

FONTES IURIS

Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata | 2. évfolyam, 3. szám

„Magára az igazságra pedig nem annyira természet, mint ismeret útján jutunk,
még pedig azon ismeret útján, melyet nekünk a törvény- és jogtudomány szolgáltat.”

WERBŐCZY ISTVÁN



152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet
a Kormány tagjainak
feladat- és hatásköréről

„82. § (1) A miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében felel a Kormány igazságügy-politikájának kialakításáért és az alkotmányos szervekkel együttműködve annak végrehajtásáért.”

Magyarország
Alaptörvénye
R) cikk

„(1) Az Alaptörvény
Magyarország
jogrendszerének alapja.”

Fontes Iuris – az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata

Megjelenik negyedévente

Kiadja: Igazságügyi Minisztérium, H-1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 2–4., tel: +36 (1) 795-1000.

Felelős kiadó: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Köves Béla ügyvezető

Főszerkesztő: Dr. Trócsányi László

Főszerkesztő-helyettes: Dr. Molnár Zoltán

Felelős szerkesztő: Dr. Salgó László Péter, peter.laszlo.salgo@im.gov.hu

Olvasószerkesztő: Dr. Pintér Katalin

Szerkesztők: Dr. Bodzási Balázs, Dr. F. Tóth Gábor, Dr. Hajas Barnabás, Dr. Juhász Hajnalka, Dr. Dobrotka-Mayer Annamária, Dr. Miskolczi Barna, Dr. Nemessányi Zoltán, Dr. Raisz Anikó

ISSN 2416-2159 (Print)

ISSN 2786-4057 (Online)

Tartalom

Bevezető

Beköszöntő a Fontes Iuris 2016. évi 3. számhoz	3
--	---

Interjú

Interjú Prof. Dr. Csehi Zoltánnal	5
---	---

Kiemelt Téma

<i>Ribaritsné Győri Enikő</i>	
A civil szervezetek nyilvántartási kérdéseiről – jogalkotói szemmel	8
<i>Török Tamás</i>	
Szerény javaslatok a Ptk. Harmadik Könyvének felülvizsgálatához	15

Tanulmányok

Közjog

<i>Ráth Olivér Zoltán</i>	
A központi költségvetésről szóló törvény kiemelt szerepe az Alaptörvényben	27

Büntetőjog

<i>Szathmáry Zoltán</i>	
A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés szabályozási keretei az új Be. tervezetében	35

Magánjog

<i>Gál Judit</i>	
A cégtörvény revíziója	42

Európai és nemzetközi jog

<i>Marinkás György</i>	
A skóciai népszavazás egyes tanulságai	47

Jogértelmezés	52
----------------------------	----

Konferencia-összefoglaló	58
---------------------------------------	----

Hírek, események

Közéleti események	60
Az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb jogszabályok	65

Trócsányi László

Beköszöntő a Fontes Iuris 2016. évi 3. számhoz



Szeretettel köszöntöm az Olvasót, amikor kezébe veszi a Fontes Iuris legújabb számát. Jóleső érzéssel – hogy ne mondjam, büszkeséggel – tölt el, hogy olyan munkatársaim vannak, akik szakértelmükkel, gondolataikkal, kutatásaik eredményeivel folyamatosan táplálni tudják ezt a folyóiratot. A jogot emberek alkotják, akik a kormányzatban és még inkább a törvényhozásban dolgoznak. De az alkotás folyamata messziről indul: táptalaja a jogi kultúra, vagy egyszerűen a kultúra, jelző nélkül. Egy ország, egy nép műveltségének éppúgy kifejezője jogi kultúrája, mint zenéje, irodalma, képzőművészete, vagy akár tudománya. A jogot ilyen összefüggésben mégis ritkán említjük – talán ezen változtathatnánk, és ebben segít ez a folyóirat. Vladár Gábor a jogszabály-előkészítést tudományos munkának tartotta. Magam pedig azt vallom, hogy a kodifikáció egyfajta művészet, amelyben ihlet és önmérséklet kiegyensúlyozzák egymást. Minél magasabb a jogi műveltség, annál jobb jogszabályai lesznek egy országnak.

Kiemelt témánkat ezúttal a polgári jog, ezen belül is a jogi személyek jogának tárgyköréből választottuk, két tanulmány erejéig. Ribaritsné Győri Enikő *A civil szervezetek nyilvántartási kérdéseiről – jogalkotói szemmel* című írása az egyesülési jog egyik sajátos aspektusával, a nyilvántartásba vételi eljárással szemben felmerülő alkotmányos követelményekkel foglalkozik. Hiszen az egyesülési jog a gyakorlatban csak akkor érvényesülhet, ha a civil szervezetek nyilvántartásba vételére irányuló eljárás egyszerűségével, kiszámíthatóságával és átláthatóságával maga is rásegít erre. A szerző felsorolja a korábbi eljárásokban tapasztalt anomáliákat: ilyenek az ügyész mintegy ellenérdekelt félként szereplése az eljárásban, jogszabályszövegek fölösleges beírása az alapító okiratba stb. Ezek akár a felek magánautonómiáját, a Ptk. vonatkozó rendelkezéseinek diszpozitív jellegét is sérthetik. Az Igazságügyi Minisztérium a civil szervezetek és a cégek nyilvántartásával összefüggő eljárások módosításáról és gyorsításáról szóló törvényjavaslatot dolgozott ki. Ennek főbb sarokpontjait ismerteti ez az írás. (Az ügyész szerepének újragondolása az eljárásban; a törvény erejénél fogva történő bejegyzés bevezetése; a jogorvoslati eljárás egyszerűsítése; a nyilvántartással összefüggő peres eljárások nem peres eljárássá alakítása stb.) A javaslat a vonatkozó anyagi jog, a Ptk. egyes rendelkezéseinek a módosítását is tartalmazza: egyértelművé kívánja tenni az egyesületre vonatkozó szabályok kógens, illetve diszpozitív jellegét, illetve más tekintetben is egyszerűbb, „felhasználóbarát” szabályokat alkotunk.

Ugyancsak a civilisztika tudományából érkezett Török Tamás dolgozata *Szerény javaslatok a Ptk. Harmadik Könyvének felülvizsgálatához* címmel. A szerző ismeri azt az érvet,

hogy a Ptk. módosításával csínján kell bánni, mert még nem telt el elég idő, nem áll rendelkezésre kellő mennyiségű, elemezhető bírósági joggyakorlat. Ennek ellenére – vagy épp ezért – nem habozik „jogalkotási szükséghelyzetről” beszélni. A szerző elsősorban a normavilágosság javítását célozza javaslataival. Ennek jegyében tenné egyértelművé például a személyek létesítésére, a jogi személy létesítő okiratára vonatkozó jogszabályi rendelkezések imperatív, kógens vagy diszpozitív jellegét. Újrafogalmazná a vezető tisztségviselő és a felügyelőbizottsági tag jogi személlyel szembeni felelősségét, valamint az ügyvezetésre és a felügyelőbizottságra vonatkozó egyes rendelkezéseket is.

Ugyanebben a témában interjút olvashatnak Csehi Zoltán professzorral, az Európai Unió Bírósága idén kinevezett törvényszéki bírójával. Ő írta az új Ptk. egyesületről szóló részének alapkoncepcióját, és ügyvédként is számos tapasztalatot szerzett a civil szervezetek budapesti nyilvántartásba vételi eljárásáról. Az interjúban – egyik mellett – kifejti azt a véleményét, hogy közös nyilvántartásra lenne szükség, amely a cégekkel együtt tartalmazná az egyesületeket és az alapítványokat. Egyetért az ügyészség szerepének leszűkítésével a nyilvántartási eljárásban, és hangot ad azon nézetének, miszerint „luxus”, hogy képzett bírák végezzenek egyszerű adatátvezetéseket e nyilvántartásokban.

Gál Judit a cégtörvény revíziójáról ír. A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény idén volt tíz éves. Ez alatt az idő alatt évente legalább 2-3 alkalommal módosították, amitől a normaszöveg nehezen áttekinthetővé vált. A szerző ugyanakkor megállapítja, hogy a bírósági cégnyilvántartás viszonylag olajozottan működik, az ügyfelek sem elégedetlenek. Teljesen új, átfogó jogalkotásra e tárgyban nincs igény. A szerző ehelyett néhány problematikusnak vélt szabály felülvizsgálatát javasolja. Áttekinthetővé tenné a hatásköri szabályokat (mikor kell, s mikor nem bírónak eljárnia). Profiltisztítás keretében felülvizsgálná a cégjogtól idegen, pl. adójogi szabályok jelenlétét a normaszövegben. A lényeg, hogy bármilyen legyen is a felülvizsgálat iránya és tartalma, az eljárás egyszerűsödése és gyorsítása ne menjen a közhitelesség rovására. Ezért a cégbírósági szervezet további karcsúsítása ellen érvel.

Az egyik nagy igazságügyi „projekt”, a készülő új Büntetőeljárás törvény műhelyének egy árnyékos zugába enged bepillantást Szathmáry Zoltán tanulmánya *A büntetőeljárás célú titkos információgyűjtés szabályozási keretei az új Be. tervezetében* címmel. Az új büntetőeljárás törvény tervezetének egyik leghangsúlyosabb újítása a büntetőeljárás célból folytatott titkos információgyűjtés átfogó szabályozása. A tervezet

szemléletformáló megoldást kínál: egyértelművé tenné, hogy e tevékenység a büntetőeljárás szerves részét képezi, azaz eredendően bizonyítékok megszerzésére irányul. A szerző itt is feltárja azokat az anomáliákat, amelyek a jogalkotói beavatkozást szükségessé tették, hogy azután rátérjen a kodifikáció által választott megoldásokra, valamint a jogalkotás kereteit meghatározó alkotmányos, és nemzetközi elvárások, összefüggések bemutatására. (A jogalkalmazás egyik fő problémája jelenleg, hogy a titkos információgyűjtés során megszerzett adatokat a büntetőeljárás során gyakran ki kell rekeszteni a bizonyítékok köréből. Ez kétségeket ébreszthet a közvéleményben ezeknek a jogkorlátozó tevékenységnek a létjogosultságát illetően.) Minden jogállamiság-dilemma alfájához, a hatékonyság és a garanciák dialektikájához visz vissza minket ez az írás.

Közjogi témájú Ráth Olivér Zoltán írása, amely a központi költségvetésről szóló törvénynek az Alaptörvényben elfoglalt kiemelt helyét vizsgálja. A közvéleményben alig tudatosított vívmányról van szó – innen a cikk különleges értéke és tanulsága. A tanulmányból kiderül, hogy az Alaptörvény e téren is régi adósságot törlesztett. Az alkotmányozó felismerte, hogy a költségvetési törvénynek olyan kiemelkedő gazdasági és politikai jelentősége van a jogállam életében, hogy annak közjogi következményeit szükséges és érdemes a legmagasabb jogforrásban is levonni, átfogó és koherens módon megjeleníteni. Így került be az Alaptörvénybe *A közpénzek* cím, s az alatta szereplő nyolc szakasz, ami az állammal foglalkozó ötvennégy cikk jelentős hányadát adja. A költségvetési törvény elfogadásának rendjébe beépített garanciális elemek kétfélék, és kettős, gazdasági és közjogi célt szolgálnak: egyfelől az állam tartós pénzügyi konszolidációját (adósságfék), másfelől a kormány működésének demokratikus parlamenti kontrollját és legitimitását.

Ebből a számból sem hiányozhat a nemzetközi és uniós közjog sem. Marinkás György a skóciai népszavazás tanulságait vonja le izgalmas cikkében. Nem kevesebbre vállalkozik, mint-hogy korunk egyik sorskérdésével nézzen szembe Skócia és az Egyesült Királyság példáján keresztül: hogyan tartható fenn

a nemzetállami berendezkedés, ha a nemzetállamot egyszerre szorongatják egyfelől a szupranacionális integrációs szervezetek, másfelől a nemzeti szeparatista törekvések? Mindemellett persze szakmai kérdések, dilemmák számbavételével foglalkozik a szerző. Az önrendelkezési jog megilleti-e egyáltalán az ún. „fogoly” nemzeteket? Milyen államutódlási rendezés lenne elképzelhető? Skócia EU-tagsága – ami pedig az újabb függetlenségi népszavazás ötletéhez vezetett a BREXIT-referendum után – valóban szinte automatikus lehetne? (A – belga! – Herman Van Rompuy szerint például semmiképpen.) A szerző által levont egyik érdekes tanulság az, hogy a székely és más autonómia-törekvéseknek a skót elszakadást pártolók veresége jót tesz, mert csökkenti azokat a félelmeket, hogy minden megadott belső autonómia szükségképpen szecesszióhoz vezet.

Jelentkeznek állandó rovataink. Egy-egy jogértelmezést közlünk a polgári-, a büntető- és a közigazgatási jog területről. A közelmúltban történt két kiemelkedő eseményről is közlünk néhány ott elhangzott gondolatot. Az egyik az Alaptörvény elfogadásának ötödik évfordulójának tiszteletére rendezett ópusztaszeri tanácskozás. A helyszínválasztás jelképes volt, hiszen a törzsszövetség, s ezzel az egységes magyar nemzet bölcsőjénél állva szemlélhettük azt a jövőképet, amelyet az Alaptörvény vetít elénk, a harmadik évezred magyarjai elé. Hasonlóan figyelemre méltó tudományos konferenciát rendezett tárcánk és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem a gyülekezési jog szabályozását övező dilemmákról. Mai gyülekezési jogunk a rendszerváltozás mámorában fogant, de a XXI. század elejére mégis megérett a felülvizsgálatra, amelyet az Alkotmánybíróság 2016 nyarán kimondott ítélete is jelez. (Kukorelli István felidézte, hogy 1988-ban a gyülekezési törvény társadalmi vitájában több tízezren fejtették ki véleményüket!) Más közéleti eseményekről is beszámolunk, amelyekben az igazságügyi tárca vezetői érintettek voltak. Erre az időszakra esett az 1956-os forradalom hatvanadik évfordulójának megünneplése. Az ehhez kapcsolódó eseményekkel igyekezünk a múlttól szólni, a jelennek üzenni és a jövőt alakítani.

Interjú Prof. Dr. Csehi Zoltánnal

„Az új Ptk. hatálybalépése előtt is nagyon komoly gondok és működési zavarok jellemezték a civil szervezetek budapesti nyilvántartásba vételét. (...) Remélhetőleg a mostani törvényjavaslat módosításai a kívánt hatást legalább részben kiváltják.”

A civil szervezetek és a cégek nyilvántartásával összefüggő eljárások módosításáról és gyorsításáról szóló (T/12722. sz.) törvényjavaslatról Csehi Zoltán professzor urat, az Európai Unió Bírósága idén kinevezett törvényszéki bíróját kérdeztük, aki az új Ptk. egyesületről szóló részének alapkoncepcióját megalkotta, és ügyvédként is számos tapasztalatot szerzett a civil szervezetek budapesti nyilvántartásba vételi eljárásáról.

Az új Ptk. kodifikációs munkálataiban Ön is részt vett, és ha jól tudom, az egyesületről szóló rész eredeti normaszövegét Ön írta. A Ptk. előkészítése során mennyire vették figyelembe az egyesülési jogról, a közhasznú szervezetek jogállásáról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvényt (Ectv.), valamint a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvényt (Cnytv.)?

Az új Ptk. egyesületi rész első munka-tervezetét én írtam, de ezt a szöveget a kodifikációs bizottság számos helyen lényegesen módosította, mivel a kodifikációban részt vevő bírók az akkori státus quo-t, lényegében a bírói jogot kívánták kodifikálni. A kodifikáció egyik utolsó előtti fázisában, a szöveg-koherencia megteremtése során, még további jelentős változások történtek, melyeket én sem tudtam mindig követni. De az alapkoncepció tőlem származik, végig törekedtem arra, hogy a szabályok összhangban legyenek a jogi személyekre vonatkozó általános szabályokkal és az egyesületi jog modern európai megoldásaival, a magánautonómia alapvető magánjogi elvével, valamint nem utolsó sorban alkotmányos követelményekkel. A legelső szöveget még 2004-ben készítettem, akkor még szó sem volt új civil törvényről, majd a kormányváltás után a civil törvény munkálatai viharos gyorsasággal haladtak, a civil törvény tervezetét egyeztetettük az új Ptk. akkori szövegével, és többszöri egyeztetés eredménye a Ptk. és a civil törvény egyesületi és alapítványi szabályainak a kialakult együttese. A civil törvény munkálataiban és tartalmának meghatározásában nem vettünk részt, végül az együttműködés eredményeként



maradt a civil törvényben a civil társaság, de az egyesület és az alapítvány anyagi jogi szabályai mind a Ptk.-ba kerültek. Az eljárási, nyilvántartási kérdésekkel csak annyiban foglalkoztunk, hogy az új Ptk.-ban szabályozott jogi személyek egységes nyilvántartása megvalósulhasson, és az állam felügyeleti tevékenységét egyéb anyagi jogi szabályok segítsék. Ebbe az utóbbi körbe tartozik a nonprofit szervezetek vezető tisztségviselőinek a kizárására és összeférhetetlenségére vonatkozó előírások kötelező beiktatása, valamint az egyesületek esetében az egyesület vezetése által, az egyesületi vagy terhére az egyes taggal kötött ügyletek feltárásának a kötelezettsége. Ha jól értem, a mostani módosítások egy része néhány nagyon fontos új szabály hatályon kívül helyezésére is irányul.

Látható volt-e már a Ptk. előkészítése során, hogy a civil szervezetek nyilvántartási bejegyzése és változásbejegyzése a korábbi szabályozáshoz képest lényegesen bonyolultabbá vált?

Nem volt látható, mert nem volt ilyen cél, sőt, jól ismerve az új Ptk. előtti kritikus állapotokat, amelyeket én Budapesten tapasztaltam, kifejezetten a nyilvántartási és változásbejegyzési anomáliák felszámolására törekedtünk az anyagi jogi szabályok megalkotásával is, amint előbb arra már utaltam.

Az Ön véleménye szerint mi okozta a legnagyobb problémát a civil szervezetek nyilvántartásához kapcsolódóan?

Az új Ptk. hatálybalépése előtt is nagyon komoly gondok és működési zavarok jellemezték a civil szervezetek budapesti nyilvántartásba vételét, számos ügyben jártam el már akkor is, egy-egy eljárás időtartama – alapvetően a bírósági ügyintézés miatt – elfogadhatatlan módon elhúzódott, és a bírói beavatkozás napi rutinját alakította ki. A nyilvántartásba vétel során az alapszabályok és alapítványi alapító okiratok absztrakt értelmezése folyt, amely végül egy sajátos egyesületi és alapítványi gyakorlatot kreált. Az új Ptk. pontosan azt a célt tűzte ki, hogy a nyilvántartást végző bíróság az alapszabály „ellenőrzése” kapcsán bizonyos kérdésekben ne szólhasson bele annak

tartalmi kialakításába. Ne a bíró írja meg az alapszabályt, hanem a törvényi kritériumoknak való megfelelést ellenőrizze csak. Így például azt a kérdést, hogy az egyesületi tagok a közgyűlés összehívását miként szabályozzák, elsősorban a tagokra bízta a szabály, a nyilvántartásba vétel során csak annyit kellett volna nézni, van-e ilyen rendelkezés az alapszabályban vagy sem. Ez a Ptk. 3:71. § szabálya, melyet sajnálatos módon a mostani Ptk-módosítás meg kíván változtatni, és visszatér a korábbi sematikus – erősen etatista – felfogásra, amely szerint minden egyesület ugyanolyan, a vagyontalan 10 fős gombfoci egyesület és a több milliós vagy milliárdos vagyonnal rendelkező, több ezer tagot számláló egyesület esetében ugyanazon szabályokkal kell a közgyűlést összehívni, és papír alapon jegyzőkönyvezni. A valós gond szerintem a nyilvántartást végzők hozzáállásában volt, akik a Ptk. mindenkorai szövegét és azokat a szabályokat, amelyek szerintük fontosak voltak, hiánypótlás keretében beiratták az alapszabályokba, és nem akarták vagy nem tudták azt elfogadni, hogy egy egyesület szabályozása sajátos, egyedi elemeket is mutathat, és az a mindenkorai tagság által az egyesületnek adott „alkotmánya”. Nem vitatom ezen személyek jóindulatát és jóakarátát, valamint az egyesületi közrend megóvásának a felelősségét, de ameddig ez a szemlélet nem változik, hogy az alapszabályt az egyesület tagsága, nem a bejegyzést végző bírósági titkár határozza meg, nehéz lesz változtatni a gyakorlaton, amely az új Ptk. hatálya alatt is tovább él. A másik fontos szempont, a nyilvántartásba vétel időigénye, az nem várhat hónapokat, sőt, volt olyan eset, hogy több mint egy év elteltével került csak sor az új alapítvány nyilvántartásba vételére. Számomra az is kérdés, mennyire általános ez a gyakorlat, vagy csak Budapesten tapasztalható ezek az anomáliák. Remélhetőleg a mostani törvényjavaslat módosításai a kívánt hatást legalább részben kiváltják, de ne felejtjük el, a közelmúltban volt már arra is szabály, hogy a cégeket egy órán belül be kell jegyezni, csak a stopperórát a bejegyző bíró indította, és végül magát a szabályt is megváltoztatták. Abban sem vagyok biztos, hogy a nyilvántartásba vétel bírói munkát igényel, ez több mint luxus, hogy ha az egyesület vagy ügyvezetése megváltozik, és át kell vezetni a nyilvántartásban, nem értem mi a szerepe ebben a bíróságnak (személyzetestül és portástul) és a jogvégezett, szakvizsgával rendelkező bírónak. Egyebekben a mostani törvényjavaslat céljai nemesek és támogatandók, de például ismerve a cégek feletti törvényességi felügyelet eddigi budapesti gyakorlatát, az egyesületekre és alapítványokra alkalmazandó hasonló intézmény sikeréhez még további eljárási garanciák is szükségesek lennének.

Egyetért-e azzal, hogy a benyújtott törvényjavaslat a céljárashoz hasonló mértékűre csökkentené az ügyész beavatkozási lehetőségét a civil szervezetek nyilvántartási ügyeiben is? Így például az iratokat a jövőben nem kellene kézbesíteni az ügyész részére, illetve a civil szervezetek bejegyzéséről szóló végzés ellen sem lenne önálló fellebbezési joga?

Teljes egészében egyetérték ezzel, az ügyészek több esetben azért pereltek, mert szerintük a törvény szövege nem pontos, több értelmezésre adhatott lehetőséget, és szerették volna megismerni a bíróság és az ítélőtábla véleményét. Mindezt más pénzen és más ügyén tanulva kezdeményezték az ügyészek, amely szerintem elfogadhatatlan. Alapítson az ügyész saját

egyesületet és azt perelje, ha nem érti a Ptk. rendelkezését vagy más alkalmazandó szabályt és kíváncsi a bírósági értelmezésére. A minisztérium ezzel hatalmasat lép előre, lényegében több mint két évtizedes rossz hagyományt tudhatunk majd jogtörténetnek.

A törvényjavaslat szándékosan nem szól a közhasznúvá minősítésről. Ez a korábbi szabályozáshoz képest lényegesen bonyolultabbá vált. Egyetért Ön a jelenlegi rendszerrel?

A közhasznúság azon felfogása, amely döntően az állami támogatások szabályozásáról szól, helyes, de szerintem a közhasznúságnak ez csak az egyik, de nem elsődleges aspektusa. A másik, elsődleges szempont az, hogy a civil szférát maga a civil társadalom támogassa és erősítse, ne pedig az állam. E téren még számos tennivaló lenne.

Mi a véleménye a magánjogi jogi személyek egységes nyilvántartásáról? Megteremthetőnek tartja a közeljövőben, hogy a cégnyilvántartás és a civil szervezetek nyilvántartása összevonásra kerüljön?

A több százezer céget tartalmazó cégnyilvántartásban a kb. 27 ezer alapítvány és a kb. 32 ezer egyesület minden további bonyolult szabályozás nélkül elférne, csak a két nyilvántartás felépítése sajnálatos módon párhuzamosan alakult, eltérő szervezeti megoldásokon kiindulva, különböző módon és különböző kötelezettségekkel fogtak neki a két adatbázis kiépítésének, amely eltérő megoldásokat hozott létre. Mint minden ilyen hasonló ügy, amely már az elején megkérdőjelezhető módon indul, ma már presztízs és hatalmi kérdéssé vált. Józan ésszel mindez felfoghatatlan, és egy ilyen szegény országban a közpénzek ésszerű felhasználásával megmagyarázhatatlan a dupla nyilvántartás és a dupla adminisztráció. Szerintem egy vagy két lépésben egy nem bírósági, egységes nyilvántartás gazdaságosan és hatékonyan létrehozható, a bírák pedig végezzenek érdemi bírói munkát.

A Szabó Imre szegedi professzor 65. születésnapjára megjelent ünnepi kötetben az egyesületi jogviták és a választottbírósági eljárás kapcsolatáról ír. Milyen újdonságokat hozott az új Ptk. az egyesületi jogviták arbitrálhatósága vonatkozásában?

Mindaz, amely korábban a sportegyesületek részére megvalósítható volt, lényegében kiterjesztésre került valamennyi egyesületre.

Az említett munkájában ezt írja: „A választottbírósági eljárás lehetősége az egyesületi ügyekben tovább erősítheti az egyesületi önállóságot, egyes esetekben pedig kifejezetten előnyös is lehet, például az egyesületi formában működő egyházak belső autonómiájának megőrzése kapcsán”. Nem tart attól, hogy az egyházakra vonatkozó jogi szabályozás kiemelt társadalmi és politikai jelentősége miatt ez némi ellenállásba ütközne?

A választottbíróság sem gyógyír mindenre, hanem csak egy lehetőség, amely számos országban ismert. Ha az egyesület

azt tapasztalja, hogy nem vált be, akkor módosíthatja az alapszabályát, és a további jogvitákat az állam bírósága elé utalhatják a tagok. A választottbíróságok döntései az állam bírósága révén érvényteleníthetők, így megfelelő jogi védelem van az esetleges visszaélések megakadályozására.

Hogyan érzi magát Luxembourgban? Miként telnek napjai az Európai Unió Bírósága törvényszéki bírójaként? (Kinevezéséhez ezúton is gratulálunk.)

Dolgos hétköznapiakon és hétvégéken is viszonylag nagy a munkateher, mivel számos olyan ügyet kaptam meg, amelyben jelentős volt már a késedelem. Ezen ügyeket szeretném minél előbb és minél professzionálisabb módon, lehetőleg az év végéig feldolgozni. Szűkebb kollégáim számára sem könnyű ez a fokozott üzemmód, de megértik és elfogadják ezt a hozzáállásomat a bírói feladat felfogásában.

Végül engedjen meg egy személyesebb jellegű kérdést, joghallgatóként milyen jogi pályáról álmodott? Mire a legbüszkébb eddigi karrierjéből?

Joghallgatóként a '80-as években az ELTE-n egy rendkívül ideologikus környezetben, továbbá a jelentős számú ideológiai tárgy mellett számos tárgyat nem egyetemi szinten oktató jogi karon nem sok jóra lehetett számítani a jövő jogászána, így fel sem merült bennem, hogy jogász legyek. Az utolsó évben lényegében az állásom is megvolt már, mint művészettörténész helyezkedtem volna el. A váratlan rendszerváltás és Sólyom László professzor hatása, valamint Vékás Lajos hívó szava miatt változtattam meg végül véleményemet. Arra, hogy bíró lehetek Luxembourgban, még álomban sem gondoltam volna, még mai is nehéz ezt felfogni.

Az interjút készítette: Dobrotka-Mayer Annamária
2016. november 21.

Ribaritsné Győri Enikő*

A civil szervezetek nyilvántartási kérdéseiről – jogalkotói szemmel



A civil nyilvántartást érintő kérdések szoros összefüggésben állnak az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében szervezet-alkítás jogaként meghatározott egyesülési szabadsággal. Ennek alapján mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.

Az egyesülési jog sajátos aspektusa a nyilvántartásba vétel. A nyilvántartásba vétel alkotmányjogi összefüggéseivel átfogóan a 6/2001. (III. 14.) AB határozat foglalkozott. Az Alkotmánybíróság e döntésében úgy ítélte meg, hogy a társadalmi szervezetek (civil szervezetek) nyilvántartásba vételére irányuló eljárás esetében az – időközben már hatályát veszített – egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényben említett soronkívüliség és a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben (a továbbiakban: Pp.) szereplő ésszerű idő követelménye nem elegendő az Alkotmány rendelkezéseinek érvényesüléséhez. A jogalkotó akkor tesz eleget az egyesülési szabadság védelmére irányuló alkotmányos kötelezettségének, ha a nyilvántartásba vételi eljárás indokolatlan elhúzódásának megakadályozására objektív törvényi követelményeket fogalmaz meg.

A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Cnytv.) jogalkotói célkitűzése az volt, hogy a nyilvántartásba vételi, valamint a változásbejegyzési eljárás rendjét – a felekre és a bíróságra is kiterjedően – szabályozza. A Cnytv. meghatározza az eljárásban érvényesülő határidőket és a határidők elmulasztásának jogkövetkezményeit is. A Cnytv. megalkotása fontos mérföldköve volt annak a szabályozási útnak, amelynek végcélja, hogy az egyesülési jog alapján létrejövő jogi személyek bírósági nyilvántartásba vétele gördülékenyen, kiszámítható eljárás során, és nem utolsósorban gyorsan menjen végbe. Az elmúlt évek jogalkalmazói visszajelzései azonban azt mutatták, hogy a Cnytv.-ben szabályozott eljárás a gyakorlatban a civil szervezetek nyilvántartásba vétele, adatai változásának átvezetése szempontjából nehézkes, kiszámíthatatlan és rendkívül hosszadalmas.

Mindez már az Alaptörvényben is garantált egyesülési jog gyakorlását, a mindennapokban történő érvényesülését is veszélyeztette.

Erre figyelemmel a jogalkotónak a továbblépés lehetőségeit számba kellett vennie és meg kellett találnia azokat az eszközöket, amelyek normatív módon, objektív alapon akadályozzák meg az eljárások elhúzódását.

I. A JOGGYAKORLAT ÁLTAL ÉSZLELT ÉS JELZETT NEHÉZSÉGEK

A nyilvántartásba vételi eljárások során a bíróságok jogértelmezése sokszor nem egységes és ezért a civil szervezetek számára kiszámíthatatlan, hogy milyen bírósági döntés születik. A civil szervezetek nyilvántartásba vételi és változásbejegyzési eljárásában az ügyész részvétele tovább nehezíti a bíróságok ügyintézését, mert az ügyészség az eljárásokban „kvázi ellenérdekű félként” viselkedik, és különösen a bíróság bejegyző végzésével szembeni fellebbezésével tovább bonyolítja ezeket az eljárásokat. Ennek következtében az egyesületek, alapítványok bejegyzése akár egy évig is elhúzódhat.

A bíróság sok esetben olyan jogi kérdésben is állást foglal és módosítja a létesítő okiratot, amely a nyilvántartásba vétel jogszerűségét nem érinti, mert működési részletkérdés, vagy egyébként a jogi személy tagjaira, alapítóira tartozó (belső) kérdés. A civil szervezetek bejegyzése során megfigyelhető továbbá, hogy a bíróságok túlzott jelentőséget tulajdonítanak a létesítő okirat, valamint az egyéb iratok formai kritériumainak. Így előfordul, hogy a hiánypótló végzések technikai jellegű kérdéseket érintenek: a jelenléti íven kerüljön feltüntetésre a tagok lakcíme vagy székhelye; a címek esetében pedig az ajtó és a házszám. Sok esetben a bíróság azt is elvárja, hogy a létesítő okirat a jogszabály szövegét szó szerint tartalmazza.

A szervezetek számára a nyilvántartásba vétel a fontos, így a bejegyzés érdekében azokat a hiánypótlási felhívásokat is készséggel teljesítik, amelyekkel szakmailag nem értenek egyet, vagy amelyeket feleslegesnek tartanak. Ezeket a bírósági

* Ribaritsné Győri Enikő: osztályvezető, Igazságügyi Minisztérium – Gazdasági Jogi Kodifikációs Osztály.

hiánypótlásokat sokszor a bíróság ráadásul nem is saját szakmai meggyőződése alapján adja ki, hanem már figyelembe veszi az ügyészség jogértelmezését, az ügyészek által „megkövetelt” formai követelményeket, így a későbbi ügyészi fellebbezést megelőzendő, olyan feltételek teljesítését is megköveteli, amelyeket a bíróság egyébként szükségtelennek tart, illetve amelyek hiányában is elfogadhatónak tartaná a kérelmet vagy más okiratot.

A fenti körülmények egyrészt azzal járnak, hogy sok esetben a civil szervezet létesítő okiratában foglaltak nem fedik a tagok valós szándékát, hiszen az a bíróság „álláspontját” tartalmazza számos kérdésben. Ezáltal elválik egymástól a jogi személy tényleges működése és a létesítő okirat szerinti működése, és végső soron a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) Harmadik Könyvének eltérést engedő főszabálya (a felek magánautonómiájának a kibontakozása) sem tud teret nyerni.

Fentiekből következik másrészt az is, hogy a legtöbb vitás kérdés nem is eszkalálódik, mert az alaptalannak tartott hiánypótlási felhívás teljesítése következtében nem lesz olyan elutasító bírósági döntés, amelyet meg lehetne/kellene fellebbezni, és így – a jövőre nézve iránymutató – másodfokú döntés sem születik. A hatályos magyar magánjogi szervezeti jog vonatkozásában így egységes és a felmerülő jogkérdéseket részleteiben is tisztázó, a jogalkalmazók által is megismerhető bírói gyakorlatról nem beszélhetünk.

Összességében kijelenthető, hogy a jelenlegi bírósági gyakorlat nem joghézagpótló, vagyis nem a jogszabályok által le nem fedett kérdéseket oldja meg, hanem a bíróságok és az ügyészség – a civil szervezetek esetén már a működést ellehetetlenítő mértékben – túlzottan bürokratikus módon végzik tevékenységüket.

Mindenképpen indokolt tehát a nyilvántartó szerv szemlélésén, a nyilvántartásba vételi szabályokon változtatni, annak érdekében, hogy a bejegyzési eljárás a közhiteles nyilvántartás vezetése szempontjából érdemi jelentőséggel bíró elemekre terjedjen ki, és a tagok kompetenciájában maradjanak azok a kérdések, amelyeket a Ptk. alapján a tagok privátautonómiája körében tartoznak.

A nyilvántartási szabályok mellett kiszámítható anyagi jogi háttérre is szükség van, így a Ptk. egyesületekre vonatkozó szabályozása – a jelenlegi értelmezési bizonytalanságok kiküszöbölése, és az egyesületek alapításának egyszerűsítése érdekében – pontosításra szorul.

II. A CIVIL NYILVÁNTARTÁSI ELJÁRÁS MÓDOSÍTÁSÁNAK CÉLJA ÉS FŐBB ELEMEI

Az előző pontban bemutatott problémák orvoslása érdekében az Igazságügyi Minisztérium kidolgozta a civil szerve-

zetek és a cégek nyilvántartásával összefüggő eljárások módosításáról és gyorsításáról szóló T/12722. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban: Javaslat).

A civil nyilvántartással összefüggő eljárási kérdések módosításának fő célja, hogy a bejegyzési és a változásbejegyzési eljárás a jövőben ésszerű időn belül és hatékonyságot növelő jogi keretek között folyjon, továbbá, hogy egyszerűsödjön a civil szervezetek működése feletti állami kontroll.

A Javaslat kiindulópontja az, hogy az ügyész a magánjogi alapokon létrejövő civil szervezetek működésébe csak akkor szóljon bele, ha azt a civil nyilvántartás közhitelessége vagy a közérdek sérelme indokolja. Más esetben azonban az ügyészségnek nem kell ellenőrzési jogot biztosítani. A Javaslat ezért a civil szervezetek (egyesületek, alapítványok) feletti általános ügyészi törvényességi ellenőrzést megszünteti. [A külön törvényekben (pl.: a sportról szóló 2004. évi I. törvény; a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény; a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény; a Munkavállalói Résztulajdonosi Programról szóló 1992. évi XLIV. törvény) az ügyész részére biztosított törvényességi ellenőrzési jog azonban megmarad.]

A közhasznú civil szervezetek feletti részlegesen megmarad az ügyészi ellenőrzési jogkör, mert az ügyész a közhasznúsági kritériumok fennállását a jövőben is vizsgálhatja, és ha szabálytalanságot tapasztal, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Ectv.) 49. § szerinti jogosítványok illetik meg a jövőben is.

1. Az ügyészi ellenőrzési jog megszüntetése azzal a következménnyel jár a nyilvántartásba vételi és változásbejegyzési eljárásokban, hogy az ügyész a civil szervezetek (Cnyt. 4. § a) pontja szerinti egyesületek, 4. § f) pontja szerinti alapítványok) nyilvántartásba vételi és változásbejegyzési eljárásában már közvetlenül nem vesz részt, részére az iratokat nem kell kézbesíteni, önálló fellebbezési jog pedig nem illeti meg. (A bejegyző, változásbejegyző végzéssel szemben azonban az ügyészt is indíthat pert, ha a bejegyző végzés vagy az alapul szolgáló iratok jogszabálysértők, feltéve, hogy a keresetét a közérdek sérelmére tudja alapítani.) Az új szabályozás megvalósításához az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény módosítása nem szükséges.
2. Bővül az eljárásban használható mintaokiratok száma (többféle mintaokirat kerül rendszeresítésre) és fajtája (pl. elfogadó nyilatkozat), ezzel is csökkentve annak a veszélyét, hogy az okirat szövegezése, tartalma miatt hiánypótlást kelljen kiadnia a bíróságnak.
3. Az 1. pont szerinti egyesületek és a sportegyesületek esetében a bíróság csak a legszükségesebb törvényi feltételek meglétét vizsgálhatja a jövőben, így jelentéktelen, apróbb hibák miatt bírósági hiánypótlásra már nem kerülhet sor.

A Ptk. 3:4. §-a szerint „a jogi személy a jogi személy típusnak megfelelő létesítő okiratán alapuló bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre”. A jogi személy szervezetének és működésének, a tagok egymás közötti viszonyainak rendezésére – főszabályként – a létesítő okirat tartalmának kialakítására vonatkozó rendelkezési szabadság érvényesül.

A Ptk.-ra is figyelemmel a jövőben a bíróságnak az egyesületek és sportegyesületek esetében elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy a benyújtott nyilvántartásba vételi kérelem adatai és a kérelem mellékletei megfelelnek-e az egyesület, a sportegyesület törvényi ismérveinek, továbbá, hogy a szervezeti és működési kérdések körében a kötelezően alkalmazandó rendelkezések megfelelőek-e. Felelőleg ugyanakkor, hogy a nyilvántartó bíróság az egyesület, a sportegyesület létrejöttét, nyilvántartását nem akadályozó, azt érdemben nem befolyásoló formai és apróbb jogi kérdésekre is kiterjedően vizsgálja az iratokat. A nyilvántartásba vétel során a bíróságnak tehát arról kell meggyőződnie, hogy a létesítő okirat tartalma alapján valóban egyesület, sportegyesület jön létre (a felek szerződéses akarata törvényben meghatározott jogi személy létrehozására irányul, a létesítő okirat kötelező tartalmi elemei megfelelnek az előírásoknak), továbbá, hogy az egyesület, a sportegyesületek nyilvántartott adatai megfelelnek-e a törvényi követelményeknek (pl. vezető tisztségviselő nem eltiltott személy).

A Javaslat a változásbejegyzési eljárások gyakorlati tapasztalatai alapján egyértelműen kimondja, hogy az egyesületi tagjegyzéket a változásbejegyzési kérelemhez nem kell csatolni, továbbá azt is egyértelművé teszi, hogy a változásbejegyzési kérelemmel érintett körben vizsgálja csak a bíróság az iratokat. Ezzel elkerülhetővé válik, hogy a bíróság minden változásbejegyzés során újra és újra elbírálja az egyesületi alapszabály egészét, ami jelenleg az egyesület, illetve a sportegyesület által előre nem kiszámítható hiánypótlásokhoz vezet.

4. A Cnytv. módosítása révén a kérelmező (civil szervezet és minden más, a civil nyilvántartásban nyilvántartott szervezet) a változásbejegyzési eljárás alatt a változással érintett adatok körét nem bővítheti (kérelmét nem egészítheti ki, csak a bíróság felhívására). A bíróság pedig csak egy alkalommal adhat ki hiánypótlásra felhívó végzést, amelyben a kérelem minden hibáját meg kell jelölnie. A hatályos szabályozás szerint a kérelmező a kérelmét akár többször is kiegészítheti, ami ismételt hiánypótlás kiadásához, és az eljárás elhúzódsához vezet. A módosítás alapján átláthatóbbá válik a változásbejegyzési kérelem elbírálásának menete, új adatokkal és létesítő okiratbeli módosítások bejelentésével nem lehet kiegészíteni a kérelmet.

A Cnytv. 37. § (1) bekezdése szerint a változásbejegyzési kérelmet a létesítő okirat módosításának, illetve az adat változását eredményező, a szervezet arra jogosult szerve határozatának elfogadását követő 60 napon belül kell a bíróságnak bejelenteni. E szabályból is az következik, hogy a civil nyilvántartásban nyilvántartott szervezeteknek önálló kérelemben kell előterjeszteniük az időben egymástól elváló határozataikhoz, létesítő okirat módosításaikhoz kapcsolódó bejelentéseiket; szemben azzal a gyakorlattal, hogy az eljárás

elhúzódsága miatt az eredeti kérelmeket újabb és újabb változások bejelentésével egészítik ki.

Ezt a jelenlegi gyakorlatot kívánja a Javaslat megszüntetni azzal, hogy a Cnytv.-ben kimondja, hogy a kérelem újabb változással nem egészíthető ki. Ha a későbbi kérelem olyan adatot érint, amelyre vonatkozóan még le nem zárt változásbejegyzési eljárás van folyamatban, a Cnytv. 37. § (3) bekezdése megfelelő eljárási szabályt ad.

A hatályos szabályozás szerint a kérelmező hiánypótlás teljesítésekor kérheti, hogy a bíróság ismételt hiánypótlásra hívja fel, ami ismételt hiánypótlás kiadásához, és az eljárás elhúzódsához vezet. A módosítás célja az ismételt hiánypótlás kizárása. Fontos rámutatni arra, hogy a Javaslat több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek együttes hatása az, hogy a jelenlegi bírósági hiánypótlásra felhívó végzésekben meghatározott hiányok, hibák a jövőben megszüntethetőek legyenek. A Ptk. egyesületi szabályozásának módosítása jelentősen egyszerűsíti az egyesületi alapszabály tartalmát. Azokat a szervezeti-működési szabályokat, amelyeket a jelenleg hatályos Ptk. szerint az alapszabályban kell meghatározni, a Javaslat szerint a Ptk. maga szabályozza, így a jövőben e kérdéseket nem kell az alapszabályban megismételni. Az egyesület alapszabályában elegendő az egyesület alapadatait rögzíteni. Mint arra már utaltam, a jövőben jelentősen bővülnek a mintaokiratok és azok már nem csak a bejegyzési, hanem a változásbejegyzési eljárásban is felhasználhatóak lesznek. Kiemelhető továbbá, hogy egyesület és sportegyesület esetében a bíróság csak a legszükségesebb törvényi követelményeket fogja ellenőrizni.

Az eljárás további ésszerűsítését és gyorsítását szolgálja a törvény erejénél fogva történő bejegyzés bevezetése is. A Cnytv. 32. §-a alapján a bíróságra előírt döntési határidő túllépése esetén az eljáró bírónak (titkárnak) csupán be kell számolnia a bíróság elnökének arról, hogy mi volt a mulasztás oka. Figyelemmel arra, hogy a kérelem elbírálására a bíróságnak jelentősen hosszabb idő áll rendelkezésére (30 nap az azonnali elutasításra, illetve 60 nap a kérelem teljes elbírálására), mint a cégeljárásban (3 munkanap az azonnali elutasításra, illetve 15 munkanap a kérelem teljes elbírálására), ezért a kérelmező érdekeire figyelemmel indokolt a Cnytv.-ben is fokozatosan bevezetni a törvény erejénél fogva történő bejegyzés intézményét. A Javaslat erre tekintettel kimondja, hogy ha a bíróság – egyszerűsített (ún. mintás) eljárásban – a rá irányadó határidőt elmulasztja, és további 30 napon belül sem történik bírósági intézkedés a kérelem elbírálása körében, akkor a bejegyzés a kérelemben foglalt adatokkal a törvény erejénél fogva megtörténik.

5. Fontos változás, hogy a Javaslat – a cégeljáráshoz hasonlóan – az egyesület, az alapítvány és a sportegyesület esetén a nyilvántartásba vételi, illetve a változásbejegyzési kérelemnek helyt adó, továbbá a közhasznú nyilvántartásba vételt elrendelő végzés ellen nem biztosít fellebbezési jogot. A nyilvántartásba vételi, a változásbejegyzési kérelemnek helyt adó, valamint a közhasznú nyilvántartásba vételt elrendelő végzés, vagy az annak meghozatala alapjául szolgáló iratok jogszabályba ütközése miatt azonban az ügyész, valamint az, akire a vég-

zés rendelkezést tartalmaz – jogvesztő határidőn belül – pert indíthat a szervezet ellen a végzés hatályon kívül helyezése iránt. A Javaslát szerint az ügyészt a perindítás joga ebben az esetben is csak akkor illeti meg, ha keresetét – a végzés alapjául szolgáló iratok vagy a létesítő okirat jogszabályba ütközése mellett – közérdek sérelmére alapítja, és e közérdek sérelmének fennállását valószínűsíti. Annak érdekében azonban, hogy a Javaslát a civil nyilvántartás közhitelességét erősítse, az adatok hibájára alapított (jogellenes adatok, egyéb hibás adat) indítvány esetén a közérdek sérelmének fennállását valószínűsítettnek kell tekinteni. A perben olyan jogszabálysértésre lehet csak hivatkozni, amit a nyilvántartásba vételi eljárásban – az iratok alapján – a bíróságnak észlelnie kellett volna.

