

# FONTES IURIS

Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata | 5. évfolyam, 1. szám

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

WERBŐCZY ISTVÁN



**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., Köves Béla ügyvezető

Főszerkesztő: Dr. Trócsányi László

Főszerkesztő-helyettes: Dr. Molnár Zoltán

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

Olvasószerkesztő: Dr. Pintér Katalin

Szerkesztők: Dr. Bodzási Balázs, Dr. 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 .....	3
-----------------------------	---

## Interjú

Interjú Péterfalvi Attilával, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökével .....	4
--	---

## Kiemelt téma

<i>Kovács Ferenc</i> A kellő felkészülési idő követelménye a kodifikációs gyakorlat szempontjából .....	7
--	---

## Tanulmányok

### Közjog

<i>Pátkai Nándor</i> A közérthető jogalkotásról .....	15
--	----

<i>Salgó László Péter</i> Európai uniós jogszabály alkalmazása a magyar jogban – tapasztalatok az általános adatvédelmi rendelettel kapcsolatos magyar jogszabályalkotásról .....	24
--	----

### Büntetőjog

<i>Pongrácz Attila</i> Az Alkotmánybíróság 3384/2018. (XII. 14.) AB határozatának hatása a sértett büntető eljárásjogi fogalmára .....	33
---	----

### Magánjog

<i>Szombati Zoltán – Szakács-Hegedüs Dóra</i> A magánszakértés jogi természetéről .....	39
--	----

### Európai és nemzetközi jog

<i>Budai Péter</i> „Down the rabbit hole” – A Brexit és a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények helyzete az uniós jog tükrében .....	48
--	----

<i>Gáspár Endre – Somssich Réka</i> A magyar jog fordítva - az Igazságügyi Minisztérium átfogó fordítási projektje a magyar joganyag angol nyelvű elérhetőségének biztosítására .....	55
--	----

<b>Jogértelmezés</b> .....	61
----------------------------	----

<b>Konferencia-összefoglaló</b> .....	67
---------------------------------------	----

## Hírek, események

Közéleti események .....	68
--------------------------	----

Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok .....	71
--	----

# Miniszteri beköszöntő



Az igazságügyi miniszter a kormány jogalkotásért felelős tagja. Ezért az Igazságügyi Minisztérium múltja, jelene és jövője elsősorban a benyújtott és elfogadott – kisebb részt akár valamilyen okból el nem fogadott – törvényjavaslatokkal írható le. A *Fontes Iuris* 2019. évi első száma e tekintetben munkás időszakban lát napvilágot. Egyrészt folytatjuk a közigazgatási bíróságok felállításáról szóló, tavaly elfogadott törvény 2020. január 1-én esedékes hatálybalépésére történő felkészülést. Másrészt az első negyedévben három törvényjavaslatot is kidolgoztunk és benyújtottunk az Országgyűlésnek, amelyek részben kapcsolódnak is a lapszámban megjelent tanulmányok némelyikéhez.

Az első a megállapodás nélküli BREXIT esetén alkalmazandó szabályokat rögzíti. (Elég arra gondolni, hogy a kilépés után a brit alattvalók megszűnnek uniós polgárnak lenni, aminek az élet- és jogviszonyok számos területén, így pl. az idegenrendészet, a társadalombiztosítás, stb. lennének következményei.) A második törvényjavaslat az EU új általános adatvédelmi rendeletéhez kapcsolódó ágazati törvények módosításáról rendelkezik. A harmadik javaslatot az Országgyűlés már el is fogadta: ez a vagyonkezelői alapítványokról szól.

Májusban európai parlamenti választások lesznek. A *Fontes Iurist* eddig is úgy szerkesztettük, írtuk, hogy abban európai témák is fontos helyet kapjanak. A magyar jogalkotás és jogalkalmazás nem élhet és fejlődhet elszigetelten. Így miközben miniszterségem első napjától kezdve a magyar jog nemes és értékes hagyományainak megőrzésén, megismertetésén és felhasználásán fáradoztam, mindezt európai és nemzetközi összefüggésbe ágyazva igyekeztem tenni. A mostani számban is jelen vannak európai témák. Ilyen például az általános adatvédelmi rendelettel kapcsolatos magyar jogszabályalkotás tapasztalatainak, vagy a magyar joganyag angol nyelvű elérhetőségének biztosítására irányuló projektünk bemutatása, az előbbi Salgó László Péter, az utóbbi pedig a Gáspár Endre – Somssich Réka szerzőpáros tollából. Az adatvédelem iránt érdeklődők figyelmébe különösen ajánlom az interjú rovatot, amelynek vendége ezúttal Péterfalvi Attila. A fordítás témájának pedig az ad különös aktualitást, hogy a tárca felügyelete alá tartozó Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda idén ünnepli működésének 150. évfordulóját. Ennél szomorúbb apropója van Budai Péter „*Down the rabbit hole*” – *A Brexit és*

*a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények helyzete az uniós jog tükrében* címmel megjelenő tanulmányának. E sorok írásakor még bizonytalan a BREXIT pontos kimenetele, de a folyamatnak még a legjobb megállapodás esetén sem lesznek győztesei. Ahogy Churchill fogalmazott Dunquerque után: evakuálással, bármily sikeres legyen is, nem lehet háborút nyerni.

Szombati Zoltán és Szakács-Hegedüs Dóra a magán-szakértés jogi természetéről írott cikk jelentkezik; kortünet, hogy a bíróságok egyre inkább szakértőkre vannak utalva az ítélethez szükséges tényállás megállapításához, tekintettel arra, hogy az élet- és jogviszonyokat egyre mélyebben szövik át a mindenféle csúcstechnológia és szofisztikált pénzügyi konstrukciók.

A lapszám kiemelt témája a kellő felkészülési idő követelménye a kodifikációs gyakorlat szempontjából, amelyről Kovács Ferenc írt tanulmányt. Ehhez szorosan kapcsolódik Pátkai Nándor írása, amely a jogalkotás közérthetőségének kérdéseivel vet számot. Triviális (kellene, hogy legyen), hogy a jogalkalmazóknak fel kell készülniük minden új jogszabályra ahhoz, hogy azt a gyakorlatba, azaz az életbe át tudják ültetni. Az pedig még inkább elengedhetetlen, hogy a jogszabályok világosak és pontosak legyenek – régi meggyőződés, hogy e két követelmény nem ellentmond egymásnak, hanem feltételezi egymást.

Nem hiányozhat a büntetőjog sem, amelyet e számban Pongrácz Attila tanulmánya képvisel, aki a sértett fogalmának változásait veszi végig a hazai büntetőeljárás jogban. Mint ismeretes, a büntető anyagi és eljárásjog reflektorai hagyományosan az elkövetőre irányultak, az áldozatnak, ill. a sértettnek legfeljebb statisztika szerep jutott. Az utóbbi években a jogalkotó arra törekedett, hogy az egyoldalú elkövető-központúságot oldja a bűncselekmények kárvallottjai eljárásbeli jogállásának megerősítésével, ill. perrendtartáson kívüli eszközökkel.

Kívánok most és a jövőben is elmélyült és szórakoztató olvasást mindazoknak, akik a jog forrásánál keresik a felüdülést és intellektuális szomjuk csillapítását.

Trócsányi László



# Interjú Péterfalvi Attilával, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökével

**1. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) 2012-ben jött létre Elnök úr vezetésével, az Alaptörvényben köznevesített formában szereplő hatóságként. Hogyan értékeli Elnök úr a Hatóság felállítását óta eltelt hét évet, melyek voltak a legfontosabb kihívások, amelyekkel szembe kellett néznie?**

Az elmúlt évben volt 30 éve, hogy megjelent az első cikkem egy szakfolyóiratban adatvédelmi személyiségi jogok témakörében. Szinte a kezdetektől foglalkozom a magyarországi adatvédelmi szabályozással és abban a szerencsés helyzetben is vagyok, hogy 2001–2007 között betölthettem az adatvédelmi biztosi posztot is. Így a gyakorlatban is megtapasztalhattam, hogy milyen különbségeket rejt magában az ombudsmani modell és a hatósági modell. Az én adatvédelmi biztosi ciklusomban csatlakoztunk az Európai Unióhoz, azonban ez nem igényelt lényeges módosítást az adatvédelmi szabályokon, hiszen Magyarország 2000 óta rendelkezett a megfelelési határozattal. Noha a korábbi uniós adatvédelmi irányelv (95/46/EK irányelv) tényleges beavatkozási joggal rendelkező hatóságokat kívánt meg a tagállamoktól, a megfelelési határozat után az ombudsmani rendszer alapvető átalakítására nem

volt jogi kényszer, és politikai szándék sem volt radikális változtatásra. A tényleges hatósági modell a 2010 utáni alkotmányos reform következtében jött létre. A Hatóság vezetőjeként a legfontosabb kihívás az intézmény felállításán túl az volt, hogy a kétségekívül kitűnő adatvédelmi szakemberek szemléletét hogyan lehet átalakítani a hatósági eljárások többletkövetelményei szerint, vagy azokkal megfelelően ötvözni. Vagyis a jó adatvédelmi szakértőnek jó hatósági eljárási szakértőnek is kell lenni, hiszen a Hatóság döntéseivel szembeni bírósági jogorvoslat lehetőségének biztosításával megnyílt az út a Hatóság eljárásának bírósági kontrollja felé is, így a precíz jogalkalmazás központi kérdéssé vált. Ezért az adatvédelmi ügyekben az elmúlt év végéig az ombudsmani típusú eljárások túlnyomó hangsúlya megmaradt, számszerűen a hatósági eljárások lényeges kisebbségben maradtak, azt azonban fontosnak tartom megállapítani, hogy a lényeges ügyekben hatósági határozatokat hoztunk.

**2. A munkájukban alapvető változást hozott a GDPR (General Data Protection Regulation - Európai általános adatvédelmi rendelet) alkalmazandóvá válása. Milyen tapasztalatai vannak a NAIH-nak, az állampolgárok, gazdasági társaságok és más jogalkalmazó szervek (pl. államigazgatás) mennyire tudtak felkészülni az uniós rendelet alkalmazására?**

Az elmúlt évben a GDPR alkalmazandóvá válásával teljes egészében megváltozott nemcsak az európai, hanem a magyarországi adatvédelmi rezsim is. Ezen változások tartalmáról és irányáról a honlapunkon és a Hatóságot konferenciákon, kerekasztal-beszélgetéseken képviselő munkatársaink révén személyesen rendszeresen beszámoltunk. Miután a GDPR alkalmazása mellett elengedhetetlenül szükség volt az Infotv. (2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról) módosítására is, a Hatóság vezetőjeként úgy gondoltam, hogy a tájékoztatási tevékenységünket akkor célszerű magasabb fokozatra kapcsolni, ha a GDPR mellett a nemzeti – így különösen a Hatóság eljárásait érintő – szabályokat is ismertetni tudjuk. Az Infotv. módosításának időpontját figyelembe véve, a GDPR végrehajtását érintő tájékoztatási tevékenységünk magasabb fokozatra kapcsolása is elég későn történhetett meg. Figyelembe véve az elmúlt évi választást, a média tevékenységének sem került a fókuszába az adatvédelmi szabályozás átalakítása. A Hatóság nem végeztetett olyan közvélemény-kutatást, amelyből egyértelmű



válasszal rendelkezni arra a kérdésre, hogy mennyire tudtak felkészülni az állampolgárok (érintettek) és az adatkezelők az új szabályozásra. Természetesen a NAIH-nak fel kellett készülnie a változásokra, és véleményem szerint ezt sikerült is megtennünk, megkaptuk azt a költségvetési többlettámogatást, ami lehetővé tette új munkatársak felvételét.

### **3. A GDPR alkalmazandóvá válása milyen új feladatok, kihívások elé állította a Hatóságot? Hogyan készült fel a NAIH az új norma alkalmazására?**

A Hatóság költségvetési többlettámogatása 40 fő új munkatárs felvételét tette lehetővé. Az új szabályozásban kiemelten fontossá válik az adatbiztonság kérdése, így a NAIH-nak informatikus szakembereket is fel kellett vennie, figyelemmel a médiában is megjelent több tízezres informatikus szakember-hiányra, ez nem volt könnyű feladat. A Hatóság felkészülésében természetesen fontos szerepet játszott az Európai Unió 29-es Adatvédelmi Munkacsoportjának tevékenysége, az ott folytatott egyeztetések és az elfogadott dokumentumok.

### **4. A GDPR egyik legfontosabb célja az egységes európai adatvédelmi szabályozás bevezetése. Mi a véleménye Elnök úrnak, sikeres lesz-e a joganyag és így a joggyakorlat egységesítése a tagállamok között?**

A kérdésre a választ csak hosszabb idő távlatában tudjuk megadni, de az egységes EU-s szabályozás célja egyértelmű. Egyrészt ne kerüljön Európa versenyhátrányba a szigorodó adatvédelmi szabályozás miatt, másrészt az EU-n belül kizárjuk az úgynevezett „forum-shopping” lehetőségét, vagyis ne legyen különbség a tagállamok adatvédelmi rezsimjei között, vagy legalább abban a szektorban ne, ami az innovációra, a gazdaságra vonatkozik. Ugyanakkor azt is fontos hangsúlyozni, hogy nemcsak az adatvédelmi szabályozás egységesítése járt együtt jelentős kihívásokkal, hanem az egységes jogalkalmazás, és a joggyakorlat kialakítása is legalább ilyen súlyú kihívás jelenleg és a jövőben. Talán ezzel is magyarázható, hogy az EU adatvédelmi testülete (EDPB) még nem fogadott el minden olyan dokumentumot, iránymutatást, amely az egységes jogalkalmazáshoz mellőzhetetlen.

### **5. A GDPR nemcsak a jogalkalmazót, hanem a jogalkotót is komoly feladat elé állította, kétszer módosult az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló törvény, továbbá az Országgyűlés előtt van a GDPR-ról összefüggő ágazati törvényt módosításokat tartalmazó törvényjavaslat. Mi a véleménye, a kormány javaslata sikeresen összehangba hozza-e a magyar jogot a GDPR-ról?**

A GDPR nagyon lényeges változást hozott nemcsak az egységes európai uniós rezsim kialakításában, hanem jelentősen érinti és befolyásolja a nemzeti jogalkotók mozgásterét is. Hiszen a GDPR alkalmazásában leszűkült a nemzeti jogalkotók mozgásterét, csak akkor és annyiban fogadhatnak el adatkezelésről rendelkező szabályokat, amennyiben arra a GDPR felhatalmazást ad. Ezért különösen fontos a nemzeti szabályok összehangba hozása a GDPR-ról. Véleményem szerint az önkéntes jogkövetés iránti, a jogalkalmazókkal szembeni

elvárás előfeltétele az, hogy egyértelmű jogszabályi rendelkezések legyenek hatályban, nem várható el a jogalkalmazóktól, hogy ők döntsék el, hogy egy hatályos adatkezelést szabályozó norma alkalmazható-e, vagy ellentétben áll-e a GDPR rendelkezésével. Ezt a mérlegelést a NAIH nyilvánvalóan könnyebben el tudja végezni, de az adatkezelésekre irányadó jogi követelményeket egyértelmű rendelkezéseknek kell meghatározniuk. Talán ez a jelentős változás is oka annak, hogy a szektorális adatkezelési szabályok GDPR-kompatibilissé tételében egy kis lemaradásunk van.

### **6. A GDPR nemcsak kötelező szabályokat állapít meg, hanem számos esetben lehetőséget is ad a tagállamoknak az eltérő szabályozásra. Mi a véleménye, az eltérési lehetőségekkel a jogalkotónak élnie kell?**

Az Infotv. elmúlt évi módosításánál merült fel ez a lehetőség, azért is csúszott egy kicsit az Infotv. elfogadása, mert a jogalkotó ki akarta használni ezeket a lehetőségeket az eltérő szabályozásra, melyeket a GDPR biztosít. Bízom abban, hogy mind az Infotv. módosítása, mind a szektorális adatkezelés felülvizsgálata során élni tudtunk azokkal a lehetőségekkel, amelyek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a korábbi magyar adatvédelmi szabályozásból minden olyan vívmány átmenthető legyen, ami lehetővé teszi, hogy a magyar jogrendszer az elért korábbi alapjogvédelmi szinttel egyenértékű védelmet biztosítson a jövőben is.

### **7. Elnök úr régóta folytat oktatói tevékenységet több egyetemen is. Milyen tapasztalatai vannak, az egyetemi oktatás során megfelelő súlyt kap az adatvédelem?**

Az európai adatvédelmi reform következtében az adatvédelem felértékelődik az EU-ban. Ezt követni kellene nemcsak a jogi propagandában, hanem az egyetemi oktatásban is. Szétválasztanám az adatvédelem – sőt, itt sem feledkezni meg az információs szabadságról – oktatásának fontosságát a közigazgatási szakember-képzésben és a jogászképzésben általában is. Az Nemzeti Közszerződési Egyetemen az adatvédelem-oktatás a jövőben nagyobb hangsúlyt kap, nemcsak az alapképzésben, hanem az Európai Unió adatvédelmi szaktanácsadó képzésben is megjelenik. Ez azért fontos, mert a GDPR-ban és az Infotv.-ben meghatározott esetekben adatvédelmi tisztviselőt kell kinevezni. A GDPR nem határoz meg képesítési követelményt a kinevezés feltételeként, ugyanakkor előírja, hogy az adatvédelmi tisztviselőnek megfelelő szakértelemmel kell rendelkeznie. Így nyilvánvalóan az adatkezelő felelőssége a megfelelő személy kiválasztása. Ehhez az oktatásnak, képzésnek biztosítania kell a megfelelő tananyagot, a szakértelem elsajátíthatóságának a lehetőségét. Ezzel a képzéssel ez elérhetővé válik. De az adatkezelésre vonatkozó szabályok ismerete nélkülözhetetlenné válik általában a jogászok (jogtanácsosok, ügyvédek) tevékenysége során is. Miután a GDPR a média szóhasználatát kölcsönvéve „brutális” mértékben megemelte a kiszabható bírság összegét, a munkáltatók, megbízók, gazdasági, kereskedelmi tevékenységet folytató cégek számára alapvetően fontos, hogy a személyes adatok kezelését törvényes keretek között folytassák. Ebben az ügyvédek, jogtanácsosok tanácsadói tevékenysége kiemelten fontos. Számos esetben az adatkezelőknek érdemlértékelési tesztet, adatvédelmi

hatásvizsgálatot kell lefolytatniuk. Ebben nemcsak a jogi szempontoknak van jelentősége, hanem az adatbiztonságnak is, így minden adatkezelő számára felértékelődik az adatbiztonság követelménye is, tehát nemcsak a jogi ismeretek elsajátítása fontos, hanem az adatbiztonság követelményeinek való megfelelés is. Ez természetesen informatikai ismereteket is megkövetel.

**8. *Napjainkban a GDPR miatt többen foglalkoznak már a személyes adatok védelmével, azonban mit tapasztal, az állampolgárok megfelelően ismerik a személyes adatokkal kapcsolatos jogukat?***

Erre a kérdésre azzal tudnék válaszolni, hogy már a 2006-ban Budapesten megrendezett európai adatvédelmi konferenciát úgy köszöntötte az akkori köztársasági elnök, Sólyom László úr (aki a magyar adatvédelmi szabályozásban meghatározó személyiség volt), hogy Magyarországon

az állampolgárok kiemelten figyelnek oda személyes adataik kezelésére, a rendszerváltozás kori szenvedélyes megközelítésük szintje változatlanul fennáll.

**9. *A Hatóság hogyan segít az állampolgároknak a személyes adatokhoz kapcsolódó jogtudatosságban és jogérvényesítésben?***

A Hatóság kiemelten fontosnak tartja az állampolgárok jogtudatosságának erősítését, ezért nemcsak a honlapunkon tesszük közzé a legfontosabb döntéseinket, iránymutatásainkat, hanem kihasználjuk a média által nyújtott jogpropaganda lehetőségeit is. Ezentúl részt veszünk különböző konferenciákon, és munkatársaink oktatnak az adatvédelmi szakjogász-, és szakértőképzésben is.

Az interjút készítette: Salgó László Péter  
Budapest, 2019. február 14.

Kovács Ferenc\*



# A kellő felkészülési idő követelménye a kodifikációs gyakorlat szempontjából

## I.

A kellő felkészülési idő követelményét az Alkotmánybíróság a korai időszakában dolgozta ki, amikor a jogállamiság legalapvetőbb mozzanatainak, elemeinek feltárása és összefüggéseinek kimunkálása szerepelt az alkotmánybíráskodás napirendjén. Lényegében ebben az időszakban a hazai alkotmánybíráskodás elvi, gyakorlatorientált elméleti megalapozásáról volt szó. A testületnek ki kellett alakítania az Alkotmány helyenként elnagyolt tételes szabályaiból és elvi megállapításaiból az alkotmányosság részletes kritériumait és összetevőit, hiszen a nemzetközi – és a szűk körű hazai – elméleti irodalmon, továbbá más államok alkotmánybírási gyakorlatán kívül nem állt rendelkezésre olyan hasznosítható tapasztalat, információ, amely a konkrét indítványokkal és jogszabályokkal kapcsolatos egyedi alkotmánybírási döntések megalapozására szolgálhatott volna.

Az 1989. október 23-i alkotmánymódosítás hangsúlyozottan ideiglenes megoldásnak szánt, „megelőlegezett” jogállami alkotmányként csak a legalapvetőbb – elsősorban a „békés átmenet” megalapozására szolgáló – rendelkezéseket állapította meg, és inkább a hatalomgyakorlás intézményes alkotmányi garanciáira, valamint az alapvető jogok körének megállapítására koncentrált. Így a jogállam mibenlétére vonatkozóan csak töredékes rendelkezéseket állapított meg az Alkotmány, amelyek tartalmi kibontására az Alkotmánybíróság volt hivatott, mivel csak az Alkotmánybíróság végezhetette el ezt a munkát, amely nélkülözhetetlen volt az érdemi alkotmánybíráskodáshoz.

Az Alkotmánybíróság korai, de gyorsan fejlődő gyakorlata munkálta ki a jogállam – Alkotmányban nem definiált – fogalmából a hatalmi ágak elválasztásának elvét, a jogbiztonság követelményét, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, valamint dolgozatunk tárgyát: a kellő felkészülési idő követelményét is.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a kellő felkészülési idő követelményét – a vele összefüggő visszaható hatályú jogalkotás tilalmával együtt – első ízben a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény is rögzítette. Ezt a tilalmat, valamint követelményt az Alkotmánybíróság a jogállamiság részét képező jogbiztonságból folyó követelményekként azonosította és illesztette be a gyakorlatába. A mára klasszikussá vált 28/1992. (IV. 30.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh.) – amelyet érdemes hosszabban is idézni a kifejtett tételeket alátámasztó meggyőző erejű tudományos érvelés szép példajaként – a következőket állapította meg a testület.

*„A jogállam sem tud eltekinteni attól, hogy mind a természetes, mind a jogi személyektől megkövetelje a törvényesen kihirdetett jogszabályok ismerését, és az azokkal összhangban álló magatartást, s mindezek garanciájaként érvényre juttassa azt az elvet: a jogszabály nem ismerése senkit sem mentesít jogellenes magatartásának következményei alól.*

*A demokratikus jogállam azonban – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy nem él vissza azzal a lehetőséggel, amelyet a jog megismerésének általános érvényű követelménye és az erre alapított felelősségre vonás az állam számára nyújt, hanem kellő törvényi garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. Ilyen garancia a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (3) bekezdésében foglalt ama szabály, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozza: ha a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény nem tartalmazná az idézett szabályt, az akkor is levezethető lenne az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből. E törvényi rendelkezés az alábbi részleteket hárítja a jogalkotó szervekre: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon*

*a) a jogszabály szövegének megszerzésére (akár úgy, hogy az érintett előfizet a hivatalos lapra, akár úgy, hogy annak egyes számait a szükséghez képest megvásárolja)*

\* Kovács Ferenc: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Adatvédelmi Kodifikációs és Koordinációs Főosztály, vezető-kormányfőtanácsos.



és áttanulmányozására (ideértve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosításkérést is);

- b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez (ideértve szükség esetén a jogszabály szervezett továbbképzés keretében való alapos megismerését, a felmerülő jogszabályértelmezési problémák tisztázását, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok, űrlapok beszerzését vagy előállítását, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást);
- c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire (pl. a környezetvédelmi kibocsátási értékek szigorítása esetén: egyes termékek gyártásának megszüntetése útján, korszerű technikai eszközök beszerzése útján, az alkalmazott technológiai megváltozásával vagy nagyobb hatásfokú tisztítóberendezés létesítésével) az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az elmúlt évtizedek során a jogalkotó szervek túlnyomórészt nem a kifejtett elvek szellemében jártak el, s főként a közigazgatási szervek tevékenysége révén hatályosuló jogszabályok döntő többsége akként rendelkezett, hogy kihirdetése napján lép hatályba, s rendelkezéseit a folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell. Így nem csupán a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez nem maradt elegendő idő, de – azoktól az esetektől eltekintve is, amikor a Magyar Közlöny egyes számain a tényleges megjelenésnél korábbi dátumot tüntettek fel – rendszeresen előfordult, hogy a kihirdetésük napján hatályba lépő jogszabályokhoz a kihirdetés feltüntetett napjáig nem csupán az érintett természetes és jogi személyek nem jutottak hozzá, de azok a hatóságok sem, amelyeknek a jogszabályt eljárásuk során alkalmazniuk kellett. Ez szükségképpen jogbizonytalanságra vezetett, hiszen a közigazgatási szerv, illetőleg a bíróság esetenként – önhibáján kívül – olyan jogszabály alapján hozta meg döntését, amelyről csak utólag derült ki, hogy a határozat meghozatala napján már nem volt hatályban. Az említett jogalkotási gyakorlat egy demokratikus jogállam számára elfogadhatatlan – a Magyar Köztársaságban: alkotmányellenes –, hiszen ennek folytán a jogalanyoknak elvileg olyan jogszabály rendelkezéseire kell alkalmazkodniuk (a hátrányos jogkövetkezmények terhe mellett), illetőleg a hatóságoknak olyan jogszabály alapján kell dönteniük, amelynek nem csupán tartalmáról, de létezéséről sincs tudomásuk.

A jogszabályok hatálybalépési időpontjának megállapítása terén kialakított, ismertetett gyakorlatot a jogalkotó szervek nem csupán a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény hatálybalépése, de 1989. október hó 23. napja – az 1989. évi XXXI. törvény hatálybalépése – után sem számolták fel maradéktalanul.

Az Alkotmánybíróság a konkrét ügy kapcsán elvi jelentőséggel mutat rá, hogy az önmagát demokratikus jogállamnak valló Magyar Köztársaságban nem tartható fenn az az előző évtizedekben kialakult, s mára alkotmányellenessé vált gyakorlat, hogy a jogalkotó szervek esetenként mind az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonságot, mind az 1987. évi XI. törvény 12. § (3) bekezdésében megfogalmazott, garanciális

jelentőségű szabályt figyelmen kívül hagyják, s olyankor is a kihirdetés napján léptetik hatályba a jogszabályokat, amikor az egyértelműen sérti a jogszabály rendelkezései által érintettek alkotmányos jogait.”

Visszatekintve az Alkotmánybíróság idézett határozata óta eltelt 26 évre, nem tagadható, hogy a jogalkotási gyakorlat a mai napig nem kellően érzékeny a leírt szempontokra és követelményekre a jogszabályok hatálybalépésének meghatározása során. Annak ellenére így van ez, hogy nyilvánvaló: a jogalkotó is abban érdekelt, hogy a jogszabályok címzettjei a jogaik és kötelezettségeik ismeretében és az alkalmazáshoz szükséges szellemi és materiális felkészülést követően járjanak el. Ez a legfőbb biztosítéka ugyanis annak, hogy a jogalkotó céljai a jogszabály hatálybalépésének pillanatától érvényesülhessenek és a jogszabály a tartalma szerint maradéktalanul hatályosuljon.

Meg kell állapítani: a jogállami alkotmánymódosítás elfogadása óta a mindenkori kormányzati gyakorlatban mindig fontosabb volt a szabályozás szakpolitikai tartalmának mielőbbi „érvényesítése” (hatálybaléptetése), mint a teljes körű hatályosuláshoz szükséges külső feltételek maradéktalan megteremtése, ide értve elsősorban a reális felkészülés lehetőségét.

Nem kétséges ugyanakkor, hogy 1990 óta minden kormány a jogalkotás terén az idővel futott versenyt, mert évtizedek jogalkotási munkáját kellett rövid idő alatt elvégezni. Előbb a jogrendszer jogállami átalakítását, majd az uniós csatlakozásra való felkészüléshez szükséges kodifikációt kellett megvalósítani gyakorta külső, nem a magyar jogalkotó által megállapított határidők és feltételek szerint. Ebben a – sokszor rohammunkaszerű folyamatban – többször szenvedett vereséget vagy szorult háttérbe a kellő felkészülési idő követelménye, s az igazságügyi tárca által képviselt alkotmányossági megfontolások általában „versenyhátránnyal” indultak más, egyébként önmagukban méltányolható érdekekkel szemben. Tárcánk szívós munkájának köszönhető, hogy a legfontosabb ügyekben viszonylag jó arányban sikerült elérni az elfogadható kompromisszumot a mielőbbi hatályosuláshoz fűződő érthető (szak)politikai érdekek és a jogérvényesülés korrektségéhez szükséges lassabb haladás igénye között.

## II.

Az Alkotmánybíróság állandó hivatkozási alapjaként kezelt ABh. a kellő felkészülési idő tartalmi követelményeihez kapcsolódóan mindannyiszor kifejtette, hogy a kellő felkészülési idő mértékének megállapítása a jogalkotó felelőssége, mert nem lehet általános érvénnyel meghatározni, hogy mennyi a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő”, amit a jogszabály kihirdetése és hatályba léptetése között feltétlenül biztosítani kell. Ezt minden egyes jogszabály megalkotásánál, a jogszabályba foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést



befolyásoló egyéb tényezők alapulvételével, esetleg kell vizsgálni. Kiemelte ugyanakkor a testület az ABh.-ban:

*„(...) a felkészülési idő tartamának megállapításánál nem kizárólag a jogalkalmazó hatóságok, hanem a jogi szabályozással érintett természetes és jogi személyek reális időszükségletét is figyelembe kell venni, amely mind a jogszabály áttanulmányozásához, mind az önkéntes jogkövetésre való felkészüléshez – pl. műszaki berendezések megvásárlásához, szervezési intézkedések megtételéhez – szükséges időt magában foglalja. Az viszont alkotmányjogi szempontból is elbírálható, ha valamely jogalkotó szerv – anélkül, hogy fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdek szorítaná erre – a jogszabályt a kihirdetés napján lépteti hatályba, s ekként nem csupán a minimális felkészülési időtől fosztja meg az érintetteket, de gyakorlatilag még a jogszabály előzetes megismerésének lehetőségétől is.”*

Az így kialakított általános szempontok és megfontolások keretei között tehát a jogalkotónak nagy szabadsága van, amely azonban nem korlátlan: a jogállam és a jogbiztonság követelményei által szabott keretek között dönthet a hatálybalépés időpontjáról, mérlegelve a szabályozási célt meghatározó szakpolitikai érdekeket és az azokat alátámasztó alkotmányos megfontolásokat is. Ide tartozik például az a – későbbiekben kifejtendő – összefüggés is, hogy a kellő felkészülési idő alkotmányjogi követelménye csak egy az alkotmányjogi követelmények közül, és mint számos más esetben is, a különböző alkotmányjogi szempontok összemérése, összeegyeztetése alapján lehet eljutni az optimális döntéshez.

Ugyanakkor felismerte a törvényhozó, hogy bizonyos általánosítható esetekben e mozgásteret érdemes formalizált keretek közé szorítani. Így az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 1998. január 1-jén hatályba lépett 10. § (4) bekezdése előírta:

*„Fizetési kötelezettségekre, fizetésre kötelezettek körére, a fizetési kötelezettség mértékére vonatkozó törvények kihirdetése és hatálybalépése között legalább negyvenöt napnak kell eltelnie, kivéve, ha a törvény a fizetési kötelezettséget mérsékli és a fizetési kötelezettségek, valamint a fizetésre kötelezettek körét nem bővíti.”*

Ez volt az első eset, amikor a törvény kifejezetten meghatározta, hogy egyes tárgykörökben mennyi a kellő felkészülési idő törvényi minimuma. Érdemes utalni arra, hogy ebben a rendelkezésben a visszaható hatályú jogalkotás kiterjesztett alkotmánybírói értelmezése is tükröződik: a fizetési kötelezettségekkel kapcsolatos, a címzettekre kedvezőbb szabályok esetében a rövidebb felkészülési idő is elegendő. Lényegében azokra az esetekre engedte meg a rövidebb időszak alkalmazását, amely esetekben a visszaható hatályú jogalkotás is alkotmányos lenne.

Az Alaptörvény elfogadását követően e tárgykör szabályozását a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) 32. §-a vette át, kimondva: *„fizetési kötelezettséget megállapító, fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie”.*

Látható, hogy itt már nem 45, hanem csak 30 nap szerepel, amivel szemben azonban érdemi kifogás nem merülhet fel: ez valójában egy olyan „átalányidőszak”, amelynek mértéke a tapasztalatokon alapuló elvi döntés tárgya, de nem alkotmányossági kérdés, illetve alkotmányjogi megközelítés alapján nem ítéhető meg.

E hatálybalépési időköznek alapvetően az évente megállapított adótörvényi változásokkal kapcsolatban van kiemelkedő jelentősége, ami egyben a törvényalkotási folyamat tervezését és lebonyolítását is közelről érinti. Ugyanakkor ez a szabály a helyi önkormányzati rendeletekben megjelenő helyi adók esetében is követelmény, így az önkormányzati jogalkotást is közelről érinti.

Újabb fejlemény, hogy a Gst. 2014. december 31. óta hatályos új 8/B. § (5) bekezdése a bírságfizetési kötelezettséget megállapító vagy azt terhesebbé tevő jogszabály esetében 15 napos kötelező kellő felkészülési időt írt elő. Ez a szabály egyfelől tisztázta, hogy a bírságfizetési kötelezettség nem tartozik a Gst. szerinti „fizetési kötelezettség” fogalmába. Ez ugyanis a közteherviselésből fakadó kötelezettséget leíró fogalom, amely egészen más jellegű jogviszonyhoz kapcsolódik, mint a bírság, a jogsértés jogkövetkezményeként kiszabható szankció. Másfelől rögzítette, hogy a szankciós szabály esetén rövidebb felkészülési idő is elegendő, mint az állampolgárok és szervezetek jóval nagyobb körét érintő közteherviselési fizetési kötelezettségek esetében.

Hangsúlyozni kell természetesen, hogy a Gst. idézett rendelkezései egy törvényi minimumot állapítanak meg a felkészülési időre, amelynél a konkrét jogszabály esetében hosszabb lehet, de rövidebb nem lehet a kihirdetés és a hatálybalépés közötti időszak. Az adótörvények módosításának újabb gyakorlatában, amelynek során az utóbbi időszakban már nem az év végén, hanem az első félévben fogadja el az Országgyűlés az adótörvényeket, eleve biztosított, hogy a következő évi adószabályok bevezetésére csaknem fél év elteltével, az új adóév kezdetén kerül sor. Így volt ez pl. az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi LXXVII. törvény esetében is. Ugyanakkor a Gst. törvényi minimumának jelentősége nem vitatható, hiszen előfordul, hogy az év végén újra módosítani kell a már elfogadott adótörvényeket.

Az energetikai ágazat területén található még néhány szabály egyes jogszabályok hatálybalépésére vonatkozóan.

A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szolgáltatói Hivatal elnökének egyes rendeletei esetében is tételes törvényi minimumot állapít meg. A Hivatal elnöke a rendszerhasználati díjak mértékét, e díjak fizetésére kötelezettek körét és a díjak alkalmazásának szabályait megállapító MEKH rendelet kihirdetése és hatálybalépése között legalább 15 napnak kell lennie. Ugyanígy az ún. külön díjak és a csatlakozási díj fizetésére kötelezettek körét, ezen díjak alkalmazásának szabályait megállapító MEKH rendelet kihirdetése és hatálybalépése között is legalább 15 napnak kell eltelnie.

Hasonló, helyenként szó szerint azonos szabályokat tartalmaz a földgazellátásról szóló 2008. évi XL. törvény is a földgazellátás területén előírt azonos elnevezésű díjakat megállapító MEKH rendeletek hatálybalépésére is.

Láthatjuk tehát, hogy egyfelől van törekvés néhány szűk – bár jelentős – területen a kellő felkészülési idő intézményesített érvényesítésére, ugyanakkor más jogterületen hasonló minimumszabályok nem jöttek létre, így a jogszabályok túlnyomó többségénél az Alkotmánybíróság által a jogalkotó felelősségévé tett egyedi mérlegelés volna a követelmény.

Mint ahogy azonban fentebb utaltunk rá, 1992 óta sem alakult ki a jogszabályok előkészítése és megalkotása során a kellő felkészülési idő alkotmányjogi követelményének biztosítására való érzékenység és elkötelezettség, és az Alkotmánybíróság által megkívánt egyedi mérlegelés helyett egyfajta sztenderdizált automatizmus vált uralkodóvá. Régi, immár több évtizedes tapasztalat, hogy a tárcák kodifikátorai mintegy ösztönösen a kihirdetést követő napot írják be a hatálybalépés időpontjaként a tervezetek jelentős többségébe. Megítélésünk szerint ez általában nem tudatos, átgondolt jellegű döntés, hanem egyfajta vélt elvárásnak való megfelelést tükröz. E vélekedésünket az igazolja, hogy amikor a tervezetek véleményezése során az alkotmányjogi követelmények felvázolásával ezt kifogásoljuk, az esetek többségében nem ragaszkodnak hozzá, és az általunk javasolt hosszabb (többnyire 3–8 napos) időszakt elfogadják.

Időközben az Alkotmánybíróság gyakorlata is finomodott, árnyalódott. Először Stumpf István alkotmánybírónak a 29/2011. (IV. 7.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában jelent meg, majd a testület az egyházügyi törvény alkotmányossági kontrolljáról szóló 6/2013. (III. 1.) AB határozatban tette magáévá a következő álláspontot, amelyet a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat (a továbbiakban: ABh2.) így foglalt össze:

*„A jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya azonban alaptörvény-ellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket.”*

Az idézett, és azóta több alkotmánybíróági határozatban megjelent elvi álláspont tehát kijelölte a kellő felkészülési idő sarokpontját avagy határát: a jogalkotó ugyan széles körben mérlegelheti és szabadon megválaszthatja a hatálybalépés időpontját, de a felkészülési idő nem lehet kirívóan rövid vagy olyan, amely lényegében elvonja a felkészülés reális lehetőségét,

s ezzel megfosztja a jogalkalmazókat és a jogszabály egyéb címzettjeit a jogszabálynak a hatálybalépés pillanatától való teljes körű megfelelés esélyétől.

Ezzel az elvi állásponttal, elvi határral összefüggésben indokolt áttekinteni a kihirdetés napján, vagy a kihirdetést követő napon való hatálybalépés feltételeit és korlátait. Az ABh. és az ABh2. idézett rendelkezései alapján megállapítható, hogy a kihirdetés napján – vagy akár az azt követő napon – való hatálybalépés csak kivételes lehet.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Jat.) 7. § (7) bekezdés szerint *„a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés – a (2) bekezdésben meghatározott eset kivételével – a hatálybalépése napjának kezdetén lép hatályba”*. Ebből következően ilyen esetben a kihirdetés és a hatálybalépés között általában csak néhány óra, legjobb esetben 12 óra telik el. Ezért a kihirdetést követő napon való hatálybalépés lényegében azonosan kezelendő a kihirdetés napján való hatálybalépéssel.

A kihirdetés napján való hatálybalépést a Jat. 7. § (2) bekezdés kivételesen – és két feltétel megállapításával – lehetővé teszi: *„ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját”*. Ezzel szemben a Jat. nem szól külön a kihirdetést követő napon való hatálybalépés feltételeiről. Mivel azonban – mind a tényleges felkészülés, mind a joganyag tényleges megismerhetősége szempontjából – lényegében azonos helyzetről van szó, ezért érdemben azonos feltételeket indokolt érvényesíteni e két esetben a hatálybalépéssel kapcsolatban.

A jogszabály megismerésének reális lehetősége alapvető feltétele annak, hogy a jogalanyok abba a helyzetbe kerüljenek, hogy alkalmazkodni tudjanak a jogszabály előírásaihoz: tudatában legyenek annak, hogy mit kell változtatniuk az alkalmazkodáshoz. Ezért a kihirdetés és a hatálybalépés között minimálisan olyan időtartamnak kell eltelnie, hogy a címzetteknek reálisan meglegyen annak lehetősége, hogy tudomást szerezhessenek a jogszabályi változás tényéről, és ahhoz hozzá is férhessenek, valamint a szabályozást áttanulmányozhassák és értelmezhessék. Ez legalább két, de inkább három napot feltételez a legszűkebb számítás szerint is. Természetesen a szabályozás terjedelmétől és bonyolultságától függően ez az időszak reálisan jóval hosszabb is lehet. Adott esetben 15 nap vagy akár 6 hónap sem elegendő, például valamely jogterület átfogó új szabályozása esetén.

Utalni kell arra, hogy az olyan átfogó törvények, mint az új Ptk., vagy az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény esetében igen jelentős volt a felkészülési idő. Az utóbbi törvény egy évvel a kihirdetését követően (2018. január 1-jén) lépett hatályba, és ez az időszak lehetőséget biztosított arra, hogy a helyi és központi közigazgatás részére tanfolyamokat és egyéb felkészítéseket lehessen központilag megtervezni és végrehajtani, hogy a közigazgatás is felkészült legyen a törvény alkalmazására. A Polgári Törvénykönyvről szóló

2013. évi V. törvény is több mint egy évvel a kihirdetését követően lépett hatályba (2014. március 15-én).

A tapasztalat azt mutatja, hogy a jogszabályok hatályba léptetési gyakorlata egyfajta tendenciát tükröz. Túlnyomórészt a kihirdetést követő 15 napos időszakon belül hatályba lépnek a jogszabályok, és kivételes az ennél hosszabb hatálybalépési időköz. Természetesen a fizetési kötelezettséget előíró jogszabályok – ha nem az adóév kezdetén, akkor – jellemzően a 31. napon lépnek hatályba, míg a bírságrendeletek, valamint a MEKH fentebb körülírt tárgykörökben hozott rendeletei a 15. napon.

Azt a következtetést lehet levonni, hogy domináns a 3. és 5. napra tett hatálybalépés, ehhez képest a 8. napon való hatálybalépés már ritkább, és a 15. napon való hatálybalépés kifejezetten ritka eset (ide nem értve a törvényben előírt hatálybalépési minimum esetét). Megállapítható, hogy a 15 napos hatálybalépési időköz már kifejezetten nagyvonalúnak tekinthető.

Természetesen hozzá kell tenni, hogy a világ jelentős mértékben megváltozott, így felgyorsult a jogalkotás és a jogalkalmazás dinamikája is. A mai ember sokkal nagyobb információ-tömeghez jut, mint akár csak 30 évvel ezelőtt. Megváltoztak az információszerzési szokások és források, és ehhez az emberek – vagy általában a jogalanyok – már hozzászoktak. Ma már nem a Magyar Közlöny nyomtatott változatában kell keresni az új jogszabályokat, hanem azok az interneten hozzáférhetők. A Nemzeti Jogszabálytár (njt.hu) például ingyenesen hozzáférhetővé teszi a mindenkori hatályos jogot. Korunk embere természetesen veszi a „rázúduló” információ-tömeget, és ebbe a jogi szabályozások változásai is beletartoznak. Erre tekintettel szinte természetesnek tekinthető fejlemény, hogy a jogszabályok alkalmazására szükséges felkészülés ideje is lerövidült.

Mindezeket figyelembe véve sem mellőzhető azonban a jogszabályok megalkotása során az egyedi mérlegelés a jogszabály tartalma, terjedelme, a szabályozás jelentősége, érintetteinek köre és számos más szempont szerint. Elfogadható, hogy általánosságban rövidült a hatálybalépési időköz, de továbbra is mellőzhetetlen az esetenkénti megfontolás, és a „sztemenderizálás”, az automatizmusok elhagyása javallt.

Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy a kellő felkészülési idő követelménye nem abszolút alkotmányjogi követelmény. A jogalkotás során gyakran előfordul, hogy különböző, egymással konkuráló vagy akár egymást kizáró alkotmányos jogokat és érdekeket kell összemérni ahhoz, hogy az alkotmányos egyensúlyt meg lehessen állapítani. Lényegében a felkészülési idő főszabályánál is ez a helyzet: a jogalkotó a jogi szabályozás mielőbbi bevezetéséhez fűződő, alkotmányosan megalapozott közérdeket méri össze a jogszabály címzettjeinek a minél hosszabb és alaposabb felkészülési, alkalmazkodási idő meglétéhez fűződő érdekével. Mindkét érdek alkotmányosan releváns, legitim érdek, és mindkettő összefüggésben van a jogszabály minél nagyobb hatékonyságának és hatályosulásának biztosításával.

Leszögezhető ugyanakkor: minél szűkebben kívánja meghatározni a felkészülési időt a jogalkotó, annál szigorúbb feltételeket kell támasztani az azt megalapozó egyéb ok, érdek elé. Másként megfogalmazva: minél rövidebb a felkészülési idő, annál erősebb ok vagy okok együttese lehet az, amely igazolhatja a felkészülési idő rövidegét.

A Jat 7. § (2) bekezdése maga állapít meg egy ilyen feltételt: *ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet.* Ebben az esetben azt a feltételt kell vizsgálni és igazolni, hogy a kihirdetés napjánál későbbi hatálybaléptetés – és a szabályozás hatálybalépés előtti megismerhetőségének biztosítása – a jogszabály célját veszélyeztetné.

Az, hogy milyen esetben veszélyezteti a jogalkotói cél megvalósulását a jogszabály előzetes ismerete, előre nem határozható meg. Ilyen körbe tartozhatnak például azok a jogszabályok, amelyek valamely olyan kötelezettséget rendelnek el, amely alól a címzettek a kötelezettség beállításának ismeretében ki tudnának bújni, vagy egyéb visszaélési lehetőség adódna számukra. Ezek általában a pénzügyi jog vagy a csődjog területén fordulnak elő.

Ugyanígy a jogalkotói cél megvalósulása veszélyeztetésének tekinthető és elfogadható az „azonnali” hatálybaléptetés, ha valamely veszélyhelyzet, katasztrófa helyzet felszámolását vagy a védekezést célozza a szabályozás, és az ügy természeténél fogva nincs lehetőség a „felkészülési idő”, az előzetes megismerhetőség biztosítására, mert nagyobb érdekek forognak veszélyben, és a késedelem helyre nem állítható vagy egyébként aránytalan kárral járhatna. Alkotmányjogi szempontból igazolható érdek az emberi élet és az anyagi javak, vagy a természeti környezet mentéséhez fűződő érdek előtérbe helyezése a kellő felkészülési idővel szemben.

Valójában tehát olyan esetben lehet a gyakorlatban ezzel az eszközzel élni, amikor alkotmányjogi szempontból nagyobb érdek szól a „statáriális” hatálybaléptetés mellett, mint amely az alkalmazkodás lehetőségéhez fűződik.

A kihirdetést követő napon való hatálybalépéssel kapcsolatban is kimondható, hogy erre is elfogadható ok lehet, ha más időpont veszélyeztetné a jogalkotói célt. Ami tehát a kihirdetés napján való hatálybalépésre elfogadható, az a következő napon való hatálybalépésre is igaz. Más kérdés, hogy ha a jogalkotói célt veszélyeztetné akár a minimális felkészülési idő biztosítása, akkor valójában a kihirdetés napján való hatálybalépés is indokolt lenne.

A kihirdetést követő nap tekintetében elvileg további szempontok is felmerülhetnek, ezek felleltározása nem lehetséges, legfeljebb példák adhatók.

Jelentős szempont, hogy az adott jogszabályból mi következik (a címzettek az új szabályozás milyen követelmények elé állítja). Így pl. az olyan jogi szabályozások, amelyeknek akár a visszaható hatályú hatálybaléptetése is alkotmányos lenne (mert nem állapít meg hátrányos jogkövetkezményeket,



illetve minden címzett számára előnyös), ott a kihirdetés napján vagy az azt követő napon való hatálybalépés sem aggályos. A valamennyi címzett számára előnyös jogszabályi változásra elvileg nem kell felkészülni, hiszen a címzettek vagy kötelezettségtől szabadulnak, vagy egyéb előnyös lehetőségek nyílnak meg számukra. Ez sem tekinthető azonban kivétel nélkülinek, hiszen a gyakorlati tapasztalatok szerint vannak olyan, egyébként előnyös lehetőségeket megállapító jogszabályok, amelyek alkalmazása ugyanakkor tényleges felkészülést igényel, mert pl. egy újonnan bevezetett támogatás igénybevételehez számos irat, igazolás lehet szükséges. Ilyen esetben ugyan a gyors hatálybalépés nem okoz hátrányt, azonban valójában a hatályosulás nem áll be, mert a szabályozás előnyeinek igénybevétele a címzettektől olyan cselekményeket igényel, amelyek több időt tesznek szükségessé. Ez a „virtuális hatályosulás” esete, amikor a szabályozás jogilag hatályos, de ténylegesen nem képes hatályosulni. Más szóval ilyen esetben a felkészülés a hatály idejére esik. Ez tehát az az eset, amikor alkotmányos szempontból a csaknem azonnali hatálybalépés nem kifogásolható, ugyanakkor annak sem a jogalkotó, sem a címzettek számára valójában nincs semmilyen érdemi előnye.

Ezzel az esettel kapcsolatban utalni kell egyfajta visszasság lehetőségére: a „bennfentességre”, amikor a készülő jogszabályról szerzett informális ismeretek egyesek számára lehetővé teszik, hogy a jogszabály kihirdetése előtt megkezdhessék a felkészülést, míg mindenki más csak a szinte azonnali hatálybalépés után. Így előfordulhat, hogy a bennfentesség helyzetében lévők előnyösebb helyzetben indulnak mindenki máshoz képest egy támogatásért, különösen, ha az korlátozott mértékben áll rendelkezésre. Többek között a kellő felkészülési idő intézménye az ilyen, hatásukban diszkriminatív helyzetek elkerülését is szolgáló alkotmányjogi követelmény.

Továbbá példa a kihirdetést követő napon való hatálybalépés elfogadhatóságára az olyan szabályozás, amely csak valamely szervezet tevékenységének belső viszonyait rendez, és amely szervezet a jogszabály előkészítésének is részese volt, tehát „kifelé” ható jogkövetkezményei nincsenek (pl. valamely közigazgatási szerv státútumának módosítása). Ha azonban bármely részében a szervezeten kívüli viszonyokat is szabályoz, ahol az érintettek felkészülése nem tekinthető megtörténtnek, a hatálybalépés e módja – legalább az említetteket érintő rendelkezések tekintetében – nem támogatható.

Általánosságban is elmondható, hogy minél erősebb, minél nehezebben teljesíthető követelményeket támaszt az új szabályozás, továbbá ha minél nagyobb személyi kört érint, annál hosszabb felkészülési idő biztosítása szükséges, és fordítva: minél kevésbé súlyos kötelezettséget vezet be a szabályozás és minél kisebb kört érint, annál inkább tolerálható a rövid felkészülési idő. Természetesen akkor, ha kellő súlyú okok állnak a rövid határidővel való bevezetés mellett.

