

FONTES IURIS

Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata | 1. évfolyam, 2. 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, Dr. Berke Barna

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. Mayer Annamária, Dr. Miskolczi Barna, Dr. Nemessányi Zoltán, Dr. Raisz Anikó

ISSN 2416-2159 (Print)

ISSN 2786-4057 (Online)

Tartalom

Bevezető

A jog forrásánál – a főszerkesztő köszöntője	3
--	---

Interjú

Interjú Prof Dr. Patyi Andrással	4
--	---

Kiemelt Téma

Hajas Barnabás

A közigazgatási hatósági eljárásjog megújítása – az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény kodifikációja ..	8
--	---

Rozsnyai Krisztina

A közigazgatási perjog és a közigazgatási eljárásjog kapcsolódási pontjai	15
---	----

Tanulmány

Közjog

Győriványi Réka

A sarkalatossági záradék szerepe az alkotmánybírósági gyakorlat tükrében	22
--	----

Büntetőjog

Megyeri Gábor

A támogatott döntéshozatal hatása a magyar büntetőeljárásra	29
---	----

Magánjog

Somogyi Dávid

Elektronikus bizonyítékok a polgári eljárásban	32
--	----

Európai és nemzetközi jog

Wagner Zsófia

Szükséges-e a beruházó és az állam közötti vitarendezés szabályozása az EU-USA szabadkereskedelmi megállapodásban?	37
--	----

Jogértelmezés	42
----------------------------	----

Konferenciák	44
---------------------------	----

Hírek, események	53
-------------------------------	----

A jog forrásánál – a főszerkesztő köszöntője



Köszöntöm az Olvasót abból az alkalomból, hogy másodszor veszi kézbe a *Fontes Iuris* című folyóiratot. A főszerkesztőnek kedves tisztje, hogy szerkesztőségi cikkel vagy más módon bevezesse lapjának aktuális számát. Amikor felkérést kaptam arra, hogy vállaljam el az igazságügyi tárca vezetését a kormány tagjaként, akkor két kívánság fogalmazódott meg bennem. Szerettem volna tiszta profilú igazságügyi minisztériumot, mert úgy éreztem, ez felel meg a magyar közjogi hagyományoknak. A másik óhajom az volt, hogy a kormánynak legyen igazságügyi politikája – ahogyan van például külpolitikája. Úgy véltem ugyanis, hogy szükséges és lehetséges ezen a területen olyan célokat megfogalmazni, amelyek koherens szakpolitikává állnak össze. Határozott meggyőződésemm volt és maradt, hogy az Alaptörvény ehhez megfelelő háttérrel, ha úgy tetszik: biztos háttérrel kínál. Maga az igazságügyi politikáról elfogadott kormány-előterjesztés így fogalmaz: „A jogszabályoknak meg kell felelniük az Alaptörvénynek és a kormány igazságügyi politikájának értékrendjének”. A *Fontes Iuris* számainak úgy igyekeznünk összeállítani, hogy a bele író minisztériumi szakemberek és más szerzők tudományos igényű cikkei valamiképpen reflektáljanak az igazságügyi politika azon területeire, amelyeknek az illető művelője. Interjú olvashatnak Patyi Andrásal, a Nemzeti Közszerkeleti Egyetem rektorával, aki a Nemzeti Választási Bizottság és az Államreform Bizottság elnöke is egyben. Számomra most ő mégis elsősorban az a szaktekintély, aki annak a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottságnak az élén áll, amely a közigazgatási perrendtartás koncepciójának az előkészítésében működött közre, és most már az Igazságügyi Minisztérium által előkészített normaszöveg-tervezeteket véleményezi. Ha önálló közigazgatási bíróságot és perjogot hozunk létre, az feltételezi, hogy reformáljuk azt az eljárást is, amely megelőzi a bírói eljárást. Hajas Barnabás Concha Győzőtől vett idézet választott cikke mottójául: „Minden állam alkotmánya csak annyit ér, amennyit abból a közigazgatás megvalósítani bír”. Írása tájékoztatást ad az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény kodifikációjának állásáról, a koncepció főbb céljairól. Rozsnyai Krisztina cikke ezek után sorra veszi a közigazgatási perjog és a közigazgatási eljárásjog további kapcsolódási pontjait. Nem csak szakszerű, de képszerű cikke azt az állítását támasztja alá, hogy a két eljárás „csak együtt tudja a jogvédelmi hálót hatékonyan biztosítani”. Újra vizsgálja az állami immunitás kérdését, európai összehasonlításban: kötelezheti, s milyen körben a bíróság (az egyik hatalmi ág) az államot valamilyen jogcselekményre? Győrványi Réka a sarkalatosági záradék szerepéről ír az alkotmánybírói gyakorlat tükrében és összehasonlítja azzal, ahogyan az előző, átmeneti alkotmány szerint kezelte ugyanez a testület a „kétharmadossgát”, azaz hogyan

ítélte meg, ha a jogalkotó nem az alkotmánynak megfelelően vont vagy éppen nem vont be egyes törvényeket vagy bizonyos rendelkezéseit ebbe a körbe. Megyeri Gábor „A támogatott döntéshozatal hatása a magyar büntetőeljárásra” c. cikkében már azt vizsgálja, hogyan jelenik meg a támogatott döntéshozatal 2013-as bevezetése és a támogató mint eljárási szereplő, ill. jogállás a büntetőeljárás-jogban. Arra a következtetésre jut, hogy ez a megjelenés a hatályos büntetőeljárás kódexben részben következtelen, és ezt az új büntetőeljárás törvény előkészítése során érdemes lesz orvosolni úgy, hogy „az eljárás egyéb szereplőire hasonlóan a támogató státuszára is egységes tartalmi szempontok szerinti, az egyéb jogágakkal is koherens szabályozás jöhessen létre”. Somogyi Dávid cikke az elektronikus bizonyítékok felhasználhatóságáról a polgári eljárásjogban aligha kiált reklám után. Elég annyi, hogy a folyamatban lévő nagy eljárásjogi kodifikációinknak tükrözniük kell az elmúlt évtizedekben végbement elektronikus és távközlési paradigma-váltást – ennek megvalósulásához a szerző nagy lépéssel visz közelebb bennünket. Mindez az érdemi hatékonyságnövelést jelent majd, ami fontos célja igazságügyi politikáknak. Wagner Zsófia tanulmánya a tárgyalás alatt álló EU–USA szabadkereskedelmi megállapodás egy különös vonatkozását tárgyalja. A címben feltett kérdésre keresi a választ: „Szükséges-e a beruházó és az állam közötti vitarendezés szabályozása az EU–USA szabadkereskedelmi megállapodásban?” A szerző eltanácsol attól, hogy a hagyományos, a politikában és a szakirodalomban egyaránt hevesen vitatott beruházás-védelmi megoldás, a választott bíróság felállítása kerüljön a megállapodás szövegébe, rámutatva azokra a pénzügyi és egyéb szakpolitikai kockázatokra, amelyekkel ez hazánkra és más EU-tagállamokra nézve járna, és amelyeket máshol nem lehet ellentételezni. Beszámolunk a Párbeszéd és identitás címmel az Igazságügyi Minisztérium társrendezésében lezajlott áprilisi nemzetközi konferenciáról. A különböző jelzőkkel illetett – nemzeti, vallási, kulturális, alkotmányos – identitás kérdései a szellemi és politikai érdeklődés homlokerébe kerültek az utóbbi időben. Ehhez a vitához szerettünk volna mi is hozzájárulni ezzel az üzenettel: erős identitás nélkül nincs értelme a párbeszédnek, a párbeszédre nem hajlandó vagy nem képes identitás viszont izolációba süllyed. Közöljük Orbán Viktor miniszterelnök, valamint az általam e tanácskozáson elhangzott előadások anyagát is. Végetetül összefoglalót olvashatnak „Áldozattá válás megelőzése, áldozatsegítés – különös tekintettel az iskolai erőszakra – Somogy megyében” szakmai tanácskozásról, amelyen megerősödött a meggyőződésünk, hogy szükséges a sértetti jogok továbbfejlesztése, és mindez lehetséges a terheltet megillető alkotmányos eljárási garanciák sérelme nélkül.

Interjú Prof Dr. Patyi Andrással

„Nem úgy ébredtem az államvizsga után, hogy közigazgatási jogász leszek, de végül is az lettem, és egyáltalán nem bántam meg...”

Prof. Dr. Patyi Andrással, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektorával, a Nemzeti Választási Bizottság elnökével és az Államreform Bizottság elnökével beszélgettünk, aki jogtörténésznek készült, de beleszeretett a közigazgatásba, és örül, hogy a jogrendszer legösszetettebb területével foglalkozhat, amelyhez véleménye szerint a jogágazatok között a legtöbb logika és a legkomolyabb absztrakciós képesség kell.

Hogyan szólíthatom? Rektor úr, Professzor úr, Elnök úr?

Ez az interjú céljától és célközönségétől függ, számomra a napi munka során összekapcsolódnak ezek a tisztségek. Önre bízom, de köszönöm, ha a Professzor megszólítással tisztel meg.

Professzor úrtól mint az Államreform Bizottság elnökétől kérdezem, hogy milyen szerepet tölt be a Bizottság, milyen felelősséget vállal a kormányzati döntések előkészítésében?

A Bizottság összetétele rendkívül vegyes, az Államreform Programért (ÁRB) felelős Miniszterelnökséget vezető miniszteren

kívül négy másik miniszter a tagja, az igazságügyi miniszter, a belügyminiszter, a nemzetgazdasági miniszter és az emberi erőforrások minisztere, akik általában személyesen is jelen vannak, ha tárcaelőterjesztést tárgyal a Bizottság. Bizottsági tag még a területi közigazgatásért felelős államtitkár, az Állami Számvevőszék elnöke, a Magyar Kormánytisztviselői Kar elnöke, a Magyar Államkincstár elnöke, a Költségvetési Tanács elnöke, a Központi Statisztikai Hivatal főigazgatója, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnöke, továbbá a korábbi költségvetési államtitkár és egy nyugalmazott államtitkár, tehát jogász-közigazdász túlsúly van a Bizottságban, de a tevékenység jellege szorosán igazodik ahhoz, amiről éppen szó van.

Három különböző típusba lehet sorolni az előterjesztéseket, amelyek a Bizottság elé kerülnek. Egyrészt azok az elkészült kormány-előterjesztések, amelyek kapcsolódnak a bizottságot létrehozó kormányhatározatban leírt célokhoz, és ezeket a Bizottság szakmai alapon véleményezi, értékeli. Hallottam már magam is azt, hogy az adott előterjesztést a Bizottság „átengedte” vagy „nem engedte át”, de nekünk nincs ilyen hatáskörünk, azaz nincsen „árumegállító jogunk”. Előfordult már, hogy a Bizottság azt mondta, hogy nem találja kielégítőnek az előterjesztést, ezért nem tud róla véleményt mondani, meghatározott szempontok szerinti átdolgozás után szeretné újra napirendjére venni, de ez nem „átengedés” kérdése. A másik része az előterjesztéseknek nem éri még el a kormány-



előterjesztés szintjét, koncepcióról, jelentés-tervezetről, jelentésről van szó. Ilyenkor a Bizottság is kicsit szabadabban mozog az ajánlások, felvetések, vélemények, javaslatok között, vagy pedig él a kormányhatározat adta lehetőségekkel, és létrehoz egy munkabizottságot. Például a közigazgatási perrendtartás koncepcióján és most már normaszövegén dolgozó Kodifikációs Bizottság is az ÁRB egyik munkacsoportja. A harmadik terület pedig, amikor maga a Bizottság kezd el foglalkozni egy-egy témakörrel, „iniciál” valamit. Eddig ebből nem túl sok volt, de bízom benne, hogy a működés további hónapjaiban ezek előtérbe kerülnek. Eddig legnagyobb számban előterjesztések, koncepciók, jelentések kerültek a Bizottság elé, ilyen volt például a Közigazgatás-fejlesztési Operatív Program, a Közigazgatás-fejlesztési Stratégia szövege, ezek komoly, több évre szóló, nagy hatású előterjesztések voltak. A Bizottság azzal tud hozzájárulni a Kormány működéséhez, hogy a tagok a személyükben rejlő szaktudást és az általuk képviselt intézményben rejlő szaktudást, paradigmákat, különböző nézőpontokat „becsatornázzák”. A döntés, a politikai felelősség azonban mindig a Kormányé, azt nem vesszük el.

Mennyire folynak parázs viták az Államreform Bizottság ülésein?

Parázs vitára nem emlékszem. Olyan előfordult már, hogy vélemények, értékelések egymással élesen szemben álltak, ez azonban elsősorban az én feladatomat nehezíti meg, ugyanis a Bizottság nem hoz határozatot, hanem az elnök foglalja össze az elhangzottakat, rögzíti a többségi és kisebbségi álláspontokat. A Kormánynak ugyanis nem egy többségi szavazásra van szüksége, hanem arra, hogy érvek és ellenérvek, problémák és megoldások jelenjenek meg. Alapvető feladatomban tehát az, hogy az ülésen folyt vita alapján megfogalmazzam és kimondjam a Bizottság többségének szakmai álláspontját, véleményét, és feltüntessem a kisebbségi véleményt is, ezt úgynevezett elnöki összefoglalóban teszem meg. Parázs vita tehát annyiban nincs, hogy nincs szavazás az álláspontokról, komoly véleménykülönbség azonban előfordul.

Mit tart a legnagyobb eredménynek az Államreform Bizottság eddigi működéséből?

Nem emelnék ki külön egyet sem mint „legnagyobb” eredményt, mert esetleg megvádolható lennék azzal, hogy ágazati elfoglaltság van bennem. Az adózás rendjéről szóló új törvény koncepcióját kétszer tárgyalta a Bizottság, és ebben nem kisebb jelentőségű kérdésekről volt szó, mint például a személyi jövedelemadó-bevallás rendjének a megfordítása, tehát, hogy nem az adóalany, hanem az adóhatóság készítené el az adóbevallást. Úgy gondolom, hogy egy ilyen új típusú, új filozófiájú adózás rendjéről szóló törvénynek a napirenden tartása elég komoly eredménye ennek a Bizottságnak. Nagyon sokat foglalkozunk fogalmi kérdésekkel is, mit értünk hatékonyságon, eredményességen, gazdaságosságon, versenyképességen, ez hogyan értelmezhető egyes állami beavatkozások szempontjából. A fegyveres és rendvédelmi szerveket érintő életpályamodellek is a bizottság elé kerültek, véleményeztük, kritizáltuk. Az egyes központi közigazgatási szervek esetleges vidéki városokba való költöztetésének kérdését többször vizsgáltuk, és készítettünk erre egy vizsgálati, értékelési módszertant, de a konkrét döntéseket a Kormánynak

kell majd meghozni. Talán ez a néhány téma érzékelteti, milyen súlyú kérdéseket tárgyal a Bizottság.

Ahogy már említette, az Államreform Bizottság eseti munkacsoportjaként működik a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság is, amely a közigazgatási perrendtartás koncepciójának az előkészítésében működött közre, és most már az Igazságügyi Minisztérium által előkészített normaszöveg tervezeteket véleményezi. Kutatási témája volt a közigazgatási bírászkodás, most pedig a Kodifikációs Bizottság elnöke. Mennyire nehéz feladat elé állítja ez Önt személy szerint?

Nem könnyű, mert bár több mint két évtizede foglalkozom a közigazgatási bírászkodás kérdéskörével, voltam közigazgatási ügyszakos bírósági írásmunkás is a Legfelsőbb Bíróságon, de nagyon összetett kérdésszóról van szó. Az is gondot okoz olykor, hogy az általam tíz-tizenöt éve felvetett problémák sokakban csak most érnek be, így néha nem értem, hogy miért nem értik. De nem az én szubjektumom miatt nehéz feladat ez, hanem azért, mert a közigazgatás egyes területei (tevékenységi formái) meglehetősen különbözőek, így azok bírósági kontrollja is más eszközöket és eljárásokat igényel. A modern közigazgatás az európai és a világban zajló változások miatt tovább bonyolódik. Változnak azok a jogi és nem jogi eszközök, melyekkel a közigazgatás céljait megvalósítani igyekszik. A közigazgatási bírászkodásnak pedig az a feladata, hogy ezeket a változó, bővülő területeket kontrollálja jogi eszközökkel. Az a célja, hogy jogvédelmet nyújtson az érintetteknek és segítse a közérdek vagy a jogszabályban foglalt érdek érvényesítését, segítse törvényes keretek között tartani a közigazgatást, mindezt a peres eljárás formái között. Ezért nehéz jó megoldást találni rá, de úgy gondolom, hogy ha a polgári és a büntető bírászkodásra vannak jó megoldások, akkor erre is lehet. Magyarországon azért is nehéz még ez a feladat, mert a közigazgatási bírói eljárás szabályainak nagy része a polgári perrendtartásban található, és több mint hetven törvényben találhatóak eljárási feltételek, perelőfeltételek. Széttöredezett a szabályozás, úgy kell szinte „összevadászni” a szabályozást, és ebből kell egy olyan új önálló törvényt készíteni, amely Magyarországon még nem volt. Ennek a törvénynek részben történelmi jelentősége van, hiszen az alkotmányos rendszerváltozás részeként kellett volna megszületnie, másrészt a közigazgatás legalitásának fenntartásában játszott szerepe miatt a jogállam egyik alapintézményéről van szó. Ezért is fontos, hogy jó legyen ez a törvény.

Mi kell ahhoz, hogy jó legyen a törvény?

Legalább öt érdeket kell összhangban, szinoptikusan látni. Az egyik a közigazgatásnak (mint a közérdek érvényesítőjének, a közfeladat megvalósítójának) az érdeke, amely legalább annyira érdekelt benne, mint az ügyfél. Nagyon régóta ismerem a közigazgatás szereplőit, alapvetően senki nem azzal áll a feladathoz, hogy egy kicsit „törvénytelenkedek”, mindenki szeretne jogszerűen, az eljárási és anyagi jogi jogszabályokat betartva eljárni. A közigazgatás érdeke is, hogy a bírósági megmondja, hogy ez jó vagy nem jó, ugyanígy az ügyfél érdeke, hogy a bírósági megmondja, hogy a közigazgatási jog által szabályozott viszonyában sérültek-e a jogai vagy sem, és ha sérültek, milyen orvoslásra számíthat. Ez két alapvető érdek, amit elsősorban össze kell hangolni az eljárási szabályozásban.

Perről, bírói tevékenységről lévén szó, a bíróság mint szervezet és a bíróság nevében ítélező bíró szempontjait sem lehet elhanyagolni. Negyedrészt a közigazgatási bírói tevékenység is alkotmánybírói kontroll alatt van, így ki kell elégtetni az alkotmányossági követelményeket. Végül, a közigazgatás szabályozó tevékenysége feletti kontroll is az új kódex szerint zajlana, tehát az önkormányzati rendeletek normakontrollja, a közjogi szervezetszabályozó eszközök normakontrollja is, tehát az állami jogalkotói tevékenység egy részének kontrollja is ide fog kerülni. Öt különböző érdek, amelyeket nem túl egyszerű összehangolni, mert néha nem mutatnak egy irányba.

A Kodifikációs Bizottság összetétele garantálja, hogy ezek az érdekek képviselve legyenek? Mennyire sikerült a koncepcióban ezeket kiérlelni?

Nem mindenben sikerült, a koncepció sok tételt kinyit, sok témát felvet, irányokat jelöl ki, de értelemszerűen nem ad mindenre választ. A Bizottság rohamtempóban dolgozott február-márciusban a koncepción, amely jelentés formájában került a Kormány elé. A Kormány elfogadta az alapvető irányokat, de kérte, hogy a kodifikációval párhuzamosan számos további feltételnek a kiszámolása, modellezése, hatásvizsgálata történjen meg. Egy eljárási törvénynél el kell végezni az eljárási folyamatok modellezését, ebben a bizottság tagjainak rendkívül komoly szerepe lehet. Talán nem eretnek dolog kijelenteni azt, hogy a kodifikáció végső soron egy egyszemélyes műfaj, eljön a végén az a pillanat, amikor valakinek a szöveget meg kell írni, harminc ember nem tud szöveget írni. Nyilvánvalóan le kell, hogy szűküljön az a személyi kör, aki a szövegezést fogja végezni, a Bizottság pedig az összhangot, a rendelkezések közti koherenciát fogja megteremteni, és nagyon szeretném, ha lenne egy „hibakereső” funkciója is, erre is fogom a tagokat kérni.

Milyen kodifikációs tapasztalatokat szerzett azt megelőzően, hogy a Kodifikációs Bizottság elnöke lett?

Amikor 1999-ben az új Áe. kodifikációját elindította a Kormány, akkor annak a Kodifikációs Bizottságnak a tagjaként az önkormányzati hatósági ügyek lehetséges kodifikációjával foglalkoztam. Még fővárosi kerületi jegyzőként dolgoztam, amellel oktattam adjunktusként a szegedi jogi karon. A közigazgatási per szabályainak újraalkotása már abban a bizottságban is felmerült, volt arra javaslat, hogy a Ket. részeként kerüljön szabályozásra, de az akkori IM ezt nem támogatta, így maradt a Pp. XX. Fejezete. Jegyzőként egyébként nagyon sok rendelet előkészítésében kellett részt vennem, ahogyan a 2002 utáni IDEA Program Bizottság munkájában is, a területi közigazgatás átalakítása, a regionalizáció kérdéskörét vizsgáló egyik testületben.

2010-ben kaptam viszont egy másik felkérést, hogy kapcsolódjak be az új alkotmány szövegezésébe. Akkor már működött az ún. alkotmány-előkészítő eseti bizottság, amely egy hatpárti testület volt. Felkértek többünket, hogy az addigra már nagyon nagyra duzzadt javaslat- és elképzeléstömegből, tudományos, társadalmi, politikai felvetésekből segítsünk szöveget alkotni. Háromfős szövegező testületként, Varga Zs. András, akkori legfőbb ügyész helyettes, akkor még egyetemi docens, Szalay Péter ügyvéd, alkotmányjogász, és szerény személyem mint legfelsőbb bírósági bíró és egyetemi docens alkottuk ezt a testületet. Salamon László elnök úrnak és a bi-

zottságnak segítettünk a sok szöveget egységesíteni, egy szintre hozni, ebből elkészült egy hosszabb koncepciójavaslat. A bizottság egy rövidebb változatot fogadott el, és végül nem ez lett az Alaptörvény szövegének kizárólagos alapja, de néhány tétel és néhány mondat átkerült az új alkotmányba. Az új magyar alkotmány, az Alaptörvény iránti tiszteletemet természetesen nem rontja le az, hogy egy egészen más szerkezetű és szövegezésű alkotmány koncepciójának kidolgozásában vettem részt harmadmagammal. Az alkotmányozás ugyanis nem rólam vagy rólunk szólt. Ami miatt mérsékelt hiányérzetem van, az három fontos állami szerv kérdése, melyből kettőre tartalmazott javaslatot a Koncepció. Az egyik az Országgyűlés választott második kamarája, a másik a külön közigazgatási bíróságok, míg a harmadik egy államtanács létrehozása. Tudom, hogy e szervek témaköre külön beszélgetéseket igényelne, így nem is terhelném ezt az interjút velük.

Miért pont közigazgatási joggal kezdett el mélyebben foglalkozni? Úgy tudom, joghallgatóként nagyon sok minden érdekelte.

Ma is sok minden érdekel, de nem lehet mindennel foglalkozni. Nagyon szeretek jogásznak lenni, nagyon szeretem a szakmámat. Egyetem alatt igyekeztem mindent nagyon mélyen megtanulni, még a szövetkezeti jogot is vagy a szervezéstant is, amit a legtöbb joghallgató nem zár feltétlenül a szívébe. Nekem a két nagy kedvencem a római jog és az alkotmányjog volt, ez utóbbit fél évig még államjog néven tanultunk. Utolsó vizsgázója voltam Kovács István akadémikusnak, akinél 1990 februárjában elővizsgát tehettem. Sajnos nem volt akkor már az egészsége teljesen rendben a Professor úrnak, de a közjog iránti érdeklődésemet ő keltette fel. Aztán 1990-91-ben közigazgatási jogot tanulni nem volt egyszerű. A jogrendszer leggyorsabban és leginkább átalakuló ágazata volt ez, de jó tanáraink voltak, Tamás András professzor (akivel később a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen kollégák lettünk) és Kaltenbach Jenő személyében. Szenvedélyesen tanultam a nemzetközi jogot is. Nem tudom, hány joghallgató készült úgy vizsgára, hogy a Trianoni Szerződést és a Párizsi Békeszerződést eredetiben végigolvasta. Egy véletlen folytán kerültem aztán a szegedi Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszékre, tudniillik négy év jogtörténeti demonstrátor voltam, Ruzsoly József professzor úr tanítványaként. Nagyon szerettem volna jogtörténettel foglalkozni, erdélyi közjogtörténetből szerettem volna a PhD dolgozatomat írni, de sajnos abban az évben nem tudott a tanszék fogadni, amikor végeztem, így Budapestre kerültem az Alkotmánybíróságra. A Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszéken viszont időközben nyílt egy félállás, így 1994-ben végül oda kerülhettem, Kaltenbach Jenő tanszékvezető úr jóvoltából. Nem úgy ébredtem fel tehát az államvizsga utáni napon, hogy ha török, ha szakad én közigazgatási jogász leszek, de végül is az lettem. Egyáltalán nem bántam meg, mert így a jogrendszer legösszetettebb területével foglalkozhatom, amelyhez a legtöbb logika és a legkomolyabb absztrakciós képesség kell. Ebbe a jellemzőjébe szerettem bele a közigazgatásnak.

Jut ideje arra, hogy tudását átadja?

Sajnos nem, három éve nem tartottam tanrend szerinti egyetemi nagyelőadást, az előadási vágyaimat konferenciákon és fórumokon „élem ki”. Megpróbáltam tanrendszerű órákat

tartani, de elfoglaltságaim miatt sajnos túl sok óra maradt el. Most viszont azon dolgozom, hogy szeptembertől heti rendszerességgel visszatérjek a katedrára. Nehezen viselem, hogy miközben bíró voltam, jegyző voltam, alkotmánybírósági tanácsadó voltam, tudtam tanítani egy másik városban lévő egyetemen (Győrben), most, amikor egyetemi vezető vagyok, nem jutok hozzá, hogy rendszeresen oktassak. Ebben az sem segít, hogy a rektort a rendszeres óratartási kötelezettség alól a foglalkoztatási szabályzat mentesíti, mert nagyon szeretek oktatni és úgy emlékszem, hogy az óráimat a hallgatók is élvezték.

Szokott vicceket mesélni a hallgatóknak (is)?

A viccek nem azért vannak, hogy jók legyenek, hanem hogy felébresszék az elkalandozó elméket. Nem kergetek hiú ábrándokat, tudom, hogy a legtöbb hallgató a közigazgatási jogot nem szereti, mert túl absztraktnak vagy bonyolultnak tartja. Két dologgal szoktam a hallgatókat orientálni. Az egyik, hogy ezt a jogágazatot nem tudják elkerülni. Nemcsak azért, mert a jogvégezettek nagy százaléka a közigazgatásban dolgozik, hanem mert az életünk is közigazgatási aktusokkal kezdődik (születési bizonyítvány, illetve anyakönyvi bejegyzés), és innentől kezdve a közigazgatás „markában” vagyunk, míg a halotti bizonyítványt fel nem veszik, hanem azért is, mert a közigazgatási joggal mindenki nagyon sokat és sokszor találkozik, más jogágakkal ellentétben. Emellett azzal is szoktam érvelni, viszonylag kevés sikerrel, hogy ehhez a jogágazathoz tényleg komoly összpontosítás és figyelem kell, akkora mennyiségű és olyan összetettségű joganyagról van szó, hogy ehhez tényleg meg kell dolgoztatnunk az agyunkat. Tehát, aki szereti a kihívásokat, keresse a közigazgatási jogot.

Ha tanítani nincs is lehetősége, rektorként mit tart a legfontosabbnak a közszolgálatra való felkészítésben?

Vezetőtársammal elég nagy hangsúlyt igyekszünk arra fektetni, hogy mint minden egyetem, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem is nyissa ki, nyissa szélesre a hallgatók látásmódját. Ahogy a Kormány is megfogalmazta, fontos, hogy generalista, sok mindenre képes, sok mindent befogadni, feldolgozni tudó embereket bocsássunk a közszolgálat rendelkezésére. Ez ugyan azzal a kockázattal jár, hogy az adott, konkrét munkakörre éppen nincs felkészítve a frissen végzett hallgató, de rendelkezik azokkal a képességekkel, amelyekkel rendkívül gyorsan alkalmassá, felkészültté tudja tenni magát az adott munkakörre. Egyébként a világon sehol nincs úgy, hogy átvesz valaki egy diplomát és öt perc múlva, minden további szakmai gyakorlat nélkül már műthet, házat tervezhet, ítéletet hozhat. Természetesen ez az idő egy ilyen közszolgálati karrierre felkészítő egyetemen, a képzésbe épített gyakorlati felkészítés eredményeként lerövidíthető, de a közigazgatás számára mégis alapvetően generalisták képzése a feladatunk. Ehhez hozzátartozik, hogy toleráns, politikailag semleges, a világra, az ország társadalmi folyamataira nyitott embereket igyekszünk kibocsátani, akik értékekkel telítődnek itt.

Hogy áll most a tudatosan fejlesztett egyetem?

A fejlesztés tudatossága részben onnan jön, hogy a miniszterek, a Fenntartói Testület tagjai becsatornázzák a Kormány és az ágazatok képzési igényeit, míg a tudományos eredményeken

nyugvó ismeretek (vagyis a tananyag) és a képzési igények összehangolása pedig az autonómia jegyében természetesen az egyetemen történik. A gyakorlat igényeinek a visszacsatolása, az ismeretek és az elmélet gyakorlati kipróbálása folyamatos. Ebben nekünk sokat segített, hogy 2012-ben az egyetemre kerültek a közigazgatási továbbképzések, mert át tudnak szűrődni az ismeretek és az igények az alapképzésbe, az alapképzés pedig vissza tud hatni a továbbképzésre, e két rendszer egybentartása szerintem nagyon fontos. A tudatos fejlesztés azonban lassú szellemi folyamat, hiszen az egyetem nem malter, beton és téglá, szerves építő-fejlesztő tevékenységre van szükség. Ezt meggyorsította az Államreform Operatív Programból érkező projektek támogatása, továbbá a Kormány elfogadta a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Programot. Várjuk, hogy az Európai Bizottság is elfogadja, és indulhassanak a projektek. Ennek keretében szeretnénk az egyetem fejlesztésében két irányba továbbmenni. Az egyik a „nemzetköziesítés”, beleértve mindent, amit ebbe bele lehet érteni, tehát nemzetközi felsőoktatási térből szerethető tudásnak, tudományos eredményeknek az áthozását, illetve a mi eredményeinknek kifelé történő megjelenítését és a kapcsolatépítést. A másik irány pedig az egyetem államtudományi felsőoktatási intézménnyé fejlesztése, vagyis az állammal kapcsolatos tudás gyarapítása, az azzal foglalkozó tudományoknak a fejlesztése. Ez az a két irányba mutató vektor, amin szeretnénk továbbmenni, ez nyilván nem jelenti azt, hogy elhanyagolnánk bármelyik alapfeladatunkat, szó nincs arról, hogy a rendészeti vagy katonai felsőoktatás vagy a kutatások háttérbe szorulnának.

Professzor Úr egy korábbi interjúban úgy nyilatkozott, hogy pályafutása során minden munkanap duplán számít. Jelenleg hogyan számolja ezt?

Ezt úgy értettem akkor, hogy a mindig időigényes hivatali munka mellett igyekeztem kutatással, tanítással is foglalkozni. Jegyzőként szereztem PhD fokozatot, bíróként habilitáltam és másodállásban, bíróként lettem egyetemi tanár. Jegyzőként évi közel 60 ezer hatósági határozat meghozataláért feleltem valamilyen szinten, a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának az a tanácsa, amelynek tagja voltam, évente több száz döntést hozott, amelynek a felét én készítettem elő, az Alkotmánybíróságon is sok ügy előkészítésében vettem részt. A Nemzeti Választási Bizottságnál a 2013. szeptember 30-i indulástól számítva mintegy 1600 ügynél járunk. Az NVB döntéseit egyébként aznap közzé kell tenni, a határozatokat az elnök írja alá, így mindet át kell nézmem, végig kell gondolnom, olvasnom. A választási időszakban volt, hogy egy nap több, mint 160 döntést kellett aláírni, átolvasni. A rektorként tartott konferencia-előadások, nyitó beszédek száma is száz fölött van már, és ezekre is minden alkalommal a megfelelő aktuális témával készülök, nem „konzerveket” nyitok ki, hanem igyekszem mindig „frissen sültet” készíteni, és emellett látom el az Államreform Bizottság elnöki teendőit, úgyhogy ezért sem volt sok időm tanítani az elmúlt időszakban. Hétfvégén is folyamatosan dolgozom, de ezzel szerintem rektor kollégáim is így vannak, és ha belegondolok, több, mint húsz éve nem volt olyan hétfvége, hogy ne dolgoztam volna, de nem zavar, mert mindezt azért csinálom, mert szeretem.

Az interjút készítette: M.A.
Az interjú 2015. június 26-án készült.

Hajas Barnabás*



A közigazgatási hatósági eljárásjog megújítása – az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény kodifikációja¹

1. AZ ÚJ SZABÁLYOZÁS SZÜKSÉGESSÉGE

„Minden állam alkotmánya csak annyit ér, amennyit abból a közigazgatás megvalósítani bír.”² Az Alaptörvény XXIV. cikke mindenkinek garantálja, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Emellett az ügyfeleknek és a végrehajtó hatalomnak egyaránt az az alapvető elvárása a közigazgatási hatósági eljárásokkal szemben, hogy azokban a lehető leggyorsabban végleges döntés születhessen.

A hatóságok évente több tízmillió nagyságrendű közigazgatási ügyben járnak el, így az állampolgárok mindennapos találkozása az államhatalommal a közigazgatási ügyeken keresztül történik (pl. igazolvány-kiállítás, adóügyek stb.). Elengedhetetlen, hogy az ügyek elintézése során a közigazgatás az Alaptörvénynek megfelelő, az ügyfelek jogait és jogos érdekeit garantáló, magas színvonalú, korszerű, az eljárások gyors lezárását és az időszerűséget biztosító, hatékony, átlátható és kiszámítható működéséhez szükséges hatósági eljárásjogi keretek között járjon el.³

A jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek, vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák. Nem kerülhető meg e ponton az ügyintézői és a hatóság-vezetői felelősség kérdése sem, amely akár a Kttv. módosításával, valamint a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó törvény rendelkezé-

seivel olyan egyértelmű, de kellően differenciált szabályrendszert állít fel, amely biztosítja, hogy a hatóság minden esetben ésszerű (egyúttal törvényes) időn belül, bírói kontrollra alkalmas (vagyis teljes körűen tisztázott tényálláson alapuló, indokolt stb.) döntést hozzon.

Az államigazgatás egészére kiterjedő, azaz valamennyi hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó első kódex elfogadására 1957-ben⁴ került sor, melynek jelentősége a nem jogállami körülmények között is kiemelkedő volt. Az Et. átfogó módosítására – elsősorban a jelentős számban „elszaporodott” különös eljárási szabályok miatt – „az 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről” szóló 1981. évi I. törvény (Áe.) megalkotásával került sor. Egyebek mellett ekkor kerültek a kódexbe a hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány, nyilvántartásvezetés részletes szabályai és a hatósági eljárás általános szabályainak kódexe, vagyis ehhez is különös eljárási szabályok tömege csatlakozott kiegészítő vagy éppen helyettesítő jelleggel. Az 1990-es évek elején egyre jobban bővült azoknak az eljárásfajtáknak a száma, ahol az Áe. szabályai másodlagosak voltak, vagyis csak akkor érvényesültek, ha más jogszabály eltérően nem rendelkezett.

A Ket. megalkotását az Áe. „eredendő fogyatékosai” (pl. ügyféli jogok garanciáinak hiánya), a nem átgondolt módosításokból fakadó hiányosságok orvoslása, a rendszerváltás államszervezeti, tulajdoni és gazdasági változásaiból fakadó új helyzetnek megfelelő szabályok kialakítása, a külföldi ügyfelek számának megnövekedése, a közigazgatási végrehajtással kapcsolatos kérdések, az eljárási bírságok és az eljárási költségek újraszabályozásának igényei tették szükségessé.⁵

2008-ban – három évvel hatálybalépése után – a Ket.-et az Országgyűlés átfogó jelleggel módosította. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

* HAJAS Barnabás, IM főosztályvezető, PhD, PPKÉ JÁK Alkotmányjogi Tanszék e. adjunktus

1 A szerző az általános közigazgatási rendtartással összefüggő jogszabályok előkészítésével kapcsolatos feladatokat koordináló minisztériumi munkatársként az általános közigazgatási rendtartás Kormány által elfogadott koncepciója alapján készített összefoglalója.

2 CONCHA Győző: *Politika: Közigazgatástan*. Bp., Grill, 1905. III.p

3 A „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020” a hatósági eljárásokra vonatkozó szabályozás irányát hasonlóan szabja meg: korszerű és ügyfélbarát eljárásrendet, egyszerűbb eljárásokat, rövidebb bruttó eljárási időtartamokat, eljárások túlszabályozottságának csökkentését (dereguláció) tűzte célul.

4 Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Et.)

5 PATYI András: A közigazgatási hatósági eljárás mai rendjének kialakulása Magyarországon. In: PATYI András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Bp.–Pécs, Dialóg-Campus, 2012. 50-54. p.

szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény (Mtv., vagy átfogó módosítás) a Ket. alig pár rendelkezését hagyta változatlanul. Az Mtv. megalkotásának hivatalos indokai között elsőként szerepel, hogy „egyszerűbbé, gyorsabbá tegye a közigazgatási eljárást”.⁶ A gyorsaság és hatékonyság követelménye lényegében majd minden magyarországi közigazgatási reform egyik fő indoka volt.

Kétségtelen, hogy a Ket. számos szövegezési (kodifikációs) hibát tartalmazott, melyek nagyjából a közigazgatási egyeztetés és az országgyűlési tárgyalás során kerültek be a szövegbe. Ezek kijavítása valószínűleg nem igényelte volna az egész törvény teljes átdolgozását, sőt egy teljesen új eljárási szabályrendszer hatályba léptetését. Kevésbé látványos ugyanis, de az Mtv. hatálybalépését is kísérte egy salátatörvény (2009. évi LVI. törvény – Mtv. salátatörvény), mely csak cím szerint 168 további törvényt módosított, a módosult rendelkezések száma több ezerre tehető.⁷ A salátatörvény egyik fő célkitűzése volt, hogy a Ket. tárgyi elsődlegességét védje, vagy, ha úgy tetszik, helyreállítsa. A salátatörvény tette világossá, hogy a Ket. a közigazgatási hatósági eljárások kódexe, hatályát maga határozza meg, és hatósági eljárás során csak akkor és annyiban nem alkalmazható, amikor és amennyiben maga így rendelkezik. A Ket. 2008-2009. évi módosítása sem adott azonban gyógyírt a magyar közigazgatási eljárásjog betegségeire, így a Ket. megújítása 2010-2014 között végig napirenden volt, amelyre a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium több – eredményét tekintve sikertelen – megoldási javaslatot is kidolgozott.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az 1615. (2003) számú ajánlásában kérte fel a Miniszteri Bizottságot a jó közigazgatás egységes, átfogó és konszolidált mintaszabályzatának megalkotására. A Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án fogadta el a Jó közigazgatásról szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlását és függelékét, „A jó közigazgatás kódexe” (a továbbiakban: Kódex) elnevezésű dokumentumot. Az Ajánlás és a függelék rendeltetése túlmutat deklaratív jellegű kívánalmak megfogalmazásán, azok olyan minimumkövetelményeket foglalnak magukban, amelyekkel az Európa Tanács tagállamai jogrendszerének összhangban kell lennie. Ezért indokolt, hogy az új törvény ezekre is figyelemmel legyen. A Kódexben megfogalmazott zsinórmértékeknek a jelenleg hatályos eljárási törvény túlnyomó többségben megfelel, azonban indokolt lehet egyes elemekre nagyobb hangsúlyt fektetni az új törvény kodifikációja során.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Ákr.) megalkotása során több elvárásnak is meg kell felelni. Csak a magyar közjogi hagyományokra és alkotmányos identitásra, valamint a nemzetközi tapasztalatokra, külföldi jó gyakorlatokra alapozva lehet Magyarországon – az ügyfelek és hatóságok megítélése szerint is – jól alkalmazható közigazgatási eljárásjogi törvényt alkotni.

2. AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY KONCEPCIÓJA⁸

Az Ákr.-rel szemben alapvető követelmény, hogy a szabályozás olyan megoldásokat tartalmazzon, amelyek a hatósági ügyintézéshez kapcsolódóan az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető, pozitív változásokat eredményeznek.

Mindenekelőtt hangsúlyozni szükséges az Ákr. kapcsolatát az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes ügyintézéshez való joggal, továbbá a bírói kontroll lehetőségét is biztosító, valamint a jogorvoslathoz való jogot garantáló XXVIII. cikkével. A közigazgatási eljárás egyik, talán legfontosabb funkciója a jogvédelem, az ügyfelek érdekeinek és jogainak biztosítása, az állami szervek „önkényétől” való megóvása, valamint ezzel egyidejűleg a közérdek érvényre juttatása. Ezért átfogó célkitűzésként rögzíthető, hogy önmagában az eljárások racionalizálása, gyorsítása nem lehet mindennekeftől érvényesítendő szempont a szabályozás kialakításakor.

Míg a közigazgatási eljárásjogi és anyagi jogi szabályok hagyományosan igen differenciált eszközrendszerrel szorítják rá az ügyfeleket a jogkövető magatartásra, és ha ezt mégis elmulasztanák, vagy akár csak vonakodnának kötelezettségeiknek eleget tenni, a hatóságok azt eszközeik teljes tárházát segítségül hívva kikényszerítik, önmaguk mulasztásával szemben azonban igencsak elnézőek. Mára nyilvánvalóvá vált, hogy a hatóság mulasztásának a Ket.-ben megállapított szankciói alkalmatlanok rendeltetésük betöltésére. A jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek,⁹ vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák.

A megalkotandó új hatósági eljárási kódexszel kapcsolatban koncepcionális célként fogalmazható meg az a követelmény, hogy radikálisan rövidebb legyen, mint a jelenleg hatályos Ket. Ez alapvetően kétféle módszerrel az alábbiak szerint érhető el:

- egyrészt indokolt lehet a nem közvetlenül az általános hatósági eljárásokra vonatkozó szabályoknak az ágazati eljárásokban – esetleg a végrehajtási rendeletekben – való szabályozása,
- továbbá a kódex rendelkezéseit indokolt azon szabályokra „szűkíteni”, melyek valóban kapcsolódnak a hatósági ügyszámhoz, főszabály szerint, melyek megsértése akár kasszációs okot jelentene egy bírósági eljárásban,
- ennek megfelelően sem a közigazgatás belső eljárásaira, sem pedig a hatóság ügyvitelére, működésére vonatkozó szabályokat, sem pedig anyagi jogi jellegű rendelkezéseket az új közigazgatási eljárási törvény nem tartalmaz.

Érvényesítendő szempont továbbá, hogy az új kódex rendelkezései ténylegesen egyszerűbbek, lehetőség szerint az ügyfelek számára is közérthetőek legyenek – természetesen egy

6 I. m. 54. p.

7 I. m. 54–55. p.

8 Valló József hatósági eljárásjogi magántervezetének címét tudatosan választottuk a készülő törvény munkacíméül. Amellett, hogy tisztelgés a második világháború előtti magyar közjogtudomány előtt, ennél rövidebben az új koncepció legfontosabb célkitűzését, a tárgyi hatály általánossá tételét megfogalmazni sem lehet. (VALLÓ József: *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással*. Bp., Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1942.)

9 11/1992. (III. 5.) AB határozat III. 3.

kódextől elvárható jogi pontosság, szabatoság sérelme nélkül. Az új kódex csakis ott és olyan terjedelemben tartalmaz szabályokat, ahol arra a hatósági ügy elintézéséhez valóban szükség van, e szabályok jelentsenek egyben „zsinórmértéket” is, azaz azoktól a lehető legszűkebb terjedelemben lehessen eltérni, és a lehető legtöbb hatósági eljárásban alkalmazandóak legyenek. Ez természetesen szükségessé teszi a kódex hatályára vonatkozó rendelkezések alapvető átstrukturálását.

Az új közigazgatási eljárási törvény a Ket. bevált, jól működő jogintézményeit nem kívánja öncélúan „megjavítani”, azokat az elmúlt évek államszervezeti és közigazgatási szervezeti változásai miatt szükségessé váló mértékben pontosítva illeszti be a kódex rendszerébe.

A közigazgatási eljárásjog szabályozási szerkezete egy, a szabályozás törzsét tartalmazó kódexből, valamint az ágazati joganyagból állna, amelybe minden, az újonnan megalkotott modelltörvényből kikerülő részletszabály kifejtésre kerül. Megjegyzendő, hogy a szabályozási szint helyes megválasztása – annak alapvető jogokkal való szoros kapcsolata miatt is – minden esetben körültekintően vizsgálandó.

2.1. AZ ÚJ TÖRVÉNY ÁLTALÁNOS JELLEGE ÉS HATÁLYA

Az Et. eredeti – és a Ket. koncepciója szerint elvileg ma is érvényesülő – szabályozási modellje három kategóriába sorolta az eljárási szabályokat: az Et. hatálya alól kivett (nem terjed ki rá a kódex hatálya), részlegesen kivett (a kódex szabályait csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg), valamint azok az eljárások, amelyekben a kódex szabályait – az abban biztosított eltérés lehetősége mellett – teljes körűen kellett alkalmazni.

Megjegyzendő, hogy eredetileg mindössze egyetlen kivett, és négy részlegesen kivett (külön tartott) eljárás volt. Ehhez képest a Ket. hatályára vonatkozó szabályok kisebb részben a jogalkalmazás hibáira adott rossz válaszok miatt, nagyobb részben partikuláris (tárca)érdekek miatt mára csaknem átláthatatlanná váltak. Összességében azonban úgy tűnik, hogy „az ahány eljárás, annyi szabály” fenntarthatatlan, a jogbiztonságra veszélyes jogalkotási gyakorlatát a jogalkotónak nem sikerült felszámolni, így pedig éppen azok az eljárási garanciák vesznek el, amelyek miatt általános eljárási törvényt egyáltalán alkotni érdemes volna.

Az ügyfelek úgy érezhetik, hogy az azonos vagy nagyon hasonló eljárások alapvetően eltérő szabályok szerint folyhatnak. Az elmúlt évtizedekben kialakult szabályozás tehát az állampolgárok joghoz jutását, ügyeik intézését éppúgy megnehezíti, mint a hatóságok kiegyensúlyozottan színvonalas jogalkalmazását. A rossz szabályozás azzal is járt, hogy a közigazgatási eljárás és közvetve maguk a közigazgatási szervek is elvesztették az állampolgárok bizalmát. Az Ákr. megalkotása során az ügyfelek, a hatóságok és a jogalkotó elemi érdeke, hogy rendet teremtsenek az általános és különös eljárási szabályok jelenleg nehezen átlátható rengetegén, ezzel visszanyerjék a közigazgatási eljárásba, a közigazgatási szervekbe és magába a jó államba vetett bizalmat.

Az Ákr. tárgyi hatálya tehát főszabályként a közigazgatási szerveken kívüli érintett jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott olyan cselekvési rendre terjed ki, amelyet egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett

jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást kiváltó egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében folytatnak le. (Az eljárás természetesen a jogszabály felhatalmazása folytán hatóságként eljáró közigazgatási szervnek és az eljárás más alanyainak aktív közreműködését feltételezi.)¹⁰

Mivel a korábbi szabályozási megoldások tovább már nemhogy nem tarthatóak fenn, de azok a tapasztalatok szerint súlyos kompromisszumok mellett alkalmasak egy eljárási kódex általános jellegének megteremtésére, ezért a jövőben

- a) szemben a Ket.-tel, elsősorban azon garanciális eljárási szabályokra vonatkozó kógens rendelkezésekre szorítkozik, amelyek megsértése olyan súlyú eljárási szabálysértésnek minősül, amely a döntés érvényességére is kihathat,
- b) az Ákr. az eljárási garanciák biztosítása érdekében kifejezetten előírja önnön tárgyi – és értelmezési – elsődlegességét,
- c) csak néhány, szigorúan elvi alapokon kiválasztott eljárást (szabálysértési eljárás, választási eljárás, állampolgársági eljárás, vagy éppen sajátosságai okán a német közigazgatási eljárásjogi törvényhez hasonlóan akár az adóigazgatási eljárás) vesz ki az új törvény hatálya alól és
- d) szakít a külön tartott és privilegizált eljárások kategóriájával, ugyanakkor
- e) az említett garanciális jellegű szabályokon túlmutatóan, saját maga ad tételes felhatalmazást a különös eljárási (részlet)szabályok megállapítására.

