelyen belül a „best efforts” klauzulával az 57/E. § foglalkozik. Ezzel kapcsolatosan a tagállamok számára az egyik legnagyobb kihívást érdekes módon nem feltétlenül az átültetéshez kapcsolódó jogértelmezési nehézségek, sokkal inkább a klauzula irányelvhez hű fordítása okozta, amely kielégítően integrálja az általa bevezetett új jogintézményt. A „best efforts” egy eddig nem létező, új, önálló felelősségi mércét vezetett be, így a hozzáillő fordítása kulcsfontosságú volt a 17. cikk megfelelő alkalmazása érdekében. Egy esetleges helytelen fordítás jogharmonizációs problémákat eredményezhet, valamint hosszú távon károsan hathat a jogbiztonságra, ezzel veszélyeztetve nemcsak a felhasználók alapvető jogait, de a gazdasági szereplők piaci gyakorlatát is.⁶⁵ LARROYED szerint a tagállamok számára három helyes megközelítése van a fordításnak: a) szó szerinti fordítás, b) „észszerű erőfeszítésként” való fordítás, c) egy teljesen új konstrukció alkotása a lexikai hiányosságokból adódóan.⁶⁶ Tekintettel arra, hogy a magyar jogrendszerben ehhez hasonló felelősségi rendszer eddig nem létezett, a jogalkotó egy új konstrukció megalkotása mellett döntött. Eszerint:

„(2) A tartalommegosztó szolgáltató mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a) az adott helyzetben általában

63 CDSM irányelv 17. cikk (4) bekezdés.

64 LÁBODY Péter: Szerzői jogi „user-szabadságok” a globális tartalommegosztó platformokon. In *Medias Res*, 2021/1. sz., 103. o. Elérhető: <https://media-tudomany.hu/wp-content/uploads/sites/13/2021/06/imr-2021-1-09.pdf>.

65 Aline LARROYED: Assessing the translations of Article 17 DCDSM: finding the delicate balance and specific context defining the ‘best efforts’ concept. *Kluwer Copyright Blog*, 2020. december 21. Elérhető: <http://copyrightblog.kluweriplaw.com/2020/12/21/assessing-the-translations-of-article-17-dcdsm-finding-the-delicate-balance-and-specific-context-defining-the-best-efforts-concept/>.

66 Aline LARROYED: When Translations Shape Legal Systems: How Misguided Translations Impact Users and Lead to Inaccurate Transposition – The Case of ‘Best Efforts’ Under Article 17 DCDSM. 2020. november 30., 4. o. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3740066.

elvárható legnagyobb gondossággal járt el a felhasználási engedély megszerzése érdekében, [...]”

Az adott helyzetben általában elvárható legnagyobb gondossággal való eljárás fordulata figyelembe veszi a Polgári Törvénykönyv⁶⁷ felelősségi rendszerét is azzal, hogy hasonló megfogalmazást használ a polgári jogból ismert „adott helyzetben általában elvárható” magatartásra. A felelősségi mércé elválik az elvárható magatartás elvétől, és bevezet egy új, önálló felelősségi mércét a CDSM irányelv által meghatározott „best efforts” mércéhez igazodva, amely az adott helyzetben általában elvárható legnagyobb gondossággal való eljárási mércéként került átültetésre. Ennek megfelelően a LARROYED által is említett lehetőségként egy új konstrukció került bevezetésre, mivel a CDSM irányelv egy olyan *sui generis* felelősségi rendszert alkotott, amelyet nem lehetett megfeleltetni az általunk ismert polgári jogi szófordulatoknak. A „best efforts” klauzula egy lényegesen magasabb szintű felelősségi kritérium, amelynek jellege nem abszolút, de az eddig ismert általános felelősségi alakzatnál kiterjedtebb.

Mivel a tagállamok számára különös nehézségeket okozott a 17. cikk implementálása, a Bizottság 2021. június 4. napján nyilvánosságra hozta az ezzel kapcsolatos nem kötelező hatályú iránymutatását (a továbbiakban: Iránymutatás).⁶⁸ Az Iránymutatás számos tekintetben hasznos támpontként szolgálhat azon tagállamok számára, amelyek a legutolsó pillanatra hagyták az irányelv átültetését tekintettel arra, hogy egy munkanappal az irányelv implementációs határideje előtt hozta nyilvánosságra a Bizottság.

Az Iránymutatás mindenekelőtt rögzíti, hogy a 17. cikk az InfoSoc irányelv 3. cikkéhez, valamint az Elker irányelv 14. cikkéhez mérten *lex specialis*ként értelmezendő, a már létező jogi rendelkezések tisztázására szolgál. A Bizottság azt is kiemelte, hogy a tagállamoknak szó szerint szükséges átültetniük nemzeti jogszabályaikba a 17. cikk (7) bekezdésének második részéből származó kötelező kivételeket, így az idézetet, kritikát, paródiát, stílusutánzatot vagy karikatúrát is. Továbbá tekintettel arra, hogy az Iránymutatás az alapjogok, valamint a kivételek és korlátozások alkalmazása között szükséges egyensúlyra különös figyelmet fordít, az Iránymutatás vizsgálja a tartalommegosztó szolgáltatók szűrési kötelezettségével kapcsolatban felmerült dilemmákat.⁶⁹

A Bizottság szerint elkerülhetetlen a tartalommegosztó szolgáltatók által alkalmazott automata tartalomfelismerő programok alkalmazása, valamint az első ezzel kapcsolatos szembetűnő állásfoglalás a teljesen automatizált *ex ante*, azaz a tartalom platformra való felkerülése előtti szűrés korlátozott lehetőségeinek árnyalása volt, amely korábban kizárólag a nyilvánvalóan jogsértő tartalmak ilyenfajta blokkolását engedélyezte volna.⁷⁰ A végleges iránymutatásban a Bizottság

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

68 A digitális egységes piacon a szerzői jogról szóló (EU) 2019/790 irányelv 17. cikkével kapcsolatos iránymutatás elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0288&from=EN>.

69 Julia REDA: European Commission back-tracks on user rights in Article 17 Guidance. *Kluwer Copyright Blog*, 2021. június 4. Elérhető: <http://copyrightblog.kluweriplaw.com/2021/06/04/european-commission-back-tracks-on-user-rights-in-article-17-guidance/>.

70 COMMUNIA ASSOCIATION: Open letter on Article 17: Is the Commission about to abandon its commitment to protect fundamental rights? 2021. április 20. Elérhető: <https://tinyurl.hu/7YFxl>.

lényegesen kiszélesítette a felhasználói tartalmak *ex ante* blokkolását egy olyan kivétel bevezetésével, mely szerint amennyiben jelentős gazdasági kárt feltételez (pl. egy idő előtt kiszivárogtatott film- vagy zenerészlet) egy adott tartalom esetében ajogosult, az ilyen tartalmak előzetes megjelölés („*earmarking*”) mellett szintén automatikusan eltávolításra kerülhetnek. Az Iránymutatás ezen részét illetően számos kérdőjel merül fel: mi tartaná vissza a jogosultakat attól, hogy egy ilyen részletszabályoktól mentes kivétellel a jogosultak ne éljenek vissza túlzó mértékben?⁷¹ A felhasználók véleménynyilvánítási jogának korlátozását miért igazolja a jelentős gazdasági kár fennállásának lehetősége?⁷²

A javaslatokból ítélve féltő, hogy a Bizottság rákényszerítené a szolgáltatókat a tartalmak túlzott szűrésére, kockáztatva ezzel a felhasználók Chartában foglalt alapjogainak korlátozását.

A fentiek tükrében az Iránymutatás meglehetősen hézagoss, ugyanis a dokumentum fundamentuma az alapjogi összetűzések orvoslása lenne, azonban a Bizottság által adott válaszok legtöbbször erre nem tűnnek alkalmasnak. Mindenesetre az iránymutatás kiválóan rámutat arra, hogy mekkora jogértelmezési nehézségeket okoz a 17. cikk mind a jogalkotó, mind az érintett felek számára. Az Iránymutatás elemzését követően megállapításra került, hogy a Módtv. közel maradéktalanul megvalósította a Bizottság elvárásait a 17. cikkel kapcsolatban, így mindössze technikai pontosításokra van szükség a CDSM irányelv megfelelése érdekében az elkövetkezendő Sztj.-módosítás során.

A 17. cikket érintő dilemmákat Lengyelország drasztikusabb módon kívánta feloldani: megsemmisítési keresetet nyújtott be elsődlegesen a 17. cikk (4) bekezdés *b)* és *c)* pontjára, másodlagosan az egész 17. cikkre vonatkozóan a Charta 11. cikkével való összeütközésből adódóan. A keresettel kapcsolatosan 2021. július 15. napján ismertették SAUGMANDSGAARD ØE főtanácsnok indítványát, amely szerint a 17. cikk, habár kétségtelenül interferál a szóban forgó alapjoggal, alapvetően nem összeegyeztethetetlen a Chartában foglalt véleménynyilvánítási szabadsággal, ugyanis a kérdéses cikkben foglalt garanciák megfelelő mértékben biztosítják a felhasználók véleménynyilvánításhoz való jogát.⁷³ Ezen alapvetésen túl a főtanácsnok számos segítő támpontot is nyújt a tartalommosztó szolgáltatók által alkalmazott lehetséges szűrés mechanizmusokhoz.⁷⁴

Mivel azonban sem az Iránymutatás, sem pedig SAUGMANDSGAARD ØE főtanácsnok indítványa nem kötelező érvényű, valamint számos esetben ambivalens megoldásokat kínál, a 17. cikket érintő ellentmondásos kérdések

szabályozásában továbbra is a jövőbeli joggyakorlat, valamint a piaci szereplők tapasztalatai lesznek irányadóak.

4.2. RÉGI ÉS ÚJ KIVÉTELEK

A CDSM irányelv 17. cikk (7) bekezdése rögzíti, hogy az új, közvetlen felelősségi rendszer⁷⁵ nem eredményezheti a kivételek vagy korlátozások alá eső felhasználások megakadályozását. Ennek körében a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a felhasználók élhessenek az idézés, kritika, ismertetés, illetve karikatúra, paródia vagy utáncat készítése céljából történő szabad felhasználások lehetőségével.⁷⁶ Ennek indoklásául a CDSM irányelv (70) preambulumbekkezdése alapjogi kiindulópontból, elsősorban a véleménynyilvánítási szabadságból fakadóan az alábbiakat tartalmazza:

„Az online tartalommosztó szolgáltatók által a jogosultakkal együttműködésben hozott intézkedések nem érintik a szerzői jogra vonatkozó kivételek és korlátozások alkalmazását, különösen azokat, amelyek garantálják a felhasználók szabad véleménynyilvánítását. A felhasználók számára lehetővé kell tenni, hogy a felhasználók által szövegídezés, kritika, ismertetés, karikatúra, paródia vagy utáncat céljára készített tartalmat feltöltsék és hozzáférhetővé tegyék. Ez különösen fontos az Európai Unió Alapjogi Chartájában (a továbbiakban: a Charta) foglalt alapvető jogok – különösen a véleménynyilvánítási szabadsága és a művészet szabadsága –, valamint a tulajdonhoz, többek között a szellemi tulajdonhoz való jog közötti egyensúly megteremtése érdekében. E kivételeket és korlátozásokat ezért kötelezővé kell tenni annak biztosítása érdekében, hogy a felhasználók Unió-szerte egységes védelemben részesüljenek. [...]”

Tehát a CDSM irányelv bizonyos, az InfoSoc irányelvben már ismert kivételek alkalmazását kötelezővé tette,⁷⁷ még ha nem is teljes mértékben, csupán a nyilvánossághoz közvetítés – vagy szűkebben értelmezve a tartalommosztó szolgáltatók által megvalósított nyilvánossághoz közvetítés – tekintetében. Ehhez kapcsolódóan értelmezési nehézséget okozhat, hogy míg a CDSM irányelv 17. cikke alapvetően nem egy új vagyoni jog megteremtését célozta, hanem a meglévő nyilvánossághoz közvetítési jog értelmezésének kiterjesztését,⁷⁸ addig a 17. cikk

71 REDA i. m.

72 COMMUNIA ASSOCIATION: A closer look at the final Commission guidance on the application of Article 17, 2021. június 4. Elérhető: <https://tinyurl.hu/WF9C/>.

73 C-401/19. sz. ügy főtanácsnoki indítványa elérhető: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244201&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2018925>.

74 Lásd bővebben: Bernd Justin JÜTTE: On the necessity of filtering online content and its limitations: AG Saugmandsgaard Øe outlines the borders of Article 17 CDSM Directive. *Kluwer Copyright Blog*, 2021. július 20. Elérhető: <http://copyrightblog.kluweriplaw.com/2021/07/20/on-the-necessity-of-filtering-online-content-and-its-limitations-ag-saugmandsgaard-oe-outlines-the-borders-of-article-17-cdsm-directive/>.

75 Laura ROZENFELDOVA – Pavol SOKOL: Liability Regime of Online Platforms New Approaches and Perspectives. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, Vol. 3, 2019, 870–873. o.

76 Gerald SPINDLER: The Liability System of Art. 17 DSMD and National Implementation: Contravening Prohibition of General Monitoring Duties. *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, Vol. 10, No. 3, 2019, 369. o.

77 Joho Pedro QUINTAIS – Giancarlo FROSIO – Stef van GOMPEL – P. Bernd HUGENHOLTZ – Martin HUSOVEC – Bernd Justin JÜTTE – Martin SENFTLEBEN: Safeguarding User Freedoms in Implementing Article 17 of the Copyright in the Digital Single Market Directive. *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, Vol. 10, No. 3, 2019, 278. o.

78 Bár a Bizottságnak a 17. cikk vonatkozásában kezdeményezett konzultációja látszólag ezzel ellentétes megközelítést vázolt fel, lásd EUROPEAN COMMISSION: Targeted consultation addressed to the participants to the stakeholder dialogue on Article 17 of the Directive on Copyright in the Digital Single Market, 2020. Elérhető: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=68591.

(7) bekezdésében található felhatalmazás a tartalomjegyzék szolgáltatók igénybevétele kapcsán említi csak a szabad felhasználások biztosításának kötelezettségét. Kérdés tehát, hogy a CDSM irányelv milyen körben teszi kötelezővé a 17. cikk (7) bekezdésében felsorolt kivételek alkalmazását, ám álláspontunk szerint – mivel a tartalomjegyzék szolgáltatók tevékenysége nyilvánossághoz közvetítésnek tekintendő –, a rendelkezés a teljes nyilvánossághoz közvetítési jog tekintetében irányadó. Ellenkező esetben a nemzeti jogalkotó – ha a kivételt az EU joga által legszűkebben megkövetelt körben kíváná átültetni – csak a tartalomjegyzék szolgáltatókhoz kapcsolódóan is átültethetné a szabad felhasználást, ez – tehát csak a tartalomjegyzék szolgáltatók általi nyilvánossághoz közvetítésre kiterjedő kivétel – ugyanakkor ellentétes lenne a 17. cikk és a nyilvánossághoz közvetítési jog közötti kapcsolatnak a fentiekben kibontott értelmezésével.

Az idézés – amely már a Berni Unió Egyezmény eredeti, 1886. évi szövegében is ismert volt –⁷⁹ hosszú évtizedek óta része már a hazai szerzői jogi szabad felhasználási rendszernek,⁸⁰ ezért e körben módosítás átvezetésére nem volt szükség.

Ugyanakkor az Sztj.-nek a Módtv.-vel bevezetett 34/A. §-a két, korábban vitatott szabad felhasználást épített be a jogszabályba: a kritikai, ismertetési célú felhasználásokhoz kapcsolódó kivételt és a paródia-kivételt. Mindkét kivétel elsősorban a kreatív alkotómunka ösztönzését és a vélemény szabadság érvényesülését hivatott biztosítani, különösen – de közel sem kizárólagosan – a digitális térben megvalósuló, tömeges felhasználások tekintetében.

A műkritika céljából való szabad felhasználása az Sztj. korábbi rendelkezései alapján is levezethető volt – elsősorban az idézésbe értelmezve –, ugyanakkor a digitalizáció és a *user generated* tartalmak megsokasodása szükségessé tette, hogy ezen felhasználások – és a kapcsolódó felhasználói érdekek – stabilabb, explicit jogi alapokon álljanak. Ilyen szabad felhasználás lehet például, ha egy YouTube csatornán egy filmalkotás bemutatása, elemzése, kritikája alá rövid jeleneteket vágnak be az adott alkotásból.

A paródia-kivétel tekintetében a hazai jogirodalom legjobb esetben is megosztott volt az utóbbi években, a korábbi évtizedekben pedig szinte egyöntetű volt az az álláspont, miszerint nincs szükség kifejezett paródia-kivételre az Sztj.-ben (az InfoSoc irányelv opcionális jelleggel biztosította⁸¹ a kivétel alkalmazását a tagállamoknak, de ezzel korábban – az európai trendekbe nem illeszkedő módon – nem élt a hazai jogalkotó).⁸²

A CDSM irányelv ugyanakkor a hazai jogalkotót is lépéskényszerbe hozta: a nyilvánossághoz közvetítés tekintetében kötelezővé tette a paródia-kivétel, valamint a műkritika vagy ismertetés céljából való felhasználásának megjelenítését

a tagállami jogszabályokban. Ugyanakkor ezen szabad felhasználásoknak a szabad véleménynyilvánításban betöltött szerepe azt indokolta, hogy a jogalkotó teljes egészében használja ki mind a CDSM irányelvben, mind pedig InfoSoc irányelvben kapott felhatalmazást, és az így rendelkezésre álló, szélesebb – tehát nem csak a nyilvánossághoz közvetítésre fókuszáló – keretek között ültesse át a kivételeket.

A paródiacélú szabad felhasználás tartalmi kereteit az Európai Unió joga nemcsak a fenti irányelvek, hanem Európai Unió Bíróságának joggyakorlata útján is meghatározza. A C-201/13. Deckmyn-ügyben⁸³ hozott döntés alapján a felhasználás paródiajellegének megítélése során azt kell figyelembe venni, hogy az eredeti művet felidézte-e, és hogy humort vagy gúnyt fejez-e ki. A szabad felhasználások általános előfeltétele, hogy az eredeti műnek jogszerűen nyilvánosságra kell kerülnie,⁸⁴ ez a 34/A. § tekintetében is irányadó.

Ugyanakkor a paródiacélú felhasználások jogszerűségéhez – a kritikai célú szabad felhasználástól eltérően – nem szükséges az eredeti mű forrásának (ideértve a szerzőt is) feltüntetése, mivel adott esetben a szerzőnek erősebb érdeke fűződik ahhoz, hogy a paródiában található üzenettől elhatárolódjon, mint ahhoz, hogy a paródián szerzőként tüntessék fel.

Az Európai Unió Bíróságának fent hivatkozott döntésével összhangban szintén nem releváns a szabad felhasználás szempontjából, hogy a paródia az eredeti műre irányul, vagy pedig a benne foglalt véleménynyilvánítás egy külső tényezőt vesz célba, a mű felhasználásával (tehát cél vagy eszköz paródia valósul meg).⁸⁵ Ugyancsak irreleváns, hogy a felhasználás közvetetten vagy közvetlenül szolgál-e jövedelemszerzési, vagy jövedelemfokozási célt.⁸⁶

A paródia-kivétel három műfajt (paródia, karikatúra és pastiche) nevesít, ugyanakkor az igazából szükségtelen, mivel az egyes műfajok közötti elhatárolás nehézkes, a paródia pedig széleskörűen értelmezve mindhárom műfajt lefedheti.⁸⁷

A rendelkezés jelzi továbbá, hogy az eredeti műből való átvételre csak a cél által indokolt terjedelemben kerülhet sor.

Fontos még kiemelni, hogy önmagában a paródia műfaja, a mű ilyen jellege nem sértheti a személyhez fűződő jogokat, köztük az integritást. A paródiacélú felhasználások gyakran erősen kritikus hangvételűek, vagy olyan véleményt fogalmaznak meg, amellyel az eredeti mű szerzője saját becsületére vagy jóhírnevére tekintettel sértőnek ítélt meg, ez azonban nem jelenti, hogy személyhez fűződő jogsérelem valósulna meg. Ezen esetekben a tulajdonhoz való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága ütközik egymással, az alapjogok közötti szükségességi-arányossági mérlegelés ugyanakkor a bíróságok hatáskörébe tartozik. Az integritás jogának sérelme

79 Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works, 1886/1979. Magyarországon az irodalmi és a művészeti művek védelméről szóló 1886. szeptember 9-i Berni Egyezmény Párizsban, az 1971. évi július hó 24. napján felülvizsgált szövegének kihirdetéséről szóló 1975. évi 4. törvényerejű rendelet hirdette ki. Elérhető: <https://goo.gl/VyswHS>.

80 Sztj. 34. § (1) bekezdés.

81 InfoSoc irányelv 5. cikk (3) bekezdés k) pont.

82 A korábban domináns álláspontot jól összefoglalják az SZJSZT kapcsolódó szakvéleményei, lásd a 39/2002., 13/2003., 16/08. és 07/19. sz. szakvéleményeket. Ez az álláspont ugyanakkor nem tűnt helytállónak, lásd a Fővárosi Törvényszék 3.P.23.174/2018/26. sz. döntését.

83 C-201/13. Johan Deckmyn v. Vandersteen. Elérhető: <http://goo.gl/l5Mdl7>.

84 C-435/12. ACI Adam döntés. Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150786&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13560040>.

85 Anna SPIES: Revering Irreverence – A Fair Dealing Exception for Both Weapon and Target Parodies. *UNSW Law Journal*, Vol. 34, Iss. 3, 2011, 1123. o.

86 Bruce P. KELLER – David H. BERNSTEIN: As Satiric as They Wanna Be: Parody Lawsuits under Copyright, Trademark, Dilution and Publicity Laws. *The Trademark Reporter*, Vol. 85, 1995, 243–244. o.

87 Sabine JACQUES: *The Parody Exception in Copyright Law*. Oxford University Press, 2019, 25–26. o.

jellemzően csak akkor állapítható meg, ha a véleménynyilvánítás kifejezőmódjában túllép az alapjog által biztosított, jogszerű kereteken (pl. diszkriminatív vagy gyűlöletkeltő).⁸⁸ E két jog ütközésének vizsgálata a bíróságok feladata a rendelkezésre álló alapjogi tesztek és a háromlépcsős tesztet használva, továbbá az adott ügy körülményeit mérlegelve.⁸⁹

Annak érdekében, hogy a paródia-kivétel teljességgel érvényesülni tudjon, szükséges a mű egységéhez fűződő jog vizsgálatakor a szabad véleménynyilvánítás alapjogára is tekintettel lenni. A véleménynyilvánítás kereteit meghaladó – pl. diszkriminatív, antiszemita, gyűlöletkeltő tartalmú – felhasználások a továbbiakban is túllépnek a szabad felhasználás körén, így sértik a mű integritásához fűződő jogot.

A 34/A. § szerinti szabad felhasználás nem csupán a kritika, ismertetés vagy paródia, karikatúra, utánczat (*pastiche*) készítésére, hanem minden, a célnak megfelelő felhasználásra (pl. a filmkritikai videómegosztó platformon való közzététele, a parodizáló hangfelvétel kiadása) is kiterjed.

Fontos rámutatni, hogy a gyakorlatban a kritikai, ismertetői és paródiacélú szabad felhasználások sokszor összemossódnak, nem határolhatóak el élesen egymástól, mint például egy zenei videó bemutatása történhet parodisztikus elemek kíséretében.

Álláspontunk szerint mind a kritikai-ismertetői szabad felhasználásnak, mind pedig a paródia-kivételnek az Sztj.-be ültetése – az implementációs kötelezettségtől függetlenül – időszerű volt, az új rendelkezések jelentősen hozzájárulnak a véleményszabadság biztosításához, a kreativitás ösztönzéséhez, és a jogosultak és felhasználók közötti megfelelő egyensúly eléréséhez.