A hatálybalépési időköz témájánál megemlítenéd egy sajátos korábbi jogalkotási gyakorlat, amely elsősorban a közoktatási tárgyú jogszabályok körében volt tapasztalható. Az 1990-es évek közepétől nagyjából 10 éven át jellemző volt

az oktatási tárca részéről az a törekvés, hogy az oktatási tárgyú jogszabályokat rövid időközrel hatályba léptessék, azonban az alkalmazásukat általában csak a következő tanév kezdetével írták elő. Lényegében tehát ez esetben a hatálybalépés és az alkalmazás kezdő időpontja elválik, esetenként jelentősen: a hatálybalépési időköz általában a kihirdetést követő 15. nap volt, de az alkalmazásra csak 3–5 hónap elteltével került sor. Az ezzel kapcsolatos vitáink során a tárca jogi főosztályvezetője azzal érvelt, hogy a pedagógusok ehhez vannak szokva, és az a megingathatatlan elképzelésük, hogy a nem hatályos jogszabály nem is létezik, ezért szükséges elválasztani a hatálybalépést és az alkalmazást.

Nem kétséges, hogy kivételes esetben ilyen elválasztás elfogadható lehet, és a Jat. 15. § (2) bekezdése kifejezetten lehetővé is teszi, hogy az alkalmazási kötelezettség és a hatály időszaka elváljon:

„(2) A jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálya alatt

a) keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint

b) megkezdett eljárási cselekményekre

a jogszabályi rendelkezés hatályvesztését követően is alkalmazni kell.”

Ez a rendelkezés valójában egy olyan hiánypótló szabály, amely elsősorban azt rendez, ami a bírói ítélezés során természeteszerű (csak a Jat. e rendelkezésének megalkotásáig normatív alapja nem volt). Azt ugyanis, hogy a bíróság a döntéseinek jelentős részénél nem a hatályos jog alapján jár el, hanem a jogvita tárgyát képező cselekmény, esemény időpontjában hatályos jog alapján. Ez adott esetben a közigazgatás hasonló, múltbeli jogviszonyokra irányuló eljárásaiban is előfordul, ahol a Jat. 15. § (2) bekezdése tételes jogalapot ad a nem hatályos jog alkalmazására.

Ugyanakkor a jogalkotás szempontjából ez csak kivételes lehet, és nem válhat rendszerszerűvé. A jogszabály időbeli hatálya azt az időszakot írja le, amikor a jogszabály – régies szóval – „hatályainak” (hatásainak) be kell állniuk, „érvényesülniük” kell, vagyis amikor a jogszabályt alkalmazni kell. Ezért valójában a jogalkotás terén a hatály és az alkalmazás kezdő időpontjának elválasztása fogalmi ellentmondás, „fából vas-karika”. Szerencsére utóbb ez a jogalkotási gyakorlat megváltozott és ma már nem jellemző.

Korábban már szóltunk arról, hogy – mint minden más is – a jogalkotás folyamata, a jog megújulásának üteme és dinamikája is felgyorsult. Egyre kevesebb idő van a jogszabályok kidolgozására, átgondolására, ráadásul a jogszabályok terjedelme is jelentősen megnőtt. Megemlítenéd ennek illusztrálására, hogy a 2000-es évek elejéig a Magyar Közlöny évente kb. 6–8 ezer oldalnyi terjedelemben közölt jogszabályokat. Ez mára átlagosan évente 30 ezer oldalra bővült (de előfordult olyan év is, amikor 50 ezer oldal volt), aminek elsődleges oka a technikai lehetőségek bővülése. Ma már nem postán küldik a tárcák egymásnak a jogszabályok tervezeteit, hanem elektronikusan, szinte korlátlan terjedelemben, és a véleményezők közötti kommunikáció is felgyorsult, aminek eredményeként – technikai értelemben –

akár órák alatt előállítható egy új jogszabály (ami persze a minőségről nem mond semmit).

Ez az attitűd kihatással van a jogszabály minden mozzanatára, így a felkészülési idő meghatározására is. Mint azt az Alkotmánybíróság rögzítette, ennek meghatározása a jogalkotó feladata, ami lényegében a jogszabályt előkészítő szakértő felelőssége. Az Igazságügyi Minisztérium szakértői sok esetben érzékelik, ha az adott szabályozás tekintetében kevésnek tűnik a tervezet szerinti hatálybalépési időköz, de számos esetben a szakmai háttér (pl. energiapolitikai, közlekedéspolitikai érdekek hálója stb.) ismeretének hiányában nincs módunk megítélni a javaslat helyességét. Így számos esetben előfordul, hogy valamely új jogintézményt vagy kötelezettséget a jogalkotó bevezet, de nem jól méri fel a felkészülési időigényét, és a jogszabály – vagy az érintett rendelkezés – hatálybalépését meg kell változtatni.

Gyakori tapasztalat, hogy a jogalkotó bevezet valamely új követelményt, vagy valamely tevékenységet, technikai eszközt „betilt” egy bizonyos időszakot, esetenként több éves átmenetet meghatározva. Ilyen eset pl. valamely kibocsátási határérték jogszabályi csökkentése, vagy ilyen volt pl. a kétütemű autók üzemeltetésének tilalma. Ezekben az esetekben többször előfordult, hogy elérkezett az akár több éves átmeneti időszak vége, és az érintettek igényére végül a szakértő kezdeményezésére további haladékok kellett adni, mert valójában tömegesen nem készültek fel a változásra a címzettek.

Ez a jelenség kétféle konzekvencia levonására alkalmas. Egyfelől világosan látszik, hogy ha a jogalkotó (jogszabály-előkészítő) nem gondolja át az adott szabályozás társadalmi következményeit, akkor még a több hónapos, több éves átmenet is túl rövidnek bizonyulhat. Másfelől olyan eset is előfordult, amikor lényegében túl hosszúra sikerült a felkészülési idő, és az érintettek egyszerűen elfeledkeztek a kötelezettség várható beálltáról. Ez utóbbi összefüggés egyben arra is rávilágít, hogy a jogalkotónak nemcsak a jogszabályok megalkotása a feladata, hanem az is, hogy tudatosítsa a címzettekben a hatályos jog várható alakulását, és ne hagyja azt feledésbe merülni. A szakpolitika alakítása tehát mára alapvetően információs, kommunikációs jellegűvé alakult át, és a jogi szabályozás is ennek a részévé vált, vagy legalábbis ezek a kormányzati feladatok és funkciók szorosan összefonódnak, egymást erősítik, hiányosságaik pedig egymást gyengítik.

Külön kell szólni a jogharmonizáció problémájáról a hatálybalépés tekintetében.

Az uniós irányelvek átültetése tagállami belső jogi szabályozást tesz szükségessé. Az irányelvek jellemzően határidőt is szabnak a tagállamoknak az átültetésre, amelynek elmulasztása szankciókat vonhat maga után.

Mivel az irányelvi szabályozási követelmények rendszere igen szerteágazó és maguknak a tagállamoknak is felkészülési idő szükséges ezek teljesítéséhez, a tagállami belső jog sajátos-

ságaihoz igazodó megfelelő szabályozási koncepció kialakításához, esetenként a szükséges műszaki és beruházási feltételek megteremtéséhez (példaként utalok a dél-alföldi arzénos vízkészletek iható vízzel való felváltásával összefüggő több éves programra), az átültetés nem ritkán késedelmet szenved az uniós határidőhöz képest.

Ez a körülmény a tapasztalatok szerint gyakorlatilag minden esetben hivatkozási alapot képez a szaktárca részéről a jogharmonizációs szabályozásnak a kihirdetést követő napon való hatálybaléptetésére. Ez azonban önmagában nem elegendő, nem meggyőző a következők miatt.

Az uniós jog átültetésére a tagállamok belső alkotmányos, jogalkotási követelményei alkalmazandók, hiszen a szabályozási követelmények irányelvi meghatározásának és az ehhez kapcsolódó belső tagállami szabályozásnak éppen ez a lényege. Ha az Európai Unió minden tagállamra egységesen kíván szabályozni – mint pl. az ún. GDPR esetében történt –, akkor rendeletet alkot, és nem bízva a szabályozás részleteinek és megoldási módjának kialakítását a tagállamokra.

Ebből azonban az is következik, hogy a belső alkotmányjogi követelmények részeként a kellő felkészülési idő meghatározása is a tagállami alkotmányos szabályozásnak alávett kérdés. Így az irányelvek szerinti tagállami szabályozásra adott – általában legalább 6 hónapos, de gyakorta több éves – bevezetési határidő közeledte vagy éppen a határidő elmulasztása önmagában nem alapozza meg a szabályozás tartalmához és feltételeihez képest indokolatlanul rövid, a felkészülést lehetlenné tevő vagy nagyon megnehezítő hatálybalépési időközt, vagy annak teljes hiányát.

Elsősorban azért nem alapozza meg az esetek túlnyomó többségében a belső alkotmányjogi követelmények, köztük a kellő felkészülési idő mellőzését – még egy megindult kötelezettség-szegési eljárásban sem –, mert az Európai Unió Bizottsága jellemzően még ez utóbbi esetben is megelégszik azzal, hogy az elmulasztott szabályozás kihirdetésére sor kerül, és a hatálybalépés észszerű felkészülési időt biztosít. A Bizottság tehát méltányolja a tagállami jogszabály címzettjeinek a felkészülési időhöz kapcsolódó érdekeit, csak azt nem fogadja el, ha a hatálybalépési időköz olyan eltúlzott mértékű, amely a Bizottság megítélése szerint a tagállami kötelezettség teljesítésének elodázására vagy akár negligálására enged következtetni, és nem igazolható a címzettek említett érdekeivel.

Általában is megállapítható, hogy még kötelezettség-szegési eljárás esetében is a Bizottság és a tagállam „alkujának”, megállapodásának tárgya, hogy az uniós szankció elkerülése érdekében a tagállam milyen határidőt vállal a szabályozási kötelezettség teljesítésére, és ennek részeként milyen észszerű hatálybalépési időközt tart szükségesnek. Ezért nem támogatható, ha valamely szakértő a saját – akár vétlen – mulasztásának egyes következményeit a jogszabály címzettjeire akarja hárítani, a minél gyorsabb bevezetés és az uniós szankció elkerülése érdekében.

## III.

Meg kell említeni egy sajátos alkotmánybíróági döntést, amely kivételes esetben áttörte a kellő felkészülési idővel kapcsolatban az Alkotmánybíróság gyakorlatában kimunkált általános követelményeket.

A 34/2014. (XI. 14.) AB határozat (a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény egésze, valamint egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezések elutasításáról) a következőt mondta ki:

*„Bár az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idővel összefüggésben fent kifejtett eddigi gyakorlatában a felkészülési időt a jogszabály kihirdetésétől számítja, jelen esetben egyéb szempontokat (nevezetesen azt, hogy a társadalom nagy részét érintő és kiemelkedő súlyú nemzetgazdasági és szociális problémáról van szó) is mérlegelni kellett. (...) tekintettel arra, hogy a törvényjavaslatok szövegei az Országgyűlés honlapján elektronikus formában hozzáférhetők (...) nyilvánvalóvá vált a pénzügyi intézetek számára, hogy a polgári peres eljárás főkérdése mi lesz. (...) a teljes társadalom, sőt a nemzetközi szakmai közvélemény is számos alkalommal értesülhetett az írott és elektronikus médián keresztül a kormány ezirányú törekvéseiről.”*

E határozatával tehát az Alkotmánybíróság az adott ügy tekintetében lényegében a felkészülési idő részének minősítette a törvényjavaslat országgyűlési tárgyalásának időszakát is.

Hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság nem általánosította ezt a megállapítását, nem terjesztette ki minden törvényre. Ellenkezőleg: csak az adott ügyben, a hitelezési tevékenységgel összefüggésben mondta ki, és a jogi, szakmai, pénzügyi kérdésekben felkészült pénzügyi intézetek tekintetében állapította meg, hogy az ő helyzetükben és ebben az ügyben beleértendő a felkészülési időbe az az időszak is, amikor

a törvényjavaslat tárgyalása – nagy nyilvánosság és közérdeklődés mellett – folyamatban volt.

Ezért az Alkotmánybíróságnak ez a határozata inkább kivételként, mint a főszabályt lerontó általános követelményként értékelendő. Ugyanakkor rámutat arra is, hogy a felkészülési idő követelménye szempontjából az érintettek helyzete is lényeges körülmény. Ha a címzettek – a kötelezettséggel terhelt jogalanyok – szervezetsége, szakmai felkészültsége, erőforrásai stb. feltételezhetően megvannak a jogszabály alkalmazására való gyors felkészüléshez, akkor kevesebb felkészülési idő biztosítása is alkotmányos lehet. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy akár aránytalan költségeket okozóan rövid felkészülési idő is elfogadható.

Természetesen ezzel a fogalmak: *arányos, kellő, súlyos* stb. nem tételes követelményeket, hanem iránymutatást jelentenek és esetenként értékelendő, mérlegelendő szempontok lehetnek.

A jogszabályok előkészítői, a jogalkotók számára tehát a jogszabályok hatálybalépési időpontjának megállapítása nem pusztán „penzum”, amit megfelelő elemzés nélkül, a szokásokra és gyakorlatokra támaszkodva lehet elvégezni, hanem érdemi feladat. Ennek megfelelő – sokoldalú mérlegelés alapján meghozott – döntés esetén van esély arra, hogy a jogalkotó céljai a jogalkalmazók és egyéb címzettek számára észszerű és méltányos időbeli feltételek mellett, e két érdeket összehangolva jussanak érvényre.

S itt érdemes a korábban már említett gondolatot záróként megismételni: a jogalkotó céljai akkor teljesülhetnek maradéktalanul a jogszabály hatálybalépésének pillanatától, ha minden érintett számára biztosított a felkészülés lehetősége, hogy a hatályos jog kellő ismeretében, a végrehajtásához szükséges mentális-szellemi és materiális előkészületek elvégzését követően kerüljön sor a jogszabály alkalmazására.



Pátkai Nándor\*

# A közérthető jogalkotásról



A *Fontes Iuris* első számában – még 2015-ben – Trócsányi László igazságügyi miniszter úr, a lap főszerkesztőjeként köszöntőjében kijelölte azt az utat, amely az Igazságügyi Minisztérium szakmai, tudományos lapja előtt állandó iránymutatóként szerepel. A minisztérium nagy jogalkotási produktumainak bemutatása mellett, a társadalmi és szakmai párbeszéd terepeként indult el ez a folyóirat, és működik úgy ma is.

A nagy kódexekkel vagy a napi munkával kapcsolatos tudományos publikációk mellett azonban az elmúlt években egy téma rendre háttérbe szorult. Az említett első lapszámban is az a hitvallás fogalmazódott meg útravalóként, hogy a jogalkotás egyszerre lehet pontos és közérthető. Kihaszználva a nagy, történelmi jogalkotási feladatok lecsendesülését, ezen korábbi útravalóhoz kapcsolódva kívánom a jogalkotás pontosságának, de legfőképp közérthetőségének hangsúlyozását az olvasók elé tárni – kiemelt figyelemmel a magyar közigazgatási eljárásjogi kodifikációra.<sup>1</sup>

## 1. A KÖZÉRTHETŐSÉG

„A törvénynek igazságosnak, tisztességesnek, mind a természet, mind a hazai szokások szerint lehetségesnek, helyhez és időhöz illőnek, szükségesnek és hasznosnak kell lennie, világosnak is, nehogy olyasmit foglaljon magában, a miből homályossága miatt csűrés-csavarás valami előre nem látott dolgot hozhat ki, vagyis nehogy azt valaki csavarosan magyarázhassa.”<sup>2</sup>

A fenti gondolatot több mint ötszáz éve fogalmazta meg hazánk jogtörténetének első kiemelkedő jogtudósa, Werbőczy István a *Hármaskönyv*ben (6. Cím 12. §). Az azóta eltelt

öt évszázad során egészen a közelmúltig a fenti gondolatok hatották át akarva vagy akaratlanul a magyar jogalkotást. Félézer év alatt a latin nyelvű törvényhozásról magyar nyelvre tért át hazánk, a magyar nyelv is megváltozott ez idő alatt, és a joggal való kapcsolat is kiteljesedett minden honpolgár számára, mégis sikerült e felfogásnak érvényesülnie. A 19–20. században mesterségessé, professzionálissá vált a jogalkotás, mégis sikerült a jogtudományi fogalmakat oly módon megfogalmazni, amelyeket bárki megérthetett.

Az ezt követő évtizedek során azonban a közérthetőség szép lassan kezdett kikopni a jogi nyelvhasználatból, pontosabban a jogi nyelv kezdett távolodni a köznyelvünktől. Ezt a legjobban a mindenki által ismert „bikkfanyelv” fogalom elterjedése szemlélteti, ami eredeti jelentése szerint az idegen (nem magyar) nyelvvvel kapcsolatos volt,<sup>3</sup> azonban a 20. század végére ezt a jelentéstartalmát lecserélte a kifejezés, és ma már szinte kivétel nélkül a jogi, hivatali nyelvezetre használja a köznyelv e szót.<sup>4</sup>

A köznyelv és a szaknyelv egymástól való távolodását az Alkotmánybíróság is észlelte és kordába kívánta szorítani a jogalkotót, ugyanis a 61/1994. (XII. 24.) AB határozat azért semmisítette meg egy önkormányzati rendelet számos rendelkezését, mert a jogszabály nem volt világosan és közérthetően megszövegezve. Így „*olyan mértékű jogbizonytalanságot idézett elő, hogy az nem csupán a jogalkotási törvénnyel, hanem a jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság követelményével is ellentétes.*” Ezzel tehát a jogbiztonsághoz kapcsolva, de önálló mérce lett a közérthetőség is az alkotmányos gyakorlatban – sajnos kevés kézzel fogható eredménnyel.

A jogi szaknyelv burjánzása jól követhető a közigazgatási hatósági eljárási kódexeink szövegén is. 1957-ben, amikor elfogadta az Országgyűlés hazánk első közigazgatási eljárásjogi törvényét, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt (a továbbiakban: Et.), a hatáskör megállapítására vonatkozó szabályokat mindössze négy rövid bekezdésben foglalták össze. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) többszörös terjedelemben tette ezt meg. Vajon mi lehetett az oka annak, hogy az Et.-ben

\* Pátkai Nándor: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásáért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkári Titkárság, titkárságvezető, főosztályvezető.

1 A téma fontosságát nemcsak az Igazságügyi Minisztérium karolta fel, hanem más – versenye képességi szempontból – a korábbi Nemzetgazdasági Minisztérium is. „*Tekintettel arra, hogy ez a deregulációs szemlélet bizonyos szereplők számára merőben új megközelítést jelent, arra törek-szünk valamennyi kapcsolódó jogszabály megalkotása során, hogy a szabályozási környezet egységes, közérthető legyen, és a fogalmi zavarok megszüntetésével megelőzzük a hatóságok és az érintett piaci szereplők közötti vitákat.*” Irinyi Terv, 5. oldal. <http://www.kormany.hu/download/d/c1/b0000/Irinyi-terv.pdf> (a letöltés ideje: 2019. február 26.)

2 [http://www.staff.u-szeged.hu/~capitul/analecta/trip\\_hung.htm](http://www.staff.u-szeged.hu/~capitul/analecta/trip_hung.htm) (a letöltés ideje: 2019. február 26.)

3 Bikkfanyelvű mint „magyarul rosszul tudó”.

4 <https://www.nyest.hu/hirek/a-fene-se-erti-ezt-a-bikkfanyelvet> (a letöltés ideje: 2019. február 26.)

három bekezdésnyi terjedelemben megfogalmazott (belföldi) megkeresés szabályait a Ket. 60 évvel később tíz bekezdésben tartalmazta belföldi jogsegély címén?

Az ezredfordulón, amikor az informatika munkában való alkalmazása a mindennapok része lett, a jogalkotást is megferőzte a korszerű munkavégzés tagadhatatlan előnye: a nagy mennyiségű munka gyors elvégzésének lehetősége. Amíg a jogszabályok tervezetét írógépen, esetleg leírók igénybevételeivel készítették a minisztériumi kodifikátorok, praktikus okokból törekedtek a tömör, rövid megfogalmazásra. Az informatika világában azonban már nem volt, és ma sincs a kodifikátor és a döntéshozó között az időtényezőt lényegesen befolyásoló elem, felgyorsult a munkavégzés. A munkára rendelkezésre álló idő mellett az elvégezhető munka mennyisége is egyenes arányban növekedett, hiszen nem szövegalkotó, hanem szövegszerkesztő szoftvereken folyik a munka, ahol bármikor következmények nélkül félre lehet ütni egy-egy billentyűt és bármekkora terjedelmű szöveget beemelhetünk a készülő tervezet szövegébe egy pillanat alatt.

A közérthetőség természetesen az informatikai forradalom után is fontos alapelv maradt a jogalkotásban, hiszen a jogállamiság alkotmányos elvének egyik megjelenését jelenti. Az Alkotmánybíróság a 47/2003. (X. 27.) AB határozatában is leszögezte, hogy „a jogállam értékrendjének egyik legfontosabb pillére a jogállami garanciák érvényre juttatása a jogintézmények működése során. Ezek hiányában sérül a jogbiztonság, a jogszabályok következményeinek kiszámíthatósága és esetlegessé válhat az Alkotmány 57. § (1)–(3) bekezdéseiben biztosított alapvető jogok érvényre jutása is. A jogállami garanciák mellőzésére ezért sem célszerűségi, sem igazságossági szempontok nem adnak alapot.” Szintén ebben a határozatban jelentette ki az Alkotmánybíróság, hogy „a jogbiztonságnak része a világos, a jogalkalmazás során felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom. A normaszöveg értelmezhetetlenségének, avagy eltérő értelmezést engedő voltának az a következménye, hogy kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára. A normaszöveg túl általános volta mindemellett lehetőséget ad a szubjektív, önkényes jogalkalmazásra is.” Az alkotmányosan is elfogadott rendszerképző jogértelmezésnek természetesen vannak határai. Ez nem kerülhet szembe a jogbiztonság követelményével. A jogalkalmazói jogértelmezés ezért csak olyan működőképes jogszabályra épülhet, amely világosan kijelöli az adott jogintézmény célját, alkalmazásának kereteit, szempontjait és rendjét, az alkalmazásával érintettek körét, azok jogait és kötelességeit és az intézménnyel összefüggésben igénybe vehető jogorvoslati rendet.<sup>5</sup>

A 2000-es évek derekán elindult szabályozási reform is érvényesíteni kívánta a normavilágosság elvét, azonban a sok száz éves értelmezési hagyományt elferdítve inkább technokrata felfogással kezelte ezt az elvet. Végeredményként egy kimódolt, logikus, hivatkozási láncolatokat kedvelő, de nyelvidegen rendszert sikerült létrehozni, amin az sem segít, hogy a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszer.) kimondja, hogy a jogszabály

tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni (2. §). Ennek köszönhetően olyan jogszabályok születnek, amelyek logikailag teljesen megfelelőek, azonban a pontokba rendezés, a hivatkozási láncok alkalmazása miatt a nem jogász végzettségű olvasók, jogalanyok számára érthetetlenek.

## 2. A NORMAVILÁGOSSÁG ELVE ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATA

Az Alkotmánybíróság korábban említett döntéséből fakadó későbbi gyakorlatát kodifikálva a jogalkotó a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben (a továbbiakban: Jat.) is megjelenik ez az elv a következő követelményekben:

- a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie [Jat. 2. § (1) bekezdés];
- a jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni [Jat. 2. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatából ugyanakkor az szűrhető le, hogy eseti mérlegelés tárgya az arról való döntés, hogy az adott jogszabályi rendelkezés megfelel-e az egyértelműség és kiszámíthatóság követelményének. Így sérti a jogbiztonságot az, hogy az adott jogszabálysöveg tartalmát semmiféle értelmezési módszerrel nem lehet feltárni [pl. 44/1997. (II. 19.) AB határozat], vagy az, ha a jogszabály alkalmazását tekintve olyan másik jogszabályra utal, amelynek tartalma nem illeszthető be szabályai közé [21/2001. (VI. 21.) AB határozat]. Ugyanakkor az azonos szintű jogszabályok közötti, értelmezési nehézséget okozó normakollízió nem feltétlenül vezet a norma megsemmisítéséhez [35/1991. (VI. 20.) AB határozat]. Fontos megjegyezni azonban azt, hogy az Alkotmánybíróság a normavilágosságot kifejezetten a jogrendszer működőképességének összefüggésében értelmezi, tehát nem a köznyelvet tekinti elsődleges viszonyítási pontnak.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatából kiindulva a kodifikációs munka során a normavilágosság elvéből fakadóan jogszabálytervezetek egészében szükséges a terminológiák helyes és következetes használata. Ez azt jelenti, hogy ugyanannak a fogalomnak a megjelölésére ugyanaz a kifejezés használható, rokon értelmű kifejezések nem alkalmazhatóak. Ugyanazon a jogszabályon belül, továbbá ugyanazon a jogágon és az egész jogrendszeren belül egységesen kell használni a jogi fogalmakat.<sup>6</sup>

5 ABH 2003.525., 549.

6 Lásd pl. EBH 2014. K.29.: „A Kúria Önkormányzati Tanácsa rámutatott, hogy ha valamely fogalmat magasabb jogszabály meghatároz, akkor az adott szabályozási koncepciót érintően a helyi önkormányzat nem alkothat attól eltérő (szűkebb, vagy tágabb) fogalmat, mert ezzel a szabályozása szembekerül a más jogszabállyal, a jogszabállyal érintettek körében a jogalkalmazás során jogbizonytalanságot okoz.”

Szintén kiolvasható az Alkotmánybíróság gyakorlatából, hogy a jogszabályi rendelkezésekben a feltételes módot általában kerülni kell, mert bizonytalanná teszi a szöveg értelmét, valamint az is, hogy röviden, tömören szükséges a kodifikátornak szövegezni. A jogszabályt ezen túlmenően úgy kell megszövegezni, hogy a jogalkalmazónak egy pillanatra se maradjon kétsége afelől, mit akar a jogszabály mondani, az legyen egyértelmű.

Az egyértelműséget segíti az is, hogy az idegen szavak indokolatlan használatát mellőzi a jogalkotó, és idegen szót vagy kifejezést csak akkor használ, ha nincs megfelelő magyar szó, vagy az idegen szó, kifejezés közismertebb, pontosabb, egyértelműbb. A kodifikáció során mindvégig tekintettel kell lenni arra, hogy a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. Minél magasabb szintű jogszabályról van szó, annál inkább kerülni kell az olyan szakkifejezések használatát, amelyeket az állampolgárok szélesebb köre nehezen ért meg. Az ilyen szakkifejezést a köznyelvben használt kifejezéssel kell helyettesíteni. Kerülni kell a hosszabb, bonyolultabb és nehezebb kifejezéseket. Pl. „Abban az esetben, ha...” helyett „Ha”, „aláírással lát el” helyett „aláír”, „befolyást gyakorol” helyett „befolyásol” stb. Ugyanakkor pl. egészségügyi szakmai protokollok esetében, amelynek címzettjei orvosok, egészségügyi szakemberek, az egészségügyi szakkifejezések (pl. nukleozid analógok) alkalmazása elengedhetetlen, az érthetőségnek e címzetti kör tekintetében kell fennállnia.

Szintén kiolvasható, hogy ha a jogszabályban használt kifejezés jelentése eltér a köznyelvi vagy szaknyelvi értelmétől, a jogszabály a kifejezést félreérthetetlenül magyarázza meg. Ezt teszi például a Polgári Törvénykönyv is az élettárs vagy a hozzátartozó fogalmánál.

A jogszabályok világossága, áttekinthetősége érdekében célszerű, ha a jogalkotó kerüli azoknak a helyzeteknek a teljes körű felsorolását, melyekre a jogszabály adott rendelkezését alkalmazni kell; az életviszonyok folyamatos alakulása, változásai következtében e helyzetek kimerítő felsorolása ugyanis reménytelen vállalkozás volna. Ha pedig újból és újból kiderülne, hogy a törvény hatályát ki kell terjeszteni olyan helyzetekre is, melyekre a törvényhozó eredetileg nem gondolt vagy nem gondolhatott, ez a sorozatos törvénymódosítások kényszere folytán a jogállamiság egyik elemére, a jogbiztonságra nézve jelentene veszélyt [55/2001. (XI. 29.) AB határozat].

### 3. NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁSI PÉLDÁK A KÖZÉRTHETŐ JOGALKOTÁSSAL KAPCSOLATBAN

#### 3.1. AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK

A közérthetőség iránti társadalmi igény első tömeges megjelenési formáját a plain language mozgalom jelentette, amely a 20. század közepén indult el az Amerikai Egyesült Államokban. A mozgalom alapfeltétele az, hogy a laikusok

számára egyébként érthetetlen vagy nehezen érthető szakzsargon akadályozza a hatékony kommunikációt, és így gazdasági szempontból káros. A mozgalom keresztüztében kezdetől a jogi, a hivatali és az üzleti nyelv vadhajtásai álltak. A plain language mozgalom jellegét tekintve fogyasztóvédelmi beállítottságú, mivel alapállása szerint úgy tekinti, hogy a közlés címzettjének joga, hogy megértse a neki szánt közlést, tájékoztatást, akár szerződésről, akár formanyomtatványról vagy egy használati utasításról van szó.

A plain language mozgalom eredményeképpen az Amerikai Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában is megindult és jelenleg is zajlik a hivatali és üzleti dokumentumok közérthető nyelvű átfogalmazása. A mozgalom évtizedes kitarató munkájának legfontosabb eredménye az Amerikai Egyesült Államokban 2010-ben elfogadott Plain Writing Act. Ez a törvény előírja a költségvetési szervek számára a közérthető fogalmazás használatának kötelezettségét a különböző szolgáltatások igénybevételéhez szükséges dokumentumok, formanyomtatványok, az adózás során alkalmazott nyomtatványok, a szolgáltatásokkal, kötelezettségekkel kapcsolatos tájékoztatások esetén.

A törvény a „rendelkezést” tartalmazó dokumentumokat kiveszi a hatálya alól.<sup>7</sup> A törvény által a kivételi kör meghatározására használt kifejezés, a *regulation*, az általános normákra utal, azonban a törvény nyomán létrehozott [www.plainlanguage.com](http://www.plainlanguage.com) oldal két – a törvénynél korábban elfogadott – elnöki rendeletre hivatkozva a plain language elveket a szabályozókkal kapcsolatban is követendőnek tartja. A két elnöki rendelet a szabályozók egyszerű és könnyen érthető, illetve tiszta megfogalmazását írja elő.<sup>8</sup>

A közérthető fogalmazás használata és a törvény végrehajtása érdekében a hivataloknak gyakorlatilag egy közérthetőségi biztost kellett kijelölniük, aki a törvény végrehajtásával kapcsolatos feladatokat látja el, illetve képzési kötelezettséget írt elő a hivatalok számára.

#### 3.2. SVÉDORSZÁG

Svédországban 1976-ban indult egyetemi szintű képzés a Stockholmi Egyetemen, amelynek célja olyan „nyelvi konzulensek” képzése volt, akik képesek közreműködni a hivatali nyelv fejlesztésében, közérthetőbbé tételében. Az 1980-ban elfogadott svéd közigazgatási törvény igen lakonikusan előírta, hogy a hatóságok olyan módon fejezzék ki magukat, ami a címzettnek egyértelmű és könnyen érthető, ezt segítő nyelvi szakértők dolgoznak a kormányzati intézményekben. Emellett a svéd igazságügyi minisztériumban külön szervezeti egység foglalkozik a jogszabályok, határozatok minőségének ellenőrzésével.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Plain Writing Act of 2010 Sec. 3. paragraph (2) subparagraph (C).

<sup>8</sup> Executive Order 12866. Section 1. paragraph (b) subparagraph (12), Executive Order 12988. Section 3. paragraph (b) subparagraph (2).

<sup>9</sup> SUNDIN, Marai: *Plain English and Swedish klarsprak. A comparison between plain language movements, style guide and practice.*; WILLERTON, Russel: *Plain Language an Ethical Action: A Dialogic Approach to Technical Content in the 21st Century.* Routledge, New York, 2015, 10. o.



#### 4. A KÖZIGAZGATÁSI JOGI KODIFIKÁCIÓ TÁRSADALMI SZEREPE

Ahogy korábban már jeleztem, a közigazgatási eljárások tekintetében kívánom bemutatni a közérthető szövegezés fontosságát. Ennek az az oka, hogy a közigazgatás és annak gyakorlata, a közigazgatási eljárás a többi jogághoz képest kiterjedtségét tekintve merőben más, lényegileg különböző. Bárkit is kérdez meg az olvasó a tág értelemben vett állammal kapcsolatos viszonyáról, alapvetően tartózkodó viszonyról fog hallani. Ezt a társadalomban általánosan meglévő elvi álláspontot sajnos nem mindig értékeli a jogalkotó, holott az állam megítélésének javítása évtizedek óta visszatérő alapvetés minden kormányprogramban. Pedig könnyű belátni, hogy az állam valamely szervének eljárásában alynak lenni a legtöbb ember számára nyűg. Vannak olyan eljárások, amelyek iránt a távolságtartás mint elvi viszony fogalmazódik meg mindenki fejében: ilyen például a büntetőeljárás, amelyben senki nem szeretne részt venni. Más eljárásokban, mint például a polgári eljárásokban az ügy jellegétől függően vagy nyűgként, vagy „büntetesként” értékeli a részvételt az eljárásokban. Mindkét fenti eljárásban jellemző az is, hogy „végszükség” esetén nyúlnak általában a jogkereső polgárok ezen eljárásokhoz. A közigazgatási eljárások azonban ettől alapjaikban különböznek. Gond nélkül le lehet élni egy életet úgy, hogy valaki nem vesz részt büntető- vagy polgári eljárásban. Sőt az a kívánatos, hogy ne is vegyen részt benne.

A közigazgatással azonban ezt nem lehet megtenni. Azzal, hogy világra jön egy újszülött, máris egy közigazgatási eljárásban fog közvetve részt venni, hiszen anyakönyvezní kell. Természetesen az élet másik sarokpontján, a halálnál is egy közigazgatási aktus fogja kivezetni az elhunytat az állampolgárok közül. Mindenki használ személyes okmányt, amellyel igazolni tudja magát. Az ilyen okmánnyal való rendelkezés sem választás kérdése, hanem kötelezően, közérdekből rendelkezni kell ilyennel.

Mivel a közigazgatási eljárásban való ügyfélkénti szereplés az élet – állami nézőpontból – szükségképpen része, ezért az erre vonatkozó szabályokat e jelentőség, e szükségképpen szerep alapulvételével (tehát nem „csak” figyelembevételével) szükséges megalkotni. Épp ezért az Ákr. kodifikációja során tekintettel voltunk arra, hogy a szöveg ne csak a „szakmának” szóljon, hanem az ügyfelek legszélesebb körének.

Az ügyfelek alatt így Magyarország népességét kell tekinteni (ez elviekben igaz amúgy minden eljárásra, de a közigazgatásra a fentiek alapján különösen). 2016-ban a Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint a 15 év feletti népesség 8 406 037 fő volt. A végzettség szintjére 2016-ból nem rendelkezünk adatokkal, a 2011-es népszámlálás adatai alapján azonban a 15 éven felüli lakosság képzettségével kapcsolatban a következőket állapíthatjuk meg:

- 8. osztályt el nem végzettek aránya: 4,91%,
- 8. osztályt elvégzett, de érettségivel nem rendelkezők aránya: 48,08%,
- legfeljebb érettségivel rendelkezők aránya: 25,55%,

- legalább érettségire épülő szakképesítéssel rendelkezők aránya: 4,50%,
- főiskolai vagy egyetemi végzettséggel rendelkezők aránya: 16,78%,
- doktori fokozattal rendelkezők aránya: 0,18%.

Természetesen szükséges hangsúlyozni azt, hogy ezek a számok a nyolc évvel ezelőtti állapotokat reprezentálják és valamilyen szintű változás már történt a fentiekhez képest. A változás pozitív irányát tekintve azonban nem lehetünk túl bizakodók. A PISA-felmérések eredményei sajnos évről évre romlanak, valamint a teljes 15 éves korosztály mintegy 30%-a alapvető számolási és szövegértési problémákkal küzd, gyakorlatilag funkcionális analfabétának tekinthetőek.<sup>10</sup>

Jól látható, hogy a lakosság legnagyobb hányadát a 8. osztályt elvégzettek képezik, ezért egy általánosan használandó eljárási szabályt legnagyobb eséllyel ez a célcsoport fog alkalmazni, mint ügyfél. Ezért a szöveget is úgy kellett megalkotni, hogy azt általános műveltséggel is meg lehessen érteni.

#### 5. AZ ÁKR. KÖZÉRTHETŐ NYELVEZETE

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az 1615. (2003) számú ajánlásában kérte fel a Miniszteri Bizottságot a jó közigazgatás egységes, átfogó és konszolidált mintaszabályzatának megalkotására. A Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án fogadta el a Jó közigazgatásról szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlását és függelékét, „A jó közigazgatás kódexe” elnevezésű dokumentumot. Az Ajánlás és a Függelék rendeltetése túlmutat deklaratív jellegű kívánalmak megfogalmazásán, olyan minimumkövetelményeket foglalnak magukban, amelyekkel az Európa Tanács tagállamai jogrendszerének összhangban kell lennie. Ezért indokolt volt az új törvény előkészítése során erre is figyelemmel lenni.

Az Ajánlásban megfogalmazott legfontosabb követelmények, elvek – a közérthetőség vonatkozásában – az alábbiak:

- a hatóságok cselekvéseik során elsősorban (köz)szolgáltatásokat nyújtanak, cselekvéseikkel kapcsolatban útmutatókat – ügyleírásokat – kell megfogalmazniuk, és eljárásaikat észszerű határidőn belül kötelesek befejezni;
- a jó közigazgatást olyan minőségi jogalkotásnak kell biztosítani, amely célravezető, egységes, könnyen érthető és alkalmazható;
- a jó közigazgatás a jó kormányzás (good governance) egyik aspektusa, azt nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem az a szervezés és az irányítás minőségétől is függ;
- a jó közigazgatás az alkalmas, a hatóságok számára rendelkezésre álló emberi erőforrásoktól és a közhivatalnokok megfelelő képzettségétől függ;
- a jó közigazgatáshoz való jog követelményei általános jogi eszközökkel megerősíthetők; e követelmények a jog uralmának olyan alapvető elveiből erednek, mint

<sup>10</sup> Felhívás a szakképzést végzettség nélkül elhagyók számának csökkentésére GINOP-6.2.2-VEKOP/15, 5. o.

a jogszerűség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, észszerű időn belüli eljárás, a részvétel, a magánszféra tisztelete és a hivatalok átláthatósága.

Osztva az Ajánlásban megfogalmazott követelményeket, a kodifikációs munka kezdetén az üres lap elvét követve kezdünk neki a normaszöveg-tervezet megszövegezésének. Az általános közigazgatási rendtartás kodifikációjánál a közérthetőség és a tömörség két vezérlőelve lebegett mindvégig a szemünk előtt.

A közérthetőség több úton is elérhető, több mód is nyitva áll a kodifikátor előtt, ha ezt tűzi ki maga elé, azonban gyakran csak kizárólagos alapon az egyiket választva kívánja azt elérni. Az Ákr.-nél, mivel üres lappal kezdtük a kodifikációt, könnyebb helyzetben voltunk, megtehettük, hogy minden úton, minden aspektus szerint megpróbáljuk a közérthető fogalmazás és szerkesztés elvét végigvinni a törvény kodifikációja során. Ez azt jelentette, hogy a törvény szerkezetét is – igazodva természetesen a kialakult hatósági eljárásjogi dogmatikához – szabadon állapítottuk meg, értve itt a szerkezeti egységek szintjét, tagolását és sorrendjét. Mivel kódexet alkottunk, az eljárásjogi jogintézmények meghatározását is megadhattuk a regiszterhez illeszkedő nyelvezettel.

### 5.1. KÖZÉRTHETŐSÉG A SZERKEZET SZEMSZÖGÉBŐL

Szerkezeti egységek szintjén a törvény fejezetekre oszlik (összesen 12-re), könyvekre való tagolás – noha a hatósági eljárásjog három részből álló (alap-, jogorvoslati és végrehajtási eljárás) tagolása lehetővé tenné – nem merült fel a kodifikáció során. A fejezet mint legmagasabb szerkezeti egység meghatározása egyszerűen abból fakadt, hogy a rövid terjedelmet túlfeszítette volna magasabb szerkezeti egység használata. A fejezeti felosztás alapvetően nem változott a Ket.-hez képest, hiszen az is egy hipotetikus eljárás időbeli sorrendjét követte le, aminek fenntartása épp a közérthetőség miatt indokolt volt.

Az alcímek vizsgálata érdekesebb képet mutat. Az alcímek megfogalmazásánál a legfőbb jogintézmények szerinti elkülönítést vettük alapul, ami egy önálló jogág eljárási törvényénél nagyszámú szerkezeti egységre való felosztást eredményez. Az Ákr. ezért 82 alcímet tartalmaz, amiből az is következik, hogy egy alcímben átlagosan kevesebb, mint két szakasz található. E részletező felbontás nem feltétlenül szerencsés akkor, ha a szakaszok is címet kapnak egy törvényben. Az Ákr.-ben ezért gyakran előfordul, hogy az alcímek és a bennük rejlő egyetlen szakasz ugyanazt a címet viseli, ami sokszor feleslegesnek és „csúnyának” tűnhet:

#### „16. A támogató

##### 32. § [A támogató]”

Jobb esetben az alcímben található szakasz cím nem egyezik teljesen, aminek a rész–egész viszonytal kapcsolatos

információtartalma van, ezzel is érthetővé téve az olvasónak a különböző jogintézményeket:

#### „IV. FEJEZET A HATÓSÁG DÖNTÉSEI

#### 42. Határozat és végzés

##### 80. § [A döntés formái]”

A szakaszok címezése idegen a (közelmúlt) magyar kodifikációs hagyományaitól. Ezt a megoldást az új Ptk. hozta be, külföldi (német) mintára. A szakaszok címezése azonban a régi, középkori törvényhozási gyakorlatunkban már létezett, hiszen a törvények legtöbb esetben évenként gyűjtötték össze a kiadott rendelkezéseket, amelyeket cikkekbe (ami a mai szakasszal egyenértékű) írtak, ezek lettek a törvéycikkek. A § jel, ha megnézzük egy középkori törvényt, még inkább a bekezdést jelöli, nem ez töltötte be az alapvető szerkezeti egység szerepét. Ez a technika azonban a 18. század során kiveszett a kodifikációs hagyományból, pontosabban az más irányba indult el, és a 19. század elejére kialakult a ma is velünk élő gyakorlat a jogszabályok tagolására.

A kodifikáció során alapvetésnek tartottuk azt, hogy minden rendelkezés egy szakaszba kerüljön és a szakaszokon belüli szerkezeti egységek száma sehol ne haladja meg az öt részegységet. Az „ötbekezdéses” szabály régi magyar kodifikációs hagyomány, amely az utóbbi évtizedekben kiveszni látszik a gyakorlatból, holott a nem jogvégzett olvasókat, ügyfeleket egy jogszabály eredeti megismerésétől az ilyen technikai, a jóízűséggel ellentétes szerkesztéssel lehet teljesen megfosztani, hiszen ránézésre is csak annyit sugall magáról az ilyen szabály, hogy bonyolult.

Ha megvizsgáljuk az Ákr.-t, láthatjuk, hogy egy szakaszon belül a „főszabály – kivétel – kiegészítés” szerkezeti felosztást követi a bekezdések tartalma, például az Ákr. 79. §-ában, amely a hatósági tanúról rendelkezik:

*Főszabály:* „(1) A hatóság a biztosítási intézkedés alkalmazása során, szemlélés, lefoglalásnál és hatósági ellenőrzésnél hatósági tanút vehet igénybe, aki az eljárási cselekmény során történt eseményeket és az általa tapasztalt tényeket igazolja. Hatósági tanúként való közreműködésre senki nem kötelezhető.”

*Kivétel:* „(2) Nem lehet hatósági tanú az ügyfél, az ügyfél hozzátartozója vagy képviselője, az eljáró hatósággal közszolgálati, illetve egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy és az eljárási képességgel nem rendelkező személy.”

*Kiegészítés:* „(3) Az eljárási cselekmény előtt a hatósági tanút a jogairól és kötelességeiről fel kell világosítani. A hatósági tanú a tanú költségeinek megtérítésére vonatkozó szabályok szerint jogosult költségtérítésre.

(4) A hatósági tanút az eljárási cselekmény során tudomására jutott tényekre, adatokra nézve titoktartási kötelezettség terheli, amely alól az eljáró hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság (a továbbiakban: másodfokú hatóság) vagy

bíróság az ügy tárgyát érintő tényekre, adatokra, körülményekre nézve felmentheti.”

Az „ötbekezdéses” szabálytól összesen 14 helyen tér csak el az Ákr. Érdemes összevetni a Ket. jelenlegi állapotával. Az ilyen, Ket.-es irányú eltérések egyetlen helyen szembe-tűnőek, a függő hatályú döntésről szóló 43. §-nál, ahol a törvény 12 bekezdésben rendelkezik e jogintézményről, 13. bekezdésként pedig a teljes eljárásról. A Ket.-hez való hasonlóság nem a véletlen műve, ugyanis ez a jogintézmény nem szerepelt az Ákr. koncepciójában, a közigazgatási bürokráciacsökken-téssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény iktatta be a Ket. szabályai közé, és a gyakorlati alkalmazhatósága miatt került be időközben az Ákr. rendelkezései közé, szinte változatlan formában.

Az „ötbekezdéses” szabályt analóg módon alkalmaztuk a felsorolásokra is, ugyanis hiába engedi meg a Jszer. azt, hogy akár több mint tizenöt elemű felsorolást is alkalmazhasson a jogalkotó, nem feltétlenül szerencsés visszaélni a jogszabály-szerkesztés adta lehetőségekkel ez esetben sem. Éppen ezért az Ákr. egy felsorolás kivételével legfeljebb hat vagy hét pontban alkalmazza a pontok szerinti tagolást. Az egyetlen kivételt az önállóan fellebbezhető végzések jelentik, ez esetben viszont a szűkítés vagy a további tagolás éppen a közérthetőség ellen hatna, hiszen így megbomlana a jogorvoslat szempontjából kiemelkedően fontos döntéstípusok egy helyen való áttekintésének lehetősége.

A közérthetőség szerkezeti és tartalmi, szövegezési szempontú megvalósítása nem minden esetben választható el tisztán. Az Ákr. szövegezése során az egy jogintézményről szóló szakaszoknál elkerülhetetlenül előfordul a törvény kódexjellege miatt, hogy a különböző jogintézmények tartalmi szempontú felosztását – igazodva a közigazgatási eljárásjogi dogmatikához – is közérthető formában, elkülönítve, azonban mégis egy helyen kell szerepeltetni. Erre az egyik legjobb példát az abszolút és relatív tanúzási akadályok megjelenítése mutatja, amely a tanúra vonatkozó általános szabályokról szóló 66. § (2) és (3) bekezdésében az alábbiak szerint szerepel:

„(2) Tanúként nem hallgatható meg

a) az, akitől nem várható bizonyítékként értékelhető vallomás,

b) védett adatnak minősülő tényről az, aki nem kapott felmentést a titoktartás alól.

(3) A tanú a vallomástételt megtagadhatja, ha

a) bármelyik ügyfél Ptk. szerinti hozzátartozója (a továbbiakban: hozzátartozó),

b) vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná,

c) a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló törvény szerinti médiatartalom-szolgáltató (a továbbiakban: médiatartalom-szolgáltató), vagy vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy – a jogviszonya megszűnése után is –, és a tanúvallomásával a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kilétét felfedné, vagy

d) diplomáciai mentességben részesülő személy.”

Egy másik közös kapcsolódási pont az ún. értelmező rendelkezések köre, amelyet az Ákr. tudatosan nem alkalmaz. Az értelmező rendelkezések használata felmerült a kodifikáció korai szakaszában, azonban mérlegelve a használatával járó előnyöket és hátrányokat, végül nem kerültek a törvény szövegébe. Az értelmező rendelkezések hasznosak, ha a köznyelvi jelentéstől eltérő fogalmakat használ gyakran a törvény. Ilyen például a Ptk. is, amely a köznyelvi jelentéstől eltérően használja a vagyontárgy fogalmát, és annak fogalmát megadja a 8:1. § (1) bekezdés 5. pontjában. Sajnos, azonban amíg a több mint ezer szakaszból álló Ptk. esetében az értelmező rendelkezések számát alacsonyan lehetett tartani, addig egy ágazati érdekeknek kitett, a jogszabályok több mint felét felölelő közigazgatási jogi törvénynél korántsem volt meg arra az esély, hogy az értelmező rendelkezések használata esetén a későbbi módosításokkal ne bővüljön valóságos szótárrá egy ilyen szerkezeti egység. Számtalan elrettentő példa született az értelmező rendelkezések helytelen használatára az elmúlt években, amelyek döntő többsége a közigazgatási jogi jogszabályokban található meg. Így olyan fogalmakat is sikerült értelmező rendelkezésben szerepeltetni, mint például a hét, amely „a munkavégzés helye szerinti helyi időszámítás szerint, hétfő 00:00 órától vasárnap 24:00 óráig terjedő időszak” [a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 18/B. § f) pontja]. Az Ákr. azzal a megoldással, hogy szakaszcímet használ, gyakorlatilag minden rendelkezéséhez egyben értelmező rendelkezést is csatol, hiszen ezek a jogintézmények megnevezését hordozzák, és kellő tömörséget biztosítanak a fent is említett „ötbekezdéses” szabály révén a közérthető értelmezéshez.

## 5.2. KÖZÉRTHETŐSÉG

### A SZÖVEGEZÉS SZEMPONTJÁBÓL

Az Ákr. kodifikációja során a szövegezés szintjén is törekedtünk a közérthető fogalmazásra. Ezt a megfelelő és közérthető (bb) terminológia alkalmazásával, valamint az egyszerű és világos mondat szerkesztéssel igyekeztünk megvalósítani.

A jogi szakmára jellemző nyelvi elkülönülési igény miatt a magyar nyelven belül is önálló jogi nyelv jött létre úgy, ahogy más nyelvek esetén is. Ez természetesen magával hozta azt a jelenséget is, hogy a jogi nyelv eltávolodott a magyar köznyelvtől. A távolodás szükségszerű, de korántsem támogatandó irány, ugyanis a jogi nyelv társadalmi jelentősége nem vethető össze más hivatások, szakmák saját nyelvezetével, hiszen a jogi nyelv kiemelkedő szerepet játszik a társadalmi viszonyokkal kapcsolatban. Ezt az elvi álláspontot követve a kodifikáció során a jogi nyelvhasználattal összefüggésben elhatároztuk, hogy idegen (főleg latin) eredetű szavakat, kifejezéseket nem fog az Ákr. tartalmazni, és igyekszünk a terminológiát is a dogmatikai, tankönyvi fogalmaktól – amennyire az lehetséges – megtisztítani.

Idegen eredetű kifejezések bőven találhatóak a magyar jogi szaknyelvben, ami annak köszönhető, hogy a közélet nyelve az államalapítástól kezdve a latin volt. Ebből következően a jogi nyelvünk kialakulása során is a latin jogi nyelv terminológiai kincsét tettük magunkévá, amelyet a magyar jogtudomány kialakulásával kezdődően a német jogi szaknyelv terminológiájával



egésztettünk ki. A nyelvújítástól, a 19. század során az önálló magyar jogi szaknyelv megteremtése kiemelt szerepet kapott a jog és a nyelv művelői között, az első magyar jogi szótárak megalkotásához a magyar megfelelőt is igyekeztek megtalálni. Ennek két útja volt: vagy a köznyelvben élő vagy a korábbi magyar jogi nyelvben megtalálható formáját jelölték meg szinonimaként, vagy tükörfordítással alkottak új kifejezést.

