

Miniszteri beköszöntő



Szeretettel köszöntöm a *Fontes Iuris* Olvasóit. Úgy gondolom, ez a lapszám is méltán tarthat számot érdeklődésre a témák időszerűsége és a benne megjelenő tanulmányok minősége miatt.

Az interjú rovatban Dobrotka-Mayer Annamária ezúttal Senyei Györgyöt, az Országos Bírósági Hivatal elnökét látja vendégül. A világjárvány komoly kihívás elé állította az igazságszolgáltatást, hiszen ennek lelke a szóbeli tárgyalás, amely találkozást, párbeszédet, emberek közötti érintkezést jelent a jobb megértés érdekében – márpedig a járvány épp ezek lehetőségét szűkíti be. Izgalmas ugyanakkor arról olvasni, hogyan gyorsítja fel mindez az ügyintézés digitalizációját, hogyan sikerül a pandémia körülményei között is az ügyhátralékot tovább csökkenteni. Valóban igaz, hogy minden válság egyben lehetőség. Sok érdekes, első kézből származó információt kaphatunk a korlátozott precedensrendszerrel, a bírói utánpótlásról is. Az OBH elnöke megosztja velünk az igazságügyi tárca által végzett kodifikációs munkával kapcsolatos bírói tapasztalatot és véleményt, amely nekem és munkatársaimnak fontos visszajelzést jelent. Szól a bírói függetlenségről is, amelynek érvényesülését hazánkban minden tekintetben biztosítva látja.

A tanulmányok között ezúttal kiemelt helyet kap Salgó László Péter *A magyar Alkotmánybíróság veszélyhelyzeti jogszabályokkal kapcsolatos gyakorlata* című cikke. Mire ez a lapszám az Olvasó kezébe kerül, a járvány miatt kihirdetett első veszélyhelyzet második évfordulójához közeledünk. A járvány és a védekező intézkedések életünk részévé váltak. Különleges jogrend bevezetésére ezt megelőzően emberemlékezet óta nem volt példa Magyarországon. A rendes jogalkotás és a rendes kormányzás keretében elfogadott intézkedéseket is számos bírálattal éri – ez a demokrácia velejárója. A különleges jogrend igazi különlegességét mégis inkább az adja – amint a szerző erre felhívja a figyelmet –, hogy a kritika jelentős része nem a szabályozás módját, az intézkedés mikéntjét, hanem ezek tárgyát vitatja: megdöbbenően széles körben terjedő nézetek szerint a járvány nem létezik, az oltás veszélyes, illetve szükségtelen, csak az egyéni szabadságjogok korlátozására találták ki. Chesterton írta egykor, hogy ha egy ember úgy dönt, hogy már nem hisz Istenben, attól fogva képes lesz hinni bármiben. A 20. században egyre kevesebben hittek a vallásban, de egy ideig mindenki hitt a tudományban. Csakhogy a tudomány – a valláshoz hasonlóan – bizalmat feltételez a közösségben, az elődöktől megszerzett és továbbadott tudásban. Az oltás, a maszkviselés, a karantén, a fizikai távolságtartás nem „értem”, hanem a többiek biztonságáért van. Ezt nehezen fogadja el szélsőségesen individualista korunk, amikor mindenkinek

