

FONTES IURIS

Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata | 5. évfolyam, 2. szám

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

WERBŐCZY ISTVÁN



**94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet
a Kormány tagjainak
feladat- és hatásköréről**

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

**Magyarország
Alaptörvénye
R) cikk**

*„(1) Az Alaptörvény
Magyarország
jogrendszerének alapja.”*

Fontes Iuris – az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata

Megjelenik negyedévente

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

Felelős kiadó: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Papp Tibor ügyvezető

Főszerkesztő: Dr. Trócsányi László

Főszerkesztő-helyettes: Dr. Molnár Zoltán

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

Szerkesztők: Dr. Hajas Barnabás, Dr. Dobrotka-Mayer Annamária, Dr. Nemessányi Zoltán, Dr. Raisz Anikó, Dr. Scholz Evelin

Címlapfotó: Skuta Vilmos

2019. évi éves előfizetési díj: 6000 Ft.

ISSN 2416-2159

Tartalom

Bevezető

Miniszteri beköszöntő (és búcsú)	3
--	---

Interjú

Interjú Trócsányi László igazságügyi miniszterrel	4
---	---

Kiemelt téma

Raisz Anikó – F. Tóth Gábor A Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet	6
--	---

Tanulmányok

Közjog

Stiller Andrea – Kormos Balázs Gondolatok az indokolások jelentőségéről a teleologikus jogértelmezés alaptörvényi szabályai tükrében, valamint az indokolások nyilvánosságának biztosítására vonatkozó szabályozási környezetről	10
--	----

Büntetőjog

Pongrácz Attila A büntetőeljárás törvény időbeli hatályával kapcsolatos egyes értelmezési kérdések	20
---	----

Magánjog

Ribaritsné Győri Enikő Jogalkotói tézisek az új Cégtörvényhez	26
--	----

Európai és nemzetközi jog

Budai Péter „Not so splendid isolation” – Az Egyesült Királyság kilépésének főbb uniós jogi aspektusai	35
---	----

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

Konferencia-összefoglaló	45
--------------------------------	----

Hírek, események

Közéleti események	51
Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok	57

Miniszteri beköszöntő (és búcsú)



Köszöntöm a kedves olvasókat, a *Fontes Iuris* főszerkesztőjeként vélhetőleg utoljára. 2014-ben egy ciklusra vállaltam az Igazságügyi Minisztérium vezetésére szóló felkérést – igaz, a hosszabbítás lehetőségét fenntartva. Ez be is következett. Öt év után új feladatok várnak rám: szeretnék helytállni európai szinten is.

Köszönetet mondok mindazoknak, akik a *Fontes Iuris* elindításában és rendszeres szerkesztésében részt vettek, valamint a lap eddigi szerzőinek. Buzdítani szeretném őket – és a leendő szerzőket is –, hogy a megkezdett munkát folytassák.

Nagyon örülök, hogy miniszteri mandátumom idején sikerült megalapítani és útjára indítani ezt a folyóiratot, amely immár az interneten is olvasható. Miért hiánypótló a *Fontes Iuris*? Hiszen a kínálatban ott van a Jogtudományi Közlöny, a Magyar Jog... A *Fontes Iuris* azonban a jogalkotónak – vagy még pontosabban a kodifikátori munkában részt vevőknek – biztosít szakmai fórumot. Amellett, hogy az Igazságügyi Minisztérium nyitott az egyetemek jogi karaival folytatott együttműködésre csakúgy, mint a hivatásrendek felé, fontosnak tartottuk, hogy a jogalkotói hang úgy is szóljon meg, hogy az egyes fontosabb jogszabályok megszületésének körülményeiről és a minisztérium életéről is számot adjunk.

A jog egyszerre tudomány, történelem, élet, politika, művészet – a kodifikátor például a művészhez hasonlóan valóság és vízió kényes egyensúlyát keresi. A jog kultúra, amelynek műveléséhez szakmai műhelyek szükségesek. A jogászokkollégáknak, pályatársaknak, a minisztérium munkatársainak, azoknak, akik a jogszabályokat sokszor ténylegesen írják, szükségük van arra, hogy írásban megjelenhessenek, hogy egymást olvassák, tanuljanak egymástól. Ez az egyik ellenszere annak, hogy a napi rutinba belefásuljunk. Büszke vagyok arra, hogy ennek a fórumnak a megteremtésében részt vehettem.

A jelen szám kiemelt témája az e napokban létrejövő Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, amelynek bemutatására Raisz Anikó, az intézet igazgatója és helyettese, F. Tóth Gábor közös cikkben vállalkozott. Az összehasonlító jog tudományának az igazságügyi politika, a jogalkotás alátámasztásában az eddiginél nagyobb szerepet kell kapnia – ez indokolta az intézet megalapítását az igazságügyi tárca háttérintézményeként. Elég arra utalnom, hogy napjainkban egymással ellentétes tendenciákkal kell számot vetnünk: *globalizáció* vs. *de-globalizáció*; jogharmonizációs törekvés, valamint a jogi és az alkotmányos identitások megőrzése egyszerre vannak jelen világunkban – amint erre Martonyi János az utóbbi időben többször is rámutatott. Martonyi nevét nem véletlenül említem: ő lesz az intézet tiszteletbeli elnöke. Ki ápolhatná méltóbb módon a néhai Mádl Ferenc egyetemi tanár, utóbbi köztársasági elnök szellemi örökségét, mint ő?

Figyelemre méltó tanulmánnyal jelentkezik a közjog területéről Stiller Andrea és Kormos Balázs az indokolások szerepéről és nyilvánosságáról, akik vizsgálódásukat az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek fényében végzik. Itt adok hangot újra annak a meggyőződésnek, hogy az Alaptörvénynek – más alkotmányokhoz hasonlóan – kultúrává kell válnia, azaz át kell hatnia a jogalkotást és a jogalkalmazást egyaránt. A *Fontes Iuris* ennek az „inkulturálódásnak” is az egyik szellemi műhelye, előmozdítója.

Pongrácz Attila cikke egy kevésbé tárgyalt kérdéssel, a büntetőeljárás törvényi rendelkezések időbeli hatályával foglalkozik. A tanulmány többek között alkotmánybírói határozatok fényében vizsgál olyan kérdéseket, mint a büntetőeljárás törvény időbeli hatályára vonatkozó szabályok értelmezése, illetve a visszaható hatály problémája – az eljárásjog általában kevesebb figyelmet szentel ennek a témának.

A magánjog tudományát képviseli Ribaritsné Győri Enikő *Jogalkotói tézisek az új Cégtörvényhez* címmel megírt tanulmánya. A cégnyilvántartás, a vele kapcsolatos bejegyzési ügyek hagyományosan egyfajta szabályozási avantgárdhoz tartoznak, amennyiben az elektronikus bírósági ügyintézés kísérleti terepét alkotják a kilencvenes évekre visszamenően. Sárközy Tamás professzor felkérésemre még 2014–15-ben munkabizottságot vezetett, amely először értékelő tanulmányt, majd kodifikációs tervezeteket készített a cégeljárás, valamint a végelszámolási eljárás megújításáról. Olyan előremutató elemek is szerepeltek ebben, mint egyes eljárás cselekmények automatizálása. (A közeljövő nagy dilemmája lesz a digitális ügyvéd, bíró stb. térnyerése vagy éppenséggel térnyerésük megakadályozása; mindazonáltal vannak automatizálható, számítógép által hatékonyabban elvégezhető, algoritmikus elemei a különböző jogi – főként nemperes – eljárásoknak.)

A BREXIT a témája Budai Péter *Not so splendid isolation* c. cikkének, amely a brit kilépést uniós jogi szempontból elemzi. A cím nem ígér vidám olvasmányt. A folyamatnak – amint világosan látszik – aligha lesznek igazi győztesei. Jelenleg úgy tűnik, hogy a legjobb ami történhet, az egy károkat kölcsönösen enyhítő megállapodás elérése. Az embernek óhatatlanul az jut eszébe, amit Churchill emlékirataiban a brit expedíciós haderő Dunquerque-i visszavonulása kapcsán írt: bármilyen sikeres is volt az evakuáció, evakuációval nem lehet háborút nyerni. A BREXIT politikai szempontból az EU-t ért legnagyobb csapás lehet eddigi története során, de az uniós és tagállami jogrendszereket is soha nem látott mértékben teszi próbára.

A *Fontes Iuris* főszerkesztőjéből mostantól egyszerű, hűséges olvasójává válok. A folyóirat által elért minőség tudatában mondhatom, hogy ezt is komoly rangnak tartom.

Trócsányi László

Interjú Trócsányi László igazságügyi miniszterrel

„A legfontosabb számomra a jogállamiság, a jog uralma, amibe az is beletartozik, hogy minden tagállamot azonos mérvvel mérjünk... Ahogy az embereket, úgy az országokat is megilleti a méltóság.”

A rendszerváltás utáni időszak történetében Ön az az igazságügyi miniszter, aki a leghosszabb ideje van hivatalban, 2014. június 6-tól. Új eljárási kódexek és összesen 99, az Igazságügyi Minisztérium által beterjesztett és az Országgyűlés által elfogadott törvény előkészítése, számtalan hazai és nemzetközi jogász konferencia megszervezése, igazságügyi együttműködési megállapodások megkötése Szerbiától Vietnámgig, díszdoktori cím Miskolcon és Ungváron, magas rangú állami kitiüntetések, a Lengyel Köztársaság Érdemrend Parancsnoki Keresztje, a Libanoni Köztársaság Nemzeti Cédrus Rend parancsnoki fokozat mind-mind miniszteri munkája elismerése, és a sort még hosszan folytathatnánk. Mi az, amire a legbüszkébb, és mi az, ami kimaradt az elmúlt öt évből?

Azzal kezdeném, ami kimaradt. A Kincstári Jogügyi Igazgatóságot fel kellett volna állítani, mostoha sorsú intézmény, hiszen már a rendszerváltáskor létre akarták hozni, akárcsak a közigazgatási bíróságot is, ahol több éves munka előzte meg a szervezeti keretek felállítását, de politikai okokból ez most zátonyra futott. Ez nem tragédia, hiszen az első közigazgatási

perrend legalább elkészült, amivel új fejezetet nyitottunk a közigazgatási bíróságot történetében, és úgy gondolom, hogy ez a kérdés újra napirendre fog kerülni, de lehet, hogy majd más szervezeti keretek között. Mindenesetre a közigazgatási bíróságot ügyét sikerült kibillenteni a holtpontról, elindítani egy folyamatot, és már ez is eredmény. Hogy milyen szervezeti keretek között valósul majd meg, az technikai részletkérdés.

A nagy eljárási kódexek, a polgári, a büntető és a közigazgatási perrendtartás előkészítése, az ügyvédi törvény, a választottbírói törvény, a gyülekezési törvény, a devizahitelek megmentésével kapcsolatos törvénycsomagok mind-mind komoly jogalkotási munkát igényeltek a minisztériumban, és mindegyikre joggal lehetek büszke, a munkatársaimmal együtt. Mindazonáltal voltak olyan kérdések, amelyek rávilágítottak arra, hogy a jogalkotással foglalkozni kell, egyrészt általánosságban a jogalkotás színvonalával, másrészt konkrétan a sarkalatos törvények átvilágításával. Át kell tekinteni a törvények és a rendeletek egymáshoz való viszonyát is az Alaptörvény megfelelő értelmezésével és az Alkotmánybíróság



vonatkozó döntéseinek figyelembevételével, esetlegesen az Alaptörvény módosítására is szükség lehet. A hátramaradt munkák tekintetében ezt látom a legégetőbbnek.

Mi az, amit Budapesten igazságügyi miniszterként nem lehetett megcsinálni, de az uniós biztosi poszt várományosaként úgy látja, hogy Brüsszelben, egy új pozícióban lehetséges és érdemes?

Az Igazságügyi Minisztériumot ez annyiban érinti, hogy az Európai Parlament tagjaként vagy európai uniós biztосként, amelyik funkciót majd betöltöm, nagyobb ráhatásom lesz az európai jogalkotásra. Vitathatatlan tény, hogy nagyon erős kapcsolat van a tagállami és az uniós intézmények között, tehát ebben az új funkcióban a jogalkotás terén lehet eredményeket elérni, másrészt a kötelezettségszegési eljárásokkal – a másik oldalon ülve – fog az ember találkozni.

Igazságügyi miniszterként azt a mandátumot kapta, hogy öröködjön Magyarország alkotmányos identitása felett, és erősítse az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat. Most milyen mottóval indul útnak?

Ahogy azt az elmúlt öt évben is hangsúlyoztam, a legfontosabb kérdés számomra mint igazságügyi miniszter számára, a jogállamiság, a jog uralma, és ebbe az is beletartozik, hogy egyenlő mércével mérjünk minden egyes országot. A semlegességet emelném ki elsősorban, tehát ha az ember európai szinten van, akkor európai sapkát is kell hordania, nem elegendő csak a tagállami aspektus. Ugyanakkor európai uniós szempontból, a tagállamok egyenjogúsága alapján azt gondolom, hogy nagyon fontos, hogy minden országot azonos mércével mérjünk. Nagyon fontosnak tartom, hogy a régi és az új demokráciák közötti különbségtétel – szándékosan fogalmazok így –, az szűnjön meg. A tagállamok egyenjogúságában nincs olyan, hogy nagy és kicsi, nyugati és keleti, északi és déli, újonnan csatlakozott és régen csatlakozott, mindegyik ország azonos méltósággal rendelkezik. Ahogy az embereket megilleti az emberi méltóság, úgy a tagállamoknak is azonos pozíciót kell adni.

Egyetemi tanárként, alkotmánybíróként, diplomataként és igazságügyi miniszterként olyan uniós jogi kérdésekkel is foglalkozott, és olyan tapasztalatokra tett szert, amelyeket kiválóan tud hasznosítani európai szinten, Magyarországot képviselve.

Bármilyen pozícióban is legyek Európában, magyar vagyok, az én megjelenésem Magyarország megjelenése is egyben, tehát a nemzeti és az európai szempontokat egyszerre kell figyelembe venni, és így kell egységesen, szakemberként fellépni. Az európai közös érdekek a tagállami érdekek összességéből áll össze, aminek kialakítása művészet. A mottóm tehát, ha szabad így mondanom, ahogy eddig is, a dialógusra fog épülni, arra a szakmai párbeszédre, amely politikai előítéletektől mentes. Ettől függetlenül természetesen a politikai vitákat is le kell folytatni. Ha azonban politikusok csak politikai színek alapján mondanak véleményt, az veszélyes lehet, negatív hatással lehet a szakmai együttműködésre, ezáltal még nagyobb szakadék alakulhat ki Nyugat- és Kelet-Európa között.

Észszerű tárgyalásra van szükség ahhoz, hogy a rendszerváltáskor sok munkával betömött, Nyugat és Kelet közötti hasadékok továbbrepedését megakadályozzuk.

Helyre kell állítani a bizalmat Magyarország és Európa között. A legnagyobb probléma ma Európában a bizalom hiánya, mert emiatt a kontinensen szakítások jönnek létre, és a szakítás nemcsak a politikusok, hanem a szakemberek szintjén is megjelenik, tehát például amikor egy nyugat-európai jogász egy magyar jogással találkozik, rögtön egy olyan érzés alakul ki, hogy az emberi és a szakmai kapcsolatok is meggyengültek. Nem lehet hagyni, hogy szakmai vagy akár baráti kapcsolatok menjenek tönkre politikai döntések miatt. A legfontosabb a kontaktusok megőrzése és a dialógusra törekvés.

Mi a véleménye arról az évek óta megfigyelhető tendenciáról, hogy az uniós intézmények tekintetében egyfajta erőltetődés látszik?

A legfontosabb az lenne, hogy mindenki a szerződések szerint járjon el, a probléma abból adódik, amikor nem megfelelően értelmezik a Szerződést, vagy egyes intézmények nem tudják betölteni a rájuk vonatkozó szerepkört. Ha az Európai Tanács gyenge, nincs megfelelő vezetése, akkor nem tud politikai iránymutatást adni, pedig a Szerződés értelmében ez lenne a legfontosabb feladata. Az Európai Bizottságnak az Európai Tanács által meghatározott politikai orientációk figyelembevételével kell kialakítania politikáját. A szerződések egyértelműen megmondják, hogy a politikai iránymutatás keretében van a Bizottságnak kezdeményezési joga a Szerződés öreként. Ami számomra nagyon fontos, hogy a kettős standardet kerüljük el. Ne fordulhasson elő, hogy ugyanazért a jogszabályért az egyik országgal szemben fellép a Bizottság, a másikkal szemben pedig nem, noha jól tudom, hogy a Bizottságnak jogában áll eldönteni, hogy mikor indít és mikor nem indít egy országgal szemben eljárást. Azt gondolom, hogy a tagállamok egyenjogúságának elve alapján egyenlő mércével kell, hogy mérjék az egyes országokat. Az Európai Parlament hatásköre pedig egyértelműen rögzítve van. Arra kell tehát törekedni, hogy ne politikai alapon történjék az értékítélet, amely alapján aztán egyes országokat a vádlottak padjára lehet ültetni, hanem a tagállamok tekintetében azonos mérce érvényesüljön.

Milyen érzésekkel távozik a Kossuth térről, mit hagy hátra az utódjának?

Egy nagyon jó szellemiségű Igazságügyi Minisztériumot tudok itthagyni az utódomnak, ahol szakmailag felkészült emberek dolgoznak, akik a nemzeti és a közösségi jogot kitűnően ismerik, és az Alaptörvény értékeit szem előtt tartva végzik a munkájukat. Azt állíthatom, hogy kialakult egy magas szakmai színvonalat képviselő törzsgárda, amelyre lehet építeni, tehát sikerült egyfajta stabilitást teremteni, amire büszke is vagyok. Bízom benne, hogy az utódom tud támaszkodni ezekre az emberekre és ezekre az értékekre, akik és amik nekem is fontosak voltak és lesznek.

Az interjút készítette: Dobrotka-Mayer Annamária
Budapest, 2019. június 3.

Raisz Anikó* – F. Tóth Gábor**

A Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet



Az összehasonlító jog mint tudományág igen előkelő helyet foglal el az európai jogszékesítésben. Annak felismerése, hogy a tudomány számára értékes információkkal szolgálhatnak más országok megoldásai, nem új keletű. Európai szinten ez talán már-már evidenciának hathat, ám fokozatos térnyerése az Európán kívüli világ irányába is immár az utóbbi évek visszafordíthatatlan tendenciájának tűnik. A berlini Humboldt Egyetemen, a Frankfurt am Main-ban található Goethe Egyetemen, Salzburgban, Marburgban, Kölnben vagy Hamburgban, Konstanzban, Lausanne-ban, a Sorbonne-on és a Paris II-n, Oxfordban vagy Maastricht-ban, Edinburgh-ben vagy Helsinkiben, és persze ezenkívül számos vagy inkább számtalan más egyetemen tanszékek, intézetek, külön képzések működnek az összehasonlító jog területén. Szerencsére hazánkban is megjelentek ilyen kezdeményezések, például a szegedi Összehasonlító Jogi Intézet vagy az ELTE-n zajló összehasonlító jogi képzés formájában.¹

ÖSSZEHASONLÍTÓ JOG A GYAKORLAT SZOLGÁLATÁBAN

Az összehasonlító jognak nagy múltra visszatekintő, jelentős nemzetközi irodalma van.² Az összehasonlító jogi kutatások magukban foglalják az elméleti alapok, a módszertan mellett konkrét jogterületek összehasonlító jogi vizsgálatát is.³ Minden korban sajátos kihívásokkal szembesülnek e jogterület

művelői, részben más kérdésekre, részben más módszerrel kellett válaszokat keresni egy fél évszázaddal ezelőtt például a hidegháború korszakában, mint ma, a globalizáció korában.⁴ Általános tendencia azonban, hogy az elmélet mellett a gyakorlat is felismerte az összehasonlító jogban rejlő lehetőségeket. Számos országban, például Svájcban, Görögországban, vagy Lengyelországban intézményesítették már az összehasonlító jogi kutatások kormányzati, illetőleg állami megrendelésre történő hasznosítását.

A svájci Szövetségi Igazságügyi és Rendőrségi Minisztérium önálló szerveként működik 1982 óta Lausanne-ban a Svájci Összehasonlító Jogi Intézet (*Institut suisse de droit comparé*)⁵, amely egyszerre információs, kutatási és képzési központ. A nemzetközi magán- és közjoggal, valamint külföldi joggal kapcsolatos óriási könyvtárat működtet, továbbá svájci és külföldi oktatók számára is kínál kutatási és képzési lehetőségeket. Egyik legfontosabb feladata azonban az, hogy a külföldi példák nyomán segítséget nyújt a svájci jogalkotás számára. Összehasonlító elemzéseket, jogi szakvéleményeket készít nemcsak a svájci közigazgatás és a bíróságok, egyetemi szféra, ügyvédek, közjegyzők és akár magánszemélyek, hanem külföldiek számára is, valamint online hozzáférhető jogi információs adatbázist kínál, kutatási eredményeit pedig kiadványokban jelenteti meg.

A Nemzetközi és Külföldi Joggal foglalkozó Görög Intézet (*Ελληνικό Ινστιτούτο Διεθνούς και Αλλοδαπού Δικαίου*)⁶ 1939 óta működik Athénban (igaz, a második világháború kitörésekor ideiglenesen felfüggesztette működését). Nemzetközi és külföldi jogrendszerek összehasonlító jellegű kutatásával foglalkozik, könyvtárat működtet és jogi információs szolgáltatást nyújt, segítve a kutatók és a jogalkalmazók mindennapi munkáját, ugyanakkor nem értelmezi a jogszabályokat, nem ad szakértői véleményt vagy jogi tanácsadást. Az intézet olyan közjogi jogi személyként (állami feladatokat ellátó autonóm szerv) működik, amelyet adminisztratív és pénzügyi szempontból az igazságügyért, átláthatóságért és emberi jogokért

* Raisz Anikó: PhD, D.E.A., a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet vezetője, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar egyetemi docense.

** F. Tóth Gábor: a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet helyettes vezetője.

1 Vö. PÉTERI Zoltán: Teaching of Comparative Law and Comparative Law Teaching. *Acta Juridica Hungarica*, 2002/43, 3–4., 243–261.; Max RHEINSTEIN: Teaching Comparative Law. *The University of Chicago Law Review*, 1938/5. 615–624.

2 Vö. F. C. AULD: Comparative Law. *The Canadian Bar Review*, 1948/26. 352–361.

3 Vö. FRÖHLICH Johanna – CSINK Lóránt: Topics of Hungarian Constitutionalism. *Tijdschrift Voor Constitutioneel Recht*, 2012. 424–439.; Peer ZUMBANSEN: Les Jeux Sont Faits: Comparative Law – As It Really Was Meant to Be. *The American Journal of Comparative Law*, 2017/65. 237–255.; Sherally MUNSHI: Comparative Law and Decolonizing Critique. *The American Journal of Comparative Law*, 2017/65. 207–235.; James Q. WHITMAN: The Hunt for Truth in Comparative Law. *The American Journal of Comparative Law*, 2017/65. 181–190.

4 Vö. Edward J. EBERLE: Comparative Law. *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2007/13. 93–102. Heikki PIHLAJAMAKI: Merging Comparative Law and Legal History: Towards an Integrated Discipline. *The American Journal of Comparative Law*, 2018/66. 733–750.

5 <https://www.isdc.ch/> (2019. 06. 14).

6 <http://www.hiifl.gr/> (2019. 06. 14.).

felelős minisztérium, az állam külkapcsolatait érintő ügyekben pedig a Külügyminisztérium felügyel.

Lengyelországban, Varsóban a lengyel igazságügyi tárca alatt működik az Igazságügyi Intézet (*Instytut Wymiaru Sprawiedliwości*),⁷ mely tudományos kutatásokat folytat a jogalkotás, jogalkalmazás, a jog axiológiája (értéktana) és a jog társadalmi működése kapcsán, többek között külön figyelmet szentelve a büntetőjogi, a polgári jogi, illetve alapjogi kérdéseknek, különös tekintettel a jogintézményeknek az igazságszolgáltatási rendszerben való működésére, a jogvédelmi szervek hatékonyságára. Az intézet tevékenységének célja többek között az, hogy elősegítse a lengyel jog nemzetközi szttenderekkel, így különösen az EU normatív követelményeivel való összhangját, és hangsúlyosak az összehasonlító jogi kutatások is. Az intézet kutatási tevékenysége eredményeit nyilvánosságra hozza (tanulmányok, kötetek, konferenciák keretében), illetve részt vesz a jogi oktatásban is. Az intézet éves vagy többéves kutatási tervek alapján végzi tevékenységét, melynek tartalmára az igazságügyi miniszter tesz javaslatot.

A MÁDL FERENC ÖSSZEHASONLÍTÓ JOGI INTÉZET FELADATAI

Az intézet tevékenységének két alappillére van: a tágabb értelemben vett jogtudományi kutatás, valamint a kormányzat számára közvetlenül készített tudományos elemzések, hatás-tanulmányok.

A társadalomtudományok és azon belül a jogtudományok területén, különösen pedig a kormányzati munka során komoly igény mutatkozott az iránt, hogy olyan összehasonlító jogi kutatóműhely jöjjön létre, amely azon túl, hogy az összehasonlító jog segítségével önálló tudományos eredményeket tud megjeleníteni, képes a kormányzat számára is stratégiai és jogalkotási kérdésekben – akár gyakorlati – tudományos háttértámogatás formájában segítséget nyújtani. Ma Magyarországon nincs olyan tudományos intézet, amelynek kitűzött célja lenne az összehasonlító jog művelésén keresztül a kormányzati munka elméleti és gyakorlati támogatása.

Meggyőződésünk szerint a kormányzati szervek nem nélkülözhetik azt a tudást, amely az összehasonlító jogtudomány segítségével megszerezhető. Ennek csak egyik aspektusa a jogalkotási folyamat, azon belül pedig a jogszabály-előkészítés fázisa, amelynek során a nemzetközi példák, modellek fontos kiindulópontot jelenthetnek. Ezen túlmenően a hazai jogszabályokat alaptörvényi, illetve nemzetközi jogi szempontból vizsgáló nemzetközi fórumok előtt is szerepe lehet más országok gyakorlatai bemutatásának. Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozata is részletesen elemezte és tételesen összefoglalta szinte minden európai uniós alkotmány-

bíróság gyakorlatát, amikor az uniós szuverenitás-transzfer és az alkotmányos identitás terjedelmét vizsgálta.

Jelentősen növelheti a kormányzati munka hatékonyságát egy olyan intézet, amelyhez, mint tudományos műhelyhez, illetve annak fokozatosan kiépülő és folyamatosan bővülő adatbázisához, ha úgy tetszik, intézményi tudásához, fordulhat a kormányzat a nemzetközi jog-összehasonlítás kapcsán mind a jogszabály-előkészítésben, mind az Alkotmánybíróság, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, illetve nemzetközi szervezetek és bírói fórumok előtt zajló eljárásokban. E tevékenység keretébe tartozik különösen a külföldi jog fejlődésének folyamatos figyelése, az alkotmánybírói gyakorlat és a legfelsőbb bírói fórumok gyakorlatának figyelemmel kísérése benchmark országokban, a rendszeres hírösszefoglaló összeállítása, tematikus adatbázisok kiépítése, de idetartozik például a hazai jogalkotáshoz közvetlenebbül kötődő, az adott jogalkotási témához más országokban kapcsolódó szabályozási környezetet, követett jogalkalmazási gyakorlatot bemutató tudományos elemzések, összefoglalók készítése. Nem elhanyagolható fontosságú feladat továbbá a hazai jogalkotási tevékenység eredményeinek feldolgozása, a jogszabályok hatályosulásának, gyakorlati érvényesülésének tudományos igényű vizsgálata.

Jelenleg ezeket a feladatokat az egyes tárcák, a nemzetközi kitekintésű összehasonlító jog területén különösen az Igazságügyi Minisztérium külső és/vagy belső erőforrásokkal, de alapvetően *ad hoc* módon oldják meg. A munka azonban a legtöbb esetben a minisztériumi lehetőségeket és kereteket meghaladó előkészületeket, vizsgálatokat, számos területen speciális szakértelmet (nyelvtudást, adott szakterületre vonatkozó hazai és külföldi jogi szaktudást, tudományos kutatói és oktatói tapasztalatokat, kiterjedt nemzetközi tudományos kapcsolati hálót és biztos jog-összehasonlító módszertani ismereteket) igényel, azaz a tudományos előkészítő tevékenységhez, illetve háttértámogatáshoz más típusú ismeretekre és tapasztalatokra van hangsúlyosan szükség, mint a mindennapi minisztériumi munkában. A tudományos támogatás ugyanakkor csak akkor lehet eredményes és jól megalapozott, mindenre kiterjedő, ezért egyszerű megbízható és hosszabb távon is hatékonyan hasznosítható, ha erre megfelelő tudományos keretek állnak rendelkezésre, ideértve a kutatói tapasztalatokat, hazai és nemzetközi kutatói kapcsolati hálót, valamint az elmélyült és jól megtervezett tudományos kutatói tevékenységet egyaránt.

Az összehasonlító jog egyszerre tudomány és módszer. Az összehasonlító jog művelésével lehetőség van a külföldi jogrendszerek összehasonlítására és bemutatására, amely új tudományos megállapításokra is lehetőséget ad. Az eltérő jogi kultúrák, jogrendszerek kölcsönhatása során lehetséges és szükséges is egyúttal bemutatni, hogy az egyes országok milyen mértékben kívánják jogrendszereiket harmonizálni és mennyiben öröködnék nemzeti sajátosságaik, értékeik megőrzésében. Az összehasonlító jogi kutatások a jogrendszer egészét érintik, így a közjog, a magánjog, nemzetközi jog és Európa-jog területeit is.

Az intézet kutatási profilja kiterjed a jogtudomány teljes palettájára, annak érdekében, hogy a kutatóintézet munkáját

⁷ <https://iws.gov.pl/en/o-instytucie/> (2019. 06. 14.) Az intézet 2009 óta működik a jelenlegi formájában.

szilárd, tudományos alapokon végezhesse, miközben kombinálni kell az elmélyült, alapos kutatói tevékenységet a precíz, a jogalkalmazás számára is használható formába öntéssel. Az intézet önálló kutatási eredményeit, elemzéseit publikációk, monográfiák, tudományos konferenciák formájában is elérhetővé kívánja tenni a tudományos közélet számára. Az intézet tevékenységének fontos része, hogy a tudományos eredmények külső elérhetőségét és hasznosulását is segítse, amelyek érdekében – saját kutatómunkájának alapulvételével – egy tudományos adatbázist épít ki.

Az intézet tevékenysége során tapasztalt, több nyelven beszélő, szakterületüket kiválóan ismerő kutatókra, valamint részben már meglévő, de folyamatosan bővítendő hazai és nemzetközi szakértői hálózat segítségére szeretne támaszkodni. Az intézet kutatói nemzetközi kutatóintézetekkel, kutatócsoportokkal tartanak fenn és építenek ki kapcsolatokat, működnek együtt. Közép- és hosszú távon közös kutatások, képzések folytatása is szerepel a célok között. A munkatársak folyamatosan jogtudományi kutatásokat végeznek, amelyeket konferenciák, publikációk keretében tárnak majd a nyilvánosság elé. A szervezeti egységek kutatócsoportokként működnek a klasszikus magánjogi – közjogi – nemzetközi/európai jogi felosztás, szükség esetén pedig egy-egy témakör mentén.

Az intézet az első teljes működési évtől, azaz 2020-tól kezdve évi két nemzetközi konferencia megszervezését tűzte ki célul, hazai és nemzetközi előadók részvételével. A nemzetközi konferenciák anyagát kötet és online formában is meg kívánjuk jelentetni. A nemzetközi konferenciák mellett kiemelt cél összehasonlító joggal kapcsolatos konferenciák szervezése a hazai jogtudományi élet számára is, önállóan és más intézményekkel, egyetemekkel, kutatóműhelyekkel közösen is.

A NÉVADÓRÓL

Mádl Ferenc (1931–2011) professzor, a rendszerváltozás utáni Magyarország második megválasztott köztársasági elnöke igazi tudós és nagy tudású, rendkívül empatikus és inspiráló pedagógus is volt. Nagy megtiszteltetés az újonnan alakult intézet számára, hogy nevét viselheti, és mindez természetesen nem kis felelősséggel is jár. Az 1990-es évek elején előbb, mint tárca nélküli, később mint művelődési és közoktatási miniszter közlelő ismerte a végrehajtó hatalom működését, és ebben a minőségében is sokat tett a magyar tudomány újjászervezéséért.

Mádl Ferenc a jogtudomány számos területén jeleskedett, mind a mai napig őt tartják a nemzetközi gazdasági és összehasonlító magánjogtudomány egyik legnagyobb magyar alakjának. A Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja volt, ezenfelül tagja volt többek között a Harvard Academy of International Commercial Law-nak és az Academy of Europe-nak is.⁸ Számos más elismerés mellett a Széchenyi-díj birtokosa, a Légion d'honneur kitüntetettje. Tanított a Berkeley Egyetemen,

a McGeorge School of Law-n, a strasbourgri és a müncheni egyetemen. Többek között az athéni, párizsi, heidelbergi és tallinni egyetemek díszdoktora.⁹ Neve összefonódott az összehasonlító jogtudománnyal, amelynek művelése egész pályafutását végigkísérte, a strasbourgri egyetem nemzetközi összehasonlító jogi képzésén való részvételtől *Összehasonlító nemzetközi magánjog* könyvén át az utolsó években írt tanulmányaiig, nem is beszélve a hamburgi Max Planck Intézet által koordinált *International Encyclopedia of Comparative Law* szerkesztőbizottsági tagságáról.¹⁰ Ahogy Péteri Zoltán professzor emlékező szavaiból is megtudhattuk, Mádl Ferenc nemcsak a magyar tudomány fejlődését előrevívó, nyitott és integratív személyiség volt, hanem munkássága összehasonlító jogi vonulatán keresztül az ötvenes évektől dolgozott a nemzetközi kapcsolatok építésén, többek között a strasbourgri Nemzetközi Összehasonlító Jogi Fakultás rendszeres „szessziói” során, amelynek egyik első magyar oktatója is volt.¹¹ Egykori munkatársai úgy emlékeznek rá, mint aki tudását, a jogtudomány, s ebben különösen az összehasonlító jog művelését is az általa vallott értékek és hazája szolgálatának rendelte.¹²

A KÜLDETÉS

A Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet tudományos műhely kíván lenni: olyan szakmai közösség, amely a tudomány útján járul hozzá az ország fejlődéséhez. Amely magas színvonalú munkájával, eredményeivel, illetve a tudomány-szervezés terén folytatott tevékenységével úgy kerül fel a magyar jogtudomány térképére, hogy mindeközben munkáját alkalmazott tudományként be tudja építeni az állami működésbe, különösen a jogalkotás előkészítésének fázisába.

Az összehasonlító jog alkalmazásával az intézet által nyújtott segítség azonban eddig a pontig terjed: annak eldöntése, hogy a magyar helyzetben mi alkalmazható, mi célravezető, nem az intézet, hanem már a döntéshozók feladata. Politikai döntést tehát (amely már a jogtudományon jóval túlmutató, gazdasági és szociológiai tényezők figyelembevételével születik) nem hoz az intézet, hiszen ez profiljától teljesen idegen. Feladata egyes megszületendő döntések előkészítésének segítése szakmailag megalapozott jogi háttérkutatással, az összehasonlító jog segítségével fellelhető megoldási opciók feltárásával, elemzésével. Ez a feladat azonban nem csekély: felelősségteljes munkát, a szigorú szakmai szabályok betartását,

⁹ Herbert KRONKE: Ferenc Mádl (1931–2011). *Uniform Law Review*, 2011/16. 8–11., 8.

¹⁰ Kronke i. m. 8. Mádl Ferenc vonatkozó munkássága kapcsán lásd különösen MÁDL Ferenc: The Transformation Process in Central and Eastern Europe: Main Elements and Strategies. *Uniform Law Review*, 1998/3. 565–581.; MÁDL Ferenc: A Comparative Law Synthesis Theory v. Private Transnational Law as a New Conception in Private International Law. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 1976/18. 73–119.; MÁDL Ferenc: The Law of International Economic Relations. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 1978/20. 57–100.; MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: Über das ungarische IPR-Gesetz in rechtsvergleichender Betrachtung. *Acta Juridica*, 1981/23. 149–174.

¹¹ PÉTERI Zoltán: Mádl Ferenc. *Iustum Aequum Salutare*, 2011/7. 5–7., 5.

¹² PÉTERI i. m. 7.

⁸ https://www.ae-info.org/ae/Member/M%C3%A1dl_Ferenc (2019. 06. 11.)

ezzel egyidejűleg kreativitást és jó szintetizáló képességet, lényeglátást követel meg.

Az összehasonlító jogi kutatások ugyanakkor nem jelentik, hisz nem is jelenthetik a külföldi jogi megoldások szolgai átvételét. Az összehasonlító jog nem a magyar jogtudomány értékeinek feladása, hanem bölcs körültekintés, amelynek ismeretében megalapozott döntések hozhatók meg, amely – az állam szemszögéből nézve – segíthet elkerülni olyan bukhatókat, amelyeket máshol már megtapasztaltak. Az intézet névadója, az összehasonlító és nemzetközi magánjogi jogtudomány egyik legkiválóbb alakja sem becsülte alá soha azt az erőt, amely a sajátosságaink megtartásában rejlik. Ahogy egy Párizsban elhangzott beszédében fogalmazott:

„Csak azok a közösségek tudnak és fognak fennmaradni, amelyek – kis népességük ellenére –, miközben magukba szívják az uralkodó kultúrák befolyását is, kötődnek és ragaszkodnak gyökereikhez, képesek megőrizni nemzeti önazonosságukat és nem esnek divatos tendenciák áldozatává. Az emberiség csak így tudja megőrizni a kultúrák eredeti sokszínűségét és gazdagságát, tehát lényegadó jellegzetességét, csak így menekülhet meg egy globális homogenizáció fenyegető sivatagától.”¹³

Európa nemcsak kulturális, de jogtudományi szempontból is ékes példája annak, hogy ez a filozófia a siker záloga lehet. Az európai sokszínűség jogi szempontból is sikeres megoldásokat hozott a felszínre, egyúttal megerősítve azt,

hogy a túlzott homogenizáció, a helyi sajátosságok figyelmen kívül hagyása a jogi és gazdasági versenyképesség rovására megy, ugyanakkor számos esetben segítenek mások tapasztalatai például újonnan felmerülő jogi problémák orvoslásában.

Az összehasonlító jogi alkalmazott kutatások tehát segíthetnek a döntéshozók számára megtalálni azon jogi megoldásokat, amelyek a magyar társadalmi viszonyok között is működőképesek, hiszen lényeges tapasztalatokat gyűjtenek össze, különösebb társadalmi erőforrások ráfordítása nélkül, pusztán a tudomány eszközével. Az intézet emellett komolyan veszi szakmai műhely szerepét is: munkatársainak kutatómunkája mellett konferenciák, tudományos előadások és rövidebb-hosszabb távú tudományos együttműködések, a nemzetközi szakmai kapcsolatok építése és ápolása jelentik azt a keretet, amelyben működni kíván, szem előtt tartva névadója szellemi örökségét. Az alapításra javaslatot tevő Trócsányi László igazságügyi miniszter, egyetemi tanár, a Mádl Ferenc Intézet szellemi atyja fogalmazott a következőképpen: „bár a jog konzervatív tudomány, a tradíciók ápolása mellett itt is nélkülözhetetlen az innováció”.¹⁴ Az alkalmazott összehasonlító jog teret ad ennek: ötvözi a modernitást és a hagyományos megoldásokat. Az összehasonlító jogi kutatások eredményei által pedig a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet is egyszerre kíván megfelelni a kreativitás és az innováció, valamint a hagyományos jogi kutatás igényeinek.

13 Beszéd az UNESCO Általános Konferenciája 27. ülészakájának plenáris ülésén, Párizs, 1993. okt. 27.; MÁDL Ferenc: *Az európai örökség útjain*. Atheneum, 1993. 68.

14 Trócsányi László beszéde a Miskolci Egyetemen 2019. január 25-én, az Eperjesi Evangélikus Jogakadémia Miskolcra költözésének 100. évfordulójára szervezett konferencián.

Stiller Andrea* – Kormos Balázs**



Gondolatok az indokolások jelentőségéről a teleologikus jogértelmezés alaptörvényi szabályai tükrében, valamint az indokolások nyilvánosságának biztosítására vonatkozó szabályozási környezetről

1. AZ INDOKOLÁSOK MEGJELENÉSE AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

Az Országgyűlés 2018. június 20-án elfogadta az Alaptörvény hetedik módosítását, amely 2019. január 1-jei hatálybalépéssel a következők szerint szabályozta újra az Alaptörvény 28. cikkét: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Látható, hogy az Alaptörvény 28. cikke lényegét tekintve változatlan maradt, csupán a kibővített cikk második mondata hordoz új elemet, amely a jogszabályok értelmezéséhez (és nem a jogszabályok értelmével, tartalmával) kapcsolatosan ad – hatókörét tekintve kötelező erejű – eligazítást, iránymutatást.