2.2. ALAPELVEK A GYORS, HATÉKONY ELJÁRÁS SZOLGÁLTATÁBAN

Az Ákr. megalkotása során a cél, hogy a jelenleg érvényesülő eljárási alapelvek továbbra is érvényesüljenek. Tekintettel azonban arra, hogy az Ákr. nem egyszerűen az eljárási határidők rövidítésének eszközével tesz kísérletet a közigazgatási eljárás hatékonyságának növelésére és az eljárás gyorsítására, indokolt az alapelvi rendelkezések alapos felülvizsgálata.

A közigazgatási eljárás alapelvei olyan alapvető alkotmányos jogokra utalnak, amelyek védelme az állam elsőrendű kötelelessége.¹¹ Az alapelvek az Alaptörvény mindenkire kötelező rendelkezéseinek, azon belül is az alapvető jogoknak leképződései a közigazgatási eljárásra. Ezek a rendelkezések tehát tartalmilag is megelőzik a részletes eljárási szabályokat, azok alkalmazási korlátait hordozzák.¹² Jelentőségük abban áll, hogy a közigazgatási eljárást összekapcsolják az Alaptörvénnyel.

Az alapelvek olyan általános szabályokat tartalmaznak, amelyeket a közigazgatási hatósági ügy elintézése során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplőjének követnie kell. Az alapelvek tehát közigazgatási hatósági ügy elintézése során az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó minden egyes szabállyal együtt alkalmazandóak, amelyek

10 PATYI András: A közigazgatási hatósági eljárás meghatározása és elhatárolása más eljárásoktól. In: PATYI András: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Bp.–Pécs, Dialóg-Campus, 2012. 30. p.

11 Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése „Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”

12 Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1616/2014. számú ügyben.

valódi normatív tartalommal és erővel bírnak. Megsértésük a törvény bármely más rendelkezéseinek megsértéséhez hasonlóan, következményekkel kell, hogy járjon. Az alapelvek megsértése önmagában is kihat a hatóság döntésének törvényességére, jogorvoslati kezdeményezés alapjául szolgálhat, és eljárási következménnyel jár.¹³

Az Ákr. célként tekint egy olyan alapelvi katalógus kidolgozására, amely egyértelműen mutatja azok Alaptörvényből eredő jellegét. Ugyancsak indokolt, hogy a Ve.-hez hasonlóan alapelvi szinten is megjelenjen a gyermekek és fogyatékossgal élők joggyakorlásának elősegítése.

A Ket. alapelvi rendelkezései a jogalkotó szándéka ellenére a napi hatósági gyakorlatot mégsem hatják át, ezért felülvizsgálatra és kiegészítésre, illetve pontosításra szorulnak, melynek során célszerűnek tűnik azok egyszerűbb és közelebbi megfogalmazása, a Jó közigazgatás kódexében megfogalmazott alapelvekre is figyelemmel.

Az alapelvi rendszer kialakítása során a Ket. modellje tekintendő mintának, mivel amit a hatályos Ket. mint alapelvi követelményt tételesen megfogalmaz, az a Ket. részletszabályainak alkalmazása során is érvényesíthető és számon kérhető. A Ket. alapelvi katalógusa prózai módon fejt ki az egyes alapelveket, iránymutatást adva azok gyakorlati megvalósításának. Emellett az is lényeges, hogy minél rövidebb, tömörebb normatartalmat állapít meg az Ákr., annál nagyobb az alapelvek jelentősége.¹⁴ Ha pedig az Ákr. valóban csaknem minden közigazgatási eljárásra irányadó lesz, a különös eljárási szabályokra is ki kell terjedniük az alapelvi követelményeknek. Ebben az értelemben az alapelvi követelményeknek a közigazgatási tárgyú jogalkotásra nézve is irányadónak kell lenniük az új szabályozás kialakításakor, így dogmatikailag egységes, világos és a gyakorlati jogalkalmazást segítő rendszerben, az Alaptörvénnyel való kapcsolatot is hangsúlyozó módon az alapelvek tartalmi kifejtésével szükséges a normaszöveget megalkotni.

2.3. AZ ÚJ TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS JOGPOLITIKAI SZEMPONTBÓL LEGJELENTŐSEBB ÚJÍTÁSAI

2.3.1. SOMMÁS ELJÁRÁS – TELJES ELJÁRÁS

Azokban az eljárásokban, amelyekben a kérelem előterjesztésekor a döntés meghozatalához szükséges valamennyi információ – függetlenül attól, hogy azt az ügyfél terjesztette elő, vagy a hatóság rendelkezik azzal – a hatóság rendelkezésére áll, így a tényállás további tisztázására, külön bizonyítási eljárás lefolytatására nincs szükség, és nincs ellenérdekű ügyfél, indokolt a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletben (Kr.) megállapított, a gyakorlatban is bevált szabályozáshoz hasonló eljárásrend kialakítása. A Kr. 3. § (2) bekezdése értelmében egy ügyben akkor van lehetőség azonnali ügyintézésre – azonnali döntéshozatalra –, ha az ügyfél a kérelem előterjesztésekor valamennyi, az ügy elintézéséhez szükséges feltételt teljesíti. Ugyanezen szakasz (1) be-

kezdése kimondja, hogy az azonnali ügyintézés egy lehetőség. Azaz, ha a kérelem benyújtásakor az ügyfél mégsem bocsát minden szükséges feltételt, dokumentumot a hatóság rendelkezésére, függetlenül attól, hogy az ügyfelet hiánypótlásra kell felhívni, vagy bizonyítást kell lefolytatni, akkor ún. teljes eljárás lefolytatására kerül sor, tehát a hatóság az általános – illetve az ügyre vonatkozó – ügyintézési határidőn belül jár el.

Az új közigazgatási eljárási törvényben ennek mintájára tehát minden olyan esetben, amikor a döntés meghozatalához minden szükséges feltétel a hatóság rendelkezésére áll, a hatóságnak azonnal – de legkésőbb 8 napon belül – döntést kell hoznia. Ha a hatóság megállapítja, hogy nem állnak fenn a döntéshozatal feltételei, akkor végzésben rendelkezik arról, hogy az eljárást az általános szabályok szerint – teljes eljárásként – folytatja. A sommás eljárás nagy könnyebbséget jelent az ügyfeleknek az egyszerű megítélésű, jellemzően okmányokkal, nyilvántartásokkal kapcsolatos ügyekben, így például az igényelt igazolványokat a jelenlegi 21 nap helyett 8 nap alatt megkaphatná az ügyfél.

E megoldás előnye, hogy az azonnaliság – hangsúlyozottan mint lehetőség – minden eljárásban adott, és a szabályozás során nem szükséges ágazati érdekek mentén egyenként eldönteni, hogy mely ügyekben kerüljön bevezetésre a sommás eljárás. Hátránya ugyanakkor, hogy a hatóságok megpróbálják az ügyeket rögtön teljes eljárás szerint folytatni. Ezt hivatott a valóban indokolt esetekre szorítani a törvény azzal, hogy a teljes eljárásra való áttérésről a hatóságnak formalizált döntést kell hoznia. A törvény külön rendelkezése hiányában is ilyen döntés lehet a hiánypótlási felhívás is, mert annak kibocsátására csak azért kerülhet sor, mert a sommás eljárás feltételeit az ügyfél a kérelem benyújtásakor nem teljesítette.

Ugyan a sommás eljárásra jellege okán leggyakrabban hatósági bizonyítvány és igazolvány kiállítás, valamint nyilvántartás vezetése során kerülhet sor, hangsúlyozandó egyrészt, hogy a jogintézmény bevezetése nem váltja ki a Ket. V. fejezetének rendelkezéseit, másrészt az említettnél sokkal szélesebb körben is létjogosultsága van.

A sommás eljárás sikeres bevezetésének lehetőségét erősíti az a tény, hogy a rendelkezésre álló statisztikai adatok¹⁵ szerint a jelenlegi közigazgatási eljárási rendszerben a lefolytatott ügyek

- 30%-át 3 nap alatt,
- 27 %-át 4–10 nap alatt,
- 26%-ában 11–30 nap alatt intézik el.

Az Ákr.-ben megállapítandó különböző határidők finomhangolásával lehetővé válhat az, hogy a jelenleg 11–30 nap alatt elintézhető ügyek meghatározó részében nyitott legyen a sommás eljárás lehetősége.

13 VARGA Zs. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei. In: PATYI András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Bp.–Pécs, Dialóg-Campus K., 2012. 107–109. p.

14 VARGA Zs. András: *Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról*. Magyar Jog (61. évf.) 2014., 10. sz. c. cikke alapján.

15 Az Igazságügyi Minisztérium statisztikai adatgyűjtése a központi államigazgatási szervek 2013-ban első- és másodfokon hozott döntéseit vizsgálta. A Közbeszerzési Hatóság, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, valamint a miniszterek által irányított központi államigazgatási szervek nagy része eleget tett adatkérésünknek, s 629 első fokú intézendő ügytípusban 5.594.600 ügyről áll rendelkezésünkre adat. A kérdések nagy része az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programban szereplő kérdésekkel azonos, egyedül az elintézési időtartamra vonatkozóan szerepelt többletkérdés. Az adatszolgáltatás nem terjedt ki a járási hivatalok, a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint az önkormányzatok által lefolytatott ügyekre.

A sommás eljárás nagy könnyebbséget jelent az ügyfeleknek az egyszerű, különösen az okmányokkal, nyilvántartásokkal kapcsolatos ügyekben, így például az igényelt útlevelet a jelenlegi 21 nap helyett 8 nap alatt megkaphatná az ügyfél.

2.3.2. A HATÓSÁGOK EGYÜTTMŰKÖDÉSÉNEK MEGERŐSÍTÉSE, AZ „EGYABLAKOS” ÜGYEK ELTERJESZTÉSE

A területi közigazgatás reformja – különösen a kormányhivatalok integrációja – lehetővé teszi a hatóságok együttműködésének általános modellje (a szakhatósági eljárás) mellett egyéb alternatív megoldások bevezetését, amelyek egyszerűbb és gyorsabb eljárásokat eredményeznek. A sok hatóság közreműködését feltételező eljárások hatékonyabbá tétele érdekében a törvény a hatóságok együttműködését ösztönző szabályokat állapít meg. Ma megoldatlan számos, egymásra épülő eljárás ügyfélbarát kialakítása, ezért a koncepció olyan speciális eljárásforma bevezetését irányozza elő, amely a tényleges egyablakos eljárási metódust segítené elő, egy „fő” hatóság kijelölésével, amely az egyéb, érintett további hatóságoktól beszerzi vagy elősegíti az ügyfél kérelmének teljesítéséhez szükséges hatósági döntéseket. Így például egy gyermek születése után a szülőknek az új hatósági együttműködési rendszer szerint elég lenne csupán egy hatósággal kapcsolatot létesíteni (akár úgy, hogy már a kórházban kitölti a későbbi eljárások megindítását szolgáló kérelmeket) ahhoz, hogy gyermeke anyakönyvi kivonatát, lakcímkártyáját, TAJ-kártyáját, adókártyáját megkaphassa, valamint a családtámogatási ellátásokat (anyasági támogatás, babakötvény, GYES, GYED stb.) igénybe vegye. Jelenleg a szülőknek két hatóságot (jegyző, fővárosi és megyei kormányhivatal) kell személyesen felkeresni ezen ügyek megindításához, az eltérő eljárási határidők miatt többször is. A hatóságok együttműködésének megerősítéséhez ezért elengedhetetlen az ágazati szabályok élethelyzet-szemléletű szigorú deregulációja, amely eredményeként megvalósulhat a valódi, az ügyek széles spektrumát érintő egyablakos ügyintézés Magyarországon.

2.3.3. ÜGYINTÉZÉSI HATÁRIDŐ

A magyar közigazgatási eljárásjogi kodifikációk hagyományosan meghatározzák az általános ügyintézési határidőt, melytől az Ákr. sem tér el. Az általános ügyintézési határidő további rövidítése nem alkalmas az eljárások további érzékelhető gyorsítására. Az európai mintákat áttekintve ugyan van példa akár tizennégy napos ügyintézési határidőre is [a bolgár eljárási törvény 57. cikk (2) bekezdése], azonban általánosnak mondható a harminc, vagy annál hosszabb ügyintézési határidő meghatározása. Emellett a tapasztalatok azt is mutatják, hogy az ügyintézés várható leghosszabb határideje sem kalkulálható, hiszen a Ket. 33. §-a tíz pontban szabályozza az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamokat. A határidő nyugvása miatt tehát a huszonegy napos általános ügyintézési határidő túllépése nélkül is, az ügyfelek számára előre nem látható módon, akár több hónapig tarthat az eljárás, ezért a törvény az ún. teljes eljárásban az általános ügyintézési határidő mellett hat hónapban megállapít egy objektív határidőt is, amely alatt az ügyben döntést kell hozni.

Az új közigazgatási eljárási törvény kidolgozásakor indokolt lehet olyan szabályozási irány megválasztása, amely értel-

mében a kéthónapos – objektív – határidő „bruttóvá” válna, amely alól csak az ügyfél mulasztása (kése delme) és az indokolt döntéssel történt felfüggesztés időtartama jelenthet kivételt. E határidőkeretnek a rövidebb megállásokat viselnie kell, a hosszabb, az ügyintézés ténylegesen gátló okok esetén viszont a formális felfüggesztés valóban megállíthatja a határidő múlását. Mivel a hatóságnak az ügyet továbbra is késedelem nélkül, de legkésőbb az említett határidőkereten belül el kell intéznie, az új szabályozás az ügyfelek számára kiszámítható és előre látható eljárási időtartamokat eredményezne.

2.3.4. A JOGORVOSLATI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSA

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikke biztosítja a hatékony jogorvoslati jogot.¹⁶ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata akkor tart egy jogorvoslatot hatékonynak, ha annak igénybevételére a kérelmezőnek alanyi joga van. További kritériuma a hatékonyságnak, hogy a jogkör gyakorlója érdemi felül bírálatot végezhesen, megváltoztathassa, vagy hatályon kívül helyezhesse a határozatot. Alapkövetelmény, hogy a jogkör gyakorlója a kérelem érdemét, jogkérdéseket és az ügy ténybeli megalapozottságát is vizsgálhassa.

Fontos, hogy a jogorvoslat ne csak elvi szinten legyen elérhető, a tagállam tudjon joggyakorlatot felmutatni. További követelmény, hogy a jogorvoslat legyen az azt igénybe venni szándékozók számára a gyakorlatban – ténylegesen – elérhető.

Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a 13. cikk nem a jogorvoslat egy bizonyos formájához való jogot biztosítja. Az Egyezmény értelmében a hazai hatóság előtti jogorvoslatot szükséges biztosítani, azonban ebből éppúgy nem következik sem a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat fenntartásának kötelezettsége, ahogyan a minden döntéssel szembeni közigazgatási bírói fórum igénybevételének lehetősége sem. A lényeg ugyanis az érdemi felülvizsgálati jogkör, és nem a hatáskörrel rendelkező szerv közigazgatási, vagy éppen bírói volta. Amennyiben azonban a közigazgatási jellegű jogorvoslatnak az eljárási garanciái nincsenek kidolgozva az adott nemzeti jogban, az már a 13. cikk sérelmével jár.

Meg kell továbbá jegyezni, hogy a 13. cikk nem követel meg többszintű jogorvoslati fórumrendszert sem. Egyetlen, ám hatékony, érdemi jogorvoslat is megfelelő garanciának minősül az érintett számára.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Egyezmény 13. cikkéhez kapcsolódó gyakorlatát nem sérti, ha fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva, indokolt kérelemmel lehet.

Alapvetően eltérő jellegűkre, így különösen az ügyfél nézőpontjából való különbözőségekre tekintettel feltétlenül indokolt az Ákr.-ben is fenntartani a Ket.-ben kialakított határvonalat a jogorvoslat két fő fajtája, az ügyféli aktivitást feltételező kérelem alapú jogorvoslati formák, illetőleg az ügyfél passzivitása mellett vagy akár az ügyfél akarata ellenében, hivatalból indított döntés-felülvizsgálati formák között. Ennek megfelelően az Ákr.-ben külön címben kell szabályozni az ügyfél akaratnyilatkozata

¹⁶ „Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”

(kérelme, keresetlevele) alapján lefolytatandó jogorvoslati eljárásokat, illetve azokat az eseteket, amikor a közigazgatási szerv vagy annak felügyeleti szerve – akár saját elhatározás alapján, akár valamely más állami szerv kezdeményezésére – hivatalból folytatja le a döntés felülvizsgálatát.

Az Ákr. a döntés-felülvizsgálati eljárások típusait, szabályait a mai kor viszonyaihoz igazítva fejlesztte, illetve hozzáigazítja az előkészítés alatt lévő közigazgatási perrendtartás szabályaihoz, az új bírósági felülvizsgálati rendszerhez. Továbbá elvégzi a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások jelenlegi szabályainak felülvizsgálatát, melynek során kijavítja a jelenlegi szabályozásban meglévő jogalkalmazást akadályozó hibákat, illetve hiányosságokat.

Hangsúlyos szerepük leginkább abban áll, hogy a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások az objektív jogvédelem eszközei, akkor is, ha a jogorvoslat nem áll az ügyfél érdekében, viszont a hatósági döntés jogszabálysértő. A közigazgatási jog és a közigazgatás működésének számos sajátossága indokolja a jogorvoslati módokat, hiszen az objektív, tárgyi jogvédelem a közigazgatásban egyszerűen közérdek, közpénzügyi érdek stb. (pl. jogszabálysértő – de az ügyfélnek kedvező – működési engedély, nyugdíjhatározat hosszú távon és jelentős károkat okozhat, ha a közigazgatási „önkorrekcióra” nincs lehetőség).

A hivatalbóli döntés-felülvizsgálatok jelenlegi feltételrendszerének felülvizsgálata, továbbá a közigazgatási jogorvoslatok egymáshoz való viszonyának „összeillesztése” jelentősen hozzájárulhat a közigazgatási eljárások gyorsabb – végleges – lezárásához, egyúttal pedig a bírósági felülvizsgálat megelőzéséhez, valamint a közigazgatási felelősség erősítéséhez is.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti*”. A Ket. a jogorvoslati eljárásokhoz való jog érvényesülése érdekében négy jogorvoslati eszközt határoz meg: a fellebbezési eljárást mint általános jogorvoslati eszközt, a bírósági felülvizsgálatot, az újrafelvételi eljárást, valamint az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást.

Figyelemmel arra, hogy a fellebbezés a magyar hatósági eljárásjogban hagyományosan nem kötött jogcímmel, és abban teljesen új érveket is fel lehet hozni, az ügyfelek és gyakran a hatóságok is a kétfokú közigazgatási eljárásra gyakran egységes eljárásnéven tekintenek, ezért a tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor. A rendelkezésre álló adatok alapján a legtöbb területen elenyésző – leggyakrabban 0,5 % alatti, átlagosan 0,33%¹⁷ – a fellebbezéssel támadott döntések aránya, azonban a fellebbezési eljárásban született határozat bírósági felülvizsgálatát akár az ügyek 20-25%-ában is kezdeményezték a felek.

Már a Ket. koncepciója is kiindulópontként határozta meg, hogy „Jogorvoslati fórumként csak olyan szerv jöhet szóba, amelynek elfogulatlansága – a konkrét ügyhöz való viszonya alapján – nem kérdőjelezhető meg.” E kritérium a közigazgatási szervezetrendszer legújabb változása nyomán, amikor nagyon sok – és a tervek szerint egyre több – ügy esetében a járási hivatal az első fokú hatáskör címzettje, és a kormányhivatal

jár el másodfokon, a két hatóság között szoros kapcsolat van: egy költségvetési szervet képeznek, a külső szemlélő számára ez egy „házon belüli” jogorvoslatnak tűnik, vagyis a fellebbezés elbírálására jogosult szerv jogosan elvárt elfogulatlansága megkérdőjelezhető.

A koncepció kidolgozása során áttekintettük a mintaadó európai közigazgatási hatósági jogorvoslati modelleket. Megvizsgáltuk a szervezeten belüli és a közigazgatási szervezeten belüli fellebbezés, valamint a döntések bírói kontrolljának előnyeit, hátrányait, lehetőségeit és kockázatait. Mindezek alapján megállapítható, hogy az Áe. (és ennek nyomán a Ket.) jogorvoslati rendszerével – lényegi elemeit tekintve – megegyező poszt-socialista hatósági eljárásjogok ismerik a jogcímmel nem kötött, indoklás nélkül előterjeszhető fellebbezést, amelyben korlátozás nélkül lehet új tényre hivatkozni, s amelyet a hatóság felettes szerve (szervezeti egysége) bírál el.

A Ket. előkészítése során ún. fellebbezési bizottságok felállításának lehetőségét vizsgálta a Kodifikációs Bizottság, azonban azt – bár a koncepcióban sem általános fellebbezési fórum, hanem mint a minisztériumok első fokú határozatai elleni fellebbezések elbírálására jogosult szerv szerepelt – végül elvetette. A közigazgatási szervezeten belüli, azonban nem a felettes szerv által elbíralt, hanem a hierarchián kívüli, kifejezetten a jogorvoslati eljárások lefolytatására létrehozott közigazgatási szervre jelenleg nincs releváns európai példa. 1991 és 2013 között az osztrák közigazgatási eljárásjog általános jogorvoslati fórumai a független közigazgatási tanácsok (Unabhängiger Verwaltungssenat) voltak. A független közigazgatási tanácsok részben magasan képzett elméleti-, részben pedig széles körű közigazgatási gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező jogászokból álltak. Megjegyzendő, hogy az osztrák közigazgatási hatósági eljárásjog jogorvoslati rendszere 2014-ben alapvetően megújult és egyfokú közigazgatási eljárásban hozott döntéssel szemben kizárólag a bírói kontroll lehetőségét biztosítják. Az elmúlt években az angol közigazgatási jogorvoslati rendszer is jelentős átalakításon esett át, melynek kimondott célja volt, hogy a korábban is létező, szakosított döntőbíróóságok államigazgatástól való függetlenségét erősítsék, a jogorvoslatot valóban hatékonyra és gyorsra tegyék. Ennek eredményeként a döntőbíróóságok a 2007-ben elfogadott törvény alapján¹⁸ az igazságszolgáltatás részeként működnek, igazgatásukat a bírósági igazgatást végző szervezet (HM Courts and Tribunals Service) látja el, megteremtették a döntés-felülvizsgálattal érintett hatóságoktól való valódi, és mindenki által felismerhető függetlenségét.

Megállapítható tehát, hogy jelenleg – a mindössze huszonhárom évig működött osztrák független közigazgatási tanácsok megszüntetését követően – nem ismert olyan minta, amely a végrehajtott hatalmon belül, általános hatáskörű, horizontális jogorvoslati fórumrendszerrel működtetne, ezért elvetettük a kvázi-bíróisággént működő fellebbezési bizottságok felállításának lehetőségét.

Hangsúlyozandó, hogy az Egyesült Királyságban és az Osztrák Köztársaságban is a végrehajtott hatalom helyett egyértelműen az igazságszolgáltatás kezébe helyezte a jogalkotó a közigazgatási döntések elleni jogorvoslatot. A döntés alapjául mindkét államban az eljárások időszerűségének javítása, valamint a jogorvoslati kérelmet elbíráló szervek függetlenségének erősítése szolgált.

17 Az Igazságügyi Minisztérium statisztikai adatgyűjtése mellett felhasználtuk az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program hatósági statisztikai adatgyűjtését is, így 33.700.569 döntésről rendelkezünk adattal, amelyek tartalmazzák a járási hivatalok, fővárosi és megyei kormányhivatalok, önkormányzatok, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal eljárásainak adatait is.

18 Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007.

A Kódex 22. cikkének¹⁹ a közigazgatási döntésekkel szembeni jogorvoslati rendszerre vonatkozó rendelkezéseiből nem vezethető le a közigazgatási jogorvoslati lehetőség biztosításának kötelezettsége, azonban kényszerítően következik belőle a bírói kontrollhoz való hozzáférés lehetőségének biztosítása. A hatékony jogorvoslati rendszerhez való jog tartalmi követelményeként meghatározza, hogy a jogorvoslati kérelem egyaránt irányulhat az ügy érdemére vagy a közigazgatási döntés jogszerűségére. E rendelkezésből nem következik, hogy jogcímhez nem kötött, bármely okból, indokolás nélküli fellebbezés lehetőségét kellene a jogalkotónak biztosítania.

Az új szabályozás kialakításakor a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan a jogállamiság elvének inkább megfelelő közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási pert tartjuk követendőnek a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz szerepe helyett. Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatási per jelenleg is hangsúlyosan jelenik meg az elsőfokú hatósági döntésekkel kapcsolatban, ugyanis a közigazgatási hatósági ügyek harmadában a hatályos szabályozás szerint is kizárt a fellebbezés lehetősége. Az eljárási szabályok egyik fő célja a végleges döntés meghozatalának, kikényszerítésének elősegítése (biztosítása). Így kiemelkedő szereppel rendelkezik az anyagi jogerő intézménye, amely a döntést megváltoztathatatlanná teszi, azt véglegesen lezárja. Az Ákr. szem előtt tartja a közigazgatási ügyek végleges rendezésének elsődleges kívánalmát, így a jogorvoslati rendszer kialakítása során a döntések ellen igénybe vehető jogorvoslati eszköztárat az anyagi jogerő mielőbbi beálltához igazítja. Az Ákr. szóló törvény jogorvoslati rendszerében fellebbezésnek így kizárólag akkor van helye, ha azt a törvény kifejezetten megengedi, azonban ha a fellebbezés elbírálására az elsőfokú határozatot hozó szervvel azonos közigazgatási szerv másik szerve lenne jogosult, akkor – az automatizált elektronikus döntést kivéve – fő szabályként az ügy érdemében hozott döntés bírói kontrolljának lehet csak helye.

Az Ákr. tehát garanciális okokból a Ket.-hez képest más hangsúlyokat követ: a Ket.-ben elsődleges jogorvoslat a fellebbezés és másodlagos a bírói kontroll, míg az új kódexben a fellebbezés a kivételes, és a főszabály a közigazgatási per. A jogorvoslat szabályozási modellje tehát a jelenlegi főszabályt (fellebbezés lehetősége) teszi kivétellé, és a kivételt (fellebbezés lehetőségének hiányában közigazgatási per) teszi főszabállyá.

Mindezekre figyelemmel a jogorvoslati alapmodell három elemből áll:

- közigazgatási (első fok) eljárás,
- elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, valamint
- kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.

Az új rendszer biztosítani tudja az objektívebb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdek, elfogultság megjelenésének. A korrupciós kockázatok csökkentésének is megfelelő eszköze lehet a bírói kontroll, mivel a bírói

függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakad a döntési folyamatok átláthatóságának javulása, továbbá a bírósági döntések publikálása eredményeként megismerhető és kiszámítható lesz a joggyakorlat.

A közigazgatási per általános jogorvoslati eszközzé tételével az Ákr. átalakítja a bírói kontrollhoz köthető intézményeket, eljárási lehetőségeket is. Az ügyteher csökkentése miatt érdemes a bírósági felülvizsgálati kérelmet az alapügyben első fokon eljáró szervnél előterjeszteni, amely felügyeleti (felettes) szerve útján terjeszti fel a bírósághoz. A döntést hozó hatóságnak és a felügyeleti szervnek pedig a megtámadott döntéssel szemben hivatalból érdemi döntés-felülvizsgálati hatáskört biztosít az új szabályozás. Az eljáró hatóságnak is indokolt az önkorrekció jogát megadni, mint ahogy jelenleg is adott.

E helyütt csak utalni szükséges arra, hogy a jogorvoslati rendszer hatékonysága és időszerűségét különféle perelhárító és megelőző eljárások kialakításával nagymértékben növelni lehet.

A fentiekben bemutatott főszabályhoz képest lesznek olyan esetek, amikor lesz közigazgatási fellebbezés a bírói jogorvoslat előtt (a közigazgatási döntések mintegy harmadában), ezért az Ákr. kétféle jogorvoslati rezsimet szabályoz.

Az ún. önkormányzati hatósági ügyek esetében – a helyi önkormányzathoz való jog garantálása érdekében – indokolt a jelenlegi jogorvoslati rend fenntartása.²⁰

2.3.5. VÉGREHAJTÁS

Mérlegelve a közigazgatási végrehajtás gyakorlatának tapasztalatait a koncepció úgy foglalt állást, hogy az Ákr.-nek nem indokolt részletes végrehajtási szabályokat megállapítania, hanem a bírósági végrehajtásról szóló törvény rendszerébe helyes „átterelni” a végrehajtást, illetve a bírósági végrehajtás intézményrendszerét kell alkalmassá tenni a közigazgatási határozatok meghatározott körének végrehajtására. Ez esélyt nyújtana koncentrált erőforrások létrehozására és a hatékony jogérvényesítés megvalósítására.

3. ÖSSZEZÉS

Nem feledkezhetünk meg arról, hogy a bemutatott, a közigazgatási eljárásjogot sokszor mégoly mélyrehatóan is érintő, tervezett változtatások önmagukban nem elégségesek a kitűzött célok elérésére. Az eljárásjogi szabályozás ugyanis nem helyettesíti az egyes igazgatásszervezési, szervezetalkotási megoldásokat, valamint az alapos anyagi jogi előírások felülvizsgálatát és csak azokkal együtt tudja a várt pozitív hatását kifejteni. Ugyanígy a szervezeti és hatásköri szabályok egyszerű változtatása, az anyagi jogi szabályok újragondolása megfelelő eljárásjogi keretek nélkül biztosan nem lehet képes elérni a kívánt célját. Mindezek mellett elengedhetetlen az általános eljárási kultúra színvonalának emelése is.

19 1. A magánszemélyek jogosultak közvetlen vagy kivételesen bírósági felülvizsgálatot kérni azon közigazgatási döntés ellen, amely közvetlenül érinti jogaikat és érdekeiket.

2. A főszabály szerint lehetséges közigazgatási jogorvoslat megelőzi a bírói felülvizsgálatot. Bizonyos esetekben ez kötelező lehet. A jogorvoslati kérelem irányulhat az ügy érdemére vagy a közigazgatási döntés jogszerűségére.

20 A Ket. 19. § (2) bekezdése szerint – ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik – önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságra, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át. A Ket. 107. § (1) bekezdése szerint pedig az önkormányzati hatósági ügyben a fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, ha az elsőfokú döntést nem a képviselő-testület hozta.

Rozsnyai Krisztina*



A közigazgatási perjog és a közigazgatási eljárásjog kapcsolódási pontjai

A közigazgatási bíraskodás az elmúlt két évtizedben fokozatosan nyerte vissza jelentőségét, s vált a jogorvoslati rendszerben rendelkezésre álló egyik jogorvoslati eljárásból a legfontosabb jogorvoslati eljárássá és függetlenedett egyre inkább a közigazgatási eljárásjogtól. E folyamat következményeit a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak rekodifikációjánál le kell vonni, és ugyancsak módosításokat tesz ez szükségessé a mára kialakult közigazgatási perjogi szabályok tekintetében. Az alábbiakban ezeket a szükséges módosításokat szeretnénk áttekinteni. E változásoknak két iránya lehet: az egyik az oldás, amikor is a hatósági eljárásjogi szabályokra mintegy „ráülő” közigazgatási perjogi szabályokat el kell oldani a hatósági eljárásjogi szabályozástól. Talán mára triviális, de jogfejlődésünkre visszatekintve nem árt hangsúlyozni, hogy a közigazgatási eljárás nem pusztán a közigazgatási per elé kapcsolt előkészítő eljárás, és fordítva: a közigazgatási per nem valamiféle másod- vagy harmadfokú közigazgatási eljárás. A másik irány a kötés: ebben az esetben pedig a hatósági eljárásjogi előfeltételeket, viszonyokat jobban figyelembe kell venni a perjognak. Hogy éppen oldásnak vagy kötésnek van helye, azt mindig a két eljárás összefüggéseinek vizsgálatából válik egyértelművé. Ezen összefüggések részben a két eljárás egymásutániságából fakadnak, részben pedig abból a szoros funkcionális összefüggésből, ami a kettő között van: a jogvédelmi hálót csak együtt tudják hatékonyan biztosítani.

1. OLDÁSOK

1.1. KÖZIGAZGATÁSI HATÁROZAT HELYETT KÖZIGAZGATÁSI TEVÉKENYSÉG

Közigazgatási bíraskodásunk jelenlegi rendszere a közigazgatási határozat fogalma köré épül, amely fogalom elsősorban a hatósági eljárásban hozott, a hatósági ügy érdeméről való döntést jelenti. Ez a fogalom bővült az elmúlt huszonöt évben tovább, megtartva azonban ezt a modellt: alapvetően egyoldalú közhatalmi (vagy esetleg intézeti hatalmi) döntések válhattak bírói felülvizsgálat tárgyává a Pp. 324. § (2) bekezdés

b) és c) pontja révén. E döntéseket természetesen valamiféle eljárás előzte meg, amelyek – legalábbis a struktúra szintjén – a hatósági eljárási jogviszonyok mintáját követik.

Azt, hogy el kell szakadni a közigazgatási határozat kulcsfogalmától, a jogfejlődésünk már nyilvánvalóvá tette. Ennek első jelei közé tartoztak egyrészt a közigazgatás hallgatásával szemben az Alkotmánybíróság által kikényszerített jogvédelem. Itt szembesült a jogalkotó először azzal a problémával, hogy nem tudja döntéssé transzformálni a bíróság által vizsgálendő közigazgatási magatartást, így született meg a közigazgatási nemperes eljárás, amelyben a bíróság a hatáskör gyakorlása elmulasztásának törvényességét tudta vizsgálni. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) megalkotása kapcsán újra élesen merült fel ez a probléma, rendszeridegen elemként bekerült a Pp. 341/A. § a Pp. XX. fejezetébe, e perben az önkormányzati feladatellátás elmaradását lehet vitássá tenni. A hatósági szerződéseknél részben sikerült a döntés-centrikusság nehézségeit azzal áthidalni, hogy a hatósági szerződés ügyfél általi megszegése esetén hatósági határozatnak minősül, de a közigazgatási szerv általi megszegésnél ez nem működött: itt kénytelen volt a jogalkotó a polgári perek világába „átolni” ezt a jogvitát a Pp. 324/A. §-ban foglalt eltérésekkel.

Nyilvánvaló tehát, hogy a közigazgatási perjogot nem lehet a továbbiakban a közigazgatási határozat fogalmára felépíteni. Szükséges a másféle formában manifesztálódó közigazgatási cselekvések elleni bírósági jogvédelem általános jelleggel való biztosítása. A polgári perjog könnyebb helyzetben van, hiszen amikor kimondja, hogy a bíróság a személyek vagyoni és személyi jogaival kapcsolatos jogvitákat dönti el, akkor a kapcsolódó anyagi jogot nagyrészt átöleli a Ptk. A közigazgatási anyagi jog ilyen módon való kodifikálatlansága (és kodifikálhatatlansága) miatt a bírói utat meghatározó szabályoknak sokkal nagyobb szerep jut. Itt két lehetőség van, vagy a Pp. mintájára a közigazgatási hatáskörök és a közigazgatási jog által biztosított jogok kerülnek középpontba, esetleg a közigazgatási jogviszonyok fogalma, vagy a hatékony jogvédelem elvéből¹ kiindulva a közigazgatással szembeni jogvédelmet a közigazgatási tevékenységgel kapcsolatban próbáljuk

* Rozsnyai Krisztina, adjunktus, ELTE ÁJK; a közigazgatási perrendtartásért felelős miniszteri biztos.

¹ A hatékony jogvédelem elvéről részletesen ld. pl. ROZSNYAI Krisztina: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíraskodásban. *Acta Humana*, 2013. 1. sz. 117-130. p.

biztosítani. Nem véletlen, hogy a német generálklauzula csak annyit tartalmaz, hogy a nem alkotmányjogi természetű közjogi jogvitákban biztosított a közigazgatási bírói út. Ennek oka, hogy a közigazgatási jogi oktatásból mindenki számára talán emlékként megmaradó aktustani táblázatot vagy a közigazgatási jogviszonyok rendszerét természetesen nem lehet beilleszteni a törvény szövegébe, de olyan fogalmat kell találni, amely azok elemeit magába tudja foglalni, illetve közvetíteni tud a dogmatika és a perjogi szabályok között. A közigazgatási jogi dogmatikának itt tehát nagyon erős szerepe van. Minél részletesebben és alaposabban próbáljuk meghatározni azt, hogy mikor lehet közigazgatási bírósághoz fordulni, annál inkább felmerül annak veszélye, hogy a fogalomalkotás során egyes cselekményeket kizárunk. Ugyanakkor szükséges a bírói gyakorlat részére fogódzók biztosítása. Erre a közigazgatási tevékenység nagyon általános fogalma kínálja magát, amely mind a közigazgatási cselekményeket, mind a cselekmény elmulasztását átfogja. A cselekmények alá pedig a hatósági határozatokon túl beleérthető valamennyi közhatalmi aktus, így például a hatósági intézkedések is, de kiterjed e fogalom az egyéb aktusokra is: közintézeti aktusokra, közigazgatási szerződésekre mint kétoldalú (vagy többoldalú) közigazgatási aktusokra, sőt a reálcselekményekre is. Vagyis lényegtelenné válik az, hogy milyen formában cselekedett a közigazgatás: határozatot hozott-e a hatóság vagy éppen ténylegesen cselekedett. A hangsúly áttevődik a közigazgatási tevékenység egyéb aspektusaira: azt a közigazgatási jog szabályozza-e és közigazgatási feladat ellátására létrehozott, vagy annak lehetőségével felruházott szerv végzi-e, tehát azt kell visszaérve a kiindulópontunkhoz vizsgálni, hogy a közigazgatási jogviszonyokban, a közigazgatási jog által biztosított hatáskörökkel és jogosultságokkal kapcsolatos-e a jogvita. E szempontok vizsgálata nem újkeletű, hiszen a bírói gyakorlat mind a Pp. 324. § és a Ket. 12. § alkalmazása², mind például a közigazgatási szerződések ekkénti minősítése során³ vizsgálja e szempontokat (is).

Az elszakadás a közigazgatási határozat fogalomtól könnyebbé teszi a bírósági út igénybevételét és jelentős deregulációs hatással is jár, hiszen a Pp. 324. § (2) bekezdés c) pontja szerinti bírói utat megnyitó rendelkezések szükségtelenné válnak, ezekből több tucat található jelenleg a jogrendszerünkben. A dogmatikai fejlődést is elősegíti ez a fogalom, hiszen a bírói gyakorlatnak aktívabban kell majd a dogmatikai tételeket használnia a bírói út biztosítottságának vizsgálata során.

A közigazgatási határozat fogalmától való elszakadás azonban nem kevés terminológiai nehézséggel is jár, hiszen jelenleg minden perjogi fogalmunk a közigazgatási határozathoz kapcsolódik: azt vizsgálja felül a bíróság, az alperes az, aki a határozatot hozta, ezt a határozatot helyezi hatályon kívül és ennek a végrehajtását függeszti fel a bíróság. Az új terminológia kialakításának problémáit valamelyest enyhíti az, hogy az általános szabályok mellett maradnak speciális aktus-felülvizsgálati szabályok, ahol a bevált fogalmak részben megtart-

hatóak. Ezek mellé sorakoznak fel azok a speciális eljárási szabályok, amelyek a mulasztásokkal vagy éppen a szerződéses jogviszonyokkal kapcsolatban alkalmazhatóak. Ugyanakkor törekedni kell természetesen arra, hogy az általános, minden közigazgatási perben alkalmazható szabályok köre legyen minél szélesebb, a speciális szabályoké pedig minél szűkebb, ez pedig terminológiai újításokkal kell, hogy járjon.

1.2. HATÓSÁGI ELJÁRÁS HELYETT MEGELŐZŐ ELJÁRÁS

A hatósági határozat fogalmától való elszakadásnak magától a hatósági eljárástól való elszakadás is következménye kell, hogy legyen. Mivel jelenleg a közigazgatási per tipikusan egy hatósági eljárást követ, számos visszautalás van a perjogi szabályokban a hatósági eljárásra, illetve a fellebbezési eljárásra is. Szükséges egy magasabb absztrakciós szintre kerülni, amely az egyéb közigazgatási eljárásokat is képes kezelni. Ezeket jelenleg szintén a Pp. 324. § (2) bekezdés c) pontjához kapcsolódó speciális perjogi szabályok rendezik, mint például a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) 11. § (5) bekezdése, amely a közintézeti aktus ellen biztosított fenntartói jogorvoslati eljárásban hozott határozatot teszi bíróság előtt megtámadhatóvá, s a Sztv. speciális szabályai alakítják ki a közintézeti aktus meghozatalához, illetve fenntartó általi vizsgálatához kapcsolódó eljárási szabályokat. Hasonlóan alakul a helyzet a törvényességi felügyeleti eljárások esetében is, de bizonyos közigazgatási szerződések megkötését vagy állami támogatások más formában való odaítélését megelőző eljárásoknál is ezt tapasztaljuk. Itt tehát absztraktabb fogalmat kell használni, hiszen a „megelőző” eljárások nagyon fontosak a bírósági felülvizsgálat szempontjából, egyfajta „előrehozott jogvédelmet” valósítanak meg. Az Alkotmánybíróság 1992-ben fogalmazta meg először ezt a tételt,⁴ majd fejlesztette azt tovább: „a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák, amelyek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Az Alkotmány nem biztosít alanyi jogot az anyagi igazság érvényesülésére, a törvénysértő bírósági ítéletek kizárására. Ezek a jogállam céljai és feladatai, amelyek megvalósulása érdekében megfelelő – elsősorban eljárási garanciákat nyújtó – intézményeket kell létrehozni, és az érintett alanyi jogokat garantálnia. Az Alkotmány tehát az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges – és az esetek többségében alkalmas – eljárásra ad jogot.”⁵ Ezek a megállapítások mutatis mutandis a közigazgatási jogban is érvényesek: a közigazgatási eljárásjog intézményei hivatottak biztosítani a törvényes döntések meghozatalát. Nagymértékben függ tehát a közigazgatási perek száma és hossza a közigazgatási döntést megelőző közigazgatási eljárás minőségétől: tehermentesíti a közigazgatási eljárást a bírósági eljárást, másrészt pedig ki is egészíti.

A tehermentesítési funkció két szempontból jelentkezik. A tényállás megfelelő tisztázása révén, az ügyféli jogosultságok

2 BARABÁS Gergely–KOVÁCS András: Ket. 12. §. In: BARABÁS Gergely–BARANYI Bertold–KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, Bp., Complex Wolters Kluwer, 2011. (a továbbiakban: BARABÁS/BARANYI/KOVÁCS: *Nagykommentár*), 52–54.

3 Ezekről részletesen BARABÁS Gergely: *A közigazgatási szerződések egyes eljárás- és perjogi kérdései a magyar (közigazgatási és polgári) bírói joggyakorlatban*. Közbeszerzési Szemle, 2014. 11. sz. 41. p.

4 9/1992. (I. 30.) AB hat., ABH 1992. 59., 65. [jelölten fenntartva: 31/2012. (VI. 29.) AB határozatban].

5 49/1998. (XI. 27.) AB hat., ABH 1998. 372., 376–377. [jelölten fenntartva: 22/2014. (VII. 15.) AB határozatban].

érvényre juttatásával a közigazgatási eljárásban tisztázódnak az ügyfél, vagy a különböző ügyfelek érdekei, s azok egymáshoz való viszonya. Az eljárásjog által biztosított eszközök, jogintézmények megfelelő használata révén a hatóság képes lehet a különféle érdekek összehangolására: sikerül kompromisszumos megoldást találni, a konfliktust feloldani s elérni, hogy mindenki számára elfogadható döntés szülessen. Ez további (főként jogorvoslati) eljárások elkerüléséhez vezet, tehát megakadályozza a bírósági ügyteher növekedését. Ha pedig nem is kerülhető el a per, akkor is könnyebb dolga van a bírónak egy alaposan lefolytatott eljárást követően, ahol teljes körűen feltárta a közigazgatási szerv a tényállást, nem vonta el az ügyfél eljárás jogait stb. – ebben az esetben a bíróság inkább lesz abban a helyzetben, hogy ésszerű időn belül és végérvényesen lezárja az ügyet. A közigazgatási eljárás szabályozásának talán a legnagyobb kérdése, hogy mennyire tudják jogintézményei a tehermentesítési funkciót ellátni.

A kiegészítés a tehermentesítési céllal szoros összefüggésben van, de túlmutat azon: a bírósági felülvizsgálat mint korlátozott jogorvoslat bizonyos esetekben nem tud a bírósági eljárás sajátosságai miatt megfelelő jogvédelmet nyújtani. Ebben az esetben a közigazgatási eljárás tudja csak a per anyagát előzetesen megfelelően strukturálni, egyáltalán létrehozni.

A megelőző eljárások szerepe miatt itt külön kell még szólni a keresetlevél benyújtásának a szabályairól. A hatósági határozattól és eljárástól való elszakadás felveti a kérdést, hogy akkor a keresetlevelet is a bíróságnál kell benyújtani? Mivel a bíróság az ügy iratai nélkül a per előkészítését az esetek nagy részében nem tudja megkezdeni, célszerű fenntartani a jelenlegi szabályozás időszerűségét inkább biztosító rendszerét: annál a közigazgatási szervnél kell a keresetlevelet benyújtani, amely a vitatott közigazgatási tevékenységet végezte. Ellenkező esetben a keresetlevél kellekeinek számát is növelni kellene, ami a benyújtást nyilván nehezítené. Azt a gyakorlatban jelenleg esetenként megjelenő problémát, hogy a közigazgatási szervek nem, vagy csak késedelmesen továbbítják a keresetlevelet és a kapcsolódó iratanyagot a bírósághoz, a rossz-hiszemű pervitel körében szükséges szigorúbban szankcionálni, akár csak az iratanyag hiányos, szelektált felterjesztését. Fontos szempont az is, hogy a jogvédelmet kereső személyek könnyen tudjanak hozzáférni az igazságszolgáltatáshoz – a már ismert közigazgatási szervnél való benyújtás könnyebbséget jelent. Ez növelhető tovább egy olyan kedvezményrel, amelynek révén a kormányablaknál is be lehet nyújtani a keresetlevelet. A közigazgatási szervnél való benyújtás a közigazgatás általi önkontroll és hibajavítás szempontjából formális megelőző jogorvoslati eljárások (mint pl. fellebbezés) hiányában is fontos, akár a per elkerüléséhez is vezethet.

2. KÖTÉSEK

2.1. EGY KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS – EGY BÍRÓSÁGI ELJÁRÁS?

Fontos kérdés, hogy a bíróság mikor „nyúlhat bele” a közigazgatási jogviszonyokba, melyik időpillanatban kerülhetnek ezek vitás kérdései elé. A jogvédelem biztosíthatósága gyakran megköveteli azt, hogy egyes döntések önállóan, a végső döntés előtt megtámadhatóak legyenek, ugyanis a jogsérelmek olykor

nem orvosolhatóak már az érdemi döntés meghozatalakor.⁶ Ez a helyzet az önállóan megtámadható végzésekkel, amelyek vagy az eljárásban betöltött szerepük (jogérvényesítés végleges vagy hosszabb időre való megakadályozása), az eljárás külső alanyára vagy eljárási jogaira, vagyona-ra kifejtett hatása miatt külön jogorvoslattal támadhatóak. Ugyanakkor figyelemmel kell arra is lenni, hogy egy közigazgatási ügyben egy esetben indokolt csak bírósági jogvédelmet biztosítani, hiszen minden külön bíróság elé vihető eljárási döntés visszahat az ügy érdemére, a bíró e döntések során nemcsak a közigazgatás kezét tudja akaratlanul is megkötni az érdemi döntésre nézve, hanem még az érdemi döntéssel szembeni bírói jogvédelem egyes kérdéseiben is prejudikál, ami nem feltétlenül szerencsés. Indokolt tehát újragondolni, hogy melyek azok az eljárási döntések, végzések, amelyeknél elengedhetetlen az önálló bírói út biztosítása azért, mert a későbbiekben nem lesz erre már mód. Egyértelműen ide tartoznak az eljárást megakadályozó döntések, mint a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító vagy az eljárást megszüntető végzés, akár csak az ügyfél minőséget el nem ismerő végzés. A többi végzés esetében alapos vizsgálatot igényel, hogy valóban van-e alkotmányos indokoltsága az önálló bírósági jogorvoslatnak. Nemcsak egy eljárás belülről merül fel ez a kérdés, hanem érdemi döntések láncolatánál, pontosabban annál a kérdésnél, hogy mely eljárási mozzanatokból „csinál” a jogalkotó érdemi döntést és biztosít önálló jogvédelmet – ez az eljárások strukturálásának anyagi jogi oldala. Az integrált eljárásoknál merül fel a leginkább ez a kérdés, sok esetben nem elegendő az eljárási láncolat végén biztosítani csupán a jogvédelmet, szükséges közbenső döntéseket is „kialakítani”. Példa erre az összevont telepítési eljárás telepítési hatásvizsgálati szakaszban hozott döntésének csak elutasítás esetén való megtámadhatósága.⁷ A strukturálással azonban óvatosan kell bánni, mert tényleges jogvédelmet gyakran csak akkor tud nyújtani a bíróság, amikor több határozatot együttesen vesz figyelembe. A környezeti hatásvizsgálat szempontjából például a teljes projektet figyelembe kell venni, akkor is, ha a projekt egy-egy része más hatósági eljárásoknak a tárgya.⁸

2.2. A MEGELŐZŐ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS RÉSZTVEVŐI POZÍCIÓINAK TRANSZFORMÁLÁSA

A közigazgatás tevékenységeinek számos követelményt ki kell elégíteniük. E követelmények szinte mind ellentétben állnak egymással – a célszerű döntés nem feltétlenül jogszerű is, az ügyfél jogainak érvényesülése költségeket okoz, a jogszerű döntés árthat a közigazgatás legitimitásának, stb. Bármely két cél között lehetséges összeütközés. Az eljárás rendeltetése tehát többek között az e kívánalmak közötti összhang megteremtése, a konfliktusok feloldása az egyes követelmények érvényesülésének optimalizálása által. Ennek során az eljárás

6 SZALAI Éva: Fellebbezés. In: BARABÁS/ BARANYI/KOVÁCS: *Nagykommentár*, 645 sk.

7 Étv. 30/B. § (4) bekezdés.