akár saját külön vallása és tudománya lehet. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybírósághoz döntően megalapozatlan, összeesküvés-elméleteken vagy álhíreken alapuló beadványok érkeznének a különleges jogrenddel kapcsolatban. A testület működésének elmúlt bő másfél évében több indítványt elbírált, amely alapján már elemezhető a veszélyhelyzeti jogszabályok alkotmányosságával kapcsolatos gyakorlata. Az Alkotmánybíróság – többek között – vizsgálta a védelmi intézkedéseket, a gyülekezési jog felfüggesztésére vonatkozó szabályokat, a közérdekű adatigénylések teljesítési határidejére, a munkaidőkeretre, a védetség igazolványra, a felsőoktatásra vonatkozó szabályokat és intézkedéseket, míg mostanában sokasodnak a kötelező oltással kapcsolatos indítványok. A szerző nem egyesével vizsgálja az ítéleteket, hanem tanulságokat és tendenciákat olvas ki belőlük, amelyek ismerete később, a veszélyhelyzet elmúltával a jogalkotó munkáját is segítheti majd. Ilyen például az, ahogyan az alkotmánybírói ítéletekben tükröződik a testület véleménye a hatalmi ágak elválasztásának, egymáshoz való viszonyának módosulásáról veszélyhelyzet idején: a kormány elsődleges jogalkotói szerepbe kerülését például elfogadja, amennyiben biztosítva látja az Országgyűlés által kifejtett politikai, illetve az Alkotmánybíróság által megvalósuló alkotmányos ellenőrzést.

Lapunk közjogi rovatában, mintegy az eddig mondottakat folytatva jelentkezik a Molnár Csaba – Grósz-Wilhelm Nikolett szerzőpáros *A védőoltások jogszerűségével kapcsolatos alkotmányjogi és munkajogi gondolatok a koronavírus árnyékában* című dolgozattal. Kevés égetőbb kérdés van ma ennél, amely a jogelméletet és a joggyakorlatot egyaránt nehéz dilemmák elé állítja. A szerzők nagyon találóan fogalmazzák meg az alapkérdések egyikét: „A kérdés [...] az, hogy a védőoltások kötelezővé tétele során valóban fennáll-e a vélt alapszabályellenesség, avagy fordítva, a kötelező védőoltás felvételének megtagadása okozhat-e harmadik személyek tekintetében alapszabályellenességet.” Ezt megelőzően felidézik, milyen szerepet játszottak a védőoltások a közegészségügy forradalmában a 19. és 20. század folyamán, abban a korban, amelyben korábban pusztító járványokat sikerült egyszer és mindenkorra kiiktatni az emberiség életéből. Ennek ellenére napjainkban, épp a világjárvány hatására látványos reakciónak vagyunk tanúi: ezek az oltástagadó vagy szkeptikus vélemények, mozgalmak, amelyekben közös, hogy gyanakodva fogadják, illetve elutasítják az intézményes tudást, szakértelmet. Ez jogvitákhoz, sőt a szerzők szerint egyenesen a védőoltások kötelező igénybevételeéről szóló „alkotmányjogi viták virágkorához” vezet. Külön érdekessége a cikknek, hogy nemcsak a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatát vizsgálja, hanem kitekint

nemzetközi, különösen latin-amerikai példákra is. Jelesül a brazil Legfelsőbb Bíróság esetjogát is felidézi, amely elvi jelleggel lefektette azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén kötelezővé tehető az oltás. Széles körű és elmélyült elemzést kínálnak a szerzők a kötelező Covid-védőoltás munkajogi vonatkozásairól is. Összességében arra a következtetésre jutnak – összhangban az általuk vizsgált alkotmánybírói gyakorlatlal –, hogy a közegészségügy védelme olyan nyomós indok, amely megalapozhatja az egyéni szabadságjog korlátozását, és a védőoltás kötelező felvételének elrendelését.