5. KONKLÚZIÓ

Az átültetési erőfeszítések kimagasló eredménye volt, hogy a Magyarország az Európai Unió tagállamai közül – Hollandia után – másodikként ültetette át a CDSM irányelvet.⁹⁰ A szabályozásban érintett szakmai és társadalmi szervezetekkel, illetve piaci szereplőkkel történt közel kétéves, kiterjedt konzultációs

folyamat eredményeként kidolgozott törvénymódosítás – a rendelkezése álló uniós kerket között – megvalósítja a techóriások társadalmi teherviselésbe való, a korábbiakhoz képest hatékonyabb bevonását, a sajtókiadók bevételeinek kompenzációja útján a médiapluralizmus erősödését, egyúttal külön figyelmet fordít a szerzői jogi jogosultaknak a felhasznált tartalmaik felhasználása során keletkezett bevételekből való megfelelő részesedésre.

A Módtv. ugyanakkor az uniós jogharmonizációs kötelezettségen túllépve egyéb eredményeket is felmutat, többek között felülvizsgálja a szerzői jogi felhasználási szerződések irásbeliségére vonatkozó szabályokat, és frissíti az egyes, az analóg felhasználásokhoz szabott magáncélú többszörözéshez köthető szabad felhasználási esetköröket is, ezáltal tovább vezetve az 1999-ben elfogadott törvényt a digitalizáció követelményeihez való igazodás útján.⁹¹

Összességében elmondható, hogy az Sztj. módosítása lehetővé teszi egy hatékonyabban működő szerzői jogi piac támogatását, a jogosultak és a felhasználók közötti egyensúlynak a digitális kor igényeihez való igazítását. Habár – az uniós jogalkotási folyamat hiányosságaiából fakadóan – kétségkívül maradtak megválaszolatlan kérdések a CDSM irányelv egyes rendelkezéseivel kapcsolatban (ehhez nagyban hozzájárult a Bizottságnak a CDSM irányelvet rugalmasan értelmező Iránymutatása és az EUB előtt folyamatban lévő eljárás is), ugyanakkor a hazai jogalkotási folyamat a néhol új, néhol pedig az Sztj. logikájától többé-kevésbé idegen jogintézményeket – álláspontunk szerint – sikerrel integrálta a hazai szerzői jogi dogmatikai rendszerébe. Így a későbbiekben rendszerintű revízióra nem lesz szükség, legfeljebb a gyakorlati tapasztalatokhoz igazodó, a jogosultak és felhasználók közötti egyensúlyt szolgáló finomhangolásnak lehet helye.

Bár a technológiai fejlődéshez való jogszabályi igazodás, a törvényi rendelkezések naprakészen tartása egy folyamatos, a változó piaci folyamatok és felhasználási szokások nyomán követését igénylő feladat, a Módtv. hatálybalépése ebben kétségkívül fontos lépést jelent.

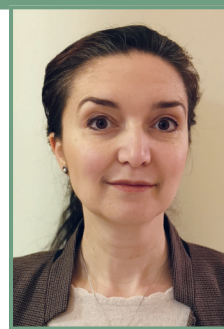
88 Amy LAI: *The Right To Parody – Comparative Analysis of Copyright and Free Speech*. Cambridge University Press, 2019, 179–180. o.

89 Lásd pl. a francia bírói gyakorlatot, különösen a Peanuts-ügyben [Les Peanuts, Tribunal de grande instance de Paris, 1977. január 19.], Tarzoon-ügyben [Tarzoon, Tribunal de grande instance de Paris, 1978. január 3.] és Dieudonné-ügyben [Dieudonné, La tribunal de grande instance de Paris, 2015. január 15.] tett megállapításokat.

90 Lásd a CREATE kutatóközpont által üzemeltetett átültetési adatbázis: <https://www.create.ac.uk/cdsm-implementation-resource-page/>.

91 Módtv. 9. § – Sztj. 35. § (1) bekezdés, Módtv. 15. § – Sztj. 45. § (2)–(3) bekezdés.

Traser Julianna Sára* – Béres Nóra** –
Marinkás György*** – Pék Erzsébet° –
Benyusz Márta^{oo}



Az uniós jog elsőbbségének elve az egyes tagállami alkotmánybíróságok joggyakorlatában

1. BEVEZETÉS

Noha az Európai Bíróság (hatályos terminológiával az Európai Unió Bírósága, a továbbiakban: EuB) már 1964-ben a *Costa kontra E.N.E.L.-ügyben*¹ kimondta a közösségi jog elsőbbségét, majd pedig 1970-ben az *Internationale Handelsgesellschaft-ügyben*² leszögezte, hogy a tagállamok a közösségi jog szelektív vagy diszkriminatív értelmezése céljából alkotmányos berendezkedésükre nem hivatkozhatnak, az uniós jog elsőbbségének kérdése újra és újra felbukkan a nemzeti alkotmányok értelmezésére hivatott szervek, így főképp a tagállami alkotmánybíróságok joggyakorlatában.

Utóbbira kitűnő példát szolgáltat a lengyel alkotmánybíróság (*Trybunał Konstytucyjny*)³ 2021. október 7-i döntése. Határozatában lényegében megállapította a lengyel alkotmány (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polski*)⁴ elsőbbségét az uniós jog

felett, és kimondta az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz) egyes cikkeinek – adott (túl)értelmezés keretein belüli – alkotmányellenességét, valamint az előzetes indokolás alapján a lengyel alkotmánybíróság hatáskörét az Európai Unió Bírósága által hozott ítéletek alkotmányossági vizsgálatára.⁵

A lengyel döntést megelőzően a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*, a továbbiakban: BVerfG) legutóbbi, az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) kötvényvásárlási programjához kapcsolódó 2020. május 5-i döntése⁶ irányította az uniós jog szupremáciájáról szóló diskurzust, melyben a BVerfG az uniós jog végrehajtását tiltotta meg.

A magyar Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB), amely 2016-ig került az EuB-vel való nyílt konfrontáció, az ún. kvótahatározatban⁷ az alkotmányvédelmi szerepére hivatkozva kinyilvánította hatáskörét az uniós joggal szemben,⁸ ugyanakkor az AB határozatában ügyelt rá, hogy az ún. együttműködő alkotmányosság⁹ keretein belül maradjon, amely az integráció fennmaradása szempontjából elengedhetetlen.¹⁰

* Traser Julianna Sára: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Nemzetközi és Uniósi Jogi Kutatási Főosztály, kutató.

** Béres Nóra: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály, kutató; Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi és Összehasonlító-jogi Tanszék, egyetemi tanársegéd.

*** Marinkás György: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Nemzetközi és Uniósi Jogi Kutatási Főosztály, kutató; Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet, Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszék, adjunktus.

° Pék Erzsébet: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Nemzetközi és Uniósi Jogi Kutatási Főosztály, kutató.

^{oo} Benyusz Márta: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Nemzetközi és Uniósi Jogi Kutatási Főosztály, főosztályvezető.

1 A Bíróság C-6/64 sz., Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete.

2 A Bíróság C-11/70. sz., az Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ügyben 1970. december 17-én hozott ítélete.

3 Az Alkotmánybíróság teljes tanácsként vizsgálta az ügyet. Az ítéletábra elnöke – Julia Przyłębska, az Alkotmánybíróság elnöke, előadó – Bartłomiej Sochański, az Alkotmánybíróság bírójának.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polski <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> [letöltés ideje: 2021. 10. 11.].

5 A mai napon (2020. október 15.) a lengyel alkotmánybíróság döntésének kizárólag a rendelkező része elérhető, a határozat, amely tartalmazza a részletes indokolást, még nem került nyilvánosságra. A lengyel jog szerint egy alkotmánybírósági határozat onnantól bír kötelező erővel, hogy az alkotmány 190. cikkével összhangban, megjelenik a Hivatalos Közlönyben (*Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej*).

6 BVerfG, 05.05.2020, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15.

7 22/2016. (XII. 5.) AB határozata.

8 Lásd bővebben: BLUTMAN László: Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. In: *Közjogi Szemle*, 1. sz. (2017), 1–14. o.

9 Lásd bővebben: SAJÓ András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? A magyar Alkotmánybíróság és a közösségi jog elsőbbsége. In: *Fundamentum*, 3. sz. (2004), 89–96. o.

10 Lásd többek között Andreas Voßkuhle, a BVerfG elnökének előadását az AB által szervezett, Alkotmányos EU-dentitás 2019 című konferencián 2019. március 8-án, <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/europai-szintu-csucskonferenciat-szervezett-az-alkotmanyos-identitasrol-az-alkotmanybirosag-budapestben> [letöltés ideje: 2020. 12. 09.].

A fentiekből következően egyértelműen megállapítható, hogy dacára az elv rögzítése óta eltelt mintegy ötven évnek, az uniós jog elsőbbsége mind a mai napig örökzöld probléma a tagállami alkotmányvédő mechanizmusok előtt. Így e komplex, az alkotmányjog és az európai uniós jog tudományának művelői között méltán népszerű téma aktualitása álláspontunk szerint továbbra is megkérdőjelezhetetlen.¹¹

Jelen tanulmány célja az uniós jog elsőbbsége tagállami érvényesülésének vizsgálata, melynek keretében Olaszország, Németország, Franciaország és Ausztria¹² európai integrációban való részvételének, a hatásköri kérdéseknek, az uniós jog elsőbbségének, továbbá az alkotmánybírók vonatkozó ítélezési gyakorlatának összehasonlító elemzésére vállalkozunk, és röviden ismertetjük a nagyon közeli múltban megjelent lengyel döntés lényegét. A tanulmánynak nem célja a magyar AB joggyakorlatának mélyreható elemzése, azonban az azonosságok és eltérések szemléltetése érdekében néhol elkerülhetetlennek látjuk felvillantani a hazai tendenciákat is, de csak ott és annyiban, amennyiben ez feltétlenül szükségesnek látszik.

2. A TAGÁLLAMI ALKOTMÁNYOK ÉS A NEMZETKÖZI, ILLETVE UNIÓS SZERZŐDÉSEK VISZONYA, VALAMINT A NORMAKOLLÍZIÓ ESETÉN KÖVETENDŐ GYAKORLAT

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) joga az EuB szerint a klasszikus nemzetközi jogtól eltérő, autonóm és önálló jogrend, melyet a tagállamok jogában anélkül kell alkalmazni, hogy azok részévé válna.¹³ Mindazonáltal az uniós jog elsőbbsége tagállami érvényesülésének elemzése során nem mehetünk el szó nélkül a vizsgált államok belső jogának nemzetközi joggal való kapcsolata mellett. Ennek két oka van.

Az egyik, hogy a nemzetközi és a belső jog viszonya kihatással volt a közösségi jog *sui generis* jogrendként való konceptualizálására: minthogy Hollandia a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát a monizmus lencséjén keresztül szemléli, s a szerződések közvetlen hatályát a holland *Van Gend & Loos-ügy*¹⁴ alapozta meg, ez kedvező táptalajt biztosított az Európai Bíróságnak a relatíve új jogrend hatékony érvényesülésének

megalapozásához.¹⁵ A másik ok, hogy az EU-t létrehozó alapító szerződések a nemzetközi jog, pontosabban az 1969. évi bécsi egyezmény¹⁶ 2. cikk (1) bekezdés a) pontja¹⁷ értelmében nemzetközi szerződésnek minősülnek, így emiatt szükségessé válik annak előzetes tisztázása, hogy az utóbbiak az adott állam belső jogrendjében miként alkalmazhatók, és hogy a normahierarchiában főszabály szerint hol kapnak helyet.¹⁸

Olaszország 1947. december 27-én elfogadott és 1948. január 1-jén hatályba lépett alkotmánya¹⁹ 10. cikkének (1) bekezdése alapján az olasz jogrendszer alkalmazkodik a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaihoz, továbbá a klasszikus dualizmus jegyében a nemzetközi kötelezettségeket tartalmazó nemzetközi szerződéseket az olasz jogalkotó külön jogi aktussal transzformálja a belső jogba, mely szerződések a belső jogszabályokkal szemben elsőbbséget élveznek. Ugyanakkor sem az olasz alkotmány, sem az alkotmánybírókról szóló törvény²⁰ az alkotmány nemzetközi szerződéssel való összeütközésének vizsgálatáról nem rendelkezik, és az utóbbi alapján az alkotmánybírók kizárólag a nemzetközi szerződést kihirdető törvény utólagos normakontrolljának keretében vizsgálhatja az alkotmány és a kihirdetett nemzetközi szerződések közötti összeütközést.

A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének²¹ (*Grundgesetz*, a továbbiakban: GG) 25. cikke a szokásjog és az általános jogelvek vonatkozásában a generális adopciónak és az elsőbbség elvét mondja ki,²² míg az 59. cikk (2) bekezdése egyértelműen a dualista megközelítést követve úgy rendelkezik, hogy a szövetségi törvényhozás tárgyaira vonatkozó nemzetközi szerződéseket a szövetségi törvényhozás abban illetékes testületének szövetségi törvény formájában kifejezett

11 Lásd Julianna Sára TRASER – Nóra BÉRES – György MARINKÁS – Erzsébet PÉK: The Principle of the Primacy of EU Law in Light of the Case Law of the Constitutional Courts of Italy, Germany, France and Austria. In: *Central European Journal of Comparative Law*, 2. (2020), 151–175. o.

12 A négy tagállamot a tanulmányban végig ebben a sorrendben vizsgáljuk, mely rendezési szempontot a tagállami alkotmánybírók ítélezési gyakorlatának fényében választottuk ki, szem előtt tartva, hogy az adott tagállam alkotmányvédő mechanizmusa mennyire „könnyen” ismerte el az uniós jog elsőbbségének elvét, azaz szembehelyezkedett-e az EuB álláspontjával, s ha igen, az alkotmánybírói verdittek mennyire voltak úttörők az EuB által kijelölt csapásirányhoz képest. Utóbbi leginkább az olasz alkotmánybíróra jellemző, míg legkevésbé az osztrák alkotmánybíróra nézve igaz.

13 JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007, 249. o.

14 A Bíróság C-26/62. sz., az NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Netherlands Inland Revenue Administration ügyben hozott ítélete (1963. február 5.).

15 CHRONOWSKI Nóra: Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (szerk.: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor, alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András), <https://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal> [letöltés ideje: 2020. 07. 10.], 10. o.

16 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről.

17 1969. évi bécsi egyezmény 2. cikk (1) bekezdés a): „a »szerződés« államok között írásban kötött és a nemzetközi jog által szabályozott megállapodást jelent, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több, egymással kapcsolatos okmányba foglalták-e azt és függetlenül a megállapodás sajátos rendeltetésétől.”

18 A magyar jog tekintetében elmondható, hogy a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződések Magyarország Alaptörvénye alatt, de a törvények felett álló jogszabálynak, míg a kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződések a törvények alatt, ám a kormányrendeletek felett álló jogszabálynak tekintendők. TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2014, 111. o.

19 Costituzione della Repubblica Italiana (Gazzetta Ufficiale n. 298 del 27-12-1947), <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1947/12/27/047U0001/sg> [letöltés ideje: 2020. 01. 06.].

20 Elenco delle leggi di revisione della Costituzione e di altre leggi costituzionali (1948–2003), https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Le_leggi_costituzionali_e_di_revisione_costituzionale.pdf [letöltés ideje: 2020. 01. 06.].

21 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> [letöltés ideje: 2020. 01. 29.].

22 KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris, 2016, 84–90. o.; MOLNÁR Tamás: A nemzetközi jog és a belső jog viszonya. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (szerk.: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor, nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SÜLYOK Gábor), <https://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-es-a-belső-jog-viszonya> [letöltés ideje: 2020. 01. 29.], 16–17. o.

jóváhagyása vagy közreműködése útján lehet megkötni. A BVerfG nemzetközi joghoz való viszonyát általában véve az ún. „*Völkerrechtsfreundlichkeit*” szemlélet hatja át, azaz a testület a belső jog és a nemzetközi közjog viszonyát „barátságosan” szemléli.²³ A GG – különösen annak a BVerfG hatáskörét szabályozó 93. cikke – a nemzetközi szerződések felülvizsgálatát azok aláírása, illetve ratifikációja előtt nem teszi lehetővé, mi több, a BVerfG egyik korai ítéletében leszögezte, hogy a nemzetközi szerződések előzetes normakontrolljára hatáskörrel nem rendelkezik.²⁴ Így az alkotmányossági aggályok kezelésére a ratifikációt megelőzően csak a nemzetközi szerződéseket átültető törvényjavaslatok vitája során van lehetőség, illetve a BVerfG a már ratifikált nemzetközi szerződéseket csak utólagos normakontroll keretében, eljárási szempontból vizsgálhatja.

Franciaországot illetően a nemzetközi jog dualista felfogását követve a nemzetközi szerződések csak átültetést követően válnak a belső jog részévé, így az Európai Gazdasági Közösséget (a továbbiakban: EGK) és az EU-t alapító szerződések, valamint ezek módosításai is csak a transzformációt követően épülhetnek be a francia jogrendbe. A belső jog és a nemzetközi szerződések viszonyáról a francia alkotmány²⁵ 54–55. cikkei rendelkeznek, melyek szerint az alkotmányos előírásoknak megfelelően ratifikált szerződések vagy megállapodások a belső jogi kihirdetésüket követően a törvényekkel – de nem az alkotmánnyal – szemben elsőbbséget élveznek, amennyiben a szerződést vagy megállapodást a másik fél szintén alkalmazza. Érdeességként megjegyzendő azonban, hogy a francia alkotmánybíróság szerepét betöltő Alkotmánytanács (*Conseil Constitutionnel*) a kölcsönös alkalmazás feltételétől az európai uniós szerződések esetében eltekintett.²⁶ A francia alkotmány 55. cikke értelmében az Alkotmánytanács a nemzetközi szerződéseket vagy megállapodásokat csak megkötésük vagy kihirdetésük előtt vizsgálhatja az alkotmányban feljogosított szereplők²⁷ kezdeményezése esetén – tehát nem kötelező jelleggel –, amennyiben pedig az Alkotmánytanács megállapítja az alkotmány és a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség ütközését, úgy a nemzetközi szerződés ratifikációjára csak alkotmánymódosítással kerülhet sor. A Maastrichti Szerződés, az Amszterdami és Lisszaboni Szerződések, valamint a végül népszavazás keretében elutasított Európai Alkotmányos Szerződés ratifikációját megelőzően az Alkotmánytanács e szerződések alkotmányossági vizsgálata keretében azok alkotmánnyal való részleges összeegyeztethetlenségét állapította meg, ezért mind a négy esetben szükségesnek ítélte a francia alkotmány módosítását. Jóllehet az Alkotmánytanács általi

vizsgálat tükrében a francia alkotmány áll a normahierarchia csúcán, egyes értékelések szerint azáltal, hogy a nemzetközi szerződés és az alkotmány kollíziója esetén mégis az alkotmány, és nem a nemzetközi szerződés kerül módosításra, nem beszélhetünk a francia alkotmány nemzetközi szerződésekkel szembeni valódi elsőbbségéről.²⁸

A nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak recepciójáról az osztrák alkotmány (*Bundes-Verfassungsgesetz*, a továbbiakban: B-VG)²⁹ 9. cikk (1) bekezdése rendelkezik. Ausztria alkotmányos berendezkedése monista, azaz a B-VG a nemzetközi jog primátusát elismeri. Az osztrák alkotmány értelmében nemzetközi szerződés megkötése előtt előzetes normakontroll nem kezdeményezhető, a nemzetközi szerződés alkotmánynak való megfelelést adott esetben a törvényhozásnak kell biztosítania esetleges alkotmánymódosítással a ratifikációt megelőzően. A B-VG 140/A cikk (1) bekezdése értelmében az osztrák alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében vizsgálhatja a már ratifikált nemzetközi szerződés konformitását az alkotmánnyal. Amennyiben a nemzetközi szerződést az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánítja, úgy sem a szerződés, sem a végrehajtását szolgáló jogszabályok nem alkalmazhatók, kivéve, ha az alkotmánybíróság a konformitás biztosításának érdekében az ítéletében megfelelő átmeneti időről rendelkezik.³⁰

3. AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGÉRE VONATKOZÓ ALKOTMÁNYOS RENDELKEZÉSEK HIÁNYA

További vizsgálódásunk kifejtése előtt érdemes lehet felhívni az olvasó figyelmét arra az uniós jog és a tagállami alkotmányok viszonyát jellemző sajátosságra, melyet Chronowski Nóra „alkotmányjogi paradoxonként” ír le. Tudniillik az elemzett tagállami alkotmányok – illetve Ausztria esetén az 1994. évi, az EU-hoz való csatlakozásról szóló szövetségi alkotmánytörvény³¹ – felhatalmazást adnak egy olyan nemzetközi szervezethez való csatlakozásra, melynek *sui generis* jogrendje feltétlen érvényesülést vindikál a tagállamok belső joga, sőt azok alkotmánya felett.³² Ez utóbbi jelentős feszültséget eredményezhet a tagállami alkotmányértelmezés során. Blutman László rámutat, hogy bár az Európai Bíróság esetjoga 1970 óta a szupremácia elvét tekintve töretlen, az ún. elsőbbségi dilemma feloldhatatlan, mivel a tagállami alkotmányvédő

23 Rüdiger WOLFRUM – Holger HESTERMEYER – Silja VÖNEKY: The Reception of International Law in the German Legal Order: An Introduction, *ResearchGate*, 4–5. o., https://www.researchgate.net/publication/306400927_The_reception_of_international_law_in_the_German_legal_order_An_introduction [letöltés ideje: 2020. 01. 28.].

24 BVerfG, 30.07.1952 – BvF 1/52.

25 Constitution du 4 octobre 1958., <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006071194/2020-12-10/> [letöltés ideje: 2020. 01. 09.].

26 Cons. const. décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, in: Joël RIDEAU: *L'adéquation du système institutionnel et juridique français à l'appartenance à l'Union Européenne*. Cahiers du CEFRES n° 27f., <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01161530/document> [letöltés ideje: 2020. 01. 09.].

27 A köztársasági elnök, a miniszterelnök, a Képviselőház vagy a Szenátus elnökének, illetve hatvan képviselő, vagy hatvan szenátor kezdeményezésére.

28 Baptiste BONNET: Les rapports entre droit constitutionnel et droit de l'Union européenne, de l'art de l'accommodement raisonnable, avril 2019, n° 2., <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/les-rapports-entre-droit-constitutionnel-et-droit-de-l-union-europeenne-de-l-art-de-l-accommodement> [letöltés ideje: 2020. 01. 09.].

29 Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> [letöltés ideje: 2020. 07. 10.].

30 Nemzetközi szerződések esetében ez legfeljebb egy év, az EU alapító szerződéseit módosító szerződések esetén legfeljebb két év lehet.

31 Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl. Nr. 744/1994, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001317> [letöltés ideje: 2020. 07. 10.].