8 Ld. erről a kumulációról ROZSNYAI Krisztina–SZEGEDI László: *A Kúria ítélete a repülőtéri postai üzem építési engedélyének jogszerűségéről. A környezeti hatásvizsgálat-köteles jelleg és a helyi önkormányzat kvázi ügyféli jogállása a közigazgatási hatósági eljárásban. Jogesetek Magyarázata*, 2013. 4. sz. 48–60. p., 54. p.

érdekek ütközésének is színtere. Az eljárásban képviselt érdekek tulajdonképpen három csoportba oszthatóak, ahogy azt az eljárás alanyai is tükrözik. A közigazgatás által képviselt közérdekkel szemben/mellett megjelennek a kérelmező ügyfél érdekei és az (általában ügyféli jogállással rendelkező) harmadik személyek, illetve szervezetek által képviselt magán- vagy rész-közérdekek.⁹

A hagyományos polgári perjogi struktúra, amelyben felperes áll szemben alperessel, kiegészülve esetleg beavatkozókval és perbevonott személyekkel, nem tudja a közigazgatási megelőző eljárásokban megjelenő valamennyi érdeket megjeleníteni. A közigazgatási eljárási jogviszonyokban gyakorta előfordul, hogy akár ügyféli oldalon, akár a közigazgatási szerv oldalán egyszerre többen vesznek részt, s nincsen közöttük érdekazonosság. Ilyenkor nem kis kihívás a perjognak az ellenérdekű felek, a kvázi ügyféli jogállással bíró szervezetek vagy éppen a szakhatóságok megfelelő perjogi szerepkörének megtalálása. Itt szükséges egyrészt a polgári perjogi konstrukcióktól is valamelyest elszakadni annak érdekében, hogy a jogvitában megjelenő egyéb köz- vagy magánérdekek megfelelően megjeleníthetők legyenek. A gyakorlat azt mutatja, hogy a szakhatóság kötelező perben állása nem volt képes megoldani azokat a problémákat, amelyek a megelőző közigazgatási eljárás hatósági oldaláról „származnak át” a perbe: szükséges a szakhatóság vagy egyéb, a döntéshozóra kötelező állásfoglalást, véleményt adó szerv erőteljesebb bevonása a perbe: erre az alperesi pertársaság kínálkozik inkább. Ugyanígy a beavatkozás jogintézménye is sok esetben inkongruenciákat okozott, főleg a kérelemnek helyt adó döntéssel szembeni szomszédok vagy civil szervezetek általi keresetindítás esetén, de ugyanígy említhetnénk a beavatkozást jogosulatlan iratbetekintésre felhasználó ellenérdekű versenytársak eseteit is. Szükséges tehát a felek olyan katalógusát kialakítani, amelyben a többpólusú közigazgatási jogviszonyokban megjelenő különféle érdekek egyaránt megfelelő perjogi pozíciókhoz jutnak.

3. KÖTÉSEK A MIHAMARABBI VÉGÉRVÉNYES RENDEZÉS ÉRDEKÉBEN

Az Alaptörvény értelmében mind a tisztességes ügyintézéshez, mind pedig a tisztességes eljáráshoz való jogból következik az időszerűség követelménye: a közigazgatási eljárást és a közigazgatási pert is ésszerű időn belül kell lezárni.¹⁰ A két eljárás az idő dimenziójában szorosan összefonódik, nem lehet őket egymástól függetlenül vizsgálni. Mít ér egy gyors közigazgatási eljárás, ha utána hosszú éveken keresztül tart a bírósági szak? És fordítva, lehet ugyan rövid egy bírósági eljárás, de ha a végeredménye megismételt közigazgatási eljárások sora lesz, akkor a vámon elveszítjük azt, amit a réven nyertünk. Nem mellékesen az ügyfelek, illetve a közigazgatási cselekvés által érintett egyéb szereplők számára ez a két eljárás különállása éppen az időbeliség miatt nem is érzékelhető. A közigazgatási ügy ésszerű időn belüli végérvényes rendezése egyre hangsúlyosabb követelménnyé válik, ahogy ezt már

az előzőekben is láttuk. A mihamarabbi végérvényes döntést több eszköz is szolgálja: a bíróságok reformatórius jogkörrel való felruházása, bizonyos jogszabályszegek következmény nélkül hagyása, illetve olyan technikák kialakítása, amelyekkel bizonyos szabályszegek a per során orvosolhatóak lesznek. A bírói ítélet végrehajtásának szabályai és az egyezségkötés is e körbe sorolható. Ezen technikák közül legszorosabban a szabályszegek következmény nélkül hagyása és a szabályszegeknek a per során való orvosolhatósága, valamint az ítélet végrehajtásának szabályai kapcsolódnak a legszorosabban a közigazgatási eljárásjoghoz, így a továbbiakban ezeket vizsgáljuk részletesen.

3.1. KÖVETKEZMÉNY NÉLKÜLI SZABÁLYSZEGESEK?

A jogszerűségi vizsgálatnak a közigazgatás működőképességének megtartása érdekében, a közigazgatási jogviszony mihamarabbi végérvényes rendezése érdekében bizonyos korlátokat szükséges szabni. A bírósági felülvizsgálatba különféle fékeket kell beépíteni. Ennek több technikája létezik, így például az eljárási szabályszegek közötti különbségtétel az ügyre kifejtett hatásuk szerint, vagy az ún. preklúziós szabályok alkotása, amelyekkel a megelőző eljárásban való nem megfelelő részvétel esetén a jogsértések bíróság elé vihetősége korlátozható. Mindkettő a bírósági felülvizsgálat terjedelmét korlátozza, hiszen bizonyos jogsértéseket vagy nem is vizsgálhat, vagy nem szankcionálhat a bíróság. Ezekre a bíróság önkorlátozása, illetve a jogalkotó intézkedései révén egyaránt sor kerülhet.

Ahol az eljárásjog felértékelődése folytán nagy mennyiségű vagy/és mélységű eljárási szabály kerül megalkotásra (ahogy az hazánkban is történt), a garanciák sokasága és általánosságának enyhébb foka miatt gyakoribbakká válnak az eljárási szabályszegek. A közérdek érvényesítése, és gyakorta a külső jogalanyok, ügyfelek érdekei is azt kívánják meg ilyen helyzetekben, hogy csak azok az eljárási szabálysértések kerüljenek értékelésre, amelyek miatt a megsértett eljárási szabály ténylegesen nem tudott védelmet nyújtani az ügyfélnek. Ezt a magyar joggyakorlat az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabályszegek fogalmával határolta be: nem vezethetnek hatályon kívül helyezésre azok a szabályszegek, amelyek az ügy érdemére nem hatottak ki, azaz még elméleti lehetősége sincsen annak, hogy másféle döntést is hozhatott volna a közigazgatási szerv az eljárási szabályok betartása esetén. A gyakorlatból került aztán a Ket. 111. §-ba, majd a Pp. 339. §-ba beépítésre ez a szabály, amelyet szükséges fenntartani, de a döntési jogkör cizelláltabb szabályozásában esetleges további szempontok bevonását is lehetővé kell tenni. Az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabályszegek korlátja különösen olyan eljárásokban okoz problémát, ahol az érintett nyilvánosság anélkül kerül a döntéshozatali folyamatba bevonásra, hogy ügyféli jogállást vagy más eljárási jogosultságokat teremtő pozíciókat kapnának tagjai.¹¹

Hasonló logikát hordoznak tulajdonképpen a preklúziós szabályok, amelyekkel a jogalkotó az eljárási jogintézmények használatához, illetve megfelelő használatához köti a jog-

9 A hivatalbóli eljárásokban ez persze olykor másképp alakul, de ennek kifejtésére ehelyütt nincsen lehetőség. Ld. erről pl. FAZEKAS Mariann: Az eljárás megindítása. In: BARABÁS/BARANYI/KOVÁCS: *Nagykommentár*, 210–219. p.

10 Alaptörvény XXIV. cikk (1) és XXVIII. cikk (1) bekezdés.

11 Gemeinde Altrip és társai kontra Land Rheinland-Pfalz C-72/12, a Bíróság második tanácsának 2013. november 7-i ítélete. ECLI:EU:C:2013:712.

orvoslat igénybevehetőségét. E körbe tartoznak azok a Ket.-beli felhatalmazások, amelyek az ágazati jogalkotó számára lehetővé teszik a fellebbezési jog kizárását, ha az ügyfél az elsőfokú eljárásban – szabályszerű értesítése ellenére – nem vett részt.¹² Ugyanígy van lehetőség a fellebbezés érdemi elbírálás nélküli elutasítására és ezzel egyben a bíróság előtti jogorvoslat kizárására, ha az ágazati jogalkotó által megkívánt tartalmi követelményeknek nem tesz eleget valamely eljárási nyilatkozat, kérelem. E szabályok még hangsúlyosabbá teszik a megelőző eljárások jelentőségét: ha valaki nem veszi igénybe az ezek által biztosított előzetes jogvédelmi lehetőségeket, akkor nem tarthat utóbb bíróság általi jogvédelemre igényt.

Ebbe a kérdéskörébe tartozó további izgalmas kérdés, hogy hogyan kezelhető, illetve kezelhető-e az ügyet érdemben lezáró bírói döntéssel az olyan helyzet, amelyben anyagi jogilag helyes döntést hozott a hatóság, és az egyetlen hibája a határozatnak az ügy nem megfelelő jogi alapra helyezése. Kérdés, hogy az indokolás eme hibája szükségképpen hatályon kívül helyezéshez kell, hogy vezessen, vagy – amennyiben ugyanez a döntés születhet csak meg a megismételt eljárásban – feljogosítható-e a bíróság arra, hogy orvosolja ezt a problémát az indokolás megváltoztatásával? Ide tartozik az a helyzet is, amikor részlegesen szükséges a hatályon kívül helyezés, mert pl. egy a határozat többi részétől elválasztható részében törvénysértő döntést hozott, a határozat többi része viszont jogszerű. Ilyenkor, főleg, ha nincs szükség új eljárásra, utasításra, a részleges hatályon kívül helyezés tulajdonképpen megváltoztatásként gyorsabb rendezést tesz lehetővé, s a hiba nem kell, hogy a teljes közigazgatási döntés hatályon kívül helyezéséhez vezessen.

3.2. A HIBÁK KÖZIGAZGATÁS ÁLTALI ORVOSOLHATÓSÁGA A PERBEN

Az a lehetőség, hogy a közigazgatás még a per során belenyúljon az általa kialakított jogviszonyokba, szintén a mihamarabbi rendezés érdekében kerül egyre inkább előtérbe. Érdekes felhívni a figyelmet például a német közigazgatási eljárási törvény azon rendelkezésére, amely lehetővé teszi az indokolás utólagos kiegészítését, illetve az elmaradt eljárási cselekmények pótlását a bírósági szakban. Ehhez hasonló eszközt jelent a holland „közigazgatási hurok” intézménye¹³, amely lehetőséget biztosít arra, hogy a közigazgatási bíróság a per során „visszaadja” a közigazgatásnak az ügyet abból a célból, hogy az orvosolja a még ebben a szakban orvosolható szabálysértéseket. Kétségtelen, hogy ezek a lehetőségek újdonságuk révén sok kérdést is felvetnek. A holland megoldást a belgák is átvették, itt azonban az alkotmánybíróság a bíróság függetlensége és pártatlansága elvének megsértése, a jogorvos-

lathoz való jog, illetve a védekezéshez való jog kiüresítése és az indokolási kötelezettség miatt megsemmisítette a vonatkozó szabályozást.¹⁴ A német szabályozás pedig az Európai Unió Bírósága előtti kötelezettségzegési eljárást vont maga után.¹⁵ Szükséges tehát körültekintően rendezni ezt a kérdést, aminek azért is van különösen nagy jelentősége, mert a fellebbezés kivételesen igénybe vehető jogorvoslati eszköz lesz, s ezen eszköznek a tehermentesítés és kiegészítés mellett legfontosabb funkciója az önkontroll lehetőségének biztosítása volt. A fellebbezés mellett a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eszközök szolgálják még ezt a célt, akár hivatalból, akár ügyészi felhívás nyomán. Szükséges tehát a perrendtartásnak is arra tekintettel lenni, hogy az önkorrekciónak gyakran gyorsabb hibajavítást és ezáltal az ügy végérvényes rendezését teszi lehetővé. A jelenlegi lehetőségek megtartása, fejlesztése mindenképpen szükséges. Jelenleg, ha hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eszköz kerül alkalmazásra, a bíróság felfüggeszti eljárását 30 napra, és a hivatalbóli eljárás végeredményétől függően kerül sor a per folytatására vagy a megszüntetésére. Két fontos szempont igényel itt megfontolást: egyrészt a felperes rendelkezési joga igényli, hogy nyilatkozhasson: fenntartja-e, és mennyiben tartja fent keresetét, vagy hogyan kívánja azt módosítani. Indokolt ebben az esetben a megsemmisítés mellett új eljárásra utasító végzésre kiterjeszhetővé tenni a keresetet, így rövidülhet a jogorvoslati eljárások összidőtartama és kezelésre kerül az új eljárásra utasító döntéssel kapcsolatos dilemmák egy része. Fontos kérdés másrészt, hogy a per során meddig kerülhet erre sor. Jelenleg a Ket. 114. § (2) bekezdés szerint a hatóság az érdemi ellenkérelem előterjesztéséig vonhatja vissza döntését, a módosításra ez a korlát kifejezetten nem terjed ki. Ez a megoldás arra vezethető vissza, hogy a visszavonással a bírósági eljárás folytatására nincs lehetőség, míg a módosításnál igen. A módosítás lehetősége azért is biztosított, mert az a jogvita végérvényes rendezését segítheti elő, a visszavonás az esetek egy jó részében nem alkalmas erre.

A felperesi kereseti kérelemmel kapcsolatos perbeli nyilatkozatok mellett ebből következően az egyezségkötés előmozdítása kecsegtethet még a végérvényes rendezés lehetőségével az olyan ügyekben, ahol nincsen megváltoztatási jogköre a bíróságnak. Elsőre hajlamosak vagyunk azt gondolni, hogy az egyezség fel sem merülhet a közigazgatási perben, de ez távolról sincsen így: a hatásköre keretei között a közigazgatás, különösen a mérlegelési jogkörben hozott döntéseknél éppen a döntés megváltoztatásával, vagy a szerződés módosításával, egyéb nyilatkozat megtételével tud olyan engedményeket tenni, ami a helyzet kölcsönösen előnyös és jogszerű rendezését lehetővé teszi. Ha ezzel a bíróság hatályon kívül helyező döntése elkerülhető, nem nehéz belátni, hogy mekkora időbeli nyereséget is jelent az ily módon történő végérvényes rendezés. Ennek egyik lábát a hatósági eljárásjogban a hivatalbóli döntés-felülvizsgálatoknál, másik lábát pedig a közigazgatási perjogban a per hivatalbóli döntés-felülvizsgálatot (illetve a mulasztás pótlását) követő folytatásának, illetve az egyezségnek a megfelelő szabályozásával kell kialakítani.

12 Ket. 15. § (6) és (6a), valamint 98. § (1a) bekezdések, ld. SZEGEDI László: Ket. 15. §. In: BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS, i. m. 100–101., illetve ROZSNYAI Krisztina: A barnamedve esete a szalámival. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Bp., t. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013. 267 p.

http://www.ajk.elte.hu/file/Uj_generacio_konf_kotet_2013.pdf

13 „bestuurlijkkelus”, a holland általános közigazgatási törvény (GALA) 8:51a cikke. Erről részletesebben ld. KOVÁCS András–ROZSNYAI Krisztina–VARGA István: *A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában*. Magyar Jog, 2012. 12. sz., 706–716 p.

14 74/2014. sz. határozat (2014. 05. 08.);

<http://www.const-court.be/public/d/2014-074d.pdf>

15 C-137/14. sz. ügy, Bizottság vs. NSzK

3.3. A HATÁLYON KÍVÜL HELYEZŐ BÍRÓI DÖNTÉSEK VÁLTOZÁSAI

Az időszzerűség nemcsak a megváltoztatási jogkör jelentőségének növelésével és az előbb tárgyalt technikákkal érhető el. A hatályon kívül helyező döntésekhez is kapcsolódnak olyan mechanizmusok, amelyek az ésszerű határidőn belüli befejezést előmozdíthatják. Ezek zömével a megismételt eljárásra, illetve az abban meghozandó új döntésre, továbbá a mulasztás miatti eljárásra kötelezésekre vonatkoznak.

A hatályos jogi szabályozás csak részlegesen foglalkozik azzal, miként kell végrehajtani a közigazgatási perben született ítéletet a közigazgatásnak. A Ket. 109. § (4) bekezdése rögzíti, hogy a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el. Az ítélettel ellentétes döntéshez pedig a semmisség jogkövetkezményét fűzi a Ket. 121. §. A közigazgatás engedetlensége csak hosszadalmas újabb jogorvoslati eljárásokkal hárítható el, nem ritkán többször is bíróság elé kerül az ügy, újabb és újabb megismételt eljárások nyomán, ugyanis amennyiben a hatóság nem tesz eleget a bíróság eljárásra kötelező ítéletének, akkor nincs mód végrehajtásra, hanem az ügyfélnek az eljárásra kötelezést kell kérnie a Ket. 20. § és a Knp. szerint. Arra a bírói gyakorlatban kialakult felfogásra vezethető vissza ez a probléma, hogy a hatalmi ágak megosztásának rendszere nem teszi lehetővé azt, hogy a bíróság az új eljárás lefolytatásán túl bármire kötelezze a hatóságokat, netán határidőt tűzön e kötelezettség teljesítésére és számon kérje, szankcionálja a nem-teljesítést. A bírák úgy vélik: nem adhatnak a kötelezettség teljesítésére teljesítési határidőt a közigazgatás döntési függetlensége elvonásának tilalma miatt, ekként a végrehajtás általános feltételei közül a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 13. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt feltétel nem teljesül. Végrehajtási lap kiállítására tehát nincs lehetőség.¹⁶ Ugyanezt az érvrendszert követte az ítélkezési gyakorlat az ideiglenes intézkedésekkel kapcsolatban is és alakult ki a bírói gyakorlatban az a felfogás, hogy noha a közigazgatási perekre irányadó különleges szabályok tételesen nem zárják ki az ideiglenes intézkedés alkalmazását, mivel azonban a XX. fejezet eltérő szabályt sem állapít meg, közigazgatási perekben az azonnali jogvédelmet csak és kizárólag a közigazgatási hatóság határozat végrehajtásának felfüggesztése nyújtja a Pp. 332. § (3) bekezdése alapján.

Ez a felfogás természetesen nem magyar sajátosság, számos uniós országban vélekedett úgy a bírósági gyakorlat, hogy a közigazgatást, az államot a bíróság nem kötelezheti. A változások egyik oka az EuB gyakorlata volt, amely elsősorban a Factortame I. ügy¹⁷, a Zuckerfabrik ügy¹⁸ és az Atlanta

ügy¹⁹ révén meghatározó befolyást gyakorolt a tagállami jogrendszerekre. E fejlődés eredményeit foglalja részben össze az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának két ajánlása is.²⁰

A francia gyakorlat például a magyarhoz hasonlóan sokáig még azt sem tartotta lehetségesnek, hogy az új eljárásra kötelezést kimondja a bíróság, nemhogy még iránymutatást is adjon arra nézve. Ez a felfogás fokozatosan változott. Az 1980. július 16-i törvény a közigazgatással szembeni kötelezésekről volt az első lépcső, a közigazgatási bíró jogkörét aztán az 1995. február 8-i törvény bővítette ki. Ekkor váltak a közigazgatási perben lehetővé a közjogi jogi személyekkel szembeni intézkedések. A 2000. június 30-i törvény tette aztán teljessé a rendszert.²¹ Ez elsősorban a közigazgatási döntések hatályon kívül helyezést követő megismételt közigazgatási eljárások tekintetében volt jelentős. És e fejlődésből nőtt ki magát az ideiglenes intézkedés, hiszen mindkettőnél arról van szó, hogy a bíróság pozitív cselekvésre kötelezi a közigazgatást.

A 2000. június 30-i törvény az ideiglenes jogvédelem új rendszerét hozta létre²². Háromfajta „référé” létezik: az egyik a référé-suspension²³, amely a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem, a référé-liberté²⁴, amellyel a szabadságjogok megsértésének abbahagyására kötelezést, s a référé-mesuresutiles, amellyel bármilyen, a közigazgatási döntés végrehajtását nem akadályozó intézkedést lehet kérni²⁵. E három fő típuson kívül vannak még speciális „référé”-k, így a közérdekű adatokhoz való hozzáférés és a közbeszerzési szerződések megkötésének nyilvánossága és tisztasága érdekében²⁶.

Az angoloknál szűkebb körben, de szintén a hagyományos jogfelfogással ellentétes volt az ideiglenes intézkedés: a Koronát (azaz a kormányt) nem kötelezhette a bíróság. E gyakorlatot az uniós jog kezdte oldani, hiszen az effutitle megkövetelte, hogy ilyen esetekben is biztosítson hatékony jogvédelmet a tagállami bíróság. Végül a Lordok Háza részéről a Factortame I. ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatali kérdések lényege – tárgyunk szempontjából – az volt, hogy vajon az uniós jog védelme érdekében a tagállami szabályokkal (sőt, törvénnyel) ellentétben valóban van-e lehetőség ideiglenes intézkedés meghozatalára.²⁷ A Simmenthal ügyre hivatkozva a Bíróság végül arra jutott, hogy az ideiglenes jogvédelem biztosítása a hatékony jogvédelemnek mindenképpen részét kell, hogy képezze. Ezt az érvelést az előzetes döntéshozatalt követően a Lordok Háza követte is. A közösségi jogi igényekkel kapcsolatos ideiglenes jogvédelem aztán a közösségi, illetve uniós elemet nélkülöző ügyekre is spill-over hatást

16 Kovács András György: Ket. 20. § in: BARABÁS/BARANYI/KOVÁCS: *Nagykommentár*; 150. p.

17 The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others, C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0213>

18 Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG v Hauptzollamt Itzehoe and Zuckerfabrik Soest GmbH v Hauptzollamt Paderborn, C-143/88 és C-92/89. egyesített ügyek, ECR 1991 I-00415, ECLI:EU:C:1991:65. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1439216536264&uri=CELEX:61988CJ0143>

19 Atlanta Fruchthandels-gesellschaft mbHandothers v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. C-465/93. ECR 1995 I-03761; ECLI:EU:C:1995:369 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1439217087239&uri=CELEX:61993CJ0465>

20 Rec (89) 8. számú ajánlás az ideiglenes jogvédelemről közigazgatási ügyekben és Rec (2003) 16 számú ajánlás a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról.

21 Részletesen: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Bilan-de-quinze-annes-d-urgence-devant-le-juge-administratif>

22 Loi n°2000-597.

23 Art. L. 521-1 Code de Justice Administrative (CJA).

24 Art. L. 521-2 CJA.

25 Art. L. 521-3 CJA.

26 Art. L. 551-1 CJA, ill. art. L. 551-13 CJA.

27 Ld. részletesen John TILLOTSON–Nigel FOSTER (szerk.): *Text, Cases and Materialson European Union Law*, London: Cavendish, 577 skk.

fejtett ki, a Lordok Háza ugyanis arra az álláspontra jutott, hogy nem szabad azt megengedni, hogy hatékonyabb védelemben részesüljenek azon polgárok, akik uniós jogaikat érvényesítik, mint azok, akik nemzeti jog alapján járnak el.²⁸

Az olasz bírók is szembesültek ezekkel a kérdésekkel, az olasz közigazgatás is hasonló immunitásban részesítette a közigazgatást, mint a francia. Az előző két fejlődési úttól némiképpen eltérve itt a bírói gyakorlat maga teremtette meg az ideiglenes intézkedések lehetőségét. Először az Alkotmánybíróság ismerte el a közszolgálati jogban az aktív ideiglenes intézkedések lehetőségét, majd a bírói gyakorlat tágította ki az ideiglenes jogvédelem körét a végrehajtás felfüggesztésén túli eszközöket kreálva. Így például csak részlegesen függesztették fel a döntések végrehajtását, vagy feltételhez kötötték azt, vagy határidőket határoztak meg, ennél tovább azonban a törvény adta keretek miatt nem tudtak elmenni. Az 1990-es évektől még bátrabban tágították a kereteket, az Államtanács e döntéseinek indokolásaként az EuB fent említett döntésére is tekintettel volt. Ennek a folyamatnak a betetőzése volt a 205/2000. törvény, amely széleskörű ideiglenes jogvédelmi lehetőségeket teremtett.²⁹

A német közigazgatási perjogban az európai jogfejlődés nem hozott jelentős változásokat, sőt, inkább szűkítőleg hatott időnként, amikor annak biztosítása az uniós jog végrehajtását gátolta.³⁰ Ennek oka, hogy a német közigazgatás az állam immunitásának elvével sokkal hamarabb szakított, és az is, hogy a német perjogban talán a tagállamok közül a legszélesebb körben érvényesül a keresetindítás automatikus halasztó hatálya.³¹

A konvergencia-folyamatok beindulásának apró jeleit hazánkban az ágazati szabályokban leljük meg. Ezek kezelték és tették lehetővé egyes perekben a szükségesnek mutakozó „ideiglenes intézkedéseket”. A bíróság az azokra vonatkozó külön jogszabályok alapján, azok rendelkezései szerint rendelheti ezeket el. Így a szociális igazgatásról és a szociális ellátá-

sokról szóló 1993. évi III. törvény. 11. §-a értelmében a bíróság a fél kérelmére ideiglenes intézkedésként rendelkezhet például a pénzbeli szociális ellátás folyósításáról, a természetbeni ellátás biztosításáról vagy akár az intézményi jogviszony fenntartásáról. Szintén ideiglenes intézkedésként kell megítélni azt, amikor a Mötv. alapján a polgármesteri tisztség megszüntetése iránt indított per során, a felperes kérésére a polgármesternek a tisztségéből történő felfüggesztésre is sor kerül.³²

Visszatérve a hatályon kívül helyező és új eljárásra kötelező bírósági döntésekhez, a végrehajtást nem csak a fenti eszközök segítik. Rendkívül fontos az egyértelmű bírósági ítélet, amelyből a közigazgatási szerv számára világos, hogy milyen kötelezettségei vannak az új eljárásra nézve. A bíróság csak lehetséges, a közigazgatási szerv hatáskörével kivitelezhető instrukciókat adhat a megismételt eljárásra. Természetesen nem elhanyagolható szempont az sem, hogy a felügyeleti szerv(ek)re is kötelező legyen a bíróság iránymutatása. És azt is biztosítani kell a perjognak, hogy a közigazgatás az ítélettel kapcsolatos értelmezési kérdéseivel a bírósághoz fordulhasson. Ezt alapvetően úgy lehet beiktatni a folyamatba, hogy mielőtt a bíróság által megállapított kötelezettség elmulasztását szankcionálná a bíróság, nyilatkoztatja a közigazgatási szervet az engedetlenség okára nézve. Az ítélet ennek nyomán való egyértelműsítése olykor hasznosabb, mint a bíróság kiszabása, amelyre persze szintén fel kell hatalmazni a bíróságot.

Természetesen további számos szálon kötődik egymáshoz a közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog, amelyek újabb és újabb izgalmas, nemcsak eljárásjogi, hanem alkotmányossági kérdéseket is felvetnek. Ezek tárgyalása azonban meghaladná a rendelkezésre álló kereteket. Az viszont reménység szerint fenti gondolatok alapján egyértelmű, hogy e két eljárásrend kéz a kézben kell, hogy továbbfejlesztésre kerüljön.

28 Marshall-ügy, M. v. Home Office, [1994] 1 AC 377.

29 Részletesen erről a folyamatról: MARIOLINA ELIANTONIO: *Europeanisation of Administrative Justice?* Europa Law Publishing, 2009, 235–253. p.

30 Így pl. T. Port GmbH & Co. KG v Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, C-68/95. ECR 1996 I-06065ECLI:EU:C:1996:452, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1439237080426&uri=CELEX:61995CJ0068>

31 Friedhelm Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München: C.H. Beck, 2013, 484 (§ 31 I, 5. sz.).

32 5/2010. KJE.

Győriványi Réka*

A sarkalatossági záradék szerepe az alkotmánybírószági gyakorlat tükrében



A rendszerváltással Magyarországon kétszintű törvényi rendszer jött létre, 1989. óta az Alkotmány, illetve jelenleg az Alaptörvény ugyanis különbséget tesz a törvények között aszerint, hogy az országgyűlési képviselők milyen arányú támogató szavazatára van szükség az elfogadásukhoz. Egyszerű többséget igénylő törvényhozási tárgyak esetén a törvény meghozatalához elegendő a határozatképes Országgyűlés képviselői többségének szavazata, míg minősített többséget igénylő tárgyköröknél ennél több képviselő támogatására van szükség. A minősített többségű döntések között vannak, amelyek valamennyi, és vannak, amelyek a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának igenlő szavazatát igénylik.¹

A minősített többség követelményéhez kötött törvények igénye a rendszerváltás politikai átmenetéhez kapcsolódott, a jogintézmény célja annak garantálása volt, hogy a politikai ellenzék parlamenti súlyához képest meghatározóbb közjogi szerepet kapjon, ezt pedig úgy éri el, hogy a legjelentősebb törvényhozási tárgyak esetében a kormánypártot kompromisszumra kényszeríti.² Speciális, minősített többséget igénylő kategóriaként az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 1989. október 23-ai hatállyal az alkotmányterjedő törvény, majd ezt felváltva a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 1990. június 25-étől a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmados szavazatarányát igénylő törvények (a továbbiakban: kétharmados törvény) jogintézményét tartalmazta. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 2012. január 1-jei hatállyal pedig bevezette a sarkalatos törvényeket, amelyek a T) cikk (4) bekezdése alapján olyan törvények, melyeknek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A sarkalatos törvények funkciója a korábbi kétharmados törvényekéhez képest nem változott: céljuk továbbra is egyrészt az Alaptörvény szövegének tehermentesítése, másrészt az érintett tárgykörökben az országgyűlési képviselők széles körű egyetértésének biztosítása. A sarkalatos törvények elnevezésüket leszámítva jellegükben sem különböznek a kétharmados törvényektől, elfogadásukhoz ugyanolyan szavazatarány szükséges, így az Alkotmánybírószági kétharmados törvényekre

vonatkozó, az Alkotmány rendelkezésein alapuló gyakorlata főszabályként a sarkalatos törvényekre is alkalmazható.³

A főszabály alól azok az esetek kivételek, ahol az Alaptörvény rendelkezései eltérnek az Alkotmány szövegezésétől. Ilyen különbség például az a kérdés, hogy a sarkalatos követelménye a szabályozás milyen egységére vonatkozik. A sarkalatos törvényeket ugyanis az Alaptörvény két módon állapítja meg: egyes esetekben kimondja, hogy az ott felsorolt tárgyköröket, esetleg ezek részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg,⁴ más esetekben ezeken a tárgykörökön belül külön is megnevez néhány kifejezett sarkalatos szabályozási tárgyat.⁵ Az Alkotmány ezzel szemben nem a tárgyköröket, hanem a minősített többséggel meghozandó törvényeket sorolta fel. Ezért **a sarkalatos követelménye – eltérően a kétharmados törvényektől, melyek esetében az Alkotmánybírószági gyakorlata alapján az Alkotmányban tárgy szerint megjelölt törvényeket önálló törvényben kellett szabályozni⁶ – nem egyes törvényekre, hanem szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre, tehát egy-egy törvény egyes rendelkezéseire vonatkozik.**⁷

Ebből következően az Alaptörvény hatálybalépését követően kiemelt jelentőségűvé vált, hogy a törvényalkotás során minden egyes jogszabályi rendelkezést vizsgálni kell abból a szempontból, hogy az nem igényel-e az Alaptörvény alapján minősített többségű elfogadást. Az Alkotmánybírószági gyakorlata általában megállapította és ez a sarkalatos (kétharmados) törvényekre is irányadó, hogy csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, vagyis **ha egy szabályozási tárgykörrel az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy sarkalatos törvénnyel szabályozható, a minősített többség hiánya közjogi érvénytelenséget eredményez.**⁸

Az Alkotmánybírószági gyakorlata azt is rögzítette, hogy **nemcsak azt kell vizsgálnia, hogy az adott rendelkezés elfogadásához**

3 43/2012. (XII. 20.) ABH.

4 Pl. G) cikk (4) bekezdés, L) cikk (3) bekezdés, P) cikk (1) bekezdés, VII. cikk (5) bekezdés, XXIX. cikk (3) bekezdés, 2. cikk (1) bekezdés, 31. cikk (3) bekezdés [16/2015. (VI. 5.) ABH].

5 Pl. G) cikk (1) bekezdés (magyar állampolgárság keletkezése, megszünetése esetei), VII. cikk (2) bekezdés (vallási közösségek működésének szervezeti formája), XXIII. cikk (4) bekezdés (választójog teljesítésének magyarországi lakóhelyhez kötése), XXIX. cikk (3) bekezdés (nemzetiségként való elismerés feltételéhez kötése), [16/2015. (VI. 5.) ABH].

6 121/2009. (XII. 17.) ABH.

7 4/1993. (II. 12.) ABH, 17/2013. (VI. 26.) ABH, 16/2015. (VI. 5.) ABH.

8 Ld. még 11/1992. (III. 5.) ABH, 1/1999. (II. 24.) ABH, 47/2001. (XI. 22.) ABH, 155/2008. (XII. 17.) ABH, 45/2012. (XII. 29.) ABH, 16/2015. (VI. 5.) ABH.

* Győriványi Réka, Igazságügyi Minisztérium titkárságvezető, Jogszabály-előkészítés Összehangolásért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkársági Titkárság.

1 TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az Alkotmányjogba* (HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2012., 122–123. o.)

2 4/1993. (II. 12.) ABH.

az Alkotmány (Alaptörvény) értelmében minősített többségre volt-e szükség, hanem azt is, hogy a szavazásnál ténylegesen megvolt-e ez a szavazattöbbség, ennek során pedig nincs köte az Országgyűlés ülésén elhangzó (vagy el nem hangzó) minősítéshez. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy az Országgyűlés munkája, valamint a jogbiztonság szempontjából is fontos, hogy a képviselők tudatában legyenek, melyek a minősített többséget igénylő döntések, hiszen ennek hiányában fennáll a veszélye, hogy a minősített többséggel elfogadható rendelkezések nem kapnak megfelelő figyelmet, így az Alkotmánybíróság felülvizsgálata során derül majd csak ki, hogy azokat valójában nem fogadták el, és emiatt a megsemmisítésükre lesz szükség.⁹

Annak érdekében tehát, hogy az egyes törvényekben szereplő sarkalatos rendelkezések köre – elsősorban az Országgyűlés megfelelő szavazatarányú döntésének megalapozása érdekében – könnyebben követhető legyen, a hatályos jogszabály-szerkesztési követelmények alapján a törvények záró rendelkezései között kerül rögzítésre, hogy a törvény mely rendelkezései tekinthetők az Alaptörvény alapján sarkalatosnak (a továbbiakban: **sarkalatosági záradék**). A sarkalatosági záradékokra vonatkozó szabályozás az Alaptörvény hatálybalépésével párhuzamosan a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendeletben (a továbbiakban: Jszt.) került rögzítésre. A Jszt. XII/A. fejezete szerint a sarkalatosági záradék tartalmazza a törvényben sarkalatosnak minősített szerkezeti egységekre hivatkozást és azt, hogy azok az Alaptörvény melyik rendelkezése alapján minősülnek sarkalatosnak, elfogadásához pedig egyszerű többség szükséges. A sarkalatosági záradék célja egyrészt, hogy tájékoztatást nyújtson arról, hogy a jogalkotó mely rendelkezéseket tekintette az Alaptörvény alapján sarkalatosnak, másrészt segítséget nyújt abban, hogy a későbbi jogszabály-módosításnál mind a törvény előkészítője, mind az Országgyűlés számára könnyebben követhető legyen, mely rendelkezések elfogadásához szükséges a jelen lévő képviselők kétharmadának támogató szavazata. Megjegyzendő, hogy szavazástechnikailag az Országgyűlés elnöke a sarkalatosági záradékban felsoroltak alapján teszi fel szavazásra a törvény minősített többséget igénylő részeit az Országgyűlésnek.¹⁰

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATA

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése óta közvetlenül még nem foglalt állást a sarkalatosági záradék

jogintézményéről, a sarkalatosági záradék egyes részeit pedig egy esetben semmisítette meg. Szűk értelemben tehát nem beszélhetünk alkotmánybírói gyakorlatról a sarkalatosági záradékkal kapcsolatban. Mivel azonban a sarkalatosági záradék célja elsősorban az, hogy rögzítse, mely rendelkezéseket tekintett a jogalkotó az Alaptörvény alapján sarkalatosnak, tág értelemben a kétharmadosra, illetve a sarkalatosra vonatkozó általános alkotmánybírói megállapítások mind a sarkalatosági záradék alkalmazhatóságát – illetve a Jszt. fenti rendelkezése alapján alkalmazandóságát – határozzák meg. A sarkalatosági záradék szerepe tehát a kétharmadosra, illetve a sarkalatosra vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat vizsgálata alapján állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság nem sokkal megalakulását követően már foglalkozott a minősített többség kérdésével, és ez a probléma azóta is folyamatosan szerepel a taláros testület döntéseiben. A határozataiban kifejtett megállapítások kibontják, értelmezik a minősített többség követelményének tartalmát, így azok ismerete elengedhetetlen annak megítélése során, hogy egy adott szabály az Alaptörvény alapján sarkalatosnak (kétharmadosnak) minősül-e. A minősített többség követelményét mind új törvény vagy rendelkezés megalkotásakor, mind a már megszavazott szabályok módosításakor be kell tartani, ezek között sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény nem tesz különbséget. Az Alkotmánybíróság ugyan egyes döntéseiben fogalmazott meg olyan követelményeket, melyeket kifejezetten új törvény vagy rendelkezés megalkotásával vagy éppen a minősített többséggel elfogadott szabályozás módosításával kapcsolatban állapított meg, ezek azonban a jogalkotási gyakorlatban nem különülnek el feltétlenül ilyen egyértelműen.¹¹ Ennek megfelelően a továbbiakban az Alkotmánybíróság gyakorlatának ismertetése során a határozatok időrendben követik egymást, így a minősített többséggel kapcsolatos alkotmánybírói álláspont fejlődése, változásai is jól megfigyelhetők.

Az Alkotmánybíróság határozatainak értelmezéséhez fontos szempont, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően megvizsgálta, hogy korábbi határozatai az Alaptörvény megalkotása miatt alkalmazhatóak-e, és a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatában kimondta, hogy a **kétharmados törvények és a sarkalatos törvények jellegükben (elnevezésüket leszámítva) semmiben sem különböznek, és mivel az az értelmezés szabályainak is megfelel, az Alkotmánybíróság irányadónak tekinti a kétharmados törvényekre vonatkozó gyakorlatát**. Ezt a megállapítását – azt követően, hogy az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések rész 5. pontjába bekerült az a rendelkezés, amely szerint „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” – az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában általánosságban azzal egészítette ki, hogy ezen új szabályból fakadóan az Alaptörvény

⁹ 3/1997. (I. 22.) ABH.

¹⁰ Pl. „Felhívom szíves figyelmüket, hogy a törvényjavaslat 104. §-a tartalmazza a sarkalatos, valamint a házaszályi rendelkezések körét, amelyek elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának igen szavazata szükséges. Erre figyelemmel a törvényjavaslat elfogadása két részletben történik. Kérdezem a tisztelt Országgyűlést, elfogadja-e a T/2089. számú törvényjavaslat minősített többséget igénylő rendelkezéseit. Kérem, szavazzanak a jelenlévők kétharmadával! (Szavazás.) Kimondom a határozatot: az Országgyűlés a törvényjavaslat minősített többséget igénylő részét 130 igen szavazattal, 37 nem ellenében, 28 tartózkodás mellett elfogadta.”

Forrás: http://www.parlament.hu/iromanyok-lekerdezesep_p_auth=eF9jUFHu&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finter.net%2Fcpql%2Fogy_napl.napl.szoveg%3FP_CKL%3D40%26p_uln%3D40%26p_felsz%3D161%26p_szoveg%3D%26p_stilus%3D

¹¹ Jó példa erre egy már minősített többséggel elfogadott rendelkezés olyan módosítása, melynek során a jogalkotó felülvizsgálta azt a korábbi álláspontját, hogy az adott szabály az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősül-e. Ilyenkor figyelembe kell venni az Alkotmánybíróságnak az új rendelkezés megállapítására (milyen szabályokat kell feltétlenül minősített többséggel megszavazni), valamint a minősített többséggel elfogadott rendelkezés módosítására (a módosításra is irányadó a megalkotás során kimondott többségi követelmény) vonatkozó megállapításait is.

és az Alkotmány egyezősége esetén sincs kötve a korábbi döntésekben található jogelvekhez, tehát minden esetben újra is értékelheti a felvetett alkotmányjogi problémát. Ezeknek a döntéseknek megfelelően tehát az mondható ki, hogy az 1990. június 25. és 2012. január 1-je között született alkotmánybíró-sági határozatok kétharmados törvényekre vonatkozó megállapításai főszabályként a sarkalatos törvényekre is alkalmazhatóak úgy, hogy az Alkotmány helyett az Alaptörvényt, kétharmados törvény helyett pedig a sarkalatos törvényeket kell érteni.

Az alkotmánybíró-sági gyakorlat értelmezéséhez érdemes továbbá kiemelni azt a több határozatban is hangsúlyozott általános elvet, hogy a taláros testület a gyakorlatában a parlamentáris rendszer működőképességét, ezen belül az Országgyűlés döntéshozatali képességének megőrzését, valamint a szilárd és hatékony kormányzást fontos kérdésnek tekinti, illetve hogy az Alkotmány (Alaptörvény) védelmére létrehozott Alkotmánybíró-ságnak a kiélezettebb közjogi és ilyen kérdésként megjelenő politikai viták során is az alkotmányos berendezkedés stabilitását kell biztosítani. Ebből az elvből ugyanis minden alkalommal a minősített többséghez kötött törvények védelme következett.¹²

A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEKRE VONATKOZÓ DÖNTÉSEK

Az Alkotmánybíró-ság 4/1993. (II. 12.) AB határozatában rögzítette a minősített többség követelményére vonatkozó alapvető megállapításait. Ezek alapján az Alkotmány szövegéből és szerkezetéből sem következik, hogy ha az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához minősített többség követelményét írja elő, az illető alapjog minden szabályozása, illetve az alapjog bármely vonatkozása minősített többséggel elfogadott rendezést igényelne. Az Alkotmánybíró-ság szerint az ezzel ellentétes álláspont a parlamentarizmus lényegével is ellenkezne, mivel kizárná az egyszerű többséget abból, hogy politikai elképzeléseinek megfelelően rendelkezzen az alapjog végrehajtásáról, további garanciáiról, illetve az alapjog érvényesülését saját koncepciója szerint igazítsa az adott körülményekhez. Az Alkotmánybíró-ság szerint ugyanis az Alkotmány azt a szándékot fejezi ki, hogy bizonyos alapintézmények és alapjogok szabályozása széleskörű megegyezéssel történjen, ez a cél pedig megvalósul, ha az illető intézményről vagy alapjogról szóló törvényt kétharmados szavazataránnyal fogadják el.

Az Alkotmánybíró-ság rögzítette továbbá, hogy annak elhatárolása, hogy mely kérdéseket kell minősített többségű törvénynek tartalmaznia, tartalmi ismérvek alapján történik, a minősített többség követelménye pedig csak az alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott, az alapjog érvényesítésének és védelmének irányát meghatározó vagy ezeket korlátozó törvényre vonatkozik. Az Alkotmány tehát nem zárja ki, hogy az alapjog érvényesítéséhez szükséges, nem koncepcionális kérdéseket tartalmazó részletszabályokat – melyek nem ellentétesek a szabályozás irányát meghatározó szabályokkal –, illetve ezek megváltoztatását, továbbfejlesztését és a szabályozási koncepciót nem meghatározó részgaranciákat egyszerű többségű törvény,¹³ a jogszabályok hierarchiá-

jának és a hatáskörök tiszteletben tartásával pedig az adott alapjoggal közvetett és távoli összefüggésben álló kérdéseket rendelet tartalmazza.¹⁴ A tartalmi vizsgálat során azt kell vizsgálni, hogy a törvény az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát állapítja-e meg, vagy olyan részletszabályokat tartalmaz, amelyek azt nem határozzák meg.

Az Alkotmánybíró-ság szerint a tartalmi vizsgálatra az új törvény megalkotásakor, illetve a kétharmados törvény nem egyértelmű módosításakor van szükség, mivel ha a törvényt egyszer minősítettként szavazták meg, a további tartalmi vizsgálat csak arra terjed ki, hogy a későbbi törvény nem módosítja-e a kétharmados törvényt, azaz a jogalkotó nem kerülte-e meg az eljárási szabályokat. A minősített többséggel megalkotott törvényt tehát egyszerű többséggel hozott törvénnyel módosítani¹⁵ vagy az ilyen alapjogot egyszerű többséggel korlátozni nem lehet.

Az 1/1999. (II. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíró-ság korábbi döntését kibontva azt tette egyértelművé, hogy a minősített többség követelménye nemcsak a törvény megalkotására, hanem annak módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is vonatkozik. Ezeket tehát nem tartalmazhatja egyszerű többséggel elfogadott törvény akkor sem, ha a módosítás részletszabályokról szól, az adott alapjog, illetve intézmény hatályosulását szeretné hatékonyabb eszközökkel elérni vagy más hasonló célja van. A hatékony kormányzás ésszerű törekvése sem sértheti ugyanis az Alkotmány (Alaptörvény) tételes szabályait.¹⁶ Később az Alkotmánybíró-ság azt is rögzítette, hogy bár az Alaptörvény kifejezetten nem mondja ki, hogy sarkalatos törvénnyel az egyszerű többséggel elfogadott törvény ne lehetne ellentétes, de az Alkotmánybíró-ság joggyakorlata az egyszerű többséggel elfogadott tartalmi felülírással szemben védelmet biztosít.¹⁷

A határozat ismét hangsúlyozta, hogy a minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széleskörű egyetértés.¹⁸ A döntés szerint az Országgyűlésnek van jogköre annak eldöntésére, hogy az adott törvényhozási tárgyat milyen részletesen szabályozza kétharmados törvény útján. **A törvény megalkotásakor tehát az országgyűlési képviselők minősített többségű döntésükkel adott szélességű és részletességű szabályozásban értenek egyet, így a kétharmados szavazattöbbséggel egyszer már elfogadott törvény vagy annak egyes rendelkezései megváltoztatásához újfent meg kell teremteni a szükséges széleskörű támogatottságot, a jogállamiság elvének megfelelően a törvényhozó köve van a korábbi döntéséhez.¹⁹** A módosításakor tehát nincs alkotmányos alapja a módosított és a módosító rendelkezések iránya, jellege, jelentősége szerinti különbségtételnek.

Megjegyzendő, hogy ezzel az állásponttal a határozathoz megfogalmazott, három alkotmánybíró által támogatott különvélemény nem értett egyet. A különvélemény szerint a minősített

12 Pl. 1/1999. (II. 24.) ABH.

13 Ezeket a megállapításokat az AB később több határozatában is hivatkozta pl. 7/1994. (II. 18.).

14 27/1993. (IV. 28.) ABH, 31/2001. (VII. 11.) ABH.

15 Ld. még 53/1995. (IX. 15.) ABH.

16 Ld. még 23/2015. (VII.7.) ABH.

17 23/2015. (VII.7.) ABH.

