

FONTES IURIS

Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata | 1. évfolyam, 1. 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.”



A jogalkotás mesterség
Interjú Trócsányi László
igazságügyi miniszterrel

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

A jogalkotás mesterség	4
------------------------------	---

Kiemelt Téma

Bodzási Balázs

A devizahitelezés korszaka Magyarországon	7
---	---

Tanulmány

Közjog

Lőrincz András–Ruff Péter

Élet az actio popularis után, avagy az ombudsman kiemelt indítványozói szerepe	18
--	----

Sulyok Márton

Értelem és érzelem vagy büszkeség és balítélet?

Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás	27
--	----

Büntetőjog

Szathmáry Zoltán

Új büntetőeljárás törvény – kodifikációs kiindulópontok	40
---	----

Magánjog

Vitvindicás Mária–Wopera Zsuzsa

Az új polgári perrendtartás koncepciójának sarokkövei	48
---	----

Európai és nemzetközi jog

Weller Mónika

Az Emberi Jogok Európai Bírósága tényleges életfogytiglani szabadságvesztéssel kapcsolatos

joggyakorlatának fejlődése	56
----------------------------------	----

Kátai Anikó

Amikor a jog, a közgazdaságtan és a politika ütközik	62
--	----

Jogértelmezés	70
----------------------------	----

Konferenciák	73
---------------------------	----

Hírek, események	75
-------------------------------	----

A jog forrásánál – a főszerkesztő köszöntője



Köszöntöm az Olvasót abból az alkalomból, hogy először veszi kézbe a *Fontes Iuris* című folyóiratot, amelynek felelős szerkesztője a mindenkori igazságügyi miniszter lesz.

G. K. Chesterton egyik regényének előszavát ezzel indítja: „Az emberi nem – amelyhez oly sok olvasóm tartozik...”. Értelmezve a vitriolos tollú angol író-filozófus szavait mondhatnám, hogy olvasóim többsége bizonyára a jogász hivatásrendek valamelyikéhez tartozik. Többsége – de talán nem mindegyikük. E folyóirat elindításával célunk ugyanis az, hogy nyissunk ne csak a legszűkebb, az igazságügyben, igazságszolgáltatásban érintett szakmai körök, hanem a teljes jogásztársadalom felé. Sőt, talán azon túlra is. Szemem előtt lebeg a reformkor, majd az azt betetőző 1848-as forradalom és szabadságharc, amikor jogalkotási, mi több, közjogi kérdések a széles közvélemény szenvedélyes érdeklődésére tarthattak számot. Némi túlzással: a kávéházakban nem csak kávé, hanem alkotmányozás is folyt. Ehhez némileg hasonló időszak volt az 1989-et megelőző és azt követő néhány év, olyan időszak, amely nemzedékem számára meghatározó élmény, viszonyítási pont marad.

A rendszerváltás hosszú átmenetét az új Alaptörvény elfogadása lezárta. A bírósági rendszer megújult, új polgári törvénykönyv és új büntető törvénykönyv lépett hatályba. Az aktuális kihívás a stabilizáció. Huszonöt évvel az alkotmányos forradalom után a jogrendszerrel az emberek immár nem annyira nagy reformokat, mint inkább megbízható, kiszámítható és olajozott működést várnak. A társadalom – joggal – feltételezi, hogy mindehhez az alkotmányos, intézményi és jogszabályi keretek rendelkezésre állnak. Számon kéri viszont a jó jogalkalmazást, a gyors, pontos és méltányos igazságszolgáltatást. Magyarul: most az a feladat, hogy az igazságszolgáltatás iránti bizalmat erősítsük. Ezt a nagy célt szolgálja a miniszeri mandátumom hátralévő idejére tervezett néhány nagy kodifikációs munka, az új polgári és az új büntető eljárási kódex kidolgozása, valamint az önálló, *sui generis* közigazgatási bírászkodás megteremtése. De vannak – mindig lesznek – eseti feladatok, amelyeket szintén magas színvonalon kell elvégeznünk ugyancsak a közbizalom erősítése érdekében. Így szembesültem például hivatalba lépésem után a deviza-

hitelesek ügyével, akikkel a bankok tömegével kötöttek semmis, ill. tisztességtelen feltételeket tartalmazó szerződéseket. A Kúria jogegységi határozata jogalkotást tett szükségessé a helyzet rendezése érdekében. Végső soron azonban az Alaptörvény készlet bennünket cselekvésre, amikor előírja, hogy biztosítani kell a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, fel kell lépni az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védeni kell a fogyasztók jogait.

Az előző soraimban felvillantott témák közül többnek is teret szenteltünk e folyóirat első számának lapjain. A jövőben szándékunkban áll hírt adni Magyarországról és a nemzetközi szervezetek kapcsolatairól is. Az igazságszolgáltatás és az igazságügyi politika iránti bizalom nem létezhet tájékoztatás, társadalmi és szakmai párbeszéd nélkül. Az igazságügyi kormányzat a végrehajtó hatalom része. Az általam vezetett tárca a kormány igazságügyi politikájának megfogalmazására és végrehajtására hivatott. Mindezt átlátható módon akarja végezni.

Kezdetől fogva úgy képzeltem, hogy az Igazságügyi Minisztériumban jogász műhelymunkának kell folynia. A műhely ajtaja pedig jó, ha nyitva áll.

Ki előtt áll nyitva a műhely kapuja? Kinek szól a lap? Elméleti és gyakorló jogászoknak egyaránt. A kodifikáció, vagy a tárcánál folyó bármely tevékenység nem nélkülözheti az elméleti, tudományos megalapozást. A kollégák ismerjék meg terveinket, elképzeléseinket, – azt hogy egy-egy kérdésben mi is megismerhessük az ő álláspontjukat, véleményüket. A *Fontes Iuris* legyen a jogászmisztérium és a jogásztársadalom közötti eszmecsere, párbeszéd, az együtt gondolkodásnak a fóruma. Ezért publikálnak majd a minisztérium munkatársain kívül más jogász kollégák is a folyóirat hasábjain.

Hiszek abban, hogy a jogalkotás egyszerre lehet pontos és közérthető. Ezért érzem szerencsésnek lapunk címválasztását: *Fontes Iuris*. A „jogforrás” *terminus technicus*. Valójában metafora: a jog legyen tiszta, áttetsző, mint a főtér díszítő kút vize, vagy a forrás a turistaösvény végén, ahová mindenki ismeri az utat, s ahonnan mindenki egyaránt meríthet.

A jogalkotás mesterség

Trócsányi László igazságügyi miniszter felelősséget érez azért, hogy a kodifikáció hiteleségét és tudományosságát visszaadja, szeretne hozzájárulni ahhoz, hogy a jogalkotóról az a kép alakuljon ki, hogy megfontolt, bölcs, tiszta, világos és nyelvezetében érthető jogszabályokat tud előkészíteni.

Miért született meg a Fontes Iuris? Milyen jellegű lapnak szánja?

Az Igazságügyi Minisztériumnak (a továbbiakban: IM) feladata, hogy az általa végzett munkát, a jogot közel vigye az állampolgárokhoz és mindazokhoz, akik a Kormány munkája iránt érdeklődnek. Ebből a szempontból fontosnak tartom, hogy a tárcának legyen egy negyedévente megjelenő szakmai lapja, ezzel hangsúlyozni is szeretném, hogy nem bulvárlapra és nem gyorsinformációk szolgáltatására

gondolok. Közérthető módon szeretnénk számot adni az érdeklődőknek az IM-ben folyó munkákról, illetve hogy az hogyan kapcsolódik a nemzetközi élethez, a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához, a Luxembourgi Bírósághoz, vagy más nemzetközi szervezetekhez, például az UNCITRAL-hoz, UNIDROIT-hoz, ezáltal az általunk végzett munka jobban megismerhetővé, könnyebben értékelhetővé válik.

Ezek szerint ez a lap az Igazságügyi Minisztérium népszerűsítésére is szolgál. Kiknek szól, a hivatásrendeknek?

Az IM feladata a Kormány igazságügyi politikájának végrehajtása. Fontosnak tartom, hogy amikor egy jogszabály megszületik, akkor az érdeklődők ne csak a végterméket, a normaszöveget ismerjék meg, hanem a lapnak köszönhetően jobban be tudjuk majd mutatni a jogszabály előkészítését is, hogy milyen nemzetközi összehasonlító tanulmányokat, kapcsolódó szakmai háttéranyagokat használtunk fel munkánk során, amelyek akár a jogalkalmazó számára is hasznosak lehetnek. Úgy fogalmaznék, hogy ez a lap nem csak a hiva-



tásrendeknek, hanem az egész jogásztársadalomnak készül, amely egy tágabb fogalom, akár az orvostársadalom.

Hogy reagál a jogásztársadalom arra, hogy az az eljárásjogi környezet, amelyben eddig dolgozott, gyökeresen meg fog változni?

Izgalommal, hisz az anyagi jognak a változása is természetes érdeklődésre tart számot, ugyanakkor az eljárásjog a bírói, ügyészi, ügyvédi attitűdöt, a pervitel szabályait keményen érinti, legyen az büntető, közigazgatási vagy polgári per, tulajdonképpen a felek mozgásterét határozza meg, így különös érdeklődésre tarthat számot az IM eljárásjogi kódexek megalkotásával kapcsolatos kodifikációs tevékenysége.

A hivatásrendekkel meghirdetett partnerség hogy működik a gyakorlatban?

Fontos rögzíteni, hogy a kodifikátori munka, a kodifikáció a státútum által meghatározott kérdéskörökben az IM feladata. Fontosnak tartom, hogy a jogalkotás, a jogszabályok előkészítésének színhelye az IM legyen. Különösen azért is, mert az itt dolgozó 421 ember számára rendkívül inspiráló, ha tudják azt, hogy tőlük várja el a tárca vezetése a jogszabályok megszületését. Mindazonáltal nyitottságot kell mutatni, hisz bárkinek lehet jó javaslata, és az általunk előkészített nagyobb javaslatokat nem árt kontroll alá vetni. Ezért szükség van arra, hogy legyenek kodifikációs munkabizottságok, amelyekbe széles körben hívjuk a jogász társadalom, a hivatásrendek képviselőit, ezzel is partnerséget nyújtva számukra. Egy jogszabály megalkotásánál figyelembe kell venni a bírói joggyakorlatot, az egyes jogász hivatásrendek állásfoglalását, cselekményeit, például hogy az ügyvédség, hogyan látja el a perbeli képviselőt. Azt gondolom, hogy a tárcának kell annyi spiritusszal, szellemi inspirációval rendelkeznie, hogy egy koncepciót ő maga készítsen elő, és azt véleményezze, vitassa meg a kodifikációs bizottság mint a "bölcsek tanácsa". Ezen túl fontosnak tartom a társadalmi vitát, a jogalkotási törvény alapján ugyanis a tárcának egyeztetési kötelezettsége is van. Az IM tehát ezen oszlopok mentén készíti elő a jogszabályokat. Míg az előző négy évben igen gyakoriak voltak az egyéni képviselői indítványok által benyújtott jogszabályok, ma ez már csak kivételesnek tekinthető, és a főszabály az, hogy a Kormány által elfogadott jogszabályokat tárgyal az Országgyűlés.

Milyen munkamódszerben hisz?

Fontosnak tartom, hogy tíz-tizenöt éves távlatban kialakuljon egy magas szintű kodifikátori köztisztviselői kar az IM-en belül. Az elmúlt húsz évben sajnos a kodifikáció társadalmi megbecsülése nem volt megfelelő a gyakori jogszabályváltozások, a rendszeres, azonnali korrekciók miatt. Volt olyan, hogy 250 törvény született egy évben, ezt nagyon soknak tartom. Úgy gondolom, hogy csökkenteni kell az elfogadott jogszabályok számát, mert az a jogbiztonságnak a jelképe lesz. A jogszabályok előkészítéséhez időre van szükség. Tisztában vagyok azzal, hogy a politikai szükségszerűség, lásd devizahiteles ügye, azonnali intézkedést igényelnek és azonnali jogalkotást várnak, mégis azt gondolom, hogy a színvonalas

jogszabályok előkészítéshez idő kell, a jogalkotás az egy mesteriség. Vladár Gábor volt igazságügyi miniszter a II. világháború előtt akadémiai székfoglalóját a kodifikációról tartotta, ezzel is jelezve annak jelentőségét. Azt gondolom, hogy társadalmi érdek, hogy ennek a mesterségnek a hitelességét, tudományosságát visszaadjuk. Ahhoz szeretnék hozzájárulni az IM vezetőjeként, hogy a jogalkotóról az a kép alakuljon ki, hogy megfontolt, bölcs, tiszta, világos, nyelvezetében érthető jogszabályokat tud előkészíteni.

A következő jogásznemzedéket szeretné felkarolni azzal, hogy a jogászképzés helyzetének áttekintésére vállalkozik?

Eltelt huszonöt év a rendszerváltás óta, és a jogászképzés áttekintését valahogy elmulasztottuk. A jogászképzésben elsődlegesen arra kell választ adnunk, hogy a karok által nyújtott képzés tartalmilag megfelelő-e, vagy azon belül valamilyen változást kell eszközölni, meg kell vizsgálni az elméleti és a gyakorlati képzés helyét, az idegen nyelvek szerepét. Nem árt egy önvizsgálatot tartani abból a szempontból, hogy kik a karoknak a főállású oktatói, akik a nevüket adják ahhoz, hivatásuknak érzik azt, hogy felelősséget vállaljanak a jogásznemzedékek felnevelésében. Ez nem könnyű, különösen olyan időszakban, amikor mindenki szeret több lábón állni, nem ugyanaz a helyzet, mint a két világháború között, amikor egy főállású oktató szépen meg tudott élni az egyetemi fizetéséből. Fontos áttekinteni a vidék és Budapest helyzetét, hisz az ország lakosságának egyötöde Budapesten él. Ugyanakkor a vidék megtartó képességéhez hozzá tudnának járulni a jogi karok is, különösen akkor, hogy ha a végzett jogászok úgy érzik, az adott régióban van lehetőségük elhelyezkedni. Lényegesnek tartom azt is, hogy a karok egyfajta vízióval rendelkezzenek, amely esetleg a regionális sajátosságukat is magában hordozza, és amellet, hogy egymásnak természetes versenytársai, próbálnak mégis valami specifikumot felmutatni. A tudományegyetemeknek pedig különös jelentősége van, hiszen velük szemben elvárás, hogy tudományos műhelyként is szerepet játszanak. Ha a jogászképzés színvonala csökken, akkor a jogi szakvizsga színvonala is csökkeni fog, és ezáltal a bírók, ügyészek, ügyvédek szakmai színvonala is csökkenhet, és ez a jogtudományra is negatív hatással lehet, tehát van egy kormányzati felelősség. Az igazságügyi miniszter nem hordozza magánál a bölcsek követ, csak mögé tud állni egy ügynek. Azt gondolom, hogy ezt is csak úgy lehet megcsinálni, ha erről szakmai vita bontakozik ki a jogásztársadalomban, és annak eredményeként születnek meg a kormányzati döntések.

Ha már a jogászképzés jelentőségénél tartunk, van-e olyan tanáregyéniség, akinek a véleményére miniszterként is hallgat?

Sokan vannak, de sajnos sokan már meghaltak az idősebb generációból, különösen Kovács Istvánt, a Szegedi Tudományegyetem alkotmányjogi professzorát említeném, akinek a tanácskönyvei ma is használhatók. A ma élő jogászok közül, ha szabad így mondanom, a polgári jog területéről Harmathy Attila, Zlinszky János olyan világító nevek, akikre érdemes odafigyelni, a közbizalom területén Kukorelli István véleményét az ember szívesen meghallgatja, de említhetném Paczolay Péter volt

alkotmánybírósági elnököt is, sokan vannak. Azt örömmel mondhatom, hogy a jogász társadalomban, akik egyetemi háttérrel is rendelkeznek, és időről-időre közéleti feladatot látnak el, még ha eltérő világnézetük is van, képesek dialógust folytatni, összeköt ugyanis bennünket a jog szeretete, a szakmai tisztesség és egymás megbecsülése. Ezért van az, hogy amikor olyan kérdéstről van szó, ami a jogtudomány helyét, szerepét vagy éppenséggel az egyetemi jogászképzést érinti, akkor összezárunk, ideológiai nézetkülönbséget félre tudunk tenni, és közös szemléletben, felelősségben tudunk gondolkodni.

A közigazgatási bíráskodás kutatási témája volt, milyen erről a kérdéstről jogalkotói felelősséggel vitatkozni?

A legnehezebb. Egyrészt, mert az ember elfogult, hiszen a nyolcvanas évek közepétől kezdve ezzel a kérdéskörrel folyamatosan találkozott, hol nagyobb, hol kisebb intenzitással. Azt gondolom, hogy történelmi lehetőség előtt áll Magyarország, hogy a közigazgatási bíráskodás helyzetét rendezze, és én tényleg úgy vélem, hogy a jogállamiság szempontjából kulcsintézményről van szó, a kormányzati intézkedések ellenőrzésének legfőbb eszköze a közigazgatási bíróság. A közigazgatási bíróság szervezeti helyének megtalálásával, hatáskörének a rendbe tételével, egy olyan rendszert lehetne kialakítani, amely a közigazgatás-tudománynak a fejlődését is elő tudná segíteni. Az is igaz, hogy más országokban kialakultak százéves rendszerek, hagyományok, így Franciaországban, Németországban, ehhez képest Magyarország egy folyamatosan hullámzó, változó képet mutatott ezen a területen, így itt is stabilitásra van szükség. Ami nehézséget okoz, hogy hiányoznak a nagy közigazgatási bírósági határozatok, amelyek iskolapéldák lennének, amelyeken generációk tudnának felnőni. Ma egy joghallgató Franciaországban az 1800-as évektől kezdődő példákon át tanulja meg és látja azt a gazdagságot, amivel a bíróság hozzá tudott járulni a közigazgatás-tudomány fejlődéséhez is, Magyarországon ez nagyon hiányzik. 1949-ben megszakadt, és azóta szűkítően értelmezik tartalmilag és formailag is a közigazgatási bíráskodást, ezért azt gondolom, hogy ebben gyökeres változásra van szükség. Szükségünk van nagy határozatokra, és bízom benne, hogy ezek meg fognak születni, és hozzá fognak járulni a jogállamiság erősödéséhez.

Többször nyilatkozta, hogy az IM emberek boldogulásáért is kíván dolgozni. A devizahitelek ügyét ilyennek érzi?

Egy akut társadalmi problémáról, a kiszolgáltatott helyzetben lévő fogyasztókról volt szó, akik a fogyasztói hitelszerződések egyoldalú módosítása révén ellehetetlenültek vagy olyan helyzetbe kerültek, ahol a kormányzatnak felelőssége volt, hogy megoldja. A helyzetünket nagyban megkönnyítette a Luxemburgi Bíróság döntése, a Kúria jogegységi döntése, az Alkotmánybíróság későbbi döntése. Azt gondolom, hogy vannak olyan helyzetek, amikor azonnali döntésre van szükség, és ez tipikusan egy ilyen helyzet volt, ahol többszáz

embernek kellett az ügyét megoldani, ha ezt nem vállalja el az igazságügyi kormányzat illetve a magyar kormány, lehet, hogy már sok embert megfosztottak volna a lakásától vagy ellehetetlenült volna. Ez a négy törvény valóban értékelhető ügy, hogy a mindennapok embere helyzetének javítását szolgálta.

Lesz folytatása?

A devizahitelek ügyével kapcsolatban, amit jogi eszközökkel meg lehetett oldani, azt megoldottuk, az árfolyamrésznek a semmissége, az egyoldalú kamatemelésnek a tisztességtelensége ez egyfajta orvosságot jelenthetett nagyon sok ember számára. Mindazonáltal mindenkinek segíteni nem tudunk, hisz vannak olyanok, nem kevesen, akik ennek ellenére nehézségekkel fognak küzdeni. Van tehát egy társadalmi felelősség, hogy azoknak az embereknek, akik egyébként bármilyen váratlan oknál fogva, betegség, haláleset, válás, árfolyamkockázat miatt továbbra is nehézségekkel küzdenek, de dolgoznak, jövedelemmel vagy valamifajta vagyonnal rendelkeznek, akkor egy adósságátrendezés révén mégis segítséget nyújtunk nekik. Ez a KDNP magáncső intézménye, amit napirendre tűzött. Ezt a magam részéről nagyon fontosnak és támogatandónak tartom, ezért szoros együttműködésben az érintettekkel azon dolgozunk, hogy olyan jogszabály-tervezet kerüljön a Parlament elé, ami segítséget tud nyújtani azoknak, akiknek van esélyük arra, hogy adósság-átrendezés révén kikerüljenek az adósságcsapdából. Azt gondolom, hogy ez egyfajta fontos folytatása a devizahitelek ügyének. Amiben bízom az az, hogy nem kevés embernek tudunk segíteni, és ez valahol emberek boldogulását szolgálja.

Milyen egy átlagos napja? Hány oldalt kell elolvasnia és hány vendéget fogad?

Változó. Egyrészt a kormányülésekre való felkészülés nagyon komoly szakmai munkát igényel, hisz a Kormány előtt nagyon sok napirend van, és az igazságügyi miniszter felelőssége, hogy ezekről igazságügyi, alkotmányossági kérdésekben, szükség esetén, állást foglaljon. Másrészt a folyamatban lévő ügyekről óhatatlanul is képben kell lennie, a feljegyzéseket, amelyekkel a kollégák ellátják, vagy időnként elárasztják, át kell olvasnia, a döntési pozíciókban állást kell foglalnia. A miniszter számára átadott iratmennyiségek meghaladják Thomas Mann József és testvérei c. művének, vagy Tolsztoj Háború és békéjének hosszát, és ezeket egy-két nap alatt kell elolvasnia, tehát rengeteg... Ami a látogatók számát illeti, ez egy nyitott minisztérium, bárkitől jöhet olyan javaslat, amit meg kell fontolni, ezért aki kopogtat, az lehetőséget kap arra, hogy a javaslatát elmondja, sőt ha az IM profiljához kapcsolódó írása van, az akár meg is jelenhet ebben a lapban.

Az interjút készítette: M.A.

Bodzási Balázs*



A devizahitelezés korszaka Magyarországon

1. GAZDASÁGI HÁTTÉR

A magyar társadalom az elmúlt másfél évszázad alatt háromszor is átélte a tulajdoni viszonyok radikális átalakulását. Az 1848-49-es forradalom és szabadságharc vívmányaként megszűnt a feudális tulajdoni rend. 1945 után a társadalom minden szegmensére kiterjedő államosításra, a gazdaságban pedig az állami tervgazdálkodás bevezetésére került sor. Megvalósult a társadalom és a gazdaság mindenre kiterjedő állami irányítása, a magántulajdon pedig nagyon szűk körre szorult vissza. Az 1989-90-es rendszerváltás nyomán ezzel ellentétes folyamat indult meg: megkezdődött az állami tulajdon lebontása, a privatizáció, a kárpótlás. Újra teret nyert a magántulajdon és a gazdaságban az erre épülő gazdasági társaságok száma elérte a több százszázat. Mindez alapvetően meghatározta a magyar embernek a tulajdonhoz való viszonyát, valamint a gazdasághoz legszorosabban kötődő jogterületek, így a polgári jog fejlődését is.¹

A történelmi megrázkódtatások miatt a magyar társadalomban az ingatlantulajdon különös jelentőséget nyert, amelyhez az archaikus falusi társadalom hagyományaként a mai napig a termőföld és a ház tulajdonjoga is hozzákapcsolódik. Az ingatlantulajdon a polgári gondolkodásmóddhoz is nagyon szorosan kötődik, amelyet nemcsak megőrizni, de gyarapítani is kell.²

A lakóingatlan egyik jellegzetessége, hogy emberöltőként teljes mértékben fel kell újítani, vagy újat kell helyette építeni. A hazai lakosság szám és családnagyság mellett évente átlagosan 40.000 új otthont kellene felépíteni. Ezt az 1980-as évek után először az első Orbán-kormány alatt sikerült újra elérni. Az első Orbán-kormány kamattámogatott forint alapú lakáshitel-konstrukciója volt az első sikeres próbálkozás, amely nemcsak a lakásépítések számát növelte meg, hanem felébresztette a vágyat arra, hogy a fiatal házaskorok korszerű, saját otthonba költözzenek.³ Ennek köszönhetően a lakásépítések száma 1999-től folyamatosan növekedett.⁴

A 2002-es országgyűlési választásokat követően az új kormány – költségvetési indokok alapján – eltörölte a kamattámogatást. Az emberek saját otthon utáni vágya azonban fennmaradt. A forint alapú lakáshitelezést állami kamattámogatás nélkül nem lehetett fenntartani, hiszen az akkori 8-12%-os forint alapkamathoz 14-18%-os piaci kamatszint társult.⁵

A rendkívül magas forintkamat mellett ekkor született meg az akkor jónak tűnő ötlet, hogy a lakossági hitelezést állítsák át az alacsonyabb kamatok mellett nyújtható devizákra. A tartósan csökkenni nem képes infláció, illetve a magas alapkamat – a jelentős kamatkülönbözet miatt – a devizahitelek felé terelte a háztartásokat.⁶ Ekkor jelentek meg a magyar piacon az alacsony kamattal kínált deviza-, elsősorban svájci frank alapú lakáshitelek. Ezekhez az alacsonyabb kamatozású deviza alapú lakáshitelekhez mérsékeltebb kamattörlesztési teher járult. A devizahitelek törlesztési karakterisztikája annyiban volt kedvezőbb, hogy mivel a törlesztési teher alacsonyabb szintről indult, azért az első időszakban kevesebbet kellett fizetni, mint forint alapú hitel esetén.

Ezt a mérsékeltebb kamatfizetési terhet azonban a fennálló tőketartozás folyamatosan változó árfolyama ellensúlyozta. Az árfolyamkockázat kérdése azonban az első időszakban teljes mértékben háttérbe szorult, a lényeg a külföldi devizák stabil és a forintnál lényegesen alacsonyabb kamatszintje volt. Lényegében egy klasszikus buborékjelenség kialakulását lehetett megfigyelni a piacon. Mind az adósok, mind pedig a hitelezők oldalán a kockázatok szinte teljes ignorálása volt a jellemző az elérhető nyereség reményében. A hitelt felvevő háztartások többségénél az egyetlen szempont, amely alapján döntésüket meghozták, a havi törlesztőrészlet nagysága volt. A hitelnyújtó bankok pedig a leendő adós élethelyzetének, hosszabb távú fizetési lehetőségeinek a vizsgálatára helyett ingatlan fedezet alapon értékelték és döntöttek.⁷ Ma már az is látható, hogy az ingatlan fedezet értékelése során a bankok sokszor felületesen, nem megfelelő szakértelemmel jártak el, és olyan ingatlanokat is elfogadtak zálogtárgyként, amelyek piaci értékesítésére esély sem mutatkozott (ld. a Nemzeti Eszközkezelő-programba bevitt lakóingatlanok).⁸

* A szerző az Igazságügyi Minisztérium igazságügyi és magánjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkára, valamint a Budapesti Corvinus Egyetem Gazdasági Jogi Tanszékének oktatója.

1 Az elmúlt 150 évnek a polgári jogra gyakorolt hatásáról ld. HARMATHY Attila: *Jogpolitika – polgári jog*. Magyar Jog, 2010. 12. sz. 705-719.p.

2 KOVÁCS Levente: *A devizahitelek háttere*. Hitelintézeti Szemle, 2013. 3. sz. 183.p., továbbá ld. KATZENBACH Zoltán–OSVÁTH Pirooska: *Lakhatás és befektetés – egy új lakásfinanszírozási modell*. Hitelintézeti Szemle, 2012. 4. sz. 289-297. p.

3 KOVÁCS: i. m. 183. p.

4 1999-ben 19.287 új lakás épült, 2000-ben 21.583, 2001-ben 28.054, 2002-ben pedig 31.511. Forrás: KSH.

5 KOVÁCS: i. m. 184.p. Ekkoriban nemcsak a jegybanki alapkamat, hanem az infláció is elég magas volt: 2002-ben 5,2%, 2003-ban 4,7%, 2004-ben 6,8%. Forrás: KSH. Az infláció mértékének emelkedése jellemzően költségvetési kiigazításokhoz kötődött.

6 NYESTE Orsolya–ÁROKSZÁLLÁSI Zoltán: *Devizahitelezés Magyarországon – régiós makrogazdasági, fiskális és monetáris politikai megközelítésben*. In: Kovács Levente (szerk.): *Negyed százados a magyar bankrendszer*. Magyar Bankszövetség, Budapest, 2012, 149., 153. p.

7 NYESTE–ÁROKSZÁLLÁSI: i. m. 150. p.

8 Ld. a hitelszerződésből eredő kötelezettségeiknek eleget tenni nem tudó természetes személyek lakhatásának biztosításáról szóló 2011. évi CLXX. törvény.

A deviza alapú hitelek széles körű elterjedéséhez az is nagymértékben hozzájárult, hogy 2003-ban a pénzügyi szektor a politikai nyilatkozatok alapján joggal számíthatott arra, hogy néhány éven belül Magyarországon is az euró lesz a hivatalos fizetőeszköz. Így akkor logikus választásnak tűnt, hogy a folyamatosan felértékelődő és magas kamatozású forint helyett a több évtizedes hiteleket a jövő devizájában, euróban, illetve az ahhoz szorosan kötődő svájci frankban nyújtsák. Ezzel a megoldással még néhány évig biztosítható volt, hogy a viszonylag alacsony hazai bérszintek mellett tömegek számára váljon lehetővé otthonuk modernizálása, illetve a saját otthon megszerzése.⁹

Ennek következtében Magyarországon tovább nőtt a lakásépítések száma, míg 2004-ben el nem érte a csúcst.¹⁰ Ebben az évben több mint 43.000 új lakás épült hazánkban. A lakásépítések száma ezt követően 2008-ig kismértékben csökkent, illetve stagnált, majd radikálisan csökkent.¹¹

A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság hatására a magyar forint jelentősen leértékelődött, miközben az euró, és még inkább a svájci frank jelentősen felértékelődött. Ebben az évben a lakosság új hitelfelvételének 90%-a deviza alapú volt.

Az első viharfelhők ugyanakkor már 2006-ban megjelentek. Ekkor vált el egymástól a svájci frank és az euró kamatszint, az Európai Központi Bank ugyanis 2006-ban kamatemelésbe kezdett. Emiatt 2006 és 2008 között az euró hitelek átlagos kamatszintje meghaladta a 10%-ot, majd némi csökkenés után, 2009-től 10% körül stabilizálódott. Mindeközben a svájci frank alapú jelzáloghitelek átlagos kamatszintje 5-6% között mozgott és csak 2009-től haladta meg a 6%-ot.¹²

Mivel azonban a bankfelügyelet nem lépett, a devizahitelezés 2006 és 2009 között vált igazán nagyarányúvá Magyarországon. A háztartások devizahitel-állománya a 2006 év végi 2.000 milliárd forintról 2009 év elejére 6.000 milliárdra emelkedett. Különösen elgondolkodtató, hogy a 2008-as pénzügyi válság kirobbanása után is még mintegy 1.000 milliárd forinttal nőtt a magyar lakosság devizahitel állománya.¹³

A devizahitelezésben kezdetben a lakáscélú hitelek domináltak, később azonban egyre népszerűbbek lettek a szabad felhasználású jelzáloghitelek is, amelyeket lényegében fogyasztási célokra fordítottak a háztartások.

A magyar pénzügyi felügyelet először közvetlenül a válság kirobbanása előtt, 2008. február 15-én reagált érdemben a deviza alapú hitelezéssel összefüggő kockázatokra. Az MNB elnöke, valamint a PSZÁF Felügyeleti Tanácsának elnöke ekkor adtak ki egy ajánlást, amely a devizahitelezés rendszerszintű kockázatairól szólt. Amellett, hogy ez az ajánlás éveket késett, elgondolkodtató, hogy elsődlegesen a japán jen alapú hitelezésben látta a

legnagyobb veszélyt.¹⁴ Azóta jól látható, hogy a japán jen alapú hitelek adósaikat viselte meg a legkevésbé a válság, mivel egyrészt a jen kamata csökkent, másrészt a jen maga is gyengült.

Ez a reakció azonban már elkészt. Ekkor ugyanis már tartott az a folyamat, amely időközben a magyar adósok fő problémájává vált: a forint mellett az euró is jelentősen gyengült a svájci frankhoz képest. A válság alatt a svájci frank tartalékulatulává (más szóval menekülő valutává) vált és ennek következtében az euróval szemben mintegy 25%-ot erősödött. Ezzel egyidejűleg a forint mintegy 10%-ot gyengült az euróval szemben. Mindezek alapján amíg 2008 elején egy svájci frank kb. 150 forintot ért, addig 2010-ben ez már elérte a 200 forintot, 2012-ben pedig a 250 forintot. Nem ennyire kiugró, de azért látványos volt a forint gyengülése az euróval szemben is: amíg 2008 elején egy euró kb. 250 forintot ért, 2010-ben már 280-at, 2012-ben pedig 300-at.

A gyorsan gyengülő forintárfolyam – különösen a svájci frankkal szemben – drasztikusan rontotta az eladósodott háztartások helyzetét. A bankok esetében pedig a jelzáloghitel portfóliók minősége romlott, a bankrendszer nem teljesítő hitteleinek aránya folyamatosan emelkedett.¹⁵

A 2008-as válság hatására mindeközben jelentősen megnőtt Magyarország országkockázati felára (ún. CDS felár)¹⁶. Amíg 2008 szeptemberében az 5 éves magyar devizakötvény hozam felára 100 bázispont körül mozgott, két hónappal később már 700 bázispont volt. Ezzel egyidejűleg a hazai bankok refinanszírozási költsége is megnőtt. A refinanszírozási költségek növekedését azonban megállította az, hogy az Európai Központi Bank, valamint a svájci jegybank kamatcsökkentésbe kezdett.¹⁷ Mivel azonban sem a pénzügyi felügyelet nem lépett, sem a hazai jogi szabályozás ennek korlátot nem szabott, ezért a magyar bankok – a számukra törvényben biztosított egyoldalú szerződésmódosítási joggal sokszor visszaélve – kamatemelésbe kezdtek. A magyar bankok az egyoldalú szerződésmódosítási jogot – eredeti funkciójával szemben – profitnövelési célra kezdték el használni.

A bemutatottakon túlmenően a devizahitelezés hazai elterjedésének más okai is voltak. Így például a bankok kö-

9 Kovács: i.m. 185. p.

10 2003-ban 35.543 új lakás épült. Forrás: KSH.

11 2005-ben 41.084, 2006-ban 33.864, 2007-ben 36.159, 2008-ban pedig 36.755 lakás épült. A lakásépítések száma ezt követően gyorsan csökkent: 2009-ben 31.994, 2010-ben 20.823, 2011-ben 12.655, 2012-ben 10.560, 2013-ban pedig csupán 7.293 új lakás épült. Forrás: KSH.

12 Ennél nagyjából egy százalékkal volt magasabb a svájci frank alapú szabad felhasználású hitelek kamata. Részletesebben ld. PRTZ Mónika: *A svájci frank-alapú jelzáloghitelek kamatait alakító tényezők*. Hitelintézet Szemle, 2012. augusztus, Különszám, 62-69. p.

13 Ehhez kell még hozzáadni a vállalati szektornak folyósított deviza alapú hiteleket, amelyek felfutása 2007-ben (kb. 800 milliárd forint) és 2008-ban (kb. 900 milliárd forint) volt a leglátványosabb. Ld.: NYESTE-ÁROKSZÁLLÁSI: i. m. 150. p.

14 Az osztrák bankfelügyelet már 2006. június 30-án egy közleményt tett közzé, amelyben a deviza alapú hitelekhez kapcsolódó kockázatokra hívták fel a figyelmet. Ennek egyik fontos megállapítása, hogy valamennyi deviza alapú hitel végső soron nem más, mint deviza spekulációs ügylet. Ld. <https://www.fma.gv.at/de/ueber-die-fma/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen-detail/article/fma-und-oenb-praesentieren-einen-informationsfolder-zu-den-risiken-von-fremdwaehrungskredit.html> Ezt követően 2008 októberében az osztrák bankfelügyelet gyakorlatilag megtiltotta új deviza alapú hitelek nyújtását. 2008-ban még több mint 270.000 osztrák háztartásnak volt deviza (túlnyomórészt svájci frank) alapú hitelszerződése. Ez a szám a felügyeleti tilalom következtében 2015-re 45%-al, 150.000-re csökkent.

15 NYESTE-ÁROKSZÁLLÁSI: i. m. 150. p.

16 Az az érték, amely azt mutatja, hogy egy külföldi banknak mennyire veszélyes az adott országban hitelezni.

17 Ennek következtében a LIBOR értéke 0%-ra csökkent. A CHF LIBOR értéke időközben negatív tartományba fordult. 2015. február 27-én a 3 havi LIBOR értéke -0,73% volt. Ez a tendencia az eurót is elérte: az egy hetes EURO LIBOR értéke ugyanezen a napon -0,06% volt. Ezért is volt szükség arra, hogy a magyar jogalkotó lépjen és a negatív kamattal kapcsolatban egyértelműen kimondja, hogy a magyar polgári jog szabályai szerint kölcsönszerződés esetén negatív kamat nincs. Ld. a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseivel összefüggő, valamint egyéb magánjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi II. törvény 2. § (5) bekezdését, illetve 3. §-át.

zötti egyre inkább kockázat alapúvá váló verseny, a hitelezők és adósok közötti egyre jelentősebb információs aszimmetria, a közvetítő hálózat kérdése, a pénzügyi kultúra hiányosságai vagy a referencia kamatlábhöz kötött hitelkamatok bevezetésének elmaradása. Ezekkel részletesen foglalkozik az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának 2012. februári jelentése.¹⁸

A közgazdasági irodalomban megjelent álláspont szerint felzárkózó, kis, nyitott, liberalizált és tőkehiányos gazdaságban a devizahitelezés elterjedése, azaz a nyitott devizapozíció kialakulása természetes jelenség. Magyarország esetében a nyitott devizapozíció a háztartási szektor mérlegében a régiós országokénál számottevően nagyobb mértékben jelent meg, ami a 2008-as válság kitörésekor rendszerszintű problémákat okozott. A szektor utólag fenntarthatatlannak bizonyuló, devizában történő eladósodását olyan tünetnek lehet tekinteni, amely leginkább a fegyelmezetlen fiskális politika kizorító hatását, a monetáris és fiskális politika ellentéteit, valamint a magyar gazdaság alapvető strukturális bajait tükrözte.¹⁹

A 2010-es évek elejére a lakossági devizahitel állomány – nagysága és az ahhoz kapcsolódó kockázati tényezők révén – már a gazdasági fejlődést gátló tényezővé lépett elő. Ezt az össz-társadalmi terhet csupán néhány adattal szemléltetve: 2014. június végén a lakossági devizahitel állomány még mindig meghaladta a 4.147 Mrd forintot, amelyből 3.607 Mrd jelzáloghitel volt. Ugyanebben az időszakban a lakossági forinthitel állomány 3.792 Mrd forint volt (ebből 2.122 Mrd a jelzáloghitel). Összesen tehát még nagyjából 872.000 fogyasztói devizakölcsön-szerződés állt fenn 2014 első félévének a végén.²⁰

A jogalkotónak tehát több ok miatt is lépnie kellett. A deviza alapú lakossági hitelezést végül 2010-ben tiltották meg.

2. A DEVIZA ALAPÚ KÖLCSÖNSZERZŐDÉS JOGI JELLEGE

Közgazdasági kutatások igazolják a fogyasztói szerződéseknek a többi szerződéstől eltérő sajátosságait.²¹ Emellett a fogyasztói hitelek is közgazdasági elemzések tárgyát képezik, amelyek számos tekintetben eltérnek a hitelnyújtás más formáitól.²² A fogyasztói hiteleken belül is külön kategóriát képeznek a deviza (alapú) hitelek. Ezt azért fontos kiemelni, mert a hitelek különböző típusainál lényegesen eltérnek egymástól a hitelnyújtás és a biztosítékok alapításának a feltételei.²³

2. 1. AZ ELNEVEZÉS: DEVIZAKÖLCSÖN ÉS DEVIZA ALAPÚ KÖLCSÖN

A deviza alapú kölcsönszerződések jogi jellemzőinek vizsgálata során először magából az elnevezésből kell kiindulni. Amint arra a Kúria 6/2013. PJE jogegységi határozata indokolásának III. 1. pontja rámutat: a deviza alapú szerződések elterjedésekor jogszabály nem határozta meg a deviza alapú kölcsön fogalmát. Utóbb a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.) 2010. szeptember 27-től hatályos 200/A. § (1) bekezdése adott erre meghatározást. Ennek alapján deviza alapú a hitel-, kölcsön-, illetve pénzügyi lízingszerződés, ha azt devizában tartották nyilván, vagy devizában nyújtották és forintban törlesztik. Az mindenestre megállapítható, hogy a jogszabályok igen következetlen megnevezéseket használtak a konstrukció elnevezésére, és az egyes jogszabályok részben eltérő módon definiálták a deviza alapú kölcsönt.

A deviza alapú kölcsönök a devizakölcsönök nagyobb csoportjába tartoznak. Devizakölcsön az, amelynél a pénztartozás kirovó pénzneme nem forint. Jogszabályi tilalom hiányában a felek szabadon határozhatják meg a kirovó pénznemet (szabad elszámolás elve). Ennek alapján a deviza alapú kölcsön is devizakölcsön, mivel a tartozás devizában van meghatározva. Specialitása azonban, hogy a hitelező a kölcsönt forintban köteles folyósítani, az adós pedig forintban köteles törleszteni, tehát mind a hitelező, mind az adós a devizában kirótt pénztartozását forintban rója le.

A Kúria 6/2013. jogegységi határozata ezzel kapcsolatban azt emeli ki, hogy nincs akadálya annak, hogy a felek úgy állapodjanak meg, miszerint mindkét fél a kötelezettségének a kirovó pénznemben köteles eleget tenni (effektivitási kikötés). Ebben az esetben mind a folyósításra, mind pedig a törlesztésre kirovó pénznemben (itt: devizában) kerül sor. Ebből következően a devizakölcsönnek két fajtája létezik: az effektivitási kikötéssel ellátott (tiszt) deviza kölcsön, valamint az effektivitási kikötéssel el nem látott, deviza alapú kölcsön. A deviza alapú kölcsön volt a felek eltérő megállapodásának hiányában érvényesülő főszabály, a tiszt devizakölcsön pedig a felek kifejezett megállapodása esetén érvényesülő kivétel.

A magyar polgári jogi szabályozás különbséget tesz hitel- és kölcsönszerződés között. Ezek tehát eltérő tartalmú szerződések, amelyek a gyakorlatban sok esetben nehezen választhatók el egymástól. Elemzésük szempontjából ugyanakkor ennek az elhatárolásnak nincs jelentősége. Akár hitel-szerződésnek, akár kölcsönszerződésnek nevezték ugyanis a jogszabályok vagy a felek a jogviszonyukat, annak lényege az volt, hogy az adós olyan konstrukcióban szerezte meg idegen pénz időleges használatának a jogát, amelyben a kirovó és a lerovó pénznem eltért. Ez azt jelenti – mutat rá a Kúria 6/2013. jogegységi határozata –, hogy a felek a pénztartozást úgy határozták meg, hogy az adós az esedékességkor annyit fog forintban fizetni (leróni), amennyi megegyezik a szerződésben devizában (tipikusan svájci frankban, euróban, jenben) meghatározott pénztartozással.

A deviza alapú kölcsönszerződés megkötésekor tehát a kölcsönvevő szándéka arra irányult, hogy forintban jusson a kölcsönhöz és tartozását is forintban fizesse vissza, kamatfizetési kötelezettsége ugyanakkor a szerződéskötés idején jellemző forint kölcsönre irányadó kamatlábnál lényegesen alacsonyabb

18 <http://www.parlament.hu/irom39/05881/05881.pdf>

19 NYESTE-ÁROKSZÁLLÁSI: i. m. 164. p.

20 Ebből a 90 napon túli késelemben lévő adósok száma 195.000 volt, ami 973 Mrd forint értékű devizahitel állományt érintett. A rossz hitelek aránya tehát meghaladta a 22–23%-ot. Forrás: MNB.

21 GILL, Oren Bar: *A fogyasztói szerződések viselkedési gazdaságtana*. Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, 2010. 1. sz. 1-25. p., valamint EPSTEIN, Richard A.: *A fogyasztói szerződések neoklasszikus gazdaságtana*. Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, 2010. 1. sz. 27-39. p. Interneten elérhetőek: www.kormanyzas.hu

22 HYNES, Richard-POSNER, Eric A.: *A fogyasztói hitelezés jogi és közgazdasági elemzése*. Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, 2010. 1. sz. 41-63. p. Interneten elérhető: www.kormanyzas.hu

23 DROBNIG, Ulrich: *Empfehlen sich gesetzliche Maßnahmen zur Reform der Mobiliarsicherheiten?* Verhandlungen des 51. Deutschen Juristentages. Band I (Gutachten), Teil F, München, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1976, 19. p.

legyen. Ezen elvárásnak felelt meg a deviza alapú hitelezés konstrukciója, amelynek alapjául a régi Ptk. 231. §-ának szabályai szolgáltak.

2. 2. ÁLLT-E DEVIZA EZEK MÖGÖTT AZ ÜGYLETEK MÖGÖTT?

Az elmúlt években bírósági eljárásokban és a jogirodalomban is felmerült az az érv, amely szerint a deviza alapú ügyletek mögött valójában nem is volt deviza. Ez a kérdés szorosan összefügg a további kérdéssel is, hogy történt-e tényleges pénzváltás a bank oldalán.

A Kúria is vizsgálta ezt a kérdést, és a 6/2013-as jogegységi határozatában egyértelműen azt rögzítette, hogy a deviza alapú kölcsön mögött – figyelemmel a pénzügyi intézményekre vonatkozó közjogi jellegű szabályokra²⁴ – devizaforrás áll. Annak vizsgálata azonban a bíróság részéről, hogy egy konkrét szerződés mögött van-e devizaforrás, lehetetlen és egyben szükségtelen is a perekben. Abból, hogy a deviza alapú kölcsönszerződésekben meghatározott kamat nem azonos az adott deviza jegybanki alapkamatával, még nem következik, hogy a kölcsön mögött nem volt devizaforrás. A kamat meghatározása során más tényezők is megjelennek, miként a forint kölcsön kamata sem azonos bankkölcsön esetén a jegybanki alapkamattal.

A Kúria álláspontja szerint a deviza alapú kölcsön lényege, hogy az adós tartozása devizában keletkezik, a kölcsön folyósítására és a törlesztésre pedig forintban kerül sor. A tartozás devizában van megállapítva, az adós forintban teljesítendő fizetési kötelezettsége ezért a forint erősödésétől, illetve gyengülésétől függ. A devizában meghatározott kölcsönért az adósnak a forint gyengülése esetén többet kell visszafizetnie, terhei növekednek, míg erősödése esetén kevesebbet, terhei csökkennek. A hitelező helyzetére – mutat rá a 6/2013-as jogegységi határozat – ugyanakkor az árfolyam változása nem hat ki, az adós általi visszafizetésekor forintban ugyanolyan értékű devizához jut, mint amennyit folyósított.

Ilyen szerződéses konstrukció esetére mondta ki a régi Ptk. 231. § (2) bekezdése, hogy más pénznemben meghatározott tartozást a fizetés helyén és idején érvényben lévő árfolyam alapulvételével kell átszámítani.²⁵ A Kúria álláspontja szerint ez az átszámítás nem jelent pénzváltást, csupán a folyósított összegnek, illetve a törlesztett összegeknek a teljesítés-kori árfolyam alapján történő kiszámítását.

A kirovó és a lerovó pénznemben történő meghatározás lényegéből következik, hogy téves az az álláspont, amely szerint a szerződés-kötés időpontjában a törlesztés pontos összege nem határozható meg. A deviza alapú kölcsöntartozás éppolyan egyértelműen meghatározott, mint az effektivitási kikötéssel ellátott devizakölcsön. Az adós tartozása mindkét esetben a szerződés-kötés időpontjában egyértelműen rögzül: az a kirovó pénznemben meghatározott összeg. A kirovó és a lerovó pénznem eltéréseiből szükségszerűen fakad azonban, hogy a szerződés-kötés időpontjában nem lehet megmondani, hogy a lerovás pénzne-

méből mennyit kell adni ahhoz, hogy az adós teljesítsen. Ez azonban a kirótt tartozás egyértelmű meghatározottságát nem érinti.

2. 3. A SZERZŐDÉSES KONSTRUKCIÓ ÉRVÉNYTELENSÉGÉRŐL

Az érvénytelenség szempontjából különbséget kell tenni az egyedi fogyasztói kölcsönszerződés, valamint a deviza alapú kölcsönszerződés mint konstrukció érvénytelensége között. Az egyedi szerződések érvénytelenségét – az erre irányuló perben – kizárólag bíróság vizsgálhatja.

A deviza alapú szerződés konstrukciójával kapcsolatban a Kúria 6/2013. jogegységi határozata úgy foglalt állást, hogy maga a konstrukció nem ütközik jogszabályba. Maga a konstrukció – a Kúria álláspontja szerint – nem ütközik nyilvánvalóan a jóerkölcsbe sem. Ezzel kapcsolatban a jogegységi határozat legfontosabb érve az, hogy a deviza alapú kölcsönszerződések megkötésekor ezeket a szerződéseket a társadalom nem ítélte el (BH 2012/7/G4.).

A deviza alapú kölcsönszerződés, önmagában a szerződéses konstrukció miatt, uszoras szerződésnek sem tekinthető, emellett pedig nem lehetetlen szolgáltatásra irányuló szerződés, és színlelt szerződésnek sem minősül.

Összességében a Kúria azt állapította meg, hogy a szerződési terheknek a szerződés megkötését követő – előre nem látható – egyoldalú eltolódása az érvénytelenség körében nem értékelhető. A tartós hitelezési jogviszonyban azonban a szerződés-kötést követően olyan változások állhatnak be, amelyek eredményeként a szerződés gazdasági-kockázati egyensúlya utólag felborul, illetve súlyos aránytalanságok következnek be. Ez ugyan a szerződés érvényességét már nem érinti, arra nem hathat vissza, szükségessé válhat azonban a szerződésekbe való utólagos beavatkozás, feltéve, hogy a felek a szerződés módosításával ezeket az aránytalanságokat közösen nem orvosolják.

2. 4. A TISZTESSÉGTELENSÉG KÉRDÉSKÖRE

A magyar polgári jogban egyetlen érvénytelenségi ok van, amelynek európai jogi alapjai vannak: a fogyasztói szerződésekben alkalmazott tisztességtelen általános szerződési feltételek és egyedileg meg nem tárgyalt tisztességtelen szerződési feltételek. Az erre vonatkozó rendelkezések részben európai uniós irányelvek átültetése folytán kerültek a magyar jogrendszerbe, így alkalmazásuk az uniós szabályok értelmezését is igénylik. Az uniós jog szintjén a deviza alapú kölcsönök érvénytelenségét is érintő rendelkezéseket a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EK irányelv tartalmaz.

Az irányelv 4. cikk (2) bekezdése szerint a feltételek tisztességtelen jellegének megítélése nem vonatkozik sem a szerződés elsődleges tárgyának a meghatározására, sem pedig az ár vagy díjazás megfelelésére az ellenértékként szállított áruval vagy szolgáltatással, amennyiben ezek a feltételek világosak és érthetőek. Ezeknek a feltételeknek a tisztességtelensége is vizsgálható tehát, ha azok nem világosak és nem érthetőek. Ez az átláthatóság követelménye, amely az európai jogban és a tagállami polgári jogokban is egyre nagyobb szerepre tesz szert.²⁶

24 Ebbe a körbe tartozik a Magyar Nemzeti Bank elnökének 23/2013. (XI. 6.) MNB rendelete. Ez többek között előírja a hitelintézetek számára, hogy operatív napi jelentést készítsenek devizahelyzetük változásáról.

25 Némileg pontosítva, de lényegében ugyanezt a rendelkezést mondja ki az új Ptk. 6:45. § (2) bekezdése.

26 Erről ld. LEITNER, Max: *Transparenzgebot*. Manzsche Verlag- und Universitäts Buchhandlung, Wien, 2005, 160. p.

A Kúria korábban egy konkrét ügyben előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Bírósághoz fordult és annak a kérdésnek az eldöntését kérte, hogy az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződési feltétel mikor felel meg az átláthatóság (és ezáltal a tisztességesség) feltételének (C-26/13. sz.). Ebben az ügyben (ún. Kásler-ügy) a Kúria, majd az Európai Bíróság elsődlegesen a bankok által alkalmazott különmű árfolyamokra (árfolyamrészre) vonatkozó szerződéses kikötések tisztességtelenségét vizsgálta.

Az Európai Bíróság a C-26/13. sz. ügyben 2014. április 30-án meghozott ítéletében mindenekelőtt azt rögzítette, hogy a szerződési feltételek átláthatóságnak a 93/13. irányelvben foglalt követelménye nem korlátozható kizárólag azok alaki és nyelvtani szempontból érthető jellegére. A Bíróság szerint mivel a 93/13. irányelv által létrehozott védelmi rendszer azon az elven alapszik, hogy a fogyasztó az eladóhoz vagy szolgáltatóhoz képest hátrányos helyzetben van – többek között az információs szint tekintetében is –, ezért az átláthatóság követelményét kiterjesztő módon kell értelmezni.

A Bíróság szerint a 93/13. irányelv 4. cikkének (2) bekezdése alatt nem kizárólag azt kell érteni, hogy az érintett feltételnek nyelvtani szempontból érthetőnek kell lennie a fogyasztó számára. Az átláthatóság követelményének tiszteletben tartása szempontjából az is alapvető jelentőséggel bír, hogy a kölcsönszerződés átlátható jelleggel tünteti-e fel a külföldi pénznem átváltási mechanizmusának okait és sajátosságait, valamint e mechanizmus és a kölcsön folyósítására vonatkozó többi feltételben előírt mechanizmus közötti viszonyt, oly módon, hogy a fogyasztónak módjában álljon egyértelmű és érthető szempontok alapján értékelni a számára ebből eredő gazdasági következményeket.

A Bíróság végül a konkrét ügy kapcsán azt is kiemelte, hogy a 93/13. irányelv 6. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az alapügyhöz hasonló esetben, amelyben a szolgáltató és a fogyasztó között létrejött szerződés a tisztességtelen feltétel elhagyása esetén nem teljesíthető, e rendelkezéssel nem ellentétes a nemzeti jog azon szabálya, amely lehetővé teszi a nemzeti bíróság számára a tisztességtelen feltételnek a nemzeti jog valamely diszpozitív rendelkezésével való helyettesítése révén az e feltétel érvénytelenségének orvoslását.

Röviden arra is érdemes kitérni, hogy az átláthatóság követelményét más uniós tagállamokban még ennél is szigorúbban értelmezik. Az Osztrák Legfelsőbb Bíróság (OGH) például már egy korábbi ítéletében kimondta, hogy az átláthatóság követelményének teljesítéséhez nem elegendő a formális szövegérthetőség.²⁷ Követelmény az is, hogy az előre megfogalmazott szerződéses kikötés tartalma és jelentősége is egyértelmű és átlátható legyen a fogyasztó számára. A jogi ismeretekkel jellemzően nem rendelkező fogyasztó számára a kikötés olvasása során felismerhetővé kell válnia annak, hogy az adott kikötés ténylegesen milyen releváns jogi tartalommal bír. A transzparencia parancs azt is szükségessé teszi, hogy egy kikötés úgy legyen megfogalmazva, hogy ha a szerződő partner meg akarja azt ítélni, hogy az adott kikötést egy meghatározott helyzetben alkalmazni kell-e vagy sem, akkor ennek eldöntéséhez ne kelljen jogi szakértőt igénybe vennie. Ennek megfelelően az ügyfélnek az általános szerződési feltételek alapján biztos információkkal

kell rendelkeznie a saját jogaira és kötelezettségeire vonatkozóan, amelyek a szerződés léte alatt fennállnak. Ennek alapján az ügyfél nem kerülhet olyan helyzetbe, hogy a megfelelő információ hiányában valamely jogának gyakorlásától távol tartsa magát, illetve, hogy tőle jogosulatlanul olyan kötelezettségek teljesítését követeljék, amelyek őt a szerződés alapján nem terhelik. Az átláthatósági követelmény mércéje egy általános szerződéshez kapcsolódóan a tipikus átlagügyfél megértési szintje. A transzparencia-parancsból ennek alapján a teljesség követelménye is következik, ha egy adott szerződéses kikötés hatása az ügyfél számára máskülönben nem lenne világos (5 Ob 266/02g).

Egy újabb döntésében az OGH ezt azzal egészítette ki, hogy az átláthatósági követelmény alapján a fogyasztó elé terjesztett, írásba foglalt kikötéseknek mindig világosaknak és érthetőeknek kell lenniük. A fogyasztónak ennek alapján olyan helyzetbe kell kerülnie, hogy saját szerződéses jogi helyzetét átláthassa. Olyan helyzetbe kell őt tehát hozni, hogy egy adott szerződéses feltétel tartalmát és jelentőségét képes legyen felfogni (*érthetőség követelménye*). Ehhez az is hozzátartozik, hogy a fogyasztó egy meghatározott szintig a szerződéses rendelkezések gazdasági következményeit is meg tudja becsülni, azokat fel tudja mérni. Az átláthatósági követelményből az is következik, hogy egy fogyasztót terhelő kötelezettségtől teljes egészében el kell tekinteni, ha az ezt tartalmazó kikötés a fogyasztó számára nem világos vagy nem érthető (8 Ob 49/12 g).

2. 5. ALTERNATÍV NÉZETEK A DEVIZA ALAPÚ KÖLCSÖN JOGI JELLEGÉRŐL

A Kúria 6/2013-as jogegységi határozatában foglalt állásponttal szemben a jogirodalomban és a bírói gyakorlatban is találkozhatunk olyan nézettel, amely szerint a deviza alapú kölcsön valójában nem hitel és nem is kölcsön.

Az egyik ilyen álláspont szerint ezek a szerződések nem felelnek meg a kölcsönszerződés jogi kritériumainak. Az adós tartozása ugyanis a szerződéskötéskor nem volt kiszámítható. A felek között létrejött ügylet tárgya ezzel szemben egy összetett befektetési termék volt, amely több befektetési eszközt is magában foglalt. Így többek között devizacsere-ügyleteket (swap), forward ügyleteket, valamint árfolyam-különbözet megfizetésére szóló megállapodást.²⁸

Ezen álláspont szerint ezeket az eszközöket a bankoknak a befektetési szolgáltatás törvényi szabályai szerint kellett volna értékesíteniük. Ebben az esetben a kockázatviselő képesség előírt előzetes vizsgálata kimutathatta volna, hogy a magán-személy adósok nagy részével nem is jöhetett volna létre a deviza alapú kölcsönszerződés.²⁹

Eza felfogás jelenik meg a Ráckevei Járásbíróság 20.P.21.699/2012/30. sz. végzésében is, amelyben a járásbíróság az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezte. Az eljáró bíró által feltett egyik kérdés arra irányul, hogy a deviza alapú kölcsönszerződést pénzügyi eszköznek, illetve befektetési szolgáltatásnak és tevékenységnek kell-e tekintetni a 2004/39/EK ún. MiFid³⁰ irányelv alapján. További kérdés, hogy

27 A 93/13. irányelvet az osztrák jogba egy külön törvény (*Konsumentenschutzgesetz*) ültette át. A KSchG. 6. § (1) bekezdése mondja ki az átláthatóság követelményét (transzparencia parancs).

28 TóTH Emese: *A deviza alapú kölcsön elnevezésű termék jogi természete*. Európai Jog, 2012. 5. sz. 18. p.

29 TóTH: i. m. 18. p.

30 Markets in Financial Instruments Directive.

az irányelv rendelkezéseinek a megkerülése a bank és az ügyfél között létrejött szerződés semmisségét vonja-e maga után?