Ahhoz, hogy a törvényben megjelölt keresetindítási joggal rendelkezők a pert megindíthassák, tudomást kell szereznük az egyesület, az alapítvány és a sportegyesület nyilvántartásba vételi, illetve változásbejegyzési kérelemének helyt adó, valamint a közhasznú nyilvántartásba vételt elrendelő végzésről. Ennek biztosítása érdekében a Javaslát bevezeti azt, hogy ezen szervezetek esetén a nyilvántartásba vételi, illetve változásbejegyzési kérelemnek helyt adó, valamint a közhasznú nyilvántartásba vételt elrendelő végzés közzétételre kerüljön az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) által vezetett országos névjegyzékben. A per az országos névjegyzékben történt közzétételtől számított 60 napos jogvesztő határidőn belül indítható meg. (Az országos névjegyzékben már egyes végzések most is közzétételre kerülnek, így a közzététel technikai feltételei adottak.)

A nyilvántartásba vételi, illetve változásbejegyzési kérelmet elutasító, vagy részben elutasító döntéssel szemben továbbra is helye lesz fellebbezésnek.

III. A CIVIL SZERVEZETEK NYILVÁNTARTÁSÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ JELENLEGI PERES ELJÁRÁSOK NEMPERES ELJÁRÁSSÁ ALAKÍTÁSA, A NYILVÁNTARTÓ BÍRÓSÁG TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETI ELJÁRÁSÁNAK KIALAKÍTÁSA

A Cnytv. és az Ectv. hatályos szabályozásában a civil szervezet működésével összefüggő minden „rendellenesség” vagy szabálytalanság megszüntetése, a civil szervezet megszűnéséhez vezető eljárás kezdeményezése – ha az nem a civil szervezet által elhatározott végelszámolás – az ügyész aktív közreműködése nélkül nem lehetséges. Ezen eljárásokat ráadásul peres eljárásokként szabályozza a Cnytv. és az Ectv.

1. A Javaslát az Ectv. 11. §-a szerinti, az alapítvány és az egyesület megszűnését megállapító peres eljárásokat nemperes eljárássá alakítja és a Cnytv.-ben helyezi el.

A Javaslát szerint a bíróság ezekben az eljárásokban nem az alapítvány, illetve az egyesület megszűnését, hanem a jogutód nélküli megszűnési ok bekövetkezését állapítja meg. Attól függően pedig, hogy az eljárásban merült-e fel adat az alapítvány, egyesület vagyonára, illetve attól függően, hogy az alapítvány, egyesület rendelkezik vagy rendelkezett-e adószámmal, a szervezet jogutód nélküli megszüntetési eljárása kényszer-végelszámolás vagy egyszerűsített törlési eljárás keretében folytatható le. Ezeket a nemperes eljárásokat már nem csak az ügyész, hanem maga a szervezet, továbbá akár az egyéb jogilag érdekelt (pl. egyesületi tag) is megindíthatja.

A jelenleg hatályos Ectv. 11. §-ában szabályozott perek közül az ügyész által indított per ott marad meg, ahol az Alaptörvényből folyó egyesületi jog súlyos sérelmet szenved. Erre tekintettel továbbra is megmarad az ügyész keresetindítási joga az egyesület feloszlata iránt, ha az egyesület működése vagy tevékenysége az Ectv. 3. § (3)–(5) bekezdésébe ütközik.

2. A törvényességi felügyelet kapcsán érdemes utalni arra, hogy a Ptk. 3:34. § (1) bekezdése értelmében a „jogi személyek feletti általános törvényességi felügyeletet a jogi személyt nyilvántartó bíróság látja el. A törvényességi felügyeleti jogkör nem terjed ki olyan ügyekre, amelyekben más bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye.”

A civil szervezetek esetében jelenleg meg kell különböztetni a törvényességi ellenőrzés és a törvényességi felügyelet fogalmát. A törvényességi ellenőrzés és a törvényességi felügyelet nem egymást helyettesítő fogalmak. A törvényességi ellenőrzés során a törvényt sértés feltárása folyik, míg törvényességi felügyeleti eljárásban a törvényt sértés megállapítása és a törvényt sértés kiküszöbölése érdekében kötelező erejű döntéshozatalra kerül sor. A törvényességi ellenőrzést az ügyészség végzi, a törvényességi felügyeleti jogkör a bíróságé. A törvényességi felügyelet a civil szervezetek esetében ugyanakkor nem „önmagától, a nyilvántartást vezető bíróságtól” működő jellegű, hanem az ügyész törvényességi ellenőrzésétől függően induló eljárás.

A civil szervezetek törvényességi kontrollja tehát két pilléren nyugszik: a bíróság törvényességi felügyeleti jogán és az ügyészség törvényességi ellenőrzési jogkörén. A bíróság törvényességi felügyeleti tevékenységét jelenleg – tartalmilag – az ügyészi törvényességi ellenőrzést követően az ügyész által indított eljárásokban hozott döntések jelentik, amelyek többnyire feleslegesen terhelik peres eljárással a törvényt sértőket (kiemelten a központi régió két törvényt sértőjét). Az ügyészi intézkedés eredményeként elérni kívánt jogi cél (a törvényt sértés orvoslása) ugyanakkor a civil szervezetek esetében sem lenne bonyolultabb és időigényesebb, mint a cégek törvényességi felügyelete esetében. Kívánatos tehát, hogy a törvényességi felügyeletet a civil szektorban a jelenlegi peres hatáskörből a nyilvántartó bíróság hatáskörébe tartozó nemperes eljárássá alakítsa át a jogalkotó.

A törvényességi felügyeleti eljárások célja a nyilvántartásban található adatok és iratok közhitelességének és megbízhatóságának a biztosítása. A törvényességi felügyelet elsődleges célja az, hogy intézkedést fogantossítson, ha a jogi személy nem tesz eleget (változás) bejelentési kötelezettségének, illetve, ha a nyilvántartási adatait nem tartja napra készen (megszűnt megbízatású képviselők szerepelnek a nyilvántartásban). A törvényességi felügyeleti hatáskörökről tehát el kell választani azokat a kérdéseket, amelyek a nyilvántartással, a létesítő okirat tartalmával nem állnak szoros összefüggésben (pl. nonprofit szervezetek béropolitikája), ezáltal a nyilvántartásba vétel körében sem vizsgálándók; ezen kérdéseket a megfelelő hatáskörrel rendelkező szervezethez kell telepíteni.

A törvényességi felügyeleti eljárás során felmerülő jogkérdések azonosak a nyilvántartásba vételkor felmerülő kérdésekkel, így nincs akadálya annak, hogy a törvényességi felügyeleti jogkörök is a nyilvántartó szervhez kerüljenek. A bírósághoz való fellebbezési jog biztosításának garanciális jellege azonban a törvényességi felügyelet terén is érvényesítendő.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy az ügyészi törvényességi ellenőrzés és a bírósági törvényességi felügyelet a célgépjárás mintájára megújítható.

Amely szervezeti forma esetében az ügyészi törvényességi ellenőrzés megszüntetésre kerül, ott az ügyész közérdekvédelmi feladata a törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezésében realizálódik. Az ügyésznek ugyanakkor a közérdek sérelmének fennállását valószínűsíteni kell, kivéve, ha a törvényességi felügyeleti eljárásra a nyilvántartás adataiban való hiba szolgáltat okot. Ezen utóbbi az esetben a nyilvántartás megbízhatóságának fenntartása olyan közérdeknek minősül, amely mellett további közérdek valószínűsítésére nincs szükség. Amely szervezeti forma esetében az ügyészi törvényességi ellenőrzés külön törvények alapján továbbra is megmarad, annyi változás történik, hogy amennyiben az ügyészi ellenőrzés során fogantossított intézkedés nem vezet eredményre, az ügyész nem pert, hanem – törvényességi felügyeleti – nemperes eljárást kezdeményezhet a bíróságnál. Ebben az esetben a törvényességi felügyeleti eljárás megindításához ezen szervezetek esetén nem szükséges közérdek sérelmét megjelölni és fennállását valószínűsíteni.

Az ügyésznek tehát minden esetben megmarad a törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezéséhez való joga.

A törvényességi felügyeleti eljárás kapcsán érdemes utalni arra, hogy a civil szervezetek feletti ügyészi törvényességi ellenőrzési jog megszüntetésével a civil szervezetek számviteli törvény szerinti beszámolójának létbe helyezésének és közétételének szabályait is módosítani kellett. Az ügyész általános ellenőrzési joga megszűnik, így a bíróság számára kellett eszközt biztosítani arra az esetre, ha a létbe helyezés és közététel elmaradását tapasztalja. Ezekben az esetekben nem törvényességi felügyeleti eljárásra kerül sor, hanem a bíróság bírósághoz kell telepíteni.

IV. A POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYVRŐL SZÓLÓ 2013. ÉVI V. TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA

Mint arra a bevezetőben is utaltam, az eljárási szabályok módosítása akkor érheti el a célját, ha az anyagi jogi szabályok is egyértelműek. A gyakorlati visszajelzések azonban azt mutatták, hogy az egyesületi jogi szabályozás helyes értelmezése, az eltérést engedő (diszpozitív) és az eltérés nem engedő (kógens) rendelkezések elkülönítése komoly nehézségeket okoz. A javaslat ezért a Ptk. egyesületi szabályait is módosítja.

A Ptk. módosítását célzó rendelkezések egyértelművé kívánják így tenni az egyesületre vonatkozó szabályok kógens, illetve diszpozitív jellegét. A Ptk.-módosítás másik fontos célja, hogy az egyesületek alapítása egyszerűbbé váljon. Jelenleg ugyanis számos olyan kérdést kell az alapszabályban kötelezően szabályozni, amelyek megértése, megfogalmazása a jogban járatlan tagok számára nehézséget okoz (pl. közgyűlés lebonnyolításának, közgyűlés tisztségviselőinek megválasztásának részletes szabályai stb.). A bírósági hiánypótlások jelentős része is ezen alapszabályi rendelkezések javítására, módosítására irányul.

A módosítás indokának központi eleme, hogy olyan kérdést, mely általános szabályként – a Ptk.-ban szabályozott többi jogi személy típus szabályozásához hasonlóan – a Ptk.-ban is rendezhető, azt maga a törvény szabályozza, így nem kell az összes egyesületnek megalkotnia a saját működési szabályát.

Érdemes kiemelni a Ptk.-t érintő főbb módosításokat:

A hatályos Ptk. 3:71. § (1) bekezdés a) pontjára (a tagok jogai és kötelezettségei), mint kötelező tartalmi elemre azért nincs szükség, mert a Ptk. 3:65. §-a, a 3:66. §-a, a 3:72. §-a, továbbá a Ptk. egyéb olyan rendelkezése, amely a jogi személy tagjainak jogát jeleníti meg (például: Ptk. 3:23. §, 3:35–3:37. §), megfelelő szabályt adnak.

A Ptk. 3:71. § (1) bekezdés b) pontjára szintén azért nincs szükség, mert a Ptk. általános szabályai tartalmaznak előírásokat arra vonatkozóan, hogy a jogi személy egyes szerveinek mi a funkciója, illetve egyes kérdések eldöntését valamely szerv feladataként modellezi (például a Ptk. 3:21. § (3) bekezdése a vezető tisztségviselő választását, a Ptk. 3:43. §-a pedig az átalakulásról való döntést a tagok, illetve alapítók hatáskörébe tartozó, döntéshozó szervi kérdésként jeleníti meg).

Az Ptk. 3:71. § (1) bekezdésének a) és b) pontja esetében akkor szükséges és egyben kötelező az alapszabályi rendelkezés, ha az egyesület el kíván térni a Ptk. modellszabályaitól, vagy ha az egyes szervek hatáskörét részletesen kívánja szabályozni.

A c) pont már jelenleg is az alapszabály szükség szerinti elemének tekinthető, hiszen arra abban az esetben van szükség, ha az egyesület a tag kizárásnak lehetőségét lehetővé kívánja tenni.

A Ptk. 3:71. § (1) bekezdés d) és e) pontjai tekintetében ezzel szemben az volt megállapítható, hogy a Ptk. nem tartalmaz az egyesületek vonatkozásában elegendő modellszabályt, így ezekről az egyesületnek az alapszabályában kell rendelkeznie. A Ptk. modell rendszerének azonban épp az a célja, hogy minden jogi személy típus esetében felkínáljon egy teljes működési modellt, amelytől ha az adott jogi személy nem kíván eltérni, a létesítő okiratában ezekről külön ne is kelljen rendelkeznie. Mindezekre figyelemmel a Javaslat a Ptk. 3:71–3:82. §-ait újraszabályozza.

A Javaslat alapján a Ptk. minden olyan lényeges kérdést rendez, amely egy kis taglétszámú és nem specifikus tevékenységet végző egyesület működéséhez elegendő. Egy ilyen egyesület alapításánál a bírósági nyilvántartásba vételhez a jövőben elegendő lesz az alapszabályban a Ptk. 3:5. § a)–d) és f) pontja szerinti tartalmi elemek feltüntetése. A módosítást követően a Ptk. megkíméli a tagokat attól, hogy az alapszabályban részletes működési szabályrendszert kelljen kialakítaniuk.

A Ptk.-nak a Javaslatból módosuló 3:71–3:82. §-ai a közgyűlésre vonatkozó szabályokon túl, az alábbi kérdéseket érintik:

- közgyűlési meghívó megküldése;
- a meghívónak a jogi személyek általános szabályához (Ptk. 3:17. §) képest kiegészítő tartalma;
- a tagnak a napirenddel kapcsolatos felvilágosítás kérési joga;
- a közgyűlési jelenléti ív;
- a jegyzőkönyv.

A Javaslat más jogi személy típusokhoz hasonlóan normatív módon is biztosítja a határozatképtelenség miatt megismételt közgyűlés lehetőségét, illetve azt, hogy a nem szabályosan összehívott vagy megtartott közgyűlésen született határozatokat utólag érvényesnek fogadhatják el egyhangú nyilatkozattal a tagok. Az egyesületi működés sajátosságaihoz igazodva a Javaslat egyszerűsíti a közgyűlés helyszínének meghatározását, mert elegendőnek tekintti, ha az a meghívóban kerül megjelölésre. (A Ptk. 3:17. § (4) bekezdése a döntéshozó szerv ülését a jogi személy székhelyéhez rendeli, és bár e rendelkezés eltérést engedő, az egyesületnek a Ptk. 3:4. § (2) bekezdése alapján alapszabályában kellene előre rögzítenie, ha a székhelyétől eltérő helyszínen tartja üléseit. Mivel egyesületek esetén jellemzően nem a székhely a közgyűlés ülésének a helye, a Javaslat egy erre vonatkozó könnyített szabályt alkalmaz az egyesületek esetében.)

A Javaslat áttemeli az Ectv.-nek azt a rendelkezését is, amely lehetővé teszi, hogy a tag a közgyűlés ülésén tagsági jogait személyes részvétel helyett elektronikus hírközlő eszközök igénybevételevel gyakorolja, ha az alapszabály a szükséges rendelkezéseket tartalmazza.

A Javaslat jelentős részben hatályon kívül helyezi az egyesület közgyűlésének hatásköreire vonatkozó szabályozást, mert azt a gyakorlat tévesen kizárólagos közgyűlési hatásköröknek értelmezte. Az egyesületi formához kötődő garanciális elemként a Javaslat ugyanakkor – immár tételesen – három kérdésben kizárólagos közgyűlési hatáskört állapít meg, amelytől az alapszabály nem térhet el. Ezek az alapszabály

módosítása, a vezető tisztségviselő megválasztása, visszahívása és díjazásának megállapítása, valamint az éves beszámoló elfogadása.

A Ptk. 3:4. § (2) bekezdésében foglalt, a létesítő okirat tartalmának kialakítására vonatkozó szabadság elvére és a Ptk. 3:16. §-ra, valamint a 3:21. §-ára figyelemmel fontos kiemelni, hogy az egyesületi szabályozásban az ügyvezetés feladatait megjelenítő, a Ptk.-ban változatlanul megmaradó rendelkezés modellszabály, vagyis attól az egyesületi alapszabály eltérhet.

A Javaslat a Ptk. 3:65. §-ának pontosításával kimondja, hogy a tagok vagyoni hozzájárulást nem kötelesek teljesíteni. A gyakorlatban nem volt egyértelmű, hogy az egyesület alapítása kötelezően együtt jár-e azzal, hogy a tagok vagyoni hozzájárulás teljesítésére kötelesek, vagy sem. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az egyesület vagyonnal ne rendelkezhetne. A módosítás azt kívánja egyértelművé tenni, hogy mivel az egyesület fogalmi elemei között – a gazdasági társaságokkal, a szövetkezettel, az alapítvánnyal szemben – nem szerepel az a feltétel, hogy a tagok vagyoni hozzájárulást kötelesek teljesíteni az egyesület létesítésekor, az egyesület létrejöttéhez nem is szükséges a tagok által rendelkezésre bocsátott vagyon megléte.

A Javaslat továbbá fenntartja azt a rendelkezést, amely szerint a tagok nem felelnek az egyesület tartozásaiért. A Javaslat elhagyja a tagdíjra vonatkozó rendelkezést, mert a gyakorlatban bizonytalanságot okozott, hogy tagdíj fizetése egyesület esetében kötelező-e. A tagdíjnak a tételes normaszövegből való kikerülése azonban természetesen nem azt jelenti, hogy a tagdíj előírására az egyesület alapszabályában nem kerülhet sor. A tagdíj „eltűnése” a normaszövegből csupán annyit jelent, hogy ezen kérdés – a Ptk. 3:4. § (2) bekezdése alapján – a tagoknak a jogi személyhez fűződő belső viszonyára, illetve a jogi személy működésére vonatkozó kérdésként, az alapszabályban szabadon rendezhető.

A Ptk. módosításának elmaradása azzal a veszéllyel jár, hogy a bíróságok továbbra is hosszas hiánypótló végzések kiadására lesznek kénytelenek. Ugyanis, ha a Ptk. nem módosult, az egyesületnek az alapszabályában továbbra is rendeznie kell a belső szervezeti és működési szabályait úgy, hogy azokra a Ptk. modellszabályt továbbra sem fog felkínálni. Erre azonban – kellő jogi és gyakorlati tudás hiányában – az egyesületek nem képesek. A törvényi modellszabály ugyanakkor alkalmas arra, hogy helyettesítse az egyedi alapszabályi rendelkezést. Az alapszabályban nem kell rendezni (megismételni) azokat a kérdéseket, amelyeket a Ptk. szabályoz, feltéve, hogy a tagok nem kívánnak azoktól eltérni.

V. AZ ÁTMENETI SZABÁLYOK MÓDOSÍTÁSA

A Javaslat módosítja a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. tör-

vényt (továbbiakban: Ptké.). A Javaslat rendezni kívánja az egyesületek, illetve alapítványok Ptk. hatálya alá kerülésének a problematikáját is.

A Javaslatnak a Ptké.-t érintő módosítása a 2017. január 1-jét követő első létesítő okirat módosításával köti egybe a létesítő okiratnak a Ptk. rendelkezéseivel való igazítását. Ezzel együtt megszűnik a Ptké.-ben jelenleg meghatározott véghatáridő (2017. március 15.).

Annak érdekében, hogy a Ptk. hatálya alá kerülés valóban a jogi személy döntéseként jelenjen meg, a Javaslat kimondja, hogy az egyesület és az alapítvány a döntés napjától már a Ptk. rendelkezéseit alkalmazza. Ennek azért van jelentősége, mert a hatályos átmeneti szabályok szerint az egyesület, alapítvány mindaddig a régi Ptk. szerint működik, ameddig a Ptk.-nak megfelelő létesítő okiratát a bíróság végzésével el nem fogadja. Ez azonban például új vezető tisztségviselők megválasztása esetén azt jelenti, hogy hiába

választotta meg a szervezet a vezető tisztségviselőt, az új vezető mindaddig nem képviselheti a szervezetet, amíg a bíróság a változást a nyilvántartásba be nem jegyzi. Ha azonban a szervezet már a Ptk.-nak megfelelő létesítő okirat elfogadásától a Ptk. szerint működik, az új vezető tisztségviselő képviselési joga a Ptk. 3:21. § (3) bekezdése alapján a megbízás elfogadásával létrejön. függetlenül attól, hogy a képviselőt a bíróság későbbi időpontban jegyzi be a nyilvántartásba.

A Javaslat a Ptké.-hez átmeneti rendelkezést fűz annak érdekében, hogy egyértelművé váljon, hogy a Ptké. módosított 11. §-a csak azokra a szervezetekre vonatkozik, amelyek még nem tettek eleget a Ptk. hatálya alá kerülési kötelezettségüknek. Azoknak a szervezeteknek, amelyek már a Ptk. szerinti létesítő okirattal működnek, nem a Ptké. szabályai szerint kell létesítő okiratukat felülvizsgálni.

Török Tamás*



Szerény javaslatok a Ptk. Harmadik Könyvének felülvizsgálatához

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) több mint egy évtizedes kodifikációs előkészületek után 2014. március 15. napján lépett hatályba, vagyis a törvény immáron több mint két éve meghatározó részét képezi a magyar polgári joganyagának. A jelen tanulmányban a Ptk. jogi személyekről szóló Harmadik Könyvének felülvizsgálatára vonatkozó legfontosabb javaslataimat foglalom össze.

A Kódex – nemzetközi összehasonlításban – egyedülálló módon a jogi személyek tekintetében önálló könyvbe foglalja össze a jogi személyekre vonatkozó általános szabályokat (62 szakasz), valamint az egyes jogi személy típusokra vonatkozó különös szabályokat (344 szakasz). Különösen szembe-tűnő a jogi személyekre vonatkozó általános szabályok nagy mennyisége, tekintettel arra, hogy az 1959-es Ptk. mindössze három szakaszt szentelt e jogterületnek. A jogalkotó azzal a kodifikációs megoldással élt, hogy a Ptk.-ba olvasztott eltérő szabályozási dinamikájú joganyagokat, egyrészt a Kódex egyes Könyveiben található szabályok, másrészt az egyes Könyveken belül elhelyezett szabályok tekintetében lényegesen eltérő szabályozási dinamikájú jogi normákkal találkozunk. Világosan látnunk kell azt, hogy a Ptk. a magánjog olyan széles, egymástól lényegesen eltérő területeit vonja hatálya alá, amelyek tekintetében óhatatlanul eltérő intenzitású szabályozási (újraszabályozási) igények merülnek fel a társadalom és a gazdaság szereplőinek részéről.

Az emberre, mint jogalanyra vonatkozó szabályok (Második Könyv), a családjogra vonatkozó szabályok (Negyedik Könyv), a dologi jogra vonatkozó szabályok (Ötödik Könyv), az öröklésre vonatkozó szabályok (Hetedik Könyv) olyan jogi normák, amelyek vonatkozásában lényegesen kisebb a szabályok felülvizsgálatára irányuló társadalmi igény, mint a jogi személyekre vonatkozó szabályok (Harmadik Könyv) és a kötelmi jogra vonatkozó szabályok (Hatodik

Könyv) tekintetében. A Hatodik Könyvben elhelyezett szabályok vonatkozásában is lényeges különbség tapasztalható a szabályok felülvizsgálatára irányuló társadalmi igény intenzitása szempontjából egyfelől a kötelmek közös szabályai, másfelől az egyes szerződésekre vonatkozó szabályok között.

A Ptk. Harmadik Könyvében található normaanyag felülvizsgálatára irányuló társadalmi igény egyfelől a gazdasági-üzleti élet szereplőinek részéről, másfelől a civil szervezetek részéről merül fel, hiszen e jogalanyok, valamint tulajdonosaik és vezetőik szembesülnek nap mint nap a jogi személyekre vonatkozó szabályok értelmezésének és ezáltal alkalmazhatóságának gyakorlati nehézségeivel. A jogi személyeket nyilvántartó bíróságok (cégbíróságok és társadalmi szervezeteket nyilvántartó bíróságok) joggyakorlatában, továbbá a jogi személyek létesítő okiratait és egyéb okiratait készítő és ellenjegyző ügyvédek, jogtanácsosok praxisában felmerült jogértelmezési problémák miatt jogalkotási szükséghelyzet áll fenn. Ezt a jogalkotási szükséghelyzetet nem szabad figyelmen kívül hagyni arra hivatkozással, hogy milyen kevés idő telt el a Kódex hatálybalépése óta, de arra hivatkozással sem, hogy nem alakult ki még vizsgálható és elemezhető bírósági joggyakorlat a Harmadik Könyv egyes jogszabályi rendelkezéseivel kapcsolatosan. Kialakult peres gyakorlatról valóban nem beszélhetünk, csakhogy a jogi személyekre vonatkozó bírósági gyakorlat soha nem a peres jogvitákban hozott bírósági ítéleteken, hanem sokkal inkább a nyilvántartó bíróság – túlnyomórészt jogorvoslati kérelemmel nem támadott – határozatain (leginkább a hiánypótlási felhívást tartalmazó végzéseken) alapult. Tisztán kell látnunk azt, hogy a jogi személy tulajdonosainak és vezetőinek egyáltalán nem áll érdekében jogorvoslatot kezdeményezni az egyébként sok esetben vitatható hiánypótlási felhívásokat tartalmazó határozatokkal szemben, sokkal inkább az az érdekük, hogy a nyilvántartó bíróság kívánalmainak megfelelő tartalmú jogerős bejegyző (változásbejegyző) határozat szülessen a lehető legrövidebb határidőn belül.

Meglátásom szerint éppen ezért jogalkotói mulasztás lenne kivárni azt, hogy a Kúria és az Ítéltáblák jogi személyekkel kapcsolatos perekben hozott jogerős ítéleteiben kiforrott

* Török Tamás: ügyvéd, társasági szakjogász.

jogelvek alapján kerüljön sor a Ptk. Harmadik Könyvének felülvizsgálatára. A XXI. században az exponenciálisan gyorsuló idő bizonyosan nem nyújt lehetőséget erre a jogalkotó részére. A jogi személyekre vonatkozó hatályos joganyagnak a gyakorlatban felmerült alkalmazási bizonytalanságai – az alkotmányos aggályokon túlmenően – végső soron a magyar gazdaság versenyképességét és a civil szféra szereplőinek társadalmi hatékonyságát veszélyeztetik.

A jelen tanulmányban nem teszek kísérletet arra, hogy a Ptk. valamennyi Könyve vonatkozásában összegezzem azokat az érveket, amelyek a normaszöveg felülvizsgálata mellett és ellen szólnak, e helyett kizárólag a Harmadik Könyv felülvizsgálatának időszerűségének lehetséges jogi szakmai indokait kívánom összefoglalni.

Álláspontom szerint a Ptk. Harmadik Könyvének rendelkezéseit három ok miatt indokolt és szükséges felülvizsgálni a Kódex hatálybalépését követő két esztendő elteltével.

Az *első ok* az, hogy a magyar polgári anyagi jognak nem a Ptk. az egyedüli jogforrása. Alkotmányjogi szempontból a Ptk. nem magasabb rendű jogforrás, mint a többi polgári anyagi jogi normát tartalmazó törvény, ezért a Ptk. rendelkezéseitől bármely más törvény eltérhet. Ezen indokok alapján meg kell változtatni a Ptk. Harmadik Könyv normaszövegét (de valószínűleg a törvény teljes normaszövegét is), vagyis fel kell váltani az „e törvény” kifejezést az „a törvény” kifejezéssel. Meg kell szüntetnünk tehát a Ptk. Harmadik Könyvének (és vélhetően a teljes Ptk.-nak) az önmagába záródó szabályozási modelljét.

A *második ok* az, hogy a normavilágosság alkotmányos követelményének valamennyi polgári anyagi jogi norma meg kell, hogy feleljen. E követelménynek legerőteljesebb módon egyfelől a Ptk. Harmadik Könyvében a jogi személy létesítése szabadságának szabályozása esetén, másfelől a Ptk. Harmadik Könyvében generálklauzulaként megfogalmazott felelősségátviteli tényállások esetén kell érvényesülnie a vonatkozó bírósági határozatok kiszámíthatósága és előreláthatósága érdekében. A *harmadik ok* az, hogy közérthető normaszövegre van szükség, olyan normaszövegre, amelyet az átlagos jogalkalmazó (bíró, ügyvéd, jogtanácsos) képes befogadni, megérteni, értelmezni és helyesen alkalmazni. Közérthető normaszöveg mellett is lehetséges magasabb absztrakciós szintű szabályokat alkotni. Több százezer létező jogi személy működésének kiszámíthatósága érdekében a jogalkotónak egyértelműen törekednie kell arra, hogy a jogi személy alapítására és működésére vonatkozó szabályok az átlagos jogalkalmazók számára világosak és közérthetőek legyenek.

2. AZ ÁLTALÁNOS ELTÉRÉST ENGEDŐ SZABÁLYOZÁS MODELLJÉNEK KORREKCIÓJA

Sárközy mutatott rá arra, hogy a Ptk. Harmadik Könyvének szabályozási modellje az általános jellegű eltérést engedő szabályozás modellje. Ezt indokolt fenntartani azzal, hogy a Ptk. 3:4. § (2) bekezdése pontosításra, míg (3) bekezdése hatályon

kívül helyezésre kerüljön. Ezáltal a törvényből elhagyásra kerülne a kisebbség, a hitelező, a munkavállaló érdekeire és a törvényes felügyeleti érdekre történő általános jellegű megszorítás. A módosításra kerülő (2) bekezdés azt a korlátot támasztaná, hogy tilos az eltérés, ha azt a törvény tiltja (tehát nem csak a Ptk. fogalmazhat meg tilalmat, hanem más törvény is).

A konszernjog területére tartozó valamennyi jogszabályi rendelkezéstől (a befolyásszerzés szabályai, az elismert és a tényleges vállalatcsoport szabályai) tilos lenne a létesítő okiratban, illetve az uralmi szerződésben az eltérés.

A Ptk.-n kívüli más polgári anyagi jogi szabályokat tartalmazó törvények ugyancsak tartalmazhatnak olyan jogszabályi rendelkezéseket, amelyekről a létesítő okirat érvényesen nem térhet el.

Felhívom a figyelmet arra, hogy nem szükséges a Ptk.-ban annak külön kimondása, hogy a definitív szabálytól nem lehet eltérni, illetve, hogy az adott szabálytól nem lehet eltérni, ha az eltérés a jogi személy típus lényegét, alaprendeltetését érinti, ugyanis a jogalkalmazás szempontjából csak annak van lényege, hogy maga a törvény megengedi-e vagy sem az eltérést. Az eltérés meg nem engedésének jogdogmatikai és/vagy jogpolitikai indoka jogalkalmazási szempontból teljesen közömbös.

Álláspontom szerint az általános eltérést engedő szabályozási modell alapvetően helyes, mivel a jogalanyok magán-autonómiáját széles körűen képes biztosítani a jogi személyek jogában, azonban a törvény szabályozási modellje a normavilágosság alkotmányos követelményének sajnos nem teljes mértékben felel meg, ezért az bizonyos mértékű korrekcióra szorul. A jogi személyek létesítésére, pontosabban fogalmazva a jogi személy létesítő okiratára vonatkozó jogszabályi rendelkezések imperatív-kógens-diszpozitív jellegének részletes jogirodalmi vizsgálata, vitája a Ptk. hatálybalépését követően bontakozott ki, amely alapvetően a joggyakorlat által felszínre hozott problémákra reagált.¹

¹ Figyelemre méltó, ugyanakkor elgondolkodtató tény az, hogy a Ptk. több mint egy évtizedes kodifikációja folyamán ennek az alapvető jogkérdésnek milyen kevés teret szenteltek a kodifikátorok. A Ptk. normaszövegének közzététele, illetőleg a törvény hatálybalépése után bontakozott ki valójában az a jogirodalmi vita, amely a Ptk. Harmadik Könyve szabályainak valós vagy állítólagos diszpozitivitása körében zajlott, illetve zajlik: DZSULA Mariann: Miért kógens a diszpozitív? I–V. In: Cég hírnök, 2014. 2–10. számok; FERENCZY Tamás: A kógens és a diszpozitivitás a Ptk. társasági jogi szabályaiban. I–III. In: Cég hírnök, 2015. 4–6. számok; GYÓRI Enikő: A társasági jog megújított szabályozásának értelmezési kérdései. In: Gazdaság és Jog, 2014. 9. sz. 3–8. p.; JÓJÁRT Eszter: Diszpozitivitás a régi és az új Polgári Törvénykönyvben. In: Magyar Jog, 2014. 12. sz. 673–685. p.; KISFALUDI András: A jogi személyek szabályozása az új Polgári Törvénykönyvben. In: Jogtudományi Közöny, 2013. július–augusztus. 333–342. p.; KISFALUDI András: Jogi személyek szabályozása. In: VÉKÁS Lajos–VÖRÖS Imre (szerkesztők): Tanulmányok az új Polgári Törvénykönyvhöz. Complex, Budapest, 2014., 89–109. p.; SÁRKÖZY Tamás: Az új Ptk. jogi személy könyvéről. In: Jogtudományi Közöny, 2013. október. 461–469. p.; SÁRKÖZY Tamás: Még egyszer a Ptk. jogi személy könyve állítólagos diszpozitivitásáról. In: Gazdaság és Jog, 2015. 11. sz. 8–14. p.

Meglátásom szerint a helyes szabályozási modell korrekcióját olyképpen kellene végrehajtani, hogy a Harmadik Könyv Címeinek vagy Fejezeteinek végére egy-egy szakaszt kellene beiktatni, amely kimerítő jelleggel tartalmazná azokat a jogszabályi rendelkezéseket, amelyektől tilos az eltérés. E szakaszok címe lehet: [Az eltérő szabályozás tilalma]. Ezen korrigált szabályozási modell vélhetően kielégítő választ adna a magánautonómia versus jogbiztonság (normavilágosság) dilemmára, mivel egyértelműen eligazítaná a jogalkalmazókat a tekintetben, hogy az adott szabálytól megengedett-e az eltérés.

3. A JOGI SZEMÉLY JOGÁNAK SÁNTIKÁLÓ ALAPELVEI

A Ptk. 3:2. § (1) bekezdése főszabályként a *szigorú elválasztás alapelvét* fogalmazza meg. A törvény jelenleg a *betudhatóság alapelvét* egyáltalán nem tartalmazza.

A Ptk. 3:2. § (1) bekezdése értelmében a jogi személy kötelezettségeiért saját vagyonával köteles helytállni; a jogi személy tagjai és alapítója a jogi személy tartozásaiért nem felelnek.

Az idézett jogszabályi rendelkezés egyértelműen vonatkozik valamennyi jogi személy típusra. A vizsgált jogszabályi rendelkezés az egyik sántikáló alapelv, ugyanis e főszabály alól maga a Ptk., és más jogforrások is (Ctv., Cstv.) kivételes, eltérő szabályokat tartalmaznak (a tagra és a vezető tisztségviselőre vonatkozó felelősségátviteli szabályok). A főszabály a *szigorú elválasztás alapelvét* fogalmazza meg, vagyis azt az alapvető jogtételt, hogy a jogi személy kötelezettségeiért a saját vagyonával köteles helytállni hitelezőivel szemben, míg a jogi személy alapítói és a jogi személy tagjai magánvagyonukkal nem tartoznak felelősséggel a jogi személy hitelezői irányában.²

Az idézett jogszabályi rendelkezés azt valóban nem mondja ki, hogy a jogi személy vezetője tisztségviselője, felügyelőbizottsági tagja, állandó könyvvizsgálója, valamint alkalmazottja a jogi személy tartozásaiért nem tartozik polgári jogi felelősséggel a jogi személy hitelezőivel szemben. A magam részéről ennek okát mindössze abban látom, hogy a jogalkotó ezt evidensnek tekinti, ezért szükségtelennek tartotta ezt kifejezetten előírni. A jogbizonytalanság megszüntetése érdekében javaslom ezt kifejezetten törvénymódosítás útján előírni a *szigorú elválasztás alapelve* kapcsán.

Figyelemre méltó tény az, hogy a Ptk. hatálybalépése előtti tételes jogunk nem tartalmazta a *szigorú elválasztás alapelvét*.

² A jogirodalomban CSÖKE Andrea, KISFALUDI András, LÁBADY Tamás és VÉKÁS Lajos egyaránt a *szigorú elválasztás alapelvét* hangsúlyozza a jogi személy önálló felelőssége tekintetében. LÁBADY megfogalmazása szerint: „A jogi személyiség klasszikus kritériuma között szerepel a jogi személy önálló, a tagtól elkülönült felelőssége. A jogi személy tagjai csak magával a jogi személlyel szemben felelősek magatartásukért. A törvényi rendelkezésekben következetesen érvényesül a jogi személy és a tagjai *szigorú elválasztását* kimondó elv, amely szerint a polgári jogi felelősség kizárólag a jogi személlyel szemben érvényesíthető, ha a jogi személy ügyvezetője, tagja, alkalmazottja a jogi személy nevében, képviselőként tevékenységi körében jár el.” LÁBADY Tamás: Felelősség a szerződésen kívül okozott károkért. In: Vékás Lajos (szerkesztő): Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez, 1136. o.

Sem az 1959-es Ptk., sem a társasági törvények nem mondták ki ezt az alapelvet, például a 2006-os Gt. 1. § (1) bekezdésében írt szabály csak annyit deklarált, hogy a törvény szabályozza a Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaságok felelősségét. A 2006-os Gt. 30. § (1) bekezdésében rögzített szabály a másik sántikáló alapelvet, a *betudhatóság alapelvét* fogalmazta meg a vezető tisztségviselő vonatkozásában, ugyanakkor a tag, a felügyelőbizottsági tag, az állandó könyvvizsgáló és az alkalmazott vonatkozásában ezt az alapelvet sem tartalmazta.

Határozott álláspontom az, hogy a *szigorú elválasztás alapelvének* ilyen módon történő megfogalmazásából alappal nem lehet levonni azt a következtetést, hogy az említett személyek főszabály szerint saját vagyonukkal felelősek lennének a jogi személy tartozásaiért a jogi személy hitelezőivel szemben. A vizsgált jogszabályi rendelkezés főszabálynak minősül e személyek vonatkozásában is, amely alól maga a Ptk., de más jogforrások is (Ctv., Cstv.) kivételes szabályokat tartalmaznak (vezető tisztségviselőre, árnyékigazgatóra és alkalmazottra vonatkozó felelősségátviteli szabályok).

Meglátásom szerint a Ptk. 3:2. §-ában rögzített *szigorú elválasztás alapelve* mellett egyértelműen ki kell mondani valamennyi jogi személy típus vonatkozásában a *betudhatóság alapelvét* is, vagyis azt, hogy a jogi személy felelős azért a kárért, amelyet tagja, alapítója, vezető tisztségviselője, felügyelőbizottsági tagja, állandó könyvvizsgálója, valamint alkalmazottja a jogi személlyel fennálló jogviszonya körében eljárva harmadik személynek okozott, kivéve, ha törvény eltérően rendelkezik. Jól látható tehát, hogy a *betudhatóság alapelve* is sántikáló alapelv, ugyanis a Ptk. és más jogforrások is tartalmazhatnak ettől eltérő kivételes szabályokat (a tagra és a vezető tisztségviselőre vonatkozó felelősségátviteli szabályok).

4. A VEZETŐ TISZTSÉGVISELŐ ÉS A FELÜGYELŐBIZOTTSÁGI TAG JOGI SZEMÉLLEL SZEMBENI FELELŐSSÉGE

Meglátásom szerint a Harmadik Könyvnek újra kell fogalmaznia a vezető tisztségviselő és a felügyelőbizottsági tag jogi személlyel szembeni felelősségét, előtérbe helyezve a jogi személy komplex jogalanyiságából fakadó szempontokat. A törvény jelenleg mind a vezető tisztségviselő, mind a felügyelőbizottsági tag felelőssége körében a szerződésszegéssel okozott kárért való felelősség szabályait rendeli el alkalmazni [Ptk. 3:24. §, Ptk. 3:28. §]. Ez a megközelítés nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a jogi személlyel tartós, intenzív és folyamatos kapcsolatban álló vezető tisztségviselő és felügyelőbizottsági tag felelősségére nem lehet teljes mértékben alkalmazni a szerződésszegéssel okozott kárért való felelősség szabályait, függetlenül attól, hogy a jogi személy és a vezető tisztségviselő, illetve a felügyelőbizottsági tag között szerződéses jogviszony (megbízás) áll fenn.

Álláspontom szerint figyelemmel kell lenni arra a tényre, hogy részben eltérő felelősségi szabályokra van szükség

a vezető tisztségviselő, illetve a felügyelőbizottsági tag vonatkozásában, mint a hagyományos kötelmi jogi szerződés megszegésével kárt okozó szerződő fél esetén. Ennek alapvető jogdogmatikai indoka az, hogy a jogi személy olyan komplex jogalanyisággal rendelkező szervezet, amelynek működtetése, irányítása, illetve ellenőrzése tekintetében a vezető tisztségviselő, illetve a felügyelőbizottsági tag lényegesen eltérő tartalmú és intenzitású feladatokat lát el, mint a megbízási jogviszonyban álló megbízott. A szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség alóli mentesülési szabály tehát nem alkalmazható a vezető tisztségviselő és a felügyelőbizottsági tag vonatkozásában sem a visszerthes, sem az ingyenes megbízási esetén.

Álláspontom szerint valamennyi jogi személy vezető tisztségviselője és felügyelőbizottsági tagja vonatkozásában a 2006-os Gt. vezető tisztségviselőre vonatkozó felelősségi szabályához hasonló tartalmú felelősségi szabály kimondására lenne szükség.

A törvény kimondaná, hogy a vezető tisztségviselő a jogi személy ügyvezetését, illetőleg a felügyelőbizottság tagja a jogi személy ügyvezetésének ellenőrzését az ilyen tisztséget betöltő személytől általában elvárható gondossággal, a jogi személy érdekeinek elsődlegessége alapján köteles ellátni.

Ha a vezető tisztségviselő az ügyvezetési tevékenysége körében eljárva a jogi személynek kárt okoz, köteles azt megtéríteni, kivéve, ha bizonyítja, hogy az ügyvezetési tevékenysége körében úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben a vezető tisztségviselőtől általában elvárható.

Ha a felügyelőbizottság tagja az ellenőrzési tevékenységének elmulasztásával, vagy nem megfelelő teljesítésével a jogi személynek kárt okoz, köteles azt megtéríteni, kivéve, ha bizonyítja, hogy az ellenőrzési tevékenysége körében úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben a felügyelőbizottság tagjától általában elvárható.

Ha a kárt az ügyvezető testület, illetve a felügyelőbizottság határozata okozta, mentesülne a felelősség alól az a tag, aki a határozathozatalban nem vett részt, vagy a határozat ellen szavazott.

Ha a vezető tisztségviselő olyan utasítást kapna, amelyet a törvény szerint köteles végrehajtani, mentesülne a jogi személlyel szembeni felelősség alól.

A vezető tisztségviselő, illetve a felügyelőbizottság tagja kártérítés címén köteles lenne megtéríteni a jogi személynek okozott teljes kárt, e károk előreláthatóságára tekintet nélkül.

A vezető tisztségviselőre, illetve a felügyelőbizottságra vonatkozó szakaszban nem szabályozott kérdésekben a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályait kellene alkalmazni.

Álláspontom szerint a fentiekben kifejtettek szerinti speciális mentesülési szabályokat kellene előírni mind a vezető tisztségviselő, mind a felügyelőbizottsági tag vonatkozásában.

A javasolt szabály a vezető tisztségviselő, illetve a felügyelőbizottsági tag vonatkozásában az általában elvárható magatartás elvét a Ptk. 1:4. §-ában írt felróhatósággal kapcsolja össze. Ez azt jelenti, hogy a vezető tisztségviselőnek, illetve a felügyelőbizottság tagjának a felróhatóság hiányának bizonyításakor – a mentesülés érdekében – nem lenne ele-

gendő azt bizonyítania, hogy az adott helyzetben általában elvárhatóan járt el, hanem azt kellene bizonyítania, hogy az adott helyzetben a gondos, az ideáltipikus vezető tisztségviselőtől, illetve felügyelőbizottsági tagtól elvárható módon járt el.

A javasolt szabály egyértelművé teszi a vezető tisztségviselő és felügyelőbizottsági tag jogi személlyel szembeni felelősségi alakzatának kapcsolatát a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályaival (például: többek közös károkozása).

5. A TAGNAK ÉS A VEZETŐ TISZTSÉGVISELŐNEK A JOGI SZEMÉLY HITELEZŐIVEL SZEMBENI FELELŐSSÉGE

Álláspontom szerint újra kellene fogalmazni a tag (az alapító) és a vezető tisztségviselő hitelezőkkel szembeni felelősségét is. A tagnak és a vezető tisztségviselőnek a hitelezőkkel szembeni felelőssége az intézményes felelősségátvitel területére tartozik. Felelősségi jogunkban valamennyi felelősségi alakzat esetén az általános együttes előfeltételeknek mindenképpen fenn kell állniuk ahhoz, hogy a polgári jogi felelősség bekövetkezzék. Az intézményes felelősségátvitel területére tartozó egyes felelősségi alakzatok esetén pedig további speciális előfeltétel, illetőleg előfeltételek bekövetkezése is szükséges lehet a polgári jogi felelősség bekövetkezéséhez. Az általános előfeltételek jellege miatt arra a következtetésre kell jutnunk, hogy valamennyi felelősségi alakzat normatív meghatározása jelentős részben nyitott tényállás segítségével történik meg felelősségi jogunkban. A felelősségi tényállások abból a szempontból nyitott tényállások, hogy a jogi norma nem alkot zárt rendszert, hanem szándékoltan a bírósági jogalkalmazásra bízta a tényállás egyes elemeinek a meghatározását, nevezetesen az okozati kapcsolat fennállásának és a társadalmi elvárhatóságnak a megállapítása a kártérítési perben eljáró bíróság mérlegelési jogkörébe tartozik. Az ily módon relatíve nyitott tényállások biztosítják a kártérítési jog kellő rugalmasságát. A jogbiztonság (az ítélkezési gyakorlat előreláthatósága, kiszámíthatósága) szempontjából ez a szabályozási módszer aggályosnak tűnhet, azonban a polgári jogi felelősség több évszázados szabályozása alapján bátran kijelenthetjük azt, hogy a jogalkotó a folyamatosan és gyorsan változó társadalmi, gazdasági folyamatok miatt nem képes normatív módon előre minden lehetséges esetre vonatkozó szabályozást alkotni a felelősségi jog világában. (Természetesen nagy számban léteznek olyan joghelyzetek, amelyek esetén a jogalkotó képes zárt tényállások segítségével megfelelő szabályozást alkotni, például a természetes személyek halála esetén a törvényes öröklés rendjét vagy gazdasági társaságok jogutód nélküli megszűnésének szabályrendszerét zárt tényállások segítségével kielégítő módon lehet szabályozni.)