Szükségesnek mutatkozik azonban ezen új rendelkezés célja és tényleges funkciója, illetve szerepe, jelentősége körül esetlegesen felmerülő értelmezési kétségek eloszlátása, aminek előmozdítására – elsődlegesen a kapcsolódó jogalkotási tevékenységből származó tapasztalatokon alapulva, a jogszabály-előkészítő sajátos szemüvegén át – jelen tanulmányunk is kísérletet tesz. Az újonnan „alkotmányos rangra” emelt szövegrész jelentésének maradéktalan kibontásához, és ahhoz, hogy várhatóan miként befolyásolhatja a jogalkalmazó tevékenységet, az érintett mondatot az Alaptörvény egészének, de különösen az Alaptörvény 28. cikkének legszűkebb kontextusában értelmezve juthatunk el.

* Stiller Andrea: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásáért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Törvény-előkészítési Koordinációs Osztály, jogi szakreferens.

** Kormos Balázs: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásáért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Törvény-előkészítési Koordinációs Osztály, jogi szakreferens.

Előre kell bocsátani, hogy jelen tanulmány tartalma is szükségszerűen szubjektív jogértelmezésen alapul, nézetünk szerint, ahogy egyetlen jogszabályi szöveg esetében sem, úgy az indokolásokkal kapcsolatos szabályozás esetében sem beszélhetünk annak abszolút és objektív értelméről, kétséget kizáró és vitathatatlant értelméről. A jogértelmezés emberi tevékenység, az elme szubjektumán keresztül valósul meg, így ahány értelmező, annyi „jog” létezik, minőségi különbséget az egy-egy értelmező által megtalált jog körüli konszenzus megléte vagy hiánya, illetve annak kiterjedtsége eredményez. A következő sorok bemutatják, hogy a szerzők értelmezésében mely jelentésrétegek hámozhatók le az Alaptörvény 28. cikkéről – különösen annak új második mondatáról –, illetve ehhez szorosan kapcsolódva milyen megfontolások, elvi tételek mentén került kialakításra az indokolások nyilvánosságát övező új szabályozási környezet.

Mielőtt azonban az Alaptörvény 28. cikke általunk vélt tartalmának kibontására kísérletet tennénk, célszerű megvilágítani, hogy az új parancs kinek szól, ki annak kötelezettje, és kire hárul alkotmányos követelményként annak végrehajtása.

1.1. KIHEZ SZÓL ÉS KIT KÖTELEZ?

Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése szerint az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek (szükséges már előjáróban megjegyezni: az indokolások e helyen nem kerülnek nevesítésre). Fontos különbség van azonban aközött, hogy az Alaptörvény rendelkezései kire nézve kötelezőek, illetve hogy egyes Alaptörvényben foglalt rendelkezések mely jogalanyok útján képesek e kötőerőt ténylegesen megvalósítani, a gyakorlatban érvényre juttatni: ez utóbbiak egy rendelkezés címzettjei. Az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek tehát eltérő címzettjei lehetnek, habár kötelező erejük mindenkire egyaránt vonatkozik. E kötelező jelleg – viszonylag magas absztrakcióval megragadva – elsősorban abban nyilvánulhat meg, hogy az Alaptörvénynek megfelelő tényhelyzet jogszerűségének vitatására alanyi joga – legalábbis alkotmányos

szuverenitásunk talaján állva – senkinek nem lehet, feltételezve természetesen, hogy az egyes jogágak az Alaptörvényből levezethető jogok és kötelezettségek érvényre juttatását az Alaptörvénnyel konform anyagi és eljárásjogi keretek között szabályozottan valósítják meg, és adottak a szükséges korrekciós mechanizmusok, amelyek szintén az Alaptörvényből következnek: így alakítva ki egy materiálisan alkotmányosnak tekinthető jogrendszert.

Az újdonsült rendelkezésnek a tényleges és nevesített címzettjei – ahogyan az Alaptörvény 28. cikk egészének szabályozási rendszeréből kitűnik – kimondottan a legitim módon autentikus jogértelmezést végző bíróságok. Látni kell mindazonáltal, hogy a bíróságok általi jogértelmezés *inter partes* és olykor *erga omnes* hatályú bírósági határozatokban történő testet öltése, illetve az államigazgatási döntések bíróság általi felülvizsgálatának lehetősége, valamint ezen bírósági határozatok joggyakorlatot egységesítő, orientáló hatása következtében az Alaptörvény 28. cikke közvetetten más közhatalmi szervek jogértelmezésére is irányadó szabállyá válik. A közhatalmat gyakorló szervek jogértelmezésére gyakorolt hatás azonban nem közvetlenül az Alaptörvényből eredő konkrét kötelezettség teljesítése okán következik be, hanem a közhatalmi döntések esetleges bíróság általi megváltoztatásának vagy megsemmisítésének elkerülése érdekében tett, a majdani bírósági jogértelmezéshez – a jogértelmezés módszereinek el-sajátítása útján történő – közelítés igénye következtében.

Az Alaptörvény 28. cikke tehát mindenkit kötelez, ámde nem mindenkire szól: azt a bíróságok általi jogalkalmazás során bekövetkező jogértelmező tevékenység közben kell érvényre juttatni, alkalmazása a bíróságok munkája során alkotmányos követelmény.

1.2. MIRŐL SZÓL, ÉS MIRE KÖTELEZ?

Az új rendelkezés jelentésének feltárása során, bár jelen tanulmány szerzőire e kötelezettség nem nehezedik, mégis célszerű az Alaptörvény hetedik módosításának megalkotására irányuló javaslat indokolásából kiindulni, amely szerint a módosítás célja, hogy a teleologikus jogértelmezés keretében a bíróságok elsősorban a jogalkotó által meghatározott célt vegyék figyelembe. Ebből azt az egyértelmű következtetést vonhatjuk le, hogy a módosításnak nem volt célja a jogértelmezés eszköztárának szűkítése, abban átléphetetlen restriktiók kreálása. Az Alaptörvény hetedik módosítása következtében a jogértelmezésnek továbbra sem kizárólagos, csupán egyik – ám kitüntetett – módja a teleologikus (cél szerinti vagy cél-tételező) értelmezés, a mára már hagyományosan elfogadottnak tekinthető értelmezési kánon többi eleme – a nyelvtani, logikai, történeti és rendszertani értelmezés – mellett. Az Alaptörvény 28. cikk első mondata az „elsősorban” fordulat-lal teszi egyértelművé, hogy a jogszabályok célját nem kizárólagosan és egyedülként kell szem előtt tartani azok értelmezése során. Praktikusán például nem tekinthető egy jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés legitim értelmének egy olyan céltételezéssel nyert jogértelmezés, amely sem nyelvtani, sem logikai értelmezés útján nem alátámasztható

– még ha az indokolásból akár meg is lenne alapozható egy ilyen hipotetikus értelmezés –, mivel ez esetben már az önkényesség talajára helyezkedne a jogalkalmazó, ami egy ilyen jogértelmezésre alapuló döntés alaptörvény-ellen-ségét eredményezheti.

Megemlítendő ezzel összefüggésben a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság megállapításokat tesz a jogszabály céljának esetleges figyelmen kívül hagyásával összefüggésben, ami a cél kizárólagos figyelembevételének említett esetéhez képest mintegy ellentétes szélsőségként fogható fel. A 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy „*pusztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet*”. Az Alkotmánybíróság értelmezésében „*maga az Alaptörvény 28. cikke is akként fogalmaz, hogy a jogértelmezésnek a jogszabály célját elsősorban kell figyelembe vennie, és nem zárja ki, hogy a jogszabály tartalmának megállapításakor a bíróság egyéb szempontokra is figyelemmel legyen, és hogy ezek mérlegelése során, indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson*”. Lényeges, hogy az „*a bírósági mérlegelés azonban, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, már alaptörvény-ellenesnek minősül*”.¹

Fontos hangsúlyozni továbbá, hogy a jogértelmezési kereteket nem pusztán az értelmezés kiemelt forrásainak formai előírásai, hanem az Alaptörvény 28. cikk harmadik mondatának tartalmi jellegű zsinórmértéke is kijelöli, amely szerint a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak: ez a szabály úgyszintén kötöttséget jelent a jogértelmezés egyes módszerei által feltárható jelentésrétegek, jelentésváltozatok elfogadhatóságát tekintve.²

Az Alaptörvény hetedik módosítása a már említett módon kiemelt szereppel bíró cél szerinti értelmezéshez fűz további orientációt azzal, hogy amennyiben a bíróság a jogszabály szövegének célját fürkészi, ahhoz elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását vegye figyelembe. Ehelyütt is szükséges hangsúlyozni, hogy ahogyan a teleologikus értelmezés sem kizárólagos, mindössze kiemelt jogértelmezési módszer, úgy a teleologikus értelmezés forrásai közül is az „elsősorban” fordulattal emeli ki az alkotmányozó a preambulumot és az indokolást, így jelezve, hogy kizárólagossá ezeket sem kívánja tenni, és az alaptörvényi normatartalom mintegy imperatív figyelmen kívül hagyhatatlanságot, reflexiók kényszert jelent. Ezzel összefüggésben az Alaptörvény hetedik módosításának megalkotására irányuló javaslat indokolása is egyértelműen kifejti, hogy az Alaptörvény 28. cikk második mondata a preambulum és az indokolás – mint források – feltárását, értelmezési segédletként való használatát teszi kötelezővé

¹ Lásd 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [30].

² Megjegyzendő azonban, hogy végső soron az önkényes jogértelmezés eleni jogi garanciát nem a jogalkotásra vagy a jogalkalmazásra vonatkozó további szigorú technikai vagy akár tartalmi előírások megalkotása, hanem a döntések korrekciójára alkalmas eljárások szabályozása jelentheti.

a bíróságok részére a jogalkalmazási tevékenység során azzal, hogy ezek nem tekinthetők a cél szerinti jogértelmezés kizárólagos módszerének, hiszen abban változatlanul felhasználhatóak a jogszabály elfogadása kapcsán elhangzott érvek, a történeti alkotmány vívmányai vagy a jogtudomány eredményei is.

Az indokolások és a preambulum természetesen nem új elemei a magyar közjogi hagyományoknak, az ún. „miniszteri indokolások”³ jogtudományi szempontból értékes, gyakran kiemelkedő színvonalú alkotásai a magyar jogtörténetnek, mind terjedelmükben, mind pedig alapos kidolgozottságukat tekintve, a preambulumban pedig szintén szokásszerű részek a magyar törvényeknek. Ezen kiemelt források – természetesen szakmailag kielégítő színvonaluk megléte esetén – mindenkor alkalmasak lehetnek arra, hogy megfelelő és autentikus források legyenek a jogalkotói cél feltárásának. Fontos azonban tisztázni, hogy az Alaptörvény új 28. cikke mit tekint indokolásnak és preambulumnak, mivel ez döntő jelentőségű abból a szempontból, hogy azok lehetséges szerepe objektíven értékelhető legyen, és nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a bíróságok csak úgy tehetnek maradéktalanul eleget Alaptörvényből eredő kötelezettségüknek, ha nem kétséges, egészen pontosan mely forrásokat kell feltárniuk.

1.3. A PREAMBULUM ÉS AZ INDOKOLÁS MIBENLÉTE AZ ALAPTÖRVÉNY KONTEXTUSÁBAN

1.3.1. A PREAMBULUM

Az Alaptörvény 28. cikke szerint figyelembe venni egyrészt a „jogszabály preambulumát” szükséges, amely megfogalmazás habár nem pontatlan, bizonyos szempontból talán megtévesztő, ugyanis a magyar közjogi hagyományok és az aktuális jogalkotásra vonatkozó szakmai követelmények szerint preambuluma törvénynek és az Alaptörvény módosításának lehet (ez utóbbi azonban nem jogszabály).⁴ Rendelet esetén annak bevezető része vezeti fel a normaszöveget, amely viszont a preambulumtól funkciójában eltér, azzal csupán jogszabály-szerkezeti, elhelyezkedésbeli hasonlóságokat mutat, míg az Alaptörvény (amely *sui generis* jogforrás és nem jogszabály) normaszövegét Nemzeti Hitvallás⁵ előzi meg. Jogszabályok értelmezése során tehát kizárólag törvények esetében jöhet szóba a preambulum figyelembevétel, amelyben szokásosan ismertethető a szabályozás előzménye, indoka és célja, valamint rögzíthető olyan elvi, elméleti tétel, amelyet

a törvénytervezet szakaszaiban a normatív tartalom hiánya miatt nem lehet rendezni.⁶

Különös sajátosság, hogy a preambulum a jogszabálynak igen, de a normaszövegnek nem része, ezért is lehet alkalmas olyan tartalom hordozására, amely a jogszabály célját jelöli meg, ellenkező esetben nem a célt, hanem a normát képezné, így a jogértelmezésnek nem egyik forrása, hanem a tárgya maga lenne. A preambulum tehát az értelmezés forrásai között kitértetett szereppel bír abból a szempontból, hogy a jogszabály részeként osztja annak sorsát és állapotát: a jogszabály normaszövegével egyetemben kihirdetésre kerül, az Országgyűlés a preambulumot tartalmazó törvényről szavaz, azt az Országgyűlés elnöke és a köztársasági elnök aláírja, és a törvény egészének hatályon kívül helyezésére esetén a preambulum is hatályon kívül helyezésre kerül.⁷ Ezen okok következtében rendhagyó helyzetet teremt, hogy a preambulum esetén normativitás hiányában is beszélhetünk hatályról. E jellemzők kiemelése azért jelentős, mivel a preambulum normától való megkülönböztetése éppen mindezek miatt szükséges, hiszen – ahogyan majd az indokolások esetében is láthatjuk – e jellemzők hiánya kétségtelenné tenné a preambulum jogi megítélését.

A jogbiztonság és az abból levezethető normavilágosság (a norma egyértelmű megismerhetősége) követelményének érvényesítése szempontjából véleményes lehet, hogy helyesebb a preambulumnak a jogszabály szerkezetében történő megjelenése, ezzel a normaszöveg határvonalainak meghúzásában bizonytalanságot okozva. Az Alaptörvény új 28. cikke azonban már a jogrendszer csúcspontját képező normák között is kétségtelenné teszi, hogy a preambulum a jogszabály céljának forrása, és ebből is következően nem (alaki) jogforrás, tehát nem a jogszabály normaszövegének szerves része, pusztán formálisan a jogszabály szerkezeti eleme, sokkal inkább mintegy tartozéka. A preambulum a közjogi hagyományaink továbbélésének egyik különös formája, ami a jogrendszer egészét szemlélve, a preambulumban funkcióját szem előtt tartva helyezhető el a jogállami igényeket is kielégítő jogalkotás palettáján. Ebből a szempontból üdvösnek tekinthető, hogy az Alaptörvény hetedik módosítása egyértelműen és vitathatatlanul meghatározta a preambulum helyét és funkcióját a jogrendszerben: annak normatív tartalma nem, csupán magyarázó jellege lehet.

1.3.2. AZ INDOKOLÁS

A jogszabály preambuluma mellett a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolása bíróságok általi figyelembevételének kötelezettsége az, ami az Alaptörvény 28. cikkének változásai közül jelentőségét és nómumát tekintve kiemelt figyelmet érdemel. A kötelezettség tárgyát képező indokolás mibenlétének megragadásához az Alaptörvény 28. cikke szövegének valamennyi fogalmi eleme összességében adhat pontos eligazítást.

3 Ezzel összefüggésben említést érdemel az Igazságügyi Közlöny „mellék-lapjaként” 1901 és 1910 között megjelenő Igazságügyi Javaslatok Tára, amelyben többek között megjelentek az igazságügyi miniszter törvényjavaslatai és más miniszterek igazságügyi vonatkozású törvényjavaslatai az azokhoz kapcsolódó indokolásokkal együtt, továbbá az egyes törvényjavaslatokra, miniszteri rendeletekre és utasításokra vonatkozó előadói tervezetek és e tervezetekre beérkező vélemények is.

4 Lásd a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) 51. § (1) bekezdését.

5 Megjegyzendő, hogy a Nemzeti Hitvallás azonban nem az „Alaptörvény preambuluma”, az sajátos jellege miatt önálló szereppel bír az Alaptörvény értelmezése során.

6 Lásd a Jszt. 51. § (3) bekezdését.

7 Erre külön nincs is lehetőség.

Az Alaptörvény mindenekelőtt a „javaslat” indokolását említi, ami annak az értelemszerű ténynek a deklarálásából következik, hogy sosem magának a jogszabálynak van indokolása, hanem ahhoz a javaslatához – legyen az akár valamely rendelet tervezete vagy egy benyújtott törvényjavaslat – kötődik, amely a megfelelő jogalkotási eljárás eredményeként elfogadott jogszabály alapjául, előzményeül szolgált. Fontos folyamodványa e dogmatikának tehát, hogy pontosan fogalmazva például nem törvénynek, hanem törvényjavaslatnak van indokolása. Ennek nem csupán szóhasználatbeli jelentősége van, hanem az indokolás jogi státuszát is meghatározza, ugyanis az indokolást jogalkotási eljárás eredményeként semmiképp sem fogadják el, azt nem írják alá, nem „szentesítik”, nem hirdetik ki, az a már közjogilag érvényes megalkotott jogszabály létrejötte esetén is megmarad pusztán a javaslatához tartozó indokolásnak, a jogszabály sorsát semmi esetre sem osztja tehát. Ebből következik az is, hogy az indokolást (a jogszabállyal ellentétben) nem lehet módosítani: a jogszabályt módosító jogszabály megalkotására irányuló javaslatnak lehet ugyan indokolása, de az független lesz a módosított jogszabály megalkotására irányuló javaslat indokolásától. Az indokolásnak úgyszintén nincsen hatálya, nem lehet hatályon kívül helyezni, az indokolás „létező” marad akkor is, ha a normaszöveget hordozó jogszabály már nem hatályos.

Az indokolásnak e javaslatához kötöttsége, azaz járulékosága és szövegének formalizálatlan kialakulása eredményezi azt, hogy a normaszöveg elsőbbsége kétséget kizáróan érvényesülhet, mivel az indokolás maga semmiféle legitimációval nem rendelkezik, amely normajelleget kölcsönözhetne neki (hipotetikusan bármely formalizált eljárás, illetve elfogadás esetén már szükségképpen jogalkotási eljárásról kellene beszélnünk, így az indokolás megszűnne indokolás lenni, mivel jogforrássá válna). Az indokolás a javaslat jogszabályként való elfogadásának pillanatában „leválik” a jogszabályról, és megmarad mintegy jogtörténeti dokumentumként a javaslatához tartozónak, inentől tartalma is változatlan.

Az indokolás önazonosságával összefüggésben szükséges kitérni az indokolás szerepére is. Az indokolás szerepe, jellege szerint meghatározható abban, hogy platformot biztosít a jogszabály megalkotására irányuló javaslatot előterjesztő, benyújtó, megalkotó döntés-elkészítő szerv vagy személy számára a norma adott tartalmú létrehozásának indokai előadására egyrészt azért, hogy a normát ténylegesen megalkotó döntéshozó szerv vagy személy ezen indokok ismeretében dönthessen, másrészt, hogy a transzparens és ellenőrizhető, jobbiztonságot érvényesítő közhatalom-gyakorlás megvalósulhasson. Bármely olyan funkció tulajdonítása az indokolásnak, ami ezen túlmutatva annak valamiféle normativitást kölcsönöz, a már említett módon az alkotmányos jogalkotás követelményeinek való megfelelés vizsgálatát vetné fel, és a szöveget nem hívhatnánk többé „indokolásnak”. Nem utolsósorban rendkívüli módon pazarló (mintegy a normatakarékosság ellenpárjaként) és diszfunkcionális lenne, hogy egy adott jogalkotási eljárás két olyan szövegtestet eredményezzen, amely egyaránt normatív: ez nem pusztán irracionális, de a jobbiztonság elvével is ütköző lenne. Ezen kitérő végén tehát visszakanyarodunk oda, hogy az indokolás

jellemzői olyan szubsztanciális kötöttségeket jelentenek, amelyek nem pusztán leíróak, hanem konstitutívok is, mivel hiányukban az „indokolás” mivolt szűnne meg, és jönne létre helyette valami egészen más.

Joggal merülhet fel továbbá, hogy mit tekintünk a javaslat indokolásának, ha maga a javaslat is folyton változik (változhat) annak elfogadásáig, és ezzel együtt szükségszerűen az indokolásnak is változnia kell, vagy amennyiben nem változik, úgy beszélhetünk-e az adott konkrét javaslat indokolásáról egyáltalán. Ha az Alaptörvény előírja a bíróságok számára a teleologikus jogértelmezés során az indokolások figyelembevételét, célszerű – megfelelően szabályozott keretekkel – biztosítani azt, hogy az indokolás egy kellő pontossággal azonosítható tartalmú olyan szöveg legyen, amely ténylegesen is alkalmas alkotmányos szerepének, azaz a jogértelmezés segítségének betöltésére. Ahogyan a tanulmányunk későbbi részében ismertetésre kerül, ezt a célt a jogalkotási gyakorlatot is szem előtt tartó olyan szabályozás megalkotásával szükséges megvalósítani, amely segíti a bíróságok munkáját, de a jogalkotóra nem hárít aránytalan terheket, és mindenekelőtt az Alaptörvény rendelkezéseinek maradéktalanul megfelel. Előjáróban szükséges megemlíteni, hogy bár az indokolási kötelezettség töretlenül fennállt már az Alaptörvény hetedik módosítása előtt is, az indokolás szövegének változásait elsősorban időbeli keretek közé kellett szorítani ahhoz, hogy abból a cél szerinti jogértelmezéshez minden esetben, kétség felett alkalmas forrásanyag válhasson. Ez utóbbi természetesen a jogszabály előkészítője felé a szöveg kialakításával szembeni tartalmi, minőségi elvárásokat is jelent, ez viszont a jogi szabályozás általi kikényszeríthetőségen túlmutató kívánalom.

A javaslat mivoltának részletezése után nem maradhat említés nélkül továbbá az sem, hogy mely jogforrások értelmezése esetén írja elő az Alaptörvény új 28. cikke az indokolások figyelembevételét. Az Alaptörvény új 28. cikk második mondata a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot határozza meg, így idetartozik a törvény, a kormányrendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete, a Kormány tagjának rendelete (a miniszterelnöki rendelet és a miniszteri rendelet), valamint az önkormányzati rendelet megalkotására irányuló javaslat. E helyen jelendő, hogy a jogszabály módosítására irányuló javaslat is szükségképpen jogszabály megalkotására irányuló javaslatot jelent, mivel jogszabály csak jogszabállyal módosítható, így az Alaptörvény e részletező megfogalmazása szükségtelen, bár jogértelmezési nehézséget nem eredményez.

Nehézséget jelent azonban az Alaptörvény és az Alaptörvény módosításának kérdésköre, mivel az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése szerint az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek, amelyből *a contrario* szükségképpen arra lehet következtetni, hogy az Alaptörvény (és ebből következően az Alaptörvény módosítása) nem jogszabály, az *sui generis* jogforrás. Az Alaptörvény 28. cikk első és második mondata azonban jogszabályok szövegének értelmezéséről

és a jogszabályok megalkotására irányuló javaslatról rendelkezik, ebből tehát mintegy kimaradni látszik az Alaptörvény maga mint a jogrendszer csúcса, valamint annak módosítása, és a szándékosság annál inkább feltételezhető, mivel az Alaptörvény 28. cikk harmadik mondata már szintén az Alaptörvényt és jogszabályokat elkülönítve említi. Véleményünk szerint e probléma csak látszólagos a már korábban is említett okokból: az Alaptörvény 28. cikke nem szabja meg az értelmezés kötelező módját és forrásait, azok között pusztán prioritizál, így természetesen az Alaptörvény értelmezése esetén is figyelemmel lehet és kell is lenni a rendelkezések céljára, azonban az alkotmányozó hatalom az értelmezési szempontok prioritását másként határozza meg, mint jogszabályok esetében. Az Alaptörvény értelmezéséhez az Alaptörvény 28. cikke helyett az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése ad útmutatást, ennek megfelelően az Alaptörvény rendelkezéseit is azok céljával összhangban kell értelmezni, de speciális szempontként jelenik meg, hogy ezen értelmezésnek az Alaptörvényben foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival is összhangban kell állnia, e tekintetben tehát az indokolás úgyszintén értelmezési forrás lehet, de kiemelt alkotmányos rangot nem kapott. Ez betudható annak, hogy az Alaptörvény értelmezésének folyamata és az ahhoz kapcsolódó források tárháza minőségileg tér el a jogszabályokétól: az értelmezést elsősorban és autentikus módon az Alkotmánybíróság végzi, így az értelmezés során kiemelt jelentőséggel bírnak az Alkotmánybíróság határozatai.

Nem jelenti ez azonban azt, hogy a bíróságok ne értelmezhetnék az Alaptörvényt, sőt a jogalkalmazásuk során ez alkotmányos kötelezettségük is, mivel az Alaptörvény 28. cikke a jogszabályok Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezését is előírja, amely logikusan az Alaptörvény értelmezését is feltételezi, azonban a bíróságok alaptörvény-értelmezése legtöbb esetben származtatott, és az Alkotmánybíróság határozataiban testet öltő alaptörvény-értelmezések megismerésén keresztül valósul meg, tekintve, hogy az Alkotmánybíróság határozatai mindenkire, így a bíróságokra is kötelezőek.

Nem hagyható szó nélkül annak kérdése sem, hogy az Alaptörvény 28. cikkében megjelenő kötelezettség érvénye hogyan viszonyul a módosítás 2019. január 1-jei hatálybalépéséhez. Ezzel kapcsolatosan nézetünk szerint elmondható, hogy az Alaptörvény 28. cikkében foglalt rendelkezések hatályosulásának olyan szempontból nincs időbeli korlátozottsága, hogy mely jogszabályok indokolását, illetve preambuláját kell figyelembe venni a jogszabály-értelmezés során: 2019. január 1-jétől az Alaptörvény 28. cikke univerzális parancsként érvényesül minden bíróság számára, valamennyi jogértelmezés esetében és minden jogszabály viszonyában. Ebből következően – amennyiben ilyen kétség felmerülne – leszögezhető, hogy a bíróságoknak értelmezésük során a 2019. január 1-jét megelőzően hatályba lépett jogszabály megalkotására irányuló javaslat indokolását is figyelembe kell venniük. Azzal természetesen számolni kell, hogy ez az indokolások megismerhetősége és minősége okán gyakorlati nehézségekbe ütközhet, ugyanakkor leszögezhető, hogy az indokolások értelmezési forrásként való használata a bíróságok már régóta fennálló gyakorlata, és nem jelent

ismeretlen kötelezettséget az, hogy erre kiemelt figyelmet szükséges fordítani. Az Alaptörvény új 28. cikkének hatálybalépési időpontja elsősorban – gyakorlati okokból – az indokolások nyilvánosságának intézményesített biztosítása esetén bírhat jelentőséggel, ahogyan ez a későbbiekben kifejtésre kerül.

2. AZ INDOKOLÁSOKKAL ÖSSZEFÜGGŐ SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZET VÁLTOZÁSA

2.1. A SZABÁLYOZÁSI VÁLTOZÁSOK SZÜKSÉGESSÉGE AZ ALAPTÖRVÉNY HETEDIK MÓDOSÍTÁSÁT KÖVETŐEN

Fentiekben bemutatásra került tehát, hogy az Alaptörvény hetedik módosítása a jogszabályok megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását „alkotmányos rangra” emelte, és szerepét megerősítette azzal, hogy rögzítette: a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény hetedik módosítása önmagában azonban az indokolások létevel, tartalmával, funkciójával összefüggésben egyéb változást nem eredményezett.

A jogszabály tervezetéhez kötelezően csatolandó indokolásnak Magyarországon töretlen közjogi hagyománya van, az már az Alaptörvény hetedik módosítása előtti szabályozási környezetben is jelen volt. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) a hatálybalépése óta előírja a jogszabályok tervezetéhez indokolások csatolását,⁸ sőt ezt a követelményt már a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény is tartalmazta.⁹ A Jat. az indokolási kötelezettség rögzítésén túl meghatározza a jogszabályok tervezetéhez tartozó indokolások funkcióját is: a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolásban bemutatásra kerülnek azok a társadalmi, gazdasági, szakmai okok és célok, amelyek a szabályozást szükségessé teszik, valamint ismertetésre kerülnek a jogi szabályozás várható hatásai.¹⁰

Az indokolás jogintézményének lényegi attribútuma tehát a szabályozás tartalmi kialakítása, okozati összefüggéseinek bemutatása, amelyen az Alaptörvény 28. cikkének módosítása sem változtat. Mindezekre tekintettel kijelenthető, hogy az Alaptörvény hetedik módosításából – a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolások tartalmával, rendeltetésével összefüggésben – nem következik egyértelműen olyan jogalkotási kötelezettség, amely alapján a jogalkotás szakmai követelményeire vonatkozó szabályozás módosítása elengedhetetlen lett volna.

8 Lásd a Jat. 18. § (1) bekezdését.

9 Lásd a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 40. § (1) bekezdését.

10 Lásd a Jat. 18. § (1) bekezdését.

Az Alaptörvény hetedik módosítása azonban azzal, hogy a jogalkalmazó figyelmét még hangsúlyosabban az indokolások felé fordította, megváltozott igényeknek alapozott meg – különösen a törvényi szintnél alacsonyabb jogforrási szinten elhelyezkedő jogszabályok esetén – az indokolások nyilvánosságával összefüggésben. A törvényjavaslatokhoz tartozó indokolások nyilvánosságát a parlamenti nyilvánosság korábban is biztosította,¹¹ rendeletek esetében ugyanakkor a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás olyan döntés-előkészítő adat volt, amelynek nyilvánosságra hozatalára nem minden esetben, illetve sajátos szempontok mentén került sor, a hozzáférhetőség mindenekelőtt a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvétel érdekében történt meg.¹² Jelezni kell, hogy a társadalmi egyeztetésre bocsátott korai készülségi fázisú indokolás sok esetben nem tükrözi megfelelően a jogalkotási eljárás, illetve döntés-előkészítés során számos változáson átesett normaszöveg megalkotásának indokait, továbbá a társadalmi egyeztetés (így az indokolás nyilvánossága) olyan jogszabályok esetében is elmaradhatott, amelyek esetén egyébként indokolt a nyilvánosság biztosítása.¹³

E szabályozási rendszer tehát az Alaptörvény hetedik módosítását követően felülvizsgálatra szorult, mivel a hatékony jogalkalmazás gyakorlati érvényesülése érdekében kívánatos volt azon jogszabályi keretek megteremtése, amelyekkel a jogszabálytervezetekhez – ideértve az Alaptörvény megalkotására és az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot is¹⁴ – tartozó indokolások nyilvánossága rendszerezett, intézményesített és szabályozott módon kerül biztosításra. Mindezt indokolja a jogbiztonság követelménye is: az indokolások kiemelt jelentőségével összefüggésben elengedhetetlen volt egy olyan szabályozási rendszer kialakítása, amelynek segítségével az Alaptörvény 28. cikkének címzettjei számára könnyen azonosíthatóvá és egyszerűen hozzáférhetővé válnak a jogszabályok tervezetéhez tartozó azon indokolások, amelyeket a jogalkalmazásuk keretében alkalmazott jogértelmezés során figyelembe venni kötelesek.

A jogszabályok tervezetéhez tartozó indokolások nyilvánossága biztosításának alapját a jogalkotó – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek az Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2019. évi II. törvénnyel – a Jat. szabályai közé illesztette, egyúttal egy olyan szabályozási rendszer felállítása mellett döntött, amely útján az állam proaktívan közreműködő szerepet vállal az Alaptörvényből fakadó új kötelezettség gyakorlati megvalósításában. A Jat. ezenfelül az Alaptörvényből levezethető, az indokolásokkal összefüggően felmerülő, elvi jelentőségű kérdések jogszabályi szinten való egyértelmű rögzítését is tartalmazza a széttartó jogértelmezés és a jogalkalmazási nehézségek felmerülésének megelőzése érdekében.

A Jat. ezért garanciális jelentőséggel rögzíti, hogy a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás kötelező erővel nem rendelkezik,¹⁵ amely szabály kimondása a jogbiztonság elvének érvényre juttatása érdekében a normaszöveg elsőbbségének erőzóját hivatott megelőzni. Ugyancsak a normaszöveg elsőbbségét juttatja kifejezésre a Jat. azon rendelkezése, amely egyértelművé teszi, hogy ha – akár jogszabály-előkészítői hiba folytán – a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás ellentétes a jogszabály szövegével, azt nem kell figyelembe venni.¹⁶ Ez utóbbi különösen a gyakorló bírák számára nyújthat egyértelmű és határozott támaszt akkor, ha a jogbiztonság elvének, illetve a jogszabályok mindenkire nézve kötelező jellegének, valamint az Alaptörvény 28. cikkében foglalt előírásnak látszólagos kollíziója merülne fel egy hibás indokolás kapcsán. A kollízió azért látszólagos, mivel az Alaptörvény 28. cikkéből nem levezethető, hogy az indokolások figyelembevételének elsőbbsége a normaszöveghez képest is elsőbbséget jelentene, az csupán a cél szerinti értelmezés egyéb forrásaihoz képest elsődleges, azonban az említett garancia törvényi szinten deklarálása a joggyakorlat tisztázását hatékonyabbá teszi.

A törvényi szintű változások mellett a Jat. módosítása következtében – annak végrehajtására – különböző jogforrási szinteken több norma is felülvizsgálatra került: a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendeletnek az Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 48/2019. (III. 13.) Korm. rendelettel módosult a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Njt. rendelet), továbbá a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet hatályát veszítette, és helyébe új miniszteri rendelet, a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet (a továbbiakban: Közlönyrendelet) lépett, amely már az indokolások nyilvánosságára vonatkozó szabályokat is tartalmazza. A megváltozott jogszabályi környezetre tekintettel végül szükségessé vált több közjogi szervezetszabályozó eszköz, például az egyes házszabályi rendelkezésekről

11 Lásd az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 60. §-át.

12 Lásd a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Jet.) 5. §-át.

13 A Jat. 5. § (1) bekezdése értelmében társadalmi egyeztetésre a törvény, a kormányrendelet, valamint a miniszteri rendelet tervezetét (és indokolását) kell bocsátani, a többi jogszabály tervezete esetében nincs ilyen kötelezettség. A törvény, a kormányrendelet, valamint a miniszteri rendelet tervezete esetén is vannak továbbá olyan kivételi esetek, amikor a társadalmi egyeztetés mellőzhető, valamint, amikor a társadalmi egyeztetést mellőzni kell. A Jat. 5. § (3) és (5) bekezdése értelmében nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabály tervezetét, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik, illetve a fizetési kötelezettségekről, az állami támogatásokról, a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, az európai uniós, illetve nemzetközi forrásokból nyújtott támogatásokról, a nemzetközi szerződés kihirdetéséről, valamint a szervezet és intézmény alapításáról szóló jogszabályok tervezeteit. A Jat. 5. § (4) bekezdése szerint nem bocsátható társadalmi egyeztetésre a tervezet, koncepció, ha az egyeztetés Magyarország különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné.

14 Annak ellenére, hogy ezek nem jogszabályok megalkotására irányuló javaslatok, kiemelt közjogi jelentőségük folytán az indokolásaik nyilvánosságának biztosítása egy teljességre törekvő rendszerben elmaradhatatlannak mutatkozott.

15 Lásd a Jat. 18. § (4) bekezdését.

16 Lásd a Jat. 18. § (5) bekezdését.

szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat, valamint a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) módosítása is.

2.2. AZ INDOKOLÁS-NYILVÁNOSSÁG BIZTOSÍTÁSÁNAK SZABÁLYOZÁSI RENDSZERE ÉS JOGSZABÁLYI KERETEI

Az indokolások nyilvánosságának jogszabályi alapját tehát a Jat. egy olyan, a deregulációs követelményekkel is összhangban álló szabályozási modellel fekteti le, amelyben a legalapvetőbb törvényi garanciák rögzítése mellett a jogszabályok tervezetéhez tartozó indokolások nyilvánosságának jogszabályban meghatározottak szerinti biztosítását írja elő,¹⁷ és az erre vonatkozó részletes szabályok rendeletben történő megalkotására az igazságügyért felelős miniszternek ad felhatalmazást.¹⁸ Az indokolások nyilvánosságával összefüggően ugyanis számos olyan részletszabály kidolgozása volt indokolt, amelyek szabályozási tárgyakat tekintve nem igényeltek törvényi szintű szabályozást, így azokat – a Jat. felhatalmazásának megfelelően – miniszteri rendelet, a Közlönyrendelet tartalmazza. Az indokolásokkal összefüggő részletes szabályok miniszteri rendeleti szinten történő szabályozása a változó életviszonyokat követő rugalmasság fenntartását is elősegíti.

2.2.1. A KÖZZÉTÉTEL

A jogszabálytervezetekhez tartozó indokolások nyilvánosságának biztosítása azok közzétételével valósul meg, terminológiailag is világosan elkülönítve a jogszabályok kihirdetésétől. A Jat. és a Közlönyrendelet új rendelkezései értelmében a jogszabályok – ideértve az Alaptörvényt és annak módosítását is – tervezetéhez tartozó indokolásokat a Magyar Közlöny mellékletét képező Indokolások Tárában kell közzétenni.¹⁹ Az Indokolások Tára a Magyar Közlönynek egy új, a Hivatalos Értesítőhöz hasonló melléklete, amely külön sorozatként, önálló sorszámmal jelenik meg, és abban az indokolások meghatározott – a Magyar Közlönyben kihirdetésre kerülő jogszabályokhoz hasonló – eljárásrend alapján kerülnek közzétételre.²⁰ Az Indokolások Tárának létrehívásával az Alaptörvény 28. cikke címzettjei számára megvalósul egy olyan egységes felület, amely megkönnyíti a bíróságok számára az indokolások szövegéhez történő uniformizált hozzáférést, amellyel párosul továbbá, hogy az Indokolások Tárában meghatározott létfázisú indokolásszövegek (az ún. végső előterjesztői indokolások) kerülnek közzétételre, ezzel is előmozdítva a jogalkalmazás hatékonyabbá tételét.

Az Indokolások Tárában való közzététel alól az önkormányzati rendeletek jelentenek csupán kivételt, amelyek tervezetéhez tartozó indokolásokat a Nemzeti Jogszabály-

tárban kell közzétenni.²¹ A szabályozás e kettős jellege a jogszabályok kihirdetéséhez illeszkedik: a jogszabályok többségét – az önkormányzati rendelet kivételével – a Magyar Közlönyben kell kihirdetni, így célszerű az azokhoz tartozó indokolásokat is e felületen közzétenni. A helyben szokásos módon kihirdetett önkormányzati rendeletek szövege – utánközléssel – a Nemzeti Jogszabálytárban is közzétételre kerül, így az önkormányzati rendeletek tervezeteihez tartozó indokolások esetében is az e publikációs felületen történő közzététel mutatkozott észszerűnek.

A Nemzeti Jogszabálytár azonban nem kizárólag az önkormányzati rendelet tervezetéhez tartozó indokolásnál kap szerepet, hanem jogalkalmazást segítő szolgáltatásként hozzájárul az egyéb jogszabályok tervezetéhez tartozó, közzétett indokolások megismerhetőségéhez is: az Njt. rendelet értelmében az Indokolások Tárában közzétett indokolásokat – önálló felület biztosításával – közzé kell tenni a Nemzeti Jogszabálytárban is.²² A koncepció részét képezi, hogy a Nemzeti Jogszabálytár a jövőben az indokolások közzététele mellett további, az áttekinthetőséget segítő szolgáltatásként biztosíthatja a jogszabályok és az azokkal összefüggő indokolások összekapcsolását, azonban ehhez normatív kereteket szükségtelen és célszerűtlen lett volna kialakítani.