Az Európai Bíróság előtt C-312/14. számon indult előzetes döntéshozatali eljárásban a Magyar Kormány írásban már kifejtette álláspontját. Egyetértünk a Magyar Kormány azon érvelésével, amely szerint a deviza alapú kölcsönök sem befektetési szolgáltatásnak, sem pedig kizárólag deviza-swap ügyletnek nem minősíthetők. Egy ilyen megközelítés ugyanis a valóságban fiktív pénzváltási ügyleteket tesz meg a szerződés jellegadó szolgáltatásává, azt a látszatot keltve, mintha a felek szándéka előzetesen a deviza- és forintösszegek határidős cseréjére irányult volna. Ennek alapján ugyanis a kölcsönösszeg devizában történő folyósítása csupán azt a célt szolgálta volna, hogy a fogyasztónak devizaforrást biztosítson a deviza-swap ügylethez.

Nem helytálló a fenti álláspont azért sem, mert a befektetési szolgáltatási tevékenység lényege az, hogy a befektetési szolgáltató az ügyfél pénzével végez pénzügyi eszközre vonatkozó különböző műveleteket.³¹

A jogirodalomban megjelent más álláspont szerint a kölcsön-ügyleten felül egy további jogügylet is fellelhető a jogviszonyban, mégpedig az adott devizára kötött adásvétel. Ennek tárgya az, hogy az adós a kölcsönügylettel megszerzett devizát eladja a banknak. Ebben az esetben pedig a forint összeg, amelyet a bank ténylegesen folyósít, nem a kölcsön összege, hanem a kölcsönből kapott, de eladott deviza vételára.³²

2. 6. A DEVIZA ALAPÚ KÖLCSÖNSZERZŐDÉSEK KONSTRUKCIÓ RÖVID ÉRTÉKELÉSE

Megítélésünk szerint a deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződés konstrukciója önmagában nem tekinthető érvénytelen jogügyletnek. Ennek a szerződéses konstrukciónak a legnagyobb problémája ugyanakkor az, hogy az ügyletből származó szinte valamennyi kockázatot a gyengébb félre, a fogyasztóra telepíti.

Egy adott szerződésből számos kockázat, rizikó származhat. Ezt a felek próbálják egymás között elosztani, adott esetben kizárni (pl. szerződéses biztosítékok alkalmazásával). Mivel azonban a legtöbb esetben az egyik szerződő fél gazdaságilag erősebb pozícióban van, mint a másik, ezért a gyengébb fél számára a jognak segítséget kell nyújtania. Ez történik meg például a diszpozitív kötelmi jogi szabályok révén, amelyek a felek közötti kiegyensúlyozott kockázatosztásra törekednek. Ez a fajta kiegyensúlyozott kockázatosztás a bírói gyakorlat számára is komoly kihívás. A kockázatok telepítése a mai német jogirodalom egyik legtöbbet vitatott témája.³³

A magyar jog egyik hiányosságára utal, hogy kialakulhatott, és széles körben elterjedhetett egy olyan szerződéses konstrukció, amely kizárólag az egyik félre – a fogyasztóra – hárította át az ügyletből fakadó kockázatokat. Ezek közül is kiemelkedik az árfolyamkockázat. Az ezzel foglalkozó jogirodalomban is kiemelik, hogy a bankok valójában nem is hárí-

tották át az ügyfelekre az árfolyamkockázatot, mert az fogalmilag mindig az adóst terheli.³⁴

Véleményünk szerint erre nem kerülhetett volna sor. Ezzel kapcsolatban ismét az osztrák jogra, illetve szerződéses gyakorlatra kívánunk utalni. Az osztrák banki gyakorlatban ugyanis elterjedtek azok a szerződéses kikötések, amelyek alapján a bank jogosult volt belföldi fizetőeszköze átváltani az idegen pénznemben fennálló tartozást, ha a belföldi pénznem értékvesztése egy meghatározott szintet meghaladta. Ezek a kikötések általában így szóltak: „A hitelintézet jogosult egy idegen pénznemben fennálló tartozást – az ügyfél értesítése mellett – belföldi pénznemre átváltani, ha az idegen pénznem árfolyamváltozása következtében a hitelkockázat megnő és a hitelintézet egy meghatározott időn belül nem kap megfelelő biztosítékot.” Erre az átváltásra jellemzően az eurónak a svájci frankkal szembeni 15%-os gyengülése esetén már sor is került.

Mindez azt mutatja, hogy más országokban ismertek voltak olyan szerződéses megoldások, amelyek a deviza alapú kölcsönszerződések esetén megosztották az árfolyamkockázatot a bank és az ügyfél között. Nagy kérdés, hogy az Ausztriában és Magyarországon is tevékenykedő bankok ezeket a szerződéses technikákat nálunk miért nem alkalmazták.

A szerződéses egyensúly felborulását emeli ki a 34/2014. (XI. 14.) AB határozat is: „Ami a deviza alapú kölcsönszerződésekkel illeti, általánosságban megállapítható, hogy azok hosszú időtartamra szóló (tartós), nagy kockázatú jogviszonyok. Piaci bevezetésiüket megelőzően ezek tartalmával, rendes vagy rendellenes lebonyolódásával kapcsolatosan sem az ilyen pénzügyi terméket értékesítő bankok és más pénzügyi intézmények (pénzügyi szolgáltatók), sem az ezeket igénybe vevő adósok nem rendelkeztek kellő tapasztalattal. A nemzetközi kereskedelmi gyakorlatban ismert az ún. „elnehezdedési klauzula” (Hardship clause), amely arra kötelezi a feleket, hogy tárgyalják újra a szerződést, ha az említett klauzulában meghatározott körülmények (pl. a jelentős árfolyamváltozás) bekövetkeznek. Ez a klauzula a felek közötti érdek- és értékegyensúly és ezáltal az ügylet fenntartását segíti elő, különösen a hosszú távú, nagy kockázatú szerződések esetén. Deviza alapú kölcsönzés – a kirovó pénznemtől eltérő lerovó pénznemben történő teljesítéssel – a bankok egymás közötti gyakorlatában nem volt ismeretlen, ezeket azonban csak nagyon rövid (napokban, hetekben, kivételesen hónapokban meghatározott) időszakokra kötötték, az árfolyamváltozás felső limitjét (mint megszüntető feltételt) is kikötve. Ilyen vagy ezekhez hasonló, a gyengébb feleket (a termék „fogyasztóit”, az adósokat) védő garanciális feltételeket ezek a szerződések általában nem tartalmaztak.”

Az adósok számára a fentiek alapján az egyetlen lehetőség az maradt, hogy az árfolyamkockázatra vonatkozó – szerződéskötést megelőző – tájékoztatás hiányos voltára hivatkozással indítsanak pert a bank ellen. Ezt a Kúria 2/2014. PJE jogegységi határozatának 1. pontja kifejezetten ki is mondja.

A Kúria ezzel kapcsolatban azt rögzítette, hogy a deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződés azon rendelkezése, amely szerint az árfolyamkockázatot – a kedvezőbb kamatmérték ellenében – korlátozás nélkül a fogyasztó viseli, a főszolgáltatás körébe tartozó szerződéses rendelkezés, amelynek a tisztességtelensége fősabályként nem vizsgálható. E rendelkezés tisztességtelensége csak akkor vizsgálható és állapítható meg, ha az általánosan tájékozott,

31 A nyugat-európai országok banki gyakorlatában előfordul, hogy a bank hitelt nyújt az ügyfélnek és azzal végez befektetési szolgáltatást.

32 CZUGLER Péter: *Néhány gondolat a devizahitelezés egyes kérdéseiről*. Jogtudományi Közlöny, 2014. 5. sz. 255. p.

33 LANGE, Christian: *Zureffizienzorientierten Kontrolle von AGB nach § 307 Abs. 1 S. 1 BGB*. In: Jahrbuch Junger Zivilrechtswissenschaftler 2011. Realitäten des Zivilrechts – Grenzen des Zivilrechts. Boorberg Verlag, 2012. 52-53.p.

34 GÁRDOS István–NAGY András: *A devizahitel jogi alapkérdései*. Hitelintézeti Szemle, 2013. 5. sz. 376. p.

ésszerűen figyelmes és körültekintő átlagos fogyasztó (a továbbiakban: fogyasztó) számára annak tartalma a szerződéskötéskor – figyelemmel a szerződés szövegére, valamint a pénzügyi intézménytől kapott tájékoztatásra is – nem volt világos, nem volt érthető. Ha a pénzügyi intézménytől kapott nem megfelelő tájékoztatás vagy a tájékoztatás elmaradása folytán a fogyasztó alappal gondolhatta úgy, hogy az árfolyamkockázat nem valós, vagy az őt csak korlátozott mértékben terheli, a szerződésnek az árfolyamkockázatra vonatkozó rendelkezése tisztességtelen, aminek következtében a szerződés részlegesen, vagy teljesen érvénytelen.

Problémát jelent azonban, hogy sem a bírói gyakorlat, sem a jogtudomány számára nem egyértelmű, hogy mi a deviza alapú kölcsönszerződés teljes vagy részleges érvénytelenségének a jogkövetkezménye. A Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport ugyan rendkívül alaposan és körültekintően megvizsgálta ezt a kérdést, meggyőző többségi álláspont azonban nem született.³⁵

Továbbra sem lezárt tehát az a kérdés, hogy deviza alapú kölcsönszerződés teljes érvénytelensége esetén helyre lehet-e állítani a szerződéskötést megelőzően fennálló helyzetet (*in integrum restitutio*). A jogirodalomban eddig megjelent álláspont ezt tagadja és ehelyett a régi Ptk. szerinti hatályossá nyilvánítást tekinti járható útnak.³⁶ Kérdés ugyanakkor, hogy ebben az esetben pontosan mit is jelent a szerződés hatályossá nyilvánítása, illetve, hogy mi a pontos különbség a hatályossá nyilvánítás és az érvényessé nyilvánítás között.³⁷

Az ún. elszámolási törvény (2014. évi XL. törvény) 37. §-a egyértelműen állást foglalt abban a kérdésben, hogy melyek lehetnek a fogyasztói kölcsönszerződés érvénytelenségének a jogkövetkezményei. A törvény ugyanis ebben a körben csak a szerződés érvényessé nyilvánítását, valamint a határozathozatalig terjedő időre történő hatályossá nyilvánítását nevesíti. Ennek alapján a jogalkotó álláspontja szerint a fogyasztói kölcsönszerződés teljes érvénytelensége esetén az eredeti állapot nem állítható helyre.

2. 7. A KÚRIA 2/2014. JOGEGYSÉGI HATÁROZATA

Az Európai Bíróságnak a C-26/13. sz. ügyben 2014. április 30-án meghozott ítéletét követően a Kúria elfogadta a 2/2014. PJE jogegységi határozatát. Ez egyrészt az előző pontban már említett tájékoztatási kötelezettséggel foglalkozik.

Emellett azonban kimondja azt is, hogy a folyósításkor a pénzügyi intézmény által meghatározott vételi, a törlesztésekor pedig az eladási árfolyamok (különmű árfolyamok) alkalmazása tisztességtelen, mert ezekkel szemben nem áll a fogyasztónak közvetlenül nyújtott szolgáltatás, így az számára indokolatlan költséget jelent. E rendelkezések azért is tisztességtelenek, mert alkalmazásuk gazdasági indoka a fogyasztó számára nem világos, nem érthető, nem átlátható.

35 Ld. Az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazhatósága kölcsönszerződéseknél (összefoglaló vélemény). Interneten elérhető: http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_i.pdf

36 GÁRDOS Péter: A kölcsönszerződés érvénytelenségének jogkövetkezménye. Jogtudományi Közlöny, 2014. 11. sz. 509-510. p.

37 Az érvényessé nyilvánítás európai jogi összefüggéseiről ld. BODZÁSI Balázs: Az európai jog hatása a tagállamok polgári jogi fejlődésére, különös tekintettel az Európai Bíróság egy újabb ítéletére. Jogtudományi Közlöny, 2013. 9. sz. 426-435. p. Interneten elérhető: <http://jogtudomanyikozlony.hu/pdf/j6b2wudaz5dd6gtwribm3.pdf>

A deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződésekben szereplő vételi és eladási árfolyamok, mint átszámítási árfolyamok helyett a Magyar Nemzeti Bank hivatalos deviza árfolyama válik a szerződés részévé, a régi Ptk. 231. § (2) bekezdésében meghatározott diszpozitív törvényi rendelkezésre tekintettel, mindaddig, amíg kógens törvényi rendelkezés nem lép azok helyébe. Ezzel a jogegységi határozat egyértelműen kimondta az árfolyamrés semmisségét.

Fontos megállapításokat tartalmaz azonban a jogegységi döntés az egyoldalú szerződésmódosítás jogát tartalmazó szerződéses kikötések tisztességtelenségével kapcsolatban is. Ennek alapján az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződéses rendelkezés akkor tisztességtelen, ha az nem felel meg a fogyasztói kölcsönszerződésben pénzügyi intézmény által alkalmazott általános szerződési feltételekben szereplő egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségéről szóló 2/2012.(XII.10.) PK vélemény 6. pontjában felsorolt elveknek (egyértelmű és érthető megfogalmazás elve; tételes meghatározás elve; objektivitás elve; ténylegesség és arányosság elve; átláthatóság elve; felmondhatóság elve; szimmetria elve).

Ezen elvek alapján az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét szabályozó szerződéses rendelkezések akkor nem tisztességtelenek, ha azok a fogyasztó számára világosan és érthetően meghatározzák, hogy a hivatkozott PK véleménynek megfelelő ok-listában megjelölt körülmények változásai milyen módon és mértékben hatnak ki a fogyasztó fizetési kötelezettségére; egyben pedig lehetővé teszik annak ellenőrizhetőségét, hogy az egyoldalú szerződésmódosításra a szerződéses rendelkezések betartásával az arányosság, a ténylegesség és a szimmetria elvének érvényre juttatása mellett került-e sor.

Mindezt a jogegységi határozat indokolása azzal egészíti ki, hogy a világos, érthető megfogalmazás, valamint az átláthatóság elveit az Európai Unió Bírósága is értelmezte a C-26/13. számú ügyben hozott ítélete rendelkező részének 2. pontjában, továbbá az indokolás 70–75. pontjaiban. Az ott az árfolyamrés kapcsán kifejtett, de az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződési feltételekre is megfelelően irányadó megállapításokból is következően a fogyasztót a szerződéskötés során olyan helyzetbe kell hozni, hogy megfelelően fel tudja mérni az általa vállalt kötelezettségeket, így az ún. ok-listában megjelölt és a szerződéskötést követően bekövetkező körülményváltozásból eredő többlet-kötelezettsége keletkezésének indokait, kötelezettségei változásának mechanizmusát és annak lehetséges mértékét. Ez nem azt jelenti, hogy a fogyasztónak a szerződéskötéskor a körülményváltozás – előre nem ismert – konkrét mértékétől függetlenül, abszolút értékben fel kell tudnia mérni a várható fizetési kötelezettsége felső határát, melynek megjelölése nem is volt követelmény, hanem azt, hogy a szerződésmódosítást lehetővé tevő kikötésnek meg kell határoznia a fogyasztó szerződéses terheinek lehetséges alakulását. A szerződéses rendelkezésekből egyértelműen ki kell tűnnie, hogy az ok-listában felsorolt körülmények milyen okból, mértékben és módon hatnak ki a kamat, költség, díj mértékére; azok adott mértékű változása milyen mértékű emelést tesz – a ténylegesség, az arányosság elvének betartása esetén – lehetővé (az emelés ugyanis csak lehetőség), illetve milyen mértékű csökkenést tesz kötelezővé a fogyasztóval szerződő fél számára. Matematikai képlet alkalmazása – már ha ilyen egyáltalán megalkotható – megfelelő magyarázat nélkül épp úgy nem felel meg az átláthatóság követelményének, mint az

egyoldalú szerződésmódosításra okot adó körülmények pusztán felsorolása.

Az átláthatóság követelménye azt is jelenti, hogy az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződéses rendelkezések jogszerű alkalmazását a fogyasztó ellenőrizni tudja és fel tud lépni a pénzügyi intézménnyel szemben, ha meglátása szerint a rá nézve hátrányos szerződésmódosításra a ténylegesség, az arányosság, a szimmetria elvének be nem tartásával került sor. Az egyoldalú szerződésmódosítás joga nem vezethet oda, hogy a fogyasztóval szerződő pénzügyi intézmény tetszőleges módon, egyoldalúan növelje a fogyasztót terhelő kötelezettségeket, ezáltal növelve saját bevételeit.

Az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő kikötés tehát akkor felel meg a világos, az érthető megfogalmazás és az átláthatóság – az Európai Unió Bírósága ítélete által is értelmezett – elveinek, ha a szerződéskötéskor felmérhetővé, az egyoldalú szerződésmódosítás bekövetkeztekor pedig – a már bekövetkezett körülményváltozás(ok) konkrét mértékének ismeretében – ellenőrizhetővé teszi a fogyasztó számára a rá nézve hátrányos szerződésmódosítás indokoltságát, arányát, mértékét.

3. A DEVIZA ALAPÚ FOGYASZTÓI KÖLCSÖNSZERZŐDÉSEK MEGSZÜNTETÉSÉRE TETT JOGALKOTÁSI LÉPÉSEK

3.1. AZ ELSŐ DEVIZAHITELES TÖRVÉNY

A Kúria 2014. június 16-án hozta meg a 2/2014. jogegységi határozatát. Az Országgyűlés ezt követően fogadta el a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényt. A törvény 2014. július 18-án lett kihirdetve, vagyis alig egy hónappal a jogegységi határozat elfogadása után.

A Kúria döntése kizárólag a bíróságok számára kötelező, azonban az abban kifejtett jogelvek általános jellegük révén a jogviszonyok széles körét érintik, ezért az abból származó követelmények érvényre juttatásához törvényalkotásra volt szükség. Az első devizahiteles törvény révén a Kúria jogegységi határozatában foglaltak – külön perindítás nélkül – minden devizaadós számára irányadóakká váltak. Ez mindenekelőtt az árfolyamrés semmissége (3. §) tekintetében tette elkerülhetővé több százezer per megindulását.³⁸

A törvény megdönthető vélelmet állított fel az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét tartalmazó szerződéses kikötések tisztességtelensége mellett. A törvény 4. §-a szó szerint átvette a Kúria jogegységi határozatában foglalt tartalmi kritériumokat. A törvény gyorsított peres eljárásban tette lehetővé a pénzügyi intézmények számára, hogy az egyoldalú szerződésmódosítási jogra vonatkozó kikötéseik tisztességességét bizonyítsák.

A törvény külön rendelkezett a folyamatban lévő devizahiteles perek kezeléséről. A 16. § alapján ezeket a pereket fel kellett függeszteni. Az OBH legfrissebb adatai szerint ösz-

szesen 13.268 pert függesztettek fel. Azokat a pereket kellett felfüggeszteni, amelyek tárgya részben vagy egészben az árfolyamrésre vonatkozó, illetve az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét tartalmazó szerződéses kikötés. Ezek jellemzően a régi Ptk. 239/A. §-a alapján megindított megállapítási perek.

A törvény a bírósági végrehajtások, valamint a zálogtárnyak bírósági végrehajtáson kívüli értékesítésének a felfüggesztéséről is külön rendelkezett.

Sokat vitatott rendelkezése az első devizahiteles törvénynek, hogy egyértelműen állást foglalt a fogyasztói kölcsönszerződésből eredő követelések elévülése tekintetében. A törvény 1. § (6) bekezdése szerint ugyanis a régi Ptk. elévüléssel kapcsolatos szabályait a fogyasztói kölcsönszerződésből eredő követelések tekintetében úgy kell értelmezni, hogy e követelések a kölcsönszerződés fennállása alatt nem évülnek el, azok elévülése a szerződés megszűnésével kezdődik. Régi jogelméleti vita végére tett ezáltal pontot a jogalkotó. Ezt a megoldást ugyan a jogirodalomban utóbb kritizálták,³⁹ véleményünk szerint azonban a törvény a helyes dogmatikai megoldást kodifikálta. Ez az értelmezés a Német Legfelsőbb Bíróság (BGH) egy újabb döntésében kifejtettekkel is összhangban van. Az említett döntés (BGH XI ZR 17/14.) 2014. október 28-án született és a fogyasztói hitelszerződések megkötésekor felszámított ügyintézési díjat vizsgálta.⁴⁰ A döntés az ügyintézési díj visszakövetelhetőségének az elévülésével kapcsolatban kimondta, hogy az elévülés csak azt követően kezdődhet meg, hogy az ahhoz szükséges összes tényállási elem megvalósult. Nem a szerződéskötés időpontjától számított tehát az elévülés.

Végül arra is ki kell térni, hogy az első devizahiteles törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket az Alkotmánybíróság a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatában visszautasította. Ez azt jelenti, hogy az első devizahiteles törvény nem valószínű meg visszamenőleges hatályú jogalkotást.

Az elévüléssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság külön kiemelte, hogy a fogyasztói kölcsönszerződések általában a felek között hosszú időtartamra fennálló, a feleket kölcsönösen megillető és terhelő jogosultságokat és kötelezettségeket magukban foglaló egységes szerződéses jogviszonyok. Az eltérő jogirodalmi véleményekkel szemben alkotmányosan elfogadható álláspont az, hogy ezekben az esetekben a követelések a szerződés fennállása alatt önállóan nem évülhetnek el. A jogalkotó – hasonlóan a lízingszerződésekben kikötött részletfizetés esetében alkalmazott megoldáshoz – a jogviszony egy egységként történő kezelése érdekében a törvénnyel olyan – a régi Ptk. elévülési szabályával nem ellentétes – értelmezést adott, amely szerint az elévülés csak a szerződéses jogviszonynak a szerződés szerinti megszűnésekor kezdődik el. Vagyis ameddig az adós tartozása a pénzügyi intézmény felé (és a pénzügyi intézmény követelése az adós irányában) fennáll, addig az egyes befizetések és követelések elévülése külön-külön nem kezdődhet el, azaz az adós által teljesített befizetésekkel kapcsolatos igények önállóan nem évülhetnek el.

39 GÁRDOS István: *A kölcsönszerződésből fakadó követelések elévülésének kezdő időpontja*. Jogtudományi Közlöny, 2014. 9. sz. 387-399. p.

40 Az ítélet közvetlen előzménye a BGH egy másik, 2014. május 13-án született ítélete (BGH XI ZR 170/13.).

38 Magyarországon évente mintegy 180.000-200.000 per indul polgári ügyszakban. Forrás: OBH.

3. 2. AZ ELSZÁMOLÁSI TÖRVÉNY

A tisztességtelen szerződéses kikötéshez kapcsolódó (múltbeli) fogyasztói túlfizetések elszámolásáról külön törvény rendelkezik.⁴¹ Ennek főszabályát a törvény 5. § (2) bekezdése határozza meg. Ennek alapján a fogyasztó követelését a fogyasztói kölcsönszerződés fennállásának időszakában az MNB elnökének e törvény felhatalmazása alapján kiadott rendeletében meghatározott módon úgy kell kiszámítani, mintha a túlfizetéseket a túlfizetés időpontjában előtörlesztésként teljesítették volna.

A jogalkotó többféle elszámolási módszertan közül választott. Ezek közül a fogyasztó számára az ún. előtörlesztéses elszámolás a legkedvezőbb. Ennek lényege, hogy az adós javára mutató túlfizetést a tőketartozás terhére, előtörlesztésként kell elszámolni. Ezzel szemben nem hozható fel az az érv, hogy előtörleszteni csak az adós akaratából lehet. Az önkéntes előtörlesztés ugyanis itt fel sem merülhet, hiszen az adós az aktuális törlesztőrészlet teljesítésekor nem volt tudatában annak, hogy többet teljesít, mint amennyit kellett volna. A túlfizetést az adós csak utólag ismerte fel, feltehető akaratának pedig az felel meg, ha ez a túlfizetés a tőketartozásra kerül elszámolásra.

Az előtörlesztéses elszámolás révén a korábbi kedvező árfolyamból származó nyereség az adósoknál jelenik meg. Az előtörlesztéses elszámolási módszertan főszabálya, hogy a fogyasztót olyan helyzetbe kell hozni, mintha a szerződéskötés időpontja óta a 2014. évi XXXVIII. törvény 3. §-ában meghatározott árfolyamon, valamint a szerződéskötéskori, eredeti kamatszinten történt volna az elszámolás.

Amennyiben a tartozás devizában került meghatározásra, akkor a túlfizetést is át kell váltani az adott devizára. Ennek során a túlfizetést is azon az árfolyamon kell elszámolni, amelyen a pénzügyi intézmény a törlesztést, vagyis a túlfizetéshez kapcsolódó kamat- és tőketörlesztést átváltotta.

Amennyiben a fogyasztónak lejárt tartozása van a pénzügyi intézménnyel szemben, akkor a túlfizetés elszámolására a régi Ptk. 293. §-a (az új Ptk. 6:46. §-a) az irányadó. Ebben az esetben tehát a túlfizetést először a kamatra, majd a költségekre, végül pedig a tőketartozásra kell elszámolni.

Az előzőekhez kapcsolódóan az elszámolási törvény az alábbi kérdések rendezésére terjed ki:

- az elszámolás módja;
- az elszámolás menete;
- a forint hitelekre, valamint a devizában nyújtott és devizában is törlesztett fogyasztói kölcsönszerződésekre vonatkozó külön szabályok;
- a felfüggesztett perekre és a végrehajtási eljárásokra irányadó speciális eljárási rendelkezések;
- 18 hónapos kamatomatórium;
- számviteli és adózási rendelkezések;
- a 2014. évi XXXVIII. törvény szükségessé vált módosítására vonatkozó rendelkezések.

A törvény az alábbi esetekben speciális elszámolási szabályokat határoz meg:

- a kedvezményes végtörlesztéssel érintett fogyasztói kölcsönszerződések;

- a Nemzeti Eszközkezelőnek vételre felajánlott lakóingatlanokkal érintett fogyasztói kölcsönszerződések;
- az árfolyamgáttal érintett fogyasztói kölcsönszerződések esetén;
- az áthidaló kölcsönrel érintett fogyasztói kölcsönszerződések.

A törvény az elszámolási kötelezettség teljesítésének a határidejét is meghatározza. Ettől független azonban, hogy a devizahitelek, valamint a deviza alapú kölcsönszerződések esetén a fogyasztói követelések elszámolását 2015. február 1-i elszámolási fordulónappal kell elvégezni. Forinthitelek esetén ez az elszámolási fordulónap 2015. június 30.

Az elszámolás felülvizsgálata kapcsán a törvény rögzíti, hogy amennyiben a fogyasztó a pénzügyi intézmény elszámolásában foglaltakat vitatja, úgy első körben a pénzügyi intézménynél élhet panasszal. Ennek eredménytelenségét követően a Pénzügyi Békéltető Testülethez fordulhat. A Pénzügyi Békéltető Testület eljárást megszüntető döntésének, illetve a helyes elszámolást megállapító határozatának megváltoztatása iránt polgári nemperes eljárást kezdeményezhet.

Külön szabályok vonatkoznak a közérdekű keresettel indítandó perekre. Ezeket az MNB a 2010. november 26-át követően közzétett általános szerződési feltételek, illetve a korábbi általános szerződési feltételek ezen időpontot követően közzétett módosításai esetén indíthatja meg. Ezeknél ugyanis nem kell feltételezni az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét tartalmazó szerződéses kikötések tisztességtelenségét.

A törvény 37. §-a orvosolni kívánja a régi Ptk. 239/A. § (1) bekezdésében foglalt lehetőségből származó visszaélésszerű joggyakorlást.⁴² Ennek alapján kimondja, hogy a törvény hatálya alá tartozó szerződések tekintetében a szerződés érvénytelenségének vagy a szerződés egyes rendelkezései érvénytelenségének (részleges érvénytelenség) megállapítását – az érvénytelenség okától függetlenül – a bíróságtól a fél csak az érvénytelenség jogkövetkezményeinek – a szerződés érvényessé vagy a határozathozatalig terjedő időre történő hatályossá nyilvánításának – alkalmazására is kiterjedően kérheti. Ha a fél az érvénytelenség vagy a részleges érvénytelenség jogkövetkezményének levonását kéri, úgy azt is meg kell jelölnie, hogy a bíróság milyen jogkövetkezményt alkalmazzon.

3. 3. A FOGYASZTÓI HITELEZÉS

ÚJ FELTÉTELEINEK A MEGHATÁROZÁSA: AZ ÚN. FAIR BANKOKRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

A devizahitelek problémái ráirányították a figyelmet a fogyasztói hitelek jogi szabályozására, illetve a szabályozás hiányosságaira. A fogyasztói hitelek a hitelek egy sajátos csoportját alkotják, amelyek több szempontból is lényegesen eltérnek a vállalati ügyfeleknek nyújtott hitelektől.

A fogyasztói hitelek kiemelkedő jelentőségére utal, hogy ezt a területet részlegesen az Európai Gazdasági Közösségen belül már 1987-ben irányelvvel szabályozták. Ezt váltotta fel a 2008/48/EK irányelv, amelyet a magyar jogalkotó a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Fhtv.) keretében ültetett át a magyar jogba. Az Fhtv. 2010. március 1-én lépett hatályba.

⁴¹ A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolási szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény.

⁴² Ezt a lehetőséget biztosítja az új Ptk. 6:108. § (2) bekezdése is.

Az Fhtv. 2010-es hatálybalépése óta a magyar bírói gyakorlat számos kérdésben állást foglalt a fogyasztói hitelszerződésekkel kapcsolatban. A bírói gyakorlat újabb eredményei, valamint a devizahitelek megsegítését célzó korábbi törvények alapján szükségessé vált az Fhtv. módosítása.⁴³

Ennek elsődleges célja, hogy a bankok a fogyasztóknak tisztességes és a fogyasztók számára is átlátható szerződéses feltételek mellett nyújtsanak hitelt. Ennek érdekében az Fhtv. módosítása az alábbi főbb rendelkezéseket tartalmazza:

- meghatározza a fogyasztói hitelszerződések egyoldalú módosításának új, átlátható szabályait: ezek az új rendelkezések egyaránt kiterjednek a kamatok, díjak és költségek egyoldalú emelésére;
- részletezi és hatékonyabbá teszi a hitelezőt a szerződéskötést megelőzően terhelő tájékoztatási kötelezettséget: ennek fő célja, hogy a fogyasztó megalapozott döntést tudjon hozni a hitelfelvételről és az azzal járó kockázatokról;
- ingyenes felmondási jogot biztosít a fogyasztó számára a kamatperiódus leteltét követően: cél megkönnyíteni a bankváltást és a bankok közötti versenyt;
- maximalizálja a késedelmi kamat mértékét: ennek célja megakadályozni azt, hogy a hitelezők uzsora jellegű kamatokat alkalmazzanak a már amúgy is fizetési nehézséggel küzdő adósokkal szemben;
- a hitelezőt a szerződéskötést megelőzően terhelő tájékoztatási kötelezettséget kiterjeszti a fogyasztói kezesre és a zálogkötelezetre is: ennek célja, hogy ezek – a főadóstól különböző – fogyasztók is megalapozott döntést tudjanak hozni a biztosítéknyújtásról;
- arra ösztönzi a Magyar Bankszövetséget, hogy tagjai számára minta üzletszabályzatot dolgozzon ki, annak érdekében, hogy a bankok egységes szerződéses feltételek mellett nyújtsanak hitelt, amely megkönnyíti a fogyasztó számára ezeknek a hiteltermékeknek az áttekinthetőségét és átláthatóbbá teszi a szerződéses feltételeket.

A módosító törvény elsődlegesen az információ hiányban szenvedő fogyasztót kívánja az eddigénél is magasabb szintű védelemben részesíteni. A jogalkotó azonban bizonyos elvárásokat a fogyasztóval szemben is támaszt. Tény, hogy a fogyasztói hitelügyletek esetében gazdasági helyzete és az információs aszimmetria miatt a fogyasztó a gyengébb fél. Az azonban a fogyasztótól is elvárható, hogy a szerződés megkötése előtt megfelelően tájékozódjon. A körültekintő, gondos eljárás a fogyasztótól is elvárható, különösen akkor, ha egy több évtizedes futamidejű kölcsönszerződéshez a lakóingatlanát nyújtja fedezetül. Erre tekintettel mondja ki a módosító törvény, hogy az Fhtv. rendelkezéseit a Ptk. 6:62. §-a szerinti, a feleket terhelő együttműködési és tájékoztatási kötelezettség szabályaival összhangban kell alkalmazni.

A bírói gyakorlat fejlődésére tekintettel a jogalkotó módosította az Fhtv. 16. § (5) bekezdését. A korábbi szabály szerint az Fhtv.-ben meghatározott tartalmi elemek hiánya a fogyasztói kölcsönszerződés teljes érvénytelenségét vonta maga után. A teljes érvénytelenség azonban a fogyasztóra nézve sem kedvező, hiszen ebben az esetben a kölcsönt – kamataival és járulékaival együtt – egy összegben kellene visszafizetnie. Emiatt a módosí-

tás eredményeként az Fhtv. idézett bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett: „Ha az e § szerinti tartalmi kellékek hiánya a szerződés létrejöttét nem érinti, a hitelező a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályai szerint köteles megtéríteni a fogyasztónak a szerződés kellékhányából származó kárát.”

Fontos kiemelni, hogy a hazai mellett a jogalkotó a magyarra nagy hatást gyakorló osztrák és német jog fejlődésére is figyelemmel volt.⁴⁴ Emellett a lakóingatlanokhoz kapcsolódó fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2014/17/EU irányelv rendelkezései is figyelembevételre kerültek. Ennek alapján mondja ki az Fhtv. új 13. § (1) bekezdése, hogy jelzáloghitel és ingatlanra vonatkozó pénzügyi lízing igénylése esetén a szerződés tervezetét a fogyasztó kérése nélkül is legalább hét nappal a szerződéskötést megelőzően a fogyasztó rendelkezésére kell bocsátani.

3. 4. A FORINTOSÍTÁSI TÖRVÉNY

A fogyasztói hitelek adósainak védelmét szolgáló törvényi intézkedések körét 2014-ben az ún. forintosítási törvény⁴⁵ zárta le. A törvény megalkotásának kettős célja volt: egyrészt az, hogy a devizában eladósodott fogyasztóknak az árfolyamváltozásból adódó kiszolgáltatottságát megszüntesse, másrészt hogy az árfolyamkockázat megszüntetésével a pénzügyi intézményrendszer stabilitását biztosítsa. A törvény következtében ennek alapján a korábban devizában fennálló tartozások pénzneme *ex lege* változik meg.

A fennálló tartozások átváltása korántsem példa nélküli a magyar jogtörténetben. A 20. századi gazdasági válságok több példát is szolgáltatnak ehhez hasonló törvényi átváltásra. Ezek közül az egyik legismertebb jogszabály az egyes magánjogi pénztartozások átváltásáról szóló 1928. évi XII. tc. A törvény alapján történő átváltás ebben az esetben is több volt, mint egyszerű átváltás (konvertálás), mivel a felek szolgáltatásai között megbomlott értékegyensúly méltányos szempontok szerint történő helyreállítására is kiterjedt.⁴⁶ Ennek alapján egyértelmű, hogy a fennálló tartozások átváltására (valorizálására) jelentősebb gazdasági válságok esetén, a válságból való mielőbbi kilábalás érdekében kerül sor.

A korábbi mintákhoz hasonlóan, a forintosítási törvény sem egyszerűen a fennálló deviza tartozások forintra történő átváltását írja elő. Az átváltási árfolyam meghatározása mellett ugyanis legalább ilyen fontos kérdés a forintra átváltott hitelek induló forint kamatának a meghatározása (11. §).

A törvény elsődleges célja tehát az, hogy az – egyébként érvényes – szerződések esetében a jövőre nézve kiküszöbölje az árfolyamkockázattal járó terheket, úgy hogy a hatályba lépésétől kezdve állapít meg egy árfolyamot (10. §). Az átváltási árfolyam meghatározása során nem lehetett figyelmen kívül hagyni, hogy a Kúria 2/2014. jogegységi döntése arra a következtetésre jutott, hogy az árfolyamkockázat az érvényes szerződések esetén a hiteladóst terheli.

44 Erről ld. BODZÁSI Balázs: *A bankkölcsönszerződésekben kikötött kamat módosítására vonatkozó szabályok a német és az osztrák jogban*. Magyar Jog, 2013. 2. sz. 103-116. p.

45 Az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvény.

46 Erről részletesebben ld. CZUGLER P. Áron: *Hitelválságok kezelése egykor és most. A bethleni konszolidáció magánjogi válságjogának tanulságai a jelenkor számára*. Jogtudományi Közlöny, 2015. 1. sz. 37-48. p.

43 A fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXVII. törvény.

Tekintettel arra, hogy a deviza és devizaalapú hitelek kamata mindig is jóval alacsonyabb volt, mint az ugyanabban az időpontban azonos hitelcélra nyújtott forinthiteleké, azt is szem előtt kellett tartani, hogy a forinthitelek se kerüljenek méltánytalanul hátrányos helyzetbe a deviza, illetve a devizaalapú hitelek adószaihoz képest. A törvényben rögzített, forintosításra irányadó árfolyamok ezt a szempontot is érvényesítik.

A törvény nem állít fel semmiféle vélelmet azzal kapcsolatban, hogy az adott szerződés egyébként érvényes-e, azaz a forintosítással nem orvosolja visszamenőlegesen az esetlegesen a szerződés megkötése időpontjától már fennálló érvénytelenséget.

A törvény a jelzáloggal biztosított deviza és deviza alapú kölcsönszerződések esetén a tartozás forintra átváltásának előírásával a jövőre nézve szüntette meg az árfolyamkockázatot.

A fennálló szerződések mellett meghatározott körben a már felmondott deviza és devizaalapú fogyasztói jelzálogkölcsön-szerződések esetén is sor került a fennálló tartozás forintra történő átváltására annak érdekében, hogy ez a tartozásállomány a kedvezőtlen árfolyamváltozások miatt ne növekedjen.

A tartozás forintra átváltása valamennyi fennálló deviza és devizaalapú fogyasztói jelzálogkölcsön-szerződésre vonatkozik. Ezeknek a szerződésnek módosulása a törvény erejénél fogva következik be, a törvény ezzel kapcsolatban nem ír elő semmilyen kötelezettséget a fogyasztó számára. A tartozás forintra átváltásáról szóló értesítés az elszámolási kötelezettség teljesítését tartalmazó értesítéssel együtt kerül a fogyasztó részére megküldésre.

A törvény bizonyos feltételek megléte esetén lehetőséget biztosít arra, hogy a fogyasztó kérje a kölcsönszerződésből eredő tartozás forintra átváltásának mellőzését. A devizahitel konstrukciójának megtartása elsősorban azoknak lehet előnyös, akik devizában kapják jövedelmüket, a hátralévő futamidő már rövid, vagy a jövedelmükhöz képest devizában fennálló tartozásuk csekély.

A törvény meghatározza azt az árfolyamot, amelyet a pénzügyi intézményeknek kötelezően alkalmazniuk kell a forintra átváltás során. A tartozás forintosításán túl azonban az azt terhelő kamat is csökkenni fog. A törvény szerint a forintosított tartozások esetén referenciakamatot kell alkalmazni, amely kötelezően a 3 havi BUBOR⁴⁷ és az eredeti szerződésben szereplő kamatfelárból tevődik össze, amelynek alsó és felső tartományát a törvény rögzíti. Ennek értelmében a kamatfelár 1% és lakáscélú fogyasztói jelzálogkölcsön-szerződés esetén 4,5%, nem lakáscélú fogyasztói jelzálogkölcsön-szerződés esetén 6,5% között mozoghat.

A törvény arra is figyelmeztet, hogy a bankok ne az alkalmazható legmagasabb kamatot határozzák meg a kölcsönszerződésekben, tehát valamilyen formában versenyhelyzet alakuljon ki a fennálló szerződések kamatainak és egyéb költségeinek megállapítása során. A törvény lehetőséget biztosít arra, hogy amennyiben más pénzügyi intézmény alacsonyabb hitelkamatot biztosít, úgy a fogyasztónak díjmentesen lehetősége legyen a korábbi kölcsönszerződését felmondania, és kedvező feltételekkel a számára előnyösebb hitelkonstrukciót biztosító pénzügyi intézménnyel szerződést kötnie.

A kamat meghatározásán túl a törvény azt is rögzíti, hogy a hátralévő futamidő figyelembe vételével milyen gyakorisággal kerülhet sor az átárazódásra, azaz a pénzügyi intézmény milyen időközönként emelheti meg a kamat mértékét.

A kamatfelár jövőbeni változtatására az Fhtv.-ben foglalt ún. kamatváltoztatási mutató alkalmazásával kerülhet sor (8. §).

A forintosítással nem érintett kölcsönszerződések vonatkozásában – azaz a forintalapú fogyasztói kölcsönszerződések, valamint a nem jelzálog fedezete mellett nyújtott deviza és deviza alapú kölcsönszerződések esetében – a pénzügyi intézménynek vissza kell állni az eredetileg számítható kamatra vagy kamatfelárra (14. §).

A forintosítás a svájci jegybank döntése – az euróval szembeni árfolyamkűszöb eltörlése – ismeretében még jobban előtérbe helyezi az intézkedés előnyeit. Megítélésünk szerint ennek alapján a forintosítási törvény megfelel annak az elvárásnak, amely szerint a kölcsönösszeg forintra való átváltásánál abból kell kiindulni, hogy az árfolyam-különbözet megosztása oly módon történjék, hogy az biztosítsa a kölcsönösszegek értékállandóságát, de egyúttal fedezetet adjanak a hitelintézeteknek is a méltányos hasznoszerzésre, ugyanakkor kizárják a spekulációs jellegű hasznoszerzést.⁴⁸

4. ÖSSZEGZÉS

A devizahitelezés elterjedése, valamint ezekben a szerződésekben a 2008-as válság nyomán bekövetkező egyensúly eltolódás a rendszerváltás óta nem látott társadalmi problémává nőtt Magyarországon. Erre a gazdasági fejlődést is már veszélyeztető problémára a jogalkotónak is választ kellett adnia. Bizonyos esetekben ugyanis épp magának a jogszabálynak a hiánya okoz alkotmányos sérelmet.⁴⁹

A 2014-ben született négy törvény azt a célt szolgálta, hogy a magyar társadalom véglegesen megszabaduljon a devizahitelezés által okozott nehézségektől. A törvényeket ennek fényében egy csomagként kell szemlélni, együtt kell értékelni.

Ebből a törvénycsomagból is kiemelkedik az elszámolási törvény. Ennek alapján ugyanis vagyoni javak kerülnek vissza a társadalom egy meglehetősen széles rétegéhez. Bár ez nem teljesen pontos, de a banki elszámolást leginkább a kárpótláshoz lehetne hasonlítani, azzal a lényeges különbséggel, hogy a kárpótlás keretében az állam juttatott anyagi javakat a társadalom tagjai számára, az elszámolás keretében azonban erre a hazai pénzügyi szektor kötelese.

Az is egyértelmű, hogy bizonyos társadalmi csoportok számára sajnos már sem az elszámolás, sem a forintosítás nem jelent tényleges segítséget. Számukra más – részben szociálpolitikai – megoldást kell az államnak biztosítania.

Csak bízni lehet abban, hogy a jövőre nézve mind a jogalkalmazók, mind pedig a hazai pénzügyi szektor levonja azokat a következtetéseket, amelyek segítségével a jövőben hasonló helyzetek kialakulása megelőzhető. Remélhetőleg mindez hozzájárul a pénzügyi kultúra szélesebb körű elterjedéséhez, egyrészt a felelős hitelnyújtás, másrészt pedig a megalapozott hitelfelvétel kialakulásához, és végső soron a magyar bankrendszer megtisztulásához.

47 Budapest Interbank Offered Rate.

48 Kovács László: *Gondolatok a deviza alapú hitelek „kivezetésének” módjáról*. Céghírnök, 2014. 10. sz. 3-4. p.

49 8/2014. (III. 20.) AB határozat.

Lőrincz András–Ruff Péter*



Élet az actio popularis után, avagy az ombudsman kiemelt indítványozói szerepe

BEVEZETŐ

1.

Az Alaptörvény 2012-es hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság jelentős változásokon ment át, mondhatjuk úgy is, hogy csak az nem változott, hogy még mindig létezik.¹ Ez az állítás nyilván túlzó, azonban az igaz, hogy paradigma-váltás következett be a testület életében, amely többek között az utólagos normakontrollt is érintette. Az addig általános absztrakt normakontroll helyébe az egyedi ügyekben alkalmazott konkrét normakontroll lépett. Ezzel összefüggésben megszűnt a mindenki számára, személyes érintettség nélkül rendelkezésre álló actio popularis,² melynek eltörlése heves vitákat váltott ki. Ugyanakkor megjelent a valódi alkotmányjogi panasz intézménye, megnyitva ezzel az állampolgárok számára a jogvédelem egy új terepét. Az absztrakt normakontroll azonban nem tűnt el nyom nélkül a magyar alkotmánybírói gyakorlat égiszerő, a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, valamint a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály utólagos felülvizsgálatát.³ Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a fent említett lehetőséggel szinte kivétel nélkül mindig az alapvető jogok biztosa él,⁴ így vizsgálódásunk középpontjába is az ombudsmant helyezzük. Véleményünk szerint az actio popularis eltörlése nem eredményezte

az egyén jogérvényesítési lehetőségeinek csorbulását, hanem egyszerűen egy racionalizáltabb eljárást vezetett be. Senki sem vitathatja ugyanis azt, hogy az Alkotmánybíróság tehermentesítése szükséges követelmény volt. A Velencei Bizottság – a magyar kormány által feltett, a magyar alkotmányozással kapcsolatos kérdésekre adott – 2011. március 28-án közzétett állásfoglalásában megállapította, hogy az Alkotmánybíróság túlterheltsége nagyon is valós volt. Az állásfoglalás szerint a testület elé éves szinten ezerhatszáz beadvány került. Az állásfoglalás 62. pontjában a Bizottság az actio popularis helyett az egyén alapvető jogainak védelmét helyezte előtérbe. Ez viszont közvetlen, érdekeltséghez kötött indítványozást tett szükségessé. A bizottság egy olyan megoldást szorgalmazott – amelyet a magyar kormány meg is valósított – mely szerint egy korlátozott közvetett indítványozási lehetőség fenntartásában látta a megoldást. Ezen a közvetítőn keresztül ugyanis az érdekeltség nélküli személyek kezdeményezései is eljuthatnának az Alkotmánybírósághoz.⁵ Más szempontból az actio popularis eltörlésének garanciális okai is voltak, mivel az actio popularis jelentette ügyteher mellett az Alkotmánybíróság nem tudta betölteni funkcióit.⁶ Igaz, hogy önmagában a testület túlterheltségével egyetlen jogállamban sem lehetne magyarázni az egyéni jogérvényesítés szintjének esetleges csökkentését, viszont álláspontunk szerint, ahogy erre már utaltunk is, ilyesmi nem is következett be. Hogy miért? Éppen azért, hogy az alapvető jogok biztosa annak a szűk körnek a tagjává vált, akik felhatalmazást kaptak arra, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulhassanak. Az ombudsman megerősödött indítványozási jogköre ugyanis ötvözve az egyéni jogséremlmek orvoslására szolgáló alkotmányjogi panasz intézményével képes az actio popularis örökébe lépni. Az új szabályozás távolabb viszi az Alkotmánybíróságot a napi politikai csatározásoktól, ezáltal közelebb kerül a depolitizált semlegességet hirdető bírói ha-

* Lőrincz András, Ruff Péter, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar hallgatói

1 CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság sarkalatos átalakítása. *MTA Law Working Papers*, 2014 8. sz. 1.p. <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

2 BERKES Lilla–CSINK Lóránt: *Alkotmánybírói indítvánnyal a rászorulóért*. HAJAS Barnabás–SZABÓ Máté (szerk.) *Pajzsuk a törvény*. Alapvető jogok biztosának hivatala. Budapest, 2013. 33-34. p.

3 Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja.

4 Az első évben például 25 alkalommal fordultak az Alkotmánybírósághoz, ebből 24 az alapvető jogok biztosa, 1 pedig a kormány nevéhez köthető. Lásd: CSINK Lóránt: *Mozzások a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 73. p.

5 TÓTH J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (II. rész). *Közjogi Szemle*, V. évf., 2012. 4.sz. 29-37. p.

6 Az Alkotmánybíróság funkcióit részletesen lásd: PETRÉTEI József: Alkotmány és alkotmányosság. *Magyar Közigazgatás*, XLV. évf., 1. sz. 10-11. p.

talmi ághoz, úgy, hogy mindettől függetlenül, továbbra is eldönt politikailag fontos ügyeket.⁷ Erre, valamint a fent említett valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére a testület már korábban is tett kísérletet, precedens értékű határozata⁸ azonban akkor még nem bizonyult elégségesnek a változáshoz.

Igaz, hogy az 1989-ben létrejött Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az *actio popularis* volt, azonban ennek oka az „új alkotmánnyal ideig-óráig együtt élő régi jogrendszer szisztematikus alkotmányossági átvizsgálási igénye”. Azonban az első pár évben betöltött szerepét követően az intézménynek ki kellett volna kopnia a gyakorlatból. Ezt támasztják alá Trócsányi László 1993-ban született gondolatai is, aki szerint az 1989-es közjogi jogalkotás túl gyorsan zajlott le, így nem történt meg a nagy törvények Alkotmánnyal történő egységesítési folyamata. A törvények folyamatos toldozása helyett elkerülhetetlennek tartotta egy új alkotmány megalkotását.⁹ Az *actio popularis* igazából a „több szem többet lát” elvére épült, azonban ideje volt áttérni a konkrét esetek és jogviták – *cases and contraversies* – általi normakontrollra.¹⁰ Arról már nem is beszélve, hogy amellet, hogy a kilencvenes évek közepére feleslegessé vált – hiszen a tényleges érdekeltek a régi alkotmányjogi panasszal az AB elé vihették ügyeiket és az *actio popularis* egyedül azért maradt népszerű, mert egyszerűbb, kényelmesebb volt – idővel megjelentek az intézmény diszfunkciói is. Az alaptörvény hatálybalépésével a jogalkotó gondoskodott olyan jogintézményekről, melyek képesek betölteni az *actio popularis* által hagyott űrt, annak a már fent említett diszfunkciói nélkül.¹¹

1.1. AZ ACTIO POPULARIS EGYEDI SZEREPE, AVAGY HUNGARIKUMKÉNTI MEGJELENÉSE A NEMZETKÖZI SZÍNTÉREN ALKALMAZOTT ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI NORMAKONTROLLOK KÖZÖTT

Az Alaptörvény elfogadását megelőzően az absztrakt normakontroll – így az *actio popularis* – volt az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre, melynek vizsgálatánál elsőként szembeötlő sajátosság nem más, mint az indítványozói kör szélessége, mondhatni parttalansága. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényből (a továbbiakban: régi Abtv.) kiolvasható, hogy az *actio popularis* kezdeményezhető alkotmányossági eljárás bárki által megindítható.¹² Ebben a megvilágításban egyelőre még homály fedi, hogy miért is adnánk mindenki számára indítványozási jogkört? Viszont látni fogjuk, hogy nagyon egyszerűen választ lehet adni, ha megvizsgáljuk azt a korszakot, amikor a régi Abtv. is született.

A rendszerváltás egy viharos időszak volt, amikor a kommunista rendszert felváltotta a demokrácia. Többek közt magának az ombudsmani intézménynek a létrejötte is a rendszer-

váltást megelőző Kerekasztal beszélgetéseknek köszönhető. Az ok igen egyszerű, úgy vélték, hogy a politikai rendszernek minél több olyan intézménnyel kell rendelkeznie, ami alkalmas a kormányzati hatalom ellensúlyozására.¹³ A váltás mindenkinek az érdeke volt és ennek az egyik hozománya volt az ombudsmani rendszer, valamint dolgozatunk szempontjából kiemelten fontos az *actio popularis*. A fentebb már említett „több szem többet lát” elv mellett a demokrácia alapját képező népakaratot szerették volna meghonosítani az új rendszerben, Szabó Máté szavaival élve az *actio popularis*, mint „watchdog”¹⁴ vett részt az alkotmányos garanciák garmadájában. Szükség is volt erre az adott körülmények közt, mert jogi eszközökkel talán csak így lehetett a nép bizalmát elnyerni. Mivel az Alkotmány a magasabb népakaratot tükrözi, míg a törvények a képviselők többségének akaratát, így elmondható, hogy az előbbinek kvalitatív elsőbbsége van.¹⁵ Ebből kifolyólag, ha az alkotmánybíróság egy törvényt vizsgálatának tárgyává tesz, akkor minden esetben a legmagasabb népakarat fog benne megvalósulni.¹⁶

Miért is minősül az *actio popularis* hungarikumnak az európai alkotmánybíróságok által kialakított normakontroll szerepekhez képest. Az európai irányok hasonlóak voltak, hiszen az utólagos normakontroll majd mindenhol meghonosodott. Persze bizonyos eltérések megfigyelhetők, mind az indítványozók személyében, azok tárgyában és a nyitva álló határidők tekintetében is.¹⁷ A hungarikum jelleg épp abból adódik, hogy bárki, bármilyen határidő nélkül csak hazánkban fordulhatott az Alkotmánybírósághoz. Továbbá a német, az osztrák utólagos normakontrollt szembe állítva a régi magyar rendszerrel, kitűnik, hogy a közöttük húzóódo elsődleges különbség az, hogy ott személyes érintettség szükséges a beadványozó tekintetében.¹⁸

1.2. OMBUDSMAN TÍPUSOK SZEREPKÖREI ÉS EZEK VÁLTOZÁSAI

Az első ombudsmant 1713-ban a svéd király hívta életre, hogy segítse az uralkodással kapcsolatosan felmerülő terhek vonatkozásában.¹⁹ Mára azonban elterjedt intézménnyé nőtte ki magát. Manapság olyan férfiakat és nőket értünk a kifejezés alatt – amit magyarra képviselőként fordíthatnánk – akinek a feladata egyfajta mediatori szerep betöltése, valamint az állampolgárok panaszainak a kivizsgálása.²⁰ Az ombudsmani feladatok kezdetben még szinte csak a közigazgatási hatóság-

7 PACZOLAY Péter: Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012. 1. sz. 67. p.

8 57/1991. AB határozat.

9 IFJ. TRÓCSÁNYI László: Közjogi változások és a rendszerváltás. *Magyar Közigazgatás*, 1993. 7. sz. 393. p.

10 HALMAI Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő. *Bírál Lapja*, 1994. 3-4. sz. 50. p.

11 TÓTH (2012): i. m. 32. p.

12 LÁBADY Tamás: A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírósági eljárásban. *Magyar jog*, 1991. 7. sz. 386. p.

13 VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség*. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon. Budapest, Pázmány Press, 2012. 133 p.

14 SZABÓ Máté (HAJAS Barnabás közreműködésével): Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – Az alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2012. 2. sz. 70. p.

15 Lásd még: PETRÉTEI i. m. 9. p.

16 ÁDÁM Antal: A jogrendszer alkotmányosiasodása és erkölcsiesedése. *Jogtudományi Közlöny*, 1998. 10. sz. 356-357. p.

17 CSEPY Dorottya: Az alkotmánybírósági modellek. In: SOLTÉSZ István (szerk.): *Parlamentari ösztöndíjasok, Parlamenti praktikum*. Budapest, Parlamenti módszertani iroda, 2012. 100. p.

18 CSEPY: i. m. 101.

19 VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel kiadó, 2004. 13. p.

20 HARASZTI Miklós: *Média-ön szabályozási útmutató, kérdések és válaszok*. Bécs, EBESZ – Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, 2008. 70. p.

gok döntéseinek az alkotmányossági korrekcióira korlátozódtak. Természetesen panaszjárásokat is indítottak, de ezek száma elenyésző volt. Fontos, hogy ez a fajta első generációs ombudsmeni tevékenység kivétel nélkül a jól működő demokráciákban honosodott meg²¹, és az ombudsman szinte csak és kizárólag reaktív funkciókat töltött be.²²

Párhuzamba állítva a fentiekkel az egyes alkotmánybíró-ságok kialakulásának körülményeiről elmondható, hogy nem a jóléti államokban jöttek létre. Az alkotmánybíráskodás a poszt-autoriter államokban jelent meg Európában, életre hívásuk pedig nem szolgált kisebb érdeket, mint az előző rendszerek visszásságainak korrekciós mechanizmusokkal a megfelelő alkotmányossági mederbe történő terelését.²³

Az első poszt-autoriter ombudsman megjelenése 1978-ban Spanyolországhoz köthető, a Franco diktatúrát követően.²⁴ Ez volt az első ombudsmeni intézmény, melynek már nem csak reaktív, hanem proaktív funkciói is voltak. E funkciója révén már közvetlenül fordulhatott az alkotmánybíró-sághoz, hivatalból indíthatott vizsgálatokat, de a legfontosabb, hogy az emberi jogi jogsértések esetében közvetlenül fordulhatott az alkotmánybíró-sághoz. Ezt követően az első poszt-kommunista ombudsmeni rendszer Lengyelországban jött létre, melynek hatására Magyarországon is meghonosodott ez az intézmény.²⁵

1989-ben jött létre Magyarországon az Alkotmánybíró-ság, mely a kommunista rendszer megszűnését követően aktív részt vállalt az új rendszer alkotmányossági alapokra való helyezésében. Amikor az új államberendezkedés megszilárdulni látszott, csak akkor hívták életre az ombudsmeni intézményt, mely első sorban a lengyel és a spanyol ombudsmeni intézmény elemeit ötvözte. Ezáltal elmondható, hogy közigazgatás-ellenőrző, alkotmányvédelmi, az alkotmánybíró-sághoz fordulást intézményesítő és nemzetközi emberi jogot védő funkciókkal is fel lettek ruházva, azaz proaktív és reaktív funkciókkal egyaránt rendelkezett. Az ombudsmeni rendszerrel kapcsolatos problémákat elsősorban nem a funkciók, hanem a szervezeti felépítés okozta. 2007-ben Nikiforosz Diamanduros, az akkori európai ombudsman több kritikát megfogalmazott, mint hogy az előző ombudsmeni rendszer egy, a svéd modell roszszul kivitelezett változata volt.²⁶

A problémát mára megoldották, úgy, hogy az eddig egymástól különálló szakombudsmanok egymás melletti versen-gése helyett egy egységes rendszert sikerült megalkotni, ahol az ombudsman a szakosított helyetteseivel együttműködésben, koordináltan tudja ellátni a feladatát. Ezen változás elősegítette az ombudsmeni intézmény hatékonyabbá és európaibbá válását, mely az eltörölt *actio popularis* fényében abszolút indokoltá teszi az indítványozói jogkör kiszélesítését számára.²⁷

2. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA, MINT ABSZTRAKT UTÓLAGOS NORMAKONTROLL INDÍTVÁNYOZÓ

2.1. EGY RÉGI-ÚJ SZEREPEKÖR

Az alapvető jogok biztosát megillető indítványozói jogkör nem új keletű, hisz már a régi ombudsmantörvény is rögzítette az akkor még állampolgári jogok országgyűlési biztosának indítványozási jogát.²⁸ Elmondható, hogy ez csupán elvi lehetőség volt a biztos számára, a gyakorlatban nem igazán élt ezzel a lehetőséggel.²⁹ Erre nem is volt szükség, hiszen az *actio popularis* miatt mindenki számára biztosított volt annak lehetősége, hogy beadványa megalapozottsága esetén mozgásba hozhassa az Alkotmánybíró-ság gépezetét, így az ombudsman annyiban volt tekinthető elsőnek az egyenlők közt, hogy szakmai tekintélyét kapcsolhatta a beadványhoz.³⁰ Jellemzőbb volt az a gyakorlat, mely szerint, a biztos a jogalkotótól kérte az alkotmányellenes jogszabály felülvizsgálatát. Így az Alkotmány hatályának idején tevékenysége csak alapjogvédő feladatok ellátásában realizálódott. Az új szabályozás következtében az alapjogvédő funkció mellett az ombudsmannak már az alkotmányvédelmi funkciója is sokkal hangsúlyosabbá vált.³¹

2.2. OMBUDSMAN, MINT PRIMUS INTER PARES?

Mint azt már korábban említettük, az alapvető jogok biztos, mint utólagos absztrakt normakontroll kezdeményezés-re jogosult, a Velencei Bizottság véleménye nyomán került bele az Alaptörvénybe. Álláspontunk szerint a biztos volt a legjobb választás erre a feladatra. Az indítványozói kör többi tagja közül a legfőbb ügyész, valamint a Kúria elnöke eddig egyszer sem fordult az Alkotmánybíró-sághoz, aminek oka véleményünk szerint a gyakorlat megszilárdulásának hiányára vezethető vissza. Ugyanis a legfőbb ügyész és a Kúria elnökének profíljától is távol áll az egzakt alkotmányjogi kérdésekben való állásfoglalás, ráadásul az ügyészségek és a Kúria egyes kollégiumai is különösen nagy terhelés alatt állnak. A másik két szereplő – nevezetesen a kormány, valamint a képviselők egynegyede – pedig politikai jellegű csatorna. Ezáltal az éppen aktuális parlament összetétele nagyban befolyásolja ezeknek a csatornáknak a működését. Nem is beszélve arról, hogy az alkotmánybíró-ság „közjogi elefántként” szab korlátot a politika törekvéseinek, így elmondható, hogy az éppen aktuális kormánytöbbség és az Alkotmánybíró-ság kapcsolata nem nélkülözi a konfliktusokat.³² Könnyű belátni, hogy egy kö-

21 Ilyen: Svédország, Dánia, Finnország és Új-Zéland.

22 SZABÓ: (2012) i. m. 67. p.

23 PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás-alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel, 2003. 212. p.