A magyar jogalkotó tehát helyesen ismerte fel már az 1959-es Ptk. megalkotása kapcsán azt, hogy viszonylagosan nyitott tényállások útján lehet és kell szabályozni a felelősségi jogot, és ezen a téren a Ptk. hatálybalépésével sem következett be változás. A kártérítési perekben eljáró bíróságok fognak tehát a jövőben is esetről-esetre dönteni az okozati kapcsolat

fennállásáról, és az elvárhatóságról, mint szükségképpeni általános előfeltételekről.

Azonban felhívom a figyelmet arra, hogy éppen e két általános előfeltétel bírósági mérlegelési körbe utalása miatt az intézményes felelősségátvitel területére tartozó felelősségi alakzatok esetén különösen óvakodnia kell a jogalkotónak attól, hogy olyan speciális előfeltételeket írjon elő, amelyek megállapítása szintúgy a kártérítési perben eljáró bíróság mérlegelési jogkörébe tartozik. Az intézményes felelősségátvitel területére tartozó felelősségi alakzatok ugyanis kivételes és szankciós jelleggel telepítenek polgári jogi felelősséget a társasági jog alanyaira, s éppen ezen ok miatt e felelősségi alakzatok viszonylagos nyitottságát nem kívánatos tovább fokozni.

A jogalkotó az 1988-as Gt. megalkotása óta folyamatosan kísérletet tesz arra, hogy kielégítő megoldást találjon a tag és a vezető tisztségviselő hitelezőkkel szembeni felelősségének hatékony szabályozására. Hatályos polgári jogunk túlnyomórészt szankciós jellegű felelősségátviteli tényállásokat tartalmaz mind a tag, mind a vezető tisztségviselő hitelezőkkel szembeni felelőssége vonatkozásában [a tagra vonatkozó felelősségátviteli tényállások: Ptk. 3:2. § (2) bekezdés, Ctv. 118/A. § (1) bekezdés, Ctv. 118/C. §; Ptk. 3:324. § (3) bekezdés, Ptk. 3:208. § (3) bekezdés, Ptk. 3:323. § (5) bekezdés, Cstv. 63. § (2) bekezdés; Ptk. 3:59. §, 3:63. § (3) bekezdés, Cstv. 63/A. §; Ctv. 118/A. § (3) bekezdés; a vezető tisztségviselőre vonatkozó felelősségátviteli tényállások: Ptk. 3:86. § (2) bekezdés; Ptk. 3:118. §; Ptk. 3:347. § (3) bekezdés; Ptk. 3:368. § (2) bekezdés alapján alkalmazandó Ptk. 3:118. §; Cstv. 33/A. §; Ctv. 118/B.–118/C. §-ok], amely tényállások a felelősség speciális előfeltételeként bizonytalan tartalmú fogalmakat használnak: „korlátolt felelősséggel való visszaélés”, „tartósan hátrányos üzletpolitika”, „fizetésektelenséggel fenyegető helyzet”, „nem fizetőképesség”.

Álláspontom szerint e tényállások alaptörvény-ellenesek, sértik a normavilágosság alkotmányos követelményét, mert nem határozzák meg egyértelműen e fogalmakat, hanem azok meghatározását a bíróságra bízzák. Az intézményes felelősségátvitel területére tartozó felelősségi alakzatok ugyanis kivételes és szankciós jelleggel telepítenek polgári jogi felelősséget a tagra, s éppen ezen ok miatt e felelősségi alakzatok viszonylagos nyitottságát nem kívánatos tovább fokozni. A jogbiztonság követelménye az intézményes felelősségátvitel területére tartozó felelősségi alakzatok vonatkozásában fokozottan kell, hogy érvényre jusson, ez pedig csak úgy valósítható meg, ha a jogalkotó a speciális előfeltételeket egyértelműen tételes jogi szabályokkal határozza meg, azok tartalmának kitöltését nem bízza a bírósági jogalkalmazásra. Csakis ez felel meg a jogbiztonság részét képező normavilágosság alkotmányos követelményének. A normavilágosság alkotmányos követelményének valamennyi felelősségátviteli tényállás esetén ugyanúgy kell érvényesülnie, mint a büntetőjogi tényállás (diszpozíció) esetén, vagyis a törvénynek kell meghatározni az összes tényállási elemet.

A jogalkotó a szankciós jellegű intézményes felelősségátvitelt csodafegyvernek tekinti, ez azonban súlyos tévedés. A jogi személy (gazdasági társaság) hitelezőinek érdekvédel-

mét nem csak úgy lehet fokozni, ha megnöveljük a felelősségátviteli tényállások számát és kitágítjuk személyi hatályuk körét. A polgári anyagi jog más jogintézményeinek (például a fedezetelvonásra vonatkozó Ptk. és Cstv. szabályok) újragondolásával, továbbá a tagra, és a vezető tisztségviselőkre vonatkozó felelősségátviteli tényállásokkal és a profitorientált jogi személyek törkevédelmi szabályaival való koherencia megteremtésével lehet egy valóban hatékony hitelezővédelmet megvalósítani. A tagra és a vezető tisztségviselőre vonatkozó szankciós jellegű felelősségátviteli tényállások veszélyesen nyitott tényállások, ugyanis a kártérítési felelősség általános előfeltételei mellett olyan speciális előfeltételeket tartalmaznak, amelyek bizonytalan tartalmú fogalmak sokaságával terheltek. Ez pedig a jogbiztonság (a bírói ítélet előreláthatósága, kiszámíthatósága) alkotmányos követelményével ellentétes. Ha őszintén gondoljuk azt, hogy az intézményes felelősségátvitel polgári jogunkban kivételes jogintézménynek minősül, úgy óvakodnunk kell e veszélyesen nyitott felelősségátviteli tényállások tömeges alkalmazásától. Az ilyen tényállások túlzott alkalmazása ugyanis a jogi személy (gazdasági társaság) elsődleges felelősségének lerontását eredményezheti.

Az első legszembetűnőbb probléma az, hogy a tagra és a vezető tisztségviselőre vonatkozó felelősségi szabályok indokolatlanul több jogforrásban szétszórva helyezkednek el. Továbbá a korábbi társasági jogi szabályozások, illetőleg a Ptk.-ban és más jogforrásokban (Ctv., Cstv.) elhelyezett szabályok nem veszik figyelembe kellő súllyal azt, hogy a profitorientált jogi személy típusok olyan vállalkozások, amelyek végső soron a tagok (közgazdaságtani értelemben: a tulajdonosok) vagyoni érdekeit, vagyongyarapodását szolgálják, és a vezető tisztségviselők a tulajdonosoktól egzisztenciálisan függő helyzetben lévő megbízottak, akik csak a rájuk bízott idegen vagyont (a jogi személy vagyont) kezelik és működtetik időlegesen a tulajdonosok javára.

A piactársaság ilyen profitorientált jogi személyek sokaságából áll, e vállalkozások létesítenek egymással üzleti (polgári jogi értelemben szerződéses) kapcsolatokat, és e vállalkozásoknak, illetve tulajdonosaiknak tudatában kell lenniük annak a ténynek, hogy minden jogi személyként működő piaci szereplő elsődlegesen csakis a saját vagyonával tartozik helytállni a másik, ugyancsak jogi személyként működő piaci szereplővel szemben.

További problémát jelent az, hogy a hatályos jogi szabályozás a jogi személy tőkehelyzetének kötelező rendezésére vonatkozó szabályokat nem kapcsolja össze a tag és a vezető tisztségviselő hitelezőkkel szembeni felelősségével.

Az általam javasolt szabályozási modell egyfelől egyetlen jogforrásba, jelesül a Ptk.-ba vonná össze, helyezné el a felelősségi alakzatok valamennyi polgári anyagi jogi szabályát; másfelől szoros logikai egységbe kapcsolja a tagra és a vezető tisztségviselőre vonatkozó felelősségátviteli szabályokat, valamint a profitorientált jogi személy tőkehelyzetének kötelező rendezésére vonatkozó szabályokat. Álláspontom szerint, amikor a törvény által meghatározott felelősséget fakasztó előfeltételek bekövetkeznek, úgy a felróható módon eljáró tagok helytállását és a felróható módon eljáró vezető tisztségviselők helytállását egymás magatartásaira figyelemmel kell megteremteni.

A tagra és a vezető tisztségviselőre vonatkozó felelősség-átviteli szabályok rendelkezéseit kizárólag a hitelezőkkel szembeni tagi felelősség hiánya mellett működő és profitorientált jogi személy típusok (gazdasági társasági formák) tekintetében kellene alkalmazni. (A tag esetén e jogi személy típusok mellett még a betéti társaság kültagja tekintetében is alkalmazni kellene e szabályt.) A tagra és a vezető tisztségviselőre vonatkozó ezen felelősségátviteli szabályok a szigorú elválasztás, a betudhatóság alapelve alóli kivételt jelentenek.

Ha a jogi személy tagja a hitelezőkkel szembeni felelősségének hiányával szándékosan visszaélt, és e miatt a jogi személy jogutód nélküli megszűnésekor kielégítetlen hitelezői követelés maradt fenn, a hitelező kielégítetlenül maradt követelése erejéig kártérítési igényt érvényesíthet a taggal szemben. Ha a jogi személy vezető tisztségviselője szándékosan megszegte a törvényben nevesített bármelyik kötelezettségét, és emiatt a jogi személy jogutód nélküli megszűnésekor kielégítetlen hitelezői követelés maradt fenn, a hitelező kielégítetlenül maradt követelése erejéig kártérítési igényt érvényesíthet a vezető tisztségviselővel szemben.

A bíróság a jogi személy jogutód nélküli megszűnését elrendelő határozatában állapítaná meg a kielégítetlenül maradt hitelezői követelés mértékét.

Mentesülne a felelőssége alól a tag, ha bizonyítaná, hogy a tagsági jogviszonya fennállása alatt úgy járt el, hogy a hitelezőkkel szembeni felelőssége hiányával nem élt vissza. Mentésülne a felelősség alól továbbá akkor is, ha bizonyítaná, nem a felelőssége hiányával való visszaélés okozta a hitelező követelésének kielégítetlenül maradását. Mentésülne a felelősség alól a vezető tisztségviselő, ha bizonyítaná, hogy a vezető tisztségviselői jogviszonya fennállása alatt úgy járt el, hogy a törvényben nevesített valamelyik kötelezettségét nem szegte meg. Mentésülne a felelősség alól továbbá akkor is, ha bizonyítja, hogy nem a törvényben nevesített valamelyik kötelezettségének megszegése okozta a hitelező követelésének kielégítetlenül maradását.

A tagra, illetve a vezető tisztségviselőre vonatkozó tényállásban nem szabályozott kérdésekben a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályait kellene alkalmazni.

A hitelező a keresetét a jogi személy megszűnését elrendelő határozat Cégbizonylatban való közzétételét követő kilencven napos jogvesztő határidőn belül a jogi személy utolsó bejegyzett székhelye szerint illetékes törvényszéken terjeszthetné elő.

Ha a hitelező a vezető tisztségviselőt a taggal (az alapítóval) együtt perelné, a bíróság a vezető tisztségviselővel szemben hozott marasztaló ítélet végrehajtását akkor rendelhetné el, ha a taggal (az alapítóval) szemben a követelés végrehajtása eredménytelen volt.

A tagra, illetve a vezető tisztségviselőre vonatkozó tényállás rendelkezései a jogi személy végelszámolása esetén nem alkalmazandók.

A törvény meghatározná azokat a jogi személy típusokat (gazdasági társasági formákat), amelyek tagjaira (alapítóira) és vezető tisztségviselőjére a fenti felelősségátviteli szabály személyi hatálya kiterjed. A szabály alanyi körébe nem tartoznak bele egyfelől a nem profitorientált jogi személyek, másfelől azok a jogi személyek, amelyek a tag mögöttes felelőssége mellett működnek. [E megfogalmazás helyett a törvény kimerítő

jelleggel is felsorolhatja azokat a jogi személy típusokat (gazdasági társasági formákat), amelyeknél alkalmazandó ez a szabály.]

A törvényi szabály egyértelműen megfogalmazná, hogy a tag (az alapító) felróhatóságát az a magatartás alapozza meg, ha szándékosan visszaélt a hitelezőkkel szembeni felelősségének hiányával. Jogdogmatikai szempontból a „hitelezőkkel szembeni felelősség hiánya” fogalom a helytálló, ugyanis az alanyi körbe tartozó jogi személy típusok (gazdasági társasági formák) esetén a tag (a részvényes) főszabály szerint nem tartozik felelősséggel a jogi személy hitelezőivel szemben. A tag (az alapító) felelőssége a saját felróható magatartásával okozott kielégítetlenül maradt hitelezői követelésért állna fenn, amelynek mértékét a törvényi szabály határozná meg.

A törvényi szabály egyértelműen megfogalmazná a vezető tisztségviselő kárkövetelmét fakasztó kötelezettségszegéseit. A vezető tisztségviselő felelőssége a magatartásával (mulasztásával) okozott kielégítetlenül maradt hitelezői követelésekért állna fenn, amelynek mértékét ugyancsak törvényi szabályozás határozná meg.

A törvény két megdönthető vélelmet írna elő: a kötelezettségszegés megtörténte melletti és az okozati összefüggés fennállása melletti vélelmet, amelyek segítségével a törvény a hitelezői igényérvényesítést kívánja előmozdítani. A törvény a kártérítési jogunkban jól bevált kimentő (indirekt, exkulpációs) bizonyítást alkalmazná.

A törvényi szabály a normavilágosság alkotmányos követelménye érdekében kimerítő (taxatív) jelleggel meghatározná a felelősség hiánnyal való visszaélés esetköreit. Az egyik esetkör a profitorientált jogi személy tőkehelyzetének kötelező rendezését előíró szabállyal való logikai kapcsolatot teremt meg.

A törvényi szabály egyértelművé tenné a tagra és a vezető tisztségviselőre vonatkozó felelősségi alakzatok kapcsolatát a szerződésen kívüli károkért való felelősség szabályaival (például: többek közös károkozása).

Az általam javasolt szabályozás az adott ügyben egy kártérítési per megindítását írta elő, és ezáltal megszűnne a hitelezőkre súlyosan hátrányos kétlépcsős perindítás. A törvényi szabály az igényérvényesítés speciális, rövid jogvesztő határidejét írta elő, és egyúttal meghatározná a perre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságot, továbbá kimondaná, hogy a felelősségi szabály a végelszámolás esetén nem alkalmazandó, ugyanis a végelszámolás lényegi ismérve az, hogy a jogi személy fizetőképese, vagyis nem maradt fenn kielégítetlen hitelezői követelés.

E szabályoknak a Ptk.-ba való beültetésével egyidejűleg hatályon kívül kellene helyezni a Ptk. most hatályos 3:2. § (2) bekezdését, Ptk. 3:59. §-át, Ptk. 3:208. § (3) bekezdését, Ptk. 3:323. § (5) bekezdését, Ptk. 3:324. § (3) bekezdését, valamint a Cstv. 63. § (2) bekezdését, a Ctv. 118/A. §-át, és a Ctv. 118/C. §-át. Továbbá a Cstv.-ben és a Ctv.-ben elő kellene írni azt, hogy a bíróság a felszámolási, illetőleg a kényszerítő

eljárást befejező határozatában a nyilvántartásba vett hitelezők kielégítetlenül maradó követeléseit külön-külön rögzítse.

A befolyásszerző személy és az uralkodó tag felelőssége a Ptk. 3:2/A. § szerint fennáll, és ez szigorúbb felelősségi alakzat, mint a hatályon kívül helyezendő most hatályos felelősségi alakzatok.

E szabályoknak a jogi személy általános szabályai közé való beültetésével egyidejűleg hatályon kívül kellene helyezni a Ptk. 3:86. § (2) bekezdését, Ptk. 3:118. §-át, Ptk. 3:133. § (2) bekezdését, Ptk. 3:347. § (3) bekezdését, valamint a Cstv. 33/A. §-át, a Ctv. 118/B. §-át és a Ctv. 118/C. §-át. Továbbá a Cstv.-ben és a Ctv.-ben elő kell írnia azt, hogy a bíróság a felszámolási, illetve a kényszertörlési eljárást befejező határozatában a nyilvántartásba vett hitelezők kielégítetlenül maradó követeléseit külön-külön rögzítse.

A Cstv.-ben, a Ctv.-ben, az Art.-ban és az MNBtv.-ben elő kellene írni továbbá azt, hogy a kártérítési pert indító hitelező kérelmére a felszámolási bíróság, a cégbíróság, a felszámoló, az állami adóhatóság és az MNB köteles 30 napon belül a jogutód nélkül megszűnt jogi személlyel kapcsolatos és az alperesként perelni kívánt taggal, vezető tisztségviselővel kapcsolatos rendelkezésre álló, a törvényben meghatározott adatokat és információkat a hitelező rendelkezésére bocsátani. Hasonló tartalmú szabályt jelenleg a Cstv. 33/A. § (4) bekezdésében találunk, de csak a felszámolóra vonatkozóan.

A profitorientált jogi személy tőkehelyzetének rendezésével összefüggő szabályok a következők lennének:

E szabályokat kizárólag a hitelezőkkel szembeni tagi felelősség hiánya mellett működő és profitorientált jogi személy típusok (gazdasági társasági formák) tagja és alapítója tekintetében kellene alkalmazni.

A vezető tisztségviselő köteles lenne nyolc napon belül – a felügyelőbizottság egyidejű értesítése mellett – a szükséges intézkedések megtétele céljából a döntéshozó szerv ülését összehívni vagy ülés tartása nélküli határozathozatalt kezdeményezni, ha tudomására jut, hogy

- a jogi személy saját tőkéje veszteség következtében a jegyzett tőke kétharmadára csökkent;
- a jogi személy saját tőkéje a törvényben meghatározott minimális összeg alá csökkent;
- a jogi személy fizetéseit megszüntette vagy
- a jogi személy saját tőkéje a tartozásait nem fedezi.

Az előzőekben meghatározott esetekben a tagok (az alapítók) kötelesek lennének olyan határozatot hozni, amely alkalmas az előzőekben meghatározott okok megszüntetésére; vagy határozniuk kell a jogi személy átalakulásáról, egyesüléséről vagy szétválásáról; ezek hiányában a jogi személy jogutód nélkül történő megszüntetéséről.

A vezető tisztségviselő a döntéshozó szerv előzőekben meghatározott intézkedéseket a határozatban előírt határidőn belül, de legkésőbb három hónapon belül köteles lenne végrehajtani.

Ha a döntéshozó szerv az előzőek szerinti határozat meghozatalától számított három hónapon belül az összehívásra okot adó, az a) pontja szerinti körülmény változatlanul fennáll, a jegyzett tőkét le kell szállítani.

A vezető tisztségviselő köteles lenne nyolc napon belül – a felügyelőbizottság egyidejű értesítése mellett – a jegyzett tőke

előzőek szerinti kötelező leszállítása céljából a döntéshozó szerv ülését összehívni vagy ülés tartása nélkül történő határozathozatalt kezdeményezni.

A törvényi szabály a döntéshozó szerv kötelező összehívását írni elő azon jogi személy típusok (gazdasági társasági formák) vonatkozásában, amelyek tagja (alapítója) és vezető tisztségviselője kivételes esetben felelősséggel tarthat a jogi személy hitelezőjével szemben.

A törvény meghatározná azokat a jogi személy típusokat (gazdasági társaságok formákat), amelyekre a szabály személyi hatálya kiterjed. A szabály alanyi körébe nem tartoznak bele egyfelől a nem profitorientált jogi személyek, másrészt azok a jogi személyek, amelyek a tag mögöttes felelőssége mellett működnek.

A törvény a normavilágosság alkotmányos követelményének való megfelelés érdekében egyértelmű tartalommal rendelkező számviteli szakkifejezéseket használna, amelyek vélhetően a kártérítési perek elbírálását meg fogja könnyíteni.

A törvény egyrészt a vezető tisztségviselő részére, másrészt a tagok (az alapítók) részére írni elő egyértelmű kötelezettségeket. A törvény e kötelezettségek előírásával biztosítja a jogi személy hitelezőinek alapvető érdekeit.

E szabálycsoportnak a jogi személy általános szabályai közé történő beültetése miatt hatályon kívül kellene helyezni a Ptk. 3:189. §-át és a Ptk. 3:270. §-át.

6. A VAGYONI HOZZÁJÁRULÁSRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK PONTOSÍTÁSA

Meglátásom szerint a jogi személy működésének biztosításához szükséges vagyoni hozzájárulás szolgáltatására vonatkozó szabályok pontosításra szorulnak. A Ptk. a jogi személyre vonatkozó általános szabályok között rendezné teljes körűen a vagyoni hozzájárulás tárgyára és mértékére vonatkozó jogszabályi előírásokat (jelenleg ez csak részben van így, mivel a vagyoni hozzájárulásra vonatkozó egyes szabályok kizárólag a gazdasági társaságra, illetve a szövetkezetre vonatkozó szabályok között találhatók).

A Ptk. 3:9. § (1) bekezdése azt az új lényeges szabályt írja elő valamennyi jogi személy típus vonatkozásában, hogy a jogi személy alapítója vagy tagja a jogi személy alapításakor vagy a tagsági jogok keletkezésének más eseteiben köteles a jogi személy részére vagyoni hozzájárulást teljesíteni. Továbbá egyértelműen tartalmazza azt a garanciális szabályt, miszerint a jogi személy részére teljesített vagyoni hozzájárulást vagy annak értékét nem lehet visszakövetelni.

A „tagsági jogok keletkezésének más eseteiben” kitétel pontosításra szorul. Kisfaludi helyesen mutat rá arra, hogy a vagyoni hozzájárulás szolgáltatásának kötelezettsége azokat a később csatlakozó tagokat terheli, akik a tagsági jogokat eredeti módon szerzik meg, s nem korábban már létező tagsági

jogok átruházása révén válnak a jogi személy tagjává, ugyanis a tag valójában csak az eredeti szerzőmód esetén köteles vagyoni hozzájárulást szolgáltatni a társaság részére. Eredeti szerzőmódok a következők: a közkereseti társaságba, betéti társaságba történő belépés, az egyesüléshez történő csatlakozás, valamint az az eset, amikor új vagyoni hozzájárulás szolgáltatásával megvalósuló jegyzett tőke felemelésében részt vevő kívülálló személy vagyoni hozzájárulást szolgáltat a jogi személy részére.³

A Ptk. 3:9. § (2) bekezdése a vagyoni hozzájárulás nélkül alapítható tagság nélküli jogi személy (vagyis az egyesület) tagja részére ír elő felróhatóságtól független helyállási kötelezettséget a jogi személy tartozásaiért, amely az egyesületi tagok számára méltánytalanul hátrányos. Ezért álláspontom szerint ezt a rendelkezést hatályon kívül kellene helyezni.

A törvény előírná, hogy az alapító vagy a tag által a jogi személy rendelkezésére bocsátott vagyon pénzből és nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásból állhat.

Nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként az alapító vagy a tag dolog tulajdonjogát vagy vagyoni értékű jogot vagy az adós által elismert vagy jogerős bírósági határozaton alapuló követelést ruházhat át a jogi személyre.

Az alapító vagy a tag munkavégzésre, személyes közreműködésre vagy szolgáltatásra irányuló kötelezettségvállalása nem lehetne nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás. Az alapítóknak vagy a tagnak a jogi személlyel szemben fennálló követelése – ha a törvény eltérően nem rendelkezik – nem lehetne nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás.

Ha a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás átruházáskor fennálló értéke nem érne el a létesítő okiratban megjelölt értéket, a különbözet megfizetését a jogi személy az átruházástól számított ötéves jogvesztő határidőn belül követelhetné a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulást szolgáltató személytől.

Azok a tagok (alapítók), akik valamely tag (alapító) nem pénzbeli vagyoni hozzájárulását tudomásuk ellenére a szolgáltatáskori értéket meghaladó értékkel fogadnák el, az ebből eredő károkért a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulást teljesítővel egyetemlegesen felelnének a jogi személlyel szemben a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályai szerint.

Álláspontom szerint a gazdasági társaságon és a szövetkezeteken kívül más jogi személy típusok esetében is biztosítani kellene azt a lehetőséget, hogy az adós által elismert vagy a jogerős bírósági határozaton alapuló követelés is lehessen apport tárgya. Ezért a módosításra kerülő Ptk. 3:10. §-ába beépítésre kerülnének a Ptk. 3:99. § és Ptk. 3:352. § rendelkezései. Egyúttal hatályon kívül helyezésre kerülne e két utóbbi szakasz.

A törvény a bíróság ingadozó gyakorlatának megszüntetése érdekében egyértelműen kimondaná azt, hogy a tagnak (az alapítóknak) a jogi személlyel szemben fennálló követelése – ha a törvény eltérően nem rendelkezik – nem lehet nem

pénzbeli vagyoni hozzájárulás. A törvény jelenleg a részvénytársaság esetén tartalmaz eltérő szabályt, mégpedig azt, hogy az átváltoztatható, átváltozó és jegyzési jogot biztosító kötvény alapján fennálló részvényesi követelés az alaptőke felemelése során transzformálódhat vagyoni hozzájárulássá, amely a részvényesi jogok eredeti módon való megszerzésének speciális esete. Ezt az eltérő szabályt továbbra is fent kellene tartani.

A törvény a tagot (részvényest) terhelő objektív pénzszolgáltatási kötelezettség teljesítése vonatkozásában a visszafizetési határidő tekintetében előírná annak jogvesztő jellegét, ugyanis a tagot terhelő szigorú objektív pénzszolgáltatási kötelezettség természetével teljesen ellentétes az, ha e határidő elévülési határidőnek minősítenék.

A hatályos Ptk. 3:161. § (1) bekezdése értelmében a korlátolt felelősségű társaság esetében az egyes törzsbetétek mértéke nem lehet kevesebb százezer forintnál. E rendelkezés hatályon kívül helyezésre kerülne, mivel nincs valós jogdogmatikai és jogpolitikai indoka annak, hogy a korlátolt felelősségű társaság formánál a törvény előírja a vagyoni hozzájárulás minimális mértékét. A törvény – helyesen – sem más társasági formánál, sem az egyesülésnél, sem a szövetkezetnél nem írja elő a vagyoni hozzájárulás legkisebb kötelező mértékét.

A Kódex a korlátolt felelősségű társaság alapításának megkönnyítése céljából megengedő szabályokat tartalmaz a pénzbeli vagyoni hozzájárulás szolgáltatásával összefüggésben. Az elmúlt két esztendőben kialakult, egymással több szempontból is ellentétes cégbíróági gyakorlatok rávilágítottak arra, hogy pontosítani szükséges a korlátolt felelősségű társaság alapításakor a pénzbeli vagyoni hozzájárulás szolgáltatására vonatkozó jogszabályi előírásokat. Meglátásom szerint helyes az a jogalkotói megközelítés, hogy a pénzbeli vagyoni hozzájárulások szolgáltatásának időbeli terjedelmét enyhébben szabályozzuk, mint a korábbi társasági törvényekben annak érdekében, hogy az újfent 3 000 000 Ft minimális törzstőke követelmény ne rettentse el az alapítókat e társasági forma használatától.

A korlátolt felelősségű társaság nyilvántartásba vételi kérelmének benyújtásáig a törzstőke legalább tíz százalékának megfelelő mértékű pénzbeli vagyoni hozzájárulást kellene a korlátolt felelősségű társaság rendelkezésére bocsátani. Ha a társasági szerződés a nyilvántartásba vételi kérelem benyújtásáig be nem fizetett pénzbeli vagyoni hozzájárulás szolgáltatására a korlátolt felelősségű társaság nyilvántartásba vételétől számított legfeljebb öt éves határidőt állapít meg, a társaság mindaddig nem fizethet osztalékot a tagoknak, amíg a ki nem fizetett és a tagok törzsbetéteire az osztalékfizetés szabályai szerint elszámolt nyereség a tagok által teljesített pénzbeli vagyoni hozzájárulással együtt el nem érne el a törzstőke mértékét. A társasági szerződés a törvényi szabálytól eltérő rendelkezése semmis.

A törvény tehát két lényeges pontosítással fenntartaná a korlátolt felelősségű társaság alapítását megkönnyítő szabályt. Az egyik pontosítás az lenne, hogy az alapításakor a pénzbeli hozzájárulások együttes értéke el kell, hogy érje a törzstőke

3 KISFALUDI András Szakértői Javaslatban megfogalmazott álláspontja. In: VÉKÁS Lajos (szerkesztő): Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. Complex Kiadó, Budapest, 2008. 109. o.

legalább tíz százalékát (ez a minimális törzstőkéjű korlátozott felelősségű társaságok esetén 300 000 Ft pénzbeli vagyoni hozzájárulás szolgáltatását jelenti); a másik pontosítás az lenne, hogy a törzstőke feltöltésére legfeljebb öt éves határidőt írhatna elő érvényesen a társasági szerződés.

7. AZ ÜGYVEZETÉSRE VONATKOZÓ SZABÁLYOK MÓDOSÍTÁSA

Álláspontom szerint a Ptk.-nak a jogi személyekre vonatkozó általános szabályai körében módosításra szorulnak az ügyvezetésre vonatkozó szabályok. Világosan kell látni azt, hogy az ügyvezetésre vonatkozó szabályok a jogi személy olyan belső szervezeti szabályai, amelyek tisztán a jogi személy belső ügyének minősülnek, ezért ezt a szempontot (vagyis a törvénytől való eltérés megengedhetőségét) kell maradéktalanul és következetesen érvényesíteni a hatályos szabályok felülvizsgálata során. A Ptk. csak néhány esetben tartalmazza az ügyvezetésre vonatkozó szabályok körében eltérést nem engedő jogszabályi rendelkezéseket.

Az egyik eltérést nem engedő törvényi szabály kimondaná, hogy a vezető tisztségviselőnek az ügyvezetési tevékenységi körébe tartozó jogaira és kötelezettségeire a visszerthes vagy az ingyenes megbízás szabályait kellene alkalmazni.

A törvény kimondaná továbbá, hogy a vezető tisztségviselő az ügyvezetési tevékenységén kívül eső feladatainak ellátása érdekében munkaviszonyt is létesíthetne a jogi személlyel.

A jogi személy ügyvezetését – *ha a törvény eltérően nem rendelkezik* – egy vagy több önálló vezető tisztségviselő, avagy legalább három személyből álló ügyvezető testület láthatná el.

A jogi személy és a vezető tisztségviselő között mellérendeltségi viszony, és nem alá-fölérendeltségi viszony áll fenn. Ennek a törvény szerinti visszerthes vagy ingyenes megbízási jogviszony felel meg. Az Mt. szerinti munkaviszony nem a vezető tisztségviselői jogviszonyra van modellezve.

Álláspontom szerint hibás jogalkotási megoldás az, hogy a Ptk. jelenleg megengedi azt, hogy a vezető tisztségviselő munkaviszony keretében lássa el a társaság ügyvezetését. A munkaviszony nem a vezető tisztségviselői jogviszonyra van modellezve. A klasszikus munkaviszony lényegi fogalmi ismérvei: az alá- fölérendeltségi viszony, a folyamatos széles körű munkáltatói utasítási, ellenőrzési jogkör, és a munkavállaló önálló cselekvési szabadságának korlátozottsága. Ezen lényegi ismérvek egyike sem áll fenn a vezető tisztségviselői jogviszony esetében. A vezető tisztségviselői jogviszony mellérendeltségi viszony. A vezető tisztségviselő főszabály szerint nem utasítható, hatásköre nem vonható el. Még abban az esetben is, amikor az egyedüli tag, az ügydöntő felügyelőbizottság, vagy az elismert vállalatcsoport esetén az uralkodó tag utasíthatja a vezető tisztségviselőt, illetve elvonhatja hatáskörét, sincs arról szó, hogy állandó, folyamatos és intenzív utasításokkal látnák el a vezető tisztségviselőt. Még abban az esetben is, amikor a gazdasági társaságnál felügyelőbizottság és/vagy állandó könyvvizsgáló működik, sincs szó arról, hogy a vezető

tisztségviselő folyamatos, állandó és intenzív ellenőrzés alatt áll. A vezető tisztségviselő önállóan látja el feladatait, cselekvési szabadsága nem korlátozott, ezért álláspontom szerint a Ptk.-nak valamennyi jogi személy típusnál (gazdasági társasági formánál) meg kellene tiltania azt, hogy a társaság ügyvezetését munkaviszony keretében lehessen ellátni.

A megbízás szabályaira történő utalásból egyértelműen következik az, hogy a vezető tisztségviselői jogviszony: gondossági kötelelem.

A törvény azzal a szabállyal, miszerint kimondásra kerülne, hogy a vezető tisztségviselő az ügyvezetési tevékenységén kívül eső feladatai ellátása érdekében munkaviszonyt is létesíthet a jogi személlyel, a joggyakorlatban tapasztalható bizonytalanságot szüntetné meg.

A módosuló szabály valamennyi jogi személy típus tekintetében lehetővé tenné azt, hogy az ügyvezetést egy vagy több önálló vezető tisztségviselő, vagy legalább három személyből álló ügyvezető testület lássa el. Ez tisztán belső rendelkezés, amely a kisebbség, a hitelezők és a munkavállalók jogait, érdekeit nem érinti, nem sérti, ugyanakkor a jogi személy alapítójának, tagjainak magánautonómiáját megfelelő módon biztosítja. A törvény eltérő rendelkezésének hiánya kitétel biztosítaná azt, hogy az egyes jogi személy típusoknál (gazdasági társasági formáknál) maga a Ptk. vagy más törvény a főszabálytól eltérő rendelkezést írjon elő.

A törvény kimondaná, hogy ha a jogi személy ügyvezetését ügyvezető testület látná el, az ügyvezető testület saját tagjai közül elnököt, szükség esetén egy vagy több alelnököt választana.

Az ügyvezető testület akkor lenne határozatképes, ha tagjai legalább kétharmada, de legalább három fő részt venne a határozathozatalban. Az ügyvezető testület határozatait a határozathozatalban részt vevők szótöbbségével hozná meg.

Az ügyvezető testület ügyrendjét maga állapítaná meg, és azt a döntéshozó szerv hagytná jóvá.

Az ügyrend rendelkezései nem térhetének el sem a törvény eltérést nem engedő szabályaitól, sem a létesítő okirat rendelkezéseitől.

A törvény az ügyvezető testület működésére vonatkozó alapvető szabályokat a jogi személyre vonatkozó általános szabályok közé beemelve rendezné.

Az első lényeges szabály szerint a létesítő okirat rendelkezhetne úgy, hogy nem maga az ügyvezető testület, hanem a döntéshozó szerv (vagy gazdasági társaságok esetén az ügydöntő felügyelőbizottság) válassza meg az elnököt, szükség esetén az alelnököt (alelnököket). E szabály azonban annyiban eltérést nem engedő szabály lenne, hogy bármely szerv legyen is jogosult a választásra, kizárólag az ügyvezető testület saját tagjai közül szabad elnököt, alelnököt (alelnököket) választania. A „szükség esetén” kitétel pedig arra utal, hogy a választásra jogosult szerv belátásán múlna az, hogy egyáltalán sor kerül-e alelnök megválasztására, és ha igen, hány alelnököt választanak.

A következő rendelkezés azt a garanciális szabályt tartalmazná, hogy az ügyrend nem állhatna ellentétben sem a törvény eltérést nem engedő szabályaival, sem a létesítő okirat rendelkezéseivel.

Az ügyvezetés működésére vonatkozó szabályoknak a jogi személy általános szabályai közé való beültetésére figyelemmel hatályon kívül kellene helyezni az egyesület esetén a Ptk. 3:77. §-t és Ptk. 3:78. § (2) bekezdést, a közkereseti társaság és a betéti társaság vonatkozásában a Ptk. 3:144. § (1) bekezdést, a kft. vonatkozásában Ptk. 3:196. § (1) bekezdés első mondatát, az rt. vonatkozásában a Ptk. 3:282. § (1) bekezdés második és harmadik mondatát, Ptk. 3:282. § (2) bekezdését, a szövetkezet esetén a Ptk. 3:343. § (1) bekezdését, az egyesülés esetén a Ptk. 3:373. §-t.

A hatályos Ptk. valamennyi jogi személy típus esetén lehetővé teszi azt, hogy jogi személy töltse be a vezető tisztségviselői pozíciót. Álláspontom szerint ez a szabály felülvizsgálatra szorul, a törvénynek azt kellene előírnia, hogy a vezető tisztségviselő – a közkereseti társaság és a betéti társaság kivételével – csak természetes személy lehet.

Nincs méltányolható jogpolitikai indoka annak, hogy a törvény megengedje azt, hogy valamennyi jogi személy típus esetén jogi személy is elláthassa az ügyvezetést. Személyegyesítő jellege miatt kizárólag a közkereseti társaság és a betéti társaság az a két gazdasági társasági forma, amelyeknél kizárólag a tag láthatja el az ügyvezetést, külső személy nem láthatja el azt. A közkereseti társaság és a betéti társaság esetén méltánytalan lenne megfosztani a jogi személy tagot attól a jogtól, hogy elláthassa az ügyvezetést. Méltányolható jogpolitikai indok tehát kizárólag a közkereseti társaság és a betéti társaság esetén áll fenn, nevezetesen az, hogy e két társasági forma esetén a jogi személy tag is elláthassa az ügyvezetést. A további szabályok a Ptk. 3:144. §-ába kerülnének beültetésre.

A jogi személyek ügyvezetésére vonatkozó általános szabályainak módosításával egyidejűleg indokolt és szükséges a közkereseti társaság és betéti társaság ügyvezetésére vonatkozó szabályainak módosítása.

A törvény előírná, hogy a közkereseti (betéti) társaság ügyvezetését a tagok közül kijelölt vagy megválasztott egy vagy több természetes személy vagy jogi személy ügyvezető láthatná el. Kijelölés vagy választás hiányában valamennyi tag ügyvezető lenne.

Ha az ügyvezető jogi személy lenne, a jogi személy köteles lenne egy természetes személyt kijelölni, aki az ügyvezetői feladatokat személyesen köteles ellátni. A vezető tisztségviselőkre vonatkozó követelmények, kizáró okok és összeférhetlenségi szabályok a kijelölt természetes személyre is vonatkoznának.

A kijelölt természetes személy jogaira és kötelezettségeire a visszterhes vagy ingyenes megbízás szabályait kellene alkalmazni.

A közkereseti társaság és betéti társaság esetében a törvény többlétszabályokat írna elő, ha a jogi személy tag látná el az ügyvezetést. A törvény egyrészt egyértelművé tenné azt, hogy a jogi személy tag kizárólag egy természetes személyt jogosult kijelölni; másrészt azt, hogy a kijelölt természetes sze-

mélyre a vezető tisztségviselőre vonatkozó törvényi követelmények alkalmazandók; harmadrészt azt, hogy a kijelölt személy is kizárólag megbízási jogviszonyban láthatja el az ügyvezetési feladatokat.

A betéti társaságra vonatkozó Ptk. 3:155. §-ban írt utaló szabályra tekintettel a közkereseti társaságra vonatkozó fenti szabályok a betéti társaságra is irányadók.

A Ptk. 3:90. § (3) bekezdése szerint nyilvánosan működő részvénytársaság kivételével nem lehet gazdasági társaság tagja, aki eltiltás hatálya alatt áll. A törvény itt a Ctv. szerinti eltiltás szabályaira utal [Ctv. 9/B.–9/E. §-ok].

Álláspontom szerint nem indokolt és szükséges fenntartani a Ctv. szerinti eltiltás jogintézményét. Elegendő hátrányos jogkövetkezmény az, ha a büntetőbíróság mellékbüntetésként ítéletével eltiltja a vezető tisztségviselőt a foglalkozásától, ugyanis ebben az esetben a törvény erejénél fogva bekövetkezik a Ptk. 3:22. § (5) bekezdésében meghatározott kizáró ok (nem lehet vezető tisztségviselő az, akit e foglalkozástól jogerősen eltiltottak).

A törvény előírná azt, hogy az egyedüli tag mellett a minősített többséggel rendelkező tag is adhatna írásban utasítást az ügyvezetésnek, amelyet a vezető tisztségviselő köteles végrehajtani.

A Ptk. 3:112. § (3) bekezdése kizárólag az egyedüli tag részére engedi meg azt, hogy írásban utasítást adjon az ügyvezetésnek. Álláspontom szerint a minősített többséggel rendelkező tag számára is megadható lenne ez a jogosítvány. A minősített többséggel rendelkező személy közvetlenül vagy közvetve a szavazatok legalább hetvenöt százalékával rendelkezik a korlátolt felelősségű társaságban vagy a zártkörűen működő részvénytársaságban. A minősített többséggel rendelkező személyek közül kizárólag a közvetlen befolyással rendelkező tag adhat utasítást a vezető tisztségviselő részére, a közvetett minősített többséggel rendelkező személy azonban nem. A bizonyíthatóság és a számonkérhetőség érdekében a szabály előírja, hogy az utasítás kizárólag írásban adható és az ilyen módon adott utasítást a vezető tisztségviselő köteles végrehajtani.

8. A FELÜGYELŐBIZOTTSÁG MŰKÖDÉSÉRE VONATKOZÓ SZABÁLYOK MÓDOSÍTÁSA

A felügyelőbizottságra vonatkozó szabályokról – hasonlóképpen, mint az ügyvezetésre vonatkozó szabályokról – elmondható az, hogy kizárólag a jogi személy belső ügyének minősülnek. Ezért álláspontom szerint a jogi személyek általános szabályai közé kellene beépíteni a felügyelőbizottság működésével kapcsolatos valamennyi jogszabályi rendelkezést (ez jelenleg nincs teljes mértékben így, mivel a felügyelőbizottságra vonatkozó egyes szabályok a gazdasági társaságra és a szövetkezetre vonatkozó speciális szabályok között található).

A törvény előírná, hogy a felügyelőbizottság legalább három természetes személyből áll. A felügyelőbizottság saját tagjai közül elnököt, szükség esetén egy vagy több alelnököt választana.

A felügyelőbizottság akkor lenne határozatképes, ha tagjai legalább kétharmada, de legalább három fő részt vesz a határozathozatalban. A felügyelőbizottság határozatait a határozathozatalban részt vevők szótöbbségével hozná.

A felügyelőbizottság ügyrendjét maga állapítaná meg, és azt a döntéshozó szerv hagyja jóvá.

Az ügyrend rendelkezései nem térhetnének el sem a törvény eltérést nem engedő szabályaitól, sem a létesítő okirat rendelkezéseitől.

Ha a felügyelőbizottság tagjainak száma a létesítő okiratban megállapított szám alá csökkenne, a vezető tisztségviselő a felügyelőbizottság rendeltetészerű működésének helyreállítása érdekében köteles lenne összehívni a döntéshozó szerv ülését, vagy ülés tartása nélküli határozathozatalt kezdeményezni.

Az első lényeges szabály első mondata a felügyelőbizottság minimális létszámát írja elő, míg a második mondatban rögzített szabály az ügyvezető testülettel megegyező szabályt tartalmazna, vagyis azt, hogy a felügyelőbizottság saját tagjai közül választ mindenképpen elnököt, és szükség esetén választhatna egy vagy több alelnököt.

Garanciális törvényi szabály írja elő azt, hogy az ügyrend nem állhat ellentétben sem a törvény eltérést nem engedő szabályaival, sem a létesítő okirat rendelkezéseivel.

A felügyelőbizottság működésével kapcsolatos összes jogszabályi rendelkezés a jogi személyek általános szabályai közé kerülne beiktatásra, ezért hatályon kívül kellene helyezni a gazdasági társaságok vonatkozásában a Ptk. 3:122. §-át, a szövetkezet vonatkozásában a Ptk. 3:349. § (1) bekezdését.

9. AZ ELŐJOGI SZEMÉLY INTÉZMÉNYESÍTÉSE

A Ptk. Harmadik Könyvében a gazdasági társaságra vonatkozó Ptk. 3:101. §-ban tartalmaz rendelkezéseket az előtársaságra. A Ptk. más jogi személy típusok vonatkozásában nem tartalmaz szabályokat az előjogi személy vonatkozásában. Megállapítható az is, hogy a Ptk. előtti korábbi polgári jogi szabályozás sem tartalmazott általános előírást az előjogi személy működésére, ugyanakkor a társasági jogban már az 1997-es Gt. – a német jog mintájára – elismerte az előtársaságot mint a gazdasági társaság létrejövételének olyan létszakaszát, amelyben a gazdasági társaság a társasági szerződés ellenjegyzésének vagy közokiratba foglalásának napjától megkezdheti működését, továbbá a bejegyzés iránti kérelem benyújtásától kezdődően már megkezdheti üzletszerű gazdasági tevékenységét. A Ptk. a gazdasági társaságok esetében fenntartja az előtársaság jogintézményét. A törvény miniszteri indokolása szerint az előtársaság létjogosultsága és jelentősége is csökken, azonban teljes egészében még nem vált mellőzhetővé, hiszen továbbra is lehet olyan időbeli különbség a társaság létesítésének elhatározása és nyilvántartásba vétele között, amely igényli ennek a létszakasznak a jogi rendezését. Jellemző azonban a jogalkotó gyakorlatidegen, elméleti hozzáállására az, hogy a Kódex az előtársaság jogintézményét nem általánosította, és

nem vezette be az előjogi személy jogintézményét. Holott a gyakorlatban a jogi személy típusok mindegyike esetében (különösen a profitorientált jogi személyek esetében) a jogi személy létesítésével elérendő cél megvalósításához gyakorta elengedhetetlen az, hogy az újonnan létesített jogalany „azon nyomban” megkezdhesse működését. A nyilvántartásba vételi eljárás időtartama – figyelemmel szélsőségesen divergáló nézeteket valló bírósági ügyintézők és bírók által kibocsátható hiánypótló végzésekre – továbbra is hátráltathatja a jogi személyek gyors és zökkenőmentes nyilvántartásba vételét, a teljes jogalanyiság elnyerését.

Mindazonáltal az a körülmény, hogy a Ptk. nem szabályozza általános jelleggel az előjogi személy jogintézményét, álláspontom szerint nem jelenti azt, hogy a gazdasági társaságon kívüli jogi személy típusok ne kezdhették meg működésüket a nyilvántartásba-vételi kérelem benyújtását megelőzően. A törvényben ugyanis nincs olyan szabály, amely ezt megtiltana. Ugyanakkor az előtársaságra vonatkozó Ptk. 3:101. §-ában előírt szabályoknak a Ptk. jogi személyek általános szabályai közé történő átültetése indokoltnak és szükségesnek tűnik, hiszen azok olyan garanciális szabályokat is tartalmaznak, amelyek a jogi személy hitelezőinek érdekeit hivatottak biztosítani.