2.2.2. A KÖZZÉTÉTEL ALÓLI KIVÉTELEK

A Közlönyrendelet főszabályként rögzíti, hogy a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolást közzé kell tenni,²³ ez a közzététel azonban nem minden jogszabály esetén indokolt, különösen alacsonyabb jogforrási szintű jogszabályok esetén gyakori az olyan – például végrehajtási jellegű – norma, amellyel összefüggésben egy esetleges bírósági eljárás során nem várható és nem is szükséges olyan értelmezésük, amelyhez az indokolás figyelembevétele – és ezzel az Alaptörvényben rögzített kötelezettség teljesítése – szükséges lenne. Az ilyen jogszabályok tervezetéhez tartozó indokolások közzététele nem szolgálna hatékonyan az Alaptörvény által elérni kívánt célt, ellenben szükségtelenül növelné a bürokratikus terheket, illetve az állami működés költségeit, csökkentve az államigazgatás hatékony működését, így a Közlönyrendeletbe illesztett kivételek valamelyikének fennállása esetén egyes jogszabályok esetén az indokolást nem kell közzétenni.²⁴ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a közzététel elmaradása ezen esetekben kógens jellegű szabály, az a feltételek fennállása esetén nem mérlegelés tárgya, biztosítva ezzel a következetes gyakorlat kialakítását.

Törvények esetén a Közlönyrendelet alapján a közzététel alól mindössze egy kivételi kör található: a központi költségvetésről szóló törvény, annak módosítása, és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvény tervezetéhez tartozó indokolás.²⁵ E törvények sajátos jellege miatt a tervezetükhöz

17 Lásd a Jat. 18. § (3) bekezdését.

18 Lásd a Jat. 30. § (4) bekezdés c) pontját.

19 Lásd a Jat. 28/B. § (4) bekezdését és a Közlönyrendelet 20. § (2) bekezdését.

20 Lásd a Közlönyrendelet 4. § (1) bekezdését.

21 Lásd a Közlönyrendelet 20. § (3) bekezdését.

22 Lásd az Njt. rendelet 2. § (5) bekezdését és 8. § (3) bekezdését.

23 Lásd a Közlönyrendelet 20. § (1) bekezdését.

24 Lásd a Közlönyrendelet 20. § (1) bekezdését.

25 Lásd a Közlönyrendelet 21. § (1) bekezdését.

tartozó indokolásokat nem kell közzétenni, tekintettel arra, hogy annak közzétételre alkalmas megszövegezése különösen jelentős terhet jelentene, mivel az indokolások e törvények esetén részletes kimutatásokat, számszaki adatokat tartalmaznak, amelyek azonban nem szorulnak értelmezésre. A központi költségvetésről szóló törvényen, annak módosításán, és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényen kívül azonban törvényi szinten nincs lehetőség az indokolás közzétételének mellőzésére, az minden egyéb esetben kötelező.

Rendeleti szinten a kivételi kör szélesebb körű: a kormányrendelet, a miniszteri rendelet, a miniszterelnöki rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete, valamint az önkormányzati rendelet tervezetéhez tartozó indokolást nem kell közzétenni, ha a jogszabály jelentős társadalmi, gazdasági, költségvetési hatása, környezeti és egészségi következménye, adminisztratív terheket befolyásoló hatása nem kimutatható, illetve a jogszabály technikai vagy végrehajtási jellegű.²⁶ E jogszabályok esetén a már ismertett okok szolgálnak magyarázatul az indokolás közzétételének mellőzésére: a jogszabály cél szerinti értelmezésének e jogszabályok esetén nem lehet forrása a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás, mivel a jogszabály által szabályozott tárgykör jellegére tekintettel az indokolás nem tartalmaz olyan információt, amely a jogszabály értelmezéséhez hozzájárul, illetve a jogszabályszöveg nem hordoz olyan normatartalmat, amelynek célja jogértelmezési támpontot jelenthetne.

Hangsúlyozandó, hogy a főszabály minden jogszabály esetén az indokolások közzététele, így az, hogy egy konkrét jogszabály a kivételi körbe tartozik-e, illetve az ehhez szükséges feltételek fennállnak-e, mindig esetről esetre vizsgálendő és dönthető el. Fontos továbbá ehelyütt is kiemelni, hogy a közzététel elmaradása a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás – az Alaptörvényből fakadó követelményt biztosító – megismerhetőségét nem akadályozza meg, csupán célszerűségi és hatékonysági szempontból az állam által biztosított intézményesített nyilvánosság tétele marad el.

2.3. A JOGSZABÁLY-ELŐKÉSZÍTŐ FELADATAI AZ INDOKOLÁSOK MEGVÁLTOZOTT SZEREPÉVEL ÖSSZEFÜGGÉSBEN

A jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás funkciója – mint az már kifejtésre került –, hogy bemutassa a szabályozás célját, azaz, hogy mely okok támasztják alá a szabályozás szükségességét, a szabályozás megalkotásakor milyen társadalmi, gazdasági, szakmai motívumok kerültek figyelembevételre, valamint a szabályozással milyen eredmény, hatás elérése szándékolt. Az indokolás alapvető és lényegi célja megvalósításának elengedhetetlen feltétele, hogy az indokolást a jogszabály-előkészítés során szövegezzék meg, az utólag megírt „indokolás” ugyanis nem tölthetné be a normaszöveg kialakításának indokait bemutató szerepét, hanem a jogszabály magyarázatoként szolgálna, erre tekintettel ilyen gyakorlat a jogszabály-előkészítés során megengedhetetlen lenne, illetve az már a jogtudomány

területére tartozó kommentárok műfajához vezetne el. Mindezek következtében – a Jat. értelmében is – mindig a jogszabály-előkészítő feladata volt, hogy a jogszabály tervezetéhez indokolást csatoljon, és ebben az Alaptörvény és az érintett jogszabályok módosítása sem okozott változást.

Néhány gondolat erejéig érdemes részletesebben körüljárni az indokolás „nem jogalkotói” jellegét. Hangsúlyt érdemel az indokolás dogmatikai meghatározottságából fakadó azon törvényszerűség, amely szerint az indokolás mindig a jogszabály-előkészítő munkája, nem pedig a jogalkotóé, tehát kizárólagosan az ún. „előterjesztői indokolás” lehet a közzététel tárgya is, amely természetesen a jogszabály-előkészítő megszövegezéssel összefüggő felelősségével is együtt jár.

Az indokolás „nem jogalkotói” jellege annak funkciójából is eredő szükségszerű következmény, ugyanis a jogértelmezés során történő forrásként való felhasználása nem jelenti azt, hogy az indokolás egyedül és elsősorban e célból készült volna, bár ezen szerepe sem jelentéktelen. A jogszabály előkészítője az indokolásban ugyanis mindenekelőtt a jogalkotó számára mutatja be azon motívumokat, körülményeket és célokat, amelyek mentén az általa javasolt norma megalkotását indokoltak tartja. Optimális esetben a jogalkotó a jogszabály megalkotására irányuló eljárás útján a jogszabály-előkészítő indokaira figyelemmel, azzal mintegy azonosulva alkotja meg a jogszabályt, így bírhat az indokolás a megalkotott jog értelmezése során is szereppel. A jogalkotó tehát nem maga „írja” a jogot, főképpen nem az indokolást, hanem eljárásával mintegy legitimál egy jogszabályjavaslatot annak indokolása kontextusában.

Amennyiben a megalkotott jog (azaz a joggá tett javaslat) és a jogszabály előkészítője által megszövegezett indokolás között semmilyen kapcsolat nem lenne, és például az adott rendelkezést a jogalkotó a jogszabály-előkészítő szándékaihoz képest kifejezetten más indokok mentén alkotná meg, úgy az indokolás önmagában jogértelmezési forrásként is hasznalanná válna. Ilyen diszharmonia esetén egy megfelelő, a normavilágosság követelményét is szem előtt tartó jogalkotási eljárás során a létrejövő normából is ki kell tűnnie, hogy a szöveg már más célokat szolgál, mint amit a javaslat benyújtója szándékolt neki, azonban a gyakorlatban előfordulhatnak az optimálistól eltérő esetek is. Ezért lehet kifejezetten fontos a jogértelmezés során és különösen a céltételező értelmezés során más források – így jegyzőkönyvek, bizottsági jelentések, felszólalások stb. – feltárása is.

Az indokolások fenti funkcióját és az Alaptörvény 28. cikkének értelmezése keretében kifejtett szempontokat az indokolások intézményesített közzétételével összefüggésben is szükséges érvényre juttatni, amelyet a Közlönyrendelet több rendelkezéssel is megerősít: az indokolások közzétételére csak a jogszabály kihirdetését követően kerülhet sor (mintegy biztosítva, hogy a normaszöveget még formálisan se előzhesse meg),²⁷ valamint az indokolás a közzétételét követően

26 Lásd a Közlönyrendelet 21. § (2) bekezdését.

27 Lásd a Közlönyrendelet 20. § (4) bekezdését.

nem módosítható (elkerülve, hogy annak autentikus jellege és ténylegesen indokolás mivolta sérüljön).²⁸

Az intézményesített közzététel azonban nemcsak jogi garanciákat, hanem szakmai biztosítékokat is megkövetel, így különösen azt, hogy a jogszabály-előkészítőnek a korábbiaknál hangsúlyosabb feladatává válik, hogy a jogszabály-előkészítés során a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás tartalmát folyamatosan figyelemmel kíséresse, és ennek keretében biztosítsa, hogy a jogszabálytervezet többszöri módosulását az indokolás is „lekövesse”, valamint a végleges jogszabály szövegével az indokolás oly módon harmonizáljon, hogy az a bírói jogértelmezés során tényleges támogatást jelenthessen. E kívánalmat célszerű volt a Közlönyrendeletben kialakításra kerülő szabályok között is megerősíteni, így a Közlönyrendelet a közzététel kötelezettségét a végső előterjesztői indokolásra írja elő.²⁹

Fentieken túl a Jat. az indokolások szerepének megváltozásával az indokolás új kötelező elemévé tette a jogszabály-előkészítő álláspontját az indokolás közzétételéről.³⁰ A jogszabály-előkészítő feladatává válik tehát – az indokolás szakmai követelményeknek megfelelő elkészítésén túl –, hogy vizsgálja és eldöntse, hogy az adott jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás közzététele megtörténik-e, vagy a jogszabály – annak jellege miatt – a korábban bemutatott feltételeknek megfelel, és így az indokolás közzététele elmarad. A jogszabály-előkészítő ezen álláspontjának ismertetését megfelelően alátámasztva és a szükséges jogszabályi hivatkozással teheti meg. Tekintettel a Közlönyrendelet szabályozásának ismertetett koncepciójára, ha a jogszabály előkészítője álláspontjának bemutatását elmulasztotta, akkor a főszabály alkalmazandó, tehát a jogszabály indokolását az Indokolások Tárában – önkormányzati rendelet esetében a Nemzeti Jogszabálytárban – közzé kell tenni.

Az indokolások megismerése – ahogy az a korábbiakban kifejtésre került – már a jogszabálytervezetek véleményezése során is kiemelt jelentőségű, így a Jat. értelmében a jogszabály előkészítője a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényben meghatározottak szerint köteles gondoskodni arról, hogy a jogszabály tervezete mellett az ahhoz tartozó indokolás is megismerhető és véleményezhető legyen.³¹

A jogszabály-előkészítőnek az indokolásokkal összefüggő további konkrét feladata egyes jogszabályi szintek esetén eltérő lehet. A kormányzati döntés-előkészítés során az Ügyrendben kerültek rendezésre azon szabályok, amelyek a kormányzati egyeztetési folyamat során érvényre juttatják az indokolások nyilvánosságra hozatalra alkalmas előkészítésének követelményét. Az ilyen jogszabályok esetén az előterjesztésben (magán az indokoláson felül, tehát praktikusán a vezetői összefoglalóban) ennek megfelelően ismertetni kell az előterjesztés szerinti

jogszabálytervezetethez tartozó indokolás közzétételével kapcsolatos előterjesztői álláspontot és annak indokait.³² Ennek célja, hogy a vezetői összefoglalóban az előterjesztő részleteiben is bemutassa annak hátterét, hogy az indokolás közzétételét vagy annak elmaradását megalapozó feltételek fennállását miként állapította meg.

A jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás megfelelő-sége továbbá a jogszabály tervezetének véleményezése során a korábbiakhoz képest előtérbe kerül. A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára – az Ügyrend 15. pontja szerinti előzetes egyeztetés során – az előterjesztés egyeztetésre bocsáthatóságáról való döntés megalapozása céljából vizsgálja, hogy az előterjesztés vagy a miniszteri rendelet tervezetéhez tartozó indokolás, illetve az indokolás közzétételével kapcsolatos előterjesztői álláspont megfelel-e a vonatkozó jogszabályi követelményeknek.³³ A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára ezzel kapcsolatban az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára, valamint a Miniszterelnöki Kabinetiroda közigazgatási államtitkára állásfoglalását kéri.³⁴

Látható tehát, hogy az indokolások új szerepével összefüggésben a jogszabály-előkészítőnek fontos szerep jut, és feladatává válik, hogy az indokolásokat megfelelő színvonalon úgy készítse el, hogy az valóban betöltse az Alaptörvény 28. cikkében foglalt célt, az indokolás tartalmazza álláspontjának bemutatását az indokolás közzétételével kapcsolatban, valamint azonosítható legyen egy olyan végső előterjesztői indokolás, amely közzétételre alkalmas.

2.4. A KÖZZÉTÉTEL HATÁLYA

Kiemelendő, hogy az Alaptörvény új 28. cikkében foglalt követelmény időben nem korlátozott, az a már hatályos jogszabályok értelmezése során is érvényesülő előírás, azonban a közzététel intézményesítése gyakorlati okokból kizárólag felmenő rendszerben valósulhat meg.³⁵ A bíróságok munkáját megkönnyítő intézményes közzététel *pro futuro* hatályú, és felmenő rendszerben történő megvalósulása a bíróságok Alaptörvényből fakadó kötelezettségét nem érinti, annak határait nem szabja és nem is szabhatja meg.

A felmenő rendszert elsősorban az teszi észszerűvé, hogy a jogszabály előkészítője a közzétételi kötelezettség előtt nem lehetett figyelemmel arra, hogy a megszóvegezett indokolás kiemelt figyelmet és széles körű nyilvánosságot kap, továbbá parttalan és a gyakorlatban a teljesség igényével megvalósíthatatlan lenne a ma hatályos valamennyi jogszabály tervezetéhez tartozó, gyakran levéltári anyagokban fellelhető indokolásokat közzétenni, amely vélhetően humánerőforrás-igénye szempontjából is kiemelkedően költségesnek bizonyulna.

28 Lásd a Közlönyrendelet 20. § (5) bekezdését.

29 Lásd a Közlönyrendelet 20. § (2) és (3) bekezdését.

30 Lásd a Jat 18. § (1) bekezdését.

31 Lásd a Jat. 19. § (2) bekezdését.

32 Lásd az Ügyrend 9. pont p) alpontját.

33 Lásd az Ügyrend 16. pont d) alpontját.

34 Lásd az Ügyrend 17. pont (1) bekezdés a) és c) alpontját.

35 Lásd a Jat. 36. §-át és a Közlönyrendelet 23. §-át.

3. A SZABÁLYOZÁS VÁRHATÓ GYAKORLATA

Mind az Alaptörvény 28. cikk új rendelkezése, mind pedig az indokolások nyilvánossá tétele vonatkozásában a jövőbeni jogalkalmazói gyakorlat mutathatja meg, hogy az alkotmányozói, illetve jogalkotói célt a megalkotott normák megfelelő hatékonysággal szolgálják-e, valamint ezen célok a joggyakorlat számára mennyiben fogadhatóak be problémamentesen.

A Kúria az Mfv.10.272/2015/4. számú határozatában már felhívta és értelmezte az Alaptörvény 28. cikkét, amellyel összefüggésben érvényre jutatta a normaszöveg elsőbbségét, azaz hogy „a jogvitákat mindig az adott jogviszony elbírálására irányadó anyagi jogszabály szövegéből kiindulva kell eldönteni”. Az tehát látható, hogy a bíróságok a gyakorlatban is egyre kevésbé idegenkednek az Alaptörvény értelmezésétől, amely

az Alaptörvény új 28. cikkének hatályosulása vonatkozásában is előrevetíti a bírósági jogértelmezés jelentős szerepét, különösen a normaszöveg és az indokolások viszonyának kikristályosításában.

Úgyszintén az elkövetkező időszak bírósági gyakorlata adhat választ arra, hogy az indokolások nyilvánosságának a jelen tanulmányban is bemutatott jogintézmény-rendszere képes-e a jogalkalmazói igények maradéktalan kielégítésére, és tényleges segítséget jelent-e a bírósági jogértelmezés során. Mint minden jogintézmény esetében, az indokolások nyilvánosságának biztosítása vonatkozásában is joggyakorlat-elemzés tárgyát kell majd képezze, hogy a megalkotott szabályozás korrekcióra szorul-e, illetve amennyiben igen, annak milyen irányai mutatkoznak szükségesnek.

Pongrácz Attila*



A büntetőeljárás törvény időbeli hatályával kapcsolatos egyes értelmezési kérdések

A Büntető Törvénykönyv alkalmazása során az időbeli hatály kérdése egy viszonylag gyakran tárgyalt, széles körű bírói gyakorlaton nyugvó kérdés, ami nem véletlen, hiszen szoros összefüggésben áll az alkotmányos büntetőjog egyik alapelvét képező *nullum crimen, sine lege* elvvel, másrészt a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 2. §-ában megfogalmazott azon rendkívüli jelentőségű szabállyal, amely az elkövetéskori és az elbíráláskori törvényi szabályok közül az elkövetőre kedvezőbb anyagi jogi szabály alkalmazását írja elő. Ehhez képest úgy tűnik, hogy a büntetőeljárás törvényi rendelkezések időbeli hatályával kapcsolatos kérdések ritkábban kerülnek elő és a jogtudományi, illetve jogalkalmazói vizsgálat is kevésbé részletesen elemzi ezt a kérdést. Ehhez kapcsolódóan megállapítható az is, hogy míg a büntető anyagi jog esetében a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának érvényesülése egyértelmű követelményként jelentkezik, addig az eljárásjogi jogviszonyok esetében úgy tűnik, hogy ritkábban merül fel ez problémaként, illetve mintha kevésbé létezne biztos szempontrendszer a felmerült kérdések eldöntése során. Bár van olyan alkotmánybírói döntés, amely lényegében ennek a tilalomnak a megsértése miatt állapította meg egy elfogadott, de még ki nem hirdetett, a büntetőeljárás törvényt érintő törvénymódosítás alkotmányellenességét¹, de a visszaható hatály problémája ritkábban szokta akár jogalkotási, akár alkotmányossági viták tárgyát képezni ezen jogterület esetében.

Az alábbiakban két közelmúltbeli, az Alkotmánybíróság által vizsgált kérdéskörrel kívánok foglalkozni, amelyek különböző aspektusból érintik a büntetőeljárás törvényi rendelkezések időbeli hatályának a kérdését. Egyrészt az új büntetőeljárás kódex hatálybalépése kapcsán várható, hogy többször előtérbe fog kerülni ez a kérdés.² Másrészt a büntetőeljárás szabályozás eleve meglehetősen sokszínű, bonyolult és számos eltérő jellegű, típusú jogviszonyt érint, illetve – ahogyan azt az alábbi esetek is illusztrálják – rendkívül érdekes dilemmák és értelmezési, továbbá adott esetben szabályozási kérdések merülhetnek fel az időbeli hatállyal kapcsolatban.

I. AZ ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNY ÉS AZ IDŐBELI HATÁLY

Az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányos követelmény alkalmazásával kapcsolatos kérdések jellegüknek megfelelő statisztikai adat, hogy míg az Alkotmánybíróság 1990 (ténylegesen 1993-tól, az alkotmányos követelmény kifejlesztésétől kezdve) és 2012. január 1., az új alkotmánybírói törvény hatálybalépése között mindössze négy olyan alkotmányos követelményt állapított meg, amely büntetőjogi tárgykörrel volt kapcsolatos, addig 2012. január 1. és 2019. március 15. között összesen tíz büntetőjogi tárgyú jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatos alkotmányos követelményt megállapító határozat született, amelyek közül hét a büntetőeljárás szabályozásra vonatkozott. Tehát a büntetőeljárás során egyre több olyan jogalkalmazási helyzet van, amikor az alkotmányos követelmény alkalmazására kerül sor.

1. Az Alkotmánybíróság a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) 21. § (3) bekezdés a) pontjának alkalmazásakor, hogy a büntetőügy további elintézésében ne vegyen részt olyan bíró, aki az eljárás bármely korábbi szakaszában, így akár a nyomozás során bíróként járt el. Az Alkotmánybíróság határozata egy olyan konkrét büntetőügyre vonatkozott, amelyben a nyomozási bíró előzetes letartóztatás tárgyában hozott határozatát felülbíráló másodfokú bírósági tanács elnöke azonos volt a később felülvizsgálat során eljáró Kúria tanácsának egyik tagjával. Az Abh1. tehát azt mondta ki, hogy nem csupán az elsőfokon döntést hozó nyomozási bíró, illetve a törvényszéki egyesbíró van kizárva a büntetőügy bírósági tárgyalásából, hanem az ilyen bírói döntések felülbírálatát végző, a vádemelés előtt eljáró tanácsok tagjai is.

Meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a fenti döntés előzményének tekinthető 34/2013. (XI. 22.) AB határozatában már alkotmányos követelményként rögzítette, hogy a Be. 21. § (3) bekezdés a) pontja alapján a bíróság további eljárásából a nyomozási bírói feladatokat ellátó törvényszéki bíró is kizártnak minősül. Lényeges körülmény volt, hogy ez a döntés az alkotmányos követelményt kifejezetten a határozat közzétételét követően indult büntetőeljárások tekintetében

* Pongrácz Attila: Igazságügyi Minisztérium, Közigazgatási Államtitkárság, Büntető Eljárásjogi Főosztály, jogi szakreferens.

1 42/1993. (VI. 30.) AB határozat.

2 Ilyen tárgyú alkotmányjogi panasz már érkezett az Alkotmánybírósághoz, lásd IV/1717/2018. számú beadvány.

állapította meg és a konkrétan támadott büntetőbíróóság által hozott ügydöntő határozatot nem semmisítette meg.

2. Az Abh1. megszületését követően – egyéb szabályozási és szervezeti problémák mellett – különösen bonyolult, addig fel nem merült megválaszolható kérdésként jelentkezett a határozatban kifejtett alkotmányos követelmény érvényesítésének az időbelisége, azaz hogy ezt az új és a bíróságok által értelemszerűen az addigi ítélkezés során nem követett alkotmányos követelményt mely időponttól kell alkalmazni, illetve az alkotmányos követelményt mely ítéletek esetében kell érvényesíteni.

Az Abh1. ugyanis – ellentétben a hasonló tárgyú döntést megfogalmazó 34/2013. (XI. 22.) AB határozatával – nem tartalmazta azt a megkötést, hogy az alkotmányos követelményt a határozat közzétételét követően indult büntetőeljárásokban kell alkalmazni. Ráadásul az Abh1. meg is semmisítette a kifogásolt kúriai ítéletet, azaz az alkotmányos követelményt tulajdonképpen a konkrét ügyben „visszamenőlegesen” is alkalmazta.

A fenti kérdés mind a folyamatban lévő bírósági eljárásokat, mind a jogerős ítélettel lezárt büntetőügyeket érinthette. Az előbbi esetben új tanácsstag kijelölése válhatott volna szükségessé, míg az utóbbi esetben a felülvizsgálat, mint rendkívüli jogorvoslat, illetve a bírói döntés alkotmányjogi panasszal történő megtámadhatósága jelentett olyan jogi eszközt, amellyel az eljárás folytatását lehetett volna elérni. Különösen azért is merültek fel az alkotmányos követelmény hatályosulásával kapcsolatos kérdések, mert a kizárási szabályok megsértése a büntetőeljárásban abszolút hatályon kívül helyezési ok [lásd régi Be. 373. § (1) bekezdés II. pont b) alpont] és mint ilyen, felülvizsgálati eljárás oka is lehet, amely a terhelt javára határidő nélkül kezdeményezhető a jogerős ítélet meghozatalát követően. A konkrét határozat kapcsán problémaként jelentkezett továbbá az alkotmányos követelmény megállapításának időbeli hatályával, érvényesülésével kapcsolatos tételes jogi szabályok hiánya is. Az alkotmányos követelmény megállapításával kapcsolatban – ellentétben a norma megsemmisítésével vagy a mulasztásos alkotmányvértéssel – ugyanis nincsen semmilyen törvényi fogódzó. Az alkotmányos követelmény megállapításának az Alkotmánybíróságról szóló törvény szerinti keretei, a mérlegelendő szempontok kidolgozottságának a hiánya tovább fokozta a jogalkalmazási nehézségeket, hiszen míg a normamegsemmisítés esetében az *ex nunc* vagy *ex tunc* hatály kérdése, illetve ehhez kapcsolódóan a megsemmisített norma alkalmazásán alapuló bírósági döntések felülvizsgálatában való döntés kérdése egyrészt a törvényben rögzített alapokon áll, másrészt kialakult alkotmánybíróósági gyakorlata van. Ehhez hasonlóan a mulasztásos alkotmányvértés megállapítására is világos törvényi szabályok vonatkoznak, a jogintézmény jellege a jogalkotónak biztosított idő megállapításán keresztül kizárja, hogy annak végrehajtása azonnal előálló jogalkalmazási helyzeteket idézzen elő.

3. A fenti indokokra tekintettel az Országgyűlés rövid időn belül elfogadta az Igazságügyi Minisztérium által előkészített törvénymódosítást az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2017. évi XXIX. törvényként, amely

több ponton is módosította a régi Be.-t. Így a törvénymódosítás egyéb, az Abh1.-gyel összefüggésben szükségesnek tartott módosítások mellett a régi Be. átmeneti rendelkezései között kísérletet tett az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányos követelmények időbeli hatályának, alkalmazhatóságának tisztázására, ezzel csökkentendő a követelmény azonnali alkalmazásával, illetve visszaható hatályával kapcsolatos jogalkalmazási bizonytalanság kialakulásának az esélyét.

4. A kérdéssel kapcsolatban végül a 25/2017. (X. 17.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) tisztázott számos felmerült problémát, amelyben az Abh1.-re reagáló törvénymódosítást értékelte az Alkotmánybíróság.

Az Abh2. megállapításai közül a legfontosabbnak az alkotmányos követelmény jogi természetével, céljaival foglalkozó állásfoglalások tekinthetők. Az Abh2. indokolása egyértelműen megfogalmazta, hogy milyen jellegű szabálynak kell tekinteni az alkotmányos követelményt. Eszerint „[a]z alkotmányos követelmény nem új szabály, hanem közvetlenül és egyértelműen az Alaptörvény valamely rendelkezésén alapuló, abban eleve benne rejlő helyes értelmezés, amelyet az Alkotmánybíróság csak felismer és kimond” {Abh2., Indokolás [22] pont}. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy „[a]z, hogy az Alkotmánybíróság a lehetséges jogértelmezések közül kiválasztja az alkotmányosat, azt is jelenti, hogy ez az értelmezés eleve adott volt, még akkor is, ha esetleg annak jogalkalmazói kimondására nem, vagy nem teljesen ilyen tartalommal került sor. Az alkotmányos követelmény megállapításával az Alkotmánybíróság nem új jogértelmezést határoz meg, ami korábban még nem létezett, erre nincs is lehetősége. Ugyanez igaz a kapcsolódó alapvető jog értelmezésére is, amelyre az Alkotmánybíróság visszavezeti az alkotmányos követelményt: az adott alapjog tartalma is adott, amit az értelmezés során esetről esetre formálisan is megfogalmaz az Alkotmánybíróság” {Abh2., Indokolás [25] pont}. Az indokolás emellett részletesen elemezte az alkotmányos követelmény célját, alkalmazási korlátait, illetve jogkímélő funkcióját {Abh2., Indokolás [23] pont}.

A határozat elismerte annak lehetőségét, hogy a jogalkotó akár törvénybe iktassa az alkotmányos követelménynek megfelelő jogszabályi rendelkezést, akár azt, hogy módosítsa az alkotmányos követelménnyel érintett jogszabályi rendelkezést. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy az ilyen jellegű módosításnak „*azt kell céloznia, hogy a jogszabály alkotmányos tartalma formálisan, jogszabálysöveggént is megjelenjen, még tovább egyértelműsítve az alkalmazandó jogot*” {Abh2., Indokolás [26] pont}.

Az Abh2. másik jelentős pontja a konkrét szabályozási és jogalkalmazási dilemmák tekintetében az volt, hogy tisztázta, hogy az alkotmányos követelmény nem érinti a korábban már jogerősen lezárt ügyeket, mert leszögezte, hogy „*az ügyek sokféleségét és a jobbiztonságot mérlegelve az Alkotmánybíróság nem rendelte el a lezárt ügyek felülvizsgálatát. A határozata meghozatalakor jogerősen befejezett ügyek tekintetében tehát a 21/2016. (XI. 30.) AB határozat nem hozott létre új jogorvoslati okot, és az alkotmányjogi panasz benyújtására rendelkezésre álló lejárt határidőket sem élesztette fel*” {Abh2., Indokolás [32] pont}.

Ezenkívül az Abh2. – rögzítve, hogy az alkotmányos követelményt a bíróságoknak kell alkalmazniuk – részletesen elemezte az alkotmányos követelmény és a törvényi szabályok viszonyát, azt, hogy mely esetben milyen szempontú vizsgálatot kell folytatni, illetve mely helyzetekben melyik alkalmazása merül fel. Végső soron az Alkotmánybíróság a határozat alapjául szolgáló konkrét büntetőeljárásokat nem érintette, így alaptörvény-ellenességet nem állapított meg a támadott törvényi szabályokkal kapcsolatban, ugyanakkor jelezte, hogy a jövőben esetről esetre fogja a konkrét bírói döntések tekintetében megvizsgálni, hogy teljesült-e az alkotmányos követelmény az adott eljárásban.

5. Az Abh2.-t követően számos olyan indítvány került az Alkotmánybíróság elé, amelyek az alkotmányos követelmény bírói eljárásban történő érvényesülésével kapcsolatban emeltek kifogást. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán az egyes eseteket részletesen vizsgálva állást foglalt a különböző jogalkotási helyzetek megítélésére szolgáló alkotmányossági szempontokkal kapcsolatban. Megjegyzendő, hogy eddig nem született olyan alkotmánybírói döntés, amely az alkotmányossági követelményre tekintettel újabb bírói ügydöntő határozatot semmisített volna meg.³ Ez alapján úgy tűnik, hogy a kérdés nyugvópontra jutott, kialakult az az értelmezési helyzet, amely alapján az alkotmányossági követelmény érvényesülése megítélhető.

II. A BÜNTETŐELJÁRÁSI TÖRVÉNY VISSZAHATÓ HATÁLYÁNAK KÉRDÉSE

A büntetőeljárás törvényi rendelkezések visszaható hatályával kapcsolatban érdemes felhívni a figyelmet az Alkotmánybíróság 3314/2017. (XI. 30.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh3.), amely ennek az alkotmányossági kérdésnek a megítélésével foglalkozott kifejezetten egy büntetőeljárás rendelkezéssel kapcsolatban. Az Abh3. jelentőségét az adja, hogy a testület abban – ilyen teljes körben, elvi szempontú tisztázás alapján és kifejezetten a büntetőeljárás viszonyokra vonatkozóan első alkalommal – a visszamenőleges hatályú jogalkotás (és jogalkalmazás) tilalmára vonatkozó alkotmányossági szempontrendszer kifejezetten a büntetőeljárás szabályozással összefüggésben vizsgálta és fejtette ki az elvi álláspontját.

1. Az Abh3. előzménye egy korábbi alkotmánybírói döntés, a 15/2016. (IX. 21.) AB határozat volt, amelyben a testület pro futuro hatállyal megsemmisítette a régi Be. 344. § (1) bekezdését, amely a pótmagánvádas eljárásokban szabályozta a büntetőeljárás költségeinek viselésével kapcsolatos szabályokat. Az Alkotmánybíróság kifogása az volt, hogy a törvény nem szabályozta, hogy felmentés vagy a pótmagánvádló vád eljuttatása esetén a pótmagánvádlónak kötelezettsége megfizetni a terhelt meghatalmazott védője díját és költségeit, így „sikertelen” pótmagánvadás esetén ezen költségeket a terheltnek

kellett viselnie. A jogalkotó a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló 2016. évi CX. törvény elfogadásával tett eleget az alkotmánybírói döntésből fakadó kötelezettségének, és a régi Be. 344. § (4) bekezdésének a beiktatásával – a közbírói eljárásokhoz hasonlóan – 2017. január 1-jei hatállyal normatív szinten rendezetté vált, hogy a pótmagánvádlónak felmentés esetén kötelessége – jogszabályban meghatározott mértékben – megtérítenie a terheltnek a meghatalmazott védő díját és költségét.

Az Abh3. alapjául szolgáló alkotmányjogi panasz éppen ezen törvény módosítás alapján hozott bírói döntést kifogásolta. Az alkotmányjogi panaszban kifogásolt büntetőeljárásban a következő döntések születtek. Az indítványozó, mint pótmagánvádló által benyújtott vádindítvány alapján, hűtlen kezelés miatt folytatott büntetőeljárásban a bíróság 2016. június 14-én jogerősen felmentette a terheltet. Ezt követően a terhelt (és védője) 2016. szeptember 5-én a régi Be. 578. §-a szerinti, büntetőeljárás költségeire vonatkozó utólagos rendelkezésre irányuló különleges eljárásban kérték a bíróságtól, hogy kötelezze a pótmagánvádlót a meghatalmazott védő díjának és költségének a viselésére. A bíróság ebben a különleges eljárásban 2017. január 18-án hozott elsőfokú és 2017. március 6-án született másodfokú végzésében helyt adott a terhelt indítványának és kötelezte a pótmagánvádlót a díj és a költség, végzésben meghatározott összegének a viselésére.

A pótmagánvádló a fenti különleges eljárásban hozott bírói döntés ellen emelt alkotmányjogi panaszt és indítványában azt kifogásolta, hogy a támadott bírói döntés sértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető visszamenőleges hatályú jogalkalmazás tilalmát.

A kifogásolt jogi helyzet tehát az volt, hogy 2016 júniusában, amikor a pótmagánvádas eljárást jogerősen lezárta a bíróság, a régi Be. alapján még nem volt kötelezhető az indítványozó a terhelt meghatalmazott védő igénybevételével járó költségeinek a megtérítésére. Az ezt követően megindult különleges eljárásban sem volt még törvényi alap a díj utólagos megtérítésére való kötelezésre. Ugyanakkor az utólagos eljárás közben, 2017. január 1-jén hatályba lépett a régi Be. fent említett módosítása, és a bíróság utólagos döntése már ezt követően született, az új törvényi rendelkezés alapján pedig kötelezték az indítványozót a meghatalmazott védői díj és költség megfizetésére.

2.1. Az Alkotmánybíróság az indokolásában elsőként összefoglalta a visszaható hatály megítélésével kapcsolatos döntéseiben korábban kimunkált általános jellegű megállapításokat.

A visszaható hatály alkotmányossági megítélésére vonatkozó gyakorlat kulcsfontosságú eleme, hogy az Alkotmánybíróság mindig a konkrét szabályozási helyzet fényében, esetről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósult-e a tilalom megsértése. Ezt az Alkotmánybíróság alapvetően azzal indokolja, hogy „– a visszaható hatályú jogalkotással összefüggő – jogviszonyok szükségképpen nagyon is különbözőek – pl. közjogi, büntetőjogi vagy magánjogi vetületűek, illetve már teljesebbé mentek vagy folyamatban lévők – lehetnek” {Abh3., Indokolás [31] pont}.

3 3355/2017. (XII. 22.) AB határozat, 3022/2018. (I. 26.) AB végzés, 3224/2018. (VII. 2.) AB végzés, 3225/2018. (VII. 2.) AB végzés, 3286/2018. (VII. 20.) AB végzés, 3019/2019. (I. 21.) AB végzés, 3020/2019. (I. 21.) AB végzés.

Az indokolás azt is rögzítette, hogy a „visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközés vizsgálatakor az Alkotmánybíróság főszabályként abból a tételből indult ki, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell” {Abh3., Indokolás [30]}. Az Alkotmánybíróság kiemelte azt a korábbi megállapítását is, hogy alaptörvény-ellenesség nemcsak a jogalkotással, hanem a visszaható hatályú jogalkalmazással összefüggésben is felvethető, ha a jogviszony vagy a jogvita létrejöttékor még nem hatályos előírás alapján bírálják el egy ügyet {Abh3., Indokolás [32] pont}.

Végül a határozat rámutatott arra az általánosan érvényes alkotmánybírói álláspontra is, amely következetesen különbséget tesz az eljárás és az anyagi jogi szabályok között a visszamenőleges hatályú jogalkotás (jogalkalmazás) vizsgálata során, és amely alapvetően a visszamenőleges hatállyal nem érinthető „létrejött jogviszonyok” alatt az anyagi jog alapján létrejött jogviszonyokat érti {Abh3., Indokolás [33]}.

2.2. Ezt követően a testület már konkrétan a büntetőeljárás és a büntető anyagi jogi jogviszonyokra vonatkozó általános szempontokat fogalmazta meg. Az erre vonatkozó indokolás kiindulópontja szerint a „büntető anyagi jogi és büntetőeljárásjogi rendelkezések alkalmazása között – a hatályosság szempontjából – lényeges különbség van”. Míg ugyanis az eljárási törvény időbeli hatályra vonatkozó szabálya a cselekmény elbírálásának időpontjában hatályos jogszabály alkalmazásáról rendelkezik [rég. Be. 11. § (1) bekezdés], addig a büntető anyagi jogszabályok alapján a bűncselekményt – kivéve, ha az új szabály szerint az már nem bűncselekmény vagy enyhébben bírálendő el – az elkövetése idején hatályban lévő törvény szerint kell elbírálni, azaz a terheltre nézve kedvezőbb szabályt kell alkalmazni (Btk. 2. §) {Abh3., Indokolás [35]}.

A határozat ezután kifejtette az eljárási időbeli hatály tartalmát. Eszerint „[e]ljárásjogi értelemben az időbeli hatály arra a kérdésre ad választ, hogy a jogalkotó elképzelése szerint kell-e alkalmazni az új jogszabályt a hatálybalépése előtt jogerősen befejezett eljárásokban (is), a hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásokban (is), vagy csupán a hatálybalépése után induló eljárásokban”. A testület álláspontja szerint eljárási értelemben „ex tunc az a rendelkezés, amelyet a már megindult, de még le nem zárt – véget nem ért –, be nem fejezett eljárásban is alkalmazni kell” {Abh3., Indokolás [36]}. A határozat indokolásában döntő szempontként jelenik meg az eljárási jogviszonyok tekintetében a hatály szempontjából a visszaható hatály és az ún. azonnali hatály megkülönböztetése. A testület álláspontja szerint „az azonnali és a visszaható hatály között eljárási értelemben a különbség abban áll, hogy a visszaható hatályú jogalkotás a már lezárt jogviszonyokra is vonatkozik, sőt a korábbi eljárási cselekmények felülvizsgálatát, esetleg megismétlését teszi szükségessé. Az eljárási értelemben vett azonnali hatály viszont egy már meglévő, bár korábban keletkezett eljárási jogviszonyban keletkeztet, változtat vagy szünteti meg eljárási jogokat és kötelezettségeket, amely

azonban szükségszerűen a jövőre szól” {Abh3., Indokolás [37]}. Végül általános mérlegelési szempontként a határozat utalt a régi szabálysértési törvény hatálybalépésének alkotmányosságával foglalkozó 29/2000. (X. 11.) AB határozatra⁴, amellyel kapcsolatban azt emelte ki, hogy „csak kivételesen és kifejezetten átmeneti jelleggel van arra alkotmányos lehetőség, hogy az egyébként hatályon kívül helyezett korábbi szabályt az új jogszabály hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásokban még alkalmazzák” és ebből következően „nincs alkotmányos lehetőség arra, hogy az azonnali hatály alkalmazását a jogszabály az érintettek számára kedvező esetekre korlátozza” {Abh3., Indokolás [39]}.

2.3. Végül a fenti általános mérlegelési szempontokat az alkotmányjogi panaszban kifogásolt helyzetre alkalmazva a testület az alábbi szempontoknak tulajdonított jelentőséget. A határozat egyrészt rögzítette, hogy a konkrét esetben az eljárásjogi értelemben vett időbeli hatály kérdése a döntő, vagyis abból kell kiindulni, hogy az eljárás mikor kezdődött meg és mikor fejeződött be, és nem az anyagi jogi tényállás megvalósulásának az ideje irányadó {Abh3., Indokolás [36]}.

A határozat ugyan rámutat arra, hogy a konkrét esetben a bíróságnak valóban olyan jogszabályi rendelkezést kellett alkalmaznia, amely a büntetőeljárás jogerős lezárásakor még nem volt hatályban, ami „látszólag visszaható hatályú jogalkotásnak tűnik”. Azonban az indokolás alapján éppen a fentiekben ismertetett, az eljárási jogviszonyokra vonatkozó, a visszaható hatály és az azonnali hatály megkülönböztetésére tekintettel a testület szerint az új szabály alkalmazása azonnali hatályúnak és nem visszamenőleges hatályúnak minősül {Abh3., Indokolás [38]}. A határozat az alkotmányossági megítélés szempontjából azt is kiemelte, hogy a támadott bírói döntés a meglévő jogviszonyokat a jövőre nézve módosítja és „[a]z új törvényi rendelkezés, amelyet a bíróságok első- és másodfokon alkalmaztak – bár a kihirdetést megelőzően keletkezett jogviszonyokba ágyaz be új kötelezettségelemet – valójában a jövőre szól” {Abh3., Indokolás [37]}.