24 KUCSKO-STADLMAYR, Gabriele (szerk.): *Európai ombudsmeni intézmények*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 240 p.

25 SZABÓ: (2012) i. m. 67. p.

26 SZABÓ: (2012) i. m. 67. p.

27 SZABÓ Máté: A kilencéves alkotmány. *Magyar Nemzet*, 2012.08.21. 6. p. (további hivatkozás esetén a megjelölés SZABÓ (2012a).

28 Állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 22. §.

Lásd még: TAKÁCS Albert: *Egy a biztos*. In: CSERNY Ákos: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó Zrt., 2013. 545. p.

29 A kivételes esetek egyike volt az OBH-8526/1997 számú indítvány.

30 SOMODY Bernadette: Aki az Alkotmánybíró-ságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum*, 2012. 2. szám. 113. p.

31 SZABÓ Máté: Alkotmánybíráskodás és ombudsmeni tevékenység – Az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései. *Alkotmánybíró-sági Szemle*, 2012. 2.sz. 67-77. p.

32 KUKORELLI István: *Trádió és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég Kiadó, 2006. 98. p.

zel kétharmaddal bíró kormány nem lesz olyan bizonytalan, hogy az általa kezdeményezett törvényekkel kapcsolatban az Alkotmánybírósághoz forduljon. A másik lehetőség, a képviselők egynegyede a jelenlegi megosztott ellenzék esetében szintén nem alkalmas a feladat betöltésére. Így ezek a politikai csatornák csak egy koalíciós kormányzás esetén lehetnének hatásos alternatívák.³³ Példaként érdemes visszaemlékezni a földtörvénnyel kapcsolatos indítványra, ahol az ellenzéki pártok annak ellenére fordultak az ombudsmanhoz, hogy nekik is lehetőségük lett volna az utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésére.

A következő jelentős érv, mely az ombudsman mellett szól, nevezetesen az, hogy nem csupán ismeri az Alkotmánybíróság határozatait, hanem koherensen követi és alkalmazza az alapjogok értelmezési gyakorlata során az Alkotmánybíróság által kialakított sztenderdeket.³⁴ Az összeegyeztethető értelmezési gyakorlatnak köszönhetően egy következetes rendszert kapunk. Megjegyzendő, hogy az alkotmánybírói – majd az ombudsman által is átvett – alapjog értelmezéssel sokan nem értenek egyet, mert ezt az értelmezési rendszert a testület magának alakította ki és több módszert alkalmaz, mely olykor kiszámíthatatlan működést eredményezhet.³⁵ Azonban mindezekről függetlenül, az értelmezés során így alkalmazott közös mérce okán az alapvető jogok biztosja a hozzá beérkezett panaszokból hatékonyan tudja kiválasztani azokat, melyeket az Alkotmánybíróság is befogadásra érdemesnek tarthat. Persze biztosra az ombudsman sem mehet, mégis nagyobb esélye lehet sikert elérni, mint egy laikusnak.

Végül mindenképp említést érdemel az a tény, hogy szemben az Alkotmánybírósággal, az ombudsman esetében a beadványoknak semmilyen formai követelménynek nem kell megfelelniük. Ugyanilyen rugalmassággal kezeli a biztos az egyes hatáskörét érintő korlátokat is.

3. AZ INDÍTVÁNYOZÁSI JOGKÖR

3.1. JOGSZABÁLYI HÁTTÉR

Az alapvető jogok biztosával kapcsolatban az Alaptörvény csupán annyit szögez le, hogy alapjogvédő tevékenységet lát el, valamint, hogy eljárását bárki kezdeményezheti.³⁶ Ez nyilvánvalóan tevékenységének teljes terepnumát lefedő meghatározás, amely tevékenységkörnek az absztrakt normakontroll indítványok csupán egy részét teszik ki, ráadásul nem is tekinthetjük elsődleges tevékenységének.

A biztos indítványozási jogkörével az Alkotmánybíró-ságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.), illetve alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) foglalkozik. Az Ajbt. 2.§ (3) bekezdése kimondja, hogy az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál, míg az Abtv. 24.§ (2) bekezdé-

se szerint az Alkotmánybíróság a biztos határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha a biztos álláspontja szerint fennáll a jogszabály alaptörvény-ellenessége. Így elmondható, hogy az ombudsman a beérkező panaszok alapján saját álláspontot köteles kialakítani, az Alkotmánybírósághoz pedig abban az esetben fordul, ha véleménye szerint alaptörvény-ellenesség áll fenn.

3.2. NORMATÍV UTASÍTÁS

Feladatának hatékonyabb ellátását célozta meg a biztos, amikor vizsgálata szakmai szabályainak és az alkalmazott módszereinek részletszabályait normatív utasításban (a továbbiakban: Utasítás) adta ki.³⁷ A belső ügykezelésen túlmenően az utasítás meghatározza azokat a körülményeket, melyek fennállása esetén különösen indokolt lehet az indítványozás. Ezen négy esetet az Utasítás 46. § (2) bekezdése tartalmazza.

Rögzíti továbbá az Utasítás, hogy az indítvány nem irányulhat alkotmányos jog korlátozására, illetve, az Abtv. 24. § (3) bekezdésének megfelelően amennyiben a panaszos olyan kérdéssel kapcsolatban fordul a biztoshoz, amely az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés kapcsán az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésére, illetve elvére és azonos alkotmányos összefüggéseire vonatkozik, a biztos mérlegeli, hogy az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak-e.³⁸ Az Utasítás az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban kimondja, hogy amennyiben önkormányzati rendelettel kapcsolatban kéri a biztostól utólagos normakontroll eljárás kezdeményezését, azt is mérlegelnie kell, hogy a rendelet közvetlenül az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközik-e.³⁹

Végezetül az Utasítás rendelkezései nincsenek kőbe vésve, csupán egy rugalmas szempontrendszert tartalmaznak, melynek célja a későbbi ombudsmani munka megkönnyítése. Láthatjuk, hogy a kezdetben a biztos rendszeresen hivatkozott az Utasítás egyes szempontjaira, mostanra ez az ombudsmani gyakorlat szerves részévé vált, így nem indokolt továbbra is e szempontokra hivatkoznia.⁴⁰

3.3. AZ INDÍTVÁNYOZÁS TÁRGYA ÉS KORLÁTAI

3.3.1. MINEK A VIZSGÁLATÁT KÉRHETI A BIZTOS?

A jogszabályi rendelkezések értelmében alkotmánybíró-sági indítvány tárgya csak jogszabály, vagy közjogi szervezet-szabályozó eszköz lehet. Ezzel ellentétes az Abtv. szövege, mely szerint az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárás alapján felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek valamint a Kúria jogegységi határozatainak Alaptörvénnyel, vagy nemzetközi szerződéssel való összhangját.⁴¹ Annak ellenére tehát, hogy sem az Alaptörvény, sem az Ajbt. nem mondja ki, az ombudsman jogegységi határozat megsemmisí-

33 SZABÓ (2012) i. m. 69. p.

34 LÁPOSSY Attila: Áthatás-átvétel – Az Alkotmánybíró-sági értelmezések, sztenderdek használata az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában. De iurisprudentia et iure publico 2011. 2. sz. 1-6. p.

35 SZENTE Zoltán: Minta után szabadon. *Fundamentum*, 2001. 2. sz. 8. p.

36 Alaptörvény 30. cikk.

37 Lásd 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás

38 Utasítás 46. § (4)–(5) bekezdés. Utóbbit lásd még: 3.3.2. Hatásköri korlátok.

39 Utasítás 46. § (6) bekezdés.

40 LÁPOSSY: (2012) i. m. 41-42. p.

41 Abtv. 37. § (2) bekezdés.

tését is indítványozhatja, jóllehet erre a gyakorlatban még nem volt példa.⁴²

Nem egyértelmű továbbá sem az Alaptörvény, vagy annak módosításának, sem pedig az önkormányzati rendeletek megsemmisítésének indítványozhatósága.

Az Alaptörvénnyel kapcsolatban az ombudsman állásfoglalása egy konkrét ügghöz kapcsolódik, melyben a Szabadság és Reform Intézet arra kérte a biztost, hogy forduljon az Alkotmánybírósághoz, mivel szerintük számos, 2010 ősze óta elfogadott törvény célja az volt, hogy a kormány kizárólagos hatalomra tegyen szert. Erre adott válaszában az akkori biztos kifejtette, hogy *hatásköre gyakorlása során nem absztrakt alkotmányos elvek érvényesülését, csupán az Alaptörvény rendelkezéseinek megtartását vizsgálhatja*.⁴³ Ezek alapján az ombudsman az Alkotmánybíróságnál jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezheti.⁴⁴ Ennek ellenére a legelső indítvány épp az átmeneti rendelkezések megsemmisítését kérte, amit az Alkotmánybíróság meg is tett. A negyedik Alaptörvény-módosítás már lehetővé tette, hogy az ombudsman formai okokra tekintettel indítványozhatja mind az Alaptörvényt, mind annak módosításának megsemmisítését.⁴⁵ Érdekes azonban, hogy mikor a biztos a negyedik módosítás kapcsán élni kívánt ezzel a jogával, panaszát elutasították.

Önkormányzati rendelet megsemmisítését akkor kérheti a biztos, ha az közvetlenül az Alaptörvénybe ütközik, egyéb esetben a Kúriához kell fordulnia, így az önkormányzati rendeletek esetében a felülvizsgálat kettéoszlik. A Kúriához fordulás azonban, mivel csupán intézkedés, előzetes vizsgálat lefolytatását feltételezi.⁴⁶

3.3.2. HATÁSKÖRI KORLÁTOK

Az ombudsmannak nem áll módjában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát, illetve jogszabály hatálybalépésének felfüggesztését kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál, az csak hivatalból gyakorolhatja az intézkedéseket. Ennek ellenére a biztos jelezheti ezeket a visszasságokat.⁴⁷ Ahogy az Alkotmánybíróság határozatában rámutatott, az indítványnak ez a része csupán javaslat,⁴⁸ erre a javaslatételre azonban mégis szükség van. Egy jogállamban ugyanis az alkotmányba ütköző normák vizsgálatának és megsemmisíthetőségének lehetősége mellett, az is kiemelkedően fontos, hogy ezek a jogszabályok – függetlenül attól, hogy az alkotmánybíráskodás a bírósági szervezeten belül van megoldva, vagy különálló szervként létezik – a testület elé kerülhessenek.⁴⁹ Úgy vélem, ezeket a korlátokat a biztos igencsak rugalmasan képes kezelni.

Abszolút korlátnak tekinthető azonban az Alaptörvény negyedik módosítása,⁵⁰ melynek 37. cikke az ombudsmani indítványozást az Alkotmánybíróság hatásköri korlátozása miatt

lehetetlenné teszi.⁵¹ A 37. cikk (4) bekezdése határozza meg azokat a tárgyköröket, melyeket mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság csak meghatározott jogokkal összefüggésben vizsgálhat felül és semmisíthet meg.⁵² Mivel az Alkotmánybíróság számára is érinthetetlenek ezek a kérdések, értelemszerűen az alapvető jogok biztosa számára sem áll fenn az indítványozási lehetőség. Az ombudsmani gyakorlat azonban részben azt a korlátot is áttörte. Konkrét ügyben mutatott rá a biztos, hogy a hatáskört korlátozó szabály a korábbi Alkotmányban rögzített, népszavazásra nem bocsátható tárgykörrel állítható párhuzamba, így az Alkotmánybíróság által ott kifejtettek jelen esetben is irányadóak. Ott pedig az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése indokolt. A költségvetésről szóló törvény fogalmába így nem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, aminek költségvetési vonzata van. Mivel a 37. cikk (4) bekezdés célja, hogy az Alkotmánybíróság döntése ne veszélyeztesse a költségvetési gazdálkodást, az e körön kívül eső jogszabályok minden további nélkül felülvizsgálhatók⁵³, így indítványozhatók is.

Végezetül említést érdemel, hogy nincs lehetőség utólagos absztrakt normakontroll eljárásra, ha a vizsgálat tárgya res iudicata, kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.⁵⁴

3.4. FUNKCIONÁLIS KETTŐSSÉG

Tevékenységét tekintve az alapvető jogok biztosa egyszerre lát el alapjogvédő és alkotmányvédő feladatokat is. Alkotmányvédelmi jellegű indítványozásról akkor beszélünk, amikor nem alapvető jog sérelme miatt fordul az Alkotmánybírósághoz, hanem egy alkotmányos követelmény figyelmen kívül hagyása miatt.⁵⁵ Az európai ombudsmanok mindegyikére jellemző, hogy a polgárok alapvető jogainak védelme az alapvető feladata.⁵⁶ Így van ez nálunk is. Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a biztos alapjogvédő tevékenységet lát el. Ebből az következik, hogy a biztos indítványozási gyakorlata során is az alapjogvédő funkció gyakorlását kell elsődlegesnek tekinteni. Mondhatjuk, ez szerepfelfogásából adódik.⁵⁷ Azonban épp az első indítványa volt az, melyben a biztos rávilágított arra, hogy adott esetben alkotmányvédelmi feladatokat is el kell látnia. Az Átmeneti Rendelkezésekkel kapcsolatban benyújtott indítványában a biztos a jogállamiság elvére, valamint a jogrendszer egységét veszélyeztető, egyértelműen nem átmeneti jellegű rendelkezésekre hivatkozva fordult az Alkotmánybírósághoz.⁵⁸ A biztos alkotmányvédelmi funkciója nem általános, hiszen, különösen súlyos alkotmányossági aggályra volt szükség az indítványozói fellépéséhez. Ennek ellenére nem

42 BERKES–CSINK: i. m. 36. p.

43 Lásd még: 3.3.2. Hatásköri korlátok.

44 AJB-4807/2012 (közlemény).

45 BERKES–CSINK: i. m. 36. p.

46 BERKES–CSINK: i. m. 37. p.

47 BERKES–CSINK: i. m. 37. p.

48 31/2012. (VI. 29.) AB határozat a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 8.§ hatálybalépésének felfüggesztéséről.

49 LÁPOSSY: (2012) i. m. 39. p.

50 Azt követően, hogy az Átmeneti Rendelkezések 27. cikke már tartalmazta.

51 BERKES–CSINK: i. m. 38. p.

52 Ezen jogok: élethez és emberi méltósághoz való jog, személyes adatok védelméhez való jog, gondolat a lelkiismeret és vallás szabadságához való jog, magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggő jogok.

53 BERKES–CSINK: i. m. 39. p.

54 Abtv. 24. §. (3) bekezdés.

55 LÁPOSSY Attila: Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle*, 2013. 3. sz. 3. p.

56 LÁPOSSY: (2012) i. m. 42. p.

57 LÁPOSSY: (2012) i. m. 43. p.

58 AJB-2302/2012 indítvány.

is kivételes, hiszen több indítványban is megjelent az alapjogvédelem mellett alkotmányvédelmi elem.⁵⁹ Mindezekből végső soron az a következtetés vonható le, hogy a két funkció nem áll olyan távol egymástól, hiszen az egyes jogállami alapelvek szoros összefüggésbe hozhatók az egyének alapvető jogaival. Inkább azt mondhatjuk, hogy az alkotmányvédelmi funkció egyfajta kiterjesztőbb szerepfelfogás,⁶⁰ ami egyfajta kiegészítése az ombudsmani alapfunkciónak.

4. ÉRVEK ÉS ELLENÉRVEK AZ ACTIO POPULARIS ELTÖRLÉSE KAPCSÁN

Az actio popularis eltörlését ellenzők úgy vélték, hogy az új szabályozással egy hagyományos demokratikus garanciától fosztotta meg az embereket a jogalkotó, és az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége szűkült.⁶¹ A másik érv az egyén jogérvényesítési lehetőségeinek csorbulása. Az actio popularis ennek fényében olyan erős alkotmányossági biztosítékként volt számon tartva, melynek keretében semmi akadály nem volt annak, hogy az alkotmányértő jogszabályok az Alkotmánybíróság elé kerüljenek.⁶² Ez utóbbi, valóban alapvető fontosságú, hiszen az állampolgári jelzések adott esetben nagy segítséget jelenthettek a testület számára. Sokak szerint az actio popularis eltörlése következtében maradó alkotmányjogi panasz visszalépés az alkotmányvédelem, és a preventív, objektív alapjogvédelem terén. A vitairat szerint a normakontroll-eljárások, akkor képesek betölteni rendeltetésüket, ha az indítványozók az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak, de a védelem nem valósul meg akkor, ha az indítványok az indítványozói kör szűkítése vagy jogosultak hajlandóságának hiánya végett nem jutnak el a testülethez.⁶³ Tilk Péter szerint az actio popularis léte fontosabb, hiszen az a téves jogalkotói produktumok szűrését látja el, míg az alkotmányjogi panasz a téves bírói döntések esetén releváns. Mivel a bírói döntések téves volta minden esetben tévedésekben keresendőek, szándékosság nem lelhető fel mögöttük, ellenben a jogalkotói tévedésekkel, melyek sokszor nem is igazi tévedések, tekintve, hogy politikai érdekek húzódnak mögöttük. Ezen politikai játszmák miatt, az actio popularis nagyobb előnyt jelentene, köszönhetően a széles indítványozhatóságnak.

Ezzel ellentétben Láposy, aki kezdetben szintén amellett érvelt, hogy az actio popularis nem pótolható veszteség,⁶⁴ később maga is úgy vélte, az ombudsman indítványozási jogköre az actio popularis megfelelő alternatívájává vált. Olyan csatorna, mely akkor is eljuttathatja az állampolgárok által benyújtott panaszokat az Alkotmánybírósághoz, ha nem áll fenn közvetlen érintettség, vagy sérelem.⁶⁵ Így az egyetlen kü-

lönbség a korábbi és az új eljárás között csupán annyi, hogy az alapvető jogok biztosa egy szakmai előszűrőként viselkedik, mely az Alkotmánybíróság tehermentesítését segíti elő. Ezt alátámasztja Szabó Máté is, aki szerint az actio popularis maximum a befogadás oldalán volt hatékony, a panaszok anélkül álltak a testület előtt, hogy azokkal bármit is kezdtek volna.⁶⁶ Nem is várható el az Alkotmánybíróságtól, hogy ekkora számú ügygel megbirkózzon. A biztos eljárásának formai kötetlensége lévén, rugalmasabban és gyorsabban képes dönteni a panaszok létjogosultsága felől.

Nézzünk pár példát a legmeghökkenőbb indítványokra. Az egyik legtöbbször említett, az ingyen sörről szóló népszavazási kezdeményezés OVB általi elutasító határozat miatti Alkotmánybírósághoz fordulás. Egy másik, szintén megalapozatlan indítványban a kifogástevő azon kérdés hitelesítését elrendelő OVB-határozatot támadta meg – több ízben is – amely helyt adott a saját indítványának. Ezekkel a nyilvánvalóan értelmetlen indítványokkal a testületnek megalapozatlanságukra tekintet nélkül, ugyanolyan eljárásban kellett határoznia, mint a valóban fontos ügyek esetében, ez pedig rendkívül időigényes feladatnak bizonyult az ilyen és ehhez hasonló típusú beadványok egész hada következtében.⁶⁷ Jelenleg az Alkotmánybíróság elé már csak azok a közvetlen érintettség nélküli panaszok kerülnek, amelyek a biztos álláspontja szerint is megalapozottak. Paczolay Péter szerint az Alkotmánybíróság feloldásra került azáltal, hogy az absztrakt utólagos normakontroll indítványozói körét a lehető legszélesebben húzták meg. Valójában a kivételesen erős hatáskörök, csak látszatra léteztek. Az actio popularis megfelelő szűrés nélkül kontrollálatlan ügyterhet jelentett. Éppen ezért, a lemondás nem volt nagy ár, a valódi alkotmányjogi panasz érdekében.⁶⁸ Az actio popularisért „cserébe” a valódi érintettek megkapták a valódi alkotmányjogi panaszt.⁶⁹ A cserét méltányolhatónak tartjuk, tekintve, hogy az alapjogok védelmi szintje így emelkedett, hisz az Alkotmánybíróság azokra az ügyekre koncentrálhat, melyeknek valóban van relevanciája – hiszen valakit ténylegesen érintenek. Akik pedig érintettség nélkül sérelmesnek tartanak egy ügyet, az ombudsmanon keresztül továbbra is segíthetik a testület munkáját.

Nem mehetünk el szó nélkül amellett a tény mellett sem, hogy Lábady Tamás már 1991-ben az akkori rendszer megváltoztatását sürgette, kiemelve, hogy az alkotmánybíráskodás valódi terrénuma a valódi alkotmányjogi panaszok kontradiktórius eljárásban történő elbírálása.⁷⁰

Egyes szerzők szerint az actio popularisnak lehetett volna létjogosultsága, de az csakis az Alkotmánybíróság megreformálása útján lett volna lehetséges. Példának okáért, Tóth J. Zoltán szerint actio popularis csak olyan formában maradhatott volna fent, ha a testület erős szűrést hajthatott volna végre, többek között úgy, hogy az alkotmánybírák dönthettek volna a panaszok befogadhatóságáról, és ha a bírák közül senki sem

59 A JB-2683/2012 indítvány.

60 LÁPOSSY: (2012) i. m. 42. p.

61 CHRONOWSKI: i. m. 8. p.

62 SOMODY: i. m. 114. p.

63 RÉSNYIRE ZÁRT AJTÓ? Az alkotmányjogi panasz az alkotmány- és alapjogvédelemben. EKINT. 4-5. (<http://www.ekint.org/ekint/ekint.head.page?nodeid=665>)

64 LÁPOSSY: (2012) i. m. 40. p.

65 LÁPOSSY: (2013) i. m. 5. p.

66 SZABÓ: (2012) i. m. 68. p.

67 TÓTH J. ZOLTÁN: *Az alkotmánybírási egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Állam és közösség*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012. Továbbiakban a megjelölése 2012a

68 PACZOLAY: (2012) i. m. 68. p.

69 TÓTH: (2012) i. m. 31. p.

70 LÁBADY: (1991) i. m. 385. p.

tartotta volna megalapozottnak, abban az esetben rövidített indokolással lehetséges lett volna a visszautasítás, tehát a bírák egyfajta kvázi vétójoggal rendelkeztek volna.⁷¹

Megvizsgálva az actio popularis eltörlése óta eltelt két évet, véleményünk szerint nyugodt szívvel állítható, hogy az alkotmányjogi panasz, valamint az utólagos absztrakt normakontroll intézménye hatékonyan képes helyettesíteni a populáris akciót.

4.1. A VÁLTOZÁS SZÜKSÉGESSÉGÉNEK ELŐREVETÍTÉSE, FŐBB PROBLÉMÁK AZ ALAPTÖRVÉNYT MEGELŐZŐEN

Az actio popularisszal kapcsolatos problémák már korán kiütköztek, mely mellett a pozitív hatásai igazán jelentéktelennek tündek. Elsőként erre a problémára Lábady Tamás hívta fel a figyelmet, aki szerint a bárki által kezdeményezhető populáris akciók a rendszer hibáit észlelve beadásra kerültek, és ha az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta az adott jogszabályt, azt megsemmisítette. Ez nem jelentett volna problémát, hiszen épp ez volt a jogintézmény lényege, azonban tekintettel arra, hogy a beadványok a legkülönbözőbb jogterületeket érintették, a jogrendszerünket az a veszély fenyegette, hogy olyanná válik, mint egy lyukas ementáli sajt.⁷² Ezeket a hézagokat persze lehetséges orvosolni, de ha a beadványozás óriási méreteket ölt – ahogy ez meg is történt – abban az esetben jogrendszerünknek az eklektikussá válás veszélyével kellene szembenéznie.

Több javaslat is megfogalmazódott a problémákkal kapcsolatosan az évek során. Ádám Antal a beadványok illetékötelességében látta a megoldást.⁷³ Ez a gondolat megjelenik Lábady Tamásnál is. Megoldási javaslataiból a teljesség igénye nélkül szemezgetünk. Elsőként a tárgyi oldalon megjelenő felvetése, mely szerint csak a törvényi szint alatti korábbi jogszabályok, illetőleg az új rendszer egészére terjesztette volna ki a jogszabályok indítványokkal történő támadhatóságát.⁷⁴ Érthető, miért csak a rendszerváltás után hozott jogszabályok lettek volna száz százalékban vizsgálat tárgyává tehetőek, mivel azok már az „új” Alkotmányunkkal összhangban lettek létrehozva. Sajnos a vizsgálódás tárgyának oly mértékű korlátozása, miszerint csak a törvény alatti elemeket lehet vizsgálni, véleményünk szerint az absztrakt normakontroll egyik fontos céljával ellentétes.⁷⁵ Másik felvetése az ügyvédkényszer volt, mely egy abszolút érthető indok. Már csak azért is, mivel, ha megvizsgáljuk a későbbi beadványokat, láthatjuk, hogy a beadványozók nagy többsége laikus, nem joggal foglalkozó személy volt.⁷⁶ Ezek után érthető, hogy az actio popularis intézményében nem elsősorban a jogszabályok Alkotmányellenességének a ténye, a megalapozott alapjogi érvrendszerben való elhelyezése lett az elsődleges szempont,⁷⁷ sokkal inkább maga a probléma leírása, mely az alapjogi érveléstől sokszor a lehető legmesszebb állt.

Erre a problémára Kilényi Géza két megoldást látott. Az egyik, a már fent említett ügyvédkényszer, a másik opció nem volt más, mint maga az ombudsman, aki már alapvetően is alapjogvédelmi feladatokat lát el és ismeri az Alkotmánybíróság munkásságát.⁷⁸

4.2. A TEHERMENTESÍTÉS ESZKÖZE: AZ ELŐZETES SZÜRÉS VAGY A „VÁLOGATÁSI JOG”?

Az actio popularis esetén a régi Abtv. szóhasználatával élve „bárki” indítványozóként léphetett fel az Alkotmánybíróság előtt. Talán ez az a része az actio popularisnak, amit a legtöbbször ért vád.

Gondoljunk csak vissza Sólyom László szavaira, aki fennállása alatt végig egy hatékony alkotmányjogi garanciának tekintette az actio popularist. Ennek ellenére még ő is azon a véleményen volt, hogy az Alkotmánybíróság egyfajta „szuperpanasz” intézménnyé vált miatta.⁷⁹ Pillantsunk rá a beadványok statisztikáira. Rögtön kiolvasható, hogy 2001-re már az Alkotmánybíróság feladatának jó részét a panaszok teszik ki.⁸⁰ Közvetlen összefüggés feltételezhető a beérkezett panaszok nagy száma és Kukorelli állítása közt, miszerint az actio popularis fennállása alatt az Alkotmánybíróság a nagy ügyekkel érdemben foglalkozott, a kisebbek azonban gyakran a feledés homályába merültek.⁸¹

Ennek a problémakörnek a megoldására merült fel lehetőségként az előzetes szűrés, mely nem csupán formai, hanem tartalmi szempontok figyelembe vételével végzi működését. Tartalmi szempontokkal az Alkotmánybíróság már foglalkozott egy korábbi határozatában,⁸² melyben az alapjogokat érintő kérdésekre szűkítette a panasszal megindítható eljárásokat.

Itt felmerül az a kérdés, hogy mennyire vonatkozik egy adott alkotmányjogi problémakörre, és hogy milyen alapjogi alátámasztottsága van a beadványnak. Egy bárki által kezdeményezhető normakontroll esetén, nem várható el tökéletes jogi előkészítettség, pedig könnyen lehet, hogy egy jól előkészített beadvány sorsa nem elutasítás lenne.

További megoldási javaslat volt még, hogy a vizsgálati lehetőségeket csak bizonyos alapjogokra kellene leszűkíteni.⁸³ Mik lennének ezek az alapjogok? Ez a szűkítés mindenképpen sérti a jogbiztonságot, amely felvet több olyan kérdést is, hogy mi az, ami alapján megkülönböztetünk alapjogokat egymástól? Mivel önmagában az élethez való alapjog vagy a szólás szabadság a fontosabb? Természetesen az élethez való jog, és annak a védelme a legfontosabb, de akkor is az élet értéket fog képviselni, ha mondjuk a véleményünk kinyilvánítása végett valakit bebörtönöznek egy életre? Tehát mi alapján tegyünk különbséget beadvány és beadvány között?⁸⁴

Itt jön szóba a válogatási jog, amely nem takar mást, mint hogy maguknak az Alkotmánybíráknak adunk a kezükbe egy

71 TÓTH: (2012a) i. m. 361. p.

72 LÁBADY: (1991) i. m. 387-388. p.

73 TILK Péter: Az utólagos normakontroll lehetséges jövője. *Jogtudományi Szemle*, 2001. 2. sz. 88. p.

74 LÁBADY: (1991) i. m. 388. p.

75 HALMAI: i. m. 45. p.

76 TILK: (2001) i. m. 88. p.

77 KILÉNYI Géza: Alkotmánybíráskodás külföldön és nálunk. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012. 7-8. sz. 32-43. p.

78 TILK: (2001) i. m. 88. p.

79 HALMAI: i. m. 45-46., illetve Sólyom László említette szuperpanasz intézményként.

80 TILK Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011. 2. sz. 126. p.

81 KUKORELLI: i. m. 98. p.

82 65/1992. (XII. 17.) ABH.

83 ÁDÁM Antal: A jogszabályok alkotmánybíróági ellenőrzéséről. *Jogtudományi közlöny*, 1992. 12. sz. 529. p.

84 TILK: (2011) i. m. 8. p.

olyan szelekciós jogosítványt, mely alapján eldönthetik, hogy a beérkező indítványtól várható-e alkotmányossági kérdés eldöntése vagy nem.⁸⁵ Ezt több bíráló is érte, mivel ezáltal maga az Alkotmánybíróság működése válna teljesen kiszámíthatatlanná, és nem feltétlenül venne le terhet a bírák válláról, mert ugyanúgy foglalkozni kell magával a beadvánnyal. Illetőleg, ami talán nagyobb problémákat okozhat az nem más, mint a jogkörnek a következményei, melyek diszkriminatív helyzeteket szülhetnek.⁸⁶

Ennek a megoldása az új Alaptörvénnyel eldőlt, mivel az indítványozási jogkört lényegesen leszűkítve, a bárki által kezdeményezhető popularis actio eltörlésre került. Az előzőekben tárgyalt felvetéseket, javaslatokat kivetítve a jelenlegi rendszerre elmondhatjuk, hogy az ombudsman megerősödött indítványozási jogkörének, valamint a korábbi biztos szerepfelfogásának és tevékenységének köszönhetően az alapvető jogok biztosja abszolút megoldást jelenthet az eddigiekben vázoltakra, mivel ismeri az Alkotmánybíróság működését, ezáltal szorosabban tud együttműködni a testülettel. Ha csak a már említett határozatot vesszük alapul,⁸⁷ az alapvető jogok biztosja a közös szttenderdek alkalmazása miatt feltehetően nagyobb biztonsággal képes olyan beadványokat intézni az Alkotmánybíróság felé, melyek célba találnak. Arról nem is beszélve, hogy általa feloldásra kerül az ügyvédkényszer, valamint a válogatási jog problematikája is. Végül pedig a biztos képes szakmai szűrőként viselkedni, mellyel nagyrészt képes tehermentesíteni az Alkotmánybíróságot.⁸⁸

4.3. A VÁLTÁS EREDMÉNYESSÉGE, STATISZTIKÁK A MÚLTBÓL

Az alapvető jogok biztosának 2012-es évi országgyűlési beszámolójából kiderül, hogy az adott évben többen keresték meg a biztost, mint az azt megelőző évben a három önálló biztost

együttesen. Összesen 7049 panaszbeadvány érkezett a hivatalhoz, melyből a tárgyév végéig 5346 került feldolgozásra. A következő évben nagyjából egyező mennyiségű panasz érkezett, 6977 alkalommal fordultak az ombudsmanhoz. Ebből a statisztikából jól kiolvasható, hogy a Szabó Máté féle szerepfelfogás elérte célját, az ombudsmani hivatal igen csak élénken volt jelen a köztudatban. Ami az utólagos normakontroll ügyeket érinti, az első évben 562, míg a 2013-as esztendőben 359 volt belőlük. A korábban az Alkotmánybíróság elé kerülő hozzávetőlegesen nagyjából évi 800 beadványhoz képest ez a szám visszaesést mutat, azonban az első, 2012-es évben ez korántsem jelentős. Véleményünk szerint kiolvasható a 2013-as év számadatából, hogy a hobbi beadványozás visszaszorulóban van, hiszen az ombudsman akkor is részletes tájékoztatást ad, amikor az utólagos normakontrollra irányuló panaszbeadvány nyilvánvalóan alaptalan. Az Alkotmánybírósági elutasító határozatokkal szemben, ez a fajta személyre szabott tájékoztatás egy hosszú folyamat első lépése lehet. Ezzel a stratégiával talán elérhető lesz pár éven belül az ilyen típusú panaszok teljes visszaszorítása, majd kigyomlálása a rendszerből. Persze a beadványok nagy része az első évben alaptalannak bizonyult, ugyanis a biztos mindösszesen 20 esetben élt az Alkotmánybírósághoz fordulás jogával, valamint további 253 embert arról tájékoztatott, hogy más indítvánnyal már a testülethez fordult. A 2013-as év mindösszesen kettő darab alkotmánybírósági indítványa az egyetlen olyan adat, amely valamilyen aggalomra adhat okot. Kérdésként merülhet fel ugyanis, hogy valóban a biztos személyében bekövetkezett változás áll-e a háttérben – és így a szerepfelfogás oly mértékű változása, mely esetleg negatív hatással lehet magára a normakontrollra is –, vagy egyszerűen a beadványok megalapozatlanságáról beszélhetünk. Az biztosan kijelenthető, hogy a panaszok megalapozottságának részletes vizsgálata nélkül messzemenő következtetéseket nem szabad levonnunk.

AJBH Beszámoló 2012⁸⁹

Panaszügyek száma	7049
Alkotmányossági indítványok kezdeményezése	562
Véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek	250
Összes befejezett ügy	5346
Folyamatban lévő ügyek	1703

AJBH Beszámoló 2013⁹⁰

Panaszügyek száma	6977
Alkotmányossági indítványok kezdeményezése	359
Véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek	295
Érdemi beadványok összesen	7631
Összes befejezett ügy	7757
Folyamatban lévő ügyek	855

85 LÁBADY Tamás: A helyét kereső alkotmánybíráskodás. *Világosság*, 1993. 1. sz. 39. p.

86 SCHMIDT Péter: *Az alkotmánybíróság és a központi államszervezet*. In: *Alkotmánybíráskodás* (KILÉNYI Géza szerk.) Budapest, Unió. 1993. 183. p.

87 65/1992. (XII. 17.) ABH.

88 SZABÓ: (2012a) i. m. 6. p.

89 Alapvető jogok biztosának 2012. évi beszámolója.

90 Alapvető jogok biztosának 2013. évi beszámolója

Bihari Mihály volt alkotmánybíró szóbeli közlése szerint évente kb. 800, az utólagos normakontrollra vonatkozó állampolgári beadványból dolgozta fel azokat, amelyeket erre alkalmasnak ítélt. Nem készült az évtizedek során beadott több ezer beadvány sorsáról egységes feldolgozás, vagy legalábbis nyilvánossá nem lett.

Láthatjuk, hogy – ahogy Bihari Mihály volt alkotmánybíró is említi – az Alkotmánybíróságot terhelő ügyáradat olyan mértékű volt, hogy annak kontrollálása lehetetlenné vált. Épp ebből adódik az a korántsem biztató helyzet, hogy pontos statisztikák sem lelhetők fel a kérdéssel kapcsolatban.⁹¹ Ezzel szemben, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala éves beszámolóiban pontos adatokat volt képes közölni, mégpedig igen beszédes számokkal bemutatva tevékenységét.

A már említett szerepfelfogások közti különbséget egyértelműen mutatja az a tény, hogy míg Szabó Máté hivatali ideje alatt, az Alaptörvény hatályba lépését követő időszakban 38 darab alkotmánybíróági indítványt nyújtott be, addig Székely László 2013 szeptembere óta mindösszesen 3 alkalommal fordult az Alkotmánybírósághoz a kézirat lezárásáig.

ÖSSZEGZÉS

Bár sok szempontból új jogkörként viselkedik az indítványozás, a biztos számára már kezdetektől nyitva álló lehetőségről beszélünk, jóllehet, soha nem beszéltek volna róla, ha nem történik arculatváltás az Alkotmánybíróság életében. Ennek bekövetkezése miatt azonban több okból is szükségessé vált az ombudsmani indítványozás előtérbe helyezése. Azáltal, hogy lehetőség van a biztoshoz fordulni, ha nem áll fenn személyes érintettség, közvetve fennmarad az *actio popularis*, egyúttal pedig hatékonyabbá is válik többek közt azáltal, hogy az ombudsman szakmai szűrőként segíti az Alkotmánybíróság munkáját. A segítség azonban nem merül ki az előszűrésben, önmagában az indítványozás is megkönnyíti az Alkotmánybíróság dolgát, hisz sok esetben az ombudsman hozza döntési helyzetbe a testületet. A jogvilágától kissé elvonatkoztatva, a két szervezet viszonyát úgy lehet ábrázolni, mint a labdarúgásban az irányító és a csatár kapcsolatát. Az Alkotmánybíróság tölti be a csatár szerepét, ő az, aki gólt szerez, vagyis dönt egy jogszabály alaptörvényellenességéről. Ahhoz azonban, hogy – döntési – helyzetbe kerülhessen, szüksége van egy pontos passzra az irányítótól, aki jelen esetben az ombudsman. Az ombudsman passzai

pedig az állampolgári jelzéseknél nagyobb arányban képesek célba találni.

Az eltelt idő sok kérdésre is választ adott. Egyértelművé vált, hogy a biztos nem a „beadványok postása”, tehát nincs szó arról, hogy a hozzá érkező panaszokat kötelező erővel továbbítani kell az Alkotmánybíróság felé. Épp ellenkezőleg: az ombudsmannak saját véleményét kell kialakítania minden egyes beérkező panaszról, indítványozásnak csak akkor van helye amennyiben saját álláspontja szerint az indokolt. Lehetőség, hogy már az Abtv. illetve az Ajbt. bekezdéseiből is kiolvasható, mégis a kialakult gyakorlattal lehet a legjobban szemléltetni az ombudsman eljárását. A gyakorlat kialakulását elősegítendő, az alapvető jogok biztosa normatív utasításban szabályozta saját eljárását, ami mára az indítványozás szerves részévé vált.

Figyelemmel kell lenni azonban arra is, hogy ez a régi-új jogkör nem veszélyeztetheti az alaptevékenység ellátását, ennyiben az indítványozás „szűkös jószág”.⁹² Az Alaptörvény meghatározása szerint az alapvető jogok biztosa továbbra is alapjogvédő tevékenységet végez, melybe az indítványozás teljes mértékben beleillik, azonban be kell látnunk, hogy ennek az alapjogvédelemnek első sorban a közigazgatási hatóságok kontrolljában kell érvényre jutnia. Az ombudsman feladatkörének kiszélesítésével azonban ugyanannak az apparátusnak kell jóval nagyobb számú ügyet megoldania. Figyelembe véve, hogy 2015 elejétől az ombudsmani hivatal kibővült az OPCAT irodával, véleményünk szerint indokolt lehetne a hivatal rendelkezésére álló források bővítése is.

Végezetül, bár valószínűleg hosszabb időnek kell még eltelnie ahhoz, hogy erről mindenki így vélekedjen – ha ez egyáltalán bekövetkezik –, álláspontunk szerint az alapvető jogok biztosa kezében lévő indítványozási jogkör, valamint az e dolgozatban csak megemlített alkotmányjogi panasz kiszélesítése együttesen sikeresen léptek az *actio popularis* helyébe. Egyúttal a két intézmény együttes fennállása az alapjogok még teljesebb körű érvényre jutását tette lehetővé. Nem elhanyagolható tény ugyanakkor, hogy a jelenlegi visszafogott indítványozás veszélyeket rejthet magában. Nem állítható, hogy a figyelemfelhívás, valamint a találati pontosság versenyében előbbi lenne az egyértelmű befutó, azonban úgy véljük, hogy ahhoz, hogy az előzőekben elhangzottak szerint a biztos képes legyen segíteni az Alkotmánybíróság munkáját, az indítványozás terén jelentősebb aktivitás lenne indokolt.

91 Megjegyzendő, hogy még az Alkotmánybíróság honlapján található statisztikák is eltérő adatokról számolnak be.

92 LÁPOSSY: (2013) i. m. 2. p.

Sulyok Márton*



Értelem és érzelem vagy büszkeség és balítélet?

Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás

A bevezető gondolatok között a tanulmány irodalmi allegóriákkal szándékosan terhelt címével kapcsolatban szeretnék egy pár szót szólni. Az alkotmánybírók többek között a nemzeti alkotmányos identitás tartalmára is irányuló alkotmányértelmező tevékenysége során (amely a címben jelzett „értelem” mögött bújik meg) természetesen sokszor szembeülhetnek olyan szimbolikus alkotmányos rendelkezésekkel, amelyekhez adott esetben – mások által nem értett – „érzelem” vagy „büszkeség” is kapcsolódik az alkotmányos szimbolika és narratíva keretein belül.

Ezen érzelem és/vagy büszkeség alkotmányos identitásból való érték-megjelenítésének a fogadtatása sajnos pár esetben balítéletnek minősített, illetve balítéletekben csúcsozott ki a magyar Alaptörvény elfogadása és alkalmazása kapcsán. A jogtudomány feladata elsősorban az érzelemmentes értelem alkalmazása az ilyen jellegű problémákban rejlő konfliktusok feloldására, hogy aztán büszkén mondhassuk, hogy sikerült eloszlattunk az igazságtalan balítéleteket.

Ezen alapvonalak mentén tehát objektív ismérvek alapján szükséges megvizsgálnunk az alábbiakban egyes nemzeti alkotmánybírók alkotmányos identitással kapcsolatos gyakorlatát, amelynek kapcsán értelmezzük az alkotmányos identitás fogalmát és annak lehetséges tartalmát is.

Az alkotmányos identitás fogalmához való nemzeti alkotmánybírói hozzáállás megértéséhez elsőként a Lisszaboni Szerződés 4. cikk (2) bekezdését kell alapul venni, amely érett kísérlet volt a tagállami identitások „alkotmányos elismerésére”.¹ Ebben a rendelkezésben megjelenik az EU azon kötelezettsége, hogy tiszteletben tartsa a tagállamok nemzeti identitását. *Rögtön szembesülünk tehát azzal a problémával, hogy végső soron nemzeti vagy alkotmányos, illetve adott esetben nemzeti alkotmányos identitásról kell beszélnünk.*

Hadd kezdjem azzal, hogy a nemzeti és alkotmányos, illetve a nemzeti alkotmányos identitás körében folytatott vizsgálá-

lat – módszertanát, megközelítését tekintve – lehet statikus és dinamikus is, illetve számos értelmezési tartománya lehet a tagállamok alkotmányai, alkotmányos rendszere vonatkozásában. Besselink szerint pl. a politikatudomány szótárában euroszkeptícizmusként hangoztatott eszme jogi megfogalmazódása jelenti a tagállamok alkotmányos identitását.² Én eddig azért nem mennék el, bár nem vitatom, hogy van e kijelentésnek is igazságtartalma, ahogy arra a későbbiekben még röviden utalni fogok. Azon a véleményen vagyok, hogy a kérdés nem elsődlegesen politikatudományi, hanem jogi, mégpedig alkotmányjogi kérdés. Besselink ugyanakkor azt is mondja, hogy a nemzeti identitás fogalma idővel „jogilag relevánsabb ízt” kapott az alkotmányos identitás fogalmában kicsúcsosodva, amely szerinte EU-jogi alapfogalom.³ Ezzel a megállapítással már sokkal inkább egyetérték.

Ha bevezetesképp a téma vizsgálatához kapcsolódó – és most elsősorban angol nyelvű jog- és alkotmányelméleti – megközelítéseket a maguk egyszerűségében megpróbáljuk áttekinteni, akkor azok átjárhatósága az európai alkotmányelmélettel és alkotmánybírói gyakorlattal azonnal világossá válik.

Ackerman (1991) például az „alkotmányos politika” (*constitutional politics*) – ti. a jogrend esszenciálisnak tartott alapértékeihez kapcsolódó társadalmi diskurzus fontosságát emeli ki. Természetesen e diskurzus kimeneteinek az alkotmányos igazságszolgáltatás általi konzerválása szintén kulcsfontosságú elemeként jelenik meg ennek a folyamatnak. Az alkotmány értékrendszerével kapcsolatos tudományos vita kapcsán természetesen – Európában – Habermas „alkotmányos patriotizmus” (*Verfassungspatriotismus*) elméletét is meg kell említeni, ami az alkotmány szimbolikájának és értékrendjének elfogadására való képességgel kapcsolatos álláspontokat ütközteti. Az alkotmányos identitás és az alkotmány magvait természetesen a fenti „alkotmányos politika” (társadalmi diskurzus) vonatkozásában alapvetően az „alkotmány négy sarka” (*the four corners of the constitution*) között kell keresnünk – ahogy Jacobsohn írja.⁴

² BESSELINK: i. m. uo.

³ BESSELINK: i. m. uo.

⁴ JACOBSON, Gary Jeffrey: The Formation of Constitutional Identities. In: GINSBURG, Tom – DIXON, Rosalind (eds.): *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham-Northampton, 2011, Edward Elgar Publishing, 129-131. p.

* Egyetemi tanársegéd, SZTE ÁJTK Alkotmányjogi Tanszék.

¹ BESSELINK, Leonard F. M.: Constitutional Identity before and after Lisbon. *Utrecht Law Review*, 2010. 3. sz. 37. p.

Az alkotmány, mint dokumentum fontosságát hangsúlyozó nézetek és megközelítések helyesen határozzák meg az „alkotmány négy sarkát”, mint az alkotmányos identitás fogalmának értelmezési tartományát. Igazuk van abban is, hogy a jogrend alapértékeihez kapcsolódó társadalmi diskurzus irányának leképezése az alkotmányos identitás meghatározása kapcsán kulcsfontosságú, és ezen elméletek ebben a definitív feladatban az „alkotmányos igazságszolgáltatásnak” (*constitutional justice*) – ti. a nemzeti alkotmánybíróságoknak, vagy az ilyen funkciót betöltő szervezeteknek – szánnak nagyon fontos szerepet. Vannak persze olyanok is, akik egy dinamikus vizsgálat részeként statikusan adott „alkotmányos pillanatokban” (*constitutional moments*) igyekeznek meghatározni azon értékeket, amelyek irányába a megnövekedett közfigyelem – az alkotmányos politika kontextusában – fordul, és amelyek ezáltal az alkotmányos igazságszolgáltatás által védett alkotmányos értéké válnak.

Vannak olyan elméletek is, amelyek az alkotmányos identitás fogalmához az „alkotmányos hűség” (*constitutional fidelity*) elméletén keresztül közelítenek, amely szerint az alkotmányos identitás nem más, mint „egy ország egy nép” törtelmének, kultúrájának és konfliktusainak szimbóluma és egyben referencia-tartomány is, nemkevésbé azok a bírói eljárások⁵ is, amelyekre mindez alapozódik. Az ennek részét képező értékek és alapelvek jelentik „az alapvető magot”, az alkotmány megváltoztatására irányuló törekvések „korlátját”.⁶ A jelen írás kontextusában az alkotmány megváltoztatására irányuló törekvéseken természetesen az integrációs folyamatok nemzeti alkotmányra való hatását (és az ezáltal esetlegesen szükségessé váló alkotmánymódosítások kérdését) kell érteni.

Az alkotmányos változás (*constitutional change*) összefüggésében Jacobsohn szerint például az alkotmány nem csupán a hatalmi ágak viszonyát és a közhatalmi szervek struktúráját valamint az alapvető jogok garanciáit határozza meg, hanem a politikát is strukturálja, képes azt megváltoztatni. Ez a változás természetesen képes kihatni azon alapelvekre és intézményekre, amelyek az adott alkotmányos rendszer alapját, magvát képezik. Az alkotmányos rendszer (*constitutional order*) identitása alapvetően az alkotmányos diszharmoniótól (*constitutional disharmony*) függ, amely a változás katalizátora lesz. Az alkotmányos diszharmonia alatt szerinte azonban nem valamiféle áldatlan állapotot kell érteni, hanem „eltérő, adott esetben radikálisan inkonzisztens ideológiák együttélését egy alkotmányos rendszerben, amelynek tágabb értelemben vett alkotmányos identitása az egyes intézmények, értékek jelentésének azonosítható folytonossága, amelyet adott esetben az ezekkel kapcsolatos ellentmondásosság és diszsonancia befolyásolhat”.⁷

Ami ezekben a megközelítésekben közös, az az, hogy az alkotmány fogalmán nem csak magát az alkotmányt mint jogi, politikai dokumentumot (annak négy sarkával együtt), hanem

mint alkotmányos rendszert értenek: jogi kötelezettségvállalások, intézmények, valamint az ezekkel kapcsolatos folyamatos politikai versengés egyvelegét.⁸

Az Európai Unió és a tagállamok viszonya kapcsán az integrációhoz kapcsolódó alkotmányos pillanatok, illetve alkotmányos politika vonatkozásában, tekintettel természetesen az alkotmányos igazságszolgáltatás (ti. a nemzeti alkotmánybíróságok) ebben a folyamatban betöltött szerepére is úgy gondolom, hogy megállnak azok a fenti megközelítések:

- (i) amelyek az alkotmányos identitás alapjait „az alkotmány négy sarka” között – ti. a tételes szövegből kiindulva, annak értelmezésében – keresik, valamint
- (ii) amelyek az alkotmányos változás (jogi, politikai, rendszertani, intézményi, gyakorlati) összefüggésében keresik az egyes országok alkotmányos identitásának *differencia specifica*-it, illetve amelyek az előbbi két vizsgálatot a Mark Tushnet⁹ által is alkalmazott két irányból:
 - (iii) statikusan (egy adott pillanatban, tekintettel az anyagi-materiális szempontokra), illetve
 - (iv) dinamikus (egy folyamat részeként, tekintettel az eljárási, szervezeti-funkcionális szempontokra) igyekeznek megközelíteni.

A jelen tanulmány az (i) és a (ii) nézőpontból vizsgálja elsődlegesen a (iii) statikus nézőpontot, tekintettel az azon belül alkalmazott dinamikus megközelítés lehetőségére is. A fentebb vázolt vizsgálati dimenziókkal kapcsolatban talán annyit még jegyezzünk meg ezen a ponton, hogy az (i) és (ii) nézőpont is összefüggenek természetesen, hiszen az alkotmányos változás (pl. egy új alkotmány elfogadása, vagy az alkotmány tartalmának változása pl. módosítás okán) az „alkotmány négy sarka között” létező alkotmányos normákra hatással van. Annak vizsgálata is fontos természetesen, hogy az alkotmány négy sarka között hathat-e az alkotmányos változás az alkotmány magjára.

Mielőtt azonban ténylegesen elvégeznénk a jelzett vizsgálatot, elvi értelemben fontos leszögeznünk, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában milyen eredményekre vezethet az alkotmányos identitás egyes elemei melletti „állásfoglalás” az alkotmány érinthetetlen magjának tulajdonított alkotmányos értékek és alkotmányos alapelvek értelmezése során.

A nemzeti alkotmánybíróságok általában – de e rendszertan kapcsán most különösen a magyar példa alapján – az alkotmányos identitást (illetve annak elemeit) keletkeztetni, illetve értelmezni képesek. E két folyamatnak az alábbi megnyilvánulási formái lehetnek a gyakorlatban:

- (i) államcélok,
- (ii) alapjogok,
- (iii) alkotmányos értékek, illetve
- (iv) az előbbiekre alapított, vagy azoktól függetlenül létrehozott alkotmányos követelmények.

5 ti. alkotmányos igazságszolgáltatás.

6 BRUNO, Anna Silvia: Constitutional Fidelity Throughout Time. A Comparative Survey. *Electronic Journal of Constitutional Law*, 15. évfolyam, 2011. 1. sz. 8-9. p.

7 KLUG, Heinz: Constitutional Identity and Change. *Tulsa Law Review*, 2011. 47. sz. 43. p.

8 KLUG: i. m. 41-42. p.

9 TUSHNET, Mark: *New Constitutional Order*, Princeton University Press, 2003. 265. p.

Mindezek természetesen tükröznek nem csak

- (a) értékválasztást, hanem
- (b) érték-meghatározást is, illetve ugyanúgy
- (c) az értékkövetésre való hajlandóságot is.

Ad (i) államcélok – ha tetszik politikai mozgásteret meghatározó jogalkotási célok és szabályozási elvek – meghatározása esetében az azokban foglalt célok megvalósítására természetesen az állam rendelkezik egyfajta szabadsággal, politikai manőverezési lehetőségekkel (ezt a strasbourgi gyakorlat *margin of appreciation*-nek nevezi), de azok meghatározásánál az alkotmányos identitás tartalma és felfogása meghatározó szempont lehet. (Ezzel párhuzamban az európai szinten az *effet utile*, mint a fentihez hasonló szabályozási elv sorolható fel példaként.) Ezen szabályozási elvek, államcélok alkotmányba foglalása természetesen alapot adhat különféle politikai deklarációkra is, a magyar esetben így van ez például egyes szociális jogokkal vagy a megfelelő lakhatáshoz, illetve a közszolgáltatásokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban, bár elhamarkodott lenne azt mondani, hogy ezek a deklarációk és a belőlük esetlegesen következő szabályozások az alkotmányos identitás részét képeznek.

Ad (ii), ha már alapjogokról beszélünk, akkor az alkotmányos identításra való hivatkozás, mint vezérfonal nem mehet ellenében a közös európai alkotmányos örökségnek, hiszen az államnak az alapjogok szabályozása során tanúsítania kell a tőle elvárt önkorlátozást. (Természetesen azonban a közös európai alkotmányos örökség elvét az EU jog értelmezésével alakította ki az EUB, tehát ezen örökség tiszteletére az EU is köteles.)

Ad (iii) alkotmányos értékeket az alkotmány szövegének értelmezésével lehet alkotni, amelyek érdekében az általános gyakorlat szerint egyes alapjogok is korlátozhatóak például, és ezen érték-alkotó kreatív folyamatban jelenhetnek meg talán leginkább olyan nemzeti specialitások (pl. az erős érzelmi tartalommal bíró magzati élet, vagy a család vagy a házasság fogalma, vagy éppen az egyházak státusza), amelyek talán furcsán hangozhatnak a nemzetközi közösség számára, olykor balítéleteket is szülve. Az esetek túlnyomó többségében ezek a specialitások egy specifikus értéktartalommal rendelkező szimbolikus rendelkezéshez köthetőek, amelyek ugyanúgy fontosak a nemzeti alkotmányozó és alkotmányértelmező hatalom számára is. (Ezzel párhuzamban, az európai szinten, az európai alkotmányos hagyományban vagy európai jogban megjelenő alkotmányos értékeket gyakran az EUB azonosítja, és ezek úgyszintén megfelelnek azon alkotmányos értékeknek, amelyeket a nemzeti alkotmánybírók is azonosítanak és védelembe vesznek.)

A (iv) eset speciális, hiszen az kapcsolatban állhat az előző három esetkör bármelyikével, illetve összességével is. Alkotmányos követelmények levezetése vagy megállapítása esetén, az alkotmány szövegében elhelyezett identitás-elemek [(i)–(ii)–(iii), fent] kapcsán elvégzett alkotmányértelmezés minden esetben összhangban van az európai értékekkel, hiszen az alkotmánybírók folyamatosan figyelembe veszik az EUB és az EJEB gyakorlatát ezen tevékenységük során. (Ezzel pár-

huzamban, az EU által a Lisszaboni Szerződésben támasztott alkotmányos követelmény az, hogy az Unió tartsa tiszteletben a tagállamok nemzeti identitását, alkotmányos identitás formájában is, amely a tagállam jogi és politikai berendezkedésében érhető tetten.)

A fenti rendszertani kérdésekre építve, hadd zárjam azal a bevezetést, hogy elsöre talán furcsának tűnhet az európai integráció és az EU tagállamai alkotmányos identitásának kutatómódszertanában a fentiek szerint amerikai szerzők munkásságára és elméleti rendszerezéseikre építeni, azonban az alkotmányos konvergencia-elmélet (*constitutional convergence*) és az alkotmányos eszmék migrációja (*migration of constitutional ideas*) mára már odáig gyűrűzött, hogy az egyes jogrendszerek egymáshoz közeledése a többszintű vagy kompozit-alkotmányosság rendszerében a közös gyökerű elméleti alapok létjogosultságát vitán felül állóvá teszi.

Az elméleti bevezető után a következő fejezetben rátérnék az EU és a tagállamok viszonyának vizsgálatára a nemzeti alkotmányos identitás kérdéskörében. A tanulmány megállapításainak alapjául szolgáló kutatás egy francia-magyar együttműködésen alapuló Balaton PHC projekt keretében kerül(t) megvalósításra, a „*Constitutions nationales – valeurs européennes*” („*Nemzeti alkotmányok – európai értékek*”) elnevezésű kutatás keretében a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete és az Université Paris I Panthéon-Sorbonne Alkotmányjogi Kutatóintézete együttműködésében.¹⁰

1. „OLY TÁVOL VAGY TŐLEM ÉS MÉGIS KÖZEL, NEM ÉRTHETLEK TÉGED, S NEM ÉRTHETLEK EL” – AVAGY: INTEGRÁCIÓ ÉS IDENTITÁS

A fejezet mottójaként választott idézet arra kíván rámutatni, hogy a tagállamok és az európai integráció kapcsolatrendszerében vannak egymáshoz közelítő és távolító tényezők, amelyek kapcsán egymás kölcsönös megértése és a párbeszéd különös fontossággal bír.

Hazánk európai uniós csatlakozásával, amely a fentiek alapján egyértelműen „alkotmányos pillanatnak” minősíthető, számos változás állott be „az alkotmány négy sarka között”, amelyeken keresztül az EU és Magyarország jogrendszerei összekapcsolódtak. Ezen kapcsolatok fokozatos szélesedése (ti. „a lopakodó föderalizmusban” testet öltő integrista nézőpont) egy – gyakran félreértett és rosszul kontextualizált, mindazonáltal objektíve fontos – „szuverenista” nézőpontból szükségessé teszi azt az egyes tagállamok számára, hogy újra-definiálják önmaguk és a nemzeti alkotmány(os rendszer) viszonyát az Európai Unióhoz.

Éz természetesen azt is maga után vonja, hogy a tagállamok meghatározzák alkotmányos identitásukat Európa globali-

¹⁰ A kutatás korábbi eredményeit ld. SÜLYOK Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybírók gyakorlatában. In: JAKÓ Mira Anna (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Nemzetközi és Regionális Tanulmányok 10. Szeged, 2014. Generál, 44-62. p.

zálódó, többszintű (kompozit) alkotmányosságának új rendszerében, amelyben az Európai Unió már a jogközösség és az önálló államiság között helyezkedik el, s így elérte azt a kritikus tömeget, ami elengedhetlenül szükségessé teszi, hogy a tagállamok végre ténylegesen kijelöljék saját „szuverenitásuk (tkp. inkább identitásuk) határait”. Ez természetesen egyúttal iránymutató is lehet a „lopakodó föderalizmus” Európájának jövője szempontjából.