A büntetőjog tudományát Jancsó Gábor és Busch Balázs képviseli a *A felszámolási eljárás és a büntetőjogi vagyoni igény (zár alá vétel és vagyonekbeadás) találkozásának új szabályai* című cikkével. A tanulmány rendkívül összetett, több jogágot érintő kérdést vizsgál, amelyet azonban a jogalkotó egy nagyon egyszerű, alapvető társadalmi igény ismeretében fogalmaz meg. Ez az igény nem más, mint hogy a – különösen üzletszerűen tevékenykedő – bűnelkövetők a bűncselekményekből szerzett vagyonukat ne tarthassák meg, hanem a jog szerezzék és adja azt vissza – de kinek is? Ahogyan egy örökhaló halálakor az örökösök és a különféle hitelezők egyszerre állnak sorban, hogy igényeiket a hagyatéki eljárásban kielégíthessék, ehhez hasonló módon várakozik az állam, az áldozat, az egyéb sértett, a mindenféle hitelező, a házastárs stb. arra, hogy a bűncselekmény révén megszerzett vagyontömegeből kárait, illetve követeléseit rendezni tudja. Jogaik és követeléseik általában konkurálnak egymással, ezért a jogalkotó megpróbálja rangsorolni őket bizonyos szempontok szerint. A különböző igények érvényesítése ráadásul különböző jogágak, anyagi és eljárási szabályok hatálya alatt történik: a büntetőjogon kívül a polgári jog, végrehajtási jog, társasági jog, családjog stb. eszközeivel. Az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom erősítésének szükséges, de nem elégséges feltétele a felderítés és a büntetőjogi szankció. A társadalom igazságérzete csak akkor áll helyre, ha biztos lehet abban, hogy az elítélt a büntetés letöltése után sem élvezheti a jogtalanul elért kedvező vagyoni helyzetet. De a jogalkotó e negatív cél mellett olyan pozitív célokat is kitűz, mint hogy a bűnelkövetőtől visszaszerzett vagyontömeg – adott esetben például egy gazdasági társaság – minél épebben és működőképesebben kerüljön vissza a legális gazdaság vérkeringésébe.

A magánjogi rovatban, de a köz- és magánjog határterületére kalauzolja az olvasót Lotz-Henis Orsolya írása, aki a közjegyzői hivatásrendre vonatkozó szabályozás alakulását vizsgálja az Alkotmánybíróság egyes határozatainak tükrében. Felidézi, hogy a latin típusú közjegyzőség intézményének felvagy helyreállítása a rendszerváltás egyik vívmánya volt. A magyar közjegyző közhatalmat gyakorol, az igazságszolgáltatás részeként működik, pártatlan és független. Jogszolgáltató hatóságként tehermentesíti a bíróságokat bizonyos nemperes eljárások lefolytatása által. A tanulmány a közjegyzői intézményre vonatkozó alkotmánybírói ítéleteket területenként rendszerezi. Egy részük a közjegyzőknek az igazságszolgáltatáson belül játszott szerepét, a közjegyzők jogállását segít tovább tisztázni. Az ítéletek második, számba vett csoportja a közjegyzők fegyelmi felelősségével összefüggő, a joggyakorlatban felmerült kérdéseket válaszolja meg. Ezen túl elemzi a szerző a közjegyzői hatáskörbe tartozó nemperes, jelesül

a végrehajtási, a hagyatéki és a fizetési meghagyásos eljárásokkal kapcsolatos alkotmánybírói esetjogot.