32 CHRONOWSKI: i. m. 2. o.

mechanizmusok elkezdtek puha megoldásokat keresni az uniós jog feltétlen érvényesülésének ellentételezésére.³³

Az általunk vizsgált országok alkotmányainak mindegyike tartalmaz valamilyen ún. integrációs klauzulát, még ha azok tartalma és terjedelme meglehetősen különböző is. Olaszország csatlakozása az EGK-hoz az alkotmány – eredetileg az állam Egyesült Nemzetek Szervezetéhez való csatlakozását lehetővé tevő – 11. cikkén³⁴ alapult. A közösségi jogra, illetve a közösségi jog nemzetközi szerződésektől eltérő jellegére való utalás csak 2001-ben, az V. fejezet átfogó módosítása³⁵ nyomán jelent meg az olasz alkotmányban, ám utóbbi explicit EU-klauzulát nem tartalmaz, és nem rögzíti a közösségi jog nemzeti joggal szembeni kifejezett elsőbbségét sem. Az olasz alkotmány 117. cikkének (1) bekezdése alapján a törvényhozó hatalmat az állam és a régiók gyakorolják az alkotmánnyal, az EU által meghatározott korlátozásokkal és a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban, a 11. cikk pedig pontosítja, hogy Olaszország szuverenitásának korlátozásával vesz részt az európai integrációban. Az alkotmánybíróság a tagállami és uniós hatáskörök ütközésének kérdését – az alkotmány kifejezett rendelkezései hiányában – a 2001. évi alkotmánymódosítást követően is a 11. cikk alapján vizsgálja, az abban hivatkozott szuverenitáskorlátozást pedig hatáskörátadásként értelmezi. Ahogyan arra fentebb már történt utalás, Olaszország a dualista elvnek megfelelően a közösségi jogot belső jogszabályban hirdeti ki, az alkotmánybíróság így kizárólag az uniós jogot átültető belső jogszabályok alkotmányosságát vizsgálhatja ún. közvetett eljárásban (*sindacato in via incidentale*).³⁶

Az olasz alkotmánytól eltérően a német GG 1993 – azaz a Maastrichti Szerződés hatálya lépése – óta tartalmaz EU-klauzulát (23. cikk), ebben azonban az uniós jog elsőbbségéről a német jogalkotó sem rendelkezik. A GG 23. cikk (1) bekezdése egyértelműsíti, hogy az egyesült Európa megvalósítása érdekében a Szövetség a Szövetségi Tanács (*Bundesrat*) által jóváhagyott törvénnyel felségjogokat ruházhat át az EU-ra. A GG ezáltal az uniós jog elsőbbségét nem magából az uniós jog *sui generis* jellegéből, hanem a német állam által egy szupranacionális szerv számára történő hatáskör-átruházásra felhatalmazó törvény rendelkezéseiből vezeti le – azaz az uniós jog elsőbbségének érvényesülése Németország esetében az alaptörvényhez kötött. Noha a GG a hatáskör-átruházás kapcsán nem állapít meg korlátokat, a normaszövegben alapértékként kerülnek megnevezésre demokratikus, jogállami, társadalmi és föderatív alapelvek, a szubsidiaritás elve és a biztosított jogvédelem

szintje, mely két utóbbi követelmény érvényesülésének a BVerfG joggyakorlata is kitüntetett figyelmet szentelt.

A francia alkotmány 1992 előtt szintén nem tartalmazott külön rendelkezést az ország európai integrációban való részvételére vonatkozóan. Az Alkotmánytanácsnak a Maastrichti Szerződés ratifikációját csak az alkotmány módosítása esetén lehetővé tevő döntése³⁷ nyomán került be³⁸ a francia alkotmányba az EU-ról szóló új, azóta többször módosított XV. cím, amely azonban az olasz és a német alkotmányokhoz hasonlóan az uniós jog elsőbbségéről szintén nem rendelkezik. Az alkotmány Franciaország európai integrációban való részvétele nyomán viszont egyértelműsíti, hogy a tagállamok egyes hatásköreiket közösen gyakorolják.³⁹ A francia jogalkalmazó számára az uniós jog elsőbbségére vonatkozó egyértelmű rendelkezés hiányában hosszan tartó kihívást jelentett az uniós jog francia normahierarchiával összeegyeztethető elsőbbségének gyakorlati kidolgozása.

Ami Ausztriát illeti, az uniós jog elsőbbségéről és közvetlen hatályáról az osztrák alkotmány *expressis verbis* nem rendelkezik, e két elv elfogadása az 1994-es az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló törvénnyel, illetve az ország 1995-ös csatlakozását követő alkotmánybírósági gyakorlat révén történt meg. A B-VG 9. cikk (2) bekezdése szerint az állami szuverenitás egyes elemei más államra vagy nemzetközi szervezetre átruházhatók, ugyanakkor az alkotmánybíróság (*Verfassungsgerichtshof*) eddigi gyakorlatában nem tisztázta, hogy „a szuverenitás egyes elemei” kifejezés mit takar.⁴⁰ Mindenesetre az alkotmánybírósági esetjog⁴¹ alapján az világos, hogy az EU viszonylatában a B-VG 9. cikk (2) bekezdése nem releváns, tekintve, hogy az EU részére történő hatáskör-átruházásról a csatlakozási törvény rendelkezik. Emellett az osztrák alkotmány különös figyelmet fordít a szövetségi berendezkedés és szövetségi-tartományi hatáskörmegosztás terén fennálló *status quo* fenntartására. A tartományi hatáskörök külön védelmet élveznek akár a szövetségi kormány vagy az EU általi, de akár valamely nemzetközi szerződésből fakadó esetleges hatáskörelvonási kísérletekkel szemben. Míg a Szövetségi Tanács (*Bundesrat*) a hatáskörelvonással szemben, addig a Nemzeti Tanács (*Nationalrat*) a demokratikus jogállamiság, mint különösen védendő érték tekintetében léphet fel vétójoggal. Az osztrák alkotmány 23/A–23/K cikkei a nemzeti parlament uniós döntéshozatalba való beleszólási lehetőségét külön is rögzítik.

37 Cons. const. décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, Maastricht I.

38 Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

39 A Maastrichti Szerződés ratifikációjának alkotmánymódosításhoz való kötése részben abból is fakadt, hogy az Alkotmánytanács az Európai Uniót jogi személyiséggel, valamint a tagállamok egyetértésével hatáskör-átruházásból fakadó döntési jogkörökkel felruházott nemzetközi szervezetként írta le, amely megközelítést a Lisszaboni Szerződésről hozott döntésében is megerősített, egyúttal viszont úgy ítélte meg, hogy az alkotmány 88. cikk (1) bekezdése ezt a hatáskör-átruházást megengedi. Cons. const. décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, Maastricht I, cons. 13., valamint Cons. const. décision n° 2007-560 DC.

40 Jóllehet több esetben is lehetősége lett volna rá, legutóbb az ESM Szerződés kapcsán. Claudia MAYER: ESM Treaty in accordance with the Austrian constitution Austrian Constitutional Court. In: *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 3 (2013) 7, 394. o.

41 Az osztrák alkotmánybíróság 2013. március 16-i (SV 2/12-18) és 2013. október 3-i ítélete (SV1/2013-15) az ESM Szerződés és a Fiskális Paktum alkotmányossági felülvizsgálata tárgyában.

33 BLUTMAN: i. m. 1. o.

34 Olasz alkotmány 11. cikk: „[Olaszország] más államokkal egyenlő feltételek mellett hozzájárul szuverenitása korlátozásához egy olyan rendszer létrehozása érdekében, amely biztosítja a békét és a nemzetek közötti igazságosságot, valamint előmozdítja és támogatja az ilyen céllal alakult nemzetközi szervezeteket.”

35 Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/10/24/001G0430/sg> [letöltés ideje: 2020. 01. 06.].

36 A közvetett eljárás lényege, hogy egy folyamatban lévő eljárásban bármelyik fél, illetve az eljáró bíró hivatalból is kezdeményezhet utólagos alkotmányossági normakontrollt, amennyiben számára kétséges az alkalmazandó törvény alkotmányossága. Ugyanakkor az alkotmánybírósághoz való fordulást megelőzően meg kell állapítania, hogy az előterjesztett kérdés az alapügy szempontjából releváns és a kétsége megalapozott.

A korábbi magyar Alkotmányba, az 1949. évi XX. törvénybe a 2002. évi LXI. törvény iktatta be a 2/A. §-t, amely a magyar és az uniós jog viszonyát volt hivatott rendezni. A hazai és az uniós jog viszonyára vonatkozó hatályos szabályozást az Alaptörvény E cikkének (2) bekezdése rögzíti, amelynek hatályos szövegezése⁴² – a korábbi Alkotmány 2/A. §-ához hasonlóan – nem mondja ki az uniós jog elsőbbségét, hatáskörátruházás helyett pedig a hatáskörök közös gyakorlását rögzíti.⁴³ A szóban forgó bekezdés továbbá alkotmányvédelmi rendelkezést is rögzít a 2018-as módosítása óta, amely az Alaptörvényben foglalt alapvető jogok és szabadságok, illetve a Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jog védelme érdekében hívható fel.

4. AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGÉNEK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÉRTELMEZÉSE KIFEJEZETT ALKOTMÁNYOS RENDELKEZÉSEK HIÁNYÁBAN

Az, hogy az általunk vizsgált tagállamok alkotmányainak integrációs klauzulái a hatáskör-átengedést, illetőleg -korlátozást lehetővé tették, nem jelenti egyben azt, hogy ezen államok a nemzeti szuverenitásukról lemondtak. Mi több, tendenciózusnak tekinthető a nemzeti alkotmányvédő fórumok arra irányuló gyakorlata, hogy a tagállamok aggodalmait testet öltetik az alkotmánybíróságok esetjogában akkor, amikor az EU – olykor vitatható felhatalmazás alapján – újabb és újabb területeken próbálja hatásköreit érvényesíteni. Trócsányi László hangsúlyozza, hogy mivel az EU-val szembeni nyílt konfrontáció egyetlen tagállamnak sem áll érdekében, olyan *modus vivendi* alkalmazására volt és van szükség, amely kíméletes, egyszerre hatékony fegyvernek bizonyul az EU ellen.⁴⁴ S bár Trócsányi ez utóbbi metaforát az alkotmányos identitás kapcsán használja, nem ez volt az első *modus vivendi* a tagállami alkotmányvédő mechanizmusok arzenáljában: az alapjogok védelme és az *ultra vires* közösségi aktusok kérdése szintén népszerű hivatkozási alapot képez az uniós jog ellentételezése során.

Az olasz alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata hosszú és ellentmondásos utat járt be a közösségi jog elsőbbségének elismerése terén, és a vizsgált tagállamok kontextusában nem túlzás azt állítani, hogy ezen út volt a leghosszabb és a legellentmondásosabb. A közösségi jog elsőbbségét elutasító olasz alkotmánybírósági döntések precedensértékűek voltak az Európai Bíróság számára, mivel részben ezen olasz ítéletek értelmezése nyomán került sor a közösségi jog elsőbbsége elvének kidolgozására a *Costa kontra E.N.E.L.-ügyben*. A közösségi

jog elsőbbségét 1964-ben kimondó ítélet ellenére az olasz alkotmánybíróság csak 1973-ban, a *Frontini-ügyben*⁴⁵ hozott határozatával ismerte el a szupremácia elvét, melyet azóta sem kérdőjelezett meg, ellenben alkotmányos korlátok alá helyezett. Hasonlóan hosszú utat járt be az olasz alkotmánybíróság a közösségi joggal ellentétes belső normák alkalmazhatatlanságának kimondása tárgyában is: az alkotmánybíróság kezdeti ítélkezési gyakorlatában magához vonta a közösségi joggal ellentétes belső normák alkotmányellenességének és alkalmazhatatlanságának megállapítását, erről az eljáró bíró önállóan nem dönthetett, majd az Európai Bíróság uniós joggal ellentétes tagállami jogszabályok alkalmazhatatlanságát kimondó *Simmenthal-ügyben* hozott 1976-os határozatát⁴⁶ követően az olasz alkotmánybíróság csak 1984-ben, a *Granital-ügyben*⁴⁷ mondta ki, hogy a bíróságoknak alkotmányossági vizsgálat kezdeményezése nélkül figyelmen kívül kell hagyniuk (*disapplicare*) a közösségi joggal ellentétes belső normát.

A BVerfG Európa legszélesebb hatáskörű alkotmánybírósága, melynek joggyakorlata komoly szerepet játszott a közösségi jog alakításában, és jelentős hatást gyakorolt⁴⁸ mind az EuB-ra, mind más tagállamok alkotmánybíróságaira. A BVerfG a közösségi jog elsőbbségét úttörő módon 1971-ben, az európai alkotmánybíróságok közül elsőként mondta ki a *Lütticke-ítéletben*,⁴⁹ ám a BVerfG ebből a lendületéből saját alaptörvényének védelme érdekében később visszavett (lásd alább).⁵⁰ A BVerfG egyébként alkotmányjogi panasz és bírósági megkeresés (utólagos, konkrét alkotmányossági kontroll) nyomán fogalmazhatja meg a közösségi joggal kapcsolatos álláspontját.

Franciaországban az uniós jog elsőbbségének elismerésére tágabb kontextusban, a nemzetközi kötelezettségvállalásoknak való tagállami megfelelésre vonatkozó bírósági joggyakorlat keretében került sor. Itt a nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés utólagos ellenőrzését nem az Alkotmánytanács végzi (hiszen az alkotmány 54. cikke értelmében csak előzetes kontrollra van lehetősége), hanem a rendes bíróságok (*juridictions judiciaires*)⁵¹ – és azok legfelsőbb szerve a Semmítőszék (*Cour de Cassation*) –, valamint a közigazgatási ügyszak esetében az Államtanács (*Conseil d'État*). Az Alkotmánytanácsnak ugyanakkor az uniós jognak való megfelelést szolgáló átültető normák előzetes normakontrollja során volt

45 Sentenza 183/1973.

46 A Bíróság C-106/77. sz., Amministrazione delle Finanze kontra Simmenthal SpA ügyben 1978. március 9-én hozott ítélete.

47 Sentenza 170/1984.

48 FAZEKAS Flóra: *A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében*. PhD-értekezés, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009, 61. o., <https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/97185/ertekezés.pdf?sequence=4&isAllowed=y> [letöltés ideje: 2020. 01. 29.].

49 BVerfG, 09.06.1971 – 2 BvR 225/69.

50 A BVerfG megállapította, hogy az EGK-Szerződést ratifikáló német törvényen keresztül a GG 24. cikkével összhangban az EGK autonóm jogrendjének normái a belső jogrendszerben érvényesülést szereznek, és a német bíróságoknak azokat alkalmazniuk kell. Ezáltal a közvetlenül hatályos közösségi jogi rendelkezések alkalmazási elsőbbséget nyerne a velük ellentétes nemzeti törvényekkel szemben, mert a közösségi jogon alapuló egyéni jogok csak így biztosíthatók. STIPTA Zsuzsa: *Az elsőbbségi elv értelmezése a német és a magyar alkotmánybíróság határozataiban*. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 2. sz. (2011), 300. o.

51 Cons. const. décision n° 86-216 DC du 3 septembre 1986.

42 Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 2. cikk. (Hatályos: 2018. VI. 29-től)

43 Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés: „Magyarország [...] az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatáskörreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja [...]”.

44 TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVG-ORAC, Budapest, 2014, 72. o.

lehetősége az uniós jog elsőbbségével kapcsolatos álláspontjának tisztázására. Az uniós jog elsőbbsége elismerésének folyamata viszonylag lassúnak, illetve a francia igazságszolgáltatási rendszer és hatásköri szabályok bonyolultsága miatt nehézkesnek⁵² is tekinthető: mind az Alkotmánytanácsról, mind az Államtanácsról elmondható ugyanis, hogy viszonylag későn, 1975-ben (Alkotmánytanács,⁵³ Semmitőszék⁵⁴) és 1989-ben⁵⁵ (Államtanács) került sor annak elismerésére, hogy egy időben a korábbi nemzetközi kötelezettségvállalás is elsőbbséget élvez az időben későbbi nemzeti jogszabállyal szemben. Az Alkotmánytanács az uniós jogot a belső jogba integrált, de a nemzetközi jogrendtől elkülönülő jogrendként⁵⁶ értelmezi, és a Semmitőszék is kimondta a közösségi jogrendszer speciális jellegét. A közigazgatási és rendes bíróságok az uniós jog elsőbbségéből fakadóan elfogadták az ellentétes nemzeti jogszabályok konform értelmezésének, ennek lehetősége esetén pedig az ellentétes norma figyelmen kívül hagyásának, adott esetben az uniós irányelv behelyettesítésének kötelezettségét.

Az osztrák alkotmánybíróság által az uniós jog értelmezése vagy érvényessége tárgyában indítható előzetes döntéshozatali eljárás kérdése az osztrák alkotmányjogban „alulszabályozott”. Az alkotmány szövege nem említi, és az alkotmánybíróságról szóló törvény⁵⁷ is csak meglehetősen szűkszavúan rendelkezik az eljárási szabályokról. Az osztrák alkotmányvédő fórum esetjoga alapján az sem kellőképpen tisztázott, hogy az alkotmánybíróság mikor köteles egy ügyet az EuB elé terjeszteni.⁵⁸ Annyi azonban az alkotmánybíróság honlapján végzett keresés eredményeként⁵⁹ megállapítható, hogy az osztrák alkotmánybíróság Ausztria EU-hoz történő csatlakozása óta összesen négy alkalommal⁶⁰ kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást.

Amint fentebb ismertettük, a korábbi Alkotmány bár az uniós csatlakozás előtt kiegészítésre került egy a hazai és az uniós jog kapcsolatát rögzítő klauzulával, a csatlakozást követően az ún. többletkészletezési törvény körüli jogi vita⁶¹ kapcsán hamar nyilvánvalóvá vált, hogy az nem válaszol meg minden felmerülő kérdést. A kérdésben az AB-nak kellett döntést⁶² hoznia, a testület azonban felismerve, hogy vékony jégen táncol – tekintve, hogy a kérdés a közösségi jogot is

érinti – a döntésében ügyelt arra, hogy ne konfrontálódjon az EuB-vel, ennek érdekében pedig hangsúlyozta, hogy a döntés nem a közösségi norma érvényességét vagy értelmezését érinti. Sajó András azonban a taláros testület által az ügyben tanúsított attitűdjének egy másik lehetséges értelmezését is ismerteti: amint írja, az AB azért is került a „kényes témát”, mert nem állt még készen az egyik, 1998-as döntésében a nemzetközi szerződések értelmezése kapcsán magára osztott „a nemzeti alkotmányosság utolsó bástyája” szerepre, azaz vonakodott feladni a saját szupremáciáját.⁶³ Jóllehet ezen érvelést gyengíti, hogy egyrészt a szóban forgó ügyben a testület maga is jelezte, hogy az csak a csatlakozással együtt járó szuverenitáskorlátozás előtti helyzetre érvényes, másrészt a testület egy nem sokkal későbbi ügyben⁶⁴ rögzítette, hogy az alapító szerződéseket nem tekinti nemzetközi jognak, következésképpen nem is terjed ki rájuk a felülvizsgálati hatásköre.⁶⁵

Az AB legfrissebb ítélkezési gyakorlata⁶⁶ alapján megállapítható, hogy a testület tartja magát a kvóta határozatban foglaltakhoz, és tényleges, érdemi kapcsolatot teremt az előtte és az EuB előtt lévő eljárások között.⁶⁷

4.1. AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGÉNEK FELTÉTLEN ÉRVÉNYESÜLÉSÉT ÁRNYALÓ ALKOTMÁNYOSSÁGI KORLÁTOK

4.1.1. OLASZORSZÁG

Az olasz alkotmánybíróság tehát 1973-ban, a *Frontini-ügyben* hozott ítéletében ismerte el a közösségi jog elsőbbségét, és már ekkor utalt arra, hogy az EGK-hoz való csatlakozás érdekében az alkotmány 11. cikkében deklarált szuverenitáskorlátozás nem hatalmazza fel az EGK intézményeit olyan elfogadhatatlan (*inammissibile*) hatáskörrel, amely az olasz alkotmányos rend alapvető elveinek és az elidegeníthetetlen emberi jogoknak a sérelmét megengedné.

Az olasz alkotmánybíróság a *Frontini-ítéletet* követően hozott döntéseiben – 1975-ben az *Industrie Chimiche Italia Centrale-ügyben*,⁶⁸ 1984-ben a *Granital-ügyben* és 1989-ben a *Fagd-ügyben*⁶⁹ – az ellensúlyok rendszerét (*controlimiti*) fokozatosan fejlesztette ki, mellyel fenntartotta, hogy a közösségi normák az olasz alkotmányos rend alapjait és az alapvető emberi jogokat nem sérthetik. A *Taricco-ügyben*⁷⁰ kidolgozott

52 Jean-Marc Sauvé, az Államtanács alelnöke 2016. október 26-i beszédében foglalt értékelése szerint Franciaország az uniós tagállamok között utolsóként kötelezte el magát az uniós jog elsőbbsége mellett. Lásd <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-conseil-d-etat-et-le-droit-europeen-et-international> [letöltés ideje: 2020. 01. 13.].

53 Cons. const. décision n° 75-54 DC du 15 janvier 1975, IVG.

54 C. Cass. Ch. mixte, 24 mai 1975, Direction générale des douanes et droits indirects/S.A.R.L. Weigel et Société des cafés Jacques Vabre, D. 1975.

55 C. E., Ass., 20 octobre 1989, Nicolo.

56 Cons. const. décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004.

57 Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 85/1953, <https://tinyurl.com/ybqfvgm6> [letöltés ideje: 2020. 07. 10.].

58 Ulrich JEDLICZKA: The Austrian Constitutional Court and the European Court of Justice, <https://tinyurl.com/y8u3xu7z> [letöltés ideje: 2020. 07. 10.], 301. o.

59 Lásd https://www.vfgh.gv.at/rechtsprechung/referral_for_a_preliminary_ruling.en.html [letöltés ideje: 2020. 02. 01.].

60 B 2251/97 és B 2594/97 (10.03.1999); KR 1-6/00 és KR 8/00 (12.12.2000); W I-14/99 (W I-14/99); G 47/12 (28.11.2012) sz. ügyek.

61 Lásd bővebben: SAJÓ: i. m. 89–90. o.

62 17/2004. (V. 25.) AB határozat.

63 SAJÓ: i. m. 93. o.

64 61/B/2005. AB határozat.

65 Lásd bővebben: BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás. In: *Közjogi Szemle*, 4. sz. (2015), 1–8. o.

66 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés; 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés; 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés; 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés.

67 Lásd bővebben: VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság, együttműködő alkotmánybíráskodás? In: *Állam- és Jogtudomány*, 2. sz. (2019), 63–91. o.

68 Sentenza 232/1975.

69 Sentenza 232/1989.

70 A Bíróság C-105/14. sz., *Taricco* és társai ügyben 2015. szeptember 8-án hozott ítélete. Az ügy előzménye az olasz Tribunale di Cuneo bíróság előtt Ivo Taricco és társai ellen bünszervezetben elkövetett áfacsalás és ahhoz kapcsolódó bűncselekmények miatt indult büntetőeljárás. A bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az EuB-nál amiatt, hogy az olasz elévülési szabályok sértik-e – többek között – a verseny

legújabb ítélkezési gyakorlat (24/2017,⁷¹ 269/2017,⁷² 115/2018,⁷³ 117/2019⁷⁴) számos újítást hozott, és bevezette – többek között – az alkotmányos identitás vizsgálatának szempontját. Annak ellenére ugyanis, hogy az EuB a *Taricco I. ítéletében* kimondta a nemzeti elvülési szabályok uniós jog érvényesülése érdekében történő mellőzését, az olasz alkotmánybíróság erről úgy foglalt állást,⁷⁵ hogy ezen elv alkalmazása a büntető jogalkotás törvényességét, azaz az olasz alkotmány egyik alapelvét és ezáltal az Olasz Köztársaság alkotmányos identitását sértené. Az alkotmánybíróság indoklása szerint az uniós jog

védelmére vonatkozó uniós normákat, és megkívánja-e az uniós jog, hogy a tagállamok bíróságai eltekintsenek bizonyos, a bűncselekmények büntethetőségének elvülésére vonatkozó nemzeti jogi rendelkezések alkalmazásától az adóbűncselekmények hatékony szankcionálásának biztosítása érdekében. Az EuB 2015. szeptember 8-án meghozott ítéletében kimondta, hogy az olasz büntető törvénykönyvben szabályozott elvülési szabályok miatt a súlyos áfacsalások a bonyolult büntetőeljárások miatt büntetlenségéhez vezetnek, mivel ezek a bűncselekmények általában elvülnek azt megelőzően, hogy a törvény által előírt büntetőjogi szankciót jogerős bírósági határozattal kiszabhatnák. Az EuB úgy ítélte meg, hogy egy ilyen helyzet sértheti az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdése által a tagállamokra rótt kötelezettségeket, és kimondta, hogy az olasz bíróságoknak el kell tekinteni azon nemzeti jogi rendelkezések alkalmazásától, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megakadályozzák a tagállamot az EU pénzügyi érdeket sértő súlyos csalás esetén hatékony és visszatartó erejű szankciók kiszabásában (ún. „Taricco” szabály). A Semmisítőszték és a milánói fellebbviteli bíróság kérelme alapján az olasz alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult az EuB-hoz. Az alkotmánybíróság értelmezése szerint a nemzeti elvülési szabályok nem alkalmazása az uniós jog alkalmazása érdekében – ahogy azt az EuB a *Taricco I. ítéletében* kimondta – sérti az olasz alkotmány egyik alapelvét, nevezetesen a büntető jogalkotás törvényességét, és ezáltal az Olasz Köztársaság alkotmányos identitását. Az alkotmánybíróság indoklása szerint ugyanis az uniós jog csak abban az esetben alkalmazható, ha a tagállam alkotmányos identitásával összeegyeztethető. Az alkotmánybíróság kifejtette, hogy az EU egy pluralizmusra épülő jogrend, melynek egysége abban rejlik, hogy magában foglalja a sokféleséget, ám a tagállamoknak nem kell lemondaniuk a saját alapértékeik magjáról. Az EU jogába beépítésre kerültek a tagállamok alkotmányos tradíciói, és az uniós jogát, valamint az EuB ítéleteit nem lehet úgy értelmezni, mintha a tagállamok saját alkotmányos tradícióikról lemondtak volna. Az alkotmánybíróság korábbi ítéleteiben sem pontosította az alapértékek fogalmát, de ezen ítéletétől kezdődően az alkotmányos identitást is fenntartott területként értelmezte, mint egyfajta korlátot (*controlimiti*) az elsődleges és másodlagos közösségi normákkal szemben. Az EuB később a *Taricco II. ítéletében* (C-42/17.) kimondta, hogy a „Taricco” szabályt nem kell alkalmazni azokban az esetekben, amikor a mellőzés sértene a bűncselekmények és a büntetések törvényességét, mert a deliktum elkövetésének időpontjában hatályban lévőnél súlyosabb büntetést megállapító jogszabályt visszamenőleges hatállyal kellene alkalmazni. Az olasz alkotmánybíróság a *Taricco II. ítéletet* követően hozott két határozatában (269/2017, 115/2018) is fenntartotta álláspontját arra nézve, hogy az EuB *Taricco I. ítéletében* hozott „Taricco” szabály nem alkalmazható, mert a jogbiztonság alkotmányos alapelvét sérti. Utóbbi lásd a Bíróság C-42/17. sz., a *Taricco* és társai ügyben 2017. december 5-én hozott ítélete.