E régi hagyományt követve, az elmúlt évtizedekben a hatósági eljárásjogba került idegen eredetű szavak kigyomlálásával alkottuk meg a törvény szövegét. Mint fent is írtam, a közigazgatási jog kiemelt társadalmi szereppel bír, ezért nagy szükség van arra, hogy a terminológiáját a köznyelv irányába közelítsük. Szemben az új, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvénnyel, a szankció szót nem használja az Ákr., holott számos ágazati joganyagban előfordul, mivel a jogkövetkezmény – megjelölve, hogy miből következik (pl. a mulasztás jogkövetkezménye) – közérthetően is lefedi azt a kört, amit a jogalkotó gondolt. A terminológiai változtatások, „köznyelvisítés” során a hagyományos, régi magyar jogi nyelv szókincsét, gazdagságát használtuk éltető forrásként. Ezt leginkább a törvény címében szereplő „rendtartás” kifejezés példázza, amelyet az Ákr. előtt egyedül a polgári perrendtartás tartott életben a három nagy eljárási törvény közül. Szintén e gondolat megvalósítását jelentette a „sommás” eljárás terminológiájának bevezetése, ami egy új jogintézmény, a német „nichtförmliche Verfahren” magyar jogba való átültetése, elkeresztelésekor mégsem az egyszerűbbnek tűnő tükörfordítást választottuk.

A bonyolult, körülírással megfogalmazott terminológiát is igyekeztünk egyszerűbbé, kifejezőbbé és közérthetőbbé tenni. A „kérelem” érdemi vizsgálat nélküli elutasítása helyett egyszerűbb és kifejezőbb a „visszautasítás” fogalmának használata, hiszen ez egy szóban, érzékletesebben fejezi ki a jogintézmény funkcióját. Szintén az egyszerűsítést szolgálta az a megoldás, hogy a „saját maga” kitételt elhagytuk a törvényszövegből és helyette toldalékos formával váltottuk azt ki (megjegyzendő, hogy a „saját” szó el is hagyható a szerkezetből, hiszen semmit nem tesz hozzá a „maga” szó jelentéséhez):

*A Ket. szabálya: „88/A. § (1) A hatósági ellenőrzés hivatalból vagy – ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki vagy nem korlátozza – az ügyfél kérelmére indul meg. Az ügyfél csak saját maga hatósági ellenőrzés alá vonását kérelmezheti.”*

*Az Ákr. szabálya: „100. § (2) Hatósági ellenőrzését az ügyfél is kérheti, kivéve, ha*

*a) a kérelem benyújtásának időpontjában a hatóság előtt arra vonatkozóan hatósági ellenőrzés, vagy az alapján eljárás van folyamatban,*

*b) a hatóság az ügyfélnél egyébként folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot,*

*c) törvény kizárja, vagy*

*d) a hatóság ugyanazon ügyfél kérelmére az újabb kérelem benyújtását megelőző egy éven belül lefolytatott ellenőrzése során jogsértést nem tárt fel, kivéve, ha a kérelem benyújtására az ellenőrzés lefolytatását követően felmerült ok vagy körülmény miatt kerül sor.”*

Természetesen a jogi szaknyelv által megkövetelt pontosság és a más jogágakkal közös szókincs nem teszi lehetővé, hogy minden fogalmat ilyen revízió alá vonjon a kodifikátor. A jogerő azonban, amely a német Rechtskraft tükörfordítása, a Ket. szerinti állapotához képest fogalmi revíziót igényelt. Az Ákr. azzal, hogy a jogorvoslati rendszer teljes reformját hajtja végre, és a közigazgatási eljárások általános, rendes jogorvoslatává a közigazgatási szerven kívüli közigazgatási bíróság előtti közigazgatási pert teszi, egyszerűbbé tette az ügyfelek számára a jogorvoslat és a végrehajthatóság megértését saját ügyükben. Sajnos, a jelenlegi értetlenséget csak erősíti az a tény, hogy az ún. alaki és anyagi jogerő fogalma – tudományos fogalom lévén – nehezen érthető mind az ügyfelek, mind az ügyintézők számára. Ezért osztva a német közigazgatás-tudomány egyöntetű álláspontját, amely különbséget tesz a bíróság döntéséhez kapcsolódó jogerő (Rechtskraft) és a közigazgatási hatósági döntéshez kapcsolódó ún. Bestandskraft között, az Ákr. szakított a közigazgatási jogerő fogalmával. Az anyagi jogerő (tehát a döntés megtámadhatatlansága és megváltoztathatatlansága) ugyanis kizárólag a bíróság döntéséhez kapcsolódhat. Összhangban tehát a közigazgatási perrendtartással, az Ákr. a jelenlegi (alaki) jogerő helyett a döntés véglegessége fogalmat használja, kifejezésre juttatva, hogy a végleges döntés a hatósági eljárás befejezése, azt már a hatóság nem módosíthatja, abból jogok és kötelezettségek fakadnak, tehát a hatóság döntési joga tekintetében véglegesnek minősül. Véleményem szerint így az ügyfelek szempontjából a végleges döntés érthető fogalomként megnyugtatóan fog hatni, míg a jogerő, amely amúgy tükörfordítás lévén önmagában egy értelmetlen fogalom, a köznyelvbe is beépült formájában, a bírósági döntésekhez kapcsolódva fog a későbbiekben megjelenni a közigazgatási eljárásokban.

A jogerő fogalma mellett az Ákr. az elmúlt években felmerült tapasztalatok alapján a Ket.-hez képest jelentős egyszerűsítést végzett el a végrehajtható döntések meghatározásakor tartalmi, szövegezési szempontból is. Az Ákr. szakított a részletező, minden esetet nevesítő szabályozási gyakorlattal, ami azt eredményezte, hogy bár a Ket. hatálybalépése óta időről időre bővült a végrehajtható döntések köre, a jogalkalmazás mégis rendszeresen elbizonytalanodott a konkrét döntés végrehajthatóságát vizsgálva.

*A Ket. szabálya: „126. § (1) A hatóság döntése végrehajtható, ha*

*a) pénzfizetésre, továbbá meghatározott cselekményre vagy magatartásra irányuló kötelezettséget állapít meg, a döntés jogerőre emelkedett, és a teljesítésre megállapított határidő vagy határnap (a továbbiakban együtt: határidő) eredménytelenül telt el,*

*b) a tűrésre vagy valamely cselekménytől vagy magatartástól való tartózkodásra irányuló kötelezettséget megállapító döntés jogerőre emelkedett, és az ügyfél a kötelezettséget – a végrehajtáshoz való jog elévülési idején belül – megszegte,*

*c) a döntés fellebbezésre vagy végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre tekintet nélküli végrehajtását, vagy biztosítási intézkedésként való alkalmazását rendelték el,*

*d) a teljesítési határidőt nem tartalmazó döntés jogerőre emelkedett.*

*(2) Az (1) bekezdés rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell a hatóság által jóváhagyott egyezségben vállalt és a hatósági szerződésből eredő kötelezettségekre is.”*

*Az Ákr. szabálya: „132. § [A végrehajtható döntések]*

Ha az ügyfél a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésnek nem tett eleget, az végrehajtható.”

Az Ákr. generálklauzulája nemcsak lefedi a Ket.-ben meghatározott valamennyi esetet, hanem a jövőben felmerülő esetekre is megnyugtató választ ad. E rendelkezés egyszerű és könnyen érthető formájából okszerűen következik, hogy a végrehajthatóság feltétele a kötelezett (önkéntes) teljesítésének elmaradása. A kötelezett teljesítésének elmaradása pedig mindazt a mulasztást vagy cselekvést jelenti, amely a döntés rendelkező részében meghatározott kötelezettséget megszegi. Mindezt tizennégy szóban is meg lehet szövegezni, indokolatlan tehát valamennyi lehetséges esetet (határidő, vagy határnap elmulasztása, tartózkodásra kötelezés megsértése stb.) tételezni egy jogszabályban.

A közérthető megfogalmazásnak nemcsak a szavak szintjén van jelentősége, hanem a mondatszerkesztésnél is. Az Ákr. kodifikációja során kifejezetten ügyeltünk arra, hogy legfeljebb három tagmondatból álló mondatokat szövegezzünk meg, mivel a háromnál több tagmondatból álló mondatok a többszöri logikai áttétel, vagy kapcsolódás miatt könnyen érthetlenné válnak. A mondatszerkesztésnél követett másik alapvetés azt a célt tűzte ki, hogy ha feltételhez köti a törvény valamely cselekmény elvégzését, az mindig a „feltétel – következmény” logikai kapcsolatban, „ha..., (akkor) ...” szövegezéssel történjen. Például a döntés módosításáról vagy visszavonásáról szóló 120. § (1) bekezdése a következőt írja le:

*Feltétel:* „Ha a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért,”

*Következmény:* „a döntését annak közlésétől számított egy éven belül, legfeljebb egy ízben módosítja vagy visszavonja.”

A Ket. rendelkezései is sokszor ilyen formában jelentek meg, azonban a gyakori módosítások, és a különböző tárcák különböző kodifikációs gyakorlata miatt ez a fajta mondat-szerkesztés esetlegessé vált:

*A Ket. szabálya: „50/D. § (3) Az (1) és (2) bekezdés esetén a lefoglalt dolog akkor értékesíthető, ha a hatóság felhívásától számított öt napon belül a lefoglalt dolog kiadása iránt senki nem jelentett be jogos igényt”.*

*Az Ákr. szabálya: „110. § (2) Ha a hatóság felhívását követő három hónapon belül a dolog kiadása iránt nem jelentettek be jogos igényt, a zár alá vett dolog értékesíthető”.*

## 6. TOVÁBBI FELADATOK A KÖZÉRTHETŐ KÖZIGAZGATÁS MEGTEREMTÉSÉHEZ

A jó jogalkotás önmagában nem eredményez jó jogalkalmazást, csupán segítséget nyújt a hatósági munka elvégzéséhez. 2015 óta a világos beszéd blog és a 444.hu hír-

portál közös projektjeként létrehozta a VILÁGOS!?! díjat. Ebben keresik a legerthetlenebb magyar szöveget, amelyben mindig terítékre kerül a közigazgatás szóhasználat. <sup>11</sup> Vélhetően a problémát e cikk olvasói sem most fedezik fel, hiszen legyen akár jogász vagy nem jogász végzettségű az olvasó, nagy valószínűséggel találkozott már érthetetlen, „hivatali nyelven” írott dokumentumokkal.

Visszatérő probléma, hogy miért is kell egy egyszerű függő hatályú döntés sablonját többoldalnyi terjedelemben leírni, vagy egy jegyzőkönyv olvasása során miért csak a 3. oldaltól lehet megismerni az eljárási cselekmény során történt eseményeket.

Az ügyfelek általában nem a jogszabályokból tájékozódnak, hanem az interneten is fellelhető ügyleírásokból. Épp ezért kiemelt figyelmet kellene arra fordítani, hogy a hatóságok a saját honlapjukon valóban közérthető nyelvezeten próbálják meg elmagyarázni a náluk intézhető ügyeket, valamint az is a világosságot szolgálja, ha esetleg magáról a szervről láthatnak a weboldalt olvasó állampolgárok érthető és világos információkat. A közigazgatás két nagy rendszere közül az államigazgatásban nem tökéletes e téren a helyzet, de általánosságban sokkal jobb, mint az önkormányzati igazgatásban (természetesen itt is vannak pozitív kivételek).

A leglátogatottabb – hivatalos, központi – ügyleírásokat tartalmazó oldal a magyarország.hu. A Kormány már 2015-ben felismerte annak jelentőségét, hogy az ügyleírások közérthetővé tétele elsődleges fontosságú. <sup>12</sup> Az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) Korm. határozat 7. pontjában a Kormány felhívta a belügyminisztert, hogy gondoskodjon a magyarország.hu portál vagy más kormányzati honlapok, portálcsoportok olyan felhasználóbarát átalakításáról, amely lehetővé teszi, hogy a polgárok és a vállalkozások minden, számukra releváns közigazgatási tartalomhoz és szolgáltatáshoz közérthető és hatékony módon férhessenek hozzá. Ez a munka jelentős előrelépést jelentett az állampolgárok számára történő érdemi segítségnyújtásban.

Sajnos, mint említettem, az önkormányzati igazgatásban nem ilyen rózsás a helyzet. Álljon itt szemléltetésként

<sup>11</sup> <https://444.hu/2015/09/25/vilagos-2015> (a letöltés ideje: 2019. február 26.); <https://444.hu/2016/10/07/vilagos-2016-itt-vannak-a-legerthetlenebb-magyar-szovegek> (a letöltés ideje: 2019. február 26.)

<sup>12</sup> Itt érdemes felhívni arra is a figyelmet, hogy európai szinten általános szabály javaslatként is megfogalmazódott az, hogy az ilyen online tájékoztatókat egyrészt el kell készíteni, másrészt azt világosan, közérthetően kell elkészíteni. Lásd az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózat által kidolgozott európai közigazgatási eljárási Modell Szabályokat (III-4. cikk). [http://www.reneual.eu/images/Home/BookIII-Single\\_CaseDecision-Making\\_individualized\\_final\\_2014-09-03.pdf](http://www.reneual.eu/images/Home/BookIII-Single_CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf) (a letöltés ideje: 2019. február 26.), illetve lásd még VÉRTESY László – POLLÁK Kitti – BOROS Anita – VÁCZI Péter – KOCSIS Diána – LINDER Viktória: III. könyv – Az egyedi ügyekben történő döntéshozatal. In: *PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás*, 2017/2. különszám, 84. o.

néhány példa, hogy mit is jelent az ügyleírások tekintetében az ügyfélbarát tájékoztatás.

- „Rendszeres óvodába járásnak minősül, ha
- a gyermek az óvodai nyitvatartási napokon naponta legalább hat órát az óvodában tartózkodik, és
  - a szülő által a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 20. §-a (2) bekezdésének a) pontja szerint igazolt és az igazolatlanul mulasztott napok száma együttesen nem haladja meg a munkanapokra eső óvodai nevelési napok huszonöt százalékát. A mulasztásból tíz napot július–augusztus hónapokban a huszonöt százalék megállapításánál figyelmen kívül kell hagyni.”<sup>13</sup>

„A kérelemben a gyermek szülői felügyeletet gyakorló szülőjének nyilatkoznia kell arról, hogy gyermekének hároméves koráig legfeljebb az iskola nyolcadik évfolyamán folytatott tanulmányait fejezte be sikeresen, kivéve, ha korábban erről a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 20/1997. (II. 13.) kormányrendelet (sic!) 7. számú melléklete szerint már nyilatkozott.”<sup>14</sup>

Kétséges, hogy a legfeljebb nyolcadik évfolyamot elévzett ügyfél ezzel a tájékoztatóval bármilyen segítséget is kap.

<sup>13</sup> <http://paty.hu/Plugins/DocumentStore/index.php?view=download&f=4174>  
(a letöltés ideje: 2019. február 26.) (Kiemelésem tőlem – a szerző.)

<sup>14</sup> Uo. (Kiemelésem tőlem – a szerző.)



Salgó László Péter\*

# Európai uniós jogszabály alkalmazása a magyar jogban

## – tapasztalatok az általános adatvédelmi rendelettel kapcsolatos magyar jogszabályalkotásról



### I. BEVEZETŐ

A magyar jogban a jogrendszer csúcán az Alaptörvény áll. E norma határozza meg az alapvető jogokat és kötelezettségeket, valamint az államszervezet alapjait. A jogforrások felsorolása is az Alaptörvény tárgyköre.<sup>1</sup> Azonban maga az Alaptörvény tesz két kivételt ezen felsoroláshoz képest: az Alaptörvény E) cikke és Q) cikke ad lehetőséget a magyar jogalkotótól quasi függetlenül elfogadásra kerülő, Magyarországon is jogi kötőerővel rendelkező jogi normák megalkotására. A Q) cikk a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadását mondja ki, míg az E) cikk – az Európai Uniót alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – lehetőséget ad arra, hogy hazánk – az uniót létrehozó nemzetközi szerződésben foglaltak alapján – egyes hatásköreit az Európai Unió intézményei útján gyakorolja. E hatáskörgyakorlás nemcsak jogalkalmazási, hanem jogalkotási hatásköröket is takar. [Az uniós jog tehát kívül esik az Alaptörvény T) cikkében nevesített magyar jogforrási hierarchián, alkalmazandósága az Alaptörvény E) cikkéből származó külön alkotmányjogi „parancson” alapul.<sup>2</sup>] Az uniós jog ötféle jogi aktust sorol fel: a rendeletet, az irányelvet, a határozatot, az ajánlást és a véleményt.<sup>3</sup>

Témánk szempontjából az első kettővel szükséges foglalkozni, amelyek jelentősen kihatnak a tagállami jogalkotásra. Az uniós rendelet ugyanis általános hatállyal bír, és teljes egészében kötelező, ezzel szemben az irányelv a tagállamokra nézve ró kötelezettséget oly módon, hogy a tagállam választja ki azt a jogi megoldást, amely az irányelv szabályainak érvényesülését biztosítja a hazai jogban. A tagállami jogalkotó feladata rendelet esetén az, hogy ha már alkotott a tárgykörben szabályozást, akkor azt egyrészt hatályon kívül helyezze, másrészt pedig meg kell hoznia azokat a szabályokat, amelyek a rendelet

tagállami alkalmazásához szükségesek (vagyis a koherencia megteremtése); és e tárgykörben további jogalkotásra csak a rendelet adta keretek között van lehetőség (például amennyiben a rendelet ún. rugalmassági klauzulában eltérési vagy kiegészítési lehetőségeket biztosít). Ekkor tehát alapvetően negatív jogalkotói feladatokról beszélhetünk. Ezzel szemben irányelv esetén a tagállami jogalkotó az, aki köteles olyan jogszabályt alkotni, amely megfelel az irányelv keretjellegű szabályainak, tehát pozitív jogalkotói feladatot kell elvégezni. Összegezve a fentieket tehát főszabály szerint mind a rendelet, mind az irányelv esetén a tagállami jogalkotónak jogszabályalkotási kötelezettsége keletkezik.

Nem volt ez másként 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, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: Rendelet) esetén sem. E jogszabály-előkészítő feladatot ugyanakkor nehezítette az, hogy az adatvédelem területén a Rendelet a korábbi irányelvi szabályokat váltotta fel, továbbá bizonyos adatkezelésekre továbbra is irányelvi szabályok maradtak hatályban [a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/680 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv)], illetve egyes területeken nem szabályozott az uniós jogalkotó, ugyanis ezekben nincsen jogalkotási hatásköre, mert a tagállamok nem ruházták át a jogalkotási hatáskört (pl. nemzetbiztonsági és honvédelmi adatkezelés). A belső jogi kihívást pedig az jelentette, hogy hazánkban a személyes adatok kezelésére horizontálisan szabályozó norma, az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) mellett az ágazati törvények is számos adatkezelési rendelkezést tartalmaznak. Tehát a magyar jogrendszer uniós joggal való összhangjának megteremtéséhez egy komplex, generális jogrendszeri felülvizsgálatot kellett az Igazságügyi Minisztériumnak

\* Salgó László Péter: Igazságügyi Minisztérium, jogszabály-előkészítés összehangolásáért és közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkár, a Magyar Közlöny felelős szerkesztője.

1 A jogforrások Alaptörvényben történő nevesítésének előzményeként lásd a 121/2009. (XII. 17.) AB határozat XIII. fejezetét.

2 2/2019. (III. 5.) AB határozat 20. pont.

3 Az Európai Unióról szóló szerződés 288. cikk.

(a továbbiakban: IM) lefolytatni a társmiszteriumok bevonásával, és mindezt oly módon, hogy az uniós jognak való megfelelés mellett biztosítani kell a hazai alkotmányossági követelmények érvényesülését is.

## II. A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELMÉRŐL SZÓLÓ MAGYAR SZABÁLYOZÁS ALKOTMÁNYOSSÁGI ÉS JOGRENDSZERI KÖVETELMÉNYEI

Ahogy a fentiekből következik, a Rendeletnek való megfelelés során a jogszabály-előkészítés első lépése volt, hogy felmérjük, melyek azok a sarokpontok, amelyekre a kodifikáció során figyelemmel kell lenni. A munka, és különösen az ágazati törvények előkészítése során öt szempontot fektetett le az igazságügyi tárca, amelyek a következők voltak: az előkészítendő javaslatoknak

- összhangban kell lenniük az Alaptörvénnyel, meg kell felelniük az alkotmányossági követelményeknek;
- összhangban kell lenniük a Rendelettel (illetve irányelvi tárgykör esetén meg kell felelniük az Irányelvnek);
- bírniuk kell az IM és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) jogi egyetértését;
- ki kell használniuk a Rendelet adta maximális tagállami mozgásteret;
- a javaslatok előkészítése során figyelembe kell venni a gazdasági szereplők (stratégiai partnerek) részéről érkező javaslatokat.

Röviden térjünk ki az egyes pontokra!

### II.1.

Az alkotmányossági követelmények kapcsán megjegyzendő, hogy már a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény az 1989-es módosítástól deklarálta, hogy a személyes adatok védelméhez való jog mindenkit megillet, és a személyes adatok védelméről szóló törvény elfogadásához és módosításához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.<sup>4</sup> E rendelkezésből az Alkotmánybíróság a személyi számmal kapcsolatos döntésében levezette, hogy a természetes személyek alapvetően szabadon rendelkeznek a személyes adataikkal, ezen „szabadság” korlátozását csak törvény rendelheti el.<sup>5</sup> Az adatkezelés garanciáiként a célhozkötöttséget (ezzel összefüggésben a készletezés tilalmát), továbbá az adattovábbítás és az adatok nyilvánosságra hozásának korlátozását mondta ki. A jövőbeli kodifikáció szempontjából továbbá fontos szempontként jelent meg, nemcsak az, hogy törvény korlátozhatja ezen alapjogot (tehát törvényi szint alatti jogforráson alapuló adatkezelési rendelkezés nem megengedhető), hanem az is, ahogyan az Alkotmánybíróság fogalmazott, hogy bármilyen jogszabály (törvény)

alkalmas lehet erre megfelelő garanciákkal, tehát bármilyen adatkezelési szabályozásnál a jogalkotónak arra kell figyelnie, hogy a megfelelő jogforrási szint és a megfelelő adatkezelési garanciák érvényesüljenek. Az Alkotmánybíróság döntését követően alakult ki az a (jelenleg is létező) quasi duális rendszer, hogy a személyes adatok védelmére egy általános (horizontális) törvény<sup>6</sup> és ágazati törvények is vonatkoztak, utóbbiak az egyes adatkezelési műveleteket szabályozták.

E rendszerben hozott – csak látszólagos – változást az Alaptörvény, amely ugyan szintén tartalmazta a személyes adatok védelméhez való jogot, azonban a személyes adatok védelmének érvényesülésére egy független, sarkalatos törvénnyel létrehozott hatóságot rendelt, a személyes adatok védelmére vonatkozó anyagi szabályok viszont nem minősülnek sarkalatos törvényi tárgykörnek. Ez utóbbit nagyon helyesen, quasi előrelátással tette a jogalkotó, hiszen ellenkező esetben a Rendelet miatt sarkalatos törvényi tárgykörben szabályozott volna az uniós jogalkotó. Az ombudsmani modell felváltása szintén utólag is teljes mértékben igazolható, hiszen a változtatás indoka az volt, hogy az alapjogvédelem magasabb szinten biztosítható egy hatósági modell keretében, és a Rendelet is a magyar hatósági eljárásnak megfelelő tethető modellszabályozásban gondolkodik.

Visszatérve az Alaptörvényre, ahogy említettem, az Alkotmányhoz képest a változások csak látszólagosak, hiszen az Alkotmánybíróság megerősítette a korábbi gyakorlatát, kiemelve, hogy a személyes adatokhoz való jog olyan alapjog, amely nem korlátozhatatlan, korlátozásához az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételeknek kell fennállnia. Az AB határozatában kimondásra került továbbá, hogy a személyes adatok védelmére vonatkozó általános szabály az Infotv., és bármely jogszabálynak (törvénynek), amely személyes adatok szabályozásáról rendelkezik, garanciákat kell tartalmaznia. Szintén fontos megállapítás az Alkotmánybíróság részéről az, hogy hiába van egy általános jogszabály, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.), ez önmagában nem ad elegendő biztosítékot arra, hogy a személyes adatok megfelelő védelemben részesüljenek, ezért mellette szükséges a meghatározott adatfajtákra, adatkezelésekre speciális szabályok megalkotása.<sup>7</sup>

A fentiekben ismertetett elvárások a személyes adatok védelmére vonatkozó magyar szabályozásnak azok az alkotmányos követelményei, amelyekre a kodifikáció során figyelemmel kellett lenniük. Ez alapján fontos megállapítás, hogy személyes adatokra vonatkozó szabályok nemcsak egy törvényben, hanem számos törvényben vannak. A fent ismertetett alkotmányossági követelmények alapján az Infotv. az a jogszabály, amely általánosan határozott meg szabályokat a személyes adatok kezelésére, azonban a konkrét személyes adatokra vonatkozó szabályokat, így az adatkezelés tényét, jogalapját, a kezelt adatok körét, az adatkezelés időtartamát és

4 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 59. § (1)–(2) bekezdése.

5 15/1991. (IV. 13.) AB határozat.

6 A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény.

7 2/2014. (I. 21.) AB határozat 16–23. pontok.

az adattovábbítás szabályait minden esetben a témakört szabályozó ágazati törvénynek kell tartalmaznia (hiszen ha megnézzük, e szabályozások minden esetben szakpolitikai indokokon alapulnak, ugyanis e szempontból lehet megítélni, hogy egy-egy feladat végrehajtásához mely személyes adatok kezelése szükséges, mi az adatkezelés jogalapja, a kezelt adatokat meddig kell megőrizni stb.). Megjegyzendő, hogy e szabályozási modellel a magyar adatvédelmi szabályozás Európa egyik legszigorúbb szabályozása volt, amely nagyon magas szinten biztosította a személyes adatok védelmét (ezért is javasolta Magyarország a Rendelet előkészítése során az irányelvi jogforrási szint megtartását).

## II.2.

Az alkotmányos követelményeknek való megfelelés a magyar jogalkotó felé folyamatos kötelezettséget jelent. Az Alaptörvény több cikke is kifejezi ezt, és arra is figyelemmel kell lenni, hogy az uniós jogalkotásnak is végső soron az Alaptörvény E) cikke a legitimációs alapja. Ugyanakkor uniós tagországunk eredményeként, mint a fentiekben érintettük, az uniós jogalkotó Magyarországon is alkalmazandó jogi normákat alkothat. A személyes adatok védelmének területét 2018-at megelőzően egy uniós jogi aktus, egy irányelv határozta meg, amely tág mozgásteret hagyott a jogalkotónak.

Ezzel szemben a Rendelet és az Irányelv kihirdetése alapvető változást hozott a szabályozásban. Figyelemmel arra, hogy az uniós rendelet közvetlenül alkalmazandó, a magyar joganyagban minden olyan szabályt hatályon kívül kellett helyezni, amely vagy a Rendelettel párhuzamos vagy azzal ellentétes rendelkezéseket tartalmaz, hiszen a Rendelettel ellentétes magyar szabály alkalmazásával a jogalkalmazó is jogsértést követ el. Ugyanis mind a NAIH a hatósági eljárásaiban, mind a bíróság a bírósági felülvizsgálati eljárásában a Rendeletet kell, hogy alkalmazza, ezért amennyiben a magyar jogot alkalmazná a jogalkalmazó, akkor a hatóság és a bíróság nem tehetne mást, mint megállapítja a jogsértést. Ezért a jogalkotónak kiemelt felelőssége van abban, hogy a Rendelettel ellentétes vagy párhuzamos szabályokat hatályon kívül helyezze, továbbá megteremtse a rendeleti szabályok magyarországi alkalmazásának feltételeit, tehát biztosítsa a koherenciát. Szintén hatályon kívül kellett helyezni azokat az adatkezeléseket, amelyek a Rendeletben meghatározott adatkezelési jogalapokon kívül esnek, vagy ahhoz képest többletfeltételeket állapítanak meg (amennyiben ezek előírására nincs lehetőség). A fentiekől eltérően más megítélés alá esik az Irányelv, amely a személyes adatok kezelésének egy jóval szűkebb területére vonatkozik, ott viszont az uniós jogalkotó megmaradt a keretszabályozás szintjén, és e keretet a tagállami jogalkotónak kellett kitöltenie.

## II.3.

A Rendelet alkalmazandóvá válásával összefüggő kodifikációs feladatok elvégzésére a Kormány az igazságügyi minisztert kérte fel. A kormányzati képviselő egyik magától értetődő szabálya, hogy a jogszabály-előkészítő értsen egyet

azzal a javaslattal, amelyet előkészít, és a Kormány képviselőjét ellátó miniszter is értsen egyet a javaslatával. Sokkal érdekesebb ugyanakkor a NAIH részvétele a jogszabályok előkészítésében. A NAIH az Alaptörvény és az Infotv. alapján a személyes adatok védelmére hivatott autonóm államigazgatási szerv, amely véleményezi a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit.<sup>8</sup> Az egyeztetési kötelezettség elmaradása több esetben a köztársasági elnök egyetértésének hiányát idézheti elő, amelyre már többször volt példa,<sup>9</sup> illetve végső esetben közjogi érvénytelenséget is eredményezhet.<sup>10</sup> A fentiek miatt az IM minden esetben kiemelt figyelmet fordít a kodifikáció során a véleményezési jogosultsággal rendelkező szervezetek bevonására, ami a Rendelet „átültetése” során fokozottan érvényesült, amelyben partnerre találtunk a Hatóságban is, Péterfalvi Attila elnök úr és kollégái prioritásként tekintettek a megfelelő szabályozás előkészítésére.

## II.4.

Az előző három pontban alapvetően jogi természetű tárgyköröket tekintettünk át amelyek fontosak voltak a kodifikáció során. A következő kettő szempont inkább szakpolitikai, de ezek is kiemelt jelentőségűek voltak számunkra. A jogszabály-előkészítés során, ha a szabályozás uniós jogi aktushoz kötődik, minden esetben fontosnak tartom megvizsgálni, hogy a szabályozás milyen tagállami jogalkotási mozgásteret enged meg. Egy rendeletnél általában nincsen, vagy csak szűk a tagállami jogalkotási lehetőség, míg irányelvnél egyértelműen tágabb. A Rendelet esetében ugyanakkor azt mondhatjuk, hogy számos eltérési lehetőséget enged meg az ún. rugalmassági klauzulákban. A kollégáimmal vitatkozni szoktam a számon, a 30 és a 100 között mindenféle értéket el lehet mondani a csoportosítás technikája szerint, ugyanakkor ez is jól mutatja, hogy még a Rendeletnél is vannak olyan eltérési lehetőségek, amelyeket a jogszabály-előkészítés során egyesével kellett megvizsgáljunk. Ezek a kérdések alapvetően minden esetben szakpolitikaiak, ugyanakkor megalapozott előkészítést csak úgy lehet elérni, hogy minden eltérés esetén mérlegeljük, hogy milyen hatása van, ha a jogalkotó él, nem él, illetve csupán részben él az eltérési lehetőségekkel.

Nagyon jó példa erre, hogy a Rendelet szerint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások vonatkozásában a gyermek hozzájárulásának alsó korhatára 16 év, de a tagállam meghatározhat ennél alacsonyabb életkort is (ami nem lehet alacsonyabb 13 évnél). Az alacsonyabb életkor meghatározására a társadalmi egyeztetés során kaptunk is javaslatot, és több tagállam is élt ezzel a lehetőséggel. A jogszabály-előkészítés során, amikor arra tettünk javaslatot, hogy maradjon meg a főszabályként megjelenő 16. életév, akkor ezt megelőző mérlegelés során megvizsgáltuk, hogy 13 és 16 éves kor között a gyermekek cselekményeihez milyen joghatást fűz a hatályos

<sup>8</sup> Infotv. 38. § (4) bekezdés a) pont.

<sup>9</sup> Lásd például: <http://www.parlament.hu/irom39/07984/07984-0016.pdf>; <http://www.parlament.hu/irom39/12364/12364-0006.pdf>

<sup>10</sup> Erről részletesebben lásd SALGÓ László Péter: Az egyeztetési kötelezettség elmulasztása a jogszabály-előkészítés során, 2. fejezet. In: *Fontes Iuris* 2017. évi III. szám 16. o.



magyar jogi szabályozás: 14 éves életkor alatt a magyar jogrendszerben cselekvőképtelen a személy. A 14. életévtől már korlátozottan cselekvőképese a fiatalok, ugyanakkor például munkavállalás korlátozott mértékben a 15. életévtől, vagy tágabb körben a 16. életévtől lehetséges. Házasságot kötni is feltételekkel a 16. életévtől lehetséges. A tankötelezettségi életkor korhatára szintén 16. életév. A fentiekre, továbbá a Kormány gyermekvédelmi politikájára tekintettel az Igazságügyi Minisztérium az alsó korhatár 16. életévben történő fenntartását javasolta, amelyet a Kormány és az Országgyűlés is elfogadott.

A fenti példa is mutatja, hogy a Rendelettel való eltérést biztosító rendelkezések kitöltését a jogszabály-előkészítés során esetről esetre kellett megvizsgálni, és a vizsgálat során figyelemmel kellett lenni a magyar jogrendszer sajátosságaira és az összkormányzati szempontokra.

## II.5.

Az utolsó pontunk is nagyon hasonló az előzőben ismertett szemponttal. Lényegi különbség az, hogy míg az előző pontban a Rendelet által biztosított eltérési lehetőségek kihasználását jogrendszeri és összkormányzati szempontból vizsgáltuk meg, addig ennél a pontnál pedig a társadalmi partnerek visszajelzései alapján. A társadalmi partnereket, így az Igazságügyi Minisztérium stratégiai partnereit (Amerikai–Magyar Kereskedelmi Kamara, Joint Venture Szövetség, Versenyjogi Egyesület), továbbá más piaci szereplőket (pl. Kereskedelmi és Ipar-kamara, Bankszövetség) már a kodifikáció kezdetén bevontuk az előkészítő munkába annak érdekében, hogy a személyes adatok kezelésére vonatkozó tapasztalataikat megoszthassák velünk, gazdasági-versenyképességi szempontból is javaslatot tehesse a Rendelet által biztosított eltérési lehetőségeken alapuló szabályozásra, továbbá a Rendelettel nem érintett adatkezelési szabályokra vonatkozó észrevételeiket is jelezhessék.

A fenti, általános, a jogszabály-előkészítés második fázisára kikristályosodott, a kodifikációt meghatározó általános elvek egy letisztult gondolati struktúrát mutatnak, azonban a Rendelet alkalmazhatóságának biztosítása még számos további kodifikációs, politikai és szakmai döntést igényelt, mind az Infotv., mind pedig az ágazati törvények szintjén.

## III. A KODIFIKÁCIÓ ALAPKÉRDÉSEI

Még mindig a koncepcionális döntési pontoknál maradva a Rendelettel kapcsolatos hazai jogalkotás két nagyobb témakör köré volt csoportosítható. Egyrészt a személyes adatok védelmére vonatkozó hazai horizontális szabályozás, az Infotv. jövőbeli sorsával; valamint az adatkezeléseket tartalmazó ágazati törvények módosításával összefüggésben.

### III.1. AZ INFOTV. JÖVŐBELI SORSA

A közigazgatási és társadalmi egyeztetés eredményeit is figyelembe véve az egyik legnagyobb szakmai nézeteltérést

kiváltó kérdés az volt, hogy az Infotv. hatályban tartása vagy teljesen új szabályozás a megfelelő irány. Mik lehetnek az egyik, illetve másik előnyei és hátrányai?

Ennek megvizsgálásához először tekintsük át, hogy az Infotv. milyen tárgykörökben szabályozott a Rendelet alkalmazhatóvá válását megelőzően: személyes adatok védelme, közérdekű adatok nyilvánossága, továbbá a NAIH-ra vonatkozó szabályok. A kodifikátor helyzetét tovább bonyolította az is, hogy míg az első két témakörhöz az országgyűlési képviselők felének a támogatása kell, tehát egyszerű többséget igényel, addig a NAIH-ra vonatkozó rendelkezések az Alaptörvény VI. cikke alapján sarkalatosak, tehát a jelen lévő képviselők kétharmadának a támogatását igénylik. Az előkészítés időszakában a Kormánynak az Országgyűlésben nem volt kétharmados többsége, és a választásokat megelőző egy éven belül voltunk, ahol egyértelműen látszódtott az országgyűlési munka alapján, hogy a parlamenti ellenzék csak nagyon kivételes esetben volt hajlandó támogatni a kormányzati előterjesztéseket. A helyzetünk reménytelenségét csak súlyosbította, hogy átlátható szabályozást csak öt külön törvényi tárgykörrel tudtunk volna megalkotni: 1. a Rendelet hatálya alá tartozó személyes adatkezelésekre (a kiegészítő szabályok), 2. az Irányelv hatálya alá tartozó személyes adatkezelésekre, 3. a Rendelet és irányelv hatálya alá sem tartozó személyes adatkezelésekre, 4. a közérdekű adatokra, és 5. a NAIH-ra vonatkozó rendelkezések. Az uniós joganyag alkalmazása hiába jelent nagyobb garanciát az állampolgárokra, quasi választási előkészület időszakában a kétharmados többség illuzórikusnak tűnt, akár öt törvényben, akár egy új nagy törvényben gondolkozunk.

A másik lehetőség a hatályos Infotv. módosítása oly módon, hogy egyértelműen kimondásra kerül a törvény hatályánál, hogy mely rendelkezéseket kell alkalmazni a Rendelet hatálya alá tartozó adatkezelésekre, míg a nem hivatkozott rendelkezések alkalmazását pedig quasi ki kell zárni (ugyanis az uniós jog közvetlenül alkalmazandó). Továbbá az irányelvi szabályokat át kell ültetni, viszont a közérdekű adatokra vonatkozó szabályozást nem volt szükséges módosítani, és a NAIH-ra vonatkozó szabályozást is csak minimálisan (a NAIH-ot ki kellett jelölni tagállami adatvédelmi felügyeleti hatóságnak, ami ugyanakkor álláspontom szerint akár elhagyható is lett volna, hiszen az Alaptörvény szerint egy adatvédelmi hatóság van, és az Infotv. már rendelkezett a NAIH kijelöléséről, amelyből álláspontom szerint levezethető, hogy a NAIH a kijelölt tagállami hatóság; illetve a Hatóságot érintően a vizsgálati és a hatósági eljárásával összefüggésben merültek fel pontosítások). A szabályozás hátrányára sorolták sokan a társadalmi egyeztetés keretében, hogy nem egyértelmű az elhatárolás, hogy mikor kell a Rendeletet és mikor az Infotv.-t alkalmazni, azonban az Infotv. hatályánál az alkalmazási szabályok véleményünk szerint egyértelműen rendezettek.

Figyelemmel a két megoldáshoz kapcsolódó előnyökre és hátrányokra, az IM az Infotv. módosítására tett javaslatot.

### III.2. AZ ÁGAZATI TÖRVÉNYEK MÓDOSÍTÁSÁNAK A KÉRDÉSE

Az ágazati törvényekben lévő adatkezelési szabályokkal kapcsolatban a döntést igénylő kérdés az volt, hogy az IM vállalja-e az ágazati törvények módosításának előkészítését és koordinációját, vagy azokat bízza a kodifikációs feladatkörrel rendelkező tárcákra.

Az igazságügyi terület általi egységes módosítás mellett szóló érv, hogy egy központi szempontrendszer és quasi felügyelet mellett történhet meg a módosítás. A minisztériumok részéről történő külön módosításokat támogatta viszont az, hogy az egyes törvényekben lévő külön adatkezelési rendelkezések szükségességéről, háttéréről csak a jogszabály-előkészítési feladatkörrel rendelkező tárcák tudnak nyilatkozni.

Az IM először arra a megoldásra tett javaslatot, hogy az ágazati törvényekben csak az Infotv.-re történő merev (tehát tételes) hivatkozásokat cseréljük rugalmas hivatkozásra (amely alapján a törvényekben az utalást a Rendeletre is lehet érteni). Azonban ahogy a későbbiekben látni fogjuk, a Kormány amellet foglalt állást, hogy az ágazati törvényt módosításokat is a tárcánk készítse elő. E döntést utólag nagyon helyesnek lehet értékelni, még akkor is, ha a kodifikációért felelős igazságügyi tárcának rendkívüli többletfeladatot eredményezett.

A fenti elvi jellegű álláspontok ismeretében már elkezdődhetett a kodifikáció.

## IV. AZ INFOTV. MÓDOSÍTÁSA

A Rendelet és az Irányelv 2016 májusában jelent meg az EU Hivatalos lapjában, amely az Irányelv átültetésére két-éves időtartamot állapított meg 2018. május 6-ig, míg a Rendelet alkalmazhatóvá válásáig szintén kétéves átmeneti időszakot határozott meg 2018. május 25-ig. Az uniós joganyag végső formájának ismertté válását követően a tárcánknál azonnal elkezdődtek a kodifikációs munkálatok azon kollégák jóvoltából, akik az Infotv.-t kodifikálták, illetve közvetlenül részt vettek az uniós jogszabályok előkészítésében.

A korábbiakban ismertetett döntési pontokkal kapcsolatos irányok megszületése után, 2017 nyarára készült el az Infotv. módosításának első változata, amelyet az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási és társadalmi egyeztetésre is bocsátott.<sup>11</sup> Az előterjesztés ezen változata az Infotv. módosítása révén elhatárolta a rendeleti adatkezelést, kimondva, hogy ebben az esetben az Infotv.-nek csak azon szabályai alkalmazhatóak, amelyeket a törvény kifejezetten megenged. Az Irányelv hatálya alá tartozó bünyügyi adatkezelésekre az Infotv.-t rendeltük alkalmazni, ugyanígy a magyar törvény

alkalmazandó a honvédelmi és nemzetbiztonsági adatkezeléseknél. Sem a Rendelet, sem az Irányelv hatálya alá nem tartozó adatkezelések esetén pedig a rendeleti szabályokat rendeltük alkalmazni. Az előterjesztés javaslatot tett továbbá a NAIH tagállami adatvédelmi felügyeleti hatóságként történő kijelölésére is.

A társadalmi egyeztetésen számos észrevétel érkezett tárcánkhoz. Több helyen javasolták a véleményezők, hogy éljünk a Rendelet által biztosított eltérési lehetőségekkel (pl. a korábbiakban jelzett adatkezelési életkor 13 éves korra történő leszállítása), illetve számos, ágazati törvényekre vonatkozó javaslat is érkezett.

A beérkezett észrevételek feldolgozása, továbbá a javaslattevőkkel történő személyes egyeztetés után az IM benyújtotta a kormányzati döntéshozatali fórumokra az észrevételekre figyelemmel módosított előterjesztést. Ezzel kapcsolatban ugyanakkor a Kormány azt a döntést hozta, hogy a tárcánknak meg kell vizsgálnia a Rendelet alkalmazandóvá válásából származó következményeket: tehát át kellett tekinteni, hogy az új szabályozás milyen terhet ró a vállalkozásokra, és milyen változásokat hoz az állampolgároknak. Szintén fel kellett mérni azt is, hogy milyen más törvények módosítása válik szükségessé, továbbá a gazdasági élet egyes területeinek képviselői milyen módosítási javaslatokat fogalmaznak meg az ágazati törvények szintjén. Ugyanakkor ez a kormánydöntés azt is jelentette, hogy a javaslat nem került benyújtásra 2017-ben, és a 2018-as általános országgyűlési választások miatt a jövőbeli elfogadás időpontja is bizonytalanra vált.

A Kormány általi feladatszabás alapján tárcánk egy munkacsoportot hozott létre Völner Pál miniszterhelyettes úr vezetésével, amelynek munkájában majdnem minden minisztérium, a NAIH, az IM stratégiai partnerei, továbbá a vállalkozások érdekképviselői szervei (pl. Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Bankszövetség) vettek részt. A munkacsoport munkája végén megállapította, hogy a rendeleti szint általi jogegységesítés alapvetően támogatható célkitűzés hosszabb távon, azonban az Európai Bizottság által a rendelet tárgyalásának kezdetén előre jósolt, évi 2–2,3 milliárd eurós megtakarítás a Rendeletre való felkészülés és alkalmazásának kezdeti időszakában nem fog jelentkezni, hanem jelentős többletterhet ró a vállalkozásokra, különösképpen a mikro-, kis- és középvállalatokra. A piaci szereplők jelezték továbbá, hogy a Rendelet által biztosított eltérési lehetőségekkel javasolják, hogy éljen a jogalkotó, annak érdekében, hogy a magyar szabályozás versenyképes legyen, továbbá konkrét ágazati jogszabálymódosításokra is javaslatokat tettek. Az igazságügyi tárca a beérkezett javaslatokat feldolgozta, és az ágazati törvényekre vonatkozó javaslatokat megküldte a kodifikációs feladatkörrel rendelkező tárcáknak, több személyes egyeztetést is összehívott, továbbá előkészítette az Infotv. módosítására vonatkozó előterjesztést.

Az előterjesztést az IM a 2018-as általános országgyűlési választásokat követő egyik első májusi kormányülésére

<sup>11</sup> <http://www.kormany.hu/hu/dok?page=5&source=5&type=302&year=2017#!DocumentBrowse>  
Társadalmi egyeztetés céljából a honlapra feltöltés időpontja 2017. augusztus 29.

nyújtotta be. Ugyanakkor figyelemmel arra, hogy 2018-ban még formálódott az új kormányzati szerkezet szerinti struktúra, azonban az Irányelvre vonatkozó átültetési határidő már lejárt, továbbá a Rendelet alkalmazhatóvá válása is bekövetkezett a hónap végén, az a döntés született, hogy a Rendelet alkalmazásához szükséges legalapvetőbb módosítások kerüljenek csak benyújtásra az Országgyűlésnek (a továbbiakban: kis Infotv. csomag).<sup>12</sup> Ez utóbbi a NAIH tagállami adatvédelmi felügyeleti hatóságként történő kijelölését tartalmazta (amelyre mint említettem, véleményem szerint nem lett volna szükség dogmatikai alapon, ugyanakkor mégis javasoltam amiatt, mert a NAIH bármilyen, Rendelettel kapcsolatos eljárását lezáró döntése bírósági felülvizsgálat során megkérdőjelezhető lett volna a kijelölés elmaradása miatt, ezt a jogbizonytalan helyzetet viszont egyértelműen el akartuk kerülni). Másrészt pedig a javaslat – osztrák mintára<sup>13</sup> – kimondta, hogy a NAIH a hatásköreit az arányosság elvének figyelembevételével gyakorolja, és elsősorban figyelmeztetést alkalmaz. Mit is jelentett ez, és miért volt rá szükség?

Erre a benyújtott javaslat indokolása tartalmaz magyarázatot, mert a Kormány célja az volt, hogy a NAIH a hatósági eljárásaiban az arányosság figyelembevételével járjon el, és legyen figyelemmel a vállalkozások méretére is. Sokan ezt helytelenül a kis- és középvállalkozások mentesítésének tekintették, azonban az indokolással összeolvasva kapjuk meg a teljes magyarázatot: a jogalkotó célja az volt, hogy a NAIH eljárásában vegye figyelembe az arányosság követelményét több szempontból is, tehát ne csak a jogsértés súlyára legyen figyelemmel, hanem a vállalkozás méretére is (könnyen belátható, hogy egy húszmillió eurós bírság teljesen másként érint egy kisvállalkozást, mint egy multinacionális céget). Vagyis a szabály nem a kis- és középvállalkozások mentesítéséről szól, súlyos jogsértés esetén – figyelemmel az arányosság elvére – e cégek is bírságot kaphatnak és bírságot kell fizetniük, és a nagyvállalatok pedig enyhe jogsértés esetén figyelmeztetésben is részesíthetők. A kis Infotv. csomag 2018. június 29-én kihirdetésre is került.

Az előterjesztés korábban be nem nyújtott része, az Infotv. átfogó módosítása és az ágazati törvényekben lévő merev hivatkozások cseréjéről szóló javaslatot a kormányzati döntéshozó fórumok elé terjesztettük az új kormányzati szerkezet szerinti struktúra kialakulását követően. Ugyanis hiába fogadta volna el az Országgyűlés a kis Infotv. csomagot, akkor még az Irányelv átültetésével adós maradt volna Magyarország, továbbá a Rendelettel tételesen ellentétes Infotv.-ben lévő szabályok is hatályban maradtak volna. E helyzet feloldására az a döntés született, hogy az Infotv. generális módosítása (a továbbiakban: nagy Infotv. javaslat) benyújtható

12 [http://www.parlament.hu/iromanyok-lekerdezese?p\\_auth=2h5Do8rY&p\\_p\\_id=pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8\\_pairAction=%2Finternet%2Ffcplsql%2Fogy\\_irom.irom\\_adat%3Fp\\_ckl%3D41%26p\\_izon%3D335](http://www.parlament.hu/iromanyok-lekerdezese?p_auth=2h5Do8rY&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Ffcplsql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D41%26p_izon%3D335)

13 Az osztrák szabályozás elérhető: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001597&FassungVom=2018-05-25> (11. §)

az Országgyűlés részére,<sup>14</sup> viszont az ágazati törvénymódosításokat egységesen, azonos elvek alapján kell előkészíteni, aminek koordinációja az IM feladata.

Ez alapján 2018 júniusában benyújtásra került a nagy Infotv. javaslat, amely egyértelmű helyzetet teremtett az adatkezelési jogviszonyokban. Deklarálta, hogy azokban a jogviszonyokban, ahol a Rendeletet kell alkalmazni, ott az Infotv. mely rendelkezései alkalmazhatóak kiegészítő jelleggel. A módosítás bizonyos, uniós jog által nem szabályozott adatkezelésekre is kiterjesztette a Rendelet szabályait (pl. nyilvántartásba nem rendezett adatkezelések<sup>15</sup>), míg az Irányelv hatálya alá tartozó bünyügi adatkezelésekre, továbbá a nemzetbiztonsági és honvédelmi adatkezelésekre a jövőben is az Infotv. szabályai alkalmazandóak.<sup>16</sup> A szabályok alkalmazhatóságához szükséges, horizontális szabályok is megalkotásra kerültek, például nevesítésre került a törvényben is a Rendeletből származó adatvédelmi incidens, adatvédelmi tisztviselő intézménye a Rendelettel való koherencia biztosítása érdekében, továbbá a NAIH-eljáráshoz kapcsolódóan pontosításra kerültek a vizsgálati eljárás és az adatvédelmi hatósági eljárás szabályai.

Megvizsgálásra kerültek továbbá a Rendelet által biztosított eltérési szabályok, és ennek következményeként például a Rendeletben meghatározott húszmillió eurós, illetve vállalkozások esetében az előző pénzügyi év teljes éves világgpiaci forgalmának legfeljebb 4%-át kitevő bírságmértéktől eltérően költségvetési szerveknél százezer forinttól húszmillió forintig terjedhet a közigazgatási bírság mértéke. Ennek indoka, hogy a magánszférától eltérően a költségvetési szerv adatkezelése főszabály szerint törvényen kell, hogy alapuljon, és egy esetleges jogsértésnél nem a bírság a legfontosabb szankció, hanem a szerv vezetőjének, illetve a jogsértéssel érintett foglalkoztatottnak a jogi felelőssége. Ugyanis míg egy magánszférába tartozó jogi személynél a szabályok alkalmazásának kikényszerítése elsősorban fizetési kötelezettség előírásával oldható meg, a költségvetési szervek jogszabályszerű működéséért a szerv vezetője és a foglalkoztatottak a hatályos törvények szerint fegyelmi felelősséggel is felelnek (nem beszélve mind a magánszférára, mind a közszférára vonatkozó, a jogrendszer „zárókövének” tekinthető büntetőjogi szankciókról, ha olyan súlyos a jogsértés).