18 Ld. még 31/2001. (VII. 11.) ABH, 43/2012. (XII. 20.) ABH, 17/2013. (VI. 26.) ABH.

19 31/2001. (VII. 11.) ABH.

többség követelménye tartalmi és nem egyedül formai, eljárási kritérium, így az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy a módosítani kívánt törvényi rendelkezéseket tartalmukban az Alkotmány alapján valóban minősített többséggel kellett-e meghozni. A különvéleményt megfogalmazó alkotmánybírák álláspontja szerint ugyanis a törvényalkotó egyedül nem állapíthatja meg kötelező erővel, hogy egy adott törvényt minősített többséggel kell-e elfogadni, és felhívták a figyelmet, hogy vannak olyan rendelkezések, amelyeket kizárólag törvényszerkesztési, kodifikációtechnikai vagy politikai okból fogadtak el minősített többséggel. Ez a gyakorlat pedig a parlamentarizmus lényegével ellenkező módon elzárna az egyszerű többséget a későbbi módosítás lehetőségétől. A különvélemény ezért úgy foglal állást, hogy az ilyen törvényi rendelkezéseket egyszerű többség is módosíthatja, mivel az nem vált minősítetté pusztán azért, mert azt ilyen eljárással fogadta el az Országgyűlés.²⁰

Ebben a döntésében az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy **a minősített többség követelménye nem kerülhető meg olyan egyszerű többséggel meghozható önálló törvény megalkotásával vagy ennek módosításával sem, amely a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel áll, azzal esetleg részben egybevág**, hiszen ezzel a kétharmados törvény csak formálisan maradna érintetlen, alkotmányos jelentőségét azonban elvesztené. Az, hogy az adott önálló törvény megkerülte-e a minősített többség követelményét, minden esetben tartalmi vizsgálat alapján állapítható meg, melynek során vizsgálni kell többek között az alapjog érvényesítésének és védelmének irányát, működésének és érvényesülésének garanciáit, korlátozását, a polgárok kötelezettségeit érintő kérdéseket, valamint az adott ügyben követendő eljárási szabályok lényeges elemeit. A minősített többség követelményével érintett szervezetek, intézmények esetében pedig elsősorban, de nem kizárólagosan a hatáskört, a szervezeti felépítést és a működési rend lényeges szabályozási elemeit kell figyelembe venni.²¹ Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a kétharmados szavazatarány szükségességének tartalmi vizsgálatakor szempont kell legyen, hogy az országgyűlési képviselők széleskörű konszenzusa az adott tárgykörben mire vonatkozott. Ez pedig megköveteli az alkotmányozó hatalom szándékának, a kialakult szabályozás történetiségének az elemzését is.²²

A 31/2001. (VII. 11.) AB határozat egyrészt összefoglalta a taláros testület kétharmados törvények alkotmányos funkciójára és értelmezésére vonatkozó addigi gyakorlatát, másrészt megállapította, hogy **a kétharmados alkotmányos védelmére vonatkozó álláspont nemcsak a kétharmados törvény egyszerű törvénnyel való módosítására, hanem átemelésére is irányadó**, vagyis a kétharmados követelménye nem kerülhető meg átemeléssel sem. Az Alkotmánybíróság szerint az átvétel a jogbiztonságot is sérti, továbbá kiemelte, hogy egy kétharmados rendelkezés meghozatala nem tekinthető a törvényhozói akarat olyan általános megelőlegezésének, amely automatikusan biztosítja a rendelkezés más, feles törvényekbe való átvételének, beépítésének lehetőségét. A törvényhez koncepcionálisan kapcsolódó rendelkezések, illetve a törvény lényegéhez tartozó normák átvétele így általában minősített

többséget igényel, a feles jogalkotói akarat nem olvasható magába a kétharmados, hiszen az átvett szabály egy új szabályozási összefüggés részévé válik. Ha az átvételre lenne lehetőség, a kétharmados elvesztené garanciális jelentőségét. Megjegyzendő, hogy ezt a megállapítást több különvélemény is kifogásolta, hangsúlyozva, hogy az átemelés nem minden esetre kellene, hogy kiterjedjen a kétharmados követelményére.²³

A fenti elveket az alábbiak szerint alkalmazta az Alkotmánybíróság az indítványban támadott feles törvény vizsgálata során. Egyrészt vizsgálta, hogy az Alkotmány milyen tárgykörre írt elő kétharmados követelményt, valamint hogy a létrejött szabályozásnak melyek a lényegi elemei, hiszen ez alapján dönthető el, hogy a megtámadott feles törvény rendelkezései kétharmados rendezést igényeltek volna-e. Tartalmában vizsgálta másrészt, hogy a feles törvény érinti-e a kétharmados törvény koncepciójának lényeges elemét (tartalmát), illetve hogy a két törvénynek milyen a viszonya egymáshoz. Ezek alapján pedig megállapította, hogy a kérdéses rendelkezések átvétele alkotmányellenes volt, mivel a kétharmados törvény szabályozási koncepciójának lényeges elemeit – a szabályozás fő irányába tartozó kérdéseket a maguk egészében és teljességében – vették át.²⁴ Ugyanakkor a tartalmi vizsgálat alapján az Alkotmánybíróság egyes rendelkezések átvételét a jogintézmény lényegét nem érintő technikai szabályok átvételének értékelte, mivel azokban a szabályozott tényállás nem volt azonos, nem voltak a kétharmados törvény szabályozási koncepciójának lényeges elemének tekinthetők, az átvétel továbbá nem a jogintézmény egészét, hanem annak egyes részletszabályait érintette, így azokat nem semmisítette meg.

95/B/2001. AB határozatában az Alkotmánybíróság úgy fogalmazott, hogy a minősített többség követelménye egyrészt alapjogi kétharmadot jelent (Alkotmányba foglalt egyes alapjogok szabályozásához előírt követelmény), másrészt intézményi kétharmadot (egyes alkotmányos szervekre és intézményekre irányadó minősített többség). Az Alkotmánybíróság kitért arra is, hogy mivel az Alkotmány egyes esetekben nemcsak azt mondja ki, hogy az illető alapjogról szóló törvényt minősített többséggel kell elfogadni, hanem külön is megnevez egyes ilyen témákat, nem volna értelme az említett résztémák minősített szintre emelésének, ha a törvényi tárgykör a maga összességében kétharmados törvény tárgya lenne.

Az Alkotmánybíróság **a vizsgált esetben úgy foglalt állást, hogy a minősített többség követelménye az Alkotmányból ered és nem abból, hogy azt a képviselők kétharmada szavazta meg. Vagyis attól, hogy a törvényt minősített többséggel fogadta el az Országgyűlés, ha ez az Alkotmány-**

20 Dr. Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleménye, melyhez dr. Bagi István, illetve dr. Tersztyánszky Ödön alkotmánybírók is csatlakoztak.

21 Ld. még 17/2013. (VI. 26.) ABH.

22 31/2001. (VII. 11.) ABH.

23 Dr. Harmathy Attila és dr. Tersztyánszky Éva, valamint dr. Erdei Pál, dr. Bagi István és dr. Strausz János alkotmánybírók különvéleménye.

24 A határozat a titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályozást vizsgálta. Az átvétel azért minősült alkotmányellenesnek, mivel egy kétharmados intézmény (rendőrség) működésével szorosan összefüggő rendelkezést vett át teljes egészében egy olyan egyszerű többséggel szabályozható intézményre (Apeh), amely a kétharmados intézmény feladat-ellátásában közvetlenül nem vett részt, tehát a kétharmados törvényben ebben a tárgykörben semmilyen szerepet nem adott ennek a szervnek. Így közvetett módon kiterjesztette a kétharmados törvény szervezeti hatályát, amivel érintette a törvény koncepcionális tartalmát is. Az AB figyelembe vette a döntés alátámasztására, hogy az átvett tárgykört (titkos információgyűjtés) történetiségében a magyar közjogi berendezkedés minősített többséggel, vagyis széleskörű egyetértéssel szabályozta.

ból nem következett, a későbbiekben ennek e törvénynek a módosítása, hatályon kívül helyezése, a tárgykör újraszabályozása, vagy a tárgykörbe tartozó további szabályozás nem igényel kétharmados többséget. Vitás esetekben pedig az Alkotmánybíróság dönti el, hogy a törvény elfogadásához szükség volt-e a minősített többségre. Ennek a megállapításnak azonban ellentmondanak korábbi és későbbi AB határozatok is, melyek kifejezetten a széleskörű konszenzus követelményét és annak a módosítás során való biztosítását hangsúlyozzák.

SARKALATOS TÖRVÉNYEKRE VONATKOZÓ DÖNTÉSEK

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat indokolása azt rögzítette, hogy az Alaptörvényben szabályozott eljárási rend megtartása azt is jelenti, hogy **az Országgyűlés még kétharmados többséggel sem emelhet utólag a sarkalatos törvények rangjára eredetileg nem sarkalatos törvényként elfogadott törvényeket.** Kiemelte továbbá, hogy a közjogi érvényesség alapvető feltétele sarkalatos törvények esetében is, hogy a megalkotás az alaptörvényi előírásokhoz, felhatalmazáshoz, annak tartalmához, tárgyához, terjedelméhez igazodjon, ezeket pedig figyelembe kell venni a törvényben rendeletalkotásra adott felhatalmazás megfogalmazása során is.

Az Alkotmánybíróság eddig egyedül a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában **vizsgálta kifejezetten a sarkalatosági záradékot, pontosabban annak megfelelőségét.** A határozat alapját képező indítvány azt kifogásolta, hogy a törvényhozó túl széles körben minősített egyes törvényi rendelkezéseket sarkalatosnak. Az Alkotmánybíróság a sarkalatosági záradék alapján ezért megvizsgálta, hogy az indítvánnyal érintett törvények mely rendelkezései sarkalatosak, tekintettel arra, hogy a sarkalatosági záradék szerint nem az egész törvény minősült sarkalatosnak. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben megállapította, hogy a vizsgált alaptörvényi rendelkezés lényegében eltér az alkotmányi megfogalmazástól, mivel a bíróságok szervezete és igazgatása, a bírák jogállása részletes szabályainak megalkotására hatalmazta fel a jogalkotót, vagyis a „részletes” szó szerepeltetése miatt lényegében a teljes körű szabályozás lett az elvárás. Ezért az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy ebben a tárgykörben nem vehetők figyelembe a korábbi kétharmados törvényekre vonatkozó megállapítások közül azok, amelyek szerint a minősített többségű törvénynek csak a szervezeti felépítés és működési rend lényeges szabályait kell tartalmaznia, a részletszabályokat nem.

Az Alkotmánybíróság részletesen vizsgálta továbbá, hogy a sarkalatosként megszavazott normákban szereplő szabályozás nem terjeszkedik-e túl az alaptörvényi felhatalmazáson, és úgy ítélte meg, hogy **az átmeneti vagy egyszeri teljesítéssel hatályosuló, tartalmukat tekintve jogutódlási kérdéseket rendező, illetve az uniós jognak való megfelelést bemutató szabályok nem sarkalatosak.** Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ez nem azt jelenti, hogy maguk a szabályok alaptörvény-ellenesek, hanem csak ezeket a szabályokat sarkalatosá minősítő rendelkezések bizonyos részei azok, melyeket megsemmisített.²⁵

25 Ezt az értelmezést megtartja a 25/2015 (VII. 21.) ABH is, amely alaptörvény-ellenes mulasztást állapított meg és külön rögzítette, hogy a megalkotni elmulasztott átmeneti rendelkezéseket nem sarkalatos törvény megalkotása útján orvosolhatja a jogalkotó.

Az Alkotmánybíróság tehát ebben az esetben felülvizsgálta az Országgyűlés által megállapított minősített többség követelményét, megjegyzendő azonban, hogy az indítvány kifejezetten erre irányult. Az átmeneti vagy egyszeri teljesítéssel hatályosuló normák átminősítésével kapcsolatban egyébként különvélemény is született, amely – lényegében a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően – azt hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság nem mondhat alaptörvény-ellenesnek egy olyan, az Országgyűlés által sarkalatosnak minősített rendelkezést, amely egyértelműen és ténylegesen alaptörvényi tárgykörben szabályoz, ráadásul olyan ismérvek miatt, melyek nem szerepelnek az Alaptörvényben (átmeneti, egyszeri teljesítéssel hatályosul). A különvélemény szerint ezt az értelmezést támasztja alá a „részletes szabályok” megfogalmazásban rejlő teljeskörűség előírása is.²⁶

A 17/2013. (VI. 26.) AB határozatban egyrészt az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a kétharmados törvényekre vonatkozó korábbi gyakorlatát irányadónak tekinti, másrészt rögzítette, hogy ha **egy alapintézmény lényeges szabályozási körébe tartozó követelmények nem az Alaptörvényben szerepelnek, akkor a sarkalatos törvényben van a helyük, azonban azok nem kerülhetnek ellentétbe az Alaptörvénnyel, attól eltérő szabály nem alkotható.**

A 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll keretében azt vizsgálta, hogy a megalkotott feles törvény tartalmában nem módosított-e sarkalatos törvényi rendelkezést. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy az érintett előírások tartalmilag minősített többséget igényeltek-e, így vizsgálta a szabályozási tárgykört, valamint azt, hogy a feles törvényi rendelkezés a sarkalatos törvény módosítására irányult-e, illetve hogy valóban sarkalatos törvényt módosított-e. A tartalmi vizsgálat alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy **a feles törvény tartalmában bővítette a sarkalatos törvényi rendelkezést, így ezek a rendelkezések alaptörvény-ellenesek** és a törvény nem hirdethető ki. Az érintett alaptörvényi rendelkezések általános jellegű megfogalmazására hivatkozva a határozat azt is kimondta, hogy esetről esetre állapítható csak meg, hogy fennáll-e és mely szabályozási elemekre a sarkalatosági követelménye. A bővítés sarkalatos jellegével kapcsolatban különvélemény is született, amely hangsúlyozta, hogy kiegészítő jellegű szabályok több helyen, különböző jogforrási szinten megtalálhatók a jogrendszerben, a vizsgált törvény pedig nem helyezett hatályon kívül és nem módosított egyetlen sarkalatos szabályt sem, így valójában nem is lenne sarkalatos.²⁷

A sarkalatosági záradék kapcsán fontos megjegyezni azt is, hogy az Alkotmánybíróság a tartalmi vizsgálat során **nem tért ki arra, hogy az új szabályozással érintett sarkalatos törvényi rendelkezés az Alaptörvény alapján valóban sarkalatos-e, hanem elegendőnek tartotta annak megállapítását, hogy a sarkalatosági záradék alapján az.** Az indítvány tartalmára hivatkozással továbbá nem vizsgálta azt sem, hogy ha a jogalkotó egy szabályozási tárgykört egyszer már sarkalatosnak minősített, akkor ez csak kétharmados többséggel módosítható-e. A sarkalatosági elvi értelmezésének hiányaira – a sarkalatosági törvényre, szabályozási tárgyra vagy konkrét rendelkezésre irányul-e, valamint hogy más jogszabályok

26 Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye.

27 Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye.

mennyiben érinthetik a sarkalatos törvényi rendelkezést – a határozathoz írt különvélemény is felhívta a figyelmet.²⁸

A 23/2015. (VII.7.) AB határozat **egyszerű többséggel elfogadott törvényben kihirdetett új nemzetközi szerződés és egy korábbi sarkalatos törvényi szabály** viszonyát vizsgálta és megállapította, hogy ha a nemzetközi szerződést kihirdető feles törvényi rendelkezés a sarkalatos szabály tartalmi megkerülését, felülírását eredményezné, akkor – a sarkalatos törvény védelmében – **nem annak megsemmisítésére, hanem az ellentét feloldása érdekében a jogalkotó felhívására kerülne sor.**

A SARKALATOSSÁGI ZÁRADÉKKAL KAPCSOLATOS NÉHÁNY GYAKORLATI KÉRDÉS

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság által eddig kifejtett elvek egy része egyértelmű (pl. a tételes módosítás sarkalatosságának követelménye), más részük tartalmi vizsgálatot és mérlegelést igényel a jogalkotó és a jogszabály előkészítője részéről (pl. egyszerű többséggel meghozható törvényi rendelkezés módosít-e tartalmában sarkalatos törvényi rendelkezést, illetve a megalkotni kívánt rendelkezés az Alaptörvényben megjelölt tárgykörbe tartozik-e). Az Alaptörvény rendelkezései és az alkotmánybírósági gyakorlat alapján szintén kézenfekvő megállapításnak tűnik, hogy a sarkalatosági záradék hasznos eszköznek bizonyul a jogszabály-előkészítés, illetve a jogszabályalkotás során a sarkalatos rendelkezések bármilyen módon történő módosításakor. Több olyan kérdés, probléma is felmerül azonban, amely az alkotmánybírósági gyakorlat alapján nem válaszolható meg teljesen egyértelműen, és amelyek miatt ezt a sarkalatosági záradékkal kapcsolatos álláspontot szintén árnyalni szükséges.

1. Nem teljesen egyértelmű többek között, hogy egy egyszerű **tévesen sarkalatosnak minősített rendelkezés módosítható-e később feles többséggel, illetve megállapítható-e róla módosítás nélkül – esetleg a sarkalatosági záradék módosításával –, hogy nem sarkalatos.** A 95/B/2001. ABH megállapítása szerint ilyen esetben nem szükséges minősített többség a módosításhoz, miközben a 31/2001. (VII. 11.) AB határozat kimondta, hogy a törvényhozás kötve van korábbi döntéséhez, a fenti határozatok alapján pedig az Alkotmánybíróság vizsgálata során többször részletesebb tartalmi vizsgálat nélkül abból indult ki, hogy az adott rendelkezést vagy más, tárgykörében hasonló rendelkezéseket a jogalkotó korábban minősített többséggel fogadta-e el.

A felesleges sarkalatosági minősítés kockázata egyébként a gyakorlatban kisebb, mint a kétharmados szavazatarány nélküli módosításé, hiszen a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy maga a rendelkezés nem lesz érvénytelen attól, hogy Alaptörvénybe ütközően sarkalatosként szavazta meg az Országgyűlés, míg a minősített többség hiánya közjogi érvénytelenséghez vezet. Az ebből következően esetleg feleslegesen sarkalatosként megalkotott rendelkezések módosíthatóságának politikai nehézsége, akár lehetetlensége szűkíti a mindenkori kormánypárt mozgásterét, amit az ellensúlyozhat, ha az Alkotmánybíróság – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozathoz hasonlóan – dönt majd a jogalkotó

által minősített többségűnek kimondott rendelkezés sarkalatosságának kérdésében, illetve ha esetleg az Alkotmánybíróság változtat azon az álláspontján, hogy a sarkalatos rendelkezés módosításának vizsgálata során elsősorban a jogalkotó sarkalatosságra vonatkozó minősítését veszi figyelembe, annak részletes tartalmi elemzése nélkül.

Másik kérdés, hogy az egyszer sarkalatosnak nyilvánított rendelkezés módosítása nélkül a jogalkotó milyen többséggel alapíthatja meg a korábban tévesen minősítettként megszavazott rendelkezésről, hogy mégsem az. A fent hivatkozott alkotmánybírósági döntésekből akár az is következhet, hogy ezt a döntést is kétharmados többséggel kell meghozni. A gyakorlatban a legkézenfekvőbb megoldás elsősorban a sarkalatosági záradék módosítása lehetne, hiszen az elsősorban tájékoztató jellegű és a Jszt. szerint nem is igényel minősített többségű elfogadást. A T/3019. számú törvényjavaslat országgyűlési vitája alapján azonban ez a megoldás – alkotmányossági kockázata mellett – valószínűleg politikai szempontból sem járható út. A törvényjavaslat ugyanis egy korábban feltehetően tévesen házszabályi rendelkezésnek minősített rendelkezés módosítását végezte volna el a törvény tételes rendelkezésének módosítását kétharmados, a záradék módosítását feles többséggel.²⁹ Az ellenzék azonban kifogásolta ezt a megoldást, hivatkozva arra, hogy az egyszerű kormánytöbbség nem döntheti el, hogy mely rendelkezés igényel minősített többséget, vagyis nem módosíthatja a záradékot egyszerű többséggel.³⁰ Mivel az Alkotmánybíróság a 4/1999. (III. 31.) határozatában a minősített többségre vonatkozó megállapításait kiterjesztette a házszabályi rendelkezésekre is, úgy tűnik, politikai vitát is eredményezhet a záradék olyan módosítása, amely feles többséggel a korábban minősített többséggel elfogadott rendelkezésekről megállapítaná, hogy azok mégsem azok.

2. Nem egységes a gyakorlat a **sarkalatos szabály hatályba léptető rendelkezésének sarkalatosságával** kapcsolatban sem. A kérdés feltehető úgy is, hogy egyszerű többséggel megakadályozható-e egy sarkalatos rendelkezés hatálybalépése, így érvényesülése, ebből a szempontból a hatályba léptető rendelkezésnek is sarkalatosnak kellene lennie. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban egyértelműen nem foglalt állást, viszont a sarkalatos jellegét alátámaszthatja³¹ az 1260/B/1997. AB határozat, amely az Alkotmányt módosító törvénynek a kihirdetését követő azonnali hatálybalépését vizsgálta, és kifejtette, hogy bár a hatályba léptető rendelkezés nem válik az Alkotmány szövegének részévé, de az az Alkotmány módosításához elengedhetetlenül szükséges, nélküle a módosítás nem történhet meg: az új szabályok az itt meghatározott időponttól válnak az Alkotmány részévé. Az azonnali hatályba léptetés esetében

29 Forrás: <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkw40/TAB/1502271.pdf>

30 Forrás:

http://www.parlament.hu/nyitolas?p_auth=eF9jUFHu&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_iBWcFkbPabw9&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_iBWcFkbPabw9_pairAction=%2Finternet%2Fcpls%2Ffogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D40%26p_uln%3D50%26p_felsz%3D308%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D308

31 BARNÁ Dániel–SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár Artúr: *Stabilitás vagy Parlamentarizmus? – A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák* http://www.arsboni.hu/wp-content/uploads/2014/02/ArsBoni_2013_1.pdf

28 Dr. Varga Zs. András alkotmánybírói különvéleménye.

tehát a rendelkezés elválaszthatatlan a normától. Ez az értelmezés tűnik ki a Jszt. 87/C. § (1) bekezdése szerinti, sarkalatosági záradékra vonatkozó rendelkezésből is, amely a sarkalatosági záradékot nem veszi figyelembe annak megállapítása során, hogy az egész törvény sarkalatosnak minősül-e.

3. Hasonló kérdéseket vethet fel **az átmeneti rendelkezések sarkalatos jellege** is, hiszen az ilyen előírások azt is meghatározhatják, hogy egy sarkalatos rendelkezést meddig és milyen feltételekkel kell a módosítását, hatályvesztését követően is alkalmazni. Úgy tűnik azonban, hogy ezt a kérdést a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat megoldotta azzal, hogy az átmeneti vagy egyszeri teljesítéssel hatályosuló, jogutódlási kérdéseket rendező normák nem sarkalatosak.

4. Kérdéses továbbá, hogy a sarkalatosági záradék **deklaratív jellegű-e**. A sarkalatosági záradék a jogalkotó feltételezhető eredeti szándéka szerint jogszabály szerkesztési technika, ezért is tartalmazza a Jszt.: ha a sarkalatos törvények nem tartalmazzák ilyen záradékot, a norma közjogi érvényessége akkor is biztosítva lenne azáltal, hogy arról az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának igen szavazatával dönt, ahogy ez az Alkotmány alapján meghozott törvények esetében is történt. A törvényi rendelkezés tehát nem attól lesz sarkalatos, hogy azt a záradék tartalmazza. A záradék így pusztán tájékoztató szereppel bírna, nem lenne normatív tartalma, figyelembe kell azonban venni, hogy mégis a jogalkotó állásfoglalását fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy mely rendelkezéseket tartott sarkalatosnak. Az Alkotmánybíróság ráadásul jogszabályi rendelkezésnek minősítette azzal, hogy 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában megállapította, hogy a vizsgált törvény sarkalatosági záradékának egyes hivatkozásai alaptörvény-ellenesek, ezért a sarkalatosági záradék vonatkozó szövegrészeit megsemmisítette.

5. Az előzőekkel összefüggő technikai probléma, hogy ha **egy törvényjavaslatban sarkalatos és nem sarkalatos rendelkezések is szerepelnek, azonban a kétharmados többség hiányában az Országgyűlés nem fogadja el** a sarkalatosági záradékban sarkalatosnak minősített rendelkezéseket (vagy azok nem mindegyikét fogadja el), az egyszerű többséget igénylő szabályokat azonban igen, a sarkalatosági záradék (vagy annak egy része) mint egyszerű többséget igénylő rendelkezés értelmét veszti. Ennek a fölösleges rendelkezésnek – amely akár egy külön bekezdés vagy § is lehet a törvény

szövegében³² – a jogszabályból külön szavazás nélkül történő elhagyása azonban nem egyértelműen minősülhet olyan technikai javításnak, amelyet az Alkotmánybíróság eddig lehetségesnek tartott, különös tekintettel arra is, hogy az esetleges elhagyást követően újabb átszámozásokra lehet szükség a már elfogadott törvényben, melyek közvetlenül nem lennének visszavezethetők egy elfogadott módosító javaslatra.

Ezzel összefüggésben a 155/2008. (XII. 17.) AB határozatot érdemes hivatkozni, amely egy olyan esetet vizsgált, ahol az Országgyűlés szavazását követően a törvény szövegében több módosítás, pontosítás történt. Az Alkotmánybíróság hivatkozta korábbi döntését, amely szerint a törvény végleges szövegében a szavazások miatti módosításokat követő számszerűségi összhang megteremtését technikai, szerkesztési változtatásoknak tekinti, így az nem okoz alkotmányellenességet. Nem tekintette azonban technikai átszámozásnak, hanem a jogszabály időbeli érvényességével (és így a jogbiztonsággal) összefüggő, az Országgyűlés döntését szükségessé tevő lényeges kérdésnek azt, hogy a módosító javaslatokkal utólag bekezdéses rendelkezések hatályvesztésének időpontja is pontosításra került. A nem létező rendelkezésekre és jogintézményekre hivatkozások is megsemmisítésre kerültek, mivel azokat a jogalkalmazás során nem lehetett kiküszöbölni.³³ Az Alkotmánybíróság arra is hivatkozott, hogy az Alkotmány szerint a köztársasági elnökhöz kihirdetésre az Országgyűlés által elfogadott törvényt kell megküldeni, az elnök ezzel kapcsolatban teljesítheti a kihirdetésre vonatkozó alkotmányi kötelezettségét. A törvényhozás joga továbbá az Országgyűlést illeti, vagyis az a szöveg tekinthető törvénynek, amelyet az Országgyűlés az arra jogosultak javaslatai alapján megszavazott.

A fentiek alapján látható tehát, hogy több olyan kérdés van, amely egyrészt a jogalkotó által is kezelhető gyakorlati megoldásra, másrészt az Alkotmánybíróság állásfoglalására vár. Tekintettel arra, hogy a fenti kérdések egy részére már utalnak a hivatkozott AB határozatok különvéleményei, illetve az Alaptörvény megalkotása óta először nincs kétharmados többsége a kormánypártnak az Országgyűlésben, feltehetően a következő néhány évben az Alkotmánybíróság újabb sarkalatossággal kapcsolatos kérdésekben foglalhat majd állást és egyértelműsítheti a minősített többség követelményével, illetve a sarkalatosági záradékkal összefüggő gyakorlatát.

32 pl. 104. § (1) E törvény
 a) 74. §-a az Alaptörvény IX. cikk (6) bekezdése és 23. cikke,
 ...
 h) 85. és 86. §-a az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése,
 i) 96. §-a az Alaptörvény 4. cikk (5) bekezdése,
 j) 97. §-a az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése, 2. cikk (1) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése
 alapján sarkalatosnak minősül.
 (2) E törvény 103. § (3) bekezdése az (1) bekezdés a)–j) pontjaiban foglaltak alapján sarkalatosnak minősül.

33 1/1999. (II. 24.) ABH.

Megyeri Gábor*



A támogatott döntéshozatal hatása a magyar büntetőeljárásra

A büntetőeljárás jog, különösen az eljárás résztvevői vonatkozásában nem hagyhatja figyelmen kívül más jogágak változásait, így korábban nem létező jogintézmények megjelenése kapcsán a büntetőeljárás sajátos szempontjait is kielégítő adaptálás a büntetőeljárás kodifikációja során folyamatos kihívást teremt. A személyek joga körében ilyen új „kodifikációs impulzusként”¹ szolgált a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:38. §-ával bevezetett támogatott döntéshozatal is, amely jogintézmény az egyéni körülményekhez igazodó segítséget jelent anélkül, hogy az érintett személy cselekvőképességének korlátozásával járna.² A gyámhatóság az egyes ügyei intézésében, döntései meghozatalában belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló nagykorú számára, annak kérelmére vagy a bíróság megkeresése alapján rendel ki támogatót. A támogató a támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény 4. § (1) bekezdése értelmében a támogatott személy kérésére

- a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényben, a polgári perrendtartásról szóló törvényben és a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározottak szerint jelen van azoknál a közigazgatási, polgári és büntetőeljárás cselekményeknél, amelyekben a támogatott személy érintett,
- az eljárási cselekmény rendjét meg nem zavaró módon a támogatott személlyel egyeztet,
- a támogatott személy jognyilatkozatának megtételekor jelen van,
- tanácsaival, a támogatott személy számára szükséges tájékoztatás megadásával a támogatott személy jognyilatkozatának megtételét elősegíti és
- a támogatott személy döntésének meghozatalához segítséget nyújt, valamint a döntése meghozatalában személyes jelenlétével közreműködik.

* Megyeri Gábor, beosztott ügyész, Igazságügyi Minisztérium Büntető Eljárási Főosztály.

1 A fogalmat a kodifikáció folyamatát elindító kezdő hatásként használja GERENCSÉR Balázs Szabolcs: *A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor kellektáráról – A jogalkotás bevezető lépései Tamás, Kampis és Vida alapvetései nyomán*. Iustum Aequum Salutare, X. évf., 2014. 4. sz. 41. p. Forrás: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20144sz/02.pdf> [letöltve: 2015. 06. 18.]

2 MAKAI Katalin–KÖRÖS András: A cselekvőképesség. In: PETRIK Ferenc (főszerk.)–WELLMANN György (szerk.): *Polgári jog. Bevezető és záró rendelkezések, az ember mint jogalany, öröklési jog*. Az új Ptk. magyarázata I/VI. Bp., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2013. 139. p.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 2014. március 15-étől hatályos 59/A. §-a a támogató státuszának meghatározásánál nem valamennyi eljárási résztvevő, hanem csupán a sértett, a magánfél és a tanú esetén teszi lehetővé a támogató eljárását a további megszorítással, hogy a támogató a büntetőeljárás során kizárólag a Be.-ben meghatározott tevékenységet fejthet ki. Ezen új jogintézmény rendeltetését is szem előtt tartva ezért a büntetőeljárásban résztvevő személyek eljárásjogi pozíciója mentén érdemes megvizsgálni, mely eljárási résztvevő esetén milyen mélységben lehet és kell teret adni a támogatott döntéshozatal érvényesülésének, hiszen mind az eljárás eredményessége, mind az érintett személy szempontjából a büntetőeljárásban betöltött szerep bír meghatározó jelentőséggel. Ennek során azt is szükséges megvizsgálni, hogy a hatályos szabályozás alapján milyen következtetések, értelmezési kérdések mutathatók ki, illetve hogy ezeket a jelenlegi szabályozási-kodifikációs logika megváltoztatásával hogyan lehetne feloldani.

TÁMOGATÓ A TERHELT ESETÉN

A terhelt mint a büntetőeljárás középpontjában álló alany³ a Be. értelmében teljes eljárási cselekvőképességgel rendelkezik. A polgári jog szabályai szerinti cselekvőképességgel nem rendelkező terhelt esetén a törvényes képviselő a büntetőeljárásban ugyan a terhelt életkorától függően akár a védőéhez hasonló jogosítványokkal is rendelkezhet, de csak segítőként vehet részt. Feltehető, hogy a teljes eljárási cselekvőképességre tekintettel hallgat a Be. az adott ügy vonatkozásában a polgári jog szabályai szerint is cselekvőképés terhelt támogatójáról, amely mögött az a további elgondolás is meghúzódhat, hogy a támogató ismertetett feladatai a büntetőeljárásban túlnyomórészt védői feladatokat jelentenek, amelyeket egy szakértő ügyvéd hatékonyabban képes a terhelt érdekében ellátni.

Kérdéses azonban, hogy az egyébként cselekvőképés terhelt önrendelkezését és jogainak védelmét a büntetőeljárásban a támogatott döntéshozatal, a védő intézménye vagy akár e kettő együtt képes-e eredményesebben szolgálni, így azon eseteket,

3 MÁRKI Zoltán: A büntetőeljárásban résztvevő személyek. In: BELEGI József (szerk.): *Büntetőeljárás jog. Kommentár a gyakorlat számára*. Bp., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014. 217. p.

amelyeknél a terhelt támogatott döntéshozatallal érintett, a védelem kötelező biztosításán keresztül kell-e rendezni.

Mivel a támogató kirendelése a cselekvőképesség érintése nélkül a belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló nagykorút érint, a támogatott döntéshozatal hatálya alatt állás a Be. 46. § c) pontjára figyelemmel önmagában nem indokol kötelező védői részvételt. Ennek a szabálynak a megváltoztatása a támogatott – polgári jog szerint is teljes – cselekvőképességére tekintettel nem látszik szükségesnek. Módosítás a védő kötelező védelem esetein kívüli kirendelésénél képzelhető el, hiszen az jelenleg a Be. 48. § (3) bekezdése alapján, az eljárást lefolytató hatóságok mérlegelésétől függ. Mivel a támogatott döntéshozatal hatálya alatt álló terheltnek a sérülékeny személyek körébe tartozásuk miatt fokozottabb figyelmet érdemelnek, ezért ebben az esetben az esetleges érzéketlenebb jogalkalmazási gyakorlat lehetőségét magában rejtő mérlegelést úgy lehetne kiiktatni, ha a büntető-eljárás törvény a védő kirendelését a terhelt vagy támogatójának kérelmére kötelezővé tenné.

A terhelt támogatójának az eljárásból történő teljes kizárása ugyanakkor felülvizsgálatra szorul, ennek során például mérlegelni szükséges, van-e ésszerű indoka annak, hogy védőt a Be. 47. § (1) bekezdése alapján a terhelt törvényes képviselője és bármely nagykorú hozzátartozója is meghatalmazhat, a támogatója⁴ viszont nem. A terhelt támogatójának ezért a védelem-jellegű jogosítványoktól mentesen a segítőéhez hasonló vagy kifejezetten a segítők között elhelyezve a támogatót, olyan asszisztencia szerepet lehetne biztosítani, hogy elsősorban a titkosságra épülő nyomozásban az újabb eljárási résztvevő megjelenése a büntetőeljárás érdekeit se sértse.

TÁMOGATÓ A SÉRTETT ESETÉN

A támogatott döntéshozatal funkciójának megfelelően a Be. 185. § (1) bekezdése a sértett támogatója számára lehetővé teszi a részvételt mindazon nyomozási cselekményeken, amelyeken a sértett is részt vehet, de a Be. kifejezetten csak a tárgyalás megkezdése során, a polgári jogi igény előterjesztésének kérdésekor engedi meg, hogy a támogató a sértettel egyeztessen.

A sértetti és különösen a sérülékeny csoportba tartozó sértetti érdekek védelme ugyanakkor megkívánja, hogy a sértett támogatója a külön törvény szerinti kötelezettségeit a sértett érdekében a büntetőeljárásban is a lehető legteljesebb mértékben el tudja látni, ezért általános jelleggel, a személyi rész keretén belül indokolt a sértetti támogató eljárásbeli státuszát, jogait és kötelezettségeit is rögzíteni.

E körben elsősorban a támogató jelenléti jogának az önálló vagy kizárólag a sértettel együttes jellegének a szabályozása szorulhat pontosításra. Jelenleg a támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény 4. § (1) bekezdés a) pontja szerint „a támogató azon eljárási cselekményeken van jelen, amelyekben a támogatott személy érintett”, továbbá a Be. 185. § (1) bekezdésének a megfogalmazása sem zárja ki egyértelműen, hogy a támogató a felsorolt nyomozási cselekményeken önállóan is részt vegyen.

⁴ Aki a támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény 2. §-ára figyelemmel nem szükségszerűen hozzátartozó.

TÁMOGATÓ A MAGÁNFÉL ESETÉN

A magánfél támogatóját csak azért szükséges kiemelni, mert rámutat a támogató egységes szabályozásának szükségességére. A Be. 54. § (5) bekezdése ugyanis – ráadásul nem is a támogatóra vonatkozó szabályok közt – korlátozás nélkül lehetővé teszi a támogató részvételét minden, a polgári igénnyel kapcsolatos eljárási cselekményen. Ezzel szemben a Be. – kaput nyitva az egyes eljárási cselekményeken történő jelenlét differenciálása előtt – az egyéb személyekre vonatkozó általános szabályok közt a jelenléti jogot mindig a „ha e törvény másképp nem rendelkezik” kitételrel biztosítja.

Az ellentmondásos szabályozási rendszer következtében ezért a gyakorlatban problémákat okozhat, ha a magánfél támogatója a magánfél előtt egyébként elzárt eljárási cselekményen kívánna részt venni azzal az indokkal, hogy a bűncselekmény következtében keletkezett kár okozását és mértékét érintő adott eljárási cselekmény a polgári jogi igénnyel egyértelműen kapcsolatban áll.

TÁMOGATÓ A MAGÁNVÁDLÓ ESETÉN

A Be. a magánvádló támogatójáról is hallgat, noha a támogató közreműködésével született, megfontoltabb magánvádlói nyilatkozatok eredményeként az alaptalan magánvádas eljárások száma és időtartama is csökkenthető lenne.

A gyakorlati megfontolásokon túl elvi szempontok is szólnak amellett, hogy a büntetőeljárásban a magánvádló támogatója is részt vehessen, mert ugyan a magánvádas eljárásban büntetőjogi igény érvényesítése történik, de az teljes mértékben a sértett rendelkezése alatt áll, így a polgári jogi igénnyel összefüggésben valamennyi magánjellegű igény érvényesítőjének személyére vonatkozóan az egységes szabályozás lenne kívánatos.

TÁMOGATÓ A PÓTMAGÁNVÁDLÓ ESETÉN

Mint ahogy a pótmagánvád az alapul szolgáló bűncselekmények közvádas jellege miatt tisztán személyes igénynek nem tekinthető és a Be. értelmében a pótmagánvádló ügyvédi képviselője is kötelező, a pótmagánvádló támogatójára a terhelt támogatójával kapcsolatban kifejtettek – a védőt a pótmagánvádló jogi képviselőjével helyettesítve – megfelelően irányadóak lehetnek.

TÁMOGATÓ A TANÚ ESETÉN

A Be. a tanú támogatójának egy esetben biztosít és akkor is csak jelenléti jogot, a Be. 86. § (3) bekezdése értelmében a tanú támogatója a tanú kihallgatásán részt vehet, ha a tanú a tanúvallomás megtagadásának jelentőségét szellemi vagy egyéb állapota miatt korlátozottan képes megítélni. A Be. 86. § (2) bekezdése alapján ugyanakkor ilyen helyzetben a tanú kihallgatása külső személy – törvényes képviselő vagy nagykorú hozzátartozó – által adott hozzájáruláshoz is kötött, a támogató azonban a jelenlegi szabályok alapján önállóan, így a hozzájárulás kérdésében nem nyilatkozhat. Ennek megfelelően nehéz ésszerű okot találni arra, hogy a tanú támogatójának jelenléti jogát miért kell arra az esetre szűkíteni, amikor a vallomástétel

szándékának tanú általi kinyilvánítása – azaz az egyetlen olyan nyilatkozat, amely megtételében a támogató közreműködhet – a kihallgatáshoz önmagában nem is elégséges.

A fenti korlátozás ezért, arra is figyelemmel, hogy a támogató döntéshozatal nem csak általános jelleggel, hanem meghatározott ügycsoportok vonatkozásában is lehetséges, szintén felülvizsgálatra szorul. Ennek során továbbá érdemes megfontolni, hogy a támogatónak ne csak a jelenléti jog szélesebb körben történő lehetővé tétele útján, hanem a tanú egyéb eljárási jogainak érvényesítésében (útiköltség-térítést vagy zárt adatkezelést, egyéb tanúvédelmi intézkedéseket kér-e, stb.) is indokolt-e segítő jellegű szerepet biztosítani.

A TÁMOGATÓRA VONATKOZÓ EGYÉB SZABÁLYOK

A Be. 67. § (1) bekezdése alapján az eljárási cselekményről értesíteni kell azt, akinek részvételét az eljárási cselekményen a törvény lehetővé teszi, amely kötelező szabály alól jelenleg a támogató sem képez kivételt. A hatályos rendszer az általános értesítési kötelezettségen keresztül így a nyomozó hatóságot, ügyészt és bíróságot elvben arra is kötelezi, hogy akár hivatalból, a kirendelt támogatókról és a támogató személyekről vezetett gyámhatósági nyilvántartásokból történő adatkérések útján győződjön meg arról, hogy az adott eljárási résztvevő támogatót döntéshozattal érintett-e. A támogatót döntéshozatal jellegzetességeire tekintettel, illetve különösen arra, hogy ennek a jogintézménynek az alkalmazása az érintett egyetértését feltételezi, azonban az ilyen hivatalbóli intézkedések többletgarancia helyett pusztán felesleges adminisztratív tehernek tekinthetők, ezért a többi eljárásjogi kódexhez hasonlóan⁵ az lenne kívánatos, ha az eljárási cselekményeken a támogató részvételéről egyedül a támogatótnak kellene gondoskodnia és sem az értesítés elmaradása, sem a támogató távolmaradása nem lenne akadálya az eljárási cselekmény lefolytatásának.

Támogató továbbá nem csak nagykorú hozzátartozó, hanem a támogatót által megjelölt egyéb személy és hivatásos támogató is lehet, a Be. 56. § (1) bekezdése azonban nem teszi lehetővé, hogy a nem hozzátartozó támogató a támogatót személy képviselést is ellássa. A támogatót és a támogató között ugyanakkor épp a jogintézmény jellegéből adódóan alapvetően olyan bizalmi viszony áll fenn, amely e büntetőeljárási jogi korlátozás felülvizsgálatát indokolja.

A Be. emellett csak a tanú támogatójánál rendelkezik arról, hogy ha közte és a támogatót tanú közt érdekellentét

van, akkor a támogató jogait a gyámhatóság gyakorolja.⁶ Ez a szabályozási módszer egyrészt hiányos, mert érdekellentét az eljárás egyéb résztvevői és támogatójuk között is keletkezhet, másrészt feleslegesnek is tűnik, mert a támogatót és a támogató közötti érdekellentét esetén követendő eljárásról a támogatót döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény egyértelműen rendelkezik, így érdekellentét esetén elegendő lehet a gyámhatóság értesítésének előírása.

Noha csupán a Be. 86. § (4) bekezdése érinti, de szintén nem csak tanú-specifikus probléma, ha a támogató eljárásának korlátozására a nyomozás érdekei miatt van szükség⁷, ráadásul a támogató jelenléti jogának és ebből adódóan az ügy vagy a támogató által szolgáltatott bizonyíték megismerésének biztosítása nem csupán a büntetőeljárás nyomozási szakának eredményességét veszélyeztetheti. Mindezeket túl az önrendelkezési jogot is alapvetően sértheti és a támogatót döntéshozatal jellegével állhat szemben, hogy az említett rendelkezés személyes érdekellentét hiányában, kizárólag büntetőeljárási érdekből támogatói jogállással (és ebből következően szenzitív adatok megismerésének jogával) ruhazza fel a gyámhatóságot az egyébként teljesen cselekvőképes személy vonatkozásában annak hozzájárulása nélkül, akaratát akár figyelmen kívül is hagyva. Egyetértve azzal az elvi jellegű követelménnyel, hogy „[a]mit az anyagi jog megad, azt a perjog nem veheti el”⁸, erre figyelemmel egyrészt a büntetőeljárási érdekek, másrészt a támogatót döntéshozatal alatt álló, de cselekvőképes személy érdekeinek összehangolását feltehetően jobban szolgálná, ha maga az eljárásjogi törvény szüntetné meg a támogatói és az egyéb eljárásjogi pozíció halmozódásának lehetőségét, akár kizárási okok meghatározása útján.⁹ Az adott támogató eljárásbeli részvételének megtagadása esetén így a támogatót döntéshozattal együtt járó jogok gyakorlása nem a gyámhatóságon, hanem a támogatót személy saját belátásán múlna, aki – ha ezt szükségesnek tartja – egy másik támogató kirendelését kérelmezve a büntetőeljárásban sem lenne továbbra sem megfosztva az elsősorban egyetértésen és személyes kapcsolaton alapuló támogatót döntéshozattalól.

Ugyan a támogatót döntéshozatal jelenléte Magyarországon jelenleg csak szimbolikusan tekinthető¹⁰, de a Be. fent vázolt elszórt és részben következtetlenné tekinthető megoldásai az új büntetőeljárási törvény előkészítése során mindenképp javításra szorulnak, hogy az eljárás egyéb szereplőihöz hasonlóan a támogató státuszára is egységes tartalmi szempontok szerinti, az egyéb jogágakkal is koherens szabályozás jöhessen létre.

6 Ld. a Be. 86. § (4) bekezdését.

7 A támogató státuszát a Be.-be illesztő jogszabály, az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény 101. §-ához fűzött miniszteri indokolás szerint ilyen eset, ha a tanú támogatóját is tanúként szükséges kihallgatni.

8 UDVARY Sándor: A perbeli fő- és mellékszemélyek státuszának egyes kérdései – de lege ferenda. In: NÉMETH János–VARGA István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. Bp., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014. 130. p.

9 Ahogyan ezt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 40/B. § (6) bekezdése is teszi.

10 VERDES Tamás: Jelentés a gondnokságról és a támogatót döntéshozatalról. Forrás: <http://tasz.hu/fogyatekosugy/jelentes-gondnoksagrol-es-tamogatott-donteshozatalrol> [letöltve: 2015. 06. 18.]

5 Ld. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 65/C. §-át, továbbá a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 40/B. §-át.

Somogyi Dávid*



Elektronikus bizonyítékok a polgári eljárásban

Napjainkban az elektronizáció egyre nagyobb teret hódít, életünk szerves részét képezi. Mindez természetesen vonja maga után azt is, hogy sok információ, adat már csak elektronikus formában áll rendelkezésre. Ez szükségessé teszi a jogszabályi környezet folyamatos megújítását, új körülményekhez igazítását¹.

Az elmúlt években a polgári eljárásjogi szabályozás is számos „ránccelvarráson” esett át, ugyanakkor az továbbra is megállapítható, hogy eljárásjogunk, illetve az ahhoz kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlat – a tárgyalás keretei között testet öltő szóbeliség és közvetlenség garantálása mellett – alapvetően papír alapú kommunikációhoz van szokva. A bizonyítási eljárásban továbbra is klasszikusnak tekinthető a papír alapú bizonyítékok (pl. okirat, szakértői vélemény), a szóbeli nyilatkozatok (pl. tanúvallomás), vagy az egyéb tárgyi (azaz kézzel fogható és közvetlenül érzékelhető) bizonyítékok jelenléte, azonban egyre inkább teret hódítanak az elektronikus formában létrejött bizonyítékok is. Ezek egy része papír formátumúvá is átalakítható, de az átalakítás során elveszhetnek, vagy érzékelhetetlenné válhatnak e bizonyítékok olyan tulajdonságai, amelyeknek a bizonyításban szerepük lehet. A kézzelfoghatóság és változtathatatlanság hiánya ugyanakkor bizonyos esetekben kétséget ébreszthet a kizárólagosan elektronikus formában rendelkezésre álló bizonyíték hitelességével, bizonyító erejével összefüggésben.

Az Európa Tanács keretei között működő *Igazságügyi Együttműködési Bizottság* (European Committee on Legal Co-operation) 2014. október 29-31. között megtartott ülésén határozott arról, hogy felméri a tagországok elektronikus bizonyítékokkal összefüggő jogi szabályozását, illetve az elektronikus bizonyítékok bizonyítékként történő elfogadhatóságát, az ezzel kapcsolatos tagállami jogalkalmazói gyakorlatot, felhalmozódott tapasztalatot.

Ennek kapcsán indokolt lehet megvizsgálni, hogy a jelenleg hatályos szabályozási keretek között milyen lehetőségek állnak rendelkezésre az ilyen fajta bizonyítékokkal összefü-

gésben, mekkora a jogalkalmazók mozgástere.² A gondolkodás, kérdésfeltevés ahhoz is segítséget nyújthat, hogy a jogalkotó felmérje, szükséges-e változtatni a jelenlegi szabályozási kereteken, vagy a keretek kellően rugalmasak ahhoz, hogy az egyre nagyobb teret követelő elektronizációval járó kihívásoknak megfeleljenek. Azt ugyanakkor még az elején indokolt leszögezni, hogy e dolgozat a teljesség igénye nélkül foglalkozik e témában megtárgyalandó kérdésekkel.

I. MELYEK TEKINTHETŐEK TIPIKUSAN ELEKTRONIKUS BIZONYÍTÉKNAK?

Elsősorban azt indokolt meghatározni, hogy milyen jellegű adattartalmat érthetünk *elektronikus bizonyítékok* alatt. Teljes körű felsorolásra, vagy egzakt fogalomalkotásra való törekvés híján – a teljesség igénye nélkül – érdemes ide sorolni:

- az elektronikus formában elkészített dokumentumot,
- az interneten keresztül elérhető nyilvános honlapok, közösségi oldalak tartalmát, az ide feltöltött kép- és hanganyagot,
- a nyilvánosan nem elérhető e-mail levelezést, valamint
- azokat a nyilvános vagy nem nyilvános forgalmi adatokat (háttéradatokat) is, amelyek alapján meghatározható az interneten adatot küldő, illetve adatot, információt, vagy véleményt megjelenítő személye, a küldés-elhelyezés időpontja, az érintett adattartalom megváltoztatásának ténye.