71 Ordinanza 24/2017.

72 Sentenza 269/2017.

73 Sentenza 115/2018.

74 Ordinanza 117/2019.

75 Az olasz alkotmánybíróság 24/2017-es végzésében jelent meg először az alkotmányos identitás fogalma és ebben vetítette előre az alkotmánybíróság a közösségi joghoz és az EuB-hoz való viszonyulását. Az alkotmánybíróság végzésében leszögezi, hogy a büntetőjog törvényességének elve az olasz alkotmányosság egyik alapelve, amely biztosítja az egyének sérthetetlen jogait, előírva a büntetőjogi normák meghatározottságát és a visszaható hatály tilalmát. HORVÁTH Attila – PÉK Erzsébet – SZEGEDI László – SZŐKE Péter: *Pajzs, kard vagy párbészéd? Az alkotmányos identitás funkcióváltozásai uniós összehasonlításban*. Megjelenés alatt.

csak abban az esetben alkalmazható, ha az összeegyeztethető a tagállam alkotmányos identitásával, illetve az uniós jogát és az EuB ítéleteit nem lehet úgy értelmezni, hogy ezáltal a tagállamok lemondtak saját alkotmányos tradícióikról.

Az alkotmánybíróság ugyanakkor eddig nem pontosította, hogy mi tartozhat a tagállami alapértékek közé, de a *Taricco-ügyekben* hozott ítéleteivel továbbfejlesztette a „*controlimiti*” doktrínát, melynek következtében pedig az alkotmány alapvető rendje és az alapvető emberi jogok védelme mellett az alkotmányos identitás is olyan követelményként jelentkezik, amely a közösségi jog alkalmazásának ellensúlyát képezheti. A *Taricco-ügyhöz* kapcsolódó másik újítás a kettős előzetes döntéshozatal (*doppia pregiudizialità*) fogalmának bevezetése volt. Ez esetben, ha egy belső jogszabály egyidejűleg az olasz alkotmányt és ezzel párhuzamosan az uniós normákat – ideértve az Európai Unió Alapjogi Chartáját is – sérti, akkor az alkotmányossági vizsgálatot a közvetlenül alkalmazandó uniós jog és a nemzeti jog egyidejű vizsgálatával kell lefolytatni. Erre mind a nemzeti jogszabály, mind az Alapjogi Chartában rögzített jogok alkotmányos tradíciókkal összhangban történő értelmezése miatt van szükség. Ezáltal az alkotmánybíróság az alapjogok védelmét az Alapjogi Chartában biztosított jogok sérelme esetén is fenntartotta magának, nem zárva ki ugyanakkor az előzetes döntéshozatal kezdeményezésének lehetőségét sem.

4.1.2. NÉMETORSZÁG

A BVerfG az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatával harmonizáló kezdeti szemléletét a közösségi jog német alaptörvénnyel szembeni elsőbbsége kérdésének felmerülése némileg árnyalta: a BVerfG ugyanis 1974-ben, a híres a *Solange I ítéletében*⁷⁶ nyíltan szembefordult az Európai Bírósággal, amikor is kimondta, hogy saját eljárása szempontjából a közösségi rendeletek törvénynek minősülnek, így közvetlen alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát képezhetik, és így a BVerfG a közösségi rendeletek német alaptörvénynek való megfelelését alapjogi szempontból vizsgálhatja. A BVerfG ezen ítéletében azt is megállapította, hogy a GG alapjogi rendelkezései különleges, elidegeníthetetlen (*unaufgebbar*) alkotmányos státusszal bírnak, és – a „*solange*” formulaként ismertté vált feltételként – kimondta, hogy „*amennyiben ütközés áll fenn a közösségi jog és valamely alapjogot garantáló alkotmányos rendelkezés között, a német alkotmányos rendelkezés érvényesül mindaddig, amíg (solange) a közösségi intézmények megfelelő eljárásban az ütközést meg nem szüntetik [...] Mindaddig, amíg ez a jogbiztonság⁷⁷ a Közösség jövőbeli integrációja során elő nem áll, a GG 24. cikkéből eredő fenntartás alkalmazandó*”. A BVerfG ugyanakkor rögzítette, hogy a német joggal ellentétes közösségi rendelet érvénytelenségének kimondására hatáskörrel nem rendelkezik, így a német bíróságoknak először előzetes döntéshozatali eljárásban kell döntést kérniük az Európai Bíróságtól, majd ezt követően fordulhatnak csak a BVerfG-hez. A BVerfG ezt az álláspontját több mint

76 BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 (1971).

77 Azaz a GG alapjogi garanciáinak megfelelő, közösségi szintű alapjogvédelem.

egy évtizedig fenntartotta, ám sem a *Solange I*, sem más későbbi ügyben nem állapította meg alapjogba ütközés miatt valamely közösségi jogi rendelkezés alkalmazhatatlanságát.⁷⁸

A BVerfG 1986-ban korábbi álláspontját finomhangolta, és az uniós jog alkalmazhatóságának közvetlen vizsgálatára vonatkozó hatáskörét korlátozva enyhébb alapjogvédelmi álláspontra helyezkedett.⁷⁹ A *Solange II ítéletében*⁸⁰ a BVerfG elismerte, hogy a Közösségek elkötelezték magukat egy erősebb jogvédelem irányába: „Ezen fejlemények fényében mindaddig, amíg (solange) az Európai Közösségek, különösen az Európai Bíróság esetjoga általánosan hatékony, a GG által biztosított alapjogvédelemmel lényegében megegyező alapjogvédelmet biztosít a Közösségek hatásköreivel szemben [...] a BVerfG a jövőben nem gyakorolhatja azon hatáskörét, amely során dönt a másodlagos közösségi jogalkotás alkalmazhatóságáról [...], és nem vizsgálja felül ezt a jogalkotást a GG-ben foglalt alapjogi mérce szerint”. Noha a közösségi jog elsőbbségével szembeni alkotmányos fenntartást ezzel a BVerfG továbbra sem szüntette meg, a másodlagos közösségi jog alapjogvédelmi szempontú kontrollját az Európai Bíróságra ruházta. 1992-ben a BVerfG a *Maastricht-ítéletben*⁸¹ az európai bírósági együttműködés szemszögéből megerősítette a *Solange II-ítéletben* megfogalmazott fenntartást, továbbá felhívta a figyelmet arra, hogy az EU intézményeinek valamennyi aktusa alkotmányos jelentőségű beavatkozást jelenthet a német jogba. Az ítéletben a BVerfG megerősítette az alapjogok biztosítására vonatkozó hatáskörét – az EU vonatkozó hatásköreivel szemben is – azon bíróságok közötti együttműködés keretében, amelyben ezt az alapjogvédelmi feladatot főszabály szerint az Európai Bíróság látja el. Ugyanakkor kimondta, hogy amennyiben az Európai Bíróság az alapjogvédelem megfelelő szintjét nem lenne képes biztosítani, úgy a BVerfG mondhatná ki a végső szót a közösségi jog alkalmazhatóságáról, mivel az uniós jog nem érvényesülhet a német alaptörvény szerint feltétlen érvényesülést kívánó alapelvekkel szemben. Két évvel később, 1994-ben a BVerfG az ún. *banánpiaci rendtartás ítéletében*⁸² fenntartotta a közösségi jogra vonatkozó felülvizsgálati hatáskörét, azt azonban a *Solange-II ítéletben* foglaltakkal összhangban szigorú feltételek mellett csak akkor rendelte alkalmazni, ha az az alapjogvédelem szintje az EU-ban általánosan visszaesik. Mivel a védelmi szint csökkenésének bizonyítása és bekövetkezése szinte lehetetlen, így megállapítható, hogy a közösségi jog elsőbbségével szemben megfogalmazott alkotmánybírói fenntartás elméletileg fennáll, de gyakorlati jelentősége nincs.

A BVerfG az *ultra vires* közösségi aktusok alkalmazhatatlanságának mint alkotmányos fenntartásnak is kitüntetett figyelmet szentelt. A német alkotmánybírók a *Maastricht-ítélettel expressis verbis* kimondta, hogy az EU az ún. „Kompetenz-Kompetenz” (hatáskör meghatározására vonatkozó

hatáskör) jogával nem rendelkezik, tehát továbbra is csak a tagállamok dönthetnek arról, hogy az EU-nak milyen terjedelemben engednek át hatásköröket. Amennyiben pedig az EU újabb hatásköröket kívánna szerezni, vagy az integráció menete eltérne a Maastrichti Szerződésben foglaltaktól, akkor ezekre az esetekre már nem terjed ki e szerződés ratifikációjához adott felhatalmazás. A BVerfG az EU-ra államok szövetségként (*Staatenverbund*), de nem szövetségi államként tekint, amelyben az uniós intézményeknek nagyobb hangsúlyt kell fektetniük a megosztott hatáskörök túlságosan kiterjesztő értelmezésének elkerülésére, esetlegesen egyértelműsítésére.

A BVerfG 2000-ben, az *Alcan-ítéletben*⁸³ elutasította azt az alkotmányjogi panaszt, mely szerint az Európai Bíróság egyik ítélete olyan új közösségi eljárásjogi szabályt hozott létre, amelyre hatáskörrel nem rendelkezett, így az *ultra vires* aktusnak minősül, és ezért nem alkalmazható a panaszos ellen folyó bírósági eljárásban. Az eset tényállására⁸⁴ reflektálva a BVerfG úgy foglalt állást, hogy az Európai Bíróság csak az Európai Bizottság hatáskörének érvényesítésében működött közre, és nem alkotott általános érvényű közösségi eljárásjogi szabályt, csupán egy konkrét ügyben járt el. A visszafizetést előíró európai bizottsági határozat (és a közösségi jog elsőbbségének elve) miatt ezért a visszafizetést határidőmúlás miatt kizáró német eljárásjogi rendelkezést félre kell tenni. A *Lisszaboni Szerződés alkotmányos felülvizsgálatáról szóló ítéletében*⁸⁵ (2009) a BVerfG-nek azt kellett vizsgálnia, hogy vajon e szerződés olyan hatáskör-átruházást igényelt-e Németország részéről, amelyek megvalósulása esetén *de facto* minden német jogalkotási hatáskör átkerül az EU-hoz, ezáltal megszüntetve a német szuverenitást. Azzal együtt, hogy a BVerfG a Lisszaboni Szerződést nem ítélte a GG-vel ellentétesnek, a Maastrichti Szerződés alapján adott állásfoglalásával megegyezően a Lisszaboni Szerződés kapcsán is rögzítette az EU-hatáskör meghatározására vonatkozó hatáskörének hiányát (*Kompetenz-Kompetenz*). Az EU államszövetségi jellegére utalva a BVerfG továbbá kimondta, hogy a német alaptörvény nem ad felhatalmazást Németország számára egy európai szövetségi államhoz való csatlakozásra és az uniós jog is csak annyiban alkalmazható az országban, amennyiben az EU a Németország által átadott hatáskörök terjedelmén belül maradva alkotja meg azt. Az *ultra vires* aktusok alkotmányossági kontrollját tehát a BVerfG a német állami szuverenitás megváltoztathatatlan lényegét képező felülvizsgálati szemponttal egészítette ki.⁸⁶

83 BVerfGE 2 BvR 1210/98 (1998).

84 Az ügyben egy német tartomány által az Alcan vállalatnak biztosított pénztámogatást a Bizottság tiltott állami támogatásnak minősítette és elrendelte annak visszafizetését. A tartományi kormány visszafizetését elrendelő határozatát az Alcan bíróság előtt megtámadta, mert a német eljárásjogi rendelkezések szerint a pénzüsszeg visszafizetésének határideje már lejárt, ezért sérül a pénz megtartásához fűződő jogos várakozása. A Szövetségi Közigazgatási Bíróság előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól. Az Európai Bíróság támogatást visszafizetéséről szóló határozata nyomán a Szövetségi Közigazgatási Bíróság a keresetet elutasította. Ezután fordult a panaszos a BVerfG-hez. Lásd FAZEKAS (2009): i. m. 87. o.

85 BVerfGE 2 BvE 2/08 (2009).

86 Fazekas Flóra: A Német Szövetségi Alkotmánybírók ítélete a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról, *Európai Jog*, 1. sz. (2010), 13–21. o.

78 FAZEKAS (2009): i. m. 72. o.

79 MARINKÁS György: Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, valamint a joggyakorlat fejlesztése a bíróságok részéről. *Miskolci Jogi Szemle*, 1. sz. (2013), 97–121. o.

80 BVerfGE 73, 339, 2 BvR 197/83 (1983).

81 BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92 (1992).

82 A Bíróság C-280/93. sz., a Német Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 1994. október 5-i ítélete.

A Maastrichti és Lisszaboni döntéseivel ellentétben a BVerfG a bankunió kapcsán hozott 2019-es ítéletében⁸⁷ viszont egyfajta „*Europarechtsfreundlichkeit*” (Európajogbarát) megközelítést követve nem állapította meg sem a hatáskör-átruházás korlátainak átlépését, sem az alkotmányos önazonosság sérelmét. Bár ítélezési gyakorlata során a BVerfG meghatározta a hatáskör-átruházhatósági korlátokat, azt azonban – ahogyan arra Szegedi László rámutat – nem vette figyelembe, hogy sok tekintetben a szabályozás és a gyakorlat ezen már átlépett, vagy ezeken valószínűsíthetően át kell majd lépnie.⁸⁸ Szintén a hatáskörátlépés tesztjét érinti a BVerfG legutóbbi, 2020 májusában hozott ítélete. A német alkotmánybíróság szerint az EuB az arányosság elvét úgy értelmezte, hogy az EKB a monetáris célok megvalósításához szükséges területeken túlra is kiterjesztheti hatásköreit, melynek kapcsán a BVerfG kimondta, hogy a lényeges bevételeket és kiadásokat szabályozó költségvetési jog átruházási korlátot testesít meg.⁸⁹

A BVerfG harmadik *modus vivendijének* szerepét az uniós jog elsőbbségének ellensúlyozásában az alkotmányos identitás tölti be. A GG értelmében az alkotmányos identitás elidegeníthetetlen elemei a demokrácia, a jogállam, az emberi méltóság és az alapvető emberi jogok, mely alapján elvégezhető az uniós jogalkotási aktusok alapjogi kontrollja. Ahogyan Orbán Endre megállapítja, az alkotmányos identitás gyökerei lényegében véve már a *Solange-I ügyben* sarjadni kezdtek a német alkotmánybíróság juriszdikciójában, amikor is a BVerfG alapjogi fenntartást tett az uniós alapjogvédelmi rendszer elégtelensége okán, s tette mindezt úgy, hogy a GG identitásának védelmét hangsúlyozta.⁹⁰ Később az alkotmányos identitás kérdése a *Lisszaboni Szerződés alkotmányos felülvizsgálatáról szóló ítéletében*, valamint az *európai elfogatóparanccsal kapcsolatos ítéletben*⁹¹ került újra a felszínre. Előbbiben a BVerfG az alkotmányos identitást a további integrációval szembeni korlátként és a másodlagos uniós jog felülvizsgálatának eszközeként definiálta, illetőleg a GG alkotmányos identitását Németország alkotmányos identitásától kategorikusan megkülönböztette, míg utóbbiban a német alkotmánybíróság visszautasította az európai elfogatóparancs alkalmazását arra hivatkozva, hogy az érintett emberi méltósághoz való joga sérülne, mely egyben a GG 79. cikk (3) bekezdése által megtestesített alkotmányos identitást sértene.⁹² Bár a BVerfG alkotmányos rendelkezéssel nem támasztotta alá, de meghatározta azon alapvető hatásköröket is (büntető anyagi és eljárásjog, állami erőhatalom alkalmazása, a bevételekre és kiadásokra vonatkozó fiskális döntések, a szociális állam elemei, kulturális kérdések, például családjog, vallási kisebbségek jogai), amelyek esetében nem

kizárt, de nem is szerencsés egy szupranacionális irányba történő hatáskör-átruházás.

4.1.3. FRANCIAORSZÁG

Mivel az uniós jog elsőbbségét a francia alkotmány sem deklarálja, ezért ezen elv érvényesülésének feltételei, korlátjai sem itt, hanem az Alkotmánytanács gyakorlatában jelentek meg az utóbbi évtizedek során.

Az Alkotmánytanács elsőként 2004-ben az Európai Alkotmányos Szerződés kapcsán hozott döntésében használta az alkotmány kifejezett ellentétes rendelkezésére történő hivatkozást, amelyet 2007-ben, a Lisszaboni Szerződés alkotmányossági vizsgálata során Franciaország alkotmányos identitásához szervesen kapcsolódó szabályokra vagy elvekre való utalásként pontosított.⁹³ E megközelítés alapja az EUSz 4. cikk (2) bekezdése, amely az EU számára előírja a tagállamok politikai és alkotmányos berendezkedéséből fakadó nemzeti identitásának tiszteletben tartását, így e kötelezettségre értelemszerűen a francia jogalkotó is hivatkozhat az EU-val szemben.⁹⁴ Az alkotmányos keménymag körébe tartozó elveket és szabályokat az Alkotmánytanács eddig kevésbé fejtette ki – az Európai Alkotmányos Szerződés tervezete kapcsán eddig a laicitásra utalt⁹⁵ –, ám a nemzetközi szerződések ratifikálása előtt az Alkotmánytanács azt vizsgálja, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás sérti-e a nemzeti szuverenitás alapvető feltételeinek gyakorlását, vagy megkérdőjelezi-e az alkotmányban garantált jogokat és kötelezettségeket. Amennyiben igen, úgy ratifikációra csak az alkotmány módosítását követően kerülhet sor.⁹⁶ Ezen alkotmányossági teszt elsődleges jogforrások kapcsán történő gyakorlati alkalmazására legutóbb az uniós költségvetési paktum⁹⁷ kapcsán került sor, amikor is az Alkotmánytanácsnak arról kellett döntenie, hogy a paktum a korábbiakhoz képest további, az EU javára történő hatáskör-átruházással jár-e a gazdaság- és költségvetési politika terén. Az Alkotmánytanács végül úgy ítélte meg, hogy mivel ezen új szerződés a nemzeti szuverenitás alapvető feltételeinek gyakorlását nem sérti, ezért a szerződésnek való megfelelés alkotmánymódosítás nélkül, organikus törvények által is biztosítható.

A nemzetközi megállapodások alkotmányossági vizsgálatahoz képest az uniós jog elsőbbségének érvényesülése szempontjából talán érdekesebbnek tekinthető az uniós irányelveket a francia jogba átültető törvények nyomán lefolytatott alkotmányossági vizsgálat. Az Alkotmánytanács előzetes normakontroll keretében több esetben átvette a nemzetközi

87 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 (2019).

88 SZEGEDI László: A falon innen és a falon túl – Hatáskör-átruházási dilemmák a Német Szövetségi Alkotmánybíróság bankuniót értékelő döntésében. *Jogtudományi Közöny*, 2. sz. (2020), 96–100. o.

89 HORVÁTH-PÉK-SZEGEDI-SZŐKE: i. m.

90 ORBÁN Endre: Quo vadis, „alkotmányos identitás”? *Közjogi Szemle*, 3. sz. (2018), 1. o.

91 2 BvR 2735/14 (2015).

92 DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás védelme. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (szerk.: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor, EU-jogi rovat, rovat szerkesztő: VARJU Márton – HORVÁTHY Balázs), <https://ijoten.hu/szocikk/a-tagallami-identitas-vedelme> [letöltés ideje: 2020. 07. 10.], 6. o.

93 Cons. const. décision n° 2007-560 DC.

94 Láthatjuk azonban, hogy a gyakorlatban a francia alkotmány eddig meghajolt az uniós szerződések előtt.

95 Cons. const. décision n° 2004-505 DC, cons. 18. Lásd Anne LEVADE: Le Conseil constitutionnel et l'Union européenne. Cahiers du Conseil Constitutionnel, Hors série – Colloque du Cinquantenaire, 3 novembre 2009, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-conseil-constitutionnel-et-l-union-europeenne> [letöltés ideje: 2020. 03. 01.].

96 Cons. const. décision n° 2004-505 DC, décision n° 2007-560 DC, lásd <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-construction-europeenne> [letöltés ideje: 2020. 03. 01.].

97 Szerződés a gazdasági és monetáris unióbéli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról.

szerződések kapcsán használt alkotmányos identitáshoz szervesen kapcsolódó szabályokra vagy elvekre való utalást, és megállapította, hogy az irányelvek átültetése sem sértheti ezen elveket kivéve, ha abba az alkotmányozó beleegyezett.⁹⁸ Az alkotmányos kemény mag tehát egy irányelv átültetése esetén is korlátként hivatkozható.

4.1.4. AUSZTRIA

Az osztrák alkotmánybíróság az uniós jog elsőbbségét Ausztria csatlakozását követően azonnal elismerte: a nemzeti alkotmányvédő mechanizmus már 1995-ben kijelölte⁹⁹ joggyakorlatának útját, amely az uniós jog elsőbbségének és – adott esetben – közvetlen alkalmazhatóságának elismerésére épül. Ezen irány mellett az osztrák alkotmánybíróság következetesen kitartott, és megközelítésétől a következő években hozott döntései során sem tért el, és nem is árnyalta azt.¹⁰⁰

Az osztrák alkotmánybíróság az EUSz 4. cikk (2) bekezdés szerinti nemzeti identitásra¹⁰¹ – az olasz, a német és a francia alkotmányvédő mechanizmusokkal szemben – eddig nem hivatkozott. Mindazonáltal az Európai Stabilitási Mechanizmussal (a továbbiakban: ESM) és a fiskális szuverenitással kapcsolatos ügyekben – ahol az ESM és az ESM döntéshozatali szabályait¹⁰² is beemelték az osztrák alkotmányba – sor került a szövetségi berendezkedés és a tartományi hatáskörök védendő értéként történő meghatározására.