A föderalizmus és az alkotmányosság európai összefüggéseinek vizsgálata vonatkozásában Weiler már 2001-ben az európai „különútról” (*Sonderweg*) elmélkedik: szerinte a jelenlegi európai jogi és politikai konstrukció egyik normatív alapelve az alkotmányos tolerancia (*constitutional tolerance*), amely a tagállamok alkotmányos specifikumával szemben tanúsított türelmet jelent.¹¹

Az elsődleges jogból, illetve a luxemburgi bíróság gyakorlatából levezethető jogértelmezési és jogalkalmazási elvek (pl. *effet utile*, közösségi jog szupremáciája/elsőbbsége, közvetlen hatály és közvetlen alkalmazhatóság) mind hozzájárultak ahhoz, hogy az EU saját jogát (és ezáltal saját „énhatárait”) a tagállami jogokkal szemben definiálni tudta (elsődlegesen az elsőbbség elvén keresztül), és meg tudta határozni azon kapcsolódási pontokat, ahol az EU-jog és a tagállami jogok (és a tagállamok szuverenitásából folyó jogok és kötelezettségek) összekapcsolódnak, illetve, ahol azoknak össze kell kapcsolódnuk.

Weiler tolerancia-dilemmája azonban fordítottan, a tagállamok nézőpontjából is vizsgálható. Az európai integráció folyamatában az EU az elsődleges jogon, és annak luxemburgi bíróság általi értelmezésén keresztül (pl. van Gend en Loos-ügy, Costa v ENEL ügy, vagy egyéb alaphatározatok) már a kezdetektől igyekezett kialakítani az „uniós jog önazonosságának attribútumait”, illetve ezáltal az EU-jog és az EU (alkotmányos) identitását is. Besselink is hivatkozik ezen határozatok létjogosultságára, abban az általa „hatáskör-építésnek” (*structure of powers*) nevezett tevékenységben, amely szerinte a későbbiekben „a közösségi módszerként” (*the Community method*) híresült el, és amelynek alapja a tagállamokban és szuverenitásukban való bizalmatlanság volt.¹² Természetesen ezzel az Unió a tagállamokat annak eltérésére kényszerítette, hogy az uniós jog (abszolút) elsőbbségének elismerésével az EU-jog alkalmazása elé ne gördíthessenek akadályokat. (Ahogy az majd a lentebb elemzett számos Lisszabon-határozatból kitűnik, az EU identitásának változása, és e változás vizsgálata számos nemzeti alkotmánybíróság gyakorlatában központi kérdés.)

Besselink Donner (holland alkotmányjogász és luxemburgi bíró) álláspontját kritikusan szemléli a fent említett két luxemburgi döntéssel kapcsolatban. Hazája alkotmányjogászként Donner „az állam, mint zsilip” (*thestate is the dikes*) védelmét hirdette, de a luxemburgi bíróság bírójaként már az államok korlátozására helyezte a hangsúlyt annak meg-

állapításával, hogy az államokban nem kell bízni (*states should be distrusted*). Az szemléletesen kitűnik ebből a példából is, hogy a Besselink által „közösségi módszernek” nevezett uniós hatáskör-kiterjesztés *expressis verbis* az államokkal szembeni bizalmatlanságon alapult az integráció korai szakaszában. E bizalmatlansághoz képest „alkotmányos pálfordulásnak” (*constitutional volte-face*) nevezi a Maastrichti Szerződésben megjelenő identitás-klauzulát, amelyet a Lisszaboni Szerződés gyökeresen átalakított.¹³ Erről a problematikáról még a későbbiekben bővebben lesz szó.

Az integráció jelenlegi fázisában ezt az inherens korai bizalmatlanságot felváltó tisztelet és (alkotmányos) tolerancia természetesen az EU fontos alapértékei a Lisszaboni Szerződés 2. cikke értelmében, de erről most nem tisztem bővebben beszélni, hacsaknem annyiban, hogy a játékszabályok megváltoztak. Megváltoztak, hiszen amíg az integráció korai szakaszában a tagállamok számára az uniós jog elsőbbségével szemben tanúsítandó tolerancia volt „a belépő” az egységes Európa klubjába, addig jelenleg a klub további működése – ha tetszik alapszabályának módosítása – kapcsán az EU szempontjából lényeges, hogy mennyiben tartja magát az alkotmányos tolerancia elvéhez és „viseli el” a tagállamok alkotmányos identitását azért, hogy továbbra is jól működhessen. (A már sokat idézett Besselink szerint pl. az integráció követelményei sorában a tolerancia azt jelenti, hogy az EU elfogadja azt, hogy a tagállamok (az Unióval szemben és) egymással szemben mások: mások abban, amiben tényszerűen mások (egymáshoz viszonyított alkotmányos attribútumaik tekintetében), illetve mások abban is, hogy mit tartanak közösnek az EU értékei közül.)¹⁴

Már az integráció korai szakaszában is felfedezhetőek természetesen válaszok a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatában az EU önnön identitás-formáló folyamatára. Gondoljunk csak pl. a német Alkotmánybíróság „Solange I-II” döntéseire (1974, 1986), amely az alapjogok kontextusában megfogalmazta a „nemzeti szintű védelem elvének” kiemelkedő fontosságát a német jogrend számára az uniós joggal szemben. Ezen alapelv természetesen az alkotmányos jogállamok számára alapvető fontosságú elvvé vált az emberi jogok védelme kapcsán, de illetően megfogalmazása a német AB gyakorlatában arra engedhet következtetni, hogy az alkotmányértelmező hatalom a német alkotmányos identitás részeként már jó korán fontosnak tartotta ennek explicit megfogalmazását, ezzel definiálva az EU-jog egyik ellenpontját, mint azzal szemben megfogalmazott „alkotmányos fenntartást”. (A nemzeti alkotmánybíróságok álláspontját a nemzeti alkotmányos identitás hasonló kontextusú kérdéskörében a harmadik fejezet részletesen taglalja.)

Az EU integrációnak ebben a fentebb már említett, egyszerű távoli és közeli folyamatában mára oda érkeztünk, hogy az EU egyes tagállamai az EU integráció jelenlegi állapotában épp eltávolodó fázisban vannak a kapcsolódási pontoktól, mert számos esetben meg nem értésből fakadó elérhetetlenség áll fenn a többsebességes Európán belül, egy alapvetően

11 WEILER, Joseph H. H.: *Federation Without Constitutionalism – Europe's Sonderweg*, Harvard Jean Monnet Working Paper, 2001. 8. p.

12 BESSELINK: i. m. 39-40. p.

13 BESSELINK: i. m. 41. p.

14 BESSELINK: i. m. 38. p.

nyugat-keleti „törésvonal” mentén. Ebben a rendszerben és folyamatban az egyes tagállamok „pillanatképként” szeretnék definiálni az EU-joggal szemben saját identitásukat, amelyet természetesen a nemzeti alkotmányos kontextusban tesznek meg, különös figyelemmel a nemzeti alkotmány integráció által érinthetetlennek tekintett magjára (amelynek a tagállamok esetében lehet egy közös magja is, de lehetnek eltérő elemei is természetesen a nemzeti sajátosságokra tekintettel).

Nem szeretnék arra kitérni ezen a ponton, hogy ez a trend mennyiben köszönhető annak, hogy a tagállamok és polgárságuk adott esetben csalódottak az EU-ban, illetve annak válságkezelő képességében, mint ahogy arra sem, hogy a Lisszaboni Szerződésben mennyire elhibázott a „nemzeti identitás” védelmének rögzítése, mert mindezek egy-egy külön tanulmányt is megérdemelnének. Mindazonáltal a nemzeti identitás „lisszaboni fogalmának” értelmezésével kapcsolatban mégiscsak kitérnék röviden Besselink általam is helyesnek gondolt megállapításaira, aki szerint a Lisszaboni Szerződés angol szövegében szereplő „*national identities*” kifejezés nem feltétlenül esik egybe a „*state identity*” azaz „állami identitás” (ti. tagállami identitás) kifejezéssel. Példaként a többnemzetiségű államokat hozza fel (pl. Spanyolország, Belgium, etc.), amelyek kapcsán megjegyzi, hogy a Lisszaboni Szerződés angol szövege alapján akár a fogalom olyan értelmezése sem kizárt, amely egy állam „*multinational identity*”-jének (értsd: többnemzetiségű identitásának) védelme felé mutat.¹⁵ Ebben a felvetésben pedig egyértelműen benne rejlik a nemzeti identitás „többségének” (*multiplicity*) a lehetőség, illetve a nemzeti identitás kulturális aspektusa (pl. az oktatáspolitikai vonatkozásában).

A „*multinational identity*” kérdéskör ugyanakkor természetesen annak a problémáját is felveti, főként a közelmúlt európai aktualitásai alapján, hogy mi van azokkal a nemzet(rész)ekkel, amelyek – saját nemzeti identitásukból kiindulva – önállóságukért harcolnak számos többnemzetiségű tagállamon belül. Gondolok itt elsődlegesen az Egyesült Királyságra és Spanyolországra, illetve az ezektől elszakadni kívánó Skóciára és Katalóniára. Daniel Turp egy 2014 februárjában a Swansea egyetemen tartott előadása szerint ezen államok alkotmányos identitásának kulcsa, egyben elismerésük kulcsa is, hogy írott alkotmánnyal rendelkezzenek.¹⁶ (Turp egyébként ezen államok sorában még Wales-t és Québec-et is megemlíti.) Természetesen a regionális autonómiákról szóló vita körében – és főként a magyar dimenzióban – nem mehetünk el pl. az erdélyi autonómia-törekvések említése mellett sem.

Úgy vélem, hogy ad (i) nem szabad tehát kizárni annak lehetőségét, hogy a Szerződés nemzeti identitás fogalmát – akár a (nemzeti) alkotmányos identitás tartalmára vonatkozó visz-

gátat keretében is – kulturális tartalommal ruházzuk fel, hiszen egy tagállam politikai és alkotmányos berendezkedésének – a Lisszaboni Szerződés „nemzeti identitás” fogalma által védett – számos aspektusa kulturálisan beágyazott. E ponton például a család vagy a házasság-fogalom alkotmányi meghatározására, vagy vallás- és oktatáspolitikai, nyelvpolitikai intézkedésekre is gondolhatunk. Ennek kapcsán utalnék pl. Jacobsohnra, aki az alkotmányos identitás vitás elemei kapcsán az alkotmányos politika diskurzusában kialakult diszharmonikus feszültségekre utal olyan területeken, mint a család és az állam kapcsolata, értsd: a család intézményének védelme és annak szerepe a társadalmi identitás alakításában. Szerinte az ezekkel az intézményekkel kapcsolatban kialakult viták segíthetnek az alkotmányos identitás formálásában.¹⁷ Ilyen esetekben tehát az alkotmányos identitás elemeinek meghatározását célzó vizsgálatnak a tagállami alkotmánybírói gyakorlatok mélységét kell feltérképeznie az abban kulturálisan beágyazott identitás-elemek, alapvető (alkotmányos) értékek kapcsán. A nemzeti alkotmányos identitás, illetve egy állam nyelvi, kulturális, vallási, etc. identitása az alkotmány szövetében (annak négy sarka között) DNS-szerűen kapcsolódhatnak össze.

Egy másik nézőpontban, ad (ii), az alkotmányos identitás (itt mint „az alkotmány – statikus, materiális – identitása”) alapvetően az alkotmány tételes – megváltoztathatatlan – rendelkezéseiben megjelenő „jogi identitásaként”, annak érinthetetlen magjaként, és nem annak kulturális beágyazottságában értékelendő. Természetesen ez a felfogás a kartális alkotmánnyal nem rendelkező országokban máris nem helytálló, így tehát az alkotmány „jogi identitásaként” helyesebb azon statikus, materiális, holisztikus elemeket tekinteni, amelyek mint alkotmányos normák, alapelvek egészében hatják át az alkotmányt, az alkotmányos rendszert.¹⁸

A Lisszaboni Szerződés szövegéhez visszacsatolva, annak 4. cikk (2) bekezdéséből kiolvashatóan – túl az alkotmányos rendszert egészében átható alkotmányos alapelveken és normákon – a tagállamok inherens jogi és politikai strukturái, alkotmányos berendezkedésük vitán felül a nemzeti identitás – Lisszaboni Szerződés szerinti – fogalmához tartoznak. Értelmezésemben az alkotmányos identitás „érinthetetlen” magvát adó intézmények és szabályozások természetesen alapul fekszenek ezen (nemzeti identitás keretében védelmezett) politikai és alkotmányos berendezkedésnek, és ezt a szabályozást magát természetesen áthatja az „alkotmány jogi identitása”: az adott alkotmányos rendszer egészére jellemző normarendszer.

Ezzel kapcsolatban a luxemburgi bíróság egyik főtanácsnoki indítványa is megerősítette azt, hogy az „alkotmányos

15 vö. KLUG: i. m. 42 James Tully-t idézi, aki szerint az egyes alkotmányos rendszerekben alkotmányos identitások többsége (*multiplicity*) is elismerhető.

16 TURP, Daniel: Building a Constitutional Identity for Scotland, Wales, Catalonia and Québec. *University of Swansea* ([http://www.swansea.ac.uk/media/Turp-%20Building%20a%20Constitutional%20Identity%20\(February%2019%202014\).pdf](http://www.swansea.ac.uk/media/Turp-%20Building%20a%20Constitutional%20Identity%20(February%2019%202014).pdf)) [letöltve: 2015. január 30.]

17 JACOBSON, Gary Jeffrey: *Constitutional Identity*. Princeton University Press, 2010. 353 p.éssk.

18 vö. MARTÍ, José Luis: Two different ideas of constitutional identity: identity of the constitution v. identity of the people. In: SAIZ-ARNAIZ, Alejandro-ALCOBERRO Llivina, Carina (eds.): *National constitutional identity and European integration* Cambridge, 2013. Intersentia, 17-21. p.

identitás bizonyosan a nemzeti identitás részét képezi.¹⁹ Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ez az álláspont a tényleges ítélkezési gyakorlatban is leképeződött, de mindenesetre a két fogalom elhatárolásával kapcsolatban fontos integrista nézőpontot rögzít.

A fentiek alapján a jelen tanulmány az alkotmányos identitás nemzeti alkotmányokban és alkotmánybíróági gyakorlatokban való megjelenési formáira koncentrál:

- (i) egyrészt mint az alkotmány „jogi identitásának” érték- és normarendszerének „pillanatkép-szerű”, statikus (materiális),
- (ii) másrészt mint a közhatalmi szervek tevékenységében megjelenő politikai és alkotmányos berendezkedés dinamikus (funkcionális) leképezésére (az európai integráció és a többszintű alkotmányosság folyamataiban).

A fent említett statikus („pillanatkép-szerű”) megközelítést természetesen dinamikusan is lehet szemlélni, és nem csak a közhatalmi szervek funkcionális dinamikája szempontjából. A tagállamok alkotmányos identitásuk meghatározásában az európai integráció kontextusát csak közvetetten vizsgálják dinamikusan. A tényleges alkotmányjogi helyzetértékelés saját, organikus alkotmányfejlődésük dinamikájának viszonylatában jelenik meg, abban értékelve az európai integráció szerepét, helyét és értékrendszerének kompatibilitását a nemzeti alkotmányos rendszerrel. Röviden: Ami az EU számára „nemzeti identitás”, az a nemzeti alkotmánybíróóság számára – az alkotmány rendelkezéseinek és normarendszerének értelmezéséből levezetve – csak „alkotmányos identitás” lehet, amelynek az egyes fórumok változatos elnevezéseit – és a fenti két megközelítést – használják.

Egyrészt az ún. „Lisszabon-határozatokban” kicsúcsosodó nemzeti álláspontok egy adott időpillanatban definiálják mindazt, amely a nemzeti alkotmányértelmező hatalom számára a nemzeti alkotmány és a Lisszaboni Szerződés által védelembe vett és tisztelt nemzeti identitás szembeállításából és egymásra vonatkoztatott értelmezéséből következik, azonban e statikus értékelés a (tagállami és uniós) közhatalmi szervek tevékenységével, azok együttműködésével (hatásköreik gyakorlásával, kapcsolataik dinamikájával) is összefügg. Ez tehát az egyik fontos lencséje annak a szemüvegnek, amelyen keresztül a nemzeti alkotmánybíróóságok gyakorlatát értékelni kell az alkotmányos identitás elemeinek meghatározása körében.

A szemüveg másik lencséje egy olyan – a már előbb említett – „önvizsgálat”, amelyet a nemzeti alkotmányértelmező hatalom az adott tagállam organikus alkotmányfejlődésének és az alkotmány magjának (retrospektív) vizsgálatával végezhet el. Ezen identitás-elemző folyamatnak – ahogy említettük – nem feltétlenül kell közvetlen kapcsolatban lennie az európai integrációval.

A tagállamok alkotmányos identitása gyökereinek és tartalmának meghatározása körében „befelé-fordulás” a jellemző, amely az adott állam organikus alkotmányfejlődésének folyamatára és a nemzeti alkotmány mag-tartalmának változási folyamataira vonatkozó – ha tetszik – „önvizsgálat” lesz. Ennek a folyamatnak az eredője egy olyan – többek között kulturálisan is beágyazott – „attribútum-halmaz” lett/lesz/lehet, amelyben megjelennek a nemzeti jogalkotó/alkotmányozó számára az adott tagállam alkotmánytörténeti kontextusában és alkotmányfejlődése összefüggésében prioritásként kezelt értékek, intézmények, szabályozások: ti. az alkotmány „jogi identitása”. Ezzel kapcsolatban Jacobsohn pl. azt jegyzi meg, hogy szerinte az alkotmányos identitás olyan politikai aspirációk és elkötelezettségek keverékét reprezentálja, amelyek kifejezik egy nemzet múltját.²⁰

Hadd támasszam mindezt továbbá alá a francia Josso azon álláspontjával is, amely szerint az alkotmányos identitás nem más, mint egy olyan identitás, „amely megfelel azon rendelkezések és intézmények állandó és alapvető karakterének, amelyek az alkotmányt alkotják, vagy annak részét képezik, illetve amelyek az alkotmány rendelkezéseinek saját erőt adnak.”²¹ Josso maga sem ért egyet az általa alkotott definícióval, mondván az egyszerre tartalmazhat objektív és szubjektív elemeket is az alkotmányértelmező hatalom preferenciáitól függően, én azonban elfogadom azt, mint lehetséges kiindulási alapot.

Ebben a kontextusban természetesen megemlíthető a magyar Alaptörvény példáján a sokat kritizált R) cikk történeti klauzulája, amely előírja, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni. Mivel egy adott tagállam alkotmányos identitása nem egy adott időpillanatban keletkezik, valamivel szemben megerősítve azt – hiszen ez pusztán a már létező identitás exponálását jelentené egy diskurzusban –, így természetes, hogy egy historizáló nézőpont sokat segíthet abban, hogy egy nemzeti alkotmánybíróóság meghatározhassa, mit is tekint alkotmányos identitása szempontjából – egy befelé forduló és az organikus alkotmányfejlődésre koncentráló „önvizsgálat” szempontjából – döntő jelentőségűnek. (Az alkotmányos identitás kérdése kapcsán ezt a megoldást Rosenfeld a hagyomány alkotmányértelmezésen keresztüli „újrafeltalálásának” nevezi, az amerikai Legfelsőbb Bíróság esetjogának példáján keresztül bemutatva azt.²²

2. ÉRTELEM ÉS ÉRZELEM: ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS ÉS NEMZETI AB-GYAKORLAT

Armin von Bogdandy és Stephan Schill szerint a Lisszaboni Szerződés 4. cikk (2) bekezdésének identitás-klauzulája hozzájárul ahhoz, hogy a tagállami alkotmányjogok megtörhessék az EU-jog abszolút primátusát.²³ Ebbe a nézőpontba

20 JACOBSON, Gary Jeffrey: Constitutional Identity. *Review of Politics*, 2006. 68. sz., 363., 370. p.

21 Josso, Selma: La caractère sociale de la République, principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France? *Civitas Europa*, 2008. 21. sz. 196-197. p.

22 ROSENFELD: i. m. 71-127. p.

23 BOGDANDY, Armin von – SCHILL, Stephan: Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity in the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, 2011. 48. sz. 1. p.

19 Bot főtanácsnok a C-399/11 sz. *Stefano Melloni kontra Ministerio Fiscal* ügyben tett indítványának 137. pontja.

helyezkedve fontos kiemelni, hogy Besselink szerint napjaink legizgatóbb jogi kérdése, hogy az EU és a tagállamok viszonylatában és az integráció folyamatának egy adott pillanatában mely szerv (EU-s vagy tagállami bíróság) dönthet egy adott kontextusban és időpillanatban arról, mint is jelent az alkotmányos identitás?²⁴ Más szavakkal: értelemmel kifejezhető-e az integráció folyamatában alkotmányos értékítéletek, amelyek valamely érzelmi tartalmat hordoznak az integrációval kapcsolatban?

Természetesen, mint e kérdés vizsgálatakor mindig, itt is kétféle nézőpont létezik, amelyeket összekapcsolva von Bogdandy és Schill kompozit alkotmányosság (*Verfassungsverbund*) néven illetnek, és amely arra utal, hogy az értelmezési hatáskör kérdésének eldöntése nem mindig egyértelmű, mert a nemzeti és európai szintéren egy és ugyanazon normatartalomra mutató szabályozások lehetnek. Ezt legszemléletesebben azzal illusztrálják, hogy szembeállítják a német alkotmány egy rendelkezését [23. cikk (1) bek. (1) pont] és az EUSZ 7. cikkét, amely két oldalról írja le ugyanazt a kötelezettséget: a tagállam EU-ban való részvételének kötelezettségét azokra az alapelvekre figyelemmel, amelyekre az EU maga épül.²⁵

A két versengő nézőpontot nevezzük az egyszerűség kedvéért szuverenistának és integristának, a részletek túlzó leírása nélkül.

Az integrista vagy szupranacionális oldal szerint az EUB a Lisszaboni Szerződés vonatkozó rendelkezéseit értelmező fórum lehetne, azonban mivel a 4. cikk (2) bekezdés a tagállamok számára biztosít garanciát alkotmányos rendszereik védelmében, így kézenfekvő, hogy a tagállami alkotmánybíróságokhoz telepítsük ezen rendelkezés értelmezésének hatáskörét az uniós jog és a belső jog viszonylatában, amelyek a két rendszer összhangjának megteremtése egyébként is feladata.

A tagállami vagy szuverenista oldal álláspontja szerint az egyetlen megoldás az, hogy a tagállami, nemzeti alkotmánybíróságok töltsék meg tartalommal, „tegyék valóban nemzetivé” a nemzeti identitást, azaz megfogalmazzák, hogy „mit is tartanak közösnek” az integráció vonatkozásában.

Elkerülendő a bevezetőben írt értelem, érzelem, büszkeség és balítélet helytelen használatából adódó konfliktusokat, nem szabad azonban elfelejtenünk, hogy a nemzeti alkotmánybíróságoknak nem teljes elszigeteltségben kell ezt az értelmező tevékenységet folytatniuk, hanem a tagállami alkotmánybíróságok egymás között szoros együttműködésben, illetve a luxemburgi bírósággal folytatott párbeszéd keretében végezhetik mind hatékonyabban ezt az alkotmányértelmezést. Ez természetesen azért is fontos, mert a többszintű alkotmányosság rendszerében az ún. alkotmányos párbeszéd-

elméletek²⁶ kapcsán elengedhetetlen annak elismerése, hogy a dialógus és azon keresztül a kölcsönös és együttes tanulás szerepe fontos.

Fentebb már utaltunk arra, hogy az Unió és az EU-jog identitásának kialakítására tett luxemburgi kísérletekkel szemben már igen korán megjelentek olyan tagállami alkotmánybírósági döntések, amelyek lándzsát törtek az akkor még nem alkotmányos identitásnak nevezett értékek fontossága mellett, szembehelyezkedve a közösségi joggal. A magyar jogirodalomban Trócsányi László 2014-ben megjelent „Az alkotmányozás dilemmái” c. átfogó műve tett kísérletet arra, hogy magyar, nemzeti perspektívából – tekintetve a nemzetközi gyakorlatra is – megközelítse az alkotmányos identitás kérdéskörét az európai integráció viszonylatában.

A német Solange döntésekben először jelenik meg az alkotmány identitása (*Identität der Verfassung*) kifejezés, mint az alapjogok garanciája (karöltve a korábban említett „nemzeti szintű védelem elvével”), a francia alkotmánytanács később ismertetett gyakorlatában pedig Franciaország alkotmányos identitásában inherens alapelveinek sérelme jelenik meg az integráció gátjaként. Ezeknél kicsit későbbi az olasz alkotmánybíróság Fragd-ügyben hozott határozata (1989)²⁷, amelyben megfogalmazódott, hogy alapvető alkotmányos elvekkel szembeállítva Olaszország elutasítja a közösségi jog elsőbbségét, hiszen a közösségi jognak nincs felhatalmazása alapvető alkotmányos elvek és alapjogok „feltörésére”, mert az effektíve az olasz szuverenitás semmissé tételét jelentené, amely pedig ellentétes az olasz alkotmány (akkori) 11. cikkében foglalt felhatalmazással.²⁸

E kulcsfontosságú határozatokat követ még számos más, a nemzeti és a közösségi jog viszonyát elemző döntés is, és talán a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlata az ún. Lisszabon-határozatok, amelyekben a nemzeti alkotmánybíróságok a Lisszaboni Szerződéssel beálló „új alkotmányos rend” tagállami vonatkozásai kapcsán foglalnak állást az alkotmányos identitás kérdésében.

Az alábbiakban ebbe a fenti koordináta-rendszerbe helyezve vizsgáljuk meg néhány tagállam Lisszabon-határozatait, azokat többféle szempont szerint csoportosítva. Elsőként felvázolnám a Mattias Wendel 2011-ben íródott „*Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives*” (*Lisszabon a bíróságok előtt: komparatív kilátások*) munkájában alkalmazott hármas klasszifikációt:

- (i) A Szerződés hatálybalépését megelőzően lefolytatott alkotmányossági vizsgálatot alkalmazó országok (Franciaország, Csehország),

24 BESSELINK: i. m. 44. p.

25 BOGDANDY-SCHILL: i. m. 5. p.

26 vö. DRINÓCZI Tímea: Alkotmányos párbeszéd-elméletek. *JURA*, 2012. 2. sz. 60-72. p.

27 SpA Fragd v. Amministrazione delle Finanze, Dec. 232, 21 April 1989.

28 CARTABIA, Marta: The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Community. *Michigan Journal of International Law*, 1990. 1. sz. 181. p.

- (ii) A Szerződés hatálybalépését követően lefolytatott alkotmányossági vizsgálatot alkalmazó országok (hazánk és Lengyelország), valamint
- (iii) az egyéni indítványra született alkotmányossági felülvizsgálati döntéseket hozó országok (Németország, Ausztria, Lettország).

„Amikor Lisszabont »bírószám elé állították«, mindez az európai alkotmányjognak mind a jogszabálysöveg, mind a bírói gyakorlat nagyon dinamikusan fejlődő kontextusában történt. Az egyes EU tagállamok legfőbb igazságszolgáltatási fórumai – akár régiak vagy újak – úgy tekintettek Lisszabonra, mint olyan lehetőségre, amelyen keresztül a judikatúra létező kórusához újabb énekhangokat adhatnak hozzá. Nem túlzás azt állítani, hogy a három éves Lisszabon-saga (ti. 2009-2011. a szerző) az európai alkotmánytörténet legfontosabb határokön átnyúló jurisprudenziális vonalává vált, nem csak számokban, hanem különösen annak lényege vonatkozásában is.” – írja az idézett szerző.²⁹

Eltérve ettől a fenti rendszertantól, és az időközben megszületett határozatokra is tekintettel, az alábbiak szerint rendszerezük és mutatjuk be a nemzeti alkotmánybíróságok Lisszabon-határozatait, illetve az azokat megalapozó alkotmánybíróági gyakorlatot:

- (i) a nemzeti alkotmányos identitás (vagy az alkotmány identitása) kifejezés operatív használatával és értelmezésével dolgozó határozatok (Franciaország, Németország, Lengyelország),
- (ii) az európai (alkotmányos) identitás fogalmából, vizsgálatából következtetéseket levonó határozatok (Dánia, Németország, Csehország),
- (iii) a nemzeti alkotmányos identitás fogalmának érdemi használatát és értelmezését lényegében mellőző határozatok (Csehország, Ausztria, Lettország, Szlovénia, Magyarország).

A lényegre szorítkozás végett az alábbiakban csak azon határozatok összefoglalása következik röviden, amelyek az (i) és (ii) kategóriákba tartoznak, így a magyar Lisszabon-határozat részletes ismertetését e tanulmány nem közli, hiszen abban csak a Trócsányi László által jegyzett párhuzamos indokolás tartalmazza az alkotmányos identitás fogalmát „a nemzeti alkotmányjogok kitörési pontjaként”. Trócsányi meghatározását azonban alapul vehetjük a fogalommal kapcsolatos európai alkotmánybíróági körkép kapcsán, hiszen szerinte „amikor a tagállamok a szuverenitásukból fakadó hatáskörük egy részét, vagy annak gyakorlását átruházták a közösségi (uniós) szervekre, nem mondtak le államiségük, szuverenitásuk és függetlenségük lényegéről, államrendjük alapjainak szabad meghatározásáról. [A tagállamok megtartják] alkotmányuk azon alapelvei feletti szabad rendelkezési jogukat, amelyek nélkülözhetetlenek az államiség, az alkotmányos identitás fenntartásához.”³⁰

A francia Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) Lisszabon-határozata³¹ alapvetően megállapítja, hogy a Lisszaboni Szerződés belső jogba való beépítéséhez a francia alkotmány előzetes módosítása szükséges. Maga az alkotmányos identitás, mint kifejezett értelmezési tartomány vagy kifejezés ebben a határozatban nem jelenik meg, azonban illeszkedik az e tárgyban létező korábbi gyakorlatba, amely szerint az integrációval nem sérülhetnek Franciaország alkotmányos identitásának inherens elvei és szabályai (*règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France*).³² Egyebekben természetesen az Államtanács (*Conseil d'Etat*) alkotmányossági véleményei is többször megállapították, hogy az alkotmány által a nemzetközi kötelezettségeknek tulajdonított elsőbbség nem ütközhet az alkotmányos értékű elvekkel és rendelkezésekkel (*principes et dispositions à valeur constitutionnelle*).³³

Ha ebben a kontextusban megvizsgáljuk Pierre Mazeaud (az Alkotmánytanács volt elnöke) álláspontját, akkor az inherens alapelv tesztnek megfeleltethetőek például a „szabadság, egyenlőség, testvériség”, illetve a laicitás, a szolidaritás, a terület sérthetatlensége vagy a francia nyelv védelme is. (A Besselink által kulturálisan beágyazottnak nevezett értékek védelme itt is hangsúlyosan van jelen az alkotmányos identitás kontextusában). A már idézett Selma Josso a Köztársaság szociális karakterét (szociális államiségét) fejtegeti, mint „inherens alapelvet” a francia alkotmányos identitás lehetséges elemeként. Szerinte az „inherens alapelv” teszt megalkotása által az Alkotmánytanács manőverezési teret alkotott nem csak az irányelvek átültetésével, hanem magával az uniós joggal szemben is azáltal, hogy a „mély identitással” (*identité profonde*) szemben olyan „pillanatnyi identitás” (*identité momentanée*) meghatározására alkalmas eszközt alkotott, amely egy adott pillanatban karakterizálja a politikai rendszer működését (tehát feltehetően a tagállam alkotmányos identitását is). (Természetesen persze a pillanatnyi és a mély identitás is a tagállam alkotmányos identitásának egyes aspektusait takarja.) Mindazonáltal Josso arra is utal, hogy ezen teszt megalkotása óta az Alkotmánytanács egyetlen ilyen inherens alapelvet sem azonosított, és a tesztet csupán egy pár gondolattal bástyázta körbe. Josso ennek kapcsán Mazeaud-t idézi, aki szerint az „inherens alapelv” nem jelent mást, mint azt „hogy ne lehessen megkérdőjelezni azon rendelkezéseket, amelyek kifejezetten megjelennek alkotmányos rendelkezéseinkben és amelyek sajátjaink, [...] tehát amelyek – az inherens szó kettős értelmében – alkotmányos identitásunk inherens részét képezik: lényegiek (*crucial*) és megkülönböztető jellegűek (*distinctif*). Másképpen szólva: ez a Köztársaság lényege.”³⁴

Ebben a felfogásban megjelenik a már Besselink munkássága kapcsán emlegetett másság is, ti. hogy az alkotmányos identitás azt jelenti: a tagállamok mások egymáshoz képest,

29 WENDEL, Mattias: Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives. *Documentó de Trabajo. Serie Union Europea*, 2011. 41. sz. 6. p.

30 143/2010 (VII.17) AB határozat.

31 Décision no. 2007-560 DC du 20 décembre 2007 sur le Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (A francia alkotmánytanács 2007-560 DC számú határozata a Lisszaboni Szerződésről).

32 Vö. pl. A francia alkotmánytanács 2006-535, 540, 543 DC számú döntéseivel kialakított gyakorlattal.

33 Vö. pl. az ún. Arcelor-ügygel (arrêt CE Ass., 8 février 2007, Société Arcelor Atlantique et Lorraine, n°287110).

34 Josso: i. m. 195-199. p.

és alkotmányos identitásuk ezen másság jegyeit rögzíti. Feltűnik azonban az idézett meghatározásból az is, hogy az alkotmányos identitást, mint a köztársaság lényegét fogalmazza meg, tehát a francia kontextusban az ország alkotmányos és köztársasági identitása elméleti síkon elválik egymástól: Josso is azt mondja, hogy végső soron nem a francia alkotmányos identitás fog határt szabni az EU-jog elsőbbségének, hanem a köztársaság identitása (illetve az ehhez kapcsolódó inherens alapelvek), amelyet pl. a francia alkotmány 1. cikke rögzít (ti. oszthatatlan, laikus – világi, demokratikus és szociális köztársaság.)³⁵

A német Lisszabon-határozat³⁶ azért is jelentős, mert José Luis Martí szerint gátat emel Európa politikai integrációjával szemben és ezáltal az alkotmányos identitás absztrakt ideája egy csapásra politikailag a legfontosabb eszme lett mindenki számára Európában.³⁷ A bíróság határozatának összefoglalásában az alábbi mondat olvasható, amely szintén az eszme fontosságát támasztja alá: „a nemzeti alkotmányos identitás garanciái az alkotmányjogban és az EU-jogban kéz a kézben járnak az európai jogi térségben.” Trócsányi megállapítása szerint: meghatározta az európai integráció alkotmányos korlátait, kifejezésre juttatván, hogy Németország önálló állami kvalitását az integráció nem csorbíthatja,³⁸ és a német Alaptörvény örökérvényűségi klauzulájában rögzült – teszem hozzá: kulturálisan az ország organikus alkotmányfejlődésében is beágyazott – alapelvek (alapjogok védelme, jogállamiság, szociális állam, föderatív berendezkedés) az integráció gátját képezik, afelett állnak.³⁹ A határozat egészen annak kijelentéséig megy, hogy a 79. cikk (3) bekezdésében foglalt (franciásan: inherens – lényeges és megkülönböztető) elvek az alkotmány identitását adják.

Más helyen a határozat arra hivatkozik, hogy az európai integráció az alkotmányos identitással szemben azt biztosan nem jelenti vagy eredményezi, hogy a tagállamok elvesztik azon képességüket, hogy saját felelősségükre úgy politikailag, mint társadalmilag meghatározhassák az életkörülményeket. Itt érdemes megemlíteni az angol Damian Chalmers elemző munkáját a határozat kapcsán, amely Besselink kulturálisan „átítatott” nemzeti (alkotmányos) identitás-fogalmára is vonatkoztatva az alábbiakban foglalja össze a szerinte a nemzeti alkotmányos identitás érinthetetlen (de nem zárt) magjának egy lehetséges értelmezését: abba beleérti a fiskális, valamint a kultúrpolitika (beleértve a család, oktatás, vallás szabályozását), valamint természetesen a szociális állam kérdéseit is a német kontextusban.⁴⁰

35 Josso: i. m. 197. p.

36 Alábbi ügyek egyesítésével: 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09.

37 MARTÍ: i. m. 17. p.

38 Ebben a gondolatban talán visszhangzik De Gaulle „*Europe des patries*” felfogása az európai integráció jövőjével kapcsolatban, amely szuverén tagállamok együttműködésére épített.

39 TRÓCSÁNYI: i. m. 74 p.

40 CHALMERS, Damian: A Few Thoughts on the Lisbon Judgment. In: FISCHER-LESCANO Andreas, JOERGES, Christian, WONKA, Arndt (eds.): *The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political Science Perspectives.*, Bremen, ZERP Diskussionspapier, 2010. 1. sz. 5-11. p.

A határozat további különlegessége, hogy a lentebb majd elemzett dán társához hasonlóan az integráció túlterjeszkedése (az uniós hatáskörök túlnövekedése) kontextusában az EU-ra vonatkoztatott „identitásvizsgálat” (*identity review*) lehetőségét is megteremti, ha e túlnövekedés veszélyeztetné az alkotmányos identitást. Ezen identitásvizsgálat pedig azt jelenti, hogy a bíróság azt vizsgálja, hogy az uniós szervek a szuverén tagállamoktól megkapott felhatalmazáson és hatásköreiken belül járnak-e el, vagy azokon túllépnek. A határozat szerint ezen vizsgálat jogalapja az alkotmányjogban gyökerezik, hiszen az integráció előrehaladtával a tagállamok politikai és alkotmányos struktúráinak megfelelő védelmét (vö. Lisszaboni Szerződés 4. cikk (2) bek.) nem is lehetne más módon biztosítani. Ennek fényében pedig a nemzeti jogrendek életképességének fenntartása érdekében adott esetben az identitásvizsgálat odáig is vezethet, hogy a közösségi jog valamely rendelkezését megsemmisíti a nemzeti alkotmánybíróság.

Ahogy fentebb írtuk, nemcsak az alkotmányos eszmék átjárhatósága fontos, hanem a nemzeti alkotmánybíróságok és esetjoguk átjárhatósága is, ti. hogy a nemzeti alkotmánybíróságok ne elszigeteltségben tevékenykedjenek és legyenek figyelemmel külföldi megfelelőik véleményére is az alkotmányos identitás kérdésében. A lengyel Lisszabon-határozat e tekintetben példaértékű.⁴¹ Az ügy érdekességei között említendő, hogy a lengyel alkotmány a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosítása mellett megállapítja az alkotmány primátusát, illetve azt, hogy a köztársasági elnök köteles abban az esetben nemzetközi szerződés előzetes normakontrollját kezdeményezni, ha az szerinte alkotmányellenes. Mivel a lengyel ratifikáció folyamatában a köztársasági elnök ezen kötelező előzetes normakontrollal nem élt, így az alkotmánybíróság szerint a Szerződés belső joggal való konformitása ab ovo adott volt, amelyből egyenesen levonható az a következtetés, hogy a Szerződés alkotmánykonformitását eleve vélelmezni kellett (*special presumption of constitutionality*), és azt nem sikerült az alkotmányossági felülvizsgálat során megdönteni. A döntés vonatkozó része (1.1.2.) értelmében: az alkotmánykonformitás vélelme csak akkor dönthető meg, ha nyilvánvalóvá válik, hogy sem a Szerződésnek, sem pedig az alkotmánynak nincs egyetlen olyan értelmezése sem, amely arra engedne következtetni, hogy a Szerződés összefér az alkotmánnyal.

Ezen a ponton a lengyel alkotmánybíróság azt a megállapítást teszi, hogy az alkotmányos értékek, illetve alapelvek vonatkozásában nem tekinthet el a határozata által okozott hatások kontextusától, sem pedig a döntés következményeitől az állam szuverenitása és alkotmányos identitása vonatkozásában. A határozat ezt az érvelést logikusan ezen a ponton nem folytatja, hanem eljárási kérdések sorának megtárgyalását követően pár oldallal később (1.3.) egészíti ki azt, mégpedig akként, hogy a Szerződés alkotmányosságának megítéléséhez arra van szükség, hogy az alkotmánybíróság az EU integráció kontextusában meghatározzon az ország szuverenitásához kapcsolódó alkotmányos elveket az ún. *acquis constitutionnel* (ti. nemzeti AB-gyakorlat) alapján.

41 K 32/09 számon, határozathozatal dátuma: 2010. november 24.

A határozat tehát az alkotmányos identitás egyik lehetséges manifesztációjaként az *acquis communautaire*-rel, a közösségi vívmányokkal szemben a nemzeti alkotmánybíróóság gyakorlatában rejlő alkotmányos vívmányokat (*acquis constitutionnel*) állítja. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának elemzése kapcsán az alkotmányos vívmányok identitás-formáló szerepéről a történeti alkotmány vívmányainak kapcsán később még részletesebben szólunk, de azok jelentőségét a történeti alkotmányon kívüli, a modern alkotmányosság intézményeihez és gyakorlatához kötődő kontextusokban sem vitatnám.

A lengyel határozat továbbá számot ad arról is – kiterjedt jogirodalmi forrásanyagra támaszkodva –, hogy miket kell az alkotmányos identitás magjának (ti. a hatáskör-átruházástól eleve elzártnak) tekinteni, amely tulajdonképpen a francia felfogásban kemény magnak (*noyau dur*)⁴² nevezett eszmekörre utal. E körben említi a határozat azon alkotmányos identitást megtestesítő alkotmánybíróági döntéseket, amelyek (i) az alkotmány alapvető elveit állapítják meg vagy pontosítják, valamint (ii) az egyének jogaira vonatkoznak, különösen pl. az emberi méltóság és az alapjogok védelmének kötelezettségét, az államiság alapelvét, a demokratikus kormányzás elvét, a jogállamiság elvét, a társadalmi igazságosság elvét, valamint a szubszidiaritás elvét. Emellett a döntés ebbe a körbe sorolja azon követelményeket is, amelyek (i) az alkotmány alapelveinek hatékonyabb érvényesítésére, (ii) az alkotmánymódosításra való felhatalmazás átruházásának kizárására, valamint (iii) a hatáskörök megállapítására vonatkozó hatáskör (vö. *Kompetenz Kompetenz, competence to determine competences*) érvényesítésére vonatkoznak.

Továbbhaladva a soron, a német határozat elemzésében már felhívott dán Lisszabon-határozat⁴³ központi kérdése az volt, hogy vajon a kormány megsértette-e a dán alkotmányt, amikor egy a nemzetközi szervezetek részére történő kompetencia-átadás jóváhagyására előírt különleges eljárás helyett egy másik, általános eljárás keretében ratifikálták a Szerződést?⁴⁴ A válasz megadása körében a döntés azonban a tagállami alkotmányos identitás kérdéseinek boncolgatása helyett az EU (alkotmányos) identitásának(!) Szerződés általi megváltoztatásának tényéből von le fontos következtetéseket, illetve vizsgálja azt. A határozat megállapítása szerint az átadott hatáskör az azt birtokló hatalma alatt áll, így csak arra hivatkozással ítélt meg a dán ratifikáció alkotmányossága, ha azt a kérdést elemezzük, hogy az EU (alkotmányos) identitása (belső struktúrája és a hatáskörök

csoportosítása!) olyan mértékben változott-e a Lisszaboni Szerződés hatására, amely megalapozná az alkotmányban rögzített ratifikációs különjárás igénybevételének szükségességét.

Végezetül következzenek a cseh Lisszabon-határozat összefoglalása, amely szerint a Lisszaboni Szerződés által hozott változások „nem inkonzisztensek az alkotmányos renddel.”⁴⁵ A határozat azért is jelentős, mert ez volt a cseh alkotmányértelmező első olyan döntése, amely nemzetközi szerződések előzetes alkotmányossági vizsgálatának tárgyában született. Fontos még, hogy a határozatban kettősség jelenik meg a „már létező” EU-jog (korlátozott) felülvizsgálata, valamint a „születőben lévő” szerződések felülvizsgálata között, amelyek viszont teljességükben görcső alá vehetőek.⁴⁶

A cseh határozat az alkotmányos identitás szó szerinti megjelenítése helyett (i) az alkotmány magjára, illetve (ii) a szuverenitás nyitott és modern értelmezésére koncentrált. Egyrészt deklarálja az alkotmánybíróóság megkérdőjelezhetetlen hatáskörét (i) az alkotmány értelmezésére, illetve arra, hogy arra az esetre, ha az EU szervei az EU jogát a cseh materiális alkotmányosság alapelveinek, illetve egy demokratikus jogállam alapértékeinek (ti. az alkotmány magjának) rovására értelmeznék vagy fejlesztenék, akkor ezen fenti, az alkotmány 9. szakasza értelmében sérthetetlen alapelvek ellenében nem lennének kötelezőek a cseh jogrendben, ti. a közösségi jog primátusa megtörne az alkotmányos identitás érinthetetlen magjával szemben. (E körben hivatkozik a határozat arra is, hogy a német Lisszabon-határozat identitásvizsgálati ellenőrzését a cseh alkotmánybíróóság is jogosult elvégezni.) Másrészt a cseh alkotmányos rendszer alapelveinek (ebbe beleértve az alkotmány materiális magját is) értelmezésével arra a megállapításra jutott az alkotmány egészének kontextusában elvégzett vizsgálat alapján, hogy (ii) a Szerződés a létező európai integráció alapvető koncepcióján semmit nem változtat, ami a cseh alkotmányjog szempontjából annyit jelent, hogy az „relatív független és autonóm” marad az EU jogrendszeréhez képest (vö. a szuverenitás nyitott és modern értelmezése). (Megjegyzés: A német döntés hatása az első cseh határozatra a döntés végkicsengésében és az ahhoz vezető identitásvizsgálatban (216. pont) egyértelműen tetten érhető. Fontos továbbá, hogy született egy második cseh Lisszabon-határozat is, már a német határozat elfogadását követően. Ez a döntés is megerősítette a korábbi, miszerint a Lisszaboni Szerződés egészében összefér az alkotmányos renddel.⁴⁷)

42 POLAT, Vahit: L'ordre constitutionnel français et l'efficacité du droit de l'Union européenne. (A francia alkotmányjogász szövetség (Association Française du Droit Constitutionnel) 9. éves kongresszusán Lyonban, 2014. július 25-27-én elhangzott előadás írásos anyaga.) *Droit Constitutionnel org.* http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLC/C-polat_T2.pdf [letöltve: 2015. január 30.]

43 199/2012 számon.

44 OLSEN, Henrik Palmer: The Danish Supreme Court's decision on the constitutionality of Denmark's accession to the Lisbon Treaty. Courts Online Working Paper, University of Copenhagen, 2013. 6. sz. 5-9. p. SSRN – *Social Science Research Network*. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2395741 [letöltve: 2015. január 30.]

45 (Pl. ÚS 19/08).

46 BRINK, Ton van den: The Czech Constitutional Court and the Treaty of Lisbon SSRN – *Social Science Research Network*. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1729751 [letöltve: 2015. január 30.] (Az angol fordítás eredetijét a szerző az alábbi forrásban publikálta: Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 2010. 3. sz. 315-321. p.).

47 Pl. ÚS 29/09 számon.

3. AZ ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS KULTURÁLIS BEÁGYAZOTTSÁGÁNAK EGY LEHETSÉGES ÉRTELMEZÉSE A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN: A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY VÍVMÁNYAI – CONSTITUTIONAL RE(AR)VIEW?

A tanulmány ezen záró részében az alkotmányos identitás fogalmának alapvetően „integráció-semleges” vetületéről értekezem, amelyet korábban érzelmi töltetűként határoztam meg, és amelyre a fentiek szerint a nemzeti alkotmányozó és alkotmányértelmező hatalom is tekinthet büszkeséggel, mint pl. a francia esetben a laicitás vagy a szabadság, egyenlőség, testvériség eszméire, vagy a magyar esetben történeti alkotmányunknak az alkotmánybírósági esetjogon keresztül meghatározott vívmányaira. Ezen túl, ha elfogadjuk azon nézeteket, hogy az alkotmányos identitás egyes elemei az adott ország alkotmányos rendszerének és magának az alkotmányának a fejlődésében – abba kulturálisan beágyazottan – érhetőek tetten, akkor számot kell vetnünk azzal a magyar Alaptörvényben foglalt rendelkezéssel, amely az adott ügyekben folytatott alkotmányossági felülvizsgálat (*constitutional review*) segédletévé emeli a magyar történeti alkotmány vívmányait. Az alkotmány „jogi identitásának” tartalommal való megtöltésében ez a megközelítés – egyfajta „alkotmányos visszatekintés” (*constitutional rearview*) sokat segíthet.

Az alapjogok védelmével kapcsolatosan a magyar Alkotmánybíróság már számos esetben hozott olyan határozatokat, amelyekből kitűnik egyes alkotmányos alapelvek és alapjogok melletti elkötelezettség. A fent tett megállapításokkal összhangban most arra utalnék, hogy a magyar alkotmányos identitás (ti. a magyar alkotmány identitása) szempontjából mennyire lehet meghatározó a történeti alkotmány vívmányaira való utalást tartalmazó alaptörvényi rendelkezés. Egy ilyen vagy hasonló hivatkozás egyébként megfelel a nemzeti identitás Besselink-féle olyan értelmezésének, amely szerint a tagállamok számos identitás-eleme, amely politikai és alkotmányos berendezkedéséhez köthető, kulturálisan beágyazott. „Amikor [...] az Alaptörvény [...] ablakot nyit közjogunk történeti dimenziójára, ráirányítja a figyelmet azokra az intézménytörténeti előzményekre, amelyek nélkül mai közjogi viszonyaink és általában jogi kultúránk gyökér nélküliek lennének.”⁴⁸ A magyar közjogtörténetbe beágyazott a történeti alkotmány és az alkotmányos hagyomány tisztelete, tehát azt a magyar alkotmányos identitás részének is kell tekinteni. Következésképpen tehát, ha elfogadjuk ezt az érvelést, akkor egyértelműen a magyar alkotmányos identitás részét képezi a vívmányok (vö. pl. a lengyel határozatban megjelenített „alkotmányos vívmányok” (*acquis constitutionnel*), amelyeket számos szerző (pl. Szmodis: a tulajdon sérthetlensége, mint az alapjogok gyakorlásának gazdasági alapja) és az alkotmánybíróság gyakorlata (pl. bírói függetlenség, egyházi autonómia és vallásszabadság) is azonosít.

Ha ezen a ponton visszautalunk az alkotmányos identitás statikus és dinamikus megközelítésére, akkor elmondható, hogy a történeti alkotmány vívmányai olyan „pillanatképek”, amik az alkotmányfejlődés dinamikus folyamatában jelenítik meg a nemzeti közjogi hagyomány – franciásan – inherens alapelveit, elemeit. Itt különösen fontos az is, hogy a fent idézett határozatában a magyar Alkotmánybíróság leszögezi, hogy az alkotmányos identitás ilyen szemlélete nagy felelősséggel is jár, hiszen „a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába a jogi intézménytörténet releváns forrásait”.⁴⁹

Egy konkrét ügy kapcsán – messze az EU integráció kontextusától – a népszavazáson való részvétel jogával kapcsolatban folytatott le hasonló vizsgálatot az Alkotmánybíróság és állapította meg, hogy ezen jog – egyéni jogként deklarálva – csak a rendszerváltással került be alkotmányos rendszerünkbe, tehát az nem tekinthető az adott ügyben történeti alkotmányunk vívmányának.⁵⁰ Ha ugyanezen jog vonatkozásában a német alkotmánybíróság fent vizsgált megközelítését alkalmaznánk, akkor – a történeti alkotmány vívmányainak specifikus magyar kontextusától függetlenül – arra a megállapításra is juthatnánk, hogy a demokrácia elvén keresztül a magyar közjogtörténetben kulturálisan rögzült népszavazáson való részvételhez való jog a magyar alkotmány jogi identitásának részét képezi. Az a jövő zenéje, hogy az európai integráció kontextusában esetlegesen felmerülő konkrét ügyekben alkalmazza-e majd a nemzeti alkotmánybíróság a historizáló alkotmányértelmezést az alkotmányos identitás egyes elemeinek meghatározásakor az integrációt érintő alkotmányossági felülvizsgálat részeként. Mint a fentiekben láthattuk, az alkotmányos identitás mint fogalom az eddigiekben nem áttörően hatotta át a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatát.

4. „SE VELED, SE NÉLKÜLED ÉLNI NEM TUDOK”? – PÁRBESZÉD ÉS IDENTITÁS (KÖVETKEZTETÉSEK)

Ha már a bevezetést ehhez az európai témájú tanulmányhoz angolszász felütéssel kezdtem, akkor engedjék meg, hogy hasonlóval is zárjak e lírai mottó kíséretében. Rosenfeld találatlan összefoglalóan az alkotmányos identitás elméletével kapcsolatos megközelítéseket a nemzetközi alkotmányjogi, alkotmányelméleti irodalom alapján. Szerinte az alkotmányos identitás koncepciói változnak aszerint, hogy az alkotmány egyes tulajdonságaira vagy rendelkezéseire fókuszálnak – ti. azt vizsgálják pl., hogy az alkotmány elnöki vagy parlamentáris rendszert, föderális vagy unitárius államot hoz létre – (ami az e tanulmányban felvetett formai-anyagi, materiális-statikus nézőpont), vagy pedig arra összpontosítanak, hogy mi a kapcsolat az alkotmány és azon (alkotmányos) kultúra között, amelyben az alkotmány maga működik (ami a fent felvetett eljárási-szervezeti, dinamikus-funkcionális nézőpont). Ez utóbbi lehetővé teszi annak elismerését is, hogy az alkotmányos identitástól Rosenfeld szerint megkülönböztetett – szerintem annak DNS-szerűen részét képező – más

48 33/2012. (VII. 17.) AB határozat [75].

49 Uo.

50 31/2013 (X. 28.) AB határozat.

identitás-elemeket is elemezzünk, pl. a nemzeti, vallási vagy ideológiai (értsd: elsődlegesen politikai) identitást.⁵¹ De ennek kapcsán nem mehetünk el amellett sem, hogy nyelvi, kulturális, fiskális, szociálpolitikai illetve egyéni nemzeti sajátosságokat ne tekintsünk az alkotmányos identitás körébe tartozónak.

Az európai integráció tagállamainak vonatkozásában a Lisszaboni Szerződés identitás-klauzulájának luxemburgi – de eddig csak főtanácsnoki szinten megjelent – értelmezése alapján az alkotmányos identitás a nemzeti identitás (lisszaboni fogalmának) részét képezi. Ezen a „jurisprudenciális vonalon” tovább haladva ugyanúgy részét képezi tehát az adott tagállam kulturális, vallási, nyelvi, és egyéb identitása is, függetlenül attól, hogy pl. a kulturális sokszínűség védelmének a Szerződés nevesített többletvédelmet is biztosít.

Ebből az következik, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában megjelenő alkotmányos, kulturális, vallási, nyelvi és egyéb identitás-elemek mind gátját képezhetik az EU-integrációnak és feltérthetik az EU-jog abszolút elsőbbségének, primátusának elvét. Ez természetesen idővel majd az Európai Unió alkotmányos identitásának újbóli változásához is el fog vezetni, amely gondolat eddig legmarkánsabban a dán Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában jelent meg a Lisszaboni Szerződés ratifikációjával kapcsolatos vizsgálat tükrében, de kiolvasható a német és cseh határozatokból is.

A többsebességes Európa vonatkozásában a tagállamok közötti különbségekből fakadó nézeteltérések elcsitításának ellenszere lehet az, hogy az Unió megtanul tűrni, és tartva magát szerződéses kötelezettségvállalásaihoz a tagállamokkal szemben, ténylegesen tiszteletben tartja azon nemzeti sajátosságokat, amelyeket az egyes alkotmányok, alkotmányjogok megjelenítenek.

Az Európai Unió alkotmányos identitása (a „lopakodó federalizmus” esélyei) valamint ezzel szemben értelmezve a tagállamok alkotmányos identitása nem csak az „öreg” tagállamokat foglalkoztatja. A „fiatalabb” (2004-ben) csatlakozott tagállamok, kitorve a szocialista múlt uniformizáló jellegéből, az integráció jelen fázisában kényszerülnek arra, hogy alkotmányos rendszerük identitását felvállalják és elfogadjassák az EU-val. Magyarország, leszámítva a 10 éves EU-tagság tényét, külső kapcsolataiban most formálja csak alkotmányos identitását, illetve annak most kíván különösebb hangot adni.

A tanulmány előremutató zárásaként a konklúzióban szeretnék utalni arra, hogy a „legfiatalabb” tagállam – Horvátország – (egyelőre) Lisszabon-határozat híján hogyan értelmezi saját alkotmányos identitását. Ehhez Branko Smerdel gondolataira utalnék. A horvát megközelítésben, szerinte, az alkotmányos identitás alapvető értelme nem más, mint „szuverenitás maradék” (*remnant sovereignty*),

államok zárt közösségében (*compound community of states*). Ezzel szemben szükség van egy „realisztikus identitás-elméletre” is, amely interdiszciplinárisan és nem csak alkotmányértelmezési szempontból kell megközelítse a kérdést, és amely választ adhat arra, hogy a dinamikus nézőpontban értelmezett európai többszintű alkotmányosság rendszerében hogyan alakulnak az intézményi kapcsolatok.⁵² Különösen nehéz ez a feladat a 2004 után csatlakozott tagállamok számára. A horvátok például – önkritikával ugyan, de – úgy tekintenek magukra, ahogy ez Smerdel írásából is kiolvasható, hogy nem rendelkeznek a jogállamiság rögzült gyakorlatával. Más közép-kelet-európai tagállamok kevésbé önkritikusak, bár tény, hogy a szocializmus közös öröksége a „fiatalabb” tagállamok ezen csoportja kapcsán nehézkessé teszi saját identitásuk meghatározását, és annak exponálását is a külvilág, ez esetben az európai integráció irányában. Az alkotmány horvát koncepciója sokkal inkább épül kifelé (egy külső hatással szemben) emelt korlátozásokra, mint az állampolgárok védelmére saját kormányuk túlhatalmával szemben.⁵³ Ebből is következik, hogy ebben a kontextusban jól értelmezhető az alkotmányos identitás szerepe az európai integrációban a legfiatalabb tagállam szemszögéből. Mivel a horvátok – saját bevallásuk szerint – nem rendelkeznek a jogállamiság kiforrott tradícióival, így természetesen a jövőben még lehet, hogy sok vitájuk lesz az EU szerveivel, alkotmányos rendszerük statikáját és dinamikáját illetően. Egyes elméletek az alkotmányos párbeszéd-elméletek részeként értelmezik azt a dialógust, amelynek célja az alkotmányos eszmék migráltatása, és – különösen az európai integráció részeként – közös értékek meghatározása, és azok beépítésének elősegítése jogalkotási, alkotmányozási folyamatokba.⁵⁴

Itt kanyarodnék viszont vissza az angolszász alkotmányelmélet alkotmányos identitás felfogásához, amely nagyrészt az alkotmányos rendszer egészét tekinti alkotmánynak, annak statikájával és dinamikájával együtt, és azon az állásponton van, hogy az alkotmányos identitás dialogikusan, tehát párbeszédén keresztül alakul ki. Ezen a párbeszédén természetesen nem csak a tagállam alkotmányos politikájának részeként zajló társadalmi diskurzust kell érteni, hanem a kompozit-alkotmányosság rendszerében végbemenő egyéb politikai és jogi vitákat is. Trócsányi László gondolataival zárnam az érvelés ezen vetületét, aki beépíti Rosenfeld és Jacobsohn alkotmányos kultúra-felfogását a magyar alkotmányos identitásról szóló könyve zárogondolatába. Szerinte az alkotmányjogi kultúra azt kívánja, hogy az egyes hatalmi ágak között ne verseny, hanem dialógus alakuljon ki, építve a nemzetközi (uniós szervek és

51 ROSENFELD, Michel: Constitutional Identity In: ROSENFELD, Michel-SAJÓ András (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, 2012, Oxford University Press. 756. p.