II. SZÜKSÉGES-E A BIZONYÍTÉK HITELESSÉGÉT A BENYÚJTÁSSAL EGYIDEJŰLEG IGAZOLNI?

Alapvető kérdésként merülhet fel, hogy ha egy peres fél nyilvánosan elérhető internetes honlapról származó információt, adattartalmat kíván a peres eljárásban felhasználni, akkor szükséges-e a bíróságra történő benyújtással egyide-

* Somogyi Dávid, beosztott bírósági írásmester, Igazságügyi Minisztérium Polgári Perjogi Kodifikációs Osztály.

1 Vö. KAPA Máttyás: *A magyar polgári eljárásjog fejlődési tendenciái – különös tekintettel az elektronikus polgári eljárásra*, *De Iurisprudentia et iurepublico. Jog- és politikatudományi folyóirat*, 2007. 1- vol. 1. sz. 1-2, 10-23. p. http://www.dieip.hu/2007_1_02.pdf

2 Ld. erre vonatkozóan részletesen: GÁLL Tamás: *A modern technika mai és lehetséges jövőbeni szerepe a magyar polgári igazságszolgáltatásban*, in: *Az elektronikus polgári eljárás az osztrák és a magyar igazságszolgáltatásban*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Dialóg Campus, 2008. 33-44 p.

júleg az adat hitelességét igazságügyi szakértői véleménnyel vagy más hatósági eljárás igénybevételével alátámasztania.

E kérdés megválaszolásához támpontot nyújthatnak a *polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény* (a továbbiakban: Pp.) egyes rendelkezései:

A Pp. 3. § (5) bekezdése szerint, ha törvény másként nem rendelkezik, a bíróság a polgári perben alakszerű bizonyítási szabályokhoz, a bizonyítás meghatározott módjához vagy meghatározott bizonyítási eszközök alkalmazásához nincs kötve. *Szabadon felhasználhatja* a felek előadásait, valamint felhasználhat minden egyéb bizonyítékot, amely a tényállás felderítésére alkalmas. E rendelkezések nem érintik a törvényes vélelmeket, ideértve azokat a jogszabályokat is, amelyek szerint valamely körülményt az ellenkező bizonyításáig valónak kell tekinteni.

A 163. § (2) bekezdése alapján a bíróság az ellenfél beismerése, mindkét fél egyező vagy az egyik félnek az ellenfél által bírói felhívás [141. § (2) bekezdése] ellenére kétségbe nem vont előadása folytán valónak fogadhat el tényeket, ha azok tekintetében kételye nem merül fel.

A 206. § (1) bekezdése szerint a bíróság a tényállást a felek előadásának és a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékoknak egybevetése alapján állapítja meg; a bizonyítékokat a maguk összességében értékeli, és meggyőződése szerint bírálja el.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján megállapítható, hogy a magyar polgári perjog ún. szabad bizonyítási rendszert alkalmaz³, vagyis törvény eltérő rendelkezése hiányában bármilyen bizonyíték befogadható és bírói mérlegelés alapjává tehető, amely alkalmas valamely tény megalapozására, bizonyítására. Törvényben meghatározott kivételektől eltekintve tehát általánosságban kimondható, hogy *nem áll fenn olyan formai kötöttség* a bizonyítékokkal összefüggésben, vagy a bizonyítékok hitelességét kizárólagosan garantáló olyan eljárási rend, amelynek mellőzése önmagában maga után vonná a benyújtott bizonyíték hitelességének megkérdőjelezését.⁴

Ha a fél az ellenérdekű fél által benyújtott, nyilvános internetes honlapról vagy honlap-bejegyzésről készített papíralapú másolat, illetve az azokon szereplő adatok vagy háttér-adatok hitelességét megkérdőjelezi, és az adatok hitelessége a per alapjául szolgáló jogvita eldöntését befolyásolja, úgy felmerülhet a perben *a hitelesség bizonyításának szükségessége*. Ilyenkor a bizonyításban érdekelt fél például indítványozhatja megfelelő szakértelemmel rendelkező igazságügyi szakértő kirendelését, ha a hitelesség kérdése a szakértő által alkalmazott vizsgálati módszer és szaktudás alapján megítélhető.

Ha azonban a fél az ellenérdekű fél által szolgáltatott bizonyíték hitelességét, vagy a bizonyítékkal igazolni kívánt tények fennállását elismeri, illetve bírói felhívás ellenére sem vonja kétségbe, úgy nincs szükség szakértő kirendelésére, vagy a hitelesség fennállásának más eljárás alkalmazásával történő igazolására. Ennek az is feltétele, hogy a peradatok alapján

a bírónak *sem merül fel kételye* a bizonyíték hitelt érdemlőségével összefüggésben [Pp. 163. § (2) bekezdés].

A bíróság tehát a rendelkezésre álló *bizonyítékokat a maguk összességében értékeli*, és ez alapján hozza meg érdemi döntését, nem alapvető elvárás a bíróság részéről, hogy az elektronikus adatok hitelességét például közjegyző, vagy igazságügyi szakértő igazolja.

Annak ugyanakkor nincs akadálya, hogy a fél a nyilvánosan elérhető honlap adott napon elérhető tartalmának hitelt érdemlő igazolása érdekében közjegyzői tanúsítványt állíttasson ki.

A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 111. § (1) bekezdése szerint közjegyzői okiratok az ügyleti okirat és a ténytanúsító okirat (közjegyzői tanúsítvány). Az ügyleti okirat közhitelesen tanúsítja a jogügyletre vonatkozó akaratnyilvánítás tényét, a ténytanúsító okiratban a közjegyző a jogi jelentőségű tényeket közhitelesen tanúsítja jegyzőkönyvi vagy záradéki formában. A 111. § (2) bekezdése alapján a közjegyző által e törvényben előírt alakszerűségek megtartásával elkészített közjegyzői okirat, ennek hiteles kiadmánya és hiteles másolata: közokirat.

A ténytanúsító okirattal tehát azt bizonyíthatja a fél, hogy az adott napon és elérési helyen például egy kérdéses website létezett és mi volt a valódi tartalma.

III. VAN-E LEHETŐSÉG PERT MEGELŐZŐ, VAGY PEREN KÍVÜLI BIZONYÍTÁSRA A „BIZONYÍTÉK JELLEG” MEGŐRZÉSE ÉRDEKÉBEN?

Az elektronikus információ adott időpillanatban és helyen történő fennállásának bizonyításához fontos érdek fűződhet, ugyanakkor *az idő múlása alapvetően befolyásolhatja* az adat létezésének, adott körülmények közötti fennállásának bizonyíthatóságát. A peres eljárás megindítása és az eljárásban a bizonyítás lefolytatásának kezdeményezése ugyanakkor jelentős késedelemmel járhat. Felmerül ezért a kérdés, hogy a hatályos jogi szabályozás biztosít-e valamilyen lehetőséget az elektronikus adat fennállásának peres eljáráson kívüli, vagy azt *megelőzően történő bizonyítására*, igazolására?

A Pp. 207. §-a alapján az érdekelt fél kérelmére akár a per megindítása előtt, akár annak folyamatban léte alatt előzetes bizonyításnak van helye, ha:

- valószínűnek mutatkozik, hogy a bizonyítás a per folyamán, illetőleg annak későbbi szakában már nem lenne sikeresen lefolytatható, vagy az jelentős nehézséggel járna;
- valószínűsíthető, hogy a bizonyítás előzetes lefolytatása a per ésszerű időn belül történő lefolytatását, illetőleg befejezését elősegíti;
- valamely dolog hiányaiért a felet szavatosság terheli;
- a bizonyítás előzetes lefolytatását külön jogszabály megengedi.

A Pp. 208. § (1) bekezdése szerint az előzetes bizonyítást a per bíróságánál kell kérni. Ha a per még nem indult meg, az előzetes bizonyítást a kérelmező lakóhelye szerint illeté-

3 Ld. erről bővebben: WOPERA ZSUSZA: A polgári perjog alapelvei. In: WOPERA ZSUSZA (szerk.): *Polgári perjog – Általános rész*, Bp., CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2008. 75–119. p.

4 Vö.: HARSÁGI VIKTÓRIA: Az elektronikus eljárás hatása a polgári eljárásjog klasszikus alapelveire. In: *Az elektronikus polgári eljárás az osztrák és a magyar igazságszolgáltatásban*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Dialóg Campus, 2008. 19–32. p.

kes járásbírósnál vagy annál a járásbírósnál lehet kérni, amelynek területén a bizonyítás a legcélszerűbben folytatható le.

A (2) bekezdés alapján a kérelemben meg kell jelölni:

- a) az ellenfelet, ha pedig az ellenfél ismeretlen, ennek okát;
- b) a bizonyítani kívánt tényeket és az azokra vonatkozó bizonyítékokat;
- c) azokat a körülményeket, amelyeknek alapján előzetes bizonyításnak a 207. § értelmében helye van.

A (3) bekezdés szerint azt, hogy az ellenfél ismeretlen, továbbá, hogy az előzetes bizonyítás előfeltételei fennállnak, valószínűsíteni kell.

A 210. § (1) bekezdése alapján az előzetes bizonyításra a bizonyítás általános szabályait kell megfelelően alkalmazni. A 211. § (1) bekezdése szerint az előzetes bizonyítás eredményét a perben bármelyik fél felhasználhatja.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezésekben rögzített feltételek fennállása esetén tehát van arra lehetőség, hogy a fél előzetes bizonyítás keretében a bíróságon akár a per megindítása előtt bizonyítást kezdeményezzen. A gyakorlatban ezt a jogintézményt inkább tanúkihallgatás, illetve szakértői bizonyítás lefolytatására használják, ennek keretei között azonban esetlegesen megvalósulhat elektronikus adat beszerzése is, például oly módon, hogy a bíróság a Pp. 168. § (1) bekezdése alapján a tanút felhívja, hogy meghatározott iratait, a bizonyításnál felhasználható egyéb tárgyait hozza magával ezen előzetes bizonyítás keretén belül, még a per megindulása előtt.

Előzetes bizonyítás kezdeményezésére ugyanakkor már *közjegyzői eljárás keretei között is* lehetőség van. Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény (a továbbiakban: Kjnmpvt.) 17. § (1) bekezdése szerint előzetes bizonyításnak van helye

- a) a Pp. 207. §-ában szabályozott esetekben, továbbá akkor
- b) ha a kérelmezőnek bizonyíték beszerzéséhez – különösen jelentős tény vagy állapot megállapításához – jogi érdeke fűződik.

AKjnmpvt. 17. § (2) bekezdése szerint *nincs helye előzetes bizonyításnak, ha az ügyben polgári per vagy büntetőeljárás van folyamatban. A 18. § szerint az eljárásra az a közjegyző is illetékes, akinek az illetékességi területén a bizonyítás helye van. A 19. § (1) bekezdése alapján az előzetes bizonyítás iránti kérelemnek tartalmaznia kell a következőket is:*

- a) a bizonyítani kívánt tényeket és az azokra vonatkozó bizonyítékokat,
- b) azokat a körülményeket, amelyeknek alapján előzetes bizonyításnak helye van,
- c) az igazságügyi szakértő kirendelése iránti kérelmet, ha a kérelmező szerint az eljárás lefolytatásához igazságügyi szakértő kirendelése szükséges,
- d) a 17. § (1) bekezdésének a) pontja szerinti esetben az ellenfél nevét és lakóhelyét (székhelyét), ha pedig az ellenfél ismeretlen, ennek okát.

A (2) bekezdés szerint azt, hogy az előzetes bizonyítás előfeltételei fennállnak, valószínűsíteni kell.

AKjnmpvt. 21. § (1) bekezdése szerint, ha a kérelmező számára jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához vagy megítéléséhez különleges szakértelem szükséges, a közjegyzőtől igazságügyi szakértő kirendelése kérhető (pl. elektronikus adat esetén IT szakértő).

Az más kérdés ugyanakkor, hogy a „harmadik” személy rendelkezése alatt álló adathoz a bírósági, hatósági eljárás útján a kérelmező fél ténylegesen hozzájuthat-e, vagy a vonatkozó *adatvédelmi/titokvédelmi szabályozás* alapján az adatkezelőnek meg kell tagadnia az adat kiadását, mivel a szabályozás alapvetően az érintett hozzájárulását kívánja meg az adat-továbbítással összefüggésben.

Indokolt megjegyezni ugyanakkor azt is, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) szabja meg a speciális eljárási szabályokat arra az esetre, ha a kérelmező a saját magára vonatkozó adatokkal kapcsolatos tájékoztatást kezdeményez az adatkezelőnél (Infotv. 15. §).

IV. KÜLFÖLDI SZEMÉLY KEZDEMÉNYEZHET-E BIZONYÍTÁST PER MEGINDÍTÁSA NÉLKÜL BELFÖLDÖN ELEKTRONIKUS BIZONYÍTÉK BIZTOSÍTÁSA CÉLJÁBÓL?

Önállóan azonosítható probléma az is, hogy az elektronikus adatok interneten történő „mozgása”, „áramlása” *nem veszi figyelembe az országhatárokat*, vagyis azok jelentős része „nemzetközi térben” elérhető. Erre tekintettel azt is indokolt lehet vizsgálat tárgyává tenni, hogy a magyar jog alapján van-e lehetősége külföldi személynek arra, hogy Magyarországon bizonyítást, adatbeszerzést kezdeményezzen annak ellenére, hogy később nem kíván Magyarországon pert indítani, csak a Magyarországon található szerver adatára van szüksége, hogy *egy másik országban érvényesíthesse igényét*.

Elyben nincs annak akadály, hogy egy fél annak ellenére indítványozzon például előzetes bizonyítást Magyarországon, hogy külföldi. Ha az eljárás megindításához szükséges jogszabályi feltételek (joghatóság, hatáskör-illetékesség stb.) fennállnak, akkor az eljárás megindítható. Olyan feltételt sem támaszt kifejezetten a hazai szabályozás, hogy az eljárás csak akkor vehető igénybe, ha azt követően a nemzeti bíróság előtt peres eljárás indul.

Ezt támasztja alá a korábban már hivatkozott Kjnmpvt. 17. § (1) bekezdésének b) pontja, mely szerint közjegyzői eljárásban is indítványozható előzetes bizonyítás abban az esetben, ha a kérelmezőnek bizonyíték beszerzéséhez – különösen jelentős tény vagy állapot megállapításához – jogi érdeke fűződik.

V. AZ ELEKTRONIKUS BIZONYÍTÉKHOZ VALÓ HOZZÁJUTÁS

Az elektronikus bizonyítékok beszerzésére teljesen *önálló szabályozás nincs kialakítva*.

Előzetes bizonyítás, vagy peres eljárás keretében is sor kerülhet arra, hogy *az elektronikus adatot birtokló személyt*

a bíróság tanúként hallgassa ki és az idézéssel egyidejűleg felhívja, hogy meghatározott iratait, a bizonyításnál felhasználható egyéb tárgyait hozza magával [Pp. 168. § (1) bekezdés].

A másik lehetőség, hogy a bíróság a szemle céljára szükséges tárgyat birtokosát kötelezi arra, hogy a tárgyat mutassa be vagy bocsássa rendelkezésre, illetőleg a tárgy megszemlélését tegye lehetővé [Pp. 189. § (1) bekezdés].

Ezekre a bizonyítási cselekményekre ugyanakkor természetesen akkor kerül sor, ha a fél saját maga – bírósági/hatósági közreműködés nélkül – nem tudja beszerezni a bizonyítékot, az érintett közreműködése hiányában.

Ha a tanú nem tesz eleget a felhívásnak, akkor pénzbírsággal sújtható [Pp. 185. § (1) bekezdés], illetve szemletárgy birtokosa vonatkozásában a bíróság szükség esetén a szemlét rendőrség igénybevételével is foganatosíthatja [Pp. 189. § (1) bekezdés]. A szankciók ugyanakkor csak abban az esetben alkalmazhatók, ha nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely alapján az érintett az adat/bizonyíték kiadását jogszerűen megtagadhatja.

Annak megválaszolásában, hogy egy fél kérheti-e a bíróságtól – polgári eljárás keretei között –, hogy azonosítson számára egy elektronikus szolgáltatást igénybe vevő használat (pl. e-mail címet használó személyt) alapvetően az Infotv.-t kell kiindulópontnak tekinteni.

Előre bocsátom ugyanakkor, hogy ez a keresetlevél benyújtása előtt előzetes bizonyítás keretei között csak az előzetes bizonyítás törvényi feltételeinek megvalósulása esetén lehetséges, a polgári perben pedig főszabályszerűen csak akkor valósulhat meg, ha az elektronikus szolgáltatás használója nem az ellenérdekű fél, hanem harmadik személy, tekintettel arra, hogy a használó személyének ismerete nélkül a felperes a használóval szemben meg sem tudta volna indítani a pert.

Az Infotv. 4. § (1) bekezdése szerint személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie.

Az Infotv. 5. § (1) bekezdése alapján személyes adat akkor kezelhető, ha

- a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy
- b) azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli (a továbbiakban: kötelező adatkezelés).

Az adat kezelése tehát alapvetően célhoz kötött és e célhoz kötött körben az adat kezeléséhez főszabályként – a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve – az érintett hozzájárulása is szükséges. Ha tehát az érintett az adat kiadásához nem járul hozzá és ezért az adattovábbítást az adatkezelő megtagadja, akkor véleményem szerint az adattovábbítás a bíróság részéről a polgári eljárás keretei között nem kényszeríthető ki.

VI. MEGHATÁROZOTT ALAKISÁG, MINT TÖBBLET

Érdemes azzal is foglalkozni, hogy meghatározott formában kiállított elektronikus bizonyítékokhoz fűződhet-e „foko-

zotabb” bizonyító erő. E kérdéssel összefüggésben is hangsúlyozandó, hogy a magyar polgári eljárásjog alapvetően szabad bizonyítási rendszert alkalmaz, vagyis nincs előre meghatározott bizonyító ereje meghatározott formában kiállított bizonyítékoknak, ugyanakkor indokolt áttekinteni a következő jogszabályi rendelkezéseket:

A Pp. 195. § (1) bekezdése szerint az olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a megszállott alakban állított ki, mint közokirat teljesen bizonyítja

- a benne foglalt intézkedést vagy határozatot, továbbá
- az okirattal tanúsított adatok és tények valóságát, úgyszintén
- az okiratban foglalt nyilatkozat megtételét, valamint
- annak idejét és módját.

Ugyanilyen bizonyító ereje van az olyan okiratnak is, amelyet más jogszabály közokiratnak nyilvánít.

A 195. § (7) bekezdése szerint a közokiratot az ellenkező bebizonyításáig valódinak kell tekinteni, a bíróság azonban – ha szükségesnek találja – az okirat kiállítóját hivatalból is megkeresheti, hogy az okirat valódisága tekintetében nyilatkozzék.

A Pp. 196. § (1) bekezdése alapján a magánokirat az ellenkező bebizonyításáig teljes bizonyítékul szolgál arra, hogy kiállítója az abban foglalt nyilatkozatot megtette, illetőleg elfogadta, vagy magára kötelezőnek ismerte el, feltéve, hogy – egyebek mellett – az alábbi feltételek valamelyike fennáll:

- ügyvéd (jogtanácsos) az általa készített okirat szabályszerű ellenjegyzésével bizonyítja, hogy a kiállító a nem általa írt okiratot előtte írta alá, vagy aláírását előtte saját kezű aláírásának ismerte el, illetőleg a kiállító minősített elektronikus aláírásával aláírt elektronikus okirat tartalma az ügyvéd által készített elektronikus okirattal megegyezik;
- az elektronikus okiraton kiállítója minősített elektronikus aláírást vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírást helyezett el.

A 197. § (1) bekezdése szerint a magánokirat valódiságát csak akkor kell bizonyítani, ha azt az ellenfél kétségbe vonja, vagy a valódiság bizonyítását a bíróság szükségesnek találja. A (4) bekezdés alapján, ha a legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással ellátott elektronikus okirat aláírójának azonossága, illetve az okirat hamisítatlansága kétséges, ezek megállapítása érdekében a bíróság elsősorban az elektronikus aláíráshoz tartozó tanúsítványt kibocsátó hitelesítés-szolgáltatót keresi meg. Az elektronikus okirathoz kapcsolt időbélyegző által igazolt adatokkal kapcsolatos kétség esetén a bíróság elsősorban az időbélyegzést végző szolgáltatót keresi meg.⁵

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján megállapítható, hogy az okiratok, mint bizonyítékok vonatkozásában a Pp. tartalmaz rendelkezéseket az elektronikus formátummal kapcsolatban.

Egyebekben az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény (a továbbiakban: Eat.) határozza meg részlete-

⁵ Ld. erre vonatkozóan részletesen: HARSÁGI Viktória: A polgári perbeli okirati bizonyítás legújabb fejlődési tendenciái. Összehasonlító elemzés. In: *Iustum – Aequum – Salutare*, 2006. 1–2. sz., 131–145. p.

sen az elektronikus aláírás használatával összefüggő követelményeket.

Az Eat. 2. § 15. pontja szerint *fokozott biztonságú elektronikus aláírás*: elektronikus aláírás, amely

- a) alkalmas az aláíró azonosítására,
- b) egyedülállóan az aláíróhoz köthető,
- c) olyan eszközökkel hozták létre, amelyek kizárólag az aláíró befolyása alatt állnak, és
- d) a dokumentum tartalmához olyan módon kapcsolódik, hogy minden – az aláírás elhelyezését követően a dokumentumon tett – módosítás érzékelhető.

A 16. pont alapján *időbélyegző*: elektronikus dokumentumhoz végérvényesen hozzárendelt vagy azzal logikailag összekapcsolt olyan adat, amely igazolja, hogy az elektronikus dokumentum az időbélyegző elhelyezésének időpontjában változatlan formában létezett.

A 17. pont szerint *minősített elektronikus aláírás*: olyan – fokozott biztonságú – elektronikus aláírás, amelyet az aláíró biztonságos aláírás-létrehozó eszközzel hozott létre, és amelynek hitelesítése céljából minősített tanúsítványt bocsátottak ki.

Az Eat. 4. § (1) bekezdése alapján, ha jogszabály a 3. § (2)–(4) bekezdésében foglaltakon kívüli jogviszonyban írásba foglalást ír elő, e követelménynek eleget tesz az elektronikus aláírt elektronikus dokumentumba foglalás is, ha az elektronikus aláírt elektronikus dokumentumot fokozott biztonságú elektronikus aláírással írják alá. A 4. § (2) bekezdés szerint, ha az elektronikus aláírt elektronikus dokumentumon minősített elektronikus aláírás szerepel és az aláírás ellenőrzésének eredményéből más nem következik, vélelmezni kell, hogy a dokumentum tartalma az aláírás óta nem változott. Az (5) bekezdés alapján, amennyiben az aláírás-létrehozó adatot olyan szolgáltató helyezte el az aláírás-létrehozó eszközön, amely az adat elhelyezésekor e szolgáltatás tekintetében a szolgáltatók nyilvántartásában minősítettként szerepelt, az ellenkező bizonyításig vélelmezni kell, hogy az aláírás-létrehozó adat kizárólag a szolgáltatást igénybe vevő birtokában van. A (6) bekezdés szerint, amennyiben az időbélyegzést olyan szolgáltató végezte, amely az időbélyegzést e szolgáltatás tekintetében a szolgáltatók nyilvántartásában minősítettként szerepelt és az időbélyegző ellenőrzésének eredményéből más nem következik, az ellenkező bizonyításig vélelmezni kell, hogy a dokumentumban foglalt adatok az időbélyegző elhelyezése óta változatlan formában léteztek.

A megszabott formákhoz kapcsolódó vélelmek tehát azt eredményezik, hogy *ha azokat valaki vitatja, akkor neki kell bizonyítania annak ellenkezőjét*, vagyis a bizonyítási teher főszabályként megfordul. Mindez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy kötelező ilyen formában benyújtani a bizonyítékot a bírósági eljárásban.

VII. ZÁRSZÓ

Az elektronikus bizonyítékok a hatályos perjogi szabályozás szerint [Pp. 166. § (1) bekezdés] bizonyítási eszközként önállóan nincsenek nevesítve, ami következik egyrészt a Pp. – korábban már hivatkozott – 3. § (5) bekezdéséből, mely szerint a bíróság a polgári perben alakszerű bizonyítási szabályokhoz, a bizonyítás meghatározott módjához vagy meghatározott *bizonyítási eszközök alkalmazásához nincs kötve*. Másrészt következik abból is, hogy a hatályos Pp. megalkotásakor az akkori életviszonyokra még sokkal kisebb hatással volt az elektronizáció.

A Pp. 166. § (1) bekezdése szerint bizonyítási eszközök különösen a tanúvallomások, a szakértői vélemények, a szemlélék, az okiratok és egyéb tárgyi bizonyítékok.

A rendelkezés alapján megállapítható, hogy *a hatályos Pp. csak példálózva sorolja fel* a leglényegesebb bizonyítási eszközöket, nem egy zárt felsorolás került meghatározásra. A szabad bizonyítási rendszerből következik ugyanis, hogy a bizonyítás során nem csak meghatározott bizonyítási eszközök alkalmazhatók és a bizonyítékoknak sincs előre meghatározott bizonyító ereje. E példálózó felsorolásba a korábban tett megállapítások, jogszabályi hivatkozások alapján az elektronikus bizonyítékok *szemlétárgyként, elektronikus okiratként, vagy egyéb tárgyi bizonyítékként* illeszkedhetnek.

Az elektronikus bizonyítékok önálló nevesítése a Pp.-ben akkor válhat indokolttá, ha az ilyen jellegű bizonyítékok vonatkozásában speciális szabályozás megalkotása szükséges. Ennek szükségességét a jogalkotónak kell mérlegelnie. A döntés meghozatalát reményeim szerint az itt tárgyalt kérdések, problémafelvetések, valamint az azokkal kapcsolatban bemutatott hatályos jogszabályi rendelkezések is segíthetik.

Wagner Zsófia*



Szükséges-e a beruházó és az állam közötti vitarendezés szabályozása az EU–USA szabadkereskedelmi megállapodásban?¹

Az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok ambiciózus szabadkereskedelmi megállapodás megkötéséről folytat tárgyalásokat. E megállapodás egyik legvitatottabb eleme a beruházó és a fogadó állam közötti választottbíróági vitarendezés, amely intézmény szokásos eleme a két- és többoldalú beruházásvédelmi egyezményeknek, és amelyhez számos nagy felháborodást kiváltó ítélet kötődik.² A nyilvánosan rendelkezésre álló dokumentumok alapján az EU nevében tárgyaló Európai Bizottság egy megreformált, a korábbi visszásságokat orvosló vitarendezési mechanizmust kíván kitárgyalni az amerikai féllel a Tanács által elfogadott tárgyalási irányelvekkel összhangban. Jelen írás azt vizsgálja, hogy egy ilyen vitarendezési mechanizmus milyen kockázatokat jelenthet Magyarország számára, illetve jár-e olyan előnyökkel, amelyek ezeket a kockázatokat legalább részben kompenzálhatják.

A BERUHÁZÁSVÉDELEM, VALAMINT A BERUHÁZÓ ÉS AZ ÁLLAM KÖZÖTTI VITARENDEZÉSI ELJÁRÁS ÁLTALÁBAN

A BERUHÁZÁSVÉDELEM ÁLTALÁBAN

A kétoldalú külgazdasági kapcsolatok jogi szabályozásának szokásos elemei a beruházásvédelmi rendelkezések. Ezeket a szerződő országok általános kereskedelmi megállapodásokban vagy külön beruházásvédelmi megállapodásban fektetik le. Céljuk, hogy a partnerországban beruházásokat

eszközö vállalatok és magánszemélyek részére a fogadó állam által nyújtott speciális jogvédelmi garanciák által növeljék a befektetések biztonságát és ezáltal a fogadó ország tőkevonzó képességét. A beruházásvédelmi szabályok – az OECD által készített összefoglaló³ szerint – általában meghatározzák a védendő beruházások körét, előírják az igazságos és méltányos elbánás biztosítását a beruházók beruházásaival kapcsolatban, a nemzeti elbánás követelményét, rögzítik, hogy államosításra csak közérdekből, azonnali és megfelelő kártalanítás ellenében kerülhet sor, rendelkeznek a befektetéssel keletkezett jövedelmek szabad átutalásáról.

A BERUHÁZÓ ÉS AZ ÁLLAM KÖZÖTTI VITARENDEZÉSI ELJÁRÁS (ISDS)

A két- és többoldalú beruházásvédelmi egyezmények döntő többsége hagyományosan tartalmaz egy speciális vitarendezési eljárást (investor-state dispute settlement – ISDS), melynek lényege, hogy a beruházó választottbíróság előtt kártérítési igénnyel léphet fel a fogadó állammal szemben abban az esetben, ha véleménye szerint az állam a beruházásvédelmi megállapodás rendelkezéseinek sérelmével neki kárt okozott. Amennyiben a választottbíróság elmarasztalja az eljárás alá vont államot, kártérítést szab ki.

Ez az eljárás eredetileg a fejlett országok beruházóinak érdekét szolgálta a kevésbé stabil jogrendszerrel rendelkező fejlődő országokban azáltal, hogy a fogadó ország igazságszolgáltatási rendszerén kívül álló fórum döntött az egyezmény megsértésével kapcsolatos vitás ügyekben (pl. megfelelő kártalanítás nélküli jogtalan kisajátítás esetén). E vitarendezési eljárás bekerült később az észak-amerikai szabadkereskedelmi megállapodásba (NAFTA), és az EU–Kanada közötti tárgya-

* Wagner Zsófia, politikai tanácsadó, Igazságügyi Minisztérium Miniszteri Kabinet.

1 A cikk a szerző nézeteit tükrözi, és nem tekinthető az Igazságügyi Minisztérium hivatalos álláspontjának.

2 Például az *Al Kharafi v. Líbia* ügy, ahol a beruházásvédelmi választottbíróság 2013 márciusában hozott ítélete alapján Líbiának 935 millió USD kártérítést kellett fizetnie elmaradt haszon címén egy kuvaiti vállalat részére azért, mert meghiúsította a vállalat turisztikai fejlesztési beruházását Líbiában, miközben a tényleges építkezés meg sem kezdődött, és a kuvaiti vállalatnak mindössze 5 millió USD költsége származott a beruházás tervezésével, előkészítésével kapcsolatban.

3 HOUDE, Marie-France: *Novel Features in Recent OECD Bilateral Investment Treaties*. OECD, 2006. OECD honlapja, <http://www.oecd.org/investment/internationalinvestmentagreements/40072428.pdf> [letöltve: 2015. 06. 25.]

lásokon a közelmúltban véglegesített, de még nem ratifikált szabadkereskedelmi egyezmény (CETA) szövegébe is.

A BERUHÁZÓ ÉS AZ ÁLLAM KÖZÖTTI VITARENDEZÉSI ELJÁRÁS (ISDS) AZ EU-USA KÖZÖTTI TÁRGYALÁSOKON

AZ EU-USA SZABADKERESKEDELMI MEGÁLLAPODÁS (TTIP) JELENLEGI ÁLLÁSA ÉS ELFOGADÁSÁNAK MENETE

2013 júliusában kezdődtek meg a tárgyalások az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között egy széles körű szabadkereskedelmi megállapodás létrehozására (hivatalos munkanevén: Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség – Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). A tárgyalások lezárásának időpontja nehezen prognosztizálható. Az eddig lezajlott kilenc tárgyalási fordulón a felek még nem nyitottak meg számos, politikailag érzékeny kérdést,⁴ és a már megnyitott kérdésekben sincs megállapodás. Optimális esetben 2015 végére a TTIP főbb tartalmi elemeiről és szerkezetéről születet megegyezés. A szövegezés, majd a megállapodás megerősítése hosszabb, akár többéves folyamat lehet.

A TTIP az Európai Unió nemzetközi jogi nomenklatúrájában ún. vegyes megállapodásnak minősül, melynek mind az EU, mind a tagállamok részesei lesznek. Ebből következik, hogy a tárgyalásokat lefolytató Európai Bizottságnak adott tárgyalási mandátumot a tagállamok képviselőiből álló Tanács egyhangú határozattal fogadta el és csak egyhangúsággal módosíthatja. A TTIP végleges szövegét a Tanács szintén egyhangú határozattal fogadja majd el. A megállapodás megkötéséhez szükség lesz az Európai Parlament jóváhagyására is, amelyet valamennyi nemzeti parlament egyenkénti megerősítése követ.

A magyar kormány tehát a tárgyalások lezárásakor, a magyar Országgyűlés pedig a ratifikációs eljárás keretében vétőjoggal rendelkezik a TTIP egésze vonatkozásában.

AZ ISDS A TÁRGYALÁSI IRÁNYELVEKBEN

Az EU nevében a TTIP-et tárgyaló Európai Bizottság számára a Tanács által egyhangúan elfogadott tárgyalási irányelvek adnak mandátumot. Ezek a tárgyalási irányelvek önálló fejezetben foglalják a beruházásvédelemmel.⁵ E szerint az EU bizonyos feltételek mellett kész létrehozni a *beruházó-állam*

közötti vitarendezési mechanizmust. A tárgyalási folyamat végén fog döntés születni erről, attól függően, hogy sikerül-e a beruházásvédelem és a vitarendezés területén az uniós érdekeknek megfelelő, kielégítő megoldást találni. Az EU számára ilyen kritikusi szempontok:

- az ISDS nem sértheti az EU és tagállamai szabályozási autonómiáját a szociális, közegészségügyi, környezetvédelmi stb. területek kapcsán;
- az ISDS átláthatósága és a választottbírák függetlensége;
- biztosítékok a nyilvánvalóan indokolatlan és komolytalan követelésekkel szemben;
- az ISDS és a belföldi jogorvoslat megfelelő kapcsolata;
- az ISDS nem alkalmazható a piacra jutási elvárásokhoz vagy kötelezettségekhez (azaz csak a már megvalósult beruházásokat védi).

A kérdést a megállapodás végső egyensúlyára tekintettel is meg kell vizsgálni, azaz a döntés attól is függ, hogy az egyezmény összességében megfelelően tükrözi-e az uniós érdeket; tehát más területeken az USA hajlandó-e vállalásokat tenni cserébe az ISDS TTIP-be illesztéséért.

A TÁRGYALÁSOK JELENLEGI ÁLLÁSA

Jelenleg *nem folynak tárgyalások* a TTIP beruházásvédelmi rendelkezéseiről, szöveges javaslatok nem ismertek. A kérdés érzékenysége tekintettel azonban a Bizottság 2014-ben széles körű nyilvános konzultációt tartott a TTIP beruházásvédelmi és vitarendezési szabályozási lehetőségeiről.⁶ Ebben a Bizottság nem tette fel azt a kérdést, hogy része legyen-e a TTIP-nek a beruházásvédelem és vitarendezés, hanem a CETA szövege alapján a konkrét rendelkezések tartalmával kapcsolatban kérte a válaszadók véleményét. *A Bizottság tehát abból indul ki, hogy e rendelkezések részét fogják képezni az egyezmények.*

A konzultáció eredményéről a Bizottság 2015 januárjában jelentést⁷ készített. E jelentés szerint a Bizottság 150 000 választ kapott az általa javasolt beruházásvédelmi és vitarendezési koncepcióval kapcsolatban. A válaszok alapvetően civil szervezetektől, az üzleti élet érdekképviseleti szerveitől, uniós és külföldi nagyvállalatoktól, szakszervezetektől, fogyasztóvédelmi szervezetektől, ügyvédi irodáktól, egyetemektől, magánszemélyektől érkeztek. *A válaszadók döntő többsége elutasította a Bizottság által felvázolt vitarendezési eljárást.* Az elutasítók egy része általánosságban ellenzi a TTIP megkötését, másik részük úgy gondolja, hogy a beruházásvédelem és a vitarendezés ne legyen része az egyezménynek, a harmadik csoport pedig a Bizottság javaslatát nem tartja elégségesnek. E negatív visszajelzésekre tekintettel a Bizottság további konzultációt tartott az érdekelt uniós szereplők, a tagállamok és az Európai Parlament részvételével.

4 Például nem tárgyalták még a teljes vámlébonatás alól kivételt képező ún. érzékeny mezőgazdasági termékek körét. Ezek olyan termékcsoportok, melyek előállításában az egyik vagy másik térség olyan lényeges versenyképességi előnyt élvez, ami miatt a teljes és gyors liberalizáció az importáló ország érintett ágazatának alapvető problémákat okozna. Az érzékeny termékek körébe elsősorban a húsok (marha-, baromfi- és sertéshús), egyes tengeri halak, a cukor és – magyar remények szerint – a csemegekukorica kerülhet be.

5 Az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között létrehozandó transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerségre irányuló tárgyalási irányelvek, Brüsszel, 2013. június 17., 22–23. pont, Tanács honlapja, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/hu/pdf> [letöltve: 2015. 06. 25.]

6 Public consultation on modalities for investment protection and ISDS in TTIP. 2014.03.24., Európai Unió honlapja, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152280.pdf [letöltve: 2015. 06. 25.]

7 Commission Staff Working Document – Report – Online public consultation on investment protection and investor-to-state dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP). Brüsszel, 2015.01.13, Európai Unió honlapja, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153044.pdf [letöltve: 2015. 06. 25.]

A BERUHÁZÓ ÉS AZ ÁLLAM KÖZÖTTI VITARENDEZÉSI ELJÁRÁSSAL (ISDS) KAPCSOLATOS FŐ KRITIKÁK

A beruházó és az állam közötti vitarendezési eljárás a TTIP egyik legnagyobb visszhangot kiváltó, leginkább kritizált fejezete. Az eljárás kritikusai közé tartoznak a civil társadalom szerveződései, különösen a környezetvédelmi szervezetek, a munkavállalók, valamint a fogyasztók jogait képviselő tömörülések. Az EU tagállamai közül a kritikus hangok Németországban, Ausztriában, Luxemburgban és Franciaországban a leghangosabbak. A fő kritikai észrevételek az alábbiak szerint csoportosíthatók:

a) Az ISDS indokolatlansága

Fejlett, stabil jogrendszerű szerződő felek között nem indokolt választottbírótság elé utalni a beruházásokkal kapcsolatos jogvitákat. A szerződő felek rendes igazságszolgáltatási rendszere a megfelelő fórum e jogviták rendezésére. Nagyobb kockázat esetén pedig más lehetőségek is léteznek: pl. a beruházó biztosítást köt, vagy a fogadó állami beruházásvédelmi garanciákat nyújt.⁸ Ezért például Ausztrália általános hatállyal elutasítja új ISDS mechanizmusokban való részvételét.⁹

b) Nyomásgyakorlás lehetősége a jogalkotóra (regulatory chill)

A legfőbb érv az ISDS ellen, hogy a külföldi beruházó kártérítési eljárással fenyegetve akadályozhatja az államot abban, hogy a köz érdekében járjon el, pl. szigorúbb környezetvédelmi, egészségügyi, élelmiszer-biztonsági szabályokat fogadjon el. Bár a választottbírótság az eljárás eredményeként csak kártérítés kiszabására jogosult, a kifogásolt rendelkezést nem semmisítheti meg, a – jelentős összegű – kártérítés fenyegetése elég lehet ahhoz, hogy már az előkészítő szakaszban hátráltassa a jogszabályalkotást. Fontos, hogy az új vagy módosuló szabályozások diszkriminációmentességének biztosítása mellett, normál esetben, a beruházónak nincs reális esélye a kártérítési per megnyerésére. A beruházók ezzel együtt sokféle intézkedést megtámadhatnak pl. arra hivatkozva, hogy csökkenti a beruházásuk értékét, ezáltal a nyomásgyakorlás gya-

korlatilag parttalanná válhat.¹⁰ Egy széles mandátumú ISDS végső soron eszközzé válhat a beruházó (elsődlegesen a nagyvállalatok) számára, a demokratikusan megválasztott kormányok és parlamentek hatalmának és jogalkotási szabadságának csorbítására, amely különösen olyan területeken hordozhat veszélyeket, ahol szigorúbb szabályozásra van szükség: pl. pénzügyi szektor, bányászat, klímaváltozás.¹¹

c) Egyoldalú előnyök a külföldi beruházó számára

Az ISDS olyan *extra jogosultságot* jelent a külföldi beruházóknak, amely a hazai vállalatokat nem illeti meg. Cserébe azonban *semmilyen kötelezettséget nem ró a külföldi beruházókra*. A magas perköltségek miatt továbbá az ISDS szinte kizárólag a legnagyobb, *multinacionális vállalatok* számára elérhető lehetőség, reálisan nem várható, hogy a KKV szektor profitáljon az extra jogvédelemből.

d) Az alapvető eljárásjogi garanciák hiánya

A választottbírótság esetében *nem érvényesülnek egyes alapvető eljárásjogi garanciák*. Az eljárás általában titkos, nincs fellebbezés, az egyezmény egységes értelmezése, továbbá a választottbírák függetlensége nem minden esetben biztosított. Az alaptalan pereskedést ösztönözheti, hogy az eljárás eredményeként csak az állam marasztalható kártérítésre, a beruházónak a saját perköltségén kívül nincs veszténivalója (azaz a spekulatív perles nem szankcionálható). A felek az eljárás kimenetelétől függetlenül viselik saját perköltségüket, így az állam jogi képviselője akkor is rengeteg közpénzt emészt fel (átlagosan 8 millió USD ügyenként¹²), ha végül nem marasztalják el.

e) A kétszeres kártalanítás elvi lehetősége

Tekintettel arra, hogy a választottbíróságok a nemzeti jogrendszerrel függetlenül működnek, a beruházásvédelmi megállapodások ellenkező rendelkezése hiányában, nem kizárt, hogy ugyanabban az ügyben a beruházó a nemzeti és választottbírótság előtt is kártalanítási pert indítson.

8 EBERHARDT, Pia-REDLIN, Blair-TOUBEAU, Cecile: *Trading Away Democracy – How CETA's investor protection rules threaten the public good in Canada and the EU*. Amsterdam, Berlin, Brussels, Montreal, Paris, Ottawa, Vienna, Published by Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs (Aitec), Vienna Chamber of Labour (AK Vienna), Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA), Corporate Europe Observatory (CEO), Council of Canadians, Canadian Union of Public Employees (CUPE), European Federation of Public Service Unions (EPSU), German NGO Forum on Environment&Development, Friends of the Earth Europe (FoEE), Power Shift, Quaker Council for European Affairs (QCEA), Quebec Network on Continental Integration (RQIC), Trade Justice Network, Transnational Institute (TNI), Transport&Environment (T&E), 2014. november. 3. oldal. Corporate Europe honlapja, <http://corporateeurope.org/sites/default/files/trading-away-democracy.pdf> [letöltve: 2015. 06. 25.]

9 TIENHAARA, Kyla-RANALD, Patricia: *Australia's rejection of Investor-State Dispute Settlement: Four potential contributing factors*. International Institute for Sustainable Development, 2011.07.12., IISD honlapja, <http://www.iisd.org/itn/2011/07/12/australias-rejection-of-investor-state-dispute-settlement-four-potential-contributing-factors/> [letöltve: 2015. 06. 25.]

10 A *Lone Pine v. Kanada* ügyben a kanadai Lone Pine cég az USA-ban bejegyzett leányvállalatán keresztül a NAFTA alapján ISDS eljárást indított Kanada ellen, miután Québec környezetvédelmi okokból moratóriumot vezetett be az olaj és gáz hidraulikus repesztéssel történő kitermelésére, és visszavonta a Lone Pine cég erre vonatkozó engedélyét. Az ügy függőben van, a Lone Pine 175,7 millió eurónak megfelelő összeget követel.

11 Erre példa a nagy visszhangot kiváltott *Vattenfall v. Németország* ügyek. Az Energia Charta alapján Vattenfall svéd energiacég két eljárást indított Németország ellen. Az első eljárásban 1,4 milliárd euró kártérítést kért azért, mert Németország szigorúbb környezetvédelmi szabályokat vezetett be a széntüzelésű erőművekre vonatkozóan. Ebben az ügyben a felek megegyeztek, Németország pedig enyhítette a környezetvédelmi engedélyezés szabályait. A második ügyben Vattenfall 4,7 milliárd euró elvesztett haszonért perli Németországot, amiért a fukishimai katasztrófa után úgy döntött, hogy idő előtt kivezeti az atomerőműveket. Ez az eljárás még folyamatban van.

12 GERSTETTER, Christiane-MEYER-OHLENDORF, Nils: *Investor-state dispute settlement under TTIP – a risk for environmental regulation?*, Heinrich Böll Stiftung, 2013. december 31., 8. p. Heinrich Böll Stiftung honlapja, <http://eu.boell.org/en/2014/02/24/investor-state-dispute-settlement-under-ttip> [letöltve: 2015. 06. 25.]

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÁLLÁSPONJTA

A Bizottság láthatóan aktívan szeretne élni azzal az új uniós hatáskörrel, amelyet a Lisszaboni Szerződés hozott létre azzal, hogy beemelte a külföldi közvetlen befektetéseket a közös kereskedelempolitika hatálya alá,¹³ ezáltal lehetővé téve, hogy az Európai Unió mint önálló jogi személyiséggel rendelkező jogalany külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó nemzetközi megállapodások szerződő fele lehessen.

A Bizottság részletes álláspontja a 2014-es nyilvános konzultációhoz fűzött magyarázatokból, illetve a témában tett nyilvános nyilatkozatokból ismerhető meg. Ezek alapján a Bizottság a TTIP részévé kívánja tenni a beruházó és az állam közötti vitarendezési eljárást, azzal, hogy annak valamennyi lényeges elemét a kritikák tükrében modernizálnák. Ennek érdekében *taxatív felsorolásban rögzítené*, hogy mely szabályok megsértésével valósul meg az igazságos és méltányos bánásmód követelményének a sérelme, rögzítené a *közvetett államosítást* megvalósító cselekményeket (a legitim, közérdeket tükröző rendelkezések nem tartoznának ide). A Bizottság kereskedelmi biztosának, Cecilia Malmströmnek az Európai Parlament előtt 2015. május 5-én tett nyilatkozata szerint céljuk *egy állandó nemzetközi (ISDS) választottbíróóság* létrehozása, melyben szigorú garanciák vonatkoznának a választottbírók képzettségére, feddhetetlenségére és a kétszeres kártérítés kizárására. A fellebbezés lehetőségét a felállítandó állandó választottbíróóság keretein belül oldanák meg.¹⁴

A BERUHÁZÓ ÉS AZ ÁLLAM KÖZÖTTI VITARENDEZÉSI ELJÁRÁS (ISDS) LEHETSÉGES HATÁSAI

AZ ISDS HATÁSAI ÁLTALÁBAN

A London School of Economics 2013-as tanulmánya szerint az USA-nak a korábban kötött beruházásvédelmi megállapodásai *nem eredményezték az amerikai beruházások emelkedését* az adott országokban.¹⁵

Ugyanakkor, a TTIP ISDS fejezetének elfogadása komoly *pénzügyi kockázatot* jelentene az EU és azon tagállamok számára (pl. Magyarország), amelyeknek nincs az USA-val beruházásvédelmi megállapodása.¹⁶

Az ISDS eljárások száma az utóbbi években jelentősen megemelkedett¹⁷, a *megítélt kártérítések rendkívül magasak lehetnek*, az eljárás költséges, és a választottbíróóság határozata ellen nincs jogorvoslat. Továbbá az eljárás és a jelentős kártérítési igény pusztán kilátásba helyezése azt eredményezheti, hogy egyes környezetvédelmi, munkavédelmi stb. jogszabályok nem, vagy csak kevésbé szigorú tartalommal kerülnek elfogadásra.

Az eddigi tapasztalatok alapján az *ISDS eljárások kiemeltételesenként kiszámíthatatlan*, az egyes ügyekben eljáró választottbíróóságok egymástól eltérően értelmezik a beruházásvédelmi rendelkezéseket. Az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája (UNCTAD) is elismeri, hogy a beruházásvédelmi egyezmények azonos vagy hasonló rendelkezéseit a választottbíróóságok az egyes ügyekben különbözőféleképpen értelmezték, és az azonos tényállással rendelkező ügyek érdemi megítélése is eltérést mutat. Az *egyezmények inkonzisztens értelmezése* bizonytalanságot teremt azzal kapcsolatban, hogy pontosan mi a beruházásvédelmi egyezményekben szereplő kötelezettségek tartalma, és hogy hogyan fogják ezeket alkalmazni a jövőbeli ügyekben.¹⁸

A London School of Economics fent hivatkozott tanulmánya szerint az ISDS elhagyása a TTIP-ből nagyban lecsökkenne az egyezményrel kapcsolatos potenciális költségeket és kockázatokat, miközben várhatóan nem érintené hátrányosan az USA-ból az EU-ba áramló beruházásokat.¹⁹

AZ ISDS HATÁSAI MAGYARORSZÁGON

Az ISDS-hez kapcsolódó jelentős kockázatok ellenére az EU tagállamok mintegy 1400 beruházásvédelmi megállapodás részesei. Magyarországnak jelenleg 54 kétoldalú beruházásvédelmi megállapodása van hatályban, ezek tartalmazzák az állammal szemben indítható vitarendezési eljárást. Az Amerikai Egyesült Államokkal Magyarországnak nincs beruházásvédelmi megállapodása. A *TTIP tehát Magyarország esetében új vitarendezési lehetőséget hozna létre*. A kétoldalú beruházásvédelmi megállapodás hiánya azonban eddig sem zárta ki azt a lehetőséget, hogy egy amerikai cég a más országban bejegyzett leányvállalatán keresztül kezdeményezzen vitarendezési eljárást Magyarország ellen, amennyiben ezzel az országgal van hatályos kétoldalú egyezményünk.²⁰

A beruházásvédelmi egyezmények vitarendezési mechanizmusa a tőkeexportőr országok befektetőinek nyújt védelmet. A tőkeimportőr országoknak azért áll érdekében az ilyen egyezmények megkötése, hogy vonzóbb célpontot jelentsenek a külföldi befektetők számára. Az amerikai cégek magyarországi befektetéseinek volumene azonban arra enged következtetni, hogy *az ISDS hiánya nem játszik meghatározó*

13 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 207. cikk (1) bekezdése (HL. [2012] C 326., 2012.10.26., 1–390. o.).