Az osztrák alkotmánybíróságnak az ESM Szerződés és a Fiskális Paktum alkotmányos helyzetére vonatkozó vizsgálatában arra kellett választ találnia, hogy e két szerződés nemzetközinek, avagy az EU alapító szerződéseit módosító szerződésnek minősül-e. E különbségtétel az alkotmánybíróság számára amiatt volt jelentős, hogy ha azokat az EU joga részeként belső jognak tekinti, úgy azok alkotmányosságát a belső jogi aktusokkal együtt vizsgálhatja, ám ha nemzetközi szerződésnek minősíti, akkor a B-VG 140. cikke¹⁰³ értelmében utólagos normakontroll keretében alkotmányellenesség esetén akár alkalmazhatatlanságukat is megállapíthatja. Az alkotmánybíróság végül mind az ESM Szerződést és a hozzá fűzött értelmező nyilatkozatot,¹⁰⁴ mind a Fiskális Paktumot nemzetközi szerződésnek minősítette,¹⁰⁵ ugyanakkor alkotmánymódosításra nem kellett, hogy sor kerüljön,

98 Cons. const. décision n° 2006-540 DC.

99 Osztrák alkotmánybíróság VfSlg.14.391 sz. (1995. december 12.) ítélete.

100 Lásd továbbá az osztrák alkotmánybíróság VfSlg. 15.427 sz. (1999. február 24.), VfSlg. 15.450 sz. (2001. december 13.), VfSlg. 17.075 sz. (2003. december 3.) és VfSlg. 17.065 sz. (2003. november 28.) ítéleteit.

101 Jóllehet az alkotmányos és a nemzeti identitást gyakran egymás szinonimájaként használják, a kép valójában ennél jóval árnyaltabb: sem az EUSz. 4. cikk (2) bekezdés szövegének nyelvtani értelmezése, sem az EuB joggyakorlata nem támasztja alá az ilyenfajta értelmezést. Lásd Theodore KONSTADINIDES: Dealing with Parallel Universes: Antinomies of Sovereignty and the Protection of National Identity in European Judicial Discourse. In: *Yearbook of European Law*, 1. sz. (2015), 127–169. o.

102 Az osztrák alkotmány 50/A cikke.

103 Az osztrák alkotmány 140. cikke.

104 Az ESM Szerződéshez fűzött nyilatkozat (Brüsszel, 2012. szeptember 27.).

105 Lásd SV2/2012-18 sz. és SV1/2013-15 sz., 2013. október 3-án hozott ítéletek.

mivel azt is megállapította, hogy a szerződések által megkövetelt hatáskör-átruházás nem csorbítja az ország fiskális szuverenitását és nem ellentétes a B-VG rendelkezéseivel.

4.1.5. MAGYARORSZÁG

Amint az a bevezetőben említésre került, az AB 2016-ban az ún. kvótahatározatban feladta a testületet az uniós jog és a hazai jog viszonyát illetően jellemző addigi tartózkodó álláspontját, és kinyilvánította hatásköreit az uniós joggal szemben az alkotmányvédelem terén – amennyiben az uniós jogi aktus az Alaptörvény által garantált alapjogokat sért, illetve, amennyiben az uniós jog Magyarország szuverenitását vagy alkotmányos identitását sérti. A testület az *ultra vires* kontroll lehetőségét a szuverenitás védelméből vezette le. A taláros testület azonban ügyelt arra, hogy az együttműködő alkotmányosság keretein belül maradjon, ennek megfelelően az *ultra vires* és az alkotmányos identitáskontroll kapcsán két fontos megszorítást rögzített¹⁰⁶ a saját hatásköreit illetően. Egyrészt, hogy az *ultra vires* és az identitás kontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus érvényessége vagy annak értelmezése, másrészt, hogy az identitáskontrollt az egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés keretében folytatja le az EuB-val.

4.1.6. LENGYELORSZÁG

A lengyel alkotmánybíróság első ízben 2005. május 11-i határozatában¹⁰⁷ jelentette ki, hogy a tagállami hatáskörök olyan mértékű átruházása, amely megakadályozza a Lengyel Köztársaság szuverén és demokratikus államként való működését, átlépi az integráció (azaz az EUSz 1. cikk 2. fordulata szerinti szoros egység) határát. Akkori döntésében az alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ez a megközelítés lényegében összhangban van a Németországi Szövetségi Alkotmánybíróság és a Dán Királyság Legfelsőbb Bíróságának álláspontjával is.

Ez az alkotmánybírósági határozat kiinduló pontot jelentett a 2021. október 7-i határozathoz, amelyben a lengyel alkotmánybíróság helyt adott a miniszterelnök (*Prezes Rady Ministrów*) indítványának, és – megállapítva a lengyel alkotmány elsőbbségét az uniós jog felett kimondta az EUSz egyes cikkeinek – adott (túl)értelmezés keretein belüli – alkotmányellenességét. A lengyel miniszterelnök 2021. március 29-én kezdeményezte a lengyel alkotmány és az EUSz egyes szakaszainak összeegyeztethetőségi vizsgálatát. Az indítvány válaszként született az EuB-eljárásra, amely a közigazgatási legfelsőbb bíróság (*Naczelny Sąd Administracyjny*) előzetes döntéshozatal iránti kérelmére indult, és amelyben az EuB 2020. április 10-i ideiglenes intézkedése, valamint 2021. július 15-i döntése – többek között – kimondta, hogy a lengyel országos bírói tanácsról szóló törvény módosításai, sérthetik az uniós jogot.¹⁰⁸ Az miniszterelnököt, mint indítványozót

106 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, 56, 63.

107 K 18/04.

108 Az ideiglenes intézkedésben kifejezetten azt kérte, hogy a nevezett jogszabály elfogadását függeszék fel.

megtámogatta a legfőbb ügyész, a Lengyel Köztársaság elnöke és a lengyel parlament (*Sejm*) képviselője is.¹⁰⁹

A döntés szerint az EUSz 1. cikk első két fordulatának olyan értelmezése, amely szerint az egyenlő és szuverén államok által létrehozott Európai Unió esetében „*az Európa népei közötti egyre szorosabb egység*”, és az integráció – az uniós jogra, valamint az EuB jogértelmezésére épülve – „*új szakasza*” azt jelentheti, hogy: (i) az EU szervei a Lengyel Köztársaság által a Szerződésben átruházott hatásköröket túllépve működnek, (ii) az alkotmány megszűnik a Lengyel Köztársaság legmagasabb szinten kötelező és alkalmazandó jogszabályaként funkcionálni, (iii) a Lengyel Köztársaság *nem működhet úgy, mint egy szuverén, demokratikus állam* ellentétes a lengyel alkotmánnyal. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második fordulata, abban az értelmezésben, hogy az uniós jog által szabályozott területeken való hatékonyabb jogvédelem biztosítása érdekében az országos bíróságoknak (törvényszékek, közigazgatási bíróságok, katonai bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság) jogukban áll, hogy (i) az ítélelhozatal során megkerüljék az alkotmány rendelkezéseit, valamint (ii) az ítéletüket *nem kötelező erejű, vagy a Sejm által hatályon kívül helyezett, valamint az alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek minősített szabályokra alapozzák*, ellentétes a lengyel alkotmánnyal. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második fordulata és az EUSZ 2. cikke abban az értelmezésben, hogy az uniós jog által szabályozott területeken való hatékonyabb jogvédelem biztosítása érdekében az országos bíróságoknak (törvényszékek, közigazgatási bíróságok, katonai bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság) jogukban áll, hogy (i) felülvizsgálják a bírák kinevezési folyamatának jogszerűségét, különösen Lengyel Köztársaság elnöke által tett kinevezési aktus törvényességét, (ii) ellenőrizzék az Országos Bírói Tanács által a bíró kinevezésére irányuló javaslat jogszerűségét, valamint (iii) a bíró kinevezésével kapcsolatos eljárási hibákat állapítsanak meg, megkérdőjelezzék a kinevezés joghatását, valamint megtagadják egy, az alkotmány 179. cikkével összhangban kinevezett bíró tisztségének elismerését, ellentétes az alkotmánnyal.

4.2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI VIZSGÁLAT ALÁ VONHATÓ JOGSZABÁLYOK KÖRE ÉS A HATÁSKÖRTÜLLÉPÉS KÉRDÉSE

Az olasz alkotmánybíróság az uniós jogot átültető nemzeti jogszabályok alkotmányosságát utólagos normakontroll keretében vizsgálhatja. Az alkotmány 11. cikkében foglalt szuverenitáskorlátozás terjedelmének értelmezése kapcsán az alkotmánybíróság kidolgozta – a már fentebb is említett „*controlimiti*”-elvet, eddigi gyakorlatában azonban – az alkotmányos identitás, az olasz alkotmány lényegi magja, az alkotmányos rend alapelvei stb. területek fenntartása mellett – az EU általi hatáskörtúllépést nem állapított meg, viszont vizsgálta az Olaszország általi hatáskörtúllépést lehetőségét. Az 1984-es *Granital-ítéletben* ugyanis az alkotmányvédő mechanizmus kapcsán úgy foglalt állást, hogy abból a szempontból is jogosult

felülvizsgálni az olasz jog rendelkezéseit, hogy azok nem sértik-e az EGK Szerződés betartását akár e szerződés rendszere, akár annak alapelvei tekintetében (*legge di rottura*) akkor, ha a törvényhozó az állami szuverenitást az EGK Szerződés végrehajtását biztosító jogszabályban indokolatlanul túllépte. Az olasz alkotmánybíróság megállapította, hogy ez esetben a jogsértő törvények alkotmányellenességét kimondhatja.¹¹⁰

A Költségvetési Paktum 2012. júniusi ratifikációját megelőzően, az olasz alkotmány 81. cikkének¹¹¹ módosítása által az olasz alkotmány a Költségvetési Paktumnak megfelelően rögzítette a költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyát – azaz a költségvetési egyensúly (*pareggio di bilancio*) elvét –, amely az államháztartási hiány fenntarthatóságát az európai uniós gazdasági és pénzügyi szabályok betartásához köti. Ezáltal a külső (uniós) kötelezettség szerint előírt költségvetési egyensúly alkotmányos rangot kapott. A módosítás ugyanakkor jelentős alkotmányossági kérdéseket vetett fel, mivel a költségvetési egyensúly „alkotmányosítása” az alkotmányos jogok közötti egyensúly egyik elemévé vált. A módosítás ezáltal érintette az alkotmányos rend alapelveit, az alkotmány állampolgári jogokat tartalmazó I. fejezetét, és felvetette a szociális és demokratikus jogállam alapelveinek sérelmét is. A költségvetési egyensúly biztosításának kötelezettsége által így akár az alkotmány olyan alapelvei is módosulhatnak, mint például a szociális ellátáshoz vagy a munkához való jog.

Az olasz alkotmánybíróság az uniós Költségvetési Paktum kapcsán számos ítéletében foglalkozott¹¹² az alkotmány 81. cikkével. Jóllehet az alkotmánybíróság a szociális jogok és a gazdasági-pénzügyi követelmények közötti összefonódást illetően nem adott egyértelmű irányutatót, kidolgozta az alkotmányosan orientált költségvetési tervezés fogalmát, mely szerint a megkerülhetetlen alkotmányos jogokat a költségvetési egyensúly kialakításakor is garantálni kell; továbbá megteremtette a szociális jogok alapvető minimuma és a pénzügyi források fokozatosságának elvét is, melyek által az alapvető jogok forráshiány esetén is biztosíthatók. Későbbi ítéleteiben az alkotmánybíróság a 81. cikkben – a Költségvetési Paktumra tekintettel – előírt költségvetési egyensúly követelményétől eltekintve egyrészt kimondta, hogy a jogalkotó szociális jogok végrehajtása és azok finanszírozása közötti mérlegelési jogát vizsgálhatja, másrészt a szociális szolgáltatások elsőbbségét azok költségvetési vonzataitól függetlenül megállapította. Összességében az alkotmánybíróság fenntartotta, hogy az alkotmány egymásba fonódó alapelvek összessége, amely a költségvetési források elosztásakor a személyek munkához, egészséghez, oktatáshoz való jogát előtérbe helyezi. Az olasz alkotmánybíróság ezáltal kimondta, hogy a külső kötelezettség által előírt költségvetési egyensúllyal szemben az alkotmányos jogok elsőbbséget élveznek, és csak az alapvető jogokhoz kapcsolódó igények kielégítését követően mérlegelhetők más költségvetési kiadások.

A BVerfG ítéleteiből az uniós jog végrehajtására született belső jogi aktusok alapjogi szempontú felülvizsgálata kapcsán

109 Az indítvány, valamint a megtámogató dokumentumok elérhetők itt: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&spokaz=dokumenty&sygnatura=K%203/21> [letöltés ideje: 2021. 07. 29.].

110 A 2001-es alkotmánymódosítást követően a 117. cikk (az Európai Unó által meghatározott korlátozásokkal) alapján az ilyen jogsértő törvények elfogadása elméletileg kizárható.

111 Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

112 Sentenza 88/2014, Sentenza 70/2015, Sentenza 275/2016.

az az elméleti megközelítés szűrhető le, hogy a német alkotmánybíróság az átültető belső jogi aktus alkotmányosságát csak abban az esetben nem vizsgálja, ha az érintett közösségi jogi aktus (irányelv) a tagállami jogalkotó számára nem hagy mozgásteret, ezzel párhuzamosan tagállami mérlegelési lehetőség esetén az alkotmányossági felülvizsgálat már megengedhető. A gyakorlatban ezzel szemben az látható, hogy a BVerfG például a dohánycímkezési irányelvet átültető német jogszabályt – a jogszabály közösségi jellegét figyelmen kívül hagyva – a GG-re tekintettel vizsgálta, az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat végrehajtására született német törvényt pedig meg is semmisítette, mivel értékelése szerint a törvény a GG saját állampolgár kiadatását tiltó rendelkezésébe ütközött. (A korábbi III. pillér tekintetében nem lehet fel a BVerfG-vel szemben olyan bizalom, mint a közösségi jog tekintetében.)¹¹³

Ami Franciaországot illeti, mivel az Alkotmánytanács kizárólag alkotmányossági vizsgálatot folytathat le, és így a francia jogszabályok nemzetközi szerződéseknek való megfelelését nem vizsgálhatja, ezért utóbbira a rendes és közigazgatási bíróságok jogosultak, amelyek konkrét jogvita során az uniós jogszabály értelmezésével és érvényességével kapcsolatos kérdéssel fordulhatnak az EuB-hoz. Az Alkotmánytanács az uniós rendeleteknek való megfelelés érdekében elfogadott francia jogszabályok kapcsán az elsődleges uniós jogforrások közvetett kontrolljának lehetőségét kizárta, az irányelvek átültetése kapcsán azonban kettős vizsgálati szempontot állított fel. Az Alkotmánytanács az uniós irányelvek átültetésére az francia alkotmány 88-1 cikke alapján alkotmányossági követelményként tekint, ezért ha egy irányelv határidőn belül nem kerül átültetésre, vagy az átültető intézkedések figyelmen kívül hagyják az irányelv célját, úgy az érintett francia jogszabályoknál törvénytelenégi ok áll be, sőt, az átültetési határidő eredménytelen eltelésére egy jogvitában a körülmények utólagos változásaként lehet hivatkozni, és ez alapján a törvénytelen francia jogszabály megsemmisítése kérhető.¹¹⁴ Az Alkotmánytanácsnak ezért teleologikus értelmezés útján vizsgálnia kell, hogy az átültető jogszabály nyilvánvaló módon ellentmond-e az irányelv rendelkezéseinek vagy általános céljainak.¹¹⁵ Amennyiben nincs ilyen nyilvánvaló ellentmondás, úgy az átültető jogszabály alkotmányossága nem vizsgálható.¹¹⁶ Amennyiben viszont az ellentmondás megállapítható, az Alkotmánytanács még ez esetben sem terjesztheti ki a vizsgálatát az irányelv hatáskörmegosztásnak vagy az alapjogvédelemnek való megfelelésére, mivel ez az EuB feladata, továbbá nem vizsgálhatja az átültető jogszabály azon cikkeit sem, amelyek az irányelvnek való közvetlen megfelelést szolgálják. Volt azonban rá példa, hogy az Alkotmánytanács úgy talált egy átültető jogszabályt a francia alkotmány kifejezett rendelkezésébe ütközőnek, hogy az abban foglalt intézkedés

egy irányelv feltétlen és pontos rendelkezésének szükségszerű következménye volt.¹¹⁷

Az Alkotmánytanács az átültető jogszabálytervezetek előzetes normakontrollja és a 2008-ban bevezetett utólagos alkotmányossági felülvizsgálat¹¹⁸ keretében az Alkotmány 66-1 cikkében jelzett határidőre tekintettel praktikusán nem tud előzetes döntéshozatali kérdéssel fordulni az EuB-hoz, ám erre sürgősségi eljárás keretében volt már példa, első alkalommal 2013-ban.¹¹⁹ Az uniós jog értelmezésére vagy érvényességére (így a hatáskörtúllépésre) vonatkozó előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése a gyakorlatban a rendes és a közigazgatási bíróságok számára nyitva álló lehetőség.

Az osztrák alkotmánybíróság mind a nemzetközi szerződések, mind az EU szerződéses alapjait módosító szerződések esetén utólagos normakontroll-eljárás lefolytatására jogosult, amelynek eredményeként kimondhatja e szerződések alkotmányellenességét és alkalmazhatatlanságát.¹²⁰ Az alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában azonban a lehető legkreatívabban értelmezte a B-VG-t annak érdekében, hogy megállapíthassa a nemzetközi szerződés vagy az EU szerződéses alapjait módosító szerződések alkotmányos konformitását – ami miatt részben kritikai hangok is voltak e megközelítéssel szemben. Az osztrák alkotmánybíróság a másodlagos uniós jogforrások alkotmányosságának vizsgálata esetén szintén megengedő gyakorlatot követ.

A fentebb részletesen bemutatott, a kvótaügyben hozott AB határozatban a testület az *ultra vires* kontroll lehetőségét a szuverenitás védelméből vezeti le, rögzítve annak korlátait is.¹²¹

5. ÖSSZEZÉS

A tagállami alkotmányok és a nemzetközi, illetve uniós szerződések tekintetében kutatásunk során bizonyítást nyert, hogy az olasz, a német és a francia jogalkotó a nemzetközi szerződéseket külön jogi aktussal transzformálja a belső jogba, azaz a nemzetközi jog ezen jogforrása tekintetében a klasszikus dualizmus hagyományát követi. Utóbbi mellett – ahogyan azt Sulyok Gábor kiemeli –, az a praktikus érv is szól, hogy a belső jog alapesetben nem tudná kezelni a számos sajátosságot hordozó szerződéses normákat, melyek címzettjei az államok, forrása a nemzetközi jog, szabályozási stílusa pedig koordinatív jellegű. Ezzel szemben a transzformált normák címzettjei immár a belső jog alanyai lesznek, forrásuk a belső jog, szabályozási stílusuk pedig szubordinatív természetű.¹²² Továbbá az is megállapítható, hogy Franciaország

117 Ezt a joggyakorlatot fejlesztette tovább az Alkotmánytanács az alkotmányos identitáshoz szervesen kapcsolódó szabályokra vagy elvekre való utalás irányába.

118 'Question prioritaire de constitutionnalité', azaz előzetes alkotmányossági kérdés.

119 Az európai elfogatóparanccsal összefüggésben lásd Cons. Const. décision n° 2013-314 QPC du 4 avril 2013, valamint a Bíróság C-168/13. PPU sz. Jeremy F. kontra Premier ministre ügyben 2013. május 30-án hozott ítélete.

120 B-VG VII. fejezet 137–148. cikk.

121 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, 49–50., 56., 63.

122 Sulyok Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. In: *Jog – Állam – Politika*, 4. sz. (2012), 26. o.

113 FAZEKAS (2009): i. m. 80–81. o.

114 RIDEAU: i. m.

115 Cons. Const. décision n° 2006-543 du 30 novembre 2006, lásd Allocution de Hubert Haenel lors d'une Journée de travail à la Cour de justice de l'Union européenne, 7 février 2011, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/controle-de-constitutionnalite-et-droit-de-l-union-europeenne> [letöltés ideje: 2020. 01. 13.].

116 Lásd <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-construction-europeenne> [letöltés ideje: 2020. 03. 13.].

kivételével a vizsgált országok a nemzetközi – és így az uniós alapító vagy módosító szerződések – ratifikációját követően, utólagos normakontroll keretében adnak csak lehetőséget alkotmányossági vizsgálatra. Míg a BVerfG ez esetben csak eljárásjogi szempontokat vizsgálhat, az osztrák alkotmánybíróság elvileg akár a nemzetközi szerződés alkalmazhatatlanságát is kimondhatja (jóllehet ezt az eddigi joggyakorlat alapján egyszer sem tette meg, mivel vagy alkotmánymódosításra, vagy az alkotmánybíróság általi megengedő értelmezésre került sor). Az olasz, a német és az osztrák joggal szemben a francia jog csak a ratifikáció előtti alkotmányossági vizsgálatot teszi lehetővé, ami viszont a Maastrichti Szerződéstől a Lisszaboni Szerződés átültetéséig immár négy esetben eredményezett alkotmánymódosítást az uniós szerződések alkotmánnyal való részleges összeegyeztetlensége miatt.

Az általunk vizsgált következő kérdés az volt, hogy az olasz, a német, a francia és az olasz alkotmányok tartalmazzanak-e az EU-val kapcsolatos rendelkezéseket, és ha igen, az uniós jog elsőbbségét rögzítik-e? Kutatási eredményeink alapján az első kérdésre egyértelműen igenlő válasz adható, ám az EU-val kapcsolatos rendelkezések alkotmányokba emelésére a három régi tagállam esetében csak a Maastrichti Szerződés ratifikációjával összefüggésben (Franciaországban 1992-ben, Németországban 1993-ban) vagy csak azt követően (Olaszországban 2001-ben) került sor, míg Ausztria csatlakozását megelőzően, 1994-ben rendelkezett alkotmányos szinten az EU-val való kapcsolatairól. Mint ahogyan azt a 3. pont bevezetőjében is említettük, az integrációs klauzulák felépítése és részletessége nagyon különböző: Olaszország esetében például a kizárólagos és osztott hatáskörök pontos felsorolására is sor kerül, az osztrák és a francia alkotmány a nemzeti parlamentek uniós döntéshozatalban való részvételéről rendelkezik hangsúlyosan, míg a GG a védendő alapértékeket sorolja fel tételesen.

Vizsgálódásunk során továbbá az is megállapítást nyert, hogy az olasz, német, francia és osztrák alkotmányok mindegyike megteremti az uniós integrációban való részvétel érdekében a nemzeti hatáskörök vagy a szuverenitás korlátozásának lehetőségét. A francia alkotmány a magyar Alaptörvény¹²³ E) cikk (2) bekezdése¹²⁴ szerinti hatáskörök más tagállamokkal közös gyakorlásának megfogalmazását használja ugyan, de az Alkotmánytanács az alkotmány vonatkozó rendelkezését

123 Az Alaptörvény által csak megerősített, de nem általa létrehozott alkotmányos identitásról az állami hatalom nem mondhat le. Az alapértéket képviselő alkotmányos identitás alapja Magyarország esetén a történeti alkotmány, elemei között pedig ott találjuk az alapvető emberi jogokat, továbbá a Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó rendelkezés elidegeníthetetlen jogát. A magyar alkotmánybíróság ezen az alapon ítélt meg az uniós jogalkotó általi hatáskörtúllépést, illetve Magyarország szuverenitásának vagy államiségének esetleges sérelmét, melynek eredményeként az uniós jogi aktus alkalmazhatatlanná válna Magyarország vonatkozásában.