Kurrens és megkerülhetetlen témát választott Tóth Anna és Budai Péter, amikor arra vállalkoztak, hogy az uniós jog elsőbbségének elve érvényesülését – illetve ennek esetleges gyengülését – vizsgálják a legújabb tagállami alkotmánybírói döntések tükrében. Már a dolgozatuk címében szereplő mottó is felcsigazza érdeklődésünket: XIV. Lajos, a Napkirály jelszavának pontos jelentése mind a mai napig homályban maradt, vita tárgya, talán éppen úgy, mint az uniós jog primátusának tartalma. Közismert, hogy a Római Szerződés nem tartalmazta ezt, bár a *pacta sunt servanda* elvből következett. Az Európai Bíróság deklarálta a Costa contra ENEL ügyben, még 1964-ben, amely nélkül a fiatal Európai Közösség talán nem konszolidálódhatott volna. Az integrációs dagály megtorpant, a lendület megtört az Alkotmány-szerződés tervezetének francia és holland választók általi elutasításán. Ez a dokumentum kodifikálta volna az uniós jog elsőbbségét, a Lisszaboni Szerződés törzsszövegéből viszont – aligha véletlenül – kimaradt, és csak az ahhoz fűzött nyilatkozatok egyikében kapott helyet. A szerzők érdeklődésének fókuszában az a kérdés áll, hogyan értelmezik ezt az elvet a tagállami alkotmánybírók – már amelyik konfrontálódott a kérdéssel. A kép meglehetősen színes: ahány tagállam, annyi elképzelés a tagállami és az uniós jog viszonyáról, magáról az európai integrációról, annak korlátairól, nemzeti szuverenitásról, és még sorolhatnám. A téma nem csak intellektuális-szakmai síkon izgalmas. A német alkotmánybíróság egy-egy idevágó ítéletébe olykor beleremegtek a nemzetközi pénzücök, de még a lengyel testület legutóbbi vonatkozó határozata is szalagcímet ért egy-egy vezető nemzetközi napilapban. A jelenlegi tendencia szerint az várható, hogy az uniós jog elsőbbségének elvét a tagállamok nem vetik el, csupán annak feltétlen érvényesülését vonják majd időről időre kétségbe. Vagy – úgy is mondhatnánk – e primátus tartalmát időről időre, esetről esetre kell majd egy-egy jogvitában vizsgálni, körülírni. Nagyra becsült elődöm, Trócsányi László javaslata, az Európai Bíróság és a tagállami alkotmánybírók folyamatos, rendszeres párbeszéde, nem pedig az állandó konfrontáció juttathatná nyugvópontra az ügyet – tudva, hogy az is csak ideiglenes, dinamikus és kényes egyensúly lehet.

A tanulmányokon kívül beszámolót olvashatunk az Igazságügyi Minisztérium és a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet által az Európa jövője konferenciasorozat keretében rendezett *A bővítés a jövő kulcsa?* című konferenciáról. A tanácskozáson részt vett és felszólalt Sziijártó Péter külgazdasági és külügyminiszter is. Mindketten hitet tettünk a bővítési folyamat mielőbbi továbbvitele, új tagállamok felvétele mellett a nyugat-balkáni országok közül, amelyek magas szinten képviseltették magukat. Egyetértés volt abban, hogy a bővítés nemcsak a Nyugat-Balkán, hanem az Európai Unió jövőjének is a záloga. Magyarország tisztában van ezzel, és minden lehetséges fórumon képviseli is ezt az álláspontot.

Kívánok az Olvasónak tél végi felüdülést, szellemi felfrissülést a *Fontes Iuris* lapjainak olvasásával, mely a jogértelmezés forrása.

Varga Judit

Interjú Senyei Györggyel, az Országos Bírósági Hivatal elnökével

2021. december 2-án számolt be az Országgyűlés plenáris ülésén a bíróságok általános helyzetéről és igazgatási tevékenységéről a 2020. évre vonatkozóan. A pandémiával terhelt évben milyen eredményeket sikerült elérniük?

2020. évben a központi igazgatásnak is a járványhelyzet által indukált körülményekhez kellett igazodnia. A prioritások átrendeződtek, melyek elsősorban a bíróságok igazgatása, a tárgyi feltételek biztosítása, a képzés és az informatikai fejlesztések terén voltak érezhetőek. A járványhelyzet ellenére sikerült az eredményeket megtartani, egyes ügyforgalmi mutatók javultak. A legdinamikusabb fejlődés egyértelműen a digitalizáció terén figyelhető meg, így az eredmények is erre a területre összpontosultak: a korábbi évhez képest az elektronikus ügyintézési szolgáltatások használata nőtt, például a Bírósági Elektronikus Tájékoztató és Figyelmeztető Rendszer használata a kétszeresére, míg a távmeghallgatási rendszer alkalmazása a veszélyhelyzet előtti időszakhoz képest háromszorosára emelkedett (2019-ben 6426, 2020-ban 20 569).