14 MALMSTRÖM, Cecilia: *Remarks at the European Parliament on Investment in TTIP and Beyond*, Brüsszel (2015.05.06.): Meeting of the International Trade Committee of the European Parliament, Európai Unió honlapja, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153430.pdf [letöltve: 2015. 06. 25.]

15 SKOVGAARD POULSEN - Lauge N., -BONNITCHA, Jonathan - WEBBYACKEE, Jason: *Costs and Benefits of an EU-USA Investment Protection Treaty*, LSE Enterprise, 2013. április, London School of Economics and Political Science honlapja, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/260380/bis-13-1284-costs-and-benefits-of-an-eu-usa-investment-protection-treaty.pdf [letöltve: 2015. 06. 25.]

16 Korábban az Egyesült Államok 9 EU-tagországgal kötött kétoldalú beruházásvédelmi egyezményt (Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia).

17 SKOVGAARD POULSEN - BONNITCHA - WEBBYACKEE (2013) i. m. 6. p.

18 UNCTAD: *Reform of Investor-State Dispute Settlement: In Search of a Roadmap*, IIA Issues Note, 2013. június, 3. p., UNCTAD honlapja, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2013d4_en.pdf [letöltve: 2015. 06. 25.]

19 A tanulmány az Egyesült Királyság szempontjából elemzi a TTIP előnyeit és hátrányait. A tanulmányban szereplő gazdasági és politikai kockázatok azonban a többi tagállam vonatkozásában is fennállnak.

20 A Philip Morris például a Hongkong és Ausztrália között fennálló kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény alapján a Hongkongban bejegyzett egységén keresztül perelte Ausztráliát kártérítésért.

szerepet a hazánkba irányuló befektetési döntések meghozatalánál, azaz a beruházók megfelelően stabilnak ítélik a hazai jogrendszert és igazságszolgáltatást. Mivel az USA-ba irányuló magyar tőkeexport elhanyagolható, ezért a magyar beruházások védelme szempontjából az ISDS nem jelent meghatározó előnyt. *Magyarországnak tehát az ISDS bevezetéséből várhatóan nem származna gazdasági haszna.*

Ezzel szemben az ISDS olyan jogi eljárást biztosít a külföldi beruházók részére, amellyel a hazai versenytársaik nem rendelkeznek, így tehát *diszkriminálná a magyar vállalatokat*, melynek potenciális versenytorzító hatása lehet. Továbbá, az ISDS *jelentős pénzügyi (kötségvetési) és jogi kockázatot jelenthet* Magyarország számára, amennyiben az amerikai vállalatok a korábbi negatív példák²¹ mentén nagy mennyiségben indítanak eljárásokat. Hasonlóképpen, nem kizárt az ISDS eljárásokkal való fenyegetés mint *politikai nyomásgyakorlási eszköz* megjelenése sem.

KÖVETKEZTETÉSEK

A beruházó és a fogadó állam közötti vitarendezés a TTIP egyik legvitatottabb eleme. Az ISDS intézményéhez ugyanis számos olyan, nagy visszhangot kiváltó ítélet kötődik, melyek rávilágítanak a beruházásvédelmi választottbíráskodás rendszerhibáira. E tanulságok fényében a Bizottság 2015 májusában egy új típusú állandó beruházásvédelmi bíróság létrehozására tett javaslatot, amely elképzelése szerint a későbbiekben nem csak a TTIP, hanem más beruházásvédelmi egyezmények alá eső jogvitákat is elbírálná. A Bizottság e koncepciója a korábbi beruházásvédelmi egyezményekhez képest nagyban megerősítené a vitarendezés eljárásjogi garanciáit: komoly előrelépést hozna az eljárás nyilvánossága, az érdekeltek beavatkozási lehetősége, az ítéletek felülvizsgálata, az egyezmény egységes értelmezése, a bírák pártatlan-

sága, szakértelme, valamint a kétszeres kártalanítás kizárása területén.

A Bizottság által javasolt megoldás azonban nem oszlatja el az ISDS intézményével kapcsolatos összes aggályt. Véleményem szerint továbbra is megalapozott az a kritika, amely kétségbe vonja az ISDS indokoltságát felett, stabil jogrendszerű felek között, ahol a szerződő felek rendes igazságszolgáltatási rendszere megfelelő fórumot nyújthatna e viták rendezésére. Továbbá egy állandó beruházásvédelmi bíróság esetén is fennáll a diszkrimináció a hazai vállalatokkal szemben: a beruházásvédelmi jogvita olyan lehetőséget jelent a külföldi beruházóknak, amely a hazai tulajdonú vállalatokat nem illeti meg, és cserébe a külföldi beruházó semmilyen plusz kötelezettséget nem vállal. Egy ilyen jellegű kártérítési eljárás – még a garanciális szabályok erősítése esetén is – pusztán létezésénél fogva nyomásgyakorlási lehetőséget biztosít a külföldi beruházók számára a jogalkotóval szemben, amelynek keretében továbbra is megkísérelhetik a számukra kedvezőtlen jogszabály-tervezetek (pl. szigorúbb környezetvédelmi, élelmiszerbiztonsági szabályok) elfogadásának megakadályozását. A magas perköltségek miatt továbbá az ISDS szinte kizárólag a legnagyobb, multinacionális vállalatok számára elérhető lehetőség, reálisan nem várható, hogy a KKV szektor profitáljon az extra jogvédelemből.

Jelen formájában az ISDS Magyarországra érdemi jogi és pénzügyi kockázatot jelentene, miközben várható gazdasági haszonnal nem járna. Bár az Európai Bizottság csak az ISDS intézményének jelentős garanciális reformja mellett támogatja annak bevezetését, egyelőre nem látszanak sem ennek pontos részletei, sem az, hogy a reformötletekből mi lenne az USA részéről elfogadható a TTIP keretében.

21 Pl. a fent említett Lone Pine v. Kanada és Vattenfall v. Németország ügyek.

Jogértelmezés*

MUNKAJOG-KÖZSZOLGÁLATI JOG TERÜLETÉRŐL

A KÖZSZOLGÁLATI TISZTVISELŐKET MEGILLETŐ IDEGENNYELV-TUDÁSI PÓTLÉK SZÁMÍTÁSI SZABÁLYAI

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) meghatározza, hogy a közszolgálati tisztviselők milyen illetményre jogosultak. Az illetmény egyik fontos elemét adják az illetménypótlékok, melyek közül az alábbiakban az idegennyelv-tudás elismerésére szolgáló idegennyelv-tudási pótlék kerül röviden bemutatásra.

A Kttv. 2012. március 1-jén lépett hatályba. A törvény 141. §-a már ekkor is rendelkezett az idegennyelv-tudási pótlékról, azonban a szabályozás 2015-ben két alkalommal jelentős mértékben módosult, amely jogalkalmazói kérdéseket vethet fel. Emiatt érdemes áttekinteni e jogintézmény alapvető sajátosságait, a változás indokát és következményeit.

Az idegennyelv-tudás alapján fizethető idegennyelv-tudási pótlék kapcsán elsőként fontos bemutatni a két „alrendszer”, amely elkülöníthető a Kttv. szabályai alapján.

1. AZ ALANYI JOGON JÁRÓ IDEGENNYELV-TUDÁSI PÓTLÉK

A Kttv. szabályozása különbséget tesz az egyes idegen nyelvek között aszerint, hogy azok ismerete alapján alanyi jogon jár-e a pótlék, vagy csak akkor, ha a betöltött munkakör megköveteli az adott idegen nyelv használatát. Bizonyos idegen nyelvek használata – függetlenül a betöltött munkakörtől – a munkavégzés során megkerülhetetlen. Ez velejárója annak, hogy Magyarország 2004 óta tagja az Európai Uniónak, így az Unió jogrendszere, az Unió Bíróságának döntései kihatással vannak belső jogunkra, a hazai jogalkalmazás során figyelembe kell venni az uniós jogszabályokat is, valamint követni kell az uniós joggyakorlatot. Ennek során azonban az uniós szervek döntései, jogszabály-tervezetei sok esetben nem érhetőek el magyar nyelven, így szükség van az angol, francia és német nyelv ismeretére, rendszeres használatára.

A fenti tapasztalatok alapján a jogalkotó az angol, francia és német nyelvek (ún. kiemelt nyelvek) esetén alanyi jogon járó pótlékokat vezetett be, amelyre tehát a közszolgálati tisztviselő a betöltött munkakörtől és a kiemelt nyelvek használatának mértékétől függetlenül jogosult [Kttv. 141. § (6) bekezdés], pusztán abból a tényből kifolyólag, hogy az adott kiemelt nyelvből államilag elismert nyelvvizsgával rendelkezik (vagy a Kttv. alapján azzal azonosnak minősülő szakképzettsége vagy végzettsége van), melyet a munkáltatónak az államilag elismert nyelvvizsga eredményét igazoló bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű okirattal igazol.

2015. január elsejétől változott a szabályozás, ugyanis a kiemelt nyelvek köre kibővült a kínai, orosz és arab nyelvekkel.

Az alanyi jogon járó idegennyelv-tudási pótléknak speciális számítási szabályai vannak, melyet a Kttv. 141. § (6) és (7) bekezdése határoz meg. A számítás alapja minden esetben feltételezi nyelvvizsga meglétét, vagy pedig a Kttv. 141. § (3) bekezdésében meghatározott szakképzettséget vagy végzettséget, amely a nyelvvizsgával azonosnak minősül.

A törvény az illetményalap százalékban meghatározott hányadában szabja meg a pótlék mértékét komplex nyelvvizsga esetén:

- komplex felsőfokú (C1) nyelvvizsga esetében az illetményalap 100%-a,
- komplex középfokú (B2) nyelvvizsga esetében az illetményalap 60%-a,
- komplex alacsonyfokú (B1) nyelvvizsga esetében az illetményalap 15%-a a pótlék mértéke.

Ha azonban a fent meghatározott idegen nyelvekből a közszolgálati tisztviselő csak szóbeli vagy írásbeli nyelvvizsgával rendelkezik, a következőkben meghatározott mérték szerint jogosult a nyelvpótlékra.

A pótlék mértéke ebben az esetben nyelvvizsgánként:

- felsőfokú (C1) nyelvvizsga esetében a szóbeli vagy írásbeli nyelvvizsga esetében az illetményalap 25-25%-a;
- középfokú (B2) nyelvvizsga esetében a szóbeli vagy írásbeli nyelvvizsga esetében az illetményalap 15-15%-a.

2. IDEGEN NYELV HASZNÁLATÁVAL JÁRÓ MUNKAKÖR BETÖLTÉSE ESETÉN JÁRÓ IDEGENNYELV-TUDÁSI PÓTLÉK

Az idegennyelv-tudási pótlék másik nagy alrendszere arra az esetre vonatkozik, ha a közszolgálati tisztviselő olyan speciális munkakört tölt be, amely megköveteli bizonyos idegen nyelvek használatát. Az idegennyelv-tudási pótlékra jogosító nyelveket és munkaköröket a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg. Ebben az esetben tehát olyan munkakörökről beszélünk, ahol a kiemelt nyelveken túli idegen nyelvek ismerete és használata szükséges. Ha a munkakör betöltéséhez valamely kiemelt nyelv ismerete kötelező, ott a pótlék számítására az első pontban ismertetett szabályok lesznek irányadóak.

A továbbiakban a munkakör alapján járó idegennyelv-tudási pótlék speciális számítási szabályaira szükséges kitérni.

Közös szabály, hogy az államilag elismert – és megfelelően igazolt – nyelvvizsga (vagy az azonosnak minősülő szakképzettség vagy végzettség) itt is szükséges előfeltétele a pótlék kifizetésének.

A pótlék mértékének kiszámítása főszabályként itt is a komplex nyelvvizsgához igazodik, és az illetményalap konkrétan meghatározott százalékában van meghatározva.

A pótlék mértéke ennek megfelelően nyelvvizsgánként:

- komplex felsőfokú (C1) nyelvvizsga esetében az illetményalap 50%-a, a szóbeli vagy írásbeli nyelvvizsga esetében 25-25%-a;
- komplex középfokú (B2) nyelvvizsga esetében az illetményalap 30%-a, a szóbeli vagy írásbeli nyelvvizsga esetében 15-15%-a.

Speciális szabály vonatkozik arra az esetre, ha ugyanazon idegen nyelvből azonos típusú (tehát pl. szóbeli), de különböző

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

fokozatú (azaz pl. középfokú és felsőfokú) nyelvvizsgával rendelkezik a jogosult. Ekkor a magasabb mértékű pótlék illeti meg.

Konkrét példát tekintve, ha valaki spanyol nyelvből rendelkezik középfokú és felsőfokú szóbeli nyelvvizsgával, úgy az illetményalap 25%-ának megfelelő pótlékra lesz jogosult [hiszen az *a*) pont határozza meg a magasabb mértékű, azaz a felsőfokú nyelvvizsga esetére járó pótlékot, amely külön szóbeli nyelvvizsga esetén 25%].

Szintén külön számítási rendszert alkalmazni abban az esetben, ha ugyanazon idegen nyelvből különböző típusú (azaz írásbeli és szóbeli) és különböző fokozatú (azaz alapfokú, középfokú vagy felsőfokú) nyelvvizsgával rendelkezik a jogosult. 2015. április 15-éig ebben az esetben is a magasabb mértékű pótlékot kellett számítani. Ez azonban méltánytalanságot eredményezhetett, ezért került sor a számítási szabályok módosítására. Az új szabályozás alapja az volt, hogy ösztönözze a jogosultakat a komplex nyelvvizsga megszerzésére, amellett, hogy honorálja a meglévő nyelvvizsgát is.

A jövőben az illetményalap százalékában meghatározott pótlékra lesz jogosult, aki különböző típusú és fokozatú nyelvvizsgával rendelkezik: alap- és középfok esetén az illetményalap 20%-ának, közép- és felsőfok esetén az illetményalap 40%-ának megfelelő mértékű a pótlék.

Konkrét példán szemléltetve, ha a közszolgálati tisztviselő spanyol nyelvből alapfokú írásbeli és középfokú szóbeli nyelvvizsgával rendelkezik, az illetményalap 20%-ának megfelelő mértékű pótlékra jogosult. Ha pedig olasz nyelvből középfokú szóbeli nyelvvizsgával és felsőfokú írásbeli nyelvvizsgával rendelkezik, úgy az illetményalap 40%-ának megfelelő mértékű pótlékra jogosult.

2015. április 15-e után a „munkakör-alapú” idegennyelvtudási pótlék mértékét az új, százalékos rendszer alapján kell meghatározni. Az idegennyelvtudási pótlék szemben például a teljesítményértékelésen alapuló eltérítéssel, állandó díjazásnak minősül, azaz amíg a közszolgálati tisztviselő munkaköre nem változik, és a munkakör idegennyelvtudási pótlékra jogosító munkakör, addig a pótlékra jogosult lesz a közszolgálati tisztviselő. Tekintettel arra, hogy átmeneti rendelkezések nem vonatkoztak az új szabály bevezetésére, szükséges megvizsgálni, hogy mikortól kell alkalmazni az új rendelkezéseket az idegennyelvtudási pótlék esetén. A módosítás 2015. április 15-én lépett hatályba. A 2015. május havi illetményben ennek megfelelően már az új számítási módszerrel kellett megállapítani az idegennyelvtudási pótlék mértékét, és ennek megfelelően módosítani kell a kinevezési okmányokat is.

BÜNTETŐJOG TERÜLETÉRŐL

AZ ÁLLAT LEHET-E SÉRTETT A BÜNTETŐELJÁRÁSBAN?

Több megkeresés is érkezett a Büntetőjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkársághoz állatvédőktől és madárvédő szervezetektől annak érdekében, hogy az állatkínzás miatt indult büntetőeljárásokban az állatot büntetőjogi értelemben speciális jogalanyként sértetti jogállás illesse meg, ezáltal az állatok sértetti jogait jogi képviselő gyakorolhassa. A beadványozók azt sérelmezik, hogy a Be. 195. § (2) bekezdése alapján

az állatvédő szervezetek nem élhetnek panasszal az állatkínzás miatt tett feljelentéseik elutasításával szemben, mivel az állat a bűncselekménynek nem sértettje.

A joggyakorlat érdemben nem tehet különbséget anyagi jogi és eljárásjogi értelemben vett sértett között. A Kúria 90. BK véleménye alapján azt lehet mondani, hogy a gyakorlat egységes sértett fogalmat használ az alábbiak szerint:

Bűncselekmény sértette az, akinek jogát vagy jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette. Az értelmezés szerint ilyen az anyagi jogi tényállásban megjelölt passzív alany, illetve ha a tényállás eredményt tartalmaz, akkor az a sértett, akinél ezen eredmény bekövetkezik. A sértett tehát csak természetes személy lehet.

Az Európai Unió joga is hasonló szemléletet tükröz. Kiemelést érdemel a 2001-ben elfogadott, a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról szóló 2001/220/IB tanácsi kerethatározat, amely szerint a sértett:

- olyan természetes személy, aki közvetlenül bűncselekmény következtében sérelmet szenvedett – ideértve a fizikai, szellemi vagy érzelmi sérülést, vagy gazdasági hátrányt;
- a közvetlenül bűncselekmény következtében életét veszített személy családtagjai, akik e személy elhalálása folytán sérelmet szenvedtek.

Bár a büntetőjog elismeri, hogy az állat érző élőlény, azonban a Btk. 244. §-ában megfogalmazott állatkínzás bűncselekménynek nem sértettje, hanem elkövetési tárgya az állat. A jogalkotó a bűncselekmény alapesetében szándékosan nem a fizikai fájdalom okozását jelölte meg elkövetési magatartásként, mivel a büntetőjogi felelősséget nem az állatban elért érzethez, eredményhez, hanem az elkövető magatartásához kívánta kötni. Ezért fogalmilag is kizárt, hogy az állat sértettként jelenjen meg a büntetőeljárásban.

Az állatok védelme kiemelt fontosságú a Kormány számára. Ez az indoka annak, hogy az új Btk. az állatkínzás valamennyi lehetséges elkövetési magatartását igyekszik lefedni, továbbá hogy az állatkínzás tényállásából kiemelve új tényállásként rendeli büntetni az orvhalászatot és az orvadászatot is.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 195. § (2) bekezdésének a 2011. évi LXXXIX. törvénnyel történő módosításával a cél az volt, hogy a bűncselekmények sértettjei és a rendelkezés közvetlen érintettjei jogorvoslati jogának sérelme nélkül olyan megoldás szülessen, amely nem eredményezi az eljárások elhúzódnását és a nyomozást felügyelő ügyészségek túlterheltségét.

A Be. csak egy kivételt engedélyez: ha a feljelentő központi államigazgatási szerv (pl. a NAV), akkor lehetősége van panasszal élni többek közt a feljelentés elutasításáról vagy a nyomozás megszüntetéséről szóló határozat ellen. Ennél tovább azonban ezekben az esetekben sem mehet a feljelentő, vagyis pótmagánvádlóként már nem veheti át az ügyész szerepét az eljárásban.

Mindezek alapján büntető jogrendszerünk nem ad lehetőséget az állatok sértettként, vagy speciális jogalanyként történő kezelésére.

*** Az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalásai, jogértelmezései

a Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata értelmében kizárólag szakmai tájékoztatás érdekében készülnek, azoknak bíróságra vagy más hatóságra nézve kötelező ereje nincs. ***

Konferencia-összefoglaló

I. PÁRBESZÉD ÉS IDENTITÁS KONFERENCIA BUDAPESTEN

BUDAPEST, 2015. ÁPRILIS 23–24.

Budapecsten 2015. április 23–24. között került megrendezésre a „Párbeszéd és identitás” című nemzetközi konferencia,¹ melynek első napján a Károlyi-Csekonics Rezidenciában, második napján a Parlament épületében hallgathatták az előadókat a résztvevők. A konferenciát az Igazságügyi Minisztérium, az Országgyűlés és a Miniszterelnökség rendezte. Számos szak tekintély szólalt fel a két nap alatt az identitás témakörében, gyakran ütköztetve is álláspontjukat, így párbeszéd jött létre erről az egyre jelentősebbé váló kérdéstről a résztvevők között.

A konferencia első napján elhangzott előadások sorát Czine Ágnes alkotmánybíró nyitotta meg, utána Martonyi János, a Szegedi Tudományegyetem professor emeritusa, korábbi külügyminiszter tartott előadást, majd Brigitte Bierlein, az Osztrák Alkotmánybíróság alelnöke következett. Őt kö-

vetően Jean-Daoud Fahed, a Libanoni Bíróság Legfelsőbb Tanácsának elnöke beszélt, a délelőtti szekció zárásaként pedig Trócsányi László, Magyarország igazságügyi minisztere, a Szegedi Tudományegyetem egyetemi tanára és a Nemzeti Közszerződési Egyetem kutatóprofesszora tartott előadást.

A délutáni szekció levezető elnöke Schanda Balázs, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának prodékánja volt. Felszólalt Anne Levaide, az Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne egyetemi tanára, Peter Müller, a Német Szövetségi Alkotmánybíróság bírójának, Eivind Smith, az Universitet i Oslo tanára, Csink Lóránt, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem docense, Bertrand Mathieu, az Alkotmányjogi Kutatóközpont igazgatója, az Université Paris I Panthéon-Sorbonne egyetemi tanára, Varga Zs. András alkotmánybíró, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának dékánja, Detlev W. Belling, az Universität Potsdam egyetemi tanára, Dario Elia Tosi, az Università della Valle d'Aosta egyetemi tanára, Spyridon Flogaitis, egyetemi tanár, az European Public Law Organization elnöke, végül pedig



¹ Az esemény jóval részletesebb leírása megtalálható az alábbi linkeken:
<http://www.ugyvedvilag.hu/rovatok/szakma/parbeszed-es-identitas-i-resz>
<http://www.ugyvedvilag.hu/rovatok/szakma/parbeszed-es-identitas-ii-resz>

Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnökhelyettese zárta a rendezvény első napját.

A konferencia második napjának előadásait a Parlament Felsőházi termében hallhatták az érdeklődők, a levezető elnök délelőtt Kövér László, az Országgyűlés elnöke volt. Először Orbán Viktor, Magyarország miniszterelnöke szólalt fel, őt követte Maurizio Gasparri, az olasz Szenátus alelnöke, majd Rupert Scholz, a Ludwig-Maximilians-Universität München professor emeritusa kapott szót.

Délután Gulyás Gergely, az Országgyűlés alelnöke volt a levezető elnök. Először Günter Krings, a német Szövetségi Belügyminisztérium parlamenti államtitkára tartott előadást, ezt követően Michel Herbillon, a Francia Nemzetgyűlés képviselője szólalt fel, majd Jean-Dominique Giuliani, a Robert Schuman Alapítvány elnöke, valamint Pierre Delvolvé, az Université Panthéon-Assas, Paris II. professor emeritusa tartott előadást. Végül Szájer Józsefnek, az Európai Parlament néppárti frakciója alelnökének a szavai zárták a konferenciát.

A két nap alatt számos eltérő nézőpont került bemutatásra, sok új információval gyarapodhatott a hallgatóság. Kiderült, hogy az identitás értelmezése párbeszédet generál, mivel a különböző országok eltérő módon látják ezt a kérdést, hiszen minden államban érvényesülnek olyan egyedi alkotmányos körülmények, melyek meghatározzák saját válaszukat ebben a tekintetben. A nemzetközi szinten elismert jogászok szavaiból az is megállapítható, hogy az egyes országokban is folyamatosan változik az identitás fogalma, hiszen az kapcsolódik az adott állam önértelmezéséhez, amely pedig érzékenyen reagál a nemzetközi és európai változásokra, azonban mindig tekintettel van helyi viszonyokra, a speciális gazdasági, társadalmi és politikai körülményekre is.

2015. ÁPRILIS 24.

**ORBÁN VIKTOR ELŐADÁSA
A „PÁRBESZÉD ÉS IDENTITÁS” CÍMŰ KONFERENCIÁN
2015. ÁPRILIS 24-ÉN BUDAPESTEN**

**TÖRTÉNELMI FELADAT VOLT
AZ ALAPTÖRVÉNY MEGALKOTÁSA**

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Brüsszelből egy menekültügyi konferenciáról, miniszterelnöki csúcstalálkozóról érkeztem azzal a jó hírrrel, hogy kiemelt fontos az alkotmányos identitás, annak bőven lesz dolga júniusban, amikor az Európai Unió megvitatja, és szándéka szerint megalkotja az Európai Unió migrációs bevándorlási stratégiáját, amely lényegi pontokon érintheti majd az alkotmányos identitás kérdését a tagállamok esetében.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Azonban én most nem erről szeretnék beszélni, hanem arról, hogy négy évvel Magyarország Alaptörvényének elfogadása után próbáljuk szemügyre venni azt az állványzatot és azokat az építőelemeket, amelyek segítségünkre voltak e mű megalkotásakor. Mielőtt mondandóm lényegére térnék, egy gondolat ere-

jéig felidézem az Európai Unió és Magyarország közötti vitákat, melyek az alkotmányról folytak. Egy európai uniós tagállam új alkotmányt készít. Ez váratlan fejlemény, amely fölkészületlenül érte az Európai Uniót. Fölkészületlenül érte, hiszen a többi volt kommunista ország még az unióba történő belépése előtt alkotta meg az előző történelmi korszakot lezáró és az új korszakot megalapozó alkotmányát. Magyarország erre nem volt képes, ezért mi már európai uniós tagállamként kellett, hogy alkotmányt hozzunk létre. Ebből pedig – tapasztalatom szerint – az is következett, hogy Magyarország Alaptörvénye e viták során maga is mérőszinorként viselkedett. A vizsgáló maga is vizsgázott; a hatályos európai jogrend nemcsak mért, hanem a magyar Alaptörvény alapján meg is mérettetett. Mindez a szemünk láttára történt, láthattuk az európai intézmények teljesítményét. Kettős mércét, nyomásgyakorlást, ideológiai túlzásokat. Ez mind olyan vonatkozása a magyar alkotmányozásnak, amely még megírásra vár. Fölfogásom szerint ez egy természetes jelenség egy demokratikus viszonyrendszerben, ahol az Európai Unió tagállamai egyben szuverén államok is. Ezt csak azok nem értik, akik úgy cibálták Brüsszel elé Magyarország Alaptörvényét, ahogy elődeik korábban a kommunista alkotmánnyal háztak Moszkvában, de mi többször is elmondtuk: Brüsszel nem Moszkva.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Tanulságos az út, ami az Alaptörvényig vezetett. A rendszer-váltás idején úgy született meg Magyarország átmenetet szabályozó, átfogó alkotmánymódosítása, mint amikor a bakter másik vágányra terel egy vonatot. Kiderült ugyanis, hogy az államszocializmus vakvágányán túl fog futni a szerelvény. Mindközben a körülöttünk lévő országokban nemcsak a korhadtabb talpfáktól szabadultak meg, hanem kicserélték a síneket, a vasútállomást és a baktert is. Az európai posztkommunista országok közül egyedül Magyarországnak nem lett új alkotmánya, ahogy ezt az igazságügyi miniszter úr többször megírta: két évtizeden át maradt az új bornak a régi tömlő. Nem csoda, hogy a ráncfelvarráson átesett szöveget akkoriban – 1989-ben vagyunk most – mindenki ideiglenes alkotmányként kezelte – olyannyira, hogy még a preambulumban is szerepelt, hogy csak hazánk új alkotmányának elfogadásáig lesz érvényes. Ennek ellenére az átmeneti megoldás állandósult. Nem ismeretlen dolog ez számunkra, az ideiglenesen hazánkban állomásozó szovjet csapatok történetére emlékeztet. Mindez azonban korántsem vált a magyar politika becsületére. Húsz évig a magyar parlamentek nem tudtak eleget tenni alkotmányos kötelezettségüknek, vagyis hogy az átmeneti szabályok helyett az ott megígért új alkotmányt megalkossák. A piacgazdaságra kalibrált, módosított régi alkotmány, a Trabantba szerelt Mercedes-motor csak döcögve működött, és folyton lefulladt. Érdekes módon időközben alapvető hibái, így például értéksemlegessége, ideiglenessége, technikai jellege lassan erényre nemesedtek – legalábbis utólagos méltatói szemében.

Egyszer, az 1994-es választáson a magyar nép a baloldali pártoknak megadta az alkotmányozás lehetőségét, de nem lett új alkotmányunk. Nem a politikai ízlésem szerint beszélek most, mert most azt kellett volna mondani, hogy hála Istennek, most csak az alkotmányos felelősség szempontjából vizsgálom ezt a kérdést, és rögzítem azt a tényt, hogy bár volt kétharmada egy baloldali kormánynak és kormánytöbbségnek Magyarországon,

mégsem teljesítette azt az alkotmányos kötelezettségét, hogy új alkotmányt adjon Magyarországnak. Újabb érdekes magyar jelenség, hogy ezt utóbb – mármint hogy nem teljesítették az alkotmányos kötelezettségüket – erénynek és érdemnek állították be. Ez önmagában is érdekes, de fontos adalék különösen a külföldiek számára, fontos adalék a politikai vezetésről vallott magyar gondolkodás megértéséhez, mármint hogy a mulasztásból és a vezetés hiányából hogyan lehet erényt fabrikálni.

2010-ben a polgári oldal nem ugrott félre a felelősség elől, ahogy ezt a politikai nyelvezetben mondjuk: az akkori kormánytöbbség megértette a választók akaratát. A választások idején sem árultunk zsákamacsokát, a második forduló előtt teljes egyértelműséggel tettük világossá, hogyha megkapjuk a kétharmados felhatalmazást, akkor megalkotjuk Magyarország új alkotmányát. A magyar választók értelmezésünk szerint megértették, hogy le kell zárunk a hosszúra nyúlt átmeneti és zavaros időszakot, és új lapot kell nyitnunk az ország történetében. A másik lehetőség, ami előttünk állt, hogy az agyonmódosított alkotmányt további módosításoknak vetjük alá, de nem akartunk rálépni erre az útra. 1990 után a magyar parlament épp eleget toldozta-foldozta az 1949. évi XX. törvény már amúgy is agyonfoltozott szövegét, és azt tanultuk meg, hogy hiába ügyködött, nem lehetett rá annyi foltot tenni, hogy ne üssön át a szöveg eredeti vörös színe.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

E rövid bevezetés után nézzük meg, mit is jelent a magyar államtudományi gondolkodás számára általános értelemben véve az alkotmány fogalma.

Tisztelt Külföldi Vendégeink!

Mi, magyarok, amikor ilyesmiről beszélünk, úgy szoktuk tenni, hogy visszamegyünk az első felelős magyar kormány igazságügy-miniszterének, Deák Ferencnek az életművéhez. Én is ezt teszem, őt idézem most magunk elé. Három dolgot mond Deák. Deák szerint először is a mi alkotmányunk történeti alkotmány. Idézem őt: „Nem egyszerre készült, hanem a nemzet életéből fejtett ki,” másodsor azt írja, hogy „éppen ezért a nemzet életének fejlődése szerint alakul,” majd harmadjára azt mondja, hogy „miután századokon keresztül szilárdult meg, mi” – mármint az akkori magyarok – „mint századok művét vettük által őseinktől, és kötelességünk azt a lehetőségig állandóan biztosítani adni át utódainknak.” Idézet vége – a tolmácsoktól elnézést kérek –, erre a három pillérről épül a mai magyar alkotmányos rendszer.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Mindebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az alkotmány Deák Ferenc és a hagyományos magyar fölfogás szerint lényegesen többet jelent, mint egy értéksemleges jogi katalógust. A hagyományos fölfogás szerint azt a történeti alkotmányt jelentette, amely tartalmazta mindazokat az írott vagy íratlan szabályokat, amelyek a magyar társadalmat működtették az államalapítástól kezdődően. Egy nemzeti közmegegyezést értettek alatta, amely még közvetlen

kapcsolatot létesített jog és erkölcs között, és olyan iratok voltak a fundamentumai, mint például István király intelmei, az 1222-es Aranybulla, a Hármaskönyv vagy a Pragmatica Sanctio. Mi ezt a fölfogást átvettük. Meggyőződésünk szerint létezik és mindig is létezni fog, ameddig a magyar állam fennáll, a történeti alkotmány. Ezért neveztük meg ezt az iratot, amelynek okán most egybegyűltünk, alaptörvényként, amely beépülhet a történelmi alkotmány szövetébe és vívmányai közé. Deák is úgy tekintett erre a hagyományra, mint amely szervesen együtt fejlődött a nemzet életével, és amelyet a nemzet mindig saját korának sorskérdéseire igazított. Ahogy tehát az alkotmány beleszövődött a nemzet történetébe, ugyanúgy kellett a nemzet történetének is később az Alaptörvény szövegébe szövődnie. Mindezek alapján három fontos dolgot mondhatunk, három fontos fölismerés vezetett bennünket Deáktól származtatott fundamentumként.

Először is a Szent Koronához hasonlóan az alkotmány – önmagában és szövegében is – a magyar nemzet történetének, politikai és kulturális életének a folytonosságát szimbolizálja. Nem törekedhetünk tehát egy olyan szöveg megalkotására, amely bármely más európai demokratikus ország alkotmánya is lehetne, ha kicserélnénk benne a magyar és a Magyarország szavakat.

Másodsor: mivel az alkotmány a nemzet életéből fejlődik ki, ezért követnie kell az ország sorsában bekövetkezett változásokat. Nem törekedhetünk tehát egy olyan szövegre, amely alapján bárki azt gondolhatná, hogy mi, magyarok csak az előző nap léptünk be Európa ajtaján, és előtte nem történt velünk semmi említésre méltó.

Harmadsor pedig, miután a deáki hagyomány úgy beszél az alkotmányról, mint identitásképző dokumentumról, amelyet élő hagyományként ad tovább egyik nemzedék a másiknak, ezért az alkotmányra úgy tekintettük, mint a nemzet személyi igazolványára, és így nem törekedhetünk olyan szövegre, amely figyelmen kívül hagyja mindazt, amink van: földünket, nyelvünket, természeti és szellemi értékeinket, amelyeket egyszerre örököltünk az őseinktől, és kaptuk kölcsön utódainktól. Ha ehhez a három sarokponthoz mérjük a rendszerváltás idején átirrt kommunista alkotmányt, akkor kimondható, hogy Magyarország Alaptörvényének megalkotása történelmi feladat és szükségszerűség volt. Éppen ezért az Alaptörvény egyik legfontosabb feladatát tölti be azzal, hogy a korábbi neutrális szöveghez képest értelmezési háttérként deklarálja a történeti alkotmány vívmányait, mint például a Szent Korona-tant, amely a hatalommegosztás, a jogállamiság és a népszuverenitás korabeli megnyilvánulásának tekinthető.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim! Kedves Vendégeink!

Az Alaptörvény hatályba lépése előtti átmeneti alkotmány egyik alapvető hibája volt, hogy hiányzott belőle a történeti folytonosság kimondása, és a nemzet sorsában bekövetkezett változásokra adott érdemi reflexió. Nem lehet egyetlen vállrándítással túllépni azon, hogy a 20. században Magyarországon súlyos háborús vereségeket követő megalázó békék, katonai megszállások, diktatúrák, valamint gyökeresen eltérő,

egymást tagadó politikai rendszerek váltották egymást újból és újból, megszakítva az ország történetének folytonosságát. Azért sem lehet ezen átlépni – túl a logikai és történeti szempontokon –, mert a 20. század eseményei és a róluk való több évtizedes hallgatás a jelenben, a mai életünkben olyan, egymásnak ellentmondó múltértelmezésekhez vezetnek, amelyek 2010 előtt kizárták az alkotmány megalkotásához szükséges konszenzus megszületését. Vagyis a nemzet történetének 20. századi alakulása azt követelte a politikától, hogy olyan alkotmányt hozzon létre, amely az elmúlt 1100 és különösen az elmúlt száz év tükrében ismét választ ad azokra a kérdésekre, hogy kik vagyunk, és hogyan látjuk saját helyünket és szerepünket Európában.

Ezért az alkotmány kimondja, mert ki kellett mondania, hogy a kereszténység ezer év óta nemzetmegtartó erő Magyarország számára. Az alkotmány kimondta, mert ki kellett mondania, hogy 1944. március 19-én hazánk német megszállásával elveszítettük az állami önrendelkezést, amelyet csak 1990. május 2-án tudtunk helyreállítani. Kimondta az alkotmány, mert ki kellett mondania – tartozunk ezzel a náci és a kommunista rendszer alatt meggyilkolt vagy meghurcolt testvéreinknek –, hogy elítéljük és elévülhetetlennek tartjuk azokat a bűnöket, amelyeket Magyarországon a nemzeti és a nemzetközi szocializmus, vagyis a kommunizmus elkövetett. És az alkotmány kimondja, mert ki kellett mondania, hogy Magyarország az egységes nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, és támogatja szülőföldjükön való boldogulásukat. És az alkotmány kimondja, mert a történelem miatt ki kellett mondania, hogy az embereket adósságba és szegénységbe taszító 2008-as válság után paragrafusokat kell alkotnunk arról, hogy a parlament nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, ami az ország eladósításához vezet. Ezért a Költségvetési Tanácsnak kontrolljoga van a mindenkorai költségvetés felett, és a koráb-

bi kétségbeesett tűzoltási próbálkozásokból tanulva valójában az alkotmányunk bevezet egy hatékony tűzvédelmi rendszert.

Ráadásul, kedves Vendégeink, tisztelt Hölgyeim és Uraim, négy éve Európa egyik legmodernebb alkotmányát fogadtuk el. Európa egyik legmodernebb alkotmányát három okból is. Ez az alkotmány, a mi modern alkotmányunk rögzíti a nők, az idősek, a fogyatékkal élők, a fiatalok és a szülők munkahelyének alkotmányos védelmét. Rögzíti, hogy a magzat életét már az anyaméhben védelem illeti meg, és rögzíti, hogy a testi és lelki egészséghez való jog magában foglalja a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaságot is.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

A régi értéksemleges szöveghez képest azonban a legfontosabb változás, hogy Magyarország Alaptörvénye más országok alkotmányához hasonlóan alkotmányos identitásunkat is megjeleníti. Ez az alkotmányban rögzített kulturális identitás bizonyos pontokon összeköt, más pontokon pedig elválaszt minket más nemzetektől, így jelölve ki helyünket a világban és Európában. Magyarország Alaptörvénye azokra az alkotmányokra hasonlít, amelyek lehetőséget teremtenek arra, hogy az ország állampolgára úgy lépjen be a szövegbe, mint egy épületbe, miközben az Alaptörvény központi szövegéből, mint főhajóból természetes módon nyílnak a sarkalatos törvények mellékhajói, a Nemzeti Hitvallás sem egy díszítmény vagy függelék a szöveg elején, hanem a szöveg szerves részét képezi, ez az alkotmány épületének kapuja.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Meggyőződésem, hogy a Nemzeti Hitvallás történelemképe, szabadság iránti elkötelezettsége olyan értékeket hordoz, melyekben minden magyar pártállástól függetlenül egyetért. Az, hogy egyetérthet, nem jelenti azt, hogy egyet is ért, de



ennek a lehetőségét ez a szöveg fölkinálja, a szöveg minősége és mélysége lehetővé teszi. Mert mit jelent az a mondat, hogy „mi, a magyar nemzet tagjai”? Nagy vita volt ennek a megfogalmazásnak a beépítéséről, de végül is e mellett döntöttünk: „mi, a magyar nemzet tagjai”. Ez a mondat azt a gondolatot hivatott takarni, kifejezni, hogy a nemzet nem pusztán az éppen élő személyek, nem az éppen szavazásra jogosult emberek összessége, hanem változó személyek összekapcsolt nemzedékei. Olyan közösség, amely nemcsak azok közt van, akik élnek, hanem azok között is, akik már meghaltak, és akik még csak most fognak születni. Az így felfogott közösség érdeke ezért mindig több, mint az adott pillanatban a közösséget alkotó emberek érdekeinek összege. Ez messze ható következményekkel és messzire mutató felelősséggel jár. Tudom, hogy ezt az alkotmányjogi iskolát a világban sokan vitatják, de sokan képviselik is. Mi ezt a Lipmann-féle – nevezzük most így – alkotmányos megközelítést fogadtuk el, az ő nézetei adják elénk legvilágosabban, mit gondoltunk mi, amikor azt mondtuk az alkotmányban: „mi, a magyar nemzet tagjai.” Mindenesetre az Alaptörvény ezt az államfilozófiai felfogást tette magáévá, vagyis a Nemzeti Hitvallás egy kulturális és hagyományközösség nevében szólal meg, amely nemzedékről nemzedékre száll, és amely a világ különböző részeibe szakított és vándorolt magyarokat egységes nemzetként határozza meg, ahogy a politika kilügzött nyelvével mi mondjuk: a magyar világnemzet.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Végezetül az identitás kérdéséről. Az Európai Unió motója az egység a sokféleségben. Ez azt jelenti, hogy Európa mi vagyunk, Európa Magyarország, Európa Németország, Európa Franciaország, és Európa Olaszország is, de a sort 28-ig folytathatnánk. Vagyis nincsenek apokrif értékek az európainak tekintett vagy azzá vált nemzeti sajátosságok között. Egész Európa elfogadja, mondjuk, a német örök érvényű klauzúlat, amelyek a német alkotmány megváltoztathatatlan rendelkezései. Elfogadja a szociális államiságot meghatározó német alkotmányos önazonosságot. Elfogadja a francia laicitást, mint a francia alkotmányos önazonosság részét. Elfogadja, hogy a görög alkotmány teológiai kísérletekre vállalkozik a preambulumban a Szentháromság meghatározásával, de elfogadja azt is, hogy vannak születési előjogok, mint a királyság, amelyhez közhatalmi jogosultságok kapcsolódnak. Elfogadja, hogy élethosszig lehet egyes országokban szenátusi tagokat ki nevezni. Ez mind, mind, mind Európa, és nem apokrif.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

A kérdés tehát inentől kezdve csak az, melyek a magyar alkotmányos identitás definiálható elemei? Szép feladat volna erre válaszolni, de ha ezt egyetlen ember megtehetné, akkor minek jöttünk volna össze ilyen sokan? Ezzel csak azt akarom mondani, hogy én ugyan fogok mondani néhány elemet, de szerintem ez a vita nemhogy nem zárult le, de könnyen lehet, hogy igazából el sem kezdődött. Talán ideje volna a magyar alkotmányt is abból a szempontból értelmezni a jogtudósoknak, jogfilozófusoknak, társadalomtudományi gondolkodóknak, hogy melyek az alkotmányból kiolvasható magyar identitás, alkotmányos identitás elemei. Én, mint aki részt vettem a szöveg

megalkotásában és elfogadásában, most négy ilyen fogok megemlíteni – mintegy részt véve a még el se kezdődött vitában.

Az első a nyelv és a kultúra védelmének kérdése. Ez olyan erővel jelenik meg a magyar alkotmányban, mint kevés vagy talán egyetlen más európai alkotmányban sem, ezért az erre vonatkozó speciális szabályokat a magyar alkotmányos identitás részének lehet tekinteni. Másodsor: „az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve nyer értelmet” – mondja az alkotmány, vagyis a magyar alkotmány közösségi elven áll. „Szabadság és felelősség” – mondja az egyik címe. Ez egy közösségelvű alkotmány, ami az egyéni szabadságot is csak másokkal együttműködve tartja értelmesnek. Ez megítésem szerint egy alkotmányos identitási elem. Harmadrészt ez az alkotmány definiálja a munkaalapú társadalmat, vagy ha nem is definiálja, de deklarálja a munkaalapú társadalmat, nem szó szerint idézem, de valahogy úgy fogalmaz, hogy valljuk, hogy a közösség egészének és minden ember becsületének alapja a munka és a szellemi teljesítmény. És végezetül negyedik identitási eleme a mi alkotmányunknak a történelmi dimenzió, vagyis hogy a történelmi alkotmány felé nyit, és beemeli a magyar történelem sajátos jogi iratait is. Sok vita zajlik az alkotmányos identitás kérdéséről, különböző iskolák és megközelítések léteznek. Én a francia iskolát figyelemre méltónak tartom, ami ezt a nehéz kérdést, hogy mi is az alkotmányos identitás, nagyon egyszerűen definiálja, ebben is van talán a vonzereje, a világosságban és az egyértelműségben, amely azt mondja, hogy „minden az alkotmányos önazonosság elemének tekinthető, amely lényegi, és megkülönböztet egy adott országot másoktól.”

Büszkén mondhatjuk, tisztelt Hölgyeim és Uraim, van mit megvédenünk, lesz mit megvédenünk az előttünk álló európai vitákban. Megköszönve a figyelmüket, összegezve tehát véleményem szerint Magyarország Alaptörvénye egy egységes értékrendszer, és egy átgondolt koncepció alapján született meg. Építéséhez olyan elemeket is felhasználtunk, amelyeket a korábbi építők elvetettek, mint például a történelmi alkotmányunk vívmányait, de szövegszerűen emeltünk be olyan rendelkezéseket is, amelyek a magyar Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából származnak. Mindezek alapján pedig világosan megfogalmaztuk azt az értékrendszert, amelyet hazánk egy európai demokratikus országgént magáénak vall, és amely definiálja számunkra a szabadság és a felelősség világát. Azzal zárom rövid előadásomat, amivel az alkotmány is zárul: „Legyen béke, szabadság, és egyetértés!”

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!

**TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ BESZÉDE
A „PÁRBESZÉD ÉS IDENTITÁS” CÍMŰ KONFERENCIÁN
2015. ÁPRILIS 23-ÁN BUDAPESTEN**

Először is köszönöm a bemutatást, hogyha egyszer meghalok, akkor Czine Ágnes fogom meghívni, hogy a nekrológot tartsa meg, mert olyan szépen mutatott be engem.

Köszönöm szépen, hogy elfogadták a meghívásunkat, én azt gondolom, hogy a mai téma rendkívül fontos és ezért van

az, hogy úgy döntöttünk, hogy ezt a konferenciát megszer-
veztük. Magyar nyelven szeretném folytatni, ha megengedik,
akkor még a végén majd néhány szót még franciául is szölok.

Amikor ezt a konferenciát szerveztük, akkor sokan meg-
kérdézték tőlem, hogy mi az oka ennek a konferencia meg-
szervezésének. Rögtön mindenkit meg akartam nyugtatni,
hogy nem az Alaptörvény módosítása a cél, és nem azért
jöttünk ma össze, mert nyitott az Alaptörvény módosítása,
és akkor mindenki jöhet az ötleteivel, hogy milyen új dolgok-
kat kell az Alaptörvénybe betenni. Tehát nem ez volt a cél.

Hanem az volt a cél, hogy gondolkodjunk közösen olyan
kérdésekről, amelyek aktuálisak. Én úgy gondolom, hogy maga
a címválasztás, a Párbeszéd és identitás, az sok mindent elárul.
Elárulja először is azt, hogy párbeszédre van szükség, dialógus-
ra, ez a dialógus, ez történhet kormányfők között, államfők kö-
zött, miniszterek között, bírák között, egyetemi tanárok között,
és azt is jelenti a párbeszéd, hogy nincs kizárólagos igazság.
Tehát többfajta igazság van, azt is mondhatjuk, hogy párhuzam-
os igazságokkal találkozhatunk. És ami valakinek igaz, egyik
országban, egy másik országban talán másként igaz. És azt hi-
szem, ez egy fontos dolog. Ugyanígy az identitás is, azt gondol-
lom, hogy ebben is különböző identitások vannak, néha ezek
találkoznak, néha nem. Hallhattuk Libanonnak a kérdését, más
problémák vetik föl esetleg, mint tételezzük föl, Európát.

Tehát azt gondolom, hogy ez a téma, hogy egy párbeszéd
és identitásra van szükség, ez adja meg az erejét ennek a mai
napnak, hogy erről beszélünk. Különösen akkor, amikor világ-
szerte, Libanonban is, globalizálódó és standardizálódó világ-
ban élünk. Egy olyan világban, ahol a kultúránkat, a jogrendsze-
rünket, és – ha szabad így mondanom – a technikai fejlődésnek
is köszönhetően, egy összeszűkülő világban vagyunk. És ebben
az összeszűkülő világban el kell gondolkodnunk azon, hogy
tulajdonképpen a nemzeti hovatartozás és a nemzeti alkotmány-
nyok jelentenek-e még valamit a 21. században.