52 SMERDEL, Branko: In Quest of a Doctrine: Croatian Constitutional Identity in the European Union. A Nemzetközi Alkotmányjogi Szövetség (International Association of Constitutional Law) 9. éves kongresszusán Oslóban, 2014. június 18-án elhangzott előadás írásos változata alapján. *University of Oslo*. <http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmcd/wccl/papers/ws9/w9-smerdel.pdf> [letöltve: 2015. január 30.].

53 Uo.

54 DRINÓCZI: i. m. 60-73. p.

tagállami hatóságok részvételével zajló) alkotmányos párbeszéd tapasztalataira.⁵⁵

A globalizáció és a többszintű alkotmányosság korában az egyes európai államok párbeszédén keresztül formált alkotmányos identitását az integrációra adott nemzeti válaszok szempontjából kell értékelni. Ha ismételten, megerősítő jelleggel, összegezni szeretnénk a nemzeti alkotmánybíróági gyakorlatok vizsgálatára vetített statikus és dinamikus nézőpontokat, akkor az alábbiak mondhatóak el:

(i) Egy statikus megközelítésben a nemzeti identitás azon alapértékei a meghatározóak az alkotmányos identitás szempontjából, melyek az egyes országok történelmébe és közjogi hagyományába kulturálisan beágyazottak. Ezen alkotmányos vívmányok kinyilatkoztatása adott esetben a közösségi vívmányokkal szemben is megtörténhet, amely reflektál az egyes nemzeti alkotmányok érinthetetlen magjának részeként tekintett értékek eltérő értelmezéseire. Ez az európai integráció keretében folyó párbeszédben félreértéseket szülhet.

(ii) Egy dinamikus vizsgálatban az egyes államok és az európai szervek kapcsolatára koncentrálunk, amelyek kiemelkedő szerepet játszanak az EU Lisszaboni Szerződés által teremtett alkotmányos rendszere működésének fenntarthatóságában, amely többek között a nemzeti identitás tiszteletén is alapszik. A nemzeti alkotmánybíróóságok e körben teret találnak ahhoz, hogy az integrációs folyamatok részeként meghatározzák a nemzeti alkotmányos identitást, annak elemeit. Mindazonáltal, teljességükben a nemzeti alkotmánybíróóságok

nem kerülhetik meg azon alapelveket és értékeket, amelyek a két meghatározó európai bíróság gyakorlatában és a Velencei Bizottság alkotmányos tanácsadási tevékenysége keretében fogalmazódnak meg.

E következtetésekre alapozva további fontos megállapítások is adódnak azonban.

A párbeszéd és identitás koordináta-rendszerében különösen fontos az EU és a 2004 után csatlakozott, fiatal tagállamok – sőt a csatlakozásra aspiráló államok, tagjelölt országok – viszonya is, ahogy ezt fentebb a horvát példán keresztül már meghatároztuk. Az identitást, és mint ilyet az alkotmányos identitást is, csak valami ellenében lehet meghatározni. A fiatal tagállamok, lassan szembenézve a szocializmus közös örökségének terhével, képessé válnak alkotmányos identitásuk kifejezésére az integráció folyamatában, amelyet gyakran értelmeznek úgy, hogy az ütközik a közös európai alkotmányos örökséggel. Macedón vonatkozásban például Karakamisheva-Jovanovska szerint a fő problémát az okozza, hogy az identitást nem csak kialakítani kell, hanem azt megfelelően kell kommunikálni a nemzetközi közösség felé. A nézőpontok sokasága miatt azonban szerinte gyakran áll be az a helyzet, hogy az identitás az átmenet folyamatában veszik oda, illetve ha nem ott, akkor pedig az identitás nemzetközi közösség felé való lefordításában. Ezt az idézett szerző „*lost in transition – lost in translation*” dilemmaként aposztrofálja.⁵⁶

55 TRÓCSÁNYI. i. m. 136. p.

56 KARAKAMISHEVA-JOVANOVSKA, Tanja: Macedonian Constitutional Identity – Lost in Translation or Lost in Transition. A Nemzetközi Alkotmányjogi Szövetség (International Association of Constitutional Law) 9. éves kongresszusán Oslóban, 2014. június 18-án elhangzott előadás írásos változata alapján. *University of Oslo*. <http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws9/w9-karakamisheva-jovanouska.pdf> [letöltve: 2015. január 30.].

Szathmáry Zoltán*



Új büntetőeljárás törvény – kodifikációs kiindulópontok

1. A KODIFIKÁCIÓ IGÉNYE

Annak érdekében, hogy az új Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) alkalmazása és végrehajtása a jogalkotói szándéknak megfelelően, kellő szigorral és következetességgel érvényesüljön, a Kormány büntetőjogi reformjának következő lépése a jogállami elvárásokat teljesítő, ám a gyakorlati problémákra hatékonyan reflektálni képes kódex kidolgozása.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) szövegének koherenciája ugyanis már a kezdetekben megkopott, a kódex az 1998-ban történt elfogadását követően 2003. július 1-jén úgy lépett hatályba, hogy rendelkezéseinek több mint felét módosítások érintették. Ugyanakkor folyamatosan kerültek felszínre azon hiányosságok, amelyeket az egyre szaporodó törvénymódosítások sem voltak képesek hatékonyan kezelni.

Időtlen társadalmi elvárás, hogy a büntetőügyekben észszerű időn belül döntés szülessen, a nyilvános statisztikai adatok viszont a társadalom azon, többször kifejezésre jutott érzését igazolják, hogy a büntetőeljárások egyre inkább elhúzódnak. A nyomozások átlagos időtartama a 2005. évben kimutatott 159,2 napról évenkénti növekedéssel 2013-ra 220,7 napra emelkedett, míg a bírósági eljárások tartamának átlaga – a vádemeléstől a jogerőre emelkedett határozatig számítva – a 2005. évben mért 369,3 napról 2013-ra 410,7 napra nőtt.¹ A kettő évnél hosszabb büntetőeljárások aránya a 2004. évben mért 21,3%-ról 2012. évre 33,7%-ra nőtt, ami 12,4%-os emelkedést jelent.²

Mindezekre reagálva Magyarország Kormánya 2015. február 11. napján elfogadta az új büntetőeljárás törvény kon-

ceptióját, amelynek kodifikációs irányelvei címszavakban így összegezhetők: *hatékonyság, gyorsaság, egyszerűség, korszerűség, koherencia és célszerűség.*

Az új törvénynek maradéktalanul és indokolatlan késlekedés nélkül, kiszámíthatóan és könnyebb alkalmazhatósággal kell érvényre juttatnia a Btk.-ban megfogalmazott büntetőpolitikai szándékot. Korszerű akkor lesz az új eljárás, ha végre összhangba kerül a XXI. század kihívásaival, a bűncselekmények bonyolultabbá válásával vagy a bűnözés szervezettségének magasabb fokával. A bűnözés elleni nemzetközi fellépés pedig az eljárásjogok nagyobb fokú kompatibilitását és az emberi jogok kiegyensúlyozott védelmét követeli meg.

2. A KODIFIKÁCIÓ MOZGÁSTERE

A novelláris módosítás kötöttségével szemben – amely a meglévő törvény rendszerén alapul – egy új törvény megalkotása eredendően nagyobb szabadságot biztosíthat a problémák megoldására. E szabadság azonban látszólagos, valójában erősen behatárolt mozgásteret jelöl, amit a koncepció kodifikációs kötelezettségekként azonosít.

Az új büntetőeljárás törvénynek meg kell felelnie: a) az Alaptörvény előírásainak, b) Magyarország nemzetközi jogi és az európai uniós tagságból fakadó kötelezettségeinek, c) az új Btk. létrehozásával elindított büntetőpolitikai reformtörekvéseknek, d) a jogász hivatásrendek összegyűjtött tapasztalatai alapján felmerült igényeknek, e) az igazságszolgáltatással szemben megfogalmazott társadalmi elvárásoknak, különösen annak, hogy az igazságszolgáltatás gyorsabban, hatékonyabban működjön és a büntetőeljárások eredményeként igazságos döntések szülessenek, f) korunk változó életviszonyainak.

2.1. AZ ALAPTÖRVÉNYHEZ VALÓ KAPCSOLÓDÁSOK

Nem igényel bővebb magyarázatot, hogy az új büntetőeljárás törvény megalkotásakor is biztosítani kell az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek való megfelelést. Az Alaptörvény olyan büntetőeljárást követel, amely biztosítja, hogy a bárki ellen emelt vádat független és

* Szathmáry Zoltán PhD., beosztott ügyész, Igazságügyi Minisztérium Büntetőjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság Büntető Eljárásjogi Főosztály.

1 Bűnözés és igazságszolgáltatás 2005-2013. Legfőbb Ügyészség, Budapest, 2014. Forrás: <http://www.mklu.hu/repository/mkudok1751.pdf> [2015-03-01].

2 Bűnözés és igazságszolgáltatás 2004-2012. Legfőbb Ügyészség, Budapest, 2013. Forrás: <http://www.mklu.hu/repository/mkudok5952.pdf> [2015-03-01].

pártatlan bíróság, tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése mellett bírálja el úgy, hogy a vád ellen mindenkinek joga és lehetősége legyen védőt igénybe venni, az elbírálás a vádról való végleges döntés legyen és a döntésig senkit sem lehet bűnösnek tekinteni.³

Az Alaptörvény a büntetőeljárás alapelvek és a büntetőeljárásban résztvevő igazságszolgáltatási szervek főbb feladatai mellett utóbbiak egymáshoz való viszonyának fontosabb pontjait is kijelöli. E keretek között például a vádmonopóliummal rendelkező ügyészség alá rendelt, tisztán büntetőrendőrség kialakításának elvi lehetősége adott volna, mégsem tekinthető olyan kérdésnek, amelyet a kodifikáció hatáskörén belül tárgyalni lehetne, noha az eljárásra jelentős hatással lehetne. Az eljárás lehetséges struktúrájára irányuló kodifikáció lehetőségeit ily módon a büntetőeljárásban résztvevő hatóságok jelenlegi szervezeti rendje és viszonya is behatárolja.

2.2. NEMZETKÖZI ELVÁRÁSOK

Az új büntetőeljárás törvénynek biztosítania kell a nemzetközi jogi dokumentumokban, különösen az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában, Magyarországon az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, valamint az ehhez kapcsolódó Első és Második Fakultatív Jegyzőkönyvben lefektetett jogokat. Az új törvénynek tekintettel kell lennie az Európai Unió Alapjogi Chartájában, az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményben (a továbbiakban: Római Egyezmény) és az ahhoz tartozó kiegészítő jegyzőkönyvekben foglalt jogokra, és figyelembe kell vennie az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) a gyakorlatát is.

Az új törvénynek meg kell felelnie számos, már elfogadott európai uniós jogi aktusban foglalt rendelkezésnek is, így a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló 2012/29/EU irányelvnek, a büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról szóló 2013/48/EU irányelvnek, az európai nyomozási határozatról szóló 2014/41/EU irányelvnek, a bűncselekmény elkövetési eszközeinek és az abból származó jövedelemnek az Európai Unión belüli befagyasztásáról és elkobzásáról szóló 2014/42/EU irányelvnek.

³ Lásd Alaptörvény XXVIII. cikk (1)–(3) és (6)–(7) bekezdése, továbbá IV. Cikk, XV. Cikk, 25–27., 29. és 46. Cikk rendelkezései.

A törvényalkotás során szem előtt kell tartani különösen a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Korrupció Elleni Munkacsoportja által tett ajánlásokat.

Bár a részletes alapelvei katalógusunkkal nehezen összeegyeztethető az un. szuperelvekre való hivatkozás, a kodifikáció nem hagyhatja figyelmen kívül az azok érvényesítésére irányuló elvárásokat annál is inkább, mivel az a Római Egyezmény 6. cikke és a Bíróság iránymutató jogértelmezése miatt megkerülhetetlen.

2.3. A TÁRSADALMI ELVÁRÁSOKNAK VALÓ MEGFELELÉS

A társadalom minden korban növekvő elvárásokat támaszt az emberi együttélés rendjét sértő és veszélyeztető bűncselekmények elleni állami fellépés minőségével szemben. A büntetőeljárásokról kialakult ellentmondásos vélemények eloszlata érdekében ezért alapvető igény az olyan eljárás kialakítása, amely révén az igazságszolgáltatási szervek eljárásával kapcsolatos társadalmi elégedettség növelhető.

Az Alaptörvénynek és a civilizált nemzetekkel közösen vallott büntetőeljárás jogelveknek való megfelelés értéket közvetít, ami tovább erősítheti a társadalom bizalmát a büntetőeljárások igazságos, érthető, hatékony és időszerű lefolytatásában még a változó életviszonyok között is.

2.4. HAGYOMÁNY, KONSZENZUS ÉS JOGFEJLESZTÉS

A koncepció az 1896. évi bűnvádi perrendtartás miniszteri indokolását felidézve rögzíti, hogy a kodifikáció elvi irányát nemzeti jogfelfogásunk, közjogunk szelleme, valamint azon meggyőződés határozza meg, hogy a korszerű szabályozási igényeknek megfelelni kívánó büntetőeljárás törvénynek a magyar büntetőeljárás hagyományainak, az Alaptörvénynek és a nemzetközi jogi követelményeknek való megfelelés mellett csak a magyar életviszonyokkal való szerves kapcsolata adhatja meg valódi erejét és biztosíthatja alkalmazásának kedvező hatását.

A kodifikáció a nemzeti jogalkotás eredményei és a gyakorlati tapasztalatok alapján alkalmazhatónak bizonyuló külföldi megoldások között is összhangot keres, és figyelemmel fordul az igazságszolgáltatás gyorsabb és hatékonyabb működésére irányuló új lehetőségek felé. Ehhez a jogtudomány elismert eredményei, a hivatásrendek jogalkalmazás során összegyűjtött tapasztalatai és a büntetőeljárással összefüggésben tevékenységet végző társadalmi szervezetek javaslati szolgálhatnak további útmutatóul.

2.5. A KODIFIKÁCIÓ KERETEINEK ÖSSZEGZÉSE

Az eddig sorolt elvárások tartalmi és mennyiségi értelemben is olyan szabályalkotási kötelezettségeket keletkeztetnek, amelyek a kodifikáció mozgásterét a korábbi korszakokhoz képest jelentősen leszűkítik, így egyes eljárási rendszerünk skáláján a beosztások jelentősen nem mozdíthatók el. A kodifikáció akkor jár sikerrel, ha e kötött rendszerben maga is

rendszerekben gondolkodik. E szemlélettel a koncepció a felsorolt határait tiszteletben tartva a főbb irányelveit nem egyenként, csakis egymással és a rendszeren belül értelmezi.

3. A KODIFIKÁCIÓ FŐBB IRÁNYELVEI

Az új büntetőeljárás törvény koncepciója a büntetőeljárás szabályok rendszerének optimalizálását az alábbi irányelvek mentén képzeli el.

A büntetőeljárás garanciák rendszerét felül kell vizsgálni, a tisztességes eljárás való alapvető jog következetes érvényesítése mellett a valós garanciákat meg kell tartani, a tényleges garanciális tartalmat nem hordozó jogintézményeket pedig mellőzni kell.

A büntetőeljárásban a sértettek érdekeinek védelmére a jelenleginél nagyobb hangsúlyt kell fektetni. Az új törvénynek a sértettek védelmét és a sértettek érdekeinek érvényesítését minden lehetséges eszközzel támogatnia kell. Olyan eljárási szabályokat kell kidolgozni, amelyek biztosítják, hogy az eljáró hatóságok a sértettekkel szemben a lehető legkíméletesebb módon járjanak el.

Szélesíteni kell azoknak a garanciális elemeknek a körét, amelyek biztosítják, hogy a – korukból, helyzetükből vagy állapotukból adódó érdekérvényesítési korlátaikra is figyelemmel – sérülékeny csoportba tartozók az ilyen hátránnyal nem rendelkezőkkel azonos módon gyakorolhassák jogaikat, függetlenül az eljárásbeli pozíciójuktól.

A büntetőeljárások egyszerűsítése és hatékonyságának növelése érdekében a szabályozás során különbséget kell tenni az egyszerűbb megítélésű és a bonyolultabb, időigényesebb ügyek között.

A bizonyítási eljárás egyszerűsítésére törekedve lehetővé kell tenni, hogy abban az esetben, ha a védelem alanyai a büntetőjogi felelősséget megalapozó tényeket nem vitatják, azokra a további bizonyítás felvétele mellőzhető legyen.

A büntetőeljárások eredményesebbé tétele és a sértett sérelmeinek hatékony orvoslása céljából a szabályozás kialakítása során szélesíteni kell azt a lehetőséget, hogy a terhelt a hatóságokkal való együttműködésben érdekelt legyen.

Felül kell vizsgálni a gyors, hatékony büntetőeljárás követelményeit szolgáló egyszerűsített eljárások rendszerét annak érdekében, hogy azok – megfelelő garanciák biztosítása mellett – a jelenleginél is szélesebb körben érvényesülhessenek, alkalmazásuk egyszerűbbé váljon.

Hatékonyabbá kell tenni a visszaélésszerű joggyakorlás elleni hatékony fellépés körébe tartozó törvényi megoldásokat az eljárások indokolatlan elhúzásának visszaszorítása érdekében.

Az új büntetőeljárás törvény egyik kiemelkedő célkitűzése a jogorvoslati rendszer reformja. A kasszációs és a

reformatórius jogkört megalapozó jelenlegi szabályokat felül kell vizsgálni, a hatályon kívül helyezés lehetőségeit szűkíteni, a reformatórius jogkört bővíteni kell. Ez maga után vonja a harmadfokú eljárás feltételeinek felülvizsgálatát is.

A szabályozás kialakítása során különös figyelemmel kell lenni arra, hogy a terheltnek joga van ügyének ésszerű időn belüli bírósági tárgyaláson történő elbírálásához. A terhelt a tárgyaláshoz való jogáról lemondhat, ha a védelme megfelelően biztosítható. Tárgyalás tartása esetén a bizonyítás hangsúlya a bírósági szakaszra tevődik át, amellyel egyidejűleg a büntetőeljárás egyszerűsödhet és gyorsabbá válhat.

Olyan szabályozást kell kialakítani, amely elősegíti a bűncselekményből származó vagy felderítését és biztosítását, és ezzel erősíti azt a célt is, hogy az anyagi haszonszerzés ne legyen motíváló tényező bűncselekmények elkövetésére.

A laikus bíraskodás jelenlegi rendszerét meg kell újítani. Az ülnökök közreműködését le kell szűkíteni azokra az eljárásokra, ahol jelenlétük valódi garanciát jelent.

A korszerű büntetőeljárás követelményének megfelelően az elektronikus kapcsolattartás lehetőségeit – a technikai fejlődés vívmányainak fejlődésére figyelemmel – bővíteni kell.

4. A KODIFIKÁCIÓ IRÁNYELVEI RÉSZLETESEN

4.1. A BÜNTETŐELJÁRÁSI GARANCIÁK

Maga az eljárási törvény egésze tekinthető a jogállami büntetőeljárás legáltalánosabb jogi garanciájának, ekként nem pusztán egyes szabályaiban, hanem egységében is meg kell felelnie az alkotmányos elvárásoknak. Minden eljárási szabályt nem tarthatunk garanciális jelentőségűnek, mert így elvész a garancia kiemelt minősége.⁴ Az sem vitatható, hogy a *summum ius summa iniuria* római jog óta ismert veszélyével a legjobb szándékú jogalkotás mellett is a jogalkalmazásnak kell megküzdenie. A koncepció tehát nem a Be. ma ismert szabályrendszerét, hanem magukat a garanciális funkciókat tekinti érinthetetlennek.

Az eljárási garanciák rendszert alkotva hivatottak arra, hogy a büntetőeljárás feladatainak teljesülését szolgálják, e struktúrában a büntetőeljárás jogi garanciái az eljárás során kikényszeríthető elvek és jogintézmények.⁵ A teljes eljárás jogállami minőségét az alapelvek részletszabályokban való következetes érvényesítése biztosítja, ugyanakkor a jogtudomány és joggyakorlat alapján az is nyilvánvaló, hogy valamennyi alapelv egyidejű és tiszta érvényesülése lehetetlen.

A tisztességes eljárás egyetemes alapelve viszont irányadó szervezési szempont. Cél, hogy egy-egy eljárási alapelv csak a feltétlenül szükséges sérelmet szenvedje, a sérelmet pedig

4 KIRÁLY Tibor: *Büntetőeljárás jog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2008. 111. p.

5 KIRÁLY: i. m. 110. p.

kompenzálni kell úgy, hogy végső soron az eljárás egészében véve legyen tisztességes, és az eljárás valamennyi szereplője kellő hatékonysággal gyakorolhassa eljárási jogait. Ehhez az eljárási garanciák pozicionálása nagyobb hangsúllyal kezelendő, a garanciákat azokhoz az eljárási szakaszokhoz kell telepíteni, ahol a leghatékonyabban érvényesülhetnek.

A funkció nélküli, formális, valamint az adott esetben más eljárási garanciával már biztosított szabály elhagyható. Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a tényleges eljárási garanciák semmiképpen sem eshetnek áldozatul az eljárás gyorsabbá tételére irányuló törekvésnek. Az alkalmoszerű módosításokkal szemben egy átfogó felülvizsgálat a jogállami elvárásoknak és az eljárások gördülékenyebbé tételére irányuló társadalmi és jogalkalmazói igényeknek egyaránt megfelelhethet.

4.2. A SÉRTETTI ÉRDEKEK KIEMELTEBB VÉDELME

A büntetőeljárás elsődleges, a bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonásában megnyilvánuló rendeltetése mellett a tágabb értelemben vett büntetőjogi jogalkotás egyre jobban támogatott irányát a sértettek érdekeinek fokozott védelme határozza meg.

A sértett szerepét hangsúlyozó eddigi Be. módosításokat azonban nem követte a jogalkalmazók gyakorlatban is megnyilvánuló szemléletváltása. A sértettként fellépő természetes személyek a büntetőeljárás mindennapi gyakorlatában tanúk, akiknek igazmondását az eljárás többi szereplői vagy az érdekeiknek alárendelve, kellő empátiát mellőzve próbálják ellenőrizni, vagy tárgyilagosságra törekedve igyekeznek kizárni az esetleges elfogultságból eredő torzító hatásokat.

Továbbra is alapvető cél, hogy a sértettek a büntetőeljárás keretein belül, ésszerű határidőben kaphassanak megfelelő jóvátételt a terhelttől. Sértetti érdek továbbá, hogy a bűncselekménnyel okozott sérelmeken túl az eljárás során újabbakat ne szenvedjenek el, az eljáró hatóságok velük méltóságuk biztosítása mellett a lehető legkíméletesebb módon járjanak el, kihallgatásnak csak olyan mértékben vessék alá őket, amennyire az eljárás érdekében feltétlenül szükséges.

A sértett jogi fogalmának kérdése is vizsgálendő, hiszen a sértettként való „minősülés” jelenti az érdekérvényesítés első feltételét, míg a körből kimaradók az egyéb érdekelt vagy a tanú pozíciójába kerülhetnek. Látszat, hogy a sértett fogalma egyszerűen meghatározható, a felülvizsgálatnak az anyagi és eljárási jogi kettősség mellett a viktimológiai áldozat fogalmát is érintenie kell, keresve annak lehetőségét, hogy a fogalom új alapokra helyezhető-e.

A sértetti érdekek érvényesítéséhez nélkülözhetetlen eljárási eszközök megismerése érdekében olyan proaktív szabályrendszer kialakítására van szükség, amely nem elégszik meg a jogok formális biztosításával, hanem a laikus sértettek esetén is biztosítja az érdemi joggyakorlást.

4.3. A SÉRÜLÉKENY CSOPORTBA TARTOZÓK HATÉKONYABB VÉDELME

A sérülékeny személyeket támogató hozzáállás a társadalmi szolidaritás és a modern jogalkotás általános elvárása. Az Alaptörvény XV. cikke alapvető jogként és kifejezett állami célkitűzésként fogalmazza meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, az esélyegyenlőség garantálását, a támogatásra szoruló egyes csoportok számára a többletvédelem biztosítását függetlenül attól, hogy az érintett az eljárásnak milyen minőségben résztvevője.

A részvételhez tartozó jogok megfelelő gyakorlását és kötelezettségek teljesítését érdemben befolyásolhatja az érintett személyes helyzete. A büntetőeljárást érintő esélyegyenlőség ezért elsősorban nem a többletgaranciák deklarálásával, hanem a meglévők érdemi gyakorolhatóságának biztosításával érhető el.

A sérülékeny csoportba sorolás alapját, az egyéni igények figyelembevételének szükségességét számos tényező befolyásolhatja, alapulhat az egyes bűncselekmény típusokkal összefüggő érdeksérlemen, az érintettek személyével kapcsolatos körülményeken, valamilyen fogyatékossgal, életkorral vagy vagyoni helyzettel kapcsolatos kiszolgáltatottságon. Ezért fel kell mérni az eljárás jellegéből eredő és a sérülékenységre okot adó körülményeket, majd meg kell határozni, hogy mindezek milyen módon akadályozzák a jogok gyakorlását, és az érdekek érvényesítéséhez e körben milyen kiegészítő rendelkezések bevezetése szükséges.

A sérülékeny csoportok számára biztosított esélyegyenlőség része a hatékony, időszerű igazságszolgáltatás eszközrendszerének is. A sérülékenység okán nem érvényesülő garanciák utólagos kiküszöbölése számottevően több erőforrást igényel, mint az érdemi jogérvényesítés egyszeri, megfelelő biztosítása. A fel nem használható vagy hitelességükben megkérdőjelezhető bizonyítási eszközök olyan helyzeteket eredményezhetnek, amelyeket jobbra csak erőforrásokat pazarló eljárásokkal – pl. megismételt bizonyítási eljárással – lehet helyrehozni.

4.4. A BÜNTETŐELJÁRÁS STRUKTÚRÁJÁNAK OPTIMALIZÁLÁSA

4.4.1. AZ ELJÁRÁS DIFFERENCIÁLÁSÁNAK KÉRDÉSE

Az eljárások egyszerűsítése és hatékonyságának növelése érdekében a szabályozás során különbséget kell tenni az egyszerűbb megítélésű és a bonyolultabb, időigényesebb ügyek között. Az egyszerűsítés lehetőségét a terhelt együttműködéséhez vagy a cselekmény tárgyi súlyához kötött egyéniesítés, valamint ezek kombinációja alapozhatja meg.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a büntetőeljárás egyszerűsítéséről szóló R (87) 18 számú Ajánlása (a továbbiakban: Ajánlás) is általános elvárásként fogalmazta meg a kisebb és tömeges bűncselekmények intézésénél „a sommás eljárás, a megegyezés (kiegyezés), az egyszerűsített eljárások alkalmazását, valamint a bírósági eljárás egyszerűsítését”.

A bírósági eljárást érintő, illetve a terhelti együttműködéshez kötött egyszerűsített eljárási formák általánosan elfogadottá váltak, ezen a téren továbblépésre érdemben leginkább a részletszabályozás területén van lehetőség. Minőségi előrelépést a nyomozásnak a cselekmény tárgyi súlyához, a terhelt együttműködéséhez igazodó átalakítása jelenthet.

A csekélyebb tárgyi súlyú, ám a bűnüldözési munka többségét képező ügyekben megfontolandó teret engedni a nyomozó hatóság önálló nyomozásának, az egyszerűbb eljárási szabályok alkalmazásának, e körben indokolatlan az ügyészség túlsúlyos szerepének fenntartása. Ezzel szemben a jelentős tárgyi súlyú, komplex bűncselekmények esetében az érintett hatóságok feladatkörének markáns elhatárolása mellett, az ügyészség érdemi közreműködésének és az ehhez igazodó hatékony eszközszerkezet kialakításának van helye.

4.4.2. A BIZONYÍTÁS MELLŐZÉSE A NEM VITATOTT TÉNYEK ESETÉN

Az eljárások gyorsítását és egyszerűsítését egyaránt szolgálhatja a tárgyalási szakban a bizonyítás mellőzésének lehetővé tétele abban az esetben, ha a vádlott és a védő egyetértenek a vádbeli tényekkel vagy azok egy részével. Abban az esetben, ha a vádlott és a védő nem vitatja a büntetőjogi felelősséget megalapozó tényeket, az igényel megfontolást, hogy milyen eljárási formában milyen terjedelmű bizonyításra kerüljön sor, azaz szükség van-e tárgyalás tartására. Ha a tények elismerése a tényállás egészére kiterjed, az eljárás rokon vonásokat mutathat a Be. XXVII. Fejezetében külön eljárásként szabályozott tárgyalás mellőzésével folytatott eljárással.

A bizonyítás mellőzésére abban az esetben is sor kerülhetne, ha a terhelt csak a tények bizonyos körét fogadja el, de a bűnösségre is kiterjedő beismerő vallomás hiányzik. Ha a bizonyítás csak a vitatott tényekre korlátozódik, akkor a bizonyítási eljárás jelentős teherrel szabadulhat meg és lényegesebb kérdések vizsgálatára koncentrálódhat, ami a fennmaradó idő, erőforrások hatékonyabb felhasználását, a bizonyítási eljárás ésszerű rövidítését eredményezheti, továbbá csökkentheti a büntetőeljárások költségeit.

4.4.3. A TERHELTI EGYÜTTMŰKÖDÉSÉNEK ÖSZTÖNZÉSE

A Be. a terhelti együttműködéssel összefüggő egyszerűsítés területén kifogásolható hatékonyságot képes felmutatni, ezért az új eljárási törvénynek szélesebb körben kell kihasználnia az intézményrendszer adottságait. A terhelti együttműködése közvetlenül és a felszabaduló erőforrásokon keresztül közvetetten is képes az eljárások időszerűségét javítani, egyúttal úgy nyújt segítséget a bűnüldözési érdekek érvényesítéséhez, hogy az nem eredményezi a terhelttel szembeni büntetőjogi igény érvényesítésének érdemi sérelmét.⁶

A terhelttel történő együttműködés elsősorban ellentétesnek tűnhet a legalitás és az officialitás elvével, ám az együttműködési formák helyes törvényi szabályozása összességében a büntetőeljárási célok hatékonyabb elérését eredményezheti. Az együttműködő terhelttel kötött nyomozási alku révén a terhelt olyan további bűncselekmények felderítését és elkövetők felelősségre vonását segítheti, amely bűnesetek utólagos rekonstrukciója, a cselekményeket ténylegesen irányító személyek felelősségre vonása máshogy szinte kilátástalan lenne.

Az elkövetéshez közeli és a terhelt által sem vitatott marasztaló ítélet visszatartó ereje mind az egyén, mind a társadalom tekintetében lényegesen jelentősebb. Mindezzel az intézményrendszer elvitathatatlan módon járulhat hozzá az állam büntetőjogi igényének hatékony érvényesítéséhez.

Az együttműködés viszonyát illetően további értékelést igényel a terheltnek az együttműködéshez vezető folyamatot érintő kiszolgáltatottsága. Az eljárás során a terhelt a hatóságok nyilatkozata csak az eljárás későbbi szakaszában követ. Az egymás irányában tanúsított – a terhelt teljes körű együttműködését, másrészt az enyhébb szabályok alkalmazását elváró – bizalom az alapköve a sikeres együttműködésnek. Az új büntetőeljárási törvénynek ezért átláthatóan és egyértelműen kell szabályoznia az együttműködéshez vezető folyamatot, elkerülendő a tisztességtelen alkuk megkötését, a kiszolgáltatott terhelti pozíció kihasználását, valamint a meghiúsult kezdeményezések eredményének visszaélészerű felhasználását.

A terhelt az önkéntes együttműködéssel, a terhére rótt cselekmény elismerésével az egyszerűbb eljárás, az enyhébb jogkövetkezmények reményében bizonyos értelemben lemond ártatlansága vélelméről. E formális jogsérelmet az önkéntesség ellentételezi, így az együttműködéssel megnyíló egyszerűsített eljárási formák ténylegesen nem jelentik az ártatlanság vélelmének megsértését. Az Ajánlás is előírja, hogy az egyszerűsített eljárások alkalmazására csupán a bűnösség meggyőző erejű bizonyítottasága esetén nyílhat lehetőség. A terhelti beismerés az – egyszerűbb eljárást illetően – döntésre jogosult ügyészséget, bíróságot nem kötheti, így kétség esetén annak elfogadásától elzárkózhatnak.

A bírósági eljáráshoz való jog alkotmányos alapjog, ezért a terhelti együttműködésének valamennyi következményét illetően biztosítani kell a terhelt számára, hogy az ügyét a rendes eljárás keretei között bírálják el.

4.4.4. AZ ELJÁRÁSOK EGYSZERŰSÍTÉSE

Az eljárások gyorsításának logikus módja, ha az eljárásokat a lehető legkorábbi szakasztól kezdve a terheltre vagy a cselekményre szabható legoptimálisabb rendben lehet folytatni. Arra is figyelemmel kell lenni, hogy az "egy terhelt egy cselekménye" jellegű, egyszerű eljárások mellett a jelenkor büntetőeljárásaiban számottevő terhet jelentenek a többszörösen összetett ún. "monstre ügyek", amelyek esetében az eljárás nem eredményezhet olyan formakényszert, amely az ügyek felesleges és túlzott tagolásához, az ezzel kapcsolatos

⁶ A terhelti együttműködésének szabályozásával részletesen foglalkozik HERKE Csongor: *A megállapodások a büntetőperben* (2008.) c. monográfia. Forrás: <http://www.herke.hu/anyagok/megall.pdf> [2015-03-01]

adminisztratív terhek indokolatlan növekedéséhez, az együttműködő terhelt " elvesztéséhez " vezetne. Az egyszerűsített eljárások, az elterelés intézményeinek felülvizsgálata során hangsúlyosan kell törekedni a túlszabályozottság, az adminisztratív terhek csökkentésére.

A terhelti együttműködés – beismerés, hozzájárulás, tudomásul vétel – alkalmas az egyszerűsített eljárásból eredő formai hibák jelentős részének ellentételezésére, az egyszerűsített eljárás alkalmazása így jelentős mértékben szolgálja a terhelt érdekeit is. A fennmaradó hiányosságok az egyszerűsített eljárásokhoz kapcsolódó többlet garanciális elemek biztosításával orvosolhatók. Mindezek alapján indokolt a terhelti együttműködéshez kötött egyszerűsített eljárások tárgyi kiterjesztése, szélesebb körű alkalmazásának biztosítása is. E körben megfontolandó a lemondás a tárgyalásról adminisztratív terheinek csökkentése, a tárgyalás mellőzésével folytatott eljárás kiterjesztése fogvatartott terheltekre.

4.5. A VISSZAÉLÉSSZERŰ JOGGYAKORLÁS VISSZASZORÍTÁSA

A Be. általános érvénnyel sem a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét, sem a joggal való visszaélés tilalmát nem fogalmazza meg. Egyes részletszabályai ugyan jelenleg is abba az irányba mutatnak, hogy a büntetőeljárás lefolytatására hatással bíró valamennyi résztvevő jogosítványával ne élhessen parttalanul, ám ezek gyakran nem járnak érzékelhető eredménnyel.

A joggal való visszaélés problémája az általános vélekedéssel ellentétben nem csak a terhelti és a védői magatartásokkal kapcsolatban merül fel, az alanyok tekintetében ennél jóval szerteágazóbb körben lehetséges, de a büntetőeljárás nyomozási szakaszára irányadó, szigorú kötöttségeket tartalmazó rendelkezések következtében alapvetően a bírósági eljárás szakaszára jellemző.

A tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogból levezethető követelmény⁷ az állam büntető igényének késelem nélküli érvényesítése, az eljárás elhúzódása károsan befolyásolja a büntető igazságszolgáltatás működését és tekintélyét. A tisztességes tárgyalás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérrendszer, amely annak tartalmát adja, s csak ezen belül értékelhető bizonyos korlátozások szükséges és arányos volta. Az alkotmányos büntetőjog garanciális követelményei megkívánják, hogy az állam a büntető igény érvényesítése érdekében olyan szabályokat alkosson, amelyek egyensúlyt teremtenek a terhelt alkotmányos jogainak védelme és a büntető igazságszolgáltatás megfelelő működésével kapcsolatos társadalmi elvárások között, ám *a tisztességes eljáráshoz való jog – és kiemelten a védelemhez való jog – teljes körű biztosítását a büntetőeljárás gyorsításának igénye nem veszélyeztetheti.*

A büntetőeljárás jognak tartózkodnia kell minden olyan megoldástól, amely az egyes jogintézmények egyedi sajátos-

ságaitól függetlenül, általánosságban biztosítana lehetőséget valamely büntetőeljárás jog gyakorlásának minősítésére és különösen szankcionálására. A joggal való visszaélés tényleges megakadályozása a visszaélésre alkalmas adó "kiskapuk" felmérésével és esetről-esetre történő bezárásával érhető el. Ez utóbbi megoldás mutatkozik alkalmasnak arra, hogy a szabályozás a büntetőeljárás egyes szakaszainak jellemzőit, továbbá az eljárásban részt vevő személyek, az eljárást folytató hatóságok és az egyéb, eljárásjogi jogokkal rendelkező személyek szerepének sajátosságait is figyelembe vegye és a joggal való visszaélés következményeit a büntetőeljárás hatékonyságát előmozdító módon egyediesítse.

4.6. A JOGORVOSLATI RENDSZER REVÍZIÓJA

Az új büntetőeljárás kódex jogorvoslati rendszerének kialakítása során kiemelkedő szempont, hogy a jogorvoslati lehetőségek koherens rendszere jöjjön létre. Az elmúlt évek elegendő tapasztalattal szolgáltak arról, hogy mely pontokon indokolt a beavatkozás, mely törvényi megoldások váltották be a hozzájuk fűzött várakozásokat, és melyek nem. A jogorvoslati rendszer reformjánál adottnak tekintendő a jelenlegi, négyfokú bírósági szint.

Az új büntetőeljárás fellebbviteli rendszerének szabályozása során a pertartamok drasztikus csökkentését, a költségkímélést, a célszerűséget kell szem előtt tartani, ezért elfogadhatatlanok az olyan megoldások, amelyek a rendszert végeláthatatlanná, átláthatatlanná és a gyakorlatban alkalmazhatatlanná teszik.

Törekedni kell a jogorvoslati indítványok bejelentésével és azok tartalmával összefüggő pontosabb rendelkezések kialakítására. A büntetőeljárások elhúzódásában gyakran szerepet játszik az ítéletek írásba foglalásának elhúzódása is, ezért vizsgálni kell a rövidített indokolás alkalmazásának kiterjesztését. Meg kell fontolni, hogy a másodfokú eljárás során a felülbírálat irányát és terjedelmét a bejelentett fellebbezésekben kifejtett kifogások határozzák meg. Alapos mérlegelést igényel, hogy a másodfokú bírósági eljárás során érvényesülő teljes revízió elve helyett a korlátozott másodfokú felülbírálat legyen főszabály.

Kiemelt szerepet kell, hogy kapjon a másodfokú bíróság kasszációs és reformatórius jogköreinek átalakítása. Az első fokon eljáró bíróság ténybíró szerepének fenntartása mellett, a hatályon kívül helyezés lehetőségeinek szűkítése érdekében át kell tekinteni a másodfokú eljárásban a bizonyítás felvételére vonatkozó és a tényállás eltérő módon történő megállapítására vonatkozó jogkör szélesítésének lehetőségeit. Megfontolásra érdemes, hogy a másodfokú eljárásban – bizonyítás felvétele esetén – eltérő tényállás mellett lehetőség legyen az első fokon felmentett vádlott bűnösségének megállapítására helyes ténykövetkeztetés vagy a részbizonyítás eredményeként. Az első fokú eljárás során elkövetett hibák orvoslásának bővítésével a bonyolult megítélésű, vitás ténybeli és jogi ügyek gyorsabb elintézésére nyílna mód. A több vádlottas ügyekben, amikor az egyes terheltek esetében szorosan összefügg a tényállás, egymástól nem elválaszthatóak a cselekvőségek, az egyik

⁷ Ld. 6/1998. (III. 11.) AB határozat.

vádolt esetében szükséges hatályon kívül helyezés esetén a többi vádolt esetében ne kelljen feltétlenül hatályon kívül helyezésről dönteni.

Át kell tekinteni a harmadfokú bírósághoz fordulás esetköreit. Ennek keretében felmerülhet a szűkítés igénye, például ha a bűnösség kérdésében – a joghátrányt nem érintő – eltérő első- és másodfokú határozat születik. Azonban az olyan esetekben, amikor a joghátrány tekintetében jelentős eltérés van az első- és másodfok között, továbbra is indokoltnak tűnik a harmadfokú eljárás lehetőségének a biztosítása.

4.7. IDŐSZERŰSÉG ÉS A TERHELT TÁRGYALÁSHOZ VALÓ JOGA

A Római Egyezmény 6. cikke alapján mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja és hozzon határozatot. A személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések alkalmazása esetén ez a jog még hangsúlyosabb, alaptörvényi követelmény.

Az alapelv sérelmét jelentik az eljárási szakaszokon belüli, vagy azok között megjelenő "hoididők", amelyek alatt a hatóságok indokolatlanul tétlenkednek, elmulasztják az eljárási cselekmények teljesítését, vagy csupán látszat eljárási cselekményeket fogantatosítanak. Az ésszerű eljárás követelményét sértheti az elkülönítési, egyesítési szabályok formalizált, nem megfelelő alkalmazása is, amely eredményeképpen az egyik ügy elbírálása az egyszerűbb cselekményt érintő döntés indokolatlan elhúzódását eredményezi.

Az egyszerűbb megítélésű ügyeket érintő nyomozás során a bizonyítási eszközök beszerzésének és rögzítésének rugalmasabb módja hatékonyabban biztosíthatja, hogy rövid időn belül a bírósági eljárásra vagy annak elterelésére kerülhessen sor. Bírósági tárgyalás tartása esetén a bizonyítási eszközök értékelésének súlypontja a bíróság előtti eljárási szakaszra tevődhet át, anélkül azonban, hogy a bizonyítékok – elsősorban a tanúvallomások – bizonyító ereje az időmúlásra figyelemmel érdemi sérelmet szenvedne. A gyorsított, egyszerűsített nyomozási szabályrendszer a terhelt együttműködésétől függően, vagy az alkalmazható szankciórendszer korlátozásával nem zárja ki annak lehetőségét sem, hogy az ügyben elterelés – mediáció, ügyészi intézkedések – alkalmazására vagy a bírósági eljárást érintő egyszerűsített külön eljárás alkalmazására kerüljön sor.

A bonyolult megítélésű, jelentősebb tárgyi súlyú eljárásokban a bizonyítási eszközök beszerzésének formálisabb szabályai érvényesülhetnek, amelyek alkalmazása azonban nem eredményezheti a kétszeres bizonyítás lefolytatását, és az eljárás indokolatlan elhúzódását. A bizonyítékok beszerzésének módját úgy kell rendezni, hogy a bizonyíték pontos tartalmához, hitelességéhez ne férhessen kétség. E szabályozás és a védekezéshez fűződő jog aktívabb, érdemi gyakorlásának biztosítása együttesen alkalmas lehet annak biztosításra, hogy a nyomozás eredményét az eljárás további szakaszában egyszerűbben lehessen felhasználni. A bizonyítási eszközök

beszerzésének garanciális szabályai így kiküszöbölhetik a nyomozás hosszabb tartamából fakadó, a bizonyítékok elvesztését eredményező veszélyeket is.

Ebben a vonatkozásban vizsgálandó a terhelt tárgyaláson való jelenléti jogának jogként történő értelmezése is azokban az esetekben, amikor részvételére sem a vádló, sem a bíró nem tart igényt.

4.8. A BŰNCSELEKMÉNYBŐL SZÁRMAZÓ VAGYON HATÉKONYABB FELDERÍTÉSE

A bűnözés jelentős részének mozgatója az illegális módon történő jövedelemszerzés. A vagyoneklobzás jelentős prevenció hatása közismert, a vagyon-visszaszerzés jelenleg mégis a büntetőjogi felelősségre vonás egyik legkevésbé eredményes eleme. Az ügyészt és a nyomozó hatóságot alapfeladataik ellátása érdekében leköti, a vagyonkutatás csak a legszükségesebb rutinelemekre terjed ki, holott az elkövetői kör kezdetektől arra törekszik, hogy a bűncselekményből származó vagyon a hatóságok számára hozzáférhetetlenül álljon rendelkezése alatt.

Ezért hatékonyabbá és az eljáró hatóságok számára egyszerűbbé kell tenni a bűnös tevékenységből származó jövedelmek felderítését és elvonását. A reparációs cél érvényesítése mellett az új büntetőeljárási törvénynek azt a határozottabb szemléletmódot is közvetítenie kell, hogy nem éri meg bűncselekményeket elkövetni.

A hatályos eljárási modell csak a három szereplő – nyomozó hatóság, vagyon-visszaszerzési hatóság, ügyész – zökkenőmentes együttműködése mellett lehet funkcióképes, mivel a vagyonfelderítés nem függetleníthető a bűnösség kérdésétől, a vagyonfelderítés krimináltaktikai érdekei nem helyezhetőek a bűnösség bizonyításának krimináltaktikai érdekei elé. A vagyonfelderítés és elvonás területén hatékonyabb és eredményesebb büntetőeljárásokat akkor lehet elérni, ha a tevékenység egyrészt a büntetőeljárás főkérdése körében vizsgálódó nyomozás keretei közé kerül, de nem az ügyészt és a nyomozót terhelve. A vagyon-visszaszerzési eljárás hatályos modelljéből ugyanakkor mindenképpen megőrzendő a jogerős döntést követő vagyonfelderítés és vagyoneklobzás lehetősége.

A fentiekén túl felül kell vizsgálni a vagyoni jellegű kényszerintézkedések szabályrendszerét, annál is inkább, mivel a sértett által bejelentett polgári jogi igény konkurál az állam javára megítélhető vagyoneklobzás jogintézményével. Indokolt a vagyonbiztosítás eszközrendszerét – lefoglalás, zár alá vétel – a modern vagyonformákhoz igazítani.

4.9. LAIKUS BÍRÁSKODÁS HELYETT PROFESSZIONÁLIS BÍRÁSKODÁS

A kodifikáció az Alaptörvényben rögzített követelményeknek megfelelően a társasbíráskodás elvének következetes érvényesítését tartja szem előtt, ugyanakkor a laikus részvétel lehetőségét csak egyes ügytípusokban irányozza elő.

Ez szükségszerűen felveti annak vizsgálatát, hogy mely szempontok alapján jelölendő ki az egyesbírói eljárás és a társasbíráskodás határvonala. A különbségtétel egyrészt minőségi szempontok értékelését igényli, így például függhet a bűncselekmények társadalomra veszélyességének vagy a büntetőügyek bonyolultságának fokától, másrészt a laikus elem visszaszorításával vizsgálandó az újraszabályozás lehetséges kihatása a bírósági tanácsok összetételére is.

Az Alaptörvény 27. cikk (1) bekezdése értelmében főszabálynak tekintett társasbíráskodás elve független az eljáró fórumtól, továbbá nem a laikus részvételre vonatkozik. Az ülnökök eljárását az Alaptörvény többlet lehetőségként, törvényben meghatározott esetekben teszi lehetővé.

A társasbíráskodás főként a több szakmai álláspont egyazon fórumon történő figyelembe vételéből adódóan szolgálja hatékonyabban a büntető igazságszolgáltatás céljait. A jelenlegi bírósági szervezetben ugyanakkor a társasbíráskodás általános bevezetése egyrészt kivitelezhetetlen, másrészt az egyszerű megítélésű és akár egyszerűsített szabályok szerint is lefolytatható ügyek nagy számában nem is feltétlenül szükséges.

Az ülnökök általános körben történő igénybevétele helyett azon ügypályák meghatározása szükséges, amelyekben a hatékony és igazságos ítélezést egy speciális szempontok alapján körülhatárolt társadalmi szerepvállalás valóban elősegíti.

4.10. A TECHNOLÓGIA ALKALMAZÁSÁNAK KITERJESZTÉSE

A koncepció utolsó pontját elhamarkodott lenne szükségesnek tekinteni, mivel a hagyományos eljárási szabályok mellett a valós garanciák erősítője lehet.⁸ Az infokommunikációs technológiától önmagában valóban nem várható, hogy nagyságrendileg hozzájáruljon a büntetőeljárás gyorsaságához vagy hatékonyságához, alkalmazására ezért kiegészítő jelleggel kerülhet sor.

A technológia fokozott jelenléte a társadalmi viszonyokban kialakította az eljárási szereplők igényét a gyorsabb kommunikációra. A technológia hozzájárulhat az eljárási jogok hatékonyabb gyakorlásához a sértettek, a sérülékenyebb

csoportba tartozók vagy a terhelt és védőjének gyorsabb tájékoztatása révén, javítja a bűnmegelőzéshez kapcsolódó tevékenységek hatékonyságát, csökkenti a bűnüldöző szervek reakcióidejét, gyorsítja az igazságszolgáltatás működését.⁹

Az újabb bűnözési trendek miatt a korszerű büntetőeljárás lényege egyre inkább a hatékony információgyűjtés és értékelés. A büntetőeljárás során eljáró hatóságok oldaláról az elektronikus kapcsolattartás jövőbeni lehetséges színtere lehet a tervezett interoperabilis hatósági nyilvántartások rendszeréhez való hozzáférés vagy az igazságügyi szakértőkkel való kapcsolattartás. Mindez a papír alapú megkeresések visszaszorításával a költséghatékony és gyors, tudásalapú bünelemző tevékenységet közvetlenül is támogathatja.¹⁰

A Be. technológia alkalmazását feltételező intézményei mellett az elektronikus kormányzati, valamint a már létező igazságszolgáltatási technológiai fejlesztések a megfelelő területen alkalmazva a büntetőeljárás szereplői részére is biztosíthatnak előnyöket.

ZÁRSZÓ

A kodifikáció kiindulópontjai a szabályozás súlypontjait jelzik, nem jelentik a felülvizsgálandó kérdéskörök teljességét, ezért az új büntetőeljárás törvény előkészítése során a Be. teljes körű felülvizsgálatát el kell végezni, minden egyes rendelkezésnél keresve, hogy azzal kapcsolatban felmerült-e módosítási igény. Az irányelvek kibontása során jelentős kérdés a nyomozás és tárgyalás egymáshoz való viszonya, a bíró szerepe a bizonyítási eljárásban, a kényszerintézkedések szabályrendszerének felülvizsgálata, különösen az előzetes letartóztatás jogintézményének a szabályozása, annak lehetséges alternatívái.

Egyes kérdések szorosan kapcsolódnak az Igazságügyi Minisztérium egyéb reformtörekvéseihez is. Így az igazságügyi szakértői tevékenységre vonatkozó szabályozásnak a külön, e koncepció keretein túli felülvizsgálata, illetve a védői kirendelés folyamatának és szervezeti rendjének felülvizsgálata során hozott döntések fényében lehet a kapcsolódó büntetőeljárás szabályokat kialakítani.

⁸ A kihallgatás törvényességének nehezen képzelhető el jobb garanciája, mint a teljes eljárás rekonstruálható rögzítése, amelynek bizonyítási eszközként való megfelelő kezelése esetén az újra és újra kiértékelhető. Egy gyermekkorú tanú vagy további sérülékeny csoportokba tartozók joggyakorlása esetén ez rendkívüli értékkel bír.

⁹ A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014-2020 (NIS) ismeretében a téma szükségszerűen vizsgálandó a kodifikáció során.

¹⁰ A NIS rövid távú – elsősorban kormányzati és közigazgatási területet érintő – célkitűzései között szerepel, hogy: 2016-ra jöjjön létre egységes, a felhőalapú kormányzati szolgáltatásokat lehetővé tevő kormányzati IT-hátter, az interoperabilitás megvalósítását támogató szabályozási környezet, 2018-ra váljon elérhetővé, hogy az állampolgárok és a vállalkozások valamennyi közigazgatási ügyüket elektronikusan intézhessék, 2020-ra legyen papírmentes a központi közigazgatási intézményekben zajló folyamatok 80%-a, az adatbázisok szintjén valósuljon meg a jelentősebb állami nyilvántartások közötti interoperabilitás.

Vitvindics Mária–Wopera Zsuzsa*



Az új polgári perrendtartás koncepciójának sarokkövei

BEVEZETÉS

Az új polgári perrendtartás kodifikációja 2013 májusában kezdődött, amikor a Kormány 1267/2013. (V. 17.) Korm. határozatával elrendelte a polgári perjog, ezen belül a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) átfogó korszerűsítésére irányuló munkálatok megkezdését. E határozat hívta életre a Polgári Perjogi Kodifikációs Főbizottságot, és a Polgári Perjogi Kodifikációs Szerkesztőbizottságot, melyek elnöke Németh János professzor emeritus, akit méltán nevezhetünk a magyar polgári perjogtudomány doyenjének.

Trócsányi László, igazságügyi miniszter 2014. júniusi hivatalba lépésével az Igazságügyi Minisztérium keretei között is megkezdődött az aktív kodifikációs munkafolyamat, melynek koordinálása érdekében Wopera Zsuzsa egyetemi tanárt kinevezték miniszteri biztosnak, és felállt egy Kodifikációs Munkacsoport a Minisztérium berkein belül, amely az új Pp.-t a korábban felállított munkaszervezettel együttműködve dolgozza ki.

E kodifikációs munkához jelent kiváló bázist a Kodifikációs Szerkesztőbizottság által 2014 nyarán megtárgyalt Koncepció-tervezet, és az annak alapjául szolgáló tanulmányok szerkesztett változatait tartalmazó kötet.¹

Az IM Polgári Perjogi Kodifikációs Munkacsoportjában valamennyi hivatásrend képviseltette magát, bírák, ügyvédek, közjegyzők, alkotmánybírói tanácsadók és a tudomány képviselői mellett főszerepet kapnak a minisztérium Magánjogi és Igazságügyi Kodifikációs Főosztályának munkatársai, valamint az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) képviselői. A heti rendszerességgel tartott üléseken élénk szakmai vita keretében formálódott a Koncepció. A Koncepciót – annak a Kormány elé terjesztését megelőzően – megtárgyalta, és egyhangúlag elfogadta a további munka alapjaként a Polgári Perjogi Kodifikációs Főbizottság, amelynek az igazságügyi miniszter és a Miniszterelnökség képviselője mellett tagjai a jogalkalmazó szervek vezetői, illetve az egyes jogi szakmák szakmai, érdekképviseleti szerveinek vezetői, így az OBH elnöke, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi

Kamara elnöke, a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnöke, valamint a Magyar Jogász Egylet elnöke. A Kormány ezt követően, 2015. január 14-én fogadta el a Koncepciót, amelynek sarokköveit jelen tanulmány keretei között mutatjuk be, annak előzetes jelzése mellett, hogy a Koncepció tartalmának teljes bemutatására a terjedelmi korlátok nem adnak lehetőséget. A Koncepció főbb tartalmi elemeinek ismertetése mellett ugyanakkor fontosnak tartjuk arról is áttekintést adni, hogy a Koncepció elfogadását követően, a kodifikáció keretében milyen feladatokat kell elvégeznünk.

I. A KONCEPCIÓ BEMUTATÁSA

1. AZ ALAPELVEK KÉRDÉSKÖRE

Az új Pp. koncepciójának kialakítása során központi kérdéssé vált az alapelvek tárgyköre. A koncepció kialakítása során állást kellett foglalni arról, hogy az új Pp. tartalmazzon-e külön fejezetben alapelveket, hasonlóan a jelenlegi I. fejezethez, ha igen, akkor azok hol kerüljenek elhelyezésre. Ezen elvek kizárólag a polgári perjog sajátos alapelvei legyenek-e, vagy igazságszolgáltatási alapelvek is kerüljenek nevesítésre, hasonlóan a hatályos törvényi megoldáshoz?

Tudjuk, hogy az alapelvek többirányú szerepet töltenek be. Az alapelvek egyrészt alapvetően meghatározzák az eljárás érvényesülő rendjét, az egyes eljárási szabályok mikénti kialakítását, a szabályozás irányait. Másrészt az alapelvek a jogalkalmazók számára jogértelmezést elősegítő, egységesítési funkcióval, továbbá szabályozási hiányok esetén hézagpótló funkcióval is bírnak, és zsinórmértékül szolgálnak.

A hatályos szabályozás szerint a polgári perekben érvényesülő alapelvek, az ún. igazságszolgáltatási alapelvek és a polgári perjog ún. sajátos alapelvei három szabályozási szinten kerülnek elhelyezésre: az Alaptörvényben, a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényben (a továbbiakban: Bszi.), a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényben (a továbbiakban: Bjt.) valamint a Pp.-ben.

Mindezek ismeretében kellett a koncepció kialakításánál állást foglalni az imént feltett kérdésekben.

* Vitvindics Mária, Igazságügyi Minisztérium, osztályvezető, minisztériumba beosztott bíró.

Wopera Zsuzsa, Igazságügyi Minisztérium, miniszteri biztos.

1 NÉMETH JÁNOS, VARGA ISTVÁN (szerk.): Egy új polgári perrendtartás alapjai. Budapest, 2014. HVG ORAC. 761 p.

Az új polgári perrendtartás megalkotása során a cél, hogy a jelenleg érvényesülő igazságszolgáltatási és polgári perjogi alapelvek továbbra is érvényesüljenek, továbbá új alapelvek megjelenítése is indokolt.

Az új Pp. koncepciója szerint a törvény elején külön fejezetben elvi élel mindössze néhány alapelvet szükséges megjeleníteni, de azokat feltétlenül, két okból kifolyólag:

1) ki kell emelni, melyek a kódex legfontosabb rendező elvei,
2) miután az új polgári perrendtartás más szellemiséggel közelít a perhatékonyság biztosításához, és egy új perstruktúrát alakít ki, ezért indokolt azoknak az új alapelveknek a megjelenítése, melyek kihangsúlyozzák a per résztvevőitől elvárt, a jelenlegi perbeli szerepektől sok tekintetben eltérő magatartást.

Új alapelveként fog megjelenni az új Pp.-ben:

- a perkoncentráció elve és, az ehhez szorosan kapcsolódó
- együttműködés elve (a felek eljárás-támogatási kötelezettsége, a bíróság anyagi pervezetése, közrehatási kötelezettsége).

A perkoncentráció elve azt célozza, hogy a jogvita tartalma minél korábban tisztázódjon, és kizárják a per elhúzását eredményező jogintézmények, eljárási szakok alkalmazását.

Röviden azt a követelményt fogalmazza meg, hogy a bíróság számára az ítélet meghozatalához szükséges valamennyi tény és bizonyíték a lehető legkorábban rendelkezésre álljon; a bizonyítás tartalma az előkészítő szakban véglegesedjen.

A perkoncentráció elvének alapelvi szintű rögzítése szükségszerűvé teszi, hogy alapelvi szinten határozzuk meg:

- milyen kötelezettség terheli a feleket a perkoncentráció biztosítása terén, és
- a bíróságnak milyen eszközök állnak rendelkezésre, hogy azt előmozdítsa: ezért kerül rögzítésre az új Pp.-ben az ezt kifejező együttműködés elve.

A *felek eljárás-támogatási kötelezettsége* elvének előírásával az új törvény kinyilvánítja, hogy a jövőben az eljárások hatékony és gyors lezárhatósága érdekében egy aktívabb és együttműködőbb hozzáállást kíván meg a felek egymás közötti és a bíróság felé irányuló viszonylatában is. A felek ezirányú kötelezettsége másképpen a „per előbbrevitelének kötelezettségeként” is megfogalmazható.

A felek eljárás-támogatási kötelezettségének előírásával szorosan összefügg a *bíróság anyagi pervezetésének* előtérbe helyezése. Ennek körében pontosan definiálni kell, hogy a bíróság az anyagi pervezetés körében milyen eszközökkel rendelkezik a per menetének jelenleginél hatékonyabb mederben tartására, elhúzóadásának megakadályozására, milyen módon vehet részt aktívabban és eredményesebben a per céljának elérésében.

Az anyagi pervezetés célja és értelme, hogy elkerülhető legyen az, hogy a vitában olyan döntés szülessen, mely nem véglegesen zárja le a jogvitát.