Korábban úgy fogalmazott, hogy az ítélkezési tevékenység során a minőség – mennyiség – időszerség hármásának egyensúlyára kell törekedni. Az ítélkezés szakmai színvonalának növelése és az ügyek időszere, megalapozott befejezése érdekében 2020 szeptemberében az elhúzódó ügyekre koncentrálni egy új módszert is kidolgoztak. Mit mutatnak az eredmények, sikerült javulást elérni?

A javulás folyamatos, rövid és hosszú távon is. 2012 és 2021 között elsőfokon a két éven túli peres ügyek száma 57%-kal csökkent, míg az elhúzódó ügyeket érintő intézkedés bevezetése óta a peres ügyszakot tekintve 2021. december végére a csökkenés mértéke 32,4%. Ez azért is nagyon fontos, mert a perek elhúzódása miatti vagyoni elégtétel bevezetésével a perek észszerű időn belüli befejezése már nemcsak az Alaptörvényben deklarált alapjog és jogos társadalmi elvárás, hanem a bíróságokkal szemben érvényesíthető vagyoni kompenzáció alapjaként is megjelenik. A magyar bíróságok ítélkezése európai uniós összehasonlításban az uniós átlagnál gyorsabb, ezen túl az ítélkezés időszere körében évek óta arról számolhatunk be, hogy a perek közel 90%-a az adott ítélkezési szintre érkezéstől számított egy éven belül befejeződik.

A korlátozott precedensrendszer bevezetése új kihívások elé állította a magyar bírói kart. Milyen visszajelzések érkeznek ennek az új szemléletet kívánó intézménynek a mindennapi gyakorlatban történő alkalmazásáról?

A jogegységi panasz eljárás normatív formában új jelenség, de egyfajta „precedensrendszer” már a kilencvenes évek végétől létezett, hiszen az alsóbb fokú bíróságok korábban is



irányadónak tekintették a Kúria és az ítélőtáblák által közreadott határozatokat. A jogegységi panasz eljárásra tekintettel még hangsúlyosabb, hogy mely határozatok kerülnek a Bíró-sági Határozatok Gyűjteményében közzétételre, ezért is van kiemelt szerepe a bírósági határozatok anonimizálásának. Az új jogintézményről az elkövetkező néhány év tapasztalatait értékelve adható majd vélemény.

A 2022-es évre vonatkozóan milyen célkitűzésekkel készül az OBH?

Általános célkitűzés az időszerű, hatékony igazságszolgáltatás. E köré rendeződnek a rövid távú, évenként meghatározott feladatok is. A 2022. évben folytatódik az informatikai rendszer megújítása, új feladatként jelentkezik a bírósági statisztikai szabályozás koncepciójának felülvizsgálata azzal, hogy a tárgyaláson kívüli befejezéseknek kellő hangsúlyt kell kapniuk azok statisztikai szempontú, megfelelő értékelésével. A tervezett célkitűzések között szerepel továbbá a jelenlegi súlyszámrendszerrel kapcsolatos tapasztalatok áttekintése és az elhúzódó ügyeket érintő jelentéstételi szabályok átalakítása.

A bíróságokra vonatkozó jogszabályokat az Igazságügyi Minisztérium készíti elő és az OBH véleményezi. Milyen tapasztalataik vannak a kodifikációval kapcsolatban?

Az OBH a jogszabálytervezetek véleményezése során beszerzi és szintetizálja a bíróságok álláspontját és tapasztalatait. Minél mélyebben épül be a bíróságok véleménye a normába, az annál ideálisabb a bíróságok számára. Amint az az Országgyűlés számára készülő beszámolókból is látható, a jogszabályvéleményezés során a kapcsolat az Igazságügyi Minisztériummal állandó. Esetenként problémát jelent a jogszabálytervezetek véleményezésére nyitva álló határidő rövidege, ugyanis a vélemény előkészítése során olykor tudományos igényű elemzéseket, adott esetben statisztikai adatgyűjtést vagy akár nemzetközi összehasonlító tanulmányokat kell készíteni.