A kodifikáció során számos kihívással kellett megküzdeni, hiszen amikor egy új törvénytervezetet készítünk elő, akkor is

14 [http://www.parlament.hu/iromanyok-lekerdezese?p\\_auth=2h5Do8rY&p\\_p\\_id=pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8\\_pairAction=%2Finternet%2Ffcplsql%2Fogy\\_irom.irom\\_adat%3Fp\\_ckl%3D41%26p\\_izon%3D623](http://www.parlament.hu/iromanyok-lekerdezese?p_auth=2h5Do8rY&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Ffcplsql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D41%26p_izon%3D623)

15 A Rendelet maga nevesíti ezt a kivételt a 2. cikk (1) bekezdésében.

16 Szintén ki vannak véve a Rendelet hatálya alól a bünyügi adatkezelések, amelyekre az irányelv vonatkozik, továbbá a nemzetbiztonsági és a honvédelmi adatkezelés, amelyekre nincsen uniós jogi szabályozás [Rendelet 2. cikk (2) bekezdés a) pont]. Nem terjed ki továbbá az uniós jog hatálya a természetes személyek „otthoni” adatkezelésére [Rendelet 2. cikk (2) bekezdés c) pont]. Továbbá más uniós jogi szabályozás fog vonatkozni az intézményi adatvédelmi rendelet hatálya alá tartozó adatkezelésekre [Rendelet 2. cikk (3) bekezdés].



biztosítani kell, hogy a szabályozás megfeleljen az alkotmányossági, európai uniós jogi követelmények mellett a jogrendszeri koherenciának. Vagyis hiába készít elő a jogszabály-előkészítő egy tökéletes jogszabályt, ha az a gyakorlatban alkalmazhatatlan lesz. Mít jelentett ez a mi esetünkben? Az Infotv. módosításának előkészítésekor a szabályozás általános jellege miatt nem kellett az egyes ágazati adatkezelési törvényekre figyelemmel lennünk a kodifikáció során, ugyanakkor a gyakorlati alkalmazás biztosításához szükséges volt, hogy a Rendelet anyagi jogi szabályait a NAIH alkalmazni tudja, így a Rendelet szabályaihoz hozzá kellett igazítani a NAIH eljárását, ami azt jelentette, hogy például olyan hatósági eljárási szabályozást kellett biztosítani, ami megfelel az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénynek, a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvénynek, vagy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvénynek. További feladat volt *sui generis* igazságszolgáltatási (tehát a bíróság igazságszolgáltatási tevékenységére irányuló) adatkezelési szabályok megteremtése, mert a bírósági hatalmi ág függetlenségére tekintettel a Rendelet kimondja, hogy a tagállami adatvédelmi felügyeleti hatóság hatásköre nem terjedhet ki az igazságszolgáltatási adatkezelésekre.<sup>17</sup>

Habár a szabályozás során az egyszerűsítésre és az egyértelműsítésre törekedtünk, a fentiekben bemutatott kodifikációs és logikai kihívások – már elsősorban az is, hogy uniós jogot kell közvetlenül alkalmazni, úgy, hogy a jogterület másik részére (bűnügyi, nemzetbiztonsági és honvédelmi adatkezelések) hazai szabályozás marad hatályban – predestinálták a törvény viszonylagos bonyolultságát. Az egyik leggyakoribb visszajelzés, amit kaptunk a törvény elfogadását követően a jogalanyoktól, hogy nem értik miért szükséges a rendeleti szabályokat megismételni a törvényben, amelyek az uniós jog miatt közvetlenül alkalmazandóak. Ezen állítás tévedés, ugyanis a konstrukció az uniós szabályozásból fakadó adottság: habár a Rendelet szabályait nem szabad megismételni (esetleg csak az alkalmazhatósághoz szükséges mértékben, ahogy ezt a fentiekben is említettem), addig az irányelvi szabályok átültetése sok esetben lényegében a rendeleti szabályokkal megegyező szabályok beemelését jelentette a törvénybe. Ugyanakkor úgy gondolom, hogy az általunk előkészített Infotv.-módosítások alkalmasak voltak arra, hogy a jogalkalmazók egyértelmű horizontális szabályrendszer alapján folytassák adatkezeléseiket. Azonban a legnagyobb kihívás, az ágazati törvények módosítása, még előttünk állt.

## V. AZ ÁGAZATI TÖRVÉNYEK MÓDOSÍTÁSA

Az ágazati joganyag teljes áttekintése egy kezdő kodifikátornak szinte megoldhatatlan feladatnak tűnik, de bevallom, hogy jómagam még közel kilenc év vezetői kodifikációs tapasztalattal is tartottam tőle. Hiszen az ágazati szabályozás olyan jelentős mennyiségű, és minden egyes törvényben teljesen más jogalap (cél) alapján rendelik el az adatkezelést,

valamint e jogalap alapján határozzák meg az adatkezelés időtartamát, az adattovábbítást stb.

Szerencsére ebben a munkában nem volt egyedül az IM. Már a 2017–18-as munkacsoport keretében is számos javaslatot kaptunk a nem kormányzati tagoktól az egyes ágazati törvények módosítására. Ezek között volt olyan javaslat, amely a Rendelettel való összhangra irányult, illetve volt olyan is, amely a napi működés során merült fel az adatkezelési szabályok vonatkozásában (például már a munkacsoport működése során is sor került többször személyes egyeztetésre, és volt olyan törvény, amely módosításának a szükségességéről öt egyeztetést is tartottunk). Emellett pedig a NAIH-tól is kaptunk javaslatokat. A munkamódszer tekintetében azt követjük, hogy a korábban megkapott javaslatokat megküldtük a szaktárcáknak, készítettünk továbbá egy olyan szempontrendszert, ami alapján kértük, hogy tekintsék át a kodifikációs feladatkörükbe tartozó törvényeket. A kapott visszajelzések alapján 2018 szeptemberére összeállítottunk egy előterjesztést az ágazati törvények módosítására. Az előkészítés során folyamatosan a NAIH-hal együttműködve adatvédelmi és alkotmányossági szempontból felülvizsgáltuk a beérkezett javaslatokat. Ugyanakkor figyelemmel az előkészítés bonyolultságára, csak a szabályozási szempontokkal nagyon egyértelműen ellentétes javaslatokat hagytuk el, a többi rendelkezést pedig 2018 októberében közigazgatási és társadalmi egyeztetésre bocsátottuk annak érdekében, hogy az előkészítési ütemtervet tartani tudjuk és minél több jogalkalmazói visszajelzést is kapjunk.

A társadalmi egyeztetés keretében számos hasznos visszajelzést kaptunk. Külön ki kell emelnem a NAIH segítségét, amely több mint 20 oldalas véleményében részletesen ismertette az álláspontját, megjelölve, hogy mely javaslatokat hogyan kell pontosítani, és melyek azok a törvények, amelyek módosítását nem tartalmazta az ágazati előterjesztés, pedig a Rendelettel való koherencia megteremtése érdekében elengedhetetlen. Szintén ki kell emelnem az Amerikai–Magyar Kereskedelmi Kamara, a Joint Venture Szövetség és a Versenyjogi Egyesület véleményét, amelyek számos problémára világítottak rá. A beérkezett észrevételeket kodifikációs feladatkörönként (tárcánként) csoportosítottuk, majd megküldtük a társmiszteriumoknak. A visszajelzéseket követően pedig többkörös, személyes egyeztetések és visszamutatások után véglegeltük az ágazati előterjesztést. Újra hangsúlyoznám, hogy a munka során rengeteg segítséget kaptunk mind a NAIH-os kollégáktól, mind pedig az IM stratégiai partnereitől, és általánosságban elmondható, hogy az előterjesztés sikere kapcsán sokat köszönhetünk a társtárcák nyitottságának is. A végső, az Országgyűlésnek 2019 februárjában benyújtott törvényjavaslat 86 törvény módosítását tartalmazza,<sup>18</sup> ezek részletes ismertetése a terjedelmi korlátok miatt nem

<sup>17</sup> Rendelet 20. preambulumbekzdés.

<sup>18</sup> [http://www.parlament.hu/folyamatban-levo-torvenyjavaslatok?p\\_auth=H0EXS2G3&p\\_p\\_id=pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8\\_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy\\_irom.irom\\_adat%3Fp\\_ckl%3D41%26p\\_izon%3D4479](http://www.parlament.hu/folyamatban-levo-torvenyjavaslatok?p_auth=H0EXS2G3&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D41%26p_izon%3D4479)



lehetséges. Ugyanakkor kiemelendőnek tartok néhány olyan módosítást, amelyek a társadalmi partnerek visszajelzései alapján kiemelt fontosságúak.

A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényben a módosítás három fő szempont köré épül: egyrészt a bűnügyi személyes adatok kezelhetősége, a biometrikus adatok nyilvántartása és a munkavégzés ellenőrzése. Ezek közül a legjelentősebb újítás a bűnügyi személyes adatok kezelésének kimondása. A bűnügyi személyes adatok kezelésének törvényi szabályozását több ágazati szereplő is kérte. Miért is szükséges ez? Törvényi szabályozás nélkül a Rendelet általános szabályai érvényesülnének, és a munkáltató esetéről esetre dönthetné el, hogy az érintett munkaviszonyhoz szükséges-e a bűnügyi személyes adatok kezelése. Az egységes szabályozás igénye megjelent, viszont jogalkotás nélkül nagyon hosszú idő lenne, amíg a bűnügyi személyes adatok kezelésével kapcsolatos jogalkalmazói gyakorlat kialakulna, ha ki tudna egyáltalán alakulni. Ez pedig hosszabb távú jogbizonytalansághoz, és akár jogsértésekhez vezethet, ha megfelelő jogalap nélkül kerül sor ilyen adatkezelésre. A módosítás egyértelművé teszi, hogy csak a legszükségesebb esetekben kerülhet sor ilyen adatkezelésre, erre példákat is hoz, ugyanakkor a javaslat a „különösen” jelzővel elismeri, hogy nem lehetséges az összes esetet taxatíván meghatározni. Szintén jelentős előrelépésnek tekinthető a biometrikus adatok kezelésének törvényi szabályozása, amellyel egyértelmű törvényi szabályokkal tudjuk a jövőbeli jogalkalmazói gyakorlatot mederbe terelni.

Szintén kiemelném az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény módosítását, amely, ha mondhatom, pont fordított irányú volt, és a szigorúbb magyar szabályozás hatályon kívül helyezését eredményezte. A jelenlegi normaszöveg szerint egészségügyi adatkezelésre csak írásbeli hozzájárulás esetén kerülhet sor. E szabályozás az 1997-es törvényben logikus volt, azonban az eltelt 22 év alatt annyit fejlődött a technológia, hogy az írásbeliség meghaladtá vált. A Rendelet csak kifejezett hozzájárulást igényel, ugyanakkor lehetőséget biztosít arra, hogy a tagállami jogalkotó az egészségügyi és genetikai adatok esetén szigorúbb szabályokat állapítson meg. A stratégiai partnerek jelezték, hogy az írásbeliség a gyakorlatban nem, vagy csak jelentős nehézségek árán valósítható meg, és köszönhetően a társmisztérium kooperációjának, elfogadásra került a szabályozás módosítása, vagyis a kifejezett hozzájárulás alkalmazása (ami a gyakorlatban megvalósulhat, például egy mobiltelefon-applikáció letöltésével is). E szabályozás más törvényben is előfordult, amely szintén követte a változásokat.

A mindennapokra kiható apró, de fontos változás például a fogyasztóvédelemről szóló törvény módosítása. Gondolom mindannyiunkkal előfordult már, hogy fogyasztói panaszunk merült fel. Ekkor az ember mérlegeli, hogy beírjon-e a vásárlók könyvébe. Ugyanakkor, amikor ezt kinyitjuk, a napi gyakorlatban sokszor előfordul, hogy a korábbi panaszosok személyes adatait is megismerjük. Ezért az ágazati előterjesztés annak érdekében, hogy mindenki csak a saját ügyében szükséges személyes adatot ismerhesse meg, arra tesz javaslatot,

hogy a vásárlók könyvében a panaszokat perforált lapokra kell írni, és a megírást követően a lapot el kell távolítani, így a következő panaszos a korábbiak személyes adatait nem ismerheti meg.

A Rendelettel való összhang megteremtésén kívüli, ugyanakkor azzal közvetlenül összefüggő módosítás, hogy az ágazati előterjesztés benyújtásakor már rendelkezésünkre álltak a Rendelet alkalmazásából származó első tapasztalatok is. Amennyiben módosítási igény merül fel az alkalmazhatóság miatt, akkor erre is reagálni kell. Ilyen például, hogy a NAIH jelezte az IM-nek, hogy a Rendelet szerinti hatósági eljárások a korábbi Infotv.-ben szabályozottakhoz képest összetettebbek, illetve jelenleg még nem kristályosodott ki a jogalkalmazói gyakorlat sem (és itt például ne csak az adatkezelőkre gondoljunk, hanem az Európai Adatvédelmi Testületre is, akik az európai adatvédelmi hatóságok vezetőiből állnak, és feladtuk a Rendelet alkalmazási egységességének a biztosítása, e testület is csak a működésének az elején tart), ezért a korábbi Infotv. szerinti 120 napos hatósági eljárási határidő 150 napra emelését javasolta a NAIH, amit elfogadtunk.

A módosítások hosszú sorát lehetne ismertetni, így például a közműszolgáltatásokban a védendő fogyasztókkal kapcsolatos rendelkezéseket, a kutatás és közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló törvény Rendelettel ellentétes szabályainak hatályon kívül helyezését, a postatörvény, személyszállítási törvény, levéltári törvény, magánnyomozói törvény stb. módosítását. A 86 törvény-módosítási elemből álló lista terjedelme jól mutatja, hogy az ágazati előterjesztés milyen komplex módosítást hajtana végre a jogrendszeren a Rendelettel való koherencia megteremtése érdekében (a törvényjavaslat elfogadására és kihirdetésére 2019 áprilisában, jelen cikk megjelenését követően kerülhet sor).

Ugyanakkor azt is el kell mondanunk, hogy az ágazati előterjesztés által elfogadott módosítások köre nem teljes. Szerecsére nem sok, de néhány olyan további törvény került azonosításra, amelyek módosítására nem került sor a törvényjavaslat keretében, mert azok módosítása vagy koncepcionális, vagy olyan terjedelmű, hogy a szaktárcák nem vállalták ebben az előterjesztésben módosítani őket, hanem ígéretet tettek arra, hogy a módosításra még ebben az évben sor kerül.

## VI. KONKLÚZIÓ ÉS TOVÁBBI FELADATOK

Ha a Rendeletre való felkészülési tapasztalatokat kívánjuk összegezni, akkor két szempontot érdemes egymásra vetíteni.

Első, és talán legfontosabb a kodifikációs szempontú megközelítés. A magyar szabályok Rendeletnek való megfeleltetésénél láthattuk, hogy milyen jelentős kihívások elé állította az uniós és magyar szabályozás összhangjának a biztosítása a jogszabály-előkészítőket. A felkészülés sikerességéhez szükség volt arra, hogy a munka során azonos szempontrendszert alkalmazzunk, továbbá a minisztériumi kollégák, a NAIH és a stratégiai partnerek együttműködésére.

Az előkészítésre felhasznált hároméves időszak az IM-ben adatvédelmi kodifikációval foglalkozó kollégák szinte teljes humánerőforrását igényelte, akik kiváló munkát végeztek. Elengedhetetlen volt a NAIH együttműködése, Péterfalvi Attila elnök úrtól és kollégáitól rengeteg segítséget kaptunk. A társmisztériumokban dolgozó kollégák együttműködése nélkül az ágazati törvénymódosításokat nem tudtuk volna előkészíteni. Továbbá nagyon pozitív volt az a nyitottság, amit a stratégiai partnerek részéről tapasztaltunk, számos javaslatot és külföldi példát kaptunk tőlük is. E sok részelem vezetett oda, hogy azok a javaslatok elkészülhettek, amelyek megvalósítják a Rendelet magyar jogrendszerrel való összhangját.

Második szempont, amire ki szeretnék térni, az időtényező. A Rendelet alkalmazására nyitva álló kétéves időszak első hallásra megfelelőnek tűnt. Utólag viszont azt kell, hogy mondjuk, hogy kevés volt. Ebbe magyar szempontból nyilván bejátszik, hogy a 2018-as általános országgyűlési választás miatt az Infotv. módosítása késedelmet szenvedett, viszont az ágazati csomag előkészítéséhez a rendelkezésre álló idő magyar viszonylatban mindenképpen kevés volt. Megvizsgálva a tagállami gyakorlatot, ugyanerre a következtetésre juthatunk, hiszen azzal, hogy a magyar jogalkotó 2018. júniusban, illetve

júliusban módosította a személyes adatok kezelésére vonatkozó horizontális szabályozást, vagyis az Infotv.-t, még mindig az uniós tagállamok középmezőnyébe tartozott, és tavaly nyáron még több ország volt elmaradásban a horizontális szabályozás módosításával. Az ágazati joganyag teljes megfeleltetéséről nincsenek információink, viszont vélelmezhetően ezekre a horizontális szabályok módosítása után került sor.

Az ágazati csomag parlamenti elfogadása után felmerül a kérdés, hogy van-e további magyar kodifikációs feladat a személyes adatok védelmével összefüggésben. A válasz mindenképpen igen, hiszen ahogy utaltam rá, néhány törvény módosítására később kerül sor. Emellett pedig nem szabad elfelejteni, hogy teljes jogrendszeri felülvizsgálatban is kimaradhatott néhány olyan jogszabály, amelyek módosítása szükséges, azonban módosítási igény nem merült fel velük szemben, ezeket az IM-nek és a NAIH-nak folyamatosan nyomon kell követnie. További feladatunk, hogy minden új jogszabály megalkotásánál a jogszabály-veleményezés keretében biztosítsuk, hogy a megalkotandó szabályozás összhangban legyen a Rendelettel, ez pedig örökös feladatot ad a személyes adatok védelmének kodifikációjával foglalkozó jelenlegi és jövőbeli kollégáknak.

Pongrácz Attila\*



# Az Alkotmánybíróság

## 3384/2018. (XII. 14.)

### AB határozatának hatása

## a sértett büntető eljárásjogi fogalmára

Az utóbbi évtizedekben a büntetőeljárás szabályozásban egyre nagyobb hangsúlyt kapott a sértett: a jogalkotó folyamatosan bővítette a sértett jogait, fellépési lehetőségeit, illetve a védelmét, kíméletét biztosító eljárási eszközöket. A teljesség igénye nélkül kiemelhető, hogy 2003-tól a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) néhány évtizedes kihagyás után ismét bevezette a pótmagánvád jogintézményét a büntetőeljárás szabályozásba. 2007-től hatályba léptek a közvetítői eljárás szabályai, ami a mediáció lehetőségét vezette be az eljárási jogba. A bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2012/29/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv átültetése nyomán számos ponton módosultak a büntetőeljárás, illetve az áldozatvédelmi rendelkezések, amelyek szintén a sértetti pozíció erősítését célozták. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) megalkotását és elfogadását megelőző előkészítő munka főbb irányait meghatározó, a Kormány 2015. február 11-i ülésén elfogadott, a büntetőeljárás törvény szabályozási elveiről szóló kormány-előterjesztés tizennégy pontja közül kettő is kifejezett célként fogalmazta meg egyrészt, hogy az új törvényben a sértettek érdekeinek védelmére a korábbinál nagyobb hangsúlyt kell fektetni, másrészt azt az elvárást, hogy az új kódex az ún. sérülékeny csoportba tartozó eljárási szereplők jogérvényesítési lehetőségeit fokozottabb garanciák révén biztosítsa. Ennek eredményeként a Be. számos újítás mellett újr szabályozta az ún. különleges bánásmódot igénylő személyekre vonatkozó kíméleti jellegű eljárási eszközök rendszerét, de meg lehet említeni azt is, hogy a Be.-hez kapcsolódó törvénymódosítások révén a hatályos szabályozás a bűncselekmények sértetteinek kedvezőbb pozíciót biztosít a megítélt polgári jogi igények végrehajtása során.

Ehhez képest érdekes körülmény, hogy a sértett fogalmára vonatkozó normatív meghatározás gyakorlatilag megegyezik a Magyarország első büntetőeljárás kódexében alkalmazott megfogalmazással, tehát lényegében nem változott az elmúlt több mint száz évben.<sup>1</sup> Az ugyanakkor nyilvánvaló, hogy alapvető jelentőségű kérdéssről van szó, hiszen ez a rendelkezés

határozza meg, hogy egyáltalán ki minősülhet egy büntetőeljárásban sértettnek, ki vehet részt ilyen pozícióban a büntetőeljárásban. A sértett eljárásjogi helyzetének gyakorlati jelentősége szempontjából az alábbi három aspektust érdemes kiemelni: *a)* az, aki sértettnek minősül, meghatározott eljárási jogosítványokat gyakorolhat a büntetőeljárás során, az ügyiratokat – meghatározott körben – megismerheti, indítványokat, észrevételeket tehet, nyilatkozhat például arról, hogy kívánja-e a vádlott megbüntetését; *b)* az adhéziós eljárás révén, ha annak feltételei fennállnak, magánfélként érvényesítheti a polgári jogi igényét; végül *c)* a közzéadás büntetőeljárás esetleges megszüntetése vagy vádelejtés esetén pótmagánvádlóként léphet fel és a bíróság előtt képviselheti a vádat a vele szemben elkövetett bűncselekmény miatt. A sértett törvényi meghatározásának tehát valójában döntő jelentősége van, hiszen ha valaki nem minősülhet büntetőeljárás szempontból sértettnek, akkor a fenti jogosítványokkal sem élhet.

### I. A SÉRTETT FOGALMA A RÉGI BE.-BEN ÉS A JOGGYAKORLAT ALAPJÁN

A régi Be. 51. § (1) bekezdése a sértett fogalmát az alábbi módon fogalmazta meg: „[s]értett az, akinek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette”. Ezt az elsöre rendkívül tágan tűnő megfogalmazást azonban a bírói gyakorlat megszorításokkal értelmezte, értelmezi.

A jogintézmény működése szempontjából alapvető jelentőségű megállapításokat tartalmaz a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma 90/2011. BK véleménye (a továbbiakban: BKv.) II. részének 1. pontja. Összefoglalóan azt lehet mondani, hogy ez alapján a kollégiumi vélemény alapján a bírói gyakorlat a pótmagánvádlókénti fellépés szempontjából csak azokat a személyeket tekinti sértettnek, akik a bűncselekménynek anyagi jogi értelemben vett passzív alanyai, illetve akikkel kapcsolatban a bűncselekmény tényállásában foglalt eredmény (ha van ilyen) megvalósul. Részletesebben megvizsgálva az okfejtést, a BKv. abból indul ki, hogy a Be. nem határozza meg

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

<sup>1</sup> Az 1896. évi XXXIII. törvénycikkkel elfogadott bünvádi perrendtartás 13. §-a szerint: „[s]értett az, a kinek bármely jogát sértette vagy veszélyeztette az elkövetett vagy megkísérelt bűncselekmény”.

kifejezeten a sértett pótmagánvádlókénti igényérvényesítésének anyagi jogi kereteit, és azt is rögzíti kiindulópontként, hogy „[k]étségtelen az is, hogy minden bűncselekménynek van valamilyen következménye akár a szűkebb, akár a tágabb környezetre. Mindez azonban nem jelenti, hogy minden bűncselekménynek feltétlenül van eljárásjogi (természetes, illetve jogi személy, ekként pótmagánvádlókénti fellépésre jogosult) sértettje”. A BKv.-ben kifejtett álláspont alapján „[a] sértett – pótmagánvádlóként – büntetőjogi igényét **általában** akkor érvényesítheti, ha passzív alanya a közvádra üldözendő bűncselekménynek, vagy a tényállás eredményt tartalmaz. **Általában** kizárt a pótmagánvád, ha az adott bűncselekmény alapvetően az állami, társadalmi vagy gazdasági rendet sérti vagy veszélyezteti, s a természetes vagy jogi személyt érintő jogsérelem csupán áttételesen következik be. [...] Ha a törvényi tényállás passzív alanyt (aki szükségképpen természetes személy) tartalmaz, akkor az őt ért sérelem egyben az eljárásjogi sértetti jogosultságot is megalapozza. Ugyanígy, ha a törvényi tényállás eredményt tartalmaz; ez esetben is (akár passzív alanyiság nélkül is) fennállhat a sértetti jogosultság, illetve a pótmagánvádlókénti fellépés lehetősége”. Látható, hogy a kollégiumi vélemény minden mérlegelési szempontnál alkalmazza az „általában” kifejezést, amelyből az következik, hogy a fenti szempontokat nem minden esetben tekinti kötelezően érvényesülő feltételnek, illetve külön is hangsúlyozza, hogy „[k]örültekintően kell vizsgálni, különösen utóbbi esetben, hogy a sértetti igény alapja a személyében való érintettség nélkül csupán egyszerű károsulti, vagyonjogi érdek, avagy az adott, bűncselekménnyel nyilvánításban megtestesülő, büntetőjogi érdekhez szorosan kötődő, abban gyökerező olyan jog- vagy jogos érdekbeli sérelem, illetve veszélyeztetettség, amely az adott (természetes vagy jogi személy) sértettre konkretizált és közvetlen”. Azaz a BKv. alapján mindig az egyedi eset összes körülményére tekintettel kell megállapítani, hogy valaki sértettnek minősülhet-e.

Mindezek fényében nem meglepő, hogy számos olyan bírói döntést lehet találni, amely olyan bűncselekményi tényállások esetében sem minősítette az érintettet sértettnek és ez alapján kizárta a pótmagánvádlói fellépés lehetőségét, amikor annak lehetővé tétele kézenfekvőnek tűnhetne.

A következő bűncselekmények és konkrét példák esetében a bűncselekmény „elszenvedője” a bírói gyakorlat alapján (amely egyébként nem egységes) nem minősül eljárásjogi értelemben sértettnek, ami, ahogy a konkrét példákban látható, a gyakorlati következmények szempontjából aligha indokolható.

A hamis tanúzás [a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 272. §] esetén, ha a hamis tanúvallomás az érintett számára hátrányos határozat meghozatalához vezet, például annak folytán ártatlanul szabadságvesztésre ítélik, akkor ez a személy közvetlenül érintett a bűncselekmény kapcsán, annak ellenére, hogy a bűncselekménynek nem passzív alanya.<sup>2</sup> A hivatali visszaélés (Btk. 305. §) tényállása sem tartalmaz passzív alanyt, de a tényállásban célzatként megfogalmazott jogtalan hátrány érintheti közvetlenül az adott személyt. Ez a jogtalan hátrány lehet akár vagyoni hátrány (pl. ha a hivatalos személy cselekménye abban

áll, hogy a visszaéléssel érintett személy pénzüsszegtől, bevételtől esik el), akár lelki sérelem is.<sup>3</sup> Mivel a garázdaság bűncselekményének (Btk. 339. §) sincs passzív alanya, a bűncselekménnyel érintett személy a hatályos szabályok szerint sértettként nem tud fellépni, akkor sem, ha a közösségellenes, erőszakos magatartás közvetlenül ellene irányult. Ezzel kapcsolatban arra az anomáliára is fel kell hívni a figyelmet, amely szerint, ha a garázdaságot tetteles becsületsértéssel (pl. arculütés, lökdösődés, fellökés stb.) követik el, akkor mivel a tetteles becsületsértést a garázda, erőszakos magatartás szükségszerűen magában foglalja, abba beleolvad, a tetteles becsületsértés passzív alanya (aki tehát a tetteles becsületsértés esetén egyébként sértettként felléphetne) nem tud fellépni sértettként.<sup>4</sup> Az állatkínzás (Btk. 244. §) bűncselekménye esetében a jelenlegi joggyakorlat szerint ugyancsak nincs sértettként fellépni jogosult személy. Ugyanakkor az, akinek például a kutyáját megkínózzák, nyilvánvalóan közvetlenül érintett a bűncselekmény kapcsán, adott esetben akár anyagi következményei is lehetnek rá nézve a cselekménynek (például, ha gyógyíttatni kell a kutyát, vagy nagy értékű állatról van szó).<sup>5</sup> Végül a későbbiekben ismertetett alkotmánybírói döntésre is tekintettel a hamis vád (Btk. 268. §) bűncselekményét szintén érdemes megemlíteni, amely bűncselekménynek van ugyan passzív alanya, de a passzív alanyt a bírói gyakorlat mégsem tekinti eljárásjogi értelemben vett sértettnek. Ennek ellenére vitathatatlanak tűnik, hogy ha a passzív alanyt a hatóság előtt bűncselekmény elkövetésével hamisan vádolják, az közvetlenül sérti őt, különösen, ha gyanúsítottként is kihallgatják, és főképpen akkor, ha a hamis vád alapján el is ítélik.<sup>6</sup>

A fenti esetek rávilágítanak arra, hogy a sértetti fogalom kapcsán kialakított joggyakorlat miatt olyan személyek nem tudnak fellépni sértettként a büntetőeljárásban, akik az adott bűncselekmény által egyértelműen és közvetlenül sérelmet szenvedtek, de az adott bűncselekménynek nem anyagi jogi értelemben vett passzív alanyai.

## II. A BE. ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS A SÉRTETT FOGALMA

Az új büntetőeljárás kódex előkészítése során a fenti problémák azonosítására tekintettel, az előkészítést végző Igazságügyi Minisztérium kidolgozott egy megoldási javaslatot. Az új büntetőeljárásról szóló törvény közigazgatási egyeztetésre bocsátott szövegtervezetének 48. §-a a következők szerint alakította volna át a régi Be.-ben szereplő normatív meghatározást: „[a] sértett az a természetes vagy nem természetes személy, akinek vagy amelynek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette, ideértve azt is, aki a bűncselekmény közvetlen következtében testi, lelki sérelmet szenvedett, illetve akinek vagy amelynek a bűncselekmény vagyoni hátrányt okozott”.<sup>7</sup> A tervezethez fűzött

3 A pótmagánvádlói fellépés kizártságára lásd: BH2012. 257., BH2011. 246.

4 A pótmagánvádlói fellépés kizártságára lásd: Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság Bf.2253/2010/3. határozata.

5 A pótmagánvádlói fellépés kizártságára lásd: BH2013. 183.

6 A pótmagánvádlói fellépés kizártságára lásd: EBH2011. 2301.

7 Lásd: <http://www.kormany.hu/hu/dok?page=5&source=5&type=302&year=2016#!DocumentBrowse>

2 A pótmagánvádlói fellépés kizártságára lásd: EBH2010. 2125.



indokolás kifejezetten megfogalmazta azon célkitűzést, hogy az új fogalmi meghatározás révén a joggyakorlat addigi irányát, tartalmát az új törvény módosítsa. Az indokolás kiemelte, hogy „a hatályos sértett fogalom és a gyakorlat ellentmondását akként oldja fel, hogy a sértett fogalmát kiegészíti a következő fordulattal: »ideértve azt is, aki a bűncselekmény közvetlen következtében testi, lelki sérelmet szenvedett, illetve akinek vagy amelynek a bűncselekmény vagyoni hátrányt okozott«. Ezzel egyértelművé válhatott volna, hogy a „passzív alanyon és azon személyen kívül, akivel kapcsolatban az eredmény megvalósult, azokat is a sértett fogalma alá tartozónak kell tekinteni, aki a bűncselekmény közvetlen következtében sérelmet szenvedett”. A törvénytervezet indokolása kifejezetten rögzítette, hogy „nem célja, nem is lehetett célja az, hogy a joggyakorlat által kezelhetetlen embertömegeknek (azoknak, akik a bűncselekmény kapcsán közvetett módon szenvedtek sérelmet) biztosítson sértetti jogokat a büntetőeljárásban”.

A törvénytervezet későbbi egyeztetése során lefolytatott viták eredményeképpen ugyanakkor nem a fenti normaszöveg-javaslat szerinti tartalommal fogadta el az Országgyűlés a Be.-t. A Be. 50. §-a a következő rendelkezést tartalmazza: „[a] sértett az a természetes vagy nem természetes személy, akinek vagy amelynek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény közvetlenül sértette vagy veszélyeztette”. Látható tehát, hogy a régi Be. fogalom-meghatározásához képest a szöveg kisebb technikai módosításokon kívül oly módon változott meg, hogy a korábbi normaszövegbe bekerült a sérelem vagy veszélyeztetés „közvetlenségére” utaló kifejezés.

### III. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3384/2018. (XII. 14.) AB HATÁROZATA

A fentiekben bemutatott előzmények fényében nagy jelentőségű az Alkotmánybíróság 3384/2018. (XII. 14.) AB határozata (a továbbiakban: AB határozat), amelynek tárgyát éppen a sértett fogalmával kapcsolatos bírói jogértelmezés alkotmányossági összefüggései képezték.

#### AZ INDÍTVÁNY

Az alkotmánybírói döntés meghozatalára irányuló indítvány alapjául szolgáló eset a következő volt. Az indítványozó ellen egy polgári peres eljárásban egy általa bemutatott, hamisnak tartott igazolás miatt hamis tanúzás bűncselekménye miatt feljelentést tett az ellenérdekű fél. Ennek eredményeként nyomozást rendeltek el, amelynek során az indítványozó gyanúsított kihallgatására is sor került. A nyomozást végül bűncselekmény hiányában megszüntették. Ezt követően az indítványozó tett feljelentést hamis vád minősített esete [Btk. 268. § (2) bekezdése] miatt a feljelentő ellen. Ezt az eljárást szintén megszüntette az ügyészség. Az indítványozó emiatt pótmagánvádlóként a bírósághoz fordult. A bíróság ugyanakkor első- és másodfokon is megszüntette a büntetőeljárást. A bíróság döntésének indoka az volt, hogy tekintettel arra, hogy a hamis vád bűncselekménye az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények körébe tartozik, a tényállásnak nincs passzív alanya, ezért ez a bűncselekmény az érintett esetében

nem okoz közvetlen érdeksérelmet, az csak áttételesen jelentkezett nála. Emiatt nem minősült a bűncselekmény sértettjének és így pótmagánvádlóként sem volt jogosult fellépni. (AB határozat, Indokolás [2]–[4])

Az indítványozó ezt a bírósági döntést támadta meg az Alkotmánybíróság előtt. Az indítványozó érvelése szerint egyrészt a Btk. 268. §-ának normaszövege alapján nem állítható, hogy a bűncselekménynek ne lenne passzív alanya, különös tekintettel arra, ha valaki ellen büntetőeljárás is indul a hamis vád alapján. Másrészt arra is rámutatott, hogy a régi Be. 51. § (1) bekezdésében meghatározott sértetti fogalom-meghatározás szövegével sem áll összhangban az a következtetés, hogy a hamis vád bűncselekményének ne lenne sértettje. Álláspontja szerint a bíróságok ezzel ellentétes következtetése, „amely kizárólag azon alapul, hogy a bűncselekmény a törvénykönyv mely fejezetében található, önkényes és sematikus megközelítésre épül, és jogsértő, élettől idegen, egyúttal tarthatatlan bírói gyakorlatot eredményez”. Az indítványozó továbbá arra is rámutatott, hogy a jogalkotó nem zárta ki a régi Be.-ben kifejezett rendelkezéssel a hamis vád esetén a pótmagánvádlói fellépés lehetőségét. Erre tekintettel, érvelése szerint alkotmányossági szempontból a bíróságok jogértelmezése túllépte az Alaptörvény 28. cikkében rögzített alkotmányos jogalkalmazás kereteit és a jogalkotó szándékával össze nem egyeztethető, indokolatlan jogkorlátozást eredményezett, ami sértette az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás követelményét is. Ezen túlmenően az indítvánnyal kapcsolatban felmerülő alkotmányos összefüggésként arra is hivatkozott, hogy az a bírósági jogértelmezés, amely a hamis vád esetében kizárja a pótmagánvádlói fellépés lehetőségét, más sértettekhez képest – akik esetében ilyen akadályt nem állapít meg a bírói gyakorlat – az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében rögzített jogegyenlőséghez való alapvető jogát is sértette, illetve a XV. cikk (2) bekezdésében szereplő hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik. Végül az indítványozó álláspontja szerint a bíróság elutasító döntése az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált tisztességes eljárásból való jog részjogosítványként értelmezett bírósághoz fordulás jogát is sértette, mivel a bíróság – a fenti megszorító értelmezés miatt – elzárkózott az egyébként minden egyéb törvényes feltételnek megfelelő pótmagánvádas eljárásra vonatkozó vádindítvány érdemi vizsgálata elől. (AB határozat, Indokolás [5]–[12])

#### AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÁLTAL VIZSGÁLANDÓNAK MINŐSÍTETT KÉRDÉS

Tehtetttel arra, hogy az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be, az Alkotmánybíróságnak az eljárásban azt kellett vizsgálnia, hogy az indítványozó által támadott bírói döntésben megtestesülő bírói jogértelmezés az Alaptörvény 28. cikkében rögzített alkotmányos jogértelmezési követelmény keretei között maradt-e és nem sértette-e az indítványozó valamely alapvető jogát. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság számára az indítvány alapján az volt az eldöntendő kérdés, hogy a támadott bírói döntésben testet öltő jogértelmezés nem sértette-e az indítványozó

esetében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági eljárásból való jog egyik részjogosítványaként értelmezett bírósághoz fordulás jogát. (AB határozat, Indokolás [25]) Az Alkotmánybíróság végül nem vizsgálta az indítványnak az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésére hivatkozó, illetve a XV. cikkét érintő összefüggéseit, a határozat kizárólag a bírósághoz fordulás joga követelményének a szempontjaival foglalkozott.

Az eldöntendő kérdés megválaszolása büntető eljárásjogi szempontból tulajdonképpen arról szól, hogy az Alkotmánybíróság értékelése szerint a bíróság a konkrét esetben helyesen értelmezte-e a sértettnek a régi Be. 51. § (1) bekezdésében szereplő fogalmát, alkotmányosnak tekinthető-e tehát az a bírói gyakorlat, amely szerint a hamis vád bűncselekményének nincs sértettje. Mint azt alább látni fogjuk, az Alkotmánybíróság tulajdonképpen általános jelleggel vizsgálta a bíróságoknak a sértett fogalmával kapcsolatos, a 90/2011. BK véleményben kifejtetteknek megfelelő jogértelmezését. Hangsúlyozni kell, hogy a testület ezzel első alkalommal vonta alkotmányossági vizsgálat alá a sértetti fogalommal kapcsolatos bírói jogértelmezést.

### AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉRVELÉSE

1. Az Alkotmánybíróság elsőként – összefoglalva a pótmagánvád jogintézményével kapcsolatban korábban kifejtett alkotmánybírósági gyakorlatot – a kérdés alapjogi aspektusát vizsgálta és az indítványban felvetett kifogásoknak a bírósághoz fordulás jogával kapcsolatos szempontjaira vonatkozó álláspontját fejtette ki. Ez alapján a testület a tisztességes eljárásból való jog részjogosítványaként értelmezett hatékony bírói jogvédelem követelménye tekintetében a korábbi – elsősorban polgári eljárásokkal kapcsolatban hozott – határozataiban kialakított megállapításai alapján leszögezte, hogy alkotmányos igény, hogy a bíróság elé vitt kérdésben a bíróság érdemben dönthesse. A jogalkotó ugyan alkothat a bírósághoz fordulás jogának a kizárását eredményező szabályokat, azonban ilyen esetben meg kell felelnie a bírósághoz fordulás jogának érvényesítésére vonatkozó alkotmányos követelményeknek. Mindezen általános következtetéseket az Alkotmánybíróság a pótmagánvadás eljárás szabályozására is alkalmazhatónak tartotta oly módon, hogy rögzítette, hogy ugyan a törvényhozónak nem volt alkotmányos kötelezettsége arra, hogy bevezesse a pótmagánvád jogintézményét, azonban mivel emellett döntött, abban a kérdésben, hogy az erre jogosultak körét hogyan szabályozza, figyelembe kell venni a bírósághoz fordulás alapvető jogának biztosításából fakadó alkotmányos követelményeket is. Ez a szempont pedig megteremti a szabályozás alapjogi kontextusát, amelynek a vizsgálata az Alkotmánybíróság feladata. (AB határozat, Indokolás [35]–[37])

2. A testület azt is tisztázta, hogy ugyan a támadott bírói döntések még a régi Be. rendelkezései alapján születtek, azonban tekintettel arra, hogy azok megsemmisítése esetén a megismételt eljárást a Be. alapján kellene lefolytatni, ezért az Alkotmánybíróságnak értékelnie kell a Be.-nek a sértett fogalmával, illetve a pótmagánvadás eljárás szabályozásával kapcsolatos változásait. E körben a Be. részletes elemzése alapján az Alkotmánybíróság elsősorban annak a változásnak

tulajdonított jelentőséget, hogy a Be. 50. §-a [illetve a pótmagánvád törvényes feltételei körében az ezzel egyező, Be. 787. § (3) bekezdés c) pontja] a sértetti fogalom meghatározása során a régi Be. definíciójához képest a jog vagy jogos érdek sérelmének, illetve veszélyeztetésének a közvetlenségét követeli meg. (AB határozat, Indokolás [43], [51], [81])

Az Alkotmánybíróság a két eljárás kódex összevetése alapján megállapította, hogy a jogalkotó a pótmagánvádlói fellépést csak a sértettek számára, és csak meghatározott feltételek teljesülése, illetve a kizáró körülmények hiánya esetén tette lehetővé. Ugyanakkor a bírósághoz való fordulás jogának valamennyi, a törvényi feltételeknek megfelelő sértett esetében érvényesülnie kell a testület érvelése szerint, amely kérdés mérlegelése mindig a konkrét ügyben eljáró bíróságok feladata.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően összefoglalta a BKv.-ben a sértetti minőség megállapíthatóságával kapcsolatos szempontokat, illetve elemezte az EBH2011. 2301. számú elvi bírósági határozatban (a továbbiakban: EBH) kifejtett álláspontot, amely utóbbi döntés kifejezetten a hamis vád bűncselekménye esetén a sértetti minőség vizsgálatára vonatkozott. Az EBH-ban kifejtett érvelésből azt érdemes kiemelni, hogy ebben a bíróság rögzítette, hogy mindig „*a konkrét törvényi tényállás mentén vizsgálendő, hogy pótmagánvádnak, ekként a sértett általi büntetőigény érvényesítésének helye van-e. [...] Különösen így van ez, ha a törvényi tényállás passzív alanyt ugyan tartalmaz, eredményt azonban nem, a sérelem, illetve annak lehetősége pedig közvetett*”. Másrészt az Alkotmánybíróság azt emelte ki, hogy az EBH megállapította, hogy a hamis vád „*jogi tárgya kettős, az igazságszolgáltatás rendeltetésszerű (igazságtevés iránti) tevékenységéhez, és a személyek ártatlanságának védelméhez fűződő érdek. Elkövetési tárgya, ekként passzív alanya a vádolt személy*”, tehát rögzítette, hogy a hamis vád bűncselekményének van passzív alanya. Ugyanakkor az EBH mindezek mellett arra a következtetésre jutott, hogy a hamis vád „*nem közvetlenül okozza konkrét személy tényleges és közvetlen jog- vagy jogos érdekbéli sérelmét, illetve nem közvetlenül vezet annak veszélyéhez, hanem közvetve, áttételesen. Elsődleges hatása az igazságszolgáltatás, a hatóság megtévesztése, míg a passzív alany ellen közvetve irányul*”. Ezért végül arra az álláspontra helyezkedett az EBH, hogy hamis vád miatt még sincs helye pótmagánvádnak. (AB határozat, Indokolás [55]–[56])

4. Mindezek után az Alkotmánybíróság értékelte az indítvánnyal támadott bírói döntésekben kifejtett álláspontot. A testület a büntetőeljárás kódexek alapján rögzítette, hogy a törvény állapítja meg azokat a feltételeket, amikor a pótmagánvádlói fellépés lehetősége fennáll, ezek között pedig a sértett fogalma is a törvényben meghatározott. A bíróságoknak ez alapján mindig egyedileg kell vizsgálniuk, hogy egyebek mellett a sértetti minőség megállapítható-e. Ennek során ugyanakkor az Alaptörvény 28. cikkében rögzített alkotmányos jogértelmezési követelménynek is meg kell felelniük. Mivel a „*pótmagánvád jogintézményének a bevezetésével a jogalkotó lehetőséget teremtett a sértettek számára, hogy az állami büntetőigény érvényesítőjeként lépjenek fel és a bíróság eljárását kezdeményezzzék. [...] A jogalkotó ezáltal valamennyi olyan sértettnek biztosítani kívánta a bírósághoz fordulás jogát, akik, illetve amelyek esetében a törvényben rögzített feltételek teljesülnek*”

és a törvényben meghatározott kizáró okok nem állnak fenn. A bírói jogvédelem lehetőségét tehát a büntetőeljárás törvény rendelkezései megteremtik. A pótmagánvádlói fellépés vizsgálatát érintően a bíróság eljárása abban az esetben áll összhangban az Alaptörvénnyel, ha a bírósághoz fordulás jogát ténylegesen is biztosítja valamennyi olyan sértettnek, akik számára a jogalkotó azt gyakorolhatóvá tette”. (AB határozat, Indokolás [64]) Az Alkotmánybíróság tehát arra a megállapításra jutott, hogy a pótmagánvádlói fellépés lehetőségét ténylegesen kell biztosítani, a bíróságoknak az egyedi eset valamennyi körülményét arra tekintettel kell vizsgálniuk, hogy a sértett fogalmának megfelelő valamennyi személy élhessen a pótmagánvádlói fellépés lehetőségével, a sértett normatív definícióját nem lehet olyan megszorító módon értelmezni, ami egyes – egyébként a törvényi definíciónak megfelelő – személyeket elzár a bíróság előtti pótmagánvádlókénti fellépés lehetőségétől.

5. Ezt követően a testület megvizsgálta, hogy a támadott döntésekben a bíróságok a fentieknek megfelelően végezték-e el a mérlegelési feladatukat. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a bíróságok nem voltak figyelemmel sem a konkrét büntetőjogi tényállás vonatkozó minősített esetének az értelmezésére, sem a konkrét ügy egyedi körülményeit nem vizsgálták. Tehát a bírói döntések nem voltak figyelemmel a fentiekben ismertetett bírói gyakorlatban kimunkált szempontokra sem. A bíróságok egyrészt olyan bírósági döntésre hivatkoztak, amelyek más büntetőjogi tényállások esetében vizsgálták a pótmagánvádlói fellépés követelményét. Másrészt nem tulajdonítottak annak sem jelentőséget, hogy a konkrét esetben – ellentétben az EBH-val – nem a hamis vád alapesetéről volt szó, hanem a Btk. 268. § (2) bekezdésében foglalt minősített esetről. A bíróságok nem vizsgálták megfelelően azt sem, hogy a bűncselekmény okozott-e közvetlen jogsérelmet a sértettnek. (AB határozat, Indokolás [68]–[73])

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján úgy ítélte meg, hogy a támadott bírósági döntés a bírósághoz fordulás jogát ellehetetlenítette, és ezáltal az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát olyan mértékben sértette, amely miatt a bírói döntés megsemmisítése vált szükségessé.

#### IV. AZ AB HATÁROZAT JELENTŐSÉGE, VÁRHATÓ KÖVETKEZMÉNYEI

1. Az AB határozat jelentősége kapcsán elsősorban azt kell megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság első alkalommal foglalkozott a pótmagánvádlói fellépésre való jogosultság alkotmányossági összefüggéseivel abból a szempontból, hogy egy konkrét esetben a sértetti fogalom értelmezésén keresztül a bíróságok által követett joggyakorlat alkotmányosságát vizsgálta. Hangsúlyozni kell, hogy bár a határozat kifejezetten a pótmagánvádlói fellépés törvényi feltételeit vizsgálta, mégis lényegében a sértettnek a Be. 50. §-ában rögzített büntetőeljárás fogalmára vonatkozó bírói jogértelmezést vizsgálta.

2. Fontos fejleménynek tűnik az is, hogy a testület a vizsgált kérdés alapjogi összefüggését abban ragadta meg, hogy a pótmagánvádlói fellépésre való jogosultság a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványaként felfogott hatékony bírói jogvédelemhez való joggal áll alkotmányossági összefüggésben. A határozat elvi jellegű megállapításának az minősíthető, hogy

a bíróságoknak a pótmagánvádlói fellépésre való jogosultság vizsgálatá során – az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési követelményre tekintettel – oly módon kell vizsgálniuk a jogosultság fennállásának a kérdését, hogy a bírósághoz fordulás jogát ténylegesen is biztosítsák valamennyi olyan sértettnek, akik számára a jogalkotó azt gyakorolhatóvá kívánta tenni. A határozat alapján tehát a Be. 50. §-át [illetve a Be. 787. § (3) bekezdés c) pontját] érintő jogalkalmazás során erre az alkotmányjogi aspektusra is figyelemmel kell lenni.

3. Rá kell mutatni arra is, hogy az Alkotmánybíróság az érvelése során jelentőséget tulajdonított annak, hogy a Be.-ben a régi Be.-hez képest megváltozott a sértett fogalmának normatív meghatározása. Tehát az új büntetőeljárás kódex módosulása is alapot adott az Alkotmánybíróság döntésére. (AB határozat, Indokolás [81])

4. Az AB határozatból érdemes kiemelni azokat a szempontokat, amelyeket az Alkotmánybíróság álláspontja alapján a bíróságoknak figyelembe kell venniük akkor, amikor a pótmagánvádlói fellépésre való jogosultságot vizsgálják. Eszerint a bíróságoknak az alábbi szempontokat kell vizsgálniuk a pótmagánvádlói fellépésre jogosultság vizsgálatakor:

- a bűncselekmény okozott-e közvetlen jogsérelmet az érintett személynek,
- a szóban forgó büntetőjogi tényállás tartalmaz-e passzív alanyt vagy eredményt, és
- minden esetben a konkrét törvényi tényállás mentén vizsgálandó, hogy pótmagánvádnak, ekként a sértett általi büntetőigény érvényesítésének van-e helye.

Az AB határozat következményeként megítélésem szerint a korábbi bírói gyakorlathoz képest a vizsgálandó szempontok közül a közvetlen jogsérelm kérdésének a körültekintő mérlegelése kiemelt jelentőséget kell, hogy kapjon.

5. Hangsúlyozni kell, hogy az AB határozat konkrétan a hamis vád bűncselekményének minősített esete kapcsán fogalmazta meg a fentiekben kifejtett szempontokat és a döntés hangsúlyozza, hogy továbbra is mindig egyedileg kell vizsgálni a fenti szempontoknak megfelelően, hogy a szóban forgó konkrét bűncselekmény esetén ki jogosult a pótmagánvádlói fellépésre. Megítélésem szerint azonban az AB határozat általános jellegű megállapításaira tekintettel az várható, hogy nemcsak a hamis vád esetén jutna hasonló következtetésekre az Alkotmánybíróság. A fentiekben bemutatott részletes és újszerű alapjogi megközelítésre tekintettel tehát, az Alkotmánybíróság szerinti értelmezési irány más bűncselekmények esetében is érvényesítendő lehet. Véleményem szerint az alkotmánybírósági követelmények számos más, a fenti I. pontban említett bűncselekmény esetén is hasonló következtetésre és következményekre kellene, hogy vezessenek. Tehát az AB határozat minden bizonnyal megnyitja az utat a sértett fogalmának a korábbi bírói gyakorlattól eltérő értelmezése előtt.

Annál is inkább várható ez, mivel az Alkotmánybíróság kifejezetten rámutatott arra, hogy álláspontja szerint „a Be. hatálybalépése és a pótmagánvádlóra irányadó szabályozás megváltozása – különösen a Be. 50. § és 54. §-ára, valamint a Be. 787. § (3) bekezdés d) pontjára figyelemmel – szükségessé teszi a BKv. felülvizsgálatát és a fenti megállapítások újragondolását annak érdekében, hogy a bíróságoknak szóló iránymutatás a Be. rendelkezéseivel összhangban álljon. Orvosolni szükséges továbbá a jogalkalmazás azon hiányosságát, amely

*a sértett mint büntető eljárásjogi, valamint a passzív alany mint büntető anyagi jogi fogalom viszonyának a rendezetlenségében, ennek következtében pedig a két büntetőjogi kategória következetlen és a jogbiztonság követelményeinek a sérelmét felvető alkalmazásában nyilvánul meg*". (AB határozat, Indokolás [51]) Az Alkotmánybíróság tehát a vonatkozó bírói gyakorlatot meghatározó kollégiumi vélemény felülvizsgálatát is szükségesnek tartotta.

6. Végül lehetséges következmény lehet, hogy mivel az AB határozat – a pótmagánvádlókénti fellépésre jogosultság szempontjából – a sértett büntetőeljárás fogalmával kapcsolatban általában is érvényes megállapításokat tett, az várhatóan kihathat az I. pontban említett egyéb sértetti jogok gyakorlására is.