Az indokolás annak is jelentőséget tulajdonított a visszamenőleges hatály szempontjából, hogy a kifogásolt szabályozás „kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, a korábbi jogi szabályozásnál egyértelműen előnyösebb rendelkezéseket tartalmazó jogszabálynak minősül” és éppen az Alkotmánybíróság egy korábbi döntéséből fakadó alaptörvény-ellenes helyzet feloldását szolgálta {Abh3., Indokolás [40]}.

⁴ Érdemes jelezni, hogy a szóban forgó alkotmánybírói döntés azt a jogalkotói megoldást minősítette alkotmányosértőnek, amely a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvényt csak a hatálybalépése után elkövetett szabálysértések esetében rendelte alkalmazni. Ezáltal az a helyzet állt elő, hogy míg a hatálybalépés előtt elkövetett cselekmények miatti eljárások esetében nem állt rendelkezésre a bírói felülvizsgálat lehetősége, addig a hatálybalépést követően elkövetett cselekmények miatt induló eljárásokban már lehetett a bírósághoz fordulni a szabálysértési hatóság határozata ellen. Azaz a hatályba léptetés ilyen jogalkotói megoldása az eljárási jogosítványok, a bírói jogvédelem szempontjából kedvezőtlenebb helyzetbe hozta a korábban szabálysértést elkövetőket. Az Alkotmánybíróság pedig erre tekintettel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése miatt állapította meg a törvényi megoldás alkotmányosértő jellegét.

Végül az indokolás összefoglalta a támadott bírói határozatokban szereplő, a büntetőeljárásai rendelkezések időbeli hatályával kapcsolatos, a büntetőbíróóságok által képviselt jogértelmezés érvelését. Ez abból indult ki, hogy a régi Be. 605. § (1) bekezdésében megfogalmazott főszabály szerint a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő törvény mindig az eljárásban foganatosított eljárási cselekmény időpontja alapján határozható meg. A „töretlen bírói gyakorlat” alapján pedig a régi Be. hatálybalépésre vonatkozó szabályai abban *„az esetben is irányadók, ha a hatálybalépést követően bármikor sor kerül a Be. újabb módosítására és a jogalkotó a módosítás kapcsán az eddigiektől eltérő hatálybaléptető rendelkezés meghozatalát nem tartja szükségesnek”*. Ebből pedig az következett a bírói döntések alapján, hogy mivel a támadott törvény módosításához kapcsolódóan a jogalkotó nem rendelkezett eltérő időbeli hatályról, ezért az új rendelkezést a bíróság előtt folyamatban lévő különleges eljárásban is alkalmazni kellett {Abh3., Indoklás [42]}.

Az Alkotmánybíróság a fenti érvekre tekintettel úgy ítélte meg, hogy a támadott érdemi bírói döntés esetében nem állapítható meg a visszaható hatály tilalmának megsértése.

3. Álláspontom szerint a fenti döntés is számos érdekes dilemmát vet fel, amelyek rámutatnak arra a bevezetőben említett szempontokra, hogy a büntetőeljárás viszonyok igen sokszínűek és természetüket, lényegüket tekintve jelentős eltéréseket mutatnak.

Az első probléma, ami felvethető, hogy ugyan a kifogásolt szabályozás egy eljárási törvényben szerepel és egy eljárási döntésben szerez annak érvényt a bíróság, mégis a szabályozott kérdés anyagi jogi jellege is vitathatatlannak tűnik. A szóban forgó szabályozás ugyanis azt hivatott rendezni, hogy „alaptalan” pótmagánvád esetén a terhelt által igénybe vett meghatalmazott védő díját és egyes költségeit kinek kell állnia. A 2017. január 1-je előtti állapot szerint abban az esetben, ha a pótmagánvád nem volt sikeres, a terhelt terhén maradt a meghatalmazott védő díja és költsége (vagy pontosabban fogalmazva: a büntetőeljárásban eljáró bíróság nem kötelezhetett annak megfizetésére senkit). A 2017. január 1-jén hatályba lépő új szabályozás alapján ugyanakkor már ilyen esetben a pótmagánvádlónak kell megfizetnie ezt a költségelemet. Álláspontom szerint tehát a kifogásolt jogi helyzettel kapcsolatban alaposabb vizsgálatot érdemelt volna az a kérdés, hogy az valóban eljárási jogviszonyt érint-e vagy anyagi jogi jellegű.

Másrészt a támadott szabály különlegesnek számít a büntetőeljárás szabályozás szempontjából amiatt, mert ebben az esetben nem az állam és egy eljárási szereplő magán-személy közötti viszonyt szabályoz a törvény, hanem két eljárási szereplő közötti, a vagyoni érdekeiket érintő kérdést. Ez azért is érdekes kérdés, mert felvethető, hogy ténylegesen illeszkedik-e a vizsgált helyzetre az az Abh3.-ban foglalt megállapítás, hogy a kifogásolt szabály *„kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, a korábbi jogi szabályozásnál egyértelműen előnyösebb rendelkezéseket tartalmazó jogszabálynak minősül”*. Ez ugyanis kétségtől igaz a terheltre, de a pótmagánvádló szempontjából pedig kifejezetten hátrányosabb a módosult szabály: míg korábban – legalábbis a büntetőeljárás keretében – nem volt kötelezhető a terhelt meghatalmazott védőjével kapcsolatos költségelemek

megfizetésére, addig a törvény módosítás hatálybalépését követően már neki kellett viselnie azt. Különösen olyan szempontból nyilvánvaló ez a hátrányos változás, hogy a konkrét esetben a pótmagánvádlónak, amikor megindította a pótmagánvadás eljárást, még nem kellett számolnia azzal az „anyagilag kockázattal”, hogy elvesztessége esetén meg kell térítenie a szóban forgó költségelemet. A jogerős eljárást követő különleges eljárás időpontjára ugyanakkor ez a helyzet a törvény módosítás miatt gyökeresen megváltozott.

A támadott bírói döntések eljárási jellegét is érdemes lehet alaposabban megvizsgálni. A régi Be. 578. §-ában szabályozott utólagos eljárás ugyanis büntetőeljárás szempontból nyilvánvalóan különbözik a büntetőjogi felelősség megállapítására irányuló rendes eljárástól. A különleges eljárások alapvető jellegzetessége abban foglalható össze, hogy *„a büntetőjogi főkérdések jogerős eldöntése, azaz az alapeljárás befejezése után válnak szükségessé, és egyfajta egyszerűsített procedúra keretében a főkérdésekkel szorosan összefüggő járulékos büntetőjogi kérdésekben határoznak, ekként elvégzik a rendes vagy külön eljárásban keletkezett határozatnak – a büntetőjogi főkérdések körét nem érintő – anyagi jogi korrekcióját, az elmulasztott döntések pótlását”*. A régi Be. rendszerében a bűnügyi költség utólagos megállapítása olyan jellegű különleges eljárás volt, amely *„az alapeljárásban hozott határozatnak a járulékos kérdésben mutatkozó hiányosságát pótolja, vagy ebben a körben valamilyen korrekcióját hajtja végre – mert az alapeljárásban hozott határozat az adott kérdésben „nem vagy nem a törvénynek megfelelően rendelkezett”*⁵. Álláspontom szerint ebből a szempont emelendő ki, hogy a különleges eljárásban hozott határozat erősen kötődik a jogerős döntéshez, azt célozza, hogy a jogerős döntés „pillanatában” fennálló helyzetnek megfelelően igazítsa ki utólag a döntést. Tehát felmerülhet az időbeli hatály szempontjából annak figyelembevétele, hogy a különleges eljárás eleve egy visszamenőleges korrekciót tartalmaz, és ez ebből a szempontból eltérő eljárási helyzetet eredményez, mint a rendes eljárás során történő jogalkalmazás.

Arra is érdemes rámutatni, hogy a régi Be. 578. §-ában szereplő szabályok nyelvtani értelmezése milyen következtetésekre vezethet. A régi Be. 578. § (1) bekezdése a bűnügyi költség vonatkozásában akkor ad lehetőséget a különleges eljárás lefolytatására, ha a „jogerős határozat erről nem, vagy nem a törvénynek megfelelően rendelkezett”. Tehát a bűnügyi költség esetében egyértelműen megjelenik, hogy a különleges eljárás célja, hogy a jogerős határozat olyan tartalmat kapjon utólag, aminek a jogerős határozat meghozatalakor is meg kellett volna felelnie. Álláspontom szerint ezen törvényi rendelkezés kapcsán is előáll az az értelmezési dilemma, hogy az időközben bekövetkező jogszabály-módosítást ilyen esetben figyelembe kell-e venni vagy a jogerős döntés időpontjában irányadó szabályok szerint kell a korrekciót végrehajtani. A terhelt meghatalmazott védőjének a díja és költsége ugyanakkor nem bűnügyi költség [lásd régi Be. 74. § (1) bekezdés c) pont], és ezért a régi Be. 578. §-ának nem az (1), hanem a (2) bekezdése vonatkozik ennek utólagos megállapítására.

5 DR. BELEGI József (szerk.): *Büntetőeljárás jog – Kommentár a gyakorlat számára*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, Harmadik kötet, 1928. oldal.

Ez a rendelkezés pedig – ellentétben az (1) bekezdéssel – úgy szólt, hogy akkor van helye ezen költségelem utólagos megállapításának, ha a bíróságnak „erről az ügydöntő határozat meghozatalakor nem volt lehetősége rendelkezni”⁶. Ez a megfogalmazás még egyértelműbben utal arra, hogy a különleges eljárás feltétele, hogy abban az esetben tegye lehetővé a kérdéses költségelem utólagos megállapítását és a pótmagánvádló ennek megfizetésére történő kötelezését, ha a jogerős határozat meghozatalakor a bíróság nem volt abban a helyzetben, hogy erről döntsön. Tehát ez az eset még inkább felveti azt az értelmezési kérdést, hogy ilyenkor egy időközben bekövetkező törvénymódosítás következményeit figyelembe kell-e vennie a különleges eljárásban eljáró bíróságnak.

Végül rá lehet arra is mutatni, hogy a meghatalmazott védő díjának és költségének a pontos megállapítására a terhelt és a meghatalmazott védő készkiadása, illetve a meghatalmazott védő díja megtérítésének szabályairól, valamint a büntető-eljárásban részt vevő személyek és képviselők költségéről és díjáról szóló 25/2016. (XII. 23.) IM rendeletet (a továbbiakban: IM rendeletet) kellett alkalmazni. A régi Be. 344. § (4) bekezdése ugyanis törvényi szinten utalt arra, hogy a kérdéses költségelemeket „jogszabályban meghatározott mértékben”

kell megtérítenie a pótmagánvádlónak. Az IM rendelet – a törvénymódosításhoz kapcsolódva, annak végrehajtását is szolgálva – 2017. január 1-jén lépett hatályba és 9. §-a alapján a „rendeletnek a terhelt készkiadásának magánvádló általi, illetve a meghatalmazott védő készkiadásának és díjának pótmagánvádló vagy magánvádló általi megtérítésére vonatkozó rendelkezéseit a rendelet hatálybalépését követően indult büntetőeljárások esetén kell alkalmazni”. A miniszteri rendeletben tehát szerepelt olyan szabály, amely az eltérő időbeli hatályra utalt.

Véleményem szerint a fenti esetek is jól mutatják, hogy az anyagi jogi jellegű jogviszonyokhoz képest az eljárás jogi jogviszonyok esetén az időbeli hatállyal kapcsolatos kérdések jóval bonyolultabb mérlegelési helyzeteket eredményeznek. Az eljárás jogi jogviszonyok időben elnyúló jellege, a büntető-eljárásnak a jogerő feloldására is alkalmas eszközöket kínáló szabályozása szükségszerűen több helyzetet teremt arra, hogy időközben a szabályozás megváltozzon és ennek következményeit a jogalkalmazónak értékelnie kelljen.

6 Érdekes kérdés, hogy ezen rendelkezés kapcsán a régi Be. miért nem számolt azzal a lehetőséggel, ha a bíróság a jogerős döntés meghozatalakor nem törvényesen rendelkezett a meghatalmazott védő fellépésével összefüggő költségelemről vagy annak ellenére nem rendelkezett erről, hogy lett volna lehetősége erre. Arra is rá lehet mutatni, hogy – nyilvánvalóan kodifikációs hiba folytán – a régi Be. 578. § (2) bekezdésében az utaló szabály kizárólag a közvadás eljárásokra vonatkozó szabályra vonatkozott, a 2017. január 1-jétől hatályos, a pótmagánvádas eljárásokra vonatkozó 344. § (4) bekezdésére nem.

Ribaritsné Győri Enikő*

Jogalkotói tézisek az új Cégtörvényhez



Bevezetés

Az 1990-es évekre visszanyúlóan a cégnyilvántartás, elsődlegesen a cégbejegyzési és változásbejegyzési ügyek jogi és informatikai megoldásai révén az elektronikus ügyintézés zászlóshajója. A cégbíróságok számára került először biztosításra magas informatikai felszereltség, és ezáltal elektronikus belső ügyintézési rend. Az ügyfelek számára a cégeljárás szabályrendszer teremtette meg először az elektronikus eljárás lehetőségét. A cégbejegyzési és a változásbejegyzési eljárásokban 2006-tól választható eljárásként, 2008-tól pedig kötelező módon. A cégeljárás a köztudatban egy jól működő, stabil informatikai háttérrel rendelkező rendszer, amelynek elektronikus ügyintézési megoldásai a mai viszonyok között is mintáértékűek.

Az elmúlt két kormányzati ciklus bürokráciacsökkentési programjai, a Magyar Program több ponton érintette a cégnyilvántartás rendszerét, azonban a cégeljárás, a cégnyilvántartás rendszerének átfogó felülvizsgálatára nem került sor.

Trócsányi László igazságügyi miniszter megbízásából Sárközy Tamás vezetésével munkabizottság alakult, amely 2014 és 2015 folyamán először értékelő tanulmányt, majd kodifikációs tervezeteket készített a cégeljárás, valamint a végelszámolási eljárás megújításáról.

Az akkori munkában¹ már hangsúlyosan jelent meg több fontos elem: az automaták által végezhető cselekmények térnyerésének biztosítása, a bejelentésalapú szemlélet felé való elmozdulás a bejegyzési eljárásokban, az egyszerűsített cégeljárás szabályainak visszaállítása változásbejegyzés esetén, a joggyakorlat egységesítése érdekében pedig a bejegyzést elutasító cégbírósági döntésekkel szembeni másodfokú eljárás jelentős felgyorsítása.

A végelszámolás kapcsán fontos kiemelni, hogy a kodifikációs munkacsoport egyetértett abban, hogy a végelszámolást nem a fizetésektelenségi eljárások mintájára kell felépíteni, és mentesíteni kell az eljárást a felesleges bürokratikus terhektől. Fontos felismerés volt, hogy hitelezői felhívásnak nem az eljárás elején, hanem a végén lehet szerepe.

A törvénytervezetek², bár számos előremutató rendelkezést tartalmaztak, felvetettek továbbgondolandó kérdéseket is, ezért kormányzati szinten nem került sor az egyeztetésükre, finomításukra. Az új Cégtörvény (a továbbiakban: új Ctv.) előkészítése során ezen tervezetek és munkacsoporti megállapítások ugyanakkor figyelembevételre kerültek. Jelen tanulmányban ezen előkészítés alatt lévő tervezetet mutatom be.

Az új Ctv. nem titkolt célja, hogy a cégeljárás, a cégnyilvántartás ismét az elektronikus ügyintézés vezérhajójává váljon. A szabályozás kialakítása során kiemelt szempontként érvényesül, hogy olyan új, haladó szemléletű megoldások kerüljenek kimunkálásra, amelyek professzionális, gyors ügyintézési és eljárási rendet biztosítanak mind a cégek, mind a jogi képviselők, mind a cégbíróság számára.

Mint minden új, a megszokottól eltérő szabályozás, várhatóan az új Ctv. is viták kereszttüzébe kerülhet. A már lefolytatott egyeztetések alapján azonban állítható, hogy a szabályozással szemben felmerült kritikák jelentős részben abból fakadnak, hogy az észrevételezőknek még nem volt módjuk elmélyülten áttekinteni a javaslatot.

Alapvető kodifikációs szempont a kódexalkotás immár bevett technikájának alkalmazása, továbbá a közérthető, de nem kazuisztikus jogszabályalkotás

Az elmúlt évek jelentős kódexalkotási technikájához igazodóan az új Ctv. szakaszcímeket fog alkalmazni. A cégjegyzék tartalma a törvény mellékleteként fog szerepelni, mert annak a törvény érdemi részeként való szerepeltetése a hatályos szabályozásban is zavaró.

A törvény előkészítése során kiemelt szempont az általánosabb, tömör megfogalmazás. Az új Ctv. a részletszabályok kimunkálását végrehajtási rendeletre utalja majd. Részletesebb törvényi szintű szabályokat csak ott fog tartalmazni, ahol azt az eljárás sajátossága indokolja, ahol a végrehajtási szintű szabály a bíróság jogkörének elvonását jelentené.

Az új Ctv. számos cégeljárás fogalmat egységesít. Így különösen kimondja majd, hogy cégeljárás minden nemperes

* Ribaritsné Győri Enikő: Igazságügyi Minisztérium, Igazságügyi és Magánjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Gazdasági Kodifikációs Főosztály, Gazdasági Jogi Kodifikációs Osztály, osztályvezető.

1 SÁRKÖZY Tamás: A cégjog fejlesztéséről. *Gazdaság és Jog*, 2015/6., 8–14. o.; és SÁRKÖZY Tamás: A jogi személyek státusznyilvántartásának fejlesztéséről. *Magyar Jog*, 2015. április, 193–201. o.

2 2016. évi ... törvény a cégekről, a cégeljárásokról és a cégek nyilvántartásáról. 2016. évi ... törvény a jogi személyek végelszámolásáról.

eljárás, amelyet a cégbíróság folytat le (bejegyzési eljárás, törvényességi felügyeleti eljárás, megszüntetési eljárás, kényszerterelés, vagyonrendezés stb.). Bejegyzési eljárás fogalma alatt pedig együttesen kell érteni a cégbejegyzés (alapítás) iránti eljárást, a változásbejegyzési eljárást, az átalakulás, egyesülés, szétválás bejegyzése iránti eljárást, valamint a közhasznú minősítésről és annak bejegyzéséről és törléséről való döntést.

A cégnyilvántartásban nyilvántartott jogalanyok köre tekintetében érdemi változtatásra nincs szükség

Jelenleg 525 000 céget tartanak nyilván a cégjegyzékben. A cégjegyzékben szerepel néhány olyan cég, amelynek cégformája mára – gyakorlati értelemben – megszűntnek tekinthető; a közös vállalat, a vállalat. Ezen cégformákat ki kell vezetni a cégnyilvántartásból oly módon, hogy átmeneti rendelkezésként kell előírni e cégformák alá tartozó cégek vonatkozásában, hogy kötelező dönteniük – gazdasági társasággá történő – átalakulásukról vagy jogutód nélküli megszűnésükről.

A cégjegyzékben nyilvántartott cégformák a következők:

- a) gazdasági társaság esetén önálló cégforma
 - aa) a közkereseti társaság,
 - ab) a betéti társaság,
 - ac) a korlátolt felelősségű társaság,
 - ad) a részvénytársaság (zártkörűen működő részvénytársaság, nyilvánosan működő részvénytársaság);
- b) az egyesülés;
- c) az egyéni cég;
- d) a szövetkezet;
- e) a külföldi vállalkozás magyarországi fióktelepe;
- f) a külföldi vállalkozás kereskedelmi képvisellete;
- g) a vízgazdálkodási társulat (vízitársulat, víziközmű-társulat);
- h) az erdőbirtokossági társulat;
- i) a végrehajtói iroda;
- j) a közjegyzői iroda;
- k) az európai gazdasági egyesülés;
- l) az európai részvénytársaság (zártkörűen működő európai részvénytársaság, nyilvánosan működő európai részvénytársaság);
- m) az európai szövetkezet;
- n) a külföldi székhelyű európai gazdasági egyesülés magyarországi telephelye.

Ügycentralizáció

Jelenleg a cégügyeket húsz törvényszéken, mint cégbíróságon intézik az országban. A cégügyek intézésében a jövőben kiemelt szerepet kap a professzionális bírósági ügyintézés; a cél az, hogy minél koncentráltabb legyen az ügyek intézése, és a jogértelmezés minél egységesebbé váljon.

Az új Ctv. a kisebb cégszámot felölöző cégformák ügyeinek intézésére kizárólagos illetékességgel rendelkező cégbíróságot jelöl majd ki. Felesleges ugyanis, hogy például a néhány tucat

nyilvánosan működő részvénytársaság ügyeit az országban több helyen intézzék, és esetlegesen ugyanazon jogkérdésben eltérő gyakorlat alakuljon ki cégbíróságoként.

A kizárólagos illetékesség szabálya kiterjed majd a nyilvánosan működő részvénytársaságra, az uniós cégformákra (európai részvénytársaság stb.), továbbá a gazdasági társaságon, a végrehajtói irodán, a közjegyzői irodán és a szövetkezeten kívüli cégformákra. Ezen utóbbi körbe számos cégforma beletartozik, például az egyéni cég, a külföldi vállalkozás magyarországi fióktelepe, a külföldi vállalkozás kereskedelmi képvisellete, a vízgazdálkodási társulat, az erdőbirtokossági társulat. Cégszámra lebontott nagyságrendjük azonban elenyészőnek tekinthető a gazdasági társaságokhoz képest. Nem egy említett cégforma egy-két tucat bejegyzett céget számlál jelenleg.

A kizárólagos illetékesség a bejegyzési eljárás mellett kiterjed majd minden, az adott cégformába tartozó cégre értelmezhető további cégeljárásra is (például törvényességi felügyeleti eljárás).

A kodifikációs munka során elvetésre került, azonban a hosszú távú tervek között szerepelnie kell az ügykoncentráció mellett a cégbíróságok koncentrációja kérdésének is. Figyelemmel arra, hogy az új Ctv. megteremti valamennyi cégeljárás elektronikus kapcsolattartási szabályait, a jövőben a jelenleginél is kisebb jelentősége lesz annak, hogy a cégügyeket az országban hány cégbíróság végzi. A joggyakorlat egységesítésének, az eljárás hatékonyságának kívánalma e kérdés további vizsgálatát elkerülhetetlenül ismét előtérbe fogja állítani.

Biztosítani kell, hogy minden cégeljárás főszabályként elektronikus kommunikáció útján kerüljön lefolytatásra. Létre kell hozni egy ügyintézési platformot (Cégnyilvántartási portál)

Az új Ctv. általános szabályként fogja rögzíteni immár, hogy a cégeljárás elektronikus polgári nemperes eljárás. A rendelkezés nem utal az első és másodfokra külön, vagyis minden szakaszban, és a felülvizsgálati eljárásban érvényesül, hogy a kapcsolattartás elektronikus.

A cégeljárásban az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: E-ügyintézési tv.) és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) alapján a cég, a jogi képviselővel eljáró fél, az ügyészség, egyéb hatóság, más bíróság köteles elektronikusan eljárni, a cégbírósággal elektronikusan tartani a kapcsolatot. Fontos újdonsága lesz a szabályozásnak, hogy a cég vezető tisztségviselője – ha külföldi, akkor kézbesítési megbízottja – elektronikus kapcsolattartásra lesz kötelez. A gyors és hathatós cégeljárásnak az egyik feltétele, hogy ha arra szükség mutatkozik, akkor a cégbíróság a lehető legkisebb adminisztratív teher mellett, elektronikus úton tudjon kapcsolatba lépni a cég vezető tisztségviselőjével. Több cégeljárásnak is fontos eleme, hogy a cégbíróság a cég vezető tisztségviselőjét megkeresse, nyilatkoztassa.

Az elektronikus kapcsolattartásra nem kötelezett személyekre – természetes személyek, cégkapuval nem rendelkező szervezetek – a Pp. 605–606. §-ait kell alkalmazni.

Az eljárások modernizálása érdekében létrejön a cégnyilvántartási portál, amely a cégeljárások intézésének, a céginformáció biztosításának interneten elérhető felhasználói felületként, szakrendszerként fog működni. A cégnyilvántartási portál a jogi képviselők számára saját ügyintézési felületet tud majd biztosítani (kérelmek beadása, online nyomtatványkitöltés). A portál továbbá az ingyenes céginformációs szolgáltatást, a számviteli beszámoló megismerhetőségét, a Céglőny-közlemények megjelenítését is biztosítja, és az ügyfelek tájékoztatására is szolgálja majd (ügyleírások, útmutatók stb.).

Jelentős mértékben növelni kell az automaták által végezhető cégbíróági ügyintézési intézkedéseket³

A cégeljárás során felmerülő eljárési, ügyviteli jellegű cselekményeknél nagyfokú automatizálás valósulhat meg. Informatikai fejlesztések megvalósításával biztosítható továbbá, hogy csak akkor járjon el ügyintéző (bíró, bírósági titkár), ha összetett vagy nagy súlyú jogi kérdésben kell dönteni, illetve az eljárás, a bírósági döntés nem sematizálható.

Általános szabályként kerül rögzítésre, hogy az automaták által elvégezhető eljárési cselekmények humán erőforrás nélkül, automatizált módon végezhetőek. Ezekben az esetekben a cégbíróági ügyintézés támogató automata vagy a Céginformációs Szolgálat automatája segíti a gördülékeny ügyintézés, és ha annak feltételei fennállnak, akkor meg is hozza a szükséges intézkedést. Ezen utóbbi intézkedések legjelentősebb esete lesz, mikor a cégbíróági automata a bejegyzési eljárásban a kérelem egészéről – a kérelemnek megfelelő bejegyzésről vagy a kérelem elutasításáról – hozza meg a döntést; ez a cégeljárásban újonnan bevezetésre kerülő automatikus döntéshozatali eljárás.

Fontos azonban kiemelni, hogy ezen intézkedések is – akár ügyviteli, akár ügydöntő jellegűek – cégbíróági, illetve Céginformációs Szolgálat általi intézkedésnek minősülnek. Nincs tehát jogi különbség abban, hogy a konkrét intézkedés ember által vagy automata által történik.

Meg kell teremteni a cégeljárás általános eljárési szabályait

Az eljárési szabályok jelenlegi rendszerében a cégeljárási szabályok több jogszabály együttes értelmezéséből és alkalmazásából vezethetőek le.

A cégeljárás elsődleges háttérjogszabálya az egyes bírósági nemperes eljárásokról szóló 2017. évi CXVIII. törvénynek (a továbbiakban: Pnp.) a bírósági polgári nemperes eljárásokra vonatkozó általános rendelkezései. Ezen hivatkozott, 11 darab bekezdést magába foglaló szabályozás az első lépcső. Az eljárési kérdések feltárásának következő lépcsője a Pp.. Mindazokban a kérdésekben, amelyekről a Pnp. nem rendelkezik, a Pp. rendelkezéseit kell figyelembe venni, feltéve, hogy a cégjogi szabályozás nem tér el ezen két törvény rendelkezéseitől.

E lépcsőzetes megoldás az új Ctv. kialakítása során olyan kötöttség, amelyen változtatni nem lehetséges, illetve nem indokolt. A nemperes eljárás sajátosságaiból, továbbá a cégeljárás több évtizedes hagyományából azonban számos eltérés adódik, amelyeket a hatályos Ctv. részlegesen kezel.

A hatályos Ctv. az egyes nemperes eljárások szabályozása körében (cégbejegyzési eljárás, törvényességi felügyeleti eljárás, kénysztörlési eljárás stb.) fektet le néhány általános jellegű szabályt (például okirati bizonyítás), amelyek a törvény egészét tekintve felesleges ismétlésként jelennek meg. A hatályos Ctv. az eljárési kérdéseket jellemzően a Pp. „megfelelő alkalmazásával” oldja meg. Részletesen kimunkált eljárési szabályokról csak a cégbejegyzési, változásbejegyzési eljárásnál beszélhetünk.

A cégeljárás közös szabályainak megalkotása lehetővé teszi, hogy a jogalkalmazók (cégbíró, ügyfelek, jogi képviselők) jogértelmezési nehézség nélkül, világos képet kapjanak arról, milyen rendelkezések érvényesülnek az eljárás során a beadványokra, azok hiánypótlására, a határidőkre, pénzbírságra stb. A közös szabályok által, egy normál lefolyású ügyben az új Ctv. egy egységes eljárési kódexként funkcionálna. Ezáltal a cégeljárásban nem lesz szükség a Pp. és a Pnp. szabályainak együttes alkalmazására és értelmezésére, mert a Ctv. minden lényeges kérdésre választ tud adni.

Szemléletváltásra van szükség a cégnyilvántartás vezetése és a cégnyilvántartáshoz kapcsolódó nemperes eljárások terén

Ahhoz, hogy a cégek nyilvántartásával összefüggő állami feladatok szerepvállalás összhangba kerüljön a Polgári Törvénykönyvvel (a továbbiakban: Ptk.) szemléletével, az kell, hogy a cégbíróági munka súlypontja a rutin bejegyzési és változásbejegyzési ügyekről az egyéb ügyekre, a törvényességi felügyeleti eljárásra, megszüntetési eljárásra és a kénysztörlésre helyeződjön át. A bejegyzési eljárás kapcsán érdemes kitérni arra, hogy bár az ún. kereskedelmi nyilvántartásokkal összefüggő követelmények (egyres eljárési, nyilvántartási adattartalmi, uniós kereskedelmi nyilvántartások adatszolgáltatási elemei) az Európai Unió irányelve alapján részben szabályozottak, az uniós jog nem határozza meg azt, hogy a tagállamok hogyan vezessék a nyilvántartásukat. Nincs előírás a nyilvántartó személyére vagy akár a nyilvántartásba vételt megelőző ellenőrzés jellegére vonatkozóan sem. Nincs akadálya annak, hogy a magyar szabályozás a bejelentési elv felé mozduljon el a cégnyilvántartás vezetése terén.

³ Az egyes uniós cégnyilvántartási rendszerekről, a nyilvántartó rendszer elektronizációs igényéről jelent meg publikáció: PÁZMÁNDI Kinga: A jogi személyek nyilvántartási rendszere az Európai Unió egyes tagállamaiban, és Magyarországon. *Magyar Jog*, 2015. április, 202–209. o. PÁZMÁNDI Kinga: Digitalizáció, technológiai fejlődés, jogi paradigmák. *Gazdaság és Jog*, 2018/12., 10–14. o.

A szabályozási cél, hogy a bejegyzési eljárás során a cég-bíróság a cégek létrejöttéhez, a bejegyzéshez szükséges törvényi feltételeket és a bejegyzendő adatok helyességét vizsgálja. A létesítő okiratnak a szerződéses szabadság körébe eső elemeit azonban hiánypótlási felhívásával ne alakítsa (pl. taggyűlési meghívó, jogi személy szerveinek hatásköre stb.). Ez a szemléletmód áll összhangban a Ptk.-val is, hiszen a Ptk. egyik kiemelt célja volt a Jogi Személyek Könyv körében, hogy az állam csak a legszükségesebb mértékig szóljon bele a jogi személyek létrehozásába, működésébe. A cégjegyzék vezetése során elsődlegesen azt kell biztosítani, hogy a cégjegyzékben szereplő adatok és tények megbízható módon kerüljenek bejelentésre, a kérelemben foglalt adat helyességéről és valóságáról – ha azt más állami nyilvántartás elsődleges nyilvántartásként tartalmazza – a cégbíróság adategyeztetés útján meggyőződjön, valamint hogy a cégjegyzékbe kerülő adatok konzisztensek és lehetőség szerint naprakészek legyenek.

A cégbíróság ugyanis a cég bejegyzésekor nem azt „engedélyezi”, hogy a tagok a létesítő okirat szerinti tartalommal alapítsanak jogi személyt, hanem azt vizsgálja, hogy

- a) a létesítő okirat teljesíti-e a jogi személlyel szemben támasztott alapvető követelményeket [Ptk. 3:1. § (4) és (5) bekezdés];
- b) a létrehozni kívánt jogi személy megfelel-e a törvényben nevesített valamely – nyilvántartásba veendő – jogiszemély-típusnak;
- c) a nyilvántartásba vételhez előírt követelmények teljesülnek-e (alakítás, igazolások, befizetések, a tagokkal, illetve a vezető tisztségviselőkkel szembeni követelmények);
- d) a bejegyezni kért adatok megfelelnek-e a követelményeknek.

A nyilvánvaló érvénytelen kikötések elkerülése érdekében előírható, hogy az egyébként a szerződéses szabadság körébe eső kérdések tekintetében [Ptk. 3:4. § (2) bekezdés] a létesítő okirat vizsgálatára a tekintetben kerüljön sor, hogy az nem ütközik-e a Ptk. valamely kógens rendelkezéséhez.

A bejegyzési eljárás új dinamikája, új megoldásai utat nyitnak a cégbíróság más, kiemelt feladatainak hatékonyabb ellátása előtt.

A bejegyzési eljárásban fenn kell tartani a kötelező jogi képviseletet

Az ügyvédi tevékenységet az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Üttv.) szabályozza. Az Üttv. általános elvek szintjén rögzíti, hogy „*az ügyvédi tevékenység gyakorlása nem irányulhat jogszabály megkerülésére, jogszabályba ütköző célra, vagy ilyen jogügyletben való közreműködésre*” [Üttv. 1. § (5) bekezdése]. Az ügyvédek és kamarai jogtanácsosok (a továbbiakban együtt: ügyvéd) az igazságszolgáltatás közreműködőiként, a rendszer működésébe vetett közbizalom letéteményesei. A bejegyzési eljárásokban az ügyvédi közreműködés a jogi munka mellett garanciális jellegű.

A jogi képviselő szerepe az új szabályozásban felértékelődik. A jogi képviselő garantálja a kérelem és mellékleteinek jogszerűségét. Csak a legfontosabb iratok kerülnek a cégbírósághoz benyújtásra, egyes iratokat csak az ügyvéd vizsgálja és őrzi. Általánossá válik az az előírás, hogy a jogi képviselő a kérelem alapjául szolgáló iratokra vonatkozóan jogszerűségi nyilatkozatot tesz. Ilyen nyilatkozatot eddig az egyszerűsített cégeljárásban követelt meg a cégjog.

Az állami nyilvántartások interoperabilitása, a cégjegyzékbe kerülő adatok ellenőrzése, naprakészen tartása

A cégnyilvántartás, a Céginformációs Szolgálat és a cégbíróság informatikai rendszere már jelenleg is számos állami nyilvántartással tart fenn állandó adatkapcsolatot. Példaként említhető a Nemzeti Adó és Vámhivatallal (a továbbiakban: NAV), Központi Statisztikai Hivatallal (a továbbiakban: KSH) fennálló több évtizedes kapcsolat.

Annak érdekében, hogy a cégjegyzékbe mind formai, mind jogi szempontból hibátlan adatok kerüljenek, adatkapcsolatra van szükség a következő nyilvántartásokkal: *rendelkezési nyilvántartás, általános meghatalmazások országos és közhiteles nyilvántartása, ügyvédi és közjegyzői kamarai nyilvántartás, személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, bűnügyi nyilvántartás, gondnokoltak nyilvántartása.*

Olyan megoldást kell kidolgozni, amely a lehető legmagasabb színvonalon tudja biztosítani a cégbíróság adatigényét.

Automatikus döntéshozatal

Az automatikus döntéshozatal új típusú bejegyzési módként kerül a bejegyzési eljárásba beillesztésre. Az E-ügyintézési törvény rendelkezése alapján az automatikus döntéshozatal olyan eljárás, ahol az elektronikus ügyintézés biztosító szerv a gépi adatfeldolgozás, az elektronikus beszerzett adatok alapján humán erőforrás nélkül dönt a kérelemről.

A bejegyzési eljárásban automatizált eljárás két részből áll: az automatizált ügyelőkészítés, amelynek során a benyújtott kérelemhez kapcsolódó ügykezelési feladatokat az automata végzi el (pl. a kérelem informatikai, formai, tartalmi elemei hiánytalanságának a vizsgálata). Az automatikus döntéshozatal esetében továbbá az ügyelőkészítési vizsgálat eredményétől és a jogi szempontú vizsgálattól függően az automata hoz döntést a bejegyzésről vagy a kérelem visszautasításáról, elutasításáról. Automatikus döntéshozatal esetén a döntés pár percen belül megszületik. Az automatikus döntéshozatal során született érdemi döntéseket az automata a cégbíróság nevében hozza meg.

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a bejegyzési eljárásban már jelenleg is számos kérdést automata vizsgál (kérelem informatikai megfelelősége, kitöltés megfelelősége stb.), illetve elvégzi az állami nyilvántartásokkal összefüggő adategyeztetési feladatokat (adószám, KSH-szám bekérése, természetes

személyek adatainak ellenőrzése), vagyis az automatikus ügyelőkészítés már jelenleg is alkalmazott ügyintézési megoldás, és annak további bővítésére kerül sor.

Az automatikus döntéshozatalhoz az szükséges, hogy a bejegyzési (változásbejegyzési) kérelmek adatait az automata jogi szempontból is fel tudja dolgozni. A cégek közül a gazdasági társaságok, továbbá a gazdasági társaságok mintájára működő cégformák bejegyzéséhez szükséges jogi feltételek sematizálhatóak, tételesen meghatározhatóak. Kimunkálhatóak a jogi vizsgálat szükséges elemei, továbbá az automata által alkalmazandó végzéstípusok rögzített tartalmi elemei. A gazdasági társaságok esetében miniszteri rendeletben meghatározott szerződésminta is segíti a cégalapítást. Szerződésminta esetében, annak kötött jogi tartalma miatt szinte kizárt, hogy az a Ptk.-ba ütköző rendelkezést tartalmazzon. A szerződésminták – annak érdekében, hogy minél több cég használja azokat – megújításra kerülnek.

Automatikus döntéshozatali eljárás vezethető be a gazdasági társaságok ügyeiben (több mint 400 ezer cég ügyében és akár az összes kérelem 90–95%-ában), továbbá a gazdasági társaságok mintájára működő cégformák ügyeiben (közjegyzői iroda, végrehajtói iroda). Ezen ügyek intézését ma döntő többségében bírósági ügyintézők látják el, vagyis nem kerülnek magas szintű jogi tudással bíró ügyintézőkhöz (bíró, bírósági titkár).

Nem kerülnek automatikus döntéshozatali eljárás alá speciális (jogi) tudást igénylő ügyek, így a kisszámú cégformák (víziközmű-társulat, erdőbirtokossági társulat, külföldi vállalkozás magyarországi fióktelepe stb.), a nyilvánosan működő részvénytársaságok ügyei, az átalakulás (egyesülés, szétválás) bejegyzése, és az uniós cégformák (európai részvénytársaság, európai szövetkezet stb.) ügyei.

A cégbíróság az utóellenőrzés során ellenőrzi, hogy a bejegyzési kérelem nyomtatványa és a mellékletként benyújtott iratok összhangban állnak-e. Ha eltérést tapasztal, akár törvényességi felügyeleti eljárásnak is helye lehet, továbbá a jogi képviselő bírságolására is sor kerülhet.

Növelni kell a cégbíróságok ellenőrző funkcióját, a törvényességi felügyeleti eljárások sikerességét

A törvényességi felügyeleti eljárás kapcsán kijelenthető, hogy a jelenleg hatályos Ctv.-ben biztosított eszközrendszer megfelelő, így a törvényességi felügyeleti eljárás újragondolásakor elsődlegesen nem az eszközrendszert kell megváltoztatni, hanem azt kell biztosítani, hogy a meglévő eszközök és intézkedések gyors és hathatós alkalmazására kerüljön sor.

A szabályozási cél egyik fontos építőeleme az elektronikus kapcsolattartás, amely immár a cég cégkapujára történő kézbesítéssel történik majd meg. A másik fontos építőelem, hogy a jövőben a törvényességi felügyeleti eljárásban is az automata által végezhető ügyintézési cselekmények automatizálásra kerülnek. *A jövőben túlsúlyba kerülnek majd azok a hivatalból*

induló törvényességi felügyeleti ügyek, amelyek az informatikai rendszer jelzésére kezdődnek meg. A jövőben az informatikai rendszer nem csupán jelzi a hibát („csengetős rendszer”), hanem meg is kezdi az ügyintézését (automatikusan kiküldi a cégnek a cégkapujára a cégbírósági felhívást stb.). Az informatikai rendszer továbbá az eljárás folyamán is jelezni tudja, hogy ha további cégbírósági intézkedésre okot adó körülmény merül el (például a cégbírósági intézkedés eredmény nélkül zárult, mert a cég sem beadványt, sem változásbejegyzési kérelmet nem nyújtott be).