Az Igazságügyi Minisztériumban több berendelt bíró is segíti a kodifikációs munkát. Mi a véleménye erről az intézményről?

Régi jogintézményről beszélünk: már a múlt század hetvenes éveiben is lehetővé tették a jogszabályok bíró beosztását az igazságügyi minisztériumba. A beosztás lehetősége az igazgatási modell többszöri változása után is megmaradt, ám annak tartalma megváltozott: a bírósági igazgatás helyett a jogszabályok előkészítésében vesznek részt a bíró kollégák, ami lehetővé teszi az ítélkezési tapasztalatok közvetlen becsatornázását a jogalkotási folyamatokba.

Korábban azt nyilatkozta, hogy „a magyar bíróságok – idézőjelek nélkül – függetlenek.” Mit jelent ez pontosan?

Akkor egy konkrét közéleti megnyilvánulásra reflektáltam, de természetesen általánosan is érdemes beszélni erről a kérdéstről. A bírósággal kapcsolatba kerülő peres felek egy része óhatatlanul pervesztes, másik részük pedig pernyertes lesz. Lesz olyan vádlott, akit elítél a bíróság, és lesz, akit felment.

A vesztes fél pedig gyakran magyarázza helyzetét azzal, hogy a számára hátrányos döntés oka a bíró elfogultsága vagy a bíróságnak más szervtől, személytől való függősége.

A bíróság, illetve a bíró nemcsak akkor független, ha kedvező vagy szimpatikus döntést hoz, hanem mindig: Magyarországon a bírói függetlenség jogszabályi és intézményi garanciái adottak. Elszigetelt jelenségként előfordulhatnak az eljárási vagy az anyagi jogszabályokkal ellentétes döntések, ezekkel szemben a peres felek széles körű jogorvoslati lehetőségekkel élhetnek. Az ítéletek nyilvános kritikájának helye van, de mindenkor csak a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos keretei között.

Ön szerint milyen a XXI. századi bíróideál a nyugati jogi kultúrákban? Melyek azok az értékek és kvalitások, amelyekkel egy bírónak Ön szerint rendelkeznie kell annak érdekében, hogy igazán kiváló lehessen hivatása gyakorlásában?

Magyarországon a jogrendszer a kontinentális, azon belül is leginkább a német típusú jogrendszer jellemző jegyeit viseli magán. Ez azt is jelenti, hogy nálunk a „karrierbíráskodás” jellemző, vagyis bírótársaim nagy részének gyakran az első és egyben az utolsó munkahelye a bíróság. Mint minden rendszernek, ennek is vannak előnyei és hátrányai, nem véletlenül része évtizedek óta a bíróságokról szóló közbeszédnek, hogy nyitottabbá kellene tenni a bírói pályát. A jelenlegi bírói pályázati rendszerben nem feltétel, hogy valaki a kinevezése előtt a bíróságon dolgozzon, de a gyakorlatban azért továbbra is ez a jellemző. Az más kérdés, hogy a bírósági titkároknak most már a többsége nem csak bírósági szervezeti tapasztalattal rendelkezik.

A mi jogrendszerünkben a bíró – legyen szó akár polgári-gazdasági, akár büntető-, akár közigazgatási ügyről – aktív részese az eljárásnak, éppen ezért a legfontosabb az eljárási szabályok magas szintű ismerete, valamint a döntési és a lényeglátási képesség. Ha a bíró elvész a részletekben, akkor könnyen elbizonytalanodik, és ez a bizonyítási eljárás elhúzódását eredményezheti. Megalapozott döntést kell hozni, ehhez pedig a döntési készség mellett a lényeglátás is elengedhetetlen.

A bírák továbbképzésében most milyen területeken, készségeken van a hangsúly?