Engedjék meg, hogy mottóként az indiai legfelsőbb bíróság
egyik alaphatározatában foglalt kijelentésre hivatkoznék, mely
szerint az alkotmány drága, megbecsült örökség, ezért nem le-
het annak identitását szétrombolni. Ez nem Európában szüle-
tett, ez a mondat, hanem Indiában, ahol szintén más körülmé-
nyek vannak. De hol is a probléma? A probléma talán ott van,
hogy a nemzeti alkotmányok a 18-19. századnak a termékei,
a nemzetállamok kialakulásával egyidősek, jól tudjuk, hogy
az alkotmányfejlődésnek különböző generációit különböztet-
hetjük meg: első generációs, második generációs, harmadik
generációs alkotmányok és ezek az alkotmányok velünk élnek.

Én nagyon szeretem idézni Jean-Marc Sauvének, a fran-
cia államtanácsnak azt a mondatát, hogy mi is az alkotmány.
Ő azt mondja, hogy az alkotmány egy memoár és egy projekt.
És az az igazság, hogy ezzel én maximálisan egyet tudok érteni,
hogy minden nemzetnek van egy memoárja és kell lennie egy
projektje. Nem mennék bele abba, hogy ez a nemzeti alkot-
mány nyilván összefügg a terület, népesség, főhatalom kérdé-
sével, amelyről természetesen a 19. század óta ugye beszélünk.

Hol a konfrontáció? Nemcsak a technikai fejlődés vagy
a kultúra uniformizációja vagy jog uniformizációja, hanem
az is, hogy emellett egy erős integráció alakul ki és ebben
az erős integrációban, amelyik állandóan fejlődik, kijönnek
olyan szervezetek, olyan képződmények, amelyek – ha sza-
bad így mondanom – a nemzeti alkotmányukkal való viszo-

nyukat meg kell tudni határozni. És ebben a kérdéskörben
ugye, mi a legfontosabb szervezet Európában élve, nyilván az
Európai Unió, de szólhatunk az Európa Tanácsról is termé-
zetesen. Nagyon jól tudjuk, hogy a közösségi jog primátusa,
az nem a Szerződésben van benne, hanem azt a luxemburgi
bírák fejlesztették ki, és mondták ki az Enel-Costa vagy az
International Handelsgesellschaft döntésben, hogy alapvetően
a nemzeti alkotmány, hogy minden jog, tehát mindenek fölött
a közösségi jog áll.

Ezek után meg kell kérdezni azt, hogy sutba lehet dobni
a nemzeti alkotmányokat? Elértéktelenednek ezek a nemzeti
alkotmányok? Hát úgy gondolom, hogy ez az alapkérdés ma,
de már régóta, csak az az igazság, hogy különböző módon
közeledtünk a problémához. Az első az, hogy megjelennek
különböző fogalmak. Új fogalmakkal találkozunk, egyrészt
az európai uniós szerződésbe bekerült a nemzeti identitás
kifejezés, az alkotmányjogban pedig megjelenik az alkotmá-
nyos identitás. Ez két külön fogalom. Talán valahol találkozik
ez a két fogalom, de azonban azt látni kell, hogy a nemzeti
identitás kifejezés az inkább számomra egy politikai tartalmú
kifejezés, a nemzeti identitás.

Párizsban élve nagykövetségként láttam azt, hogy a nemzeti
identitásról szóló vitának, amit Sarkozy elnök akkor szervezett,
sokkal inkább politikai tartalma volt, mint alkotmányjogi ve-
tőlete. Ez volt az én megérzésem, hogy egy politikai vita folyik
a nemzeti identitásról egyes országokban annak tartalmáról.
Ezzel szemben, a nemzeti identitással szemben kialakul egy
fogalom, amelyik az alkotmányos identitást használja. Ez már
sokkal újabb kifejezés, mint a nemzeti identitás és ezt pedig
az alkotmányjogászok találták ki vagy dolgozták ki ennek
a teóriáját, és ez az alkotmányos identitás kifejezés, ez elsőd-
legesen az alkotmánybírók számára a döntéseiben jelenik meg.
Tehát azt is mondhatjuk, hogy egy konfrontációt láthatunk
a szemünk előtt? Mert ugye az alkotmányos identitás, amelyet
a francia alkotmánytanács, a német Alkotmánybíróság, a cseh,
a lengyel, a spanyol, sorolhatnám ezeket az alkotmánybírósa-
gokat, egyfajta – ha szabad így mondanom – féknek is mond-
hatnám. Azt mondják, hogy eddig és ne tovább. Ez az enyém,
és ehhez más ne hatoljon be. Tehát kialakul egyfajta gondol-
kodás arról, hogy az integrációnak vannak-e határai. Na, most
nyilvánvalóan ennek a megfogalmazása nagyon bonyolult,
hisz' gyakorlatilag ennek a tartalmát konkrétan meghatározni
és felsorolni, hát valószínűleg különböző országok különböző
módon fogják.

Azonban úgy gondolom, hogy mégis arra ráirányít,
hogy minden országnak van egy alkotmányos öröksége, és
ezt az alkotmányos örökséget pedig a nemzeti alkotmányok
tartalmazzák. Vagy azt is mondhatnám, hogy a történelmi
múltat nem lehet megváltoztatni. A közös hagyományokból
és a múlt elfogadásából táplálkozik a közösség identitása és
ez az identitás az egyén és a közösség közötti politikai és kom-
munikációs folyamatokon keresztül formálódik. Az identitást
nem lehet megválasztani. Egy ember saját felfogását megvál-
toztathatja, sőt, ma már nemet is válthat, de nem tudja meg-
változtatni azt az alkotmányos szellemi-történelmi örökséget,
amely az országához kötődik. Azt gondolom, hogy ez így van
minden országban. Amikor persze megvizsgáljuk a különbö-
ző országokat, akkor mondhatjuk, hogy a nemzeti kultúra,

a nyelv, a vallás, a család, a házasság, szociálpolitika, különböző elemeket tehetünk bele, ebbe az identitásba, tehát identitásképzésbe, ami természetesen, azt mondhatjuk, hogy minden országnak a történelméből is eltérően akadáhat. Sőt, egy országon belül többfajta modell is elképzelhető, még itt visszatérek Franciaországba, ahol a *laicitás* egyfajta alapelvvé vált, nagyon fontos alapelvvé vált, de Elzász-Lotaringiában már a konkordátum van hatályban, még egy országon belül is lehet differenciát találni, olyan kérdésekről, amelyek mégiscsak az identitáshoz kapcsolódnak.

Tisztelt Kollegák!

Azért engedjék meg, hogy ezek után rátérjek a magyar alkotmányra, ezen felvezető gondolatok után. Tudniillik a magyar alkotmány volt az, amelyik – ha szabad így mondanom – 2011 óta megjárta az európai mini laboratóriumokat. Nagyon komoly vizsgálatokon ment keresztül a magyar alkotmány, számos nemzetközi szervezet vizsgálta, hogy a rendelkezései sértik-e vagy nem sértik-e az európai értékeket, és egyáltalán lehet-e ilyen alkotmányt elfogadni. Természetesen ez már önmagában felveti azt a kérdést, hogy a nemzeti alkotmányok fölött lehet-e külső kontrollt gyakorolni és kinek áll jogában külső kontrollt gyakorolni egy országnak – ha szabad így mondanom – jogilag teljesen szabályozott módon elfogadott alkotmánya felett. Hisz mégis egy népszuverenitásról beszélünk, ahol egy választásokat követően történik egy alkotmányozás, és az alkotmánynak egyes rendelkezéseit távcsővel, mikroszkópokon keresztül vizsgálják külső szemlélők.

Azt gondolom, hogy talán nem is emlékszem arra, hogy ilyen szinten vizsgáltak volna egy nemzeti alkotmányt a 20. században, mint a magyar alkotmányt, amit 2011-ben fogadtunk el. Először is úgy gondolom, hogy ezek a viták nem voltak érdelemmentesek, és sőt, mondhatom azt, hogy voltak viharos pillanatai is. És bizony, nekünk is helyt kellett állni, a vitákban részt kellett vennünk.

Azt azonban engedjék meg, hogy fölolvassak egy olyan mondatot, amely 1910-ből származik, és amelyik rávilágít arra, hogy Magyarországon milyen jelentősége van egy ilyen dokumentumnak, mint az alkotmány. Ez 1910-ből származik, de a történelemben 100 év, az nem nagy dolog. És ennek megfelelően úgy gondolom, hogy bizonyos mondatok élhetnek a későbbiek folyamán is. A következőképpen hangzik, ezt egy francia könyvben olvastam, francia nyelven megjelent könyvben. *„A magyar nemzet ezeréves alkotmányával él és harcol Európában. Hosszú évszázadokon keresztül Magyarország ellenállt a keletről érkező barbárságnak. Amíg Magyarországon az invázió megállítása volt a cél, addig határainkon kívül Magyarországnak köszönhetően fejlődött a civilizáció, az ipar és a kereskedelem. A külső és belső háborúk között csak egy dolog maradt változatlan Magyarországon, az alkotmány.”* Az idézet, ma már tudom, hogy romantikusan hat, de jól érzékelteti, hogy a magyar alkotmány szimbolikus, nemzetmegtartó szerepet kapott a történelem folyamán. És azt gondolom, hogy ez egy nagyon fontos elem, hogy nemzetmegtartó szerepe van, és szimbolikus ereje van ennek a dokumentumnak.

Magyarországon 1949-ben fogadtak el első alkalommal írott alkotmányt, ezt inkább külföldi barátaim számára mondom, ami gyakorlatilag kartális alkotmány volt. 1989-ben,

a rendszerváltáskor nem fogadtunk el új alkotmányt, csak módosítottuk. Rögtön fölvetődött a kérdés, hogy hol vannak az értékek az alkotmányban. 1989 előtt megtagadtuk az értékeinket. Megtagadtuk az alkotmányos múltunkat. Hamis ideológiákat gyártva, elfogadván, olyan elemeket tettünk bele az alkotmányba, amelyek idegenek voltak tőlünk. 1989-ben nem volt megfelelő kompromisszumkészség se a régi politikai elit, se az új politikai elit között, hogy az értékekben megállapodást tudjanak kötni. Tehát ezért született Magyarországon 1989-ben egy teljes értéksemlegességgel rendelkező nemzeti alkotmány, amelyet hogyha bárki kézbe vett volna, csak azt látta volna, hogy azért magyar alkotmány, mert az ország fővárosa Budapest. Egyebekben nem reflektált a magyar történelemre, az alkotmányos örökségre, vagy nem adott projektet a jövőre nézve. Tehát ez egy ilyen jellegű dokumentum volt 1989 és 2011 között. Nem vitatom, ebben az időszakban a magyar Alkotmánybíróság rendkívül fontos szerepet játszott, hisz a magyar Alkotmánybíróság pótolta ezt a hiástust, és az értékeket a bírói hatalom dolgozta ki. Tehát nem a népszuverenitás által létrehozott testület az alkotmányban, hanem egy szűk bírói testület, aminek magam is három és fél évig tagja lehettem, kapta azt a feladatot, hogy az alkotmányos értékekről véleményt nyilvánítson.

Természetesen az első vita itt indul, hogy kit illet meg az alkotmányos értékek meghatározásának a joga: a népszuverenitás hordozóját vagy pedig a bírói testületet, vagy esetleg mindkettőt. Azt kell mondani, hogy a három határozott identitásképző és nemzeti kohéziót erősítő irány jelenik meg az Alaptörvényben normatív módon: a keresztény értékek, a nemzet, mint közjogi fogalom és a történelmi tradíciók. Nem vitatható, hogy az alkotmány szövegében fellelhető identitásképző elemek azok, amelyek a legtöbb kritikát kapták elsősorban külföldön is, de belföldön is.

A kereszténységre való utalás, a határon túl élő magyarokkal való közösségvállalás, a történelmi alkotmány vívmányainak hangsúlyos elismerése aggodalmakat váltott ki egy olyan Európában, amely nem kellően ismeri a magyar alkotmányosság történetét és a történelmi alkotmánynak a jelentőségét. A magyar Alaptörvényt ugyanakkor nem mondhatjuk euroszeptikusnak, éppen ellenkezőleg. Miközben erősödött nemzeti és történelmi jellege, az uniós tagországok alkotmányai közül a legtöbbször hivatkozik Európára, és annak közös értékeire. Két mondatot engedjenek meg, hogy idézzek az Alaptörvényből: *„Hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez. Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”* De a vita mégis ezekről a kérdésekről szól, hogy ez európai, ez az alkotmány, vagy nem, hogy tekint Európára.

A másik kérdés, ami nagyon fontos vita volt, az szintén egy érték kérdés, nevezetesen a jogoknak a kérdése, az alapjogoknak a kérdése. A magyar Alaptörvény az egyéni szabadságjogok rögzítése mellett fontos szerepet szánt a közösségeknek, jelezvén, hogy az ember nemcsak individuum, hanem egyben a közösség tagja is. Az Alaptörvény szerint az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki. De említhetném azt a rendelkezést is, mely szerint a tulajdon gyakorlása társadalmi felelősséggel jár. Igaz, itt rögtön hivatkozhatok a német alaptörvényre is, mely szerint a tulajdon a köz-

jót is szolgálja. Vagy példálózhatnék az olasz alkotmány első cikkelyével, melynek értelmében az olasz társadalom a munkára épül.

A közösségi szemlélet erőteljesebb megjelenítése a magyar Alaptörvényben talán szemben áll az európai fősodorról, noha az egyén és a közösség viszonya nemcsak Magyarországon vita tárgya. Sajátos, talán a legalapvetőbb közösség a család. Ezt külön védelemben részesíti az Alaptörvény. Bizonyos vonatkozásában az emberi jogok alanyai közé az egyén mellé belép a család, mint a férfi és nő között létrejött életközösség. Egyes kortárs szellemi áramlatok szerint azonban ez a meghatározás diszkriminatív. Egy ismert magyar civil jogvédő szervezet például nemrég azt a szlogent jelentette meg egy közösségi portálon, hogy a házasság nem heteroszexuális kiváltság, hanem emberi jog. A tétel továbbgondolásának további bizarr következményei lehetnek. Ha például valaki nem talál magának feleséget, mert annyira ellenszenves, akkor az államnak kell kirendelnie számára egyet, hasonlóan a kirendelt ügyvédhez? Hiszen garantálnia, elő kell segítenie egy emberi jog érvényesülését. Ennek az irányzatnak a képviselői néhány országban kormányra kerülve a családjogot ennek a szellemiségnek megfelelően írták át. Ám ez az emberi jog csak úgy és azáltal keletkezik, ha a házasság emberiséggel egyidős eddigi fogalmát egy másikra cseréljük. A magyar Alaptörvény ettől elzárkózott, talán az ismert mondást is figyelembe véve: *caesar non supra grammaticos*, azaz a nyelvészeknek még a császár sem parancsol. Az emberi jogok parttalaná válása, inflációja ahhoz vezethet, hogy nehezebb lesz egyetemesen elfogadott emberi jogi minimumot elfogadni. Az egyik országban a bíró szentesíteni fogja a feleség egyoldalú eltaszítását, ami a nemzetközi magánjogi alapon a sariát, mint a felek személyes jogát veszi alapul. A másik országban pedig a homoszexuális pár által örökbe fogadást fogják kimondani. A kettő közötti kulturális különbség nehezen hidalható át, márpedig a civilizációk között hidakra van szükség.

Ami a magyar Alaptörvény hatalommegosztási filozófiáját, demokráciaképét illeti, elmondható, hogy az elsősorban népszuverenitáson alapszik. A hatalom a néptől származik, ami a többségi demokrácia elve alapján gyakorolja azt. Itt szeretném megjegyezni, hogy e téren a legjelentősebb ideológiai kérdés a többségi és a részvételi demokrácia közötti viszony. A részvételi demokráciának számos nemzetközi és nemzeti formája alakult ki, amelytől azt várják el, hogy a többségi demokrácia vegye figyelembe, sőt fogadja el az általa megfogalmazottakat. Nemzetközi szinten hivatkozhatok a Velencei Bizottságra vagy a Human Rights Watch szervezetre, de hazai szinten is számos nem kormányzati szervezet tevékenykedik, fogalmaz meg elvárásokat a kormányzattal szemben. Nyilván a többségi demokrácia akkor működik jól, ha meghallgatja a részvételi demokrácia szerveit. De álláspontom szerint kialakulhat olyan helyzet is, amikor a részvételi demokrácia akár politikai okokból egyfajta blokkoló kisebbségként kívánja akadályozni a többségi akarat megvalósítását. A részvételi demokrácia fontos ellenőrző szereppel rendelkezik, ugyanakkor legitimitációja nem mérhető a nép által megválasztottak legitimitációjához.

A következő kérdés, amelyről szeretnék nagyon röviden beszélni, az a határon kívül élő magyarokhoz való viszony. A magyar Alaptörvény kapcsán sokszor kellett szólni arról is, hogy az alkotmány miért és hogyan rendelkezik a határainkon kívül élő magyarokhoz való viszonyunkról. Jómagam is, mint

nagykövet, többször kellett erről szólnom a Quai d'Orsayban, a francia Külügyminisztériumban. Mint ismeretes, a történelmi és egyéb körülmények folytán több millió magyar él a határainkon kívül. Egy olyan nemzetnél, amelynek a nyelve is egyedi, az összetartozásban különös jelentősége van a nyelvnek. A két világháború között a magyar politika a revíziót, az elvesztett területek visszaszerzését tartotta elsőrendűnek. Nem azzal foglalkozott, hogy milyen jogai vannak a határon túli magyaroknak, hanem csak azzal, hogy miként lehet a területeket visszaszerezni. Ismerjük ennek a politikának az eredményét. Magyarország belesodródott a második világháborúba. A világháborút követően megtagadtuk a határokon kívül élő magyarokat, a hivatalos politika azt mondta, hogy a proletár internacionalizmus mindent megold, nem kell foglalkozni az ilyen ügyekkel. Sőt, igazából elhatárolódtunk tőlük.

A 2011-es Alaptörvény helyes utat választott. Egyrészt elismeri az európai egység fontosságát, Magyarország közreműködését a sokszínű Európa egyesülésében, másrészt kifejezésre juttatja, hogy a magyar kormány felelősséget visel a határain kívül élő magyarokért. Olykor azon országokkal folytatott párbeszéd keretében, ahol magyar kisebbségek élnek. Magyarország nemzetpolitikájában a gondoskodó anyaországi modellt követi, szemben a *laissez-faire* szemléletű országokkal. A gondoskodó anyaország fontosnak tartja, hogy az Alaptörvény rögzítse az anyaország és az anyaországon kívül élő nemzettestek közötti viszonyt, sőt egyfajta diaszpóra jog kialakítását is célul tűzi ki. Meg kívánom jegyezni, hogy nemcsak Magyarország tartozik e csoportba, ahol gondoskodó anyaországi modell van, de ide sorolhatnám Spanyolországot, Portugáliát és részben Franciaországot is, ahol a parlamenti képviselőket biztosítják a határon kívül élő franciáknak.

Kedves Kollegák!

Nem vitathatom, hogy az alkotmányos identitás érvényre juttatásához az is szükséges, hogy az adott ország polgárai maguk is azt a jelentőséget és értéket tulajdonítsák e fogalomnak, mint amit az alkotmányozó szánt neki. Az ezzel kapcsolatos vitát Európában Habermas óta alkotmányos patriotizmusnak nevezzük, amelyhez pedig közmegegyezésre van szükség, állandó dialógusra. A pártok közötti politikai küzdelem a közmegegyezés létrejöttét nyilván nem könnyíti meg, de úgy vélem, hogy az alkotmányos identitáshoz tartozó értékek rögzüléséhez időre van szükség, és csak hosszabb távon tudjuk megmondani, hogy végül is egy nemzeti alkotmány mely rendelkezése tartozik az alkotmányos identitás körébe.

[franciául]

Kedves Kollegák!

Hadd mondjam azt, hogy alkotmányos identitásunk teljes szimbiózisban él az Európai Unióval, ahogy az Európai Unió is kötelezettséget vállalt arra, hogy a nemzeti identitásokat tiszteletben tartsa. Az alkotmányos identitásunk is így tesz az európai joggal. Továbbra is nyitott az európai integráció iránt, az erős identitás nem jelent merev identitást, nem jelenti a változás elutasítását. A párbeszéd és az identitás egymástól elválaszthatatlanok, a párbeszéd továbbra is nagyon fontos az identitás finomításában. Az identitást a párbeszéd úgy módosítja, mint

a szobrász a kőszobrot. A kettő egymás nélkül nem létezhet. Azzal fejezném be, hogy Szentpéteri Istvánt idézem, aki szegedi professzor volt. A jog és a társadalom kapcsolatáról ő azt mondta, hogy jogi szempontból a legitimitás a pozitív jogtól függ, az alkotmány elfogadása a társadalom által végeredményben azon múlik, hogy mennyire tudja átvenni és alkalmazni az alkotmányt a társadalom. Az alkotmányos elvek és intézmények nagyon eltávolodhatnak a hatalomgyakorlástól. Gyakran mondják magyarul, hogy Makó messze van Jeruzsálemtől. A jog alkalmazását úgy kell módosítani, hogy harmóniában álljon az az emberek elképzelésével, a társadalom várakozásaival, ugyanakkor megfelelően a nemzetközi elvárásoknak. A veszélyek között Odüsszeuszhoz hasonlóan elővigyázatosan kell eljárni, Szküllá és Kharübdisz között biztonságosan elhajózni.

Köszönöm figyelmüket.



II. „ÁLDOZATTÁ VÁLÁS MEGELŐZÉSE, ÁLDOZATSEGÍTÉS – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ISKOLAI ERŐSZAKRA – SOMOGY MEGYÉBEN”

**MEGNEVEZÉSŰ, TÁMOP 5.6.1.C-11/2-2011-0010
AZONOSÍTÓ SZÁMÚ PÁLYÁZAT
ÉS A PÁLYÁZATHOZ KAPCSOLÓDÓ,
2015. MÁJUS 29-ÉN MEGRENDEZÉSRE KERÜLT
KONFERENCIA ÖSSZEFOGLALÓJA**

A Somogy Megyei Kormányhivatal és a Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság konzorciumi partnerségében, együttműködve a Kaposvári Egyetem Pedagógiai Karával, a Szent Imre Plébániával, a Somogyi Református Egyházmegyével és a Somogy Megyei Területi Cigány Kisebbségi Önkormányzattal, az Európai Unió pénzügyi támogatásával, 2013. június 3. és 2015. május 29. között 130 773 513 Ft-ból valósult meg „Az áldozattá válás megelőzése, áldozatsegítés – különös tekintettel az iskolai erőszakra – Somogy megyében” című projekt.

A pályázat az iskolai erőszak áldozataira és a velük foglalkozó szakemberekre (hozzátartozók, nyomozó hatóság, áldozatsegítők, jelzőrendszeri tagok, civil szervezetek, szociális és egészségügyi intézmények munkatársai, pártfogó felügyelők és

ifjúságvédelmi felelősök) fókuszált. A cél az volt, hogy az érintett szereplők közti együttműködés kialakításával a veszélyeztetett fiatalok és környezetük könnyen elérhető információkat, módszereket, képességeket szerezzenek meg, amelyek segítségével a konfliktushelyzetek erőszak és agresszió nélkül feloldhatóak.

A pályázat két éves megvalósítása során konferenciákat tartottak a témában, segítő-felvilágosító kampány zajlott a szülők és pedagógusok számára és az iskolák számára is, rendszeres drámapedagógiai foglalkozásokat tartottak Somogy megye 11 középiskolai kollégiumában az áldozattá válás, iskolai erőszak témakörében, az áldozatokkal foglalkozó szakemberek akkreditált konfliktuskezelési és kommunikációs tréningen valamint mediátor képzésen vettek részt. Ezeken túl is számos szakmai találkozóra és tapasztalatcserére nyílt mód, a rendőrségeken pedig ún. „áldozatvédelmi sarkokat” alakítottak ki.

A pályázat záró konferenciáján dr. Trócsányi László igazságügyi miniszter hangsúlyozta a szakemberképzés fontosságát, és bejelentette az Igazságügyi Szolgálatok Jogakadémiajának megalakítását. Az Igazságügyi Hivatal keretein belül létrejövő akadémia központosított és professzionális, összehangolt szakmai képzést fog nyújtani az igazságügyi szakterületeken dolgozó áldozatsegítők, családi csődgondnokok, jogi segítségnyújtók és pártfogó felügyelők számára. Az igazságügyi miniszter kiemelte, hogy a bűnmegelőzés, az áldozatvédelem és áldozatsegítés eredményessége érdekében a különböző szakterületek együttes fejlesztésére és együttműködésére van szükség. A miniszter hozzátette, hogy az igazságügyi tárca leginkább jogalkotással tud hozzájárulni mindehhez. Ennek megfelelően az új büntetőeljárás kódex kidolgozása során az Igazságügyi Minisztérium figyelemmel lesz a sértett jogállására a büntetőeljárásban. Az igazságügyi miniszter hangsúlyozta, hogy az új büntetőeljárás törvény megalkotása során fel kell mérni mind az eljárás jellegéből eredő, mind az érintettek személyében megtestesülő, a fokozott sérülékenységre okot adó körülményeket. Ezeken túlmenően meg kell határozni, hogy mindezek milyen módon akadályozzák, nehezítik a jogok gyakorlását, az érdekek érvényesítését, és milyen kiegészítő rendelkezések szükségesek az esélyegyenlőség biztosításához. A konferencia zárásaként az igazságügyi miniszter megköszönte a projektet megalkotó és megvalósító szakemberek munkáját, gratulált teljesítményükhöz.



Hírek, események

„A jövő jogász és politikai elitje ül itt Önök között”

– hangzott el a XXXII. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekció versenyzőket köszöntő egyik beszédben.

Az országos tudományos diákköri verseny hungarikumnak tekinthető, hiszen sehol a világon nem létezik ilyen jellegű, szervezett és ellenőrzött keretek között zajló erőpróba. A több évtizedes múlttal bíró, két évente megrendezésre kerülő OTDK-konferenciák a hazai tudományos utánpótlás-képzés meghatározó elemét jelentik. A kezdetekben alig harminc résztvevőhöz képest napjainkra már több száz versenyző méri össze tudását a szakma jeles képviselői előtt a rendezvényeken.

A XXXII. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciónak a 2015. évben a Nemzeti Közszolgálati Egyetem adott otthont. A Szekcióba 297 pályamunka érkezett előre meghatározott intézményi kvóta szerint.

A konferencia zárónapján harminc tagozatban került sor elismerések átadására, valamint a legjobbak különdíjakat is átvehettek. Minden tagozatban az első három helyezettnek járt díj, valamint külön elismerésben részesültek a legjobb opponensek is.

A XXXII. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekció helyezettjei és különdíjasai

Helyezések	Tagozat	Dolgozat címe	Név	Intézmény	Témavezető(k)
1.	Agrár- és Szövetkezeti Jogi	Mitől méz a méz? Az élelmiszerlánc igazgatása különös tekintettel a méz jogi szabályozására	Szabó Réka	ELTE ÁJK	Dr. Fazekas Marianna egyetemi docens, ELTE ÁJK Dr. Vass János egyetemi docens, ELTE ÁJK
2.		Jut-e dohány a dohányra? – avagy a vertikum léte a Közös Agrárpolitika új időszakában, jogi szemmel	Poór Ildikó	ME ÁJK	Dr. Szilágyi János Ede egyetemi docens, ME ÁJK
3.		Az elővásárlási jog, mint a földforgalom alakító joga	Szöllősi Zita Adrien	SZTE ÁJK	Dr. Hegyes Péter István egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK
Küldődj		A GMO növények természetének alapjogi kérdései – a hazai és a nemzetközi jogi szabályozás keretei között	Lukács Dávid	NKE KTK	Dr. Téglási András egyetemi adjunktus, NKE KTK
1.	Alkotmányjogi 1.	OPCAT, avagy küzdelem a kínzás ellen	Török Réka	PPKE JÁK	Dr. Csink Lóránt egyetemi docens, PPKE JÁK Dr. Hajas Barnabás egyetemi adjunktus, PPKE JÁK
2.		A ténylegesen életfogytig tartó szabadságvesztés alapjogi vonatkozásai – Alkotmányos büntetőjog és a strasbourgi joggyakorlat	Gönczi Gergely	SZTE ÁJK	Dr. Szomora Zolt egyetemi docens, SZTE ÁJK Dr. Sulyok Márton egyetemi tanársegéd, SZTE ÁJK
3.		A kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek nem bírósági típusú alapjogvédelme, különös tekintettel a betegjogokra	Bedő Renáta	ELTE ÁJK	Dr. Láposy Attila egyetemi tanársegéd, ELTE ÁJK
3.		Miért más? – Az azonos neműek párkapcsolatai Magyarországon	Szabó Orsolya	PTE ÁJK	Dr. Drinóczi Timea egyetemi docens, PTE ÁJK
Küldődj		A tisztességes eljáráshoz való jog az ügyáthelyezés tükrében	Unger Nikolett	SZE DF ÁJK	Dr. Erdős Csaba egyetemi tanársegéd, SZE ÁJK
Küldődj		Az etnikai profilalkotás emberi jogi összefüggései	Simon Emese Réka	SZTE ÁJK	Dr. Tóth Judit egyetemi docens, SZTE ÁJK Dr. Harangozó Attila egyetemi docens, SZTE ÁJK Dr. Sulyok Márton egyetemi tanársegéd, SZTE ÁJK
1.		Alkotmányjogi 2.	Holt jog, vagy új lehetőségek csirája? A kérelmezési és panaszjog napjainkban	Milánkovich András	ELTE ÁJK
2.	A képviselői kötelezettségekről, különös tekintettel a néphez való hűség kérdéskörére		Kocsis Réka Lencse Georgina Beatrix	SZTE ÁJK	Dr. Tóth Károly egyetemi docens, SZTE ÁJK

Helyezések	Tagozat	Dolgozat címe	Név	Intézmény	Témavezető(k)
3. + Különdíj		Élet az actiopopularis után – az alapvető jogok biztosa, mint a legerőteljesebb hang a kórusban	Lőrincz András Ruff Péter	PPKE JÁK	Dr. Hajas Barnabás egyetemi adjunktus, PPKE JÁK
Különdíj	Alkotmányjogi 2.	Parlamenti fegyelmi jog Magyarországon: az üléseken tanúsított szabálysértő magatartások szankciói és a képviselők fegyelmezésének határai	Kovács Patrik Gergő	NKE KTK	Dr. Erdős Csaba egyetemi tanársegéd, NKE KTK Dr. Papp István egyetemi docens, NKE KTK
1.		A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében	Mécs János	ELTE ÁJK	Dr. Bodnár Eszter egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK Dr. Varsányi Benedek AB tanácsadó, Alkotmánybíróság
2.		A népszavazás és a népszavazási eljárás az új törvény tükrében – különös tekintettel az alkotmányjogi panasz jogorvoslati eljárásban betöltött szerepére	Molnár Dóra	SZE DF ÁJK	Dr. Erdős Csaba egyetemi tanársegéd, SZE ÁJK
2.		A láthatatlan alkotmány nyomában	Czapári András	ELTE ÁJK	Dr. Kukorelli István egyetemi tanár, ELTE ÁJK Dr. Papp Imre egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK
3.	Alkotmányjogi 3.	A határon túli magyarok választójoga a választási alapelvek tükrében	Brunda Anett	DE ÁJK	Dr. Balogh Judit egyetemi docens, DE ÁJK
Különdíj		Plurális választójog és nemzetiségek Európában	Balázs Ágnes	NKE KTK	Dr. Halász Iván egyetemi tanár, NKE KTK
Különdíj		A menekültügy kihívásai a XXI. században, különös tekintettel a magyarországi helyzetre és szabályozásra	Szücs Zoltán	NKE KTK	Dr. Bódi Stefánia egyetemi docens, NKE KTK
Különdíj		Határon túliak választójoga: gesztus vagy a mérleg nyelve?	Mórocz Kata	ELTE ÁJK	Dr. Bodnár Eszter egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK
Különdíj		A menedékjog szociális tartalma	Szabó Attila	DE ÁJK	Dr. Tóth Gábor Attila egyetemi docens, DE ÁJK
1.+különdíj		A kibertérben elkövetett bűncselekmények nyomozásának kérdései	Dornfeld László	ME ÁJK	Dr. Róth Erika egyetemi docens, ME ÁJK
2.	Büntető-eljárásjogi 1.	A sajtó és a nyilvánosság szerepe a büntetőeljárásban	Szabó Zsófia	DE ÁJK	Dr. Szabó Krisztián egyetemi adjunktus, DE ÁJK
3.		Tilalmak és szabadság a büntető bizonyításra vetítve	Horváth Georgina	ELTE ÁJK	Dr. Hack Péter egyetemi docens, ELTE ÁJK
Különdíj		A büntetőeljárás garanciális szabályai – különös tekintettel a védelemhez való jogra	Idzig Izabella	PPKE JÁK	Dr. Molnár Gábor egyetemi adjunktus, PPKE JÁK
1.+különdíj		A nemzetközi bűnügyi jogsegély	Dr. Vastag Gyula	NKE RTK	Dr. Budaházi Árpád egyetemi adjunktus, NKE RTK
2.	Büntető-eljárásjogi 2.	A szajoli vasúti baleset utáni büntetőeljárás, különös tekintettel a szakértői bizonyításra	Palkó Gábor Ferenc	ELTE ÁJK	Dr. Király Eszter egyetemi tanársegéd, ELTE ÁJK
3.		Az igazságszolgáltatás gyermekközpontúságának büntetőeljárásjogi vetülete, avagy gyermek tanúk a büntetőeljárásban	Nagy Alexandra	ME ÁJK	Dr. Róth Erika egyetemi docens, ME ÁJK
Különdíj		A tanúvallomás jogszerű megtagadásának elméleti és gyakorlati dilemmái	Horváth Zsuzsanna Kitti	SZTE ÁJK	Dr. Fantoly Zsanett egyetemi docens, SZTE ÁJK
1.+különdíj		A „három csapás” a magyar büntetőjogban	Márok Soma	SZTE ÁJK	Dr. Szomora Zsolt egyetemi docens, SZTE ÁJK Dr. Karsai Krisztina egyetemi tanár, SZTE ÁJK
2.	Büntetőjogi 1.	A kiterjesztett jogos védelem problémái különös tekintettel a törvényi vélelemre	Vesszős Gergely	NKE RTK	Dr. Szilvássy György Péter egyetemi tanársegéd, NKE RTK Dr. Madai Sándor egyetemi docens, NKE RTK

Helyezések	Tagozat	Dolgozat címe	Név	Intézmény	Témavezető(k)
3.	Büntetőjogi 1.	A köztársasági elnöki kegyelem	Hadházi Dávid	DE ÁJK	Dr. Sipos Ferenc egyetemi tanársegéd, DE ÁJK
Különdíj		A veszély fogalma és megjelenése a büntetőjogban	Balázs Beáta	PPKE JÁK	Dr. Tóth Mihály egyetemi tanár, PPKE JÁK
1.+különdíj	Büntetőjogi 2.	A rablás elhatárolási és rendbeliségi kérdései	Sápi Sándor	SZTE ÁJK	Dr. Szomora Zsolt egyetemi docens, SZTE ÁJK
2.		Az erőszakos szexuális bűncselekmények szabályozása. Ma és holnap?	Nagy Alexandra	ME ÁJK	Dr. Sántha Ferenc egyetemi docens, ME ÁJK
3.		A gyermekprostitúció minősítési „rendszerének” kritikája az európai uniós követelmények és a jogi tárgy fényében	Tamás Csaba	SZTE ÁJK	Dr. Szomora Zsolt egyetemi docens, SZTE ÁJK
1.+különdíj	Büntetőjogi 3.	A gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselőjének párhuzamos büntetőjogi felelőssége	Molnár Erzsébet	SZTE ÁJK	Dr. Karsai Krisztina egyetemi tanár, SZTE ÁJK
2.		Ahol a büntetőjog is csődöt mond, avagy a hitelezők megkárosításának lehetőségei	Kaiser Kristóf	PTE ÁJK	Dr. Balogh Ágnes egyetemi docens, PTE ÁJK
3.		Az Áfára elkötött költségvetési csalás	Fodor Balázs	KRE ÁJK	Dr. Deres Petronella egyetemi docens, KRE ÁJK
Különdíj		A kulturális örökség védelmének büntetőjogi eszközei Magyarországon	Drahota Anett	KRE ÁJK	Dr. Deres Petronella egyetemi docens, KRE ÁJK
1.+különdíj	Európaijogi	A túlzó árazás, mint erőfölénnyel való visszaélés az EU-s és magyar joggyakorlatban	Gyórfi Anita	ELTE ÁJK	Dr. Kajtár Gábor egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK
2.		A fogyasztói jogvédelem új irányai Európában	Ugrai Katalin	DE ÁJK	Dr. Hajnal Zsolt egyetemi adjunktus, DE ÁJK
3.		Az Európai Parlament az intézményi egyensúly rendszerében	Lukonits Ádám	PTE ÁJK	Dr. Mohay Ágoston egyetemi adjunktus, PTE ÁJK
1.	Infokommunikáció és Médiajogi	Fénykép által homályosan – a feladatát ellátó rendőr képmásának megítélése a magyar jogrendszerben	Papp János Tamás	PPKE JÁK	Dr. Koltay András egyetemi docens, PPKE JÁK Dr. Hajas Barnabás egyetemi adjunktus, PPKE JÁK
2.		A társzabályozás vizsgálata a magyarországi és a külföldi médiaigazgatás tükrében	Hegedűs Laura	SZE DF ÁJK	Dr. Lapsánszky András egyetemi docens, SZE ÁJK Dr. Kálmán János egyetemi tanársegéd, SZE ÁJK
3.		Képmás – másképp. A képmáshoz való jog szabályozása és az internet	Zanathy Anna	ELTE ÁJK	Dr. Székely László egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK Dr. Gosztonyi Gergely egyetemi tanársegéd, ELTE ÁJK
3.		„Bármilyen kommentelő írhat felhasználható Ön ellen...” avagy ki felelős az internetes kommentekért?	Dobrodinszky Diána	SZTE ÁJK	Dr. Gellén Klára egyetemi docens, SZTE ÁJK Dr. Mezei Péter egyetemi docens, SZTE ÁJK
Különdíj		Pluralizmus a tömegtájékoztatásban	Csudai Tünde	SZE DF ÁJK	Dr. Smuk Péter egyetemi docens, SZE ÁJK
Különdíj		A véleménynyilvánítás szabadsága az interneten, különös tekintettel a közvetítői szolgáltatók felelősségére	Ancsin János	SZTE ÁJK	Dr. Mezei Péter egyetemi docens, SZTE ÁJK Dr. Sulyok Márton egyetemi tanársegéd, SZTE ÁJK
Különdíj		A Cloud Computing modell alkalmazási lehetőségei a magyar közigazgatásban	Kiss Lilla Nóra	ME ÁJK	Dr. Czékmann Zsolt egyetemi tanársegéd, ME ÁJK

Helyezések	Tagozat	Dolgozat címe	Név	Intézmény	Témavezető(k)
1.	Jog- és Állambölcseleti	Locke ferde tükre – Sir Robert Filmer politikai filozófiájának újraértékelése	Tussay Ákos	PPKE JÁK	Dr. Könczöl Miklós egyetemi tanársegéd, PPKE JÁK Dr. Tattay Szilárd egyetemi adjunktus, PPKE JÁK
2.		Esküdtszéki nullifikáció és a jogállam	Kőhidai Gábor	ELTE ÁJK	Dr. Fleck Zoltán egyetemi tanár, ELTE ÁJK
2.		Az alkotmányos identitás természetének vizsgálata: a nemzeti és európai alkotmányos identitás	Tribl Norbert	SZTE ÁJK	Dr. Sulyok Márton egyetemi tanársegéd, SZTE ÁJK Dr. Nagy Zsolt egyetemi docens, SZTE ÁJK
3.		Rész és egész – a szemiotikai-stilisztikai elemzés lehetőségei jogi szövegeknél	Bor Bettina	PPKE JÁK	Dr. Könczöl Miklós egyetemi tanársegéd, PPKE JÁK
Különdíj		Az autokrácia államelméleti kérdései	Hajdu Gábor	SZTE ÁJK	Dr. Fejes Zsuzsanna egyetemi docens, SZTE ÁJK
1.	Környezetvédelmi Jogi	A költségmegtérülés elvének érvényesülése Magyarországon, különös tekintettel a mezőgazdasági vizsgálattalások körébe tartozó öntözésre	Csibi Andrea	ME ÁJK	Dr. Szilágyi János Ede egyetemi docens, ME ÁJK
2.		A környezetjogi rasszizmus jelensége Európában	Antal Eszter	PPKE JÁK	Dr. Lános Petra Lea egyetemi adjunktus, PPKE JÁK
3.		A hulladékgyűjtési közszolgáltatási rendszer átalakítása	Sárady Eszter	ELTE ÁJK	Dr. Hoffman István egyetemi docens, ELTE ÁJK
1.	Közigazgatási Jogi 1.	Civil szervezetek ügyféli jogállásban	Hohmann Balázs	PTE ÁJK	Dr. Bencsik András egyetemi adjunktus, PTE ÁJK
2.		Egy ablak mind felett – a kormányablak-reform eredményeinek és tapasztalatainak elemzése	Moravcsik Eszter	NKE KTK	Kovács Éva Margit egyetemi tanársegéd, NKE KTK
3.		A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének változása a járáások kialakulása tükrében, tekintettel egyes finanszírozási kérdésekre is	Pavelcsák Anna	PPKE JÁK	Dr. Varga Zs. András egyetemi tanár, PPKE JÁK
Különdíj		Egy lépéssel közelebb: a települési ügysegéd	Héder Ákos Vass Anita	KRE ÁJK	Dr. Rixer Ádám egyetemi docens, KRE ÁJK
1.	Közigazgatási Jogi 2.	Szakértő a kisajátítási eljárásokban	Fenyő Orsolya	PPKE JÁK	Dr. Gerencsér Balázs egyetemi docens, PPKE JÁK
2.		Önkormányzati közoktatás vs. állami köznevelés	Brecsok Anna Ágnes	NKE KTK	Dr. Buskó Tibor László egyetemi adjunktus, NKE KTK
3.		A startup hype-on túl – az állam szerepe a gazdasági innováció támogatásában közigazgatási és közpolitikai aspektusból	Szakos Judit	NKE KTK	Dr. Nemeslaki András egyetemi tanár, NKE KTK
3.		A Gazdasági Versenyhivatal szabályozói jellege a gyógyszerpiacon	Kiss Brigitta	ELTE ÁJK	Dr. Balogh Virág PhD hallgató, ELTE ÁJK Dr. Fazekas János egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK
Különdíj		Területfejlesztés és a megyék	Kazsámér Katalin Enikő	DE ÁJK	Dr. Balázs István egyetemi tanár, DE ÁJK
Különdíj		Külföldiek igazgatásának egyes kérdései, különös tekintettel a menekültügyre	Tóth Barnabás	PTE ÁJK	Dr. Ivancsics Imre egyetemi docens, PTE ÁJK
1. +különdíj		Kriminológia és Büntetés- végrehajtási Jogi	A krimináltaktika fejlődési tendenciái – új kihallgatási módszerek	Sági Lilla	PTE ÁJK
2.	Élet a börtön után – a börtönviselt emberek társadalmi reintegrációjának útvesztői		Bojtor Adrienn	PTE ÁJK	Dr. Kulcsár Gabriella egyetemi tanársegéd, PTE ÁJK

Helyezések	Tagozat	Dolgozat címe	Név	Intézmény	Témavezető(k)
2.	Kriminálisztika és Büntetés-végrehajtási Jogi	Az elítélt anya elhelyezése, gyermekeivel való kapcsolattartása, és kapcsolatépítése a magyar szabályozás tükrében	Nusser Barbara	SZTE ÁJK	Dr. Juhász Zsuzsanna egyetemi docens, SZTE ÁJK
3.		Nem veszíthetjük el őket. Fiatalkorú elkövetők elleni büntetőeljárások specialitásai	Juhász Ágnes Orsolya	KRE ÁJK	Dr. Deres Petronella egyetemi docens, KRE ÁJK
Különdíj		Börtön színpalak	Bognár Alexandra	KRE ÁJK	Dr. Deres Petronella egyetemi docens, KRE ÁJK
1.+különdíj	Kriminológiai	Számítástechnikai bűnözés és elkövetők – a bűnelkövetővé válás okainak és jellemzőinek vizsgálata	Varga Árpád	ELTE ÁJK	Dr. Vig Dávid egyetemi tanársegéd, ELTE ÁJK
2.		Létezhet tolerancia a harmadik után? – az erőszakos többszörös visszaesők helyzete büntetés-kiszabási és végrehajtási szempontból	Pöstyéni Réka	PPKE JÁK	Dr. Belovics Ervin egyetemi tanár, PPKE JÁK
3.		A nagy túlélő, avagy a hálapénz múltbeli és jelenlegi megítélése	Csalár Dorina	ELTE ÁJK	Dr. Inzelt Éva egyetemi tanársegéd, ELTE ÁJK
Különdíj		A joghallgatók szexuális viktimizációja	Kovács Eszter	PTE ÁJK	Dr. Kóhalmi László egyetemi adjunktus, PTE ÁJK
1.	Magyar Állam-és Jogtörténeti	Gondolatok az erdélyi úrbérkérdésről egy államférfi és egy jogtudós tollából, Wesselényi Miklós Dósa Elekkel folytatott levelezése alapján	Nagy Péter	KRE ÁJK	Dr. Stipta István egyetemi tanár, KRE ÁJK
2.		Hungária Egyesült Földek – egy skizoid pszichopata álom: a nyilas állam	Gagó-Kilbinger András	ELTE ÁJK	Dr. Mezey Barna egyetemi tanár, ELTE ÁJK
3.		A közegészségügyi igazgatás intézményesülése a XX. század első feléig, különös tekintettel az Országos Közegészségügyi Intézet létrejöttére és működésére	Papp Dorottya	ELTE ÁJK	Dr. Mezey Barna egyetemi tanár, ELTE ÁJK
3.		Haszonbérleti szerződések jogtörténeti jelentősége egy mezőváros életében	Hussein Jasmine	SZTE ÁJK	Dr. Fülöpné Dr. Homoki-Nagy Mária egyetemi tanár, SZTE ÁJK
Különdíj		Az idegenrendészet önálló jogi szabályozásának kezdetei és centralizációja hazánkban	Szentgyörgyvári Tamás	SZE DF ÁJK	Dr. Barna Attila egyetemi docens, SZE ÁJK Dr. Farkas Ádám egyetemi tanársegéd, SZE ÁJK
Különdíj		Az elkülönült magyar katonai igazságszolgáltatás szervezetének közel fél évszázada	Kelemen Roland	SZE DF ÁJK	Dr. Révész Tamás Mihály egyetemi docens, SZE ÁJK Dr. Farkas Ádám egyetemi tanársegéd, SZE ÁJK
1.	Munkajogi 1.	A munkavállalók magánszférájának védelme a távmunka során	Lukács Adrienn	SZTE ÁJK	Dr. Hajdú József egyetemi tanár, SZTE ÁJK
2.		A munkáltató kárfelelőssége az új Ptk. tükrében	Nyerges Éva	SZE DF ÁJK	Dr. Ferencz Jácint Szilárd egyetemi tanársegéd, SZE ÁJK
3.		A közösségi média használatának árnyoldalai a munkaviszonyban	Rácz Ildikó	KRE ÁJK	Dr. Kun Attila egyetemi docens, KRE ÁJK
1.	Munkajogi 2.	A sztrájkhoz való jog szabályozásának európai formái a transznacionális kihívások tükrében	Ila-Horváth Eszter	ELTE ÁJK	Dr. Hungler Sára megbízott előadó, ELTE ÁJK
2.		A nyugdíjrendszer 2010–2012-es átalakítása	Matits Kornél	ELTE ÁJK	Dr. Papp Imre egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK
3.		A megbolygatott méhkas esete több méz és szorgos méh reményében. Mérlegen az új Mt. foglalkoztatás-politikai koncepciója	Rédl Petra	PPKE JÁK	Dr. Kártyás Gábor egyetemi adjunktus, PPKE JÁK