Feltehetjük a kérdést: szükséges-e alapelvi szinten rögzíteni ezeket a feladatokat? Az IM Kodifikációs munkacsoportja

egyértelmű igennel válaszolta meg ezt a kérdést, de a Pp. kodifikációját megalapozó témabizottsági összefoglaló sem hagy kétséget a felől, hogy alapelvi szintű feladat-meghatározás indokolt az új Pp.-ben.²

Az alapelvek vizsgálatakor figyelemmel kell lenni arra is, hogy számos alapelv jelenik meg nemzetközi jogi dokumentumokban, az Emberi Jogok Európai Egyezményében, az Alaptörvényben, és a Bszi.-ben, illetve Bjt.-ben. Ezen alapelvek érvényesülését ugyanakkor biztosítja az említett jogforrásokban való rögzítésük, így azok ismétlése az új polgári perrendtartásban felesleges. Fontos szempont ugyanakkor az alapelveket tartalommal kitöltő részletszabályok (pl. zárt tárgyalás tartása feltételeinek meghatározása) rögzítése.

Az alapelvek elhelyezésénél szempont lehet az is, hogy egy-egy alapelvnek valamennyi eljárás (polgári, közigazgatási és munkaügyi, valamint büntető és szabálysértési) tekintetében érvényesülnie kell-e. Amennyiben igen, úgy azt az alapelvet a Bszi.-ben indokolt rögzíteni. Ilyen alapelvnek tekinthető az anyanyelv használatának elve, amely jelenleg az eljárásjogi törvényekben jelenik meg.

A fentiek alapján a következő alapelvek rögzítése *nem indokolt* az új polgári perrendtartásban:

- tisztességes eljáráshoz és az ésszerű időn belüli eljáráshoz való jog elve [Pp. 2. § (1) bekezdés],
- a nyilvánosság elve (Pp. 5. §),
- az anyanyelv használatának elve (amennyiben az alapelvnek a Bszi.-ben való elhelyezésére sor kerülhet, mivel annak mint igazságszolgáltatási alapelvnek mind a polgári, mind a büntetőeljárás során érvényesülnie kell).

A tisztességes eljáráshoz és az ésszerű időn belüli eljáráshoz való jog elvéhez való kapcsolódása okán e körben indokolt annak a rögzítése, hogy az ezen elvekből következő kötelezettségek megsértésére alapozott jogkövetkezményekről rendelkező Pp. 2. § (3) és (4) bekezdéseinek (sérelemdíj és kártérítés iránti igény) előírásait nem az új polgári perrendtartásba, hanem a büntetőeljárás párhuzamos szabályaival együtt más jogforrás keretei közé indokolt beilleszteni.

Összegezve az új Pp. koncepciójának az alapelvekre vonatkozó megállapításait az alábbiakat szögezhetjük le: a törvény elején külön fejezetben elvi élel mindössze néhány alapelvet (vezérlő elvek) szükséges megjeleníteni, melyek a következők:

- a *rendelkezési elv*: ezen elv rögzítésével változatlanul kinyilvánításra kerülne, hogy a perbevitt jogok felett a felek rendelkeznek,
- a *perkoncentráció elve és az együttműködés elve*, melynek érvényesülését szolgálja a felek oldaláról a felek eljárás-támogatási kötelezettségének előírása, a bíróság oldaláról pedig az anyagi pervezetés, a perszervezés,
- a *jóhiszemű pervitel elve*: ezen elv jelenlegi megfogalmazásához képest annyiban indokolt változtatni, hogy a mainál hangsúlyosabban kerüljön megfogalmazásra

² ÉLESS Tamás, DÖME Attila: Alapvetések a polgári per szerkezetéhez. In: Németh János, Varga István (szerk.): Egy új polgári perrendtartás alapjai. Budapest, 2014. HVG-ORAC 59. p.

a fél igazmondási kötelezettsége, hangsúlyozva, hogy a jóhiszemű eljárás megkövetelése a hatékony és gyors eljárások fontos biztosítója, amelyet következetesen az eljárás teljes tartama alatt meg kell követelni.

Az alapelvi fejezetben ezen alapelvek lényegi elemeit megfogalmazó rendelkezéseknek kell szerepelniük, míg az alapelvek megsértésének jogkövetkezmenyeit az egyéb általános rendelkezések, illetve az egyes jogintézményekre vonatkozó részletes szabályok között indokolt elhelyezni.

A hatályos Pp. I. fejezetében nevesített, eddigiekben nem említett további alapelvek az egyéb általános szabályok körében, vagy a megfelelő eljárási szaknál, illetve jogintézménynél kerülhetnek megfogalmazásra.

Ennek indoka egyes alapelvek esetében az, hogy ezek az alapelvek más jogforrásban megjelenő igazságszolgáltatási alapelveknek a polgári perjogi megfelelői, és így az alapelvi fejezetben elhelyezésük nem szükséges, ugyanakkor egyes elveknek általános szabályként való megfogalmazása szükséges, hiszen vezérlő elvei a polgári perjognak. Egyes alapelvek esetében pedig egyértelmű, hogy azok nem a perjog egészét hatják át, hanem csak egyes eljárási cselekményekre vonatkoznak, így azok elhelyezése rendszertanilag ott helyes.

Ezek az alapelvek a következők:

- *kérelemre történő eljárás elve és a kérelemhez kötöttség elve* [Pp. 3. § (1)–(2) bekezdés]: ennek indoka, hogy a rendelkezési elv más tartalommal kerül rögzítésre az alapelvi fejezetben,
- *fegyveregyenlőség elve* [Pp. 3. § (6) bekezdése], *bírósághoz fordulás jogának biztosítása* [Pp. 7. § (1) bekezdés], *tájékoztatási (kitanítási) kötelezettség* [Pp. 7. § (2) bekezdés]: ezen alapelvek egyes igazságszolgáltatási alapelvek, úgy, mint a tisztességes eljáráshoz való jog és a bírósághoz fordulás jogának jogági megfelelői, és azért indokolt a megjelenítésük, mert a polgári igazságszolgáltatás során konkrét kötelezettségeket állapítanak meg a bíróság irányába,
- *tárgyalási elv (peranyagszolgáltatás kötelezettsége)* [Pp. 3. § (3)–(4) bekezdés], *a szabad bizonyítás elve* [Pp. 3. § (5) bekezdés]: ezen alapelveket a bizonyítás szabályainál indokolt megjeleníteni.

Az új polgári perrendtartás szabályainak kialakítása során indokolt minden alapelv esetében vizsgálat tárgyává tenni a közvetlen alkalmazhatóságot, és megszegésük esetére a megfelelő jogkövetkezmenyeket előírni. Ilyen alapelv lehet pl. a jóhiszeműség elve és a felek eljárás-támogatási kötelezettségének elve.

2. AZ ANYAGI PERVEZETÉS

Az új Pp.-ben tehát alapelvi szinten kerül megfogalmazásra a perkoncentráció elve. A perkoncentráció biztosítása a külföldi perrendekben különbözőképpen jelenik meg, de a mintaadónak tekinthető külföldi perrendekben a perkoncentráció lényegi elemét jelentik a bíró megnövekedett pervezetési jogosítványai, amit anyagi pervezetésnek hívunk, melyhez egyes perrendekben hivatalbóliság, a peranyag szolgáltatásá-

ban való felelősségnek a felek és a bíróság közötti megosztása is társul, pl. az osztrák Pp.-ben.

A német polgári perrendtartás (ZPO) 2001. évi novellája állapított meg konkrét kötelezettségeket a bíró számára az anyagi pervezetés körében (139. § (1), amelynek célja a bíróság feladatainak hangsúlyozása a joganyag ténybeli és jogi megvitatásával kapcsolatban.

Ennek értelmében „a bíróság a szükséges mértékben megvitatja (megtárgyalja) a felekkel a feleknek a jogvitával összefüggő helyzetét, a tényeket és körülményeket, azokat mind jogilag, mind ténybelileg minősítve és ezzel összefüggésben kérdéseket intéz a felekhez. A bíróságnak törekedni kell annak biztosítására, hogy a felek nyilatkozataikat a jogvitával kapcsolatban időben és teljes körűen megtegyék, kitérve az összes releváns tényre, különösképpen az érvényesíteni kívánt tényekhez hiányzó adatokat egészítsék ki, bizonyítási eszközeiket jelöljék meg, és az ügyet előmozdító indítványait tegyék meg.”

A ZPO idézett rendelkezései a perkoncentrációt segítik elő, és biztosítják, hogy a 139. § (2) bekezdésében rögzített tilalomnak megfelelően ne születhessenek „meglepetés-ítéletek”.

Az osztrák Pp. (öZPO) 182. §-a szerint „az elnöknek a tárgyaláson a kérdéseivel vagy más módon oda kell hatnia, hogy a felek a döntés szempontjából lényeges ténybeli közléseiket megtegyék, vagy hiányzó adatokat pótoljanak, vagy a bizonyítási eszközeiket megjelöljék, a felajánlott bizonyítékaikat ki egészítsék, és általában minden olyan felvilágosítást megadjanak, amelyek a valós tényállás megállapításához szükségesek.”

Az új Pp. koncepciójának alapvető elveként megfogalmazott perkoncentráció akkor valósulhat meg, ha az e célból kialakított feszes eljárási szabályokat a felek pontosan követik, betartják.

E szabályok betartásához szükséges a felek felkészültsége (ténybeli és jogbeli). A felkészültség (főleg a jogi, anyagi és eljárási) terén alapvetően különbözik a helyzet annak függvényében, hogy szakember képviselővel (ügyvéddel) jár el a fél, vagy sem.

A személyesen eljáró felek esetében a jogállítások és tényállítások pontatlansága, összhang-hiánya valószínűbb lehet, illetve feltételezhető, hogy tudáshiányon alapul, azaz nem szándékos. A professzionális képviselővel eljáró fél esetében viszont az vélelmezhető, hogy pontosan tudja, mit és miért csinál.

Vagyis a bíró az alkalmazandó anyagi jogi szabályok tükrében releváns tények előadása és bizonyítása felé tereli a feleket, továbbá megadja számukra a lehetőséget arra is, hogy az alkalmazandó anyagi szabályok értelmezéséről a felek kifejtéssék álláspontjukat. Az anyagi pervezetés körében kifejtett bírói tevékenység legközvetlenebb hatása a bizonyítandó tények meghatározása, vagyis a bizonyítási eljárás tartalmának, kereteinek rögzítése. Az anyagi pervezetés hiánya pedig arra

vezet, hogy a bíróságnak esetlegesen a releváns tények előadásának és bizonyításának hiányában kell a döntését meghoznia, ami nyitva hagyja egy újabb per indításának lehetőségét.

A hatályos Pp. alapján is végez a bíróság anyagi pervezetést, pl. amikor előmozdítja a felek egyezségkötését, amikor gondoskodik arról, hogy a felek és a per többi résztvevője jogait rendeltetésszerűen gyakorolják és perbeli köteleességeknek eleget tegyenek. A bíróság anyagi pervezetésének egyik lényeges megnyilvánulását, az egyezség előmozdítása érdekében végzett tevékenységet nevesíti a Pp. 355. § (1) bekezdése a munkaügyi perek körében, amikor akként rendelkezik, hogy „az elnök a jogvita egészét – az összes körülmény szabad mérlegelésével – a felekkel megtárgyalja.”

Az alaki pervezetés (formális pervezetés) körében a bíró megnyitja, vezeti és berekeszti a tárgyalást, kihallgatja a tanút, a rendfenntartás körében tesz intézkedéseket, kihirdeti a határozatokat stb.

A bíróságnak tehát a perkoncentráció és a végleges vita rendezés elvéből (Bsz. 2. §) fakadóan kell eleget tennie anyagi pervezető jogköre gyakorlásának, melynek elsődleges eszköze a kérdésfeltevés, hiánypótlás, nyilatkozattételre történő felhívás, de minden más alkalmas módon is arra kell törekednie, hogy a döntéshez szükséges lényeges tényeket a felek megfelelően előadják, a hiányos tényállításaikat kiegészítsék, és a bíróság megadjon minden olyan tájékoztatást, amely a tényállás megállapításához szükséges.

3. EGYSÉGES VAGY OSZTOTT PERSZERKEZET?

Ebben a kérdésben történő állásfoglalás a koncepció kialakításának központi eleme volt, már azon oknál fogva is, mert a perkoncentráció és az osztott perszerkezet, az eljárás tagolása szorosan összefügg egymással: az eljárás tagolása a perkoncentrációt szolgálja, azt, hogy a bizonyítási eljárás tartalma az előkészítő szakban véglegesedjen, azaz a per előkészítése a koncentrált érdemi tárgyalás sikerét biztosítja.

Az osztott perrendnek Európában, perjogi hagyományoktól, az adott jogrendszer sajátosságaitól függően különböző formái alakultak ki és fejlődtek az utóbbi évtizedekben. A Pp. normaszövegének kialakításakor mind a magyar perjogi hagyományokat, különösen az 1911. évi Pp.-t megoldásait, mind a külföldi megoldásokat vizsgálni kell.

Az egységes perszerkezeten történő változtatás célja a perhatékonyság, a perek ésszerű időn belüli elbírálása iránti követelmény érvényesülésének előmozdítása, és olyan perstruktúra kialakítása, mely megfelelő eljárási szakok beiktatásával, és az azokra vonatkozó szabályok meghatározásával meggátolja, hogy a per elhúzására, szétterjedésére alkalmas jogintézmények, bizonyítási cselekmények alkalmazhatóvá váljanak. Az elsőfokú eljárásban ez a cél alapvetően a perkoncentrációs elemek beiktatásával érhető el.

A perkoncentráció érdekében a peres eljárást két szakaszra kell osztani:

- a *perelőkészítő szakra*, vagy másképpen állítási szakra és
- az *érdemi tárgyalási szakra*, vagy másképpen bizonyítási szakra.

A perelőkészítő szak célja, hogy ott rögzüljenek a tényállítások, a jogállítások, az indítványok, azaz rögzüljön a kereset, a viszontkereset, a beszámítási kifogás, a bizonyítási indítvány, és azok változtatására, illetve bővítésére később csak kivételesen, a törvény által meghatározott feltételek teljesülése esetén legyen mód.

Itt kerül sor a releváns tényállítások felvételére, a jogállítások tisztázására és a szükséges bizonyítás meghatározására, a bizonyítási indítványok előterjesztésére. Ezzel lezárul az eljárás első szakasza.

Az érdemi tárgyalási szak célja, hogy a perelőkészítő szakban rögzült állítások és indítványok alapján, lehetőleg egy, illetve kisszámú, teljes körűen előkészített tárgyaláson kerüljön lefolytatásra a bizonyítási eljárás, és szülessen meg a per érdemében a döntés.

További tisztázást és alapos átgondolást igényel, hogy az új Pp. a perkoncentráció biztosítása érdekében milyen keretek közt kíván élni a preklúzió lehetőségével, azaz egy meghatározott határidőn, vagy eljárási szakon túl egyes eljárási cselekmények, így pl. a keresetváltoztatás, viszontkereset előterjesztés kizárásával, korlátozásával. A per eldöntése szempontjából releváns tények vagy bizonyítékok kizárásának veszélye arra készteti a feleket, hogy vitájukat az eljárás elején minden vonatkozásban feltárják. Ha ugyanis egy tény vagy egy bizonyítékot kizárnak, akkor arra később már nem lehet hivatkozni. A szigorú preklúziós szabályok alkalmazása ugyanakkor nem eredményezheti az eljárás rugalmatlanságát, nem vezethet perújítási eljárások tömegéhez: egyensúly megteremtése szükséges.

Az IM munkacsoportjában teljes egyetértés alakult ki az osztott perszerkezet megvalósítása tárgyában, de koncepcionális szinten további elemzést igényel, hogy milyen módon valósul meg a preklúzió a peralapítási szakot követően, milyen indokokra tekintettel lehetnek alóla kivételek, és mennyiben tér el a peralapítási szak jogi képviselő nélkül eljáró fél esetében.

A Koncepció az eljárás tagolása mellett tette le a voksát, de azt rugalmasan kezelve: ez jelenthet szóbeli és írásbeli előkészítést, amit a bíró megfelelőbbnek tart, ill. ahol annak feltételei megvannak, az előkészítő szak azonnal folytatódhat az érdemi szakkal, ha ez a megoldás a leoptimalisabb az adott jogvita megoldása szempontjából.

4. A PERKONCENTRÁCIÓT BIZTOSÍTÓ, A KÉT BEMENETI SZINT SAJÁTÓSÁGAIRA TEKINTETTEL KIALAKÍTOTT PERRENDI SZABÁLYOZÁS

A Pp. kodifikációja során eldöntendő központi koncepcionális kérdés az ún. eljárási rend(ek) dilemmája, vagyis, hogy differenciált eljárási rendekre épüljön-e az új Pp., vagy egy egységes eljárási rend kerüljön kialakításra.

Az európai modellek itt is nagyon különböző megoldásokat mutatnak, és mindegyik lehet hatékony, ez alapvetően kodifikációs döntés, hogy a jogalkotó melyiket választja.

Az új Pp. koncepció nyitva hagyta ezt a kérdést, de abban döntött, hogy mind a magyar perjogi hagyományokra, mind az uniós tagállamok döntő többségének a hazaihoz hasonló megoldásaira is tekintettel *indokolt fenntartani a két elsőfokú bemeneti szintet*, azaz változatlanul indokolt az elsőfokú ügyeket megosztani a járásbírók és a törvényszékek között, ugyanakkor az oda irányított ügyek sajátosságaira tekintettel két, bizonyos tekintetben eltérő eljárási szabályozást irányoz elő.

A jogkeresőkhöz közeli, könnyen elérhető járásbírói szintre utalhatók az alacsonyabb pertárgyértékű, egyszerűbb, az állampolgárokat jelentős számban érintő, így az állampolgárokhoz legközelebb eső bíróságon intézendő, nagy számban jelentkező perek.

A törvényszéki szint elsőfokú hatáskörét kell megállapítani a magasabb pertárgyértékű, speciális szakértelmet igénylő, jellemzően bonyolultabb, professzionalitást igénylő perek esetében, a Koncepció itt mindkét fél számára előírja a kötelező jogi képviseletet, mely alatt alapvetően ügyvédi, jogtanácsosi képviseletet értünk.

Annak érdekében, hogy a járásbírói és a törvényszéki hatáskörbe utalt ügyek sajátosságait maximálisan figyelembe vehetően kerüljön kialakításra a hatékony és gyors eljárás, meg kell határozni eltéréseket a két bemeneti fórumra irányított ügyek szabályozásának tekintetében.

Ez megvalósítható egységes perrend keretében oly módon, hogy a nem általános hatáskörüként megjelölt bíróság eljárására vonatkozó eltéréseket kell pl. külön fejezetben tételesen meghatározni (lásd: német polgári perrendtartás megoldása, ZPO 495-499. §-ai), de a bementi szintek igényeire tekintettel kialakított perjogi megoldás megvalósítható differenciált perrendek (eljárási útvonalak) kodifikálásával is.

A *járásbírói bemeneti szintre* tervezett szabályozás alapvetően a *fél személyes eljárását feltételezi, és ehhez igazodik*. A szabályok egységesen érvényesülnek akkor is, ha mindkét fél vagy egyikük akár az eljárás valamely szakaszában, akár az eljárás teljes tartama alatt jogi képviselővel jár el, azaz az adott szinten nem változna a szabályozás attól függően, hogy a fél rendelkezik-e jogi képviselővel vagy sem. Ennek indoka, hogy a kötelező jogi képviselet előírásának hiányában előre ki nem számíthatóvá válhat a felek képviseletének változása. Amennyiben a jogi képviselet változásával az alkalmazandó szabályok is változnának, egy per esetében több váltásra is sor kellene, hogy kerüljön, ami a per elhúzódsához is vezetne és követhetlenné válna, hogy az eljárás mely szakaszában mely szabályok alkalmazása felelt meg a törvénynek.

A járásbírói bemeneti szinten alapvetően a *szóbeliség kap hangsúlyos szerepet* már a perelőkészítő szakban is. A szóbeliség az erre a szintre utalt ügyek esetében az anyagi pervezetés hatékony gyakorlását segíti elő. A bíróságot az igényérvé-

nyesítést elősegítő, *széleskörű tájékoztatási kötelezettség* terheli. Ez függővé tehető attól, hogy a fél jogi képviselővel vagy személyesen jár-e el. Ha a jogi képviselő eljárása mellett is érvényesülne a tájékoztatási kötelezettség, ez a megoldás tiszta modellet teremtene, azonban hátránya, hogy a bíróságot szigorúbb kötelezettségek terhelik abban az esetben is, amikor a fél jogi képviselőt vesz igénybe. Vizsgálандó ezért, hogy mennyiben indokolt a bíróság feladatainak szűkítésével a jogi képviselő felé terelni egyes féllel szembeni kötelezettségeket, tekintettel arra, hogy a fél éppen azért vesz igénybe jogi képviselőt, hogy az eljárási jogairól, kötelezettségeiről, a megtett vagy megtenni elmulasztott eljárási lépések jogkövetkezményeiről tájékoztassa.

A perelőkészítő szak a szóbeliségen alapul, de a bíróság a jogvita jellegére, a felek eljárás-támogató magatartására, illetve a felek indítványára is figyelemmel írásbeli előkészítést is elrendelhet, ha az megítélése szerint hatékonyabban szolgálja a per érdemének előkészítését. A törvényi előírásoknak megfelelő keresetlevél alapján kerül sor a perfelvételi tárgyalás megtartására. Az eljárás feszes időkeretben tarthatósága szempontjából fontos, hogy már a perfelvételi tárgyalásra szóló idézésben figyelmeztetni kell a feleket tényeladási, jogállítási, védekezési kötelezettségeikre, és azok elmaradásának következményére. A perfelvételi tárgyaláson – kivéve, ha írásbeli előkészítést rendelt el a bíróság – kötelező jelenlétet kell előírni a felek, illetve képviselőik vonatkozásában, mert csak ebben az esetben valósulhat meg ténylegesen a per kereteinek aktív bírói anyagi pervezetéssel történő meghatározása. Itt történik meg a kereset előadása, tényeladások, jogállítások megtétele, alperesi érdelemi perbebocsátkozása, védekezésének előterjesztése.

A perfelvételi szakasz akkor tudja betölteni perkoncentráló szerepét, ha főszabályként egy tárgyalás (azaz egy tárgyalási nap) megtartásával lebonyolítható, a perfelvételi tárgyalás csak kivételesen lenne elhalasztható, ebben az esetben a két perfelvételi tárgyalás között – ha szükségesnek látja a bíróság annak érdekében, hogy a perelőkészítő szakasz a második perfelvételi tárgyaláson lezárható legyen – írásbeli előkészítés is elrendelhető.

A perelőkészítő szakaszt a perfelvételi tárgyaláson meghozott végzéssel zárja le a bíróság. E végzésben a bíróság a tájékoztatási kötelezettségének megfelelően a bizonyítási teher telepítéséről is rendelkezik, és e végzésnek megfelelően rögzülnek a tényállítások, a jogállítások, az indítványok, azaz rögzül a kereset, a viszontkereset, a beszámítási kifogás, a bizonyítási indítvány, és azok változtatására, illetve bővítésére később csak kivételesen, a törvény által meghatározott feltételek teljesülése esetén van mód.

A szabályozás lehetőséget biztosít arra, hogy a perfelvételi tárgyaláson nyomban megkezdődjön az érdemi tárgyalás, ha annak feltételei fennállnak, ez biztosítja, hogy kizárólag formális okokból felesleges tárgyalások megtartására kerüljön sor.

A *törvényszéki bemeneti szinten* kötelező jogi képviselet kerül előírásra, és a fél kötelező jogi képviseletére építő, elvárható professzionális pervitel követelményeire igazodik a szabályozás. A kötelező jogi képviselet tekintetében vizsgálni szüksé-

ges, hogy e körben milyen körben határozza meg a törvény a jogi képviselő körébe tartozó személyeket, csak az ügyvédek és jogtanácsosokat vagy esetleg más személyek eljárását is lehetővé teszi. Hangsúlyosabb szerephez jut az írásbeliség, az előkészítő szakasz alapvetően az írásbeliségen alapul. A bíróságot e szabályozás alapján is terheli az anyagi pervezetési, perszerzési kötelezettség, azonban az nem a tájékoztatási kötelezettségben ölt testet, hanem a bíróság a kérdezős, nyilatkozattételre felhívási joga, illetve kötelezettsége gyakorlásán keresztül juttatja kifejezésre, ha megítélése szerint a tényállítások és jogállítások ellentmondanak egymásnak, illetve ha a jogvita elbírálása szempontjából a felek által megjelölt jogállítással mellett más jogi megoldás játszhat szerepet a döntésben.

A bíróságnak ez a figyelemfelhívása, közrehatása nem jelenti azt, hogy a feleknek ennek megfelelően meg kellene változtatniuk tényállításukat, illetve jogállításukat, ez csak egyfajta lehetőséget teremtene a felek részére a változtatásra. A felek e tekintetben meghozott döntése azonban a rendelkezési jog alapján kötné a bíróságot. A bíróság nem alapíthatná ítéletét olyan anyagi szabályra, melyre a felek egyike sem hivatkozott, és a bíróság sem hívta fel előzetesen a felek figyelmét arra, hogy e jogi megoldás is szerepet játszhat a döntésben.

A felperesnek *határozott kereseti kérelmet* tartalmazó keresetlevelet kell előterjesztenie. Annak tartalmaznia kell a felperes *tényállításait, jogállításait*. A törvény a kötelező jogi képviselőre tekintettel szigorúbb tartalmi követelményeket támasztana a keresetlevéllel szemben. Mind a tényállításokat, mind a jogállításokat precízen szükséges megjelölni a keresetlevélben, nem elegendő tehát, ha azokra kizárólag a keresetlevél összességéből, a bírói, illetve a másik fél általi elemző munkát követően lehet következtetni.

A *perelőkészítő szak az írásbeliségen alapul*. A perelőkészítő szakaszban a bíróság kézbesíti az alperesnek a keresetlevelet, és *felhívja érdemi ellenkérelmének előterjesztésére* az alperest. Az alperes érdemi ellenkérelmének ki kell terjednie a keresetlevélben foglalt valamennyi tényállításra is akként, hogy az alperesnek minden felperesi tényállítás tekintetében közölnie kell, hogy azt vitatja-e. Ezt követően a bíróság *összegezi a keresetlevélben és az ellenkérelemben foglaltakat*, kitérve arra, hogy melyek a vitatott és ennek következtében bizonyításra szoruló tények, és felhívja a feleket a bizonyítási indítványaik megtételére. A feleknek valamennyi indítvány vonatkozásában meg kell jelölniük, hogy mely tény, vagy körülményt kívánják azzal bizonyítani. A bíróságnak bizonyítási teher kérdésében abban az esetben, kell döntenie, ha ezt valamelyik fél kéri.

A bíró – ha az az ügy sajátosságaira tekintettel szükséges és az eljárás szempontjából hatékonyabb előkészítést tesz lehetővé – *elrendelheti perfelvételi tárgyalás tartását*. A perelőkészítő szakaszt a bíróság az írásbeli előkészítést követően meghozott végzéssel zárja le. E végzésnek megfelelően rögzülnek a tényállítások, a jogállítások, az indítványok, azaz rögzül a kereset, a viszontkereset, a beszámítási kifogás, a bizonyítási indítvány, és azok változtatására, illetve bővítésére később csak kivételesen, a törvény által meghatározott feltételek teljesülése esetén van mód.

A perfelvételi szakaszt lezáró végzésben – ha az ügy különös bonyolultsága indokolja – a bíróság elrendelheti, hogy a per érdemi szakaszában három hivatásos bíróból álló tanács járjon el. E megoldás – azaz annak lehetővé tétele, hogy a bíróság *három hivatásos bíróból álló tanácsban* járjon el – egyben a társasbíráskodás elvének a részletszabályok szintjén történő megjelenése is lenne.

Ha a bíróság tart perfelvételi tárgyalást, a szabályozás itt is lehetőséget biztosít arra, hogy a perfelvételi tárgyaláson adott esetben megkezdődjön az érdemi tárgyalás a feltételek fennállása esetén.

5. AZ ÁLTALÁNOS HATÁSKÖRŰ BÍRÓSÁG MEGHATÁROZÁSA

Az IM kodifikációs munkacsoportja amellet tette le a voksát, hogy nem igényel koncepcionális változtatást az elsőfokú polgári peres ítélezés megosztásának átalakítása, vagyis az ún. bemeneti szint továbbra is megosztandó a járásbírók és a törvényszékek között.

A két bemeneti szint biztosítása viszont azzal jár, hogy a kettő közül meg kell határozni az általános hatáskörrel felruházott bíróságot, ami azért szükséges, mert ennek hiányában egyébként tételes felsorolását kellene adni mind a járásbírók hatáskörébe, mind a törvényszék hatáskörébe tartozó valamennyi ügyről. Az általános hatáskörű bíróság meghatározása esetén azonban elegendő azoknak az ügyeknek a tételes számbavétele, amelyeket a nem általános hatáskörű bíróság elé utal a törvény, míg a többi, fel nem sorolt ügyet az általános hatáskörűként megjelölt bíróság bírálja el első fokon.

Az ugyanakkor eldöntendő kérdés, hogy melyik bíróság rendelkezék általános hatáskörrel?

A kérdés mikénti megválaszolása azért kiemelt fontosságú, mert amennyiben egységes perrendet alakít ki az új Pp., akkor értelemszerűen az általános hatáskörrel felruházott bírósági szintre kell modellezni az eljárási szabályokat, vagyis az általános hatáskörű bíróság kérdése összefügg a perrend mikénti kialakításának kérdésével is, az eljárás ívének meghatározásával, az attól lefelé, vagy felfelé történő eltérések vizsgálatával.

A Koncepció arra az álláspontra helyezkedett, hogy tekintettel a két bemeneti szint előírásainak különbözőségére, és a szabályozás kialakításának koncepcionális megfontolásaira, általános elsőfokú bíróságként a legalsó szervezeti szinten elhelyezkedő járásbírókat lenne indokolt megjelölni.

II. AZ ÚJ POLGÁRI PERRENDTARTÁS MEGALKOTÁSÁVAL KAPCSOLATOS KODIFIKÁCIÓS FELADATOK A KONCEPCIÓ ELFOGADÁSÁT KÖVETŐEN

A Koncepció elfogadását követően kezdődhet meg az új polgári perrendtartás kodifikációja. A kodifikációs feladatokat

két témakör köré csoportosíthatjuk: milyen feladatok tartoznak a kodifikációs feladatok közé, továbbá milyen jogszabályi kört érint az új Pp. megalkotása.

1. A KODIFIKÁCIÓS FELADATOK

A kodifikációs feladatok esetében elsődlegesen a normaszöveg megalkotására gondolunk. A Konceptió számos kérdésben döntött, megadva a kereteket a normaszöveg megalkotásához. Elfogadásra kerültek ezek a keretek például a különleges eljárások tekintetében is. Döntés született abban a kérdésben, hogy szükséges

- a különleges perekre vonatkozó szabályozás fenntartása mellett annak rögzítése, hogy a védendő érdekek és kiemelt szempontok mentén kizárólag az indokolt eltérések fogalmazhatók meg az egyes különleges perek esetében;
- a munkaügyi perek szabályainak az új polgári perrendtartásról szóló törvényben, a különleges eljárások közötti rögzítése;
- a közigazgatási bírászkodásra vonatkozó szabályok külön törvénybe foglalása.

A normaszöveg megalkotására a Konceptióban rögzített szabályozási célok és elvek alapján kerülhet sor. Ugyanakkor a kodifikációs munkálatoknak a Konceptió elfogadása utáni szakasza sem merül ki kizárólagosan a normaszöveg-alkotásban. A normaszöveg megalkotása során is számos olyan jelentős kérdés vár még eldöntésre, amely további elméleti megalapozó tanulmányok elkészítését, illetve a nemzetközi joganyag vizsgálatát igényli.

A Konceptió rögzíti például, hogy meg kell alkotni a csoportper hazai szabályait, és e körben előírja, hogy mely kérdéseket kell rendezni, ezek például a csoportperben érvényesíthető igények köre, perlésre való felhatalmazás, perben állás, a csoport tagjává válás, vagy az abból való kilépés, a csoport tagjaival való elszámolás, ítéleti joghatások objektív és szubjektív korlátai.

E kérdések vizsgálatát a kodifikációs munkálatok jelen szakaszában szükséges elvégezni, ebben segíthetnek a további tanulmányok, kiskonceptiók.

A nemzetközi joganyag vizsgálata pedig a normaszöveg alkotásának fázisában már az egyes jogtechnikai megoldások elemzését is jelenti, hiszen az új jogintézmények esetén olyan megoldandó problémákkal találkozhatunk például, hogy hogyan is jelenhet meg a normaszöveg szintjén az anyagi pervezetés követelménye. A Konceptió is rögzíti, hogy pontosan definiálni kell, hogy a bíróság az anyagi pervezetés körében milyen eszközökkel rendelkezik a per menetének jelenleginél hatékonyabb mederben tartására, elhúzódsának megakadályozására, milyen módon vehet részt aktívabban és eredményesebben a per céljának elérésében. Mint ahogyan azt az anyagi pervezetés esetében ismertettük, az osztrák Pp. (ÖZPO) 182. §-a szerint „az elnöknek a tárgyaláson a kérdéseivel vagy más módon oda kell hatnia, hogy a felek a döntés szempontjából lényeges ténybeli közléseiket megtegyék,

vagy hiányzó adatokat pótoljanak, vagy a bizonyítási eszközöket megjelöljék, a felajánlott bizonyítékaikat kiegészítsék, és általában minden olyan felvilágosítást megadjanak, amelyek a valós tényállás megállapításához szükségesek.” Kérdés, hogy ezek a példaként előttünk álló szabályozási megoldások megfelelnek-e a mi perjogi hagyományainkból fakadó szervezési követelményeknek. Természetesen nem alkalmazhatjuk a külföldi megoldásokat szolgai módon, azokat minden esetben át kell formálnunk akként, hogy az illeszkedjen a magyar jogrendszerbe, megfeleljen a normavilágosság, egyértelműség követelményének, ne okozzon értelmezési nehézségeket.

Annak érdekében, hogy az új polgári perrendtartásról szóló törvény a fenti követelményeknek maradéktalanul megfeleljen, az Igazságügyi Minisztérium a kodifikációs munkálatok alatt valamennyi jogász hivatásrend képviselőinek támogatására számít a szakmai vitákban és a normaszöveg véleményezésében való részvételen keresztül.

2. MILYEN JOGSZABÁLYI KÖRT ÉRINT AZ ÚJ POLGÁRI PERRENDTARTÁS MEGALKOTÁSA?

Amikor az új polgári perrendtartás megalkotásáról beszélünk – ahogyan azt már a Konceptió is előrevetíti – nemcsak a szorosan vett új polgári perrendtartásról szóló törvény előkészítéséről beszélünk, hanem ettől sokkal kiterjedtebb szabályozási körrel.

E problémakörre is rávilágít például a különleges perek jövőbeli szabályozásával kapcsolatos kérdés. Összességében indokolt az új polgári perrendtartás kialakítása során a törvény szerkezetét illetően a különleges perek elkülönült struktúráját fenntartani, annak megállapítása mellett, hogy – a jelenlegi megoldáshoz hasonlóan – nem helyezhető el valamennyi különleges per a törvényben.

Egyes különleges perek esetében – mint ahogyan azt fentebb jeleztük – már a koncepcióban meghozatalra került a döntés. A közigazgatási bírászkodásra vonatkozó szabályok külön törvénybe kerülnek, a munkaügyi perek előírásai viszont változatlanul az új polgári perrendtartásról szóló törvényben kerülnek elhelyezésre.

A hatályos szabályozás alapján számos ágazati jogszabályban szabályozott különleges peres eljárás jelenik meg, ilyen egyebek mellett:

- a jogi személy határozatainak bírósági felülvizsgálata (a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:35-37. §),
- a civil szervezet törvénysértő határozatának megsemmisítése (az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról 2011. évi CLXXV. törvény 11. §),
- szabadalmi perek (a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény 104. §),
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 22. §-a sze-

rinti, személyes adat kezelése elleni tiltakozás tárgyában indított per,

- a törvényességi felülvizelési eljárás keretében indított per (pl. kamarák esetében).

Ezekre a Konceptió nem térhetett ki, így a normaszöveg alkotása során vizsgálendő, hogy mely különleges perek fenntartása szükséges, és ezek közül melyek elhelyezése indokolt az új polgári perrendtartásról szóló törvényben, és melyek esetében indokolt változatlanul az ágazati törvényben tartás. Az egyes különleges pereknek a törvényben való elhelyezését indokolhatja – ahogyan azt a Konceptió megállapítja –, hogy az emberi életviszonyok alapjait érintő anyagi jogi jogviszonyok rendezésének kereteit szabályozza, illetve az, hogy milyen gyakorisággal és számban fordulnak a bírósághoz a jogkeresők ezekben a különleges eljárásokban.

Nemcsak a különleges eljárások tekintetében merül fel a Pp.-n kívüli szabályozás fenntartásának szükségessége, illetve új jogintézmény esetében esetlegesen eleve a Pp.-n kívüli elhelyezés indokoltsága. Ilyenek a joghatósági szabályok, a nemperes eljárások szabályozása, a választottbírói eljárás szabályozása, az elektronizáció kérdésköre, a perköltségek kérdésköre, továbbá a már említett csoportper szabályozása.

A joghatósági szabályok esetében nem merült fel a Pp.-ben történő elhelyezés, a hagyományoknak megfelelően a nemzetközi magánjogról szóló szabályozásban maradnának az előírások. Itt jelezzük, hogy ugyanakkor arra sem mutatkozik szándék, hogy a német szabályozáshoz hasonlóan a hatásköri szabályok a bírósági szervezeti törvényben kerüljenek elhelyezésre.

A nemperes eljárásokra vonatkozó joganyag dinamikus változása és már jelenleg is nagy terjedelme, valamint időről időre történő további bővülése a perjogi kódex kereteit nyilvánvalóan szétfeszítené, így a nemperes eljárások szabályanyaga nem helyezhető el az új kódexben.

A koncepció arra tesz javaslatot, hogy a választottbírói eljárás szabályozását nem indokolt az új polgári perrendtartásról szóló törvénybe integrálni, a jogintézmény 20 évvel ezelőtt megválasztott szabályozási helye a jogrendszerben megfelelően mutatkozik. A választottbíráskodás külön törvényben történő szabályozása mellett szól, hogy az elbírálás nem a bírósági szervezetrendszerre tartozik, valamint az is, hogy a polgári peres eljárás szabályai főszabály szerint nem alkalmazhatók. Ugyanakkor megállapítható, hogy szükséges a választottbíráskodás szabályozásának felülvizsgálata is, amire az új polgári perrendtartás koncepciójának elfogadását követően indokolt, hogy sor kerüljön.

Az új polgári perrendtartás megalkotása során elkerülhetetlen az elektronizáció, az informatika felhasználási, alkalma-

zasi lehetőségeinek vizsgálata, hiszen vitathatatlan, hogy az elektronikus kommunikáció alkalmazása összességében kedvezően hathat a pertartamok alakulására. A modern technológiák olyan költségkímélő megoldásokat nyújthatnak a perben, mint a videokonferencia, a távmeghallgatás. Tekintettel arra, hogy az informatika egy dinamikusan fejlődő terület, fontos, hogy az elektronikus kommunikációra vonatkozó, illetve az elektronizációval kapcsolatos egyéb szabályok ne a polgári perrendtartásban kerüljenek rögzítésre, hanem egy önálló törvényben, illetve egyéb jogszabályban. Ez egyrészt arra tekintettel indokolt, hogy a terület technikai előrelépései, változásai nyomán ne a perrendtartási törvényt legyen szükséges időről időre módosítani, továbbá azért is szükséges, mert alapvetően az informatikai megoldásoknak, rendszereknek nemcsak a polgári perben kell alkalmazhatónak lenniük, hanem a többi ügyszakban is.

A perköltségre vonatkozó szabályozás kérdése átfogó vizsgálatot igényel. Egyes rendelkezéseknek változatlanul a perjogi törvényben kell elhelyezést nyerniük, ugyanakkor számos olyan kérdés merül fel – például a költségkezelvények rendszerére, a jogi segítségnyújtásra vonatkozó szabályozás –, amely esetében egyértelmű, hogy szükséges a felülvizsgálat, de nem szükségszerű az előírásoknak magában a polgári perrendtartásról szóló törvényben történő elhelyezése.

A kérdéskör alapos elemzést igényel, hiszen – ahogyan azt a Konceptió is rögzíti – egyik oldalról szempont lehet, hogy a vesztes fél, illetve egyes esetekben az eljárás kimenetelétől függetlenül valamely fél által viselendő költségek komoly vizsdatartó erőt jelenthetnek mind a természetes, mind a jogi személyek számára. A másik oldalról pedig jogos elvárásként jelentkezik az is, hogy a perköltség (illetve annak az államot illető része) mind nagyobb részben fedezze az államnak az igazságszolgáltatás fenntartásával járó költségeit.

A fentebb jelzettek szerint tehát, az új polgári perrendtartásról szóló törvény megalkotása mellett, illetve azt követően a kodifikációs feladatok közé tartozik természetesen a tágabb értelemben vett polgári eljárásjog szabályozási körébe tartozó jogszabályok felülvizsgálata. De ezzel nem érnek véget az új polgári perrendtartásról szóló törvény megalkotásához kapcsolódó kodifikációs feladatok. El kell végeznünk valamennyi törvény, kormányrendelet és miniszteri rendelet felülvizsgálatát, és az új Pp.-vel való összhangjának megteremtését. Ezt a feladatot az új Ptk. elfogadása kapcsán elvégzett munkához hasonlíthatjuk. Ekkor több mint 180 törvény módosítását végeztük el, majd felülvizsgálatra került valamennyi kormányrendelet és miniszteri rendelet is. Ezt az új Pp. esetében is el kell végeznünk.

Weller Mónika*



Az Emberi Jogok Európai Bírósága tényleges életfogytiglani szabadságvesztéssel kapcsolatos joggyakorlatának fejlődése

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a *Magyar László kontra Magyarország* ügyben 2014. május 20-án hozott ítéletében¹ egy feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből kizárt, életfogytiglani szabadságvesztését töltő elítélt kérelme nyomán megállapította, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés – az akkor hatályos hazai szabályozási környezetben – nem felelt meg az Emberi Jogok Európai Egyezményének (Egyezmény) a megalázó vagy embertelen bánásmód és büntetés tilalmát előíró 3. cikke által támasztott követelményeknek, mert nem állt rendelkezésre megfelelően szabályozott eljárás annak biztosítása érdekében, hogy a hatóságok megvizsgálják, hogy az ítélethozatal után bekövetkezett lényeges változásokra tekintettel továbbra is fennállnak-e az elítélt fogva tartásának legitim büntetőpolitikai céljai. Figyelembe véve, hogy Bán Tamás, az Igazságügyi Minisztérium Emberi Jogi Főosztályának akkori vezetője már 1998-ban előre jelezte az európai jogfejlődés ilyen irányát és rámutatott, hogy a szabadulás reménye nélküli életfogytiglani szabadságvesztés embertelen büntetésnek minősül,² tulajdonképpen meglepően sokáig váratott magára az EJEB ezen döntése.

A halálbüntetés eltörlése után Magyarországon, csakúgy mint korábban Európa más államaiban, a büntetőpolitika egyik fő kérdésévé vált, hogy hogyan lehetne pótolni a halálbüntetés – vélt vagy valós – visszatartó erejét és megvédeni a társadalmat a legelvetemültebb bűnözőktől. Az életfogytiglani szabadságvesztés volt a büntetőjog eszköztárában a következő legszigorúbb büntetés, azonban a feltételes szabadságra bocsátással kapcsolatban a bírósági gyakorlatban olyan automatizmus alakult ki, amely a társadalomban azt a vélekedést erősítette, hogy az életfogytiglani szabadságvesztés tartama tulajdonképpen azonos a kötelezően letöltendő büntetésrészel.

Magyarországon 1993-ban vezették be legsúlyosabb büntetésként az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt személynek a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből való kizárását. Ekkor ez még egy nagyon szűk esetkört érintett, ne-

vezetesen amikor az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személyt ítélték ismételt életfogytig tartó szabadságvesztésre. Az 1998. évi LXXXVII. törvény 1999. március 1-jén hatályba lépett rendelkezései ennek a büntetésnek az alkalmazhatóságát kiterjesztették több esetkőrré és 2014-re már közel ötven személy töltötte életfogytiglani szabadságvesztését a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből kizárva.

2004-től kezdődően több indítvány is érkezett az Alkotmánybíróságra a vonatkozó büntetőjogi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítása érdekében.³ Az Alkotmánybíróság azonban addig kerülte, halogatta a döntést, amíg 2012-ben az Alaptörvény hatálybalépésével végleg mentesült ezeknek az indítványoknak az elbírálása alól. Amikor a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés (TÉSZ) alkotmányosságának kérdése bírói indítvány nyomán ismét az Alkotmánybíróság elé került, az – az EJEB ítélete nyomán módosított kegyelmi szabályozásra hivatkozással – ismételt elkerülte az érdemi állásfoglalást.⁴

Mindeközben az EJEB joggyakorlata lassan elindult abba az irányba, amely a *Magyar László kontra Magyarország* ügyben hozott ítélethez (illetve azt közvetlenül megelőzően a *Vinter és társai kontra Egyesült Királyság* ügyben hozott nagykamara ítélethez⁵) vezetett.

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) – amely az Egyezmény 1998 előtti kétszintű jogvédelmi mechanizmusában mintegy első fokú fórumként járt el – 1978-ban egy holland ügyben⁶ még úgy foglalt állást, hogy az Egyezmény 3. cikke nem követeli meg, hogy az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt személy szabadon bocsátásának lehetőségét felülvizsgálják – akár kegyelem útján, akár más módon.

³ Az alkotmányjogi érvekről ld. pl.: HAGYMÁSI Kornélia: Végtelen idő a rácsok mögött – avagy mennyiben van ma létjogosultsága Magyarországon a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésnek. *Börtönügyi Szemle*, 2009. 2. sz. 61–76. p.

⁴ Ld. 3013/2015. (I.27.) AB végzés.

⁵ *Vinter és társai kontra Egyesült Királyság*, no. 66069/09, 130/10, 3896/10, [GC] 2013. július 9.

⁶ *Kotälla kontra Hollandia*, no. 7994/77, 1978. december 6-án kelt elfogadhatósági határozat. D&R 14, 238.

* Weller Mónika, PhD, Igazságügyi Minisztérium, Emberi Jogi Osztály.

¹ *Magyar László kontra Magyarország*, no. 73593/10, 2014. május 20.

² BÁN Tamás: A tényleges életfogytiglani büntetés és a nemzetközi emberi jogi egyezmények. *Fundamentum*, 1998. 4. sz. 119–127. p.

A Bizottság figyelembe vette a német szövetségi alkotmánybíróóság 1977. június 21-én kelt, illetve az olasz alkotmánybíróóság 1974 novemberében kelt ítéleteit, amelyekben megállapították, hogy az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt személyek számára biztosítani kell annak jogi lehetőségét, hogy ésszerű idő után feltételes szabadságra bocsássák őket (nem kegyelem útján). A Bizottság utalt az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a hosszú tartamú szabadságvesztés büntetésre ítélt személyekkel való bánásmódról szóló (76)2. számú határozatára is, amely megfogalmazza, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt esetében (a többi hosszú tartamú szabadságvesztésre ítélt személyhez hasonlóan) 8-14 (!) év eltelté után meg kell vizsgálni a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét. A Bizottság elismerte, hogy az ilyen követelmény valóban kívánatos eleme a büntető igazságszolgáltatási rendszernek, azonban úgy ítélte meg, hogy ez a követelmény az Egyezmény 3. cikkéből (sem az Egyezmény egyéb rendelkezéseiből) nem vezethető le. Megjegyzendő azonban, hogy az eset sajátos körülményei között nem merült fel az az érv, hogy a szabadulás reményétől megfosztás embertelen bánásmódnak minősül, hiszen a kérelmező többek között éppen arra hivatkozott, hogy az jelentett számára embertelen bánásmódot, hogy a kegyelmi eljárásokkal kapcsolatban többször felcsillant előtte a szabadulás reménye, de végül csalódnia kellett.

Érdekes, hogy az EJEB későbbi határozatai ezt a holland ügyet úgy kezdték idézni, miszerint a Bizottság rámutatott, hogy a szabadon bocsátás lehetősége nélküli életfogytiglani szabadságvesztés az Egyezmény 3. cikkének hatálya alá eső embertelen bánásmódnak minősülhet, bár igaz, hogy az adott ügy eldöntése szempontjából ez sohasem volt döntő jelentőségű. Utalt például erre a határozatra a Bizottság és a Bíróság olyan ügyekben is, amikor az 5. cikk 4. bekezdése alapján azt vizsgálták, hogy a fiatalokúakra kiszabott határozatlan idejű szabadságvesztéssel kapcsolatban megfelelő eljárási garanciák álltak-e rendelkezésre a fogva tartás törvényességének (további szükségességének) felülvizsgálata érdekében. Ezekben az ügyekben az EJEB hangsúlyozta annak fontosságát, hogy a büntető tarifa kitöltése után megvizsgálják, hogy az elítélt személyiségének alakulása és egyéb tényezők továbbra is indokoltá teszik-e fogva tartását a társadalom védelme érdekében, és az erre irányuló eljárás hiányát az Egyezmény 5. cikke 4. bekezdésének követelményeivel ellentétesnek találta.⁷

Az életfogytiglani szabadságvesztésüket töltőknek a feltételes szabadságra bocsátásból való kizárása az Egyezmény 3. cikk alapján érdemben először olyan ügyekben merült fel, amelyekben a kérelmezők az Egyesült Államokba, illetve annak olyan tagállamába való kiadatásukat sérelmezték, ahol az életfogytiglani szabadságvesztésre ítéltet nem lehet feltételesen szabadságra bocsátani. A *Nivette kontra Franciaország* ügyben azért nem marasztalta el az államot az EJEB, mert Franciaország garanciát kért és kapott arra, hogy a kérelmezőre – a halálbüntetéshez hasonlóan – nem fognak kiszabni életfogytiglani szabadságvesztést.⁸ Az *Einhorn kontra Franciaország* ügyben pedig az EJEB azt állapította meg, hogy bár

korlátozottan, de van lehetőség arra, hogy Pennsylvaniában az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személy feltételes szabadságra kerüljön (miután a kormányzó a kegyelmi bizottság ajánlása alapján határozott idejű szabadságvesztésre enyhítette a büntetését, majd a büntetés-végrehajtási intézet diszkrecionális döntése alapján legalább egy évet egy ún. szabadulás előtti központban töltött).⁹

A téma akkor került igazán a figyelem középpontjába, amikor a *Kafkaris kontra Ciprus* ügyben a Nagykamara megállapította, hogy a *de facto* és *de jure* „csökkenthetetlen” életfogytiglani szabadságvesztés ellentétes lehet az Egyezmény 3. cikkével.¹⁰ Az adott ügyben azonban arra tekintettel nem állapította meg a 3. cikk megsértését, hogy Cipruson a köztársasági elnök bármikor (és bármilyen okból) kegyelemben részesítheti és feltételesen szabadlábra helyeztetheti az elítéltet, és a köztársasági elnök ezzel a jogkörével gyakran élt is. Az a szempont ebben az ügyben nem merült fel, hogy az elítélt nem tudja, mit kell tennie a szabadulás érdekében, hiszen világosan közölték a bérgyilkosként elítélt kérelmezővel, hogy akkor szabadulhat, ha megbízóját megnevezi.

Az EJEB ezt a döntését 10:7-es szavazattöbbséggel hozta meg. A kisebbségben maradt bírák közül öt bíró együttes különvéleményében rámutatott, hogy a *de facto* csökkentetőségnek valós esélyt kell nyújtania a szabadulásra, egyébként az csak az életfogytiglani szabadságvesztéssel együtt járó bizonytalanságot és a lelki gyötrődést fokozza. Nem értettek egyet az ítélet azon megállapításával, hogy az Európa Tanács tagállamai körében nincs általánosan elfogadott sztenderd az életfogytig tartó szabadságvesztéssel, és különösen a korai szabadlábra helyezéssel kapcsolatban. Rámutattak, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága és Parlamenti Közgyűlése az elmúlt harminc évben többször foglalkozott a hosszú tartamú szabadságvesztés kérdésével és felszólította a tagállamokat, hogy vezessék be a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét. Ugyanezek a *soft law* normák azt is mutatják, hogy a büntetés-végrehajtás célja nemcsak a büntetés, elrettentés, hanem az elítélt társadalomba visszailleszkedésének elősegítése is. A Miniszteri Bizottságnak

9 *Einhorn kontra Franciaország*, no. 71555/01, 2001. október 16-án kelt elfogadhatósági határozat.

10 *Kafkaris kontra Ciprus*, no. 21906/04, [GC] 2008. február 12. Az ügyben nagyobb hangsúlyt kapott az Egyezmény 7. cikkén alapuló panasz elbírálása: amikor a kérelmezőt életfogytiglani szabadságvesztésre ítélték, a büntetés-végrehajtási hatóságok gyakorlatának megfelelően arról tájékoztatták, hogy 20 év elteltével szabadulhat, az ennek a gyakorlatnak az alapjául szolgáló – a büntető törvénykönyvvel ellentétes – alacsonyabb szintű jogszabályt azonban utóbb az alkotmánybíróóság megsemmisítette, és az új szabályozás alapján már nem szabadulhatott 20 év elteltével. A törvény ugyan egyértelműen kimondta, hogy a kérelmező által elkövetett cselekmény életfogytiglani (azaz az élete hátralévő részének egészére szóló) szabadságvesztéssel büntetendő, a hatóságok gyakorlatában ez azonban legfeljebb 20 évi szabadságvesztést jelentett. A kérelmezőnek azt az érvelését, hogy a súlyosabb büntetést utólag szabták ki rá, a Bíróság nem fogadta el, mert a feltételes szabadlábra helyezés lehetőségének kérdése nem a „büntetéshez” kapcsolódó, hanem büntetés-végrehajtási kérdés. Nem találta a Bíróság a 7. cikkbe ütközőnek azt, hogy a kérelmezőre nézve hátrányosan megváltozott az életfogytig tartó szabadságvesztés tartamának értelmezése, ugyanakkor a jogszabályok minősége és a különböző jogszabályok közötti ellentmondás a 7. cikk megsértését eredményezte, mert amikor a kérelmező elkövette a cselekményt, a ciprusi jog egészét tekintve nem volt kellően pontos ahhoz, hogy a kérelmező előre láthassa, hogy mit jelent az életfogytiglani szabadságvesztés büntetés.

7 Ld. pl. *Weeks kontra Egyesült Királyság*, no. 9787/82, 1987. március 2. Létezett ugyan egyfajta felülvizsgálati mechanizmus, de nem terjedt ki az említett, az EJEB által a fogva tartás törvényessége szempontjából lényegesnek talált szempontokra.

8 *Nivette kontra Franciaország*, no. 44190/98, 2001. július 3-án kelt elfogadhatósági határozat.

a feltételes szabadságról szóló (2003)22. számú ajánlása megfogalmazza, hogy a feltételes szabadságra bocsátás nem enyhébb büntetést jelent, hanem olyan büntetés-végrehajtási módszer, amely a leghatékonyabb módon biztosítja a visszaesés megelőzését és a visszailleszkedés elősegítését.

Érdekes érveket vetett fel különvéleményében Borrego-Borrego bíró, aki a kérelmező fogva tartását egyenesen az Egyezmény 3. cikkébe ütköző *kínzásnak* minősítette arra tekintettel, hogy szabadon bocsátását a megbízója megnevezésének feltételéhez kötötték, vagyis a kérelmezőt vallomás kicsikarása érdekében tartották fogva, vallomásra kényszerítés céljából okoztak neki lelki szenvedést, ami a kínzás definíciójának lényege. Ugyanakkor Borrego-Borrego bíró véleményét nehéz komolyan venni: nemcsak latinus lendülete és túlzásai miatt, hanem azért is, mert fontosnak tartotta a véleménybe foglalni azt a személyes sérelmét is, hogy az ítélet nem jelölte meg a bírák nemét.

Két évvel később a *Iorgov (no. 2) kontra Bulgária* ügyben¹¹ az EJEB megerősítette, hogy nemcsak a feltételes szabadságra bocsátás intézménye alkalmas az életfogytig tartó szabadságvesztéssel kapcsolatban a 3. cikk követelményeinek kielégítésére. Elegendő, ha a nemzeti jog az életfogytiglani ítélet megváltoztatása, elengedése, megszüntetése, vagy a fogvatartott feltételes szabadságra bocsátása céljából bármilyen lehetőséget biztosít az életfogytiglani ítélet felülvizsgálatára, függetlenül a követendő eljárás nem bírói jellegétől. A Bíróság az ítéletben részletezte, hogy Bulgáriában a kegyelmi intézkedéssel kapcsolatos döntést számos tényező befolyásolhatja, így az elkövetett bűncselekmények súlya, a kérelmezőnek az ügy tényeivel kapcsolatos felfogása, hogy megbánást tanúsít-e vagy sem, a fogva tartásban töltött idő tartama és a kérelmező ez idő alatt tanúsított magatartása, a hatóságok azzal kapcsolatos megítélése, hogy mennyire képes a kérelmező a börtönön kívüli világhoz alkalmazkodni, jogkövető magatartást tanúsítani és az elfogadott erkölcsi normákat betartani, valamint a kérelmező testi és lelki egészsége is. Az EJEB ezt a 3. cikk követelményeit kielégítő eljárásnak találta.

Utóbb azonban kiderült, hogy a bolgár jog alapján mégsem volt annyira egyértelmű, hogy az elnöki kegyelemben részesítés az életfogytiglani szabadságvesztésre ítéletet is megilleti. Bulgáriában olyan jogértelmezési viták kezdődtek, amelyeket törvény-módosítás útján kellett rendezni. 2012-ben a köztársasági elnök a kegyelmezési jogot az alelnökre delegálta, létrehozta egy kegyelmezési bizottságot, amely döntéseit többségi szavazattal hozza és indokolt írásbeli tájékoztatást ad a kérelmezőnek. A határozat végső soron az alkotmánybíróság előtt megtámadható. Emellett a kegyelmi bizottság három havonta jelentéseket hoz nyilvánosságra, amelyekben nemcsak statisztikai adatok szerepelnek (pl. hányan és milyen alapon kértek kegyelmet), hanem a döntések indokai is. Ezeknek a szabályoknak az alkalmazásával 2013-ban az alelnök kegyelem útján egy TÉSZ-es elítélt büntetését normál életfogytiglanra változtatta.

Ezeknek a tényeknek a fényében a *Harackchiev és Tolumov kontra Bulgária* ügyben¹² az EJEB 2014. július 8-án hozott íté-

letében megállapította, hogy a Bulgáriában bevezetett kegyelmezési rendszer folytán a kérelmező büntetése *de facto* csökkenthetővé vált ugyan és ezzel a 3. cikk követelményei ma már teljesülnek, de 2004 és 2012 között fennállt egy egyezményesértő időszak, amikor a kegyelmezési rendszer átláthatatlan volt és hiányoztak az önkényesség elleni garanciák. Emellett azt is megállapította, hogy – mivel a TÉSZ-re ítéleteket a törvény erejénél fogva automatikusan magánzárkában, a közösségtől elkülönítve tartják, ami szociális kapcsolataik leépülésére vezet, így nem szolgálja a rehabilitáció céljait – a fogva tartási körülmények is sértik az Egyezmény 3. cikkét.