A törvényességi felügyeleti eljárásban jelentősen csökkennek a bírósági ügyintézési határidők, a cégbíróságnak a jelenleginél gyorsabban kell intézkednie a törvényes működés helyreállítása érdekében. A törvényes működéssel felhagyó vagy bejelentési kötelezettségüket elmulasztó cégekkel szemben a cégbíróság gyorsan reagálva, hatékony eljárásban lép fel. Ha a jogalkalmazók azt tapasztalják, hogy a cégbírósági fellépés haladék nélkül megtörténik és nincs mód az egyes eljárások elhúzására, továbbá, ha a cégbíróság az egyes intézkedéseket szoros ügyintézési határidő mellett hozza meg, az önmagában is jogkövető magatartásra fogja a cégeket ösztönözni.

Ha a cég a törvényességi felügyeleti eljárás során kapott első felhívásra megszünteti a törvénytértő állapotot, akkor felügyeleti illetéket nem kell fizetnie

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a cégek jelentős része állandó jogi támogatással (ügyvédi háttérrel) nem rendelkezik. Így esetlegesen a cég nincs is tisztában azzal, hogy jogszabályon alapuló valamely kötelezettsége fennáll és a határidő lejárt, vagy egyszerűen nem észleli, hogy valamely bejelentett cégadatának a hatályossága lejárt (például ügyvezetői megbízás stb.). A cégbíróság a törvényességi felügyeleti eljárás kezdetekor felhívást küld a cégnek, amelyben megjelöli a jogsértést, és nyilatkoztattételre, illetve a jogsértés megszüntetésére hívja fel a céget.

Ha a felhívás eredményeként a cég megszünteti a törvénytértő állapotot, vagy igazolja, hogy az nem áll fenn, akkor ennek kell kiemelt jelentőséget tulajdonítani, hiszen az eljárás az első figyelmeztetéssel elérte a célját. Az eljárás célja ugyanis a törvényes működés, törvényes állapot helyreállítása. Az azonnali jogkövető magatartáshoz büntető jellegű, magas összegű (100 000 forint) illetéket kapcsolni nem célszerű. Ez ellentétben állna a modern, támogató állami fellépés elvével, a Jó Állam modell alapvetéseivel.

A cégkapuhoz kapcsolódó új törvényességi felügyeleti eljárás

A cégnek rendelkeznie kell E-ügyintézési tv. szerinti elektronikus kapcsolattartásra szolgáló hivatalos elérhetőséggel. Ez minden cég esetében kötelező cégjegyzékadat.

Az E-ügyintézési tv. 14. § (1) bekezdése szerint az elektronikus kapcsolattartásra szolgáló hivatalos elérhetőséget a nyilvántartásba vételt követő nyolc napon belül kell bejelenteni a rendelkezési nyilvántartásba. Ha a cégbírósági

informatikai rendszer észleli, hogy a kötelező cégjegyzékadatot a cégjegyzék a fent jelzett határidőt követően nem tartalmazza (vagy a cégkapu törlése miatt már nem tartalmazza), megindul a különleges törvényességi felügyeleti eljárás. E törvényességi felügyeleti eljárás sajátossága, hogy elsőbbséget élvez a céggel szemben más, a törvényességi felügyelet megindítására okot adó körülményre alapozott törvényességi felügyeleti eljárással szemben. Vagyis amíg a cég E-ügyintézési tv. szerinti hivatalos elérhetőséggel nem rendelkezik, más törvényességi felügyeleti eljárást a cégbíróság nem is folytat le. Ennek oka, hogy amíg a cég az E-ügyintézési tv. szerinti hivatalos elérhetőséggel nem rendelkezik, addig vele postai úton kell kommunikálni a további törvényességi felügyeleti eljárásokban is, ami időigényes és jelentősen drágább eljárásokhoz vezetne.

A számviteli törvény szerinti beszámoló benyújtásának elmaradása miatti törvényességi felügyeleti eljárás

Új, különleges törvényességi felügyeleti eljárás kerül bevezetésre, ha a cég a számviteli beszámoló közzététele iránti kötelezettségét elmulasztja. A hatályos törvényi rendelkezések szerint a cégek a számviteli törvény szerinti beszámolójukat elektronikusan a Céginformációs Szolgálatának küldik meg. A benyújtás elmulasztása, késedelme miatt azonban jelenleg a NAV intézkedik. A jelenlegi megoldás nem hatékony, mert olyan mulasztás miatt kell eljárnia a hatóságnak, amely nem adóigazgatási eljárásban történt.

A minisztérium több éve evidenciaként kezeli, hogy változtatni szükséges a jelenlegi eljárásrenden, és gyors, hatékony eljárást kell kialakítani a mulasztó cégekkel szembeni fellépésre.

Az új Ctv.-ben a számviteli beszámoló benyújtására előírt határidőt követően a Céginformációs Szolgálat elektronikus úton fogja felhívni a mulasztó céget a közzétételi kötelezettségének teljesítésére. E felhívás eredménytelenségét követően a tény a Céginformációs Szolgálat törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatása végett a cégbíróságnak jelezni fogja. A számviteli beszámoló benyújtásának elmaradása miatt indult törvényességi felügyeleti eljárás – az adószám-töreléssel érintett cégekkel szembeni eljáráshoz hasonlóan – gyors lefolyású lesz, és ha a cég a cégbíróság felhívására sem teljesíti kötelezettségét, akkor a cégbíróság megindítja a megszüntetési eljárást.

A végelszámolási eljárást újra kell gondolni

A vállalkozások által elhatározott önkéntes megszüntetések, a végelszámolások száma alacsony (összes jogutód nélküli megszüntetés 15%-a), mert a cégek nem vállalják a végelszámolással együtt járó adminisztratív terheket, költségeket. A hatályos végelszámolási szabályok a vállalkozások működésével együtt járó számviteli és adóigazgatási terheikhez képest aránytalan többletkötelezettségeket állapítanak meg, amit a cégek (tulajdonosai) nem vállalnak, és inkább más megoldást keresnek.

Ez a megoldás sok esetben az, hogy a tulajdonosok „kiüresítik” a céget, majd felhagynak a cég ügyeinek intézésével, vagy a céget olyan személyeknek adják el, akik „vállalják” a cég fantomizálását (ún. cégtemető szolgáltatással).

A fantomcégek, a kiüresített cégek megszüntetésének módja 2012 előtt az egyszerűsített felszámolási eljárás volt. Az egyszerűsített felszámolások számának drasztikus csökkentésére jött létre 2012-ben a kénysztörlelési eljárás, amelyet a cégbíróság folytat le. A kénysztörlelési eljárás alkalmas volt arra, hogy a cégnyilvántartásból kivezesse a nagyszámú létező, de nem működő céget.

A jövőben az lenne az elsődleges cél, hogy a kénysztörlelésre kizárólag abban az esetben kerüljön sor, ha a cég korábbi rendelkezéses működése alapján állami kényszerintézkedéssel kell a céget kivezetni a cégnyilvántartásból. A kénysztörlelési eljárásban törölt cégek döntő többsége ugyanis nem fizetéképtelen, vagy a kénysztörlelési eljárás megindulása előtt egy évvel még nem volt fizetéképtelen, illetve fantomcég. A korábbi években hozott, a cégtemetős szolgáltatások visszaszorítását célzó intézkedések nem tudták a cégek fantomizálódását és a cégtemető szolgáltatás volumenét megállítani, a kénysztörlelési eljárások számát mérsékelni.

A végelszámolás cégjogi adminisztratív terheit csökkenteni kell

Szakítani kell a korábbi szabályozási megoldással, ugyanis az új végelszámolási eljárás nem mutat hasonlóságot a felszámolási (fizetéképtelenségi) eljárással vagy a kénysztörleléssel. A végelszámolást indokolt egyszerűsíteni, a szükséges garanciák megtartása mellett.

A szabályozást úgy kell kialakítani, hogy a végelszámolás a rendes működéshez képest ne okozzon nagy változást a cég életében, és viszonylag kevés, de szükséges adminisztrációval járjon. Főszabálynak azt kell tekinteni, hogy a végelszámolás elrendelésekor végelszámoló választására nem kerül sor, hiszen a vezető tisztségviselő minden feladatot el tud végezni a vagyoni és szerződéses viszonyok lezárása és a cég működésének befejezése körében. A hitelezői igénybejelentésre a végelszámolás megindulásakor nincs szükség, mivel a cég tisztában van azzal, hogy milyen kötelezettségek terhelik, nem szükséges felesleges adminisztratív intézkedésekkel terhelni sem a céget, sem pedig annak üzleti partnereit. Ugyanakkor garantálni kell a hitelezők érdekeinek védelmét.

A jelenlegi egyszerűsített végelszámolás bejelentési rendjét kell általánossá tenni, megszüntetve a végelszámolás két típusát. Ennek értelmében:

- a) nincs szükség változásbejegyzési kérelemre, mert a NAV adja át a végelszámolásra vonatkozó adatokat;
- b) nincs szükség végelszámoló választására;
- c) nincs szükség a hitelezői követelésről külön jegyzék készítésére és benyújtásra;
- d) a végelszámolás lezárásáról is a NAV értesíti a cégbíróságot;

- e) a záró dokumentumokat (vagyonfelosztás, határozat stb.) pedig jogi képviselő nélkül, iratminta segítségével lehet elkészíteni, majd a cégkapuról a cégbírósághoz benyújtani.

Ha a cég a végelszámolással összefüggő feladatokat elvégezte, a cég törlését megelőzően a cégbíróság felhívást tesz közzé, hogy az, akinek követelését a cég még nem egyenlítette ki, jelentkezzen. Ennek révén a bíróság (is) meggyőződik arról, hogy a cég – a jognyilatkozatával egyezően – valóban kielégítette hitelezőit, és a cég törölhető a cégjegyzékből. Ha tehát hitelezői bejelentés nem érkezik, vagy a cég a követelést kiegyenlíti, a céget a cégbíróság törli a cégjegyzékből.

Lényeges újítás lesz, hogy a végelszámolást fél év alatt be kell fejezni, mivel nem indokolt, hogy a végelszámolás éveken keresztül folyjon. Ha a cég határidőben nem fejezi be végelszámolását, nem kerül sor kényszertörlésre, hanem a végelszámolás a törvény erejénél fogva megszűnik, és a cég továbbiakban működő cégnek minősül.

Számviteli és adójogi szempontból is egyszerűsíteni kell a végelszámolás szabályait

Azonos előírások vonatkoznak ma a nagyvállalatokra és a mikro-, kis- és középvállalkozásokra. A végelszámolás egyszerűsített számviteli és adóigazgatási lefolytatására jelenleg nincs mód, valós könnyített szabályokról nem beszélhetünk. A végelszámolási számviteli kormányrendelet⁴ bár formálisan rendelkezik a cégjogi egyszerűsített végelszámolás eltérő szabályairól, valójában azonban csak azon szabályok alkalmazása alól ad felmentést, amelyek egyébként sem lennének értelmezhetőek az egyszerűsített végelszámolásra. A kormányrendelet vélhetően túlzott mértékben követeli meg a cég számviteli-pénzügyi helyzetének folyamatos aktualizálását. E kormányrendeletben foglalt számviteli feladatok átvilágítására, az előírások egyszerűsítésére az elmúlt 12 évben nem került sor.

A gyakorlatban a cég számára az állami adóhatósági adóellenőrzés elkerülhetetlen elemként jelentkezik.

Az egyszerűsített vállalkozási formák (különösen az eva és a kata) igen népszerűnek tekinthetőek, mert az ezt választó adózók kizárólag a tételes adó megfizetésére kötelezettek és könyvvizetésük is ehhez igazodóan rendkívül egyszerűsített (jellemzően csak bevételi nyilvántartást vezetnek). Ezen adózási formák esetében azonban az adózási és könyvvizetési egyszerűsítések csak a működés során biztosítottak, végelszámolás esetére nem biztosítanak megfelelő szabályozást. Ezen cégek a végelszámolással automatikusan kikerülnek az egyszerűsített adózási forma hatálya alól, és „normál” számviteli könyvvizetésre és számviteli beszámolási kötelezettségre kötelesek áttérni; vagyis a működésükkel együtt járó terheket lényegesen meghaladó terhekké néznek szembe már a végelszámolási eljárás megkezdésekor is.

Az új Ctv. hatálybalépéséig biztosítani kell tehát, hogy a normál számviteli és adójogi szabályok szerint működő mikro-, kis- és középvállalkozások egyszerűsített, de mindenképpen előre tervezhető kockázattal járó számviteli és adójogi szabályok mellett folytathassák le a végelszámolásukat.

Biztosítani kell továbbá, hogy az egyszerűsített vállalkozási formák szerint működő cégek ezen forma keretein belül maradva tudják a végelszámolást is lefolytatni.

Biztosítani kell, hogy a végelszámolás miatt csak azok a cégek kerüljenek adóellenőrzés alá, amelyek „előélete” erre egyébként okot ad.

A kényszertörlési eljárás alapvetéseit megtartva érvényre kell juttatni az eljárás erős kényszerítő és szankciós jellegét

A megszüntetési és a kényszertörlési eljárásnak alapvető célja a szankciós jellegű megszüntetés, abban az esetben, ha nincs helye fizetésképtelenségi eljárásnak, és végelszámolásra nem került sor.

A jelenlegi kényszertörlési eljárás két eljárásra bomlik szét: a megszüntetési eljárásra és a kényszertörlési eljárásra.

Olyan megszüntetési eljárást kell kialakítani, amelynek célja, hogy a cégbíróság felmérje a cég vagyoni viszonyait, a céggel szembeni hitelezői követelések mértékét

A megszüntetési eljárás célja annak vizsgálata, hogy a cég vagyoni viszonyai lehetővé teszik-e a fizetésképtelenségi eljárás lefolytatását. A megszüntetési eljárást minden esetben törvényességi felügyeleti eljárás előzi meg, és a törvényességi felügyeleti eljárás legvégső intézkedése a megszüntetési eljárás elrendelése. A megszüntetési eljárást megelőzően a cégbíróság a törvényességi felügyeleti eljárásban azonosítja a jogsértést, és a jogsértő működést megpróbálja megszüntetni, vagyis minden megszüntetési eljárás alapja megvalósított közérdeksérellem. Kivételes esetben előfordulhat, hogy más szerv, pl. büntetőbíróság a cég megszüntetéséről határoz, ebben az esetben is megszüntetési eljárást kell a cégbíróságnak megindítania.

A megszüntetési eljárásban a hatályos szabályozáshoz képest bővebb vagyonvizsgálat fog történni. Ha a cég vagyona a fizetésképtelenségi eljárás minimális költségeire fedezetet nyújt, a cégbíróság a megszüntetési eljárás befejezésekor fizetésképtelenségi eljárás megindítását kezdeményezi. Ha a cégnek ugyan vannak hitelezői, de vagyontalan, vagy nem került sor hitelezői igény bejelentésére, azaz fizetésképtelenségi helyzet nem áll fenn, a cégbíróság kényszertörlési eljárás lefolytatását rendeli el.

A cég a megszüntetési eljárásban még helyreállíthatja törvényes működését. Ha a törvényes működés helyreállítását a cég a cégbíróságnak igazolni tudja, valamint kielégíti az esedékessé vált követeléseit, egyéb hitelezőinek pedig megfelelő biztosítékot nyújt, és megfizeti a megszüntetési eljárás végrehajtási rendeletben meghatározott költségeit, akkor a cégbíróság az eljárást megszünteti, és a cég folytathatja működését.

⁴ A végelszámolás számviteli feladatairól szóló 72/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet.

A kénysztörlesztési eljárás szabályait úgy kell kialakítani, hogy az már csak a cég kivezetésére, valamint a cégjogi szankciók kiszabásával összefüggő vizsgálatokra terjedjen ki

Kénysztörlesztési eljárásra a jövőben kizárólag megszüntetési eljárás lefolytatását követően kerül sor. A kénysztörlesztési eljárás szankciós jellege tovább erősödik. A kénysztörlesztési eljárás célja, hogy a cégbíróóság kivezesse a gazdasági életből a működésképtelen céget, valamint megvizsgálja azokat a körülményeket, amelyek a cég működésképtelenségéhez vezettek, és szükség esetén cégjogi szankciót alkalmazzon.

A cégbíróóság az eljárásban megvizsgálja, hogy a cég vezető tisztségviselője, tagja milyen mértékben működött közre abban, hogy a cég nem tudta megszüntetni a törvénytörtő helyzetet vagy állapotot, illetve nem tudta helyreállítani működését. Ha a megszüntetési eljárásban adat merült fel arra vonatkozóan, hogy a törvénytörtő helyzet vagy állapot, vagy a cég fizetésképtelenségéhez vezető egyéb körülmény a cégjegyzékből már – az eljárást legfeljebb egy évvel megelőzően – törölt vezető tisztségviselő, tag magatartásával is összefüggésben állhat, a cégbíróóság a hatályos megoldással egyezően ezen személyeket is bevonja az eljárásba.

Az új Ctv. cégjogi szankcióként megtartja az eltiltás jogintézményét, és további szankciós elemet is kapcsol hozzá. Az eltiltásra vonatkozó rendelkezések a 2019. január 1. napján hatályba lépett megújított szabályozáson fognak alapulni. Fontos változtatás azonban, hogy míg a hatályos szabályozás azt tiltja, hogy az eltiltott személy gazdasági társaság korlátozottan felelős többségi tagjává váljon, addig a megújított szabályozás azt tiltja majd, hogy gazdasági társaság korlátlan felelősségű tagjává váljon.

Az eltiltáshoz a jövőben sajátos cégjogi helytállási kötelezettség is kapcsolódik, ugyanis az eltiltott személy(ek) a cég ki nem elégített hitelezői követelése kielégítéséért helytállni tartoznak majd. Az eltiltás és a helytállási kötelezettség megállapítása ellen az érintett személy pert kezdeményezhet, és e perben kérheti mentesítését.

A vagyonrendezési eljárás dinamikáján változtatni nem kell, azonban az elmúlt évek tapasztalatai alapján különleges vagyonrendezési eljárásokat indokolt bevezetni

A vagyonrendezési eljárásra vonatkozó szabályokat a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvényt módosító 2003. évi XLIX. törvény vezette be az akkor hatályos cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvénybe 2004. január 1-jei hatállyal. A vagyonrendezési eljárás arra hivatott, hogy a cég cégjegyzékből való törlesztését követően a cég tulajdonában állt vagyontárgyak előkerülése esetén azok jogi sorsát rendezze. Az 1997. évi CXLV. törvényt felváltó 2006. évi V. törvény alapjaiban nem változtatott a vagyonrendezési eljárás szabályain. Ezen változtatni most sem kell, meg kell tartani annak jól bevált szabályait.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján új vagyonrendezési eljárásként kell kimunkálni a végelszámolás után megszünt cég utólag előkerült vagy fellelt, és a végelszámolási vagyonfelosztási javaslatban figyelembe nem vett vagyonának utólagos felosztására vonatkozó eljárást. Ezen vagyonrendezési eljárást egyszerűsített módon kell lefolytatni.

A közhiteles nyilvántartásban, a törölt cég javára bejegyzett jog vagy tény törlése iránti vagyonrendezési eljárást jelenleg a Ctv. az átmeneti rendelkezések között, a 2012. március 1-jét megelőzően lezárt végelszámolási eljárások tekintetében ismeri és szabályozza. E vagyonrendezési mechanizmust különleges vagyonrendezési eljárásként kell beilleszteni az új Ctv.-be.

Biztosítani kell a cégjegyzékben szereplő természetes személyek adatainak fokozott védelmét, egyszerű keretek között kell tartani a cégnyilvánosság elvét

Az elektronikus kommunikáció egyre szélesebb körű elterjedésével, az interneten elérhető adatok egyszerű megismerhetőségével, valamint a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (GDPR) rendelkezéseire is figyelemmel az elmúlt évek egyre fontosabb kérdésévé vált a személyes adatok védelme. A hatályos Ctv. a cégre vonatkozó adatok és iratok szinte korlátlan megismerhetőségét biztosítja. Nem lehet azonban eltekinteni attól, hogy a 2006-ban rendelkezésre álló lehetőségek egy irat vagy adat megismerésére mások voltak, mint jelenleg, másrészt az elmúlt években az adatvédelem területén is jelentős szigorítások történtek.

Az új Ctv.-ben a szükséges és indokolt mértékre kell korlátozni a cégnyilvánosságot. A jövőben bővíteni kell a nem nyilvános iratok és eljárások körét, továbbá a cégjegyzéknek a természetes személyekre vonatkozó adatai megismerhetőségét bárki számára nem kell biztosítani.

A jövőben a bejegyzési eljárás nyilvános iratainak (cégiratok) kivételével minden más cégeljárásban (például törvényességi felügyeleti eljárás, megszüntetési eljárás stb.) keletkezett irat megismerésére a Pp. iratok megtekintésére, másolat készítésére, adatkezelésre vonatkozó szabályai terjednek majd ki. Ebből következően a jövőben nem tekinthet be bárki ezekbe az iratokba.

A cégjegyzék adattartalma alapvetően megfelelő, kellő módon teszi átláthatóvá a nyilvántartott cégeket

A cégjegyzék közhitelességének erősítése érdekében a jövőben az engedélyköteles tevékenységek – hat hónapos türelmi időt követően – csak akkor szerepeltethetőek a cégjegyzékben, ha a cég a szükséges engedéllyel rendelkezik is. A cégjegyzék az engedély számát is nyilvántartja a jövőben.

A cégjegyzék a gazdasági társaságok esetében tartalmazni fogja azt is, hogy a jegyzett tőkét a tagok a társaság rendelkezésére bocsátották-e vagy sem.

Korlátolt felelősségű társaság esetében a cégjegyzék jelenleg a társaság minden tagját feltünteti, azonban a társaságbeli befolyást csak 50%-os szavazati jog felett és csak sávosan tartalmazza. A jövőben a cégjegyzék a tag adatai között a befolyás pontos mértékét is feltünteti.

Részvénytársaság esetében a pénzmosási vizsgálatok azt mutatták, hogy bár a részvénykönyv nyilvánossága biztosítja a társaság tulajdonosi szerkezetének átláthatóságát, a cégjegyzék indokolatlanul kevés adatot tartalmaz. A jövőben az 50%-ot elérő szavazati joggal rendelkező részvényes mellett már a 25%-ot elérő szavazati joggal rendelkező részvényes is indokolt, hogy feltüntetésre kerüljön.

Online módon elérhető céginformációt kell biztosítani, ugyanakkor az ingyenes céginformáció körét racionalizálni kell

Normatív módon kell rögzíteni, hogy közhiteles céginformációt csak közvetlenül az „állami szolgáltató”-tól lehet igényelni, vagyis más piaci szolgáltató által biztosított, a cégjegyzék adatára vonatkozó adatszolgáltatása nem közhiteles.

Az állam által biztosított ingyenes céginformáció célja, hogy a céginformációt kérő megbizonyosodhasson arról, hogy a cég létezik, továbbá, hogy megismerhesse e cég legfontosabb adatait. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az ingyenes céginformációt biztosító állami szolgáltatást nem a szabályozási célnak megfelelően veszik igénybe, ezért a jövőben az céginformációt igénylő azonosítását követően, végrehajtási rendeletben meghatározott havi limit

mellett igényelhet információt. Az ingyenes adatszolgáltatás a cég legfontosabb adataira fog kiterjedni.

A cégek elektronikus úton nyújtott ingyenes szolgáltatással minden hónapban megkapják aktuális cégkivonatukat, továbbá azonnali elektronikus tájékoztatást kapnak, ha cégjegyzék-adataikban változás történik.

A cégnyilvántartási portál útján a jövőben lehetőség lesz azonnali fizetés mellett online céginformáció igénylésére is.

Ptk. Harmadik Könyvének kisebb korrekcióját kell elvégezni ahhoz, hogy az új Ctv. és a Ptk. összhangban álljon egymással

Biztosítani kell, hogy amikor a Ptk. a jogi személy vagy a gazdasági társaság esetében személyes adatok feltüntetését írja elő valamely (cég)iratban, a törvényi megfogalmazás kellően általános legyen, konkrét adatok megjelölését ne tartalmazza. Biztosítani kell, hogy az új Ctv.-ben használt fogalmak (telephely, fióktelep), valamint cégjogi jogintézmények (eltiltás jogkövetkezménye) összhangban álljanak a két törvényben.

Az új Ctv. közigazgatási egyeztetésére már sor került. Az új Ctv. a Kormány 2019. őszi törvényalkotási programjába felvételre került, így a beérkezett észrevételek feldolgozása és egyeztetése után a véglegesített törvényjavaslat még idén ősszel kerülhet a kormányzati döntéshozatali fórumok, majd az Országgyűlés elé. Jelentős munka vár ránk a törvényjavaslat elfogadását követően is, hiszen a végrehajtási rendeletek megalkotása, az informatikai és technikai feltételek sikeres végrehajtása után jelenthető majd ki, hogy a cégjogi reform megvalósítása megtörtént.

Budai Péter*



„Not so splendid isolation” – Az Egyesült Királyság kilépésének főbb uniós jogi aspektusai

„Nahát – gondolta Alice – én, aki ekkorát zuhantam,
ezután egyáltalán nem félek majd attól, hogy legurulok a lépcsőről.
Majd mondogatják otthon: micsoda bátor egy kislány.
Sőt, akkor se fogok megnyikkanni, ha leesem az ötödik emeletről.
(Ami elég valószínű.)”

Lewis Carroll: Alice Csodaországban

Az Egyesült Királyság kilépése olyan kihívást jelent mind az Európai Unió (a továbbiakban: EU), mind az uniós jogrend számára, amellyel eddig egyik sem szembesült. Mivel a kilépési folyamattal kapcsolatban eddig kevés, kifejezetten az uniós jogi kihívásokra vonatkozó áttekintő írás született, ezért jelen cikkben a Brexit uniós joggal való sajátos kapcsolatait kívánom bemutatni. A cikk nyújtotta keretek között lehetetlennek tartok kitérni minden uniós jogi kapcsolódásra, így szükségszerűen a leglényegesebb pontokat vizsgálom csak. Egyértelmű, hogy a kilépés jogalapjául szolgáló Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 50. cikke kerül így a fókuszpontra. Az egyes bekezdések szövegét szemügyre véve kitérek azonban az egyes, azokból következő jogi kérdésekre is, úgy, mint a kilépési szándéknyilatkozat visszavonhatóságának kérdése, a kilépési megállapodás természete, a kilépési folyamat meghosszabbítása és annak az európai parlamenti választásokkal való kapcsolata. A cikket az ebből levont következtetéseim zárják.

1. A BREXIT ELŐZMÉNYEI

Az Egyesült Királyság, habár 1973-ban csatlakozott az Európai Unióhoz, sokáig tudatosan maradt ki az európai integráció folyamatából, mivel annak megindulásakor szorosan kapcsolódott a Brit Nemzetközösség államaihoz és az Amerikai Egyesült Államokkal is szoros kapcsolatot ápolt.¹ Később azonban, mivel érzékelte az EU jelentős gazdasági fejlődését, valamint attól is tartott, hogy Franciaország átvenné a vezető szerepet Európában, megváltoztatta az integráció kérdésében elfoglalt álláspontját.² Megjegyzendő azonban, hogy tagsága alatt szinte

folyamatosan egy sajátos különutas politikát folytatott. Erre rámutat annak ténye is, hogy a csatlakozás után két évvel a tagságról népszavazást is tartottak, amely hiába erősítette meg annak tényét, az euroszeptikus gondolkodás a belpolitikában fennmaradt.³ Megjegyzendő, hogy ilyen ötletek a 80-as években megjelentek Görögország és Dánia esetében is.⁴

A 2008-as gazdasági válságból következő problémák miatt az euroszeptikus hangok újból felerősödtek, ami főleg az Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja (a továbbiakban: UKIP) egyre népszerűbbé válásában jelent meg. Hogy valamelyest úrrá legyen a folyamaton, az akkori miniszterelnök, David Cameron céljaként jelölte meg, hogy az Egyesült Királyság és az EU közötti viszonyt újratárgyalja.⁵ David Cameron 2015-ös beszédében így az alábbi követeléseket fogalmazta meg:

1. az Egyesült Királyság ne legyen része az egyre szorosabbban együttműködő EU koncepciójának;
2. a nemzeti parlamentek blokkolhassák az uniós jogalkotást;
3. azon tagállamok, amelyek nem részei az eurozónának, részesüljenek védelemben és
4. az Egyesült Királyság szabadon dönthessen arról, hogy megtagadja a bevándorlóktól a jóléti juttatásokat.⁶

A folyamat végül kompromisszummal zárult, amelyben jelentős engedményeket biztosítottak volna a tagállam számára.⁷ 2016. június 23-án azonban megtartották az Egyesült Királyság uniós tagságáról szóló népszavazást, aminek eredményeként a szavazók 52%-a a tagállam uniós kilépése mellett tette le voksát.⁸ Ennek egyrésztől az államon belül is komoly következményei voltak: a brit font értéke 1985-ös mélypontjára zuhant, valamint Cameron lemondott, helyét a várakozásokkal

3 DAMMANN i. m. 278–280.

4 DAMMANN i. m. 273.

5 Lásd CRAIG, Paul P.: *Brexit: A Drama in Six Acts*. European Law Review (2016) 447–468.

6 WHITE, Griff: *Europe setting limits on retaining Britain in EU*. <https://bit.ly/2Vv1VVy>, letöltve: [2019. 05. 12. 22:34].

7 European Council meeting (18 and 19 February 2016) – Conclusions, <https://bit.ly/2N4balq>, letöltve: [2019. 01. 26. 16:44.].

8 THOMAS SAMPSON: *Brexit: The Economics of International Disintegration* (2017). <https://bit.ly/2TQf583>, letöltve: [2019. 01. 10. 22:23.] 2.

* Budai Péter: Igazságügyi Minisztérium, Európai Unió Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság, Európai Unió Jogi Főosztály, jogi szakreferens.

1 JENS DAMMANN: *Revoking Brexit: Can Member States Rescind their Declaration of Withdrawal from the European Union*, *Columbia Journal of European Law*. Vol. 23. Issue 2. (2017) 277.

2 H. S. CHOPRA: *De Gaulle and European Unity*. Abhinav Publications, New Delhi (1974) 190.

ellentétben nem Boris Johnson – akkor London polgármestere –, hanem Theresa May vette át. Az új kormány végül 2017. március 29. napján jelentette be kilépési szándékát, amely eljárás alapjául az EUSZ 50. cikke szolgált, mivel ez teremti meg a kilépés lehetőségét az uniós jogban, és fekteti le annak eljárási rendjét.⁹

2. AZ EUSZ 50. CIKKE ÉS AZ AZZAL KAPCSOLATOS JOGI PROBLÉMÁK

2.1. A CIKK ELŐTÖRTÉNETE

A rendelkezés jelenlegi formája a Lisszaboni Szerződés módosításával került be az EUSZ rendelkezései közé, ugyanakkor azt megelőzően is léteztek különböző megközelítések a problémakörre vonatkozóan, amelyek főként a nemzetközi szerződésekre, illetve a nemzetközi szervezetekre vonatkozó nemzetközi jogi szabályozásból igyekeztek meríteni. Egyértelműen kizárható az a feltételezés, hogy azért nem létezett ilyen klauzula az uniós szerződésekben korábban, mivel az integráció megalkotói egy állam csatlakozását megmásíthatatlannak érezték. A Római Szerződés idején az NSZK fenntartotta magának a jogot arra vonatkozóan, hogy az NDK-val való lehetséges egyesülése esetén felülvizsgálja uniós tagságát.¹⁰ Két további érv jelent meg ebben az időszakban, ami megindokolta az integrációból való kilépés megengedhetőségét. Az első párhuzamot vont az ENSZ intézményrendszerével, miszerint annak Alapokmánya sem tartalmazza annak lehetőségét, mégis lehetséges a szervezetből való kilépés.¹¹ A másik arra utalt, hogy a tagállamok szuverenitásából következik a kilépés „képessége”. Ez utóbbi állítást a Lisszaboni Szerződéshez kapcsolódó európai alkotmánybírói döntések is megerősítik.¹²

Az egyik legjelentősebb előzmény azonban a 2003. február 4-én nyilvánosságra hozott Alkotmány szerződés tervezetének 46. cikke volt, amely már nemcsak a kilépés lehetőségéről rendelkezett, de tartalmazott egy lehetséges mechanizmust is az önkéntes kilépésre vonatkozóan. A szóban forgó cikk több pontban is hasonlít az EUSZ 50. cikk szövegéhez. Elsőként a szöveg kiemeli, hogy a kilépésre vonatkozó döntés a kilépő állam alkotmányos kereteivel összhangban kell, hogy történjen. Másodsor, a szöveg szerint a Tanácsnak szerződést kell kötnie, amelyet a többi tagállamnak kell elfogadnia az Európai Parlament beleegyezésével. Harmadsor, a kilépési időszak két év időtartamú kell hogy legyen, amit a kilépési

megállapodás módosíthat.¹³ Ezt az Alkotmány szerződés erre vonatkozó rendelkezései is tükrözik.¹⁴

Megjegyzendő, hogy a nem végleges szöveg esetén a tervezetben szereplő eljárás mutat hasonlóságokat a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény rendelkezéseivel¹⁵, ugyanakkor az uniós jogi rezsím alatt az egyszerű nemzetközi jogi joggyakorláshoz képest sokkal nagyobb hangsúlyt kap az önálló eljárás kialakítása és az intézmények által ellátott szerep.¹⁶ Elmondható, hogy mind a jelenlegi szöveget megelőző változatoknál, mind a jelenlegi szöveg tárgyalásánál megosztottak voltak a tagállamok a szöveg szükségességét illetően. Egyes tagállamok a szöveg törlését, legalábbis további feltételek előírását javasolták. Az Alkotmány szerződés esetén is kijelenthető, hogy a szöveg sokkal inkább politikai megfontolásokhoz köthető, mivel az elsődleges cél az volt, hogy cáfolják az euroszeptikus tábor azon kritikáját, hogy az Unió egy merev entitás, és nincs meg a kilépés lehetősége.¹⁷

A kilépésre vonatkozó rendelkezés ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés által előírányzott módosítások közé is bekerült, amire vonatkozóan két okot érdemes rögzíteni. Elsődlegesen a cél az volt, hogy – ahogy az már említésre került – a kilépésre vonatkozó kérdéskört ne a nemzetközi jog, hanem az uniós jogi rezsím szabályozza. Elmondható, hogy a nemzetközi szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény szabályozza a nemzetközi szerződésből való kilépést, amelyhez képest az EUSZ 50. cikkében foglaltak különös jogként funkcionálnak, vagyis az uniós jogban rögzített szabályok kerülnek ilyen esetben alkalmazásra.¹⁸ Felmerültek ezzel kapcsolatban olyan vélemények is, amelyek szerint a bécsi egyezményben foglalt *clausula rebus sic stantibus* elvére is hivatkozhatnak az uniós tagállamok. Erre vonatkozóan érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a hágai Nemzetközi Bíróság értelmezése szerint a szerződéses viszonyok stabilitása érdekében erre csak kivételes ügyekben lehet hivatkozni.¹⁹ Az érvelést gyengíti az is, hogy a bécsi egyezménynek az EU nem tagja, csakúgy, mint egyes tagállamok sem.²⁰ Másrészt, a szóban forgó nemzetközi egyezmény kilépésre vonatkozó rendelkezései közül nem mindegyik tekinthető a nemzetközi szokásjog részének (értve itt kifejezetten az eljárásjogi rendelkezéseket).²¹

A másik okot maga a kilépésre vonatkozó rendelkezések megszövegezője és korábbi brit diplomata, John Kerr fogalmazta meg. Álláspontja szerint a cikk eredetileg arra szolgált volna, hogy ha egy uniós tagállam diktatórikus rendszert

9 DAMMANN i. m. 267.; Tom McTAGUE: *How the UK lost the Brexit battle*. <https://politi.co/2OwqfwN> letöltve: [2019. 05. 12. 22:34].

10 Hermann-Josef BLANKE – Stelio MANGIAMELI (szerk.): *The Treaty on European Union (TEU) – A Commentary*. Springer-Verlag Berlin, Heidelberg (2013) 1386.

11 L. OPPENHEIM – H. LAUTERPACHT: *International Law* (3rd Ed.) (1948). Longman, London, 373–374.

12 Spanyol Alkotmánybíróság: S.T.C., Dec. 13, 2018 (B.J.C. No. 1/2004); Német Alkotmánybíróság: June 30, 2009, 2 BvE 2/08 249. és 329–330. bekezdések; Lett Alkotmánybíróság: Case No. 2008-35-01, 15, (April 7, 2009); Cseh Alkotmánybíróság: Nález Ústavního soudu ze dne 26.11.2008, 55. bekezdés; megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Francia Alkotmánybíróság hallgat a kérdéstről döntésében.

13 Draft Constitutional Treaty, Title X: Union membership CONV 648/03, 2003. április 2. 46. cikk.

14 Európai Alkotmány szerződés, 2003 O.J. C (169) 1. I–59.

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

16 Praesidium of the European Convention, Title X: Union membership, CONV 648/03 2., 9.; Praesidium of the European Convention, Draft Constitution Volume I – Revised text of Part One, CONV 724/03 ANNEX 2, 135.

17 Lásd DAMMANN i. m. 275., 74. lábjegyzet.

18 BLANKE–MANGIAMELI i. m. 1396.

19 Bős-Nagymaros vízlépcső ügye [1997] ICJ Rep 7., 104. bekezdés.

20 United Nations Treaty Collection: <https://bit.ly/2HgJnJy>, letöltve: [2019. 05. 10. 19:28].

21 Lásd bővebben a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény kommentárjait.

vezetne be, akkor azon államnak biztosítani kell a lehetőséget arra, hogy kilépjen abban az esetben, ha az EU felfüggeszti jogait az integráción belül.²²

2.2. A KILÉPÉS FELTÉTELEI ÉS AZ ARRA VONATKOZÓ ELJÁRÁS

Az EUSZ 50. cikkének (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy egy tagállam a saját alkotmányos követelményeivel összhangban határozhat úgy, hogy kilép az Unióból.²³ Ebből egyenesen következik az, hogy ez nem lehet egyedül egy kormány egyoldalú döntése, hanem annak az alkotmányosan feljogosított tagállami intézményektől kell származnia, amely döntést az adott tagállam alkotmányos keretei között biztosított eljárás szabályainak megfelelően hoznak meg.²⁴ Megjegyzendő, hogy a cikk nem támaszt további követelményeket a kilépési eljárás megindításához, nem áll fenn indokolási kötelezettsége, továbbá az sem, hogy a többi tagállam erre beleegyezését adja.²⁵ Az is bizonytalan, hogy jogosult-e az adott tagállamon kívül az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: a Bíróság) vagy más tagállam vizsgálni ezt a kérdést.²⁶

Az 50. cikk (2) bekezdése ismerteti a kilépésre vonatkozó eljárást, amely szerint a tagállam az Európai Tanácsnak bejelenti az erre irányuló szándékát.²⁷ A bejelentés az Egyesült Királyság részéről 2017. március 29-én történt meg. Fontos kiemelni, hogy egy ilyen közlésnek kifejezettnek és célzatosnak kell lennie.²⁸ A szóban forgó bekezdés azt is kimondja, hogy az EU az Európai Tanács iránymutatásai alapján tárgyalásokat folytat és megállapodást köt a kilépő tagállammal, amely megállapodásban az érintett államnak az Unióval való jövőbeli kapcsolataira tekintettel meghatározzák az illető állam kilépésének részletes szabályait.²⁹ A Brexit ügyében a 27 tagállam vezetői egy hónappal az 50. cikk aktiválása után ültek össze, amely során az Európai Tanács egyhangúlag elfogadta a Brexitről szóló tárgyalásokra vonatkozó iránymutatásokat. Az iránymutatásokban az alapelvek, a tárgyalásokra vonatkozó szakaszos megközelítés, a megállapodás a rendezett kilépés részletes szabályairól, az előkészítő megbeszélések a két fél közötti leendő viszonyrendszerének keretéről, a lojális együttműködés elve, valamint az 50. cikk szerinti tárgyalások eljárási szabályai kerültek rögzítésre.³⁰ Ezt a megállapodást az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 218. cikk (3) bekezdésének rendelkezései alapján kell megtárgyalni. Magát a megállapodást az Unió nevében az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: a Tanács) köti meg minősített

többséggel eljárva, amelyhez szükséges az Európai Parlament egyetértése is.³¹ Az 50. cikk (4) bekezdése kiegészítésképpen jegyzi meg, hogy az Európai Tanácsnak, illetve a Tanácsnak a kilépő tagállamot képviselő tagja a rá vonatkozó tanácskozáson és a határozatok meghozatalában nem vesz részt.³² Ezekből a rendelkezésekből következik, hogy valójában itt nem egy megállapodás kötött meg a kilépő állam és a felek között: a szöveg alapján a felek a kilépésre vonatkozóan kötnek egy megállapodást, amely tekintettel van a jövőbeli kapcsolataikra, és amely további megállapodás(oka)t jelent majd.³³

Megjegyzendő az is, hogy az uniós jog szükségszerűen úgy kezeli az ilyen megállapodást, mint amit harmadik államokkal szokott kötni, mivel az EUMSZ 218. cikke kifejezetten az ilyen nemzetközi megállapodások megkötésére szolgál.³⁴ Ez alapján az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, amely a tárgyalások megkezdéséről határozatot fogad el, amelyben a Tanács kijelöli az Unió főtárgyalóját vagy tárgyaló küldöttségének vezetőjét.³⁵ Az Egyesült Királyság ügye esetén a Bizottság lett a főtárgyaló. Az 50. cikk a megállapodásra vonatkozóan hallgat, azonban az EUMSZ 218. cikk (5) bekezdése megoldással szolgál arra vonatkozóan, hogy a Tanács felhatalmazást ad a főtárgyaló javaslatára a megállapodás aláírására.³⁶

Megjegyzendő, hogy az EUSZ 50. cikk (2) bekezdésének szövege nem rendelkezik többek között arról, hogy milyen formában kell a szándék közlésének megtörténnie, mennyi időn belül kell bejelenteni a kilépési szándékot az Európai Tanácsnak, illetve, hogy maga a bejelentés módosítható, esetleg visszavonható-e. Egyes vélemények szerint ebből következően maga a szabályozás is „befejezetlen”.³⁷ Az is igaz ugyanakkor, hogy egyes kérdésekre maga a gyakorlat adott választ a Brexit folyamata során.