Az előtársaságra, illetőleg az előjogi személyre vonatkozó szabályok alapvetően helyesek, azonban egy ponton kiegészítésre szorulnak, mégpedig azt kellene kimondani, miszerint az előjogi személy (előtársaság) hatósági engedélyhez kötött tevékenységét jogszerűen csak a nyilvántartásba vételről szóló határozat meghozatalát követően végezhetné.

10. A MEGISMÉTELTELT TAGGYŰLÉSRE (KÖZGYŰLÉSRE) VONATKOZÓ SZABÁLYOK PONTOSÍTÁSA

A bonyolultabb szervezeti struktúrával rendelkező gazdasági formák (korlátolt felelősségű társaságok és részvénytársaságok) esetében pontosításra szorulnak a megismételt taggyűlésre (közgyűlésre) vonatkozó szabályok. Egyrészt a törvénynek meg kellene szüntetnie a korlátolt felelősségű társaságnál és a részvénytársaságnál azt a szükségtelen többletköltséggel járó többletkötelezettséget, hogy határozatképtelenség esetén három napon belülre kell legkorábban összehívni a megismételt taggyűlést (közgyűlést). A törvény a kisebbségvédelem érdekében pedig megtiltana, hogy a megismételt taggyűlést (közgyűlést) a határozatképtelen taggyűlés (közgyűlés) napjára tűzzék ki.

11. EGYES POLGÁRI ANYAGI JOGI SZABÁLYOK CTV.-BŐL PTK.-BA TÖRTÉNŐ ÁTHELYEZÉSE

A jogi személyekre vonatkozó szabályok óhatatlanul bekövetkező számszerű növekedését a Ptk. miniszteri indo-

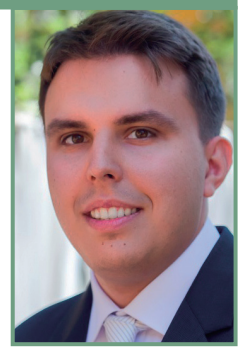
kolása azzal vette védelmébe, hogy ez egyfelől a kódex-szerű szabályozással függ össze, másfelől azáltal, hogy a Kódex tartalmazza több jogi személy típus szabályait is, az általános és különös részi szabályok egy törvényben jelennek meg, és így együttes alkalmazásuk zökkenőmentessé válik. Ez utóbbi miniszteri indokolásbeli hivatkozás csak akkor lenne helytálló, ha a Ptk. ténylegesen *valamennyi* jogi személy típus különös szabályait tartalmazná. Ehhez képest a valóság az, hogy a Kódex nem tartalmazza sem az erdőbirtokossági társulatra, sem a vízgazdálkodási társulatra vonatkozó különös szabályokat. A nagyszámú közös szabály ellenére ugyanakkor olyan lényeges szabályok hiányoznak a Ptk. jogi személyek általános szabályait tartalmazó részből, amelyeket valóban indokolt lenne kiterjeszteni valamennyi jogi személy típusra. Bántó módon hiányzik az általános szabályok közül a létesítő okirat érvénytelenségére vonatkozó szabályanyag egy jelentős része (mégpedig a nyilvántartásba való bejegyzést elrendelő határozat jogerőre emelkedését követően figyelembe vehető érvénytelenségi okok taxációja), a létesítő okirat módosításának érvénytelenségére vonatkozó szabályok. A gazdasági társaságok közös szabályai közül pedig hiányzik a nonprofit gazdasági társaságokra vonatkozó szabályanyag. A Ptk. Harmadik Könyvéből kimaradt, tartalmát tekintve helyes polgári anyagi jogi szabályokat a jogalkotó az alapvetően polgári eljárásjogi szabályokat tartalmazó Ctv.-be helyezte el [Ctv. 9/F. §-ba, Ctv. 69–70. §-okba].

Álláspontom szerint a fenti polgári anyagi jogi szabályokat a Ctv.-ből át kell helyezni a Ptk. Harmadik Könyvébe egyrészt a jogi személy általános szabályai közé, másrészt a gazdasági társaságok közös szabályai közé.

12. ÖSSZEZÉS

A Ptk. Harmadik Könyvének felülvizsgálata a Kódex hatálybalépését követő két év elteltével időszzerűvé vált. A Ptk. Harmadik Könyvének szabályozási modellje: az általános jellegű eltérést engedő szabályozás modellje, bizonyos fokú korrekcióval fenntartásra érdemes, ugyanis az a jogalanyok magánautonómiáját széles körűen képes biztosítani a jogi személyek alapítása és működése során. Újra kell fogalmazni a vezető tisztségviselő és a felügyelőbizottsági tag jogi személylyel szembeni felelősségét, előtérbe helyezve a jogi személy komplex jogalanyiságából fakadó szempontokat. Az ügyvezetésre és a felügyelőbizottságra vonatkozó – a felelősségüket rendező szabályokon túlmenő – egyéb jogszabályi rendelkezések újrafogalmazása szükséges, figyelemmel arra a tényre, hogy a jogi személy – vezető tisztségviselő jogviszonyát és a jogi személy – felügyelőbizottsági tag jogviszonyát rendező jogszabályi rendelkezések tisztán belső szervezeti szabályok. Továbbá újra kell fogalmazni a tag (az alapító) és a vezető tisztségviselő hitelezőkkel szembeni felelősségét is olyképpen, hogy az új szabályozási modell szoros logikai egységbe kapcsolja a tagra (az alapítóra), a vezető tisztségviselőre vonatkozó felelősségátviteli szabályokat, és a profitorientált jogi személy tőkehelyzetének kötelező rendezésére vonatkozó szabályokat. Emellett pedig a jogi személy létesítő okiratának és a létesítő okirat módosításának érvénytelenségére vonatkozó polgári anyagi jogi szabályokat, valamint a nonprofit gazdasági társaságra vonatkozó szabályokat be kell építeni a Ptk. Harmadik Könyvébe.

Ráth Olivér Zoltán*



A központi költségvetésről szóló törvény kiemelt szerepe az Alaptörvényben

1. BEVEZETÉS

Az Alkotmánybíróság 4/2006. (II. 15.) AB határozatának (a továbbiakban: Abh.) indokolásában a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) kapcsán megállapította, hogy a költségvetési törvény „rendeltetését, természetét, jellegét tekintve – eltér más törvényektől”. Jelen tanulmány szempontjából az Abh. azért tekinthető jelentékenynek, mert az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása érdekében részletekbe menően vizsgálta a költségvetési törvény természetét az Alkotmány és a kapcsolódó jogszabályok alapján. Mindez kiindulópontként szolgál majd jelen tanulmány egyik céljához, az Alaptörvényen történt összehasonlításhoz, és láthatóvá válik, hogy az alkotmányozás során a központi költségvetési törvény alkotmányos meghatározottsága hogyan erősödött.

Az összehasonlításhoz és különösen annak mozgatórugó-ihoz indokolt egy kitérő keretében együttesen vizsgálni a közpénzügyi szabályok (alkotmányos) rögzítését, valamint ehhez kapcsolódóan a szabályalapú költségvetés megjelenését. Ennek során azonban mindvégig szem előtt kell tartani, hogy e kérdéskör a jogtudományon belül egyszerre kapcsolódik többek között az alkotmányjoghoz,¹ a pénzügyi joghoz, és az európjoghoz² mindamelllett, hogy gazdaságtudományi³ alapokkal rendelkezik.

Ehhez kapcsolódóan szükséges megemlíteni, hogy az alkotmánybírói gyakorlat alapján elválasztható egymástól a költségvetési törvény és a költségvetési gazdálkodás megítélése [lásd 34/2007. (VI. 6.) AB határozat]. Csink Lóránt erre hivatkozással fejt ki, hogy a költségvetési törvény megalkotása az Országgyűlés hatásköre, a gazdálkodás kereteinek meghatározására, míg a költségvetési gazdálkodás végrehajtó hatalmi hatáskör, a keretek tartalommal való kitöltését célozza. Álláspontja szerint a „keretek” meghatározása vitán felül jogi feladat (és az ezzel összefüggő normatív rendelkezéseket alkotmányos szinten indokolt rögzíteni), ugyanakkor maga a gazdálkodás a jog és a közgazdaságtan határterületén helyezkedik el.⁴ Érdemes megjegyezni, hogy az Alaptörvény is ismeri ezt a megkülönböztetést, tekintettel az N) cikkben foglalt költségvetési gazdálkodás alapelveire (kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható) és ezek felelőseire (elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány), továbbá a központi költségvetésről szóló törvény részletes rendelkezéseire (elsődlegesen a 36. cikkben).

Jelen tanulmány célja bemutatni a központi költségvetésről szóló törvény kiemelt szerepét az öt éve elfogadott Alaptörvényben, kitérve a speciális előterjesztői körre, a törvény elfogadásának Alaptörvényből fakadó kritériumaira, valamint a felhatalmazás szerepére az Országgyűlés feloszlathatóságával összefüggésben.

2. A VÁLSÁG MINT A SZABÁLYOZÁS INDIKÁTORA

Az állam gazdálkodásának és az ehhez kapcsolódó alapvető közpénzügyi szabályok alkotmányos szinten történt rögzítése a rendszerváltást követően viszonylag korán megfogalmazódott,⁵ ugyanakkor csak a gazdasági válságot követően

* Ráth Olivér Zoltán: jogi szakreferens, Igazságügyi Minisztérium – Alkotmányjogi Főosztály.

1 Magyary Zoltán szerint a költségvetésnek jogi szempontból való vizsgálata nagy százalékban közigazgatási jogi feladat, amely a parlament költségvetés megalkotására vonatkozó hatásköre miatt „felnyúl az alkotmányjogba és oda kapcsolódik”. MAGYARY Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*, Budapest, Magyar Tudományos Társaság sajtóvállalata, 1923., repr.: Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2010. 10. p.

2 Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés tartalmaz a tagállami költségvetésekkel összefüggésben követelményeket, melyek egyrészt a gazdaságpolitikák összehangolására (pl. 120–121. cikk) vonatkoznak, másrészt kifejezetten a költségvetéssel állnak összefüggésben (pl. túlzott költségvetési hiány elkerülése és alkalmazott eljárás – 126. cikk, valamint a 12. jegyzőkönyv).

3 Az egyenlegek, hiánymutatók meghatározása alapvetően közgazdasági és nem jogi kérdés.

4 CSINK Lóránt: *Elemzés az alkotmányozás egyes súlyponti kérdéseiről*, 13. p. Interneten elérhető: http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/alkotmanyozas/alkotmany_vitairat_hu.pdf

5 TERSZTYÁNSZKYNÉ Vasadi Éva és KLIČSU László közös tanulmányukban említést tesznek arról, hogy már 1990-től ismeretesek olyan tanulmá-

vált meghatározó kérdéssé. Magyarország mellett a 21. század elején bekövetkezett világválság miatt több országban is igényként merült fel, hogy a gazdasági életet, az államháztartás kérdéseit – különös tekintettel a szabályalapú költségvetésre⁶ – részletesebben szabályozza a jog, és a legfontosabb kérdések az alkotmányba kerüljenek.⁷

Ehelyütt szükséges utalni a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvényre, mely törvényi szinten próbálta (megkésve) kialakítani a költségvetési felelősség keretrendszerét. E törvényt Vincze Attila tanulmányában azon kérdések mentén vizsgálja, hogy az hozzájárul-e a pénzügyi alkotmányosság elmélyítéséhez, valamint elősegíti-e az Alkotmány hiányos pénzügyi rendelkezéseinek hatékonyabb érvényesítését. Ennek során elsősorban az alábbi kérdésekre fókuszál: tartalmaz-e anyagi jogilag új szabályokat a törvény, vagy csak megismétli azokat a szabályokat, amelyeket eddig is be kellett volna tartani; illetve nyújt-e olyan új eljárási garanciákat, amelyek segítenek, akár az új, akár a régi anyagi jogi szabályok következetesebb érvényesítésében. A szerző szerint a fennálló magyar és közösségi jogi keretek között párhuzamosságok voltak felfedezhetőek és az új szabályok hatékonysági és alkotmányossági problémákat vetettek fel. Érdemes utalni azon megállapítására miszerint „nehezen érthető, hogy miért maradt ki az önkormányzati szektor a törvény hatálya alól”.⁸

Leszögezhető, hogy a szabályozás hiánya, illetve a nem megfelelő szabályozás táptalajként szolgálhat a gazdasági ciklusok helyett a választási ciklusokat követő ún. „időkövetkezettlenségnek”, valamint az ún. „potyautas magatartásnak” (összefüggésben a közalap problémájával), amikor az államháztartás egyes szintjei nincsenek tekintettel az egész államháztartási egyensúlyra,⁹ és ezáltal károsan befolyásolják azt.¹⁰ Az idézett problémák többek között hiányhajlamhoz¹¹ és

nyok, amelyek szorgalmazták egy pénzügyi fejezet beiktatását az Alkotmányba. A szerzők megjegyzik, hogy ezen „hiányzó” alkotmányos rendelkezések, végül az államháztartási törvényben kerültek rögzítésre. TERSZTYÁNSZKYNÉ VASADI ÉVA–KLICSU LÁSZLÓ: *Adószabályozás és alkotmányosság*. In: Schanda Balázs–Varga Zs. András (szerk.) *Látélet közjogunk elmúlt évtizedéről*. PPKÉ JÁK, Budapest, 2010, 401–402. p.

- 6 Kovács Árpád tanulmányában kiemeli, hogy a szabályalapú költségvetés nem csupán azt jelenti, hogy a közpénzügyi menedzsmentek betartják a költségvetési tervezés és végrehajtás szabályait, hanem ún. numerikus és eljárási szabályok alkalmazását igényli, intézményi garanciákkal. Kovács Árpád: *Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban*, Pénzügyi Szemle, 2014. 3. sz. 345. p.
- 7 CSINK i.m. 13. p.
- 8 VINCZE Attila: *A takarékos állami gazdálkodásról szóló törvény – sok hűhó semmiért?*, Közjogi Szemle, 2009. 1. sz. 33. p.
- 9 KOPITS György: *A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok*, Pénzügyi Szemle, 2007. 2. sz. 197. p.
- 10 Domokos László szerint 2012 előtt az államháztartás legbizonytalanabb pontját az önkormányzati szektor egyenlegének a várható alakulása jelentette, tekintettel arra, hogy még az év vége felé sem állt rendelkezésre a szükséges információ arról, hogy az önkormányzatok összességében mekkora hiánnyal zárják az évet. DOMOKOS László: *Miként segíti az Alaptörvény Magyarország költségvetésének stabilitását és versenyképességének növekedését?* Interneten elérhető: <http://www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/mikent-segiti-az-alaptorveny-magyarorszag-koltsegtetesenek-stabilitasat-es-versenykepessagenek-novekedeset>
- 11 A költségvetési hiány és az államadósság szintjének növekedését engedélyező állami tendencia.

az államadósság fenntarthatóságának kérdésköréhez vezetnek, ahogy ez Magyarországon is tapasztalható volt.

Mindezek miatt egyet lehet érteni azzal a megállapítással, hogy a megfelelő jogforrási szinten szükség volt reális garanciák kiépítésére. Domokos László értékelése alapján Magyarország a 2010 óta eltelt években sikeres költségvetési konszolidációt hajtott végre, valamint stabilizálta államháztartását (a GDP arányos eladósodottság folyamatosan csökken, az ország kikerült a túlzott deficit eljárás alól, a kormányzati szektor hiánya tartósan a GDP 3 százaléka alatt maradt). Meglátása szerint mindebben az öt éves Alaptörvény elfogadása is fontos szerepet játszott, egyfelől azzal, hogy egyértelmű célt jelölt ki a költségvetési politika számára, másfelől azáltal is, hogy közpénzügyi alapelvei világos igazodási pontot jelentenek a közpénzekkel gazdálkodó és a közpénzek felhasználását ellenőrző szervezetek részére.¹²

3. A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNY AZ ALKOTMÁNYBAN

3.1. AZ ALKOTMÁNY PÉNZÜGYI VONATKOZÁSÚ RENDELKEZÉSEI

Az Alaptörvény keletkezését megelőző tanulmányok a szabályozást igénylő gócpontokat hasonlóan azonosították. Kiemelendő ennek kapcsán Hetei Tibor András tanulmánya, mely arra a következtetésre jut, hogy a közpénzügyek magyar alkotmányos szabályozása több ponton kifogásolható és hiányos, különösen a vizsgált európai alkotmányok tükrében. Ezek ugyanis általában rögzítik az állami költségvetésre, pót-költségvetésre és a költségvetések végrehajtására (zárszámadás) vonatkozó legfőbb szabályokat; a közbevételek körét (és a kapcsolódó kötelezettséget); a gazdasági ellenőrzést végző számvevőszékek intézményét; a valuta és a vámterület szabályait, a pénz- és bankjegykibocsátást; továbbá utóbbihoz kapcsolódóan a monetáris politikára vonatkozó rendelkezéseket.¹³ Az egyes európai alkotmányokban megjelenő fő szabályozási pontok mellett a felsorolás kiegészíthető pl. az állami vagyon vagy az államadósság szabályozásának kérdésével.

Vincze Attila szerint az Alkotmány a közpénzügyek szabályozásával „szétszabdálva és sporadikusan” foglalkozott, ugyanakkor álláspontja szerint egy önálló pénzügyi fejezet hiányában is rekonstruálhatóak a pénzügyi alkotmány alapvetői szabályai, így különösen a szervezetrendszerrel (Országgyűlés, Állami Számvevőszék és helyi önkormányzat képviselőtestülete), valamint a bevételekkel és kiadásokkal (közteherviselés, országos népszavazás szabályai között nevesített bevételi formák) összefüggésben.¹⁴

12 DOMOKOS i. m.

13 HETEI Tibor András: *Javaslatok a közpénzügyek alkotmányos szabályozásának megújításához*, Pénzügyi Szemle, 2011. 5. sz. 7. p.

14 VINCZE (2009) i. m. 32. p.

Az Alkotmányban költségvetésre vonatkozó rendelkezéseket szinte kizárólag az Országgyűlés hatáskörénél találunk.¹⁵ Ebből az is következik, hogy e körben az Országgyűlésnek a végrehajtó hatalommal szemben fennálló jogai dominálnak. A 19. § (3) bekezdés c)–d) pontjai alapján az Országgyűlés kizárólagos jogkörébe tartozik az ország társadalmi-gazdasági tervének meghatározása, valamint az államháztartás mérlegének megállapítása és az állami költségvetés, illetve annak végrehajtásának jóváhagyása. Megjegyzendő, hogy az Alkotmány nem rendelkezett a költségvetési törvény tartalmáról, sem éves, többéves jellegéről vagy alapelveiről, sem az elfogadásának egyes eljárási szabályairól.¹⁶

Megjegyzendő, hogy a költségvetéssel kapcsolatban szűkszavú Alkotmány a rendszerváltozás következtében lényegileg nem változott, holott az Országgyűlés szerepe teljesen áttértelődött az Alkotmány módosításával. Igaz, hogy tekintettel a „kompromisszumos átmenetre” önmagában már az is jelentős változás volt, hogy az Alkotmány közlőnyállapota szerinti 5. §-ában foglalt „népgazdasági terv” és „állami bankrendszer” helyett¹⁷ a szociális piacgazdaságra történő áttérés nevesítésre került a preambulumban.¹⁸

3.2. A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNY AZ ABH TÜKRÉBEN

Az Alkotmány rendelkezéseinek áttekintése mellett indokolt külön is foglalkozni, a már említett Abh.-val még az Alaptörvényi rendelkezések bemutatása előtt, hiszen az Alkotmánybírók határozata különös jelentőséggel bír a költségvetési törvény jellegének részletes elemzése miatt.

Az Abh. alapján az Alkotmánybírók – figyelemmel az Alkotmány rendelkezéseire és a költségvetésre vonatkozó

15 A 28/C. § (5) bekezdés a) pontja említi a költségvetésről szóló törvényt, mint az országos népszavazás egyik tiltott tárgykörét.

16 Ezen kérdéseket a jogszabályok hierarchiájának alacsonyabb szintjén lévő jogszabályok rögzítették.

17 5. § A Magyar Népköztársaság gazdasági életét állami népgazdasági terv határozza meg. Az államhatalom a társadalmi tulajdonban levő vállalatokra, az állami bankrendszerre, a mezőgazdasági géppálmásokra támaszkodva irányítja és ellenőrzi a népgazdaságot a termelőerők fejlesztése, a közvagyon növelése, a dolgozók anyagi és kulturális színvonalának állandó emelése és az ország véderejének fokozása érdekében. (közlőnyállapot)

18 Az Alaptörvény változásaira tekintettel, ezzel összefüggésben érdemes hivatkozni az Alkotmánybírók 33/2015. (XII. 3.) AB határozatára, amely a szerződési szabadság kapcsán az alábbiakat rögzíti „[a]z Alkotmánybírók az Alaptörvény hatálybalépése után áttekintve a korábbi gyakorlatot, immár az új alaptörvényi rendelkezésekre is figyelemmel, azt állapította meg, hogy az Alaptörvény a »piacgazdaságra utalást kifejezett módon nem tartalmazza. E szövegszerű változás azonban nem jelenti azt, hogy a szerződési szabadság – amely jellegénél fogva szoros kapcsolatban áll a vállalkozás szabadságával is – ne élvezné a továbbiakban az Alaptörvény védelmét. [...] Az Alkotmánybírók gyakorlata szerint a piacgazdaság két létfontosságú eleme a vállalkozás és a verseny szabadsága. A piacgazdaság plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaság, amely különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert elve alapján működik. [...] [19/1991. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1991, 401., 402.] A piacgazdaság, és így az Alaptörvény M) cikke által védett vállalkozás és verseny szabadsága működésének elengedhetetlen feltétele a szerződési szabadság, amely ennek következtében szintén élvezzi az Alaptörvény védelmét [...]».

jogszabályokra – az alábbiakat állapította meg a költségvetési törvény természete kapcsán:

- a költségvetési törvény csak elfogadásának módját tekintve törvény, tartalma szerint viszont inkább egyedi pénzügyi döntések sorozata, az állam gazdálkodásának éves terve,
- címzettjei az állam szervei, amelyeket a törvény hatalmaz fel az abban biztosított előirányzatok felhasználására,
- speciális jellege kizárja, hogy más törvényeket módosítson, viszont ugyanúgy kizárt az is, hogy a költségvetési törvényt más későbbi (nem költségvetési tárgyú) törvény módosítsa,¹⁹
- az Alkotmány külön, önálló jogi aktussal rendeli elfogadni, érvényességi feltétel, hogy az Országgyűlés e tárgykörrel más tárgyköröktől elkülönítve döntsön,
- sajátos jellegét juttatja kifejezésre az elfogadására előírt eljárási rend, a költségvetési törvényre nem a törvényalkotásra egyébként vonatkozó általános szabályokat, hanem az államháztartásról szóló törvény különös rendelkezéseit kell alkalmazni, amellet, hogy az Országgyűlés mindenkori házszabálya is kiemelten kezeli.

Bihari Mihály párhuzamos indokolásában kifejti, hogy a „költségvetési törvény alapvetően egy felhatalmazó törvény, lényegi tartalma a felhatalmazás.” Ugyanakkor álláspontja szerint a központi költségvetési törvény célja funkcionális megközelítésben az állami közfeladatok biztosítása azáltal, hogy az előírt bevételeket és kiadásokat meghatározzák, teljesítését biztosítják. Emellett a törvényt dogmatikai szempontból vizsgálva megjegyzi, hogy az nem magatartási norma és jellemző módon nem keletkeztet alanyi jogokat. (Igaz, a törvényben jogosított jogalanyoknak jogot biztosít a számukra biztosított forrásokhoz.) Párhuzamos indokolása alapján Bihari további jogdogmatikai differenciálást látott volna indokoltnak, arra tekintettel, hogy a költségvetési törvény nem ún. „tisztá tárgyú”, hanem ún. „vegyes tárgyú” törvénynek tekinthető, tekintettel arra, hogy teljesen eltérő társadalmi életviszonyokat érint.

A jogdogmatikai szempontokon túl Bragyova András külvéleménye további támpontokat szolgáltatnak a költségvetési törvény karakterisztikájának megértéséhez, különösen az alkotmányos és a politikai szerep vonatkozásában. A költségvetési törvény alkotmányos szerepe kapcsán ugyanis kiemeli, hogy az az alkotmányosság kezdete óta (Európában és Magyarországon is) meghatározó jelentőséggel bír, annak jóváhagyása kiemelt alkotmánybiztosítéknak tekinthető. Különvéleményében ezen megállapítását részletezve, arra is utal, hogy a költségvetési törvény kifejezetten politikai alkotmánybiztosíték, mert „a költségvetés jóváhagyása a kormány és a többi állami szerv felhatalmazása (appropriáció) – hagyományosan az adók beszédésére, ma gyakorlatilag a kiadások teljesítésére – és így enélkül a kormány alkotmányon kívül áll (exlex).”

19 Az Alkotmánybírók a konkrét ügyben az indítványt megalapozottnak találta, ezért „alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette a Kötv. valamennyi olyan rendelkezését, amely nem tartozik a költségvetésbe (mint törvénnyel elfogadott pénzügyi mérlegbe) sorolható rendelkezések közé”.

Erre is tekintettel a költségvetési törvények fő politikai szerepét abban látja, hogy azok elfogadása bizonyítják „a kormánytöbbség és a kormány” közötti bizalmat, valamint a parlamenti többség kormányzóképeségét.

4. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNY KIEMELT SZEREPE AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

4.1. A KÖZPÉNZÜGYI SZABÁLYOK RÖGZÍTÉSE ALKOTMÁNYOS SZINTEN

A kormányzati portál szerint az Alaptörvény „megteremti a gazdasági megújuláshoz, az államadósság csökkentéséhez, féken tartásához szükséges alkotmányos garanciákat. Az új magyar alkotmány célja tehát elsősorban nem a közjogi rendszer megváltoztatása, hanem a gazdasági, szellemi megújulás a mögöttünk álló útkereséssel teli húsz év után”.²⁰

Ennek kapcsán ismételtén érdemes utalni arra, hogy az igény egy külön pénzügyi rész megalkotására már az 1996-os alkotmányozási tervben²¹ is egyértelműen kirajzolódott, hiszen az akkor lefektetett szabályozási elvek negyedik részének VI. fejezete részletesen előírta, hogy mit szükséges közpénzügyek címszó alatt rendezni, más kérdés, hogy az akkori alkotmányozási folyamat sikertelenül zárult. Megemlítendő, hogy az Alaptörvény előkészítésénél az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság 2010-ben ekképpen fogalmazott: „A koncepció a jelenlegi alkotmány régi mulasztását kívánja orvosolni a közpénzügyekre vonatkozó alapvető szabályozás és a költségvetési jog alkotmányba emelésével”.²² Látható tehát, hogy maga az alkotmányozó e rész hiányát mulasztásként értelmezte.

A jogirodalomban – figyelemmel az egyes megjelent (magán)tervezetekre – megfigyelhető azon egységesnek tűnő álláspont, miszerint a közpénzügyi szabályok alkotmányos rögzítése elengedhetetlen. Ezek a tudományos nézetek apróbb vonatkozásaikban bár eltérhetnek, de alapvonásaikban megfeleltethetőek a hatályos alaptörvényi rendelkezések tematikájának. Ezen kérdések rögzítése tehát szükségszerű volt, még ha ezen rendelkezések önálló fejezetbe foglalása nem mindenki szerint indokolt.²³ Érdemes kitérni ezzel összefüggésben Borsa Dominika tanulmányára, amely az Európai Unió

egy-egy tagállamainak alkotmányait áttekintve vizsgálta a kérdést. Az európai gyakorlatra fókuszáló tanulmány alapján látható, hogy tizenöt alkotmány (Magyarországot is beleszámolva) tartalmaz szerkezetileg elkülönülő közpénzügyi fejezetet, további két tagállamban alfejezetként találkozhatunk a tárgykörbe tartozó szabályozásokkal.²⁴

A közpénzügyek alapvető szabályainak alkotmányos szinten történő rögzítése nemcsak a szabályozási szint és az ezzel járó stabil és/vagy merev szabályozás közötti kiválasztás miatt tekinthető jogi kérdésnek, hanem az alkotmányfelfogás felől is értelmezhető. Mit és milyen részletességgel kell tartalmaznia egy alkotmánynak? Alkalmos eszköz az alkotmányozás a közpénzügyi rendszer alapproblémáinak megoldására, kezelésére? Simon István szerint az alkotmány szintjén mindig azt kell kezelni, ami fontos és hosszú távon meghatározza a politikai közösség működését, sorsát. Álláspontja szerint egy alkotmányban megjelenő, az államháztartás gazdálkodására vonatkozó rendelkezések feladata, hogy garantálják a képviseleti demokrácia követelményeinek érvényesülését, rögzítsék a gazdálkodás lényegi kereteit, biztosítsák a gazdálkodás átláthatóságát, az elszámoltathatóságot és a gazdálkodásért való felelősség érvényesülését. Ezen funkciókhoz sorolja (a napjainkra meghatározóvá vált) eladósodás megakadályozásának és a fennálló adósság csökkentésének szabályrendszerét is.²⁵

Az alkotmányozó – az Alaptörvény előkészítésekor – felismerte annak a fontosságát, hogy a korábban elszórt, esetlegesnek tűnő és szűkszavú pénzügyi rendelkezések helyett, szükség van egy önálló pénzügyi alkotmányra, amelyben alkotmányos szinten rögzíti a költségvetési gazdálkodás és a költségvetési törvény speciális helyzetét. Klicsu László szerint az Alaptörvényben a közpénzügyek jelentőségét jelzi, hogy „A közpénzek” cím alatt nyolc szakasz szerepel,²⁶ ami az állammal foglalkozó ötvennégy cikknek jelentős része. Ennek kapcsán azt is kiemeli, hogy a közpénzek iránti fokozott érdeklődésről tanúskodik az a kapcsolódó kilenc tárgykör van, amelyet sarkalatos törvényben kell szabályozni.²⁷

Jelen tanulmány azonban ezen szabályok közül kifejezetten a központi költségvetési törvényhez kapcsolódó szabályokra kíván fókuszálni. Ezzel összefüggésben elmondható, hogy a Hetei által vizsgált európai alkotmányok a költségvetés vonatkozásában az állami költségvetésre, pótköltségvetésre és

20 Interneten elérhető: <http://www.kormany.hu/hu/mo/az-alaptorveny>
 21 119/1996. (XII. 21.) Ogy. határozat a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről
 22 H/2057. országgyűlési határozati javaslat, 16., <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf>
 23 Drinóczi Tímea leszögezi, hogy a közpénzügyek alkotmányi szabályozása csak a garanciális szempontból jelentős folyamatokra, feladatokra és funkciókra vonatkozhat. Ugyanakkor meglátása szerint ezen szabályok az alkotmányon belüli szerkezetileg önálló fejezetben történő elhelyezése elképzelhető, de nem szükségszerű. Álláspontja szerint tehát inkább a tartalmi követelményeken, és az elmaradások pótlásán van a hangsúly, mintsem a szerkezeti egységen. DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus 2007, 90–92. p.

24 BORSA Dominika: *Önálló közpénzügyi fejezet létjogosultsága a hatályos magyar alkotmányban*, Közjogi Szemle, 2008. 2. sz. 42. p.
 25 SIMON István: *A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet*, Pázmány Law Working Papers, 2011. 16. sz. 26. p. Interneten elérhető: <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2011-16.pdf>
 26 A közpénzekről szóló rész felőli többek között a központi költségvetésre vonatkozó alapvető eljárási és tartalmi szabályokat (36–37. cikk), a nemzeti vagyonnal kapcsolatos szabályozást (38. cikk), a központi költségvetésből nyújtható támogatásokról szóló rendelkezéseket (39. cikk), továbbá alkotmányos szinten rögzíti a Magyar Nemzeti Bank (41. cikk), az Állami Számvevőszék (43. cikk) és a Költségvetési Tanács (44. cikk) alapvető alkotmányos vonatkozásait. A vázoltak alapján jól elkülöníthetőek egyfelől az elvi jelentőséggel bíró szabályozási kérdések és a kapcsolódó intézményi garanciák. E részhez kapcsolódóan még kiemelő a K), N), O), XXX. cikk és 3. cikk (3) bekezdésének jelentősége.
 27 KLICSU László: *Közpénzügyi sarkalatos törvények*, MTA Law Working Papers, 2014. 24. sz. 1. p. Interneten elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_24_Klicsu.pdf

a költségvetések végrehajtására (zárszámadás) vonatkozó legfőbb szabályokat rögzítik, figyelemmel a határidőkre, gyakoriságra (éves), garanciális hatáskörökre (előterjesztő – kormány, elfogadás – parlament), valamint el nem fogadás esetére átmeneti és közjogi szankciós rendelkezésekre.²⁸ Emellett a gazdasági válsággal párhuzamosan számos tanulmány vizsgálta az államháztartás stabilitását elősegítő, központi költségvetési törvénnyel összefüggő rendelkezések lehetőségét.

4.2. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNY ELŐTERJESZTŐJE

Az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő kezdeményezhet. Ez alól azonban kivételt képez az Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdése, amely alapján a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatokat a Kormány köteles törvényben előírt határidőben az Országgyűlés elé terjeszteni.²⁹

Mindez következik a központi költségvetési törvény korábban az Abh. kapcsán vázolt speciális jellegéből. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy hasonló szűkítő rendelkezést az Alkotmány korábban nem tartalmazott, hanem ezt az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény rögzítette,³⁰ holott az Alkotmány hasonlóan rendelkezett a törvények vonatkozásában a lehetséges előterjesztők körét.³¹

E körben megemlíthető, hogy az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdésében az Országgyűlés hatáskörei között a törvényalkotás mellett külön nevesítésre kerül a központi költségvetés elfogadása, és annak végrehajtásának jóváhagyása. Ennek megfelelően az indokolás is külön rögzíti, hogy az Alaptörvény „az Országgyűlést mint a népszuverenitás legfőbb letéteményesét szabályozza. Megállapítja (...), hogy az Országgyűlés az alkotmányozó és törvényhozó hatalom, emellett dönt az állami gazdálkodás alapjáról...” Ez alapján is látható, hogy bár a központi költségvetés törvényi formában kerül elfogadásra, speciális tartalmára és jelentőségére tekintettel külön hatáskörként történő rögzítése elengedhetetlen. Mindez a hatalom megosztásának egyik intézményi garanciája is egyben, különös tekintettel arra, hogy az Alaptörvény a központi költségvetés végrehajtását – megállapítva annak alapvető követelményeit – a Kormányra, mint a végrehajtó hatalom legfőbb szervére telepíti. Az Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdése alapján ugyanis a Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.³²

28 HETEI i. m. 7. p.

29 Az Alaptörvény még egy helyen a Záró és vegyes rendelkezések 4. pontjában rendelkezik hasonlóan, amikor is rögzíti, hogy a Kormány köteles az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni.

30 35. § (1) A Kormány felelős a költségvetési törvényjavaslat elkészítéséért és az e törvényben meghatározott határidőn belül az Országgyűlés elé terjesztéséért (utolsó hatályos időállapot).

31 25. § (1) bekezdés (utolsó hatályos időállapot).

32 A törvényesség a központi költségvetésről szóló törvényben foglalt és más, az állami gazdálkodásra vonatkozó előírások betartásának kötele-

A szűkített előterjesztői kör indokolható azzal is, hogy a központi költségvetési törvény, mint a Kormány programjának tervszerű, éves gazdaságpolitikai leképeződésének a végrehajtásáért a Kormány a felelős, így annak kidolgozása is a korábbiakban bemutatottak szerint, a Kormány feladata. Továbbá azzal is, hogy az Országgyűlés Alaptörvény 36. cikk (3) alapján a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére.

4.3. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNY TARTALMI MEGHATÁROZOTTSÁGA AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

A központi költségvetésről szóló törvény Alaptörvényben betöltött kiemelt szerepét az is jelzi, hogy e törvény kapcsán speciális követelményeket, feltételeket fogalmaz meg az Alaptörvény. Így például a 36. cikk (1) bekezdésben megjelenik az éves költségvetés elve (a benyújtás határidejét törvény állapítja meg), míg a (2) bekezdésben³³ pedig rögzítésre kerül az átláthatóság, részletesség és a teljesség elve (figyelemmel a zárszámadási törvényre is).³⁴ A központi költségvetési törvény tartalmára nézve az Alaptörvény alapján az állami kiadásokat és bevételeket tartalmazza, valamint az indokolás alapján „[m]eghatározza a költségvetési törvény közjogi funkcióját is: e törvényi felhatalmazás alapján és annak keretei között jogosult a végrehajtó hatalom az állam gazdasági ügyeinek vitelére”.

Amennyiben az Országgyűlés az adott naptári évre szóló központi költségvetésről szóló törvényt nem alkotta meg (ex-lex állapot), a Kormány jogosult (annak elfogadásáig) a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni. Az Alaptörvény 36. cikk (7) bekezdése az ún. indemnitásról rendelkezik, ezzel a rendelkezéssel, az Alaptörvény tulajdonképpen az Országgyűlés helyett önmaga hatalmazza fel átmenetileg a Kormányt, igaz az Országgyűlés korábbi felhatalmazásának keretei között, időarányosan. (Átmeneti gazdálkodásról szóló törvény megalkotásáról az Alaptörvény nem rendelkezik.)

A gazdasági válság óta egyre nagyobb hangsúlyt kap a költségvetési hiány és az államadósság kérdésköre. Várnay Ernő előadása alapján a „közpénzügyi szakirodalomban jó ideje elfogadott, hogy a fenntartható költségvetési gazdálkodás számára előnyös lehet költségvetési felelősségi keretrendszer életbe

zettségét jelenti, a célszerűség és az eredményesség az állami bevételek társadalmilag hasznos célokra fordításának és hatékony felhasználásának kötelezettségét rója a Kormányra, az átláthatóság pedig az erre hivatott állami szervek és a nyilvánosság általi ellenőrizhetőséget teszi lehetővé.

33 36. cikk (2) A központi költségvetésről és az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslatoknak azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletzettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket.

34 Megjegyzendő, hogy Simon István a finanszírozás kérdéseivel foglalkozó tervezetében különbséget tesz a semleges (azaz minden demokratikus rendszerben működtethető a közpénzügyi rendszer) és az egyéni értéktelen alapuló finanszírozási kérdéskörök között (pl. teherviselő képesség meghatározása és az azt befolyásoló tényezők kiválasztása). Semleges finanszírozási kérdésként tekint például az Országgyűlés költségvetési jogára, az éves költségvetés elvéré és (hivatkozva az Abh.-ra) az ún. salátatörvény tilalmára. – SIMON i. m. 4. p.

léptetése. Ennek egyik eleme a szabályalapú költségvetési tervezés-végrehajtás. A szabályalapú költségvetési gazdálkodás (fiskális szabályok) azt jelenti, hogy valamely átfogó költségvetési mutató – például hiány, adósság, kiadások – alakulására állandó követelményeket rögzítenek.³⁵ Nevezett mutatók alapvetően a közgazdaságtudományhoz tartoznak és elemzésük, kiszámításuk önmagában nem jogi kérdés, ezért nem is képezik jelen tanulmány vizsgálatának tárgyát. Mindazonáltal szükséges felhívni arra a figyelmet, hogy az Alaptörvény önálló közpénzügyi fejezetének meghatározó elemévé vált az államadósság-orientált gondolkodás.³⁶ Ennek következtében az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét, továbbá mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a GDP-hez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. Ezzel összefüggésben Halász Zsolt utal arra, hogy az európai modern alkotmányokban alapvetően nem található ilyen részletességgel kidolgozott államadósságra vonatkozó szabályozás.³⁷

Domokos László szerint az Alaptörvény közpénzügyi szempontból legjelentősebb rendelkezése, az adósságszabály, vagyis az a kötelezettség, hogy a GDP arányos államadósságot mindaddig évről-évre csökkenteni kell, amíg az el nem éri a GDP 50 százalékát. E rendelkezés véleménye szerint meghatározó igazodási ponttá vált a közpénzekkel foglalkozó testületek, szervezetek számára, hiszen „[a] kormány ennek figyelembevételével készíti el az éves költségvetések tervezetét, a Költségvetési Tanács és az Állami Számvevőszék erre fókuszál véleményének elkészítésekor, az Országgyűlés az adósságszabály teljesülésére figyelve gyakorol önmérsékletet a módosító indítványok elfogadásakor”.³⁸ Ezen szervezetek közül szükséges külön is kitérni az alkotmányos szinten megjelent Költségvetési Tanács kibővült jogköreire.

Az Alaptörvény 44. cikk (1) bekezdésének értelmében a Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja, a (3) bekezdés alapján pedig a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához a 36. cikk (4) és (5) bekezdésében foglaltak betartása érdekében a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges. Fontos kiemelni, hogy a törvényalkotás „általános” folyamata során, a törvényjavaslat elfogadását megelőző hasonló jellegű

jogosítvány nem ismert, a köztársasági elnök ún. vétójogai pedig a már elfogadott és kihirdetés előtt álló törvényekhez kötődnek és gyengébb jogköröként aposztrofálhatóak.³⁹ Smuk Péter szerint a Költségvetési Tanács felül nem bírálható és meg nem kerülhető előzetes egyetértési joga szigorúan korlátozza az Országgyűlés törvényalkotó és költségvetési hatáskörét.⁴⁰ Mindazonáltal nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ezáltal egy, az államháztartás stabilitását elősegítő mutató alkotmányos szinten rögzítésre került, amellyel összefüggésben a Költségvetési Tanácsot az Alaptörvény – a korábbi (törvényben megállapított) hatásköreire képest – „kemény» alkotmányos hatáskörrel ruházta fel; az államadósság-fék behúzásának jogát testálja rá”.⁴¹

Abban ugyanakkor viszonylagos konszenzus figyelhető meg, hogy szükség van egy független közpénzügyi intézményre, amely fellép a költségvetési felelősségi keretrendszer érvényesítésének érdekében. Simon István tervezetében külön figyelemreméltó e körben az Alkotmánybíróság hatáskörének bővítésére irányuló javaslat, miszerint „[a] költségvetés egyenlegeire és az államadósságra vonatkozó alkotmányos szabályokat sértő költségvetési törvényt és egyéb jogforrást az Állami Számvevőszék vagy a Köztársasági Elnök indítványa alapján az Alkotmánybíróság, figyelemmel az ország gazdasági- és társadalmi stabilitására is, a szükséges mértékben megsemmisíti”.⁴²

Vincze Attila szerint is szükséges ugyan egy olyan szerv, amely a költségvetés racionalitása felett őrködik, ugyanakkor álláspontja szerint ezt a hatáskört nem lehet az Alkotmánybírósághoz telepíteni. Állításának alátámasztásakor egyrészt a kiegyensúlyozottság jogi meghatározásának nehézségeire, másrészt a német alkotmánybírósági gyakorlatra, harmadrészt az elhúzóadás lehetőségéből fakadó veszélyekre hivatkozik.⁴³ Mindkét idézett tanulmányában a Költségvetési Tanács helyett inkább az Állami Számvevőszék hatásköreinek bővítése mellett érvelt.

4.4. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNY POLITIKAI JELENTŐSÉGE

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés alapján a központi költségvetési törvényt a Kormány terjeszti az Országgyűlés elé, valamint arra, hogy Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdése alapján a miniszterelnök határozza meg a Kormány általános politikáját, a központi költségvetésről szóló törvény hiánya belső politikai válságot sejtet. Érdemes utalni ehelyütt Simon István tervezetére, amely Nagy Tibor és Magyary Zoltán írásaira hivatkozva rögzíti, hogy „a költségvetés a kormány éves programja”.⁴⁴ A költségvetési törvény speciális helyzete abból is látszik, hogy jellegéből fakadóan,

35 VÁRNAY Ernő: *Közpénzügyek az Alkotmányban – az adósságfék*, 14. p. Interneten elérhető: http://old.mta.hu/data/cikk/12/72/66/cikk_127266/Varnai_elUadas_2011_05_11.pdf

36 Az államadósságra lehet és kell is jogi kérdésként tekinteni, még akkor is, ha a jog önmagában nem tudja vizsgálni, hogy az államadósság GDP-hez viszonyított arányának elfogadható szintje miért pont ötven vagy hatvan százalék. Ugyanakkor a jog segítségével a jogalkotó, alkotmányozó tulajdonképpen választ a különböző közgazdasági megoldások között, míg ezek kikényszerítése vagy az ehhez kapcsolódó egyes korlátozások [pl. az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése] már jogi kérdésnek tekinthető.

37 HALÁSZ Zsolt: *Public Finances*. In: Csink Lóránt–Schanda Balázs–Varga Zs. András (szerk.): *The Basic Law of Hungary – A First Commentary*. Clarus Press, Budapest, 2012. 291. p.

38 DOMOKOS i. m.

39 Alaptörvény 6. cikk (4)–(5) bekezdés.

40 SMUK Péter: *A Költségvetési Tanács a magyar alkotmányos rendszerben*, 202. p. Interneten elérhető: <http://dfk-online.sze.hu/images/J%3C%81P/2013/1/smuk.pdf>

41 VÁRNAY i. m. 18. p.

42 SIMON i. m. 18. p.

43 VINCZE Attila: *Közpénzügyi sarkalatos törvények*, MTA Law Working Papers, 2014. 10. sz. 3. p.

Interneten elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_10_Vincze.pdf

44 SIMON i. m. 29. p.

ez az egyetlen olyan Alaptörvény által (évente) kötelezően megalkotandó törvény, amely az Országgyűlés köztársasági elnök általi feloszlását eredményezheti (új választások egyidejű kiírásával).