124 Magyarország Alaptörvénye E) cikk (2) bekezdés: „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköröit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

hatáskör-átruházásként értelmezte. Szuverenitáskorlátozást tesz lehetővé az olasz alkotmány, amelyet az illetékes alkotmánybíróság hatáskörátadásként értelmezett, továbbá a GG és a B-VG is a hatáskör-átruházás elvét, illetve lehetőségét rögzíti. Kiemelendő, hogy bár a vizsgált alkotmányok mindegyike – a magyar Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdéséhez¹²⁵ hasonlóan – rendelkezik a nemzetközi jog általános elvei és elismert szabályai elsőbbségének elismeréséről (jóllehet Franciaország csak a megfelelően ratifikált nemzetközi szerződések törvényekkel szembeni elsőbbségét ismeri el, és azt is csak a másik fél általi alkalmazás esetén), az uniós jog elsőbbségének elvét egyik alkotmány sem deklarálja, és az uniós jog elsőbbségét jogszabályi szinten csak Ausztria rögzítette az EU-hoz történő csatlakozásról szóló törvényben. Így az uniós jog elsőbbségének alkotmányos szintű garantálásának hiányában az érintett tagállamok alkotmánybíróságai, illetve Franciaország esetében az Alkotmánytanács, valamint – az igazságszolgáltatási rendszer hatásköri sajátosságai miatt – az Államtanács és a Semmítőszék ítélkezési gyakorlata nyomán került átvételre az Európai Bíróság által 1964-ben, a *Costa kontra E.N.E.L.-ügyben* kidolgozott jogelv.

Az uniós jog szupremáciájára vonatkozó alkotmányos rendelkezések hiányában a tagállami alkotmányvédő fórumokra hárult az elsőbbség elvének elismerése vagy éppen az ahhoz való viszony meghatározása. Ausztria kivételével, mely az 1995-ös csatlakozásakor a kész jogelvet törvényi szinten azonnal beemelte, a másik három ország hosszadalmasnak mondható folyamat során jutott el az elsőbbség és a közösségi jog nemzetközi jogtól eltérő jellegének elismeréséhez. Elsőként 1971-ben a BVerfG, majd 1973-ban az olasz alkotmánybíróság, 1975-ben a francia Alkotmánytanács, 1989-ben pedig az Államtanács ismerte el az időben korábbi nemzetközi szerződések későbbi nemzeti jogszabállyal szembeni elsőbbségét. Olaszország esetében az uniós normával ellentétes nemzeti jogszabály figyelmen kívül hagyásának elvét csak 1984-ben fogadta el a jogalkalmazó.

Az uniós jog elsőbbségének elfogadásával párhuzamosan ugyanakkor a magyar alkotmánybíróság gyakorlatához hasonlóan¹²⁶ mind a négy vizsgált ország esetében találunk bizonyos alkotmányban egyértelműen, vagy az alkotmánybíróságok gyakorlata által kidolgozott, alkotmányból közvetetten levezethető korlátokat, ellensúlyokat, melyekre az az uniós jog feltétlen érvényesülésével szemben az államok hivatkozhatnak. Vizsgálatunk szerint e korlátozások vagy alapelveként, védendő értéknek, vagy pedig az alkotmányos identitás fogalmának értelmezése keretében jelennek meg. Németország

125 Magyarország Alaptörvénye Q) cikk (3) bekezdés: „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

126 A közösségi jog elsőbbségét a magyar Alaptörvény *expressis verbis* nem tartalmazza. A fentiek alapján megállapítható, hogy az AB a közösségi jog elsőbbségének elvét nem vonta kétségbe, de a vizsgált országokhoz hasonlóan szintén megfogalmazott alkotmányossági korlátként értelmezhető követelményeket, ennek keretében eddig az alapjogvédelemre, az *ultra vires* aktusok kontrolljának lehetőségére és az alkotmányos identitásra hivatkozott, továbbá kimondta, hogy a tagállamok általi közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország alkotmányos önazonosságát. Az AB az uniós jogi aktust átültető kihirdető jogszabály alkotmányosságát is vizsgálhatja.

esetében a GG-ben kerültek rögzítésre azon alapértékek (alaptörvény szerint feltétlen érvényesülést kívánó alapelvek), amelyek érvényesülésére a BVerfG kifejezetten ügyel, úgymint a demokratikus, jogállami, társadalmi és föderatív alapelvek, a szubszidiaritás elve és a biztosított jogvédelem magas szintje. Az olasz alkotmánybíróság ítéleteiben szintén hivatkozott alapértékekre, ezek részletes kifejtésére azonban eddig nem került sor. Az alkotmányos identitáshoz kapcsolódik Ausztria esetében az alkotmányosan rögzített szövetségi berendezkedés és tartományi hatáskörök védelme. A francia Államtanács az alkotmányos identitáshoz szervesen kapcsolódó szabályok között konkrétan is nevesítette a laicitást, továbbá a nemzeti szuverenitás alapvető feltételei gyakorlásának követelményét. Az olasz alkotmánybíróság gyakorlatában az olasz alkotmányos rend alapjaira és az alapvető emberi jogokra történik hivatkozás, továbbá 2017 óta a büntető jogalkotás törvényességének, az alkotmányosan orientált költségvetési tervezésnek és a szociális jogok alapvető minimumának új fogalmi kerületek bevezetésére az alkotmányos identitás értelmezése keretében.

A másodlagos uniós jogi aktusokat átültető jogszabályok tagállami alkotmánybíróságok általi vizsgálata keretében ket-tős megközelítést találunk attól függően, hogy az adott jogforrás hatásköri, vagy alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezheti-e. Talán abból fakadóan, hogy a vizsgált alkotmányok lényegében az EU javára történő hatáskör-átruházásról rendelkeznek és ez által a nemzeti szuverenitást az uniós integrációnak részben alárendelő értelmezésnek adnak teret, a francia, az olasz és az osztrák alkotmánybíróságok alapvetően nem vizsgálhatják a másodlagos uniós normák(at átültető jogszabályok) és a nemzeti alkotmányok esetleges hatásköri összeütközését. (Az adott esetben ennek tisztázására is alkalmas előzetes döntéshozatali eljárásból való folyamodás is vagy gyakorlatilag kizárt, vagy minimálisan alkalmazott az alkotmánybíróságok által.) Egyedül a BVerfG fogalmazott meg ennek kapcsán határozott álláspontot, amikor kimondta

a „Kompetenz-Kompetenz”, azaz a hatáskör meghatározására vonatkozó uniós hatáskör hiányát. A német alkotmánybíróság fenntartja az *ultra vires* közösségi aktusok feltételes vizsgálatának lehetőségét, ugyan mindezt csak a GG-ben rögzített alapjogvédelem magas szintje biztosításának kontextusában. A BVerfG így a hatáskörtúllépéssel érintett uniós rendeletek érvénytelenségének megállapítására nézve nem, ám alkalmazhatatlanságuk kimondására vonatkozóan elméletben fenntartotta magának a jogot alapjogsérelem esetén.

A másodlagos uniós jogforrásokat átültető nemzeti jogszabályok alkotmányossági vizsgálata kapcsán alapvető kérdés, hogy az alkotmánybíróságok közvetetten kiterjeszthetik-e a vizsgálatot az átültetendő másodlagos uniós jogforrások alkotmánynak való megfelelésére is, vagy sem. A német alkotmánybíróság gyakorlatában már előfordult, hogy egy jogszabály közösségi jellegét figyelmen kívül hagyva folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot, sőt az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat végrehajtására született német törvényt meg is semmisítette, mivel értékelése szerint a törvény a GG saját állampolgár kiadatását tiltó rendelkezésébe ütközött. Olaszország és Franciaország esetében viszont kevésbé ambiciózus az alkotmánybírósági gyakorlat, mivel itt az alkotmánybíróságok az irányelveket átültető nemzeti jogszabályok teljes megfelelést szolgáló rendelkezéseit nem is vizsgálhatják, a jogalkotó számára mozgásteret adó rendelkezéseket viszont részben igen.

A fent leírtakat summázva megállapíthatjuk, hogy az EuB uniós jog elsőbbségéhez való határozott és homogén viszonyulásának ellenére tagállami szinten rendkívül megosztó kérdésről van szó, és a német alkotmánybíróság 2020. májusi döntése óvatosan „becsomagolt”, de egyértelmű szembehelezkedése után, 2021. október 7-én a lengyel alkotmánybíróság alkotmányvédő mechanizmusa nyíltan szembehelezkedett az EuB több mint fél évszázada töretlen álláspontjával.

Jogértelmezés*

SZEMELVÉNY A KÖZIGAZGATÁSI JOG TERÜLETÉRŐL

ÜGYFÉL ÁLTAL KÜLDÖTT E-MAIL A HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

Az Igazságügyi Minisztérium által üzemeltetett Ákr.-Helpdesk felületre nagyszámú tájékoztatást kérő jogértelmezési kérdés érkezik. A felület célja az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénnyel (a továbbiakban: Ákr.) és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvénnyel kapcsolatosan felmerült konkrét kérdések megválaszolása, és ezzel egy általánosabb tudásbázis – quasi GYIK – közreadása kereshető formában az ügyfelek számára. Erre a felületre érkezett többek közt egy olyan kérdés, melyben a megkereső arra keresett választ, hogy az ügyfél által a hatóságnak küldött e-mail iktatható-e az ügyiratba, vagy – mivel jogilag szóbelinek minősül – minden esetben feljegyzést kell készíteni róla? Az e-mailben szerepelt az ügy száma, tárgya és az ügyfél neve is.

A kapcsolattartásról az Ákr. 26. § (1) bekezdése rendelkezik, amely kimondja, hogy a hatóság írásban, az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényben (a továbbiakban: Eüsztv.) meghatározott elektronikus úton (a továbbiakban együtt: írásban) vagy személyesen, írásbelinek nem minősülő elektronikus úton (a továbbiakban együtt: szóban) tart kapcsolatot az ügyféllel és az eljárásban részt vevőkkel. Tehát írásbelinek akkor minősül a kapcsolattartás, ha az akár írásban, akár az Eüsztv. szerinti elektronikus úton történik, míg szóbelinek minősül a kapcsolattartás, ha az személyesen vagy írásbelinek nem minősülő elektronikus úton, így telefonon, egyszerű e-mailben stb. történik.

Eüsztv. 10. §-a az elektronikus út kapcsán e körben akként rendelkezik, hogy az ügyfél az elektronikus ügyintézéshez szükséges nyilatkozatokat, eljárási cselekményeket és egyéb kötelezettségeket választása szerint

a) a törvény eltérő rendelkezése hiányában valamennyi elektronikus ügyintézését biztosító szerv tekintetében – egységes, személyre szabott ügyintézési felületen; vagy

b) ha az elektronikus ügyintézésrel dolgozó szerv illet biztosít, az általa közzétett tájékoztatásban foglaltaknak megfelelő elektronikus úton

teljesítheti, vagyis rögzíti, hogy elektronikus ügyintézés vagy az Egységes Digitális Teret megtestesítő Személyre szabott Ügyintézési Felületen (SZÜF), vagy az elektronikus ügyintézését biztosító szerv által jelzett módon lehet folytatni.

* Az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalásai, jogértelmezései az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata értelmében kizárólag szakmai tájékoztatás érdekében készültek, azoknak bíróságra vagy más hatóságra nézve kötelező ereje nincs.

Kimondja az Eüsztv. 17. § (1) bekezdése azt is, hogy ha a jogszabály valamely nyilatkozat tekintetében nem elektronikus ügyintézés esetében írásbeli nyilatkozatot követel meg, annak az elektronikus kapcsolattartás során alkalmazott jognyilatkozat megfelel, ha a nyilatkozattevő elektronikus azonosítása a 18. § (2) bekezdésében foglaltak szerint történik, és biztosított, hogy a kézbesített elektronikus dokumentum megegyezik a nyilatkozattevő által jóváhagyott dokumentummal, továbbá lehetőséget ad az Eüsztv. az e rendelkezésektől való eltérésre is akként, hogy kimondja: törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet a 17. § (1) bekezdésétől eltérő nyilatkozatok tekintetében is rendelkezhet úgy, hogy annak joghatásai az írásbeli nyilatkozat joghatásai-val megegyeznek [vö. Eüsztv. 17. § (2) bekezdés].

Hangsúlyozandó, hogy – az Eüsztv. 17. § (2) bekezdésében foglalt kivétellel – az ügyfél akkor jogosult elektronikus azonosítás nélkül elektronikus ügyintézésre, ha az adott eljárási vagy ügyintézési cselekmény elvégzése vagy a nyilatkozat megtétele nem elektronikus ügyintézés esetén egyáltalán nem igényli személyazonosító adat megadását [vö. Eüsztv. 18. § (1) bekezdés].

Mindebből megállapítható, hogy az egyszerű (az Eüsztv.-ben elektronikus útként meghatározottaknak nem megfelelő) elektronikus levél csak külön törvényi vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet rendelkezése alapján, vagy olyan esetben, amikor nem szükséges a személyazonosító adatok megadása minősül az Ákr. szerint írásbeli útnak; egyebekben csupán szóbeli kapcsolattartás.

Az egyszerű elektronikus levél legnagyobb problémája az, hogy nem egyértelműen azonosítható be annak küldője, pontosabban a küldő személyazonossága. Így nem állapítható meg kétséget kizáróan az, hogy azt valóban az ügyféltől vagy az e-mailben feladóként feltüntetett személytől származik. Ezért az ilyen úton megtett jognyilatkozatokhoz [kivéve az Eüsztv. 17. § (2) bekezdésében és 18. § (1) bekezdésében foglaltakat] joghatás főszabály szerint nem fűződhet, csak akkor, ha egyébként kétséget kizáróan beazonosítható annak küldője (tehát az, hogy a nyilatkozat az arra jogosulttól származik-e).

Ezzel összhangban mondja ki az Eüsztv. 18. § (3) bekezdése azt is, hogy a nem elektronikus ügyintézés esetén – ha az ágazati jogszabály erre lehetőséget ad – az ügyfél személyes megjelenésével végezhető eljárási cselekményt vagy megtehető nyilatkozatot az ügyfél elektronikus ügyintézés keretében akkor teljesítheti, ha olyan korábban elvégzett, az ügyfél személyes megjelenését igénylő személyazonosításra visszavezethető elektronikus azonosítással azonosítja magát, amelynek során személye saját magával [az Eüsztv. (4) bekezdésében foglaltak szerint] egyértelműen megfeleltethető.

Épp ezért főszabály szerint az ilyen módon előterjesztett kérelmet, mivel az joghatás kiváltására irányuló jognyilatkozatnak minősül –, kivéve az előzőekben hivatkozott

esetet, vagyis ha az ágazati jog ezt kifejezetten lehetővé teszi – a hatóságnak az Ákr. 46. § (2) bekezdés *a*) pontjára való hivatkozással vissza kell utasítania azzal, hogy a kérelmét öt napon belül ismételten előterjesztheti a megfelelő formában.

Ugyanakkor az ügyfél egyszerű adatszolgáltatást teljesíthet ezen az úton, mely utóbb bizonyítékként is felhasználható. Ehhez azonban szükséges valóban az, hogy az egyszerű elektronikus levél (vagy annak tartalma) az ügy iratanyagának a részét képezze. Az Ákr. 62. § (4) bekezdése szerint a hatóság a bizonyítékokat szabadon értékeli, illetve az Ákr. 104. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján a hatóság, ha hivatalbóli eljárás alapjául szolgáló ok jut tudomására, megindítja az eljárását. Ezekből következően az egyszerű elektronikus levélben foglaltakat a hatóság hivatalból a tényállástisztázás körében figyelembe veheti, függetlenül attól, hogy azok a küldő azonosításának hiányossága miatt egyébként nem alkalmasak joghatás kiváltására. Tehát például egy nem beazonosítható személytől érkezett e-mail alapján is lehet zajvédelmi eljárást indítani, ha egyébként az abban foglaltak megalapozottnak tűnnek.

Ezzel összefüggésben mondja ki az Ákr. 78. § (1) bekezdése azt, hogy a személyesen előterjesztett kérelemről – ha azt nyomban nem teljesítik –, valamint a tényállás tisztázása érdekében lefolytatott eljárási cselekményről az ügyfél vagy az eljárás más résztvevője részvétele esetén jegyzőkönyvet, más esetben feljegyzést kell készíteni, ezért megállapítható, hogy amennyiben az ügyfél egyszerű elektronikus levelezés útján teljesíti valamely eljárásjogi kötelezettségét (például adatszolgáltatás), akkor arról feljegyzést szükséges készíteni.

Az Ákr. 78. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a feljegyzés tartalmazza készítésének helyét és idejét, az eljárási cselekményen részt vevő személyek azonosításához szükséges adatokat, nyilatkozataik lényegét, illetve a cselekmény lefolytatása során a tényállás tisztázásával összefüggő ténymegállapításokat is. Az Ákr. maga e körben egyéb tartalmi vagy formai előírást nem rögzít, tehát ezek a kérdések is – hasonlóan a II. pontban jelzettekhez – egyértelműen ügyviteli kérdésnek minősülnek, mely az eljáró hatóság belső szabályozó rendszerében megfelelő módon kezelhető és kezelendő.

Elméletben ugyanakkor annyi megállapítható, hogy az egyszerű e-mail – amennyiben az tartalmazza az Ákr. 78. § (2) bekezdésében előírottakat – és az ügyintéző által aláírt (vagy digitalizált és elektronikus aláírással ellátott) példány is megfelelhet feljegyzés gyanánt, de a közigazgatási szervre vonatkozó ügyviteli szabályokat mindig szükséges figyelembe venni.

SZEMELVÉNY A KÖZSZOLGÁLATI JOG TERÜLETÉRŐL

KÖZTISZTVISELŐ PRÓBAIDŐ ALATTI CAFETERIAJUTTATÁSA

Állampolgári megkeresésként érkezett egy olyan köztisztviselőket érintő problémával összefüggő kérdés, mely szerint a köztisztviselő a próbaideje alatt jogosult-e cafeteriajuttatásra. A válaszhoz a közzolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 151. §-ának értelmezését kellett lefolytatni.

A Kttv. 151. § (1) bekezdése értelmében a kormánytisztviselő cafeteriajuttatásként – választása szerint – a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 71. § (1) bekezdésében felsorolt juttatásokra, legfeljebb az ott meghatározott mértékgig és feltételekkel a Kormány által meghatározott rendben jogosult. A kormánytisztviselőt megillető cafeteriajuttatás éves összege nem lehet alacsonyabb az illetményalap ötszörösénél. A cafeteriajuttatás éves összege biztosít fedezetet az egyes juttatásokhoz kapcsolódó, a juttatást teljesítő munkáltatót terhelő közterhek megfizetésére is. A Kttv. 151. § (2) bekezdése alapján nem jogosult cafeteriajuttatásra a tartós külszolgálaton lévő, az 57. § (1) és (2) bekezdés szerinti szakértői tevékenységet végző kormánytisztviselő, továbbá kormánytisztviselő az alatt az idő alatt, amely alatt illetményre nem jogosult, feltéve, hogy a távollét időtartama meghaladja a harminc napot. A harminc napot meghaladó távollét esetében a kormánytisztviselőt a távollét első napjától kezdve nem illeti meg a juttatás. A távollétek időtartamát – a jogosultság szempontjából – nem lehet összeadni. A Kttv. 151. § (2a) bekezdése szerint nem jogosult cafeteriajuttatásra a kormánytisztviselő a 62/A. § szerinti jogviszony-létesítés esetén a két jogviszony közötti időtartamra. A Kttv. 151. § (3) bekezdése alapján a hivatali szervezet vezetője a közszolgálati szabályzatban rendelkezik a cafeteriajuttatás igénybevételének részletes szabályairól, elszámolásának rendjéről és a visszatérítésének szabályairól. Ezeket a rendelkezéseket a Kttv. 226. § (1) bekezdésére figyelemmel a köztisztviselőkre is alkalmazni kell.

A közzolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról szóló 249/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet 9. § (13) bekezdése értelmében a hivatali szervezet vezetője által kiadott közzolgálati szabályzat a szervezet személyi állományának egyes csoportjai tekintetében nem állapíthat meg valamely szempont alapján eltérő mértékű keretösszeget, illetve eltérő választható juttatásokat.

A Kttv. a cafeteriajuttatásra való jogosultságot a jogviszony léteéhez köti, további feltételeket nem határoz meg. A törvény 151. § (2) és (2a) bekezdése rögzíti azokat az eseteket, amikor a köztisztviselő cafeteriajuttatásra nem jogosult. Az ettől való eltérést vagy további kivételek meghatározását a törvény nem teszi lehetővé. A hivatali szervezet vezetőjének szabályozási hatásköre csak a cafeteriajuttatás igénybevétele részletes szabályainak, az elszámolás rendjének és a visszatérítés szabályainak meghatározására terjed ki azzal, hogy a szervezet személyi állományának egyes csoportjaira nem állapíthat meg eltérő szabályokat. Mindezekre figyelemmel tehát a köztisztviselő a közzolgálati jogviszony létesítésétől fogva, próbaideje alatt is jogosult a cafeteriajuttatásra.

SZEMELVÉNY A POLGÁRI JOG TERÜLETÉRŐL

A HATÁRNAPHOZ KÖTÖTT JOGVESZTÉS ÉRTELMEZÉSI KÉRDÉSEI

Az Igazságügyi Minisztériumhoz egy olyan állampolgári megkeresés érkezett, amely alapvetően arra keresi a választ,

hogya ha a magyar polgári anyagi jog hatálya alá tartozó jogviszonyban, meghatározott napon bekövetkező jogvesztést kötnék egy meghatározott jognyilatkozathoz, akkor az adott nap melyik szakaszában áll be a jogvesztés (a nap elején, végén vagy más időpontban)?

Indokolt előrebocsátani, hogy a felvetett kérdés alapvetően az egyedi ügyre vonatkozó megállapodás, szerződéses jogviszony, illetve jogszabályi rendelkezések tartalmának az értelmezését igényli. Nem lehet ugyanis eltekinteni azokról a körülményektől, amelyek a szerződéses jognyilatkozatok tényleges tartalmának értelmezési kereteit meghatározzák. A jogértelmezés az egyedi tényállás egyedi tartalmi elemeitől függ. Érdeemes azonban áttekinteni a polgári anyagi jog szabályozási keretei alapján meghatározható legalapvetőbb válaszokat.

1. A JOGNYILATKOZAT ELMULASZTÁSÁNAK JOGKÖVETKEZMÉNYEKÉNT ALKALMAZOTT JOGVESZTÉS

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 8:3. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a jognyilatkozat megtételére vagy egyéb magatartás tanúsítására napokban megállapított határidőbe a kezdőnapot nem kell beleszámítani. E szabályból következik, hogy a kezdőnap kivételével a határidőbe az időtartam többi napja beleszámít, így a határidő utolsó napja is.

Ha a jognyilatkozat elmulasztásának jogkövetkezménye a jogvesztés, és a jognyilatkozat megtételére meghatározott határidő (például 15 nap) vagy egy jövőbeli meghatározott határnap (például jövő hét kedd, vagy június 15-e) kerül meghatározásra, akkor a jognyilatkozat elmulasztásának jogkövetkezményeként alkalmazott jogvesztés szempontjából mindenképpen határidő alkalmazására kerül sor akkor is, ha a jogvesztés tekintetében határnapot jelölnek meg. Ha ugyanis jövőbeni határnapot tűznek ki a jogvesztés tekintetében, akkor ez a körülmény azt feltételezi, hogy a határnapig terjedő időszakban megtett jognyilatkozattal a jogvesztés elhárítható.

Ezekben az esetekben alkalmazandó a Ptk. imént hivatkozott 8:3. § (1) bekezdése, amely alapján a határidőbe beszámít a határidő szerinti utolsó nap teljes tartama, azaz egyéb megállapodás hiányában a határidő utolsó napjának utolsó percében megtett jognyilatkozat is alkalmas a jogvesztés következményének elhárítására.

Ezzel összefüggésben indokolt arra is utalni, hogy az időközben hatályon kívül helyezett, a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: 1960-as Ptké.) 4. § (3) bekezdése még tartalmazott arra vonatkozó rendelkezést, hogy a határidő elmulasztásának vagy a késedelemnek a jogkövetkezményei csak a határidő utolsó napjának elteltével állnak be.