2.2.1. A VISSZAVONHATÓSÁG KÉRDÉSE

Az EUSZ 50. cikkével kapcsolatban korábban is léteztek olyan vélemények, amelyek szerint nem lehetséges a nyilatkozat visszavonása³⁸, míg más szerzők valamely feltételhez, például a többi tagállam beleegyezéséhez kötötték annak visszavonását.³⁹ 2014-ben az edinburghi Court of Session előtt hat (ebből öt skót) előterjesztő arra kívánt választ adni, hogy az EUSZ 50. cikk alapján kinyilvánított kilépési szándék egyoldalúan

22 Andrew GRAY: Article 50 author Lord Kerr: I didn't have UK in mind, <https://politi.co/2WKPKy0>, letöltve: [2019. 05. 10. 19:28.].

23 EUSZ 50. cikk (1) bekezdés.

24 BLANKE-MANGIAMELI i. m. 1406.

25 Német Alkotmánybíróság: June 30, 2009, 2 BvE 2/08 329. bekezdés.

26 C-9/65. sz. *Acciaierie San Michele SpA (in liquidation) v High Authority of the ECSC*, ECLI:EU:C:1965:63 29. és azt követő bekezdések alapján ez nem lehetséges, ugyanakkor az alábbi tanulmány szerint ennek nincs akadálya: BÓKA János – HALMAI Péter – KOLLER Boglárka: Válás „angolosan” – A Brexit politikai, jogi és gazdasági agendái, *Pro publico bono. Magyar Közigazgatás*, 2. (2016), 66.

27 EUSZ 50. cikk (2) bekezdés első mondata.

28 BÓKA-HALMAI-KOLLER i. m. 67.

29 EUSZ 50. cikk (2) bekezdés első mondata.

30 PRIEGER Adrienn – KLEMM Dávid: A Brexit eddigi folyamata. *Európai jog* Vol. 19. Issue 1. (2019) 15.

31 EUSZ 50. cikk (2) bekezdés.

32 EUSZ 50. cikk (4) bekezdés első albekezdése.

33 Kenneth A. ARMSTRONG: *Brexit Time – Leaving the EU – Why, How and When?*, Cambridge University Press, Cambridge (2017) 204.

34 ARMSTRONG i. m. 205.

35 EUMSZ 218. cikk (3) bekezdés.

36 EUMSZ 218. cikk (5) bekezdés.

37 H. HOFMEISTER: *Should I stay or should I go? – A critical analysis of the right to withdraw from the EU* (2010) 16 (5) *European Law Journal* 589.

38 Lásd bővebben: J. V. LOUIS: *Le droit de retrait de l'Union européenne*, *Cahiers de droit européen*. Vol. 42, N° 3–4, 2006, 293–314.; Stephen WEATHERHILL: *Why the withdrawal notification under Article 50 TEU is not unilaterally revocable*. <https://bit.ly/2ysURrv>, letöltve: [2019. 05. 10. 19:28.].

39 The (ir-)revocability of the withdrawal notification under Article 50 TEU, Study for the AFCCO committee, <https://bit.ly/2WBPIsA>, letöltve: [2019. 05. 10. 19:28.].

visszavonható-e az Egyesült Királyság által.⁴⁰ A kérdés előzetes döntéshozatali eljárás keretében 2018. október 3-án került a Bíróság elé. Azon túl azonban, hogy a tagállami bíróság rákérdezett arra, hogy az értesítő tagállam által egyoldalúan visszavonható-e az értesítés, arra is kíváncsi volt, hogy amennyiben a kérdésre igen a válasz, akkor az milyen feltételek mellett tehető meg, és az milyen hatással van a tagállamnak az Európai Unióban való maradására.⁴¹

Az ügy alperese, a Brexitért felelős miniszter volt, aki arra kérte a Bíróságot, hogy ne járjon el az ügyben, mivel nincs jogalapja a feltett kérdés megválaszolására annak elméleti jellege miatt, mivel a brit kormányzat sosem mutatta jelét annak, hogy vissza akarná vonni a kérelmet. Emellett álláspontja szerint a kérdés megválaszolása uniós jogba ütközik, mivel a Bíróság alkotmányos jellegű kérdésekben nem is adhatna tanácsadó véleményeket.⁴² A Bizottság az ügyben szintén úgy vélte, hogy a kérdés elméleti jellegű, mivel az nem eredményez a felekre nézve kötelező erejű határozatot.⁴³

Maga a döntés majdnem három hónap alatt született meg, amely mutatja a kérdéskör jelentőségét. A Bíróság először a befogadhatóságról döntött. Megjegyezte, hogy vélemezni kell, hogy az alapügyben eljáró bíróság a nemzeti jog megfelelő szabályaival hozta meg az előzetes döntéshozatali eljárás megindulására vonatkozó határozatot. A Bíróság esetjogára hivatkozva megjegyezte, hogy csak akkor tagadhatja meg a határozathozatal, ha nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben sincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha a Bíróság számára nem állnak rendelkezésre azok a ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésre hasznos választ adhasson. A Bíróság ezen túl megerősítette, hogy itt nem egy elméleti kérdés áll fenn, ráadásul az Egyesült Királyság parlamentje tagjainak érdeke fűződik a jogkérdésre adott válaszhoz.⁴⁴ Ezt a megközelítést a főtanácsnok véleménye is megerősítette.⁴⁵

Az ügy érdemi részére vonatkozóan a Bizottság és a Tanács osztotta a korábban ismertetett véleményekben foglaltakat, miszerint, ha a szándéknyilatkozat önkéntesen visszavonható lenne, akkor bármikor megkerülhetné az EUSZ 50. cikkében foglalt szabályokat, és lehetővé tenné az EU és intézményei kárára a visszaéléseket, így akár kevesse a határidő letelte előtt visszaélhetne az állam e lehetőségével, majd újra megnyithatná az újabb kétéves tárgyalási időszakot, amelyet így korlátlanul gyakorolhatna.⁴⁶ A Bíróság nem értett egyet ezzel az érveléssel. Abból indult ki, hogy

az EUSZ 50. cikk (2) bekezdése a szándék kifejezést használja, amikor arról rendelkezik, hogy tagállam bejelenti kilépési szándékát az Európai Tanácsnak. Márpedig „a szándék jellegénél fogva nem végleges, és nem is visszavonhatatlan”.⁴⁷ A lehetőségre való utalás az (1) bekezdésre való hivatkozással is megjelenik, amikor arról rendelkezik a szerződés, hogy saját alkotmányos követelményeivel összhangban lép ki, ehhez pedig nem kell a többi tagállammal vagy az uniós intézményekkel együttműködve meghoznia a döntését. Az 50. cikk fő funkcióit is hangsúlyozta, azaz, hogy a szóban forgó rendelkezés egyrészt rögzíti a tagállamoknak az Unióból való kilépésre vonatkozó szuverén jogát, másrészt létrehozta az arra vonatkozó eljárást annak érdekében, hogy egy ilyen kilépésre szabályozott módon kerüljön sor. A Bíróság ezzel megerősítette a főtanácsnok véleményében foglaltakat is.⁴⁸ Ebből következően egy ilyen döntés az adott tagállam szuverén akaratától függ, amelyet az mindaddig visszavonhat, amíg a kilépés meg nem valósul. A Bíróság döntésében utal arra is, hogy az 50. cikk szövegének megalkotásakor nagymértékben figyelembe vették az Alkotmány szerződés erre vonatkozó rendelkezéseit is, ahol a megfontolások hasonlóak voltak.⁴⁹

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Bíróság döntése, habár a főtanácsnok indítványában foglaltakkal azonos eredményre jut ebben a kérdésben, több tekintetben eltér attól: a Bíróság nem hagyatkozik nagymértékben a nemzetközi szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény rendelkezéseiben foglaltakra, nagyjából az uniós jogi rendelkezésekből indul ki. Ennek oka, hogy a kilépésre vonatkozó szabályok – ahogy az a 2.1. pontban említésre került – különös jogként jelennek meg. A főtanácsnok ezzel szemben a nemzetközi szerződések értelmezésére vonatkozó módszerekkel elemzi az 50. cikk szövegét.⁵⁰ Megjegyzendő, hogy ezt nem ok nélkül teszi, mivel a szakirodalomban gyakori a bécsi egyezmény 68. cikkének hivatkozása, amely kitér a nemzetközi szerződésből való kilépésre vonatkozó értesítés visszavonására.⁵¹ A második legjelentősebb különbség az, hogy amíg a főtanácsnok véleménye kitér arra, hogy a tagállam 50. cikkben foglalt szuverén jogának egyértelmű korlátai a jóhiszeműség és a lojális együttműködés elve, addig a Bíróság tartózkodik ezen alapelvek 50. cikkel való viszonyának vizsgálatától.⁵² Erre a Bíróság csak finoman utal, amikor arra tér ki, hogy a visszavonásnak egyértelműnek és feltétel nélkülinek kell lennie.⁵³

40 Oliver GAMER: *Case C-621/18. Wightman v Secretary of State for Exiting the European Union*: The European Court of Justice confirms that Article 50 notification can be unilaterally revoked, <https://bit.ly/2E4YwPW>, letöltve: [2019. 05. 13. 17:24.].

41 C-621/18. sz. *Wightman és társai ügy*, ECLI:EU:C:2018:999, 16. bekezdés.

42 C-621/18. sz. *Wightman és társai ügy*, ECLI:EU:C:2018:999, 20–24. bekezdések.

43 C-621/18. sz. *Wightman és társai ügy*, ECLI:EU:C:2018:999, 25. bekezdés.

44 C-621/18. sz. *Wightman és társai ügy*, ECLI:EU:C:2018:999, 26–36. bekezdések.

45 C-621/18. sz. *Wightman és társai ügy főtanácsnoki indítvány*, ECLI:EU:C:2018:978, 37–38., 41. és 52. bekezdések.

46 C-621/18. sz. *Wightman és társai ügy*, ECLI:EU:C:2018:999, 38–42. bekezdések.

47 C-621/18. sz. *Wightman és társai ügy*, ECLI:EU:C:2018:999, 47–49. bekezdések; FERENCZ Barnabás: *Egyoldalúan visszavonható-e az Európai Unióból való kilépésre vonatkozó szándéknyilatkozat? A C-621/18. Wightman és társai ügy ítélete*, Európai No. 1. (2019), 40.

48 C-621/18. sz. *Wightman és társai ügy*, ECLI:EU:C:2018:999, 50–53. bekezdések; C-621/18. sz. *Wightman és társai ügy főtanácsnoki indítvány*, ECLI:EU:C:2018:978, 90. és 102. bekezdések.

49 C-621/18. sz. *Wightman és társai ügy*, ECLI:EU:C:2018:999, 68. bekezdés.

50 GAMER i. m.

51 Lásd C-621/18. sz. *Wightman és társai ügy főtanácsnoki indítvány*, ECLI:EU:C:2018:978, 68–76. bekezdések; Mark E. VILLIGER: *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Maninus Nijhoff Publishers, Leiden (2009); Oliver DÖRR – Kirsten SCHMALENBACH (szerk.): *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary*. Springer-Verlag Berlin, Heidelberg (2012).

52 GAMER i. m.

53 C-621/18. sz. *Wightman és társai ügy*, ECLI:EU:C:2018:999, 75. bekezdés.

2.2.2. A KILÉPÉSI MEGÁLLAPODÁS ÉS A POLITIKAI NYILATKOZAT

Az EUSZ 50. cikke rendelkezik a kilépési megállapodás megkötéséről is, aminek megkötési folyamatát a gyakorlat formálta ki, mivel annak kitárgyalási időtartamára vonatkozóan a rendelkezések csak annyit jegyeznek meg, hogy az uniós szerződések az érintett államra a kilépésről rendelkező megállapodás hatálybalépésének időpontjától, illetve ennek hiányában a bejelentéstől számított két év elteltével többé nem alkalmazhatók. Mivel az Egyesült Királyság ezt a szándékát 2017. március 29-én jelezte, a megállapodás határidejének elfogadása 2019. március 29. napja volt.⁵⁴

Miután a Tanács megbízta a Bizottságot a tárgyalások lefolytatásával, megkezdődtek az Egyesült Királysággal az érdemi tárgyalások. A tárgyalási folyamat több szakaszra különült el: 2017 végéig zajlott le az első szakasz, melynek során feltételhez kötötte az EU, hogy megfelelő előrelépések történjenek a polgárok jogai, Írország kérdése, valamint a pénzügyi rendelkezések területén.⁵⁵ 2018. január 29-én került sor a Tanács EU27 formációjában történő ülésére, melynek fő témája az Egyesült Királyság kilépése utáni átmeneti időszak kérdése volt. Ennek értelmében az országban teljes egészében alkalmazandó lenne az uniós *acquis*, ugyanakkor nem vehetne részt az uniós intézmények munkájában, és így az uniós döntéshozatalban sem. Az uniós vívmányok alkalmazásának kérdésében a fő megközelítés az volt, hogy habár az Egyesült Királyság nem lesz tagállam az átmeneti időszak alatt, az uniós vívmányok egésze ugyanúgy vonatkozzon rá bizonyos ideig. A tárgyalások eredményeként végül 2018. november 14-én hozták nyilvánosságra az EU és Nagy-Britannia közötti megállapodás tervezetét.⁵⁶

Maga a megállapodás felépítése rámutat arra, hogy mennyire komplex természete van az uniós jognak. A megállapodás 126. cikke rendelkezik az átmeneti időszakról, amely a megállapodás hatálybalépésének napján kezdődik és 2020. december 31-én ér véget.⁵⁷ *Ez alatt az időszak alatt az uniós jog alkalmazandó az Egyesült Királyságra és az Egyesült Királyságban a megállapodás szövege szerint, kivéve ez alól az uniós jog egyes szabályait* (főképp amiatt, hogy az állam az uniós intézmények munkájában már nem vesz részt ebben az időszakban).⁵⁸ A megállapodás külön részt szentel a polgárok jogaira (II. rész), valamint a pénzügyi rendelkezésekre (V. rész), ugyanakkor kitér az egyes szakpolitikai rendelkezésekre, mint például a közbeszerzés, a Bíróság függőben levő ügyei, a szellemi tulajdon védelme és az adatvédelem (III. rész). Ezek a rendelkezések főleg azokat a kérdéseket érintik, hogy milyen szabályok érvényesülnek abban az esetben, ha egy adott ügy tényanyaga vagy egyébként időtartama még az átmeneti időszak vége előtt merül fel, ugyanakkor túlnyúlik azon. A megállapodás VI. része ezen túl az intézményi és záró

rendelkezéseket tartalmazza, amely magában foglalja többek között a vitarendezésre vonatkozó szabályrendszer is. Megjegyzendő ugyanakkor az is, hogy a megállapodáshoz három további jegyzőkönyv tartozik: az első, amely a leghangsúlyosabb, az ír határkérdéssel foglalkozik, míg a többi az Egyesült Királyság Ciprus területén levő bázisaira, valamint a Gibraltár sajátos helyzetére vonatkozó szabályozást rögzíti.⁵⁹

Megjegyzendő azonban, hogy a kilépési megállapodás mellett kitárgyalásra került egy politikai nyilatkozat is, amely ezen jövőbeli kapcsolatok kereteit kívánja meghatározni. Maga a nyilatkozat több kérdéskört is érint, úgy mint az adatvédelem, a vámügyek, a szolgáltatások és a befektetések kérdésköre, a közlekedés, a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, de kiterjed a külpolitikai, és a biztonsági és védelmi kérdésekre vonatkozó jövőbeli viszonyrendszer kereteire is.⁶⁰ Jól látható, hogy a kilépési megállapodás rendelkezései főleg az átmeneti időszakra vonatkozó rendelkezéseket állapítják meg, vagyis a két fél között a jövőbeli viszonyrendszerre vonatkozóan nem határoz meg szabályokat. További különbségként jelölhető meg az, hogy mindaddig, amíg a kilépési megállapodás esetén nem szükséges a tagállamok ratifikációja, addig a politikai nyilatkozatból következő egyes, későbbiekben megkötendő nemzetközi megállapodások ügyében a kérdés megválaszolása attól függ majd, hogy az egyes megállapodások milyen uniós szakpolitikához kötődnek.⁶¹ Ebből következően, ha az adott egyezmény a közös kereskedelempolitikához kapcsolódik, az Unió hatáskörébe fog tartozni annak megkötése. Ezzel szemben, ha olyan témára vonatkozik a szerződés, amelynek egyes kérdéseire kiterjed a tagállamok hatásköre is, akkor mind az Unió, mind a tagállamok megkötik azt, vagyis vegyes szerződés születik majd.⁶²

A két dokumentumot egymással összekapcsolták azért, hogy azok együtt kerüljenek elfogadásra.⁶³ Uniós oldalról az Általános Ügyek Tanácsa 2018. november 19-én, míg az Európai Tanács november 25-én hagyta jóvá. 2018. december 5-én a Bizottság elfogadta a Tanács határozatára szóló javaslatot a megállapodás aláírásáról és megkötéséről. A Tanács ezt követően 2019. január 11-én jóváhagyta a határozatot, majd jóváhagyás céljából megküldte az Európai Parlamentnek. A brit parlament részéről ugyanakkor több ízben is elutasításra került a dokumentumok elfogadása (főleg az ír kérdésre vonatkozó jegyzőkönyvben foglaltak miatt), ami növelte a megállapodás nélküli kilépés (ún. *no-deal*) veszélyét.⁶⁴

54 EUSZ 50. cikk (3) bekezdés.

55 PRIEGER–KLEMM i. m. 17–18.

56 PRIEGER–KLEMM i. m. 17–18.

57 Megállapodás a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről HL C 66I., 2019. 2. 19., 1–184. o. (a további lábjegyzetekben: Kilépési Megállapodás) 126. cikk.

58 Kilépési megállapodás, 127. cikk.

59 Kilépési megállapodás; STEVE PEERS: *The Brexit Withdrawal Agreement: Overview and First Observations*. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2018/11/the-brexit-withdrawal-agreement.html>, letöltve: [2019. 05. 13. 21:28.].

60 Politikai nyilatkozat az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti jövőbeli kapcsolatok keretének meghatározásáról 2019/C 66 I/02 2019.

61 HUGO FLAVIER – SÉBASTIEN PLATON: *Brexit: A tale of two agreements?*, <http://europeanlawblog.eu/2016/08/30/brexit-a-tale-of-two-agreements/>, (2016) letöltve: [2019. 05. 13. 22:48.].

62 Eleftheria NEFRAMI: *Mixed agreements as a source of European Union law*. In: ENZO CANNIZARO – PAOLO PALCHETTI – RAMSES A. WESSEL: *International Law as Law of the European Union*. Brill-Nijhoff (2011) 325.

63 STEVE PEERS: *To Boldly Go? Analysis and annotation of the EU/UK Future Relationship declaration*. <https://bit.ly/2WNEaJl>, letöltve: [2019. 05. 13. 22:48.].

64 PRIEGER–KLEMM i. m. 18–19.

2.3. A KILÉPÉSI FOLYAMAT MEGHOSSZABBÍTÁSA

Ahogy az a 2.2.2. pontban említésre került, az EUSZ 50. cikkének (3) bekezdése rögzíti az idejét, amikortól kezdve a Szerződések a kilépő államra többé nem alkalmazhatóak. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a szabály ez alól abban az esetben enged kivételt, ha „az Európai Tanács az érintett tagállammal egyetértésben ennek a határidőnek a meghosszabbításáról egyhangúlag határoz”.⁶⁵ Az 50. cikk (4) bekezdése alapján ennek a határozatnak a meghozatalában a kilépő tagállam képviselője nem vesz részt.⁶⁶ Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy egyes vélemények már a Brexit előtt kevesellték a két éves időszak előírását.⁶⁷ Ezt az aggályt a gyakorlat később igazolta is. Már a tárgyalások során megjelent a közbeszédben a megállapodás nélküli kilépés bekövetkezésének veszélye, ami annyit jelent, hogy a britek megállapodás nélkül mintegy „kizuhanak” az Európai Unióból. Ahogy arra utaltam, a kilépési megállapodás rendelkezései rámutatnak arra, hogy milyen kiterjedt az uniós szabályozás egy tagállam jogában. A *no-deal* esetén az Egyesült Királyság területén levő uniós polgárok helyzete bizonytalanra válna, de ugyanígy Észak-Írország jelenleg is kényes helyzete számos kérdést vet fel.⁶⁸

A brit alsóház 2018 decemberétől kezdődően több alkalommal is próbálkozott a kilépési megállapodás és a hozzá kapcsolódó politikai nyilatkozat elfogadásával, eredménytelenül.⁶⁹ Végül az Egyesült Királyság 2019. március 20-án levelében az Európai Tanácstól 2019. június 30-ig hosszabbítást kért a kilépési megállapodás megerősítése céljából.⁷⁰ Az Európai Tanács a 2019/476. számú határozatában úgy döntött, hogy május 22-ig hosszabbítja meg a határidőt, abban az esetben, ha az alsóház március 29-ig jóváhagyja a kilépéssel rendelkező megállapodást. Ennek hiányában a határozat április 12-ig adott haladékot, hogy az Egyesült Királyság jelezze további terveit.⁷¹ Miután március 29-én nem hagyta jóvá a megállapodást, az Egyesült Királyság újabb hosszabbítást kért június 30-ig.⁷² Az Európai Tanács végül április 10-én újra jóváhagyta a határidő meghosszabbítását 2019. október 31-ig, de ha a felek hamarabb jóváhagyják azt, akkor hamarabb következik be a kilépés. Az Európai Tanács 2019/584. számú határozata alapján a megállapodás legkésőbb 2019. november 1-jén lép hatályba.⁷³ Az előzőekben rögzítettek alapján az következik, hogy a kilépés időpontjáig az Egyesült Királyság továbbra is az Európai Unió tagállama, ugyanolyan jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik, mint a többi tagállamot. Ez azt is jelenti, hogy ezen időszak alatt továbbra is megvan a lehetősége

arra, hogy visszavonja kilépési szándékát, amit maga a határozat is hangsúlyoz preambulumban.⁷⁴

Érdemes kitérni azonban arra, hogy a második meghosszabbítást elrendelő határozat (9) preambulumbekzdése kiemeli annak fontosságát is, hogy a további meghosszabbítás ne ássa alá az Unió és intézményei rendes működését, ami felszínre hozta azt a kérdést, hogy az Egyesült Királyságnak részt kell-e vennie az európai parlamenti választásokban. A kérdés tekintetében az EUSZ 14. cikk (3) bekezdése rendelkezik úgy, hogy az EP tagjai ötévente közvetlenül kerülnek megválasztásra.⁷⁵ Az EUMSZ 20. cikkének (2) bekezdése szerint ez a jog valamennyi uniós polgárt megillet, erre vonatkozóan valamennyi uniós polgár egyenlő.⁷⁶ Az uniós polgároknak az európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójogát a fentiek mellett az Európai Unió Alapjogi Chartája is rögzíti annak 39. cikkében, amely annak 52. cikk (2) bekezdése szerint csak a Chartában és a Szerződésekben meghatározottak szerint korlátozható.⁷⁷ A Bíróság ezt úgy értelmezte, hogy egy ilyen korlátozásra „a törvény által, a [...] jogok és szabadságok lényeges tartalmának, valamint az arányosság elvének tiszteletben tartásával kerül sor, továbbá a korlátozás elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja”.⁷⁸ Másrészről az Emberi Jogok Európai Bírósága is kimondta, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt szabad választásokhoz való jog kiterjed az európai parlamenti választások esetére is.⁷⁹ Ebből következően amennyiben az Egyesült Királyság 2019. május 23–26-án még mindig tagállam, és nem erősítette meg eddig a kilépési megállapodást, akkor az uniós joggal összhangban köteles megtartani az európai parlamenti választásokat. Ezt a 2019/584. számú európai tanácsi határozat 2. cikke is megerősíti.⁸⁰

3. GONDOLATOK A BREXIT ÉS AZ UNIÓS JOG KAPCSOLATÁRÓL

Az viszonylag ismert és gyakorta hangoztatott vélemény, hogy az Egyesült Királyság kilépésének folyamata egy szokatlanul új és sajátos természetű kihívás az Európai Unió számára. Ez nem is csoda, mivel eddig nem volt olyan, hogy egy tagállam kilépett volna az európai integrációból. Ráadásul azért is meglepő, mivel az Európai Unió maga egy *sui generis* képződmény, amely a problémák kezelését sajátos módon

65 EUSZ 50. cikk (3) bekezdés.

66 EUSZ 50. cikk (4) bekezdés első albekezdése.

67 BLANKE-MANGIAMELLI i. m. 1407.

68 Guntram B. WOLFF: *The implications of a no-deal Brexit: is the European Union prepared?*, in: Policy Contribution Issue no. 2., January 2019.

69 McTAGUE i. m.

70 May's Article 50 extension letter- annotated, <https://ig.ft.com/article-50-extension-annotated/>, letöltve: [2019. 05. 13. 22:48.].

71 Az Európai Tanács az Egyesült Királysággal egyetértésben hozott (EU) 2019/476 határozata (2019. március 22.) az EUSZ 50. cikkének (3) bekezdése szerinti határidő meghosszabbításáról (HL L 80 L, 2019. 3. 22., 1. o.).

72 Prime Minister's letter to President Tusk: 5 April 2019, <https://bit.ly/2OQV27H> letöltve: [2019. 05. 13. 22:48.].

73 Az Európai Tanács az Egyesült Királysággal egyetértésben hozott (EU) 2019/584 határozata (2019. április 11.) az EUSZ 50. cikkének (3) bekezdése szerinti határidő meghosszabbításáról OJ L 101, 11.4.2019, p. 1–3.

74 Steve PEERS: *Brexit and Extending EU Membership: The Legal Issues*. <https://bit.ly/2Q2JL4Q>, letöltve: [2019. 05. 14. 12:24.].

75 EUSZ 14. cikk (3) bekezdés.

76 EUSZ 20. cikk (2) bekezdés.

77 Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 39. cikk és 52. cikk (2) bekezdés.

78 C-650/18. sz. *Delvigne* ügy, ECLI:EU:C:2015:648, 46. bekezdés.

79 Eleanor SPAVENTA: *Of extension of UK membership and basic democratic principles: why the UK will need to hold EP elections if its membership of the EU is prolonged beyond the 22nd of May*. <https://bit.ly/2YrJ4oH>, letöltve: [2019. 05. 14. 12:24.].

80 Az Európai Tanács az Egyesült Királysággal egyetértésben hozott (EU) 2019/584 határozata (2019. április 11.) az EUSZ 50. cikkének (3) bekezdése szerinti határidő meghosszabbításáról, (9) preambulumbekzdés és 2. cikk.

teszi lehetővé, mégpedig úgy, ahogy eddig az államok nem voltak képesek.⁸¹

Azzal azonban kevésbé foglalkoznak, hogy a Brexit maga mekkora kihívást jelent az uniós jogrend számára. Borhardt szerint, ha uniós jogról beszélünk, akkor valójában az Európai Uniónak mint társadalmi konstrukciónak az „alkotmányáról” beszélünk. Ebbe beletartoznak a döntéshozatalra és az egymás közötti egyeztetésre vonatkozó szabályok csakúgy, mint az EU alapvető értékeit megjelenítő szabályok.⁸² Ebből az következik, hogy egyrészt az uniós jog az azt alkotó intézményrendszer alapja, amely a döntéshozatalra vonatkozó eljárásokat és az egymás közötti kapcsolatot szabályozza. Az uniós jog egy másik sajátos jellemzője ugyanakkor az is, hogy szabályai közvetlenül határozzák meg mind az államok, mind az egyének egyes viszonyait is.⁸³ Az EUSZ 50. cikke valójában az uniós jogrend első, alkotmányos jellegét igazolja, ami magát az EU-t legitimálja.⁸⁴ A Brexit folyamatának elindulásával az uniós jog az első jellemzőhöz kapcsolódó olyan kihívásokkal szembesült, amelyekkel eddig a szabályrendszer soha, értve ez alatt a kilépési szándék természetét, az eljárás kidolgozását, a meghosszabbíthatóság kérdését, vagy az európai parlamenti választásokhoz való viszonyulását. Lényeges behatást gyakorolt a Brexit esetén ugyanakkor az uniós jog második jellemzője, vagyis annak sokrétűsége is, elegendő, ha a kilépési megállapodásban szereplő szabályok kiterjedtségére gondolunk. Ez is rámutat azonban arra, hogy valójában itt már nem egy egyszerű szabályrészerről van szó, amely gazdasági kérdéseket ölel fel, de nem is egyszerű nemzetközi jogi rezsimról, hanem az uniós jog sajátos, hibrid jellegéről.

A Brexitnek az uniós joggal való kapcsolata egy másik sajátos jelenségre is rámutat. Bull szerint a nemzetközi rendnek öt olyan ún. intézménye van, amely annak alapjául szolgál. Ebből az egyik a nemzetközi jog, amelynek sajátos viszonya van a hatalmi egyensúly intézményével, mivel a nemzetközi jog megmaradása nagyban függ a hatalmi egyensúly valamilyen fokú létezésétől. Sokszor azonban a nemzetközi jog megőrzése azzal jár, hogy a hatalmi egyensúly keretében a nemzetközi jog szabályait megszegik vagy valamilyen módon semmibe veszik.⁸⁵ Az EU-n belül azonban ezek az intézmények átalakultak, a nemzetközi jognak az *acquis communautaire* adta át a helyét, és teljesen eltérő értékrendszert helyezett annak helyébe (alapvető jogok, egyének védelme), ahol a hatalmi egyensúly már kevésbé játszik szerepet, és pláne nincs olyan kapcsolatban az uniós joggal, mint a nemzetközi jog.⁸⁶ Ez a jellemző a Brexit esetén is tetten érhető. A tárgyalások során jelentős figyelmet kapott az uniós polgárok helyzete, amely kérdéskör már az elejétől kezdve „*red line*”-ként jelent meg az Unió oldaláról. Az uniós jog betartása ugyancsak előtérbe került a Brexit által okozott egyes kihívásoknál, elegendő, ha az európai parlamenti választások megtartásának kötelezettségét hozzuk fel példaként. Az Egyesült Királyság kilépésének folyamata ezekből következően talán iskolapélda lehet az uniós jog sajátos működésének absztraktabb vizsgálatára is a későbbiekben.

81 M. JACHTENFUCHS: *The governance approach to European integration*. *Journal of Common Market Studies* 39. no. 2. (2001), 245-264.; de utal erre lásd: Barry BUZAN: *From International to World Society? – English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge University Press, Cambridge (2010).

82 Lásd BORCHARDT, Klaus-Dieter: *The ABC of European Union law*. Publications Office of the European Union, Luxembourg (2010).

83 Lásd Timothy MOORHEAD: *European Union Law as International Law*. In: *European Journal of Legal Studies*, Vol. 5. Issue 1. (2012), 126-143.

84 BLANKE-MANGIAMELI i. m. 1415.

85 Lásd Hedley BULL: *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*. 4th ed. Palgrave Macmillan, UK (2012) 97-155.

86 Thomas DIEZ – Ian MANNERS – Richard G. WHITMAN: *The Changing Nature of International Institutions in Europe: the Challenge of the European Union*. *Journal of European Integration*, 33,2 (2011), 127-128.

Jogértelmezés*

SZEMELVÉNY A KÖZIGAZGATÁSI JOG TERÜLETÉRŐL

A KERESHETŐSÉGI JOG

EGYES KÉRDÉSEI A KÖZIGAZGATÁSI PERBEN

Jogalkalmazói megkeresés kapcsán az a jogértelmezési kérdés merült fel, hogy milyen hatása lehet a felperes ingatlanon fennálló hasznélvezeti joga megszűnésének a folyamatban lévő közigazgatási perre.

Az alapügyben, a folyamatban volt építéshatósági eljárás során, a hatóság az eljárás tárgyát képező ingatlannal szomszédos ingatlanon hasznélvezeti joggal bíró személytől megtagadta az ügyféli jogállást, aki ily módon nem élhetett jogorvoslattal a rá nézve kedvezőtlen hatósági döntés ellen. A hasznélvezeti jog jogosultja – az ügyféli jogállása megállapítása érdekében – közigazgatási pert indított, melynek eredményeképpen a közigazgatási bíróság megállapította, hogy az építkezéssel érintett ingatlannal szomszédos ingatlanon fennálló hasznélvezeti jogára tekintettel megilleti őt a szomszédos ingatlannal kapcsolatban zajló építésügyi hatósági eljárásban az ügyféli jogállás. Erre tekintettel az építésügyi hatóság megküldte az építési engedélyt az – immáron ügyfélként a hatósági eljárásban részt vevő – hasznélvezeti jog jogosultjának, akinek az álláspontja szerint ez az engedély nem felel meg sem a helyi építésügyi szabályoknak és az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény¹ vonatkozó rendelkezéseinek sem, ezért e döntés ellen fellebbezéssel élt, majd a másodfokú hatóság hatályon kívül helyezésre irányuló kérelmét elutasító döntése ellen közigazgatási pert indított. A közigazgatási per jelenleg is folyamatban van.

Mindezek ellenére az épület kivitelezése befejeződött, bár használatbavételi engedélyt még nem kapott az építető. A befejezett épület olyan – az építési engedélyben meghatározott beépítési hányadot is meghaladó – módon épült fel, hogy a szomszédos ingatlan tulajdonosa időközben az ingatlan értékesítése mellett döntött, aminek érdekében közigazgatási pert megindító felperes hasznélvezeti jogáról lemondott, azt az ingatlan-nyilvántartásból törölték.

* 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.

1 Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény.

A jogértelmezési kérdés ebből fakadóan ott ragadható meg, hogy a hasznélvezeti jog megszűnésével hogyan alakul a korábbi hasznélvező felperes perbeli jogállása, illetve hogy a folyamatban lévő közigazgatási perre a megváltozott jogi helyzet milyen hatással bír.

A felperes vélemezte, hogy hasznélvezeti joga esetleg a közigazgatási per megszüntetéséhez vezethet, erre vonatkozóan kért jogi állásfoglalást.

A helyzet jogi értékelése során megállapítható volt, hogy a közigazgatási bíróság helyesen állapította meg, hogy az építkezéssel érintett ingatlannal szomszédos ingatlanon fennálló hasznélvezeti jogára tekintettel megilleti a szomszédos ingatlannal kapcsolatban zajló építésügyi hatósági eljárásban az ügyféli jogállás a hasznélvezőt.

Megállapítható volt továbbá az is, hogy ez a hatósági eljárásban fennálló ügyféli jogállás magába foglalja a hatóság döntése elleni keresetindítási jogot az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 114. § (1) bekezdése és erre tekintettel a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 17. § a) pontja szerint.

A Kp. 17. § a) pontja alapján ugyanis a per megindítására az jogosult, vagyis felperes az lehet, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti. E rendelkezés értelmezésével kapcsolatban ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy az nem természetesen esik egybe a hatósági eljárás ügyféli személyi körével – a perindításra jogosultak körét a törvényalkotó elválasztotta az ügyféli minőségtől² –, hiszen a közigazgatási bírászkodás elsősorban szubjektív jogvédelmet biztosít, ily módon a keresetindításra jogosultak köre tágabb körben került meghatározásra az Ákr.-beli ügyféli személyi körnél.

Perindításra mindezek alapján tehát alapvetően az jogosult, aki azt állítja, hogy a közigazgatás vitatott tevékenysége – jogát, vagy jogos érdekét,
– közvetlenül érinti.³

Ahol a keresetindítás egyik alapvető feltétele tehát valamely jog, vagy jogos érdek érintettsége, ahol a jog esetében valakinek saját jogát vagy kötelezettségét állapítja meg a határozat, míg

2 *Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez* (szerkesztette: BARABÁS Gergely/F. ROZSNYAI Krisztina/KOVÁCS András György).

3 Kp. 17. § a) pontja: „A per megindítására jogosult az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti?”

a jogos érdek alapján vett érintettséghez elegendő a határozat reá való kihatása.⁴ A jogos érdek kapcsán kiemelendő továbbá, hogy jogos érdeknek minősül minden olyan érdek, amelyet a jogi szabályozás valamilyen módon elismer vagy véd.

A másik feltétel e jog, vagy jogos érdek közvetlen érintettsége a közigazgatási tevékenység által, ahol a közvetlen érintettség elsősorban az adott személy helyzetére gyakorolt hatás felől vizsgálható, és az érintettség adott fokát a bíróságnak minden esetben hivatalból vizsgálnia kell.

A tárgybeli építési engedély ügyében tehát a haszonélvezeti jog fennállása biztosította az építési engedély megtámadására irányuló Ákr.-ben és Kp.-ben biztosított keresetindítási jogot, az Ákr.-beli ügyféli jogállás, és a Kp.-ben a haszonélvezeti jogon alapuló közvetlen érintettség miatt.

És noha a Kp. rögzíti azt,⁵ hogy a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja, e felperesi minőséget megalapozó feltételeknek nem csak a közigazgatási tevékenység megvalósításakor és a keresetlevél benyújtásakor, hanem a teljes per folyamán fent kell állniuk. Ennek oka abban kereshető, hogy a közvetlen érintettség vizsgálata és hiányának megállapítása óhatatlanul összefügg a kereshetőségi jog vizsgálatával, továbbá, hogy e kereshetőségi jognak – vagyis annak, hogy a keresettel fellelő fél jogosult-e a perbeli igény érvényesítésére – a per folyamán végig fent kell állnia.

A kereshetőségi jog tehát az Ákr.-beli ügyféli jogállástól – és a perbeli jogképességtől – különböző kérdés, attól elkülönítetten vizsgálendő. És mivel a kereshetőségi jog (ügylegitimáció) nem eljárásjogi, hanem anyagi jogi kérdés⁶, amely a félnek a jogvitában való anyagi jogi érdekelttségére vonatkozik, és így az a jogvita érdeme körében bírálható el, ezért azt a bíróságnak hivatalból⁷ kell figyelembe vennie.

Az ügyféli minőség tehát arra ad választ, hogy az adott közigazgatási cselekmény tekintetében létezik az ügyfélnek valamely kérdés tekintetében közvetlen joga vagy jogos érdeke, amelynek tekintetében jogsérelem is érheti. A kereshetőségi jog pedig arra ad választ, hogy a jogsértés és az érvényesíthető alanyi jog vagy jogos érdek közötti kapcsolat fenn is áll.⁸

Ennek jelentősége abban ragadható meg, hogy a kereshetőségi jog hiányát, vagy megszűnését tehát – vagyis, ha a bíróság azt állapítja meg, hogy a felperes a kereset megindítására nem

volt, vagy már nem jogosult – el kell különíteni a perindítási jogtól, mert az nem a per megszüntetéséhez vezet, hanem a keresetnek a Kp. 88. § (1) bekezdés b) pontja⁹ alapján ítélettel való, hivatalból érdemi elutasításához, hiszen a Kp. 88. § (1) bekezdés b) pontja már egyértelműen a kereset elutasításának egyik esetköréként rögzíti azt, ha a felperesnek nincs kereshetőségi joga.