Az Alaptörvény 36. cikk (3) bekezdése alapján a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére. A – bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére vonatkozó – felhatalmazás hiányának akkor van jelentősége, ha ennek van – legalább esetleges – következménye. A központi költségvetési törvény el nem fogadása olyan helyzetet jelez, aminek a gazdálkodási szempontokon túl, komoly politikai üzenete van és valószínűsíti, hogy az Országgyűlési többség valamilyen okból kifolyólag nem támogatja a Kormányt. Annak ellenére, hogy ez a megállapítás igaz a rendszerváltást követő Magyarországra is, az Alkotmány a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásának hiányáról hallgatott, átmeneti vagy szankciós szabályról nem rendelkezett. Ennek vizsgálatakor érdemes utalni Kutasi Gábor tanulmányára, amelyben általánosságban akképpen foglal állást, hogy a parlamenteknek valójában egy meghatározó szankciója van a kormánnyal szemben, mégpedig a költségvetés elutasítása, ami Európában akár egy adott kormány bukásával járhat. Megjegyzi azonban, hogy ezen eszköz alkalmazásával szemben is tapasztalható adott esetben visszatartó erő, az úgynevezett „guillotine-hatás”. Ez a hatás a parlamenti képviselők esetleges ellenérdekeltségére hívja fel a figyelmet, hiszen az említett esetben a képviselők saját pozíciójukat is kockáztatják egy rendkívüli választás kiírása vagy egy pártjuk nélkül felálló új koalíció miatt.⁴⁵

Az Alaptörvényt megelőzően számos magántervezet látott napvilágot, melyek szinte kivétel nélkül foglalkoztak a központi költségvetési törvény elfogadásának elmaradásával és ezzel összefüggésben az Országgyűlés feloszthatóságával, hiszen a közpénzügyek körében is előfordulhatnak olyan helyzetek, amelyek kapcsán felmerülhet a Kormány megbízatásának megszűnte és/vagy az Országgyűlés feloszlata.⁴⁶

Jakab András az alkotmányozási folyamat során készített tervezetének 65. §-a szerint felosztható az Országgyűlés, amennyiben az adott (költségvetési) évben december 31-én éjfélig nem tudja elfogadni a következő évi költségvetési törvényt. E szövegjavaslat indokolása arra mutat rá, hogy elfogadott költségvetési törvény nélkül „lényegében megbénul az érdemi kormányzás”.⁴⁷

Gáli Csaba, Sepsi Tibor és Tordai Csaba alkotmánytervezetének 66. §-a hasonló szövegjavaslattal, ugyanakkor január 31-éig tartó türelmi idővel a központi költségvetési törvény el nem fogadása esetére irányozza elő az Országgyűlés feloszlata lehetőségét, amelyre a köztársasági elnök

jogosult a képviselőcsoportok vezetőivel történő egyeztetést követően.⁴⁸

Megemlítendő, hogy az Alaptörvény elfogadásakor megjelent új feloszlási lehetőség kapcsán felmerült annak kötelező előírása,⁴⁹ ugyanakkor az alkotmányozó végül meghagyta a köztársasági elnök számára a mérlegelés lehetőségét. A költségvetési törvény el nem fogadásának politikai jelentőségét mutatja, hogy a feloszlás előtt a köztársasági elnöknek egyfajta kötelező konzultációt ír elő az Alaptörvény 3. cikk (4) bekezdése, amikor rögzíti, hogy ilyen helyzetben „...a köztársasági elnök köteles kikérni a miniszterelnöknek, az Országgyűlés elnökének és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőinek véleményét”.

Az Alaptörvény a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvény el nem fogadásához nem fűz hasonló vagy bármilyen más következményt. Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy Simon István tervezete hasonló következményt a zárszámadási törvény elfogadásának, azaz az ún. felmentvény elmaradásához kötötte volna, amely alapján a Kormány megbízatása a zárszámadásról szóló nemleges döntést követően, meghatározott időn belül megszűnt volna.⁵⁰ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a szövegtervezet a szerző szerint csak a probléma jelzésére szolgál, amelynek koncepcionális kérdéseire kívánta felhívni a figyelmet, mivel álláspontja szerint következmény meghatározása a közpénzekkel való gazdálkodás aktuális helyzetére tekintettel indokolt. Kiemelendő ugyanakkor, hogy Hetei tervezetében nem a zárszámadás elfogadásához kötné a köztársasági elnök feloszlási kötelezettség/jogosultságát, mert az álláspontja szerint elvileg „elfogadott zárszámadás nélkül is zökkenőmentes lehet az állam működése. Az elmúlt évek gyakorlata alapján pedig megállapítható, hogy a zárszámadási törvény elfogadása kis túlzással érdemi vitát nem eredményező formalitás volt.”⁵¹

5. ÖSSZEGZÉS

Magyarország költségvetési gazdálkodásának és azon belül is különösen a központi költségvetésnek kiegyensúlyozottsága, a költségvetés hosszabbtávú fenntarthatósága alkotmányos alapkövetelménnyé vált az Alaptörvény N) cikke alapján. Kiemelendő jelentőséggel bír, hogy ezen elvek betartásának elsődleges felelőseiként nevesítésre került az Országgyűlés és a Kormány.

A költségvetési törvények politikai szerepe megerősödött alkotmányos szinten azáltal, hogy kizárólag a Kormány jogosult és kötelezett egyben annak Országgyűlés elé történő terjesztésére, valamint azáltal is, hogy rögzítésre került a törvény

45 KUTASI Gábor: *Költségvetési hiány és egyensúlyteremtés – intézményi megközelítésből* In: Pénzügyi Szemle, 2007. 1. sz. 37. p. Interneten elérhető: https://asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2007/pu_szemle_0701.pdf

46 SIMON i. m. 2. p.

47 JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2011. 127. p.

48 GÁLI Csaba–SEPSI Tibor–TORDAI Csaba: *Az új Alkotmány egy tervezete*, Interneten elérhető: <http://www.tordaicaba.hu/newconst/ALK%20I-XIV%20final.pdf>

49 Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/2057. sz. országgyűlési határozat.

50 SIMON i. m. 28. p.

51 HETEI i. m. 11. p.

felhatalmazás jellege és az elfogadás elmaradásának lehetséges közjogi szankciói. Álláspontom szerint a speciális előterjesztői kör a törvény (Abh. alapján vázolt) jellegére, természetére tekintettel indokolt. Tekintettel arra, hogy ezen törvényhozási tárgykör vonatkozásában a Kormány a kizárólagos előterjesztő és annak elfogadása évente ismétlődő „kötelezettség”, így a törvény elfogadásának (a felhatalmazásnak) elmaradása alappal veti fel az Országgyűlés és a Kormány kapcsolatában rejlő súlyos politikai válság gyanúját, ami indokolja a feloszlátás lehetőségének biztosítását.

Álláspontom szerint azonban a köztársasági elnök mérlegelésének és kötelező jellegű konzultációjának [lásd Alaptörvény 3. cikk (4) bekezdése] Alaptörvénybe foglalása, szemben a kötelező feloszlattal jobban megfelel egy esetleges politikai válság megfontolt kezelésének. Továbbá tiszteletben tartja a közjogi méltóság tekintélyét és növeli szerepének jelentőségét. Mindez annak ellenére tekinthető hangsúlyosabb érvenek, hogy az elhúzódó és káros politikai válságok elkerülését adott esetben jobban biztosíthatja egy objektív feltételhez (időponthoz) kötött rendelkezés.

Ugyanakkor érdemes azt is figyelembe venni, hogy egyes tanulmányok szerint a Költségvetési Tanács központi költségvetési törvényhez elengedhetetlen – az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdés szerinti – előzetes hozzájárulása magában hordozza ezen erős jogkörrel való visszaélés lehetőségét. Megjegyzendő, hogy ezen elméleti lehetőség szempontjából is előnyösebb volt a kötelező feloszlátás helyett, csupán annak lehetőségének („konzultációs kényszer” melletti) biztosítása. Mindazonáltal figyelemmel a Költségvetési Tanács tagjainak és a köztársasági elnöknek kormányzati cikluson túlnyúló mandátumára, valamint a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény és az egyes házzsabályi

rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat vonatkozó rendelkezéseire elképzelhetetlennek tűnik egy olyan forgatókönyv, amelynek során a Költségvetési Tanács az előirányzott eljárás keretében, legalább 3 hónapon keresztül, hozzávetőlegesen több mint 10 alkalommal (visszaélészerűen) megtagadja a hozzájárulását egy tervezett mutató alakulása miatt. Majd ezt követően a köztársasági elnök (figyelmen kívül hagyva a feloszlátás jogintézményének célját és a konzultációk tartalmát) mindehhez asszisztálva feloszlátja az Országgyűlést, új választások egyidejű kiírásával.

Az Alkotmány és a kapcsolódó jogszabályok alapján látható, hogy a közpénzügyek szabályozása bár többé-kevésbé megvalósítható az Alkotmányban kimunkált garanciális szabályok nélkül is (különösen az Alkotmánybíróság korábban jelentős „kiszegítő szerepére” tekintettel), a szabályozást azonban akkor lehet teljesnek tekinteni, ha azt alkotmányi garanciák érvényesítik az állampolgárok pénzügyi biztonságát. Összességében megállapítható, hogy az Alaptörvényben foglalt vizsgált rendelkezésével rögzítésével az alkotmányozó egy régi mulasztást pótol. Ennek során az Alaptörvény a gazdasági válságra reagálva a jogirodalomban megkívánt főbb területek szabályozását koherensen rendezte és megfelelő kereteket nyújt a tágran értelmezett államháztartás szabályozásához, működtetéséhez. Mariska Vilmos szerint azonban „...hasztalanul bír valamely nemzet alkotmánnyal és szabadsággal, hiába vitéz hadsereggel és több évszáz óta fennálló függetlenséggel, ha az állami pénzügyek a végső kimerülés szakában vannak”.⁵² Erre tekintettel az Alaptörvény által garantált új közpénzügyi kereteket a megfelelő fiskális politikának kell kitöltenie.

52 MARISKA Vilmos: *Az államgazdaságtan (pénzügytan) kézikönyve*. 1885. (2. k., 3. k. 1895. 4. átdolg. k. 1899. 5. átdolg. k. 1905), 4. p.

Szathmáry Zoltán*



A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés szabályozási keretei az új Be. tervezetében

1. ELŐSZÓ

Az új büntetőeljárás törvény tervezetének (a továbbiakban: Tervezet) egyik leghangsúlyosabb újítása a bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés átfogó szabályozása. A Tervezet szemléletformáló kodifikációs megoldásának elfogadása esetén egyértelművé válna, hogy e tevékenység a büntetőeljárás szerves részét képezi, azaz információk mellett eredményesen bizonyítékok megszerzésére is irányul. A Tervezet – figyelemmel az új büntetőeljárás törvény kodifikációs irányelveire – olyan rendszer kialakítását célozza, amely e különleges nyomozási tevékenységet egyszerűen, átláthatóan, és a többi büntetőeljárás rendelkezéssel koherensen szabályozza.

A Tervezet által kialakított rendszer célja és a kodifikáció által választott megoldás leginkább a titkos információgyűjtés hatályos szabályozásának anomáliái ismeretében értékelhető, amelyekre a jogalkalmazás mellett számos szakmai publikáció és kutatás hívta fel rendszeresen a figyelmet.¹ Nem mellőzhető tehát annak rövid ismertetése, hogy pontosan mely okok vezettek a jogalkotói beavatkozás szükségességéhez és a kodifikáció által választott megoldásokhoz. Az értekezés ezt követően tér ki a jogalkotás kereteit meghatározó alkotmányos, és nemzetközi elvárások bemutatására, majd a szabályozás összefüggéseire.

2. A TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS HATÁLYOS SZABÁLYOZÁSÁNAK ANOMÁLIÁI

A jogalkalmazás számára az egyik fő problémát az jelenti, hogy a titkos információgyűjtés során megszerzett adatokat

a büntetőeljárás során gyakran ki kell rekeszteni a bizonyítékok köréből. E körben ugyan nem áll rendelkezésre reprezentatív és nyilvános statisztikai adat, azonban e megállapítás a jogalkalmazói tapasztalatok egyértelműen megerősítik.² Az információszerzés magas hatásfoka ellenére az adatok bizonyítékként való csekély mértékű hasznosulása a titkos információgyűjtés hiábavalóságának érzetét erősíti, amely elfogadhatatlan annak tudatában, hogy az egyik legkomolyabb jogkorlátozó tevékenységről van szó. Ha a jogalkalmazói problémák oka a normaanyag hibáira vezethető vissza, akkor a helyzetben a jogalkotás lehet képes segíteni.

2.1. A SZABÁLYOZÁS RENDSZERSZINTŰ PROBLÉMÁI

Az általános értelemben vett titkos információgyűjtés hatályos szabályozásának elméleti kategorizálása eltérő lehet, így az Alkotmánybíróság alapvetően bűnüldözési és nem bűnüldözési célból folytatott titkos felderítés között tesz különbséget.³ A meglévő jogalkalmazási problémák megértése miatt érdemes az elhatárolást úgy megjeleníteni, hogy e különleges tevékenységet az arra feljogosított szervek *nemzetbiztonsági és bűnüldözési* célból, valamint az utóbbit kiegészítő, azzal gyakorlati összefonódó, leginkább bűnözéssel kapcsolatos veszélyhelyzetek felderítésére és elhárítására irányuló célból végezhetnek. Az egyszerűség kedvéért nevezzük ez utóbbi összetett célokat *rendészeti*⁴ célú felderítésnek, amely összefoglaló kategóriának egy konzervatív felfogású büntetőeljárásban történő jogalkotói és jogalkalmazói kezelése szüli a legtöbb anomáliát.

Az elemzést rövid, jogtörténeti visszatekintéssel kezdve látható, hogy a jogalkotás a büntetőeljárásról szóló 1998. évi

* Dr. Szathmáry Zoltán PhD: beosztott ügyész, jogi szakreferens, Igazságügyi Minisztérium – Büntető Eljárásjogi Főosztály.

1 A teljesség igénye nélkül pl. NYESTE Péter: A titkos információszerezés szükséges és lehetséges reformja. *Belügyi Szemle*, 63. évf. 2015. 1. sz. 59–79. p., NYESTE Péter: A bűnüldözési célú „titkos információszerezés” és a büntetőeljárás kapcsolata. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2013. 1. sz. 20–38. p., MÉSZÁROS Bence: Fedett nyomozás a bűnüldözésben. Doktori értekezés 2011., CZINE Ágnes: A titkos információgyűjtés néhány jogértelmezési kérdése. *Fundamentum*, 2006. 1. sz. 119–125. p., BEJCI Alexa: A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerezés hazai szabályozásának útvesztőjében. *Belügyi Szemle*, 58. évf. 2010. 11. sz. 44–58. p.

2 MISKOLCZI Barna: Titkos információgyűjtés és adatszerezés helyett titkos nyomozás. *Ügyvédkalauz*, 2016. 1. sz. 25. p.

3 Ld. legutóbb a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatot.

4 A megnevezés azért leegyszerűsített, mivel pl. a Nemzeti Adó- és Vámhivatal a Rendőrséghez képest kevesebb célból ugyan, de ágazati törvénye alapján még így is széles körben folytathat titkos információgyűjtést a bűncselekmény gyanúját megelőzően. Tovább bonyolítja a helyzetet a Rendőrség különleges feladatait ellátó szerveinek (NVSZ, TEK) tevékenysége is. A bűnözéssel kapcsolatos veszélyhelyzetek felderítésére és elhárítására irányuló tevékenységi kört a rendészeti célon belül nevezhetjük akár bűnüldözési hírszerzésnek is.

XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) megalkotásakor a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés szabályait sem rendezte egységes koncepció alapján. Egyes szabályok a Be. nyomozásról rendelkező IX. Fejezetének titkos adatszerzésről szóló V. Címe alatt található, mások pedig – és ezzel sajnálatos módon a büntetőjogi jogalkalmazók látóköréből és gondolkodásából kikerülve – a nyomozó hatóságok ágazati törvényeiben⁵ maradtak. Utóbbiakra a Be. 178. §-a csupán utal, mégpedig a nyomozó hatóság egyéb adatszerző tevékenységeiként. Inkoherenciát okoz, hogy a jogalkotás a normaanyagot úgy osztotta el a törvények között, illetve a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés komplex eszköz- és célrendszerének egyes elemeit úgy emelte ki és helyezte el a büntetőeljárás kódexben, hogy eközben a büntetőeljárás dogmatikájában további, koncepcionálisnak tekinthető változtatásokat is végrehajtott.

Ilyen, a téma szempontjából kiemelt változásnak tekinthető, hogy a Be. elfogadásával a büntetőeljárás megindításának alapja az „alapos” gyanúról az „egyszerű” gyanúra szállt le.⁶ Ugyanakkor a jogalkotó a titkos információgyűjtés ágazati jogszabályokban és a büntetőeljárás törvényben meghatározott normáit a cél- és eszközrendszer szintjén nem igazította a változáshoz, azokat nem hangolta össze a büntetőeljárás jogintézményeivel. Ennek eredményeként az ágazati jogszabályokban megmaradt rendelkezések *látszólag* lehetővé teszik a gyanú és az alapos gyanú megállapítása közötti időszakban, a büntetőeljárás kívüli, mégis a büntetőeljárás fő céljainak elérésére is irányuló titkos információgyűjtő tevékenység folytatását.

A hatályos szabályozás következtében a bűnügyi és rendészeti felderítés egyfajta versenyzése⁷ alakult ki, hiszen a felderítő tevékenységet folytató szerv dönthet arról, hogy a bűncselekmény felderítése, bizonyítékok beszerzése a nyomozó hatóságok ágazati törvénye⁸ vagy a Be. rendelkezése alapján történjen. Emiatt a veszélyforrás felkutatására és elhárítására irányuló rendészeti felderítés a célján gyakran túlterjeszkedve átveszi a büntetőeljárás – konzervatív felfogása szerinti – feladatát, és a múltbeli esemény vizsgálatába bonyolódik. Másként fogalmazva a rendészeti felderítés alanya a gyanú fennállása után a Be. 6. § (1) bekezdésében, a 170. § (1) bekezdésében és a 171. § (2) bekezdésében írt rendelkezések ellenére nem indít időben büntetőeljárás.

A kialakult helyzet részben a bűnüldöző szakma azon – érthető és támogatható – igényéből fejlődött ki, amely a bűnözés egyes formáival szembeni fellépéshez (pl. bűnszervezetek) a valós idejű felderítés eszközrendszerét látja a leghatékonyabb

megoldásnak. Azaz kimutatható egy olyan feszültség, amely a változó bűnözéssel szembeni hatékony fellépés igénye és az elmaradt büntetőeljárás eszközrendszer alkalmazásának kényszere között lép fel.

A büntetőeljárás kívüli, tehát az ágazati törvények alapján folytatott titkos információgyűjtés eredményének felhasználását illetően tapasztalt problémák további forrása az a szűkszerű „validálási” eljárás, amely a beszerzett adatok büntetőeljárásban történő felhasználását lehetővé teszi. A titkos információgyűjtés eredménye sok esetben a Be. 206/A.§-ban szabályozott „validálási” eljárás következtében semmisül meg. Ezen eljárás egyik sokat vitatott eleme a Be. 206/A. § (1) bekezdésének b) pontjában megfogalmazott *nyombaniség* követelménye. A kifejezés a merev határidők helyett valóban rugalmasabb eljárást tesz lehetővé, de éppen ezért e jogintézmény terén elfogadhatatlan bizonytalanságokat hordoz, amelyet a joggyakorlat sem tudott megnyugtatóan kezelni.⁹ A bizonytalanságot tovább tetézi, hogy az ágazati törvények szerint folytatott titkos információgyűjtés eredményének felhasználhatósága tárgyában hozott nyomozási bírói döntést az ítélkező bíró felülbíráhatja.

Összefoglalva az eddigieket, rendszerszinten a szabályozás párhuzamossága és a bűnüldözési céltól eltérő célból folytatott titkos információgyűjtés eredményének büntetőeljárásban történő felhasználása a leginkább beavatkozást igénylő területek. Hangsúlyozni kell, hogy ezek a problémák nem a szabályozás egyes elemeiben gyökereznek, hanem gyakorta egymásból és a szabályozás egészéből következnek, másként fogalmazva a problémák rendszerszintűek. Annak ellenére, hogy az egyes részproblémák szintjén¹⁰ további számos jogértelmezési vita, bizonytalanság jellemzi magát a titkos információgyűjtés, illetve adatszerzés folyamatát is, egyértelmű, hogy megoldást csak koncepcionális tervezés nyújthat.

2.2. IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI FELÜGYELET HIÁNYA

Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság által is megfogalmazott¹¹ egyik legfontosabb jogállami kritérium a megfigyelés feletti megfelelő külső kontroll léte, a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés bírói engedélyhez kötött eszközeinek alkalmazásánál az igazságügyi feladatkörbe tartozó döntés nagyrészt kimerül az engedély megadásában vagy megtagadásában, amelyekhez hatékonyan mondható felügyeleti funkció nem társul. A felderítés jelentős részével az igazságszolgáltatás – főként az ügyészség, mint a büntetőeljárás bizonyítás fő kötelezettje és a védőlkészítés törvényességének felelőse – nem találkozik.

5 Ezek a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény, és az Ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény. Természetesen a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény is tartalmaz a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésre vonatkozó rendelkezéseket, de azok a fent érintett probléma tárgyalásában nem relevánsak.

6 A korábbi büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 12. §-a a büntetőeljárás megindítását még az alapos gyanúhoz kötötte, az azt felváltó 1998. évi IV. törvény 6. § (2) bekezdése ezzel szemben az „egyszerű”, vagyis jelző nélküli gyanút tette meg a büntetőeljárás megindításának alapjaként.

7 MISKOLCZI i. m. 25.

8 Pl. az Rtv. 63. § (1) bekezdésére hivatkozással.

9 A kifejezés értelmezésének szemantikai korlátait a helyes gyakorlat kialakítására törekvő 74/2009. BK vélemény sem tudta vitathatatlanná tenni.

10 Rendszeresen visszatérő jogalkalmazói probléma például a magánlakás fogalmának értelmezése. Lásd erről részletesen SOLTÍ István: A (magán) lakás meghatározásának jelentősége a hazai titkos információgyűjtés rendszerében. *Belügyi Szemle*, 2015. 1. sz. 80–94. p.

11 Ld. a 32/2013. (XI. 22.) AB határozat [114] bekezdését, amely szerint a titkos információgyűjtés elrendelésének és végrehajtásának alapvető garanciális eleme a külső ellenőrzés.

Az, hogy a megszerzett ismeret alacsony hatékonysággal hasznosul, részben annak is a következménye, hogy a nyomozásról rendelkező ügyészség késedelmesen szerzett és nem teljes körű ismerettel rendelkezik a büntetőeljárás kívüli tevékenységről és így kénytelen rendelkezni a nyomozásról.¹² Emiatt a felderítés esetleges hibáit az ügyészség már nem tudja korrigálni, amelynek egyenes következménye lehet az igazság érvényesülésének elmaradása annak ellenére, hogy a felderítés feltárta az igazságot. A jogalkalmazói tapasztalatok szintén azt az igényt vetik fel, hogy a felderítést folytató szervek és az ügyészség kapcsolatát a titkos információgyűjtés kezdetétől fogva az együttműködés kellene, hogy jellemezze.¹³

2.3. A BÜNTETŐELJÁRÁS GARANCIARENDSZERE

A „titkos bizonyítékok” egyes típusai esetén – amelyek pl. a fedett nyomozók eljárása vagy a lehallgatásokat végrehajtó szakszolgálat eljárása során keletkeznek – az adatforrás azonosításának hiánya, vagy annak félig absztrakt meghatározottsága az eljárási bizonyításra nézve számos olyan kihatással lehet, amely az adatok bizonyítékként történő értékelésének kizárásához vezethet, akár formai, akár tartalmi okok miatt.¹⁴ Ha a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés egyik feladata bizonyítékok megszerzése, akkor ezen – részben – kriminalisztikai tevékenység az eljárásjog garanciális szabályainak működését is igényli, hiszen anélkül a relevancia és a hiteltérdemlőség követelményeit nem tudja kielégíteni.¹⁵ Noha a Be. nem tesz különbséget a bizonyító erőben, a büntetőeljárás során beszerzett bizonyítékok hitelessége és meggyőzőképessége az adott garanciarendszer miatt is erősebb, mint a titkos információgyűjtés során beszerzett bizonyítékok esetén.

A bírói gyakorlat egy iránya a felhasznált titkos információgyűjtések esetén egyes szabályok értelmezését már közelíti a Be.-hez, és ezzel szűkíti a felderítés lehetőségeit a titkos információgyűjtés keretein belül. Másként fogalmazva a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés átfedései és különbségei miatt a büntetőeljárás során olyan bírói gyakorlat kialakulása figyelhető meg, amely a büntetőeljárás feltételrendszere szerint vizsgálja a titkos információgyűjtés eljárását.

Egy példával megvilágítva a helyzetet, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) alapján a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés során a különleges eszköz alkalmazásának legfeljebb kilencven napos törvényes tartama kilencven nappal *ismételten* meghosszabbítható. Az Rtv. szövegezése alapján vitatott, hogy az „ismételten” jelző egy alkalmat vagy a többszöri meghosszabbítás lehetőségét jelenti.¹⁶ Ezzel szemben a büntetőeljárás során

legfeljebb kilencven napig folytatható titkos adatszerzés, amely egyértelműen csak egy alkalommal, legfeljebb kilencven nappal meghosszabbítható. A bírói gyakorlat egyik erősödő – vagy talán már megszilárdult – iránya a titkos információgyűjtés tartamára vonatkozó rendelkezést a büntetőeljárás törvényi keretei szerint úgy értelmezi, hogy a titkos információgyűjtés is csak legfeljebb kétszer kilencven napig folytatható.

Talán nem minden alapot nélkülöző jóslat, hogy a joggyakorlat a Tervezet elfogadásának hiányában is eljuthat odáig, hogy a titkos információgyűjtésnek pl. az Rtv. 63. § (1) bekezdésében írt céljai közül a bűncselekmény felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, bizonyítékok megszerzése, kizárólag akkor alapozhat meg törvényes titkos információgyűjtő tevékenységet, ha a bűncselekmény gyanúját már megállapították és a nyomozást elrendelték.

3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉSRE VONATKOZÓ ELVÁRÁSAI

Az Alkotmánybíróság kezdetektől fogva az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) gyakorlatára is figyelemmel alakította ki álláspontját¹⁷ a titkos információgyűjtés alapvető kereteit illetően, ezért a vonatkozó alkotmánybírói határozatok ismertetésétől eltekintve főként a Bíróság joggyakorlatára érdemes kitérni.

A Bíróság a közelmúltban a *Szabó és Vissy v. Magyarország*¹⁸ ügyben és a *Roman Zakharov v. Oroszország*¹⁹ ügyben hozott ítéleteiben foglalta össze átfogóan a titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályozási elvárásait. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy ezen döntések a Bíróság összetett gyakorlatát foglalták össze, így a Bíróság által elfogadhatónak tartott szabályozási megoldások konkrét elemeit csak a teljes bírói gyakorlat további vizsgálata alapján, a többi vonatkozó ítélettel összevetve lehet megállapítani.²⁰

Ahogy azt az Alkotmánybíróság a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatában is kiemeli, a Bíróság a rejtett nyomozáshoz kapcsolódó ügyeket alapvetően az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) a magánélet szabadságát védő 8. cikkén keresztül vizsgálja. Ugyanakkor a fedett nyomozókra vonatkozó szabályozás egyes elemeit – így például az álvásárlást vagy a provokáció tilalmát – illetően

12 MISKOLCZI i. m. 25.

13 Kiss Anna: Kerekasztal-beszélgetés az ügyészség és a rendőrség együttműködéséről, valamint az ügyész és a nyomozó kapcsolatáról. *Ügyészek Lapja*, 2010. 6. sz. 113–119. p.

14 TREMMEL Flórián: *Bizonyítékok a büntetőeljárásban*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2005. 167. p.

15 BÓCZ Endre (szerk.): *Kriminalisztika II.* Budapest, BM Duna Palota és Kiadó, 2004. 981. p.

16 Az Alkotmánybíróság a 32/2013. (XI. 22.) AB határozat [46] bekezdésében az Rtv. titkos információgyűjtés határidejére vonatkozó

szabályozását úgy értelmezi, hogy az – a Be.-vel szemben – nem tartalmaz korlátozást a határidő meghosszabbítását illetően.

17 Ld. a 2/2007. (I. 24.) AB határozatot vagy a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatot.

18 *SZABÓ és VISSY v. Magyarország*, no. 37138/14. 2016. január 12.

19 *Roman Zakharov v. Oroszország*, no. 47143/06, 2015. december 4.

20 Pl. *Dumitru Popescu v. Románia*, no. 71525/01, 2007. április 26., *Valenzuela v. Spanyolország*, 1998. július 30., *Klass és mások v. Németország*, 1978. szeptember 6., *Kennedy v. Egyesült Királyság*, no. 26839/05, 2010. május 18.

az Egyezmény 6. cikkének, azaz a tisztességes eljárás alapelveinek is jelentősége van.

A Bíróság az ítéleteiben rámutatott arra, hogy a 8. cikk (1) bekezdésében garantált jog egy demokratikus társadalomban csak a 8. cikk (2) bekezdésében meghatározott törvényes keretek között, az ott rögzített célokból, a szükségesség igazolása mellett korlátozható. A törvényesség a Bíróság gyakorlatában nem csupán azt jelenti, hogy a korlátozás lehetséges eseteinek törvényben meghatározottnak kell lennie, a szabályozásnak meg kell felelnie a jogállamiság elveinek is. Mint-hogy a titkos információgyűjtés szükségképpen kizárja a hatékony jogorvoslat lehetőségét, elengedhetetlenül fontos, hogy az alkalmazást lehetővé tevő eljárás kellő garanciát nyújtson az egyén jogainak védelmére. Minderre tekintettel az információgyűjtés három szakaszát kell ellenőrzésnek alávetni: a beavatkozás elrendelését, a végrehajtását, és a befejezést követő eljárást. Elsősorban az állandó, folyamatos és kötelező ellenőrzés a garancia arra, hogy a konkrét ügyekben nem sértik meg az arányosság követelményét.

A beavatkozás belső jogi alapjául szolgáló jogszabálynak általánosan hozzáférhetőnek kell lennie, a szabályozásnak pedig előreláthatóan és kiszámíthatóan kell felépülnie annak érdekében, hogy a jogszabály mindenki számára kellően világosan meghatározza azt, hogy a titkos információgyűjtésről milyen esetekben és milyen körülmények között dönthetnek az arra jogosult szervek.

További kiemelt szabályozási garancia az információgyűjtés időtartamának korlátozása és a határidők egyértelmű meghatározása. A szabályozásnak pontosan kell meghatároznia, hogy az információgyűjtés mennyi ideig folytatható, hány alkalommal és milyen időtartamban hosszabbítható meg. Arra vonatkozóan is szükséges rendelkezni, hogy a megfigyelést meg kell szüntetni, ha az már nem szükséges. A törvényességi garanciák sorában rendelkezni kell az információgyűjtés során keletkezett adatok tárolásáról, kezeléséről, törléséről és mindezek eljárásrendjéről.

Az információgyűjtés engedélyezése kapcsán a Bíróság két körülménynek tulajdonít jelentőséget: az egyik az engedélyező kiléte, a másik az engedélyezés során vizsgálandó körülmények. Az önkényesség elleni garanciaként az engedélyezésről főszabályként a végrehajtó hatalomtól független szervnek kell döntenie. A *Dumitru Popescu v. Románia*²¹ ügyre hivatkozva a Bíróság úgy foglalt állást, hogy az információgyűjtést vagy bíróságnak, illetve független testületnek kell engedélyeznie, vagy az engedélyező testület tevékenységét kell bíróságnak vagy független testületnek ellenőriznie. Az engedélyezés során az engedélyező vizsgálatának ki kell terjednie arra, hogy fennáll-e az információgyűjtés elrendelését megalapozó, tényekkel alátámasztott ésszerű ok, továbbá hogy a megfigyelés az Egyezmény 8. cikk (2) bekezdésének megfelelően, szigorúan értelmezve szükséges-e egy demokratikus társadalomban.

Az információgyűjtés végrehajtása kapcsán megfelelő felügyeleti mechanizmusokat kell biztosítani arra, hogy a hatóságok betartsák a megfigyelés végrehajtásra, illetve az adatok feldolgozására, tárolásra és megsemmisítésre vonatkozó törvényi rendelkezéseket. A végrehajtás törvényességi felügyelete kapcsán is szempont a végrehajtó hatalomtól való függetlenség. A Bíróság olyan felügyeleti szerveket talál megfelelőnek, amelyek elrendelhetik a megfigyelés azonnali megszüntetését és a beszerzett adatok megsemmisítését.

A jogorvoslatok hatékonysága szorosan összefügg az érintettek tájékoztatásának kérdésével, ezért fontos kiemelni, hogy a Bíróság több ítéletében is megerősítette az érintett utólagos értesítésének a kötelezettségét.²² Azt a Bíróság is elismeri, hogy az érintett utólagos értesítése ugyan nem minden esetben kivitelezhető, de amint ez megtehető az eredeti korlátozás céljának veszélyeztetése nélkül, az érintettet tájékoztatni kell arról, hogy korábban megfigyelték.

Hangsúlyos szabályozási szempont az információs önrendelkezéshez való jog további elemeinek érvényesülése is. Az információs önrendelkezési jog egyik legfontosabb biztosítéka az információgyűjtés és az adatkezelés célhoz kötöttsége, amely alól a titkos eszközök alkalmazására vonatkozó szükségesség elismerése sem adhat további feltételek nélkül általános érvényű felmentést. A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, készletre történő, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és tárolás alaptörvény-ellenes, a titkos eszközöknek a célhoz kötöttségtől történő teljes eloldása, az alkalmazás kivételességére és átmenetiségére vonatkozó szabályozás hiányával együtt e jog aránytalan, így alkotmányosan elfogadhatatlan korlátozását jelenti.²³

4. A KODIFIKÁCIÓ MEGOLDÁSÁNAK FŐBB SAROKPONTJAI

4.1. A SZABÁLYOZÁS RENDSZERE

Könnyen belátható, hogy a felsorolt problémák rendszer-szintűek, ezért a megoldás is csak koncepcionális jelentőségű döntések útján volt kialakítható. A kodifikáció során felmerült egyik verzió szerint a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés szabályrendszerét egységesen és komplexen kell integrálni a büntetőeljárásba. A másik verzió szerint a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés egyes szabályai továbbra is az ágazati törvényekben maradnak, de azokat ügyészi felügyelet kialakítására vonatkozó szabályokkal kell kiegészíteni. A cél- és eszközrendszer következetes elválasztása azonban egyik esetben sem mellőzhető.

21 *Dumitru Popescu v. Románia*, no. 71525/01, 2007. április 26.

22 *A Szabó és Vissy v. Magyarország* ügy mellett ld. a *Weber and Saravia v. Németország* (dec.), no. 54934/00., § 135., és *Roman Zakharov v. Oroszország*, no. 47143/06, § 287. 2015. december 4. hivatkozott bekezdéseit.

23 Ld. a 2/2007. (I. 24.) AB határozat indokolását.

A kodifikáció az első megoldást választotta abból a megfontolásból, hogy a fentebb kifejtett bizonyítási és eredményességi deficit felszámolását és az információgyűjtés során megszerzett adatok bizonyítékként történő hatékonyabb felhasználást a Be. komplex garanciarendszere biztosíthatja, amelyet az ágazati törvények rendszerébe telepített igazságügyi felügyelet intézménye egyedül nem válthat ki.

E koncepció következetes érvényesítéséhez természetesen az ágazati törvények módosítása is szükséges.²⁴ A Tervezet által kijelölt cél és eszközrendszer alapján az ágazati jogszabályokban kizárólag a konkrét *bűncselekmény gyanújához nem kapcsolódó* információgyűjtés szabályrendszere maradhat, így a fentebb rendészeti célú felderítésként jelölt tevékenység cél- és eszközrendszerének továbbra is az ágazati törvényekben (Rtv., Navtv.) lenne a helye.²⁵ Az újraszabályozás tehát nem szüntetné meg a rendészeti célból alkalmazott titkos információgyűjtés lehetőségét, hanem egyértelműen meghatározná annak körét. A világos jogi szabályozás kialakítása érdekében elengedhetetlen annak tisztázása, hogy a rendszer mikor, milyen célból, milyen eszközök alkalmazására és mely törvény alapján biztosít lehetőséget. A cél- és eszközrendszer elosztására olyképpen kerül sor, hogy a nyilvánvalóan konkrét bűncselekményhez kapcsolódó célból történő megfigyelésre, illetve bűncselekmény gyanúját feltételező eszközök alkalmazására csak a büntetőeljárás során lenne lehetőség. A rendészeti és bűnüldözési célú információgyűjtés következetes elhatárolásához az is szükséges, hogy a rendészeti célú információgyűjtés eredménye csak szigorú feltételek teljesülése esetén válhasson bizonyítékká a büntetőeljárásban.

A Tervezet egy külön „rész”-ben helyezte el a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésként folytatott tevékenységre vonatkozó valamennyi lényeges szabályt. Ennek következtében a konkrét bűncselekményre irányuló, bűnüldözési célú titkos információgyűjtés különleges eszközeinek és módszereinek alkalmazására mindvégig és kizárólag büntetőeljárási keretek között, igazságügyi felügyelet mellett történhetne. A leplezett eszközök alkalmazásának általános célja az adott eljárási szakasz céljához kapcsolódik: az előkészítő eljárás vagy a nyomozás céljaihoz. A fentiekből az is következik, hogy megszűnik a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés megkülönböztetése és külön szabályozása. Az új eljárásrendben egységesen, a teljes büntetőeljárás során ugyanazon elnevezés (leplezett eszközök) alatt és ugyanazon garanciális keretek között lenne mód az információgyűjtésre szolgáló eszközök, módszerek és erők alkalmazására. Az egyes leplezett eszközök alkalmazására az eljárás előrehaladásával egyre szélesebb körben nyílhat lehetőség, figyelemmel arra, hogy az előkészítő eljárás és a nyomozás céljai nem feleltethetők meg egymásnak.

24 A szabályozás átalakítása ugyanakkor nem érinti a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtésnek a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben található rendelkezéseit.

25 A célrendszerrel illetően pl. az Rtv.-ben meghatározott cél maradhat a bűncselekmények elkövetésének megelőzése, a körözött személy felkutatása, a büntetőeljárásban résztvevők védelme, a törvényben meghatározott költségvetési szervek bűnmegelőzési célú ellenőrzése.

4.2. ESZKÖZÖK, ERŐK, MÓDSZEREK

Koncepcionális változás, hogy a rendszer alapvetően az információgyűjtéshez alkalmazott eszközök, módszerek és erők egységeire épít, és szakít azzal a hatályos felfogással, hogy az információgyűjtés egy elkülönült folyamat, egy külön eljárás az eljáráson belül. A „leplezett eszközök” összefoglaló elnevezés is ezt hangsúlyozza, a Tervezet a bizonyítási eszközök és bizonyítási cselekmények rendszerezéséhez hasonló katalógust állított össze.

A három csoportosítás, az engedélyhez nem kötött, az ügyészi vagy bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök között felsorolt eszközök, módszerek és erők közül több a hatályosnál részletesebb szabályozást kapott. Mindezzel a törvényesség erősítése mellett a jogalkalmazók számára egyszerűbbé válhat a leplezett eszközök kombinatív alkalmazása is. Az egyes leplezett eszközök alkalmazásának eredménye nem feltétlenül egy egységes, a folyamatot lezáró feljegyzésben ölt testet, hanem az egyes eszközök alkalmazása külön-külön is bizonyítási eszközt (tárgyi bizonyítási eszközt stb.) eredményezhet.

4.3. A TERVEZET ÚJÍTÁSAI AZ EGYES LEPLEZETT ESZKÖZÖK SZABÁLYAIBAN

A Tervezet új eszközként határozza meg a *pénzügyi monitoringot* (fizetési műveletek megfigyelése) amelynek alkalmazását ügyészi engedélyhez köti. A megfigyelés alapelemként a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szerv a pénzügyi szolgáltatási vagy kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységet végző szervezetet arra kötelezi, hogy valós időben, meghatározott időszakban rögzítsen, őrizzen meg és továbbítsa fizetési műveletekkel kapcsolatos adatokat. E kötelezés alapján a pénzügyi szolgáltatási vagy kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységet végző szervezet az egyébként szolgáltatási körébe tartozó tevékenységet kontrollált keretek között folytatja.

Az adatok kiértékelését jelentő passzív megfigyelés mellett a leplezett eszköz alkalmazása aktív intézkedéssel kombinálható, a beavatkozás meghatározott fizetési számlák vagy személyek közötti fizetési művelet teljesítésének felfüggesztésére is kiterjedhet: belföldi fizetési művelet esetében legfeljebb két munkanapig, nem belföldi fizetési művelet esetében legfeljebb négy munkanapig. A felfüggesztés lehetővé teszi, hogy ha a felfüggesztett fizetési művelet további nyomom követése szükséges, az elrendelő más szolgáltató tekintetében is elrendelje a fizetési műveletek megfigyelését, vagy zár alá vétellel biztosítsa a vagyont.

A Tervezet a fedett nyomozók eljárására vonatkozó valamennyi, törvényi szintű rendelkezés összefoglalására törekedett. E cél érdekében rendezte a gyakorlatban felmerült és vitatott kérdéseket, így például a fedett nyomozó és a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök kombinatív alkalmazását, vagy a fedett nyomozó által bűnüldözési érdekből elkövetett bűncselekmények értékelésének kérdését. A Tervezet – amennyire a törvényi szinten lehet – az Egyezmény

6. cikkének és a Bíróság gyakorlatának²⁶ megfelelően, egyértelműen rendezi a fedett nyomozó eljárásának korlátait, tételesen megjeleníti a jogalkalmazás során több esetben hivatkozott²⁷ provokáció tilalmát. A Tervezet rendezi a fedett nyomozó eljárási státuszát. A fedett nyomozó – személyi biztonságának legmesszemenőbb eljárásjogi biztosítása mellett – tanúvallomást tehet, ezzel lehetővé válik az adatforrás hitelt érdemlőségének ellenőrzése is, ami fokozottan hangsúlyos az anonim tanúktól származó bizonyítékok esetén.²⁸

A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazását illetően a Tervezet az engedély egységének elve alapján alakítja ki az engedélyezés rendszerét. A Tervezet egyértelműen kifejezi, hogy egy adott személlyel szemben egy engedély alapján lehet bírói engedélyhez kötött leplezett eszközöket alkalmazni, amely engedély az időközben felmerült adatok alapján kiterjeszhető, korlátozható, meghosszabbítható. Egy adott érintett személlyel szemben végső soron legfeljebb háromszázhatvan napig alkalmazható bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz. A rendelkezésre álló időkereten belül pedig az első engedélyben engedélyeztetthez képest további leplezett eszközök alkalmazására, vagy a már engedélyezett eszközök alkalmazásának megváltoztatására is sor kerülhet.

A legfeljebb háromszázhatvan nap időtartam hosszabb ugyan, mint a Be. által lehetővé tett száznyolcvan²⁹ napos időkeret, azonban nem szabad elfeledni, hogy a Tervezet egységesen tartalmazza a teljes bűnüldözési célú titkos információgyűjtés szabályait. A jelenlegi állapotból kiindulva, az ágazati törvények alapján folytatott titkos információgyűjtés és a Be. alapján folytatható titkos adatszerzés tartamának maximumait összegezve, az időtartam legfeljebb háromszázhatvan napban történő meghatározása nem tekinthető eltúlzottnak és alaptalannak. A Tervezet ezen újítása azzal a garanciális környezettel egészül ki, hogy egy adott személlyel szemben a leplezett eszközök alkalmazása mindvégig egy engedély alapján és ugyanazon bíró felügyelete mellett történhet.³⁰ Ezen egységes bírói felügyelet felelősségteljes ellátása megfelelő biztosítéka lehet az első látásra kiterjesztett időtartam mértékletes alkalmazásának, a szükségességet és arányosságot a legmesszebbmenőkig tiszteletben tartva.

26 Id. *Teixeira de Castro v. Portugália*, 1998. június 9., *Khudobin v. Oroszország*, no. 59696/00. 2006. október 26., *Ramanauskas v. Litvánia Application*, no. 74420/01., 2008. február 5.

27 Kovács István: A provokáció hatására történt bűnelkövetés értékelése a bírói gyakorlatban. In: Gál István László (szerk.): *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécs, 2011. 369–378.

28 TREMMEL i. m. 176–177.

29 A Be. 203. § (5) bekezdése alapján a titkos adatszerzés legfeljebb kilencven napra engedélyezhető, ez ismételt indítványra egy alkalommal legfeljebb kilencven nappal meghosszabbítható.

30 A büntetőeljárásban a Be. 207. § (2) bekezdés b) pontja alapján a nyomozási bíró dönt a titkos adatszerzés engedélyezéséről, a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtést – az Rtv. 71. § (1) bekezdése, a NAV tv. 64. § (3) bekezdése alapján – az engedélyt kérő szerv székhelye szerint illetékes járásbírósnak a törvényszék elnöke által kijelölt bírāja engedélyezi. Jelenleg tehát az engedélyezés és a felügyelet elvileg megosztott lehet két bírói kör között az engedélyek különbözősége miatt, adott bírák mindkét feladatkörre történő kijelölése esetén is.

4.4. DOGMATIKAI ÚJÍTÁS

A titkos információgyűjtés integrálása miatt a kodifikációnak rendeznie kellett egy jelentős dogmatikai kérdést, amely a büntetőeljárás megindításához, pontosabban a bűncselekmény gyanújához kapcsolódik. Ennek megoldása egy, a nyomozást megelőző új eljárási szakasz, az ún. *előkészítő eljárás* kialakítása. A büntetőeljárás főszabály szerint továbbra is bűncselekmény gyanúja alapján indul, azonban a büntetőeljárás proaktív képességének kialakítása érdekében a Tervezet az előkészítő eljárással lehetőséget biztosít – a bűncselekmény tárgyi súlyától függően – legfeljebb hat vagy kilenc hónapig tartó előzetes felderítésre, amelynek célja a bűncselekmény gyanújának megállapítása, illetve kizárása.

A büntetőeljárás belső leplezett eszközök alkalmazhatósága éppen ezért fokozatos. A „paletta” a gyanú megállapítására szolgáló előkészítő eljárás szakaszától a nyomozásig bővül, hiszen azok a leplezett eszközök, amelyek alkalmazása konkrét bűncselekmény gyanúját feltételezik – pl. a csapda, az álvásárlás egyes formái – az előkészítő szakaszban értelemszerűen nem alkalmazhatók.

Az előkészítő eljárás folytatása nem szélesíti a leplezett eszközök alkalmazásának időbeli kereteit, az alkalmazás garanciális szabályai így minden esetben ugyanazon hatékonysággal tudnak érvényesülni. A kodifikáció ezen megoldása – amellet, hogy lehetőséget teremt a gyanú előtti felderítésre – a gyanú értelmezését is befolyásolja, arra ösztönözve az előzetes felderítés alanyát, hogy a nyomozás keretein belül folytassa tevékenységét, ezzel elmozdulva a valós idejű büntetőeljárás folytatása felé.