A Kafkaris ügy után a tényleges életfogytiglani szabadságvesztéssel kapcsolatos esetjog fejlődésének következő fontos állomása a *Vinter és társai kontra Egyesült Királyság* ügy volt. Az EJEB ebben az ügyben héttagú kamaraként eljárva 2012. január 17-én hozott ítéletében¹³ nem állapított meg jogsértést, mert úgy érvelt, hogy a panasz lényegében időelőtti volt, mivel a kérelmező még csak rövid ideje tölti szabadságvesztését, így nem állíthatja, hogy fogva tartása kriminológiai szempontból teljesen alaptalanná vált. A Nagykamara azonban az ügyet felülvizsgálta és 2013. július 9-én hozott ítéletében ezt az érvelést elutasította, megállapítva, hogy a (bármely távoli időpontban való) szabadulás reményének már a büntetés-végrehajtás kezdetén is fenn kell állnia, hiszen ennek hiányában nem lehet elvárni az elítélttől, hogy a rehabilitációja érdekében dolgozzon, változzon. Joga van tudni, hogy milyen elvárásoknak kell megfelelnie ahhoz, hogy szabadlábra helyezték. Továbbá a Nagykamara a Kafkaris ügyben megfogalmazott követelményt alkalmazva úgy találta, hogy az Egyesült Királyságban a vonatkozó jogszabályok szerint a végrehajtó hatalom csak korlátozottan gyakorolhatja a kegyelmezési jogot (csak abban az esetben helyezhető szabadlábra a tényleges életfogytiglanra ítélt személy, ha ez humanitárius okokból, az elítélt végstádiumú betegsége vagy súlyos fizikai rokkantsága esetén indokolt), ami nem biztosítja a szabadulás lehetőségét a büntetés kriminológiai (büntetőpolitikai) indokolatlanná válása esetén, ezért nem tekintette a kérelmezők büntetését csökkenthetetlennek a Kafkaris ügyben meghatározott szempontok szerint. A brit bírói gyakorlatban kialakulóban lévő, a kiterjesztő értelmezés és így a kegyelmezés szélesebb körű alkalmazása irányába mutató joggyakorlatot még bizonytalannak, a jogbiztonság szempontjából nem kielégítőnek találta (valószínűleg ebben a kérdésben a fent említett bolgár tapasztalatok is óvatossá tették a Bíróságot). Az ítélet megfogalmazta, hogy az Egyezmény 3. cikke megköveteli az életfogytiglani szabadságvesztés büntetés csökkentését abban az értelemben, hogy olyan felülvizsgálati lehetőséget kell biztosítani, amely lehetővé teszi, hogy a hazai hatóságok felmérjék, hogy az elítélt olyan jelentősen megváltozott-e, és a rehabilitációja irányában olyan jelentős előrelépést tett-e a büntetés-végrehajtás során, amelynek fényében további fogva tartása törvényes büntetőpolitikai szempontok szerint már nem indokolt. Léteznie kell egy „felülvizsgálati” mechanizmusnak, ugyanakkor ennek sem formáját (végrehajtó vagy bírói hatalom általi), sem legkorábbi időpontját nem határozhatja meg a Bíróság, de jelezte, hogy összehasonlító jogi elemzései nyomán a büntető ítélet

11 *Iorgov (no. 2) kontra Bulgária*, no. 36295/02, 2010. szeptember 2.

12 *Harackchiev és Tolumov kontra Bulgária*, no. 15018/11 és 61199/12, 2014. július 8.

13 *Vinter és társai kontra Egyesült Királyság*, no. 66069/09, 130/10, 3896/10, 2012. január 17.

meghozatala után legkésőbb 25 év elteltével tartja azt kívánatosnak. A Bíróság ítéletében nemzetközi jogi normaszövegekre támaszkodva hangsúlyozta, hogy minden bebörtönzött személy számára biztosítani kell a rehabilitáció lehetőségét és a szabadlábra helyezés esélyét. Bár a szabadságvesztés célja a büntetés is, az európai büntetőpolitikában a Bíróság szerint a hangsúly a társadalomba való visszailleszkedés elősegítésén van, különösen a hosszú tartamú börtönbüntetések végén. Ugyanakkor a 3. cikk alapján az nem jelent problémát, ha a feltételes szabadságra bocsátást a felülvizsgálat eredményeképpen megtagadják arra tekintettel, hogy az elítélt továbbra is veszélyes a társadalomra, mert a visszaesés megelőzése is a börtönbüntetés egyik lényeges funkciója.

Látható, hogy a Vinter és társai ügyben a Nagykamara ítéletében azok a megfontolások játszottak kulcsszerepet, amelyeket a Kafkaris ügyben a fent említett kisebbségi vélemény megfogalmazott. Egyetlen olyan bíró volt, aki mindkét ügyben tagja volt az eljáró Nagykamarának: Dean Spielmann, aki 2012 szeptembere óta a Bíróság elnöke, és aki a Kafkaris ügyben a különvéleményt megfogalmazó öt bíró egyike volt.

A Vinter és társai kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet döntő jelentőségű volt a *Magyar László kontra Magyarország* ügy elbírálásakor. A Vinter és társai ügyben a kamarai ítélet abban az időben született, amikor a magyar kormánynak meg kellett tennie a Magyar ügyben az észrevételeit. A kamarai ítéletben tükröződő megközelítés a magyar kormány számára kedvező volt, hiszen a Magyar ügy kérelmezője még húsz évnél sokkal kevesebbet töltött le büntetéséből. A Nagykamara ítéletével azonban egyértelművé vált, hogy a Magyar ügyben döntő kamara is meghatározó jelentőséget fog tulajdonítani annak, hogy csak elméleti vagy valóban reális esélye van-e a kérelmező szabadon bocsátásának abban az esetben, ha a társadalom védelme már nem indokolja a fogva tartását, illetve hogy a jogbiztonság alapvető követelményei (kiszámíthatóság, önkényességgel szembeni védelem) érvényesülnek-e.

Magyar László ügyében az EJEB ennek megfelelően megállapította, hogy mivel a köztársasági elnök nem köteles kegyelemben részesíteni azt, akinek a fogvatartása büntetőpolitikai okokból már nem szükséges, továbbá a kegyelmezés szempontjai nem szabályozottak és a kegyelmi határozatot indokolni sem kell, az ilyen szabályozási környezetben az elítélt nem tudhatja, hogy mit kell tennie a szabadulása érdekében, és a szabályozás nem biztosítja, hogy a hatóságok a változásokat megfelelően figyelembe vegyék. Ezért az EJEB úgy ítélte meg, hogy a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés nem „csökkenthető”, vagyis nem felel meg az Egyezmény 3. cikke követelményeinek. Az EJEB megjegyezte, hogy – minthogy a kérelmező nem is állította, hogy esetében már nem állnak fenn a fogvatartás büntetőpolitikai indokai – a jogsértés megállapítása nem jelenti, hogy a kérelmezőt azonnal szabadlábra kell helyezni. Továbbá az EJEB a 3. cikk megsértése tekintetében nemvagyoni kártérítést sem állapított meg, mert úgy találta, hogy ebben a tekintetben a jogsértés megállapítása elegendő elégtételt jelent a kérelmező számára.

Magyarországon ezért az ítélet végrehajtása, a hasonló jogsértések megelőzése érdekében módosítani kellett a tényleges életfogytiglani szabadságvesztésre vonatkozó szabályozási

környezetet. Amint Bán Tamás fent említett tanulmányában rámutatott, a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés bevezetésével elérni kívánt büntetőpolitikai célok – amelyek a laikusok számára úgy fogalmazódnak meg, hogy az a cél, hogy az életfogytiglani szabadságvesztés ténylegesen életfogytiglan tartson – más eszközökkel, különösen a feltételes szabadságra bocsátás szabályozásának szigorításával is elérhetőek lettek volna. A bírói gyakorlat azonban, mint a büntetőpolitikának a politikától leginkább független eleme, a büntetőpolitikáért felelős kormányzat számára kiszámíthatatlan és csak hosszabb távon hoz látható eredményeket, ezért a jogalkotó a gyorsabb és látványosabb szigorítási módot választotta. Innen azonban az idő előre haladtával politikailag egyre nehezebbé vált a visszatérés. Az Alaptörvény ma sem zárna ki a Bán Tamás által javasolt szabályozási mód követését, mert egyrészt nem határozza meg, hogy mit jelent a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés (tehát az Alaptörvény nem írja elő, hogy ez alatt az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személynek a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből való kizárását kell érteni), másrészt nem is kötelezi a jogalkotót és a jogalkalmazót a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazására, hanem éppen korlátozza abban (miszerint az csak szándékos és erőszakos bűncselekmény miatt alkalmazható). De az ilyen szabályozás nemcsak a politikusok számára lenne elfogadhatatlan, hanem büntetés-végrehajtás intézményrendszere számára is kellemetlen következményekkel járna a feltételes szabadságra bocsátás követelményrendszerének általános szigorítása. Ma is súlyos problémát jelent a büntetés-végrehajtási intézmények túlszűfolttsága, ezt csak fokozná, ha az elítéltek szabadságvesztésének tartamát nem rövidítené szisztematikusan a feltételes szabadságra bocsátás, amelynek ráadásul – amint arra az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a feltételes szabadságról szóló (2003)22. számú ajánlása is rámutatott – fontos szerepe van a visszaesés megelőzésében és a társadalomba visszailleszkedés elősegítésében is. Tehát az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélt társadalomra veszélyességének és a további fogva tartásuk büntetőjogi szükségességének felülvizsgálatára mindenképpen speciális rezsimit kellett kialakítani.

A jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy egy speciális kegyelmezési eljárást vezetett be a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből kizárt, életfogytig tartó szabadságvesztésüket töltő elítéltek számára. A jelen tanulmánynak nem célja az eljárás egyezmény-konformitásának vizsgálata. Erről a kérdésről bizonyára hamarosan lehetősége lesz a Bíróságnak véleményt nyilvánítani egy újabb kérelemmel összefüggésben, de a Miniszteri Bizottság – a döntés-előkészítést végző szakértők segítségével – mindenképpen megvizsgálja azt az ítélet végrehajtásának ellenőrzése keretében.

Magyarország mellett az Európa Tanács további hat tagállamában zárják ki a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét a legsúlyosabb bűncselekmények miatt kiszabott életfogytiglani szabadságvesztés esetén: Bulgáriában, Franciaországban, Szlovákiában, Svájcban, Törökországban és az Egyesült Királyságban (Anglia és Wales területén). Bulgária esetében láttuk, hogy a legújabb szabályozás immár megfelel az Egyezmény követelményeinek, s hasonlóképpen kedvező bizonyítványt kapott Franciaország és nemrégiben az Egyesült Királyság is.

A *Bodein kontra Franciaország* ügyben 2014. november 13-án hozott ítéletében¹⁴ az EJEB megállapította, hogy a „tényleges életfogytiglani szabadságvesztés” franciaországi szabályozása megfelel az Egyezmény 3. cikke által támasztott követelményeknek. A francia jog szerint a szabadságvesztés büntetésre ítélték egy „biztonsági időszak” alatt nem részesülhetnek a büntetés-végrehajtással kapcsolatos kedvezményekben (felüggesztés, eltávozási engedély, félszabad szabadságvesztési formák), nem bocsáthatók feltételes szabadságra. A törvényben meghatározott biztonsági időszak életfogytig tartó szabadságvesztés esetén 18 év, a bíróság azonban a büntetés kiszabásakor ettől eltérhet, a biztonsági időszakot felemelheti 22 évre, vagy csökkentheti is. Egyes súlyos bűncselekmények esetében a biztonsági időszakot 30 évben is meghatározhatja, vagy teljesen kizárhatja az elítéltet a büntetés-végrehajtási kedvezmények alkalmazásából. Ha az elítélt komoly eredményeket mutat a társadalmi visszailleszkedési képességei fejlődése terén, a büntetés-végrehajtási bíró megszüntetheti a biztonsági időszakot vagy csökkentheti annak tartamát. A kedvezmények alkalmazásából a büntetőbíróság által kizárt elítélt esetében erre az eljárásra a büntetés idejéből legalább harminc év kitöltése után kerülhet sor. Az eljárás során három orvosszakértőből álló bizottságnak kell nyilatkoznia az elítélt veszélyességéről. Ha a büntetés-végrehajtási bíró megszünteti a biztonsági időszakot, az elítélt külön eljárásban kérelmezheti feltételes szabadlábra helyezését az általános szabályok szerint. Tehát tulajdonképpen egy többlépcsős szabadlábra helyezési eljárásról van szó. Bár ezeknek a szabályoknak az alkalmazására konkrét példát a francia kormány nem tudott mutatni (hiszen még nem telt el 30 év a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés bevezetése óta), a Bíróság a szabályozás szövege alapján nem látott jogbizonytalanságot abban a kérdésben, hogy a biztonsági idő felülvizsgálata biztosítja az elítélt további fogvatartása indokoltságának (társadalomra veszélyessége fennállásának) érdemi megvizsgálását adott idő elteltével, méghozzá bírói fórum előtt, amit az EJEK nyilvánvalóan preferál más felülvizsgálati fórumokhoz képest még akkor is, ha úgy ítéli meg, hogy azt az államok mérlegelési jogkörére tekintettel kötelezően nem írhatja elő. A felülvizsgálat 30 éves határidejével kapcsolatban a Bíróság utalt az államok mérlegelési jogkörére, és megjegyezte, hogy bár ez túl van azon a 25 éves időtartamon, amelyet a Vinter ügyben a felülvizsgálat időpontjának meghatározása tekintetében tendenciaként azonosított, ez a 25 év azonban a büntetés-kiszabás időpontjától számítandó, a francia szabályozás pedig a 30 évet a szabadságvesztés megkezdésétől számítja (beszámítva az előzetes letartóztatás idejét), így az adott ügyben az ítélet kihirdetésétől számított 26 év elteltével kerülhet sor a biztonsági időszak alkalmazásának felülvizsgálatára.

Az EJEK ebben az ügyben a vizsgálódása köréből kizárta az elnöki kegyelem intézményét, valamint a büntetés-végrehajtás egészségügyi okokból történő felfüggesztésének/félbeszakításának lehetőségét, mert ezeket a Magyar, illetve a Vinter és társai ügyben már nem találta az Egyezmény 3. cikke követelményeit kielégítő mechanizmusnak. Ugyanakkor a párhuzamos véleményt megfogalmazó bíró szerint ezeknek a jogintézményeknek is szerepe van abban, hogy biztosítsák a szabályozás összhangját az Egyezmény követelményeivel az olyan esetek-

ben, amikor elméletben biztosított ugyan a felülvizsgálat távoli lehetősége, de a gyakorlatban ez az elítélt életkora miatt illuzórikus. Ez volt a helyzet a *Törköly kontra Magyarország* ügyben¹⁵ is, amelyben a kérelmezőt a vele szemben emberölés büntette miatt kiszabott életfogytig tartó fegyházbüntetésből legkorábban 40 év kitöltése után (75 évesen) lehet feltételes szabadságra bocsátani. Az EJEK 2011. április 5-én hozott határozatában úgy ítélte meg, hogy – annak ellenére, hogy a statisztikai adatok tükrében a kérelmező várható élettartama ennél rövidebb – jogilag biztosított a szabadlábra helyezés távoli, de valós lehetősége. Emellett a Bíróság azt is figyelembe vette, hogy elnöki kegyelemben a kérelmező már korábbi időpontban is részesülhet, s akkor még úgy látta, hogy „semmi nem mutat arra, hogy a kegyelmi kérvények elbírálása nem megfelelő módon, vagy nem egyedileg történik”.

A brit szabályozás megfelelőségét az EJEK legutóbb a *Hutchinson kontra Egyesült Királyság* ügyben vizsgálta.¹⁶ A Vinter és társai ügyben hozott ítélet nemcsak politikai felháborodást váltott ki, de a jogászok is bírálták azon az alapon, hogy az EJEK nem jól értelmezte a brit jogot. A brit hatóságok a helyzetet úgy orvosolták, hogy az illetékes brit bíróság (*Court of Appeal*) több határozatában is határozottan megerősítette, hogy a kegyelmezés alapjául szolgáló szabályozásban a „*compassionate grounds*” fogalmát nem megszorítóan, hanem az Egyezmény követelményeivel összhangban kell értelmezni, és így az elítélteknek reménye, lehetősége van a szabadulásra olyan „kivételes körülmények” esetén, amelyek következtében az eredetileg kiszabott büntetés már nem indokolt.¹⁷ A brit jogrendszer valamennyi szabályát figyelembe véve ugyanis levonható az a következtetés, hogy a *Secretary of State* diszkrecionális hatásköréből eredő szabadlábra helyezési lehetőség az Egyezmény követelményeit a brit jogba inkorporáló *Human Rights Act* rendelkezései folytán szabadlábra helyezési kötelezettséggé változik, amint a 3. cikk azt megköveteli (vagyis, ha a fogvatartásnak már nincs elfogadható büntetőpolitikai indoka).¹⁸ Mínt hogy a brit bíróság ilyen határozott állásfoglalásával megszűnt az a jogbizonytalanság, amelyre a strasbourgi bíróság utalt a Vinter ügyben hozott ítéletében, a brit kormány az ítélet végrehajtását ellenőrző Miniszteri Bizottság előtt kijelentette, hogy ezzel a kérdést rendezettnek tekinti, azaz az ítélet megfelelő végrehajtása megtörtént.

Ezt követően a *Hutchinson kontra Egyesült Királyság* ügyben 2015. február 3-án hozott ítéletében az EJEK is megerősítette, hogy a brit jog immár megfelel az Egyezmény követelményeinek. Figyelembe vette, hogy a végrehajtó hatalom képviselője a határozatát minden esetben indokolni köteles és az ellen bírói felülvizsgálatnak van helye. Így a bírói gyakorlat képes értelmezni és tartalommal megtölteni a törvény szövegében használt általános fogalmakat (mint „kivételes körülmények”, „könyörületességi okok”). Ezért a nemzeti jog megfelelő reményt nyújt arra az elítélteknek, hogy kivételes körülmények esetén, ha fogva tartása már nem indokolt, szabadlábra fogják helyezni.

15 *Törköly kontra Magyarország*, no.4413/06, 2011. április 5-én kelt elfogadhatósági határozat.

16 *Hutchinson kontra Egyesült Királyság*, no. 57592/08, 2015. február 3.

17 Forrás: <http://www.bbc.com/news/uk-26236225>.

18 <http://publiclawforeveryone.wordpress.com/2014/02/18/whole-life-tariffs-court-of-appeal-differs-from-but-does-not-defy-strasbourg/>.

14 *Bodein kontra Franciaország*, no. 40014/10, 2014. november 13.

Svájc esetében az EJEB-nek még nem volt alkalma állást foglalni a tényleges életfogytiglan kérdésében. Az Európa Tanács kényszer megelőzésével foglalkozó bizottsága (CPT) azonban 2012-ben megállapította, hogy a szabadulás reménye nélküli fogvatartás embertelen büntetés, és felszólította a svájci hatóságokat, hogy vizsgálják felül az „életfogytig” tartó fogvatartás koncepcióját. Törökországot illetően először a német szövetségi alkotmánybíróság állapította meg, hogy az elnöki kegyelem intézménye (krónikus betegség, fogyatékoság vagy öregség miatti szabadlábra helyezés) nem kielégítő, mert a szabadon bocsátásnak csak nagyon halvány reményét nyújtja, majd 2014. március 18-án az EJEB is megállapította, hogy a török szabályozás nem felel meg az Egyezmény 3. cikke követelményeinek (ld. *Öcalan kontra Törökország (no.2)*).¹⁹ Az Amerikai Egyesült Államok sem kerülte el végül az EJEB (közvetett) bírálatát: a *Trabelsi kontra Belgium* ügyben²⁰ a Bíróság 2014. szeptember 4-én hozott ítéletében megállapította, hogy a terrorizmussal gyanúsított tunéziai állampolgár kérelmező Egyesült Államokba való kiadatásával a belga hatóságok megsértették az Egyezmény 3. cikkét, mert – bár az USA vonatkozó jogszabályai alapján úgy tűnik, hogy a Kafkaris ítélet értelmében fennáll a szabadulás reménye, még ha kétségbe vonható is annak gyakorlati realitása – nem áll rendelkezésre olyan felülvizsgálati mechanizmus, amelyet a Vinter ítélet megkövetel.

Néhány állam nem speciális büntetési nemként alkalmazza a tényleges életfogytiglani szabadságvesztést, hanem minden életfogytiglani szabadságvesztést tényleges életfogytiglani szabadságvesztésként kezel azáltal, hogy csak a határozott tartamú szabadságvesztések esetén rendelkezik a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéről, abból minden életfogytiglanra ítélt automatikusan kizárt. Ilyen a holland szabályozás is, amely alapján az életfogytiglani szabadságvesztés kegyelem útján harminc éves határozott tartamú szabadságvesztésre enyhíthető, amelyből a büntetés 2/3-ának letöltése után van lehetőség a feltételes szabadságra bocsátásra.²¹ Hollandiával szemben a Bíróság kamaraként eljárva elnézőbb volt, mint a *Harakchiev és Tolumov kontra Bulgária* ügyben, itt nem vizsgálta, hogy az ítélethozatalkor már létező felülvizsgálati mechanizmus bevezetése előtt – a kérelem benyújtásakor – önmagában a kegyelem intézménye eleget tett-e az Egyezmény 3. cikke követelményeinek. A *Murray kontra Hollandia* ügyben²² a kérelmező az „anyaországtól” némileg eltérő szabályozást alkalmazó Holland Antillákon, Curaçao szigetén töltötte több mint harminc éve életfogytiglani szabadságvesztését, amikor – 2011-ben – bevezették az életfogytiglani szabadságvesztésre ítélték tekintetében a feltételes szabadságra bocsátás megfontolásának lehetőségét (legalább 20 év letöltése után). Korábban többször elutasították kegyelmi kérvényeit azzal az indokolással, hogy nem állnak fenn a kegyelmezési okok, köztük az, hogy a büntetés-végrehajtás folytatása a büntetőjoggal elérni kívánt célok egyikét sem szolgálja. A kérelem benyújtása után az új szabályozás szerinti bírói felülvizsgálat is megtörtént, és a bíróság 33 év után is szükségesnek ítélte a ké-

relmező fogva tartását. Az EJEB megelégedett azzal, hogy immár létezik a megfelelő felülvizsgálat lehetősége, és a korábbi – a kérelemben sérelmezett – szabályozás egyezmény-konformitásának vizsgálatát azzal a furcsa érveléssel mellőzte, hogy a kérelmező csak nemrégiben, harminc év szabadságvesztés letöltése után nyújtotta be kérelmét. Az ügy a kérelmező kérésére a Nagykamara elé került, amely 2015 januárjában tartott tárgyalást.²³ Időközben a kérelmező elhunyt, halála előtt nem sokkal betegségére tekintettel végül kormányzói kegyelmet kapott. Fia és testvére kérte a kérelem elbírálásának folytatását. A tárgyaláson a bírák több kérdést tettek fel a kérelmező rehabilitációja érdekében tett intézkedésekről, felvetve, hogy az állam pozitív kötelezettsége a rehabilitáció elősegítése. Arra is rákérdeztek, hogy ha a kegyelmezés megfelelt az Egyezmény követelményeinek, akkor mi volt az új felülvizsgálati mechanizmus indoka. A holland kormány ezzel kapcsolatban rámutatott, hogy egyrészt az Curaçao átfogó büntetőjogi reformjának része volt, másrészt az, hogy a rendszer egyezmény-konform volt, nem jelenti azt, hogy az nem javítható a növekvő követelmények fényében. Megjegyezte ugyanakkor, hogy nem kérhető számon a holland kormányon, hogy 1980-ig visszamenőlegesen megfeleljen egy olyan mércének, amelyet a Bíróság nemrégiben állapított meg.

Összegzőképpen megállapítható, hogy az EJEB-nek a Magyar kontra Magyarország ügyben hozott ítélete szervesen illeszkedik az esetjogba, amelynek további fejlődése nemcsak a felülvizsgálati mechanizmusokkal kapcsolatos követelmények pontosítása irányában, hanem a büntetés-végrehajtási rezsimit érintően az államnak a rehabilitáció elősegítése terén fennálló pozitív kötelezettségeinek meghatározása irányában is várható.

Valószínűsíthető, hogy a Bíróságnak lehetősége lesz majd állást foglalni egy újabb magyar ügyben az új kegyelmi szabályozás egyezmény-konformitásával kapcsolatban is. Ezzel összefüggésben sajnálatos, hogy az Alkotmánybíróság 3013/2015. (I.27.) AB végzésében nem találta szükségesnek, hogy érdemben megvizsgálja az új szabályozási környezetben a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés alkotmányosságának kérdését,²⁴ és hogy a szubszidiaritás szellemében, a nemzeti szuverenitás kifejezésekképpen maga is hozzájáruljon a kérdéssel kapcsolatos nemzetközi jogfejlődéshez, és egy független bíróság tekintélyével elsőként foglaljon állást az új szabályozás Alaptörvénnyel és Egyezménnyel való összhangjáról. Amíg az Alkotmánybíróság nem vállalja fel az ilyen alapjogi kérdésekben az érdemi állásfoglalást, addig nehéz lesz elfogadtatni az EJEB előtti eljárásokban, hogy az alkotmányjogi panasz a Bírósághoz fordulás előtt kimerítendő hatékony hazai jogorvoslat, és az EJEB a magyar társadalom és jogrendszer sajátosságait legjobban ismerő legfőbb hazai alapjogvédelmi fórum állásfoglalásának hiányában első fokon fog véleményt nyilvánítani a magyar jogrendszert érintő fontos kérdésekről.

19 *Öcalan (no.2) kontra Törökország*, no.24069/03, 2014. március 18.

20 *Trabelsi kontra Belgium*, no. 140/10, 2014. szeptember 4.

21 Ld.: GYURÁN Ildikó: Ezt egy életen át kell játszani – és még azon is túl. <http://www.birosag.hu/sites/default/f...>

22 *Murray kontra Hollandia*, no. 10511/10, 2013. december 10.

23 A tárgyalásról készült filmfelvétel megtekinthető: <http://goo.gl/nOAtAf>
24 Ld.: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2260080EE270494FC1257CC4003960B1?OpenDocument>

Kátai Anikó*



Amikor a jog, a közgazdaságtan és a politika ütközik

Pedro Cruz Villalón főtanácsnok indítványa¹ az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő, az Európai Központi Bank kötvényvásárlási programja tárgyában indított előzetes döntéshozatali ügyben

1. ELŐZMÉNYEK

Az Európai Unió szervei – versenyt futva a gazdasági válsággal és a piacokkal – 2010 óta jelentősen módosították a fellendülés éveiben elfogadott gazdaságpolitikai szabályozó-rendszert, köztük a válságkezelés szabályait. A tagállamok a Maastrichti Szerződés aláírásakor megelégedtek ugyanis azzal, hogy az euró bevezetéséhez és használatához nélkülözhetetlen politikát, a monetáris politikát emeljék a közös uniós politikák sorába. A közös pénz bevezetéséhez és használatához szintén nélkülözhetetlen költségvetési politika koordinációja a maastrichti mutatók, azok közül is az államháztartási hiány szint alatt tartását kikényszerítő túlzottdeficit-eljárásra korlátozódott, a foglalkoztatás- és szociálpolitika koordinációja pedig a Lisszaboni Stratégia keretében, a nyitott koordináció módszerével folytatódott. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 125. cikke értelmében sem az Unió szervei, sem a tagállamok nem felelnek egymás adósságaiért (*no bailout-clause*), az EUMSZ 143. és 144. cikke pedig csak a nem euró-zóna tagok számára teszi lehetővé a fizetésimérleg-hiány esetén segítség igénybevételét. 2010 májusában az első görög mentőcsomagot még kétoldalú hitelek útján biztosították a görög kormánynak az euró-zóna tagjai, azonban – figyelembe véve, hogy Görögország számára nem lesz elegendő az első körben biztosított 110 milliárd euró, illetve, hogy további euró-zóna-országok megsegítésének a szükségessége sem volt kizárható, sürgősen meg kellett alkotni az intézményesített segítségnyújtás jogi kereteit.

2010. május 11-én közzétették az Európai Pénzügyi Stabilizációs Mechanizmus (European Financial Stability Mechanism) létrehozásáról szóló, átmeneti időszakra meg-

alkotott rendeletet,² június 10-én pedig Luxembourgban bejegyezték a folyósítást intéző részvénytársaságot,³ az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt (European Financial Stability Facility, EFSF), melynek a részvényesei az euró-zóna tagállamai. Ehhez nem volt szükség az alapító szerződések módosítására, mivel az EFSF nem igényelte a tagállamok pótlólagos befizetését, hanem a rendelkezésre álló kötelezettség- és garanciavállalási lehetőségeket merítette ki. Mivel ezek az eszközök is végesnek bizonyultak, meg kellett találni a válságkezeléshez és a likviditásbővítéshez szükséges további tagállami források bevonására rendelkezésre álló jogi eszközöket.

Az állam- és kormányfők az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 48. cikke alapján, a tagállamok ratifikációját nem igénylő egyszerűsített szerződésmódosítással fogadták el a 2011/199/EU határozatot,⁴ amely az EUMSZ 136. cikkét a (3) bekezdéssel egészítette ki, amely megteremtette a jogalapot az euró-zóna létét veszélyeztető pénzügyi nehézségek esetén alkalmazható stabilizációs mechanizmus létrehozására. E felhatalmazás alapján kötötték meg az euró-zóna országok állam- és kormányfői az Európai Stabilizációs Mechanizmus (European Stability Mechanism, ESM) létrehozásáról szóló kormányközi szerződést,⁵ amely 2011-től felváltotta az EFSF-et és már a tagállamok befizetéseire is támaszkodott.

Valamennyi intézkedés tagállami vagy uniós szintű jogvita tárgyát képezte. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht, BVerfG) előtt valamennyi pénz-

* Kátai Anikó főosztályvezető, Igazságügyi Minisztérium EU Jogi Megfelelésvizsgáló Főosztály.

1 A C-62/14. sz., Gauweiler-ügyben 2015. január 14-én hozott főtanácsnoki indítvány.

2 Az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus létrehozásáról szóló 407/2010/EU tanácsi rendelet (HL [2010] L 118., 2010.5.12., 1–4. o.).

3 Az EFSF alapító okiratát lásd: <http://www.efsf.europa.eu/attachments/EFSFStatusCoordonnes%2023AVRL2014.pdf>.

4 Az Európai Tanács határozata (2011. március 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 136. cikkének módosításáról azon tagállamok stabilizációs mechanizmusa tekintetében, amelyek hivatalos pénze az euró. (HL [2011] L 91., 2011. április 6., 1. o.)

5 Treaty Establishing the European Stability Mechanism between OJ L 91, 6.4.2011, p. 1.

ügyi mentőeszközt megtámadták, az ír legfelsőbb bíróság által az ESM ratifikációja apropóján kezdeményezett előzetes döntéshozatal iránti ügyben⁶ az Európai Unió Bírósága (EUB) is megvizsgálta, hogy az uniós joggal összhangban állt-e az ESM létrehozását lehetővé tevő, fentebb említett európai tanácsi határozat. Egyrészt állást kellett foglalnia arról, hogy érdemi, közvetlen kötelezettséget rótt-e a tagállamokra a módosítás, másrészt arról, hogy az eurózóna tagállamait válságkezelési eszköz létrehozására felhatalmazó cikk a monetáris politika vagy a gazdaságpolitika területére tartozik-e. Az ESM-szerződésről kimondta, hogy a megállapodás a gazdaságpolitikai koordináció részeként értelmezhető, így a tagállamok szabadon vállalhatnak szerződéses kötelezettséget ebben a tárgykörben, illetve, hogy az EUMSZ 136. cikkének (3) bekezdése nem keletkeztet új hatáskört, így nem ellentétes az alapító szerződésekkel az egyszerűsített szerződésmódosítás.

A BVerfG előtti eljárás tárgyát képezte az Európai Központi Bank (EKB) által alkalmazott, a végleges adás-vételi ügylet (Outright Monetary Transaction, OMT) elődjének számító nem konvencionális monetáris politikai eszköz, a 2010. május 14-én bevezetett értékpapírpiacon (Securities Market Programme, SMP⁷) is.

2. AZ ELJÁRÁS TÁRGYA

Az EKB végleges kötvényvásárlási programja⁸ (OMT-program) miatt több tucat német magánszemély⁹ és a Die Linke német parlamenti párt kezdeményezett alkotmányjogi panaszt a BVerfG-nél. Véleményük szerint az EKB a hatáskörén nyilvánvalóan túlterjeszkedve járt el, amikor az eurózóna válságának a tetőpontján elfogadta az OMT-programot. Mario Draghi, az EKB elnöke a 2012. július 26-án, Londonban tartott sajtótájékoztatóján¹⁰ kijelentette, hogy mindent kész megtenni az euró megmentése érdekében, 2012. szeptember 6-i sajtótájékoztatóján¹¹ pedig arról nyilatkozott, hogy bizonyos feltételek teljesülése esetén beindítja a Kormányzótanács által elfogadott végleges kötvényvásárlási programot. Az EKB Kormányzótanácsa monetáris politikai jogkörében eljárva¹²

fogadta el a határozatát, amelynek lényege, hogy az ESFS/ESM programországok által kibocsátott állampapírokat bizonyos, előre körülhatárolt feltételek mellett a másodlagos értékpapírpiacon megvásárolja és az ezzel létrejövő likviditást sterilizálja. A programországok ezért cserébe vállalják, hogy 2013. március 1-je után – „Fiscal Compact”¹³ alapján – olyan strukturális reformokat hajtanak végre, amelyek hosszú távon csökkentik az államadósságszintet és stabilizálják az államháztartást, ezáltal csökkentik az állampapírok kockázati felárának megugrása miatti adósságfinanszírozási nehézségeket, végső soron enyhítik az eurózónára nehezedő pénzügyi nyomást. Ezzel a lépéssel az EKB a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) Alapokmányának 18.1. cikkében meghatározott, de az EKB a KBER monetáris politika eszközeiről szóló iránymutatása¹⁴ 3.2.4. d) pontjában a főként a nemzeti jegybankoknak biztosított lehetőséget aktiválta.

A panaszosok szerint azzal, hogy a szövetségi kormány és a *Bundestag* nem támadta meg az EKB-nak ezt a hatáskörén nyilvánvalóan túlterjeszkedő aktusát, mulasztást követett el, amellyel sérülnek a német állampolgárok alapvető jogai, különösen a választáshoz való jog, amelyek a német Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdésének értelmében nem módosíthatóak. Az alkotmányjogi panaszt benyújtók álláspontja szerint az EKB ezen aktusának meghozatalakor a hatáskörét túllépve (*ultra vires*) járt el, mivel a végleges kötvényvásárlás végső soron gazdaságpolitikai eszköz. A monetáris politika legfőbb sajátossága ugyanis annak feltétel nélkülsége és egységessége, amelynél fogva az EKB nem válogathat a megvásárlandó eszközökben a kibocsátó országa szerint. A panaszosok véleménye szerint álláspontjukat alátámasztani látszik a *Pringle*-ítélet 56. pontjában kifejtett érvelés is, nevezetesen, hogy egy gazdaságpolitikai eszköz nem hasonlítható a monetáris politika valamely intézkedéséhez kizárólag amiatt, hogy közvetett hatásokat fejthet ki az euró stabilitására. A panasz benyújtásának másik indoka, hogy az EKB OMT-programja az EUMSZ 123. cikkének (1) bekezdésébe és az EKB alapokmányának 21.1. pontjába ütközhet, amelyek megtiltják a központi bankoknak a monetáris finanszírozást.¹⁵ Az alkotmányjogi panaszt egyrészt a KBER (amelynek a *Bundesbank* is a részese) és az EKB, másrészt a szövetségi kormány, harmadrészt a *Bundestag* ellen nyújtották be. A panaszosok szerint a szövetségi kormánynak az EUMSZ 263. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján meg kellett volna támadnia a határozatot, a *Bundestag* pedig azért szerepel az alapügy alperesei között, mert megtámadta, hogy az általános költségvetési felelősségének védelme érdekében az Európai Stabilitási Mechanizmus keretében elfogadott kiigazítási programokhoz a jóváhagyását csak akkor adja meg, ha az Európai Központi Bank kötvényvásárlásának jellegéről és terjedelméről előzőleg átfogó tájékoztatást kap.

6 C-370/12. sz. ügy, Thomas Pringle kontra Government of Ireland, Ireland és The Attorney General. 2012. november 27-i ítélete.

7 A BVerfG 2BVerfGE 987/10. számú, 2011. szeptember 7-én hozott végzése.

8 A végleges adásvételi ügylet (outright transaction) a nemzeti bankok, illetve kivételes esetben, a Kormányzótanács határozata esetén az EKB monetáris politikai eszköze. Olyan tranzakció, amelyben a központi bank a piacon (azonnali vagy határidős ügylet keretében) vásárol, illetve ad el eszközöket véglegesen. (Az Európai Központi Bank 2011. szeptember 20-i iránymutatása az eurorendszer monetáris politikai eszközeiről és eljárásairól [átdolgozás]. {HL [2011] L 331., 2011.12.14., 1. p.})

9 Peter Gauweiler, a *Bundestag* képviselője, a CSU alelnöke, aki több Kompetenz-Kompetenz ügyben élt alkotmányjogi panasszal, így a Lisszabon-ügyen és az ESM ügyében is. Beadványt nyújtott még be egy, a közvetlen demokráciáért harcoló civilszervezet és a Die Linke politikai párt is.

10 Mario, Draghi, az Európai Központi Bank elnökének beszéde. The Global Investment Conference, London 2012. július 26. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>.

11 Az Európai Központi Bank sajtóközleménye a végleges monetáris ügyletek technikai jellemzőiről. https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1_en.html.

12 Az EUMSZ 127. cikke.

13 A 2013. évi XXXII. törvénnyel kihirdetett, a gazdasági és monetáris uniósbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzatról szóló, 2012. március 2-án kelt szerződés (Magyar Közlöny, 2013. április 3-i, 56. sz.)

14 Az EKB monetáris politikai eszközei a nyílt piaci műveletek, a jegybanki rendelkezésre állás és a kötelező tartalék.

15 Az EKB, illetve a tagállamok központi bankjai nem nyújthatnak folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok, a tagállamok központi kormányzata, regionális vagy helyi közigazgatási szervei, közbizti testületei, egyéb közintézményei vagy közvállalkozásai részére, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhatnak adósság-instrumentumokat.

A jelen ügynek a közvetlen gazdasági vonatkozásokon túl mind Karlsruhe és a luxembourgi bíróság viszonyának alakulását, mind az uniós jogfejlődést tekintve nagy jelentősége van.

3. A KOMPETENZ-KOMPETENZ ALAKULÁSA

Bár a BVerfG mintegy hatvanéves ítélkezési történetében először kérdezi meg az EUB véleményét az előtte lévő uniós jogot érintő ügyben, ez azonban nem jelenti azt, hogy a BVerfG-nek ne alakult volna ki határozott véleménye az uniós jog értelmezéséről. A német alkotmánybíróság fenntartja magának a jogot arra, hogy az uniós és a tagállami hatáskör-elhatárolásban (*Kompetenz-Kompetenz issue*) rendelkezzen, annak ellenére, hogy ez az EUSZ 19. cikke értelmében¹⁶ az Európai Unió Bíróságának a feladata. A BVerfG ezt a jogát abból eredezteti, hogy a német Alaptörvény 20. cikkének (1) és (2) bekezdésében foglalt szabad választás joga az Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdése alapján módosíthatatlan. A szabad választás joga viszont nemcsak a választást, mint eljárásjogi aktust foglalja magában, hanem a német választópolgárnak azt a jogát is, hogy a választásával befolyásolja a német jogalkotó döntéseit. A német alkotmánybíróság az ítélkezési gyakorlatában precedensről precedensre módosította az uniós jog értelmezéséről vallott hatáskörét.

A BVerfG a Solange I. ügyben¹⁷ kifejtette, hogy amíg az alapjogok szintje nem felel meg az Alaptörvényben meghatározott alkotmányjogi katalógusnak, addig nem fordul előzetes döntésért Luxembourghoz az alapjogokkal összefüggő ügyekben. A Solange II. ügyben¹⁸ állította fel azt a vélelmet, hogy az uniós jog az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata által hatékony védelemben részesíti az alapjogokat, ezért az uniós jog felett az alkotmánybíróság nem gyakorolja ellenőrző hatáskörét. Az uniós jog alapjogi kontrollját csak akkor végzi el (tehát ilyen esetekben fenntartja a német jog elsőbbségét), ha a Közösségben általánosan visszaesik az alapjogvédelem szintje. Egyebekben fennmarad az uniós jog megfelelőségének vélelme.

A Maastrichti Szerződés ratifikációja kapcsán született alkotmánybírósági ítéletben¹⁹ kimondta, hogy az uniós jog alkalmazását csak az Uniónak átadott hatáskörök terjedelmén belül értelmezi, tehát ha az Unió hatáskörét átlépve fogadott el egy normát, az nem lesz alkalmazható Németországban. Annak eldöntésének a jogát, hogy az uniós jogalkotó átlépte-e az uniós szervekre átruházott hatáskört, magának tartotta fenn.

Ezt az elvet fenntartva és továbbfejlesztve mondta ki a BVerfG a Lisszaboni Szerződésről szóló ítéletében,²⁰ hogy az európai egységesítés nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy a gazdaságpolitikára, a politikai, kérdésekre, a kulturális ügyekre és az életfeltételekre vonatkozó jogszabályukat meghozhassák. Különösen igaz ez

- a) a büntető anyagi és eljárásjog meghatározására;
- b) az állami erőszakmonopólium fenntartására és gyakorlására, így a rendőrség vagy a katonaság hatáskörének és feladatainak meghatározására;
- c) az állam bevételeinek és (különösen a szociális célú) közkiadásainak a meghatározására;
- d) a jóléti állam életfeltételeinek meghatározására és
- e) kulturális szempontból fontos döntésekre (családi jog, oktatás, vallás, stb.).

A BVerfG 2010-es Honeywell ítéletében²¹ – idézve, hogy az alapító szerződések alapján²² az Unió olyan közösség, amelyet különösen a hatáskörátruházás elve és az alapjogok határoznak meg, és amely tiszteletben tartja a tagállamok alkotmányos identitását – Németország alkotmányos identitásának részeként értelmezte a Kompetenz-Kompetenz ügyekben való döntés jogát, ha az uniós jogalkotó nyilvánvalóan és jelentősen átlépve a hatásköri szabályokat járt el, azzal, hogy hatáskörét az uniós joggal összeférhető módon kell gyakorolnia, tiszteletben tartva az előzetes döntéshozatalnak az EUMSZ 267. cikkében meghatározott szabályait.

A BVerfG az ESM-szerződés ratifikációjának ügyét²³ nem utalta előzetes döntésre. A német parlament költségvetési mozgásterét az Alaptörvényben biztosított választójogra visszavezetve azzal a feltétellel hagyta előzetesen jóvá 2012. szeptember 12-én, hogy a Bundestagnak minden egyes ESM-hitelfolyósítást jóvá kell hagynia.

Nagy jelentőségű tehát a BVerfG jelen határozata, mivel első ízben adja át az uniós jog értelmezésének a jogát az EUB-nak, de a határozat és az előzetes döntés iránti kérelem elolvasása nagymértékben árnyalja ezt a történelmi lépést.

4. AZ ELŐZETES DÖNTÉS IRÁNTI KÉRELEM

A BVerfG arra alapozta a beadványát, hogy az EKB Kormányzótanácsa az OMT-program elfogadásával és bejelentésével nem monetáris, hanem gazdaságpolitikai eszközt hagyott jóvá, amivel olyan mértékben terjeszkedett túl az EUMSZ-ben meghatározott hatáskörén, amely veszélyezteti a német Alaptörvényben foglalt választójog gyakorlását, így az eljárást felfüggesztő határozatban már maga ítéletet alkot

16 EUMSZ 19. cikk: A Szerződésekkel összhangban az Európai Unió Bírósága:...b) a nemzeti bíróságok kérelmére előzetes döntést hoz az uniós jog értelmezésére vagy az intézmények által elfogadott jogi aktusok érvényességére vonatkozó kérdésekről.

17 A Német Szövetségi Alkotmánybíróság BVerfG BVerfGE 37, 271. számú, 1974. május 29-én hozott ítélete. – A német AB ítéleteire így hivatkoznak.

18 A Német Szövetségi Alkotmánybíróság BVerfG 2 BVerfG 73, 339. számú, 1986. október 22.-én hozott ítélete.

19 A Német Szövetségi Alkotmánybíróság BVerfG 2 BVerfG 89, 155. számú, 1993. október 12-én hozott ítélete.

20 A Német Szövetségi Alkotmánybíróság BVerfG 123, 267. számú, 2009. június 30-án hozott ítélete.

21 A Német Szövetségi Alkotmánybíróság BVerfG 126, 286. számú, 2010. július 6-án hozott ítélete.

22 Az EUSZ 4. cikk (1) és (2) bekezdése, az 5. cikk (1) bekezdése, valamint a 6. cikk (1) és (3) bekezdése.

23 A Német Szövetségi Alkotmánybíróság BVerfG 2BvE 6/12. számú, 2014. március 18-i ítélete.

az EKB döntéséről. A döntésének a megalapozásául előadta, hogy az OMT-program azért nem monetáris politikai eszköz, mert az a monetáris politika egységességével ellentétben

- feltételhez kötött, mivel a kötvénykibocsátó országnak az EFSF/ESM keretében végrehajtott kiigazító programban kell részt vennie;
- szelektív, mivel csak meghatározott tagállamok kötvényeinek a vásárlását célozza meg;
- az EFSF vagy az ESM keretében végrehajtott gazdaságpolitikai jellegű kiigazításhoz kötött, azzal párhuzamosan végrehajtott nyílt piaci tranzakció;
- alkalmas arra, hogy az OMT lehetőségével élve, a párhuzamosság okán a tagállam az EFSF vagy az ESM keretében végrehajtott gazdaságpolitikai stabilizációs intézkedéseket pótolja.

Azzal pedig, hogy az EKB gazdaságpolitikai jellegű intézkedések végrehajtását célozta meg, nyilvánvalóan túllépett a hatáskörén, ami megalapozza a BVerfG vizsgálatát.

Emellett az EKB Kormányzótanácsának 2012. szeptember 6-i határozata kimeríti az EUMSZ 123. cikke által tilalmazott monetáris finanszírozást, mivel

- nem rögzíti a kötvényvásárlás mennyiségi korlátait;
- annak ellenére, hogy csak a másodlagos állampapírpiacra hajt végre tranzakciót, befolyásolja az állampapírok piaci árát, mivel nincs meghatározva, hogy a vásárlás mennyivel követheti az elsődleges kibocsátást;
- ellentétes a piaci logikával, mivel az EKB akár a megvásárolt állampapírokat akár a lejáratig is megtarthatja;
- a kötvényvásárlás nem függ a kibocsátó tagállam országkockázati besorolásától; és
- az EKB-t az EFSF-fel és az ESM-mel, valamint a magánhitelezőkkel egyformán kezelné, egy esetleges adósság-elengedés az EKB-t is érintené.

Ezért elsősorban arra vár választ az EUB-tól, hogy a feltételhez kötöttség, a szelektivitás, a párhuzamosság és az EFSF/ESM stabilizációs intézkedéseinek a megkerülésére nyíló lehetőség valóban azt eredményezi-e, hogy az EKB túllépett a hatáskörén, illetve, hogy a kötvényvásárlás mennyiségi korlátainak a hiánya az, hogy nincs meghatározva az elsődleges kibocsátás és az EKB vásárlása között eltelt minimális idő, hogy az EKB a lejáratig megtarthatja az állampapírokat, hogy a kötvényvásárlást nem teszi függővé az országkockázati besorolást, illetve, hogy az EKB is részesévé válna egy esetleges adósságelengedésnek, valóban kimeríti-e a monetáris finanszírozás tilalmát.

Véleménye szerint az, hogy az EKB döntése a piacok megnyugtatására szolgált, és a határozatban foglaltakat végül nem alkalmazták, önmagában alkalmas arra, hogy a BVerfG megelőző jogvédelmet nyújtson a panaszosoknak akkor is, ha az EUB szerint az EKB elnökének a sajtónyilvános bejelentése nem felel meg az EUMSZ 288. cikkében foglalt megtámadható jogi aktus fogalmának, így elfogadhatatlannak nyilvánítja a keresetet. Mivel álláspontja szerint fennáll a nyilvánvaló és strukturális hatáskörtúllépés esete, amely alkalmas a hatáskörátruházás elvének az aláásására, a BVerfG-nek – alkalmazva a Honeywell-ítéletben kifejtett elméletét – kötelessége elbírálnia az alkotmányjogi panaszt. Ahhoz, hogy megalapozottan állást tudjon foglalni a kérdésben, arra vár választ az EUB-tól, hogy az EKB határozatában foglaltakat külön-

külön vagy összességükben lehet-e akként értelmezni, hogy az OMT-program

- feltételhez kötött, mivel a kötvénykibocsátó országnak az EFSF/ESM keretében végrehajtott kiigazító programban kell részt vennie;
- szelektív, mivel csak meghatározott tagállamok kötvényeinek a vásárlását célozza meg;
- az EFSF vagy az ESM keretében végrehajtott gazdaságpolitikai jellegű kiigazításhoz kötött, azzal párhuzamosan végrehajtott nyílt piaci tranzakció;
- alkalmas arra, hogy az OMT lehetőségével élve, a párhuzamosság okán a tagállam az EFSF vagy az ESM keretében végrehajtott gazdaságpolitikai stabilizációs intézkedéseket pótolja.

Emellett annak a megválaszolását is várja, hogy az EUMSZ monetáris finanszírozás tilalmára vonatkozó szakaszait akként kell-e értelmezni, hogy az EKB és a központi bankok

- korlátlanul vásárolhatnak állampapírokat;
- anélkül vásárolhatnak állampapír a másodlagos állampapír-piacon, hogy minimális időtartamot határoznának meg az elsődleges kibocsátás és a vásárlás között;
- a piaci logikával ellentétesen a megvásárolt állampapírokat akár a lejáratig is megtarthatják-e;
- a kötvényvásárlás nem szükséges a kibocsátó tagállam országkockázati besorolásától függővé tenni;
- és részesévé váljanak egy esetleges adósság-elengedésnek; valamint
- akként befolyásolhatják az eurózóna tagállamai állampapírjainak árazását, hogy a másodlagos piacon történő vétel szándékát az elsődleges kibocsátással egyidőben jelentik be.

Továbbmenve, a BVerfG azt is kinyilvánítja, hogy álláspontja szerint mely feltételek teljesülése esetén nem lehetne megállapítani az EUMSZ 130. cikkének a sérelmét, így azt sem, hogy az EKB nyilvánvalóan és jelentősen túllépett a hatáskörén, ha biztosítható, hogy az OMT-program végrehajtása nem befolyásolja az EFSF/ESM mentőprogram keretében vállalt kötelezettségek teljesítését és a tagállamok gazdaságpolitikai intézkedéseire képest kiegészítő, azt támogató jellegű. Ennek érdekében ki kell zárni az EKB-t az esetleges adósságelengedés hatálya alól, maximálni kell a tagállamoktól vásárolható állampapírok számát vagy értékét, valamint biztosítani kell, hogy a kötvényvásárlás ne zavarja az újonnan kibocsátott értékpapírok piaci árazását.

A határozat heves vitát váltott ki²⁴ a témát követő jogászok között, de maga a BVerfG sem volt egységes a kérdésben: a határozatot 6:2 arányban, Lübke-Wolff és Gerhardt alkotmánybírák²⁵ élesen megfogalmazott különvéleménye mellett fogadták el.²⁶

24 Lásd a German Law Review és a Verfassungsblog cikkeit.

25 A határozat meghozatala óta mind Getrude Lübke-Wolff, mind Michael Gerhardt alkotmánybírói mandátuma lejárt.

26 Megfigyelők szerint a BVerfG három részre oszlott. A különvélemény-nyel élő (az alkotmányjogi panaszt elutasítani kívánó) alkotmánybírákra, azokra, akik előzetes döntés nélkül állapították volna meg az OMT ultra vires voltát, illetve azokra, akik az előzetes döntésért való folyamodást látták célszerűnek. Lásd: Lisa Nienhaus és Christian Siedenbiedel: Richter Hasenherz című cikkét a Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung 2014. február 9-i számában. Idézi: Franz C. Mayer: Rebels without a cause? *German Law Review*. Special issue. Vol. 15., No. 2. <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1613>.

5. A HATÁSKÖRÖN VALÓ TÚLTERJESZKEDÉS

5.1. MONETÁRIS POLITIKA VAGY GAZDASÁGPOLITIKA?

A határozat szerint az EKB nyilvánvalóan és jelentősen túlterjeszkedett a hatáskörén. Az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdése értelmében az eurózóna tagállamainak monetáris politikájának a meghatározásában az Európai Uniónak kizárólagos hatásköre van. Az EUMSZ 127. cikk (1) bekezdése értelmében a KBER elsődleges feladata az árstabilitás fenntartása és az EUSZ 3. cikkében meghatározott célok elérése érdekében a tagállamok gazdaságpolitikájának a támogatása, amelyet az Unió monetáris politikájának meghatározásával és végrehajtásával, devizaműveletek végzésével, a tagállamok hivatalos devizatartalékainak tartásával és kezelésével, valamint a fizetési rendszerek zavartalan működésének az előmozdításával biztosít. Az árstabilitás garantálása az EKB álláspontja²⁷ szerint azt jelenti, hogy középtávon az inflációt kevesebb, mint 2% alatt tartja.

Ezen túlmenően a KBER és az Európai Központi Bank Alapokmányának 17–24. cikkei alapján az EKB és a nemzeti központi bankok számlát nyithatnak hitelintézetek, közigazgatási intézmények vagy piaci szereplők részére, nyíltpiaci műveleteket végezhetnek, kötelező tartalék képzését követelhetik meg, a Kormányzótanács minősített többségi szavazatával meghatározhatják a monetáris politika egyéb eszközeit, fiskális megbízottként tevékenykedhetnek, biztosítják az Unión belüli és más tagállamokkal fenntartott elszámolási és fizetési rendszerek működését és külső műveleteket végeznek. Az OMT-program, bár a másodlagos piacokon nyíltpiaci műveletek végzésére hatalmaz fel, a feltételelessége, a szelektivitása, a párhuzamossága és a stabilizációs intézkedések pótlására/megkerülésére való alkalmassága miatt meghaladja a monetáris politika ismérveit.

Ezen kívül az ESM létrehozására felhatalmazást adó 2011/199. sz. európai tanácsi határozatról a fent említett Pringle-ítéletben kimondta, hogy a gazdaságpolitikai intézkedések sorába tartozik,²⁸ illetve azt is megállapította, hogy mivel az EUMSZ a monetáris politika meghatározásakor nem a politika eszközeire, hanem annak célkitűzéseire utal, egy intézkedés nem tekinthető pusztán amiatt monetáris politikai intézkedésnek, mert közvetve az árstabilitás elérését hivatott elősegíteni.²⁹

E jellemzők miatt az OMT-program csak gazdaságpolitikai intézkedésnek minősülhet, ami az EUMSZ 119-126. cikkei alapján nem az EKB, hanem a tagállamok hatáskörébe tartozik. Ráadásul, mivel az EFSF/ESM programokat végrehajtó trojkának az EKB is tagja, a monetáris politikai feladatai mellett a tagállamok hatáskörébe eső kérdések eldöntésében is részt vesz.

5.2. MONETÁRIS FINANSZÍROZÁS

Az EUMSZ 123. cikke, valamint az EKB és a KBER Alapokmányának 21.1. pontja tiltja a monetáris finanszírozást.

Az EKB és a nemzeti központi bankok nem nyújthatnak folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok, a tagállamok központi kormányzata, regionális vagy helyi közigazgatási szervei, közjogi testületei, egyéb közintézményei vagy közvállalkozásai részére, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhatnak adósság-instrumentumokat. A BVerfG álláspontja szerint a monetáris finanszírozás Szerződés 123. cikke és a Szerződés 104. cikkében és 104b. cikkének (1) bekezdésében említett tilalmak alkalmazásához szükséges fogalmak meghatározásáról szóló, 1993. december 13-i 3603/93/EK tanácsi rendelet 7. preambulumbekkezdése az uniós jog hatékony érvényesülésének (*effet utile*) az elve értelmében a tilalom kijátszását szolgáló műveletek is tiltottak. Ha az EKB nincs kizárva az esetleges adósságelengedés hatálya alól, ha a tagállamoktól vásárolható állampapírok számát vagy értékét nem maximálják, valamint ha kötvényvásárlás befolyásolhatja az újonnan kibocsátott értékpapírok piaci árazását, nyilvánvalóan megvalósul a monetáris finanszírozás tilalma.

5.3. AZ ULTRA VIRES TESZT ALKALMAZHATÓSÁGA, ALKOTMÁNYOS ÉS NEMZETI IDENTITÁS

A BVerfG megállapítja,³⁰ hogy ha az EKB túllép a monetáris politikai hatáskörén, vagy ha az OMT-program sérti a monetáris finanszírozás tilalmát, azzal az EKB nyilvánvalóan és strukturálisan jelentős mértékben átlépi a hatáskörét, amely feljogosítja a BVerfG-et az *ultra vires* doktrína alkalmazására. Azzal ugyanis, hogy az EKB a tagállamok hatáskörébe tartozó gazdaságpolitikai kérdésekben, vagy a rá vonatkozó tilalmak megsértésével jár el, sérül a Bundestag-nak a német költségvetésért viselt végső felelőssége, a német választópolgárok alapvető jogának, a választójognak a lényegi tartalma, végső soron veszélybe kerül Németország alkotmányos és nemzeti identitása. Az EUSZ 4. cikkében foglaltak alapján az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, ezáltal a BVerfG feljogosítva érzi magát arra, hogy – a Honeywell ítéletben foglaltaknak megfelelően ugyan párbeszédet kezdeményezve az EUB-val – kimondja a végső szót az EKB aktusának a jogszerűségéről.

Maga az előzetes döntés iránti kérelem felér egy, az EUB-nak küldött hadüzenettel. Egyrészt kinyilvánítja, hogy az EKB megsértette az uniós jogot. Felmerül a kérdés, hogy ha már megalkotta a véleményét, akkor minek a megalkotásához hívja segítségül az EUB jogértelmezését. Másrészt nyilvánvalóvá teszi, hogy ha az EUB elfogadhatatlannak minősíti a keresetet, akkor minden további nélkül kimondja az OMT-program jogszerűtlenségét, amely azt vonná magával, hogy a Bundesbank nem vehet részt a programban. Harmadrészt megszabja, hogy mely követelményeknek való megfelelés esetén hajlandó kimondani az EKB aktusának a jogszerűségét.

6. A FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Pedro Cruz Villalón főtanácsnok kiegyensúlyozott, de az *ultra vires* vizsgálat jogszerűségét élesen elutasító indítványában nem minősíti elfogadhatatlannak az előzetes döntés iránti

27 EKB Monthly Bulletin, 2012. szeptember.

28 C-370/12. sz. ügy, Pringle, 56–60. pont.

29 i.m. 56., 97. pont.

30 A Német Szövetségi Alkotmánybíróság BVerfG 2BvR 2728/13. számú, 2014. január 14-i határozata, 37. és 38. pont.

kérelmet. Az EKB bejelentése ugyanis végleges döntést tükröz, nem előkészületi fázisban lévő aktus, még akkor is, ha nem írásban, hanem szóbeli közlés útján jelentették be.

Az EKB hatáskörtúllépésével kapcsolatban hangsúlyozza, hogy az EKB rendkívül kötött mandátummal, emellett nagyfokú funkcionális és szervezeti függetlenséggel rendelkezik. A kettő eredményeként széles körű diszkrécióval jár el a rendkívül speciális és összetett szakmai ismereteket kívánó feladatok ellátása során. Ezért álláspontja szerint még az EKB és a KBER Alapokmányában biztosított bírói felülvizsgálatot³¹ is rendkívül körültekintően kell gyakorolni. Az, hogy az EUMSZ nem a monetáris politika fogalmát, hanem annak a célját határozza meg, azt igazolja, hogy a monetáris politika eszközeit a funkciójuk alapján kell megítélni, ahogy az EUB azt a *Pringle*-ítéletben is kimondta. Mivel az EKB a megtámadott határozat bejelentése előtt már az összes rendelkezésére álló hagyományos monetáris politikai eszközt kimerítette, és ennek ellenére nem tudta megfelelően működtetni az általa meghatározott eszközök alkalmazására szolgáló transzmissziós mechanizmust, az árstabilitás elérése érdekében szükség volt a határozatban – egyébként a monetáris politikai eszközök sorában³² – szereplő nem konvencionális intézkedések bejelentésére.