Helyezések	Tagozat	Dolgozat címe	Név	Intézmény	Témavezető(k)
1.	Nemzetközi Jogi 1.	A közösségi érdekek erősödése a nemzetközi jogban	Csaba Orsolya Zita	ELTE ÁJK	Dr. Kajtár Gábor egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK Dr. Molnár Tamás egyetemi adjunktus, BCE TK Dr. Valki László professor emeritus, ELTE ÁJK
2.		Hajókról származó tengeri olajszennyezések	Seres Eszter Lilla	ME ÁJK	Dr. Raisz Anikó egyetemi adjunktus, ME ÁJK
1.	Nemzetközi Jogi 2.	Az Iszlám Állam és a terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései	Dornfeld László	ME ÁJK	Dr. Kirs Eszter egyetemi docens, ME ÁJK
2.		Az Emberi Jogok Európai Egyezményének extraterritoriális hatálya	Daka Marija	PTE ÁJK	Dr. Mohay Ágoston egyetemi adjunktus, PTE ÁJK
Különdíj		Az Európa Tanács Kínzás Elleni Bizottsága (CPT) működése a Magyarországra vonatkozó jelentései tükrében	Bagossy Mária	DE ÁJK	Dr. Szemesi Sándor egyetemi docens, DE ÁJK
1.	Nemzetközi Magánjogi	Milyen eredményre számíthat a CESL az adásvételi jog területén jelenlévő szabályozási versenyben?	Kovács Dalma Melinda	ELTE ÁJK	Dr. Erdős István egyetemi tanársegéd, ELTE ÁJK
2.		lustritia kikacsint a szemkötő alól	Németh Kristóf László	ELTE ÁJK	Dr. Erdős István egyetemi tanársegéd, ELTE ÁJK
3.		A jogellenesen külföldre vitt kulturális javak visszaszolgáltatása Nagy-Britanniában – a Seuso ügy kapcsán	Vadász Vanda	PPKE JÁK	Dr. Szabó Sarolta egyetemi docens, PPKE JÁK
1.	Pénzügyi Jogi	Az állami beavatkozás dimenziói a hazai kockázati tőkepiacon	Csernus Máté Pataki Tamás Dániel	ELTE ÁJK	Dr. Simon István egyetemi docens, ELTE ÁJK
2.		Tud-e repülni a lelőtt madár, avagy a takarékszövetkezetek integrációja hazánkban	Hutóczki Katalin	DE ÁJK	Dr. Csűrös Gabriella egyetemi adjunktus, DE ÁJK
3.		A filmgyártáshoz kapcsolódó közvetett és közvetlen támogatások	Haraszi Nóra	DE ÁJK	Dr. Csűrös Gabriella egyetemi adjunktus, DE ÁJK
Különdíj		Az adófizetési morál és hajlandóság hatása az adóbevételekre – különös tekintettel az SZJA és az ÁFA helyzetére	Csepány Bálint Amadé	PPKE JÁK	Dr. Ráth Olivér megbízott oktató, PPKE JÁK Dr. Veres Zoltán megbízott oktató, PPKE JÁK
1.+különdíj	Polgári Eljárásjogi	A közigazgatási perek aktuális problémái	Nyíri Adrienn	ME ÁJK	Dr. Nagy Adrienn egyetemi docens, ME ÁJK
2.		Az érvénytelenített nemzetközi kereskedelmi választottbírói ítéletek végrehajtása	Patai Szabolcs Szabó Sarolta Édua	ELTE ÁJK	Dr. Varga István egyetemi docens, ELTE ÁJK
3.		„Tények és tévhit” – avagy a jogi tények megjelenése, valamint azok megállapításának individuális- és jog által megszabott korlátai a polgári peres eljárásban	Gelencsér Dániel	PPKE JÁK	Dr. Harsági Viktória egyetemi tanár, PPKE JÁK
Különdíj		A tárgyalási rendszerek megítélése az 1911:I. tc. pergátló körülményei alapján	Ferenczy Áron	DE ÁJK	Dr. Papp László egyetemi tanársegéd, DE ÁJK
1.+különdíj	Polgári Jogi 1.	A sérelemdíj rendszertani elhelyezése és összehasonlítása a német fájdalomdíjjal	Vasicza Mária Rebeka	ELTE ÁJK	Dr. Molnár Hella Katalin egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK
2.+különdíj		Nagyobb a füstje, mint a lángja – a vezető tisztségviselő felelősségének egyes kérdései	Majoros Tünde	ME ÁJK	Dr. Barta Judit egyetemi docens, ME ÁJK
2.+különdíj		A vezető tisztségviselő polgári jogi felelőssége	Kobl Tamás	SZE DF ÁJK	Dr. Szegedi András egyetemi docens, SZE ÁJK
3.+különdíj		A jogalkotással okozott kárért való felelősség	Orbán András	ELTE ÁJK	Dr. Fuglinszky Ádám egyetemi docens, ELTE ÁJK
Különdíj		Az egészségügyi szolgáltató kártérítési felelőssége	Kiss János Márk	DE ÁJK	Dr. Fézer Tamás egyetemi docens, DE ÁJK

Helyezések	Tagozat	Dolgozat címe	Név	Intézmény	Témavezető(k)
1.+különdj	Polgári Jogi 2.	Iparjogvédelem Kínában – lehetőségek és nehézségek az árjelzők oltalmával kapcsolatban	Ottóffy Zsófia	ELTE ÁJK	Dr. Faludi Gábor egyetemi docens, ELTE ÁJK
2.+különdj		A gyógyszerek szabadalmi oltalma, különös tekintettel a biotechnológiára	László Csilla	KRE ÁJK	Dr. Grad-Gyenge Anikó egyetemi docens, KRE ÁJK
Különdj		Internet, szólásszabadság és a tárhelyszolgáltatók felelőssége	Török Soma	PPKE JÁK	Dr. Pogácsás Anett egyetemi adjunktus, PPKE JÁK
Különdj		A szerzői jogi eredetiség jogösszehasonlító elemzése	Kazarján Annie	PPKE JÁK	Dr. Ujhelyi Dávid megbízott oktató, PPKE JÁK
Különdj		„Divatjog a kifutón” – a divatipar oltalmazhatóságának lehetőségei a szellemi tulajdonjogok tükrében	Ujvári Petra	SZE DF ÁJK	Dr. Keserű Barna Arnold PhD hallgató, SZE ÁJK
1.+különdj	Polgári Jogi 3.	A tisztességtelenség megítélése a fogyasztói kölcsönszerződésekkel kapcsolatos joggyakorlatban	Keresztes Gergő Márk	DE ÁJK	Dr. Hajnal Zsolt egyetemi adjunktus, DE ÁJK
2.+különdj		Gondolatok a deviza-alapú kölcsönszerződésekben felmerülő egyes jogi hiányosságok megoldásáról	Paja Gábor	SZTE ÁJK	Dr. Gellén Klára egyetemi docens, SZTE ÁJK
3.+különdj		Tisztességtelenség fogalmának értelmezése, különös tekintettel a devizaszerződésekkel kapcsolatos kúriai döntésekre	Rajkai Bence	ELTE ÁJK	Dr. Menyhárd Attila egyetemi tanár, ELTE ÁJK
1.+különdj	Polgári Jogi 4.	A kitagadási okok tartalma, avagy észrevételek az új Ptk. öröklési jogi könyvéhez	Csitei Béla	SZE DF ÁJK	Dr. Keserű Barna Arnold PhD hallgató, SZE ÁJK
2.+különdj		A zálogjog bírósági végrehajtáson kívüli érvényesítésének szabályai az új Ptk.-ban és a szabályozás prognosztizálható hatásai	Molnár Márk	PTE ÁJK	Dr. Benke József egyetemi adjunktus, PTE ÁJK Dr. Kecskés László egyetemi tanár, PTE ÁJK
2.+különdj		Az engedékenységi eljárás alatt keletkezett dokumentumok hozzáférhetősége a magánjogi kártérítési keresetekben	Simon Stella	PPKE JÁK	Dr. Tóth Tihamér egyetemi docens, PPKE JÁK
3.+különdj		Amikor a helyzet kilátástalan – a szabad kilátáshoz való jog a jogági jogellenesség tükrében	Andrasovszky Zsófia	PPKE JÁK	Dr. Pogácsás Anett egyetemi adjunktus, PPKE JÁK
1.	Római Jogi és Egyetemes Állam- és Jогtörténeti	A vallás megválasztásának és gyakorlásának szabadsága az Osztrák Császárságban (1848–1867)	Niklai Patrícia Dominika	PTE ÁJK	Dr. Herger Csabáné egyetemi docens, PTE ÁJK
2.		Az uxori manu és az agnatio viszonya a római jogban	Deák Péter	ELTE ÁJK	Dr. Földi András egyetemi tanár, ELTE ÁJK
2.		A kamatmaximum kijátszására szolgáló ügyletek az ókori Rómában	Biró Zsófia	PTE ÁJK	Dr. Pókecz Kovács Attila egyetemi docens, PTE ÁJK
3.		Dosreddenda. Hozományi paktumok a klasszikus korszak szerződési gyakorlatában	Sztoján Krisztina	SZTE ÁJK	Dr. Pozsonyi Norbert egyetemi adjunktus, SZTE ÁJK



OTDK DOLGOZATOK ÖSSZEFOGLALÓI

**LÁSZLÓ CSILLA – KÁROLI GÁSPÁR REFORMÁTUS
EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR,
OTDK ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI SZEKCIÓ,
POLGÁRI JOGI II. TAGOZAT, II. HELYEZETT**

**A GYÓGYSZEREK SZABADALMI OLTALMA,
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A BIOTECHNOLÓGIÁRA**

A gyógyszeriparban kiemelkedő jelentősége van az iparjogvédelemnek, a szabadalmi oltalom pedig a gyógyszer kutatás-fejlesztés egyik legjelentősebb mozgatórugója. Tanulmányomban arra keresem a választ, hogy a kutatás-fejlesztés mennyiben speciális a gyógyszergyártás területén, a kutatás-fejlesztés új ága, a biotechnológia milyen új kihívás elé állította az iparjogvédelemmel foglalkozókat, illetve az egyéb gyógyszer-engedélyezéssel foglalkozó hatóságokat. Az elmúlt időszakban a biohasonló készítmények képezték a gyógyszergyártás egyik legvitatottabb területét, így kézenfekvő a kérdés, hogy ez milyen iparjogvédelmi kérdéseket vethet fel. Az a feltételezésem, hogy a Magyarországhoz hasonló gazdasági helyzetű országok nem engedhetik meg maguknak a biotechnológiai gyógyszerekhez való korlátlan hozzáférést, így az ártámogatási folyamatok szükségszerűen negatívan hatnak az iparjogvédelem biztosította abszolút szerkezetű jogviszonyokra, a kizárólagosság időtartamára.

Tanulmányomban sorra vettem az iparjogvédelem gyógyszeripari sajátosságait, különös tekintettel a biotechnológiai találmányokra. A rendelkezésre álló szakirodalom kritikai hangvételben ugyan, de elismeri a biotechnológia többlettékével járó többletköltségeket. A szakirodalmi hivatkozások ellenére is fontos megjegyezni, hogy a gyógyszergyártás tényleges költségeinek megismerésére nem igazán van lehetőség, mert olyan gazdasági érdekek állnak a háttérben, amelyek a magas gyógyszergyártási költségek mítoszában megtartásában érdekeltek. Ezt a mítoszt támogatja, hogy a gyógyszeripari tevékenység költségének jelentős részét a néhány sikeres és ennél jóval nagyobb számú sikertelen fejlesztés/kutatás költségei teszik ki. Elgondolkodtat azonban a tény, hogy Magyarországon az úgynevezett vaklicit, illetve biológiai licit bevezetésével egyes terápiás területek folyamatos 30-50%-os árcsökkenése mellett vajon meddig csökkenthető még a biotechnológiai gyógyszerek ára?

A biotechnológia forradalma új kihívások elé állította az egész iparágat és a hatóságokat is. A kezdeti morális kérdések megoldása után olyan új kérdések merültek fel, mint a biohasonló készítmények elhelyezése ártámogatási és iparjogvédelmi szempontból. A téma újszerűségét az is mutatja, hogy elég változatos megoldásokat láthatunk az egyes területeken, azaz ezen terület harmonizálása még nem történt meg.

Az infliximab példáján keresztül láthatjuk, hogy a biotechnológiai találmányok milyen új kihívások elé állították nemcsak az iparjogvédelmi, de az egyéb szabályozó hatóságokat is. Az egyes államok mindent megtesznek annak érdekében, hogy az új, és legtöbbször igen költséges terápiák árait alacsony szinten tartsák. Éppen ezért megfigyelhető a biotechnológiai

találmányokhoz való hozzáférés korlátozása, a szabadalmi oltalom keretein kívül eső versenytársak („me too” készítmények) közötti piaci ellentétek mesterséges kiélezése, ezzel a szabadalmi oltalom által biztosított kizárólagossági időszak megrövidítése, vagy az innováció értékének meg nem fizetése, amely az árak letörésében érhető tetten.

A kutatás alapján kijelenthető, hogy a tanulmány elején felállított hipotézis beigazolódott: a Magyarországhoz hasonló gazdasági helyzetű országokban az ártámogatási folyamatok már jelenleg is negatívan hatnak az iparjogvédelem biztosította abszolút szerkezetű jogviszonyokra, a kizárólagosság időtartamára. A tanulmány keretein túlmutató, már-már filozófiai kérdéskör, hogy a szabadalmi oltalom által nyújtott védettség értékének leírt módokon történő korlátozása a gazdaságilag kevésbé fejlett országokban legitim lehet-e arra való hivatkozással, hogy a gazdaságilag fejlett országokban a szabadalmi oltalom szabályos működése biztosítani tudja egy-egy globális gyógyszergyártó számára a megtérülést. Helyes-e, illetve lehet-e egyáltalán azt mondani, hogy egy „szegény” ország átlépheti vagy megkerülheti a szabadalmi oltalom által meghatározott kereteket, csupán azért, mert „szegény”, illetve vajon meddig hajlandóak a „gazdag” országok tolerálni ezeket a jelenségeket? Ha nem tolerálják a végtelenségig arra való hivatkozással, hogy nem kívánják a saját társadalmukkal megfizettetni azokat a többletköltségeket, amelyeket más országok nem fizetnek meg saját nehéz gazdasági helyzetükre hivatkozva, akkor ez eredményezi-e a szabadalmi oltalom intézményének globális kudarcát, ami a gyógyszerfejlesztések akár teljes leállításához vezethet a közeli jövőben?

A tanulmányomban ezt az egészen holisztikus aspektust terjedelmi korlátok okán nem tudtam megnyitni, csupán azt vizsgáltam, hogy a biotechnológia milyen új fordulatokat hozhat az iparjogvédelemben. Kutatásom alapján az állapítható meg, hogy a biotechnológia alapvető kérdéseire az iparjogvédelem idejében reagált, így például kezelni tudta a kezdeti morális és etikai kérdéseket, azonban a folyamatosan fejlődő tudomány újabb és újabb kihívások elé állítja a szabályozókat. Ilyen új terület lehet a biohasonló készítmények köre, ugyanis napjainkban még nincsen egyértelmű állásfoglalás a tekintetben, hogy ezen készítmények mennyiben tekinthetők találmánynak, vagy éppen egy egyszerű biogenerikumnak. Több innovatív gyártó a biohasonló készítményeket innovatív termékeknek tekinti, ez lehet maguknak az innovatív cégeknek az egyik jövőbeli üzletága is.

A generikumok megjelenése anno hasonló dilemmákat fogalmazhatott meg, így elképzelhető, hogy az elkövetkezendő évtizedekben a biohasonló szabályozás is letisztulhat. Az biztos, hogy az elkövetkezendő 1-5 éves időtartamban fog lejárni a legtöbb biológiai termék szabadalmi oltalma, így az innovatív gyógyszergyártók ebben az időszakban biztosan előkelő helyen fogják kezelni ezt a kérdéskört. Az elkövetkezendő években bekövetkező változások meghatározóak lehetnek a gyógyszeripar szempontjából, hogy az innovatív gyártók milyen irányba folytassák a fejlesztéseiket.



**GELENCSÉR DÁNIEL – PÁZMÁNY PÉTER
KATOLIKUS EGYETEM JOG-
ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR, OTDK ÁLLAM-
ÉS JOGTUDOMÁNYI SZEKCIÓ,
POLGÁRI ELJÁRÁSJOGI TAGOZAT, III. HELYEZETT**

**„TÉNYEK ÉS TÉVHITEK” – AVAGY A JOGI TÉNYEK
MEGJELENÉSE, VALAMINT AZOK MEGÁLLAPÍTÁSÁNAK
INDIVIDUÁLIS- ÉS JOG ÁLTAL MEGSZABOTT KORLÁTAI
A POLGÁRI PERES ELJÁRÁSBAN**

A jelen pályaműben igen összetett feladatra kívántunk vállalkozni, célként megjelölve a bírói tényállás-megállapítási folyamat összefüggéseinek feltárását a polgári peres eljárásban. A tényállás megállapítása a polgári per kiemelten fontos szakasza, sokak szerint egyben a legszebb bírói feladat. Más oldalról szemlélve kevés olyan perbeli mozzanat van, amely ehhez hasonló komplex jelenségként írható le, s ezzel együtt (vagy talán éppen ebből kifolyólag) ennyi buktatót rejtene magában. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint a Kúria által nemrégiben elvégzett joggyakorlat elemzés az egyes hatályon kívül helyezési okokról. A kutatások során kiderült, hogy a hatályon kívül helyezett döntések jelentős részét a tényállás helytelen megállapítása indokolta. Az értekezésben igyekeztünk rámutatni, hogy a jelen folyamat több elemből, így a személy, a tény és a jog sajátos egymásra hatásából tevődik össze. Talán éppen ez az összetettség az, ami oly nehéz teszi a történések helyes feltárását, s ugyanakkor teszi nem kevésbé érdekessé a jelen téma boncolgatását. A probléma összetettsége szolgálhat magyarázatul az eljárásjogi kódexek jellemzően parttalan megfogalmazására is. Ennek behatárolására kísérletet tettünk.

A kérdéskör sokszor sokféle irányú gondolkodásra készítette a perjogtudomány legnagyobb egyéniségeit, nem kevésbé a jogfilozófia neves képviselőit. Értekezésünkben mindvégig törekedtünk a releváns jogirodalom holisztikus szempontból történő áttekintésére, az egyes álláspontok látatására, fogalmi zavarok tisztázására, esetleges szintézisek megteremtésére. A tanulmányban a megismerés általános jellemzőiből indultunk ki, majd megkíséreltük leírni a tényállás-megállapítási folyamatot, rámutatva elsősorban annak komplexitására, statikus természetére. A pályamunka első fejezetének lehangsúlyosabb részét a perbeli tények és azok relevanciájának megvizsgálása adja, végül ama közeg vizsgálata, amelyen keresztül az eljáró bíró szembesül a releváns tényekkel. A második fejezet a tények megítélésére koncentrál, amely már tudatos szubjektív megnyilvánulásként értékelhető. A dinamikus jelleget megragadva itt mutatjuk be azon jellemzőket, amelyek a megítélés lehetőségét ténylegesen befolyásolhatják.

Nem tekinthetjük lezártnak vizsgálódásunkat. Az értekezésben mindvégig törekedtünk egy átlátható, követhető összefüggésekkel leírt rendszer körvonalainak megrajzolására, ugyanakkor tartózkodtunk pragmatikus javaslatok hangoztatásától.



**KERESZTES GERGŐ MÁRK – DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR,
OTDK ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI SZEKCIÓ,
POLGÁRI JOGI III. TAGOZAT, I. HELYEZETT**

**A TISZTESSÉGTELENSÉG MEGÍTÉLÉSE
A FOGYASZTÓI KÖLCSÖNSZERZŐDÉSEKKEL KAPCSOLATOS
JOGGYAKORLATBAN**

A dolgozatom célja a közelmúlt devizahiteles perei során felszínre került, a tisztességtelenség megállapítására vonatkozó eltérő joggyakorlatok, az ezekkel kapcsolatos dilemmák, és az ezek megoldására szolgáló jogegységi döntések és vélemények feldolgozása, valamint ezek értékelése, és ezáltal a judikatúra eredményeinek, illetve hatásainak összegzése.

A kérdéskörben a vizsgálódást kizárólag polgári jogi, illetve fogyasztóvédelmi magánjogi aspektusból végeztem el, és a munkámban pedig a fogyasztói (deviza alapú) kölcsönszerződések érvénytelenséggel kapcsolatos fogyasztói igények két területével foglalkoztam. Egyrészt az árfolyamrész kérdéskörével, másrészt pedig a fogyasztói kölcsönszerződésekben kikötött egyoldalú szerződésmódosítás jogi problémáival.

A szerződési feltételek érvénytelensége kimondásának hátterében két fontos kérdés húzódik meg, amelyek egymással szorosan összefüggnek. Egyrészt, hogy kategorikusan megállapítható-e, hogy tisztességtelenek a vizsgálat tárgyává tett feltételek. Másrészt, hogy az olyan összetett konstrukciók tekintetében, mint amelyek a pénzügyi szolgáltatások, kit kell oltalma alá helyeznie a fogyasztóvédelemnek, mert talán az átlagosan informált fogyasztó szintjéhez igazodó szabályozás nem jelent hatékony jogvédelmet.

Arra a megállapításra jutottam, hogy a pénzügyi szolgáltatások tisztességtelenségének vizsgálata körében, a fogyasztók magánjogi védelmének eszköztárában első helyen a világosság, érthetőség, egyértelműség, illetve átláthatóság követelményei állnak. Összességében pedig a polgári jog azt követeli meg a pénzügyi szektor szolgáltatóitól, hogy olyan egyértelmű és világos szerződéseket kössenek a fogyasztókkal – mind a legegyszerűbb konstrukció, mind pedig a legösszetettebb termék tekintetében –, amelyek egy képzetlen, a pénzügyi világban járatlan fogyasztó számára is átláthatóak, azok jövőbeli alakulása tekintetében is.

A fogyasztó oldalán jelentkező – a fogyasztóvédelmi szabályozást, illetve a fogyasztóvédelmi jogot is életre hívó – információhiány orvoslására hivatott legalapvetőbb szabályok, illetve elvek sérültek. A most fennálló helyzet rendezése rendkívüli kihívásokat és érdek-összeütközéseket hordoz, illetve hordozott magában, amely a megelőzés alapelvét teszi a jövőbeli védelem központi elemévé. A jogalkalmazás vonatkozásában pedig az elmúlt időszak történései hosszú időre meghatározzák a tisztességtelenség megállapításakor követendő elveket és feltételrendszert.



**MAJOROS TÜNDE – MISKOLCI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR,
OTDK ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI SZEKCIÓ,
POLGÁRI JOGI I. TAGOZAT, II. HELYEZETT**

**NAGYOBB A FÜSTJE, MINT A LÁNGJA – A VEZETŐ
TISZTSÉGVISELŐK FELELŐSSÉGÉNEK SZABÁLYAI
AZ ÚJ POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYVBEN**

Az új Ptk. sok szempontból jelentős mérföldköve a magyar magánjognak. Említhetjük itt a kódex bővülését, struktúrájának, jelöléseinek változását, az alapvető szemléletbeli váltást, s végső soron az új törvénykönyvbe emelt, „integrált” családjogot és társasági jogot.

Tudományos diákköri dolgozatom a társasági jogra, és annak terepében belül is a vezető tisztségviselők felelősségi szabályaira koncentrált. A témaválasztást alapvetően a felelősségi szabályok szigorodásáról szóló hírek, híresztelések adták, jelesül a vezető tisztségviselők harmadik személyekkel szembeni, szerződésen kívüli károkozásáért való felelősségének rendkívüli mértékű szigorodása, amelynek kapcsán a sajtóban számos riogató cikk, a szakirodalomban többféle fejtegetés, a biztosítók palettáján új vezetői felelősségbiztosítások, a gyakorló jogászok körében pedig kétféle értelmezési megoldás rajzolódott ki. E nagy port kavart felelősségi szabály vizsgálatához azonban elengedhetetlen volt, hogy a vezető tisztségviselők felelősségének valamennyi irányával általánosságban, ezek közül pedig kettőt kiemelve részleteikben is foglalkozzak. A dolgozat így alapvetően a vezető tisztségviselőknek a társaság fennállása alatti felelősségével foglalkozik: 1. a társasággal szemben, 2. harmadik személyekkel szemben, szerződésen kívüli károkozás esetén. A wrongful trading felelősségi helyzettel a dolgozat a területi korlátokra tekintettel nem foglalkozott, ám ez egy későbbi PhD értekezés részét képezheti.

**I. A vezető tisztségviselő felelőssége
a társasággal szemben**

Erre a felelősségi helyzetre a jogalkotó az új Ptk. kontraktuális felelősségi szabályait rendeli alkalmazni, amelyek a kódex VI., Kötelmi jog címet viselő könyvében találhatóak. Ezen a ponton azonban máris meg kell állnunk egy pillanatra, hiszen a régi Ptk. egységes felelősségi rendszerével szakítva az új kódex elvi szinten elválasztja egymástól a deliktális és kontraktuális felelősségi szabályokat, és utóbbit a korábbihoz képest jóval szigorúbb kimentési alapra helyezi. A dolgozatban így egy külön fejezetet szenteltem a megváltozott kontraktuális felelősségi szabályok vizsgálatának, különösen azért, mert a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség alóli mentesüléshez szükséges három konjunktív feltétel közül az előreláthatóság nagy jelentőséggel bír a vezető tisztségviselők szempontjából. Hiszen, ha a vezető tisztségviselő valamilyen magatartásával (amely nem feltétlenül szerződésszegésben áll) a társaságnak kárt okoz, a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályai alapján felel, vagyis csak akkor mentesül, ha bizonyítja, hogy a szerződésszegés ellenőrzési körén kívül eső olyan ok miatt következett be, ame-

lyet a szerződéskötés idején nem láthatott előre, és nem volt elvárható, hogy e körülményt elkerülje, vagy a kárt elhárítsa.

A problémák több ponton jelentkeznek: 1. a vezető tisztségviselő társaságnak való károkozása nem minden esetben szerződésszegésben rejlik, ezekben az esetekben kérdéses a kontraktuális szabályok alkalmazhatósága. 2. Melyik szerződés megkötésének időpontjához kapcsoljuk az előreláthatósági klauzulát? A vezető tisztségviselői jogviszonyt létrehozó megbízási vagy munkaszerződéséhez, vagy a harmadik személlyel kötött konkrét jogügyletéhez? A dolgozat ezekre az anomáliákra világít rá és próbál válaszokat találni, valamint de lege ferenda javasolja a hivatkozott szakasz alkalmazhatóságának újragondolását.

**II. A vezető tisztségviselők felelőssége
harmadik személyekkel szemben,
szerződésen kívüli károkozás esetén**

A dolgozat címét is ihlető deliktális felelősségi szabályt szintén a kötelmi jogi szabályok között, mégpedig a más által okozott károkért való felelősségről szóló rendelkezések között helyezte el a jogalkotó. A szabály helyes értelmezése nyomán kiderül: a híreszteléseknek nagyobb volt a füstje, mint a lángja. A jogalkotó ugyanis nem a vezető tisztségviselő felelősségét szigorítja, hanem a károsult harmadik személy kárkövetelésének kielégítési alapját kívánja még inkább biztosítani azzal, hogy a károkozó vezető tisztségviselő mellé helyezi a társaságot. Ez talán a fordulat szórendjéből nem tűnik ki egyértelműen, azonban a szabály rendszertani elhelyezéséből egyértelműen következtetni lehet a helyes értelmezésre. A vezető tisztségviselő szerződésen kívüli károkozásáról van szó, tehát nem a társaság nevében eljárva, hanem vezető tisztségviselői minőségével összefüggésben okoz kárt, s éppen e deliktális jellegre tekintettel szabályozza ezt a felelősségi helyzetet a jogalkotó a deliktális felelősség körében, mégpedig a más által okozott károkért való felelősségről szóló fejezetben, több hasonló rendelkezés (alkalmazott, jogi személy tagja, megbízott felelőssége stb.) között.



**PAJA GÁBOR – SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR,
OTDK ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI SZEKCIÓ,
POLGÁRI JOGI III. TAGOZAT, II. HELYEZETT**

**GONDOLATOK A DEVIZAALAPÚ
KÖLCSÖNSZERZŐDÉSEKBE FELMERÜLŐ EGYES JOGI
HIÁNYOSSÁGOK MEGOLDÁSÁRÓL**

2013-ra egyértelművé vált, hogy a deviza-alapú hitelezésben rejlő problémakört véglegesen le kell zárni. A jogvita eldöntésének jelentős súlya volt, tekintettel arra, hogy joggyakorlati kihatásán túl gazdasági konzekvenciái is számottevőek voltak. 2014-ben négy törvény született, melyek közül kiemelkedik az elszámolás szabályairól szóló 2014. évi XXXVIII. törvény, valamint az ún. forintosításról szóló 2014. évi LXXVII. törvény.

Az elszámolási törvény sokat vitatott rendelkezése, hogy egyértelműen állást foglalt az árfolyamrés semmissége mellett, s megdönthető vélelmet állított fel az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét tartalmazó szerződéses kikötések tisztességtelensége mellett. E rendelkezések elméleti alapjait a Kúria dolgozta ki, s a joggyakorlat továbbfejlesztésének megszilárdítása érdekében két jogegységi határozatban fejtette ki általános jogelveit.

Már a devizaperek tömegessé válásakor egyértelmű volt, hogy a vitatott kölcsönszerződések legérzékenyebb s egyben legvitatottabb pontjai a klasszikus kölcsönszerződésben fel nem lehető árfolyamrés valamint az árfolyamkockázat. A devizaalapú kölcsönszerződés érvénytelenségével összefüggésben a bírói gyakorlatban kiéleződött kérdéssé vált, hogy a kihelyezéskori vételi és a törlesztéskori eladási árfolyam eltérése érvényes vagy érvénytelen szerződési kikötés. Más oldalról megközelítve: jogszerű szerződési feltételnek minősül-e a lerovó pénznem azonos, a kirovó pénznem látszólag szintén azonos – ugyanakkor a valóságban eltérő átváltási árfolyamkulcs miatt eltérő mértékű meghatározása. A felmerülő kérdésre a jogirodalomban s a bírói gyakorlatban különböző válaszok születtek. Sokat vitatott kérdéssé vált, hogy devizaalapú hitel mögött van-e tényleges-igazolható devizaforrás, mert ennek hiányában valójában devizakonverzióra sem a folyósításkor sem a törlesztésekkor nem kerül sor. További kérdésként merült fel, hogy ha számolni kell devizakonverzióval, akkor az ügylet integráns részét képezi-e avagy sem. Az elméleti megfontolások mellett figyelemmel kellett lenni e szerződési feltétel érvénytelenségének esetleges jogkövetkezményeire is. A jogegységi döntések végül megállapították, hogy a banki forrásteremtés nem része a jogügyletnek, tényleges devizakonverzióra sem a folyósításkor sem a törlesztésekkor nem kerül sor – így különmemű árfolyamok alkalmazására sem, ezért a konverziós díj és árfolyamrés felszámítása tisztességtelen. Meglátásom szerint a döntés elméleti alapjait érdemes lenne más oldalról is megközelíteni: a jogalkalmazási gyakorlatban megjelenő, szegedi bírói gyakorlat által képviselt nézet szerint a kölcsönszerződés kizárólag arra irányul, hogy a kölcsönvevő forintösszeghez jusson és a keletkező tartozását is forintban fizesse vissza, mivel a bank az ügyfélre deviza feletti rendelkezési jogot nem ruház át, a kölcsönvevő a deviza feletti rendelkezési jogot nem szerez. A szegedi gyakorlat szerint a devizaalapú hitel forint hitel értékállandósági kikötéssel, mely révén az adósnak forintban keletkezik tartozása. A 6/2013. számú döntés szerint ugyanakkor az adós nem forintban, hanem devizában adósodik el. Érdemes lenne megvizsgálni, hogy az adós tartozása milyen pénznemben történik. Amennyiben az adós forintban adósodik el, meglátásom szerint a deviza feletti valóban nem szerez rendelkezési jogot, devizában történő eladás esetén viszont igen, így elvi értelemben nem lehet kizárni a rendelkezési jog hiányát. Amennyiben az adós devizában adósodik el, de forintban teljesíti pénzfizetési kötelezettségét, ahhoz, hogy teljesítése jogszerű legyen, szükséges a devizakonverzió. Mivel a teljesítés a főszolgáltatáshoz kapcsolódik, az ahhoz kapcsolódó nem önálló szolgáltatás integráns részét képezi. A konverzió véleményem szerint a főszolgáltatáshoz kapcsolódó valós, nem önálló szolgáltatás, amelyért ellenszolgáltatás jogszerűen köthető ki, ugyanakkor ebből nem következik, hogy a kölcsönszerződés egyben deviza adásvétel meg-

testesítő jogügyletet is magában foglalna. Meglátásom szerint a devizaalapú kölcsönszerződésekhez kapcsolódóan történt devizakonverzió folytán a jogügylet nem minősül devizakölcsönnek, de jogi megítélést illetően ilyen sajátosságai vannak. Az adósnak nem devizára van szüksége, hanem forintba, s ez fordítva is érvényesül. Mivel a bank a devizában nyilvántartott hitelt nem devizában folyósítja, hanem forintban, azt mind a folyósításkor, mind a törlesztésekkor át kell váltania. Ehhez a bank eltérő árfolyamokat alkalmaz, amely jogszerű lehet. E mechanizmusban ugyanakkor figyelemmel kell lenni a konverziós szolgáltatás alkalmazására. A közgazdaságtani szakirodalom szerint a devizakonverzió egy nem önálló pénzváltási szolgáltatás, amelyet a teljes hiteldíj mutatóban (a továbbiakban: THM) ténylegesen értékelni kell, s fel kell tüntetni. Amennyiben a bank önálló pénzváltási szolgáltatásként kezeli, a THM-be nem kalkulálja, jogszerűtlenül számítja fel a nyereségtartalmat magában hordozó konverziós díjat, s jogszerűtlenül alkalmaz különmemű árfolyamokat, amelyből eredően az árfolyamrés felszámítása is tisztességtelen.

Meglátásom szerint abban az esetben, ha a bank a konverziós szolgáltatást rendeltetésének megfelelően, nem önálló pénzváltási szolgáltatásként kezelné, mértékét a THM-be értékelné s összegszerűen feltüntetné, a devizakonverziót valószínűsítő szolgáltatássá avatná, amely így a jogügylet integráns részét képezné, s a fogyasztó terhére nem jelentene egyoldalú és indokolatlan hátrányt. A devizaperek tanulsága szerint a hitelintézetek többsége a devizakonverziót önálló pénzváltási szolgáltatásként kezelte, a THM-be nem kalkulálta s azon felül számította fel, e mechanizmusról nem tájékoztatta megfelelően az ügyfeleket, mely így valóban a szerződési feltétel érvénytelenségét eredményezte, s a részleges érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazhatóvá váltak.

E hiteltípus további sajátossága, hogy árfolyamkockázatot hordoz, amelyet az ügyfélnek kell viselnie. Véleményem szerint az árfolyamkockázat e szerződés szerencseelemének tekinthető, mert az eleve véletlenre alapozott szerencsefaktor – az árfolyamkockázat – az, amely befolyásolja a teljesítés mértékét. Meglátásom szerint a szerencseelemnek köszönhetően e szerződésben jogszerű lehet a feltűnő értékaránytalanság, s emiatt e szerződés a feltűnő értékviszonyok ellenére is alkalmas arra, hogy a jogi hatást kiváltsa. Véleményem szerint figyelemmel kell lennünk arra, hogy az ésszerűtlen költségek forgatagában az emberek nem voltak tisztában azzal, hogy az árfolyamhoz kötöttség mit jelent. Ugyanakkor, az „átlagfogyasztóval” szemben elvárás, hogy az árfolyamváltozás negatív oldalát is felismerje. Ma Magyarországon számos olyan háztartás van, amely nem részegült meg a kölcsön szó hallatán, s önerőből finanszírozza az életszínvonal tendenciózus változásait. Mindazonáltal a jognak e rendszerben kell megoldást találnia a kialakult élethelyzetre. Úgy gondolom, hogy a devizaalapú hitelezésben bekövetkező körülményváltozás iskolapéldája a *clausula rebus sic stantibus* elv alkalmazhatóságának, amelyet a jogalkotó a forintosításról szóló törvényben az árfolyamkockázatnak való kitettséggel részben orvosolt.

Összegzésként elmondható, hogy a vitatott kölcsönszerződésekben felmerülő jogi hiányosságok megoldódtak, ugyanakkor számos, további kérdés rendezése vált szükségessé. Van olyan esetek, amikor a gazdasági élet biztonsága indokolja, hogy az adott területen nagyobb jártassággal rendelkező fél ne

kerüljön a szerződésben kedvezőbb helyzetbe. Ekkor nehezen értelmezhető a gyengébb fél helyzete, melyből eredően a gyengébb fél védelmének jogpolitikai célkitűzései is. A devizaalapú hitelek esetén is hasonló problémával találkozhatunk. Egy vitathatatlanul közgazdaságtani ismereteket igénylő szerződést hasonlóan az egyszerűbb kötetmekhez oly módon kellett megkötni az ügyfelekkel, hogy az megfeleljen a világosság és egyértelműség követelményének, s egyben a fogyasztóvédelmi jog eszköztárában is fellelhető követelményeknek is. Meglátásom szerint a devizaalapú kölcsönszerződésekre alkalmazott tisztességtelenségi gyakorlat a közeljövőre nézve nem tekinthető irányadónak, ezért szükséges lenne egy speciális jogszabály létrehozása, melyből eredően könnyebben lenne értelmezhető a gyengébb fél helyzete, s egyben védelmének jogpolitikai célkitűzése is. Ezzel a jogalkotó nemcsak konkrét tényállások mentén igyekezne mankót nyújtani az egyik fél helyzetének javítása érdekében.



**SIMON STELLA – PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS
EGYETEM JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR,
OTDK ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI SZEKCIÓ,
POLGÁRI JOGI IV. TAGOZAT, II. HELYEZETT**

**AZ ENGEDÉKENYSÉGI ELJÁRÁS ALATT KELETKEZETT
DOKUMENTUMOK HOZZÁFÉRHETŐSÉGE
A MAGÁNJOGI KÁRTÉRÍTÉSI KERESETEKBE**

A jogérvényesítési rendszerek célja, hogy az állam által bevezetett szabályok segítségével a jogsértések feltárára kerüljenek és a jogsértőket szankcionálják. A versenyjogi szabályozás kikényszerítése kétféle módon történhet: közjogi és magánjogi jogérvényesítés útján. Európában még mindig a közjogi jogérvényesítés dominál, azonban egyre inkább kezd meghonosodni az Egyesült Államokban elsődleges kikényszerítési módszernek számító magánjogi jogérvényesítés. A verseny eredményes működését jobban elősegíti az, ha a kétfajta jogérvényesítést egymással összhangban lévő rendszerben kezeljük, azért, hogy az egy hatékony jogérvényesítést szolgáljon.

A magánjogi és a közjogi jogérvényesítés közötti kölcsönhatás optimalizálása szükséges jogalkotói eszközökkel. Egyrészt lehetőséget kell biztosítani a magánjogi jogérvényesítésre,¹ másrészt figyelembe kell venni, hogy a magánjogi jogérvényesítés biztosítása ne ássa alá a közjogi jogérvényesítés – az engedékenységi programok és vitarendezési eljárások – sikerességét. Probléma merülhet fel akkor, ha a károsult kártérítéshez való joga ütközik a hatékony közjogi jogérvényesítéssel.² Ha a vállalkozás által benyújtott inkrimináló bizonyítékok hozzáférhetővé válnak a károsultak részére egy kártérítésre irányuló eljárásban, az elriaszthatja az engedékenységi prog-

ram potenciális jelentkezőit. Másrészt viszont a károsult hatékony jogorvoslathoz való joga sérülhet, ha nem férhet hozzá az iratokhoz.

A dolgozatomban azt vizsgáltam meg, hogy az engedékenységi eljárásban keletkezett dokumentumokat milyen módon és mértékben szükséges a kartell-megállapodás miatt kárt szenvedettek rendelkezésére bocsátani egy kártérítési eljárás során. Először az Európai Bíróság és Törvényszék a témával kapcsolatos ítéleteit elemeztem, bemutatva, hogy az ellenérdekű felek rendszerint milyen indokokkal érvelnek az álláspontjuk mellett. Majd kitekintettem a tengerentúlra az amerikai jogrendszerben érvényesülő discovery eljárás miatt, hiszen az Európai Bizottság elnökének több esetben kellett amicus curiae levéllel fordulnia az amerikai bíróságokhoz az engedékenységi dokumentumok hozzáférhetővé tételének megakadályozása érdekében.³ Majd ismertettem az új irányelv rendelkezéseit: az engedékenységi eljárás elején benyújtott társasági nyilatkozatokat az irányelv abszolút kizárja a hozzáférhető iratok köréből, míg az egyéb dokumentumok átadásának az elrendelését a bíróságok mérlegelésére bízta.⁴

A végkövetkeztetésem az volt, hogy a két jogérvényesítés hatékonyságának a maximalizálására irányuló törekvések az új irányelvvel nem valósíthatóak meg. Az engedékenységet kérelmező kártérítési felelőssége teljesen kizárásra kerülhetne, míg a többi együttműködő vállalkozásnak anynyiban csökkenne a felelőssége, amennyiben a kiszabott közigazgatási bírság csökkenne. Az a vállalkozás, amely például 20%-os bírságcsökkentést kap, az általa okozott kár összegének 20%-kal csökkentett részéért felelne. Ebben a helyzetben a jogsértésben részt vevő többi vállalkozás egyetemlegesen felelne a teljes kárért, így a károsult teljes kártérítéshez való joga sem sérülne. Mindeközben az engedékenységi iratok védelmére vonatkozó szigorú szabályokat enyhíteni kellene: a károsultak teljes hozzáférést kapnának minden irathoz. Így egyrészt a közjogi jogérvényesítés hatékonysága növekedne azzal, hogy az engedékenységet kérelmezők a magánjogi felelősség alól mentesülnek. Másrészt a magánjogi jogérvényesítés hatékonysága sem csökkenne, hiszen a károsultak teljes kártérítéshez való joga is megmaradna. A magánjogi jogérvényesítés így nem csupán kompenzálna, de elrettentene, tekintve, hogy a kartellezést fontolgató vállalkozásoknak azzal is számolniuk kell, hogy egy kártérítési eljárásban – ha nem élnek engedékenységgel – a költségeik növekedhetnek.

Dolgozatomban arra jutottam, hogy az új szabályozás átgondolására van szükség, viszont ha erre a merészebb lépésre rászánja magát a jogalkotó, még hatékonyabb közjogi és magánjogi jogérvényesítést sikerülne elérnie az Európai Uniónak.



**VASICZA M. REBEKA – EÖTVÖS LORÁND
TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM-**

1 Először a Courage ügyben mondta ki az Európai Bíróság, hogy a versenyjogi szabályokat megsértő vállalkozás kártérítési felelősséggel tartozik. C-453/99. sz. ügy, Courage Ltd kontra Bernard Crehan és Bernard Crehan kontra Courage Ltd és társai, ECLI:EU:C:2001:465.

2 Elsőként a Pfeiderer ügyben szembesült ezzel az Európai Bíróság. C-360/09. sz. ügy, Pfeiderer AG kontra Bundeskartellamt. ECLI:EU:C:2011:389.

3 Például: Flat Glass II, Vitamin kartell, Methione ügyek.

4 Az Európai Parlament és a Tanács 2014/104/EU irányelve a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról (HL L 349, 2014.12.5., 1–19. o.) szóló II. fejezete foglalkozik a bizonyítékok feltárással.

**ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR, OTDK ÁLLAM-
ÉS JOGTUDOMÁNYI SZEKCIÓ,
POLGÁRI JOGI I. TAGOZAT, I. HELYEZETT**

**A SÉRELEMDÍJ RENDSZERTANI ELHELYEZÉSE
ÉS ÖSSZEHASONLÍTÁSA A NÉMET FÁJDALOMÍJJAL**

A nem vagyoni kártérítésből kialakuló sérelemdíj az új Ptk. kodifikálásának folyamatában jelentős vitákat gerjesztett, a munkálatok során rengeteg vélemény hangzott el egyrészt a jogintézmény funkciójáról, annak helyéről a jogrendszerben, illetve a pontos kialakítás egyes részletkérdéseiről.

A nem vagyoni kártérítés, mint olyan kialakulása és elfogadottá válása magában is igen hosszú időt vett igénybe, mindig sok morális és dogmatikai kérdést vetett fel (elég csak arra gondolni, hogy a nem vagyoni kártérítéssel megtéríteni kívánt károk valójában mérhetetlenek). Mindazonáltal a jogalkotó úgy látta, helye van ennek a jogintézménynek a magyar jogrendszerben, szükséges az erkölcsi károkat is valamiféle kompenzációval illetni, és a magánjognak ehhez nem áll a rendelkezésére más megoldás, mint a pénzbeli kártérítés. A legújabb fejlemények tükrében azonban úgy tűnik, a jogintézmény máig sem fejezte be metamorfózisát, hiszen a 2014-ben hatályosult Ptk. jelentős változtatásokat vezetett be.

A dolgozatomban részletesen ismertettem a fájdalomdíj megítélésének német rendszerét, amely rengeteg érdekességet mutat fel. Röviden utalnék csak arra, hogy a BGB alapján csak meghatározott tárgyak sérelme miatt lehet fájdalomdíjat követelni (testi épség megsértése, egészségben esett kár, szabadság, szexuális önrendelkezési jog megsértése), minden más erkölcsi kár alapján járó fájdalomdíj-követelést (jó hírnév megsértése, magánélethez való jog megsértése stb.) a német Alaptörvény általános személyiségi jogi, illetve emberi méltóságot védő rendelkezéseire alapoznak.

A két rendszer közötti legnagyobb különbséget a jogi személyeknek megítélhető fájdalomdíj/sérelemdíj kérdésénél találhatjuk. A magyar jogrend a kezdetektől fogva megítélhetőnek tartotta a nem vagyoni kártérítést nem természetes személyek számára is, míg a német jogalkotó ettől mereven elzárkózott. A német érvelés szerint ugyanis az immateriális károk megtérítésének funkciója a személyiségben, mint olyanban keletkezett kár enyhítése, kompenzálása. A személyiség ebben az értelemben nem kötődhet jogi személyhez vagy szervezethez, semmiféle személyegyesüléshez, csupán egyes természetes személyekhez. Csak nekik keletkezhetnek olyan pszichés káraik, sérüléseik, amelyeket ezzel a módszerrel lehetne orvosolni (már amennyiben a pénzbeli kompenzáció erre egyáltalán képes). Részemről azonosulni tudok a német érvrendszerrel is, megértem a szabályozás mögött meghúzódó okokat, mégis szívesebben fogadom el a magyar rendszert, amely ezen a ponton véleményem szerint teljesebb védelmet valósít meg.

Elmondhatjuk tehát, hogy a nem vagyoni kártérítés, hívjuk akár sérelemdíjnak, akár fájdalomdíjnak, hasznos és szükséges intézménye a magánjognak, amelyről semmiképpen sem mondhatunk le, ha a polgári joggal ténylegesen is meg akarjuk valósítani a személyek teljes körű védelmét.

A magyar törvényszöveg változásai folytán érdeklődve várom a bírói gyakorlat reakcióját. Úgy gondolom, hogy a pontosítás mindenképp a segítségükre lesz, az esetleges nehézségekkel pedig, gondolok itt például a bagatell esetek kiszűrésének szükségességére, meg fognak tudni birkózni, és azzal a szociálisan érzékeny, kreatív, ámde a jogállamiság kereteit mindenkor szem előtt tartó attitűddel hozzák majd döntéseiket, amely eddig is gonddal formálta a bemutatott jogintézmény fejlődését.



Az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb jogszabályok

2015. március–2015. június

KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK, KORMÁNYRENDELETEK, IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI RENDELETEK, KORMÁNYHATÁROZATOK

TÖRVÉNYEK:

- A polgári perrendtartásról szóló 1953. évi III. törvény módosításáról szóló 2015. évi XII. törvény,
- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2015. évi XL. törvény,
- A banki elszámolás során tapasztalt visszaélések elleni fellépéshez szükséges törvények módosításáról szóló 2015. évi LII. törvény,
- A Visegrádi Szabadalmi Intézetről szóló megállapodás kihirdetéséről szóló 2015. évi LXIX. törvény,
- A határon átnyúló öröklések esetén követendő eljárás egyes szabályait tartalmazó, a 650/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 31. cikke szerinti megfeleltetési nemperes eljárásról, valamint egyes igazságügyi tárgyú törvénymódosításokról szóló 2015. évi LXXI. törvény,
- Egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi LXXVI. törvény,
- A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint a Gazdasági Versenyhivatal eljárásaival összefüggő egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 2015. évi LXXVIII. törvény,
- Az Európa Tanácsnak a gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről szóló Egyezménye kihirdetéséről, valamint ezzel összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi XCII. törvény,
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi XCII. törvény és a közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény módosításáról szóló 2015. évi XCVI. törvény,
- A felvett hitelek nyomán nehéz helyzetbe került magánszemélyek megsegítésének újabb állomásaként került elfogadásra a természetes személyek adósságrendezéséről (közismertebb nevén a családi csődvédelemről) szóló 2015. évi CV. törvény,
- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény, és ezzel összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi CVII. törvény,
- A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény és a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CVIII. törvény,
- Az Európai Közjogi Szervezet létrehozásáról és alapokmányáról szóló egyezmény kihirdetéséről szóló 2015. évi CXXI. törvény,
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi XCII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXIX. törvény.

KORMÁNYRENDELETEK:

- Az Igazságügyi Hivatalról szóló 233/2014. (IX. 18.) Korm. rendelet módosításáról szóló 167/2015. (VI. 30.) Korm. rendelet.