A Vékás Lajos és Gárdos Péter által szerkesztett „*Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*” című kiadvány (Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014) 2. kötetének a Ptk. 8:3. §-hoz fűzött kommentárja szerint a „*kódex [...] nem tartja fenn az 1960-as Ptké. 4. § (3) bekezdését, amely azt rögzítette, hogy a határidő elmulasztásának vagy a késedelemnek a jogkövetkezményei csak a határidő utolsó napjának elteltével állnak be, ez a rendelkezés ugyanis levezethető a Ptk.-ból*”.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a határidőként funkcionáló jövőbeli határnap tekintetében a Ptk. határidők számítására vonatkozó szabályai alkalmazandók, ha a felek megállapodása a jognyilatkozat elmulasztásához fűzi a jogvesztés következményét.

2. A JOGNYILATKOZAT MEGTÉTELÉNEK JOGKÖVETKEZMÉNYEKÉNT ALKALMAZOTT JOGVESZTÉS

A korábbi esettől elkülönítetten kell kezelni azt az esetkört, amikor nem a jognyilatkozat elmulasztásának a következménye a jogvesztés, hanem a jognyilatkozat megtétele eredményezi a jogvesztést, ha azt meghatározott napon gyakorolják.

Ebben az esetben elsődlegesen az egyedi megállapodás tartalma az irányadó, annak hiányában azonban nem a határidők számítására vonatkozó szabályoknak, hanem a jognyilatkozat hatályosulási időpontjára vonatkozóknak van jelentősége. Ha ugyanis a jognyilatkozat maga jogvesztést eredményez, akkor a jogvesztés – külön kikötés hiányában – a jognyilatkozat hatályosulásának időpontjában bekövetkezik. Ezzel összefüggésben kizárólag annak a feltételnek kell megfelelni, hogy a jognyilatkozat hatályosulására a megállapodás szerinti meghatározott napon kerüljön sor.

A Ptk. 6:5. §-a a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„(1) *A jelenlevők között tett jognyilatkozat nyomban hatályossá válik. Jelenlevők között tett a jognyilatkozat abban az esetben, ha a jognyilatkozat tartalmáról a címzett annak megtételével egyidejűleg tudomást szerez.*

(2) *A távollevők között tett jognyilatkozat a címzetthez való megérkezéssel válik hatályossá.*

(3) *A ráutaló magatartással tett jognyilatkozat a címzett tudomásszerzésével válik hatályossá.*

(4) *A nem címzett jognyilatkozat megtételével válik hatályossá.*”

A korábban már hivatkozott, Vékás Lajos és Gárdos Péter által szerkesztett „*Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*” című kiadvány 2. kötetének a Ptk. 6:5. §-hoz fűzött kommentárja is megerősíti, hogy a jognyilatkozat hatályossá válásának az időpontja a joghatás kiváltásának dátuma.

Mindezek alapján a jogvesztő hatást kiváltó jognyilatkozat – megállapodásban rögzített meghatározott napon történő – hatályosulása időpontjában a jogvesztés azonnal bekövetkezik.

3. A JOGSZERZÉS JOGKÖVETKEZMÉNYEKÉNT ALKALMAZOTT JOGVESZTÉS

A Ptk. 8:3. § (4) bekezdése szerint a határozott naphoz kötött jogszerzés a nap kezdetén következik be. A Ptk. 8:3. § (4) bekezdése a jogszerzés tekintetében nem határnapról, hanem határozott naphoz kötött jogszerzésről rendelkezik. E szabály alapvetően jogszerzések vonatkozásában alkalmazandó, ugyanakkor jogvesztéssel kapcsolatban is iránymutató lehet.

Ha ugyanis – az adott eset egyedi körülményeire figyelemmel – az egyik fél jogszerzése automatikusan a másik fél jogvesztésével jár, akkor a határozott naphoz kötött jogszerzés időpontjában, azzal egyidejűleg következik be a jogvesztés.

A megszerzés és jogvesztés időpontjának egybeesése kijelöli a jogvesztés alkalmazásának kezdő időpontját is, amely az egyidejű megszerzésre tekintettel az adott nap kezdetéhez kötődik, azaz ilyen esetekben a Ptk. 8:3. § (4) bekezdése lehet az értelemszerűen irányadó a jogvesztés tekintetében is.

4. A JOGNYILATKOZAT JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉSEN ALAPULÓ HATÁLYVESZTÉSE

Vizsgálatot igényel az az esetkör is, melyben jogszabályi rendelkezés írja elő az adott szerződés tartalma tekintetében meghatározott jognyilatkozat meghatározott napon bekövetkező hatályvesztését (ami jogvesztést eredményez), anélkül, hogy speciális rendelkezést tartalmazna a hatálytalanság bekövetkezésének adott nap szerinti konkrét időpontjáról.

A Ptk. 6:9. §-a szerint a jognyilatkozat hatályára, érvénytelenségére és hatálytalanságára – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.

A Ptk. 6:60. § (1) bekezdése alapján, ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.

A Ptk. 6:116. § (3) bekezdése szerint a „feltételre” vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell arra az esetre is, ha a felek a szerződés hatályának beálltát vagy megszűntét valamely időponthoz kötötték. Jelen esetben a jogszabályi rendelkezés válik a felek megállapodásának részévé.

A Ptk. imént ismertetett 6:116. § (3) bekezdése szerint irányadó Ptk. 6:116. § (2) bekezdésének megfelelő alkalmazásával, ha a szerződéses jognyilatkozat hatályának megszűnése időponthoz kötött, e feltétel bekövetkeztével a szerződés hatályát veszti.

Ha tehát a jogvesztést eredményező jognyilatkozat hatálytalansága jogszabály alapján például november 1. napján következik be, az azt jelenti, hogy ezen a napon a jognyilatkozatot már hatálytalannak kell tekinteni.

A Ptk. 6:119. § (1) bekezdése szerint, ha a szerződés (jelen esetben a kérdéses jognyilatkozat) hatályát veszttette, a szerződés teljesítése nem követelhető.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezéseket a példa szerinti esetre alkalmazva tehát megállapítható, hogy november 1. napjának megkezdődésével az időponthoz kötött feltétel már bekövetkezik, a meghatározott jognyilatkozat hatálytalannak tekintendő, ami jogvesztést eredményez. Vagyis ezen a napon – napszaktól függetlenül – a hatálytalan jognyilatkozat alapján teljesítés már nem követelhető.

* * * Az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalásai, jogértelmezései
az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata értelmében kizárólag szakmai tájékoztatás érdekében készültek,
azoknak bíróságra vagy más hatóságra nézve kötelező ereje nincs. * * *

Közéleti események

(2021. július 1. – 2021. szeptember 30.)

A gyűlöletbeszéd Magyarországgal szemben is tilos!

Számos európai uniós tagállam kormányfője, valamint uniós tisztségviselő tett az elmúlt hetekben olyan durva és antidemokratikus kijelentéseket a magyar Országgyűlés által elfogadott gyermekvédelmi törvény kapcsán, amellyel átléptek egy vörös vonalat. A Magyarországot ért durva és antidemokratikus politikai és hatalmi támadásokkal szemben hazánknak minden rendelkezésre álló európai jogi eszköz alkalmazásával meg kell védenie magát. Elfogadhatatlan, hogy egyes bürokraták napi ideológiai csatározásokra használják fel az európai uniós jogot.

A mindannyiunk számára fontos közös európai értékekre és alapvető jogokra nem lehet ugyanis egy olyan étlapként tekinteni, amelyből az európai ideológiai fősodor képviselői önkényesen válogatnak, hogy mi az, ami a szívüknek kedves, és mi az, amire fittyet hánynak. Az őshonos nemzeti kisebbséghez tartozók egyéni és közösségi jogainak védelme, az uniós tagországok nemzeti és alkotmányos szuverenitásának, önállóságának maradéktalan elismerése, a közösségek önrendelkezéséhez való joga és a gyermekvédelem értéke nem szabadon választható, hanem mindenkire nézve irányadó európai jog és érték!

Mi, közép-európaiak ismerjük jól, milyen az, amikor az állampárt, illetve az általa működtetett diktatórikus rendszer akarja a szülők helyett nevelni a gyermekeket. A kommunistáknak sem engedték ezt meg, nem engedjük hát, hogy a liberális demokrácia önjelölt apostolai a magyar szülők helyett neveljék a gyermekeket.

A Kormány éppen ezért határozatban hívja fel az igazságügyi minisztert, hogy a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény szabályozási tartalmáról és jogalkotói céljairól az európai politikai élet szereplőit maradéktalanul tájékoztassa.

Szintén az igazságügyi minisztert kéri fel a Kormány arra, hogy a Kormány gyermekvédelmi politikájáról és az e körben tett intézkedésekről, továbbá a Kormánynak a magyar gyermekvédelmi politikával szembeni támadásokkal kapcsolatos álláspontját – a Kormány nevében és teljes körű felhatalmazásával – az európai uniós és tagállami szervekkel és tisztségviselőkkel megismertesse.

2021. július 6.

Bemutatták a Budapestre akkreditált nagyköveteknek az Európa Tanács magyar elnökségének prioritásait és az Emberi Jogi Kézikönyvet

„Számunkra a nemzeti kisebbségek hatékony védelme, a vallásközi párbeszéd előmozdítása, a környezetvédelem, a következő generációknak a lehetőségei és a jövő kihívásai a legfontosabbak” – ismertette az Európa Tanács magyar elnökségének prioritásait a Budapestre akkreditált nagykövetekkel Völner Pál, hozzátéve, hogy ezek a célok határozottan jövőorientáltak, az ifjúságra és a gyermekek jogaira összpontosítanak. Az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára arról is beszélt a diplomatáknak a tárca épületében tartott rendezvényen, hogy a korábbi elnökségek által a mesterséges intelligencia, a környezetvédelem és kiberbiztonság területén elkezdett munkát is folytatja Magyarország. A magyar elnökség keretében a következő időszakban több magas szintű konferenciát is rendez az Igazságügyi Minisztérium. Egyeztetést tartanak többek közt a mesterséges intelligencia igazságszolgáltatási célú alkalmazásáról, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 70. évfordulója alkalmából az emberi jogok fontosságáról is.

A miniszterhelyettes bemutatta a tárca Emberi Jogi Kézikönyvét is, amely reményei szerint sok, az európai baloldal által terjesztett hamis vádat el fog oszlatni. A kötet az Alaptörvény szerint rendszerezve mutatja be az emberi jogokat konkrét, gyakorlati példákkal igazolva, megválaszolva azt a kérdést, hogyan segíti a magyar Kormány valamennyi emberi jog megvalósulását Magyarországon. A kézikönyv emellett ismerteti az alapjogvédelem magyarországi rendszerét és intézményeit, továbbá az Alaptörvény létrejöttének körülményeit, szerkezetét, a preambulumát, amely Nemzeti hitvallás címmel az egész Alaptörvény, és azon keresztül a magyar jogrendszer és a magyar állam működésére irányadó alapvető értékeket tartalmazza. A rendezvény résztvevőit Raisz Anikó, a tárca közigazgatási államtitkára köszöntötte.

Magyarország 1990-ben, a közép-európai régió államai közül elsőként vált az Európa Tanács tagjává. Hazánk utólagára 1998/1999-ben töltötte be az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának elnöki tisztségét. Jelenlegi elnökségét Magyarország 2021 novemberéig tölti be.

2021. július 12.

Jogrendszerünk alapja pajzsként védi szuverenitásunkat

Az Alaptörvény mint Magyarország jogrendszerének alapja „pajzsként védi külső és belső szuverenitásunkat, önazonosságunkat, valamint alkotmányos identitásunkat” – mondta az igazságügyi miniszter pénteken Budapesten.

Az *Értékek és intézmények a tízéves Alaptörvényben* címmel a jogszabály elfogadásának 10. évfordulója alkalmából tartott konferencián Varga Judit arról beszélt: az alaptörvény nem egyszerű alaki szabályok gyűjteménye, hanem „élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk”. E formák pedig „keresztény tradícióink, illetve kultúránk megtartása, önazonosságunk védelme”, az elszakított nemzettestek iránti felelősség, az emberi méltóság tisztelete, a családok védelme és a jövő nemzedék boldogulásának biztosítása – mondta a tárca-vezető.

Hozzátette: ennek megfelelően „büszkén vállaljuk, hogy Magyarország az alkotmányos hagyományaira tekintettel keresztény ország”. E sziklaszilárd alapokon nyugvó világnézet alapján „tudjuk, hogy felebarátainkon segítenünk kell, méghozzá ott, ahol a baj keletkezett”.

Varga Judit kitért arra is: a magyar kormány következetesen képviseli azt az Alaptörvényből eredő álláspontot, hogy kizárólag a magyar emberek dönthetik el, kikkel szeretnének együtt élni. Magyarország – ahogy azt a történelem során mindig is tette – kötelességének érzi, hogy megvédje Európa határai és civilizációs vívmányait – tette hozzá.

A miniszter elmondta, Magyarország következetesen védi a házasság intézményét mint egy férfi és egy nő közötti, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget. Az alkotmányos védelmen túl folyamatosan bővülő családpolitikai intézkedésekkel kívánja elérni, hogy azok a fiatalok, akik családalapításban gondolkodnak, kapjanak meg minden ehhez szükséges támogatást – közölte. „Meggyőződésünk szerint ugyanis a család nemzetünk alapja, megmaradásunk kulcsa. E tekintetben hazánk nem hajlik meg a brüsszeli fő sodor akarata előtt és nem fogadja el az úgynevezett gender, azaz társadalmi nem koncepcióját” – fogalmazott Varga Judit.

A miniszter kiemelte: az Alaptörvény, bár a jogrendszer fundamentuma, figyelemmel van a folyamatosan változó világ kihívásaira is. Korszerűsége többek között olyan rendelkezésekben mutatkozik meg, mint a megörökölt adósságcsoportok kezelése, a jövő generáció kitüntetett szerepének elismerése, a természeti erőforrások és kulturális értékek megőrzésének elve és a fenntarthatósági klauzula beillesztése a törvénybe.

Meglátása szerint az Alaptörvény egyik legjelentősebb változtatása az Alkotmánybíróság szerepének megváltoztatása. 2012 előtt az Alkotmánybíróság legfontosabb hatásköre az absztrakt, utólagos normakontroll volt, és elsődlegesen jogszabályok alkotmányosságát vizsgálta. Az alkotmányozó, felismerve az Alkotmánybíróságra nehezedő terhet, annak elsődleges eljárásává az alkotmányjogi panaszt tette.

Varga Judit kitért arra is: a világvárvány idején is bizonyosságot nyert az alaptörvény időtállósága. Míg Magyarország a különleges jogrend alkotmányos felhatalmazáson és az alaptörvényben lefektetett részletes szabályokon alapult, addig több tagállamban úgy vezettek be védelmi szabályokat, hogy azokat semmilyen jogszabályi alaptörvényi felhatalmazás nem alapozta meg. Megjegyezte, hogy az Európai Bizottság „folyamatos aggodása közepette” is kénytelen volt már 2020 májusában elismerni, hogy a magyar veszélyhelyzeti intézkedések nem indokolják kötelezettségszegési eljárás megindítását. E normatív vívmányoknak is köszönhető a járvány elleni védekezésben elért eredmény, amelyhez más államokban jóval drasztikusabb eszközök bevonására volt szükség – tette hozzá Varga Judit.

A tárca-vezető szerint a jogrendszer alapjának képesnek kell lennie a megújulásra is, az Alaptörvény ezért adott esetben módosításra szorulhat. A módosítás nem csupán lehetőség, hanem az alkotmányozó felelőssége. Elmondta, előfordult, hogy alkotmánybíróági döntés miatt változott az Alaptörvény, máskor az ország biztonságát fenyegető külső változásra reagáltak a módosítással. Példaként említette, hogy legutóbb, a kormány döntése értelmében, ő kezdeményezte az alaptörvény értelmezését az Alkotmánybíróság előtt az Európai Unió bíróságának menekültügyi döntése miatt. Magyarországnak ugyanis eszerint olyan európai uniós kötelezettséget kellene végrehajtania, amely miatt egy Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldi de facto az ország népességének a részévé válhat.

„Alkotmányos önazonosságunkat mostanság furcsa módon éppen olyan nemzetközi szervezetektől kell védenünk, amelyek a kulturális sokszínűsége, a nemzetek pragmatikus együttműködésére és ezen értékek védelmére jöttek létre” – vélekedett a miniszter.

2021. július 25.

Szükség van az áldozatok segítésére

Megfelelő jogi, érzelmi és pszichológiai segítségnyújtás nélkül az egyén nehezebben vagy egyáltalán nem tudja feldolgozni az áldozattá válással járó megrázkódtatást és ennek terheit – érvelt az áldozatokat segítő rendszer működtetése mellett Varga Judit igazságügyi miniszter hétfőn Szolnokon, az Áldozatsegítő Központ ünnepélyes megnyitóján. Varga Judit azt mondta: a hozzátartozók sérelmére elkövetett bűncselekmények esetében nem elég csupán együttézni, cselekedni is kell. Ennek a vezérelvnek megfelelően nyitja meg kapuit hétfőn a szolnoki központ is, amely a nyolcadik ilyen intézmény az országban és az ötödik, amelyet személyesen ad át – számolt be.

Szolnokon is van segítség a kapcsolaton belüli erőszak áldozatainak, a bántalmazott gyermekeknek, szülőknek, egyéb családtagoknak, de még a bűncselekménnyel közvetett módon kapcsolatba kerülő személyeknek is – fűzte hozzá, emlékeztetve: 2020 az áldozatsegítés éve volt. Az Igazságügyi

Minisztérium azt irányozta elő, hogy a legközelebbi időn belül, a legközvetlenebb módon érje el a segítségre szorulókat – mondta. Ezért építik ki és fejlesztik folyamatosan az áldozatsegítés rendszerét, amely egyre szélesebb eszköztárral, tapasztalattal és szaktudással rendelkezik az erőszakos cselekmények elszennedőinek megsegítése terén – közölte. Hozzátette: áldozatsegítő szolgálatok minden fővárosi és megyei kormányhivatalban is működnek, és ezek munkáját segítik az Áldozatsegítő Központok.

Varga Judit elmondta: a folyamatosan épülő hálózat a bajbajutottak széles körét lefedi, hiszen valamennyi bűncselekmény és tulajdon elleni szabálysértés érintettje részére segítséget nyújt. Kiemelte: valamennyi támogatási forma a rászorultság vizsgálata nélkül térítésmentesen igényelhető. A trauma feldolgozását és a továbblépést segíti például a pszichológusi támogatás, a krízishelyzet-kezelés és az anyagi segítségnyújtás – tette hozzá. Az Áldozatsegítő Központok a hozzájuk fordulókat a bürokratikus légkörtől elkülönítve, nyugodt, védett környezetben fogadják – emelte ki.

A miniszter közölte: 2021 januárjától az érintettek elérésének módja is megváltozott, bevezették az áldozatok közvetlen megszólítását célzó, opt-out rendszerként emlegetett elérési mechanizmust. Ennek értelmében a személy elleni erőszakos bűncselekmények áldozatait közvetlenül az állami szolgálat keresi meg személyesen és ajánlja fel a segítséget. Az átállás óta – az általánosságban csökkenő bűnügyi adatok mellett – javult az elérés hatékonysága – mondta. Terveik között szerepel, hogy a vonatkozó jogszabályi környezet módosításával a személy elleniek mellett más bűncselekményekre is kiszélesítsék ezt a rendszert. Varga Judit hangsúlyozta: a fejlesztések sora itt nem fog megállni. Az Igazságügyi Minisztérium fenntartásában éjjel-nappal ingyenes áldozatsegítő vonal működik. Csak ezen a csatornán keresztül több mint tízezer állampolgárral kerültek kapcsolatba.

Szólt arról, hogy tavaly egy országos kommunikációs kampányt is indítottak, amely során létrejött a vansegitse.hu portál az áldozatok minél szélesebb körű informálása céljából, továbbá Áldozatsegítő Központ néven Facebook-oldal is működik. Részt vettek egy applikáció fejlesztésében is, amelyen keresztül elérhetők az Áldozatsegítő Központok. Közismert színészek bevonásával Hétköznapi történetek címmel video-podcast-sorozat indult.

Varga Judit kiemelte: az IM folyamatosan együttműködik az állami, területi szervekkel, társadalmi és egyházi szervezetekkel. Kiemelkedő partnereik a rendőrség szervei, a kormányhivatalok és az önkormányzatok. A rendvédelmi szervekkel több megállapodást is kötöttek az elmúlt időszakban, a Nemzeti Közszerződési Egyetemmel közösen pedig a leendő rendőrök képzéséhez is hozzájárulnak. Az IM által életre hívott családjogi munkacsoportnak köszönhetően minden eddiginél hatékonyabb az érintettek közötti párbeszéd. Varga Judit kiemelte: további fejlesztések és központok megnyitása várható. Végül céljuk, hogy a hálózat bővítésével legkésőbb 2025-re minden megyében elérhetővé tegyék az Áldozatsegítő Központok szolgáltatásait az arra rászorulóknak számára.

2021. szeptember 6.

Minden bajbajutottat azonnali segítséghez kell juttatni

Az a cél, hogy Magyarországon minden bajba jutott állampolgár, minden bajba jutott honfitárs azonnali és testreszabott segítséghez juthasson – mondta az igazságügyi miniszter kedden a Kossuth rádió Jó reggelt, Magyarország! című műsorában. Varga Judit hétfőn adta át a szolnoki Áldozatsegítő Központot, amely a nyolcadik ilyen intézmény az országban. Az igazságügyi miniszter a rádióműsorban célnak nevezte, hogy 2024-ig minden megyeszékhelyen legyen egy fizikailag is elérhető ilyen központ, egyúttal jelezte, hogy ezek mellett már évek óta folyamatosan működik – napi 24 órában, a hét minden napján hívható – áldozatsegítő vonal is, amelynek száma 06 (80) 225-225.

A tárcavezető azt nevezte a legfontosabbnak, hogy a bajba jutott állampolgárokat a lehető leggyorsabban, a helyzetükre szabott, legmegfelelőbb segítséghez juttassák, legyen szó jogi segítségnyújtásról, jogi tanácsadásról, azonnali pénzügyi segélyről, rendőrségi feljelentés megtételében való segítségnyújtásról vagy komolyabb krízishelyzetbe került emberek esetében védett házhoz való eljuttatásról. Az Áldozatsegítő Központok a hozzájuk fordulókat a bürokratikus légkörtől elütő, sokkal barátságosabb, családiasabb, emberségesebb környezetben fogadják, nem egy hivatali közegben találja magát az oda betérő áldozat – hangsúlyozta a miniszter.

Varga Judit közölte: egy több mint egy éve elfogadott jogszabály-módosításnak köszönhetően bevezették Magyarországon az áldozatok közvetlen megszólítását célzó, opt-out rendszerként emlegetett elérési mechanizmust. Ennek értelmében a személy elleni erőszakos bűncselekmények áldozatait – amennyiben adatai továbbításához a rendőrségen hozzájárult – közvetlenül az áldozatsegítő szolgálat keresi meg és ajánlja fel a segítséget. Az átállás óta – az általánosságban csökkenő bűnügyi adatok mellett – javult az elérés hatékonysága – mondta. Terveik között szerepel, hogy a személy elleniek mellett más bűncselekményekre is kiszélesítsék ezt a rendszert.

Az igazságügyi miniszter szólt arról, hogy tavaly egy országos kommunikációs kampányt is indítottak, amelynek során létrejött a vansegitse.hu portál az áldozatok minél szélesebb körű informálása céljából, továbbá Áldozatsegítő Központ néven Facebook-oldal is működik. Közismert színészek bevonásával Hétköznapi történetek címmel video-podcast-sorozat indult, ahol tipikus áldozati helyzeteket dolgoznak fel húsz-harminc perces videóknak, aztán szakértővel elemzik az adott szituációt. Ezt már a Nemzeti Közszerződési Egyetem is használja rendőrök képzése során – jegyezte meg a tárcavezető. Egyre több ember tud arról, hogy van segítség – mondta Varga Judit, hozzátéve: a telefonvonalat 11-12 ezres évi hívásszám jellemzi, az Áldozatsegítő Központokban dolgozók pedig évente 2-4 ezer közötti esetszámot dolgoznak fel. Kiemelte: a kormányhivatalok nagyon sokféle szolgáltatást nyújtanak már, ami szintén ennek a rendszernek a része, az Áldozatsegítő Központokban emberséges, az adott szituációhoz alkalmazkodó, lelki segítségnyújtásra van lehetősége az áldozatnak.