4.5. AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI FELÜGYELET KIALAKÍTÁSA A BŰNÜLDÖZÉSI CÉLÚ TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS SORÁN

Koncepcionális cél volt az igazságszolgáltatási felügyelet kialakítása egyrészt a garanciális elemek erősítése, másrészt a hatékonyság növelése érdekében. A Tervezet az előkészítő eljárás és a nyomozás feletti ügyészi felügyelet kialakításával megteremtette annak lehetőségét, hogy az ügyészség és a nyomozó hatóság az eltérő funkcióiknak és felelősségi körüknek megfelelően, de együttműködve folytathassák működésüket. Az új rendszerben az ügyészségnek a kezdetektől fogva rálátása van valamennyi leplezett eszköz alkalmazására, amely amellet, hogy magasabb garanciális szintet biztosít, a hatékonyságot is növeli.

A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök körében a garanciális szabályok további erősítéseként értékelhető, hogy az igazságszolgáltatási felügyelet immár a büntetőeljárás kezdetétől fogva – az előkészítő eljárástól kezdve – ugyanazon nyomozási bíró személyében biztosítható. A bíróság emellet megerősített jogköröket kapott a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök végrehajtásának ellenőrzésére, amelyre példa, hogy a végrehajtás során beszerzett adatok bemutatásának elmulasztása az engedély visszavonását eredményezi.

4.6. AZ ÚJ BE. MEGOLDÁSA A LEPLEZETT ESZKÖZÖK EREDMÉNYÉNEK FELHASZNÁLÁSA

A Tervezet rendszerében a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök törvényes alkalmazásának eredménye ab ovo bizonyítási eszközzé válik. Ezzel a Tervezet a jelenleg hiányzó processzuális perkontroll bizonyítási alapjainak megteremtésére is törekszik, amelynek a titkos információgyűjtés és adatszerzés jelenlegi „okiratosítása” nem felel meg.³¹

Az ágazati törvényekben szabályozott bűnüldözési célú titkos információgyűjtés integrálása okán szükségtelenné vált a jelenleg a Be. 206/A. §-ban meghatározott „validálási” teszt fenntartása. A rendészeti és a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés esetén, az ezekből származó adatok bizonyítékként történő felhasználásáról kizárólag a vádért felelős ügyész és az ítélkező bíróság dönt. A törvényesség objektívén tett feltételrendszerének kialakításával a Tervezet rendszer szinten zárja ki a hatályos szabályozásban szükséges, mégis bizonytalanságokat hordozó elemeket.

A leplezett eszközök alkalmazásának eredménye főszabály szerint annak a bűncselekménynek a bizonyítására és azzal az érintett személlyel szemben használható fel, amely miatt és akivel szemben az alkalmazást a bíróság engedélyezte. A készletező adatgyűjtés lehetőségének kizárása érdekében bevezetett garanciális újítás, hogy a megszerzett adatok az engedélytől eltérő bármely esetben csak akkor használhatók fel bizonyítási eszközként, ha meghatározott határidőn belül az engedélyben nem megjelölt személy illetve bűncselekmény vonatkozásában a büntetőeljárást megindították, vagy a már folyamatban lévő büntetőeljárás kiterjesztéséről döntöttek.

Jelentős újítás, hogy az engedélyben nem szereplő személynek az engedélyben nem megjelölt bűncselekménye vonatkozásában is lehetővé válik a megszerzett adat bizonyítási eszközként való felhasználása. Indokolt erre az esetre olyan feltételek meghatározása, amelyek ezen új lehetőséget további garanciákkal veszik körbe. A kellően szigorú és következetes szabályozási mintát a titkos információgyűjtés eredményének felhasználására vonatkozó eljárásrend jelenti. Ennek megfelelően a felhasználni kívánt adat megszerzését követően rövidebb, nyolc napos határidőhöz kötött a büntetőeljárás kezdeményezésének, illetve elrendelésének kötelezettsége, másrészt minderről tájékoztatni kell a leplezett eszközt engedélyező bíróságot. A bíróság így megfelelő időben képes ellenőrizni a leplezett eszközök alkalmazásának jogszerűségét.

5. ÖSSZEGZÉS

A Tervezet felépítése miatt a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés szabályai külön-külön és összességükben olyan rendszert alkotnak, amely a leplezett eszközök alkalmazását magasabb garanciális szint mellett biztosítja, és így teszi hatékonyabbá az alkalmazás eredményének felhasználását.³² Ugyanakkor önmagában a Tervezet elfogadása még nem teszi teljessé a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés reformját. Ahhoz a normarendszer szintjén nélkülözhetetlen a vonatkozó ágazati törvények cél- és eszközrendszerének fent említett korrekciója, és ami nagyobb kihívás, az egyes alkalmazási területeken a jogalkalmazás szemléletváltása is szükséges. Csak e három komponens ötvözete lehet a jogállami keretek tiszteltben tartása mellett titkos információgyűjtést alkalmazó igazságszolgáltatás hatékonyságának záloga.

31 TREMMEL i.m. 173–175.

32 MISKOLCZI Barna: Leplezett eszközök az új Be.-ben. Konferencia előadás, elhangzott: Balatonalmádi (2016. szeptember 23.) XIII. Magyar Jogászegyűlés.

Gál Judit*

A cégtörvény revíziója



A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 2006. július 1. napján lépett hatályba, és azóta eltelt közel tíz évben igen sok kisebb-nagyobb módosítást szenvedett el.¹ Évente legalább 2–3 alkalommal módosították, és e módosítások révén nem egy esetben (olykor egy éven belül többször is!) terjedelmes, az eredeti koncepciótól lényegesen különböző, átfogó változtatások érték.

A törvény ennek következtében eklektikussá, nehezen áttekinthetővé vált, szabályai vitathatatlanul megérték egy alapos felülvizsgálatra. Megállapítható ugyanakkor, hogy a bírósági cégnyilvántartás viszonylag gyorsan, olajozottan működik, ügyfélelgedetlenség nincsen, a Ctv. szabályait a cégeljárások szereplői ismerik, és jobbra zökkenőmentesen alkalmazzák. Láthatólag nincs igény arra, hogy a hatályos szabályozástól gyökeresen különböző, új koncepciójú eljárás rendet vezessenek be a cégnyilvántartással kapcsolatos ügyek intézésébe.

A cégnyilvántartás a nemzetgazdaság egyik nagy jelentőségű közhiteles nyilvántartási bázisa, ennek alapvető átszervezése, fogalmi rendszerének átalakítása beláthatatlan következményekkel járhat, túl azon, hogy egy jól működő ügyrend továbbfejlesztését úgy érdemes elvégezni, hogy az a résztvevők számára minél kevesebb kényelmetlenséggel járjon, az új, modernebb eljárási rendbe belesimulhassanak a már meglévő és jól funkcionáló jogintézmények. Ez természetesen nem lehet akadály annak, hogy az elavult, kaotikus, túlszabályozott, az ügymenetet lassító rendelkezéseket kiiktassa, deregulálja a jogalkotó.

Az alábbiakban a Ctv. néhány problematikus szabályát tekintem át, felmérve, hogy melyek azok a neuralgikus pontjai e törvénynek, melyek véleményem szerint kisebb-nagyobb korrekcióra szorulnak.

* Dr. Gál Judit: tanácselnök, Fővárosi Ítéletábrla.

1 A teljesség igénye nélkül: módosította a Ctv.-t a 2006. évi CIX. tv., a 2007. évi LXI. tv., a 2007. évi CXXVI. tv., a 2007. évi CXVI. tv., a 2008. évi XXX. tv., a 2008. évi XCVII. tv., a 2009. évi LI. tv., a 2009. évi LXXI. tv., a 2009. évi LXXXV. tv., a 2010. évi CXXII. tv., a 2010. évi CLVII. tv., a 2010. évi CLXXIX. tv., a 2011. évi CII. tv., a 2011. évi CLVI. tv., a 2011. évi CXCVII. tv., a 2011. évi CCI. tv., a 2011. évi CLXXXI. tv., a 2012. évi LXIX. tv., a 2012. évi LXXXV. tv., a 2012. évi CIV. tv., a 2012. évi CXVII. tv., a 2012. évi CLXVII. tv., a 2012. évi CCXI. tv., a 2013. évi CXLIII. tv. és a 2013. évi CCLII. tv.

1. ÜGYINTÉZÉSI HATÁSKÖRÖK CÉGÜGYEKBEN

A Ctv. 2012. július 24. előtt hatályos szabályozása szerint a cégeljárásban (a bejegyzési és változásbejegyzési kérelemre folyó cégeljárásban) és a törvényességi felügyeleti eljárásban is fő szabály szerint bírónak kellett eljárnia. A Ctv. ekkor azt határozta meg kifejezett, eseti törvényi rendelkezésekkel, hogy mégis melyek azok a cégbírósági feladatok, amelyek kivételt jelentenek az általános bírói hatáskör előírása alól, vagyis melyek azok az ügyek, melyekben titkár, fogalmazó vagy bírósági ügyintéző járhat el.

A Ctv. 1/A. §-a² 2012. július 24-től a fenti koncepciótól lényegesen különböző eljárási rendet honosított meg. Abból a tézisből indult ki, hogy a mérlegelést, nagyobb szaktudást nem igénylő kérdésekben felesleges bírakat foglalkoztatni, ezekben az ügyekben alacsonyabb szakképzettségű, egyúttal „olcsóbb” munkaerő igénybevétele is elegendő.

Ezért a korábbi fő szabályt „visszajára” fordítva, úgy rendelkezett a jogalkotó, hogy a cégügyekben az általános hatáskörű bírósági személy a hatálybalépést követően érkezett ügyekben nem a bíró lesz, hanem a bírósági titkár. A Ctv. 1/A. § (1) bekezdése értelmében ugyanis a Ctv.-ben szabályozott nemperes eljárásokban (valamennyiben, tehát a törvényességi ügyekben is!) elsőfokon önálló aláírási joggal, az érdemi határozatok meghozatalára is kiterjedően bírósági titkár (is) felhatalmazást kapott. A szabály tehát (nyilván gondolva az egyes bíróságok speciális munkaszervezési adottságaira) csak lehetőséget ad a titkárok széles körű alkalmazására, de nem gátolja, hogy titkár hiányában vagy egyéb megfontolásból bírák intézhessék az egyébként titkári hatáskörbe utalt ügyeket.

A Ctv. 1/A. § (2) bekezdése pedig taxatív, és nagyon kazuisztikusan felsorolja azokat a cégbíróság elé tartozó feladatköröket, amelyekre kizárólag bírói hatáskört állapít meg a jogalkotó. (Ezek egyébként a bonyolultabbnak ítélt cégeljárás, változásbejegyzési és a törvényességi felügyeleti ügyeknek – a jogalkotó szerint – nagyobb mérlegelést igénylő esetei.)

2 A Ctv. 1/A. §-át az igazságügyi és közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVII. törvény 60. § (1) bekezdése iktatta be a Ctv.-be, 2012. július 24. napjától hatályos.

A Ctv. 2012. július 24-től hatályos szabályozása a cégügyekben még egy hatásköri csoportot különít el, a fogalmazó és a bírósági ügyintéző által intézhető ügyeket. A Ctv.-nek az 1/A. § hatálybalépése előtti rendelkezései a titkár, a fogalmazó és a bírósági ügyintéző feladatkörére nézve még egységes szabályozást adtak, a 2012. július 24-től hatályos előírások azonban a fogalmazó és a bírósági ügyintéző által intézhető cégügyekre már a titkárra vonatkozóaktól megkülönböztetett rendelkezéseket fogalmaznak meg.³

Bizonyos ügyekben a fogalmazó és a bírósági ügyintéző csak korlátozott hatáskört kap.⁴ Ezek azok az ügyek, amelyeknél a jogalkotó úgy látja, hogy a döntéshozatalhoz (ha elutasításra van szükség, vagy fellebbezhető végzés meghozatalát tervezi a fogalmazó/bírósági ügyintéző) indokolt előírni az előzetes bírói kontrollt.

A „Salátatörvény” (a 2013. évi CCLII. törvény) ezt az ügykört kibővítette a kft.-k változásbejegyzési ügyeivel is, azzal, hogy a legnehezebbnek vélt tőkeváltozással kapcsolatos, illetve a létesítő okirat cégjegyzéki adatot nem érintő módosítására⁵ ez a felhatalmazás nem terjedt ki.

Számos egyéb – a Ctv.-ben szétszórtan szereplő, mérlegelést nem igénylő – rutinfeladat vonatkozásában a Ctv. a fogalmazó/bírósági ügyintéző önálló aláírási jogát, bírói kontroll nélküli eljárását deklarálja. (Ilyen szabályt találtunk a névfoglalásnál a 6. § (5) bekezdésében, a 26. § (9) bekezdésében írt adószámmal, közösségi adószámmal összefüggő, a csőd- és felszámolási perindítási és egyéb eljárásokkal kapcsolatos változásbejegyzési ügyekre nézve: a Ctv. 77. § (4) bekezdése szerinti eljárás megszüntetéssel kapcsolatban, továbbá a kényszerterelési eljárásban végezhető rutinfeladatok, adatlekérdezések tekintetében.)

A fenti szabályozás jobbára megfelelőnek⁶ tekinthető, komoly fogyatékosága azonban a Ctv.-nek, hogy a fogalmazó/bírósági ügyintéző hatásköri előírásait a törvényben ötletszerűen elszórtan, nehezen követhetően és olykor dogmatikailag megalapozatlanul helyezte el a jogalkotó. A Ctv. felülvizsgálata e vonatkozásban mindenképpen szükséges lenne, úgy, hogy a cégbírósági ügyek hatásköri szabályai a törvényben azonos helyen szerepeljenek, és a hatáskörök megosztása az érintett személyek szakértelmére tekintettel készüljön el. Ennek hiánya ugyanis a jogorvoslatok révén, vagy az ügyfeleknek okozott többletmunkák miatt⁷ a szükségesnél hosszabb, bonyolultabb ügymenetet eredményeznek.

3 Lásd az igazságügyi és közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVII. törvény 60. § (2) bekezdésében foglaltakat.

4 Ilyen például a Ctv. 46. § (2) bekezdése és 50. § (3) bekezdése szerinti kft., bt., ec., bejegyzési és változásbejegyzési ügyekben hozott kérelmet elutasító, vagy egyéb fellebbezhető végzés, ezeknél ugyanis be kell szereznie a bíró előzetes hozzájárulását.

5 A kivétel oka minden bizonnyal az, hogy a kft.-k létesítő okiratainak Ptk.-hoz igazítása jól képzett jogászok számára sem egyszerű feladat, emiatt nem volt tanácsos a hatáskört a tapasztalatlan fogalmazókra, illetve a csekélyebb jogi műveltséggel rendelkező bírósági ügyintézőkre hagyni.

6 Vitatható megoldást találunk azonban a 2. pontban tárgyalt Ctv. 48. § (3) bekezdésében.

7 A nem kellő szakszerűséggel megfogalmazott hiánypótlási felhívások ugyanis a kérelmezőnek mindig többletterhet és bosszúságot okoznak.

2. A FOGALMAZÓI/ BÍRÓSÁGI ÜGYINTÉZŐI HATÁSKÖR „VADHAJTÁSA”

A Ctv. 2007. szeptember 1-jétől hatályos koncepciója szerint⁸ a szerződésminta alkalmazásával – tehát a jogalkotó tartalmi kontrollja mellett – bekövetkező cégalapítás, illetve változásbejegyzés, kiegészítve a jogi képviselő jogszerűséget garantáló nyilatkozatával, alkalmassá tette az eljárást arra, hogy mélyrehatóbb bírósági ellenőrzés nélkül, rendkívüli gyorsasággal végbemehessen a kérelem elbírálása, különös tekintettel arra, hogy az ekkor hatályos szabályok szerint a bejegyzési kérelem tartalmi jogszerűségét a jogi képviselő szavaltotta. Ezt a bíróság egyáltalán nem vizsgálta, olyannyira nem, hogy a bejegyzés kötelező mellékleteinek nagyobb részét nem is kellett benyújtani a cégbírósághoz, azokat a jogi képviselő őrizte.

Ilyen feltételek mellett nem volt szükség bírói közreműködésre, a kérelmek gyorsított áttekintése, formai vizsgálata a taxatív meghatározott okirati mellékletekkel, különösen, ha a névfoglalás intézményének igénybevételével történt a kérelem előterjesztése, megoldható volt.

A Ctv. 48. §-ának 2007. szeptember 1. és 2012. február 28. között hatályban volt szövege szerint a fogalmazó/bírósági ügyintéző (és az akkori szabályok szerint még a bírósági titkár is) csak a cégalapításra vonatkozó egyszerűsített eljárásban kaptak önálló, bírói kontroll nélküli hatáskört. A szerződésminta alkalmazására ekkor még a változásbejegyzési eljárásban is lehetőség volt úgy, hogy az egyszerűsítse és gyorsítsa az eljárást, azonban a fogalmazó, a bírósági ügyintéző (és a titkár) érdemi elutasítása, vagy más, fellebbezhető döntése csak a bíró előzetes, írásbeli hozzájárulása alapján születhetett meg.

Ezen a helyzeten változtatott a 2012. március 1-jén, a 2011. évi CXCVII. törvénnyel hatályba léptetett, újrafogalmazott Ctv. 48. §. E szabályozás újdonsága egyebek közt abban rejlett, hogy az egyszerűsített eljárást az alapításra korlátozta, nem adott többé lehetőséget arra a jogalkotó, hogy a szerződésmintát a cégek a változásbejegyzési eljárásban is használhassák, legalábbis nem úgy, hogy ahhoz eljárási konzekvenciák fűződhessenek.

A jogszabályváltozás után is fennmaradt a fogalmazó, a bírósági ügyintéző (és a titkár) lehetősége az önálló hatáskörben, bírói kontroll nélküli döntéshozatalra, azonban a Ctv. 48. § (6) bekezdésének f) pontja értelmében ekkortól akkor is elutasító végzést kell hozniuk, ha észlelik, hogy azok az adatok, amelyeknek bejegyzését az adott cégformára vonatkozóan a Ctv. előírja, illetve a létesítő okirat, valamint a bejegyzési kérelem alapjául szolgáló, a Ctv. 3. számú mellékletében felsorolt kötelezően, illetve szükség szerint csatolandó egyéb okirat nem felel meg a jogszabályok rendelkezéseinek.

Ez a megfogalmazás az önálló hatáskörben eljáró, a szakterületet általában kevésbé ismerő fogalmazók, valamint a jogszerűség mérlegeléséhez legtöbbször nem ele-

8 A Ctv. 2006. július 1-jétől életbe lépett, kissé zavaros, felemás „szerződésminta” eljárását újrafogalmazta a 2007. szeptember 1-jétől hatályos, a 2007. évi LXI. törvénnyel beiktatott Ctv. 48. § szerinti, egyszerűsített cégeljárásnak nevezett eljárási szabályozás.

gendő anyagi és eljárásjogi ismerettel rendelkező bírósági ügyintézők számára túlzott elvárásokat támaszt, olyan jogköröket juttatva az eljáró bírósági személyeknek, amelyhez szükséges felkészültséggel számos esetben nem rendelkeznek. Ez a szabályozás véleményem szerint teljesen elhibázott, és az ügyfeleknek igen sok kárt okoz. Nincs ugyanis akadálya annak, hogy az egyszerűsített eljárás szabályait úgy határozzuk meg, hogy azt a gyorsított, és formális ügyintézésére alkalmassá tegyük a megfelelő eljárási garanciák beépítésével (ahogyan azt a 2007. évi LXI. törvény tett), de nem szabad túldimenzionálni a cégbíróságokon csak igen rövid időket eltöltő fogalmazók és az anyagi és eljárásjogi szabályok terén csak felszínes ismeretekkel rendelkező bírósági ügyintézők szakmai felkészültségét. Ez a Ctv. szabály jelenlegi formájában elfogadhatatlan, és (bármelyik irányban), de a lehető leggyorsabban korrekcióra szorul.

3. ADÓJOGI SZABÁLYOK CÉGJOGI VONATKOZÁSAI

Az a körülmény, hogy a cégnyilvántartás, a cégjegyzék mintegy bázis-adathalmazát képezi a nemzetgazdaságnak, nemcsak fontosságát hangsúlyozza, de a szabályozás stabilitása szempontjából komoly hátránnyal is jár. Szokássá vált ugyanis, hogy a gazdasági életben tapasztalt negatív folyamatok, gyakorivá vált visszaélések megfékezését cégjogi intézkedésekkel, vagy cégjogi intézkedésekkel is igyekeznek visszaszorítani, és ez kétféleképpen is rontja a cégjogi szabályozás minőségét.

Az egyik következmény a Ctv. példátlanul gyakori – évenként többször is bekövetkező – módosítása, ami az instabil szabályrendszerből adódó közvetlen hátrányokon túl azzal is együtt jár, hogy a jogalkalmazónak állandóan vizsgálnia kell, hogy a konkrét jogeset éppen melyik szabályrendszer hatálya alá tartozik, tehát nem kívánatos mértékben generálja ez a körülmény a jogbizonytalanságot.

A másik következmény, hogy az adójogban felmerülő problémák megoldásához rendre cégjogi eszközöket vesznek igénybe, így igen gyakran azt tapasztaljuk, hogy a cégjog az adójog „szolgálólányaként” vélt vagy valódi adóügyi konfliktusok rendezéséhez kénytelen segítségnyújtani, olyan, a cégjogtól idegen megoldásokat alkalmazva, amelyeknek adójogi haszna sem mindig kimutatható, de a cégbíróságok (és olykor a cégek) munkaterheit szükségtelenül emelik, sőt gyakran a cégeljárások elhúzódását is okozzák.

Számos elrettentő példa sorolható az utóbbi évek cégjogi változásaiból. Ilyen a Ctv. 87. § szerinti beszámoló letétbe helyezésének, illetve közzétételének elmulasztásához fűződő, az adóhatóság értesítésére bekövetkező megszűntnek nyilvánítás jogintézménye, vagy az ehhez rendkívül hasonló, a Ctv. 91. § szerinti, adószám-törléssel érintett cégek megszűntnek nyilvánítására irányuló eljárás.

Ezeknek az eljárásoknak véleményem szerint semmi „keresnivalójuk” nincs a Ctv.-ben, az adóhatóságnak kelleme teljes egészében lefolytatni ezen eljárásokat, és csak a jogerős és véglegesen (visszaállíthatatlanul) befejezett adóügyi eljárás lezárása után, az adóhatóság elektronikus értesítése alapján kerülhetne sor (a felszámolással történő

jogerős cégmegszűntetéshez hasonlóan) a cég cégjegyzéki törlésére, még pedig a jogerősen lezajlott adóügyi eljárásra tekintettel gépi úton, automatikusan, jogorvoslati jog biztosítása nélkül végzett törléssel.

A cégjog adóügyi „megerőszkolásának” tekinthető néhány, a Ctv.-be szintén adójogi megfontolásokból bekeverült, de a cégnyilvántartástól idegen jogintézmény. Ilyennek tartom a jogutód nélküli megszűnéssel kapcsolatos törlési eljárásnak a Ctv. 62. § (4) bekezdésében található, illetve az egyesüléssel vagy szétválással kapcsolatos, a Ctv. 57. § (1a) bekezdésében írt, 90 napos várakozási idővel meghosszabbított cégeljárás jogintézményét, amely a cégügyekben – uniós előírások alapján⁹ is – elvárt rövid eljárási határidőket értelmetlenné teszi.

Elfogadható az a célkitűzés, hogy a rendezetlen adóügyi helyzetben lévő cégek törlése ne valósulhasson meg, azonban erre 90 napos határidő engedése, egy függő jogi helyzet ilyen időtartamban történő engedélyezése a cégjogi elvárásokkal összeegyeztethetetlen, különösen úgy, hogy például az egyesülés/szétválás esetében azt sem határozza meg a jogalkotó, hogy milyen adóügyi eljárás képezheti akadályát az egyesülést/szétválás bejegyzésének, arra akár egy áfa-ügyre vonatkozó adóügy is okot szolgáltathat a gyakorlati tapasztalatok szerint.

Teljesen értelmetlen eljárást eredményez a Ctv. 60/B. § szerinti „Tagváltozás bejegyzése iránti eljárás”, amely a tagi részesedés átruházása esetére (ha az átruházással érintett cég 3 millió forintot meghaladó köztartozással rendelkezik), azt írja elő, hogy az adóhatósági értesítés alapján a cégbíróság – hiánypótlási eljárás keretében – a részesedés átruházásának napjával könyvvizsgáló által hitelesített számviteli törvény szerinti közbenső mérleg készítésére köteles, és azt az általános szabályok szerint (Ctv. 18–19. §) kell benyújtania – még csak nem is a tagváltozás bejegyzésével érintett cégügy irataihoz. Nincs elfogadható indoka ennek az eljárásnak, amely a képtelenül alacsony adótartozási összeghatár, és a könyvvizsgálói auditálás előírása mellett a cégre és a cégbíróságra egyaránt súlyos adminisztratív terheket ró, delegálva egyúttal a cégbíróságnak annak hatáskörébe nem tartozó adóügyi feladatokat.

Az ilyen szabályoktól minden bizonnal mielőbb meg kell tisztítani a cégjogi szabályozást akár átfogó, akár csekélyebb terjedelmű kodifikációs munkálatok során.

4. A KÉNYSZERTÖRLÉS SZABÁLYAINAK FELÜLVIZSGÁLATA

A 2015. évi CCLII. törvénnyel újraalkotott Ctv. VIII/A. fejezete, és hozzákapcsolódó Ctv. 9/B-9/E. § szerinti eltiltás szabályait át kell gondolni, felülvizsgálatuk szintén nem késhet soká, noha ezek részletes elemzése komoly vizsgálódást igényel, mely egy külön tanulmány tárgya lehet.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/17/EU irányelve a 89/666/EGK tanácsi irányelvnek, valamint a 2005/56/EK és a 2009/101/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a központi nyilvántartások, a kereskedelmi nyilvántartások és a cégjegyzékek összekapcsolása tekintetében történő módosításáról.

Annai azonban a téma kapcsán leszögezhető, hogy a kényszerű törlesztés és az eltiltás alkalmazása során is teret kell engedni a bírói mérlegelésnek. Biztosítani kell, hogy a bíróság olyan esetekben, amikor a cég működési rendellenességét az érintettek elhárították, a hatályos szabályozás szerint mechanikusan eltiltandó személyek tekintetében pedig a felróható magatartás egyáltalán nem, vagy csak igen enyhe fokban állapítható meg, mellőzhesse az eltiltást, illetve megszüntethesse a kényszerű törlesztési eljárást.

Nem szabad szem elől téveszteni ugyanis, hogy a kényszerű törlesztés jogintézményének nem lehet célja virágzó vállalkozások kivétel nélküli megszüntetése (például egy főre csökkenés, vagy beltagok/kültagok hiánya miatt, ha pótlásuk 6 hónapon túl következett be), hanem az, hogy a cégek törvényes működését elősegítse, és csak olyan cégek megszűnési kötelezettségére vezessen, amelyeknél a működés törvényessége nem állítható vissza.

5. A CTV. „PROFILTISZTÍTÁSA”

A Ctv.-be a hatálybalépése óta, de főként az utóbbi évek jogalkotása folytán¹⁰ számos olyan szabály és jogintézmény került be, amely a cégügyek eljárást szabályozó normarendszertől idegen, s amelyektől optimális esetben célszerű lenne megszabadítani a Ctv.-t.

Elsősorban számos anyagi jogi szabályt telepítettek a Ctv.-be, amelynek más anyagi jogi törvényekben (például a Ptk.-ban), vagy külön törvényben kellene helyet találni.

Nem tartozhat a Ctv.-re a Gt.¹¹-ből ide „átmentett”, non-profit gazdasági társaságokra vonatkozó Ctv. 9/F. §, az eltiltás (9/B–9/E. §) szabályai, a Ctv. 69. § (2) bekezdésében írt, a létesítő okirat érvénytelenségét eredményező okok felsorolása, de idegen a Ctv. szabályozási körétől a végelszámolással kapcsolatos normarendszer is, azt véleményem szerint külön törvényben volna érdemes szabályozni, éppen úgy, ahogyan azt a jogalkotó az átalakulás, egyesülés, szétválás szabályaival tette.

A Ctv. speciális jogorvoslati rendszeréből következik, hogy a „cégperek” – legalább a bejegyző/változásbejegyző végzés hatályon kívül helyezése iránti perek – a Ctv. szabályozásában maradjanak, és ebben a körben elfogadható a cégalapítás érvénytelenségével kapcsolatos perek Ctv.-ben maradása is.

A gazdasági társaság és a szövetkezet tagjának kizárása iránti per¹² szabályozása azonban véleményem szerint nem a Ctv.-be tartozó joganyag, annak legjobb helye a Pp. különleges eljárásai között lenne (a jogi személy határozatainak bírósági felülvizsgálatára vonatkozó, jelenleg a Ptk. 3:35. §–3:37. §-aiban meghatározott pertípus normáival együtt).

Szükségesnek látszik az is, hogy a Ctv.-be az idők folyamán beiktatott rendkívül sok technikai jellegű eljárási szabályt a törvényszövegből kivéve végrehajtási rendeletbe ültessék át. Ez – a deregulálásnál ésszerű mértéket alkalmazva – nagyban

segítheti a törvényi szabályozás körét meghaladó részletszabályoktól megtisztított Ctv. áttekinthetővé tételét.¹³

6. A CTV. MEGREFORMÁLÁSÁNAK LEHETSÉGES IRÁNYAI

Az előbbieken csak néhány, a Ctv. felülvizsgálatát indokló problémakört térképeztem fel – területi okokból – a teljesség igénye nélkül. Az előző pontokban említettek véleményem szerint a legégetőbb kérdések, természetesen számos más szabályozási területe van a Ctv.-nek, amely az általam vizsgáltakhoz hasonlóan szükségessé teszi a törvény revízióját.

Ennek megvalósítása több módon mehet végbe, és minden változat jár előnyökkel és hátrányokkal egyaránt.

A jogalkotó választhatja azt a megoldást, hogy a Ctv. eredeti szövegét és felépítését megtartva, az általam ismertett és számos további korrekciót végrehajtva módosítja a törvényt. Ez azzal a haszonnal jár, hogy a jogalkalmazó számára már ismert szerkezetű törvényszöveget kell követni, de ugyanakkor nehézségeket okozhat a rendkívül sok kisebb-nagyobb módosító szabály felismerése, a változtatások indokainak és az optimális alkalmazás útjainak tanulása.

A másik lehetőség az egy vagy több teljesen új törvényszöveg készítése, amely egészében véve egyszerűbb tanulási folyamatot eredményez, ugyanakkor a jogalkotót nyilvánvalóan több dogmatikai változtatás alkalmazása is csábítja, ami a változások és indokai megismerése és tanulmányozása során a jogalkalmazótól nyilvánvalóan nagyobb erőfeszítéseket igényel, és feltételezi a nagyon alapos, minden változtatásra kiterjedő jogalkotói indokolás közrebocsátását is. Ennek a megoldásnak hátránya az is, hogy a közelmúltban elfogadott, rendkívül sok, átfogó törvényi változás, és a nem túl távoli jövőben várható egyéb eljárási jogi szabályváltozásokhoz adódik hozzá a Ctv. teljes megváltoztatásának tanulási folyamata is.

Nehéz eldönteni, hogy melyik megoldás javasolható inkább, azt azonban leszögezhetjük, hogy ilyen mérvű változtatásnak akkor van értelme, ha ahhoz egyéb haszon is hozzáadódhat. Ilyen lehet a cégbejegyzési/változásbejegyzési eljárás régóta tervezett automatizálásának ügye.

Nem vitatható, hogy a cégalapítás bejegyzése, a bejegyzett adatok változásainak bejegyzése és a cég kérelemre történő törlése megfelelő szabályozás mellett, a szükséges garanciák beépítésével a végsőkéig automatizálható. Nincs akadálya annak, hogy a bejegyzési/változásbejegyzési ügyekben a kellően „intelligens” számítástechnikai programok segédletével előterjesztett kérelmek és a taxatív meghatározott mellékleteik formai ellenőrzése során a jogi képviselő törvényességi nyilatkozata és felelősségvállalása mellett az alapítás, a változás bejegyzése bírói mérlegelés és közreműködés nélkül, kivétel nélkül minden cégeljárasi ügyben megtörténhessen.

Az így felépített cégeljárasi szabályok a Ctv. szövegében nem jelentenek túl sok változást, hiszen a hatásköri szabályokat

¹⁰ E vonatkozásban kimagasló szerepet kapott az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény Ctv.-t módosító 112. §-a.

¹¹ A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény.

¹² Ctv. 71/A. §

¹³ Erre tett javaslatot – egyebek közt – a Ctv. felülvizsgálata tárgyában javaslatot készítő, Sárközy Tamás professzor által vezetett bizottság is.

kell alapvetően módosítani, és a Ctv. 46-48. §-ának előírásait kell összeolvasztani azzal, hogy az elbíráláshoz bíróra, sőt tikkára sincs szükség, elég, ha az ilyen ügyintézés irányítójaként az ügyintézők élére – a munkaszervezet és a szokásos ügyforgalom méreteitől függően – egy-két tapasztalt bírót állítunk.

Az így kialakítható cég- és változásbejegyzési ügyeket (nagy részt automatikusan) intéző apparátust (céghivatalt) a bírósági szervezet keretében, a cégbíróság részeként kellene meghagyni, e szervezet sikeres és zökkenőmentes működéséhez ugyanis véleményem szerint elengedhetetlenül szükséges a bírósági szervezettel (a cégbírákkal, cégbírósági tikkárokkal, fogalmazókkal és ügyintézőkkel) való szoros együttműködés biztosítása.

Amennyiben ugyanis megvalósul a lényegében automatikus cég- és változásbejegyzés, tudomásul kell venni, hogy ezzel nagy engedményt teszünk a gyors és egyszerű bejegyzési eljárások érdekében a közhitelesség rovására.

Ez a hátrány csak úgy ellensúlyozható, ha nem „karcsúsítják” tovább a cégbírósági szervezetet (ez a közelmúltban szinte mindenütt már amúgy is a még éppen elfogadható mértékig megtörtént), hanem az ott szolgálatot teljesítők szakértelmét a törvényességi felügyeleti tevékenység széles körű folytatása érdekében hasznosítják.

A bejegyzési/változásbejegyzési eljárás automatizálása ugyanis együtt kell járjon a törvényességi felügyeleti ügyek fokozott, érdemi intézésével, e nélkül a gyorsított, automatizált cégeljárás „elszabadul”, és ennek beláthatatlan következményei lehetnek.¹⁴ A jogalkotó tehát összekötheti a Ctv. reformját egy ilyen, az eljárást valóban új alapokra helyező koncepció megvalósításával, ezt azonban felelősen, elsősorban nem költségvetési takarékosági szempontok figyelembevételével kell tennie.

¹⁴ A törvényességi felügyeleti hatáskör erősítését már a jelenlegi, automatikus bejegyződés jogintézménye [Ctv. 47. § (2) bek. és 48. § (8) bek.] is indokolja.

Marinkás György*

A skóciai népszavazás egyes tanulságai



BEVEZETÉS

Egyes szerzők szerint jelenleg a nemzetállamok alkonyát éljük, amelyeket elsősorban két erőhatás erodál: *egyrésről* a *szupranacionális szervezetek* növekvő száma és ereje, *másrésről* az egyre erősödő *kisebbségi regionalizmus*, amely végső soron az európai államok elaprózódását és eljelentéktelenedését eredményezheti.¹ Jelen írás az utóbbi jelenséget vizsgálja meg, a skót és a katalán függetlenedési törekvések példáján keresztül. Mindkét nép ún. „fogoly nemzet”, vagy más néven állam nélküli nemzetiség: különálló népként tekintenek magukra, akiknek a kultúrája élesen elkülönül a társadalom többi részének kultúrájától, valamint – az őslakosokhoz hasonlóan – szorosán kötődnek azokhoz a területekhez, amelyen tradicionálisan élnek, amelynek megtartásáért küzdenek, és amely jelenleg egy másik ország területét képezi.²

Elterjedt nézet, hogy e fogoly nemzetek végső célja csak és kizárólag a teljes függetlenség lehet, és minden, az irányukba tett engedmény – többek között az autonómia –, a szecesszió előszobája. A szerző írásában emellett érvel, hogy a jelenlegi határok módosítása a kisebbségeknek sem feltétlenül érdeke,³ amint azt a Skócia függetlenségéről 2014 őszén tartott ügyszavazás, valamint ugyanazon év decemberében a katalánok hasonló törekvései is bizonyítják. A skótok nemmel szavaztak az Egyesült Királyságtól való függetlenedésre,⁴ ugyanazon év decemberében pedig Katalóniában is többségbe

kerültek az elszakadást ellenzők.⁵ A skót népszavazást jelentős nemzetközi figyelem övezte: egyesek az Egyesült Királyság létét és Nagy-Britannia nagyhatalmi státuszát féltették, míg mások – például a *székelyek* – a lehetséges *továbbgyűrűző hatást* várták.

Jóllehet az elszakadást ellenzők győzelmét követően *David Cameron*, az akkori angol kormányfő azt nyilatkozta, hogy a kérdést egy generációnyi időre eldöntötték,⁶ a *Brexitről*⁷ szóló népszavazást követően a skót függetlenség pártiak jeleztek, hogy a kérdést újból napirendre szeretnék tűzni,⁸ tekintettel arra, hogy a nemmel szavazók – többek között – az EU tagság megtartása miatt szavaztak a két ország uniójának fenntartására.⁹ A közvélemény kutatások ugyanakkor azt mutatják, hogy a Brexit szavazás eredményét követő indulatok ellenére, a skót lakosság továbbra is az Egyesült Királyság tagjaként szeretné látni az országát.¹⁰ A *Skót Nemzeti Pártnak* ebből kifolyólag – egy újabb népszavazás kiírása előtt – érdemes minden lehetséges forgatókönyvet végig gondolnia, a „nemek” esetleges újbóli győzelme ugyanis – amellett, hogy minden bizonnyal a párt végét jelentené – végképp lehetetlenné tenné a skót függetlenség ügyének újbóli napirendre tűzését.

* Dr. jur. Marinkás György: PhD, adjunktus, Miskolci Egyetem, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet.

1 Részletesen lásd: TRÓCSÁNYI László: *Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 280. p.

2 KYMLICKA, Will, Beyond the Indigenous/Minority Dichotomy. In: ALLEN, Stephen–XANTHAKI, Alexandra (eds.): *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Oxford, Hart Publishing, 2011. 194–197. p.

3 A Skócia függetlenségéről tartott szavazást megelőzően a megkérdezett szavazók 70%-a skót parlament hatásköreinek további bővítését támogatta a teljes függetlenséggel szemben. – KING, Charles, The Scottish Play: Edinburgh's Quest for Independence and the Future of Separatism, 91. *Foreign Affairs*, 2012, Issue 5, 113–124. p.

4 Index.hu (2014. szeptember 18.): 55-45: győztek az uniópártiak Skóciában. http://index.hu/kulfold/2014/09/18/mi_lesz_veled_skocia/ [letöltve: 2016. szeptember 23.]

5 HVG.hu (2014. december 19.): Meglepo eredményt hozott a katalán függetlenségi közvélemény-kutatás. http://hvg.hu/vilag/20141219_Meglepo_eredmenyt_hozott_a_katalan_fugget [letöltve: 2016. szeptember 23.]

6 OSBORN, Andrew–HOLTON, Kate, Cameron says Scottish independence issue settled 'for a generation' *Reuters*, 2014. szeptember 19.: <http://uk.reuters.com/article/uk-independence-scotland-cameron-idUKKBN0HE0IN20140919> [2016. szeptember 23.]

7 Az Egyesült Királyság EU-ból történő kilépése.

8 OSBORN, Andrew–HOLTON, Kate, Cameron says second Scottish independence vote 'highly likely'. <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-36621030> [2016. szeptember 23.]

9 HENNESSY, Peter John, A Political Perspective on the Scottish Independence Referendum. 3. *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2014, Issue 1, 159–161. p.

10 The Guardian (2016. július 30.), 'No real shift' towards Scottish independence since Brexit vote – poll. <https://www.theguardian.com/politics/2016/jul/30/no-real-shift-towards-scottish-independence-since-brexit-vote-poll> [letöltve: 2016. szeptember 23.]

AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG LÉTREJÖTTE ÉS A SKÓT PARLAMENT SZEREPÉNEK NÖVEKEDÉSE

Az Egyesült Királyság 1707-ben jött létre Anglia és a hozzá tartozó Wales, valamint Skócia egyesülésével. A szerződés értelmében mindkét ország elvesztette szuverenitását, amely az újonnan létrehozott entitásra szállt. Jóllehet a skót nacionalisták előszeretettel hivatkoztak megszállóként az angolokra, az 1707-es szerződés sokkal inkább tekinthető üzleti megállapodásnak: az angol korona felajánlotta az eladósodott skót nemesség számára, hogy kifizeti az adósságukat, cserébe a politikai unióért. A nemesség elfogadta az ajánlatot, a skót parlament feloszlatta magát, és az unió párti képviselők átültek az angol parlamentbe.¹¹

A skót parlament újbóli összehívására 1999-ig kellett várni, amelynek az első ülését – korelnökként – megnyitotta Winifred Margaret EWING a következő szavakat intézte a képviselőtársaihoz: „Az utójára 1707. május 25-én összehívott skót parlament újból összeült.”¹² Az összehívás jogalapját a skót parlament visszaállításáról rendelkező 1998-as Skócia törvény¹³ teremtette meg. A törvény a skót parlament hatáskörébe tartozó ügyek felsorolása helyett a hatáskörébe nem tartozó ügyeket sorolja fel. A skót törvényhozás az angol megfelelőjének alárendelten működik, jóllehet utóbbi igyekezett tartózkodni attól, hogy ténylegesen is gyakorolja ebből eredő jogait. A felmerülő jogvitákat az *Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága* jogosult eldönteni.¹⁴

ÖNRENDELKEZÉS, TERÜLETI INTEGRITÁS ÉS A SZERZŐDÉSEKBE VALÓ ÁLLAMUTÓDLÁS

Jóllehet – a nemzetközi jog jelenlegi állása szerint – az önrendelkezéshez való jog csak a gyarmati sorból felszabaduló országokat illette meg, Szalai szerint ezzel szemben, a jelentős politikai feszültségeket kavarázó¹⁵ és jogértelmezési kérdéseket felvető¹⁶ koszovói függetlenség mást sejtet.¹⁷ Jelen írás szerzője ugyanakkor emlékeztet rá, hogy a nemzetközi közösség Koszovó esetében is világossá tette az esetleg függetlenedésre vágyó kisebbségek számára, hogy a történetek egyszerűnek és

kivételesnek tekinthetők,¹⁸ Koszovó esetében ugyanis a közelmúltban elkövetett súlyos jogsértések jelentős mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy a koszovóiak számára az elszakadás maradjon az egyedüli alternatíva. A nemzetközi jog jelenlegi szabályai szerint az államok területi integritása¹⁹ elsőbbséget élvez az önrendelkezéshez való joggal szemben, ebből kifolyólag a fent említett fogoly nemzeteknek – vagy bármilyen más kisebbségnek – az anyaország engedélyének hiányában nem sok lehetőségük van arra, hogy önálló államot hozzanak létre.²⁰

Jóllehet egyelőre Skócia az Egyesült Királyság tagja maradt, tekintettel arra, hogy a skót függetlenség ügye újra előkerülhet, érdemes pár sort szentelni az államutódlás kérdéseinek, különös tekintettel a nemzetközi szervezetekben – többek között az *Európa Tanácsban* és az Európai Unióban – fennálló tagságra. A nemzetközi jog²¹ értelmében két lehetőség képzelhető el: amennyiben *elszakadás* történik, úgy az egyik állam – kisebb területen – azonos marad a régi állammal, és megtartja a nemzetközi szerződésekből eredő jogait és kötelezettségeit, miközben az elszakadt területen létrejön egy új entitás. *Szétválás* esetén két új entitás jön létre, amelyek egyike sem azonos a korábbi állammal, következésképpen, az előd állam nemzetközi szerződésekből eredő jogait és kötelezettségeit sem öröklik. Az Egyesült Királyság kormánya számára készített jelentés mellékletét képező, James Crawford és Alan Boyle által jegyzett vélemény szerzői egyértelműen amellett foglaltak állást, hogy a skótok esetleges függetlenedése elszakadást jelentene, vagyis az Egyesült Királyság azonos maradna önmagával,²² így a nemzetközi szervezetekben fennálló tagságát²³ is megtartaná, miközben az újonnan létrejövő Skóciának a felvételét kellene kérnie e szervezetekbe.

A nemzetközi szabályok ugyanakkor nem képezték akadályát annak, hogy a skót függetlenség pártolói – köztük Nicola Sturgeon –, a realitásoktól némileg elrugaskodó elméletekkel szerezzenek támogatást. Az egyik elmélet értelmében a skót függetlenséggel két új ország jönne létre, és mindkettő örökölné az előd állam – az Egyesült Királyság – nemzetközi szerződésekből eredő jogait és kötelezettségeit. Egy másik elképzelés értelmében az újonnan létrejövő Skócia az 1707 előtt

11 EWING, Fergus–ERICKSON, Jennifer, *The Case for Scottish Independence*. 25. *Fletcher Forum of World Affairs*, 2001. Issue 2, 90. p.

12 EWING–ERICKSON i.m. 91. p.

13 1998. évi 46 tv.

14 HALLIDAY, Iain, *The Road to Referendum on Scottish Independence: The Role of Law and Politics*. 5. *Aberdeen Student Law Review*, 2014, 34–35. p.

15 Index.hu (2007. január 23.): *Diplomáciai botrányral fenyeget Kostunica*. <http://index.hu/kulfold/sr9927/> [letöltve: 2016. szeptember 23.]; BAJTAY Máté: *Diplomáciai port kavart az albán miniszterelnök belgrádi kijelentése*. *Kitekintő*, 2014. november 12. <https://goo.gl/pIWWej> [letöltve: 2016. szeptember 23.]

16 ICJ, *Koszovó függetlenségének egyoldalú kikiáltása tárgyában adott tanácsadó vélemény* (2010. július 22.).

17 SZALAI Anikó: 5. A kisebbségvédelem az ENSZ Közgyűlésében. Dr. Szalai Anikó Honlapja. <https://drszaiaianiko.hu/2014/04/25/a-kisebbssegvedelem-az-ensz-kozgyuleseben/> [letöltve: 2016. szeptember 23.]