Míg tehát az eljárást megszüntető végzés az ügy érdemét tekintve nem minősül „ítélt dolognak”, vagyis adott esetben a megszüntetési ok orvoslását követően a keresetindítási határidőn belül ismét megtámadható a döntés, vagy a megszüntető végzés elleni sikeres jogorvoslat esetén a per tovább folytatódhat, a keresetet érdemben elutasító döntés – jogerőre emelkedése esetén – a felekre nézve *res iudicata* joghatással bír, ami azzal jár, hogy ezen ítélet jogereje kizárja, hogy e hatósági döntés kapcsán ugyanazok a felek egymás ellen új keresetet indíthassanak, vagy az ítéletben már elbíralt jogsértést egymással szemben egyébként vitássá tehessek.

Összességében tehát elmondható, hogy a felperesi jogállást, a kereshetőségi jogot mindig egyedileg kell a perben érdemben vizsgálni. Ennek megfelelően a Kp. 17. § a) pontja alapján pert indíthat az, aki az Ákr. szerinti ügyfél (vagyis érinti valamely vonatkozásában jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási ügy) de ha keresete alapján az ő jogának vagy jogos érdekének közvetlen érintettsége nem, vagy jelen esetben a folyamatban lévő perben – az időközben megszünt haszonélvezeti jogra tekintettel – már nem állapítható meg, akkor a keresetet érdemben, ítélettel el kell utasítani.

* * *

SZEMELVÉNY A KÖZSZOLGÁLATI JOG TERÜLETÉRŐL

A SZÜLŐI PÓTSZABADSÁG ARÁNYOSÍTÁSA

Kérdésként merült fel, hogy a közzolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 102. § (3) bekezdése¹⁰ alapján a szülői pótszabadság a gyermek születésének illetve a tizenhatodik életév betöltésének évében a Kttv. 106. § (3) bekezdésére¹¹ figyelemmel teljes mértékben, vagy arányosítva illeti meg a köztisztviselőt.

A Kttv. rendelkezései alapján köztisztviselőnek alapszabadság, valamint különböző jogcímenek pótszabadság jár. A pótszabadságok körébe tartozik a Kttv. 102. § (1) bekezdése szerinti szülői pótszabadság, amely alapján a köztisztviselőnek

4 Kovács András: *Piacszabályozás és jogorvoslat*. HVG-ORAC, Budapest, 2012, 140. o.

5 Kp. 85. § (2) bekezdése.

6 A 2/2004. KJE közigazgatási jogegységi határozat rögzítette, hogy a kereshetőségi jog anyagi jogi kérdés, amely a félnek a vitában való anyagi jogi érdekelttségére vonatkozik, és így a jogvita érdeme körében bírálható el, hiánya a kereset ítélettel való elutasítását eredményezi, emiatt el kell különíteni a perindítási jogtól.

7 A Kp. 85. § (3) bekezdés c) pontja alapján.

8 *Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez* (szerkesztette: BARABÁS Gergely/F. ROZSNYAI Krisztina/KOVÁCS András György).

9 Kp. 88. § (1) bekezdés b) pontja: „A bíróság a kereset elutasítja, ha a felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme nem állapítható meg.”

10 Kttv. 102. § (3) A pótszabadságra való jogosultság szempontjából a gyermeket először a születésének évében, utólag pedig abban az évben kell figyelembe venni, amelyben a tizenhatodik életévét betölti.

11 Kttv. 106. § (3) Ha a szabadság mértékét érintő változásra év közben kerül sor, akkor a kormánytisztviselő számára a szabadság arányos része jár.

a tizenhat évesnél fiatalabb egy gyermeke után kettő, két gyermeke után négy, kettőnél több gyermeke után összesen hét munkanap pótszabadság jár. A Kttv. 102. § (3) bekezdése szerint a szülői pótszabadságra való jogosultság szempontjából a gyermeket először a születésének évében, utójára pedig abban az évben kell figyelembe venni, amelyben a tizenhatodik életévét betölti.

A Kttv. szülői pótszabadságra vonatkozó szabályának eredete a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvényig¹² (a továbbiakban: régi Mt.) vezethető vissza, amely ebben a tekintetben háttérjogszabályként szolgált a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény vonatkozásában. A Kttv. kodifikációja során a jogalkotó megszüntette a régi Mt. háttérjogszabály funkcióját, viszont több jogintézményt is átemelt belőle – köztük a szülői pótszabadságra vonatkozó rendelkezéseket is. Ennek megfelelően az átemelt rendelkezések értelmezése igazodik a korábbi szabályozáshoz – amely változatlan tartalommal a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényben is megtalálható.

Az MK 100. számú állásfoglalása alapján a szülői pótszabadság arányosítására nincs lehetőség: a régi Mt. 132. § (2) bekezdésének szabályai „nem teszik a pótszabadságra jogosultság előfeltételévé a teljes évnek munkaviszonyban, illetve munkában töltését. Ehhez képest a pótszabadságra jogosultság azt a munkavállalót is teljes egészében megilleti, aki év közben szült, vagy pl. a gyermekgondozási szabadságról év közben tér vissza, illetve év közben kerül a munkáltatóhoz. A pótszabadság arányosításának tehát abban az évben, amikor a kiskorú született, vagy amikor a 16. életévét betöltötte, e címen nincs helye.” A 4/2016. (III. 21.) KMK vélemény „hatályon kívül helyezte” az MK 100. számú állásfoglalását, de az arányosítás kapcsán nem változott meg az értelmezési gyakorlat.¹³

A fentiek alapján megállapítható, hogy a szülői pótszabadság arányosítására nem ad lehetőséget a Kttv., a 106. § (3) bekezdés szerinti arányosítást a Kttv. 101. § (3)–(7) bekezdése¹⁴ szerinti pótszabadságok meghatározásánál kell alkalmazni.

* * * 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. * * *

12 Régi Mt. 132. § (2) A munkavállalónak a tizenhat évesnél fiatalabb

a) egy gyermeke után kettő,

b) két gyermeke után négy,

c) kettőnél több gyermeke után összesen hét

munkanap pótszabadság jár. A pótszabadság szempontjából a gyermeket először a születésének évében, utójára pedig abban az évben kell figyelembe venni, amelyben a tizenhatodik életévét betölti.

13 „Az MK 100. számú foglaltsban rögzítettek a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény szabályozza, az állásfoglaláshoz képest eltérő tartalommal [Mt. 294. § (1) bekezdés ha) és hb) pontok]. Ezért az állásfoglalás hatályon kívül helyezése indokolt.”

14 Besorolástól függő pótszabadság, vezetői pótszabadság, a föld alatt állandó jelleggel, illetve az ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyen dolgozó kormánytisztviselőt megillető pótszabadság, a kettős egészségi ártalomnak kitett munkakörben foglalkoztat megillető pótszabadság.

Konferencia-összefoglaló

A BÍRÓI HATALOM GYAKORLÁSÁRÓL SZÓLÓ 1869. ÉVI IV. TÖRVÉNY MEGALKOTÁSÁNAK 150. ÉVFORDULÓJA

2019. április 24-én a Kúria ünnepi konferencia és teljes ülés keretében emlékezett meg a bíraskodás és a közigazgatás elválasztását és a bírói függetlenséget első ízben deklaráló és a függetlenség garanciáit is meghatározó törvénycikk megalkotásának 150. évfordulójáról. A rendezvénynek az Ország-ház főrendiházi ülésterme adott otthont, s nem véletlenül, hiszen az Országházban őrzött Szent Korona kifejezi a nemzet egységét és az egymástól elválasztott hatalmi ágak együttműködését.

A törvény hatálybalépésének 150 éves évfordulójáról megemlékező, törvényalkotó elődeink és a régi magyar bírák előtt fejet hajtó konferencián részt vettek a Kúria bírái, az Országos Bírósági Hivatal vezetői és az Országos Bírói Tanács tagjai, törvényszéki és ítélőtáblai vezetők. Jelen voltak az Alkotmánybíróság tagjai, az Igazságügyi Minisztérium munkatársai, az ügyészi szervezet, az ügyvédi kar és a közjegyzőség vezetői, valamint az állam- és jogtudományi karok dékánjai.

KÖVÉR LÁSZLÓ HÁZELNÖK ÚR KÖSZÖNTŐBESZÉDE

A konferenciát a házigazda, **Kövér László**, az Országgyűlés elnöke nyitotta meg. Kiemelte, hogy a bírói hatalom az államhatalom egyik megnyilvánulása, amelynek sorsában mindig osztozik. A bírói hatalom részesei felelősek a nemzet, a közösség előtt, amely felelősséget éppen az elmozdíthatatlanságuk emel mindenki más fölé, és éppen ez a felelősség teszi a bírói hivatást magasztossá. A hazájukat szerető és szolgáló magyar jogász- és politikusnemzedékek legjobbait mindig ez a felismerés vezette, ez volt számukra a szakmai és lelkiismereti iránytű.

Így volt ez a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvény megalkotásakor is. A magyar állam és szabadság helyreállításáért folytatott, három évszázados küzdelem után Horvát Boldizsáréknak már megadatott a lehetőség és felelősség, hogy egy jogrendszerét tekintve is korszerű államot teremtsenek. Az 1869. évi IV. törvénnyel elődeink ennek az építkezésnek, a magyar államhatalom újjáépítésének az egyik sarokkövét alkották meg. Értékálló jogszabály készült, amely nyolcvan esztendőn keresztül fejtette ki hatását a bírósági szervezetre és a bírák jogállására. A korabeli magyar társadalom kitartásának, áldozatának és megfeszített munkateljesítményének, valamint annak a dualizmus

korabeli, korszerű köz- és magánjogi építkezésnek köszönhetően a trianoni magyar állam a két világháború között képes volt nem csak talpon maradni, hanem sok tekintetben a térségben kiemelkedő eredményeket elérni. Nem véletlen, hogy a XIX. század második felében kialakított magyar bírói függetlenség a XX. század idején éppen addig élt, ameddig a magyar állam szuverenitása és függetlensége létezett.

Kövér László kitért arra is, hogy a kommunizmus időszakát követő újjáépítésnek a közjogi és értékrendi kerete a 2011-ben megalkotott Alaptörvény. Véleménye szerint a jogalkotó mulasztott akkor, amikor nem szabályozta pontosan, hogy a bíróságok kinek vagy minek nevében hirdetnek ítéletet. Elvi élel jelentette ki, hogy az ítélethozatal nem történhet más nevében, csakis Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét megtestesítő Szent Korona nevében. Felszólalása végén arra is felhívta a figyelmet, hogy a törvényeknek nem csak normatív tartalma, hanem érték-tartalma is van. Így semmiféle modernizáció vagy mesterséges intelligencia nem fogja mentesíteni a jogalkotót és a jogalkalmazót az értékítéleti követelményektől, amelyek legvégső soron mindig az emberi lelkiismeretben gyökereznek.

KEREKASZTAL-BESZÉLGETÉS AZ 1869. ÉVI IV. TÖRVÉNY MEGALKOTÁSÁRÓL ÉS JELENTŐSÉGÉRŐL

A konferencia szakmai programján három kerekasztal-beszélgetés szerepelt. Az első, jogtörténeti témájú szekció levezető elnöke **Máthé Gábor**, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem professor emeritusa volt. A beszélgetésen részt vett **Béli Gábor**, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tanszékvezető egyetemi docense, **Bódiné Beliznai Kinga**, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense, valamint **Barna Attila**, a Széchenyi Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának tanszékvezető egyetemi docense.

Béli Gábor előadásában a kezdeti időktől a XIX. század derekáiig tekintette át a magyar bírói hatalom és a bírósági szervezet történeti fejlődését. Kiemelte, hogy a bírói hatalomról történő megemlékezés során elsőként a király hatalmáról szükséges szólni, hiszen annak meghatározó része volt a bíraskodás, amely a királyi udvarban, a curiában folyt. A királyi jelenlét a XIII. századtól már nem csak a király személyes bíraskodását jelentette, hanem jelentette még helyettesének, az országbírónak az ítélkező tevékenységét is. Később más jelenléti fórumok is kialakultak a curiában, amely voltaképpen az udvar bírósága volt, és ezt nem lehet a XVI. századig semmiképpen sem felsőbbbírósnak tekinteni, minthogy itt csak meghatározott ügyek és meghatározott jogállásúak ügyei folytak.

A curia szervezete a jelenléti fórumok hivatalaiból állt össze, közülük kiemelkedő jelentőséggel bírt a nádor vezetésével működő fórum, amely a Jagelló-korszaktól kezdődően királyi táblaként is ismert. A XVII. század végére a curiában működő bíróságok között voltaképpen egyfajta alá-fölérendeltségi viszony alakult ki, majd az 1723-as reform eredményeképpen a hétszemélyes tábla fellebbviteli fórummá vált, a királyi tábla pedig egyszerre első- és felfolyamodású bíróság is volt, ahová 1790-től jobbágyok ügyei is kerülhettek – ezzel vált a királyi curia felsőbbbíróssággá.

Béli Gábor a bírókra és a feladataik mibenlétére kitérve előadta, hogy hosszú évszázadokon át nem voltak képesítési követelmények, sem pontos hatásköri szabályok, ám a felelősség adott volt: a bírói tisztséget el kellett vállalni, az ítékezés megtagadását a törvény büntetni rendelte. A bírónak nem volt fizetése, de volt javadalmasága; a kúriai bírók pedig adott esetben *honorban* részesülhettek.

Ezt követően Bódiné Beliznai Kinga mutatta be azt az utat, amely – a neoabszolutizmus szomorú éveit követően – a bírói függetlenséget deklaráló 1869. évi IV. törvény megalkotásához vezetett. Az 1860. október 20-án kiadott Októberi Diplomát a kortársak egyfajta reménysugárként értékelték, hiszen Ferenc József kinyilvánította, hogy visszaállítani szándékozik a Kúriát pesti székhellyel, másrészt, hogy a magyar igazságszolgáltatás ügyeit a magyar országhatárokon belül igyekszik megoldani. Ennek folyományaként Apponyi Györgyöt országbírói méltósággal díszítik fel, majd kinevezik a hétszemélyes tábla bíróját, a bécsi Oberster Gerichtshofnál megszűnik a magyar osztály, 1861. április 3-án pedig a visszaállított Kúria ismét megkezdte működését. Közben 1861 januárjában összeül az Országbírói Értekezlet: hatvan jeles férfit hív az országbíró tanácskozásra. Közöttük van Deák Ferenc, Mailáth György későbbi kúriai elnök, Horváth Boldizsár későbbi igazságügy-miniszter, Tanhoffer Pál, a Magyar Jogász Egylet későbbi alapítója és első elnöke, és sok más jeles jogtudós, akiknek munkája nyomán megszületnek az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok, amelyek egészen 1868-ig meghatározzák az igazságszolgáltatás rendjét.

Nem kisebb volt a feladat, mint egy új jogrendszer megteremtése, amely a jogtudományhoz és a korabeli magyar viszonyokhoz egyaránt illeszkedik. 1868-ban szentesítette az uralkodó a törvénykezési rendtartást, amely létrehozta a négyfokú, általános hatáskörű bírósági szervezetet Magyarországon. E törvény csak a bírósági szervezetről szólt, illetve meghatározza a bíróságok hatáskörét és illetékességét, ám a bírói jogállásról nem beszél, és ez szolgált alapjául az 1869. évi IV. törvénycikknek. A kiegyezés után az Andrássy-kormány elsődleges feladata az volt, hogy az államszerkezetet úgy alakítsa ki, hogy az egyfelől igazodjon az Ausztriához fűződő viszonyhoz, másfelől őrizze az 1848 előtti bírósági szervezet maradványait, beillesztve azokat az új társadalmi rendbe, és emellett új, korszerű intézmények létrehozását is tegye lehetővé. Az Országgyűlés tanácskozását megnyitó trónbeszédében az uralkodó is leszögezte, hogy a jó, gyors és részrehajlatlan igazságszolgáltatás a rendezett állami élet egyik legfontosabb kelléke.

A törvényjavaslat előterjesztője Horváth Boldizsár akkori igazságügy-miniszter volt, de a javaslat kidolgozói között

találjuk Csemegi Károlyt is, aki már az 1860-as évek elején több olyan cikket jelentetett meg, amelyek a bírói függetlenséggel, illetve az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szétválasztásával foglalkoztak. A miniszter expozéjában a régi rendszer foltozgatása helyett új jogintézmények bevezetését szorgalmazta, a bírói hatalom gyakorlásáról szóló törvény pedig megteremtette az alapokat, amelyekre a reform további elemei épülhettek.

E gondolatmenetet folytatva Barna Attila arra emlékeztetett, hogy nem egyetlen „évfordulós” törvényről van szó, hanem rögtön négyről, hiszen az 1868-ban felvett fonál 1869-ben folytatódik, és 1871-ig tart. Hozzászólásában utalt arra a konfliktusra, amely akkoriban a kodifikált, kódexszerű rendezés és a magyar szokásjogi hagyományokhoz való ragaszkodás között feszült. Ezt napjainkban sokan nem értik, ám akkoriban a közélet résztvevői között sokan voltak, akik a kodifikáltságban béklyót láttak, a magyar hagyományoktól idegen jogszabályt. Míg a neoabszolutizmus a túlélésről szólt, a kiegyezéssel megteremtett béke felszínre hozta az eltérő igényeket: hangos belpolitikai küzdelem verte fel az ország csendjét.

A fő kérdés úgy szólt: mi legyen a jogi rendszernek a sorrendje? A viszonylag gyorsan megalkotott 1868. évi LIV. törvénycikk egy polgári eljárásjogi törvény karakterét viselte magán, ám a bíróságok rendszerét is megreformálta: feloldotta a Királyi Kúria egységét, bevezette a semmitőszék intézményét, a nagy múltú kerületi táblákat pedig megszüntette. Ehhez képest az 1869. évi IV. törvénynek egy önálló hatalmi ág definícióját kellett megadnia, és az országgyűlési viták is jórészt erről szóltak. Nem volt egyetértés abban, hogy el kell-e választani az igazságszolgáltatást a közigazgatástól. Az ellenzék félt a merev centralizációtól, félt a kormányzat beavatkozásától, és úgy tekintett az új szervezetre, mint a trójai falóra, amely majd pozíciókat foglal. Vita alakult ki a kinevezési jogkör kérdésében is: felvetődött, hogy a miniszter, kormány és király hármasa vajon mennyire fog befolyást engedni a bírásokra, és mennyire fogja elvonni régi közösségeiktől a bírákat. Nézetkülönbségek mutatkoztak abban a kérdésben is, hogy lehet-e a bíróságok reformját önállóan tárgyalni, vagy csak a közigazgatás kérdéseivel együtt. Ez utóbbi kérdés akként fogalmazódott meg, hogy a megyei törvényhatóságokat el lehet-e választani a bírásoktól, s ha igen, mi marad a vármegegyeknek? A vitában jelentkeztek – levélben, előterjesztésben és képviselőik útján – a megyei és városi törvényhatóságok, akik egyébként ragaszkodni kívántak ahhoz, hogy a bíróságok és törvényhatóságok együttes szervezése maradjon, illetve a bírák választása is e helyen valósuljon meg. Ezzel kapcsolatban Horváth Boldizsár a javaslat főrendiházi vitája során úgy fogalmazott, hogy nem lehet elvitatni a kormányzatnak azt a jogát, hogy felügyeleti jogát az igazságügygel kapcsolatban megtarthassa. A kormány célkitűzése pedig az, hogy minden pártérdeken felülemelkedett és a jogtudomány színvonalán álló bírói kart teremtsen meg, mert ez olyan országos ügy, amelyről neki kell gondoskodnia.

Barna Attila hozzászólását Horváth Boldizsár szavait idézve zárta: „Meghoztam készséggel minden áldozatot, mert azt hiszem, a hazát akkor kétszeres kötelesség szolgálni, midőn a siker kétséges.”

KEREKASZTAL-BESZÉLGETÉS A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁSRÓL

A konferencia második kerekasztal-beszélgetésének témája a közigazgatási bíráskodás volt. A beszélgetés levezető elnöki tisztségét – Trócsányi László miniszter úr hivatalos elfoglaltságára figyelemmel – **Bóka János** európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkár vállalta. A kerekasztal tagjai voltak: **Hajas Barnabás** főosztályvezető, egyetemi docens, **Hörcherné Marosi Ildikó** alkotmánybíró, valamint **Patyi András** kúriai tanácselnök, egyetemi tanár.

Bevezetőjében Bóka János államtitkár úr egy bibliai történetre utalt: amiként az Úr segítőt rendelt Mózes mellé Áron személyében, úgy a közigazgatási bíráskodás intézményéről napjainkban szólni kívánók is bírák, jogtudósok, közigazgatási szakemberek és államférfiak generációinak munkásságára támaszkodhatnak. A téma megvilágítása céljából Boér Elektől idézett, akinek 1907-ben megjelent alpművében azt olvashatjuk, hogy a közigazgatási bíráskodás célja a közjog alapján támasztható igények bírói oltalmazása, másrészt a jog uralmának a közigazgatás körén belül való intézményi biztosítása. Az államtitkár kiemelte, hogy ezek olyan célkitűzések, amelyek a mai alapjogvédelem dogmatikai rendszerében is értelmezhetőek. Ezt követően elsőként Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró asszonyhoz fordult arra vonatkozó kérdésével, hogy alkotmánybíróként szemlélve milyen lehetőségeket és kihívásokat hordoz a közigazgatási bíráskodás.

Hörcherné Marosi Ildikó válaszában először – bírói pályafutására is hivatkozva – a rendszerváltástól kezdődően újraindult közigazgatási bíráskodást és az újraindulásban úttörő szerepet játszó egykori kollégái személyét (Petrik Ferencet, Öcsödi Ágnest és Kozma Györgyöt) idézte fel. A jogtörténeti kerekasztal-beszélgetésre utalva arra az álláspontra helyezkedett, hogy az 1860-as években a nagy létrehozás időszaka kezdődött meg, az ebben az időszakban megalkotott jogszabályok, beleértve az 1896. évi XXVI. törvényt is, a történeti alkotmány vívmányai. E vívmányok és a rendszerváltást követően újraindult közigazgatási bíráskodás adják azt a kettős alapot, amelyre a 2020. január 1-jével kezdődő új korszak épül.

Alkotmánybírói minőségében szólva a közigazgatási bíráskodás reformjáról, Hörcherné Marosi Ildikó a leglényegesebb változást abban látja, hogy a közjogi bíráskodás 2020-tól az Alkotmánybíróság mellett egy új felsőbbbírással, illetve annak gyakorlatával egészül ki. A bíróságok közötti dialógus 2020. január elsejétől komolyra fordul, mivel minden közigazgatási bírói ítélet mond valamit az állami szervek egymáshoz való viszonyáról, az állami szervek működéséről, az állami szervek és a polgárok, jogi személyek kapcsolatáról – olyan államszervezeti és alapjogi megállapításokat tesz tehát, amelyekkel az Alkotmánybíróságnak foglalkoznia kell. A közigazgatási bíráskodás és az alkotmánybíráskodás konkrét kapcsolatát a közigazgatási bíróságok Alaptörvényben megfogalmazott, szubjektív jogvédelmi feladata jelenti. A közigazgatási jogvitában eljáró bíró ugyanis – a törvényességi kontroll mellett – minden esetben vizsgálni köteles azt is, hogy a közigazgatási döntést megelőző hatósági eljárás tudta-e biztosítani

az alapjogként elismert garanciákat. Az Alkotmánybíróság pedig azt kontrollálja, hogy közigazgatási bíró helyesen vette-e észre, helyesen minősítette-e, helyesen mérlegelte-e ezeket az alapjogokat. A kétféle bíróság közötti valódi dialóguson keresztül biztosítható a hatósági tevékenység alkotmányos kontrollja.

Bóka János ezt követően kifejtette, hogy a magyar közjogtudomány a közigazgatás és igazságszolgáltatás elválasztását a jogállamiság kiépítésének első lépésének tekintette, és második lépésnek tekintették a közigazgatási bíráskodás megteremtését, egy minden jogsértő közigazgatási intézkedéssel szemben panaszt biztosító, külön szakszervezeti szervezet létrehozásával.

Arra a kérdésre, hogy kijelenthető-e az, hogy az új Közigazgatási Perrendtartás és a közigazgatási bíróságok létrehozása ezt a többször megtört fejlődési ívet viszi tovább, Patyi András válaszolt, rámutatva arra a körülményre, hogy a magyar közigazgatási bíráskodás kapcsán inkább megtört, rövid periódusokat lehet említeni. E körben az 1884. február 27-i dátumot emelte ki, mely a Magyar Királyi Pénzügyi Közigazgatási Bíróság első tanácsülésének napja. Innentől lehet számítani azt a korszakot a magyar állam- és jogtörténetben, amikor bíróság közigazgatási döntéseket perrendszerű formák között felülbírálhatott, és azok törvényessége felett ítéletet mondhatott. Már 1884-ben felütötte fejét az az alapvető probléma, amelyet az alsó fok (vagy első fok) teljes hiányaként szokás említeni. Az 1896-ban felállított Közigazgatási Bíróság a Kúriával azonos szintű külön bíróságként működött, azonban nem álltak alatta alsóbb fokú bíróságok, és nem is volt ismert elsőfokú eljárás. A betervezett törvényjavaslat még tartalmazta az alsóbíróságokat, azonban ezt a parlamenti vitában kivették a törvényből. A bíróság összetétele fele részben bírói képesítésű, fele részben közigazgatási képesítésű egyenlekből állott. Hatáskörét felsorolással, taxációval határozták meg, és megállapítható, hogy lényeges közigazgatási területekre – rendőri intézkedések, építésügy, tulajdonvédelem – nem terjedt ki a bíróság hatásköre. Ha meg akarjuk rajzolni a közigazgatási bíráskodás történeti ívét, akkor érdemes az akkori megoldást a modern alkotmányos jogállam kökemény feltételeivel összevetnünk. Ezt az összevetést elvégezve még kevésbé tekinthetjük az akkori Közigazgatási Bíróságot egy az egyben lemásolható modellnek. Hiszen akkoriban hazánkban nem volt írott alkotmánya, és így alapjogi katalógus sem volt. Nem létezett az emberi jogokat nemzetközi vagy európai szinten védő rendszer, amelynek Magyarország tagja lett volna, és szupranacionális bíróságok sem működtek e területen. Nem volt kodifikált közigazgatási eljárásjog sem, mi több: a közigazgatás jog alá rendeltsége ennek az egyetlen bíróságnak a korlátozott hatáskörén keresztül volt értelmezhető. Az összevetéshez tartozik az is, hogy a Királyi Közigazgatási Bíróság idejében nem létezett alkotmánybíráskodás sem, míg az 1990 utáni magyar közigazgatási bíráskodás nem lenne elképzelhető a magyar Alkotmánybíróság működése nélkül. Patyi András rámutatott, hogy itt nem csupán az 1990 decemberében hozott, a régi, államigazgatási eljárásról szóló törvény korlátozó szabályait megsemmisítő – és ezzel a közigazgatási bíráskodás elvi lehetőségét megteremtő – határozatról van szó, hanem egy sor olyan jelentős

alkotmánybírói határozatról, amelyek a modern, jogállami közigazgatási bírászkodás feltételeit megteremtették.

2020-ban tehát a magyar jogtörténetben először jönnek létre önálló elsőfokú közigazgatási bíróságok, és ebből a szempontból nem a dualizmus kora tekinthető előzménynek, hanem a 2013-ban működésüket megkezdő közigazgatási munkaügyi bíróságok. E vegyes bíróságok továbbfejlesztéseként értelmezhető a közigazgatási törvényszékek létrejötte. Ezt professzor úr olyan, történelmi előzmény nélküli újdonságnak nevezte a magyar államfejlődésben, amely inkább több kihívást jelent, mint amennyi kérdésre választ ad.

Bóka János kiemelte, hogy a jogintézmények akkor működőképesek, hogyha a kialakulásukban és felépítésükben valamilyen módon tükrözik annak a nemzetnek a szellemét, amelyet szolgálni hivatottak. Erről a nemzeti szellemről Széchenyi István a *Hitel* című munkájában azt írta, hogy a nemzeti szellem nem egyszerre sül ki, mint a zsemle, hanem lassan ered, halkán nő, növekedik és fejlődik ki. A modern jogalkotás követelményei sajnos még az organikus fejlődésre épülő jogszabályok esetében sem teszik lehetővé, hogy „*lassan növekedjenek, halkán fejlődjenek ki*”, a modern jogalkotási követelmények ettől eltérő tempót tesznek szükségessé.

A közigazgatási bírászkodás reformjához vezető jogalkotási folyamat tapasztalataira vonatkozó kérdésre Hajas Barnabás miniszteri biztos válaszolt, aki történelmi párhuzamot vont az 1896. évi XXVI. törvényhez vezető úttal, rámutatva, hogy bizonyos kérdések időről-időre felbukkannak a közigazgatási bírászkodással kapcsolatban. Ezek közül két kérdést emelt ki: a közigazgatási bírósági szervezetet és a közigazgatási tapasztalat szükségességét a közigazgatási bírák esetében. A szervezeti vitával kapcsolatban elmondta, hogy annak idején az eredeti törvényjavaslat minden vármegye székhelyén és minden, törvényhatósági joggal felruházott városban elsőfokú közigazgatási bíróságokat hozott volna létre, s hogy a vita lényegében e bíróságok összetételével függött össze. Az elsőfokú bíróság elnöke ugyanis a főispán lett volna, ami sokakban ellenérzést váltott ki, mert a bírói tisztség diszkreditálását látták benne.

Ami a közigazgatási tapasztalat kérdését illeti, Hajas Barnabás kiemelte: már 1896-ban elhangzott, hogy ha elismerjük e tapasztalat szükségességét, akkor az elsőfokú bíróság tagjait a közigazgatási tisztviselői karból kell kiválasztani. A törvényjavaslatot előterjesztő Hyeronimi Károly figyelmeztetett arra is: természetes, hogy a legjobb tisztviselőket kell a bírói állásra kiválasztani, de miként lesznek pótolhatók a tisztviselői karban ekként okozott hézagok?

Ez az igény ma is megvan, hangsúlyozta a miniszteri biztos, és Kilényi Géza alkotmánybíró, egyetemi tanár szavait idézve rámutatott, hogy a közigazgatási ügyekben eljáró bírónak a magas szintű magyar és uniós jogi ismeretek mellett a bírói függetlenség feladása nélkül kell benne élnie a közigazgatási vérkeringésében, naprakészen kell ismernie a közigazgatásra háruló feladatokat, a közigazgatás mozgásterének határt szabó pénzügyi és egyéb korlátokat. E tényezők gondos mérlegelése Nyugat-Európában is oda vezetett, hogy valamilyen módon becsatornázzák a közigazgatási típusú tapasztalatot.

A mostani, szervezeti reformmal kapcsolatban a miniszteri biztos rámutatott: az Alaptörvény 25. cikke sokat elárul a közigazgatási bírászkodás szervezetről, és arról is, hogy e bíróságok igazgatása nem a rendes bíróságok igazgatási modelljében történik. Ám nem szól külön közigazgatási bírói jogállásról, ami összefügg azzal, hogy a 26. cikk kizárólag bírőról beszél, vagyis a bírói jogállás egységes, ami a függetlenség egyik garanciája. Hajas Barnabás hangsúlyozta, hogy a bírói jogállás egységességét a jogalkotási folyamat során soha senki nem vonta kétségbe. A másik történelmi kérdésre, a közigazgatásban szerzett tapasztalatok becsatornázására a mai törvény akként válaszol, hogy először a bíróságon belül megszerzett tapasztalatot, és csak azt követően a többi, közigazgatási típusú tapasztalatot sorolja föl. Miniszteri biztos úr megjegyezte, hogy a törvény a németországi megoldást követve lehetővé teszi azt is, hogy a közigazgatási bíró további közigazgatási tapasztalatot szerezzon.

Ezt követően egymás gondolataira reflektálhattak az előadók, valamint Bóka Jánostól, a levezető elnöktől kaptak kérdéseket. Alkotmánybíró asszony a joggyakorlatok dialógusára visszatérve rávilágított, hogy a joggyakorlatokat össze kell fűsülni, egymásra tekintettel kell folytatni. Ennek illusztrálásképp elmondta, hogy több olyan fogalmat tartalmaz pl. az Alaptörvény XXIV. cikke – ilyen a „*részleghajlás nélküli hatósági eljárás*”, illetve általában a „*részleghajlás nélküli*”, „*tisztességes eljárásban*”, „*méltányos hatósági eljárásban*”, „*ésszerű határidőben való döntéshozatal*” –, amelyekről meglátása szerint a közigazgatási bíróságnak kell megállapításokat tennie, melyeket az Alkotmánybíró, az alkotmányossági kontroll végzése keretében, nem hagyhat figyelmen kívül.

Patyi András a panelbeszélgetés végén rámutatott arra, hogy az Alaptörvény sokkal magasabb szintre emelte azokat az elvi alapjogi követelményeket, amelyekkel szemben egy közigazgatási döntésnek meg kell felelni, majd hozzátette, hogy az államtitkár úr által említett közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvénnyel egy nagyon fontos változás következett be: e törvény hozta be a preambulumban azt a felfogást, mely szerint a közigazgatás törvény alá rendeltsége az a törvényes cél alá rendeltséget is jelenti, hiszen a közigazgatási perrendtartást azért alkotta meg az Országgyűlés, hogy a bíróságok biztosítsák, hogy a közigazgatási aktusokat azon célokkal összhangban valósították meg, amelyek érdekében ezeket kibocsátják, és ez teszi az alapvető jogokat a törvényesség követelménye szempontjából teljessé a közigazgatási működéssel szembeni követelményeket.

KEREKASZTAL-BESZÉLGETÉS AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS JÖVŐJÉRŐL

A konferencia harmadik kerekasztal-beszélgetésének résztvevői a jogrendszer és az igazságszolgáltatás jövőjének lehetséges irányait vitatták meg. A kerekasztal-beszélgetés levezető elnöke **Koltay András** egyetemi tanár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora volt, a beszélgetésen részt vett **Tóth András**, a Gazdasági Versenyhivatal elnökhelyettese, **Osztovits András**, a Magyar Igazságügyi Akadémia igazgatója, valamint **Zódi Zsolt**, a Budapesti Corvinus Egyetem docense.

A beszélgetés levezető elnöke elsőként Tóth András elnökhelyettes úrhoz fordult azzal a kérdéssel, hogy vajon a jövőben lehetnek-e a robotokból bírák vagy hatósági jogalkalmazók, és miként lehet alkalmazni a mesterséges intelligenciát a bizonyítási eljárásban. Elnökhelyettes úr válaszában kifejtette, hogy napjaink technikai fejlődése minden területen automatizációval jár, s ez vonatkozik az igazságszolgáltatásra is. Természetesen mindent nem lehet automatizálni, de igen érdekes eredményre vezetett a Cambridge-i egyetemen folytatott kísérlet, amelynek során egy döntésemző robot az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatából kimutatható ún. jogsértés mintázatok alapulvételével prognosztizálta a folyamatban lévő ügyek kimenetelét. A robot a beletáplált mintázatok alapján 79%-os pontossággal azt az ítéletet hozta, amely a valóságban is megszületett. A fennmaradó, el nem talált esetekből az derült ki, hogy ezekben az ügyekben a bírák inkább voltak realisták, mint formalisták, azaz inkább az ügyek egyedi körülményeit vették figyelembe. Ez pedig arra enged következtetni, hogy döntéshozatal automatizálása inkább támogató jelleggel képzelhető el, mintsem oly módon, hogy teljes egészében kiváltsa az emberi tényezőt.

Tóth András szerint a jövőben az ehhez hasonló jóslás fontos hozadéka lehet a költséges pereskedés elkerülése, amennyiben az ügyvédet olyan szoftver segíti, amelyek a múltbeli döntésekből kirajzolódó mintázatot elemezve jó eséllyel megmondják azt, hogy érdemes-e az ügygel foglalkozni vagy sem. Ma már létező megoldás az online vitarendezés, amelynek során az ügyvédet egy számítógépes alkalmazás helyettesíti, amely a betáplált probléma alapján megadja a felhasználónak, hogy hová forduljon. Fontos ugyanakkor, hogy e megoldások diszkriminációtól mentesek legyenek, tehát legyenek elérhetőek bárki számára. Megfontolandó az is, hogy e szoftverek a múltból dolgoznak, az adott ügy sajátosságai viszont valamennyi korábbi ténybeli helyzettől is különbözhetnek. Tóth András ismertette az ún. profilozó alkalmazásokat is, amelyek ma már szintén elérhetőek, és egy-egy bíró személyére vetített elemzést készítenek arról, hogy milyen valószínűséggel hoz adott ügyben adott irányú döntést. Ez segítheti a jogkereső közönség és az ügyvédek munkáját, ám felveti az ún. *forum shopping* kérdését is. Hasonló alkalmazás segíti a rendőrség munkáját azzal, hogy bizonyos területek és egyének kapcsán előre jelzi, hogy milyen valószínűséggel követnek el adott bűncselekményt. E modern technológiák mellett is fontos, hogy az eljárás tisztességességét garantáló alapelvek érvényesüljenek.

Ezután a levezető elnök Zódi Zsolthoz fordult, aki a közelmúltban az online platformok témájában jelentetett meg könyvet, hozzászólásában pedig e platformok jogrendszerre és jogalkalmazásra gyakorolt hatását elemezte. Álláspontja szerint a közösségi oldalak és más platformok hatása a példa arra, hogy a jövőt lehetetlen megjósolni. Ezt egy egyszerű példával támasztotta alá: az angolszász országokban komoly hagyománya van az ítéletek nyilvánosságának, megismerhetőségének, hiszen elsődleges jogforrásnak számítanak. Az iratnyilvánosság azonban más, mint az internetes nyilvánosság: az online, nagy tömegben hozzáférhető ítéletek adathalmazokként kezdenek viselkedni, amelyekre nemcsak keresőmotorokat, de elemző algoritmusokat is lehet telepíteni.

Ez utóbbiak mintázatokat mutatnak ki, bírói profilokat állítanak fel, jelentősen megváltoztatva a nyilvánosság dinamikáját.

Zódi Zsolt kiemelte azt, is hogy a platformokon szereplő tények, adatok ma már bizonyítékként is eljuthatnak a bíróságra. Állandóan napirenden lévő kérdés, hogy vajon felhasználhatóak-e egy adott személy Facebook-profilján szereplő bejegyzések és egyéb adatok? Mennyire nyilvános tér a közösségi média? Az ott fellelhető megnyilvánulásokat a munkáltató mennyiben tudja egy intézkedéséhez felhasználni? Régebben komoly előmunkálatokra (szerkesztőségre vagy könyvkiadóra) volt szükség ahhoz, hogy valaki a nyilvánosság elé lépjen. Most bárki kiléphet, ami befolyással van a bíróságok működésére is.

Harmadik hozzászólóként Osztovits András osztotta meg saját, bíróként szerzett tapasztalatait a digitalizáció hatásairól. Elsősorban arra hívta fel a figyelmet, hogy a bírósággal való kapcsolattartás digitalizációja, az online kézbesítés és az online határozati adatbázisok a bírák, az ügyfelek és képviselőik munkáját egyaránt megkönnyítik, és gyorsabbá teszik az eljárást. Ám egy sajátos öngerjesztő folyamatot is elindítanak: ahogy egyre gyorsabbá válnak a perek, úgy fokozódnak a társadalmi elvárások az időszerűséggel kapcsolatban. Ami tegnap vagy ma észszerű határidőnek számított, az holnapután már hosszúnak minősül. Mi több, az online kapcsolattartási rendszerek működtetése számos adatbiztonsági kérdést is felvet.

Hozzászólásában Osztovits András utalt arra is, hogy a társadalom és a gazdaság legfontosabb elvárásai a bíróságokkal szemben a kiszámíthatóság és a bizalom. Elmondta, hogy a közelmúltban az Akadémián, egy bírák számára tartott konferencián merült fel a kérdés, hogy ha a mesterséges intelligenciára épülő szoftverek az embernél gyorsabban, nagyobb adathalmazt feldolgozva, kiszámíthatóbban tudnak bizonyos döntéseket meghozni, akkor nem volna-e célszerűbb egy programra bízni például a büntetés mértékének kiszabását? A jelenlévő bírák azonban egybehangzóan azt a választ adták, hogy erről szó sem lehet. Ezek szerint mégsem olyan fontos érték a kiszámíthatóság? Nem erről van szó, hanem – ahogy az igazgató fogalmazott – van egy olyan határ, amit már nem lehet átruházni, amikor a bírói felelősséget már nem lehet megosztani egy bármilyen nálunk okosabban, gyorsabban, következetesebben dolgozó mesterséges intelligenciánál. Hanem lényegében a bírói munka lényegét, velejét képezi az, hogy egy meglévő információ birtokában, tényállás ismeretében a végső döntést, a végső szót mégiscsak a humánnak, az embernek, a bírónak kell tudnia felvállalni.