2021. szeptember 7.

Nincs erős nemzet erős külső határok nélkül

Nincs erős nemzet erős külső határok nélkül – hangsúlyozta az igazságügyi miniszter közösségi oldalán kedden, miután fogadta Jeff Sessionst, az Egyesült Államok korábbi igazságügyi miniszterét, főállamügyészét.

Varga Judit bejegyzésében azt írta, az egykori alabamai szenátor kulcsszerepet játszott a Trump-adminisztráció bevándorláspolitikájának kialakításában, előtte pedig 20 éven keresztül volt szószólója az amerikai bevándorlási törvény reformjának. „Bár a két ország – méretéből és elhelyezkedéséből adódóan – sok mindenben különbözik, egy közös pont határozottan látható: déli határainkon soha nem látott mértékű migrációs nyomás volt tapasztalható az elmúlt években” – tette hozzá.

A miniszter közölte, egyetértettek abban, hogy az illegális bevándorlás „nem jelenthet megoldást demográfiai és munkaerőpiaci kihívásokra”, azokat hatékony családpolitikai eszközökkel kell orvosolni. „Biztonságunk és keresztény kultúránk nem kerülhet feladásra, a problémák magunkra huzása helyett pedig a segítséget kell odavinni, ahol a legnagyobb szükség van rá. A képlet egyszerű: nincs erős nemzet erős külső határok nélkül!” – írta közösségi oldalán Varga Judit.

2021. szeptember 7.

Lehet egyszerre patriótának és európainak lenni

Varga Judit a Nemzetek Európája Karrierprogram nyitűnnepségén azt mondta: olyan szakemberekre van szükség, akik az Európai Unió stratégiai érdekeit a magyar nemzeti érdekekkel együtt tudják képviselni. „Csak akkor lehet Európa erős, ha a tagállamok erősek” – hangoztatta, kiemelve: a nemzeti önállóságra, önazonosságra igenis szükség van, az egyedi nemzeti sajátosságot nem szabad „a szőnyeg alá söpörni”. A miniszter több példát is említett, amelyek magyar javaslatra kerültek be az európai jogalkotásba, s reményét fejezte ki, hogy hasonló eredményt érnek el a bevándorláspolitikában is. Ezzel együtt hangsúlyozta: azt is be kell látni, ha nincs közös európai megoldás, bizonyos területekről vissza kell adni a döntést tagállami hatáskörbe.

Kiemelte: olyan szakemberekre van szükség, akik nemcsak az európai intézmények folyosóin, hanem az uniós szakpolitikák „útvesztőiben sem tévednek el”, s rátermettségükkel megtalálják a legjobb megoldásokat. „Nem egyszerű a magyar diplomata sorsa” – fogalmazott, hozzátéve: ezért az NKE képzése során igyekeznek a hallgatókat olyan gyakorlati és elméleti tudással felvértezni, amelynek révén hosszú távon is komoly sikereket érhetnek el nemcsak saját szakmai karrierjükben, hanem Magyarország szolgálatában is. „Ha nem vagyunk intellektuálisan felvértezve, nem készülünk fel a nehézségekre, alul fogunk maradni” – szögezte le Varga Judit. A miniszter örömet fejezte ki, hogy a karrierprogram első évfolyama sikeres évet zárt,

s üdvözölte azt a 19 kiválasztott hallgatót, aki most kezdi meg tanulmányait.

Varga Judit – utalva arra, hogy a programra négyszeres volt a túljelentkezés – kijelentette: az, hogy ilyen sokan jelentkeztek, azt jelzi, mennyire elkötelezettek a magyar emberek az európai uniós tagság, s Magyarország uniós politikájának képviselője iránt. Kitért arra is, hogy a mostani hallgatók „kiváltságos időkben” lehetnek a képzés résztvevői, most zajlik ugyanis az Európai Unió, s Európa jövőjéről szóló konferenciasorozat. A miniszter külön köszönetét fejezte ki a diplomáciai testület – az évnitőn is megjelent – tagjainak, mert az ő jelenlétük, érdeklődésük is jelzi, milyen aktív a párbeszéd az uniós tagállamok és a magyar kormány között. Megköszönte, hogy kíváncsiak, „mi bújik meg” egy-egy magyar álláspont mögött.

Koltay András, az NKE rektora kijelentette: Európa csak akkor tud politikai, gazdasági szövetségben együtt maradni, ha megvan a közös kultúra, „a közös alap, ami összeköt”. „Mi, magyarok hiszünk a szilárd értékek Európájában” – fogalmazott. Elmondta, napjainkban az egyetemeknek alapfeladataikon túl „extrákkal” is foglalkozniuk kell, amelyek szabadabb, kötetlenebb formában több gyakorlati szakember meghívását teszik lehetővé. Ezek közül is kiemelkedő a Nemzetek Európája Karrierprogram – jegyezte meg a rektor, aki megköszönte, hogy az NKE-t fenntartó Miniszterelnökségnek, valamint az Igazságügyi Minisztériumnak (IM), hogy az ő intézményüket választották partnernek. Az egyéves szakmai program célja, hogy felkészítse a hallgatókat az uniós, illetve az európai integráció ügyeivel kapcsolatos munkavégzésre az Európai Unió intézményeiben vagy bárhol máshol – közölte Koltay András, aki a hallgatókhoz szólva azt mondta: „színesítsék Európát, találják meg a helyüket”, dolgozzanak egyszerre Európáért és Magyarorszáért!

Pröhle Gergely, a képzés programigazgatója elmondta, hogy a második évfolyamnak már a múlt hétvégén volt egy indító programja Visegrádon; megfogalmaztak egy együttműködési célt kijelölő chartát, s megválasztották az évfolyam névadóját. A program első évfolyama Antall Józsefet választotta – idézte fel, hozzátéve: most, a második évfolyamnak Mádl Ferenc egykori köztársasági elnök lett a névadója; Mádl Ferenc, aki a 20. század második felének kiválóságai közül „a legtöbbet tette Magyarország európai integrációjáért”.

A rendezvényen kiosztott háttéranyagban azt írták: az NKE és az IM együttműködésében megvalósuló Nemzetek Európája Karrierprogramot azzal a céllal hívták életre 2020-ban, hogy „növelje az európai uniós intézményeknél sikeresen pályázó és elhelyezkedő, Európa és Magyarország ügye iránt egyaránt elkötelezett, idegen nyelveken jól beszélő, megfelelő szakpolitikai ismeretekkel rendelkező magyar szakemberek számát”.

A Nemzetek Európája Karrierprogram széles körű képzést nyújt, felkészítést ad az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (EPSO) versenyvizsgájára, továbbá a szaknyelvi tudás fejlesztésével segíti a pályázók nemzetközi elhelyezkedését – írták.

2021. szeptember 9.

A jog célja az értékek védelme

A jog azt a célt szolgálja, hogy „megvédje értékeinket” – közölte az igazságügyi miniszter szombaton, a Facebookon.

Varja Judit bejegyzésében megtisztelőnek nevezte, hogy az első Magyar Jogi Könyvszalon pódiumbeszélgetésén Stumpf István kormánybiztossal közösen folytathattak eszmecsere a konzervatív állam és közjog magyarországi megvalósításáról, Európában elfoglalt helyéről és az egyetemi modellváltás eddigi eredményeiről.

Kiemelte, a közösségeknek saját maguknak kell meghatározniuk, hogy mi számít értéknek. „Ezért sem fogadjuk el, hogy az Unió álszenten a jogállamiság köntösébe bújtatva olyan „értékeket” erőltessen ránk, amelyek nem önazonosak saját, nemzeti értékeinkkel” – húzta alá a tárcavezető.

2021. szeptember 20.

Nem elég együttérezni, aktívan segíteni kell

Nem elég együttérezni, aktívan kell segíteni – mondta Varga Judit igazságügyi miniszter az *Összefogás a bűncselekmények áldozataiért* című szakmai konferencia megnyitóján kedden Budapesten. A miniszter az Igazságügyi Minisztérium és az Országos Rendőr-főkapitányság által közösen szervezett rendezvényen kiemelte: a legfontosabb, hogy a bűncselekmények száma csökkenjen, az áldozatoknak nyújtott állami segítség pedig növekedjen.

A bűnözés évek óta valóban csökken, különösen az élet és a vagyon elleni bűncselekmények száma, az áldozatvédelem pedig egyre jobb eredményeket ér el – tette hozzá. Varga Judit felidézte: a rendszerváltás előtt állami áldozatvédelem nem létezett, az ezzel kapcsolatos első törvény 2006-ban született meg. Trócsányi László 2017-ben új modellt indított el a helyi áldozatsegítő központok kiépítésével. Már nyolc megyeszékhelyen vannak ilyen központok, amelyek a húsz kormányhivatallal együttműködve látják el feladataikat, és 2025-ig kiépül a minden megyére kiterjedő hálózat – mondta a miniszter.

Kitért arra, hogy emellett éjjel-nappal ingyenesen hívható áldozatsegítő vonal működik, amelyen már mintegy tízezer áldozat kapott segítséget. A jelentős látencia miatt fontos kérdésnek nevezte, miként lehet kapcsolatba lépni az áldozattal. Az egyik fontos „belépési pontnak” a rendőrséget nevezte, amely kapcsolatba kerül az áldozatokkal, amikor feljelentést tesznek. A miniszter elmondta azt is: eddig a személy elleni bűncselekményeknél működött az úgynevezett opt-out rendszer, amelynek lényege, hogy már nemcsak az áldozat keresheti a hatóságot, hanem a hatóságok közvetlenül felveszik a kapcsolatot vele. Várhatóan még az ősszel elfogadják azt a törvénymódosítást, amely kiterjeszti ezt a rendszert a személy elleni mellett a vagyon elleni bűncselekmények áldozataira is.

Varga Judit rámutatott: az áldozatsegítésben fontos az állami, az önkormányzati, a civil és az egyházi szerveze-

tek együttműködése. Erre jó példa szerinte a Magyar Baptista Szeretetszolgálat és a rendőrség közös projektje, amely az emberkereskedelem áldozatainak biztonságos elhelyezését, rehabilitálását és reintegrációját szolgálja. A miniszter kiemelte annak jelentőségét is, hogy kiegyensúlyozott, együttérző munkatársak fogadják a segítségért folyamodó áldozatokat. A legfontosabb, hogy az áldozatok tudják: van segítség – hangsúlyozta nyitóelőadásában Varga Judit. Pozsgai Zsolt országos rendőrfőkapitány-helyettes megnyitójában szintén azt emelte ki, fontos, hogy az áldozatok érezzék, nincsenek egyedül.

2021. szeptember 21.

A jog arra való, hogy az értékeket védje

Értékvitáink vannak az Európai Unióval, a jog pedig arra való, hogy az értékeket védje – jelentette ki az igazságügyi miniszter csütörtökön, Balatonfüreden a 15. Magyar Jogászegyűlésen.

Varga Judit a Magyar Jogász Egylet rendezvényén tartott előadásában részletes tájékoztatást adott arról, hogy „a sajtóban olvasható tipikus közjogi viták” mögött milyen szakmai viták húzódnak, így beszélt az Európai Bizottság jogállamisági jelentéséről, a 7-es cikkely szerinti eljárásról, a kötelezettszegési eljárásokról, az európai bírósági eljárásokról, a Minority SafePackról, valamint a gyermekvédelmi törvényről.

A tárcavezető a jogállamisági jelentéssel kapcsolatban azt mondta: módszertani hiányosságok, egyoldalú hivatkozások, kettős mérce és politikai motíváltság húzódik mögötte. Arra hívta fel a figyelmet: míg régen létezett jogállamisági párbeszéd, ahol tekintetbe vették a tagállami különbségeket, mára ezt felülírta a „legújabb gyakorlat”, hogy az Európai Bizottság jelentését NGO-k beszámolóira hivatkozva készíti, a tagállamok véleményének figyelembevétele nélkül.

Az igazságügyi miniszter a Közjogi viták az európai fórumok előtt címmel megtartott előadásában azt is elmondta: a jogállamisági jelentések arra jók, hogy megismerhető más tagállamok jogállami berendezkedése, és ezek alapján világosan látszik, hogy a „magyar jogállam se nem jobb, se nem rosszabb, mint a világ bármely jogállama”. Varga Judit álláspontja szerint Magyarországot 2018 óta ideológiai alapú támadás éri, amely „nem tudni, hová vezet”, de „szakmailag felkészülve állnak elé”. Közölte, Magyarország a tartalmi problémák miatt indított kötelezettszegési eljárások számát tekintve az európai középmezőnyben, az uniós jog átültetése miatt indítottak esetében az első harmadban van.

A miniszter örömeinek adott hangot amiatt, hogy a magyar bírúk a legaktívabbak az EU-ban az előzetes döntéshozatali kérelmek benyújtásánál: 2016–2020 között a magyar bíróságok 104, míg a szlovákok 34, a svédek 37, a görögök pedig húsz ilyen kérelmet nyújtottak be. Úgy fogalmazott: állítólag megfélemlíti a Magyar Kormány

a magyar bírakat, nem mernek az Európai Bírósághoz fordulni, miközben „itt az ékes bizonyítéka annak, hogy igen gyakran hozzájuk fordulnak”.

A Minority SafePack ügyével kapcsolatban megemlítette, hogy több mint egymillió aláírás gyűlt össze Unió-szerte a kisebbségi jogok sokkal hatékonyabb érvényesítéséért, de az Európai Bizottság – szembemenve az uniós szerződésekkel – nem foglalkozott a kérdéssel. Jelezte, hogy 2022-ben várható bírósági döntés az ügyben, Magyarország beavatkozott a szervezők mellett az eljárásba.

Varga Judit a gyermekvédelmi törvényről szólva azt mondta: Litvániában 2009 júliusa óta hatályos a kiskorúak „nyilvános információktól való védelméről” szóló törvény, amely – mint hozzátette – ma már része az európai jogrendszernek is, és megvédi a családi értékeket, meghatározza, hogy a házasság egy férfi és egy nő szabad akaratából jön létre. Ezeket a litván bírák azóta alkalmazzák, tehát vannak példák ilyen szabályozásokra az EU-ban. Magyarországot mégis támadják ezért – jegyezte meg.

2021. szeptember 23.

* * * A Közéleti hírek rovat zárása: 2021. szeptember 30. * * *

Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok

(2021. július 1. – 2021. szeptember 30.)

KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK

- **2021. évi LXXXIII. törvény** egyes törvényeknek a szakképzéssel és a felnőttképzéssel összefüggő módosításáról
- **2021. évi LXXXIV. törvény** az állami vagyonnal való fenntartható gazdálkodás megteremtése érdekében egyes vagyongazdálkodást érintő törvények módosításáról, valamint egyéb vagyongazdálkodási rendelkezésekről
- **2021. évi LXXXVI. törvény** egyes otthonteremtési állami feladatok karitatív szervezetek általi átvállalásáról
- **2021. évi LXXXIX. törvény** Magyarország 2022. évi központi költségvetésének megalapozásáról
- **2021. évi XC. törvény** Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről
- **2021. évi XCI. törvény** a nemzeti adatvagyonról
- **2021. évi XCII. törvény** a jogi személyek nyilvántartásáról és a nyilvántartási eljárásról
- **2021. évi XCIII. törvény** a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
- **2021. évi XCIV. törvény** a polgári peres eljárás elhúzóásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről
- **2021. évi XCV. törvény** a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény módosításáról
- **2021. évi XCIX. törvény** a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról
- **2021. évi C. törvény** az ingatlan-nyilvántartásról
- **2021. évi CI. törvény** egyes vagyongazdálkodási kérdésekről, illetve egyes törvényeknek a jogrendszer koherenciájának erősítése érdekében történő módosításáról
- **2021. évi CIII. törvény** a felsőoktatási intézmények versenyképes működését elősegítő szabályokról, valamint egyes vagyongazdálkodási, kormányzati igazgatási és büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról

VESZÉLYHELYZETI KORMÁNYRENDELETEK

- **407/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet ideje alatt a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatására vonatkozó különleges szabályokról
- **409/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet** a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény egyes szabályainak veszélyhelyzet ideje alatti eltérő alkalmazásáról
- **410/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet ideje alatt a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény eltérő alkalmazásáról

- **412/2021. (VII. 12.) Korm. rendelet** a honvédelemért felelős miniszter irányítása alá tartozó egészségügyi szolgáltató, valamint az ennek irányítása alá tartozó egyéb egészségügyi szolgáltató irányításának veszélyhelyzeti rendjéről szóló 691/2021. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról
- **417/2021. (VII. 14.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozó eltérő rendelkezések újbóli bevezetéséről szóló 502/2020. (XI. 16.) Korm. rendelet és a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény hatálya alá tartozókra vonatkozó rendkívüli intézkedésekről szóló 548/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet módosításáról
- **418/2021. (VII. 14.) Korm. rendelet** a hulladékgazdálkodási megfelelőségi véleményezési eljárásnak a veszélyhelyzet időszakában alkalmazandó egyes szabályairól
- **429/2021. (VII. 16.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzetre tekintettel egyes általános forgalmi adóval összefüggő eltérő szabályok megállapításáról
- **431/2021. (VII. 16.) Korm. rendelet** a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény eltérő alkalmazásáról
- **438/2021. (VII. 21.) Korm. rendelet** országos népszavazás megrendezhetőségéről
- **439/2021. (VII. 23.) Korm. rendelet** a járvány elleni védekezést elősegítő egyes intézkedésekről
- **441/2021. (VII. 23.) Korm. rendelet** a gazdaság újraindítása érdekében meghozandó, az építőipari ellátásbiztonság szempontjából stratégiai jelentőségű nyersanyagok és termékek kivitelével kapcsolatos regisztrációs eljárásról és egyéb intézkedésekről szóló 402/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet módosításáról
- **442/2021. (VII. 23.) Korm. rendelet** a gazdaság újraindítása érdekében meghozandó, az építőipari ellátásbiztonság szempontjából stratégiai jelentőségű nyersanyagok és termékek kivitelével kapcsolatos regisztrációs eljárásról és egyéb intézkedésekről szóló 402/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet módosításáról
- **445/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet során a légiforgalmi szolgálatok folyamatosságának fenntartása érdekében szükséges intézkedésekről
- **446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet során a légitársaságok biztonságának megőrzése és a COVID-elleni védekezéshez elengedhetetlen eszközök zökkenőmentes szállítása érdekében szükséges intézkedésekről
- **449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet** a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről
- **450/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény eltérő alkalmazásáról
- **451/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet** a szakhatósági közreműködés és hozzájárulás szabályainak veszélyhelyzetben történő eltérő alkalmazásáról
- **455/2021. (VII. 30.) Korm. rendelet** a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény eltérő alkalmazásáról
- **457/2021. (VIII. 3.) Korm. rendelet** az augusztus 20-i állami ünnep, valamint egyes nemzetközi rendezvények megrendezésére vonatkozó eltérő szabályokról
- **469/2021. (VIII. 6.) Korm. rendelet** a tervezhető fogászati ellátások, a rehabilitációs ellátások, valamint a tervezhető invazív beavatkozások veszélyhelyzeti rendjéről
- **470/2021. (VIII. 6.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzetre tekintettel, a nemzetgazdaság stabilitásának fenntartása érdekében a személyijövedelemadó-bevallási tervezet összeállításához és a hatékony ellenőrzéshez szükséges adatokról
- **471/2021. (VIII. 6.) Korm. rendelet** a légitársaságokról szóló 1995. évi XCVII. törvény rendelkezésének veszélyhelyzet idején történő eltérő alkalmazásáról

- **474/2021. (VIII. 6.) Korm. rendelet** a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény eltérő alkalmazásáról
- **475/2021. (VIII. 6.) Korm. rendelet** a GINOP Plusz-3.2.1-21 munkaerőpiaci program végrehajtásához szükséges rendelkezésekről
- **507/2021. (VIII. 31.) Korm. rendelet** a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet módosításáról
- **508/2021. (IX. 3.) Korm. rendelet** a köznevelési feladat ellátásához kapcsolódó védelmi intézkedések veszélyhelyzeti szabályairól
- **515/2021. (IX. 6.) Korm. rendelet** a járvány elleni védekezést elősegítő egyes intézkedésekről szóló 439/2021. (VII. 23.) Korm. rendelet módosításáról
- **516/2021. (IX. 6.) Korm. rendelet** a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet módosításáról
- **517/2021. (IX. 6.) Korm. rendelet** a vállalkozások reorganizációjáról, valamint a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, továbbá a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 345/2021. (VI. 18.) Korm. rendelet módosításáról
- **526/2021. (IX. 14.) Korm. rendelet** a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges gazdasági intézkedésről szóló 603/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet módosításáról
- **528/2021. (IX. 14.) Korm. rendelet** az augusztus 20-i állami ünnep, valamint egyes nemzetközi rendezvények megrendezésére vonatkozó eltérő szabályokról szóló 457/2021. (VIII. 3.) Korm. rendelet módosításáról
- **529/2021. (IX. 14.) Korm. rendelet** a családi otthonteremtési kedvezmény tekintetében a veszélyhelyzettel összefüggő egyes eltérő rendelkezésekről
- **531/2021. (IX. 14.) Korm. rendelet** az önköltséges képzésre történő átsorolásról
- **536/2021. (IX. 15.) Korm. rendelet** a hiteltörlesztési moratórium veszélyhelyzettel kapcsolatos különös szabályainak bevezetéséről szóló 637/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet módosításáról
- **537/2021. (IX. 15.) Korm. rendelet** a hiteltörlesztési moratóriumhoz kapcsolódó egyes szerződések elszámolási szabályairól
- **539/2021. (IX. 21.) Korm. rendelet** az orvos- és egészségtudományi képzésben részt vevő hallgatók járványügyi védekezésben történő részvételéről
- **540/2021. (IX. 24.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozó eltérő rendelkezések újbóli bevezetéséről szóló 502/2020. (XI. 16.) Korm. rendelet, valamint a veszélyhelyzet ideje alatt a bírósági és ügyészségi szervezeti és jogállási törvények egyes rendelkezéseinek eltérő alkalmazásáról szóló 531/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet módosításáról
- **543/2021. (IX. 24.) Korm. rendelet** a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvénynek a veszélyhelyzet idején történő eltérő alkalmazásáról
- **547/2021. (IX. 28.) Korm. rendelet** az igazságügyi szakértők statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségének teljesítési határidejére, valamint az igazságügyi szakértői névjegyzéket vezető hatóság ellenőrzési tevékenységének megindítási határidejére vonatkozó, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó eltérő szabályokról
- **548/2021. (IX. 28.) Korm. rendelet** a gazdaság újraindítása érdekében meghozandó, az építőipari ellátásbiztonság szempontjából stratégiai jelentőségű nyersanyagok és termékek kivitelével kapcsolatos regisztrációs eljárásról és egyéb intézkedésekről szóló 402/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet módosításáról
- **560/2021. (IX. 30.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzetre tekintettel a gyermeket nevelő magánszemélyek adóvisszatérítéséről

- **561/2021. (IX. 30.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzetre tekintettel, a nemzetgazdaság stabilitásának fenntartása érdekében a személyijövedelemadó-bevallási tervezet összeállításához és a hatékony ellenőrzéshez szükséges adatokról szóló 470/2021. (VIII. 6.) Korm. rendelet módosításáról

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI RENDELETEK

- **6/2021. (VIII. 31.) IM rendelet** a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek időközi választása, a nemzetiségi önkormányzati képviselők időközi választása, valamint a helyi népszavazások költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről
- **7/2021. (IX. 8.) IM rendelet** a külszolgálati pályázati rendszerről

*** A rovat zárása: 2021. szeptember 30. ***