A főtanácsnok – bizonyos mértékig egyetértve a BVerfG érvelésével – kockázatosnak látja, hogy az EKB – ha megfigyelői státuszban is, de – részt vegyen az EFSF/ESM programok kidolgozásában és végrehajtásuk ellenőrzésében, mivel így nem harmadik félként, hanem a folyamatok irányítójaként vesz részt az OMT-program keretében az állampapírok megvásárlásában. Ezért akkor látja az OMT-programot a monetáris politikai célt szolgálónak, ha a kötvényt kibocsátó ország programjának lebonyolításában és ellenőrzésében az EKB a program alkalmazásától kezdődően nem vesz részt. A megvásárolható állampapírok értékének/mennyiségének a meg nem határozása nem okozza az intézkedés aránytalanságát. Az EKB cselekvéseit a piacok számára előre láthatóvá tenné, és így mozgásterét jelentősen szűkítené, ha az OMT-program maga határozná meg mennyiségi korlátokat. Ezért az arányosság betartása az EKB diszkrécionális jogkörébe tartozik.

A kérelemben felhozott technikai követelmények közül kizárólag az állampapír kibocsátás és a másodlagos piacon történő vásárlás közötti megfelelő időszak betartását (de nem annak az előre meghatározását) látja szükségesnek ahhoz, hogy a monetáris finanszírozás tilalmával összeegyeztethető legyen. A *Pringle*-ügyben született főtanácsnoki indítványban foglalt gondolatvezetésre³³ visszautalva az álláspontja szerint az, hogy az EKB is részese lenne egy esetleges adósság elengedésnek, nem releváns a monetáris finanszírozás szempontjából, mivel a bankoknak mindig számolniuk kell megtérülési kockázattal. Ugyanígy az sem releváns ebből a szempontból, hogy az adósságkockázati besorolást nem veszik figyelembe, ami akár az EKB csődjéhez is vezethet. Mivel a 2012. szeptember 6-i sajtótájékoztatóon nem hangzott el, és a program leírásában

sincs benne, hogy az EKB-nak kötelező lenne a piaci logikával ellentétben a lejáratig tartani a megvásárolt állampapírokat, és nincs is feltétlenül ilyen szándéka, ez a kifogás szintén nem támasztja alá a tiltott monetáris finanszírozást. Végül a BVerfG azon kritikája, hogy a kötvényvásárlás az állampapírok kibocsátására ösztönöz, így a program végső hitelezővé teszi az EKB-t, teljesen alaptalan, mivel az EKB nem jelenti be előre a kötvényvásárlásokat, így az azok nem is befolyásolhatják az elsődleges piacokat.

Am a főtanácsnok nemcsak a BVerfG-nek az OMT részleteiről alkotott véleményét nem osztja, ám ha óvatosan is, de leírja a véleményét arról, hogy a kérelem valódi motivációit látva, az *ultra vires* teszt aktivista alkalmazása helyett milyen keretek között látja helyénvalónak Karlsruhe és Luxembourg együttműködését. Felhívja a figyelmet arra, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásban az EUB által megfogalmazottak nem lehetnek a nemzeti bíróságokra nézve tájékoztató jellegűek, ahhoz kötelezően tartaniuk kell magukat. Így a BVerfG-nek nincs lehetősége arra, hogy az alapul fekvő ügy elbírálásakor ne az EUB válaszainak a figyelembe vételével hozzon döntést.³⁴ Az előzetes döntéshozatali eljárás lényege, hogy az EUB-hoz forduló bíróság az alapul fekvő jogvita eldöntéséhez kéri az EUB állásfoglalását.

Nem tartja helyénvalónak és az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdésében kifejtett lojális együttműködés elvével összhangban lévőnek, hogy a nemzeti bíróság már a beadványban nyilvánvalóvá tegye, hogy az alapul fekvő ügy elbírálásakor eltérhet majd az EUB állásfoglalásától.³⁵ Nem vonja kétségbe az EUMSZ-nek a tagállamok nemzeti identitásának a tiszteletben tartásáról szóló cikkét,³⁶ azonban az abban szereplő nemzeti identitást a 6. cikk (3) bekezdésében szereplő, az uniós jogrend részét képező közös alkotmányos identitás részeként értelmezi. Épp Andreas Voßkuhlének, a BVerfG jelenleg is hivatalban lévő elnökének a tanulmányára hivatkozva hangsúlyozza, hogy az EUB az ítélezési gyakorlatában részletesen értelmezte „a tagállamok közös alkotmányos hagyománya” kifejezést, különösen azokat, amelyek az Unió jogi kultúrája részének tekinthetők. Ezzel az Unió nemcsak a jogállamok gazdasági közösségévé, de a jogi kultúrák közösségévé is vált. Ez a közös alkotmányos hagyomány az uniós identitás részeként értelmezhető, aminek egyenes következménye, hogy a tagállamok – nyilván részben eltérő – alkotmányos hagyományai nem tekinthetők a közös uniós identitástól lényegesen különbözőnek. Éppen az uniós jog irányában megmutatkozó nyitottság lehet a kulcs az uniós és a tagállami alkotmányos hagyományok közeledéséhez.

A lojális együttműködés elve alapján reményét fejezi ki, hogy a BVerfG döntése nem áll majd éles ellentétben az EUB által kifejtettekkel, illetve, hogy az EUB is a lojális együttműködése alapján, úgy válaszol a BVerfG által feltett kérdésekre, mintha a beadványban foglaltak ellenére meg lenne győződve arról, hogy a BVerfG az általa adott válasz alapján dönti majd el az alapul fekvő jogvitát. Így látja elérhetőnek a *Honeywell*-

31 Lásd az EKB és a KBER Alapokmányának 35. cikk 1. pontját.

32 i. m. 18. 1. pont.

33 Lásd a jelen főtanácsnoki indítvány 216–228. pontjait.

34 i. m. 35. pont.

35 i. m. 36., 64. pont.

36 Lásd az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdését.

ítéletben lefektetett célt, amelyre hivatkozik is: annak 66. pontja kimondja ugyanis, hogy az *ultra vires* tesztet visszafogottan kell alkalmazni, akként, hogy az ne veszélyeztesse az integrációt. Előfordulhat, hogy az EUB értelmezése nem egyezik meg teljesen a nemzeti bíróságéval, de az EUB jogos elvárása lehet, hogy az esetleges „hibákat” tolerálják a nemzeti bíróságok. A lojális együttműködés elvéből ugyanakkor az is következik, hogy a fentebb ismertetett okok miatt nem javasolja a kérelemnek az elfogadhatatlanság miatti elutasítását.

A BVerfG kérelmének valódi kritikáját Lübbe-Wolff és Gerhardt alkotmánybíráknak az alapul fekvő ügyet felfüggesztő határozathoz írt különvéleménye jelenti. Mindketten úgy vélik, hogy az alkotmányjogi panaszt elfogadhatatlannak kellett volna minősíteni, mivel az abban megfogalmazottak elbírálása túlterjeszkedik a BVerfG hatáskörén, sérti a hatáskörök megosztásának alkotmányos elvét, így a BVerfG eljárása ellentétes a német Alaptörvénnyel. Lübbe-Wolff szerint³⁷ a BVerfG eddig nem hivatkozott az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésére mint a hatáskörtúllépés vizsgálatának jogalapjára, illetve arra sem lát precedenst, hogy a hatáskörtúllépés nyilvánvalóan súlyos eseteit ezen cikk alapján kérnék számon. Álláspontja szerint a nemzeti bíróság demokratikus legitimitációja a nemzeti jogban gyökerezik, és nem terjeszthető ki a nemzet határain túlra. Felteszi a kérdést, hogy vajon a BVerfG-nek mennyiben van mandátuma hozzájárulni az eurózóna összeomlásához mint az OMT-program jogellenessé nyilvánításának egyik lehetséges következményéhez. Azt is vitatja, hogy az OMT-program *ultra vires*-nek történő minősítése esetén a BVerfG hozhat-e olyan döntést, amellyel megtiltja, hogy a *Bundesbank* (a KBER tagjaként) részt vegyen annak működtetésében, amikor az alapító szerződések nem tartalmazzák az eurózónából való kilépés lehetőségét. Lübbe-Wolff megkérdőjelezhetően demokratikus jellegűnek tartja azt, hogy az eurózóna működésére és az abban részt vevő tagállamok nemzetgazdaságára nézve előre meghatározhatatlan kimenetelű kérdésben foglaljon állást a BVerfG. Álláspontja szerint ilyen esetekben a bírói visszafogottságot is csöndben kell gyakorolni.

Gerhardt különvéleménye szerint is el kellett volna utasítani az alkotmányjogi panaszt. Nem tartja jogilag megalapozottnak, hogy a BVerfG a választás jogával indokolva döntson az uniós szervek hatáskörével kapcsolatos vitákban. Nem találja szerencsésnek a BVerfG hatáskörének ilyen szélesre nyitását sem, mivel azt okozhatja, hogy bármilyen uniós jogi aktus megtámadhatóvá válik a választáshoz való jog csorbulására való hivatkozással. Az uniós szervek aktusainak a megtámadására a szövetségi kormánynak van mind lehetősége,³⁸ mind demokratikus legitimitációja. Ha ezt elmulasztotta megtenni, nem látja lehetségesnek a jogi felelősségre vonást. Jogi szempontból különösen aggasztónak tartja, hogy a BVerfG épp annak az Európai Központi Banknak a tevékenységét próbálja meg politikai alapon megkérdőjelezni, amelynek az EUMSZ-ben rögzített kötelezettsége, hogy távol tartsa magát a politikától. Hangsúlyozza, hogy a jelen esetben a speciális szakértelem híján nem látja tisztességesnek, hogy a BVerfG megítélje a hatáskörtúllépés nyilvánvaló esetét.

37 Lásd Lübbe-Wolff különvéleményének 16., 17. és 18. pontja.

38 Lásd az EUMSZ 263. cikkét.

7. A KÉRELEM ÉS A FŐTANÁCSNOKI INDÍTVÁNY KRITIKÁJA

Jürgen Stark, az EKB (nyilatkozatai alapján épp az EKB megváltozott szerepfelfogása miatt) 2011-ben távozott vezető közgazdásza azon az állásponton van,³⁹ hogy a BVerfG által megfogalmazott aggályok jogosak, mivel az OMT több ponton ellentmond a monetáris politika egységességének. A főtanácsnokot azzal vádolja, hogy az ügy megítéléséhez elengedhetetlenül szükséges szakismeret hiányában írta meg a véleményét. Az EKB azzal érvel, hogy az OMT-program bejelentésére az indokolatlanul magas kamatlábak megtörése érdekében volt szükség, hogy így biztosítsák a monetáris politika transzmissziós mechanizmusának hatékonyságát. A *Bundesbank* szerint viszont a kamatfelárak nem bonthatók szét indokolt és indokolatlan összetevőkre. A volatilis kamatláb vagy magas kamatfelár a szóban forgó tagállam nem megfelelő gazdaságpolitikájának a következménye. A *Bundesbank* úgy véli, hogy az inszolvens tagállamok papírjainak megvásárlásából eredő veszteségeket ellensúlyozni kell a szövetségi költségvetésben, anélkül, hogy a befizetési kötelezettséget parlamenti felhatalmazáson alapuló szereplő rendelné el.

Több elemző⁴⁰ azonban úgy véli, hogy ilyen jelentőségű ügyben nem lenne szabad jogi kérdéssé minősíteni azt, ami a közgazdászok között is vita tárgyát képezi. A Maastrichti Szerződés szövegezésekor valóban csak a monetáris politika egységében állapodtak meg a tagállamok, annak azonban nincs egységesen elfogadott meghatározása, hogy mi számít monetáris politikai és mi gazdaságpolitikai intézkedésnek. Mivel az EUMSZ az EKB feladatául az árstabilitás megőrzését, illetve a tagállamok gazdaságpolitikájának az árstabilitás megőrzését nem veszélyeztető támogatását rendeli, a kormányoktól és az Unió szerveitől független EKB jogosult dönteni a célt megvalósító eszközökben. Erre függetlenségben gyökerező diszkrecionális jogkörre kapott felhatalmazást a tagállamoktól, így a *Bundestagtól* is. Egyes elemzők⁴¹ felhívják a figyelmet arra, hogy meg kell különböztetni a jogalkotói és a jogalkalmazói megfontolások jogosságát. Míg a jogalkotó a jövőre irányuló döntésének megalapozásakor sokszor feltételezésekkel él és megpróbálja felmérni döntésének gazdasági és társadalmi hatásait, addig a jogalkalmazói hozzáállás csak tényeken alapuló, pragmatikus, etikus és morális lehet. A jogalkotó ezen megfontolásait nem helyettesítheti a sajátjaival.⁴² A monetáris és a gazdaságpolitika folytonos és szoros egymásra hatása nem teszi lehetővé, hogy bírák döntsének ezen intézkedések megítéléséről.⁴³ Utalva a *Pringle*-ítéletre, azt is hangsúlyozza, hogy

39 STARK, Jürgen: Anleihekäufe der EZB. Sachkenntnis: Mangelhaft. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2015. január 21. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/anleihekauefe-der-ezb-sachkenntnis-mangelhaft-13381429.html>.

40 Lásd pl. HERMANN, Christoph: OMT-Verfahren in der Kritik: Von Juristen, Ökonomen und werwofürkompetentist. VerBlog, 2015. 1. 27. <http://www.verfassungsblog.de/omt-verfahren-der-kritik-von-juristen-oekonomen-und-wer-wofuer-kompetent-ist/#.VR5yxrX-mUk>.

41 GOLDMANN, Matthias: Adjudicating Economics? Central Bank Independence and the Appropriate Standard of Judicial Review. *German Law Review*. Specialissue. Vol. 15., No. 2. 266–280. p. <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1620>.

42 i. m. 270–273. p.

43 i. m. 278. p.

attól, hogy az EKB által hozott valamely intézkedés gazdaságpolitikai jellegűnek minősíthető, még nem zárja ki a jogszerű voltát, mivel az EUMSZ az EKB célját és nem az általa használható eszközöket határozza meg. Ezzel a logikával az EKB valamennyi intézkedése, akár az eurózónára vonatkozó alapkamattal is megtámadható lenne a BVerfG előtt. Goldmann értelmezése szerint egy bíró sem lépheti túl a hatáskörét annak érdekében, hogy más független szereplőt rábírnjon a hatásköre tiszteletben tartására. Az alkotmányjogászok azt sem nem tartják helyénvalónak, ha bármely ország nemzeti bírósága az ítéletein túli eszközökkel is megpróbálja formálni a politikát, mint azt épp a BVerfG elnöke, Voßkuhle tette 2013-ban, amikor Barroso elnökkel konzultált.⁴⁴

Emellett fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy a *Melloni*-ügyben született ítéletében⁴⁵ az EUB kimondta, hogy bár a tagállamok alkotmányos alapjait nem kérdőjelezheti meg, annak megítélésében van szerepe, hogy mely alkotmányos megfontolások állhatnak az uniós jog alkalmazása fölött.

A főtanácsnok – részben helyt adva a kérelemben foglaltaknak – néhány ponton módosítaná az OMT-program feltételeit. Ezzel gyakorlatilag ellehetetlenítené a programot, amivel épp az EKB függetlenségét sértené, hiszen az EKB döntését befolyásolná.

Az EKB Kormányzótanácsa az eurózóna védelme érdekében 22:2 arányban hagyta jóvá az OMT-programot. Különös fricska, hogy épp az a Németország kérdőjelezi meg az Európai Központi Bank döntését, amely a Maastrichti Szerződés szövegezésekor az EKB függetlenségét a valutaunió szükség-szerű velejárójaként követelte meg.

8. A LEHETSÉGES KÖVETKEZMÉNYEK

A főtanácsnok véleménye nem kötelezi az EUB-t az ítélete meghozatalakor. Ha viszont a főtanácsnoki indítvánnyal egyező tartalmú ítélet születik, és feltételezzük, hogy a BVerfG alapos kérelmet terjesztett elő, akkor – mivel a főtanácsnok

nem a BVerfG-tel egyezően ítélte meg az OMT-programot – valószínű, hogy alkotmányellenesnek minősíti azt és megtiltja, hogy a Bundesbank részt vegyen annak megvalósításában. Ezzel egyrészt sérül az EKB függetlensége, másrészt a Bundesbank nem tudja ellátni az EUMSZ alapján rá háruló feladatait. Az EKB arra kényszerül, hogy más monetáris politikai eszközt használjon a céljai elérésére. Szakértők szerint a mennyiségi könnyítés⁴⁶ (quantitative easing) megfelel a főtanácsnoki indítványban foglaltaknak, így az válthatja fel OMT-programot. Amiatt, mert az EKB-nak a trojkában való jelenléte is ellentétesnek minősül majd az Alaptörvénnyel, minden bizonnyal módosításra szorul az ESM-szerződés, ami fontos, egyszer már a BVerfG előtt is zárult viták újraindításához vezethet.

Az EUB ítéletének előre megjósolhatatlan hatása lesz BVerfG és az EUB viszonya, és végső soron az uniós jog értelmezése és végrehajtása szempontjából. Az uniós jog egységes végrehajtása azt kívánja meg, hogy a nemzeti bíróságok, így a BVerfG is tartsa magát az alapító szerződésekhez. A *Common Market Law Review* szerkesztőségi elemzése⁴⁷ kiváló alkalomnak tartja az ügyet, hogy a nemzeti identitás elemzésének az apropóján a korábbinál kiegyensúlyozottabb kapcsolat jöjjön létre a Német Szövetségi Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága között.

Erre a vitára a kérelmezők nem feltétlenül számítanak. A Peter Gauweilert képviselő Dietrich Murswiek – az EUB ítéletének lehetséges variációit és azok következményeit egyenként számba véve – 2014. január 14-ét, a BVerfG határozatának keltét az európai demokrácia nagy napjának nevezi,⁴⁸ mert a BVerfG korlátozta a demokratikus legitimitással nem rendelkező EKB hatáskörét és megvédte a nemzeti parlamenteket, hogy az EKB-hoz hasonló, demokratikus legitimitációval nem rendelkező entitások befolyásolhassák a tagállamok költségvetését. Végső soron a demokratikusan megválasztott nemzeti intézmények kerekedtek felül a demokratikus legitimitációval nem rendelkező uniós intézményeken.

44 MÜLLER VOGG, Hugo: Voßkuhle spricht nicht nur durch seine Urteile, Bayernkurier, 2013. március 9. Idézi: FRANZ C. MAYER: Rebels without a cause? German Law Journal. Special issue. 2014. Vol. 15., No. 2. http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol15-No2/PDF_Vol_15_No_02_Mayer.pdf.

45 Lásd a C-399/11. sz., Melloni kontra Ministerio Fiscal ügyben 2013. február 26-án született ítéletet.

46 AMTENBRINK, Fabian REPASI, René: Outright Monetary Transactions before the ECJ: In search of the 'golden mean'. Verfblog, 2015. 1. 26. <http://www.verfassungsblog.de/outright-monetary-transactions-ecj-search-golden-mean/#.VR5057X-mUk>.

47 Editorial comments. *Common Market Law Review*, 2014. 51. sz. 375–388. p.

48 MURSWIEK, Dietrich: ECB, ECJ, Democracy, and the Federal Constitutional Court: Notes on the Federal Constitutional Court's Referral Order from 14 January 2014. <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1614>.

Jogértelmezés*

BÜNTETŐJOG TERÜLETÉRŐL

Egy sajtóorgánum kereste meg a minisztériumot 2014 januárjában azzal a kérdéssel, hogy az egyházi (illetve alapítványi) fenntartású intézmények pedagógusai, oktatói is ugyanolyan büntetőjogi védelemben részesülnek-e, mint az állami oktatási intézmények pedagógusai, lévén a Btk. nem tesz említést arról, hogy a törvény rájuk is vonatkozik. A kérdés tehát arra irányult, hogy minden pedagógus közfeladatot ellátó személynek minősül-e, így a 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 311. §-ban meghatározott közfeladatot ellátó személy elleni erőszak büntetének szabályai védik-e az egyházi iskolák pedagógusait is.

A Btk. 311. §-a szankcionálja a közfeladatot ellátó személy elleni erőszak büntetést. A Btk. 459. § 12. pontja értelmében közfeladatot ellátó személy a nemzeti köznevelésről szóló törvényben meghatározott esetben a pedagógus, valamint a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazott, továbbá a nemzeti felsőoktatásról szóló törvényben meghatározott esetben a felsőoktatási intézmény oktatója, tanára és tudományos kutatója is.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 66. § (2) bekezdése szerint a pedagógus, valamint a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazott az óvodai nevelőmunka, az iskolai és kollégiumi nevelő és oktató munka, valamint a pedagógiai szakszolgálat ellátása során a gyermekekkel, tanulókkal összefüggő tevékenységével kapcsolatban a büntetőjogi védelem szempontjából közfeladatot ellátó személy.

Az Nkt. 2. § (3) bekezdése szerint köznevelési intézményt *a)* az állam, valamint *b)* e törvény keretei között *ba)* a nemzetiségi önkormányzat, *bb)* az egyházi jogi személy, *bc)* a vallási tevékenységet végző szervezet vagy *bd)* más személy vagy szervezet alapíthat és tarthat fenn, ha a tevékenység folytatásának jogát – jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte.

A Nkt. a köznevelési intézményekben dolgozó pedagógusokat, valamint a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazottakat egységesen kezeli, függetlenül attól, hogy az intézmény egyházi fenntartású-e, és a büntetőjogi védelem szempontjából is közfeladatot ellátó személynek minősülnek.

Hasonló logikán alapul a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nft.) 35. § (3) bekezdése értelmében a felsőoktatási intézményben dolgozó oktató, tanár és tudományos kutató büntetőjogi védelme is, mely szerint az oktató, tanári munkakörben foglalkoztatott személy, a tudományos kutató a képzési feladatok ellátása során a hallgatókkal összefüggő tevékenységével kapcsolatban büntetőjogi védelem szempontjából közfeladatot ellátó személy.

Az Nft. 4. § (1) bekezdése szerint felsőoktatási intézményt önállóan vagy más jogosulttal együttesen *a)* a magyar állam, országos nemzetiségi önkormányzat, *b)* az egyházi jogi

személy (a továbbiakban: egyházi fenntartó), *c)* a Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaság, *d)* a Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, közalapítvány vagy vallási tevékenységet végző szervezet alapíthat, továbbá lehet annak fenntartója.

A Btk. vonatkozó rendelkezései tehát azért nem tesznek említést arról, hogy az egyházi vagy alapítványi fenntartású intézmények pedagógusaira, oktatóira is kiterjed-e a büntetőjogi védelem, mert az Nkt. és az Nft. sem tesz különbséget fenntartó szerint a közfeladatot ellátó személyként minősítés tekintetében. Ezt az egységes büntetőjogi védelmet egyébként nem a 2013. július 1-jén hatályba lépett Btk. teremtette meg, hanem már a korábban hatályos 1978. évi IV. törvény is ekként rendelkezett.

POLGÁRI JOG TERÜLETÉRŐL

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2014. március 15. napján történt hatálybalépését követően több esetben kérték az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalását azzal kapcsolatosan, hogy bizonyos elektronikus üzenetközvetítő, illetve kommunikációs rendszerek – működési jellemzőik alapján – alkalmasak-e a Ptk. által az írásbeliségre mint formakényszerre vonatkozóan meghatározott jogszabályi követelmények teljesítésére.

A Ptk. – a korábbi szabályozással összhangban – kimondja, hogy a jognyilatkozat akkor minősül írásba foglaltnak, ha jognyilatkozatát a nyilatkozó fél aláírta (Ptk. 6:7. § (2) bekezdés).

Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény – összhangban a tárgyban érvényesülő európai uniós szabályozással [az Európai Parlament és a Tanács 1999/93/EK irányelve az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól („Elektronikus kereskedelmi irányelv”)] – 4. § (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy ha jogszabály a hivatalos jogviszonyban írásbeliséget ír elő, akkor amennyiben az elektronikus aláírt elektronikus dokumentumot fokozott biztonságú elektronikus aláírással látják el, az eleget tesz az írásbeliség követelményének. A Ptk.-t és az elektronikus aláírásról szóló törvényt együttesen vizsgálva megállapítható, hogy a fokozott biztonságú elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentum a Ptk. szerint olyan nyilatkozatnak minősülhet, melyet a nyilatkozó fél aláírt, így az eleget tehet a Ptk. 6:7. § (2) bekezdése szerinti írásbeliségnek.

Emellett a Ptk. kimondja, hogy írásba foglalt jognyilatkozatnak kell tekinteni a jognyilatkozatot akkor is, ha annak közlésére a jognyilatkozatban foglalt tartalom változatlan viszáldezésére, a nyilatkozattevő személyének és a nyilatkozat

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

megtételének időpontjának azonosítására alkalmas formában került sor (Ptk. 6:7. § (3) bekezdés).

A fél aláírása mellett a már említett, elektronikus dokumentum legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással történő ellátásán túl, tehát – a korábban hatályban volt, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet Ptké. 38. §-ával ellentétben – a jövőben az írásbeliség körét nem taxatív felsorolás alapján lehet behatárolni, hanem az írásbeliség követelménye hármass feltételrendszerének való megfelelés alapján.

E feltételrendszer szerint az alkalmazott eljárásnak, módszernek (rendszernek stb.) olyannak kell lennie, hogy a megtett jognyilatkozat tartalmát a jognyilatkozat megtételét követően is változatlan formában vissza lehessen idézni; tehát annak biztosítania kell a jognyilatkozat adattartalmának megőrzését és megváltoztathatatlanágát, valamint a későbbi megismerhetőségét.

Emellett olyan alkalmazás, eljárás szükséges, amely alkalmas a felek viszonylatában a nyilatkozattevő személyének megállapítására.

További feltétele az írásbelivé minősíthetőségnek, hogy az alkalmazott eljárásban a nyilatkozattétel időpontja oly módon kerüljön rögzítésre, hogy az időpont a felek számára beazonosítható legyen.

Fentieket figyelembe véve, a felek lehetnek abban a helyzetben, hogy a köztük érvényesülő megállapodásokra és az alkalmazott nyilatkozattételi rendszer működésének részleteire figyelemmel megállapítsák, az említett feltételek fennállnak-e. Végző soron pedig a bírói gyakorlat ítélni azt meg, hogy az eset összes körülményeit – így például az alkalmazott nyilatkozattételi mechanizmust és a feleknek az alkalmazás feltételeire vonatkozó rendelkezéseit, jognyilatkozatait – mérlegelve az adott ügy vonatkozásában milyen egyéb formákat fogad el olyannak, amelyek teljesítik az írásbeliség Ptk. 6:7. § (3) bekezdésében foglalt követelményeit.

Az állásfoglalás iránti kérelmekben kérdésként merült fel az is, van-e jogi lehetőség arra, hogy a felek a szerződésükben akként rendelkezzenek, hogy egy adott kommunikációs eszköz, forma, rendszer, illetve az annak alkalmazásával tett jognyilatkozat megfelel a jogszabály által megkövetelt írásbeliség feltételeinek (vagyis, hogy a felek szerződésükben maguk minősítsék az adott eszközt, formát, rendszert az írásbeli alakra vonatkozó jogszabályi követelményeket kielégítőnek). Ezzel kapcsolatban többféle jogértelmezés is létezik. Az egyik az, bár a Ptk. 6:1. § (3) bekezdése értelmében „A kötelemnek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó közös szabályaitól a felek egyezőt akarattal eltérhetnek, ha e törvény az eltérést nem tiltja”; az írásbeliség kritériumát meghatározó rendelkezések nem sorolhatók a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó, és ily módon diszpozitív szabálynak minősíthető körbe. Már csak azért sem, mert egy kellő alapot nélkülöző írásbelivé minősítés a jogszabály megkerülésére irányulónak lenne tekinthető. Más kérdés, hogy az erre vonatkozó szerződésbeli rendelkezés esetén legalább abban bizhatnának a felek, hogy egy ilyen tartalmú nyilatkozat viszsztatartja az ellenérdekű felet attól, hogy utóbb a jogszabály által rendelt írásbeliség hiányára hivatkozzon, hiszen ezzel saját korábbi nyilatkozatának mondana ellent. Ez azon kérdések egyike, amelyre a bírói gyakorlatnak rövid időn belül választ kell adnia.

Az állásfoglalás iránti kérelmek érintették az elektronikus úton történő szerződéskötés különös szabályait (Ptk.

XVI. fejezet) is. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy az elektronikus szerződéskötésre vonatkozó szabályokat – melyek a szerződés megkötésére és értelmezésére vonatkozó szabályok között nyertek elhelyezést – el kell határolni az írásbeliségnek mint formai követelménynek a – kötelek közös szabályai, általános rendelkezések között elhelyezett – normáitól (Ptk. 6:7. §). Két különböző kérdéstről van szó ugyanis: az elektronikus szerződéskötés szabályai általában a szerződéskötésre, és nem az írásbeliség követelményének kielégítésére vonatkoznak. A Ptk. 6:82. § (1) bekezdés b) pontja csak arról szól, hogy az előzetes tájékoztatásnak arra is ki kell terjednie, hogy a szerződés írásba foglaltnak minősül-e. E tájékoztatásnak azokkal a jogszabályokkal kell összhangban állónak lenniük, amelyek az írásbeliségre vonatkoznak. Nem terjedhet ki tehát a tájékoztatás arra, hogy az elektronikus szerződéskötést felajánló fél a nyilatkozat közlésének mely módját tekintti a maga részéről írásba foglaltnak.

NEMZETKÖZI MAGÁNJOG TERÜLETÉRŐL

A konkrét ügyben szereplő magyar állampolgárságú, elvált családi állapotú felek az 1970-es években Olaszországban kötöttek egyházi házasságot, a metodista egyház felhatalmazott lelkésze előtt. A házasságkötésről azt követően az eljáró lelkész által kiállításra került egy „Atto di Matrimonio” megjelölésű okirat, amelyet a lelkész mellett a két házaspár és két tanú is aláírt. A házasság megkötése után mintegy negyven évvel a házastársak a magyar állampolgárok külföldön történt anyakönyvi eseményeit anyakönyvező Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál (a továbbiakban: BÁH) kérelmet nyújtottak be a külföldön kötött házasság hazai anyakönyvezése iránt, amelyhez csatolták az olasz lelkész által 1973-ban kiállított igazolást.

A BÁH az akkor hatályos, az *anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről* szóló 6/2003. (III. 7.) BM rendelet 81/D. §-ának (5) bekezdése alapján az iratokat állásfoglalásra a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak (a továbbiakban: KIM) küldte meg. A válasz megadásához a KIM-nek azt kellett vizsgálnia, hogy a házasságkötésre vonatkozó magyar kollíziós szabály által felhívott jog hogyan rendezi a házasság létrejöttének feltételeit.

A nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet (a továbbiakban Nmtvr.) 37. §-ának (1) bekezdése értelmében a „házasság érvényességének anyagi jogi feltételeit a házassulandóknak a házasságkötés idején fennálló közös személyes joga szerint kell elbírálni. Ha a házassulók személyes joga a házasságkötés idején különböző, a házasság csak akkor érvényes, ha ennek anyagi jogi feltételei mindkét házassuló személyes joga szerint megvannak”. A 37. § (2) bekezdése alapján a „házasságkötés érvényességének alaki kellékeire a házasságkötés helyén és idején hatályos jog irányadó”. E § (4) bekezdése alapján pedig az (1)-(2) bekezdést megfelelően alkalmazni kell a házasság létezése vagy nemlétezése megállapításának kérdésében is.

Jelen ügyben a házasságkötés időpontjában mindkét fél magyar állampolgár volt, így a házasságkötéskor hatályos magyar jog alapján kell elbírálni a házasság anyagi érvényességével kapcsolatos kérdéseket. A magyar családjog szerinti érvényességi feltételek megállapítása nehézséget nem vetett fel, az alakosság tekintetében azonban már más a helyzet.

Az Nmtvr. 37. §-ának (2) bekezdése értelmében alkalmazandó jog (*lex loci celebrationis*) jelen esetben az olasz jog. Az olasz jog 1929 óta, a korábbi 1865-os szabályozással szemben, elismeri az egyházi házasság állami érvényét is. Olaszországban jelenleg három különböző jogszabály rendezi a házasságkötés alaki szabályait. A polgári házasságkötés tekintetében a Polgári Törvénykönyv (*Codice civile*), a katolikus egyházi házasságkötés illetve az egyéb elismert egyházak és vallásfelekezetek előtti házasságkötés vonatkozásában pedig két külön törvény. Fontos kiemelni, hogy a két utóbbi törvény rendelkezései előírják, hogy az – akár katolikus, akár egyéb – felekezeti házasságkötést be kell jegyezni az olasz állami házassági anyakönyvi nyilvántartásba is. Az állami anyakönyvezés az egyházi házasság állami elismerésének konstitutív eleme, így e jogi aktus hiányában nem fűződnek államilag elismert joghatások az egyházi házasságkötéshez. A házasságkötésnél közreműködő lelkész a két említett felekezeti házasságkötési törvény értelmében hivatalból köteles továbbítani a házassági okirat egyik példányát bejegyzés céljából a házasságkötés helye szerinti anyakönyvvezetőnek.

A KIM ennek alapján arról tájékoztatta tehát a BÁH-ot, hogy az Olaszországban kötött egyházi házasság a házasságkötés helyén és idején irányadó jog szerint akkor alkalmas joghatások kiváltására, és így hazai anyakönyvezésre is, ha annak állami anyakönyvi bejegyzése megtörtént, amely körülményt a kérelmező az olasz hatóságok által kiállított anyakönyvi kivonat bemutatásával igazolhatja.

A BÁH – a KIM állásfoglalása alapján – hiánypótlásra szólította fel a kérelmezőt, mivel kérelméhez nem csatolta a házasságkötésről szóló olasz állami anyakönyvi okiratot. A kérelmező ezt követően megkísérelt beszerezni az illetékes olasz anyakönyvi hivataltól anyakönyvi kivonatot, azonban a házasság bejegyzését tartalmazó anyakönyvi okiratot nem találtak. Megfelelő okirat hiányában így nem kerülhetett sor a házasság magyar anyakönyvbe történő bejegyzésére.

A kérelmező ezt követően az alapvető jogok biztosához fordult segítségért, aki megkereste az igazságügyi minisztert. Az ombudsman egyrészt azzal kapcsolatban kért tájékoztatást a minisztertől, hogy mi minősülhet az anyakönyvi esemény tanúsítására alkalmas egyéb (köz)okiratnak. A megkeresés kitért arra is, hogy ilyen közokirat bemutatása helyett az *anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet 7. §-ának (2) bekezdésével és 39. §-ának (2) bekezdésével, illetve az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. I. törvény* hasonló rendelkezéseket tartalmazó 14. §-ának (2) bekezdésével és 67. §-ának (4) bekezdésével összhangban tehető-e ilyen ügyben személyes nyilatkozat. Tájékoztatást kért továbbá az ombudsman az esetleges korábbi hasonló esetekben a minisztérium által javasolt megoldási lehetőségekről.

Az anyakönyvi esemény tanúsítására alkalmas közokiratok tekintetében ki kell emelni, hogy a házasságkötésnél közreműködő lelkész által kiállított okirat a házasság érvényes

létrejöttéhez szükséges valamennyi feltétel igazolására nem alkalmas, az olasz jog rendelkezéseire figyelemmel ahhoz ugyanis az olasz állami hatóságok által kiállított olyan tartalmú közokirat bemutatása lenne szükséges, amelyből aggálytalanul megállapítható, hogy a házasságot az olasz hatóságok létezőnek és érvényesnek tekintik. Erre értelemszerűen leginkább egy, az olasz anyakönyvi hatóság által kiállított házassági anyakönyvi kivonat volna a legalkalmasabb, de nem zárható ki természetesen az sem, hogy az olasz jogban egyéb olyan közokiratok is léteznek, amelyek ugyancsak megfelelően igazolják a szükséges körülményeket.

A be nem szerzhető okirat helyetti személyes nyilatkozattétel lehetőségével kapcsolatban kiemelendő, hogy – amint arra az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény indokolása is utal – az egy kivételesen alkalmazható megoldás, hiszen a közhitelességet a lehető legnagyobb mértékben garantálni kell az anyakönyvi eljárásban. A rendelkezés célja annak biztosítása, hogy amennyiben az ügyfél a külföldi államban objektíven fennálló, általános jellegű akadály miatt nem tud valamely okiratot beszerezni, az anyakönyvezés e miatt ne lehetetlenüljön el szükségképpen. Ilyen akadály lehet az, ha valamely anyakönyvi eseményt az érintett külföldi államban nem anyakönyveznek, vagy ott nem létezik valamilyen közokirattípus, vagy például ha az okirat beszerzését a külföldi államban dúló háborús vagy polgárháborús helyzet teszi lehetetlenné. Nem tekinthető azonban a személyes nyilatkozattétel lehetőségét megalapozó körülménynek, ha a külföldi államban elmaradt valamely olyan cselekmény, amely a házasság érvényes létrejöttéhez a külföldi állam joga szerint szükséges lenne, hiszen e cselekmény az ügyfélnek a magyar hatóság előtt tett nyilatkozatával értelemszerűen nem pótolható. Ilyen esetben az ügyfél az adott külföldi államban az annak joga által megengedett módon kérheti az elmaradt cselekmény pótlását, a mulasztásból eredő hátrányos következmények orvoslását, amelynek megtörténte esetén pedig lehetővé válhat olyan közokirat kiállítása, amelynek alapján már Magyarországon is bejegyezhetővé válik a külföldön megkötött házasság.

Ami az IM gyakorlatát illeti, ritkán, de viszonylagos rendszerességgel előfordulnak olyan esetek, amelyekben a külföldön megkötött egyházi házasságok esetén azok érvényes létrejöttéhez az adott állam hatóságai által történő bejegyzés is szükséges. Ugyanakkor az esetek többségében az anyakönyvi hatóságok által megküldésre kerülő közokirat, rendszert állami hatóság által kiállított anyakönyvi kivonat, amely az állami hatóságok általi bejegyzést igazolja. Amennyiben ilyen közokirat mégsem kerül megküldésre, a megkereső anyakönyvi hatóságoknak küldött minisztériumi állásfoglalások annak jelzésére korlátozódnak, hogy mivel ilyen közokirat nem áll rendelkezésre, a házasság Magyarországon nem anyakönyvezhető. Nincsenek viszont visszajelzések arra vonatkozóan, hogy az érintett anyakönyvi eljárásokban milyen külföldi közokiratok kerülnek utóbb benyújtásra.

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

Konferencia-összefoglaló

I. SZAKMAI KONFERENCIA AZ ÚJ POLGÁRI PERRENDTARTÁS KONCEPCIÓJÁNAK BEMUTATÁSÁRÓL

SZEGED, 2015. FEBRUÁR 20.

A kormány célja a hatékony és korszerű polgári perrendtartás létrehozása, jelentette ki Trócsányi László miniszter a jogszabály koncepcióját bemutató konferencián. Az új polgári perrendtartás előkészítése 2013-ban kezdődött el, az elkészült koncepciót pedig január közepén tárgyalta meg a kormány, mondta a miniszter. Hozzátette: a tervezet azokat az irányvonalakat rögzíti, amelyek alapján a normaszöveg megszülethet. Wopera Zsuzsa miniszteri biztos előadásában kifejtette, a korszerű, a nemzetközi gyakorlatnak és elvárásoknak megfelelő eljárásokat csak szervezetében és tartalmában megújult polgári perrendtartás képes biztosítani. A jelenleg hatályos törvény több mint hatvan éve, 1953. január elsején lépett hatályba, és bár a jogszabály túlkorossága nem feltétlenül jelenti azt, hogy emiatt ne lenne elég korszerű, ám a mai jogviták nagyon komplexek, és az ötvenes években kialakított perstruktúra, az úgynevezett egységes tárgyalási rendszer a korszerű jogvitarendező és a perkoncentrációt biztosító elemeket nem tudja belevinni a rendszerbe. Az új polgári perrendtartás célja, hogy gyors és hatékony eljárási rend lépjen életbe, ami a mai, összetett pereket jobban tudja kezelni, és gyorsabban meg tudja oldani, mint a mostani. A bírók és bíróságok feladatai is változnak, a perkoncentráció elvének előírásával azt szeretnénk, hogy a feleknek az eljárás-támogatási kötelezettsége sokkal markánsabb legyen. Ezen felül a bíróknak az ügyet menedzselő hatásköre, az egész eljárást mederben tartó eszközrendszere is sokkal szélesebb, emelte ki Wopera Zsuzsa miniszteri biztos. Az egyetemi tanár hangsúlyozta, a koncepció a perkoncentráció és az együttműködés elvén alapul. A tervezet célja, hogy a jogvita tartalma minél korábban tisztázódjon, a döntéshez szükséges tények és bizonyítékok a lehető leghamarabb a bíró rendelkezésére álljanak. Ennek megfelelően az osztott – a perelőkészítő és a konkrét tárgyalási szakaszra bontott – perszerkezetet támogatja. Az alacsonyabb pertárgyértékű, egyszerűbb megítélésű ügyekben első fokon a járásbírók döntenének. Ezekben az eljárásokban hangsúlyos, de nem kizárólagos szerepet kapna a szóbeliség, tudatta a szakember. Az összetettebb, magasabb pertárgyértékű ügyeket a törvényszéken tárgyalnák. Ezekben a perekben általános szabály lenne a jogi képviselő, melyet ügyvéd, jogtanácsos vagy adott esetben szabadalmi ügyvivő láthatna el, és elsődleges lenne az írásbeliség, közölte a miniszteri biztos. A koncepció a perorvoslati eljárásban nem tervez jelentős változásokat, szűkítené azonban a felülvizsgálat lehetőségét elsősorban azokra az ügyekre, melyeknek

az egyedi eseten túlmutató jelentősége van, tudatta Wopera Zsuzsa. Az új polgári perrendtartás a csoportpereket az európai uniós elvárásoknak megfelelően szabályozná, közölte a szakember.



II. SZAKMAI KONFERENCIA A BŰNCSELEKMÉNYEK ÁLDOZATAINAK NAPJA ALKALMÁBÓL

BUDAPEST, 2015. FEBRUÁR 23.

A szakmai konferencia megnyitóján Trócsányi László miniszter hangsúlyozta, hogy a téma a kormány igazságügyi politikája szempontjából is központi jelentőségű, hiszen nagyon fontos társadalmi üzenetet hordoz. Amikor a kormány azt mondja, hogy az áldozatok oldalán áll, akkor nem populista jelszót hajtogat. Az új büntetőeljárás szabályok kidolgozása során a tisztességes eljáráshoz fűződő garanciák nem gyengülhetnek. A miniszter kiemelte: „Itt az ideje annak, hogy a tisztességes eljárást kiterjesszük a sértettre, a sértett eljárási jogaira is.” Ennek értelmében a kormány által a közelmúltban elfogadott új büntetőeljárás koncepciója kimondja, hogy a sértettek érdekeinek védelmére a jelenleginél nagyobb hangsúlyt kell fektetni. Az új törvénynek a sértettek védelmét és a sértettek érdekeinek érvényesítését minden lehetséges eszközzel támogatnia kell. Olyan eljárási szabályokat kell kidolgozni, amelyek biztosítják, hogy az eljáró hatóságok a sértettekkel szemben a lehető legkíméletesebb módon járjanak el, emelte ki a miniszter. Trócsányi László miniszter hangsúlyozta, hogy a sértett eljárási jogait megerősítik. A helyreállító igazságszolgáltatás intézményeinek, például a büntetőjogi mediációnak is nagyobb teret kell engedni. A miniszter kifejtette, hogy adott esetben ez a bűnmegelőzés érdekeit is jobban szolgálhatja, ha a kár megtérítése, a bocsánatkérés, az elkövető és a sértett közötti párbeszéd, esetleg kibékülés az eredménye, akkor ez a bűnismétlés megelőzésében hatékonyabb, mint a szigorú szankció. Szavai szerint az áldozatsegítéssel megjelenített társadalmi szolidaritásra legalább akkora igény van, mint a büntetőjogi következetességre. Elmondta azt is, hogy Magyarország áldozatsegítési szolgáltatásainak spektruma széles, számos tagállam legjobb rendszereit és gyakorlatait ötvözi. A miniszter közölte, hogy az Igazságügyi Hivatal által eddig az áldozatsegítő szolgálatok felett gyakorolt szakmai irányítói

jogosultságok rövidesen az igazságügyi tárcahoz kerülnek. A változás abban a reményben történik, hogy az Igazságügyi Hivatal több figyelmet tud majd szentelni a szemléletformálásnak: képzéseket tart bíráknak, ügyészeknek, rendőröknek és maguknak az áldozatsegítőknak is. Szeiberling Tamás, az Igazságügyi Hivatal főigazgatója emlékeztetett arra, hogy 1990. február 22-én tette közzé az Európa Tanács a Bűncselekmények Áldozatainak Chartáját. Magyarországon 1993 óta tartják meg a bűncselekmények áldozatainak napját, amelyről 2006 óta minden évben az állami áldozatsegítő szolgálat is megemlékezik. Szeiberling Tamás hangsúlyozta, hogy ma már nem elegendő az, ha sikerül elfogni és felelősségre vonni a bűnelkövetőket, hanem az is elvárás, hogy az ezzel szükségszerűen együtt járó eljárásokban kíméletesen bánjunk az áldozattal. Hatala József miniszteri biztos, a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács elnöke hangsúlyozta, hogy a rendszerváltás óta eltelt idő egyértelműen bizonyítja, hogy a büntető igazságszolgáltatás önmagában nem elég hatékony a kriminalitási probléma kezelésére. Szükség van a bűnözéssel szembeni hatékonyabb fellépésre, az önállósult bűnmegelőzési és áldozatvédelmi szakpolitikára.



III. JEAN-MARC SAUVÉ, A FRANCIA ÁLLAMTANÁCS ALELNÖKÉNEK HIVATALOS MAGYARORSZÁGI LÁTOGATÁSA

BUDAPEST, 2015. FEBRUÁR 13.

Jean-Marc Sauvé, a francia Államtanács alelnöke hivatalos magyarországi látogatása során 2015. február 13-án a Kúrián

előadást tartott a francia közigazgatási bírászkodás és a legfelsőbb közigazgatási bíróságként működő Államtanács jelenlegi kihívásairól, melyek között külön kiemelte, hogy ma a legnagyobb nehézséget az egyén jogainak védelme és a közösség érdekeinek figyelembe vétele közötti egyensúly megtartása jelenti.

Franciaország speciális szervezeti formát hozott létre a közigazgatási bírászkodásra. A közigazgatási bírói rend három részből áll: az Államtanács mellett, mely a legfelsőbb közigazgatási bíróság, 8 fellebbviteli közigazgatási bíróság, és 42 közigazgatási bíróság működik. A közigazgatási bíróság ellenőrzi a közigazgatási eljárások törvényességét, a hatályban lévő nemzetközi megállapodásoknak való megfelelését, és vizsgálja alkotmányosságát. A francia modellt az különbözteti meg az Európában található általános közigazgatási bírói gyakorlattól, hogy egy szervezeten belül kezelik a konzultatív és peres feladatokat. Hasonlót csak Belgiumban, Olaszországban, Görögországban és Hollandiában találhatunk.

Egyforma súllyal jelenik meg a közigazgatási bíróságok korlátozó-ellenőrző szerepe és mérlegelő funkciója. Az állami hatáskörbe tartozó feladatok gyakorlatában keletkező döntéseket felülvizsgálja, és akár semmissé is nyilvánítja. Ugyanakkor pozitív módon is közbe lép, és helyreállítja a törvényességet. Hatékonysága attól függ, hogy döntéseivel mennyire képes megszüntetni a bizonytalanságot, és mennyiben tudja garantálni a szerződéses jogviszonyokban a törvényességet és a biztonságot. Erős specializáltsága miatt a hatásköri kérdésekben gyors és egyszerű szabályozást alkalmaz, a rendes bíróságokkal pedig szoros kapcsolatot, rugalmas és rendszeres párbeszédet tart fenn.

A francia közigazgatási bírósági rendszer működésével úgy teremt egyensúlyt, hogy az alkotmányos és európai uniós garanciákat egymáshoz hangolva előtérbe helyezi a jogalanyok személyes érdekeit, miközben a közérdek és a jogbiztonság elvárásait sem téveszti szem elől.



GYÁSZHÍR

Súlyos betegség után, életének 55. évében elhunyt Dr. Unyi István, az Igazságügyi Minisztérium szakmai főtanácsadója. Munkatársunk jogi pályafutását 1983-ban kezdte a Minisztériumban, ahol számos gazdasági tárgyú törvény mellett különösen a pénz- és tőkepiaci tárgyú jogszabályok egyik legkiválóbb szakértője lett. Jelentős szerepet játszott a hiteladósok helyzetének rendezését célzó jogszabályok előkészítésében, magyar családok százazreinek életét könnyítve meg. Munkáját kiemelkedő szorgalommal, szabadidejét sem kímélve látta el. Minisztériumi kollégái és a vele munkakapcsolatban álló más szervek munkatársai Dr. Unyi Istvánt az egyik legfelkészültebb szakértőként ismerték és tisztelték.

Az Igazságügyi Minisztérium Dr. Unyi Istvánt saját halottjának tekinti.

(Igazságügyi Minisztérium közlemény – 2015. március 19.)



Közéleti események

„A tárca a leghatározottabban elítéli az olyan, gyűlöletből fakadó tetteket, amelyek a demokratikus kultúránk alapvető értékeit veszélyeztetik”

– írta a francia nagykövetnek együttérzését kifejező levelében az igazságügyi miniszter a párizsi terrortámadást követően. Az áldozatok tiszteletére tartott rendezvényen Répássy Róbert és Patyi Gergely államtitkárok is részt vettek.

(2015. január 8.)

„Magyarország Kormánya tiszteleg az áldozatok és a túlélők emléke előtt, hitet téve amellett, hogy hazánkban még egyszer hasonló szörnyűségek ne fordulhassanak elő.”

Trócsányi László miniszter képviselte Magyarország Kormányát a budapesti gettó felszabadításának 70. évfordulója alkalmából a Dohány utcai zsinagógában tartott megemlékezésen és tisztelgett valamennyi, életétől és szabadságától jogellenesen megfosztott személy emléke előtt.

(2015. január 18.)



„Nemet kell mondanunk a totalitárius eszmékre és gyakorlatokra, és igent az Alaptörvényben foglalt értékek érvényesülésére”

– mondta a kommunizmus áldozatainak emléknapján tartott rendezvényen az igazságügyi miniszter. A tárcavezető beszédében megemlékezett a recski és a többi internálótábor áldozatairól, az ország elhagyására kényszerülőkéről és a kitelepítettekről is. A totalitárius rendszerek „nemcsak erőszakot tesznek az ember fizikai valóságán, hanem megpróbálják elaltatni vagy becsapni a lelkiismeretét. Az emlékezés megmenthet a fásultságtól.”

(2015. február 25.)

„Minél viharosabb a tenger, a tájékozódáshoz annál nagyobb szükség van állócsillagokra. Ilyen állócsillag a jog, illetve a jog uralma. Politikánk ezért nem lehet más, mint az igazságszolgáltatás, a jogállamiság iránti közbizalom erősítése.”

– utalt Petőfi Sándor versére Trócsányi László miniszter március 15-e alkalmából mondott beszédében a Károlyi-Csekonic Palotában. A miniszter a nemzeti ünnepi rendezvény keretében kitüntetéseket és elismeréseket adott át.

Áder János köztársasági elnök a Magyar Érdemrend Lovagkeresztjét adományozta **Dr. Tóth Ádámnak**. A Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnöke a magas szakmai színvonalon, a közjegyzők iránti közbizalom erősítése, az állampolgárok érdekei, és a nemzetközi kapcsolatok erősítésének szem

előtt tartásával végzett munkájáért Trócsányi Lászlótól vehette át az állami kitüntetést.

Az igazságügyi miniszter Deák Ferenc-díjban részesítette **Prof. Dr. Tamás András**t, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem egyetemi tanárát, professor emeritust az igazságügyi területen hosszú ideig végzett kiemelkedő, szakmai munkássága és példaértékű életművének elismeréseként. A miniszter **Dr. Nemes András**nak, az Igazságügyi Minisztérium nyugalmazott szakmai tanácsadójának a civilisztika elismert szakértőjeként végzett, négy évtizedes kiemelkedő kodifikációs munkájáért, az új polgári törvénykönyv megalkotásában tanúsított tevékeny szakmai közreműködéséért Moór Gyuladíjat adományozott.

(2015. március 17.)



PÁRBESZÉD A JOGÁLLAMISÁG ERŐSÍTÉSE ÉRDEKÉBEN

Bécsben került sor első alkalommal a **cseh, szlovák, román, szerb, osztrák és a magyar igazságügyi miniszterek regionális találkozására**, amelynek során kiemelték a regionális igazságügyi együttműködés fontosságát az európai uniós munkában. (2014. december 19.)

Colleen Bell, az Egyesült Államok új budapesti nagyköveteinek bemutatkozó látogatásán Trócsányi László legfontosabb miniszteri feladatának nevezte, hogy **az alkotmányos és az uniós jognak megfelelő jogszabályok szülessenek**, amelyek megfelelő környezetet biztosítanak a vállalkozások számára. A miniszter a találkozón rámutatott az alkotmányos korlátok fontosságára, továbbá volt alkotmánybíróként és a közjog professzoraként ismertette az Alkotmánybíróság működését. Az új amerikai nagykövet és a tárcavezető **megerősített együttműködésben állapodtak meg a bűncselekmények áldozatainak védelme terén**. (2015. február 10.)

Februárban, hivatalos magyarországi látogatása keretében **felkereste az Igazságügyi Minisztériumot Věra Jourová, az Európai Bizottság igazságügyekért is felelős biztosa**. A magyar igazságügyi miniszter tájékoztatást adott az elmúlt időszak főbb jogalkotási lépéseiről, bemutatta a magyar Alaptörvényt, valamint jelezte, hogy a korábbi vitás kérdésekre a legtöbb esetben sikerült jogi megoldást találni. (2015. február 27.)

Közép-európai igazságügyi miniszterek képviselői egyeztettek többek közt az Európai Ügyészség intézményéről, az új adatvédelmi szabályozás tervezetéről és bizonyos közokiratok európai uniós elfogadásáról Budapesten. A találkozó vendéglátója Berke Barna, az Igazságügyi Minisztérium európai és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkára volt. (2015. március 6.)



STRATÉGIAI PARTNERSÉGI MEGÁLLAPODÁSOK

A jogalkotás színvonalának folyamatos növelése, az alkotmányos és uniós normáknak, valamint a társadalmi, gazdasági elvárásoknak megfelelő jogalkotói munka érdekében az Igazságügyi Minisztérium nagy hangsúlyt fektet a jogszabályok, koncepciók tárcaközi, szakmai hivatásrendeken belüli és a társadalmi szervezetekkel, gazdasági szereplőkkel való egyeztetésre. Ennek keretében **stratégiai partnerségi meg-**

állapodást kötött az Amerikai Kereskedelmi Kamarával (2014. november 12.), valamint a **Joint Venture Szövetséggel** (2014. december 12.). A stratégiai szövetségek keretében folytatott érdemi párbeszéd hatékonyan elősegítheti az üzleti környezetnek és gyakorlatnak megfelelő jogalkotást.



ÚJ PERJOGI JOGALKOTÁS

1949 óta nincs egységes, a közigazgatási tevékenységgel összefüggő bíraskodás alapvonalait meghatározó törvény. A közigazgatási jog és szervezetrendszer hatalmas változásokon ment keresztül, így a közigazgatási bírósági eljárás szabályainak felülvizsgálata is időszerűvé vált. Ezért **a Kormány elrendelte a közigazgatási perjog felülvizsgálatát, az önálló közigazgatási perrendtartásra vonatkozó koncepció kidolgozását.** Ennek érdekében megalakult a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság, amelynek vezetésére az igazságügyi miniszter Patyi Andrást, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektorát kérte fel. (2015. február 3.)

Magyarországon évente több mint 20 millió közigazgatási határozat születik, az állampolgárok többsége akarva-akaratlanul a közigazgatással találkozik. Trócsányi László ezzel kapcsolatban a 47. Kecskeméti Jogásnap alkalmából úgy nyilatkozott, hogy **„a Kormány (...) erősíteni akarja a bíróságok szerepét a közigazgatás kontrolljánál, (...) melynek lényege az, hogy hatékony, gyors, kiszámítható bíraskodása legyen az országnak.”** (2015. február 3.)

A Kormány – az igazságügyi miniszter előterjesztésére – elfogadta **az új polgári perrendtartás koncepcióját.** Az új Pp. célja, hogy egy **hatékony és korszerű eljárásrend** segítse a jogérvényesítést, a magánfelek közötti viták gyors és kiszámítható rendezését, ezzel is elősegítve a magánjogi jogviszonyok és az üzleti élet biztonságát, fellendülését. (2015. január 14.)

Az új büntetőeljárás törvény szabályozási elveit 2015. február 11. napján megtartott ülésén fogadta el a Kormány. „Itt az ideje annak, hogy a tisztességes eljárást kiterjesszük a sértettre, a sértett eljárási jogaira is. (...) Az új büntetőeljárás szabályok kidolgozása során a tisztességes eljáráshoz fűződő garanciák nem gyengülhetnek. (...) Az áldozatsegítéssel megjelenített társadalmi szolidaritásra legalább akkora igény van, mint a büntetőjogi következetességre.” – jelentette ki Trócsányi László a bűncselekmények áldozatainak napja alkalmából tartott szakmai konferencián. (2015. február 23.)



Az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb jogszabályok, határozatok, utasítások

– 2014. december–2015. február

KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK

A **fogyasztói kölcsönszerződésekkel összefüggő, a forintosítást, a banki elszámolások rendjét, és a fair banki eljárást rögzítő törvények** (devizatörvények) előterjesztésével a Kormány célja az volt, hogy lezárja a tisztességtelen hitelezés korszakát, és elérje, hogy az állampolgárok ne legyenek kiszolgáltatva a pénzintézetek Kúria jogegységi döntése alapján tisztességtelennek minősített feltételeinek, valamint a forintosítás révén ne legyenek kitéve a devizahitelek árfolyamkockázatainak.

- 2015. évi II. törvény a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseivel összefüggő, valamint egyéb magánjogi tárgyú törvények módosításáról,
- 2014. évi LXXVIII. törvény a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról,
- 2014. évi LXXVII. törvény az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről,

- 2014. évi XL. törvény a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyéb rendelkezésekről,
- 2014. évi XXXVIII. törvény a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről.

KORMÁNYRENDELETEK

- 25/2015. (II. 25.) Korm. rendelet az önálló bírósági végrehajtók ügyvitelének, hivatali működésének és magatartásának ellenőrzésére irányuló vizsgálatok lefolytatásának részletes szabályairól,
- 233/2014. (IX. 18.) Korm. rendelet az Igazságügyi Hivatalról,
- 317/2014. (XII. 12.) Korm. rendelet az életüktől és szabadságuktól politikai okból megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény végrehajtásáról szóló 111/1992. (VII. 1.) Korm. rendelet módosításáról,
- 316/2014. (XII. 12.) Korm. rendelet az egyes kárpótlással kapcsolatos kormányrendeletek módosításáról.

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI RENDELETEK

Az igazságügyi miniszter a „rendes” végrehajtási jogalkotás keretében számos rendeletet adott ki – többek között – a büntetések és intézkedések végrehajtása, a fogva tartottak fegyelmi felelőssége, letétjének, birtokukban lévő fizetőeszközöknek a kezelése, gyógykezelésük, illetve a kártérítési eljárás végrehajtási szabályairól. Ugyancsak új rendelet született a szellemi tulajdon-védelmi képzésekről és a Pártfogói Felügyelői Szolgálat tevékenységéről szóló rendelet módosításáról.

A KORMÁNY HATÁROZATAI

- 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról,
- 1012/2015. (I. 22.) Korm. határozat a polgári perjogi kodifikációról szóló 1267/2013. (V. 17.) Korm. határozat módosításáról.

UTASÍTÁSOK

- 1/2015. (II.20.) IM-KÁT utasítás az Igazságügyi Minisztérium Közszolgálati Szabályzatáról.