A KEREKASZTAL-BESZÉLGETÉSEK KONKLÚZIÓI

A kerekasztal-beszélgetéseket követően a három levezető elnök közösen vontak le a beszélgetések főbb következtetéseit. Máthé Gábor összegzésében úgy fogalmazott, hogy az 1869. évi IV. törvény zsenialitása abban állt, hogy a két hatalom különválasztása mellett a bírói függetlenség, összeférhetetlenség, a bírák kinevezése, a kvalifikáció meghatározása, a bírói hatalom viselése feltételei is rögzítette, továbbá

deklarálta a törvény előtti egyenlőség és a „senkit törvényes bírójától elvonni nem lehet” tételeit. Olyan közjogi alapvetés, amely nélkül magyar jogállam nincs, nem volt és nem is lehet. Bóka János összegzés helyett arra hívta fel a jelenlévők figyelmét, hogy a közigazgatási bíróságok szervezetét és működését meghatározó jogszabályi keretrendszer jóllehet készen áll – mégis, e keretek üresek, valami hiányzik belőlük. Ez pedig a közigazgatási bírák személye, akik mindenekelőtt és mindenekfelett bírák, mert ők azok, akik – Marton Géza szavaival élve – a vak törvényt látóvá teszik. Koltay András az online platformok megjelenésével kapcsolatban arra emlékeztetett, hogy egy nagyon fontos politikai szabadságjog, a szólás-szabadság gyakorlása és az ezzel kapcsolatos döntéshozatal magánkezekbe csúszott át. E magán szabályozási rendszer – bár részt venni benne nem kötelező – csak nyomaiban hasonlít a jogállamra. Ha e fejlődés tömegesen igénybe vehető és elkerülhetetlenné váló szolgáltatások formájában a társadalom más területeire is tovaryúruzzuk, akkor a szabályozás e területeken is magánkezekbe csúszhat át. Előfordulhat, hogy a jogállam fogalmát kell majd a technológiai fejlődésnek megfelelően átértelmezni, ezért is érdemes jó előre gondolkodni a fejlődés következményein, és megfogalmazni a lehetséges válaszokat.

ZÁRSZÓK

A konferencia hivatalos része az Országos Bírósági Hivatal elnökének és a Kúria elnökének zárszavaival ért véget.

Handó Tünde záró gondolataiban rámutatott, hogy az Országgyűlés Felsőházi terme megköveteli tőlünk ezt a fajta fennköltséget, tiszteletet, hiszen itt láthatóak azok az allegorikus figurák, melyeket azért állítottak ide az elődeink, hogy mindig figyelmeztessenek bennünket arra, mit jelent a dicsőség, a bölcsesség, a béke, a háború, az ékesszólás, az egyetértés. Véleménye szerint a konferencia lehetővé tette nem csak a hallgatóság, hanem valamennyi felszólaló számára is, hogy sokféle gondolatot és személyiséget ismerjenek meg, mindenki hazaviheti a szerzők gondolatait, és tovább olvashatja műveiket. A felszólalók láttatták a múltat, a jelen dilemmáit a közigazgatási bírságról, és a távolban fölsejlő jövőt, ami lehetőség, esély és veszély lehet egyaránt. Külön megköszönte a panelvezetők érdekes gondolati kapcsolatait. Ezt követően, a rendszerváltás korabeli időkre visszatekintve az akkori bírákra gondolt, hogy vajon érthették-e, hogy mi az új világban

a feladatuk, fel tudták-e venni, felvehették-e azt a fonalat, amelyet a történelmünk megszakított. Méltatta a Szent Koronát, mely az ezer évre visszatekintő magyar államiságot jeleníti meg. Elnök asszony osztotta a Házelnök Úr által elmondottakat, miszerint egy fantasztikus lehetőség az, hogy ennek a nemzedéknek lehetünk tagjai, akiknek megadott az, hogy a történelem fonalat felvegyük, és újra magasba emeljük a magyar államiságot. Örömtelnek nevezte Deák, Csemegi vagy Horvát Boldizsár gondolatait újraolvasni, és üdvözölte, hogy ezek a gondolatok visszatérhetnek a mai jogalkalmazásba, és hogy ebben sokan közvetlenül is a segítségünkre vannak, amikor a jogtörténetet, bírói múltat kutatjuk, s olyan kincsek bukkannak fel, amelyek megmutatják azt, hogy a technológia körülöttünk változhat, a jogeseteknek a tartalma változhat, de az emberek és a lényeg mit sem változik.

Darák Péter zárszavában a magyar bírászkodás szabályozásának ősi voltára hívta fel a figyelmet, emlékeztetve arra, hogy a legmagasabb bírói testületet, a királyi tanácsot Szent István törvényei állították fel. A bírói testület sértetlenségének, a bírói függetlenségnek, a pártatlanságnak, a hatáskörök tiszteletben tartásának, a bírák magánjogi és büntetőjogi felelősségének garanciáit már a magyar államiság korai századaiban is megtalálhatjuk. E fejlődést tetőzték be az 1723. évi törvénycikkek, amelyek állandóvá tették a Királyi Kúria ítélkező munkáját, majd az 1861-től kezdődő reformok, amelyek a modern alkotmányos igazságszolgáltatás alapjait tették le. A Kúria elnöke hangsúlyozta: a bíróságok működése soha nem volt kritika nélküli, hiszen például az erőteljes és határozott irányú reformok ellenére 1886-ban az Ügyvédek Lapja „üres mechanizmusként” ír a bíróságokról, amelynek hiányzik a saját erkölcsi súlya. Mégis, bíró elődeink határozott elképzeléssel bírtak arról a közszellemről, amely a történelmi alkotmánnyal megáldott nemzetek sajátja, és amely a bírászkodás mellett más alkotmányos intézményeket is megteremt és megtart. Nekünk – fogalmazott Darák Péter – e tradícióknak nem megteremtése, nem is hűségese gondozása, hanem újjáteremtése jutott osztályrészül. Kiemelte: a bírák feladatát nem határozhatjuk meg az elvégzett erőfeszítések értékelése nélkül. Az elmúlt százötven év igazságszolgáltatására visszatekintve pedig – elődjének szavait idézve – úgy fogalmazott, hogy „ha igaz az, hogy a nemzet nyelvében él, ezzel egyenrangú az az igazság, hogy a nemzeti erő a nemzeti jog erkölcsi hatalmából táplálkozik. Ennek a hatalomnak pedig a bírói szervezet az egyik őrzője és letéteményese”.



Közéleti események (2019. március – 2019. május)

Alkotmánybírósági Szimulációs Verseny

Együttműködési megállapodást írt alá Trócsányi László igazságügyi miniszter és Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke, ezzel egy közel 15 évvel ezelőtti kooperáció éled újra. Az együttműködés keretében az AB és az IM egy országos alkotmánybírósági „jogesetmegoldó” versenyt rendez, amely a hazánkban is már egyre ismertebb *moot court* módszerhez (vagyis bírósági szimulációhoz) igazodik.

Az AB teljes ülésének szimulációja keretében az ország összes, a versenyben részt vevő jogi karáról delegált joghallgató „bírák” és az AB tagjai tárgyalnak meg egy, az AB által kidolgozott jogesetet az AB elnökének vezetésével.

A teljes ülési tárgyalást az AB eljárásrendje szerint írásbeli anyagok, észrevételek készítése és köröztetése előzi majd meg a csapatok között. Ez a megoldás is mutatja, hogy a verseny a legteljesebb mértékben igyekszik igazodni az AB valós működési módszeréhez és eljárásrendjéhez, ezzel is messzemenőig biztosítva a *moot court* jelleget.

A jogi karok csapatainak és oktatóinak tevékenységét az IM a jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében támogatja.

(2019. március 1.)

Az EU-ban is szükség van kölcsonös tiszteletre és kommunikációra

Trócsányi László a kölcsönös tisztelet és kommunikáció jelentőségét hangsúlyozta az Alkotmánybíróság által szervezett *Alkotmányos EUidentitás 2019* című konferencián, a Magyar Tudományos Akadémián. A miniszter szerint az is lényeges, hogy a felek egyenlő partnerként érvényesülhessenek az Európai Unióban zajló vitákban, elkerülve a „maradandó sérüléseket”. Ez ugyanis elengedhetetlen az integráció ápolásához, fejlődéséhez és globális megerősödéséhez.

Az igazságügyi miniszter szavai szerint az identitás és az integráció „kéz a kézben jár”, de ebben a kézfogásban benne van az esetleges válsághelyzetek lehetősége is, például a Brexit, egy ilyen „európai szerelmi történet vége”. Kifejtette, hogy a hit- és értékviszályok bekövetkezése befolyásolhat bármilyen „európai love story-t”, mert azok a társadalmat a szakadék szélére viszik, ahol megkérdőjeleződnek az értékek és hitek.

Trócsányi László arról is beszélt, hogy az európai értékek egyfajta életelixírnek tekinthetők, amelyek táplálják a közösség növekedését. A legfőbb cél, hogy Európa szerepét globálisan növeljük, de ez csak akkor érhető el, ha odafigyelünk egymásra. Ehhez szükséges feltétel, hogy mindenki egyenlő félként vegyen részt a kapcsolatban, egyenlő esélyekkel, és valamennyi szempont meghallgatást nyerjen. Fontos továbbá, hogy a felmerülő vitás helyzetek ne legyenek átpolitizálva, törekedni kell arra, hogy azok szakmai mederben maradjanak.

A miniszter hangsúlyozta az integráció növekedésének szükségességét, de emellett lehetőséget kell biztosítani „az identitás szelíd érintésére az integráció arcán”.

Andreas Voßkuhle, a Német Szövetségi Alkotmánybíróság elnöke előadásában rámutatott: azért kell az értékekről beszélni, mert azok eltérő felfogása megjelent az egyes tagállamokban, például a jogállamiság és a bíróságok helyzete kapcsán. Felhívta a figyelmet arra is, hogy az európai jogrend a kölcsönös bizalmon alapul, és ahol ez hiányzik, ott működési zavarok léphetnek fel.

Leszögezte, hogy nincs formális integráció érdemi értékközösség nélkül, a közös értékek rögzítése több, mint egyszerű kijelentés, egy normatív alapot is jelent az Unió számára, azonban a hagyományos konszenzuskereső mechanizmusok egyes jelek szerint manapság nem nagyon működnek. Figyelmeztetett arra is, hogy fontos a hatalmi ágak megosztása, szem előtt kell tartani a bíróságok függetlenségét, illetve más hatalmi ágak beavatkozását.

A nemzetközi konferencián Ausztria, Hollandia, Csehország, Lettország, Luxemburg, Olaszország, Svájc és Szlovénia alkotmánybírósága elnöke, illetve elnökhelyettesi szinten képviseltette magát.

(2019. március 8.)

Egymilliárd forinttal támogatja a kormány a szegedi jogi kar fejlesztését

Trócsányi László újságírók előtt elmondta, hogy a szeptemberben induló felújítás révén a XXI. századi felsőoktatás követelményeinek megfelelő infrastruktúra jön létre, melyhez a kormány mintegy egymilliárd forint támogatást nyújt a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának helyet adó épület felújítására.

A miniszter kiemelte, hogy az ország versenyképesége szempontjából fontos a jogászképzés fejlesztése, a kormányzat pedig a vidéki jogászképzésnek különös figyelmet szentel. Ma a 6200 joghallgató közül csaknem háromezer az öt vidéki jogi kar valamelyikén tanul; utóbbiak tanulmányait 2016 óta évente 250 millió forinttal támogatja a kormányzat jogászösztöndíj-programok keretében. További 250 millió forint jut évente kutatási és oktatásfejlesztési projektek támogatására, így országos szinten már több mint kétmilliárd forintnyi külön támogatáshoz jutott a jogászképzés az elmúlt években.

Trócsányi László emlékeztetett, hogy két évvel ezelőtt a kormány már jóváhagyott 650 millió forintot a szegedi jogi kar épületének bővítésére, így összességében immár 1,65 milliárd forint használható fel a korszerű infrastruktúra kialakítására.

(2019. március 11.)

Sikeres tárgyalás a Velencei Bizottsággal

Trócsányi László igazságügyi miniszter sikeresnek nevezte a Velencei Bizottsággal folytatott párbeszédet a közigazgatási bíróságokról. Az ülésen a testület elfogadta az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállításával kapcsolatos törvényekről szóló véleményét.

A miniszter emlékeztetett arra, hogy a vizsgálatot még novemberben kezdeményezte, figyelemmel arra, hogy az igazságszolgáltatás függetlensége a demokrácia alapja. Magyarországon 1949-ig működött önálló közigazgatási bíróság.

A Velencei Bizottság elfogadott állásfoglalása elismeri a szervezetileg elkülönült közigazgatási bírósági rendszer létjogosultságát, valamint a miniszteri igazgatási modellt, azzal, hogy abban a bírói öngazgatási szervezeteknek is szerepet kell kapniuk. Az Európa Tanács alkotmányjogi kérdésekkel foglalkozó szakértői testülete külön kiemelte az igazságügyi tárccal folytatott kiváló együttműködést, és értékelte, hogy már benyújtották azt a törvénymódosítási javaslatot, amely elősegíti, hogy a szabályozás minél teljesebb mértékben megfeleljen a véleménytervezetben foglalt ajánlásoknak.

Az Igazságügyi Minisztérium meggyőződése szerint a Velencei Bizottság véleménye, illetve ajánlásainak megfontolása elősegíti, hogy erős hazai és nemzetközi legitimitációval rendelkező, független és professzionális közigazgatási bírósági szervezet kezdhesse meg működését Magyarországon, magasabb szintre emelve a bírói jogvédelmet közigazgatási ügyekben.

(2019. március 15.)

Csak erős nemzetek adhatnak választ a kihívásokra

Trócsányi László igazságügyi miniszter előadást tartott a Mathias Corvinus Collegium (MCC) által rendezett, nagyszabású migrációs konferencián.

A miniszter hangsúlyozta, hogy kizárólag erős nemzetek alkotta erős Európa adhat megfelelő választ a kor nagy kihívásaira, köztük a migrációs válságra. Nem gondolja helyesnek, ha az Európai Unió tagállamai egymást leckéztetik, ezért bízik abban, hogy a „szellemi totalitarizmus” helyett értelmes vita indul a migrációról, a biztonságról.

Trócsányi László emlékeztetett arra, hogy Magyarország sok bírálatot kapott a biztonsági határzár felépítése kapcsán: a déli határon álló kerítést „vasfüggönyhöz” vagy a berlini falhoz hasonlították. Fontos különbségnek nevezte ugyanakkor, hogy míg a „vasfüggöny” azért hozták létre, hogy ideológiai alapon kettéválassza a világot, addig a magyar határzárát a rendezett, nemzetközi szabályoknak megfelelő határátlépés és határvédelem biztosítása érdekében állították fel.

Felszólalásában rámutatott, hogy egyaránt tévednek azok, akik a migrációt hasznosnak avagy elkerülhetetlennek gondolják. Trócsányi László szerint ezt bizonyítják a „brüsszeli relokációs tervek”, az úgynevezett kvótadöntések működésképtelensége is, azok ugyanis kétségbe

vonják az országok azon szuverenitását, hogy maguk döntsenek saját lakosságukról. A miniszter leszögezte, hogy a migrációval kapcsolatban az okok felszámolása, vagyis a különböző helyi konfliktusok felszámolása jelenti a legfontosabb feladatot.

Kitért arra is, hogy minden országnak eltérő felelőssége van a helyi konfliktusok felszámolásának elősegítésében, saját geopolitikai helyzetének függvényében. Trócsányi László szerint Magyarország felelőssége is elsősorban azokra a területekre terjed ki, amelyekkel történelmi kapcsolata van. Példaként említette a Nyugat-Balkánt és Ukrajnát, majd aláhúzta, hogy Magyarország szolidaritása közismert, amit bebizonyított a délszláv háború idején menekülni kénytelen több tízezer ember befogadásával, illetve bizonyít a jelenleg is futó Hungary Helps programmal is.

(2019. március 24.)

150 éves az állami fordítószolgálat

Az állami fordítószolgálat jelentős szereppel bírt az elmúlt másfél évszázadban, amelynek fókuszában mindig a magas minőség és a közszolgálatosság állt – hangsúlyozta az Igazságügyi Minisztérium igazságügyi módszertani irányításáért felelős helyettes államtitkára a Parlament Felsőházi termében megrendezett jubileumi konferencián, melyre hagyományosan a fordítók és tolmácsok napján került sor.

Borhy László rektor üdvözölte az egyetem mint fordítástudomány és az állami fordítóiroda mint gyakorlati hely együttműködését, kiemelte az immár 21. alkalommal megrendezett fordítástudományi konferencia jelentőségét. A két intézmény szakmaiságából kiemelte nemcsak az ELTE-n folyó fordítástudományi doktori iskola, hanem az OFFI gyakornoki programjának jelentőségét is a fordító-, és tolmácsolók képzésében.

Németh Gabriella, az OFFI Zrt. vezetője elmondta, hogy napjainkban az 1869-ben alapított Központi Fordító Osztály fordításszakmai és közszolgálati hagyományait ötvözik az elektronizált, projektmenedzsment alapú, és a nemzetközi ISO 17100 szabványnak is megfelelő megoldásokkal. A megújult OFFI-ban ma már akár Cégeknapon keresztül is megküldhetők az e-hiteles fordítások a megrendelők részére.

Az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda 1994-től napjainkig részvénytársaságként működik és számos nyelvi feladatot közfeladatként lát el (pl. hiteles fordítás, bírósági tolmácsolás, névátírási ügyekben szakvélemény készítése, jogszabályfordítás és lektorálás).

A fordítástörténeti és jogösszehasonlító plenáris előadásokon szó volt jogi, terminológiai kulisszatitkokról, bírósági tolmácsolásról és arról, hogy a hiteles fordítás helye a közszolgálatban van. A tudományos tanácskozás résztvevői egyetértettek abban, hogy az állami fordítószolgálat célja ma sem lehet más, mint kiváló hiteles fordításokkal biztosítani az Alaptörvényben garantált anyanyelvhasználat jogát valamennyi polgár részére a bírósági és hatósági eljárásokban.

(2019. március 26.)

Völner Pál tankönyvadományt adott át a nagyszülősi magyar iskolának

Ezerhatszáz kötet magyar nyelvtankönyvet és hozzájuk tartozó munkafüzeteket adott át ünnepélyes keretek között – az Igazságügyi Minisztérium ajándékaiként – Völner Pál parlamenti államtitkár a kárpátaljai Nagyszülősiön a Perényi Zsigmond Középiskola tanulóinak.

A magyar kormány a nemzeti összetartozást erősítő nyelvtankönyvek adományozásával is jelezni kívánja, hogy felelősséget vállal a határon túli magyarságért, függetlenül attól, melyik nemzetetről van szó. Völner Pál szavai szerint „*a felelősség része, hogy az identitás egyik legfontosabb elemét, a magyar anyanyelvet megőrizzük és átörökítsük a szülőktől a gyermekeknek*”.

Az államtitkár hangsúlyozta, hogy a magyar kormány az eddigiekhez hasonlóan a jövőben is mindent meg fog tenni a határon túli magyar közösség nemzeti önazonosságának megőrzése érdekében, és köszönetet mondott azon kárpátaljai magyaroknak, akik vállalják nemzeti hovatartozásukat, anyanyelvüket és kultúrájukat.

Brenzovics László, a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ) elnöke, az ukrán parlament képviselője szimbolikusnak nevezte, hogy a köteteket az egykori ugcsoi vármegyeházban található – a nagyszülősi magyarok összefogása révén létrejött – Perényi Zsigmond Középiskola azon termében adták át, amelyben a gyermek Bartók Béla első koncertjét adta. Ezzel a gesztussal Trócsányi László és az általa vezetett minisztérium, valamint a kormány, amelynek a tagja, kifejezte az elkötelezettségét a nehéz helyzetben lévő kárpátaljai magyarság és általában a határon túli magyarok ügye iránt.

Homoki Gabriella igazgató elmondta, hogy a Perényi Zsigmond Középiskolának, amelyben több mint 300 diák tanul, nagy szüksége van a tankönyvekre, mert ezekből nagy a hiány. Kiemelte, hogy a tanintézet a magyar nyelv és kultúra fellegvára, és egyre népszerűbb a nagyszülősi körében, évről évre növekszik a beíratott gyermekek száma. Mint megjegyezte, most azok a magyar nagyszülők hozzák az iskolába az unokáikat, akik a gyermekeiket nem taníttatják magyarul.

(2019. március 29.)

Egyházjog – a lelki egyház szolgálatában című kötet bemutatója

Trócsányi László igazságügyi miniszter, Fabiny Tamás, a Magyarországi Evangélikus Egyház elnök-püspöke és Csák Csilla, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar dékánja mutatta be Boleratzky Lóránd munkásságának esszenciáját felölelő *Egyházjog – a lelki egyház szolgálatában* című kötetét, amely Révész Béla egyetemi docens (SZTE-ÁJK) szerkesztésében, az Igazságügyi Minisztérium támogatásával jelent meg.

Az Evangélikus Hittudományi Egyetemen rendezett könyvbemutatón Trócsányi László elmondta: büszke arra, hogy Boleratzky Lórándot atyai jó barátjának tekintheti, aki mindenkor hű és alázatos szolgálja volt egyházának és a jogtudománynak is.

Boleratzky Lóránd Vladár Gábor-díjas jogász, Magyarország egyik legkiválóbb egyházjogásza, a Miskolci Evangélikus Jogakadémia egykori nyilvános rendes egyetemi magántanára 1920-ban született Zala megyében, hite és értékrendje mellett a legsötétebb időkben is kitartott. Mind a mai napig gazdagítja a magyar jogirodalmat, rendszeresen publikál.

(2019. április 3.)

Új stratégiai partnerségi megállapodás az Igazságügyi Minisztérium és a Magyar Versenyjogi Egyesület között

Az Igazságügyi Minisztérium és a Magyar Versenyjogi Egyesület (MVE) megújította stratégiai partnerségi megállapodását: az erről szóló szerződést az igazságügyi tárca képviselőjében Bóka János államtitkár, az MVE részéről pedig Hegymegi-Barakonyi Zoltán elnök írta alá.

A stratégiai megállapodás ünnepélyes aláírása során a felek elkötelezték magukat az eddigi sikeres együttműködés elmélyítése mellett, majd pedig eszmecserét folytattak a versenyjog aktuális kérdéseiről. A versenyhatóságok hatékonyságának megerősítését célzó, ún. ECN+ irányelv átültetésével összefüggő kérdések kapcsán az államtitkár jelezte, hogy számít az MVE szakmai közreműködésére, amelyre az MVE elnöke ígéretet tett.

Az Igazságügyi Minisztérium nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a versenyjog területén jártas elméleti és gyakorlati szakemberek észrevételei a jogalkotás előkészítő fázisában megfelelő módon megjelenhessenek, hozzájárulva a jogszabályok magas szakmai színvonalához.

(2019. április 9.)

IM különdj a XXXIV. OTDK záróünnepségen

Az Igazságügyi Minisztérium képviselőjében Bóka János, európai uniós és nemzetközi együttműködésért felelős államtitkár adta át a tárca különdjait a XXXIV. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójának záróünnepségén, az Olasz Kulturális Intézetben.

Az Igazságügyi Minisztérium „a legjobb alkotmányjogi dolgozat szerzőjeként” Ősze Áront jutalmazta, aki a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának hallgatója.

A díjnyertes dolgozat címe: *A titkos információgyűjtés egyes alkotmányossági kérdései*, amely ezen kívül első helyezést ért el az Alkotmányjog III. tagozatban is. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar által megrendezett Állam- és Jogtudományi Szekciót az IM további támogatásban is részesítette, többek között a huszonkilenc tagozatban első helyezést elért dolgozatok különdjainak felajánlásával.

(2019. április 12.)

Trócsányi László részt vett a Holokauszt magyarországi áldozatainak emléknapja alkalmából tartott központi megemlékezésen

Az igazságügyi miniszter leszögezte, hogy a magyar kormány nemet mond az antiszemitizmusra és elítél minden antiszemita cselekedetet. A holokauszt magyarországi áldozatainak emléknapját 2001 óta minden évben április 16-án tartják, arra emlékezve, hogy 1944-ben ezen a napon kezdődött a hazai zsidóság gettóba zárása.

Trócsányi László beszédében kifejtette, hogy a holokauszt az egész magyar társadalmat érintette; az emlékezés a jelennek, és még inkább a jövőnek szól. „Emlékezni kell, hogy ezt a bűnt az emberiség soha többé ne kövesse el”.

A miniszter értekezett a szólásszabadságról mint klasszikus alapjogról, de felhívta a figyelmet arra, hogy a véleménynyilvánításnak korlátot kell szabni az emberi méltóság védelme érdekében. Napjainkat érintő, globális problémának nevezte az internetes gyűlöletbeszédet. Mint mondta, a *fake news*-zal, a trollokkal szemben a jogrendszerek lépéshátrányban vannak, felelősség terheli tekintetben az államokat, az EU-t és a nemzetközi közösséget egyaránt.

Rámutatott, hogy a magyar Polgári Törvénykönyv lehetővé teszi a közösség tagja számára, hogy fellépjen a gyűlöletkeltő megnyilvánulások ellen, a Büntető Törvénykönyv pedig szankcionálja a holokauszt tagadását. Összességében azonban kijelenthető, hogy a jog szükséges, de nem elégséges eszköz, mert nem elég nemet mondani, hanem igent kell mondani az egymás megbecsülésén, tiszteletén, megismerésén alapuló kultúrára.

Grósz Andor, a Holokauszt Dokumentációs Központ és Emlékgyűjtemény Közalapítvány kuratóriumának elnöke elmondta, hogy emlékezni kell, még akkor is, ha az feltépi a sebeket. Felidézte, hogy 1944 tavaszán a magyarországi zsidók abban reménykedtek, hogy „a kormányzó úr nem engedi” azt, ami Szlovákiában, Ausztriában és több más országban már megtörtént; holott akkor már hat éve életbe lépett Magyarországon az első zsidótörvény. Véleménye szerint az áldozatok halálához nagyban hozzájárult a társadalmat, az államigazgatást átható, az állami politika szintjére emelt antiszemitizmus.

(2019. április 16.)

Az Európai Unió akkor versenyképes, ha tagállamai megőrzik versenyképességüket

Trócsányi László az Europe Direct Szeged és az Európai Közjogi Szervezet (European Public Law Organisation – EPLO) közös konferenciáján kijelentette, hogy Európa ereje tagállamai gazdaságában és politikai elkötelezettségében nyilvánul meg, és az Európai Unió csak akkor lehet versenyképes, ha tagállamai megőrzik és erősítik versenyképességüket.

Hozzátette, hogy ez a folyamat állandó koordinációt igényel, amelynek színteréül az európai intézmények szolgálnak. A megfelelő jogi környezet a befektetők számára alapvető fontosságú. A jognak segítenie, s nem gátolnia kell a gazdasági fejlődést, ezért fontos feladata az EU-nak a bürokráciacsökkentés és a dereguláció.

Az elmúlt évek hazai lépései közül a miniszter kiemelte a választottbíráskodásról szóló új törvényt, amely alkalmas arra, hogy ismét lendületet kapjon a jogvitarendezésnek ez a módja Magyarországon. A magyar versenyképességet segíti az is, hogy – nemzetközi példák alapján – a legfontosabb kódexek már elérhetők angol nyelven.

Trócsányi László hangsúlyozta továbbá a fizetési képességi eljárás egyes kérdéseinek újraszabályozását, melynek előkészítő munkái már folynak az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank szakértőinek bevonásával. Az új törvény egyik fontos célja, hogy elősegítse a fizetési nehézségekkel küzdő, de működőképes cégek reorganizációját.

(2019. április 25.)

Mádl Ferenc nevét viselő jogi intézet létrehozásáról döntött a kormány

Trócsányi László igazságügyi miniszter – az intézmény létrehozásának kezdeményezőjeként – úgy nyilatkozott, hogy a jogalkotói munka segítése lesz a fő feladata a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézetnek, amely a kormány döntése alapján június 1-jén kezdi meg működését.

A miniszter meggyőződése szerint az egyes szabályozások előkészítésekor az igazságügyi tárának és a kormánynak szüksége van arra a tudásra, nemzetközi kitekintésre, amely más országok jogi megoldásait tartalmazza egy adott témakörben. Az intézet munkatársai elsősorban a jogalkotói munkát segítő alkalmazott kutatásokat végeznek, de távlati feladataik közé tartozik majd a jogszabályok utólagos hatásvizsgálata is.

A kutatók főként a viseigrádi országok és más uniós tagállamok jogrendjét fogják tanulmányozni. A cél egy olyan nemzetközi hálózat létrehozása, amely folyamatosan nyomon követi az egyes országok jogalkotását – ebben az intézet partnere lesz az Európai Közjogi Szervezet (European Public Law Organisation, az EPLO), így ezeket figyelembe lehet venni a magyar döntések során.

A Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet az Igazságügyi Minisztérium háttérintézményeként, központi hivatalaként kezdi meg a működését, szoros együttműködésben a felsőoktatási intézményekkel. Hasonló intézmény működik több országban, így pl. Svájcban, Görögországban vagy Lengyelországban is.

Trócsányi László elmondta, hogy az intézet névadója, Mádl Ferenc egykori köztársasági elnök e jogterület hazai úttörője volt, az első egyikeként hívta fel a figyelmet az összehasonlító jog fontosságára. Az intézet elnöki feladatait Martonyi János professzor vállalta el.

(2019. április 25.)

Fontos a jogi akadálymentesítés

A magyar kormány és a CЕСCI (Central European Service for Cross-border Initiatives) együttműködése nemcsak a térség, hanem egész Európa versenyképességét erősíti – mondta Völner Pál a szervezet működésének tizedik évfordulója alkalmából tartott konferencián.

Az államtitkár kiemelte azt az együttműködést, amelyet a tárca még 2014 végén kezdett el formálni a CЕСCI-vel, a határ menti kapcsolatokat terhelő jogi akadályok felszámolása érdekében. Az Igazságügyi Minisztérium 2016 óta a negyedik Jogi akadálymentesítési projektet támogatja idén. A projektek célja az egyes magyar határszakaszok mentén meglévő, a különböző államok eltérő jogrendje miatti jogi és adminisztratív problémák számbavétele és javaslatok megfogalmazása ezek megszüntetésére. A CЕСCI munkatársai 2016-ban összesen 39 ilyen konkrét akadályt azonosítottak be, és azóta átfogó elvi, valamint konkrét jogi szövegszerű javaslatokat is megfogalmaztak ezeknek az akadályoknak az elhárítása érdekében.

A CЕСCI egy budapesti székhelyű egyesület, amely a határon átnyúló tevékenységek kérdéskörével foglalkozik. Fő célkitűzésük, hogy minél több szállal kössék egymáshoz a határ két oldalán élőket, segítsenek megszüntetni az együttműködés előtti akadályokat, és ezáltal ne csak a hétköznapi életet tegyék könnyebbé, hanem hozzájáruljanak a közép-európai népek közötti kölcsönös megértéshez és közeledéshez is.

(2019. április 30.)

Az EU-nak tiszteletben kell tartania a nemzeti szuverenitást

Trócsányi László a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen rendezett konferencián úgy nyilatkozott, hogy az Uniónak tiszteletben kell tartania a nemzeti sajátosságokat, a szuverenitást, a tagállamok nemzeti identitását, „mert Európa önmagában bonyolult kontinens, nem létezhet csak egyfajta gondolkodás benne”.

A miniszter beszélt arról is, hogy míg – a koncentrikus körök elmélete alapján – a volt gyarmattartó országok a gyarmatuk iránt éreznek elkötelezettséget, addig Magyarországnak elsősorban a Balkán térségével kapcsolatban van felelőssége, mert „ezt ismerjük, ehhez kötődünk történelmileg”, és ami ott történik, az hatással van Magyarországra is. Szavai szerint ezért lehetetlen végrehajtani a kvótahatározatot, hiszen az nem veszi figyelembe az egyes országok kulturális-történelmi hagyományait.

Az Európai Uniónak a szerződésben foglalt hatáskörök-nél kell maradnia, az Európai Bizottság nem terjeszkedhet túl rajtuk. Helyre kell állítani az intézmények közötti egyensúlyt: az Európai Tanács határozza meg a politikai irányokat és prioritásokat, az Európai Bizottság pedig csak ezen keretek között dolgozhat.

A miniszter hangoztatta, hogy Európában a legfontosabb a bizalom megléte. Vissza kell állítani mind az Unióba,

mind pedig a tagállamokba vetett bizalmat. Konstruktív párbeszédnek kell megvalósulnia, ahol kicsi, nagy és közepes mind egyenlő, és megvalósul az egymás iránti tisztelet. Nem lehet homogenizált, mindig mindenre részletesen kiterjedő szabályozást adni Európában, különbséget kell tenni az egyes országok között, azok történelmi, kulturális sajátosságai miatt.

Trócsányi László úgy vélte, az európai integráció fő kérdése a jövőben a versenyképesség lesz, amit nem a túlszabályozás, hanem a flexibilitás szolgál.

(2019. május 9.)

Valódi európai testvériségre van szükség

A Keresztény Civil Szervezetek országos fóruma által *A keresztény Európa jövője – Mit adhat Magyarország Európának?* címmel megrendezett konferencián Trócsányi László hangoztatta: fontos, hogy Európa ne veszítse el a lelkét.

A XXI. századi Európa lelke azt is jelenti, hogy az üldözött keresztényeknek segíteni kell világszerte, ezt szolgálja a Hungary Helps program is.

A miniszter szavai szerint a Notre-Dame leégése utáni napokban összegyűlt 700 millió eurónyi adomány is bizonyosságot ad arról, hogy „Európa érzi, keresztény öröksége nélkül nem lehet az, ami”.

Vajon elegendő-e az európai integráció alapját alkotó négy szabadság – a személyek, a munka, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása – az európai közösség egyben tartásához, vagy az új kihívások régi értékek újrafelfedezését is igénylik – vetette fel felszólalásában a miniszter.

Trócsányi László kifejtette, hogy a kereszténység szerepével kapcsolatban eltérő nézetek fogalmazódnak meg Európaszerte. Vannak államok, amelyek a teljes laicitást hangsúlyozzák, vannak, amelyekben bizonyos területeken az államvallás koncepciója érvényesül és létezik egy olyan megoldás is, amelyben az állam és egyház partnerségi viszonyban állnak; ezt valósítja meg Magyarország. Az állam biztosítja a vallás-szabadságot, de ezen túlmenően bizonyos közfeladatok ellátása érdekében együttműködik az egyházakkal.

Harrach Péter, a KDNP frakcióvezetője, a Magyar Kereszténydemokrata Szövetség elnöke a kereszténység európai szerepéről, jelentőségéről folytatott heves vitákról beszélt. Sokan próbálják elvágni Európa keresztény gyökereit a jakobinusok óta, és nem csak a kommunisták. Európában ezeket öltek meg hitük miatt. Ma már nincs ilyen, de van keresztényellenesség. Megpróbálják a keresztény közösségeket ellehetetleníteni, a nyitott társadalom hívei a hagyományos identitást őrző közösségeket ellenségként kezelik, gyengítik Európa önvédelmi reflexeit.

Elfogultság figyelmen kívül hagyni Európa évezredes gyökereit és csak azt hangsúlyozni, ami a felvilágosodás óta történt. Az emberi méltóság, szolidaritás megerősítése egy egészséges társadalom kialakulásának a feltétele. Szükség van a családra, az egyházi közösségekre és a nemzetre – hangoztatta Harrach Péter.

(2019. május 9.)

Az EU szerkezetét és az európai társadalmakhoz való viszonyát is érinti a voksolás

Az európai parlamenti (EP) választás nem hagyhatja érintetlenül az Európai Unió belső szerkezetét, az európai társadalmakhoz való viszonyát, és a kontinenst gyötrő problémákkal, például a migráció ügyével is sokkal hatékonyabban kell foglalkoznia – vélekedett az igazságügyi miniszter a Magyar Demokrata című hetilapnak adott interjújában.

Trócsányi László véleménye szerint sok múlik azon, hogy milyen szemléletű lesz az új Európai Bizottság. Bízunk abban, hogy az újonnan alakuló testület a kollegialitást jobban tiszteltben tartja majd, és a szerződések szellemében jár el.

A miniszter szerint a választások után jobban látható lesz, merre megy Európa. A választás tétje az is, hogy a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi keretről szóló tárgyalásokon a nemzeti érdekeket is szem előtt tartják. A magyar kormánynak szilárd álláspontja van a mezőgazdasági támogatások és a kohéziós források ügyében. Emellett azt szeretnék, ha a határvédelem finanszírozása is megjelenne a keretben.

Trócsányi László úgy értékelt: az Orbán-kormány 2010-es választási győzelmével, valamint a visegrádi

együttműködés megerősödésével új időszámítás kezdődött az Európai Unióban. A kormány az elmúlt nyolc évben olyan fontos témákban is határozott álláspontot fogalmazott meg, amelyek szembementek az európai fősodorról, az úgynevezett politikailag korrekt beszéddel. A nem kormányzati szervezetek finanszírozása és az átláthatóságuk, a multikulturális társadalom, a migráció, a határvédelem kérdése, a nemzetpolitika ügye mind vitát váltott ki Európában.

A jogállamisági bíráltról azt mondta: úgy tűnik, a nyugati országokkal, az úgynevezett régi demokráciákkal szemben elnézőbbek, mert ott a jogi kultúrát stabilnak vélik. Ezzel szemben a még mindig „új demokráciáknak” titulált közép-európai országok iránt erős a politikai bizalmatlanság, ebből kifolyólag a politikai döntésekbe könnyebben látnak bele jogállamisági problémákat.

Trócsányi László interjújában arra is rámutatott, hogy számos elvi problémát vethet fel az uniós támogatások összekapcsolása az úgynevezett jogállamisági kritériumokkal. Aggályosnak nevezte, hogy az Európai Bizottság – amely önmagát politikai testületnek tartja – jogállamisági kérdésben kíván döntést hozni.

(2019. május 15.)

*** A Közéleti hírek rovat zárása: 2019. május 24. ***

Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok

(2019. március 15. – 2019. június 15.)

KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK

- **2019. évi XXXVIII. törvény** a Magyarország és Románia között a minősített adatok kölcsönös védelméről szóló egyezmény kihirdetéséről
- **2019. évi XXXI. törvény** a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat Magyar Egyesület tevékenységével érintett egyes állami tulajdonú ingatlanok vagyongkezelésének rendezéséről
- **2019. évi XXX. törvény** a Maecenas Universitatis Corvini Alapítványról, a Maecenas Universitatis Corvini Alapítvány és a Budapesti Corvinus Egyetem részére történő vagyonyjuttatásról
- **2019. évi XXV. törvény** a Televíziós Film Mecenatúra 2019. évi költségvetéséről
- **2019. évi XXII. törvény** a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya között a végzettségek, a képezések és a tudományos fokozatok kölcsönös elismeréséről szóló Egyezmény kihirdetéséről
- **2019. évi XXI. törvény** az egyrészről az Európai Unió, az Európai Atomenergia-közösség és tagállamai, másrészről az Örmény Köztársaság közötti átfogó és megerősített partnerségi megállapodás kihirdetéséről
- **2019. évi XX. törvény** az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről a Svájci Államszövetség közötti, a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodáshoz csatolt, a Horvát Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása következtében a megállapodásban szerződő félként való részvételéről szóló Jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2019. évi XVII. törvény** az egyrészről az Európai Közösségek és tagállamai, valamint másrészről az Üzbég Köztársaság közötti partnerség létrehozásáról szóló partnerségi és együttműködési megállapodáshoz csatolt, a kétoldalú textilkereskedelmi megállapodás lejártára tekintettel a megállapodás rendelkezéseinek a kétoldalú textilkereskedelemre történő kiterjesztéséről szóló jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2019. évi XVI. törvény** a Magyarország Kormánya és a Belarusz Köztársaság Kormánya között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2019. évi XV. törvény** egyes törvények Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága Európai Unióból történő rendezetlen kilépése esetére szükséges módosításáról

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI RENDELETEK

- **15/2019. (VI. 13.) IM rendelet** az önkéntes műnyilvántartás részletes szabályairól szóló 26/2010. (XII. 28.) KIM rendelet módosításáról
- **8/2019. (III. 28.) IM rendelet** a közjegyzői díjszabásról szóló 22/2018. (VIII. 23.) IM rendelet módosításáról
- **7/2019. (III. 25.) IM rendelet** az Európai Parlament tagjainak 2019. évi választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről
- **6/2019. (III. 18.) IM rendelet** a polgári perben és a közigazgatási bírósági eljárásban alkalmazandó nyomtatványokról

*** A rovat zárása: 2019. június 15. ***