A sértett fogalmára vonatkozó bírósági gyakorlat esetleges elmozdulása ugyanis magától értetődően magával vonhatja az eljárás során sértetti pozícióra jogosult személyek meghatározására vonatkozó jogértelmezés módosulását is. Ezért az AB határozat nemcsak a pótmagánvádas eljárások megindítására jogosult személyek körének a bővülését eredményezheti, hanem az abban tett megállapításokra figyelemmel az eljárás során például az ügyiratok megismerésére, indítványok tételére vagy éppen magánfélként történő fellépésre olyan bűncselekmények érintettjei is jogosultakká válhatnak, akiket eddig az eljáró szervek értelmezése ettől elzárt.



Szombati Zoltán\* – Szakács-Hegedüs Dóra\*\*



# A magánszakértés jogi természetéről

## BEVEZETÉS

A technikai változások folytán a mindennapi életünket átszövő társadalmi viszonyok egyre komplexebbé váltak. Ennek következtében a jogi problémák kereteinek meghatározása, a releváns tények észlelése és értelmezése, és végső soron a probléma megoldása során is felmerülhetnek olyan kérdések, amelyekre más szakmák szabályaiban találhatóak meg a válaszok. A más szakmákhoz tartozó kérdésekkel való összefonódás miatt a jogi probléma megoldására feljogosított bíróságoknak, hatóságoknak szükségük van arra, hogy a hiányzó szakértelmüket pótolni tudják. Ebben nyújt segítséget az igazságügyi szakértés, mely során az igazságügyi szakértő szakmai képzése és tapasztalata felhasználásával feltárja a jogvitához kapcsolódó szakmai tényállást, és a felmerülő szakkérdésekre szakvéleményében választ nyújtva közreműködik a jogvita megalapozott eldöntésében.

Cikkünkben azt vizsgáljuk meg, hogy a magánszakértés tekintetében a szakértői joganyagban eredetileg található kevés jogszabályi rendelkezésből hogyan és milyen okok miatt jutottunk el odáig, hogy a hatályos szakértői joganyag kiterjedtebb szabályozása mellett a magánszakértésre vonatkozóan már a polgári eljárásjogi kódex is tartalmaz szabályokat, és ez milyen hatással van a magánszakértés jogi természetének megítélésére.

## I. AZ IGAZSÁGÜGYI SZAKÉRTŐI TEVÉKENYSÉGRŐL SZÓLÓ 2005. ÉVI XLVII. TÖRVÉNY RENDELKEZÉSEINEK BEMUTATÁSA ÉS ÉRTELMEZÉSE

Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: új Szakértői törvény) 2016. június 15. napján történő hatálybalépését megelőzően két törvény adta meg az igazságügyi szakértői működés alapvető jogi kereteit: az igaz-

ságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: régi Szakértői törvény), valamint az igazságügyi szakértői kamaráról szóló 1995. évi CXIV. törvény. Utóbbi törvény az igazságügyi szakértői kamara mint köztestület működésével, valamint az igazságügyi szakértő etikai eljárásával kapcsolatos szabályokat tartalmazta.

A 2006. január 1. napjától hatályos régi Szakértői törvény az igazságügyi szakértő feladataként deklarálta, hogy a bíróság, az ügyészség, a rendőrség és a jogszabályban meghatározott más hatóság kirendelése, vagy  *megbízás alapján*, a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel segítse a tényállás megállapítását, a szakkérdés eldöntését.<sup>1</sup> Bár úgy tűnhet e rendelkezés általános megállapítást tartalmazott, a régi Szakértői törvény különböző rendelkezéseinek vizsgálata alapján eltérő következtetést vonhatunk le a magánszakértésre jogosult szakértői entitásokkal kapcsolatban. A régi Szakértői törvény 2. § (1) bekezdés a) pontjában a természetes személy igazságügyi szakértőre bevezetett igazságügyi szakértő rövidítés, valamint az igazságügyi szakértő jogaira és kötelezettségeire vonatkozó alcímben található szabályok jellege azt a következtetést támasztják alá, mely szerint az igazságügyi szakértői tevékenységre feljogosított entitások közül megbízás alapján csupán a természetes személy igazságügyi szakértő készíthetett szakvéleményt. Ezt az álláspontot igazolja az is, hogy kirendelés esetén a törvény konkrétan felsorolta, hogy a kirendelő hatóság a szakvélemény elkészítésére természetes személy igazságügyi szakértőt, szakértői intézményt, cégjegyzékbe bejegyzett gazdasági társaságot vagy külön jogszabályban igazságügyi szakértői tevékenység végzésére feljogosított állami szervet, intézményt, szervezetet is kirendelhetett, addig a megbízásra vonatkozó bekezdésben a törvény kizárólag „igazságügyi szakértőről”, tehát – a 2. § (1) bekezdés a) pontjában található rövidítésre tekintettel – természetes személy igazságügyi szakértőről rendelkezett.<sup>2</sup>

A régi Szakértői törvény meghatározta továbbá, hogy mely személyi kör számára adhat szakvéleményt az igazságügyi szakértő: természetes és jogi személynek, illetve jogi személyiség nélküli gazdálkodó szervezetnek is. Szűkítő felté-

\* Szombati Zoltán: Igazságügyi Minisztérium, Igazságügyi és Magánjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Civilisztikai és Igazságügyi Kodifikációs Főosztály, Igazságügyi Kodifikációs Csoport, csoportvezető.

\*\* Szakács-Hegedüs Dóra: Igazságügyi Minisztérium, Igazságügyi és Magánjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Civilisztikai és Igazságügyi Kodifikációs Főosztály, Igazságügyi Kodifikációs Csoport, jogi szakreferens.

1 Régi Szakértői törvény 2006. január 1. napjától hatályos állapota, 1. § (1) bekezdés.

2 Régi Szakértői törvény 2006. január 1. napjától hatályos állapota, 13. § (1) és (3) bekezdés.

telként csupán annyit tartalmazott a szabályozás, hogy a megbízás alapján történő eljárás nem akadályozhatta a ki-  
rendelések teljesítését, valamint nem lehetett azokkal össze-  
férhetetlen.<sup>3</sup>

A megbízás alapján történő szakvéleményadás jogosultsá-  
gának természetes személy igazságügyi szakértőre történő kor-  
látozására vonatkozó állásponttal ellentétes volt a régi Szakértői  
törvény azon rendelkezése, mely szerint az igazságügyi szakér-  
tői intézmények is felhatalmazást kaptak az alapfeladatokon  
kívüli egyéb igazságügyi szakértői tevékenység végzésére.  
Utóbbit csak abban az esetben végezhetek, ha az az ellátási kö-  
telezettségüket nem veszélyeztette, azonban ez a tevékenység  
kirendelés vagy megbízás alapján egyaránt történhetett.<sup>4</sup>

Figyelemre érdemes a régi Szakértői törvény rendelkezése,  
mely szerint az egyetemek igazságügyi orvostani intézeteire  
az igazságügyi szakértői intézményekre vonatkozó szabályait  
megfelelően alkalmazni kellett, tehát az egyetemek igazságügyi  
orvostani intézetei is adhattak megbízás alapján szakvéleményt.<sup>5</sup>

A többi igazságügyi szakértői tevékenységre feljogosított  
entitás megbízás alapján történő eljárási jogosultsága tekinte-  
tében nem szerepelt jogszabályi rendelkezés a régi Szakértői  
törvény eredeti hatályállapotában.

A régi Szakértői törvény 16. § (1) bekezdése kimondta,  
hogy a szakvélemény tartalmával összefüggésben a szakértő  
nem utasítható. Ennek a szabálynak kiemelt jelentősége volt  
a magánszakértés szempontjából, hiszen a magánszakértő  
megbízási szerződés alapján fejt ki tevékenységét az eljárással  
érintett személy felkérésére. E megbízási jogviszonynak pedig  
fogalmi eleme a megbízó érdekeinek szolgálata, aki az ügy  
uraként meghatározza a magánszakértő feladatait, az általa  
megválaszolandó kérdések körét, rendelkezésre bocsátja  
az ennek teljesítéséhez szükséges adatokat, iratokat, valamint  
viseli ezeknek költségeit is.

A régi Szakértői törvény az igazságügyi szakértői tevé-  
kenységet végzők díjazásánál különbséget tett a tekintetben,  
hogy a szakvélemény megalkotására milyen okból került sor.  
Azokban az ügyekben, amelyekben a hatóság hivatalból foly-  
tatott le bizonyítást, vagy a bizonyítás hivatalból történő elren-  
delésének is helye lett volna, az egyes vizsgálatok elvégzéséért  
felszámítható díjat (munkadíjat és költségeket) jogszabály,  
*az igazságügyi szakértők díjazásáról* szóló 3/1986. (II. 21.) IM  
rendelet (a továbbiakban: Díjrendelet) határozta meg. Egyéb  
ügyekben a természetes személy igazságügyi szakértő, a cég-  
jegyzékbe bejegyzett gazdasági társaság és az igazságügyi  
szakértői intézmény a szakértői díjat maga állapíthatta meg.<sup>6</sup>

A díjat évente, a tárgyévét megelőző év december 1-jéig  
az Igazságügyi Minisztériumnak be kellett jelenteni, amelytől  
a tárgyévben a bejelentő nem térhetett el. A rendelkezés logi-  
kájából adódóan olyan esetben, ha a szakértő megbízás  
alapján, még bármely eljárást megelőzően járt el, a díjazására  
szükség szerint nem a Díjrendelet rendelkezéseit kellett alkal-  
mazni, az kötelmi szempontból szabad megállapodás, a szak-  
értői joganyag szempontjából a szakértő szabad megállá-  
pításának tárgya volt. Ugyanez volt a helyzet természetesen  
az eljárásban kérelemre folytatott bizonyítás esetében is.<sup>7</sup>

A régi Szakértői törvénynek *az igazságügyi szolgáltatások-  
kal kapcsolatos egyes törvények módosításáról* szóló 2009. évi  
LXXV. törvénnyel beiktatott, 2009. október 1-jén hatályba  
lépő módosítása következtében a törvény magánszakértésre  
vonatkozó rendelkezései egyértelműbbé váltak. A törvény  
a természetes személy igazságügyi szakértőkön kívül *expressis  
verbis* felhatalmazta a cégjegyzékbe bejegyzett gazdasági  
társaságot, az igazságügyi szakértői intézményt és az igazság-  
ügyi szakértői testületet a megbízás alapján történő szak-  
véleményadásra, a szakértői intézményekre vonatkozó ellátási  
kötelezettség elsőbbségének fenntartásával.

Emellett kiegészítésre került a szabályozás egy olyan  
rendelkezéssel, mely szerint a megbízás alapján végzett szak-  
értői tevékenységre a törvény rendelkezéseit megfelelően  
alkalmazni kellett. A módosítás értelmében mind a kirendelés,  
mind a megbízás alapján eljáró szakértőre ugyanazon törvényi  
szabályok vonatkoztak a továbbiakban, amennyiben a rendel-  
kezés természete engedte annak magánszakértés esetén való  
alkalmazhatóságát.

Ennek megfelelően a régi Szakértői törvény *A szakértő  
jogai és kötelezettségei, a szakértő kirendelése* alcím egységes  
rendelkezése szerint a szakértőt<sup>8</sup> a tevékenysége során tudomá-  
sára jutott tényekre és adatokra nézve titoktartási kötele-  
zettség terhelte, az ügyre vonatkozó tényekről és adatokról  
csak az ügyben eljáró hatóság, továbbá törvényben meghatá-  
rozott szerv (személy) részére nyújthatott tájékoztatást.

Mind kirendelés, mind megbízás esetén a cégjegyzékbe  
bejegyzett gazdasági társaság, az igazságügyi szakértői testület  
és – az önálló tevékenységként és az egyéni vállalkozóként vég-  
zett tevékenysége tekintetében – a természetes személy igazság-  
ügyi szakértő köteles volt a szakértői tevékenységéről, annak  
figyelemmel kísérése céljából nyilvántartást vezetni a törvény  
3. számú mellékletében meghatározott adattartalommal.<sup>9</sup>

A szakértő a kirendelő bíróságtól, hatóságtól, valamint a fe-  
lektől a szakvélemény elkészítéséhez szükséges további adatok,  
felvilágosítás közlését, iratok, vizsgálati tárgyak rendelkezésre

3 Régi Szakértői törvény 2006. január 1. napjától hatályos állapota, 13. § (3) bekezdés.

4 Régi Szakértői törvény 2006. január 1. napjától hatályos állapota, 25. § (5) bekezdés.

5 Régi Szakértői törvény 2006. január 1. napjától hatályos állapota, 26. § (1) bekezdés.

6 Az eseti szakértő és a külön jogszabályban feljogosított állami szerv, intézmény, szervezet szakértői díjazására a régi Szakértői törvény 17. § (2) bekezdése alapján a Díjrendelet díjtételei voltak alkalmazandóak.

7 Régi Szakértői törvény 2006. január 1. napjától hatályos állapota, 17. § (1) és (3) bekezdés.

8 A módosítás következtében itt szakértő megnevezés alatt – az eseti szak-  
értőt kivéve – valamennyi igazságügyi szakértői tevékenység végzésére  
feljogosított entitást érteni kell.

9 Régi Szakértői törvény 2009. október 1. napjától hatályos állapota,  
12/A. § (1) bekezdés.

bocsátását kérhette.<sup>10</sup> Már itt érdemes kiemelni azt a tényt, hogy a hivatkozott rendelkezés csupán a szakértő oldalán teremtette meg a jogot az adatok és iratok megismerésére, azonban nem járt együtt a felek oldalán annak a kötelezettségnek a megteremtésével, hogy az említett adatokat és iratokat a felek a szakértő részére rendelkezésre is bocsássák.

A szakértői díjazással kapcsolatban módosítás csupán annyiban történt, hogy a szabályozásból kikerült az a rendelkezés, amely az eseti szakértő és a külön jogszabályban feljogosított állami szerv, intézmény, szervezet díjazását minden esetben a Díjrendeletre utalta. Ennek következtében a 2009. októberi módosítást követően valamennyi igazságügyi szakértői tevékenységre feljogosított személy, szerv esetén a bizonyítás hivatalbóli volta számított a díjazás megállapítása vonatkozásában.

A magánszakvélemény jogi természetével kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy bár a régi Szakértői törvény fennállása alatt hatályos eljárási kódexek csak a kirendelt szakértő által készített szakvéleményt ismerték el bizonyítási eszközként, addig a bírói gyakorlatban a magánszakértő által készített szakértői vélemény perbeli elfogadottsága és jogi értékelése terén egymástól eltérő álláspontok alakultak ki.

A Kúria Joggyakorlat-Elemző Csoportja által 2014. december 19-én kiadott *A szakértői bizonyítás a bírósági eljárásban* című Összefoglaló Véleményben található, Molnár Ambrus kúriai tanácselnök által készített tanulmány szerint a bírói gyakorlatban a következő öt csoportban összefoglalható megoldási lehetőségek merültek fel a magánszakértői vélemény értékelésével kapcsolatban.

1. A magánszakértői véleményt nem bizonyítékként, hanem legfeljebb az azt beszerző fél személyes előadásaként, szakmai véleményeként lehetett figyelembe venni a perben. E jogi álláspont szerint sérti a peres felek mellérendeltségének és egyenjogúságának elvét, ha az egyik fél a bíróság és az ellenérdekű fél tudta, illetve közreműködése nélkül szerez be szakértői véleményt.<sup>11</sup>

2. Átmeneti megoldásként értékelhető az a felfogás, mely a magánszakértői véleménynek a fél előadásaként történő minősítése mellett, ahhoz a bíróság által kirendelt igazságügyi szakértő véleményével kapcsolatban valamilyen következményt fűzött. Tekintettel arra, hogy bár a szakértői vélemény valamely fél részére készült, az eljárásnak azonban szabályszerűen a részévé vált, ennek következtében olyan szakmai álláspontként vehető figyelembe, amelyet a bizonyítékok körében értékelni szükséges.<sup>12</sup>

3. A határozatok következő csoportja szerint a magánszakértő véleménye a perben csak a beszerző fél személyes előadásaként, szakmai véleményeként vehető figyelembe, másrészt azonban a fél magánszakvéleményével alátámasztott előadása alkalmas lehet arra, hogy a bíróság által kirendelt

igazságügyi szakértő által készített szakvéleményt aggályossá tegye. Továbbá arra is, hogy annak bizonyító erejével konkurráljon, azt leronthassa.<sup>13</sup>

4. A magánszakértői véleményben foglaltakat nem csupán a fél személyes előadásának tekintették, hanem a bizonyítási eszközök közé sorolták.<sup>14</sup>

5. Végül voltak olyan határozatok is, amelyek a magánszakértői vélemény bizonyítékként történő elfogadása mellett vizsgálták annak bizonyító erejét és a kirendelt igazságügyi szakértői véleményhez való viszonyát.<sup>15</sup>

## II. AZ ÚJ SZAKÉRTŐI TÖRVÉNYRŐL

Tekintettel arra, hogy a gyakorlati alkalmazás során felmerült problémákat már nem lehetett a hatályos törvény módosításával orvosolni, valamint a nagy eljárási kódexeket érintő kiterjedt jogalkotási munka is kedvező környezetet teremtett, több mint egy éves előkészítést követően az Országgyűlés az új Szakértői törvényt 2016. április 26. napján szavazta meg, és az 2016. május 5. napján került kihirdetésre. Az új Szakértői törvényt egyszerre volt hivatott átfogóan szabályozni az addig a régi Szakértői törvényben, illetve az *igazságügyi szakértői kamaráról* szóló 1995. évi CXIV. törvényben foglalt rendelkezéseket. Az új Szakértői törvényben a jogalkotó, érzékelve a magánszakértő eljárásával kapcsolatban a jogalkalmazók oldalán jelentkező értelmezési bizonytalanságokat a korábbiakhoz képest részletesebb szabályokat állapított meg.

Az új Szakértői törvény 3. §-a leszögezi, hogy az igazságügyi szakértő<sup>16</sup> feladata, hogy a hatóság kirendelése vagy megbízás alapján a tudomány és műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készítse el szakvéleményét és a függetlenség és pártatlanság elveinek megtartásával, legjobb tudása szerint döntse el a szakkérdést, így segítve a tényállás megállapítását. Fontos figyelemmel lenni arra, hogy a függetlenség és pártatlanság ily módon – törvényi szinten – való beemelése a szakértői anyagi jogi rendelkezések közé jelentős előrelépés a korábbiakhoz képest. A törvény indokolása alapján a pártatlanság szubjektív kategória, melynek megfelelően az eljárásban részt vevő igazságügyi szakértő nem törekszik egyik fél érdekeinek előremozdítására sem, míg a függetlenség objektív kategória, melynek megfelelően az igazságügyi szakértő nem kötődik az eljárásban érintett felekhez.

Az igazságügyi szakértői tevékenység gyakorlása több szempont szerint csoportosítható. Ezek közül több magában az új Szakértői törvényben is megjelenik. Az egyik lehetséges megközelítés a szakértői tevékenységet végző személy vagy szerv természetéből és jellegéből eredeztethető megkülönböztetés, mely megegyezik a régi Szakértői törvény felosztásával,

<sup>13</sup> BDT 2003.759.

<sup>14</sup> BDT 2001.181., BH 2003.17., BH 2007.192.

<sup>15</sup> BH 2010.186., BH 2012.175.

<sup>16</sup> Az „igazságügyi szakértő” rövidítést a törvény csupán a 4. §-ban vezeti be, így a 3. § rendelkezéseiben még általánosságban, valamennyi igazságügyi szakértői tevékenységet végző entitásra együttesen utal a kifejezés, nem csupán a 4. § (1) bekezdés a) pontja szerinti természetes személyt jelöli.

<sup>10</sup> Régi Szakértői törvény 2009. október 1. napjától hatályos állapota, 14. § (1) bekezdés.

<sup>11</sup> BH 1996.102., BH 2004.59.

<sup>12</sup> BH 1999.365.



és amely a törvény 4. § (1) bekezdésében jelenik meg.<sup>17</sup> A másik csoportosítás – a szakértő eljárása alapjául kirendelés vagy megbízás szolgál – már magából a törvény idézett 3. § (1) bekezdéséből is kiolvasható, egyértelműen azonban a 20. és a 24. alcím alapján különböztethető meg.

Az igazságügyi szakértő eljárása (már most fontos hangsúlyozni, hogy a szakértői törvény anyagi jogi szabályai) szempontjából irreleváns, hogy az eljárás alapját a hatóság kirendelése vagy megbízás képezi. Ez többek között abban is tetten érhető, hogy az új Szakértői törvény jellemzően a szakvélemény elkészítéséhez, illetve a szakértői eljárásához kapcsolódóan állapít meg rendelkezéseket és a kirendelésre, illetve a megbízásra csak akkor tér ki külön, ha az így végzett szakértői tevékenység sajátosságából adódóan eltérő rendelkezések megállapítása indokolt vagy az egyértelműség kedvéért ez szükségesnek mutatkozik. Fontos emellett hangsúlyozni azt is, hogy az új Szakértői törvény nem tartalmazhat rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy a magánszakértői véleményt az egyes eljárásokban hogyan kell értékelni, illetve azokban milyen szerepet tölthet be. Ez minden esetben az adott eljárási kódex feladata.

A fenti megállapításnak megfelelően a korábbi rendelkezésekkel nagyfokú hasonlóságot mutatva az új Szakértői törvény 19. *A szakértő jogai és kötelezettségei* alcíme egységesen úgy rendelkezik, hogy a szakértő<sup>18</sup> a tevékenységéhez szükséges mértékben jogosult a bíróságtól, hatóságtól, valamint az eljárásban részt vevő személyektől felvilágosítást kapni, az iratok és vizsgálati tárgyak rendelkezésre bocsátását kérheti, illetve ennek mintegy tükröképeként a tudomására jutott releváns tényeket és körülményeket köteles a kirendelőnek vagy a megbízónak jelezni.<sup>19</sup> Már itt érdemes kiemelni, hogy a törvény mint anyagi jogi jogforrás csak általános, elvi jelleggel rendelkezik az érintettek jogait illetően, mivel az adott eljárásban természetesen az ott alkalmazandó eljárási kódex rendelkezései lesznek irányadóak.

A szakértő a 43. § (1) bekezdése alapján a tevékenysége nyomon követése érdekében valamennyi általa készített szakvélemény figyelembevételével köteles ügynyilvántartást vezetni és a (2) bekezdésnek megfelelően statisztikai adat szolgáltatást teljesíteni.<sup>20</sup> További, minden szakértőre kiterjedő

rendelkezések vonatkoznak a szakértők díjazására és kamarai költségátalány megfizetésére, melyeket jelentőségük, illetve az új törvény megalkotásához vezető gyakorlati megfontolások alapján külön alcímek tartalmaznak.

Az új Szakértői törvénynek a szakértő díjazására vonatkozó 22. alcíme nem tartalmaz újítást a régi Szakértői törvény szabályozásához képest, ahhoz hasonlóan a díjtételek megállapításánál továbbra is a hivatalbóli bizonyítás és nem a kirendelés a döntő. Az új Szakértői törvény 49. § (1) és (2) bekezdésének szövegéből egyértelműen következik, hogy bármilyen alapon történik a szakértői díj megállapítása, arról minden esetben díjjegyzéket kell kiállítani.

A díjjegyzék kiállítása azért különösen fontos – és még a megbízási szerződésben a felek között rögzített elszámolási mód részletes szabályozása esetén sem mellőzhető „formalitás” –, mert az új Szakértői törvény által bevezetett, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara megnövekedett feladat- és hatásköréből eredő többlet feladatterhének finanszírozására szolgáló kamarai költségátalányt a szakértőnek a díjjegyzékében kell feltüntetnie és a negyedéves statisztikai adatszolgáltatása keretében kell a kamara részére továbbítania.<sup>21</sup>

Az új Szakértői törvény a fentiekén túl tartalmaz kifejezetten a megbízás alapján elkészítendő magánszakértői véleményre vonatkozó rendelkezéseket is a 24. alcímében. Az 52. § (1) bekezdése alapelvei szinten rögzíti, hogy a szakértő jogszabály eltérő rendelkezése hiányában megbízás alapján is készíthet szakvéleményt, melyet a magánszakértői vélemény kifejezéssel különböztetünk meg a kirendelés alapján készítendő szakvéleménytől.

A törvény által használt „szakértő” kifejezésből következik, hogy ha jogszabály ezt nem zárja ki, akkor valamennyi szakértői tevékenységet végző személy és szerv jogosult magánszakvéleményt készíteni. Tekintettel azonban arra, hogy az új Szakértői törvény 4. § (1) bekezdés c)–f) pontjai alá tartozó, az igazságügyi szakértői tevékenység végzésére létrehozott, illetve feljogosított szervek költségvetési forrásból (vagy abból is) gazdálkodnak, maga az új Szakértői törvény is tartalmaz eltérő rendelkezéseket e szakértői szervek megbízás alapján történő eljárásával kapcsolatban.

Az igazságügyi szakértői intézmények<sup>22</sup> elsősorban igazságügyi szakértői tevékenység végzésére létrehozott költségvetési szervek. Alaptevékenységük a hatósági kirendelések ellátása, melyeknek más tevékenységüket megelőzően kötelesek eleget tenni.<sup>23</sup> Ettől függetlenül az új Szakértői törvény 30. § (5) bekezdése kifejezetten utal arra, hogy az igazságügyi szakértői intézmény elfogadhat megbízást is, mely alaptevékenységéből fakadó kötelezettségeinek teljesítését nem veszélyezteti.

17 „Igazságügyi szakértői tevékenységet – a (4) bekezdésben foglalt kivétellel – az erre feljogosított

a) természetes személy (a továbbiakban: igazságügyi szakértő),

b) gazdasági társaság (a továbbiakban: társaság) és szolgáltató,

c) igazságügyi szakértői intézmény és igazságügyi szakértői intézet,

d) igazságügyi szakértői testület,

e) külön jogszabályban feljogosított állami szerv, intézmény, intézet és szervezet (a továbbiakban együtt: szervezet) és

f) külön törvény szerinti Teljesítésigazolási Szakértői Szerv

[az a)–f) pontban meghatározottak a továbbiakban együtt: szakértő] végezhet.”

18 E ponttól kezdve az új Szakértői törvény logikáját követve a 4. § (1) bekezdésének megfelelően a szakértő kifejezéssel valamennyi igazságügyi szakértői tevékenységet gyakorlót jelöljük.

19 Új Szakértői törvény 39. §.

20 A nyilvántartás adattartalmára vonatkozóan különösen az új Szakértői törvény 2. mellékletének 2. és 3. pontja érdemel témánk szempontjából figyelmet.

21 Új Szakértői törvény 51. § (1) és (4) bekezdés.

22 A törvény által használt többes szám abból a szempontból félrevezető, hogy igazságügyi szakértői intézményként jelenleg csupán az egységes szervezetként működő Nemzeti Szakértői és Kutató Központ működik.

23 Új Szakértői törvény 30. § (1), (3) és (4) bekezdés.



Sokkal érdekesebbek az új Szakértői törvények az igazságügyi szakértői testületekkel kapcsolatos rendelkezései.<sup>24</sup> Az igazságügyi szakértői testületet ugyanis – az igazságügyi szakértői intézményhez hasonlóan – kifejezetten meghatározott szakkérdésben, illetve kérdéskörben szakértőként szakvélemény nyilvánítására hozzák létre.<sup>25</sup> Ennek megfelelően egy kiemelt esetet kivéve a szakértői testület magánszakvéleményt is adhat. A törvény 35. § (4) bekezdése kizárja annak lehetőségét, hogy a szakértői testület a *polgári perrendtartásról* szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) szerinti magánszakértőként járjon el. E ponton csupán annyit tartunk fontosnak leszögezni, hogy értelmezésünk szerint e rendelkezést a szakértői anyagi jog szempontjából szigorúan, *ad verbum* szükséges értelmezni, tehát az nem általánosságban zárja el az igazságügyi szakértői testületeket a megbízások elfogadásától, hanem pusztán a Pp. szerinti magánszakértői tevékenységre vonatkozóan fogalmaz meg tiltást.<sup>26</sup>

Különleges helyet foglal el a szakértői tevékenységet végző szervek között a Teljesítésigazolási Szakértői Szerv. Egrészt e szakértői entitás eljárására külön jogszabályok vonatkoznak,<sup>27</sup> másrészt a megbízás elfogadására vonatkozó, a kirendelés elsőbbségét biztosítani hivatott rendelkezést kizárólag e szakértői szerv esetében nem kell alkalmazni. A Teljesítésigazolási Szakértői Szerv ugyanis kifejezetten arra a célra került létrehozásra, hogy az építészeti-műszaki tervezési, kivitelezési szerződés építőipari teljesítéséből eredő, törvényben meghatározott kérdésekben a megrendelő, a tervező, a kivitelező vagy az alvállalkozó megbízására (igazságügyi) szakértői véleményt adjon, ha a teljesítésigazolás kiadása nem történt meg, a kiadása vitás, vagy a teljesítésigazolás kiadásra került, de a kifizetés nem történt meg.<sup>28</sup>

Magából az új Szakértői törvény 52. § (3) bekezdésének szövegéből, az abban felsorolt esetekből látszanak azok a példalozó esetek, melyekkel a jogalkotó számolt a magánszakértői vélemény potenciális felhasználhatóságát illetően. Az a)–c) pontokban szereplő esetek közül a kettő utóbbi kifejezetten eljárástól függetlenül, azt megelőzően vagy azon kívül is értelmezhető helyzetet ír le. A törvény 52. § (4) bekezdése

24 Új Szakértői törvény 35–36. §.

25 Itt érdemel külön figyelmet az is, hogy az igazságügyi szakértői testület mint szakértői entitás kifejezetten a polgári eljárásjog igényeinek kielégítését kiszolgálóként jött létre. Az igazságügyi szakértői testület volt hivatott ugyanis a bíróságnak segíteni eligazodni az egymással ellentétes szakvélemények között akkor, ha az ellentmondás más módon nem volt kiküszöbölhető.

26 Szükséges tekintettel lenni arra is, hogy a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXXX. törvény 134. § (4) bekezdése által beillesztett rendelkezés által tartalmazott tiltás („nem alkalmazható”) címzettje nem is maga a szakértői tevékenységet végző, hanem a szaktudását igénybe venni kívánó szerv vagy személy.

27 Az építmények tervezésével és kivitelezésével kapcsolatos egyes viták rendezésében közreműködő szervezetről, és egyes törvényeknek az építészeti-láncartozások megakadályozásával, valamint késedelmes fizetésekkel összefüggő módosításáról szóló 2013. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: 2013. évi XXXIV. törvény) és a Teljesítésigazolási Szakértői Szervvel kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 236/2013. (VI. 30.) Korm. rendelet.

28 2013. évi XXXIV. törvény 1. § (1) bekezdés.

ugyanakkor meghatározza a kirendelés, illetve a megbízás alapján ellátandó feladatok közötti fontossági sorrendet is. Ebből egyértelművé válik az a jogalkotói akarat, hogy a szakértők eljárást segítő szerepe felette áll az eljárásokon kívül végzett tevékenységüknek, ugyanis elsősorban a kirendeléseknek kell eleget tenniük, a megbízásokat csupán annyiban fogadják el, illetve teljesíthetik, ha ez a kirendelések ellátását nem befolyásolja. E főszabály kizárólag a Teljesítésigazolási Szakértői Szerv esetében nem érvényesül.

A megbízási szerződésnek a *Polgári Törvénykönyvről* szóló 2013. évi V. törvény szerinti rendelkezéseire képest az igazságügyi szakértői működés sajátosságai alapján a korábbiakhoz hasonlóan szükséges volt annak rögzítése, hogy a szakértőt a megbízó a magánszakvélemény tartalmával összefüggésben nem utasíthatja. Az új Szakértői törvény rögzíti, hogy a szakértő a magánszakértői vélemény elkészítése során az irányadó szakmai szabályok megtartásával, az érintett személyek – különösen a megbízó – érdekeitől függetlenül, tárgyilagosan köteles eljárni. A szakértő a jogszabályba ütköző megbízást köteles megtagadni.<sup>29</sup>

Érdemes külön figyelmet szentelni az új Szakértői törvény 52. § (7) bekezdésében szereplő rendelkezésnek.<sup>30</sup> Ahogy azt már a korábbiakban említettük, a magánszakértő is köteles díjjegyzéket kiállítani, a rendelkezés valódi normatartalma tehát nem az, hogy csupán a Pp. szerinti magánszakértőnek kell díjjegyzéket kiállítania, hanem az, hogy az egyébként is kiállítani köteles díjjegyzéket a szakvéleményhez kell csatolni és azzal együtt benyújtani. Ez ugyanis elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy a magánszakértő díját a polgári perben a perköltség részeként fel lehessen számítani.

A szakértők és az általuk készített szakvélemények anyagi jogi szempontból egységes kezelését támasztja alá az is, hogy az új Szakértői törvény 55. § (1) bekezdés a) pontja a szakvélemény homályos, hiányos volta, önmagával vagy más igazolt tényekkel való összeegyeztethetlensége esetére a bíróság, hatóság kötelezettségévé teszi ennek jelzését az igazságügyi szakértői névjegyzéket vezető hatósági feladatokat ellátó Igazságügyi Minisztérium<sup>31</sup> részére, függetlenül attól, hogy az adott szakvélemény kirendelés vagy megbízás eredményeképpen került kialakításra. Erre az értelmezésre vezet ugyanezen bekezdés f) pontja is, hiszen abban kifejezetten a magánszakértői véleményre, annak pártatlanságára, a szakértő függetlenségére és a jogszabályba ütköző megbízás megtagadására történik utalás.

A hatóság általi bejelentéssel azonos gondolatmenet mentén értelmezésünk szerint az igazságügyi szakértő

29 Új Szakértői törvény 52. § (5) és (6) bekezdés. A törvény indokolása e tiltás szellemében a jó erkölcsbe ütköző megbízás esetében is a szakértővel szembeni elvárásaként fogalmazza meg a megbízás megtagadását.

30 „A polgári perrendtartásról szóló törvény szerint alkalmazott magánszakértő a megbízási díjról köteles a 49. § (2) bekezdése szerint díjjegyzéket kiállítani és azt a magánszakértői véleményhez csatolni.”

31 Az igazságügyi szakértői névjegyzék vezetésével kapcsolatos feladatokat az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/2014. (XI. 14.) IM utasítás 2. függelék 1.4.1.2.2. pont g) alpontja alapján az Igazságügyi Felügyeleti Főosztály látja el.

fegyelmi felelőssége szintén bármely alapon elkészített szakvélemény esetében megállapítható.<sup>32</sup>

### III. A MAGÁNSZAKÉRTÉSSEL KAPCSOLATOS AGGÁLYOKRÓL

Az előző címek alatt nem véletlenül került hangsúlyozásra az egyes rendelkezések anyagi jogi jellege. Ahogy azt a Kúria Joggyakorlat-Elemző Csoportja is feltárta, a korábban kizárólag a régi Szakértői törvény által szabályozott magánszakértés és a magánszakértő eljárásjogi helyzetének legfőbb sajátossága az volt, hogy nélkülözte a kirendelt szakértőt megillető, törvényben biztosított eljárási jogokat és kötelezettségeket. A magánszakértői jogviszony köztudati elemévé ezért az anyagi jogi előírásokkal ellentétben az vált, hogy a megbízó érdeke előtérbe került az igazságszolgáltatás segítségével objektív szolgáltatásával szemben, mivel a megbízó – az igazságügyi szakértővel szemben – az ügy uraként meghatározta a magánszakértő feladatát, az általa megválaszolendő kérdéseket és rendelkezésre bocsátotta az ehhez szükséges adatokat is.<sup>33</sup>

Utóbbi körülmény különösen fontos, mivel külön eljárási jogi garanciák nélkül a féllel szemben kiszolgáltatottá tette a megbízás alapján eljáró igazságügyi szakértőt abban az értelemben, hogy a lehető legetikusabb, minden szempontból körülmények között elkészített magánszakvélemény sem tudott felülemelkedni azon a körülményen, hogy kizárólag a megbízó által egyoldalúan szolgáltatott adatokon alapult. A jogvitában érdekelt felek jól felfogott (önös) érdeke pedig egyértelműen abba az irányba hatott, hogy csak a számukra kedvező tartalmú szakvéleményt alátámasztó adatokat osszák meg az igazságügyi szakértővel.

Az így elkészített magánszakvélemény bármely eljárásban történő felhasználása esetén, amennyiben a szakvéleményt készítő igazságügyi szakértőt az eljárásban nem rendelték ki – definiált eljárási pozíció hiányában – nem állt módjában a fél egyoldalú adatszolgáltatásából adódóan faktuálisan téves szakvéleményt korrigálni. Tekintettel azonban arra, hogy az igazságügyi szakértő igénybevételére éppen azért kerül sor, hogy az ügy eldöntése szempontjából lényeges tény vagy körülményt különleges szakismerete birtokában értékelje, a bíróságnak – a szükséges szakértelem híján – nem feltétlenül tűnhetett fel, hogy az egyébként professzionális, érthető és az eljárás lefolytatását segíteni hivatott magánszakvélemény alapvető hiányosságától szenved. Amennyiben sor került kirendelt szakértő igénybevételére, úgy a jogalkalmazók – a kirendelés során benyújtott szakvélemény következtében felismervén a magánszakvélemény hibás, hiányos voltát – könnyen juthattak arra a következtetésre, hogy a magánszakértő szükségszerűen elfogult és a megbízás alapján készített magánszakértői vélemény nem feltétlenül alkalmas arra, hogy

a kirendelés alapján készített szakvéleménnyel azonos súllyal essen latba az eljárás során. Ezzel szemben az is tény, hogy a magánszakértő által készített szakvéleményt a peres felek gyakran kifejezetten a célból készítették el, hogy diszkreditálják a kirendelt szakértőt és megingassák a bíróság kirendelt szakértő véleményébe vetett hitét, egyben elhúzzák a pert.

E megfontolások miatt alakult ki a bírói gyakorlatban a Kúria Joggyakorlat-Elemző Csoportja által feltárt, korábban hivatkozott öt különböző értékelés a magánszakértői véleményrel kapcsolatban. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a körülményt sem, hogy a magánszakvélemény perbeli értékelésének bizonytalansága kihatott a magánszakértő és a peres felek közötti megbízási szerződésre is, hiszen a magánszakvélemény bíróság általi figyelembevételének hiányában a fél a saját szempontjából érezhette úgy, hogy a megbízási díj kifizetése nem áll érdekében, hiszen a magánszakvélemény nem szolgálta a bizonyítási érdekeit. Ez a körülmény sajnos szintén a magánszakvélemények részrehajló elkészítése irányába hatott.

Nem győzzük hangsúlyozni, hogy a fenti problémának kizárólag az adott eljárás keretében lehet relevanciája. Ahogy az új Szakértői törvény 53. §-ához fűzött indokolás is kiemeli, „*az eljárásokban a kirendelt szakértőt az eljárás anyagának, iratainak és résztvevőinek megismerésével kapcsolatban az eljárásjogi törvényekben széles körű jogosítványok illetik meg [...] A magánszakértő azonban nem minősül a hatóság által kirendelt szakértőnek, ezért őt [...] nem illetik meg az eljárásban felmerülő személyes adatok megismerésével és kezelésével kapcsolatos jogosultságok[...]*”. Ugyan az indokolás kifejezetten az adatkezelést említi, megállapítása általános érvennyel igaz az eljárásokkal kapcsolatos, kirendelt szakértőt megillető további jogosultságok tekintetében is.

### IV. AZ ÚJ POLGÁRI PERRENDTARTÁS MAGÁNSZAKÉRTÉSRE VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEIRŐL

Jelen cikknek nem célja az új polgári eljárási kódex méltatása, annak csupán az igazságügyi (magán)szakértés szempontjából nóvumnak számító megközelítését, illetve a magánszakértésre vonatkozó rendelkezéseit kívánjuk bemutatni.<sup>34</sup>

A Pp. szerint a polgári perben szakértésre három módon kerülhet sor: magánszakértő, más eljárásban kirendelt szakértő, illetve kirendelt szakértő alkalmazásával. Az előbbi kettő esetet mintegy konkuráló jelleggel kezeli a törvény, míg a kirendelt szakértő „privilegizált” helyzetben van abból a szempontból, hogy magánszakértő alkalmazásának indítványozására nincs mód, amennyiben ugyanazon szakkérdés vonatkozásában kirendelt szakértő vagy más eljárásban kirendelt szakértő

32 Új Szakértői törvény 93. § (1) bekezdés, mely így hatáskörében ugyanolyan, mégis kissé eltérő megoldást választ, mint a régi Szakértői törvény 12/B. § (2) bekezdése, mely külön említi a kirendelést és a megbízást.

33 Erre a körülményre, illetve Molnár Ambrus kúriai tanácselnök véleményére külön hivatkozik az új Szakértői törvény 52. §-ához fűzött indokolás.

34 Ahogy Szalai Péter is külön kiemeli, a szakértői bizonyítás megújítása és a magánszakértés törvénybe beemelése az új Pp. bizonyítással kapcsolatos szabályozásának legjelentősebb újítása.

*Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez.* Szerk. Wopera Zsuzsa. Bp., Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. 2017. 522. old.

alkalmazását már indítványozták és szintén nincsen mód más eljárásban kirendelt szakértő alkalmazásának indítványozására, ha ugyanazon szakkérdés vonatkozásában kirendelt szakértő vagy magánszakértő alkalmazását már indítványozták.<sup>35</sup> A kirendelt szakértő alkalmazásának a Pp. 307. § (1) bekezdése alapján az a feltétele, hogy az adott szakkérdés vonatkozásában a bizonyító felek egyike sem indítványozta még magánszakértő vagy más eljárásban kirendelt szakértő alkalmazását; a magánszakértők által adott valamennyi szakvélemény aggályos; vagy a más eljárásban kirendelt szakértő szakvéleménye aggályossága kiküszöböléséhez szakértő kirendelése szükséges.<sup>36</sup> Ha a fél szakértővel kíván bizonyítani, úgy az alkalmazási módok közül neki kell választania.<sup>37</sup> E választásbeli szabadságát azonban a Pp. 302. § (1) bekezdésének megfelelően jogszabály korlátozhatja azzal, hogy megtiltja magánszakértő igénybevételét.<sup>38</sup>

Ehhez hasonló korlátozás az új Szakértői törvény azon rendelkezése, mely szerint igazságügyi szakértői testületet a Pp. szerinti magánszakértőként nem lehet alkalmazni. E korlátozásra az igazságügyi szakértői testületnek a Pp. által szánt szerep miatt van szükség. A szakértői testület mintegy *ultima ratio*-ként hivatott segíteni a bíróságnak eligazodni az egymással ellentétes, ugyanakkor aggályosnak nem tűnő szakvélemények között.<sup>39</sup>

Ha a fél magánszakértő igénybevétele útján kíván bizonyítani, a szakvélemény benyújtását indítványoznia kell. Ebben az esetben – ellentétben a kirendelés útján igénybe vett szakértővel – a szakértőhöz intézni kívánt kérdéseket nem kell az indítvány részeként a bírósághoz benyújtani, az a megbízási szerződés részét képezi.<sup>40</sup> A bizonyító fél a magánszakértői bizonyításra irányuló indítványát a bizonyítási indítványok előterjesztésének határidejébe vonatkozó általános rendelkezések szerinti időben terjesztheti elő, míg a fél ellenfelének indítványozási joga származékos, azt követően és addig illeti meg, ameddig a bizonyító fél magánszakértői vélemény benyújtását indítványozza.<sup>41</sup> A törvényi rendelkezés megfogalmazásából az is egyértelmű, hogy a magánszakértői bizonyítás szükségszerűen feltételezi az írásbeli szakvélemény létét, vagyis a Pp. nem ad arra lehetőséget, hogy a magánszakértő kizárólag a tárgyaláson, szóban adja elő a szakvéleményét.<sup>42</sup>

35 Pp. 302. § (5) bekezdés és 306. § (4) bekezdés.

36 Érdekes kiemelni, hogy az említett szabályozási logikából Szalai Péter arra következtet, hogy a magánszakértő alkalmazása élvez elsőbbséget, mivel kirendelésre csak akkor kerülhet sor, ha a felek nem tudtak aggálymentes magánszakértői véleményt szolgáltatni.

*Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez.* Szerk. Wopera Zsuzsa. Bp., Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. 2017. 529. old.

37 A Pp. 300. §-ához fűzött indokolás.

38 Például maga a Pp. 338. § (3) bekezdése írja elő azt, hogy előzetes bizonyítás során csak kirendelt szakértő alkalmazható.

39 Pp. 315. § (2) bekezdés.

40 A Pp. 302. §-ához fűzött indokolás.

41 Aszódi László *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata.* Szerk. Wopera Zsuzsa. Bp., Wolters Kluwert Kft. 2017. 409. old.

42 Aszódi László uo. 409. old.

Annak érdekében, hogy a magánszakértők igénybevétele a korábbi peres gyakorlathoz hasonlóan ne váljon a perelhúzás egyik eszközévé, a Pp. 305. §-a szigorúan korlátozza az új magánszakértő igénybe vételének lehetőségét. Azt követően ugyanis, hogy magánszakértői véleményt nyújtott be, a fél új magánszakértőt kizárólag akkor alkalmazhat, ha az addig magánszakértőként eljáró szakértő további eljárása a perben kizárt eljárási okból (például összeférhetetlenség) vagy anyagi jogi alapon (például nem jogosult az adott szakkérdés megválaszolására).

A Pp. indokolása szerint a tárgyalási elv következetes érvényesülésének megfelelően a fél bírói közreműködés nélkül, a szakértővel létesített megbízási jogviszony eredményeként is szolgáltathatja a bizonyítékot. A Pp. a magánszakértés anyagi jogi megközelítésének megfelelően nem is a magánszakértőt kötelezi a szakvéleménye határidőben történő benyújtására – mint tenné a kirendelt szakértő esetében – hanem a fél kötelezettségévé teszi, hogy a magánszakértői véleményt a bíróság részére határidőn belül benyújtsa. Emellett a fél kötelezettsége az is, hogy a magánszakvélemény kiegészítése érdekében – ha ez szükséges a szakvélemény szóbeli tisztázása, kiegészítése céljából – a magánszakértőt a bíróság felhívására a megjelölt tárgyalásra előállítsa.<sup>43</sup>

Ezzel együtt az új Pp. a magánszakértőt igyekszik olyan eljárásjogi helyzetbe hozni, hogy a helyes magánszakvélemény kialakításához megfelelő jogok illessék meg. Ennek érdekében a Pp. 303. § (1) bekezdése alapján a szakértő rendelkezik azokkal az informálódást segítő jogosultságokkal, amelyek korábban csupán a kirendelt szakértőt illették meg. A magánszakértőnek jogában áll a peres iratokba betekinteni és azokról másolatot készíteni, az egyes eljárási cselekményeknél jelen lenni, a felekhez és egyéb eljárási szereplőkhöz kérdések feltevését indítványozni.

Azon túl, hogy a magánszakértőt a kirendelt szakértővel azonos jogosultságokkal ruházza fel, a Pp. egyszersmind a pártatlanságot szavatolandó kötelezettségeket is előír a magánszakértő részére. A Pp. 303. § (2) bekezdésének megfelelően a magánszakértő köteles a megbízója ellenfelét értesíteni a megbízás tárgyáról, a vizsgálandó kérdések köréről, az általa kitézött helyszíni szemléről és vizsgálatról, valamint lehetővé kell tennie, hogy a másik fél a megbízás tárgyára vonatkozó nyilatkozatát, lényeges észrevételeit előterjeszthesse, az általa elkészített magánszakvéleményben köteles a megbízó fél ellenfele által előterjesztettekre reagálni, valamint a tárgyaláson a bíróság, a felek vagy az ellenfél magánszakértője kérdéseire válaszolni.

A bíróság az elkészült és benyújtott magánszakvéleményt a Pp. 304. § (1) bekezdésének megfelelően kézbesíti a benyújtó fél ellenfele részére azzal, hogy a fél a magánszakvélemény tartalmára tekintettel a magánszakértőhöz kérdéseket intézhet. A magánszakvélemény elkészítését követően a fél a Pp. 304. § (2) bekezdése alapján az ellenfél kérdéseire történő reflektálás, az ellenfél esetleges magánszakértői

43 Pp. 302. § (2) bekezdés és 304. § (4) bekezdés.



véleményével kapcsolatban fennálló ellentét indokainak bemutatása és a magánszakvélemény egyéb aggályosságának a kiküszöböléséhez szükséges felvilágosítás megadása, valamint a pótlólag felmerült kérdések tekintetében a magánszakvélemény (akár a másik fél magánszakértőjének véleményére figyelemmel) kiegészítése érdekében az általa benyújtott magánszakvélemény kiegészítését indítványozhatja. A bizonyító fél ellenfelének kérdezői, észrevételezői joga akkor is fennáll, ha az adott szakkérdés vonatkozásában maga is benyújtott magánszakértői véleményt.<sup>44</sup> A korábban csupán a kirendelt szakértők esetében érvényesülő azon szabályt, mely szerint az egymással ellentmondó szakvélemények tisztázására a szakértők kölcsönös jelenléte mellett szóban kell kísérletet tenni, az új Pp. 304. § (3) bekezdése a magánszakértők esetében is előírja.

Az igazságügyi szakértők továbbképzésén a szakmagyakorlók által feltett kérdés a vonatkozó rendelkezésekkel kapcsolatban jellemzően az, hogy „miért állna érdekében a félnek magánszakértővel bizonyítani, ha ezzel lehetséges, hogy az ellenfele igazát támasztja alá?” Már maga a felvetés sajnálatosan mutatja, hogy maguk a szakértők is – holott tudatában vannak a szakértői törvény által anyagi jogi értelemben előírt függetlenség és pártatlanság követelményének – a polgári perben a magánszakértőt egyfajta szükségképpen elfogult, kizárólag az őket megbízó fél igazát bizonyítani hivatott bizonyítási eszközként azonosítják. Ez nyilván következménye a korábbi polgári eljárásjogi törvény rendelkezéseinek is, ugyanakkor az új Pp. éppen ezt a szellemiséget kívánja megszüntetni és a magánszakértést „felemelni” a kirendelt szakértő által képviselt szintre.<sup>45</sup>

A kérdés azonban annyiban jogosnak minősíthető, hogy a peres feleket, akik továbbra is elfogultságot várnak el a magánszakértőiktől, mely eszközzel igyekszik a Pp. rászorítani a magánszakértők „új” szerepének elfogadására. A kérdést a Pp. a magánszakvélemény aggályosságán keresztül a szakértői díj perköltségként történő felszámíthatóságával rendezi.

A kirendelt szakértő szakvéleményére vonatkozó, „általános” aggályossági indokokon<sup>46</sup> túl a magánszakvélemény esetében a Pp. további aggályossági okokat is bevezet a 316. § (2) bekezdés b)–d) pontjaiban. Az e pontokban felsorolt esetek a magánszakértő kötelezettségeit képezik le megfelelően. Ezek szerint a magánszakvélemény akkor is aggályos, ha a magánszakértő eljárási kötelezettségeit nem teljesítette, a megbízója ellenfele által felhozott kérdésekre,

illetve e másik fél magánszakértőjének szakvéleményében foglaltakra tekintettel nem nyilatkozott, illetve magánszakvéleményét megfelelően nem egészítette ki, vagy az ellentéteket szóban nem tisztázták. Az aggályos vagy a Pp.-ben foglalt rendelkezések megsértésével<sup>47</sup> benyújtott magánszakértői vélemény pedig a Pp. 316. § (3) bekezdése alapján a perben bizonyítékként nem vehető figyelembe. Már ebből is következne, azonban a Pp. 318. § (1) bekezdése kifejezetten is tartalmazza azt a rendelkezést, mely szerint az aggályos magánszakértői véleményből adódó szakértői díjat a fél a perben nem számíthatja fel.