18 COPPIETERS, Bruno, *The Recognition of Kosovo Exceptional but not Unique*. In: *What is 'Just' Secession? (Is Kosovo Unique?) European Security Forum Working Paper No. 28*. (2008 February), 3–8. p. <http://aei.pitt.edu/11495/1/1601.pdf> [letöltve: 2016. szeptember 23.]

19 Az, hogy a területi integritás elvének mindenek felé helyezése mennyire tartható és milyen mértékben járult hozzá a világ stabilitásához Timothy WATERS szerint legalábbis vitatható. – WATERS, Timothy William, *Taking the Measure of Nations: Testing the Global Norm of Territorial Integrity*. 33. *Wisconsin International Law Journal*, 2015, Issue 3, 563–586. p.

20 PERRY, Frederick V.–REHMAN, Scheherazade, *Secession, The Rule of Law and the European Union*. 31. *Connecticut Journal of International Law*, 2015, Issue 1, 61–92. p.

21 1978. évi bécsi egyezmény a szerződésekből eredő államutódlásról (United Nations, Treaty Series, vol. 1946, 3 p.).

22 HM Government, *Scotland analysis: Devolution and the implication of Scottish independence*. (2013), ANNEX A, CRAWFORD, James–BOYLE, Alan, *Opinion: Referendum on the Independence of Scotland – International Law Aspects*, §. 50–70. p.

23 Az Egyesült Királyság hozzávetőlegesen 14 000 bi- és multilaterális nemzetközi szerződés részes fele. – AIKENS, R.J.P., *The Legal Consequences of Scottish Independence*. 3. *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2014, Issue 1, 166. p.

létezett skót állam örököse lenne.²⁴ Ez az elképzelés nem új keletű, elég felidézni Winifred Margaret EWING-nak a skót parlament 1999-es megnyitó ülésén elmondott szavait.

A nemzetközi szervezetekben fennálló tagságok közül a legfontosabb minden bizonnyal az *Európai Unió*s tagság, amelynek esetleges elvesztése komoly visszatartó erővel szolgálhat a függetlenedni vágyók számára.²⁵ A skót kormány, a népszavazás előkészítése során előszeretettel hivatkozott arra, hogy az *1978. évi bécsi egyezmény* 34. és 35. cikke értelmében Skócia az EU tagja maradhatna a függetlenné válása után is. Crawford és Boyle elvetette ezen érvelést, és úgy foglalt állást, hogy a tárgyalat esetében az egyezmény 4. cikke alkalmazandó, amely az érintett szervezet alapokmányára bízta a kérdés eldöntését.²⁶

Tovább nehezítette a skótok helyzetét, hogy az EU esetében nem pusztán a jogi rendelkezésekkel²⁷ kell számolni, hanem a reálpolitikai megfontolásokkal is: számos uniós tagország rendelkezik olyan nagy létszámú kisebbséggel, amely nagyobb autonómiát követel, példának okáért a székelyek Romániában. Spanyolország esetében a katalánok – legalábbis egy részük – ennél többet, függetlenedést szeretne, de időről időre Belgiumban és Olaszországban is felmerül a szecesszió gondolata. Ezen országok, attól tartva, hogy a skótoknak tett engedmények a saját kisebbségeik számára is vonzóvá tehetik az elszakadást – a saját területi integritásuk védelme érdekében – nem tehetek engedményeket a skótoknak.²⁸ A kisebbségi regionalizmus előretörésétől tartva *Herman Van Rompuy*, az *Európai Tanács* akkori elnöke is világossá tette, hogy az EU államok közötti szerződések alapján jött létre, az újonnan létrejövő államok a nemzetközi jogi szabályoknak megfelelően, nem öröklök az anyaállam nemzetközi szerződéseiből eredő jogait és kötelezettségeit, következésképpen az uniós tagságot sem.²⁹

A KÖZPONTI KORMÁNYOK HOZZÁÁLLÁSA ÉS A VÁLASZTÁSRA JOGOSULTAK KÖRE

Ved Nanda szavaival élve, a nemzetközi jog nem sok segítséget nyújt azoknak a kisebbségeknek, akik saját nemzetállamot szeretnének létrehozni.³⁰ Másképpen fogalmazva, amennyiben az anyaország nem hajlandó engedni az elszakadást, a függetlenedni vágyó kisebbségnek vagy népcsoportnak gyakorlatilag semmilyen lehetősége sincs létrehozni a saját államát. Ebből kifolyólag döntő fontosságú az anyaország hozzáállása, amelyet a szerző a skót és a katalán népszavazás példáján keresztül szemléltet.

Amikor először került szóba egy esetleges, Skócia függetlenségéről tartandó népszavazás, az angol kormány egyértelművé tette, hogy annak kiírása kívül esik a skót parlament

hatáskörén, és szükség esetén a bíróság előtt is érvényt szerez álláspontjának.³¹ A skót parlament ezzel szemben úgy érvelt, ³² hogy a kérdés megfelel a Skócia törvényeiben foglalt feltételeknek, amennyiben a kérdés nem a függetlenségre vonatkozik, hanem arra, hogy bővítsék-e a parlament hatáskörét a függetlenségről való döntés jogával.³³ A *Lordok Házának Alkotmányjogi Bizottsága* ezzel kapcsolatosan megjegyezte, hogy a függetlenségpártiak politikai kiáltványában egyértelműen szerepel, hogy a véleménynyilvánító szavazáson leadott igen szavazat Skócia függetlenségének elérését célozza, ebből kifolyólag a népszavazás – akár ügydöntő, akár véleménynyilvánító – kiírása, nyilvánvalóan a skót parlament hatáskörének túllépését jelentené.³⁴

2012-ben gyökeres változás következett be az angol álláspontban: a felek egyetértésre jutottak azt illetően, hogy Skócia jövőjének bíróságon történő eldöntése nyilvánvalóan nem szolgálja egyik ország érdekét sem.³⁵ Ennek megfelelően az angol parlament módosította az 1998-as Skócia törvényt, lehetővé téve a skót parlament számára, hogy legalísim kiírhasssa a referendumot. Ily módon a skóciai népszavazás egyedülálló abban a tekintetben, hogy egy nem gyarmati sorból felszabadulni kívánó nemzetiség, a történelem során először lehetőséget kapott arra, hogy demokratikus módon döntsön a függetlenségéről. *Benjamin Levites* szerint a 2014-es szavazás demokratikus voltát három tényező támasztja alá: (i) az ímént említett beleegyezés az anyaország részéről, (ii) az egyértelműen megfogalmazott kérdés, valamint (iii) az egyszerű többségen alapuló választás.³⁶

Utóbbi kritériumot többek között azért is érdemes vizsgálatnak alávetni, mert amint arra a PhD értekezésem nyilvános vitáján *Ádány Tamás* felhívta a figyelmemet, az EU³⁷ és a *Brit Nemzetközösség* szabályainak³⁸ megfelelően, a Skóciában állandó bejelentett lakhellyel rendelkezők is szavazhattak, miközben azok a skót állampolgárok, akik a szavazás időpontjában külföldön rendelkeztek állandó lakhellyel, nem élhettek a szavazati jogukkal. *Ádány* szerint, ebből kifolyólag – terminológiai szempontból – megfelelőbb a *skóciai népszavazás* kifejezés használata.

Amint az említésre került, a skóciai népszavazáson egyszerű többség döntött, ezzel kapcsolatban az alapvető kérdés az volt, hogy kik alkossák e többséget? Csak az állampolgárok vagy minden érintett? Egyes szerzők szerint minél

24 AIKENS, i. m. 164–165. p.

25 PERRY–REHMAN, i. m. 63. p.

26 CRAWFORD–BOYLE, §. 119–133. p.

27 Az EU tagfelvételi eljárását az *Európai Unióról Szóló Szerződés* (HL [2012] C 326., 2012. 10. 26., 1.) 49. cikke szabályozza.

28 AIKENS, i. m. 168–169. p.

29 Az Európai Tanács EUCO 267/13. sz. sajtó közleménye, 2013. december. 12.

30 PERRY–REHMAN, i. m. 89. p.

31 Skócia-ügy minisztérium: Skócia alkotmányos jövője (2012) Cm8203, 9–10. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/39248/Scotlands_Constitutional_Future.pdf [letöltve: 2016. szeptember 22.]

32 Skót Parlament: A te Skóciád, a te népszavazásod (2012). Online elérhető: <http://www.gov.scot/Publications/2012/01/1006/0> [letöltve: 2016. szeptember 22.]

33 Neil MacCormick egy 2000-es írásában szintén amellett érvelt, hogy a skót parlamentnek korlátlan joga van arra, hogy bármilyen témában tárgyaljon az angol parlamenttel, ahogy egy véleménynyilvánító népszavazás kiírásához is. – MACCORMICK, Neil, Is There a Constitutional Path to Scottish Independence? 53. *Parliamentary Affairs*, 2000, 72. p.

34 PERRY–REHMAN, i. m. 39. p.

35 Edinburgh-i Egyezmény, 2012. október 15.

36 LEVITES, Benjamin, The Scottish Independence Referendum and the Principles of Democratic Secession.

41. *Brooklyn Journal of International Law*, 2015. Issue 1, 373–406. p.

37 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (HL [2012] C 326, 26.10.2012). 47–390, 20, 22. cikk.

38 1981. évi törvény a brit állampolgárságról, 37. §.

szélesebben húzzák meg a *ténylegesen érintettek* körét, annál inkább tekinthető demokratikusnak az adott szavazás.³⁹ Jól-lehet erős érvek szólnak amellett, hogy a szavazásra bocsátott kérdést elsősorban azok döntsék el, akiket a *ténylegesen érint*, e személyi kör meghatározása komoly probléma, amely egyben érdekes fejtegetésekre ad alkalmat. Ben SAUNDERS egy olyan diák példáját hozza fel, aki a szavazás idején Skóciában rendelkezik állandó lakhellyel, miközben a szavazás eredményeként kialakuló helyzetet már nagy valószínűséggel nem fogja megtapasztalni. Mint írja, amellett, hogy a hatóságokra túlzottan nagy terhet róna annak kiszűrése, hogy kik azok, akik a *tényleges érintettségük* révén jogosultak a szavazáson való részvételle; az egyesek szükségszerű kizárásával járó feltételek meghatározása komoly és hosszas vitákat indukálna. Ennek megfelelően, mint írja, az egyetlen mód a *ténylegesen nem érintettek* kiszűrése, ha a *ténylegesen érintettek* bíznak az előbbiekből belátásában, vagyis abban, hogy *érintettségük* hiányát felismerve, tartózkodnak a szavazáson való részvételtől.⁴⁰

A spanyol kormány az Egyesült Királyság kormányának hozzáállásával merőben ellentétes magatartást tanúsított: a katalánok 2014 novemberében tartottak *nem ügödöntő népszavazást*, amelyet a spanyol kormány, minden rendelkezésére álló jogi eszközzel igyekezett megghiúsítani. Az önkéntesek által szervezett szavazáson, ahol a jogosultak kevesebb, mint fele élt a szavazati jogával – 2,25 millió fő az 5,4 millióból –, elsőprő többségbe kerültek az igenek.⁴¹ Az egy hónappal később végzett közvélemény kutatás azonban árnyalja az eredményt: a teljes lakosság körében valamelyest magasabb az elszakadást ellenzők száma.⁴² A függetlenség kérdése 2015 szeptemberében, a katalán tartományi választásokon került újból előtérbe: bár a szavazás hivatalosan nem az elszakadásról – hanem a tartományi kormányzat megválasztásáról – szólt, a választást – az elszakadást támogató párt – abszolút többséggel nyerte.⁴³ A frissen megválasztott tartományi törvényhozás – élve a választóktól kapott „világos és egyértelmű” felhatalmazással – elfogadott egy határozatot, amelyben hitet tettek a Spanyolországtól való elszakadás programja mellett. A spanyol kormány megerősítette, hogy tartja magát a korábbi álláspontjához,⁴⁴ amelynek értelmében minden hasonló kezdeményezést az alkotmánybíróság előtt fog megtámadni tekintettel arra, hogy a spanyol alkotmány

nem teszi lehetővé a szecessziót. A *Spanyol Alkotmánybíróság* a határozatot – kormány által benyújtott kérelem kivizsgálását követően – alkotmányellenesnek nyilvánította, és megsemmisítette.⁴⁵

A katalán példával ellentétben, a skót népszavazás kapcsán Levites által rögzített három feltétel a Franciaország tengerentúli területét képező *Új-Kaledóniai* függetlenségről szóló, 2018-ban esedékes ügödöntő népszavazás során is teljesülni látszik. A spanyol kormánnyal ellentétben a francia kormány jelenleg – az Egyesült Királyság kormányához hasonlóan – demokratikusan áll a népszavazáshoz. A helyzetet az ENSZ korábbi, őslakos népekért felelős különleges rapporteure, James ANAYA is vizsgálta, alapvetően pozitívan értékelve a terület dekolonizációjáról rendelkező *Nouméai Megállapodás*⁴⁶ végrehajtását. Érdemes ugyanakkor megjegyezni, hogy az elmúlt két évtizedben a szigetre számottevő mértékben vándoroltak be francia állampolgárok, valamint a környező francia területekről származó emberek, csökkentve az őslakos kanak nép teljes népességen belüli számarányát.⁴⁷ Tekintve, hogy az őslakosokkal ellentétben az újonnan betelepülők alapvetően maradás pártiak, a francia kormány hozzáállása talán nem is olyan meglepő.

A GAZDASÁGI MEGFONTOLÁSOK SZEREPE A NÉPSZAVAZÁSBAN

Azt illetően, hogy a gazdasági megfontolások szerepet játszanak-e a szecesszióról szóló vitákban, egyetértés mutatkozik a szerzők között, az egyéb tényezőkhöz viszonyított fontosságát illetően azonban már megoszlanak a vélemények. A *Jordi MUÑOZ–Raül TORMOS* szerzőpáros szerint egy esetleges függetlenedés gazdasági hatásait illetően még a közgazdászok is csak találgatni tudnak, a politikusok pedig, akiknek alapvető érdeke, hogy a választókhöz minél egyszerűbb és koherensebb,⁴⁸ a saját véleményüket alátámasztó információk jussanak el, végtelenül leegyszerűsítik az egyébként meglehetősen bonyolult képleteket. Ennélfogva a szavazóknak nem áll rendelkezésére megfelelő mennyiségű és minőségű információ ahhoz, hogy gazdasági szempontból is megfontolt döntést hozhassanak; helyette sokkal inkább támaszkodnak a saját pre-koncepcióikra és ideológiai megfontolásaikra, többek között a nemzeti identitásukra.⁴⁹

A jelen írás szerzője szerint azonban a tapasztalatok mást mutatnak: ahogyan 300 évvel ezelőtt is a gazdasági megfontolások bizonyultak döntőnek az Egyesült Királyság

39 Robert Goodin szerint a legcélravezetőbb az, ha *ténylegesen* minden érintettet bevonnak a döntésbe: példának okért, amennyiben a britek egy olyan szénéroművet kívánnak építeni, amely a skandináv országokat szennyezi, arról az ott élők is meg kellene kérdezni. – GOODIN, Robert E., *Enfranchising All Affected Interests, and its Alternatives*. 35. *Philosophy and Public Affairs* 2007. Issue 1m. 40–68. p.

40 SAUNDERS, Ben, *Not All Who Are Enfranchised Need Participate*. EUDO Working Paper. <https://goo.gl/eqS7CF> [letöltve: 2016. szeptember 25.]

41 LEVITES i. m. 400.

42 HVG.hu (2014. december 19.): *Meglepő eredményt hozott a katalán függetlenségi közvélemény-kutatás*.

Online elérhető: http://hvg.hu/vilag/20141219_Meglepo_eredmenyt_hozott_a_katalan_fugget (2016. szeptember 23.)

43 Catalonia Votes, *The 27S2015 Vote*.

<http://www.cataloniavotes.eu/the-27s2015-vote/> [letöltve: 2016. szeptember 23.]

44 The Guardian: *Spanish PM dismisses Catalan secession proposals as act of provocation* (17.10.2015)

<https://goo.gl/CpQer1> [letöltve: 2016. szeptember 23.]

45 LEVITES i. m. 400.

46 A Nouméai Megállapodás (aláírás: 1998. május 5.) <http://www.france.net.au/politics/pages/noumea.en.htm> [letöltve: 2016. szeptember 23.]

47 A 2013-as adatok szerint az összlakosság 40%-át teszik ki a kanak származásúak. – CÉCILIE Mikkelsen (ed.), *The Indigenous World*. IWGIA, 2013, 215. p.

48 A koherenciát illetően a Skót Nemzeti Párt nehéz helyzetben találta magát, egyserre kellett ugyanis hangsúlyoznia a szavazás fontosságát és az elérhető változás jelentőségét, miközben arról is biztosítania kellett a potenciálisan igennel szavazókat, hogy a változás nem fogja trauma-szerűen érni az országot és lakóit. – KING, 117. p.

49 MUÑOZ, Jordi – TORMOS, Raül, *Economic expectations and support for secession in Catalonia: between causality and rationalization*. 7. *European Political Science Review*, 2015, Issue 2, 317–322. p.

létrehozásakor, úgy a függetlenség elutasításakor is jelentős szerepet játszottak. Skócia az olajár csökkenése miatt rövidtávon is nehezen tudta volna finanszírozni az önálló állami-sággal járó kiadásokat – példának okáért a saját pénz bevezetését⁵⁰ –, hosszútávon pedig az olajlelő helyek egy-két évtizeden belül várható kiapadása okozott volna problémát.⁵¹ A függetlenné váló skót állam esetleges gazdasági nehézségeivel kapcsolatban nem minden szerző értett egyet: *Fergus EWING* és *Jennifer ERICKSON* amellett érveltek, hogy Skócia mindenképpen jobban járna egy apró, de független gazdaságként. Állításukat két fő érveléssel támasztják alá: *egyrészt*, álláspontjuk szerint az Egyesült Királyság kormányának állításával szemben Skócia – az olajbevételek révén – a közös költségvetés nettó befizetője. *Másrészről* a londoni kormány több esetben hozott olyan gazdaságpolitikai döntést, amely komoly károkat okozott a skót gazdaságnak.⁵²

A gazdasági megfontolások a katalán függetlenség esetében is döntő szerepet játszanak, azonban éppen ellenkező irányba hatnak: Katalónia Spanyolország egyik leggazdagabb régiója, amelynek lakosaiból ellenérzést váltott ki, hogy a kormány az onnan befolyt adók egy részét a fejletlenebb régiók támogatására csoportosította át. Beszédes továbbá a 2000-es évek második felének gazdasági válsága és az elszakadás pártiak számának növekedése közötti összefüggés is: míg azt megelőzően a lakosság mindössze 20%-a támogatta az elszakadást, 2015-ben már több mint 40%-a.⁵³

KONKLÚZIÓK

A skóciai népszavazás igazolta *Marc WELLER* elméletét, amelynek értelmében, ha egy etnikai csoport kellő önállóságot kap a belügyei terén, amelyet hosszabb időn keresztül gyakorolhat, majd ezt követően referendummal dönthet a teljes függetlenség és a jelenlegi állami keretek fenntartása mellett, nagy eséllyel az utóbira fog szavazni.⁵⁴ Ily – némileg ironikus – módon a skót népszavazás „kudarca” pozitívan járulhat hozzá más, autonómia igénnyel fellépő kisebbségek igényeinek érvényesítéséhez. *Egyrésztől*, a brit kormány példaértékű demokratikus hozzáállása példaként szolgálhat a többi hasonló helyzetben lévő kormány számára. *Másrészről*, amennyiben a skótok a függetlenség mellett szavaztak volna, az tovább erősítette volna azt a sztereotípiát, hogy az autonómia törekvések szükségszerűen a függetlenség előszobájának tekinthetők, e két nép ugyanis jelenleg is széles körű autonómiával rendelkezik. A skótok a függetlenség elutasításával azonban rációltak e véleményekre, ennek megfelelően a skót népszavazás eredménye hosszútávon a székek és a *Dél-Tirolban élő német kisebbség* számára is előnyös változásokat hozhat,⁵⁵ amennyiben a többségi társadalmat sikerül meggyőzni arról, hogy e mozgalmak célja nem az elszakadás. Jóllehet ez utóbbi, az esetleges pozitív fejlemények⁵⁶ ellenére is meglehetősen nehéz és hosszadalmas folyamat lesz, főképpen – a történelmi sérelmekkel terhelt – Kárpát-medencében.⁵⁷

- 50 A brit pénzügyminiszter fél évvel a népszavazás előtt figyelmeztette a skót kormányt, hogy amennyiben az elszakadás mellett döntenek, úgy – a szándékaikkal ellentétben – a Fontról is le kell mondanuk. – HVG.hu (2016. szeptember 23.): Ha Skócia függetlenedik, nem használhat fontot. http://hvg.hu/gazdasag/20140316_Ha_Skocia_fuggetlenedik_nem_hasznalhat_fo [letöltve: 2016. szeptember 23.]
- 51 HVG.hu (2016. szeptember 23.): Londoni elemzők: Már is elgáncsolták volna a független Skóciát a zuhanó olajárak. http://hvg.hu/gazdasag/20141222_londoni_elemzok_skocia_olajar [letöltve: 2016. szeptember 23.]
- 52 Utóbbira a *kegymarha-kór* kapcsán bevezetett szankciókat hozták fel példaként: a skót termelők sohasem alkalmazták azokat az eljárásokat, amelyeket a déli szomszédjaik, következképpen az állatállományukat nem érintette a betegség. Amikor több ország felajánlotta az Egyesült Királyság kormányának, hogy a Skóciából származó marhahúst mentesítik a tilalmak alól, a kormány visszautasította azt, csőd közel állapotba taszítva a skót marha termelőket. EWING-ERICKSON, i. m. 93–95. p.
- 53 GRAY, Eliza, What Catalonia's Vote for Independence Means for Europe? *Time*, 2015. november 7. <http://time.com/4102619/what-catalonias-vote-for-independence-means-for-europe/> [letöltve: 2016. szeptember 23.]

- 54 WELLER, Marc, Settling Self-Determination Conflicts: Recent Developments. 20. *European Journal of International Law*, 2009, Issue 1, 162. p.
- 55 KISPÁL Richárd: A skót függetlenségi népszavazás hatása az európai kisebbségekre. Barankovics Alapítvány, 2014. szeptember 29. <https://goo.gl/dTA1qm> [letöltve: 2016. szeptember 23.]
- 56 Nemrégiben egy román bíróság mondta ki az ítéletében, hogy az autonómiáról beszélni nem ellentétes a román törvényekkel. A döntése összhangban van az *Emberi Jogok Európai Bíróságának* joggyakorlatával, amely a *Török Szocialista Párt és mások kontra Törökország* ügyben mondta ki ugyanezt. MAKKAY József: Döntött a román bíróság: nem szélsőséges az autonómia. *Erdélyi Napló*, 2015. 08. 07. <http://erdelyinaplo.ro/aktualis/dontott-a-birosag-nem-szelsoseges-az-autonomia> [letöltve: 2016. szeptember 23.]; EJE, *Török Szocialista Párt és mások kontra Törökország ügy*, 2003. november 13. (26482/95) §. 43.
- 57 Egy frissen végzett felmérés szerint a románok 80%-a szerint elfogadhatatlan a székelly autonómia, harmada pedig kimondottan magyarellenesnek mondható. – MNO.hu (2016. szeptember 23.): Ötből négy román szerint elfogadhatatlan a magyar autonómia. <http://mno.hu/hatarontul/otbol-negy-roman-szerint-elfogadhatatlan-a-magyar-autonomia-1286092> [letöltve: 2016. szeptember 23.]; Lásd továbbá: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A nyelvhazánlat jogi szabályozhatósága. *CLII Magyar tudomány*, 2009. 11. sz., 1343–1351. p.

Jogértelmezés*

KÖZIGAZGATÁSI JOG TERÜLETÉRŐL

LEHETETLEN CÉLRA IRÁNYULÓ KÉRELEM A HATÓSÁGI ELJÁRÁSJOGBAN

A hatósági eljárásokban számos olyan, az állampolgárok nagy részét érintő jogértelmezési kérdés merül fel, amely, habár első látásra nem tűnik kiemelkedően fontosnak, mégis mindennapi életünket komolyan befolyásolhatja. Ilyen, az Igazságügyi Minisztériumhoz érkezett, az építésügyi hatósági eljárásokhoz kapcsolódó kérdés volt annak értelmezése, hogy mikor irányulhat egy kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra a hatósági eljárásjogban.

A konkrét állampolgári megkeresésből a következő információk álltak rendelkezésre. Fennmaradási engedélyezési eljárásban, egy szabálytalanul épült szerszámos bódé elbontásáról a hatóság döntött. A bontás végrehajtásának határidejét jogszabályváltozásra hivatkozva hosszabbítani kérte az ügyfél, mivel az utóbb bekövetkezett jogszabályváltozás miatt a szerszámos bódé már megfelelt az új szabályoknak. Ezt követően újabb fennmaradási engedély iránti kérelmet nyújtott be az ügyfél. A kérelmet a hatóságok érdemi vizsgálat nélkül elutasították, de más okra hivatkozással. Az elsőfokú hatóság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 30. § e) pontja alapján arra hivatkozva utasította el érdemi vizsgálat nélkül a fennmaradási kérelmet, hogy nem változott a tényállás és a jogszabályi környezet. A másodfokon eljáró hatóság viszont a Ket. 30. § c) pontja alapján arra hivatkozott, hogy a kérelem lehetetlen célra irányult.

A megkeresés az alábbi általános elhatárolási kérdéseket vetette fel.

1. A nyilvánvalóan lehetetlen célra irányuló kérelem [Ket. 30. § c) és e) pontjai]

A Ket. 30. § e) pontja alapján *a hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja a kérelmet, ha a hatóság a kérelmet érdemben már elbírálta, és változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett ugyanazon jog érvényesítésére irányuló újabb kérelmet nyújtottak be, és újrafelvételnek nincs helye, feltéve, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását jogszabály nem zárja ki.*

* 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.

A konkrét ügy kapcsán hangsúlyozandó, hogy a Ket. 30. § e) pontjára hivatkozva kizárólag akkor utasítható el érdemi vizsgálat nélkül a fennmaradási kérelem, ha az ügyfél korábban már nyújtott be fennmaradási kérelmet az adott épületre nézve és az erről szóló jogerős érdemi döntés meghozatala óta sem a tényállás – a konkrét esetben tehát, például az építmény fizikai tulajdonságai –, sem az ügy érdemi elbírálását meghatározó jogszabályi rendelkezés nem változott.

Abban a kérdésben, hogy mi tekintendő az ügy érdemére kiható jogszabályváltozásnak, mindig az adott ügy összes körülményét alaposan mérlegelve lehet állást foglalni. Pontos és kimerítő eligazítás e tárgykörben nem adható, annyi azonban megállapítható, hogy az ügy érdemét azon tárgy, cselekmény stb. jelenti, amelyre vonatkozóan kéri a hatóságtól ügye elbírálását az ügyfél. Jelen esetben, engedélyezze számára a fennmaradást. Tehát, minden olyan jogszabályváltozás, amely ezen kérdésre kihat, ilyennek tekintendő. A hatóságot természetesen a tényállástisztázási kötelezettsége miatt terheli ezen körülmény vizsgálata.

2. Az állampolgári megkeresésből nem volt egyértelmű, hogy a másodfokon eljáró hatóság az elsőfokú hatóság döntését változtatta meg, azaz, az alapeljárás iránti kérelmet elutasító elsőfokú döntés rendelkező részét akként módosította, hogy döntésében hivatkozott a Ket. 30. § c) pontjára, avagy – az alapeljárásban előterjesztett kérelem helyett – a fellebbezési kérelmet utasította el érdemi vizsgálat nélkül. Ezekben az esetekben azonban az alábbi szempontokat kell figyelembe venni.

a) Ha a másodfokú hatóság az első fokú hatóság döntését változtatta meg

A Ket. 30. § c) pontja alapján *a hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja a kérelmet, ha a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul.* Nyilvánvalóan lehetetlen cél alatt azt kell érteni, amikor a kérelem teljesítése fizikai és nem jogi szempontból lehetetlen. Ha ugyanis a kérelem azért nem teljesíthető, mert arra a jogszabály nem ad lehetőséget, érdemi elutasító határozatot kell hozni, illetve – az egyedi ügy körülményeinek függvényében – a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani joghatóság, hatáskör hiányára vagy hatósági ügy hiányára tekintettel¹. A megkeresés alapján jogi lehetetlenüléstről volt szó a konkrét ügyben.

b) Ha a másodfokú hatóság a fellebbezési kérelmet utasította el

A fellebbezési kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítására sor kerülhet egyrészt a Ket. 103. § (3) és (3b) bekezdése alapján, valamint a Ket. 30. §-a alapján is. A Ket. 102. §

¹ Ket. 30. § b), g) pont, 59/1993. (XI. 29.) AB határozat.

(3) és (3b) bekezdése alapján, az itt meghatározott esetekben kizárólag az elsőfokú döntést hozó hatóság jogosult ilyen döntés meghozatalára. A Ket. 30. §-a alapján mind az elsőfokú, mind a másodfokú hatóság is utasíthat el érdemi vizsgálat nélkül fellebbezési kérelmet, de csakis a 30. § rendelkezéseinek megfelelő alkalmazásával. Csupán megfelelő alkalmazásával, hiszen a másodfokú eljárásban is előfordulhat hatáskör vagy éppen hatósági ügy hiánya, de lehetetlen célra hivatkozni logikailag nem lehetséges.

A konkrét esetre vonatkoztatva a Ket. 30. § c) pontjának alkalmazása fogalmilag ugyanis azért kizárt, mivel egy fellebbezési kérelem nem irányulhat nyilvánvalóan lehetetlen célra, hiszen a másodfokú szerv köteles a sérelmezett döntést és az azt megelőző eljárást vizsgálni és ennek alapján a döntést helybenhagyni, megváltoztatni vagy megsemmisíteni².

POLGÁRI JOG TERÜLETÉRŐL

HASZONÉLVEZETI JOG FENNTARTÁSA TULAJDONÁTRUHÁZÁS SORÁN

Egy rendkívül érdekes és magas színvonalú szakmai anyag kíséretében érkezett megkeresés az Igazságügyi Minisztériumhoz a haszonélvezeti jog fenntartásával történő tulajdon-átruházás tárgyában. A megkeresés – egyebek között – kifejtette, hogy mind a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényt (a továbbiakban: régi Ptk.) megelőző magánjogi hagyományaink (ideértve a telekkönyvi jogot is), mind pedig maga a régi Ptk. és az ingatlan-nyilvántartási szabályozás biztosította annak lehetőségét, hogy a tulajdonos a tulajdonjogát a haszonélvezeti jogának fenntartásával (visszatartásával) ruházza át. Álláspontja szerint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:146. § (1) bekezdése³ sem értelmezhető úgy, hogy haszonélvezeti jog ingatlanra csak „új haszonélvezeti jog alapításával” (a tulajdonjogot szerző fél ilyen jog alapítására irányuló jognyilatkozata alapján) hozható létre. A Ptk. 5:146. § (1) bekezdésének helyes értelme a megkeresés szerint csak az lehet, hogy az alapítással (a haszonélvezeti jogot alapító szerződéssel) létrejövő haszonélvezeti jog a bejegyzéssel keletkezik. A megkeresés kifejtette azt is, hogy „a haszonélvezeti jog fenntartásakor nem a fenntartott haszonélvezeti jog bejegyzésével jön létre a fenntartott haszonélvezeti jog, mivel a fenntartott haszonélvezeti jog már azelőtt létrejött, csak tulajdonosi részjogosítvány formájában létezett, és magával a tulajdonjog bejegyzésével jött létre”.

² Ket. 104. § (3) bekezdés, 105. § (1) bekezdés.

³ Haszonélvezeti jog létrejöttéhez az erre irányuló szerződésen vagy más jogcímen felül a dolog birtokának átruházása; az ingatlanon vagy ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogon alapított haszonélvezeti jog esetén a haszonélvezeti jog ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése szükséges.

Ezzel összefüggésben tárcánk rámutatott, hogy ha ebből az okfejtésből arra kellene következtetnünk, hogy a fenntartott haszonélvezeti jognak a tulajdonváltozással egyidejűleg az átruházó tulajdonos javára az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése nem szükséges az ilyen haszonélvezeti jog létrejöttéhez (mivel ebben az esetben már megalapított haszonélvezeti jogról van szó, amelyet az átruházó a tulajdonjoga bejegyzésével részjogosítvány formájában már annak idején megszerzett), úgy az idézett okfejtéssel nem értünk egyet. Álláspontunk szerint ugyanis a haszonélvezeti jognak a tulajdonjog átruházásával egyidejűleg történő fenntartása a haszonélvezeti jog alapításának egy sajátos módja, ezért az ilyen módon alapított – a tulajdonátruházó szerződésben kikötött – haszonélvezeti jog létrejöttéhez is szükséges e haszonélvezeti jognak, mint a tulajdonjog részjogosítványaként önállósult dologi jognak, az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése a Ptk. 5:146. § (1) bekezdése értelmében.

A témakörrel kapcsolatosan a megkeresésben részletesen ismertetett és idézett jogtörténeti és jogirodalmi álláspontok valóban egyértelművé teszik, hogy magánjogunkban töretlenül érvényesült és érvényesül ma is annak jogi lehetősége, hogy a tulajdonos a tulajdonjogát a haszonélvezeti jogának (de nemcsak ennek, hanem az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető más korlátolt dologi jogának is) „fenntartásával”, másként fogalmazva: e jogának kikötésével („kikötményi jog”) ruházza át más személyre. Ebben a vonatkozásban teljes mértékben egyetértünk a megkeresés megállapításaival. Álláspontunk szerint azonban a kérdés nem az, hogy a Ptk. fentebb hivatkozott szabálya alapján csak „új haszonélvezeti jog” alapítható-e, hanem az, hogy e rendelkezés értelmében miként alapítható a haszonélvezeti jog. A Ptk. 5:146. §-ának (1) bekezdése ugyanis nem „új haszonélvezeti jog” hanem általában a haszonélvezeti jog alapításának feltételeiről rendelkezik, a Ptk. vonatkozásában tehát nincs jelentősége az „új” jelzőnek, mint ahogy nem beszélhetünk „rég” haszonélvezeti jog fenntartásáról sem.

A „fenntartott” haszonélvezeti jog körében Nizsalovszky szerint⁴ sem a haszonélvezeti jog alapításának kérdése a vitás, hanem az, hogy „ki a haszonélvezet alapítója akkor, ha valaki az ingatlanát a *haszonélvezet fenntartásával* ruházza át akár ingyenesen, akár visszerhesen másra”. Ezzel összefüggésben idézi Nizsalovszky egyfelől Windscheid álláspontját, amely szerint ilyen esetben „a dolog megszerzője haszonélvezettől mentes tulajdont szerez azzal a kötelezettséggel, hogy az átruházó javára haszonélvezeti jogot alapítson”, másfelől pedig Grosschmidét, aki szerint – mint erre a megkeresés maga is utal – „a fenntartott haszonélvezet a tulajdonnak át nem szállt része”. Nem annak van tehát jogi jelentősége, hogy a haszonélvezeti jog fenntartásával történő tulajdonátruházás haszonélvezeti jog

⁴ SZLADITS Károly: Magyar Magánjog Ötödik kötet; NIZSALOVSKY Endre: „Korlátolt dologi jogok” 446. p.

alapításának minősül-e, mert ehhez kétség sem férhet, hanem annak, hogy a hasznélvezeti jog ilyen módon való alapítása kinek a részéről történik, a tulajdonjog átruházója vagy a tulajdonjog megszerzője részéről. Ebben a vonatkozásban foglal állást tulajdonképpen Grosschmid, és – az ő álláspontját osztva – Nizsalovszky is. Eszerint pedig a hasznélvezeti jog fenntartásával való tulajdonátruházás esetén az alapító a tulajdonjog átruházója, hiszen ő az, aki a tulajdona e részjogosítványának visszatartásával, vagyis a tulajdonjoga e részét átszállni nem engedő jognyilatkozatával megalapítja (kiköti) a hasznélvezeti jogot a maga (vagy harmadik személy) javára. Ezt az álláspontot tette magáévá annak idején a telekkönyvi rendtartás, majd pedig a telekkönyvi jogunkon alapuló ingatlan-nyilvántartási szabályozásunk, és ezen a 2014. március 15. napján hatályba lépett Ptk. fentebb hivatkozott rendelkezése sem változtatott (a hasznélvezeti jog alapításának ezt a módját, illetve lehetőségét ugyanis e szabályozás nem érintette).

További érveink – részben egyezően a megkeresésben is kifejtettekkel – a következők:

1. Telekkönyvi, majd ingatlan-nyilvántartási jogunk mind a mai napig maga is tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy miként kell bejegyezni – egyebek között – azt a hasznélvezeti jogot, amelyet a tulajdonjog átruházására irányuló okiratban kötöttek ki. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 50. § (1) bekezdése szerint *„Hivatalból kell bejegyezni a tulajdonjog átruházására irányuló okiratban kikötött hasznélvezeti jogot, használat jogát, tartási vagy életjáradéki jogot, elő- vagy visszavásárlási jogot, telki szolgalmi jogot, vételárhátralék biztosítására alapított jelzálogjogot, elidegenítési és terhelési tilalmat, vagy elidegenítési tilalmat akkor is, ha az akire a tulajdonjogot átruházták csak a tulajdonjog bejegyzését kéri. A bejegyzést a tulajdonjog bejegyzésével egyidejűleg kell teljesíteni. Nem vonatkozik ez a rendelkezés arra az esetre, ha a tulajdonjog bejegyzése iránti kérelem benyújtásáig a jogosult ezeknek a jogoknak, illetve tényeknek a bejegyzéséről lemondott, vagy azok megszűntek”*. Ezt a szabályt az Inytv. valóban a régi telekkönyvi jogból emelte át, és a tulajdonátruházó szerződésben kikötött ez a hasznélvezeti jog az, amelyet a tulajdonátruházás alkalmával maga a tulajdonos alapít a saját vagy más személy javára, mintegy kihatva és önállósult jogként visszatartva azt az átruházandó tulajdonjog „testéből”.

A tulajdonos a tulajdonát képező ingatlant nemcsak más, de a maga javára is megterhelheti a tulajdonjoga átruházása alkalmával hasznélvezeti joggal, és az ilyen módon alapított hasznélvezet a tulajdonjognak az átruházással tulajdont szerző javára történő nyilvántartásba vételével egyidejűleg bejegyzett ingatlant terhelő korlátolt dologi jogként jön létre.

Az Inytv. idézett rendelkezése világossá teszi, hogy az említett módon alapított hasznélvezeti jog bejegyzése

tekintetében a kérelemhez kötöttség elve nem érvényesülhet, ellenkező esetben az átruházás folytán tulajdonjogot szerző fél e kivételes rendelkezés hiányában több jogot, vagyis korlátozás mentes tulajdonjogot nyerhetne a kérelem szerinti bejegyzés folytán, mint amit valójában megszerzett (mint amelyet a tulajdon átruházója számára átengedett). A tulajdonátruházás alapjául szolgáló okiratban a hasznélvezeti jog „fenntartását” kifejezetten ki kell kötni annak érdekében, hogy az a tulajdonjog átruházója részéről az annak megszerzője javára e kifejezett kikötésre tekintettel megadott bejegyzési engedély alapján hivatalból is lehetővé tegye a kikötés által korlátozott tulajdonjog megszerzésének ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését. Mindebből értelemszerűen következik, hogy a fenntartott hasznélvezeti jog bejegyzéséhez nemcsak erre irányuló kérelemre nincs szükség, de nem követelhető meg a tulajdonjogot megszerző félnek a hasznélvezeti jog bejegyzésére irányuló bejegyzési engedélye sem. A hasznélvezeti jogot ugyanis nem ő engedte (alapította) a tulajdonaként megszerzett ingatlanon, hanem eleve a kikötött hasznélvezeti joggal korlátozott tulajdonjogot szerzett a tulajdon átruházójától.

2. Helytállóan hivatkozott a megkeresés arra, hogy ezt a töretlenül tovább élő magánjogi konstrukciót tükrözi az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 20. § (2) bekezdésében foglalt az a szabály, amely szerint – egyebek között – nem tárgya a visszterhes vagyonaátruházási illetéknek, ha az elidegenítés az átruházó hasznélvezetének vagy a használat jogának fenntartásával történik. E rendelkezés első mondata erről ekként rendelkezik: *„Nem tárgya a visszterhes vagyonaátruházási illetéknek a hasznélvezet fennmaradása, illetve a használati jog megszerzése, ha az ingatlant az átruházását megelőzően már fennállott és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett hasznélvezettel, használattal terhelten idegenítik el, vagy az elidegenítés az átruházó hasznélvezetének vagy a használat jogának fenntartásával történik”*.

Az Itv.-nek ez a rendelkezése ugyan nyilvánvalóan csak a visszterhes vagyonaátruházási illeték fizetésére vonatkozóan tartalmaz szabályozást, de ezen túlmutatva kétségtelenül rávilágít arra, hogy jogunk elismeri a tulajdonjog hasznélvezeti jog fenntartásával történő átruházásának lehetőségét, ráadásul ezt az esetkört az Itv. azonosan kezeli azzal, mint amikor az ingatlant az átruházását megelőzően már fennállott és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett hasznélvezettel, használattal terhelten idegenítik el. Mint az a fentebb kifejtettekkel megállapítható, a két eset azonos módon való kezelése – a vagyonszerzés megítélése szempontjából – nemcsak illetékjogi, de magánjogi szempontból is indokolt, bár ez utóbbi körben nyilvánvalóan nem a két tényállás azonosságára, hanem inkább csak a hasonlóságára helyeznénk a hangsúlyt. Az a tényállás ugyanis, amely szerint a tulajdonos az ingatlan tulajdonjogát a hasznélvezeti jogának egyidejű kikötésével (fenntartásával) ruhazza át másra, igen sok hasonlóságot mutat

a haszonélvezeti joggal terhelt ingatlan átruházásának esetkörével.

3. Nem pusztán az Itv. ismeri el azonban a haszonélvezeti jog alapításának ezt a módját, hanem az Inyvtv. egy másik, eddig nem említett rendelkezése is. Amint az ismert, a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 108. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy: „A 2014. április 30-án fennálló, határozatlan időre vagy 2014. április 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog, továbbá használat joga 2014. május 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik”. E törvényi rendelkezés megfelelő végrehajtása, vagyis a megszűnő haszonélvezeti jognak az ingatlan-nyilvántartásból való törlése érdekében szükségessé vált eljárási szabályokat az Inyvtv. állapítja meg. E szabályok között az Inyvtv. 94. § (8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Nem törölhető a haszonélvezeti jog vagy a használat joga az ingatlan-nyilvántartásból, ha az okirattárban levő iratok alapján megállapítható, hogy a haszonélvezeti jog vagy a használat jogának az alapítása az átruházással egyidejűleg a korábbi tulajdonos javára történt”. Nyilvánvaló, hogy e kivételes rendelkezés megfogalmazásával a jogalkotó a tulajdonos által a tulajdonjoga átruházása alkalmával a maga javára fenntartott haszonélvezeti jognak a megszűnés (törlés) alól való mentesülését kívánta biztosítani. Tette ezt azért, mert érzekelte, hogy e fenntartott haszonélvezeti jogok tekintetében, ezek alapításának céljára és sajátosságaira figyelemmel nem állnak fenn azok a társadalmi okok, amelyek a haszonélvezeti jog törvény által történő megszüntetését indokolnák (a haszonélvezeti jog fenntartása, vagyis a tulajdonjognak a tulajdonost megillető haszonélvezeti jog létesítésével egyidejű átruházása ugyanis aligha irányulhatott a földtulajdon szerzését kizáró vagy korlátozó rendelkezések kijátszására).

4. Végül a Ptk. maga is rendelkezik a haszonélvezeti jog fenntartásának egyik, a tulajdonjogot szerző fél cselekvőképzetlensége szempontjából szabályozást érdemlő esetköréről. A Ptk. 2:15. § (1) bekezdés c) pontja értelmében a kiskorú törvényes képviselőjének jognyilatkozata csak a gyámhatóság jóváhagyásával érvényes a kiskorú nem tehermentes ingatlanszerzése vagy ingatlana tulajdonjogának megterhelése esetében. E rendelkezés alól a Ptk. 2:15. § (2) bekezdése kivételt állapít meg, amikor kimondja, hogy „Nincs szükség a gyámhatóság jóváhagyására, ha a kiskorú ingatlanvagyonának megterhelésére az ingatlan ellenérték nélküli megszerzésével egyidejűleg, az ingyenes juttatást nyújtó személy javára történő haszonélvezet alapításával kerül sor”. Tipikusan ilyen eset az, amikor a szülő a saját haszonélvezeti jogával terhelt vásárol kiskorú gyermekének ingatlant. Ebben az esetben lényegében a gyermek javára szóló olyan ingyenes juttatásról (adott esetben ajándékozásról) van szó, amelynek eredményeként

a gyermek az ingatlan tulajdonjogát úgy szerzi meg, hogy a juttatást nyújtó (ajándékozó) szülő a gyermek tulajdonába kerülő ingatlanon „fenntartja” a haszonélvezeti jogát. A kiskorú törvényes képviselőjének ilyen szerződés megkötésére irányuló jognyilatkozatához tehát nincs szükség a gyámhatóság hozzájárulására. Témánk szempontjából e tényállás kapcsán annak kiemelését tartottuk szükségesnek, hogy ebben az esetben is olyan tulajdonszerzésről van szó (adott esetben a kiskorú részéről), amellyel egyidejűleg az ajándékozó (tulajdonát átruházó) fél a maga javára haszonélvezeti jogot köt ki. E körben is tehát olyan szerződéses konstrukcióról beszélhetünk, amely a gyakorlatban tipikusnak tekinthető, és amelyet polgári jogunk is kifejezetten elismer, olyannyira, hogy különböző vonatkozásaiban (a most tárgyalt esetben a cselekvőképesség körében) kivételes szabályozás tárgyává teszi. A vizsgált szempontból (és nem a gyermek törvényes képviselőjét illetően) nincs jogi jelentősége annak, hogy a szülő a tulajdonában álló ingatlan tulajdonjogát ruházza-e át a gyermeke javára, fenntartva azon a haszonélvezeti jogát, vagy a gyermekének úgy vásárol ingatlant, hogy azon a maga javára haszonélvezeti jogot köt ki.