A fél tehát a továbbiakban elméletileg nem lesz érdekelt abban, hogy az általa megbízott szakértőnek a Pp. és az anyagi jogszabályok előírásaival ellentétes utasítást adjon, illetve akár csak ilyen irányban a szakértővel szemben nyomást gyakoroljon, mivel ezzel azt kockáztatja, hogy a magánszakértői vélemény beszerzésével kapcsolatos költségét a perbe nem viheti be, annak megtérítését pernyertessége esetén sem követelheti a pereszes másik féltől.

Kifejezetten a magánszakértő igénybevételével kapcsolatos pervezetési rendelkezés, hogy a fent bemutatott súlyos következményekre tekintettel a bíróság a Pp. 317. § (1) bekezdés d) pontja alapján köteles a fél figyelmét felhívni arra a körülményre, hogy a magánszakértői vélemény aggályos. Ugyanakkor az aggályosság kiküszöbölése érdekében indítvány hiányában, hivatalból a bíróság nem intézkedhet, eljárásámogatási kötelezettsége a figyelemfelhívásban merül ki.<sup>48</sup> Amennyiben az aggályosság megállapítása iránt a felek valamelyike indítványt terjeszt elő, a bíróság a szakértő véleményét aggályosnak minősítheti. Ebben az esetben természetesen nem arról van szó, hogy a bíróság szakmai értelemben bírálja felül a szakvéleményt, ugyanakkor bizonyos körülmények fennállása esetén a bíróság szakértelem hiányában is meg tudja állapítani azt, hogy a szakvélemény nem alkalmas a bizonyításra.<sup>49</sup>

Fontos ugyanakkor arra is tekintettel lenni, hogy a pert megelőzően, megbízás alapján elkészített (anyagi jogi értelemben magán) szakvélemény, jóllehet segít a jogvita kereteinek meghatározásában és a felperes állításainak alátámasztását szolgálja, az új Pp. szerint még a keresetlevéllel együtt benyújtva sem minősül magánszakértői véleménynek, mivel ez esetben nem illették meg a készítő szakértőt a Pp. 303. §-ában megállapított jogok, és nem terhelték őt az ugyanitt szereplő kötelezettségek sem.<sup>50</sup>

44 AszÓDI László *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*. Szerk. Wopera Zsuzsa. Bp., Wolters Kluwert Kft. 2017. 411. old.

45 Maga a Pp. 301. §-ához fűzött indoklás is kiemeli, hogy a szakértővel szemben elfogultság nem állapítható meg pusztán azért, mert az egyik fél megbízásából látja el feladatát.

46 Pp. 316. § „[Az aggályos és az egyébként mellőzendő szakvélemény]  
(1) A kirendelt szakértő szakvéleménye aggályos, ha  
a) hiányos, illetve nem tartalmazza a szakvélemény jogszabályban előírt kötelező tartalmi elemeit,  
b) homályos,  
c) önmagával, illetve a perbeli adatokkal ellentétes, vagy  
d) egyébként a helyességéhez nyomatékos kétség fér.”

47 A Pp. 316. §-ához fűzött indoklás ilyenek tekinti azt az esetet, ha a kirendelést követően magánszakértői véleményt nyújtanak be.

48 AszÓDI László *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*. Szerk. Wopera Zsuzsa. Bp., Wolters Kluwert Kft. 2017. 412. old.

49 A Pp. 316. §-ához fűzött indoklás.

50 SZALAI Péter *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez*. Szerk. Wopera Zsuzsa. Bp., Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. 2017. 529. old..



## ZÁRÓ GONDOLATOK

A Pp. a magánszakértéssel kapcsolatban általunk is bemutatott gyakorlati problémákat elismerve, az új Szakértői törvénnyel egyetemben a Kúria Joggyakorlat-Elemző Csoportjának megállapításainak figyelembevételével igyekezett a magánszakértőt a polgári peres eljárások során olyan eljárásjogi helyzetbe hozni, amellyel korábban csak a kirendelt szakértő rendelkezett. Ezáltal a polgári perben elméletileg biztosítottá vált, hogy a magánszakértő – megfelelő eljárási jogokkal felvértezve – ténylegesen eleget tudjon tenni a függetlenség és pártatlanság követelményének és a magánszakvélemény ténylegesen a kirendelt szakértő

szakvéleményének valós alternatíváját jelentse. Ezen túl a Pp. a polgári eljárásjogi szabályok és a szakértői anyagi joganyag közötti összhangot is igyekezett az új, magánszakértőkre vonatkozó rendelkezéseivel megteremteni.<sup>51</sup>

Jelenleg nehezen mérhető fel az, hogy a Pp. által választott megoldás jelenti-e a megfelelő irányt annak érdekében, hogy a magánszakértői vélemény ne csupán a szakértői anyagi jog, hanem a polgári eljárás keretei között is egyenrangú legyen a kirendelt szakértő szakvéleményével. Ugyanakkor a polgári eljárási kódex vitathatatlan erénye, hogy a problémát felismerve megtette az első lépést.

51 Szalai Péter uo. 528. old.

Budai Péter\*



# „Down the rabbithole” – A Brexit és a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények helyzete az uniós jog tükrében

„– No, kitalálad-e már, mi a különbség a holló meg az íróasztal közt? – vallatta Alice-t a Kalapos.  
– Nem. Tessék megmondani – kérlelte.  
– Nekem halvány sejtelmem sincs róla – felelte a Kalapos.  
– Nekem se – mondotta Április Bolondja.”

Alice Csodaországban

Az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való kilépésének folyamata több jogi kérdést is felvet. Ezek közé tartozik egy tagállam kilépésére vonatkozó részletes szabályrendszer kialakítása az uniós jogban, a kilépésnek az Egyesült Királyság jogrendszerére vonatkozó hatásai, a kilépési megállapodás és az átmeneti időszak szabályozásának jogi kérdései, a jövőbeli kapcsolatrendszerre vonatkozó problémák, valamint újabban a rendezetlen kilépéssel kapcsolatos szabályozás mikéntje és a kilépés elhalasztásával kapcsolatban felmerülő ellentétek. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy egyes témák kevésbé kerültek eddig előtérbe a *Brexit* folyamata során. Ilyen a beruházásvédelem kérdése többek között, amely ráadásul az Európai Unió jogában önmagában is problémákat vet fel. Ezen írás célja, hogy bemutassa, hogy az Egyesült Királysággal kötött kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények kérdésköre (a továbbiakban: *BIT-ek*) hogyan jelenik meg az Európai Unió jogában, és az adott forgatókönyvek bekövetkezése esetén milyen uniós jogi szabályok lesznek irányadóak.

## 1. AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG KILÉPÉSÉNEK FOLYAMATA

Az Egyesült Királyság 1973-ban vált az európai integráció tagjává, ugyanakkor ettől kezdődően mind politikai, mind jogi dimenzióban különutas politikát folytatott az Európai Unión belül.<sup>1</sup> Ez a különütasság megjelent *David Cameron* korábbi brit miniszterelnök politikájában, akinek egyik fő célja volt, hogy az Egyesült Királyság és az EU viszonyrendszerét újratárgyalja. Erre vonatkozóan négy területet jelölt meg:

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

1 Losoncz Miklós: *Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció*, Bp., BGE, (2017). 53.

a versenyképességet, a gazdasági kormányzást, a szuverenitást és a bevándorlást.<sup>2</sup> Erre vonatkozóan később az Európai Tanács nyilatkozatot is adott ki, amely akkor jelentős engedményeket tartalmazott a britek számára.<sup>3</sup> 2016. június 23-án azonban az Egyesült Királyság népszavazást tartott az uniós tagságáról, amely során a szavazók 52%-a döntött a tagállam uniós kilépéséről.<sup>4</sup> Magát a folyamatot azonban csak 2017. március 29-én indította meg a tagállam kormánya az Európai Unióról szóló Szerződés 50. cikkének megfelelően.<sup>5</sup> Ezen cikk (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy a *bejelentéstől számított két év elteltével valósul meg a kilépés, kivéve, ha az Európai Tanács az érintett tagállammal egyetértésben egyhangúlag határoz a meghosszabbításról*.<sup>6</sup>

Ugyanezen cikk (2) bekezdése szerint „[a] kilépést elhatározó tagállam ezt a szándékát bejelenti az Európai Tanácsnak”, amely szerv iránymutatásai alapján az Unió tárgyalásokat folytat, majd megállapodást köt a szóban forgó állammal. A megállapodásban a felek megállapítják a kilépésre vonatkozó részletes szabályokat a jövőbeli kapcsolatokra tekintettel. A megállapodást végül uniós részről a Tanács köti meg, az Európai Parlament egyetértését követően.<sup>7</sup>

*Mostanra aláírásra vár a kilépési megállapodás kitárgyalt szövege* (amely így rendezett kilépést jelent), valamint az ahhoz csatolt, a két fél közötti jövőbeli kapcsolatokra vonatkozó

2 David CAMERON levele Donald Tusk számára, *A new settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union*, 2015. november 10., <https://bit.ly/2lCyrOA>, letöltve: [2019. 01. 26. 16:44].

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

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

5 BBC News: *As it happened: May triggers Brexit*, <https://bbc.in/2Eanmys> letöltve: [2019. 01. 10. 22:34].

6 *Az Európai Unióról szóló Szerződés*, Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390, 50. cikk (3) bekezdés.

7 EUSZ. 50. cikk (2) bekezdés.

politikai nyilatkozat (a továbbiakban: politikai nyilatkozat).<sup>8</sup> Elmondható ugyanakkor, hogy reális forgatókönyvként jelenik meg, hogy a brit parlament még a kilépés időpontjának esetleges elhalasztása ellenére se fogadja el ezek szövegét, amely miatt fennáll a veszélye a rendezetlen kilépés (ún. no-deal) bekövetkezésének. Ez utóbbira vonatkozóan az *Európai Bizottság* (a továbbiakban: Bizottság) *mostanra több területre vonatkozóan is vészhelyzeti szabályozást dolgozott ki*.<sup>9</sup> Mivel a kilépés az élet számos területét érinti, egyértelmű, hogy a *Brexit* az uniós jog valamennyi részterületére hatással lesz, így többek között a beruházásvédelemmel kapcsolatba hozható szabályokra is.

## 2. A JELENLEG HATÁLYBAN LEVŐ KÉTOLDALÚ BERUHÁZÁSVÉDELMI EGYEZMÉNYEK

Az Egyesült Királyság első kétoldalú beruházásvédelmi egyezményeit 1975-ben kötötte Egyiptommal és Szingapúrral.<sup>10</sup> Mostanra az ilyen egyezményeinek száma jelentősen megnőtt, így a szigetországnak jelenleg az uniós tagállamok közül *Bulgáriával, Horvátországgal, Csehországgal, Észtországgal, Magyarországgal, Lettországgal, Litvániával, Máltával, Lengyelországgal, Romániával, Szlovákiával és Szlovéniával* van hatályban levő *BIT*-e.<sup>11</sup> A magyar egyezmény 1987. március 9-én került aláírásra és 1987. augusztus 28-án lépett hatályba,<sup>12</sup> amelyet magyar részről a Magyar Népköztársaság Kormánya és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyság Kormánya között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló megállapodás kihirdetéséről szóló 5/1998. (II. 12.) MT rendelet hirdetett ki.

Az egyezményekről többé-kevésbé elmondható, hogy felépítésük megfeleltethető egy *BIT* felépítésének.<sup>13</sup> Az egyezmények elsőként meghatározzák, hogy milyen tulajdont értenek beruházás alatt, majd megjelölik, hogy ki jogosult külföldi beruházóként védelemre. Erre vonatkozóan egyértelműen megjelenik az a törekvés, hogy a beruházás fogalmát minél szélesebb körben értelmezzék. A fogalom nem csak az ingó és ingatlan tulajdont és egyéb tulajdonjogot foglalja magában, de megjelenik a részvény, a kötvény, a szellemi tulajdonjog és good-will is.<sup>14</sup> Ezt követi a 2. cikkben a *BIT* céljainak megfogalmazása: egymás beruházóinak kölcsönös ösztönzése,

hogy a másik területén tőkét fektessenek be, valamint a másik fél beruházóira vonatkozó teljes védelem biztosítása.<sup>15</sup>

Az egyezmények ezen túl tartalmazznak a beruházásvédelemre jellemző sajátos szabályozásokat is: a nemzeti elbánás és legnagyobb kedvezményes elbánás alapelvét, a jövedelmek hazatelepítését, a kisajátítás elleni védelmet, valamint a választottbíróóság megjelölését is.<sup>16</sup> A nemzeti elbánás elve alapján a külföldi befektetőt a befektetés szerint nem részesítheti hátrányosabb elbánásban, mint a saját beruházóját, míg a legnagyobb kedvezményes elbánás főleg a külföldi beruházók között levő megkülönböztetésre vonatkozik, amely szerint a szerződő államok beruházói kölcsönösen jogosultak azokra a kedvezményekre, amelyet egy nemzeti, vagy harmadik állam beruházója részesít.<sup>17</sup> Ezekon túl a jövedelmek hazatelepítése annyit jelent, hogy a felek garantálják a másik fél beruházói számára, hogy a létesített beruházásokból származó jövedelmet szabadon átutalhatják.<sup>18</sup>

Ezen túl a szóban forgó *BIT*-ek rögzítik a kisajátításra vonatkozóan, hogy a szerződő felek (tehát a két állam) a beruházó beruházásait nem államosíthatják, sajátíthatják ki, vagy vethetik alá államosítással vagy kisajátítással azonos következményekkel járó intézkedések alá.<sup>19</sup> A nemzetközi beruházásvédelmi jogi rezsím, így ezek az egyezmények is megengedik azonban a kisajátítást, ha az közérdekből, megfelelő törvényes eljárás keretében történik, megkülönböztetés nélküli, és a tulajdonkorlátozást azonnali, megfelelő és tényleges kártalanítás követi.<sup>20</sup> Mindezek mellett az egyezmények rendelkeznek az állam és a beruházók között felmerülő vitarendezési mechanizmusról is, amely tekintetében megjelölik, hogy a felek mely bírói fórum előtt rendezhetik jogvitájukat. Ez ilyen esetekben jellemzően választottbíróóság lehet.<sup>21</sup> Megjegyzendő ugyanakkor, hogy amikor ezek az államok tagjai lettek az Európai Uniónak, az egyezmények ún. *intra-EU BIT*-ekké, tehát *uniós tagállamok között hatályban levő kétoldalú beruházásvédelmi egyezményekké váltak*, amely egyezménycsoportnak kérdéskörét és az uniós joggal való kérdéses összeegyeztethetőségét a Bizottság folyamatosan napirenden tartotta.

## 3. AZ INTRA-EU BIT-EK KÉRDÉSKÖRE

### 3.1. A PROBLÉMÁRÓL ÁLTALÁBAN

Az 1980-as évek második felében, majd a rendszerváltás időszakában az akkor a szovjet érdekszférához tartozó kelet-közép-európai államok több nyugat-európai állammal kötöttek *BIT*-eket. Ehhez külpolitikájuk részbeni átalakításába kezdtek annak érdekében, hogy a külföldi beruházók számára kedvező gazdasági környezetet alakítsanak ki.<sup>22</sup> A kelet-közép-európai államoknak az Európai Unióhoz való csatlakozásával azonban

8 Ezek dokumentumai itt találhatóak meg: <https://bit.ly/2rCaf4o>, letöltve: [2019. 01. 10. 22:45].

9 Lásd Legislative initiatives and other legal acts: <https://bit.ly/2UIzITz> letöltve: [2019. 01. 26. 17:04].

10 Markus BURGSTALLER – Agnieszka ZAROWNA: *Possible Ramifications of the UK's EU Referendum on Intra- and Extra-EU BITs*, *Journal of International Arbitration* 33, Special Issue (2016) 565.

11 Az Egyesült Királyság hatályban levő egyezményei esetén lásd <https://bit.ly/2SyDBxL> letöltve: [2019. 01. 02. 21:51].

12 Lásd <https://bit.ly/2SWS8Db> letöltve: [2019. 01. 02. 21:51].

13 M. SORNARAJAH: *The International Law on Foreign Investment*, Third Edition, Cambridge, Cambridge University Press, (2017). 187.

14 Mahnaz MALIK: *Definition of Investment in International Investment Agreements*, Best Practice Series, International Institute for Sustainable Development (2009) 11.; A felsorolt tagállamokkal kötött *BIT*-ek 1. cikkei.

15 A felsorolt tagállamokkal kötött *BIT*-ek 2. cikkei.

16 Lásd a felsorolt *BIT*-ek megfelelő rendelkezéseit.

17 SORNARAJAH i. m. 201–205.

18 A magyar egyezmény esetén a megállapodás 7. cikke.

19 A magyar egyezmény esetén a megállapodás 6. cikke.

20 SORNARAJAH i. m. p. 406.

21 A magyar egyezmény esetén a megállapodás 8. cikke.

22 Carrie ANDERER: *Bilateral Investment Treaties and the EU Legal Order: Implications of the Lisbon Treaty*, *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 35. (2010) 853.

ezen egyezményeknek mindkét szerződő fele uniós tagállam lett.<sup>23</sup> A Bizottság már a 2004-es csatlakozási tárgyalások során is azt az álláspontot képviselte, hogy ezeket az egyezményeket meg kell szüntetni.<sup>24</sup>

Mivel nem történtek lépések ezen egyezmények megszüntetésére vonatkozóan, a Bizottság folyamatosan napirenden tartotta a kérdést. Álláspontja szerint a probléma jelentősége abban áll, hogy a megállapodások, illetve az azokból következő választottbíróági döntések az uniós joggal összeegyeztethetetlenek.<sup>25</sup> A Bizottság szerint az ilyen egyezmények léte többek között megkérdőjelezi az uniós jog elsőbbségét, valamint ezek az egyezmények alkalmasak adnak a *forum shopping-ra* is.<sup>26</sup> Szembenállása ezen túl abból is fakad, hogy a későbbiekben egy egyetemes beruházásvédelmi keretrendszer kíván kidolgozni a beruházók számára az Európai Unión belül.<sup>27</sup> Ebből következően az EU tagállamainak az ilyen egyezményekből fakadó beruházásvédelmi jogvitái esetén a választottbíróágok előtt *amicus curiae*ként kérdőjelezte meg az eljáró fórumok joghatóságát (kifogásait ismertetve),<sup>28</sup> valamint 2015-ben kötelezettségességi eljárásokat indított több uniós tagállam ellen.<sup>29</sup>

### 3.2. AZ ACHMEA-ÜGY ÉS KÖVETKEZMÉNYEI

Az irányadó döntés egészen 2018. március 6. napjáig váratt magára, amikor is az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: a Bíróság) döntést hozott a C-284/16. számú, Szlovák Köztársaság kontra Achmea BV ügyében. Az ügy előzménye az volt, hogy az Achmea (a választottbíróági eljárás megindításakor Eureko) nevű holland társaság Szlovákiában befektetett az egészségbiztosítási szektorba. 2006-ban azonban a szlovák kormány a befektető hátrányára változtatta meg a 2004-ben elfogadott, a szektor liberalizálására vonatkozó szabályozást. Az Eureko ebből következően a hatályban levő BIT alapján választottbíróági eljárást kezdeményezett a Szlovák Köztársaság ellen. A választottbíróág székhelye Frankfurtban volt, és az eljárás az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (United Nations Commission on International Trade Law, a továbbiakban: UNCITRAL) szabályzata alapján folyt.<sup>30</sup>

23 ANDERER, i. m. 864.

24 Eastern Sugar v. Czech Republic, Partial Award, UNCITRAL, SCC No. 088/2004 2007, para 119.

25 Koós Gábor: Az Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodások megítélése az uniós jogban, In: Európai jog, Vol. XVII. Issue 6. (2017) 6.

26 Wenhua SHAN – Sheng ZHANG: *The Treaty of Lisbon: Half Way toward a Common Investment Policy*, The European Journal of International Law, Vol. 21. No. 4. (2011) 1055.

27 Annual Growth Survey 2016, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Council, the Committee of the Regions and the European Investment Bank of 26 November 2015, COM (2015) 690 final, 13.

28 Többek között: *Eureko v. Slovakia, Award on Jurisdiction, Arbitrability and Suspension* PCA Case No. 2008–13. 2010; *European American Investment Bank v. Slovak Republic, Decision on Jurisdiction* PCA Case No. 2010–17. 2012; *Jan Oostergetel v. Slovak Republic, Decision on Jurisdiction*, UNCITRAL ad hoc arbitration 2010.

29 Joel DAHLQUIST – Hannes LENK – Love RÖNNELID: *The infringement proceedings over intra-EU investment treaties – an analysis of the case against Sweden*, European Policy Analysis, Issue 4. (2016) 2.

30 DR. KATONA János – DR. KENDE Tamás: *Több kérdés, mint válasz: számvetés az Európai Bíróság Achmea döntése után*, In: Európai jog, 2018.

Az ügy a *Bundesgerichtshofnak* (Német Legfelsőbb Bíróság) köszönhetően került a Bíróság elé, mivel a választottbíróági ügyben Szlovákia nem ismerte el a bíróság döntését és a döntés semmisségének megállapításához folyamodott, amelyet a német bíróságok előtt tehetett meg.<sup>31</sup> A Bíróság ebben az ügyben választ adott arra, hogy mennyiben egyeztethető össze egy intra-EU BIT részét képező választottbíróági klauzula az uniós jog rendelkezéseivel. A Bíróság döntésében<sup>32</sup> több megállapítást tett:

1. Az uniós jog valamennyi tagállamban a hatályos jog részének, másrészt a tagállamok közötti nemzetközi megállapodásból származó jognak minősül. Mivel az uniós jognak egy sajátos jelleget ad ez, ebből egyenesen következik az uniós jog autonómiája is. Erre vonatkozóan jelenik meg a tagállamok közötti kölcsönös bizalom, amelyből következően a tagállamok kötelesek biztosítani az uniós jog érvényesítését a szerződésekben foglalt lojális együttműködés kötelezettsége alapján. Az egyik legfontosabb rendelkezés, ami ezt biztosítja, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 267. cikke, amely lehetővé teszi a tagállami bíróságoknak, hogy előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezzenek a Bíróság felé, és amely biztosítja a Bíróságnak az uniós jogra vonatkozó végső jogértelmezési monopóliumát. Emellett a szóban forgó cikk szolgál alapjául az uniós igazságszolgáltatási rendszernek is, amelyet a Bíróság és a tagállami bíróságok alkotnak. Ezekből következően a választottbíróágnak adott esetben az uniós jogot is értelmeznie vagy alkalmaznia kell, akár mint tagállami szabályt, akár mint nemzetközi jogi szabályt.<sup>33</sup>

2. A választottbíróág nem minősülhet „tagállami bíróságnak” az előzetes döntéshozatali eljárás alapjául szolgáló EUMSZ 267. cikke alkalmazásában.<sup>34</sup>

3. A nemzeti bíróság felülvizsgálati jogköre a választottbíróági döntés felett korlátozott, nem terjed ki az uniós jog érvényesülésének tartalmi vizsgálatára. A bírósági felülvizsgálat jelen esetben csak esetleges, másrészt a felülvizsgálat terjedelmét a nemzeti jog határozza meg.<sup>35</sup>

Ebből következően a Bíróság úgy döntött, hogy az EUMSZ 344. és 267. cikkével *ellentétes a Hollandia és a Szlovák Köztársaság között fennálló kétoldalú beruházásvédelmi egyezményben szereplő választottbíróági klauzulához hasonló olyan rendelkezés, amelynek értelmében a tagállamok egyikének beruházója a másik tagállamban létesített beruházásokra vonatkozó vita esetén ezen utóbbi tagállammal szemben választottbíróág előtt indíthat eljárást, és amely bíróság hatáskörét e tagállam köteles elfogadni*. Az Achmea-döntés következményeként a Bizottság az EU-n belüli beruházások védelméről közleményt adott ki, amelyben felhívta a figyelmet az Achmea-ügyben

No. 4. 4.; *Eureko BV. Slovakia, Award on Jurisdiction, Arbitrability and Suspension*, paras. 51–53.

31 *Oberlandesgericht Frankfurt am Main Beschluss* 26 SchH 11/10, paras 29–33.; *Bundesgerichtshof Beschluss vom 3. März 2016 in dem Verfahren auf Aufhebung eines inländischen Schiedsspruchs*, I ZB 2/15, para. 8.

32 C-284/16. sz. *Szlovák Köztársaság v. Achmea* ECLI:EU:C:2018:158.

33 C-284/16. sz. *Szlovák Köztársaság v. Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158 paras 32–49.; KATONA–KENDE i. m. 30.

34 C-284/16. sz. *Szlovák Köztársaság. Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158 paras 50–53.

35 C-284/16. sz. *Szlovák Köztársaság v. Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158 paras 54–58.; KATONA–KENDE i. m. 30.



hozott döntésre, valamint kiemelte, hogy ezt követően élénkítette a párbeszédet az összes tagállammal, és felhívta őket ezen egyezmények megszüntetésére.<sup>36</sup>

A fentebbiekkel kapcsolatosan két megjegyzést tartok fontosnak. Elsőként, maga az Achmea-döntés szűkszavú az *intra-EU BIT-ek* jogszerűségével kapcsolatban. Megállapítható, hogy kizárólagosan az adott egyezmény választottbírói klauzulájának az uniós joggal való összeegyeztethetlenségét állapította meg, azonban a Bíróság arról nem tett említést, hogy maga az egyezmény teljes egészében jogszerűtlen lenne.

Fontosnak tartom azt is megemlíteni, hogy az ilyen típusú egyezmények megszüntetése felveti a megszüntetési záradékok (*sunset clause*) sorsának kérdését is. Nem véletlen, hogy Ausztria, Finnország, Franciaország, Németország és Hollandia által már 2016-ban kiadott *non-paper* esetén lényegesnek tekintik a dokumentumot aláíró tagállamok, hogy a szóban forgó egyezménytípust az uniós tagállamoknak közösen kell megszüntetni, amely folyamat során a tagállamok a megszüntetési záradékokra tekintet nélkül kell, hogy eljárjanak.<sup>37</sup> Megjegyzendő ugyanakkor az is, hogy ezt csak úgy tartják megvalósíthatónak, ha a *BIT-ek* helyébe egy, valamennyi tagállam által elfogadott közös megállapodás lép, amely szabályozza az azok közti beruházásvédelmi viszonyokat.<sup>38</sup> Az *intra-EU BIT-ek* megszüntetésére irányuló folyamat tagállami szinten is megjelent már. Az Európai Unió egyes tagállamainak kormányai közötti beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló kétoldalú megállapodások felmondásáról szóló megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról szóló 148/2018. (XII. 17.) ME határozat első pontja alapján a miniszterelnök egyetért az ilyen egyezmények felmondásáról szóló megállapodás létrehozásával kapcsolatban. Emellett a határozat felhatalmazza a külgazdasági és külügyminisztert egy ilyen megállapodás aláírására.<sup>39</sup> Ezekből következően látható, hogy az *intra-EU BIT-ek* kérdésköre továbbra is napirenden van az Európai Unión belül. Ez a kérdéskör azonban a *Brexit*tel is kapcsolatba kerül.

#### 4. AZ INTRA-EU BIT-EKRE VONATKOZÓ FORGATÓKÖNYVEK

A fentebbiek alapján több forgatókönyv is elkülöníthető attól függően, hogy mikor kívánja egy uniós tagállam az Egyesült Királysággal megszüntetni a *BIT-jét*, és milyen módon teszi azt meg. Ebből következően jelenleg több alternatíva kínálkozik.

##### 4.1. KÖZÖS RENDEZÉS NÉLKÜLI MEGSZÜNTETÉS A KILÉPÉS IDŐPONTJÁT MEGELŐZŐEN

Ilyen esetben az uniós tagállam és az *Egyesült Királyság* közötti *intra-EU BIT* akkor szűnik meg, amikor utóbbi még az Unió tagja, és az uniós tagállam a közös rendezés nélkül kívánja azt megszüntetni. Talán a legnagyobb nehézség abban keresendő, hogy a kilépésig viszonylag kevés idő áll rendelkezésre, kivéve, ha az EUSZ 50. cikk alapján a folyamat meghosszabbításra kerül. Alapvetően, habár nem kizárt egy ilyen lehetőség, ugyanakkor jelen helyzetben valószínűtlen, amelynek oka abban keresendő, hogy a *Brexit* folyamata során a tagállamok egységes álláspontot képviseltek az Egyesült Királyság felé a kilépési folyamat során végig szinte minden kérdésben. Emellett az is lényeges, hogy az EU a politikai nyilatkozatban foglaltak alapján egy kiterjedt szabadkereskedelmi megállapodást kíván kötni az Egyesült Királysággal mint harmadik állammal, amely a jelenlegi forgatókönyvvel teljesen ellentétes megközelítést jelent.<sup>40</sup> Felhozható az is kellő visszatartó erőként, hogy a 3.2. pontban ismertetett megszüntetési záradékok miatt a *BIT-ek* rendelkezései továbbra is érvényben maradnak tekintet nélkül arra, hogy döntés születik az egyezmény megszüntetéséről.

##### 4.2. MEGSZÜNTETÉS A KÖZÖS RENDEZÉSNEK MEGFELELŐEN

Ebben az esetben az *Egyesült Királyság* és az uniós tagállam között hatályos egyezmény egy közös rendezés eredményeként szűnik meg akkor, amikor az *Egyesült Királyság* még uniós tagállam. Ez jogilag és az uniós politikai irány tekintetében is talán biztonságosabb forgatókönyvnek tekinthető, mivel összhangban van az Európai Bizottságnak az Achmea-döntésből következő irányával. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy még a közös rendezés valódi tartalma jelenleg bizonytalan, így az is, hogy az a későbbiekben milyen következményekkel jár. Hangsúlyozandó ezen túl, hogy a brit kilépés jelenleg kitölti az Unió politikai napirendjét, a 4.1. pontban megjelenített időbeli probléma így itt is megjelenik. Kétséges ebből következően, hogy a *Brexit* céldátumáig ilyen közös rendezésre sor kerülne. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Bizottság által közzétett, az *intra-EU BIT-ek* közös rendezésére vonatkozó egyik nyilatkozatot az Egyesült Királyság is aláírta, amely a folyamat kuszaságát csak fokozza.<sup>41</sup>

##### 4.3. AZ INTRA-EU BIT-EK SORSA A BREXITET KÖVETŐEN

Abban az esetben, ha az Egyesült Királyság kilépésekor a szóban forgó egyezmények nem kerültek megszüntetésre, a *BIT-ek* már nem tekinthetők *intra-EU BIT-ek*-nek, abból uniós tagállam és harmadik állam között hatályos *BIT-ek*,

36 KATONA–KENDE i. m. 3.

37 Non-paper from Austria, Finland, France, Germany and the Netherlands, paras 3–4. <https://bit.ly/2ULkIVf>, letöltve: [2016. 10. 31. 15:42].

38 Ua. 2. bekezdés.

39 Az Európai Unió egyes tagállamainak kormányai közötti beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló kétoldalú megállapodások felmondásáról szóló megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról szóló 148/2018. (XII. 17.) ME határozat 1–4. pontjai.

40 Lásd a tanulmány 6. pontját.

41 Lásd Declaration of the Member States of 15 January 2019 on the legal consequences of the Achmea judgment and on investment protection.

ún. *extra-EU BIT-ek* lesznek.<sup>42</sup> Ez az 1. pontban foglaltak alapján rendezett és rendezetlen kilépésre bontható. *Rendezett kilépés* esetén a kilépési megállapodás egy 2020. december 31-ig fennálló átmeneti időszakot vezet be, amely alatt az uniós jog jelentős része alkalmazandó az Egyesült Királyságra, amely fogalomba a Bíróságnak a kilépést megelőző esetjoga is értendő.<sup>43</sup> Álláspontom szerint azonban hiába irányadó az esetjog, így az Achmea-ügy is az Egyesült Királyság vonatkozásában, mivel ebben az esetben az Egyesült Királyság már nem lesz tagállam, így az Achmea-ügyben levont következtetés (mivel az a tagállamok közötti specifikus egyezményekkel foglalkozik) nem lesz releváns az Egyesült Királyság *BIT-jei* tekintetében.<sup>44</sup> Ez azt is jelenti, hogy egy lehetséges, a jövőben a tagállamok által tett közös nyilatkozat szabályai sem lesznek alkalmazandóak, helyette a BIT rendelkezései, valamint a nemzetközi jogi szabályok lesznek elsődlegesek. *Rendezetlen kilépés* esetén ráadásul még csak átmeneti időszak sem jelenik meg; a no-deal Brexit bekövetkezésével az uniós jog nem köti majd az Egyesült Királyságot, az uniós esetjog sem lesz irányadó a BIT-ek vonatkozásában. Természetesen ebből az is következik, hogy a BIT megszüntetésére irányuló törekvés is értelmetlenné válik.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy uniós tagállam és harmadik állam közötti BIT esetleges módosítására vonatkozóan az uniós jog állapít meg kötelező erejű szabályokat. Erre vonatkozóan az *extra-EU BIT-ek* módosítását a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról szóló, 2012. december 12-i 1219/2012/EU rendelet (a továbbiakban: rendelet) rendelkezései szabályozzák,<sup>45</sup> amely lehetőségre vonatkozó részletszabályok, mivel az új egyezmény megkötésével azonosak, az 5. pontban kerülnek kifejtésre.

## 5. EGY JÖVŐBEN MEGKÖTENDŐ KÉTOLDALÚ BERUHÁZÁSVÉDELMI EGYEZMÉNY KÉRDÉSE

Érdemes szót ejteni arról az esetről is, amikor egy tagállam újabb egyezményt kíván kötni az Egyesült Királysággal. Ahogy az fentebb is rögzítésre került, erre az esetre vonatkozóan az uniós jogon belül az 1219/2012/EU rendelet rendelkezései az irányadóak.

Ennek oka, hogy a külföldi közvetlen befektetések már a közös kereskedelempolitika részét képezik. Az EUMSZ 3. cikke sorolja fel azokat a területeket, amelyeken az Unió

kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, és amelynek e) pontja felsorolja a közös kereskedelempolitikát.<sup>46</sup> Emellett a 3. cikk (2) bekezdése az Unió azon kizárólagos hatáskörét is megállapítja a nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozóan olyan esetekben, amikor annak megkötését „valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja”.<sup>47</sup> A közös kereskedelempolitika körét és fogalmát a 207. cikk (1) bekezdése határozza meg. Az EUMSZ jelenlegi megközelítése alapján a közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul, és magában foglalja többek között a külföldi közvetlen tőkebefektetéseket is.<sup>48</sup> Megjegyzendő, hogy ezek köre nem szerepelt a közös kereskedelempolitika részeként eredetileg: az Alkotmányszerződés tervezete által vált először részévé a szóban forgó szakpolitikának, amelyet átvett a Lisszaboni Szerződés is (III-315. cikk).<sup>49</sup> Ennek ellenére még mindig vannak hatályban *extra-EU BIT-ek*, amely sajátos helyzetre alkottak egy ilyen átmeneti időszakra vonatkozó uniós szabályozást.

Ennek megfelelően a rendelet (5) és azt követő preambulum-bekezdései kifejezetten rögzítik, hogy az Unió célja, hogy újabb ilyen tárgyú megállapodásokat kössön, és a tagállamok régi azonos tárgyú megállapodásait fokozatosan új egyezményekkel váltsa fel, de az átmeneti időszakra vonatkozóan mégis egy megfelelően szabályozott területet biztosítson.<sup>50</sup> Másrészt a rendelet (4) preambulumbekezdése rögzíti, hogy „[a] Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének idején számos kétoldalú beruházási megállapodás volt érvényben, amelyet a tagállamok harmadik országokkal kötöttek”,<sup>51</sup> amelyekről az EUMSZ rendelkezései nem tesznek említést.

A rendelet 8. cikke szerint amennyiben egy tagállam új *BIT* megkötéséről tárgyalásokat kíván folytatni egy harmadik állammal, erről a szándékáról írásban kell értesíteni a Bizottságot, amelyhez csatolnia kell a megfelelő dokumentációt, a tárgyalások során megvitatandó rendelkezések megjelölését, a tárgyalások célkitűzéseit és minden más lényeges információt.<sup>52</sup> A 9. cikk rendelkezései alapján a Bizottság felhatalmazást ad a tárgyalások megkezdésére, kivéve, ha az uniós joggal hatáskörmegosztásból eredő összeegyeztethetlenséget tartalmaz, feleslegesnek ítéli azt meg, összeegyeztethetetlen a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos EUMSZ rendelkezésekkel, valamint,

46 Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 3. cikk (1) bekezdés.

47 EUMSZ 3. cikk (2) bekezdés.

48 EUMSZ 207. cikk (1) bekezdés.

49 Jörg Philipp TERHECHTE: Art. 351 TFEU, the Principle of Loyalty and the Future Role of the Member States' Bilateral Investment Treaties, Marc BURGEBERG – Jörn GRIEBEL – Steffen HINDELANG: *International Investment Law and EU Law*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg (2011) 83.

50 A tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról szóló, 2012. december 12-i 1219/2012/EU rendelet, (5) és azt követő preambulumbekezdések.

51 A tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról szóló, 2012. december 12-i 1219/2012/EU rendelet, (4) preambulumbekezdés.

52 A tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról szóló, 2012. december 12-i 1219/2012/EU rendelet 8. cikk.

42 BURGSTALLER–ZAROWNA i. m. 568.

43 Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018 TF50 (2018) 55. 2. cikk a) pontja, 126–127. cikkek.

44 GÁSPÁR–SZILÁGYI Szilárd: Brexit. Maybe not such bad news for intra-EU investment awards after Achmea? (2018), <https://bit.ly/2IfL75> letöltve: [2019. 02. 13. 22:21].

45 A tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról szóló, 2012. december 12-i 1219/2012/EU rendelet (OJ L 351, 20. 12. 2012, 40–46).

ha komoly akadályt állítana az Unió elé, hogy *BIT-ekről* folytasson tárgyalást, vagy ilyen megállapodást kössön.<sup>53</sup>

A Bizottság erről a határozatát az értesítés kézhezvételétől számított 90 napon belül hozza meg, amelyről megfelelően tájékoztatja az Európai Parlamentet és a Tanácsot. A 10. cikk alapján a tárgyalások állásáról a különböző szakaszokban tájékoztatni kell a Bizottságot, aki kérelmezheti, hogy részt vehessen a tárgyalásokon. A 11. cikk rendelkezik arról, hogy a megállapodás aláírása előtt az érintett tagállam értesíti a Bizottságot a tárgyalások kimeneteléről, és továbbítja a Bizottságnak a megállapodás szövegét, amelyre vonatkozóan beleegyezését adhatja. Ilyen esetben a tagállam értesíti a Bizottságot a megállapodás megkötéséről és hatálybalépéséről, valamint az azt érintő valamennyi változásról.<sup>54</sup>

## 6. EGY, AZ EU ÉS AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG KÖZÖTT LÉTREJÖVŐ KÉTOLDALÚ BERUHÁZÁSVÉDELMI EGYEZMÉNY KÉRDÉSE

Az Európai Tanács által elfogadott politikai nyilatkozat második része tér ki a két fél közötti, jövőben kiépítendő gazdasági partnerségre. A 17. pont szerint a felek egyetértenek abban, hogy egy ambiciózus, széles körű és kiegyensúlyozott gazdasági partnerséget tartsanak fenn, amely magában foglalná a beruházások kérdéskörét is, és amely kifejtésre kerül a 29–36. pontokban.<sup>55</sup> Egy ilyen egyezmény megkötése ugyanakkor rendezetlen kilépés bekövetkezése esetén is lehetséges, mivel mindkét esetben irányadóak rá a nemzetközi szerződés megkötésére vonatkozó szabályok, amelyeket az EUMSZ 218. cikke foglal magában, azokat pedig, a tárgykörre tekintettel, a 207. cikkel összhangban kell értelmezni.<sup>56</sup>

Az eljárás során a Bizottság ajánlásokat terjeszt a Tanács elé, amely felhatalmazza a szükséges tárgyalások megkezdésére, határozat formájában.<sup>57</sup> A Tanács ezen túl elfogadja a tárgyalási irányelveket, felhatalmazást ad az aláírásra is.<sup>58</sup> A Bizottság ezeket a tárgyalásokat a Tanács által kijelölt különbizottsággal konzultálva, a Tanács által számára kibocsátható irányelvek keretei között folytatja le. A Bizottság a tárgyalások előrehaladásáról rendszeresen jelentést tesz a különbizottságnak és az Európai Parlamentnek.<sup>59</sup> Ezt követően kerülhet sor arra, hogy a Tanács megkösse a megállapodást. Ezzel a Tanács kifejezi azt a beleegyezést, hogy az EU-t a nemzetközi

szerződésben foglalt kötelezettségek kötelezzék.<sup>60</sup> Ez általában minősített többséggel történik, ugyanakkor egyes esetekben, így a közvetlen külföldi befektetések tekintetében is egyhangúság szükséges.<sup>61</sup> A Tanács a főtárgyaló javaslata alapján ezt követően a megállapodás megkötéséről határozatot fogad el, amelyhez szükséges az Európai Parlament egyetértése is.<sup>62</sup>

Elmondható, hogy az Unió nemzetközi megállapodást abban az esetben köthet, ha vagy kizárólagos, vagy a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik. A kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken az EU egyedül jogosult tárgyalni, megállapodást kötni, míg a megosztott hatáskörök esetében a megállapodást az Unió és a tagállamok egyidejűleg kötik meg, ezeket *vegyes megállapodásoknak* nevezzük.<sup>63</sup> Jelenleg nagy a valószínűsége annak, hogyha ilyen szabályozás létrejön a kilépést követően, akkor ez vegyes megállapodás formájában történik meg. Megjegyzendő, hogy az utóbbi években megjelenő vegyes megállapodásokkal kapcsolatos uniós jogi fejlemények összekapcsolhatók a beruházásvédelem kérdésével is. Jelenleg két ilyen fejleményt érdemes említeni: a Bíróság véleményét *az EU és a Szingapúr közötti szabadkereskedelmi megállapodásról*, valamint az EU és Kanada közötti megállapodás megkötésével kapcsolatban felmerülő problémakört.

A Bíróság a 2/15. számú véleményében azt vizsgálta, hogy az EU és a Szingapúr által parafált szabadkereskedelmi megállapodásra vonatkozóan az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e a tervezett megállapodás egyedül történő aláírására és megkötésére. A Bíróság az ügyben listázta azokat a területeket, amelyekre vonatkozóan az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, és amelyek közé a külföldi közvetlen befektetések védelmére vonatkozó rendelkezések is tartoznak. A Bíróság ezen túl kiemelte, hogy az EU megállapodásra vonatkozóan nem rendelkezik hatáskörrel a közvetlen befektetéseken kívüli befektetések területére (*portfóliobefektetések*), valamint a *befektetők és az államok közötti jogviták rendezésére vonatkozó szabályozásra*, itt az Unió a tagállamokkal megosztva gyakorolja ezeket a hatásköröket. A testület ezen túl azt is kiemelte a vitarendezési eljárásra vonatkozóan, hogy az olyan szabályozást, amely kivonja a jogvitákat a tagállamok bíróságainak joghatósága alól, nem lehet a tagállamok jóváhagyása nélkül bevezetni.<sup>64</sup>

Érdemes megemlíteni a *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodás, a továbbiakban: CETA) kapcsolatos fejleményeket is. 2017. szeptember 21-től ideiglenesen alkalmazandóak a CETA-nak azon részei, amelyek kizárólag az EU hatáskörébe tartozó rendelkezéseket tartalmaznak.<sup>65</sup> Hangsúlyozandó,

53 A tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról szóló, 2012. december 12-i 1219/2012/EU rendelet 9. cikk.

54 A tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról szóló, 2012. december 12-i 1219/2012/EU rendelet 10–11. cikkek.

55 Draft Political Declaration setting out the Framework for the Future Relationship between the EU and the UK 17. pont és 29–36. pontok.

56 Angelos DIMOPOULOS: EU Foreign Investment Law, Oxford University Press, Oxford (2012) 128.

57 EUMSZ 207. cikk (3) bekezdés második albekezdése, EUMSZ 218. cikk (3) bekezdés.

58 EUMSZ 218. cikk (2) bekezdés.

59 EUMSZ 207. cikk (3) bekezdés harmadik albekezdése.

60 ECKHOUT P: *External relations of the European Union: legal and constitutional foundations*, Oxford University Press, Oxford (2004) 175–176.

61 EUMSZ 207. cikk (2) bekezdés második albekezdése.

62 EUMSZ 218. cikk (6) bekezdés.

63 MOLNÁR ANNA: *Az Európai Unió külkapcsolatai rendszere és eszközei*, Bp., Dialóg Campus Kiadó, (2018). 65.

64 Elsa SARDINHA: *The New EU-Led Approach to Investor-State Arbitration: The Investment Tribunal System in the Comprehensive Economic Trade Agreement (CETA) and the EU-Vietnam Free Trade Agreement*. ICSID Review – Foreign Investment Law Journal, Vo. 32, Issue 3, (2017) 627.; *A Bíróság 2/15. számú véleménye*, ECLI:EU:C:2017:376, 2017, para. 292.

65 Andrei SUSE – Jan WOUTERS: *The provisional application of the EU's mixed trade and investment agreements* (2018) <https://bit.ly/2SqQE8D> letöltve: [2019. 02. 04. 23:13], 12.



hogy mivel vegyes megállapodásról van szó, csak akkor lép hatályba, ha az összes uniós tagállam ratifikálta azt.<sup>66</sup> Tárgyi hatálya átfogó, tartalmaz rendelkezéseket többek között a beruházások előtti piacnyitásra és a befektetések védelmére is.<sup>67</sup> Megjegyzendő, hogy Belgium 2017. szeptember 7-én fordult a Bírósághoz az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdése alapján, amely szerint egy tagállam kérheti a Bíróság véleményét a tervezett megállapodásnak a Szerződéssekkel való összeegyeztetethez. A kérelem az új beruházási vitarendezési mechanizmus (*Investment Court System*, a továbbiakban: ICS) kérdésére koncentrál.<sup>68</sup> Az ICS egy állandó beruházási bíróságot állít fel, amely egy első fokon eljáró bíróságból (*Tribunal*) és fellebbviteli fórumból (*Appellate Tribunal*) áll.<sup>69</sup> Ezek a szabályok az EU tagállamok egyöntetű igénye alapján kizárásra kerültek az ideiglenes alkalmazás hatálya alól, így csak a tagállami ratifikációs folyamatok lezárása után lesznek alkalmazandók. Belgium több szempontból kérte az ICS uniós joggal való vizsgálatát, így többek között annak a Bíróság uniós jogra vonatkozó jogértelmezési monopóliumával, a diszkriminációmentességgel, a bírósághoz való fordulás jogával és a független és pártatlan bíraskodáshoz való joggal való viszonyát. Erre vonatkozóan a főtanácsnok 2019. január 29-én bocsátotta ki indítványát.<sup>70</sup>

A főtanácsnok nem osztotta Belgium aggodalmát a felsorolt kérdéskörökre vonatkozóan. Úgy vélte, hogy az ICS nem veszélyezteti az uniós jog autonómiáját és a Bíróságnak az uniós jogra vonatkozó értelmezési monopóliumát.<sup>71</sup> Álláspontja szerint ez főleg azért van, mert annak joghatósága csupán az egyezményben megadott beruházási kérdésekre terjed ki, nem vizsgálhatja az alkalmazott uniós jognak vagy a belső jognak a jogszerűségét. Emellett a szóban forgó bírói fórum csupán tényként veheti figyelembe az uniós jogot, ráadásul a Bíróság által adott uniós jogi jogértelmezéshez is kötvé lenne eljárása során, amely kellő biztosítékul szolgálhat. Abban az esetben, ha mégis uniós jogot értelmezne, amely értelmezést a Bíróság nem osztja, az értelmezés a Bíróságot nem kötné. Az ilyen típusú hibák lehetőségét a fellebbviteli fórum felülvizsgálata is csökkenti.<sup>72</sup> Ezen túl a főtanácsnok hangsúlyozta az ICS funkcióját is, miszerint az Unió szemszögéből akár feleslegesnek

is tűnhet egy ilyen tárgyú, beruházókat védő szabályozás előírása, amely akár átfedésben is lehet az uniós jog előírásaival, ugyanakkor nem következik belőle, hogy más harmadik államok jogában levő védelem szintje az uniós jog által biztosított védelmi szinttel azonos mértékű lenne.<sup>73</sup>

A fentebbiek mellett nem értett egyet Belgium arra vonatkozó érvelésével sem, hogy az ICS szabályai sértenék az egyenlő bánásmód elvét. A főtanácsnok álláspontja szerint annak a beruházónak a helyzete, aki Kanadában fektet be csupán azon kanadai beruházónak a helyzetével hasonlítható össze, aki az EU területén fektet be, míg az olyan uniós beruházó helyzetével nem, aki az Unió területén fektet be.<sup>74</sup> Megjegyzendő, hogy a diszkrimináció kérdéskörének alapos körbejárása a Bíróság által azért is lehet lényeges, mert az a már fentebb említett Achmea-ügyben is előtérbe került. Ezen túl a főtanácsnok a mechanizmust a független és pártatlan bíraskodáshoz való joggal is összeegyeztethetőnek tartotta.<sup>75</sup> Kérdés ugyanakkor, hogy a Bíróság mennyiben ért majd egyet a főtanácsnok indítványával, mivel a legutóbbi beruházásvédelemhez kapcsolódó ügyben (tehát az Achmea-ügyben), az indítvánnyal teljesen ellentétes álláspontot képviselt az uniós intézmény.

## 7. ÖSSZEGLÉS

Látható, hogy az uniós tagállamoknak az Egyesült Királysággal kötött *BIT-jeinek* sorsa bizonytalan, amelyet nemcsak a *Brexit* alakulása, hanem a beruházásvédelmi egyezmények uniós jogi helyzete is kérdésessé tesz. Valójában azt sem tudjuk, hogy képesek-e a tagállamok az Unióval együtt egységesen fellépni egy ilyen érzékeny területen, és arra vonatkozóan egy kiterjedt szabályozást tető alá hozni, vagy csupán tagállami szintű egyezmények maradnak hatályban vagy köttetnek meg. Jelenleg a területen nincsenek egyértelmű válaszok, csupán arra van lehetőség, hogy a rendelkezésre álló alternatívákat az uniós jog tükrében feltérképezzük.

66 Guillaume VAN DER LOO – Ramses A. WESSEL: *The Non-Ratification of Mixed Agreements: Legal Consequences and Solutions* In: *Common Market Law Review*, Vol. 54. Issue 3. 2017, 736.

67 Lásd a megállapodás teljes szövegét.

68 *Yves Bot főtanácsnok indítványa az 1/17. sz. véleményről*, paras. 4–9.

69 A megállapodás 8. fejezet F szakasza.

70 Court of Justice of the European Union PRESS RELEASE No 6/19.

71 *Yves Bot főtanácsnok indítványa az 1/17. sz. véleményről*, para. 59.

72 *Yves Bot főtanácsnok indítványa az 1/17. sz. véleményről*, paras. 120–164.

73 Guillaume CROISANT [2019]: CJEU Opinion 1/17 – AG Bot Concludes that CETA's Investment Court System is Compatible with EU Law, <https://bit.ly/2Df5zEk> letöltve: [2019. 02. 04. 23:48].

74 *Yves Bot főtanácsnok indítványa az 1/17. sz. véleményről*, paras 197–213.

75 *Yves Bot főtanácsnok indítványa az 1/17. sz. véleményről*, paras 220–271.



Gáspár Endre\* – Somssich Réka\*\*



# A magyar jog fordítva

## Az Igazságügyi Minisztérium átfogó fordítási projektje

### a magyar joganyag angol nyelvű elérhetőségének biztosítására

#### I. NEMZETI JOGSZABÁLY IDEGEN NYELVEN – CUI PRODEST?

Közszembes tény, hogy a napjaink kereskedelmi és diplomáciai *lingua franca*-ja az angol nyelv. Mindez nem csupán azt jelenti, hogy a nemzetközi érintkezésben vált szinte kizárólagossá, de egyúttal megkerülhetetlenné is teszi a nem angol nyelvű országok számára, hogy az országhatáraikat átlépő megjelenésükhöz szükséges információkat angolul is elérhetővé tegyék. Még inkább igaz ez azokra az országokra, melyek hivatalos nyelvének kevés külföldi beszélője és értője van, hiszen esetükben az angol nyelven közzétett tájékoztatások gyakran egyedüli információs forrásként szolgálnak. Ebben az összefüggésben kiemelt szerep jut a nemzeti jogszabályoknak, mivel ezekből ismerhető meg az a működési környezet, amely egyrészt meghatározó lehet egy külföldi piaci szereplő számára, mielőtt gazdasági kapcsolatokat létesít az érintett országban vagy országgal, másrészt lehetővé teszi az ország jogának, egyes jogi megoldásainak megismerését akár más államok jogalkotói, jogszabály-előkészítői számára vagy a nemzetközi tudományos élet szereplői részére.

Egyes országokban a nemzeti jogszabályok angol nyelvű koherens és konzisztens megjelenítésének és ingyenes hozzáférhetővé tételének igen nagy hagyománya van. E tekintetben kiemelt hangsúly helyeződik a koherens és konzisztens jelzőkre, mivel a fordításokkal szembeni minőségi elvárások csak abban az esetben érvényesülnek, ha azok képesek ugyanannak a rendszerszintű terminológiai és dogmatikai kapcsolódásnak a visszatükrözésére, mint ami magát a nemzeti jogot jellemzi. Ennek hiányában izolált, egymással nem összeolvasható, így dinamikusan nem értelmezhető szövegekről beszélhetünk csak. Az e tekintetben élenjáró országok között elsőként említhetjük Finnországot, amely a hivatalos, ingyenes online jogtárában<sup>1</sup> közel 600 törvény angol nyelvű fordítását teszi elérhetővé. Azt, hogy az elkészült fordítások egy koherens rendszerbe illeszkednek, elsősorban az támasztja alá,

hogy a honlapon két nagyobb volumenű szöveget is megtalálható. A német jogszabályok esetében a német igazságügyi minisztérium hivatalos online jogi adatbázisban biztosítja a hozzáférést egyes jogszabályok angol fordításához.<sup>2</sup> Ez a folyamatosan bővülő lista jelenleg mintegy száz fordítást tartalmaz. Figyelemreméltó továbbá az ész fordítási projekt, amely egy négyéves munkát követően 2014-ben kezdett hozzáférhetővé válni a köz számára. Az ész igazságügyi tárca által koordinált projektben csak hites fordítók vehettek részt, és kiemelt hangsúly jutott a konzisztenciának, nem véletlen, hogy csak évekkel a feladat megkezdését követően váltak a fordítások nyilvánossá. Az angol nyelvű jogszabályfordításokat tartalmazó ismert nemzeti adatbázisok közül egyértelműen az ész a leggazdagabb, több mint 3100 angol nyelvű dokumentummal, ami nemcsak törvényeket, hanem alacsonyabb szintű jogszabályokat is magában foglal. Fontos hangsúlyozni, hogy valamennyi esetben szigorúan nem hivatalos fordításokról lehet csak beszélni, amelyek kizárólag tájékoztatási célúak lehetnek, és nem nyújthatnak hivatkozási alapot jogok vagy kötelezettségek érvényesítésére. A használhatóság okán minden esetben egységes szerkezetű jogszabályok fordításairól beszélhetünk.

E példák alapján és a fenti célkitűzések jegyében kezdődött el 2017-ben az Igazságügyi Minisztérium szakmai irányítása és koordinációja mellett a magyar joganyag angol nyelvre fordítása. A feladat nem volt minden előzmény nélküli, hiszen a több mint 100 000 közlönyoldalt kitevő uniós joganyag magyar nyelvre fordítása is a minisztérium koordinációjában készült 1997–2004 között, így az annak során szerzett tapasztalatok és tanulságok hasznosíthatók voltak az új feladat során is. A projekt kezdettől fogva azt a kiinduló elvet követte, hogy a fordítások tudatosan kialakított és következetesen alkalmazott terminológián kell, hogy alapuljanak, amelyek a lehető legnagyobb szakmai támogatottsággal rendelkeznek, érthetőek legyenek a külföldi és nem feltétlen angol anyanyelvű olvasó számára, ugyanakkor ne legyenek összetéveszthetők rögzült angol jogi terminusokkal. Emellett meghatározó szempont volt a fordítási folyamat kialakításánál annak biztosítása, hogy a lehető legtöbb és legszélesebb körű minőségi szűrő kerüljön beépítésre. A projektben a szakmai és tudományos koordinációt az Igazságügyi Minisztérium végzi, míg

\* Gáspár Endre: Igazságügyi Minisztérium, Európai Unió Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság, Európai Unió Jogi Főosztály; a minisztérium jogszabályfordítási programjának vezetője.

\*\* Somssich Réka: Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, habilitált egyetemi docens; az Igazságügyi Minisztérium jogszabályfordítási programjának tudományos koordinátora.

1 <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/>

2 [http://www.gesetze-im-internet.de/Teilliste\\_translations.html](http://www.gesetze-im-internet.de/Teilliste_translations.html)

a fordításhoz szükséges nyelvi és személyi szakértelmet és háttérrel az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda (OFFI) biztosítja.

Az elkészült fordítások a Nemzeti Jogszabálytárban egy külön e célból kialakított felületen érhetők el,<sup>3</sup> közzétételükről a Nemzeti Jogszabálytárról szóló kormányrendelet rendelkezik.<sup>4</sup>

## II. A MAGYAR JOGSZABÁLYOK ANGOL NYELVRE FORDÍTÁSÁNAK MINŐSÉGI BIZTOSÍTÉKAI

A magyar jogszabályokhoz a múltban is születtek fordítások, azonban egyedileg, nem összehangolt módon, nem egységes minőségi szempontok, fordítási, terminológiai követelmények mentén készültek, és nem követték a jogszabályi változásokat. Könnyű belátni, hogy ezek az elszigetelt pillanatfelvételek nem alkalmasak a jogszabályok közötti kapcsolatok, a jogrendszeren belüli összefüggések koherens ábrázolására. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) egy régebbi, 2011-ben készült fordításából vett következő példák jól érzékeltetik, milyen negatív következményekkel járhat a fordítások összehangoltságának hiánya. Az Infotv. egyes rendelkezései szerint a perben fél lehet az is, akinek egyébként nincs *perbeli jogképessége*; ez az angol fordításban a következőképpen jelent meg: „persons without legal capacity”. A 6. § (2) bekezdésének fordításában ugyanakkor az érintett *cselekvőképzetlenségét* a „legal incapacity” kifejezés jelölte. Az Infotv. fordítását az Alaptörvény XV. cikkének, az ember *jogképességét* megállapító rendelkezésnek a fordításával („Every human being shall have legal capacity”) összevetve még zavarosabbá vált az összkép, a fordítás szintjén teljesen összerosódott három jogi fogalom, a *jogképesség*, a *cselekvőképesség* és a *perbeli jogképesség*. Pusztán a fordítások összevetéséből akár az is kiolvasható, hogy az Infotv. az Alaptörvénnyel nem összeegyeztethető módon jogképességgel nem rendelkező természetes személyekről – érintettekről – rendelkezik.

A megfelelő minőség biztosítása érdekében az Igazságügyi Minisztérium a következő főbb garanciális elemeket építette be a jogszabályfordítás rendszerébe: egységes fordítási útmutató, terminológiai előmunka, a fordítás – nyelvi lektorálás – jogi lektorálás fázisainak szétválasztása és egymásra építése, aktív kommunikáció az egyes fázisokban részt vevők között, terminológiai utómunka és utánkövetés. A felsorolt jellemzőknek, továbbá a teljes folyamat során nagy hangsúlyt kapó, a tudományos szféra képviselőivel, valamint a jogszabályok előkészítésében és a jogalkalmazásban közreműködő szakértőkkel folytatott egyeztetéseknek meghatározó szerepük van a konzisztencia, illetve a fordítások érthetősége és pontossága biztosításában.

### 1. EGYSÉGES JOGSZABÁLYFORDÍTÁSI ÚTMUTATÓ

Egy részletes és körültekintő fordítási útmutató az egységesség és koherencia alapja. Célja, hogy a forrás, a jogrendszer jogszabályi sajátosságai, így annak tartalmi, szerkezeti, logikai és egyes stilisztikai jellemzői előzetesen rögzítésre kerüljenek a célnyelven és a fordítási folyamatban részt vevők azt kötelező jelleggel vegyék figyelembe. Az IM e szempontokat szem előtt tartva dolgozta ki a magyar jogszabályok angol nyelvre fordításának kereteit meghatározó *Jogszabályfordítási útmutatóját*.

A jogszabályfordítás általános formai, módszertani szabályai mellett az *Útmutatónak* olyan koncepcionális kérdésekben is irányutatót kellett adnia, mint a helyesírás és a nyelvtani nemek használata. Az első tekintetben az *Útmutató* úgy foglal állást, hogy a magyar jogszabályok angolra fordítása során a kontinentális és európai uniós hagyományokat követve az egyesült királysági helyesírás szabályait kell alkalmazni. A grammatikai nemek jelölése azonban ennél sokkal összetettebb kérdésnek bizonyult. A fennálló lehetőségek mérlegelését követően az *Útmutató* olyan megoldást szorgalmaz, amely nem terheli meg a már egyébként is bonyolult mondat szerkezetet, és nem igényel komolyabb szintaktikai átalakítást. A nemsemleges nyelvhasználat egyik szövegezési módszere az, amikor az egyes szám 3. személy említésekor mindkét nemet feltüntetik (*he or she*). Egy másik elterjedt technika a többes szám 3. személyű személyes névmást (*they*) alkalmazza egyes szám esetén is a nemspecifikusság elkerülésére. Az első megoldás a magyar jogszabályok fordításaira jellemző gyakori névmáshasználat mellett tovább nehezítené a sűrűn előforduló többszörösen összetett mondatok olvashatóságát. A második megoldás az egyes számú és többes számú utalások összerosódásával veszélyeztetné a névmások és a helyettesített elemek közötti kapcsolatok felismerhetőségét, illetve szintaktikai átalakításokat tenne szükségessé, ami könnyen félrefordításhoz vezethet. A Nemzetközösség több államának jogrendszerében létezik az ún. értelmezési törvény (*Interpretation Act*), amely rögzíti, hogy – eltérő rendelkezés hiányában – a hímnemre utaló szavak a nőnemre is, a nőnemre utaló szavak a hímnemre is vonatkoznak. E megközelítésből kiindulva a magyar jogszabályok angol fordításai, ha a névmás használata nem kerülhető el, a *he* névmást és annak megfelelő alakjait használják általános jelleggel.

Az *Útmutató* a jogi instrumentumok fordításának alapvető formai alapelveként nevesíti a megegyező tagolás elvét: a célnyelvi szöveget a forrásnyelvivel teljesen megegyező módon kell tagolni. A szerkezeti egységek felépítésének, a tördelésnek a párhuzamossága mellett ebből az elvből az is következik, hogy a mondathatároknak is egybe kell esniük: a magyar normaszöveg többszörösen összetett mondatai a fordításban semmilyen célszerűségi vagy egyéb megfontolásból nem bonthatók több mondatra, és a rövidebb mondatok sem vonhatók össze. A szintaktikai keretek túlzott feszegetése esetén általában megoldást jelenthet a pontosvessző.

Fontos kihívást jelentett továbbá a normatív jelleg megjelenítésének mikéntje, hiszen ez a jogszabályok legfontosabb jellemzője. A normatív tartalom kifejezésére a magyar nyelvnek nincs külön nyelvi eszköze, a kijelentő mód szolgál erre is. Az *Útmutató* az Európai Unió angol nyelvű jogi

<sup>3</sup> www.njt.hu

<sup>4</sup> Lásd a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 2. §-ának (4) bekezdését.

aktusainak gyakorlatát követve a *shall* segédige használatát írja elő a normatív tartalom kifejezésére. Ugyanakkor nevesíti a jogszabály azon elemeit is, amelyek a magyar jogszabályszerkesztési szabályok szerint nem bírnak normatív tartalommal (pl. preambulum, értelmező rendelkezések).

A felsorolt általános jellegű szabályok után az *Útmutató* a különös szabályok között kezeli a jogszabályfordítás azon követelményeit, amelyek specifikusan a magyar jogszabályszerkesztési szabályokhoz, jellegzetességekhez kapcsolódnak. A különös szabályok a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszr.) rendelkezéseit fordítói szempontok alapján vizsgálva határozzák meg, hogy a jogszabályok szerkezeti, logikai, tartalmi jellemzői, nyelvi konvenciói hogyan jelenjenek meg a fordításokban. A jogszabálytípusok és a jogszabályon belüli szerkezeti elemek angol nevének (*section, paragraph* stb.), illetve a hivatkozási módoknak a rögzítését követően az *Útmutató* a Jszr.-t követve bemutatja a jogszabály logikai egységeit (preambulum, értelmező rendelkezések, jogharmonizációs záradék stb.), és rögzített fordítási mintákat ad a Jszr.-ben meghatározott szövegezési panelekhez.

Az *Útmutatóban* rendezett kérdések nem képezhetik fordítói preferencia tárgyát, nem bírálhatók felül, hiszen csak így jelenthetik az egységesség zálogát. A rögzített terminusok nem lehetnek nyitottak akkor sem, ha adott esetben később egy „jobb”, frappánsabb megoldás is felmerülne, mivel értékük az egyszeri döntésen alapuló rögzítettségben és a módszeres követésben áll. Hasonló *Útmutató* segítette az uniós jog magyar nyelvre fordítását is annak idején, mint ahogyan segíti egy intézményközi útmutató jelenleg is az uniós intézményeknél dolgozó fordítók munkáját.

## 2. TERMINOLÓGIAI ELŐMUNKA

A terminológiai előmunka lényege, hogy a fordító számára készen kínálja már az érintett jogszabály alapvető szókészletének angol nyelvű megfelelőit. Erre mindenekelőtt azért van szükség, mert a nemzeti jogi szövegek fordításának sajátosságaiból fakadóan a forrásszöveg jogi terminusainak kulturális és rendszerspecifikus beágyazottsága nem minden esetben teszi lehetővé a kifejezés egyértelmű nyelvi megfeleltethetőségét. De Groot egyenesen úgy fogalmaz, hogy jogi fogalmak fordítása esetében a forrásnyelv és a célnyelv között teljes megfeleltetés sosem, legfeljebb hozzávetőleges lehet (*approximate equivalence*).<sup>5</sup> Ezért elsősorban arra érdemes törekedni, hogy a jogszabályfordítás esetében a célnyelvi szöveg a jelentés szintjén képes legyen ugyanannak a hatásnak a kiváltására, mint a forrásnyelvi szöveg, megőrizve annak eredeti célját.<sup>6</sup> E tekintetben kiemelt szerep jut a megfelelő terminus megválasztásának. Éppen ezért a fordítási folyamatban cél volt a terminológiai előmunka (a jogszabály alapvető fogalmainak azonosítása, tartalmi feldolgozása és a tartalmat leginkább

tükröző megfelelő megtalálása) előtérbe helyezése és elsődleges munkafázissá emelése. A munka során értelemszerűen a legnagyobb kihívást a megfelelő angol nyelvű terminus azonosítása vagy adott esetben létrehozása jelenti. Ebben jelentős szerep jut a tudományos szférával való egyeztetésnek, a magyar szerzők angol nyelvű publikációi tanulmányozásának, illetve hasonló jogintézményeket használó vagy ismerő országok jogszabályfordításai által használt megoldások esetleges átvételének.

A megfelelő terminus azonosítását háromféle fordítás-technikai módszer segítheti: a funkcionális megfeleltetés, a körülírás, illetve az új kifejezés létrehozása (szóteremtés). A funkcionális megfeleltetés lényege, hogy a fordító megkeresi a célnyelvben a forrásnyelvi terminusnak megfelelő kifejezést. A jog rendszerkötöttsége okán teljes megfeleltetésről valójában még a jog alapfogalmait kifejező szavak esetében sem beszélhetünk, mert azok az anyajogban való működésüket tekintve egyes aspektusaikban eltérhetnek egymástól. Kisebb eltérést mutató jogintézményeknél jó módszer a legközelebbi természetes funkcionális megfelelőt jelölő kifejezés megtalálása a célnyelvi jogrendszerben,<sup>7</sup> relevánsabb eltérések esetében azonban ez a módszer kockázatos lehet, mert helytelen asszociációkat kelthet az olvasóban.<sup>8</sup>

A funkcionális megfeleltetés valós nehézségei, a fent említett helytelen asszociációk a hasonló, de alapvetően eltérő konstrukciót és működési mechanizmust tükröző jogintézményeknél merülnek fel. Ilyen a „jogalap nélküli gazdagodás” fogalma, amely esetében szinte kínálja magát a *common law* által ismert *unjust enrichment* kifejezés, ugyanakkor ez az angol jogban nem jogalap (*causa*) nélküliséget jelent, inkább szubjektív viszonyulást tükröz. Ezért helyesebb a kontinentális jogok leírására használt, illetve nemzetközi instrumentumokban is szereplő, a fenti jellemzőt jobban kifejező *unjustified enrichment* alkalmazása.<sup>9</sup>

Funkcionális jellegű kihívást jelent a polgári jog alapfogalmaként használt „ellenszolgáltatás” (*Gegenleistung*) angol nyelvű fordítása is. Ehhez a *common law*-ban legközelebb a *consideration* fogalma áll, ami azonban bizonyos szempontból ellenérték és nem tükrözi a szolgáltatás-ellenszolgáltatás dichotómiát. A német jog viszonylatában például Goddard éppen ezért úgy véli, hogy a *Gegenleistung* fogalmának az angol jogi nyelvben nincs valós funkcionális párja, az mesterséges kifejezés kialakítását igényli (*counter-performance*).<sup>10</sup> A magyar Ptk. fordítása más megoldást követ: az „ellenszolgáltatás” párja annak legközelebbi funkcionális megfelelője, a *consideration* maradt.

Kifejezetten funkcionális és nem nyelvi alapon nyerte el angol nyelvű megfelelőjét az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény „ügyfél” fogalma, amelyet annak eljárási szerepére tekintettel nem a nyelvi szempontból

5 Géraud-René DE GROOT: *Law, Legal Language and the Legal System: Reflections on the Problems of Translating Legal Texts*. In Volkmar Gessner – Armin Hoeland – Csaba Varga (eds.): *European Legal Cultures*, Aldershot, Dartmouth, 1996, 156.

6 Susana ŠARČEVIĆ: *New approach to legal translation*. The Hague, Kluwer Law International, 1997, 233.

7 ŠARČEVIĆ, i. m. 234–235.

8 Joanna KOMSTA: *Marriage-related legal concepts in English translations of the Polish Family and Guardianship Code – translation challenges*, *Lingua Legis*, 2017/25., 139.

9 A koncepcionális eltérésre nézve lásd: Attila MENYHÁRD: *Unjustified enrichment in the new Hungarian Civil Code*, *ELTE Law Journal* 2014/2., 233–245.

10 Christopher GODDARD: *Where legal cultures meet: Translating confrontation into coexistence*, *Investigationes Linguisticae*, vol. XVII., 2009, 188.



egyértelműen adódó *client*, hanem a „fél” szerepét tükröző *party* jelenít meg a fordításban.

A fordítási projekt szakított a korábbi a megközelítéssel a „gazdasági társaság” fordítása tekintetében, elhagyta az elsősorban az Amerikai Egyesült Államokban ismert *business association* konstrukciót, és az angol jogi nyelvben fellelhető legközelebbi funkcionális megfelelőt, a *company*-t választotta, tudva, hogy a megfeleltetés nem teljes, hiszen az angol jogi nyelv *company* fogalma nem foglalja magában a személyegyesítő társaságokat, míg a magyar gazdasági társaság fogalomnak ezek is részei. A fordítás során ez az ellentmondás annyiban került tovább árnyalásra, hogy az összefoglaló fogalmon belül a személyegyesítő társaságok már saját nevükben nem hordozzák a *company* kifejezést, hanem *partnership* elnevezéssel jelennek meg.

Nagymértékben segíti a funkcionális megfeleltetést, amikor a nemzeti jogszabály egy nemzetközi instrumentumra, modellszabályra épül, és nyelvileg, valamint tartalmában is azt követi. A választottbíráskodásról szóló 2017. évi LX. törvény nagymértékben a UNCITRAL modell törvényén alapul,<sup>11</sup> ezért az angol megfelelők könnyen azonosíthatók a magyar törvényhez. Mégis kell némi elővigyázatosságot tanúsítani, a más magyar jogszabályok fordítása során kialakított terminológiai kötöttségek nem hagyhatók figyelmen kívül. A választottbírási ítélet „érvénytelenítése” esetében nem használható például a modell törvényben használt *setting aside*, mivel azt már a polgári eljárásjogban a magyar jogszabályok angol nyelvű változata az ítélet „hatályon kívül helyezésére” használja, ezért a megfelelő kifejezés az *annulment*.

Végül, a funkcionális megfeleltetés látszott a legjobb megoldásnak az egyik alapfogalmunk, a jogszabály megjelenítésénél. Itt akár több, versengő megfelelő is szóba jöhetett volna, míg végeredményben a *law* kifejezés talált elfogadásra. Az angolszász jog *statute* fogalma például közel áll a jogszabályhoz vagy akár a törvényhez is. A *statute* ugyanakkor gazdasági, társadalmi, nemzetközi szervezetek belső szabályait tartalmazó alapokmányt is jelent, ami nélkülözi a jogszabályok esetében elengedhetetlen közhatalmi jelleget, ezért nem lehet alkalmas annak megjelenítésére. A felmerülő megoldások körül a *legal act* aktustani szempontból tágabb kategória a jogszabálynál, a szó szerinti fordításnak tűnő *rule of law* pedig teljesen eltérő, kötött jelentéssel bír, mivel a jogállamiság elvének jelölésére szolgál. A fennmaradó változatok közül a mesterségesen létrehozott *legal regulation* használata mellett éppen annak idegen és erőltetett hangzása miatt volt nehéz érveket találni, így a dogmatikai, nyelvi és stilisztikai szempontból is legtalálhatóbb megfelelő a létező, az angol jogban átfogó kategóriaként szereplő *law* kifejezés lett, amely esetében nem merülhet fel a közhatalmi jelleg hiánya, nem jelöl eltérő rendszertani kategóriát és gördülékenyen alkalmazható terminusként. Pozitív érvként említhető még, hogy az Európai Unió is rendszerint a *laws* kifejezéssel utal a tagállamok jogszabályaira.

A funkcionális megfeleltetéssel szemben a körülíró technika azt jelenti, hogy az érintett jogintézményt – melynek nincs a célnyelven közeli funkcionális párja, vagy annak használata félrevezető lenne – a fordító hosszabb-rövidebb magyarázattal teszi érthetővé az olvasó számára. A körülírás tájékoztatósi célú, formailag nem annyira kötött szövegek fordításánál alapvetően jól használható módszer, mert ilyenkor a fordító nagyobb szabadsággal rendelkezik a forrásnyelvi tartalom célnyelvi megjelenítését illetően, az idegen fogalom vagy éppen jogintézmény pedig magyarázat útján gyakran jobban kifejehető. A jogszabályfordítás során azonban a körülíró technikának megvannak a maga korlátai; a formai és tartalmi kötöttségekből adódóan egy jogintézmény magyarázó fordítására elsősorban akkor nyílik mód és lehetőség, ha a körülíró megoldás egyszersmind terminusként is alkalmazható az adott jogszabály többi részében vagy más jogszabályokban is, azaz nem töri meg a szöveg dinamikáját, normatív jellegét, nem túlságosan körülményes, hosszadalmas.

Kifejezetten tilos lenne például a „bizalmi vagyonkezelés” esetében a *trust* használata, hiszen a magyar jogban a bizalmi vagyonkezelés a kötelmi jog keretében, szerződéses konstrukcióban valósul meg, és csupán alapvető célját tekintve táplálkozik a *common law*-beli jogintézményből. Ez a rendszertani különbség indokolja a körülíró jellegű *fiduciary asset management* kifejezés használatát, függetlenül attól, hogy a kapcsolódó fogalmak esetében megmaradt az eredeti modellintézményre utaló szóhasználat (a „vagyonkezelő” például maradt *trustee*).

Az egyértelműség kedvéért a körülírási technikáját alkalmazza több helyen a polgári perrendtartás angol nyelvű fordítása. A költségkedvezmények fajtáinál a törvény 94. §-a valamennyi kedvezményfajta körülírásával pontosítja a mentesség típusát és mértékét.

Elkerülhetetlen volt a körülíró technika alkalmazása a magyar jogban gyakran használt „belföldi” fogalmának fordításánál. A *domestic* jelző esetenként megfelelő lehet, de a legtöbb konstrukcióban idegen és helytelen fordításra vezetne, elsősorban személyek esetében. A fordító szabadsága itt a magyar jogszabályszövegeknél abban mutatkozott meg, hogy a „belföldit” megfelelően *Hungarian* vagy *in Hungary* jelölésre cserélte. Így nem szó szerinti fordítás, hanem az értelmet teljes mértékben tiszteletben tartó tartalmi körülírás történt.

A harmadik módszer a szóteremtés, vagyis egy, a célnyelvben nem létező kifejezés, jellemzően szóösszetétel létrehozása. E megoldásnak a veszélye valójában az előnyében rejlik. Az új kifejezés a célnyelvben ismeretlen, ezért ahhoz jelentés sem társul, így félreérthető asszociációkhoz sem vezethet. Ugyanakkor tartalma csak akkor válik a célközönség számára világossá, ha az a normaszöveg alapján érthető, abból levezethető. Éppen ezért ezt a technikát nem javasolt gyakran használni. Az, hogy ezek a konstrukciók mennyiben lesznek sikeresek, mennyiben lett volna szerencsés helyettük a funkcionálisan nem megfelelő, de hasonló kifejezés használata, az idő függvénye.

A magyar polgári jog a 2013-as Ptk.-val vezette be a nem vagyoni kártérítés helyett a „sérelemdíj” fogalmát. A kifejezés ugyan rokonságot mutat a német, illetve osztrák jogban ismert *Schmerzensgeld* kifejezéssel, mivel azonban tartalmilag nem

<sup>11</sup> UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration 1985 With amendments as adopted in 2006, [https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/ml-arb/07-86998\\_Ebook.pdf](https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/ml-arb/07-86998_Ebook.pdf)



teljesen azonos velük, a magyar kifejezés fordításánál nem biztos, hogy szerencsés lett volna a német kifejezés különböző angol fordításainak (*smart money*, *injury compensation*) a használata. Hasonló a helyzet az Amerikai Egyesült Államok jogában ismert *damages for pain and suffering* kifejezéssel, ez sem feleltethető meg teljesen a magyar polgári jog sérelemdíj fogalmának<sup>12</sup>. Így ez esetben kézenfekvőbbnek tűnt a mesterséges szóképzés (*grievance award*), amely mesterséges jellegénél fogva jelzi, hogy egy egyedi jogintézményt kíván jelölni.

Kénytelen kellett mesterséges összetételt használni a magyar magánjog sajátos „jogalany” kifejezésének jelölésére (*subject of law*), mivel az angol jognak még hasonló fogalma sincs.

A fenti példákból is látható, hogy a terminológiai előmunka a fordítási folyamat legszükségesebb, leginkább kihívásokkal övezett, de legidőigényesebb része is, ami sok esetben aktív eszmecsere és hosszas, körültekintő tájékozódás eredményeit tükrözi, és a felmerülő problémák, kérdések összetettsége okán leginkább csapatmunkában végezhető hatékonyan. Ez is indokolta a tevékenységnek a fordítási szakasztól való egyértelmű leválasztását.

### 3. EGYMÁSRA ÉPÜLŐ FORDÍTÁSI, NYELVI LEKTORÁLÁSI ÉS JOGI LEKTORÁLÁSI SZAKASZOK

A fordítások elkészítése során az OFFI fokozott figyelmet fordít arra a fontos garanciális szempontra, hogy a fordítók sokéves jogi szakfordítói gyakorlattal rendelkező jogászok legyenek, akik alaposan ismerik és betartják az *Útmutató* szabályait, követelményeit is.

A jogszabály fordításának megrendelésekor az IM az érintett jogszabály egységes szerkezetbe foglalt hatályos – vagy adott időállapot szerinti – szövegváltozata mellett rendszerint a fordításhoz hasznos segédanyagokat is az OFFI rendelkezésére bocsát. Ilyen segédanyag mindenekelőtt az előmunkálatok során kidolgozott terminológiai lista. A jogszabály tervezetéhez fűzött indokolás, a jogszabály kommentárja és a kapcsolódó tudományos, szakmai anyagok is hasznos mankók a fordító számára, hiszen a fordítás nem automatikus átváltási műveletek sorozata, hanem olyan kognitív tevékenység, amely a forrásszöveg – ebben az esetben a jogszabály – folyamatos értelmezését kívánja meg. Az angol nyelvű szakirodalom és más nemzeti jogszabályok angol fordításai szintén hozzájárulhatnak a megfelelő nyelvezet és szóhasználat biztosításához. További fontos segítséget jelenthet a jogszabály jogharmonizációs zárókérdésében felsorolt európai uniós jogi aktusok angol nyelvi változatának tanulmányozása. Az IM jogharmonizációs adatbázisából a jogszabály megfelelési tábláját (*Table of Correspondence, ToC*) segítségül hívva rendelkezésekre lebontva is beazonosítható az uniós jogi aktusok érintettsége, így egyes szó szerint átültetett vagy hivatkozott

rendelkezések akár közvetlenül is áttemelhetők az irányelv vagy rendelet angol nyelvi változatából.

A fordítások megfelelő minőségének biztosításában fontos tényező a lektorálás, vagyis a fordított szöveg helytállóságának egy, a fordító személyétől eltérő személy általi átnézése. Erről a szükségszerűségről az EN 15038 szabvány (*European Quality Standard for Translation Services Providers*) is rendelkezik. A szabvány a fordított szövegnek egy másik fordító általi ellenőrzését írja elő.<sup>13</sup> Bár a fordítási folyamatokban a lektorálás korábban is általában megfelelően megjelent, a szabvány által csak 2006-tól vált kötelezővé. A lektorálást a szabvány úgy határozza meg, mint az érintett projekttel összhangban a forrásszöveg összevetése a célszöveggel terminológiai konzisztencia, terjedelem és stílus szempontjából.<sup>14</sup> A szabvány nem különbözteti meg a lektorálás fajtáit, a gyakorlatban azonban ezek többféle szempontú tevékenységet is takarhatnak, így beszélhetünk nyelvi lektorálásról, jogi lektorálásról, szakmai lektorálásról. A nyelvi lektorálás azt hivatott biztosítani, hogy a fordítás megfelel a nyelvhelyességi szabályoknak és érthető. Ennek olyan esetben, amikor egy fordító nem saját anyanyelvére fordít, kiemelkedő jelentősége van. Éppen ezért nem volt kérdéses, hogy a magyar jogszabályok angol nyelvre fordítását célzó projektben a fordításokat anyanyelvű lektor ellenőrizze. Az anyanyelvi ellenőrzés a projekt egyéb szakaszában is jelen van egyébként, így a terminológiai kutatásnál elsősorban szóteremtés esetében és értelemszerűen az *Útmutató* kidolgozásakor is.

Hasonlóképpen fontos a jogi lektorálás, hiszen jogszabályok fordításairól van szó. A jogi lektor a szöveg olvasásakor hasonló ellenőrzést végez, mint az uniós intézményeknél dolgozó jogász-nyelvszak, vagyis a szöveg jogi koherenciáját és megfelelőségét tekinti át, azzal a különbséggel, hogy nem anyanyelvű. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy igyekeznie kell a fordításokat nem a magyar jogász szemével olvasni, hanem bizonyos szempontból kívülállóként, úgy, hogy az egy külföldi, nem feltétlenül angol anyanyelvű jogász számára érthető-e. Egyúttal arra is figyelnie kell, hogy a magyar jogszabály által közvetíteni kívánt tartalom megfelelően átjön-e a fordított szövegen. Magától értetődő funkciója a jogi lektorálásnak annak ellenőrzése, hogy a fordítás során alkalmazásra kerültek-e, illetve következetesen kerültek-e alkalmazásra az előzetesen meghatározott terminológia és a kötelező útmutatások.

A lektorálás harmadik formája a szakmai lektorálás, amely a szöveg által érintett speciális szakterület terminológiája helyes használatának ellenőrzésére irányul. Jogszabályok esetében ez természetesen nemcsak a jogi terminológiát érinti, hanem esettől függően azt a területet, amit az szabályoz. A magyar jogszabályok angol nyelvre fordításának folyamatába ez a szakasz szándékosan nem került beépítésre, a szaknyelvi, szakterminológiai megfelelést egyrészt a terminológiai előmunka, másrészt az elkészült fordításoknak az érintett jogszabály előkészítésért felelős szakértők vagy a jogalkalmazásban érintett szervek, szervezetek általi észrevételezése biztosítja.

12 A sérelemdíj fogalmára nézve lásd különösen FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog*, Budapest, HVG-Orac, 2015, valamint FÉZER Tamás: *A nem vagyoni (erkölcsi) sérelmek megítélése a polgári jogban*, Budapest, HVG-ORAC, 2015.

13 Charles MARTIN: *The Dark Side of Translation Revision*, Translation Journal, 2012/2., <https://translationjournal.net/journal/59editing.htm>

14 Isabelle ROBERT: *Translation Revision Procedures: An Explorative Study*. In Pieter BOULOGNE (ed.): *Translation and Its Others*. Selected Papers of the CETRA Research Seminar in Translation Studies 2007. <http://www.kuleuven.be/cetra/papers/papers.html>

A folyamat során nem elhanyagolható elem az egyes szakaszokban részt vevők közötti közvetlen kommunikáció, vita lehetősége, aminek szintén a szöveg jobbítása a célja és általában az eredménye is.

#### 4. TERMINOLÓGIAI UTÓMUNKA

A terminológiai utómunka azt a célt szolgálja, hogy a lefordított jogszabályok meghatározó szókészlete bekerüljön egy nyilvánosan elérhető terminológiai adatbázisba. A kétnyelvű adatbázis (Termin) közvetlenül az igazságügyi tárca honlapjáról, de közvetetten a Nemzeti Jogszabálytárból is elérhető.<sup>15</sup> A Terminben magyarul és angolul egyaránt lehet keresni a teljes kifejezés megadásával, a kifejezés elejének vagy tetszőleges részének beírásával, illetve a kifejezés rövidítése alapján. A keresési feltételek a szakterület megadásával, illetve egy tematikus kötet kiválasztásával tovább pontosíthatók. A bejegyzések egy része esetében rövid magyarázat írja le, hogy az adott jogintézmény milyen szerepet tölt be a magyar jogban. A Termin használata során fontos szem előtt tartani, hogy a benne szereplő magyar és angol kifejezések elsősorban a forrásként megjelölt jogforrás szabályozási kontextusában feleltethetők meg egymásnak. E cikk írásakor a terminológiai adatbázisban 1500 bejegyzés szerepel, köztük az Alaptörvény és a Ptk. jellemző kifejezései, valamint a magyar közigazgatási szervek angol megnevezései.

A terminológiai utómunka azért is fontos, mert egyfajta utolsó ellenőrzést jelent az elkészült jogszabályfordítás felett, kiszűrheti a szóhasználat esetleges, esetenkénti következtelenségeit. Fontos továbbá abból a szempontból is, hogy a terminológiai előmunka során kidolgozott terminológiai lista elemei nem feltétlenül egyeznek meg a végleges fordításban szereplő, a Termin adatbázisba kerülő kifejezésekkel, mivel előbbiek a fordítói, lektori vagy szakértői észrevételek alapján indokolt esetben módosulhatnak.

#### 5. UTÁNKÖVETÉS

A Nemzeti Jogszabálytárban közzétett jogszabályfordítások minden esetben pontosan jelölik, hogy mely időállapot egységes szerkezetű változatát tükrözik. A jogszabályi

környezet viszonylag gyakori változásait azonban idővel – és lehetőség szerint minél hamarabb – a fordításoknak is le kell követniük. A változásoknak a lefordított szövegekbe integrálása érdekében ezért elengedhetetlen annak folyamatos figyelemmel követése, hogy mely jogszabály milyen hatálybalépéssel és mennyiben módosul.

### III. ÖSSZEZÉS

Az első két év tapasztalatai megerősítették, hogy helytálló az a megközelítés, amely alapján a nemzeti joganyag összehangolt fordítását célzó projektet az igazságügyi tárca fogja össze. A fordítások tartalmi és jogi szempontú helytállóságának, koherenciájának, egységességének biztosítása érdekében továbbra is a minisztérium szervezeti keretein belül célszerű gondoskodni a terminológiai előmunkálatokról, valamint – az OFFI által végzett fordítást és nyelvi lektorálást követően – a jogi lektorálásról, a terminológiai utómunkáról, a szakmai egyeztetések lefolytatásáról és az utánkövetésről.

E cikk írásakor a gazdasági élet szempontjából legfontosabb kódexek és számos ágazati törvény – összesen 29 jogszabály – angol fordítása érhető el a Nemzeti Jogszabálytárban. A jelenlegi tervek szerint 2019 nyarára a Büntető törvénykönyv, az év végére a büntetőeljárás kódex és több további jogszabály angol fordítása is elkészül, miközben a már elérhető fordítások „hatályosítására” is időről időre sor kerül.

Az egyre bővülő számban rendelkezésre álló jogszabályfordítások segítséget jelenthetnek az állampolgárok számára a mára már mindennapossá vált határon átnyúló vonatkozású kapcsolataikban, elintézendő ügyekben; gazdasági téren fontos szerepet játszhatnak a versenyképesség szempontjából, hiszen elősegítik a jogszabályi környezet megismerhetőségét és csökkentik a gazdasági élet szereplőinek adminisztratív terheit; nem utolsósorban pedig az állami szervek is profitálnak belőlük a külföldi államokkal, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartás, együttműködés során. Mindezekben túlmenően a projekt szemléletváltást eredményezhet a fordítás mint feladat és szakmai tevékenység megítélését illetően, sőt, tudatosabb nyelvhasználatra sarkallhatja a jogszabályok előkészítőit.

<sup>15</sup> <https://jogi-terminologia.im.gov.hu>

# Jogértelmezés\*

## SZEMELVÉNY A KÖZIGAZGATÁSI JOG TERÜLETÉRŐL

### A SZAKHATÓSÁGI ELJÁRÁSOK SORÁN FELMERÜLT EGYES JOGALKALMAZÓI KÉRDÉSEK

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) jelentősen leegyszerűsítette a szakhatósági eljárásra vonatkozó szabályokat. A szakhatóságra alapvetően a hatóságra, a szakhatóság állásfoglalására pedig a döntésre vonatkozó rendelkezések irányadók azzal az eltéréssel, hogy az ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezések kizárólag az előzetes szakhatósági állásfoglalás esetén alkalmazandók, míg a „normál” szakhatósági eljárás tekintetében az ágazati jogszabálynak kell meghatároznia az ügyintézési határidőt.<sup>1</sup> A legfontosabb jogi norma, amely tartalmazza az irányadó ügyintézési határidőket az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről szóló 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet, amely 2. §-a értelmében, főszabály szerint a szakhatóság eljárására irányadó ügyintézési határidő 15 nap. Természetesen, a szakhatósági eljárásokat konstituáló törvények tartalmazhatnak eltérő határidőket a szakhatóság eljárására.

Az Ákr. hatálybalépése óta számos kérdés felvetődött a jogalkalmazókban a szakhatósági eljárásokkal kapcsolatban. A lentebb ismertetettek az Igazságügyi Minisztérium hivatalos álláspontját tükrözik a felmerült kérdések kapcsán.

Felvetődött például, hogy vajon a szakhatóság eljárása kérelemre indul vagy hivatalbóli eljárásnak minősül.

Tekintettel arra, hogy a szakhatósági eljárás osztja az alapeljárás sorsát, amennyiben az alapeljárás, amelyben a szakhatóság megkeresésére került sor, kérelemre indult, akkor a kérelemre indul eljárás szabályait szükséges alkalmazni a szakhatóság eljárására. Ha pedig hivatalbóli eljárásban történik a szakhatóság megkeresése, úgy azt a hivatalbóli eljárás szabályai alapján kell lefolytatni.

Kérdésként merült fel, hogy a fellebbezés benyújtásakor, amennyiben több szakhatóság jár el az elsőfokú eljárásban, de az ügyfél csupán egy szakhatóság állásfoglalásának

felülvizsgálatát kéri, mely szakhatóságoknak szükséges megküldeni a fellebbezést.

Ezzel kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy amikor egy eljárásból több szakhatóság megkeresésére kerül sor, a szakhatósági állásfoglalások összefügghetnek, egymásra épülhetnek. Továbbá adott esetben, ha egymásnak ellentmondó állásfoglalások kiadására kerül sor, a szakhatóságoknak egymás között mindenképpen egyeztetniük kell. Ennek megfelelően valamennyi, az eljárásban részt vevő érintett szakhatóság számára szükséges megküldeni a fellebbezést. Ezt az értelmezést támasztja alá az Ákr. 85. § (1) bekezdésében<sup>2</sup> foglalt – a határozat közlésére vonatkozó – rendelkezése is.

Kérdéses az alapeljárás és a szakhatósági eljárás közti viszonyrendszer is. Így például ha valaki ügyfélnek minősül az alapeljárásban, az ügyfélnek minősül-e a szakhatósági eljárásban is, illetve mely hatóságtól kérheti az ügyfél az eljárás szünetelését és ez milyen módon hat adott esetben az alapeljárás során hozott függő hatályú döntésre.

Célszerű abból az alaptételből kiindulni, hogy a szakhatóságra a hatóságra irányadó rendelkezéseket szükséges alkalmazni. Ennek megfelelően az elsőfokú eljárásban ügyfélnek minősülő személy a szakhatósági eljárásban is ügyfélnek minősül. Így például a szakhatósági eljárás során is lehetőség van arra, hogy a szakhatóság az Ákr. 63. §-a<sup>3</sup> szerinti nyilatkozattételre hívja fel az ügyfelet. Továbbá amennyiben az ügyfél ennek a nyilatkozattételi kötelezettségnek nem tesz eleget, és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, valamint az eljárást hivatalból nem folytatja, a szakhatóság dönt a szakhatósági eljárás megszüntetéséről. Az eljárás megszüntetéséről – hasonlóan az alapeljáráshoz – a szakhatóság önálló fellebbezéssel megtámadható végzést hoz, amelynek közlésére az Ákr. 85. § (2) bekezdésében<sup>4</sup> foglalt rendelkezése az irányadó.

A szüneteléssel kapcsolatban is fontos hangsúlyozni, hogy a hatósági eljárás egységes egészet képez, és ennek része a szakhatósági eljárás is, amelynek értelmében az ügyfél az eljárás szünetelését az alapeljárásban kérheti. A szünetelés természetesen kihat az alapeljárás részét képező szakhatósági eljárásra is és azon belül minden eljárási cselekményre. Tehát a szüneteléskor valamennyi eljárási cselekmény félbeszakad, minden határidő megszakad. A határidők pedig a szünetelés megszűnésétől kezdődnek újra.

\* 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 Ákr. 55. § (2) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a szakhatóságra a hatóságra, a szakhatóság állásfoglalására a döntésre vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell. Az ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezéseket csak az előzetes szakhatósági állásfoglalás esetén kell alkalmazni.

2 Ákr. 85. § (1) A határozatot a hatóság közli az ügyféllel, azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, az ügyben eljáró szakhatósággal.

3 Ákr. 63. § Ha a tényállás tisztázása azt szükségessé teszi, a hatóság az ügyfelet nyilatkozattételre hívhatja fel.

4 Ákr. 85. § (2) A végzést a hatóság közli azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, és akinek a jogát vagy jogos érdekét érinti. A hatóság az ügyfél kérelmére egy ízben, külön illeték vagy díj felszámítása nélkül ad ki másolatot a vele nem közölt végzéről.

A függő hatályú döntés és az eljárás szünetelése viszonylatában kettő esetkör lehet elkülöníteni. Abban az esetben, ha az alapeljárásban függő hatályú döntés meghozatalára kerül sor, az Ákr. 43. § (4) bekezdése<sup>5</sup> értelmében, a felfüggesztést elrendelő vagy szünetelést megállapító döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik. A másik esetkör pedig, amikor a hatóság az eljárás szüneteléséről, felfüggesztéséről, illetve függőben tartásáról dönt, és legkésőbb a szünetelés, felfüggesztés vagy függőben tartás időtartamának végét követő nyolcadik napon függő hatályú döntést hoz. Ekkor a függő hatályú döntésben rendelkezik az eljárás folytatásáról és a szünetelés, felfüggesztés vagy függőben tartás időtartamának figyelmen kívül hagyásával számított időpontról, amelynek eredménytelen eltelte esetén – azaz amikor a hatóság az ügyintézési határidőn belül nem döntött, illetve nem szüntette meg az eljárást – bekövetkeznek a döntésben megjelölt joghatások; tehát az alapeljárásban hozott új függő hatályú döntés kihat a szakhatósági eljárásra, illetve annak folytatására is (ennek természetesen az irányadó határidők, illetve az azokhoz fűződő joghatások tekintetében van jelentősége).

\*\*\*

### A BIZONYÍTÁSI KÖTELEZETTSÉG A MÁSODFOKÚ HATÓSÁGI ELJÁRÁSOKBAN

Az Ákr.-Helpdesk oldal (www.akr.kormany.hu) az Igazságügyi Minisztérium kezelésében lévő elektronikus jogsegélyforum, melynek célja a bárki által feltehető közigazgatási hatósági eljárásjogi és közigazgatási perjogi jogértelmezési kérdések megválaszolása. Az Ákr.-Helpdesk oldal megalkotásának és működtetésének célja tehát az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.), illetve a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény értelmezése. E jogsegélyforumon keresztül érkezett az Ákr. másodfokú eljárásban alkalmazandó bizonyítási eljárási szabályaira vonatkozó jogalkalmazási kérdés. A konkrét esetben a másodfokon eljáró hatóság adatszolgáltatás végett keresett meg egy másik szervet, amely határidőben nem teljesítette azt, így a másodfokú hatóság arra kérdezett rá, hogy emiatt az Ákr. mely rendelkezésére hivatkozással tudja megszüntetni az eljárást.

Az Ákr. 111. §-a alapján a jogorvoslati eljárásban – a jogorvoslati eljárásra vonatkozó eltérő rendelkezések alkalmazása mellett – az Ákr. alapeljárásra vonatkozó rendelkezéseit szükséges alkalmazni. Ennek megfelelően a másodfokú hatóságra az általános ügyintézési határidők az irányadóak (például teljes eljárás esetében főszabály szerint hatvan nap).

Adatelgtelenség esetén a hatóságnak tényállástisztázási kötelezettsége van, amely során egyrészt a rendelkezésre álló adatokból nyert információ, másrészt a bizonyítási eljárás útján megszerzett tényállási elemek vizsgálatára kerül sor.

A feltárt tényálláselemek tekintetében a hatóságnak azt is meg kell állapítania, hogy azok megfelelnek-e a valóságnak. To-

vábbá amennyiben a másodfokú hatóságnak nem áll rendelkezésére a döntés meghozatalához elég adat, vagy ha egyébként szükséges, a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást.<sup>6</sup> A bizonyítási eljárás lefolytatására teljes eljárás keretében kerül sor, így főszabály szerint hatvan napon belül érdemi döntésnek kell születnie (a sommás eljárás szabályai ez esetben azért nem jöhetnek szóba, mivel önmagában a bizonyítási szükséglet azt támasztja alá, hogy a hatóság számára nem állnak rendelkezésre a nyolc napon belüli – sommás eljárásban történő – döntéshez szükséges feltételek).<sup>7</sup>

A kérdés megválaszolásánál jelentősége van az adat „típusának”, „milyenségének”, így érdemes elkülöníteni a kötelező, illetve a nem kötelező bizonyítási eszközök körét.

– Az Ákr. szabályozási rendszere okiratok, illetve más iratok esetében, közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, törvényi vagy kormányrendeleti szinten lehetővé teszi kötött bizonyítás előírását.<sup>8</sup> Továbbá törvény, vagy az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről szóló 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet, az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára – szintén közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján – előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság, azaz szakhatóság kötelező állásfoglalását szükséges beszereznie.<sup>9</sup>

– Az Ákr. szabályozási rendszere azonban – az előzőekben ismertetett kötött bizonyítási elemek mellett – alapvetően szabad bizonyítási rendszer, amelynek értelmében a hatóságok minden egyes eljárásban maguk határozzák meg egyenként és teljesen szabadon az alkalmazandó bizonyítási eszközöket. Ennek megfelelően, ha például a megkeresett szerv nem tesz eleget az adatszolgáltatási kötelezettségének, akkor a másodfokon eljáró hatóságnak – a tényállástisztázási kötelezettségéből fakadóan<sup>10</sup> – meg kell kísérelnie az adott bizonyíték más módon történő beszerzését.

A fentiekben ismertetett mindkét esetkör vonatkozásában szükséges leszögezni, hogy a közérdek védelme érdekében az nem lehet akadály a eljárás határidőben történő lezárásának, hogy a megkeresett szerv, vagy adott esetben az ügyfél nem szolgáltat adatot. A másodfokú hatóságnak bizonyítási kötelezettségére való tekintettel, a hiányzó bizonyítékot valamilyen más módon pótolnia kell. Kizárólag a kérelemre induló eljárásokban fordulhat az elő, hogy amikor az ügyfél nyilatkozattételre történő felhívására kerül sor és az ügyfél ennek a felhívásnak nem tesz

6 Vö. Ákr. 119. § (6) bekezdés.

7 Ákr. 41. § (1) Sommás eljárásnak van helye, ha  
a) a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott és  
b) nincs ellenérdekű ügyfél.

8 Vö. Ákr. 62. § (5) bekezdés.

9 Vö. Ákr. 55. § (1) bekezdés.

10 Ákr. 62. § (1) Ha a döntéshozatalhoz nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, a hatóság bizonyítási eljárást folytat le.

(2) A hatósági eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas. Nem használható fel bizonyítékként a hatóság által, jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték.

(3) A hatóság által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani.

(4) A hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli.

(5) Törvény vagy kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazását.

5 Ákr. 43. § (4) Az (1) bekezdésben meghatározott döntéshez akkor kapcsolódnak joghatások, ha az ügyintézési határidő elteltével a hatóság a hatósági ügy érdemében nem döntött és az eljárást nem szüntette meg. A felfüggesztést elrendelő vagy szünetelést megállapító döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik.



eleget, valamint a nyilatkozata semmivel sem pótolható, a hatóság az eljárás megszüntetéséről dönt.<sup>11</sup> Minden más esetben érdemben szükséges lezárni az eljárást, és ennek megfelelően, teljes eljárásban – főszabály szerint hatvan napon belül – határozat meghozatala szükséges (kivéve természetesen, ha az eljárás érdemi lezárásának egyéb akadálya mutatkozik, amely miatt az eljárást meg kell szüntetni, például okafogyottság esetén).

Amikor a megkeresett hatóság elmulasztja az adatszolgáltatást, akkor egyrészt az eljáró hatóságnak továbbra is fennáll a bizonyítási kötelezettsége, másrészt azonban a megkeresett hatóság is köteles együttműködni, eljárni és adott esetben adatot szolgáltatni. Ezen kötelezettsége alól csupán az jelenthet kivételt, ha a teljesítendő adatszolgáltatás nem tartozik a hatáskörébe, vagy arra nem illetékes.<sup>12</sup> Amennyiben a hatóság az eljárási kötelezettségét elmulasztja, illetve adott esetben az ügyfél az eljárás lefolytatását akadályozza, az alábbi jogkövetkezmények merülhetnek fel.