A megkeresés utalt arra is, hogy az új Ptk. hatálybalépésével „Budapesten kialakulni látszó gyakorlatnak tűnik, hogy a földhivatalok a tulajdonjog átruházással egyidejűleg az átruházó számára fenntartott haszonélvezet esetén – a Ptk. 5:146. § (1) bekezdésébe ütközés okán – az ügyletet semmisnek tekintik”. Tárcánk a kifejtetteket összegezve rámutatott arra, hogy a Ptk. hivatkozott rendelkezésének téves értelmezésén alapuló ilyen földhivatali gyakorlatról nem rendelkezünk információval, de a fentebb részletesen kifejtettek alapján – a megkeresés elemzésének lényegével egyetértve – nem látjuk semmiféle elfogadható jogi alapját és indokát annak, hogy a Ptk.-ra hivatkozással ilyen gyakorlat alakulhasson ki.⁵

BÜNTETŐJOG TERÜLETÉRŐL

JOGOS VÉDELEM

2016 februárjában állampolgári megkeresés érkezett az Igazságügyi Minisztériumhoz annak érdekében, hogy a tárca adjon felvilágosítást a jogos védelem szabályairól az alábbi bűnyűg miatt.

A telephelyére kiérve egy méhészt azt tapasztalta, hogy ismeretlenek éppen egy teherautóra teszik fel a tulajdonában

⁵ Annak nagyobb esélyét látjuk viszont, hogy az LB Közigazgatási Kollégiuma által a korábbi években hozott bírósági döntések (EBH2010. 2281., BH2007. 28.) érvei alapján szülessenek vitatható földhivatali határozatok, az említett döntéseket mindazonáltal nem kívánjuk kommentálni, annál is inkább, mert az érintett kérdésben (amelynek magánjogi jellege aligha vitatható) a Kúria Polgári Kollégiuma tudomásuk szerint még nem foglalt állást.

lévő kaptárokat, amely miatt verekedés tört ki a felek között. Az ügyben indult büntetőeljárás végül azzal zárult, hogy a bíróság bűnösnek találta a tulajdonát védő méhészt, és vele szemben büntetést szabott ki. A kérelmező álláspontja szerint azonban a bíróság nem járt el helyesen, és ítéletében indokolatlanul mellőzte a jogos védelemmel kapcsolatos szabályok alkalmazását.

Mivel a Minisztérium konkrét ügyben nem adhat ki állásfoglalást, ezért a tárca válasza ezúttal a kérelmező által megjelölt jogintézmény büntető anyagi jogi szabályinak ismertetésére irányult.

Az Alaptörvény V. cikke teremti meg a jogos védelem formális és tartalmi alapjait. Eszerint „Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához”.

A jogos védelem részletes szabályait a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) tartalmazza. A jogos védelemre vonatkozó rendelkezések a Btk. 21–22. §-ában kaptak helyet. A jogos védelem a büntethetőséget kizáró vagy korlátozó okok között található, ami azt jelenti, hogy bár a védekező cselekmény kimeríti valamely különös részi törvényi tényállás kereteit, de nem veszelés a társadalomra, így nem valósít meg bűncselekményt. A jogos védelem tehát abból meríti megengedtségét, hogy a jogosan védekező jogtalan emberi támadást hárít el, azaz a jog áll szemben a jogtalanl.

A jogos védelemnek két fő formáját szabályozza a Btk. Az első a megelőző jogos védelem. Eszerint nem büntethető annak a cselekménye, aki a saját, illetve mások személye vagy javai elleni jogtalan támadás megelőzése céljából telepített védelmi berendezéssel okoz a jogtalan támadónak sérelmet. A megelőző jogos védelem azonban csak akkor biztosít a védekezőnek büntetlenséget, ha a törvény által megkívánt további feltételek mindegyike teljesül. Ezek a feltételek a következők. A védelmi eszköz nem lehet az élet kioltására alkalmas, azaz sérülést okozhat, a támadó halálát viszont nem eredményezheti. Másik feltétel, hogy a védelmi eszköz működtetése folytán csak a jogtalan támadó szenvedhet sérelmet, mert ha véltlen személynek okoz az eszköz sérelmet, azért az eszköz telepítője felelősséggel tartozik. A harmadik kritérium, hogy a védekezőnek mindent meg kell tennie, ami az adott helyzetben elvárható annak érdekében, hogy az általa telepített védelmi eszköz ne okozzon sérelmet. E kötelezettség teljesíthető például a jogtalan támadás esetleges következményeire a figyelmet közvetlen vagy közvetett módon felhívó valamilyen jelzés (pl. felirat, ábrázolás, fény, vagy hangjelzés) alkalmazásával.

A jogos védelem másik formája a klasszikus értelemben vett jogos védelem. Ennek alapján nem büntethető az a cselekmény, amely a saját, illetve mások személye, javai vagy

a közérdek ellen intézett, illetve ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához szükséges. A törvény meghatározza, hogy milyen értékek, érdekek elleni támadás alapozza meg a jogos védelmet. A támadás irányulhat például személyek élete, testi épsége, egészsége, személyi szabadsága, nemi szabadsága ellen. Emellett a védelem kiterjed az abszolút vagyoni jogokra (tulajdon, birtok), illetőleg az e jogok tárgyául szolgáló dolgokra, vagyontárgyakra is. A közérdek elleni támadás szintén megalapozhatja a jogos védelmet. Közérdek fogalmába soroljuk például a közrend és a közbiztonság védelmét, az államigazgatás és az igazságszolgáltatás zavartalan működését, a köz vagyoni jellegű érdekeit. A támadásnak intézettnek, vagy közvetlenül fenyegetőnek kell lennie. Előbbiről akkor beszélhetünk, ha a támadás már megkezdődött, folyamatban van, míg utóbbiról akkor, ha a támadás megkezdésének nincs akadálya, azaz a támadás nyombani bekövetkezéséről kell tartani. A védekező cselekmény jogosságához a szükségesség és arányosság fennállta is lényeges követelmény. A szükségesség azt jelenti, hogy a támadás formailag csak bűncselekményt megvalósító cselekménnyel hárítható el. Arányosságról pedig abban az értelemben beszélhetünk, hogy a sérelem, amelyet az elhárító cselekmény okoz, ne legyen aránytalanul nagyobb, mint amelyet a jogtalan támadás okozott volna. Az élet elleni vagy azt közvetlenül fenyegető támadás esetén az arányosság vizsgálata szükségtelen. Testi épség ellen irányuló támadásnál viszont az elhárító magatartásnak arányban kell állnia a támadással. Ha a védekező súlyosabb sérelmet okoz, mint ami szükséges és elég lett volna a támadás elhárításához, és a többsérelmet nyilvánvalóan aránytalan, a védekező a túllépésért felel. Kivételt képez ez alól, ha a védekező az elhárítás szükséges mértékét ijedségből vagy menthető felindulásból lépi túl. A támadás jogtalan-sága nem feltételezi a támadó bűnösségét, sem beszámítási képességét, így akár gyermek, vagy kóros elmeállapotú személy magatartása is minősülhet jogtalan támadásnak, és megalapozhatja a jogos védelmi helyzetet. Fontos viszont kiemelni, hogy abban az esetben, ha mind a támadó, mind a megtámadott a jogtalanság talaján áll – például kölcsönös verekedés esetén – úgy egyik fél sem hivatkozhat arra, hogy jogos védelmi helyzetben cselekedett. Kiprovokált támadás szintén nem keletkeztet jogos védelmi helyzetet. A jogos védelmi helyzet egyébként addig tart, ameddig a támadás, illetve annak közvetlen veszélye. Megszűnik, ha a támadást visszaverték, és további támadás közvetlenül már nem fenyeget.

A Btk. a súlyos, erőszakos bűncselekmények elleni hatékonyabb fellépés biztosítására a jogos védelmi helyzetet kiszélesíti, és megdönthetetlen törvényi védelmet állít fel, miszerint vannak olyan esetek, amikor a jogtalan támadást oly módon követik el, hogy a megtámadott joggal feltételezheti, hogy a támadás az élete ellen irányult. Ilyen, az ún. szituációs jogos védelem körébe tartozó eset, amikor a támadást személy ellen éjjel, fegyveresen, felfegyverkezve vagy csoportosan követik el. Ugyanígy a szituációs jogos védelemhez tartozik a lakásba éjjel, fegyveresen, felfegy-

verkezve vagy csoportosan történő jogtalan behatolás, vagy a lakáshoz tartozó bekerített helyre fegyveresen történő jogtalan behatolás útján elkövetett jogtalan támadás. Ilyen esetekben nem kell vizsgálni az elhárításhoz szükséges mértéket.

Előfordulhat, hogy objektíve nincs jogos védelmi helyzet, de valaki tévesen úgy véli, hogy ilyen helyzetben van,

holott valójában nincs támadás vagy fenyegetés, avagy megszűnt, vagy a támadás nem jogtalan stb. Ilyen esetekben a társadalomra veszélyességben való tévedés szabályait kell alkalmazni. Ha a személy alapos okkal tételezte fel a jogos védelmi helyzetet, akkor nem büntethető. Ha viszont a tévedését gondatlanság okozta, és az adott bűncselekménynek van gondatlan alakzata, gondatlanságból elkövetett bűncselekményért felel.

* * * 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. * * *

Konferencia-összefoglaló

I. AZ ALAPTÖRVÉNY ELFOGADÁSÁNAK ÖTÖDIK ÉVFORDULÓJA ALKALMÁBÓL SZERVEZETT „NEMZETI ÖSSZETARTOZÁS ÉS FELELŐSSÉGVISELÉS AZ ALAPTÖRVÉNY TÜKRÉBEN” CÍMŰ KONFERENCIA

2016. OKTÓBER 1. ÓPUSZTASZER

Az öt éve született Alaptörvényünk az európaiság és a nemzeti összetartozás kérdésében unió szerte egyedülálló harmóniát teremtett – jelentette ki az igazságügyi miniszter az Alaptörvény elfogadásának ötödik évfordulója alkalmából szervezett konferencia sorozat záró rendezvényén az Ópusztaszeri Nemzeti Emlékparkban.

Trócsányi László hangsúlyozta: a fél évtizede született Alaptörvény létrehozásával az alkotmányozók célja nemcsak az Európához tartozás, hanem a nemzeti összetartozás alapértékké emelése is volt. A miniszter szerint ez a nemzetközi szinten is egyedülálló, modern alkotmány megalapozta a magyar nemzetpolitika mai sikerességét, és „nagy eredmény, hogy a megszületése körül viták elcsitulásával ma már békességben tudunk róla beszélni”. Ehhez azonban komoly harcokat kellett megvívni és számos honi, illetve közösségi fórumon elmagyarázni a szöveg valódi jelentését – tette hozzá.

A tárcavezető történelmi példákat idézve aláhúzta: a reformkor előtti időktől „rögös út vezetett” a mai alkotmányos alapok megteremtéséhez, az Alaptörvény 2011-es elfogadását pedig „a magyar nemzetpolitika újjáéledésének” nevezte.

Az alkotmány tartalmát elemezve az igazságügyi miniszter rámutatott, az Alaptörvény az érzelmi közösséget helyezi a középpontba, amely a nemzethez tartozás alapja. Egyúttal európai összehasonlításban egyedülálló módon teremti meg a politikai és kulturális kohézió, valamint az alkotmányos és nemzeti identitás összhangját – tette hozzá.

A miniszter hangsúlyozta, hogy a magyar történelmi alkotmány szimbolikus, nemzetmegtartó erővel rendelkezett a történelem folyamán. Ezért az Alaptörvénynek is egy nemzetet megteremtő, egyesítő, önbecsülést kifejezésre juttató Alaptörvénynek kell lennie. „A nemzet szellemi és lelki egysége, a keresztény hagyományok megjelenítése, a család, a házasság védelme, a magyar nyelv és kultúra jelentőségének kiemelése, a történelmi alkotmány vívmányainak elismerése, a totalitárius múlt elítélése mind-mind a magyar alkotmányos identitás részeként jelennek meg az Alaptörvényben” – emelte ki a miniszter.

Trócsányi László szövege arról, hogy az Alaptörvény elfogadásának ötödik évfordulójára szervezett ünnepi rendezvények helyszínei és témái mind szimbolikusak, ebbe a sorozatba jól illeszkedik az ópusztaszeri helyszín és témaválasztás is. Ópusztaszer kapcsán kiemelte a miniszter, hogy nem túlzás azt állítani, hogy „hazánk és az egységes magyar nemzet bölcsője, hiszen itt kötötte meg immáron több, mint ezeréves szövetségét a honfoglaló hét törzs amelyet az itt található Feszty-körkép örökít meg.”

Az Országgyűlés 2011. április 18-án fogadta el Magyarország új Alaptörvényét, amelyet Schmitt Pál köztársasági elnök 2011. április 25-én, húsvéthétfőn írt alá. A jogszabály 2012. január 1-jén lépett hatályba. 2012 januárjáig az 1949. évi XX. számú törvény volt Magyarország Alkotmánya, amelyet 1949 és 1989 között több alkalommal is módosítottak.

II. EGY KITÜNTETETT ALAPJOG ÉS KORLÁTAI: A GYÜLEKEZÉSI SZABADSÁG EGYES AKTUÁLIS KÉRDÉSEIRŐL

ÖSSZEFOGLALÓ AZ IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM ÉS A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM, JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR ALKOTMÁNYJOGI TANSZÉKÉNEK 2016. OKTÓBER 26-AI KONFERENCIÁJÁRÓL

2016 nyarán az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló Alaptörvény-ellenességet állapított meg a Gytv. vonatkozásában, és felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget. Az Igazságügyi Minisztérium 2016 nyarán sajtótájékoztatón jelentette be, hogy széles körű vizsgálatot kezd a gyülekezési jogi szabályozással összefüggésben, amelynek keretében a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékével közösen egy tudományos konferenciát szervezett 2016. október 26-ára a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Szent II. János Pál pápa dísztermébe.

A konferenciát Prof. Szabó István, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar dékánja nyitotta meg, aki örömet fejezte ki, hogy a kar egy olyan tudományos eszmecsere adhat helyet, amely egy olyan fontos és jelentős alapjogot érint, mint a gyülekezési jog.

A konferencia első előadójaként Horváth Attila a gyülekezési jog közel kétszáz éves magyarországi történetét foglalta össze. Előadásában kiemelte, hogy már 1848 áprilisában

megalkotta Magyarország első felelős kormánya a budapesti népgyűlésekre vonatkozó szabályokat. A dualizmus korában pedig már előírták a bejelentési kötelezettséget, és megjelentek a különböző korlátok, megtiltási okok is. Később – a Horthy-korszakban – a rendőrségnek már a gyűlések feloszlatásához is igen széles körű kényszerítő eszközök álltak a rendelkezésére. A II. világháborút követően 1945. március 24-én adta ki az Ideiglenes Nemzeti Kormány belügyminisztere a gyűlések bejelentéséről szóló 5.159 BM számú rendeletét, amely a Gytv. 1989. január 24-i hatálybalépéséig hatályban volt.

Az első szekció második felszólalójaként Kukorelli István vázolta fel a hatályos Gytv. elfogadásának folyamatát, annak előkészítését és országgyűlési vitáját.¹ Kiemelte, hogy 1988-ban a sorozatos tüntetések is hatással voltak a gyülekezési jog szabályozására. Ennek megalkotása során a Hazafias Népfrontot kérték fel a tervezet ún. társadalmi vitájának megszervezésére. Több tízezerre volt tehető a száma azoknak, akik véleményt nyilvánítottak. A Gytv. mintegy három hónappal az Ellenzéki Kerekasztal megalakulása előtt 1989. január 24-én lépett hatályba.

A konferencia első részének zárásaként Tallódi Zoltán ismertette az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) a magyarországi gyülekezési jogi gyakorlattal összefüggő esetjogát. Elsőként a Bukta és társai kontra Magyarország ügy került kiemelésre, amelyben az EJEB kifejtette, hogy nem alkotmányellenes megkövetelni a gyűlések előzetes bejelentését, de ennek elmaradása nem lehet elégséges ok egy gyűlés feloszlására. A Sáska kontra Magyarország ügyben az EJEB megállapította, hogy a gyülekezési jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának megválasztásához való jogot. A Szerdahelyi kontra Magyarország ügyben pedig rámutatott arra is, hogy a gyülekezési jog korlátozására kizárólag „törvényben előírt” tilalom alapján kerülhet sor.

A második szekció első előadásában Csink Lóránt az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 11. cikkéből kiindulva elemezte annak „Prescribed by law”, azaz „törvényben meghatározott” fordulatát. Kiemelte, hogy a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények esetében az egyik legfontosabb kérdés a megtiltási okok rendszere. A jogforrásoknak van ugyanis egyfajta matematikája, miszerint egy normatartalom a jogszabály szövegéből és annak értelmezéséből tevődik össze. A szabályozási cél a normatartalom kiszámíthatósága, amit akár a jogszabályszöveg, akár a joggyakorlat biztosíthat. A „prescribed by law” fordulat tehát nem a Gytv. normaszövegét védi, hanem a normatartalom kiszámíthatóságát.

Hörcherné Marosi Ildikó előadásában a hatályos Gytv. 8. §-ának azon megtiltási okát vizsgálta, amely a bíróságok zavartalan működésének súlyos megzavarását hivatott garantálni. Az Alkotmánybíróság a 30/2015. (X. 15.) AB határozatában a bíróság működésének súlyos megzavarását az alapjoggyakorlás törvényben meghatározott szükséges korlátozásának tekintette, azonban kizárta annak automatikus alkalmazását: eszerint a gyülekezési jog gyakorlásának korlátozását (azaz a rendezvény jogszerű megtiltását) esetenként vizsgálendő „súlyossági tesztnek” kell alávetni. Az Alkotmánybíróság azonban a „súlyossági mérce” alkalmazását csak a tárgyalótermek nyugodt légkörére vetítve vizsgálta. Nyilvánvaló azonban, hogy a bíróságok működését közvetlenül érinti és befolyásolja az a körülmény is, ha nem garantálható a rendezvény idején a bírósági tárgyalások zavartalan, nyugodt légkörben történő lebonyolítása.

A konferencia utolsó előadójaként Hajas Barnabás fejtette ki gondolatait.² Előadásában a jelenlegi rendszer hiányosságaira igyekezett rávilágítani. Előadása kiemelte, hogy a gyülekezéshez való jog nem korlátozhatatlan. A hatályos Gytv. általános korlátjának tekinthető azonban a Gytv. 2. § (3) bekezdése is. A rendezvény céljával összhangban ugyanis nem is lehetne más következtetést levonni, mint hogy egy rendezvény nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. A hatályos Gytv. azonban jelenleg csak két megtiltási okot ismer. Kérdés, hogy létezhetnek-e bírósági gyakorlatban levezetett további korlátok? Ebben a tekintetben elsősorban a Gytv. 2. § (3) bekezdésére, vagy épp a fegyverszüneti egyezményekre kell gondolni. Ezen okok azonban ma elsősorban (kizárólag?), mint feloszlási okok jelennek meg. A jelenlegi rendszerben tehát a megtiltási okok rendszere eléggé lyukasnak, hiányosnak tekinthető. Hajas Barnabás szerint meg kell vizsgálni, hogy indokolt-e bevezetni a jelenlegi megtiltási okok közé egy ún. közrendi klauzulát, amely szélesebb mérlegelést tenne lehetővé (természetesen kellően objektív szempontok meghatározásával). Mindehhez azonban szükséges egy aktív jogalkalmazói magatartás, és mindenekelőtt a jogalkalmazás során az arányosság elvének figyelembevétele.

Az előadások elhangzását követően több felszólaló is kifejtette véleményét, feltette kérdéseit, amelyekre a konferencia előadói reflektáltak. A konferencia zárásaként Jakab András megköszönte a részvételt és az eredményes tanácskozást.

Kurunczi Gábor



1 Lásd bővebben: HAJAS Barnabás: *Utcák, terek szabadsága – Kézikönyv szervezőknek, tüntetőknek, rendőröknek és báméskodóknak*, Századvég Kiadó, Budapest, 2014. 34–48. p.

2 Lásd bővebben: HAJAS Barnabás: A gyülekezési jog korlátainak egyes elméleti kérdéseiről és bírósági gyakorlatáról, *Magyar Jog*, 63. évf. 2016. 9. sz. 511–524. p.

Közéleti események (2016. augusztus–október)

Nehézkesek és nem átláthatók a jogszabályok, nemcsak az egyes tagállamokban, hanem európai uniós szinten is

a magyar igazságügyi miniszter szerint. Trócsányi László a Nemzetközi Ügyvédi Unió 60., budapesti kongresszusának 2016. október 28-i, péntek esti megnyitóján felhívta a figyelmet arra, hogy a törvényhozók által előírt normák gyakran nehezen érthetőek, nem világosak, bonyolultak és olykor hiányosak is. A miniszter kiemelte: a törvényhozó által előírt normák túlságosan gyakran keltik azt az érzést, hogy szakértők megkérdésezése, az érintettek tapasztalatainak figyelembevétele nélkül születtek, némelyik nem is alkalmazható azokra a komplex problémákra, amelyeket szabályozni igyekeznek.

(2016. október 29.)

„Az ’56-os forradalom megmutatta az egész világnak, hogy a magyar nemzet újra Európához akar tartozni szabadságban, és nem megfélemlítve a vasfüggöny mögé zárva”

– jelentette ki Trócsányi László igazságügyi miniszter Brüsszelben, az 1956-os forradalom és szabadságharc hatvanadik évfordulója alkalmából rendezett megemlékezésen 2016. október 26-án. A magyar forradalom bizonyítja, hogy a magyar nép az európai népek közé tartozik – húzta alá. Kiemelte, 1956 forradalmárai nem csak a saját nemzetük szabadságáért küzdöttek, hanem egész Európáért. „Ha 60 évvel ezelőtt a mainál sokkal nehezebb helyzetben apáinknak és nagyapáinknak volt erejük hinni egy jobb élet eljövételében, akkor nekünk is hinnünk kell, hogy Európa, benne Magyarország és Belgium képes lesz megfelelő válaszokat adni a jelen kihívásaira” – fogalmazott Trócsányi László.

Koen Geens belga igazságügyi miniszter

beszédében elmondta, Belgium nem csak a második, de már az első világháború után és a hidegháború idején is befogadta a magyar menekülteket. Kinyitotta kapuit akkor is, amikor a magyarok felemelték szavukat és ki akartak törni a kommunista rezsimek szorításából. Olyan bátor tett volt ez a szabadság akarásának szellemében, amelynek minden európaiat lelkesítenie kell. Ez az a büszke magyar örökség, amely példaként szolgálhat egész Európának a jelenlegi nehéz politikai helyzetben. A magyar forradalom brutális leverése megmutatta a kommunizmus igazi arcát, de a szabadság vágyát nem tudta elvenni az emberektől, és ez végül az 1989-es rendszerváltás után törhetett felszínre, amikor Magyarország újra megtalálta korábbi helyét Európa szívében – fogalmazott Koen Geens.

(2016. október 27.)

Trócsányi László ünnepi beszédet mondott az 1956-os forradalom 60. évfordulója alkalmából rendezett megemlékezésen Strasbourgban, a diplomáciai testület vezetői előtt. Felszólalásában azon véleményének adott hangot, hogy a magyar szabadságharc nélkül ma nem lehetne Európa egységéről beszélni.

Meg fogják szüntetni a magyarországi börtönök túlszűfoltóságával kapcsolatos ügyeket az Emberi Jogok Európai Bíróságán (EJEB), miután olyan törvényt fogadott el az Országgyűlés, amely lehetővé teszi a nemzeti szintű jogorvoslatot – közölte Trócsányi László igazságügyi miniszter, miután megbeszélést folytatott Thorbjorn Jaglanddal, az Európa Tanács főttségével Strasbourgban.

(2016. október 25.)

Kecsmár Krisztián, az Igazságügyi Minisztérium nemzetközi és európai uniós ügyekért felelős államtitkára képviselte Magyarországot a 2016. október 20–21-én Varsóban rendezett az EU belső piaci akadályok megszüntetése témájában tartott konferencián.

A résztvevők egyetértettek abban, hogy az Európai Unió versenyképességének alapja az egységes belső piac, amelynek négy alapszabadsága – az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlása – elválaszthatatlan egymástól. Aggodalmukat fejezték ki amiatt, hogy az utóbbi időben a szolgáltatások szabad áramlása területén, különösen a kiküldött munkavállalókra vonatkozó szabályok megalkotására irányuló uniós szintű törekvések épp az EU versenyképessége ellen hatnak.

(2016. október 25.)

Az ’56-os forradalom nemzetépítő jelentőségéről, az összetartozás fontosságáról és a kádárizmus hazugságairól is szólt Völner Pál, az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára Sopronban, az ’56-os forradalom és szabadságharc 60. évfordulóján tartott ünnepi beszédében

„Albert Camus mondta a forradalom leverése után, hogy a leigázott, levert Magyarország többet tett az igazságért és a szabadságért, mint a megelőző húsz évben bármelyik

ország. Ennél elismerőbb szavakat egyetlen nép sem kaphat, és ezt a magyarok 1956 hőseinek köszönhetik” – mondta Völner Pál 2016. október 23-án Sopronban, a forradalom és szabadságharc kitörésének 60. évfordulóján.

(2016. október 24.)

„A 1956-os forradalom és szabadságharc nem a múlté, hanem a jövőé”

– jelentette ki Trócsányi László igazságügyi miniszter 2016. október 23-án, Szegeden. Fontos az emlékezés: csak ennek révén lehet továbbadni 1956 gazdag és sokrétű örökségét. Ezek közül különösen fontos az akkori fiatalok idealizmusa, hite, amelyből „mai szabadságunk kisarjad”, ahogy a nemzeti hitvallásban maga az Alaptörvény megfogalmazza – mondta a miniszter, hozzátéve: 1956 eseményei és öröksége történelmi, ha úgy tetszik, alkotmányos identitásunk része.

(2016. október 23.)

„Magyarország és Lengyelország mindig rokonszenvvel figyelte egymás szabadságharcát”

– hangsúlyozta Trócsányi László igazságügyi miniszter abban a felszólalásban, melyet a varsói magyar nagykövetségen az 1956-os magyar forradalom 60. évfordulója alkalmából rendezett ünnepi fogadáson mondott. Az 1956-os magyar forradalom leverése nem oltotta ki az emberi szívekben a szabadságvágyat, az végül teljesült, ma már szabad, sokszínű Európában élünk – szögezte le az igazságügyi miniszter.

(2016. október 21.)

„A magyar kormány számára a szomszédságpolitika rendkívüli jelentőséggel bír Kárpátalja vonatkozásában”

– jelentette ki Trócsányi László igazságügyi miniszter 2016. október 18-án, Ungváron, miután Kárpátalja megye önkormányzati vezetőivel tárgyalt. Egnapos kárpátaljai látogatásának részeként Trócsányi Lászlót az Ungvári Nemzeti Egyetem díszdoktorává avatták. A miniszter az avatási ceremóniát megelőzően az UNE vezetőivel megvitatta a magyarországi és ungvári egyetemi együttműködés perspektíváit, illetve azt, hogy hogyan lehetne hozzájárulni a jogászképzés fejlesztésével Ukrajna euroatlanti integrációs törekvéseihez.

(2016. október 18.)

Az 1956-os forradalom előzményeiről és helyi eseményeiről rendeztek emlékkonferenciát 2016. október 13-án a Szegedi Tudományegyetem jogi karán.

Trócsányi László professzor, igazságügyi miniszter előadásában Perbíró Józsefre, a jogi kar egykori dékánhelyettesére, a szegedi forradalmi események egyik meghatározó alakjára emlékezett.

(2016. október 13.)

„A közigazgatás reformjának megkoronázásaként a közigazgatási hatósági eljárásokat és a közigazgatási bíróságok eljárásait szabályozzák újra az általános közigazgatási rendtartásról és a közigazgatási perrendtartásról szóló javaslatok”

– mondta Trócsányi László igazságügyi miniszter 2016. október 11-én az Országgyűlésben, a törvényjavaslatok általános vitájában. Trócsányi László jelezte: mindkét tervezet kidolgozásában részt vett egy-egy, a tudomány, az igazságszolgáltatás, a központi és a kerületi közigazgatás képviselőiből álló kodifikációs bizottság, majd az elkészült dokumentumokat 2016 áprilisában társadalmi vitára bocsátották.

(2016. október 11.)

Trócsányi László igazságügyi miniszter 2016. október 6–9. között Libanonban

az ország igazságszolgáltatásának vezetőivel folytatott megbeszéléseket, tájékozódott a közel-keleti ország menekültügyi helyzetéről, és ismertette hazánk nemzetközi migrációra adott válaszait.

(2016. október 8.)

Vízkelety Mariann igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkár az Országgyűléshez benyújtott közigazgatási perrendtartás tervezetével összefüggő szervezeti változásokról egyeztetett a Munkaügyi Bírák Országos Egyesületének képviselőivel

2016. október 6-án. Vízkelety Mariann kifejtette, hogy a magyar kormány által 2014-ben meghirdetett eljárásjogi reform keretében sor kerül a polgári perrendtartás és a közigazgatási perrendtartás szétválasztására. A jogszabályi változások a jogalkalmazók, így különösen a bíróságok munkájában is változásokat hoznak, ennek részleteiről még jelenleg is egyeztetések zajlanak.

(2016. október 7.)

Az ország nemzeti, alkotmányos identitását védelmező alaptörvény-módosításról tárgyalt szerdai ülésén a kormány,

amelynek pontosított változatát hétfőn terjeszti az Országgyűlés elé – közölte sajtótájékoztatóján az igazságügyi miniszter 2016. október 5-én. **Trócsányi László kifejtette: a változtatás olyan, az alkotmányos identitásunkat tartalmazó keretet rögzít majd, amely érinti a területet, a lakosságot, a népességet, az állami berendezkedést és az államformát.** A tárcavezető ugyanakkor hangsúlyozta azt is: **eurokonform változtatás készül, a kormány ugyanis fontosnak tartja uniós tagságunkat.**

(2016. október 5.)

„A mi közösségünknek van identitása, lelke, ezért kollektív felelősséggel tartozunk, mindenki a maga helyén” – mondta Németh Zsolt,

az Országgyűlés külügyi bizottságának fideszes elnöke Hitünkbelől értékek következnek című könyve 2016. október 4-i budapesti bemutatóján. **Trócsányi László igazságügyi miniszter hangsúlyozta, hogy Németh Zsolt mindig értékalapon politizált, vallotta, hogy eredményeket csak tisztességesen érdemes elérni.** Az igazságügyi miniszter, aki korábban diplomáciai területen munkatársa volt Németh Zsoltnak, kiemelte a református hitből is fakadó etikai megalapozottság, humánus fontosságát. Továbbá azt, hogy Németh Zsolt a kompromisszumkeresés és a párbeszéd politikáját folytatta.

(2016. október 5.)

Az Igazságügyi Minisztérium (IM) európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkárává nevezték ki Kecsmár Krisztiánt

október elsejei hatállyal, a poszton Berke Barnát váltja, akit az Európai Unió tagállamainak kormányai szeptember 7-én egyhangú döntéssel az Európai Unió Törvényszéke bírójának választottak.

(2016. október 3.)

„Az öt éve született Alaptörvényünk az európaiság és a nemzeti összetartozás kérdésében uniós szerte egyedülálló harmóniát teremtett”

– jelentette ki az igazságügyi miniszter az Ópusztaszeri Nemzeti Emlékparkban, a Nemzeti összetartozás és felelősségviselés az Alaptörvény tükrében című konferencián. **Trócsányi László hangsúlyozta: a fél évtizede született Alaptörvény létrehozásával az alkotmányozók célja nemcsak az Európához tartozás, hanem a nemzeti összetartozás alapértékké emelése is volt.** A miniszter szerint ez a nemzetközi

szinten is egyedülálló, modern alkotmány megalapozta a magyar nemzetpolitika mai sikerességét, és „nagy eredmény, hogy a megszületése körül viták elcsitultával ma már békeségben tudunk róla beszélni”. Ehhez azonban komoly harcot kellett megvívni és számos honi, illetve közösségi fórumon elmagyarázni a szöveg valódi jelentését – tette hozzá.

(2016. október 1.)

Az Igazságügyi Minisztérium benyújtotta az Országgyűlésnek az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) és a közigazgatási perrendtartásról (Kp.) szóló tervezetet

2016. szeptember 23-án. A kormány már megalakulásakor, 2014-ben meghirdette az eljárásjogok reformját, mert célja a bürokrácia csökkentése és az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom erősítése. Az általános közigazgatási rendtartásról és a közigazgatási perrendtartásról szóló új törvények az ügyfelek ügyeinek gyorsabb és hatékonyabb elintézését, a közigazgatás szolgáltató jellegének erősítését, valamint az eljárások átláthatóbbá és egyszerűbbé tételét szolgálják. A fenti törvények benyújtását kétéves alapos előkészítés előzte meg. A Kormány felhatalmazása alapján a jogászhi-vatásrendek képviselőiből, országosan elismert szakemberekből álló kodifikációs bizottságok dolgozták ki a tervezeteket. A javaslatok közigazgatási és társadalmi egyeztetése, valamint számos szakmai konferencián való megvitatása mellett, az Igazságügyi Minisztérium két alkalommal is – 2015. március 19-én, majd 2016. szeptember 2-án – egyeztetett a szabályozásról a parlamenti pártok frakcióival. A most benyújtott törvényjavaslatok nem tartalmazzák a bírósági szervezetrendszer érintő, külön törvény tárgyát képező szabályokat. Az erre vonatkozó szabályozási megoldásokról az igazságügyi tárca további szakmai és ötpárti egyeztetéseket folytat majd.

(2016. szeptember 23.)

„Az Igazságügyi Minisztérium munkája megalapozza az igazságszolgáltatás színvonalának emelkedését”

– jelentette ki az igazságügyi miniszter a 13. Magyar Jogászgyűlésen tartott előadásában. **Trócsányi László elmondta, hogy az elmúlt két évben elvégzett feladatok alapot adnak a gyorsabb és hatékonyabb igazságszolgáltatásra, hozzátevé, hogy folyamatosan javul a jogalkotás minősége is.** A tárcavezető kifejtette, hogy a hivatásrendek közötti együttműködés erősödése szintén jól szolgálja a jogalkotást. A tárcavezető arról is szólt, hogy manapság „jogalkotási dömpingről” lehet beszélni, mert míg 1946-ban 29 törvényt fogadtak el, addig 2015-ben 230-at, az idén pedig 94-et. Ennek okaként az igazságügyi miniszter azt jelölte meg, hogy „mindenki igyekszik minél magasabb szintre emelni a jogszabályát”, ami szavai szerint nem minden esetben indokolt. **Hozzátette: az uniós is előír számos szabályozást, amely korábban**

nem létezett, így a túlszabályozás világlajosságá vált. A tárcavezető szolt arról, hogy az ötpárti egyeztetéseknek nagy szerepük van a törvényhozásban. Mint mondta, ezeken természetesen szakmai és politikai vitákkal kell számolni.

(2016. szeptember 22.)

„Jövőre juthat tárgyalási szakba az Európai Unió Bíróságán a kvótaellenes per”

– mondta a Magyar Időknek adott interjújában Trócsányi László igazságügyi miniszter. Mint mondta, az eljárást „kiemelt figyelem fogja kísérni, mert jogi és politikai értelemben is precedensértékű ítélettel zárulhat”, noha jogi értelemben az október 2-i referendum és a per között nincsen kapcsolat: „a bírósági eljárás egy már megszületett döntés, 120 ezer migráns kötelező szétosztása ellen irányul, a népszavazáson viszont a jövőnkrol döndhetünk”.

(2016. szeptember 21.)

„A 21. század egyik legnagyobb kérdése az identitás, amely napjainkban egyfajta válasz, védekező reakció a globalitás problémáira”

– mondta Trócsányi László igazságügyi miniszter az alkotmányozás dilemmáiról szóló kötete angol nyelvű kiadásának bemutatóján a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen. Kifejtette: a szuverenitást belső és külső erők gyengítik. Ilyen belső erő a regionalizmus, a föderalizmus, az elszakadás problémája, amelyre példa Skócia vagy Katalónia. A szuverenitást gyengítő külső erők közé tartoznak a nemzetek feletti szervezetek, például az oligarchikus szakértői hatalom, amely esetenként kötelező erővel akarja megmondani, mi helyes és mi helytelen. De ilyen erő lehet külső eladósodottság esetén a hitelező, aki a szuverenitást érintő feltételeket is diktálhat.

(2016. szeptember 15.)

Az igazságügyi miniszter szerint az új polgári perrendtartás a jogvita eldöntése során nagy hangsúlyt fektet a felek rendelkezési jogára és a bírónak is aktív szerepet szán a perben.

A bíró feladata nem korlátozódik csupán a döntés meghozatalára, hanem az anyagi pervezetés új szabályaiból következően közrehat a jogvita kereteinek meghatározásában – részletezte. Trócsányi László az Országgyűlésben a törvényjavaslat általános vitájában 2016. szeptember 13-án közölte, a Pp. célja a perhatékonyaság rendszerszintű megvalósítása, a pereltérés, a felek közötti egyeztetést előmozdító szabályok kiépítése, az osztott per bevezetése, a perkoncentrációt biztosító eljárási szabályok megteremtése, a törvényszéken indult perekben

a kötelező jogi képviselő előírása, a társult per szabályainak megalkotása.

(2016. szeptember 13.)

Trócsányi László

igazságügyi minisztert 2016. szeptember 8-án Athénban udvariassági látogatáson fogadta Prokópisz Pavlópulosz, a Hellén Köztársaság elnöke. A megbeszélésen a felek a migrációs helyzetet tekintették át. Trócsányi László miniszter tájékoztatást adott a magyar álláspontról, hangsúlyozva, hogy hazánk is támogatja az Unió külső határainak védelmén alapuló, valamint a tagállamok nemzeti identitását teljes mértékben tiszteletben tartó összeurópai megoldást. Kiemelte továbbá, hogy Magyarország mindent megtesz a határainak megfelelő és hatékony védelme érdekében. A tárcavezető sajnálatosnak nevezte, hogy a világos jogi szabályozása ellenére a migráns és a menekült fogalmát számos esetben összemossák.

(2016. szeptember 8.)

„A menekültek a háború és az embercsempészek áldozatai”

– állapította meg a kormány emberi jogi munkacsoportjának egyéb polgári és politikai jogokért felelős tematikus munkacsoportja keddi rendes ülésén. **Völner Pál**, a munkacsoport elnöke, az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára az MTI-nek az ülés után elmondta: a megállapítások közé tartozik az is, hogy a migráció kapcsán kialakult helyzetet a világ vezető hatalmainak minél hamarabb orvosolniuk kellene. Völner Pál szerint a munkacsoport tagjai egyetértettek azzal, hogy szükség lenne a menekültek és a migránsok megkülönböztetésére a bevándorlás témakörén belül.

(2016. szeptember 6.)

„Professzionális közigazgatási bíraskodásra van szükség”

– mondta az igazságügyi miniszter az Inforádió Aréna című műsorában 2016. szeptember 5-én. Trócsányi László emlékeztetett arra, hogy már 2014-es miniszteri meghallgatásán jelezte: a közigazgatási bíraskodást újra kell gondolni. A kormány 2015 januárjában elfogadott koncepciójában szerepelt a közigazgatási bíraskodás továbbfejlesztése, azóta pedig több szakmai rendezvényen is felvetődött ez az elképzelés, tehát nem tartották titokban. A felmerülő kifogások kapcsán Trócsányi László megjegyezte: az új megoldások okozhatnak félelmet és sok a félreértés is, de tárgyalásokkal lehet eredményt elérni. A miniszter szerint az a baj, ha szakmai kérdések pártpolitikai aspektust kapnak. Hozzátette: tisztában van azzal, hogy kétharmados támogatást igénylő törvényről van szó, de kompromisszumokkal ésszerű megállapodásra lehet jutni.

Az igazságügyi miniszter elmondta azt is, hogy miután az állam kivonult a **jogászképzésből**, alig vannak támogatott

helyek, a legtöbb jelentkező a fővárosi jogászképzést preferálja, így veszélybe került a vidéki jogászképzés. Ennek ellensúlyozására a tárca évi negyedmilliárd forinttal támogatja a vidéki hallgatókat, az ösztöndíjak révén gyakorlatilag fizeti a kiváló hallgatók tandíját. Hasonló nagyságrendű támogatást juttat a minisztérium különféle projektekre, kutatásokra. A minőségi munkát ösztönző megoldások bevezetése azért is szükséges, mert a költségtérítéses felsőoktatási rendszerben színvonalcsökkenés érzékelhető – hívta fel a figyelmet Trócsányi László.

(2016. szeptember 5.)

„Az Európai Unió tagállamai készek a jövőben mindent megtenni annak érdekében, hogy vissza tudják szorítani a növekvő radikalizmust és szélsőségeséget”

– olvasható egyebek között abban a közös nyilatkozatban, amelyet az EU igazságügyi miniszterei fogadtak el 2016. augusztus 23-án Pozsonyban. A Növekszik a radikalizmus az EU-ban elnevezésű kétnapos konferenciát az önkényuralmi diktatúrák európai emléknepja alkalmából rendezték meg a szlovák fővárosban. Ebben a félévben Szlovákia tölti be az EU soros elnöki tisztségét. Magyarországot a tanácskozáson Völner Pál, az igazságügyi tárca parlamenti államtitkára képviselte.

(2016. augusztus 23.)

„A globalizált világ »bábeli zűrzavarában« mindenki az identitását keresi, ehhez azonban bezárkózás helyett dialógusra van szükség”

– jelentette ki Vízkelety Mariann, az Igazságügyi Minisztérium igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkára 2016. augusztus 23-án Pécsen, a VIII. Nemzetközi Hungarológiai Kongresszus második napján.

(2016. augusztus 23.)

A sztálinizmus, illetve a gulágok rendszere nemcsak a huszadik század, hanem az egész történelem egyik mélypontja volt:

szégyenfolt, sebhely Európa és a világ arcán. Azt kell mondanunk rá, hogy soha többé! – jelentette ki az igazságügyi miniszter a totalitárius diktatúrák áldozatai európai emlék-

napjának előestéjén Budapesten, a Gulág áldozatainak emlékművénél rendezett megemlékezésen.

(2016. augusztus 22.)

„Szent István Magyarországa a kis közösségek Magyarországa”

– mondta Trócsányi László igazságügyi miniszter a Bács-Kiskun megyei Petőfiszálláson, a XVII. Szállási napok önkormányzati rendezvény ünnepélyes megnyitóján. Hozzátette: „azt szeretnénk, ha az Európai Unió sem csak az intézmények, hanem a közösségek Európáját valósítaná meg”.

(2016. augusztus 20.)

„Magyarország fontosnak tartja, hogy építő jellegű vita alakuljon ki a migráció távlati kezeléséről”

– közölte a magyar igazságügyi miniszter a szlovéniai Lendván, miután megbeszélést folytatott szlovén kollégájával. Trócsányi László a Goran Klemencic szlovén igazságügyi miniszterrel lezajlott találkozója utáni sajtótájékoztatón elmondta: a migráció kezelésével kapcsolatban mindkét országnak felelőssége van a schengeni szabályok betartásában is. „Megoldásokat keresünk, de ehhez időre van szükség, bizalomra és egymás tapasztalatainak a megismerésére” – fogalmazott a magyar miniszter.

(2016. augusztus 19.)

„A rendszerváltozás, a szabadság tette lehetővé, hogy gondoljunk arra, mi történjék a határon túli magyarsággal, és a magyar nemzet egységgé kovácsolásában nagy szerepet játszottak az elmúlt években hozott törvények”

– jelentette ki az igazságügyi miniszter Lendván. Trócsányi László a muravidéki magyarság augusztus 20-ai ünnepségén felidézte, hogy az öt éve elfogadott Alaptörvény a nemzet egységét deklarálja határon belül és kívül, és a „nemzet határokat átívelő egységének a megteremtése folyamatos feladatunk, kötelességünk”. **A magyar állam már nemcsak felelősséget érez, de egyenesen „felelősséget visel” a határain kívül élő magyarok sorsáért.**

(2016. augusztus 19.)



Az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb jogszabályok

2016. július–2016. október

KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK ÉS AZ IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM TEVÉKENYSÉGÉT KÖZVETLENÜL ÉRINTŐ FONTOSABB EGYÉB JOGSZABÁLYOK

KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK

- **2016. évi XCV. törvény** a Magyarország Kormánya és Kuvait Állam Kormánya közötti légitözekekelesi megállapodás kihirdetéséről
- **2016. évi XCVI. törvény** a Magyarország Kormánya és Türkmenisztán Kormánya között a jövedelem- és a vagyonaók területén a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről
- **2016. évi XCVII. törvény** egyes törvényeknek a tiltott szerencsejáték megakadályozásával összefüggő módosításáról
- **2016. évi XCVIII. törvény** a Magyarország Kormánya és Ausztrália Kormánya között az ideiglenesen munkát vállaló turisták programjáról szóló Egyetértési Megállapodás kihirdetéséről
- **2016. évi XCIX. törvény** a Habsburg Ottó Alapítványról
- **2016. évi CIII. törvény** az európai uniói és a nemzetközi bűnügyi együttműködést szabályozó törvények, valamint egyes büntetőjogi tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról
- **2016. évi CIV. törvény** a központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint egyes költségvetési szervek feladatainak átadásáról
- **2016. évi CV. törvény** a Nemzetközi Vasúti Árufuvarozásról szóló Megállapodás (SzMGSz) és Mellékletei 2015. és 2016. évi módosításaival egységes szerkezetben történő kihirdetéséről

KORMÁNYRENDELETEK

- **251/2016. (VIII. 24.) Korm. rendelet** a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal megszüntetéséről, valamint egyes kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI RENDELETEK

- **16/2016. (VII. 5.) IM rendelet** a 2016. október 2. napjára kitűzött országos népszavazás eljárásai határidőinek és határnapjainak megállapításáról
- **18/2016. (VIII. 30.) IM rendelet** a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet módosításáról
- **19/2016. (IX. 5.) IM rendelet** a közös jogkezelő szervezetek és a független jogkezelő szervezetek jogkezelési tevékenységének bejelentésével, valamint a reprezentatív közös jogkezelő szervezetként végzett közös jogkezelési tevékenység engedélyezésével kapcsolatos eljárásokért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjra vonatkozó szabályokról
- **21/2016. (X. 11.) IM rendelet** a bírósági végrehajtás szervezetéről szóló 16/2001. (X. 26.) IM rendelet módosításáról