– Másodfokú eljárásban, amennyiben a hatóság nem dönt az ügyintézési határidőn belül, azaz „jogellenesen” hallgat – tekintettel arra, hogy függő hatályú döntés meghozatalának másodfokon nincs helye – az Ákr. 51. § b) pontjában foglalt következmények alkalmazására kerülhet sor. Ezen rendelkezésnek megfelelően, a másodfokú hatóság az eljárás lefolytatásáért illetéknél vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is. Ez az anyagi vonzatú szankció azonban áthárítható a megkeresett hatóságra, amelynek mulasztása, az ügyintézési határidő túllépését eredményezte.

– Az eljárás akadályozásának további jogkövetkezménye lehet, hogy a kötelezettségét önhibájából megszegőt a hatóság az okozott többletköltség megtérítésére kötelezi, illetve vele szemben eljárási bírságot szab ki.<sup>13</sup>

– Az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettségének elmulasztása esetén az eljárási bírság kiszabásának lehetősége mellett, törvény vagy kormányrendelet egyéb szankciókat is előírhat.<sup>14</sup>

– A mulasztó hatósággal szemben felügyeleti eljárás kezdeményezésének is helye lehet, továbbá a konkrét ügyben hatósági jogkörben eljáró személlyel szemben, a késedelmesen teljesített adatszolgáltatás kapcsán, akár a munkavállalói kárfelelősség is felmerülhet.

Összegezve a fent leírtakat, a tényállás tisztázása, az egyes bizonyítási eszközök beszerzése, illetve a bizonyítási eljárások lefolytatása az eljáró hatóság, jelen esetben a másodfokú hatóság kötelessége. Továbbá az eljárási kötelezettségből adódóan, az eljáró hatóság köteles az ügyintézési határidőn belül dönteni, azzal, hogy amennyiben a megkeresett hatóság, illetve az ügyfél mulaszt, a mulasztás jogkövetkezményeit nem a másodfokon eljáró hatóság, hanem a megkeresett szerv, illetve a nyilatkozattételre vagy adatszolgáltatásra felhívott ügyfél viseli.

\*\*\*

11 Vö. Ákr. 47. § (1) bekezdés b) pont.

12 Vö. Ákr. 25. § (2) bekezdés.

13 Vö. Ákr. 77. § (1) bekezdés.

14 Vö. Ákr. 105. § (1) bekezdés.

## SZEMELVÉNY A KÖZSZOLGÁLATI JOG TERÜLETÉRŐL

### A FŐÁLLÁSÚ POLGÁRMESTER SZÜLÉSI SZABADSÁGA

Kérdésként merült fel egy helyi önkormányzat részéről, hogy a főállású polgármester szülési szabadságának ideje alatt elláthatja-e a tisztségéből eredő feladatait.

A közszerződési tisztségviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 225/A. § (1) bekezdése értelmében a főállású polgármester foglalkoztatási jogviszonya a képviselő-testület és a polgármester között – a (2) bekezdés b) pontja kivételével – választással létrejövő, sajátos közszerződési jogviszony, amelyre a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 73. §-a értelmében – az Mötv.-ben nem szabályozott kérdésekben – a Kttv. rendelkezéseit kell alkalmazni.

A főállású polgármester jogállása tehát kettős – közjogi és munkajogi –, a tisztség ellátása mögött sajátos közszerződési jogviszony húzódik. A Kttv. önálló fejezetben rendezi a polgármesterre, alpolgármesterre vonatkozó speciális szabályokat. A Kttv. 225/L. § (1) bekezdése értelmében a polgármester foglalkoztatási jogviszonyára alkalmazni kell a Kttv. szülési szabadságra vonatkozó rendelkezéseket megállapító 110. §-át.<sup>15</sup> Szintén alkalmazni kell a Kttv. 100. § (2) bekezdését, amely kimondja, hogy a szülési szabadság idejére szabadság jár.

A Kttv. 110. § (1) bekezdése alapján a polgármester tehát jogosult egybefüggő huszonnégy hét szülési szabadságra, amiből két hetet – gyermeke érdekében – köteles is igénybe venni.

A jogintézmény célja az anya regenerálódásának és a gyermek megfelelő ellátásának biztosítása. A szülési szabadság tartama alatt a polgármester munkavégzésre nem kötelezhető, a kifejezetten a munkavégzéshez kapcsolódó jogosultságai és kötelezettségei szünetelnek. A szülési szabadság igénybevétele ugyanakkor nem csak a jogviszonyból eredő munkavégzéssel összefüggő, hanem a polgármester tisztségéből eredő feladatai ellátásának is akadályát képezi, a feladatellátás megfelelő biztosítása érdekében helyettesítésről kell gondoskodni.

A polgármester helyettesítésének kérdését az Mötv. rendezi, a polgármester szülési szabadságának tartama alatt a tisztségéből eredő feladatait az Mötv. 74. §-a alapján a helyettesítésére megválasztott alpolgármester látja el.

\*\*\*

15 110. § (1) Az anya egybefüggő huszonnégy hét szülési szabadságra jogosult azzal, hogy ebből két hetet köteles igénybe venni.

(2) A szülési szabadság annak a nőnek is jár, aki a gyermeket örökbe-fogadási szándékkal nevelésbe vette.

(3) A szülési szabadságot – eltérő megállapodás hiányában – úgy kell kiadni, hogy legfeljebb négy hét a szülés várható időpontja elé essen.

(4) A szülési szabadság igénybe nem vett részét, ha a gyermeket a koraszülöttek ápolására fenntartott intézetben gondozzák, a szülést követő egy év elteltéig a gyermeknek az intézetből történt elbocsátása után is igénybe lehet venni.

(5) A szülési szabadság időtartamát, a kifejezetten munkavégzéshez kapcsolódó jogosultságot kivéve, munkában töltött időnek kell tekinteni.

## SZEMELVÉNY A POLGÁRI JOG TERÜLETÉRŐL

### A JEGYZŐ ELŐTTI BIRTOKVÉDELMI ELJÁRÁS HELYE ÉS SZEREPE A POLGÁRI ANYAGI JOG BIRTOKVÉDELMI RENDSZERÉBEN

Az Igazságügyi Minisztériumhoz egy jogalkalmazási gyakorlatban felmerült jegyző birtokvédelmi eljárását érintő megkeresés érkezett, amely a possesszórius birtokvédelmi eljárásra vonatkozó szabályozással, ennek a birtokvédelem intézményrendszerében betöltött céljával, szerepével és e speciális jegyzői eljárás mögött meghúzódó jogalkotói megfontolásokkal kapcsolatosan fogalmazott meg felvetéseket.

A megkeresés tényállása szerint egy telekszomszédok között keletkezett, több éve húzódó birtokvédelmi ügyben a települési jegyző a birtoksértő telekhatárának közelében álló nyírfák visszavágásáról, valamint a birtoksértő platánfájának két éven belüli kivágásáról rendelkezett. A jegyzői birtokvédelmi határozat tartalmazta azt is, hogy a határozat három napon belül a bírósági felülvizsgálatra tekintet nélkül végrehajtható. A birtoksértő a jegyző által hozott döntéssel szemben nem tartotta indokoltnak bírósági felülvizsgálat kezdeményezését, sérelmezte ugyanakkor a jegyzői birtokvédelmi határozat végrehajtására vonatkozó törvényben előírt határidőre, a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekre, továbbá a jogorvoslatra nyitva álló határidőre vonatkozó tájékoztatással kapcsolatos possesszórius birtokvédelmi eljárással összefüggő jogszabályi rendelkezéseket.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – a birtokvédelem három eszközét határozza meg: jogos önhatalom, közigazgatási úton való igényérvényesítés (posszesszórius birtokvédelem) és birtokper (petitórius birtokvédelem). A possesszórius és petitórius birtokvédelem kettős jellege azon a felismerésen alapul, hogy a fennálló birtokhelyzet az esetek túlnyomó többségében megegyezik a jogi helyzettel, ezért a tényleges birtokost rendszerint megilleti a birtokláshoz való jog. Ez indokolja a birtoklás tényére alapított birtokvédelmet, azaz annak a megengedését, hogy a megzavart birtokhelyzetet az eljáró hatóság a birtokláshoz való jog igazolása nélkül is helyreállítsa. A birtoklás tényén alapuló védelem célja az önkényesség, a tilos önhatalom kizárása. A possesszórius birtokvédelem e sajátos jellegéből adódóan ezért előfordulhat az is, hogy a birtokvédelmet éppen a jogosulatlan birtokos veszi igénybe azzal szemben, akinek a birtokláshoz valóban joga van. A possesszórius birtokvédelem ebben az esetben értelemszerűen csak ideiglenes jellegű lehet.

A Ptk. a jegyző előtti birtokvédelmi eljárás lehetőségét alternatívaként nyújtja a birtokvédelmet igénylő fél számára. A bírósági út igénybevételelől a felek a jegyző előtti, közigazgatási úton biztosított possesszórius birtokvédelem lehetősége mellett vagy ennek hiányában sincsenek elzárva, és az sem kizárt, hogy párhuzamosan folyjon a jegyző előtti és a bíróság előtti eljárás. A jegyző előtti és a bíróság előtti eljárás ebben az értelemben tehát egymástól függetlenül is megindítható. A közigazgatási úton nyújtott birtokvédelem lehetősége

a gyorsabb és hatékonyabb eljárás lehetőségét biztosítja a birtoklás sértett fél számára, miközben nem érinti a felek ahhoz való jogát, hogy igényüket végső soron a bíróság bírálja el. A Ptk. alapján a birtoklás sértett fél választhat, hogy a jegyzőhöz vagy a bírósághoz fordul védelemért, a fél tehát maga dönti el, hogy melyik eljárást indítja meg. A jegyző döntésének a birtokláshoz való jogosultság tekintetében anyagi jogereje nincsen. Anyagi jogerő hiányában pedig nincsen akadálya annak, hogy a fél bírósághoz forduljon és érvényesítse a birtokláshoz való jogából folyó igényeit.

A jegyző az előtte indított birtokvédelmi eljárásban a birtoklás megzavarásának tényét vizsgálja, ténykérdésekben tehát jogosult és egyben köteles is dönteni. Jogkérdést a jegyző csak kivételesen vizsgálhat, nevezetesen akkor, ha nyilvánvaló, hogy az a fél, aki birtokvédelemért folyamodott, a birtoklásra nem jogosult, illetve birtoklásának megzavarását túrni köteles. Ha a birtokvita eldöntéséhez a felek érdekeinek gondos mérlegelése vagy más jogkérdés alaposabb vizsgálata is szükséges – az EBH2010. 2220. I. számú döntés értelmében ide tartozik például, ha a zavarás szükségessége vitatott –, a jegyző e jogkérdésekben nem hozhat döntést, mivel a kérelmet a ténylegesség alapján kell elbírálnia.

A jegyző előtti birtokvédelmi eljárás megindítására a birtokháborítástól számított egy éven belül van lehetőség. A határidő kezdete a birtoksértő helyzet bekövetkezésének az időpontja, így folyamatos magatartással való birtokháborítás esetén is a birtokháborítás kezdő időpontjától kell számítani az egyéves határidőt. Az egy évnél tovább tartó, és ezért már hosszabb ideje fennálló kialakult birtokállapot esetén ugyanis a közigazgatási eljárás lefolytatásának már nincs észszerű indoka. Az eljárás megindítására előírt egyéves határidő elmulasztása e birtokvédelmi eljárás jellegéből adódóan nem jár jogvesztéssel, azonban a sérelmet szenvedett fél elveszíti azt a lehetőségét, hogy a gyorsabb és egyszerűbb jegyzői eljárás útján kérjen birtokvédelmet. Ebből következően az egyéves határidő elteltével is nyitva marad számára a bírósági út, a bíróság ugyanakkor a birtoklás kérdésében már nem a tények, hanem a birtokláshoz való jogcím alapján fog határozni.

Fentiekkel összefüggésben ki kell emelnünk, hogy a tényállás szerint a birtoksértő és a szomszédja több mint tíz éve élnek a településen, az eljárás tárgyát képező platánfa már 40 éve áll a birtoksértő telkén, a felek pedig jogvitájuk békés rendezését évek óta több ízben is megkísérelték. Álláspontunk szerint a possesszórius birtokvédelem ebben az ügyben – annak sajátosságaira figyelemmel – sem jogi, sem célszerűségi szempontból nem kerülhet szóba. Az ismertett tényállás ugyanis a jogkérdés, a birtoklásában megzavart fél túrés kötelezettségének bíróság előtti elbírálását, a birtokláshoz fűződő jogi érdekek egybevetését és az ügynek a szomszédjogi szabályok alapján való eldöntését tette szükségessé. Ezt erősíti az a tény is, hogy a jegyző a tárgyi ügy elbírálása során maga is a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának azt az állásfoglalását tekintette alkalmazandónak (PK 3. sz.), amely a növényzet eltávolítása iránt indított perrel kapcsolatosan a jogkérdés eldöntésénél irányadó szempontokat határozza meg.

Ebből következően a vizsgált ügyben a birtokper mutatkozott volna alkalmas eszköznek a zavarás szükségességének, mint jogkérdésnek a megítélésére, ezért ebben az esetben a szomszéd birtokvédelmi kérelmének érdemi elbírálására

a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdés b) pontjára hivatkozással álláspontunk szerint nem kerülhetett volna sor.

A jegyző előtti birtokvédelmi eljárás lefolytatására alapjában a közigazgatási eljárásra jellemző szabályok vonatkoznak, a jogorvoslati rendszere azonban eltér a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára irányadó szabályoktól. A jegyző határozata ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs, és a birtoklás kérdésében hozott határozatot három napon belül végre kell hajtani, azonban az a fél, aki a jegyző határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül keresettel a bírósághoz fordulhat, és a bíróságtól peres eljárásban kérheti a határozat megváltoztatását. A pert nem a jegyző ellen, hanem az ellenérdekű fél ellen kell megindítani, mert a jegyző határozatának felülvizsgálata iránt indított per valójában nem a jegyző által lefolytatott eljárás jogszerűségéről szól, hanem a birtokláshoz való jogosultság vizsgálatán alapuló birtokper megindítását jelenti. A bíróság ugyanis nem azt fogja vizsgálni, hogy a jegyző határozata jogszerű volt-e, hanem a két fél közötti birtokvitát dönti el a birtokláshoz való jogosultság alapján. Ebből is következik, hogy a jegyző előtti eljárás és a birtokper egymástól független, alternatív jogvédelmi eszközös biztosító eljárások.

Ha a jegyző döntése jogszabálysértő, ez megalapozhatja a jegyző polgári jogi felelősségét, de a jegyző által hozott határozat elleni jogorvoslat nem a határozat jogszerűségi felülvizsgálatát szolgálja. A tizenöt napos határidő elmulasztásának a birtokláshoz való jogosultság tekintetében nincs jogvesztéssel vagy elévüléssel járó következménye. A birtoklás kérdésében a jegyző határozatának nem lehet a felekre kiterjedő jogerőhatást tulajdonítani, így nincs akadálya annak, hogy a birtokper a fél a jegyző határozatának kézbesítését követő tizenöt napon túl bármikor, erre irányuló határidő nélkül megindítsa. A tizenöt napos perindítási határidőnek abból a szempontból van jelentősége, hogy ha a jegyző határozata a hasznok, károk vagy a költségek tekintetében is rendelkezést tartalmaz, a kereset határidőben való megindításának a határozat e részében való végrehajtására halasztó hatálya van. A jegyző határozatát annak meghozatalától számított legkésőbb három napon belül végre kell hajtani akkor is, ha az érdekelt fél keresetet indított. A bíróság azonban elrendelheti a birtoklás kérdésében hozott határozat végrehajtásának felfüggesztését, ha a rendelkezésre álló adatok alapján a határozat megváltoztatása várható.

Fentiekből, valamint a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárás alternatív jogvédelmi jellegéből következik, hogy szomszédjogi per indítására – ideértve a birtokláshoz való jog, illetve a zavarás türéseire irányuló kötelezettség tárgyában való perindítást is – a jegyző birtokvédelmi határozatától (illetve annak jogorvoslattal való megtámadásától) függetlenül is lehetőség van. A jelenlegi magánjogi szabályozási környezetben tehát álláspontunk szerint nincsen akadálya, hogy a jegyző határozatát utóbb sérelmesnek tartó fél annak türése iránt indítson pert, hogy az eljárásban érintett platánfa, illetve a telkén álló más fák zavaró hatásait szomszédja – akárcsak a birtokvédelmi jogvitán túlterjeszkedő környezetvédelmi érdekből is – túrni tartozik. Egy ilyen perben hozott jogerős ítélet megakadályozná a jegyzői határozat végrehajtását, ugyanis a jogerős bírósági ítélet hatálya – annak „*erga omnes*” jellege folytán – a jegyző által hozott határozatra

(annak végrehajthatóságára) is kiterjedne. A birtokvédelmi ügyek sajátossága – egyebek között – az, hogy a jegyző által ugyan, de a felek polgári jogi jogviszonyában születik döntés, olyan ügyben, amelyben a felek maguk autonóm módon dönthetnek a jogaik érvényesítéséről. Annak a félnek, aki egy ilyen jogviszonyban a jegyző hatáskör hiányában meghozott döntésébe belenyugszik, ellene bármely okból jogorvoslattal nem él, számolnia kell e döntésének jogkövetkezményével, nevezetesen azzal, hogy e döntés folytán a jegyzői határozatból eredően kötelezettségek fogják terhelni. Nem várható el, hogy a fél jogainak védelmében maga a hatóság (pl. a határozatának visszavonásával) vagy más szervezet hivatalból lépjen fel. Erre tekintettel a határozat visszavonása lehetőségének biztosítását a jogalkotó ebben az eljárásban szükségtelennak ítélte meg.

A Ptk. 5:8. § (4) bekezdése a korábban hatályos Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 191. § (4) bekezdésével azonos szabályozást tartalmaz. E rendelkezés megalkotásának jogalkotói indoka – a közigazgatási úton nyújtott birtokvédelem céljához igazodóan – a jegyzői határozat gyors és hatékony kikényszerítése. A jogalkotó e körben olyan jegyzői határozatok végrehajtását tartja szem előtt, amelyek nem eredményeznek visszafordíthatatlan változást, hanem tipikusnak minősülő, azonnali beavatkozást igénylő és ténykérdések vizsgálatával egyértelműen megállapítható esetekben nyújtanak hatékony jogvédelmet. A birtokháborítás tényén alapuló possesszórius birtokvédelmi eljárás céljából és rendeltetéséből is a jegyzői határozat gyors – az esetleges jogorvoslattól vagy annak eredménye bevárásától független – végrehajtása következik.

\*\*\*

## SZEMELVÉNY A BÜNTETŐ ELJÁRÁSJOG TERÜLETÉRŐL

### A SÉRTETTI JOGUTÓDLÁS SZABÁLYAINAK ÉRTELMEZÉSE

Az Igazságügyi Minisztériumhoz érkezett közérdeklődésre számot tartó állampolgári megkeresés a sértetti jogutódlás témakörében a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 52. § (1) bekezdésének értelmezését kérte a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő büntetőeljárásokkal összefüggésben. A megkeresés közvetlen kiváltó oka a beadvány szerint az volt, hogy a megjelölt rendelkezéshez a jogalkotó nem fűzött ún. „átmeneti rendelkezést”, amely elbizonytalanította a kérdezőt a tekintetben, hogy a jelzett szakaszt a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell, vagy a jogalkotó a törvény hatálybalépésekor már fennálló jogi státuszt jogfolytonosnak tekintette, ezért azt szükségtelennak tartotta külön szabályozni.

A kérdés megválaszolásához előljáróban érdemes megemlíteni, hogy a Be. külön alcímében szerepelteti a természetes és nem természetes személy sértettek jogutódlására vonatkozó általános szabályokat, amelyek a magánvádlóra és a pótmagánvádlóra is irányadók. A sértett helyébe lépő természetes vagy

nem természetes személy a megújult szabályozás szerint a sértetti jogok teljes palettáját gyakorolhatja, amely alól egyetlen kivétel a bírósági eljárásban érvényesíthető polgári jogi igény, amelyet a sértett (magánfél) helyett továbbra is az örökös érvényesíthet.

Ha a természetes személy sértett akár a büntetőeljárás megindítása előtt, akár az után meghal, helyébe hozzátartozója, törvényes képviselője vagy a sértett által jogszabály, illetve szerződés alapján eltartott személy léphet. A nem természetes személy sértett megszűnése esetén helyébe a jogutódja léphet.

A sértetti jogutódlásra a természetes személy sértett halálától vagy a nem természetes személy sértett megszűnésétől számított egy hónapon belül van lehetőség, amely határidő jogvesztő. Ha a sértett a büntetőeljárás megindítása előtt meghalt vagy megszűnt, az egy hónapos határidő számítása a büntetőeljárás megindulásától kezdődik. Ha az elhalálozás, megszűnés a büntetőeljárás megindulása után következik be, akkor a határidőt értelemszerűen a halál, megszűnés napjától kell számítani.

A beadvány adatai szerint a sértett 2016. évben a büntetőeljárás tárgyát képező bűncselekmény következtében halálozott el, ami miatt a Be. hatálybalépése előtt megindult a büntetőeljárás, és a törvény hatálybalépésekor is folyamatban volt. A kérelmező a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: 1998-as Be.) rendelkezései szerint a „sértett helyébe lépett” és a továbbiakban teljeskörűen gyakorolta a sértettet megillető jogokat, egészen addig, amíg az eljáró bíróság a Be. hatálybalépését követően az 52. § (1) bekezdésére hivatkozva meg nem tagadta tőle a sértetti jogok további gyakorlását.

A személyiségi jogokra és terjedelmi korlátokra tekintettel kivonatossan ismertetett jogeset értelmezéséhez a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) és a Be.

időbeli hatályára vonatkozó rendelkezéseket szükséges segítségül hívni.

A Be. 867. §-a a törvény 2018. július 1. napján történő hatálybalépéséről rendelkezik, a Be. 868. § (1) bekezdés kimondja, hogy a törvény rendelkezéseit a hatálybalépésekor folyamatban lévő büntetőeljárásokban is alkalmazni kell, a Be. 868. § (2)–(5) bekezdései, továbbá a Be. 869–876. §-ai pedig az átmeneti rendelkezéseket tartalmazzák, amelyek között valóban nem szerepel a sértetti jogutódlásra vonatkozó rendelkezés. A Jat. 15. § (1) bekezdése szerint a jogszabályi rendelkezést a hatálybalépést követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni, ha jogszabály eltérően nem rendelkezik. A Be. 870. § (1) bekezdése alapján a büntetőeljárások törvényessége szempontjából nincs visszaható hatálya, a Be. hatálybalépése előtt végzett eljárási cselekmények jogszerűségét – és így érvényességét – az elvégzésük időpontjában hatályos eljárási jogszabályok alapján kell elbírálni.

Az ismertetett jogeset szerint a kérelmező büntetőeljárásban történő fellépésére a Be. hatálybalépése előtt került sor, ezért ezen eljárási cselekmény érvényességét az annak elvégzése időpontjában hatályos 1998-as Be. alapján kell megítélni.

A fentiek alapján a sértetti jogutódlás olyan jogfolytonos státuszkérdésnek tekinthető, amelynek fenntartásával vagy visszavonásával kapcsolatban a sértett helyébe lépett jogutód szabadon rendelkezhet. A Be. 51. § (3) bekezdése alapján ugyanis 2018. július 1. napját követően a sértetti jogutód is jogosulttá vált arra, hogy bármikor olyan tartalmú nyilatkozatot tegyen, hogy a továbbiakban nem kívánja gyakorolni a sértett jogait. Ezzel szemben a már megszerzett jogi státusz „fenntartása” érdekében az 1998-as Be. hatálya alatt sértetti jogutóddá vált személytől nem kérhető a Be. 52. § (1) bekezdés szerinti határidőben előterjesztett, újabb, a hatályos szabályok szerinti nyilatkozatot.

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



# Konferencia-összefoglaló

## NEMZETKÖZI KONFERENCIA MISKOLCI JOGÁSZKÉPZÉS – CENTENÁRIUMI KONFERENCIA

Az Eperjesi Evangélikus Jogakadémia Miskolcra költözésének 100. évfordulója tiszteletére centenáriumi konferenciát rendeztek a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán, 2019. január 25-én.

A centenáriumi konferencia tematikájának első részében a jogászképzés, valamint a jogász hivatás egyes alapvető tendenciózus és nagyívű kérdéseinek tárgyalására került sor. A nyitó előadást *Trócsányi László igazságügyi miniszter* tartotta a jogászképzés múltját és jelenlét taglalva. Előadásában kitért arra, hogy nincs jogásztúlképzés, és a vidéki jogi karoknak is óriási szerepük van a jogászutánpótlás nevelésében, amelyet a jogászképzés színvonalát emelő programok keretei között az ösztöndíjprogramok is nagymértékben támogatnak. A jogász hivatás nagy kihívások előtt áll, többek között a technológiai fejlődés által determinált keretek között számos kérdésre választ kell adnia a jognak. Emellett a jogi kultúra is folyamatosan változik, a digitalizáció és a mesterséges intelligencia által diktált kihívásokat a jogi hivatásrendek mindennapi munkájában is figyelembe kell venni és kezelni kell. *Handó Tünde az Országos Bírósági Hivatal elnöke* kiemelte előadásában, hogy a bírói függetlenség és felelősség a jogállamiságtól elválaszthatatlan tényező. Előadásában hangsúlyozta, hogy a bírácoknak nemcsak

alkalmazni, hanem értelmezni is kell a jogszabályokat, amely nagy felelősséget jelent. *Sárközy Tamás a Magyar Jogászegylet elnöke* a „Jogállamiság a tömegtársadalomban” címmel tartott előadásában azt feszegette, hogy a jog mennyire képes választ adni a kor tömegtársadalmi jelenségeire.

A konferencia második részében a helyi jogász hagyományok elevenedtek meg történelmi távlatokban, történelmi korszakokon átívelő dimenzióban. Az előadásokat a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egykori hallgatói és megbízott oktatója tartották. Előadást tartott *Répássy Róbert ügyvéd, korábbi igazságügyi államtitkár* „Fejezetek a helyi jogászság történetéből (reformkortól a huszadik századik)” címmel, *Sereg Péter, pénzügyminisztériumi jogi szakreferens, evangélikus jogakadémiai szakértő*, „Arcok és pillanatképek az eperjesi-miskolci jogakadémia életéből” címmel és *Panyi Béla c. egyetemi docens, nyugalmazott megyei főügyész-helyettes* „A miskolci jogászképzés újraelapítása és a konferencia üzenetének összefoglalása” címmel.

A centenáriumi konferencia tudományos igényű rendezvényét az aznap este immáron harmadik alkalommal megrendezésre kerülő *Tradicionális (Centenáriumi) Miskolci Jogászbál* zárta. A jogászbál fővédnöke volt *Gulyás Gergely Miniszterelnökséget vezető miniszter*, tiszteletbeli fővédnöke – a 99. életévében járó – *Boleratzky Lóránd, a Miskolci Evangélikus Jogakadémia nyilvános rendes egyetemi magántanára, a Miskolci Egyetem Díszpolgára*.



## Közéleti események (2018. december – 2019. február)

### Igazságügyi együttműködési megállapodást írt alá Georgiával Trócsányi László

Trócsányi László igazságügyi miniszter és georgiai hivatali kollégája, Tea Tsulukiani igazságügyi együttműködési megállapodást kötöttek Tbilisziben.

A kaukázusi országban tett hivatalos látogatása keretében Trócsányi László kiemelte, hogy Magyarország egyértelműen támogatja Georgia euroatlanti integrációs folyamatait, valamint a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos erőfeszítéseit.

A miniszterek tárgyalásaik keretében kitértek az együttműködés olyan területeire is, mint a választottbíráskodás vagy az alternatív vitarendezések, figyelemmel arra, hogy erősíteni kell a két ország közötti gazdasági együttműködést. A gazdasági befektetések elősegítése érdekében szükséges szorosabbra fűzni az üzleti jog területén való kooperációt.

A találkozón szóba került továbbá az emberi jogok nemzetközi védelmének témaköre. Trócsányi László ezzel kapcsolatban megállapította, hogy mind Magyarország, mind Georgia érintett a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága előtt történő együttműködésben. A miniszterek eszmecsere folytattak az igazságszolgáltatási rendszerekről is, ennek keretében érintették a független és hatékony igazságszolgáltatásért való miniszteri felelősségvállalás kérdését is.

A tárcavezetők a találkozón áttekintették a migráció témáját is. Trócsányi László szólt arról, hogy a tömeges bevándorlás miként érintette a közép-európai országokat, ismertette Magyarország álláspontját e kérdésben. Tsulukiani pedig az Abházia és Dél-Oszétia szakadár területekkel összefüggésben kialakult migrációs helyzetről beszélt.

Hivatalos útja során Trócsányi László ellátogatott a Dél-Oszétia közelében fekvő Gori városába, ahol az Európai Unió Georgiai Megfigyelő Missziója is található. Találkozott a magyar szakértőkkel, rendőrszakértőkkel, akik az Abháziát és Dél-Oszétiát érintő helyzettel kapcsolatosan nyújtott uniós kezelési támogatás keretében teljesítenek szolgálatot a határ mellett.

A magyar igazságügyi miniszter előadást tartott a tbiliszi állami egyetemen *Magyarország az Európai Unióban* címmel, ezen az egyetem képviselői mellett a diplomáciai testület is képviseltette magát.

(2018. december 17.)

### Adventi adományt gyűjtöttek a rászorulóknak

#### az Igazságügyi Minisztérium munkatársai

Trócsányi László miniszter adta át az igazságügyi tárca dolgozói által gyűjtött csaknem 1,5 millió forint értékű adományt a Magyar Református Szeretetszolgálat kuratóriumi elnökének, Oláh Istvánnak.

A miniszter elmondta, hogy a minisztérium munkatársai a szolidaritás jegyében szerveztek gyűjtést a nehéz helyzetben élő emberek számára. A tartós élelmiszerekből álló adományt a rászoruló családoknak szánják a közelgő ünnepekre.

A Magyar Református Szeretetszolgálat kuratóriumi elnöke az adománygyűjtő akció kapcsán hangsúlyozta, hogy itt nem csupán egy kiló lisztről, egy liter olajról van szó, hanem az emberek gondoskodó szeretetéről, amely azt az üzenetet közvetíti, hogy a rászoruló családok nincsenek egyedül, hiszen van mögöttük egy támogató lelketű közösség.

(2018. december 19.)

### Az Igazságügyi Minisztérium egy családbarát munkahely

Az Emberi Erőforrások Támogatáskezelő pályázatot hirdetett családbarát munkahelyek támogatására és fejlesztésére.

Ezen a pályázaton sikeresen szerepelt az Igazságügyi Minisztérium, amely ezzel elnyerte a „Családbarát munkahely 2018” címet.

(2018. december 20.)

### Trócsányi László látogatást tett Handó Tündénél

Trócsányi László igazságügyi miniszter látogatást tett Handó Tündénél, az Országos Bírósági Hivatal elnökénél.

A találkozón közösen áttekintették az önálló közigazgatási bírósági szervezetrendszer felállítására érdekében elvégzendő feladatokat. Handó Tünde elnök asszony konstruktív javaslataival támogatta a közigazgatási bírósági szervezet kialakításának folyamatát. A megbeszélésen arról is megállapodtak, hogy szakértői egyeztetéseket tartanak a Pénzügyminisztérium bevonásával a bírói illetmények emeléséről.

(2019. január 23.)

### Magyar és szlovák igazságügyi miniszteri találkozó

Trócsányi László hivatalában fogadta szlovák partnerét, Gál Gábor igazságügyi minisztert. A találkozó keretében a felek áttekintették az Európai Unió igazságügyi napirendjén szereplő kiemelt kérdéseket, valamint a kétoldalú igazságügyi kapcsolatok állását, különös tekintettel a V4 keretek között folytatott együttműködésre.

A megbeszélésen Trócsányi László tájékoztatást adott partnerének a közigazgatási bíráskodás új rendszeréről,

a 2020. január 1-jével tevékenységét megkezdő Közigazgatási Felsőbíróságról és a közigazgatási törvényszékekről. Hangsúlyozta, hogy az önálló, elkülönült szervezeti keretek között működő közigazgatási bíraskodás olyan hozzáadott értéket képvisel, amely a jogállamiságot erősíti.

A kiemelt európai uniós kérdésekkel kapcsolatban a szlovák igazságügyi miniszter aláhúzta, hogy Szlovákia pragmatikus szempontok alapján határozza meg álláspontját. A miniszterek egyetértettek abban, hogy a jogállamiság vizsgálatával kapcsolatos minden európai uniós, illetve tagállami kezdeményezésnek az objektivitás és a pártatlanság talaján kell állnia, ki kell zárni a tagállamok kettős mérce alapján történő megítélését. Megegyezik a szlovák és a magyar álláspont a tekintetben is, hogy a tagállami nyomozó hatóságok és ügyészségek együttműködését koordináló EUROJUST jelenlegi működését megfelelő módon garantálni kell. Nem fogadható el, hogy az újonnan létrejövő Európai Ügyészség az EUROJUST rovására kezdje meg tevékenységét.

A miniszterek egyetértettek abban, hogy a Visegrádi Együttműködés erős szövetség, amely komoly regionális tényező Európában és az is kell, hogy maradjon. Szlovákia V4 elnöksége alatt azokra az elemekre kíván fókuszálni, amelyek erősítik a négy ország közötti kohéziót.

(2019. január 29.)

### Együttműködés a Magyar Bírói Egyesülettel

A független és hatékony igazságszolgáltatás biztosítása érdekében együttműködési megállapodást kötött az Igazságügyi Minisztérium és a Magyar Bírói Egyesület (MABIE).

Trócsányi László igazságügyi miniszter és Oltai Judit, a MABIE elnöke által aláírt megállapodás célja, hogy elősegítse a mindenkori életviszonyoknak megfelelő, jó minőségű jogszabályok megalkotását.

A stratégiai együttműködés lehetővé teszi azt is, hogy az igazságügyi miniszter közvetlenül vonjon be a jogszabályok előkészítésébe az adott tárgykör tekintetében széles társadalmi rétegek érdekeit megjelenítő, kimagasló szakmai teljesítményt nyújtó szervezeteket, intézményeket, amely nagyobb legitimitációt biztosít az elfogadott jogszabályoknak.

(2019. január 31.)

### Egyetértésben a finn Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnökével

Trócsányi László igazságügyi miniszter meghívására Budapestre látogatott Kari Kuusiniemi, a finn Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnöke.

A találkozó keretében Kuusiniemi elnök bemutatta a finn bírósági szervezetrendszer felépítését, különös tekintettel az elkülönült közigazgatási bíraskodás rendszerére (bírák kiválasztása, képzése, ügyelosztás), a rendes bírósági és a közigazgatási bírósági szervezet közötti kapcsolatokra, illetve a finn igazságügyi minisztériumhoz fűződő viszonyukra.

A megbeszélés során Trócsányi László tájékoztatást adott partnerének a magyar közigazgatási bíraskodás új rendszeréről, a 2020. január 1-jével tevékenységét megkezdő Közigazgatási

Felsőbíróságról és a közigazgatási törvényszékekről. Kiemelte, hogy az új struktúra a bírói függetlenség legteljesebb mértékű tiszteletben tartása mellett a bírói öngazgatási szervek, a bírósági vezetők és a miniszter átlátható, kiegyensúlyozott együttműködésére épül.

(2019. február 4.)

### A Velencei Bizottság látogatása

Trócsányi László igazságügyi miniszter fogadta a Velencei Bizottság raportőreit, akik a miniszter felkérésére látogattak Magyarországra és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény elemzését végzik.

A konstruktív szakmai megbeszélésen a miniszter kifejtette, hogy a rendszerváltoztatás óta széles körű szakmai egyetértés övezi az önálló közigazgatási bírósági szervezet szükségességét. Rávilágított, hogy az új szervezet a 2017-ben elfogadott közigazgatási perrendtartás szabályaival együtt, a korábbinál tágabb körben, magas színvonalú és hatékony jogvédelmet biztosít a közigazgatás cselekményeivel szemben.

A miniszter hangsúlyozta, hogy a bírói függetlenség garanciái valamennyi bíró, így a közigazgatási bírók esetében is változatlanul érvényesülnek, a bírói jogállás egységes. Minden közigazgatási perben ítélező bíró továbbra is bíró marad, választása szerint hivatását a közigazgatási bíróságokon vagy a rendes bírósági szervezetben gyakorolhatja.

A közigazgatási bíróságok igazgatásával összefüggésben Trócsányi László kiemelte, hogy a közigazgatási bíróságok igazgatásának modellje alkalmas a hatékonyság, átláthatóság és a számon kérhetőség biztosítására. Egyúttal széles jogkörökkel ruházza fel a bírósági öngazgatási szerveket. A vizsgált törvények a bírósági vezetők, a bírói testületek és a miniszter kiegyensúlyozott együttműködésére épülnek.

Az Igazságügyi Minisztérium reményei szerint a március közepére várható vélemény tárgyalagos és szakmai következtetéseivel hozzájárul a közigazgatási bíróságok hazai rendszerének eredményes működéséhez.

(2019. február 4.)

### Stratégiai partnerségi megállapodás a Magyar Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Egyesülettel

Az Igazságügyi Minisztérium és a Magyar Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Egyesület (MIE) új stratégiai partnerségi megállapodást kötött. A szerződést az igazságügyi tárca képviselőjében Trócsányi László igazságügyi miniszter, a MIE részéről pedig Szecskey András elnök írta alá.

Az Igazságügyi Minisztérium és a MIE már a korábbi években is kötött hasonló megállapodást, ezen együttműködés megújítására került most sor. Az aláírás kapcsán mindkét fél hangsúlyozta a korábbi évek során fennálló együttműködés kiemelkedő jelentőségét, és az abból eredő pozitív munkatapasztalatokat.

Az új megállapodás célja annak folyamatos biztosítása, hogy az Igazságügyi Minisztérium jogalkotási tevékenysége

során a szellemi tulajdonjog különböző területein tevékenykedő szakemberek tapasztalatait figyelembe vegyék, ezáltal pedig az adott életviszonyoknak és a közérdeknek a leginkább megfelelő jogszabályok jöhessenek létre.

(2019. február 12.)

## A holland igazságügyi miniszter hivatalos látogatása

Trócsányi László hivatalos látogatás keretében fogadta Ferdinand Grapperhaus holland igazságügyi minisztert. A találkozón Trócsányi László igazságügyi miniszter tájékoztatást adott holland partnerének a magyar közigazgatási bírászkodás új rendszeréről, a 2020. január 1-jével tevékenységét megkezdő Közigazgatási Felsőbíróságról és a közigazgatási törvényszékekről. Grapperhaus miniszter a tájékoztatást megköszönve felhívta a figyelmet az igazságszolgáltatás függetlensége, a hatalmi ágak elválasztása, valamint a fékek és egyensúlyok elve tiszteletben tartásának fontosságára. Trócsányi László hangsúlyozta, hogy a törvény rendelkezései teljes mértékben tiszteletben tartják a bírói függetlenség alapelvét. A bírósági igazgatási modell kapcsán nemzetközi összehasonlításban megállapítható, hogy az elfogadott szabályozásban foglaltnál jóval szélesebb hatáskörrel rendelkeznek egyes európai országok igazságügyi miniszterei, illetve nemzeti parlamentjei. Hozzátette, a szabályozás számos elemében az osztrák szabályozást vette alapul. Trócsányi László kiemelte, hogy a szervezetileg elkülönült közigazgatási bírósági rendszer hozzájárulhat a jogvédelem szintjének emeléséhez, egyúttal megerősítette elkötelezettségét az alkotmányos párbeszéd mellett.

A miniszterek áttekintették továbbá az Európai Unió Igazságügyi Tanácsának napirendjén szereplő kiemelt kérdéseket, különös tekintettel az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló irányelvtervezetet, valamint a büntetőügybeli elektronikus bizonyítékok beszerzésének uniós szabályozása (E-evidence) témakörét, mely javaslatokkal kapcsolatban Hollandia és Magyarország hasonló álláspontot képvisel. A partnerek mindemellett egyetértettek abban, hogy a tagállami nyomozó hatóságok és ügyészségek együttműködését koordináló EUROJUST megfelelő működését az Európai Ügyészség (EPPO) létrehozását követően is biztosítani kell.

(2019. február 21.)

## Megemlékezés a kommunizmus áldozatairól

Trócsányi László beszédet mondott a kommunizmus áldozatainak emléknapja alkalmából a Terror Háza Múzeumban. Hangoztatta, hogy pontos számokat a mai napig nem tudunk, hiszen a korabeli rémtettek egy részére még mindig nem derült fény, így csupán a rendszertől szenvedők nagyságrendjére lehet következtetni.

Rámutatott, hogy 1945-től 1988-ig a halálbüntetések mintegy háromnegyedét politikai okokból szabták ki: több

mint 900 embert végeztek ki „a torz jogrendszer” felhasználásával, de a meggyilkoltak száma ennél sokkal több volt. Emellett a kommunisták a börtönökkel sem „fukarkodtak”: legalább 7-8 millió hónap szabadságvesztésre ítélték magyar embereket.

A miniszter elmondta, hogy az emléknap alkalmából az internálótáborok áldozatai előtt is tisztelettel kell adoznunk, hiszen ők szintén a kommunizmus elszenvedői, akik életük évtizedeivel fizettek. Azokról az emberekről is szólt, akiknek a magánéletére tette rá a rendszer a „jeges kezét”. Végző soron tehát a kommunizmus áldozatának tekinthető mindenki, akinek félnie kellett a hatalomtól.

Az egyes emberek, közösségek áldozattá válásán túl egész Magyarország is áldozatul esett, hiszen kútba dobták jogállami értékeit, meghamisították kultúráját, történelmét – jelentette ki Trócsányi László. Így az élet és a társadalom minden területén a jogfosztottság lett úrrá, megtört sorsok szegélyezték a kommunisták útját. Bár a rendszer idővel lazult, a jogtiprást valójában soha nem engedte el, még az utolsó évekre is jutott politikai elítélt.

A tárcavezető szerint nem elég emlékezni, emlékeztetni is kell. A meggyilkoltaknak csak az életben maradtak állíthatnak emléket, és az igazi európai egység akkor valósul majd meg, ha azok is átérzik a magyarok fájdalmát, akik csupán kívülről nézték a szenvedésüket.

(2019. február 25.)

## Akadémia az egyház és a jog szolgálatában

A budapesti Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara az intézmény Rektori Hivatalában mutatta be a Kecskeméti Református Jogakadémia történetét feldolgozó hiánypótló kötetét.

A könyvbemutatón köszöntőt mondott Trócsányi László igazságügyi miniszter, hangsúlyozva az egykori jogakadémiák hagyományteremtő és társadalom formáló szerepét.

A Kecskeméti Református Jogakadémia 1875 és 1949 közötti történetét feltáró kutatás és maga a kötet „a jogászképzés színvonalának emelését célzó programok” keretében valósulhatott meg. A programokon keresztül az Igazságügyi Minisztérium támogatja a jogi karral rendelkező magyarországi egyetemeket abban a törekvésükben, hogy minél szélesebb körben elismert kutatásokat folytassanak, illetve aktuális oktatásfejlesztési kihívásokra adjanak választ.

A kutatás keretében feltárták a Kecskeméti Református Jogakadémia történeti forrásait, részletes elemzés készült az oktatók tudományos munkásságáról, illetve a hallgatók létszámának és összetételének alakulásáról, figyelembe véve a regionális sajátosságokat. A történeti áttekintésnek köszönhetően nyomon követhetjük a szervezet működését, az intézmény keretében folyó oktatási tevékenység alakulását. A kötet betekintést enged a magyarországi jogászság múltjának egy olyan szegmensébe, amely nem csak meghatározó volt a maga idejében, de kiváló jogászokkal is ellátta az országot.

(2019. február 28.)

\*\*\* A Közéleti hírek rovat zárása: 2019. február 28. \*\*\*



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

***(2018. december 10. – 2019. március 15.)***

### **KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK**

- **2019. évi XIV. törvény** a 2020. évi Dubaji Világkiállításon történő magyar megjelenés sikeres megvalósításához, továbbá egyes nemzetközi nagyeseményekhez kapcsolódó rendelkezésekről
- **2019. évi XIII. törvény** a vagyonkezelő alapítványokról
- **2019. évi XII. törvény** az egyrészt az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészt a Kirgiz Köztársaság közötti partnerséget létrehozó partnerségi és együttműködési megállapodáshoz a Horvát Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásának figyelembevétele céljából készült jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2019. évi XI. törvény** a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között a Nemzetközi Beruházási Bank Magyarországi Székhelyéről szóló Megállapodás kihirdetéséről és a 2015. évi XLI. törvénnyel kihirdetett, a Nemzetközi Beruházási Bank megalapítása tárgyában, Moszkvában, 1970. július 10-én aláírt és 1990. december 20. napján módosított Egyezményhez csatolt Alapszabály módosításának kihirdetéséről
- **2019. évi X. törvény** a Magyarország Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya között a közúti, a vasúti és a vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló, Magyarország Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya közötti Megállapodás módosításáról és kiegészítéséről szóló Egyezmény kihirdetéséről
- **2019. évi IX. törvény** a Magyarország Kormánya és Mongólia Kormánya között a nemzetközi közúti személyszállításról és árufuvarozásról szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2019. évi VIII. törvény** az Európai Unió és tagállamai, valamint Japán közötti Stratégiai Partnerségi Megállapodás kihirdetéséről
- **2019. évi VII. törvény** a Magyarország Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a két ország közös államhatárán, Örhalom és Ipolyvarbó (Vrbovka) települések közötti közúti Ipoly-híd és a kapcsolódó létesítmények megépítéséről szóló megállapodás kihirdetéséről
- **2019. évi VI. törvény** a Magyarország Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a közös államhatáron, Duna-kiliti és Doborgaz (Dobrohošť) között létesítendő, kerékpárosok és gyalogosok közlekedésére szolgáló híd, valamint a hídhoz kapcsolódó létesítmények felépítéséről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2019. évi V. törvény** a Magyarország és az Argentín Köztársaság között az ideiglenesen munkát vállaló turisták programjáról szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2019. évi IV. törvény** a Magyarország Kormánya és a Török Köztársaság Kormánya között a védelmi ipari minősített adatok kölcsönös védelméről szóló egyezmény kihirdetéséről
- **2019. évi III. törvény** a Magyarország Kormánya és a Luxemburgi Nagyhercegség Kormánya között a minősített adatok cseréjéről és kölcsönös védelméről szóló egyezmény kihirdetéséről
- **2019. évi II. törvény** a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek az Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő módosításáról
- **2019. évi I. törvény** a Magyarország Kormánya és a Moldovai Köztársaság Kormánya között a katasztrófák esetén történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló egyezmény kihirdetéséről
- **2018. évi CXXXIX. törvény** Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről
- **2018. évi CXXXVIII. törvény** az állami magasépítési beruházások megvalósításáról
- **2018. évi CXXXVII. törvény** egyes törvényeknek az agrárgazdaság versenyképességével összefüggő módosításáról
- **2018. évi CXXXVI. törvény** egyes törvényeknek a mező- és erdőgazdasági földek forgalmával összefüggő módosításáról

- **2018. évi CXXXV. törvény** a sportról szóló 2004. évi I. törvény módosításáról
- **2018. évi CXXXIV. törvény** egyes törvényeknek az építészeti alkotásokra, műszaki létesítményekre és azok terveire vonatkozó szerzői jogi szabályozással összefüggő módosításáról
- **2018. évi CXXXIII. törvény** az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról
- **2018. évi CXXXII. törvény** a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításáról
- **2018. évi CXXXI. törvény** a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról
- **2018. évi CXXX. törvény** a közigazgatási bíróságokról
- **2018. évi CXXIX. törvény** a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény módosításáról
- **2018. évi CXXVIII. törvény** az állami vagyongazdálkodással és a nemzeti pénzügyi szolgáltatásokkal összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint egyes vagyongazdálkodást érintő rendelkezésekről
- **2018. évi CXXVII. törvény** az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény és egyéb törvények módosításáról
- **2018. évi CXXVI. törvény** a pénzügyi közvetítőrendszert érintő egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról
- **2018. évi CXXV. törvény** a kormányzati igazgatásról
- **2018. évi CXXIV. törvény** a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény módosításáról
- **2018. évi CXXIII. törvény** a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról
- **2018. évi CXXII. törvény** egyes büntetőjogi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról
- **2018. évi CXXI. törvény** egyes belügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról
- **2018. évi CXX. törvény** a Hungary Helps Programról
- **2018. évi CXIX. törvény** egyes családtámogatási és nyugdíjbiztosítási tárgyú törvények módosításáról
- **2018. évi CXVIII. törvény** egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú, valamint az egészségüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról
- **2018. évi CXVII. törvény** egyes szociális, gyermekvédelmi tárgyú, valamint egyéb kapcsolódó törvények módosításáról
- **2018. évi CXVI. törvény** a munkaidő-szervezéssel és a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról
- **2018. évi CXV. törvény** a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról
- **2018. évi CXIV. törvény** a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról
- **2018. évi CXIII. törvény** egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról
- **2018. évi CXII. törvény** filmalkotások készítésével és terjesztésével kapcsolatos egyes törvények módosításáról
- **2018. évi CXI. törvény** egyes agrárszabályozási tárgyú törvények módosításáról
- **2018. évi CX. törvény** egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról
- **2018. évi CIX. törvény** a Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi CVIII. törvény** Magyarország Kormánya és Ausztrália Kormánya között kőolajkészletezési szerződések tárgyában kötött megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi CVII. törvény** a sportról szóló 2004. évi I. törvény olimpiai járadékkal összefüggő módosításáról
- **2018. évi CVI. törvény** egyes kulturális tárgyú törvények módosításáról
- **2018. évi CV. törvény** a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény módosításáról
- **2018. évi CIV. törvény** egyes kutatás-fejlesztéssel, valamint szakképzéssel összefüggő törvények módosításáról

- **2018. évi CIII. törvény** a Nemzeti Eszközkezelő Programban részt vevő természetes személyek otthonteremtésének biztosításáról
- **2018. évi CII. törvény** a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsról
- **2018. évi CI. törvény** a 2021. évi népszámlálásról
- **2018. évi C. törvény** a független Lengyelország helyreállításának centenáriumáról
- **2018. évi XCIX. törvény** az energetikai tárgyú törvények, valamint egyes klímapolitikai és adózási tárgyú törvények módosításáról
- **2018. évi XCVIII. törvény** az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról

#### **IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI RENDELETEK**

- **5/2019. (III. 13.) IM rendelet** a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről
- **4/2019. (III. 1.) IM rendelet** az Európai Parlament tagjainak 2019. május 26. napjára kitűzött választása eljárási határidőinek és határnapjainak megállapításáról
- **3/2019. (II. 27.) IM rendelet** az Európai Parlament tagjainak 2019. évi választásán a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályairól, a választási eredmény országosan összesített adatai körének megállapításáról, valamint a választási eljárásban használandó nyomtatványokról, valamint egyes választási tárgyú rendeletek módosításáról
- **2/2019. (I. 31.) IM rendelet** a polgári peres és nemperes eljárásokban, a közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásokban elrendelt elővezetés végrehajtása során felmerült költség mértéke megállapításának, valamint megtérítésének részletes szabályairól
- **1/2019. (I. 30.) IM rendelet** a közigazgatási bíróságokra való áthelyezéssel kapcsolatos nyilatkozatról
- **32/2018. (XII. 19.) IM rendelet** az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet módosításáról
- **31/2018. (XII. 19.) IM rendelet** egyes igazságügyi tárgyú igazságügyi miniszteri rendeletek módosításáról
- **30/2018. (XII. 12.) IM rendelet** az egyes szellemi tulajdoni tárgyú rendeletek módosításáról
- **29/2018. (XI. 30.) IM rendelet** a közjegyzői díjszabásról szóló 22/2018. (VIII. 23.) IM rendelet módosításáról

\* \* \* A rovat zárása: 2019. március 15. \* \* \*