A pandémiás helyzet alapvetően írta át a képzési terveket, ám ez elsősorban a képzések lebonyolításának módszerére, nem pedig azok tartalmára vonatkozott. A korábbi évekhez képest igyekszem az igények felmérését követően nagyobb hangsúlyt fektetni – a kezdő bírák alapvető képzései mellett – a tapasztaltabb bírák szakmai továbbképzéseire. Mivel a jogrendszer folyamatosan változik, egy bíró képzése sosem befejezett, még egy évtizedek óta felsőbb bíróságon ítélkező bíró számára is biztosítani kell, hogy részt vehessen a szakterületét érintő továbbképzéseken.

Mennyire népszerű a bírói hivatás a pályakezdő jogászok között? Az őszi félévben meghirdetett fogalmazói állás-helyekre hány pályázat érkezett?

2021 őszi 22 álláshelyre 67 pályázat érkezett, ami háromszoros túljelentkezést jelent. Egyébként az elmúlt évek

tapasztalatai is azt mutatják, hogy minden évben jelentős a túljelentkezés a fogalmazói álláshelyekre – elsősorban azon városok bíróságain, ahol jogi kar is működik.

Ugyanakkor az elmúlt évek során egyre gyakoribb, hogy bírósági titkárként kezdik meg a kollégák bírósági pályafutásukat, aminek oka az is, hogy az általuk önállóan ellátható hatáskörök bővülése folytán jóval több bírósági titkár dolgozik ma a bírósági szervezetben, mint akár csak egy évtizeddel ezelőtt.

Mennyire vonzó életpályát kínál jelenleg a bírósági karrier a tapasztalt jogászok számára? Milyen lehetőségeik vannak jelenleg a bírósági titkároknak?

Továbbra is elmondható, hogy a bíróságon dolgozó jogászok többségének célja, hogy bírói kinevezést nyerjen, ugyanakkor számos területen eljárhatnak önálló hatáskörben is a bírósági titkár kollégák, elsősorban tárgyaláson kívül. Kifejezetten széles körű önállóság illeti meg a bírósági titkárokat

szabálysértési ügyekben, végrehajtási ügyekben, amikor pedig nem önálló hatáskörben járnak el, akkor a bírák tárgyalás-előkészítő tevékenységében működnek közre. Emellett a bíróságon folyamatos – részben kötelező – képzésben is részesülnek, továbbá számos hazai és külföldi pályázati lehetőség áll nyitva számukra.

Ha jól tudom, ügyvédjelöltként kezdte pályáját, és menet közben fogalmazódott meg a vágy a bírói karrier után. Miért tetszett meg ez a pálya akkor Önnek?

Ügyvédjelöltként kezdtem a pályámat a kilencvenes évek első felében, számos kiváló bíró előtt jártam el. Egyszerűen megfogott a tárgyalóterem, a tárgyalásvezetés világa és oda szerettem volna csatlakozni. Ez szerencsére sikerült, ennek eredményeként tavaly töltöttem a 25. évemet a bírói pályán.

Az interjút készítette: Dobrotka-Mayer Annamária
2022. január 10.

Salgó László Péter*



A magyar Alkotmánybíróság veszélyhelyzeti jogszabályokkal kapcsolatos gyakorlata

BEVEZETÉS

A koronavírus-világjárvány világszinten már több mint két éve az életünk része. Pár hónapon belül Magyarország esetén is eljutunk oda, hogy a vírus miatti első veszélyhelyzetet két éve kihirdettük. Az elmúlt két évben az élet számos területén változások következtek be, és ez igaz a jogrendszerre is. A veszélyhelyzet kihirdetésével, és a hozzá kapcsolódó országgyűlési felhatalmazással a Kormány – az Alaptörvény alapján, annak keretei között – lehetőséget kapott arra, hogy olyan veszélyhelyzeti intézkedéseket vezessen be veszélyhelyzeti kormányrendeletekkel, amelyek akár törvényi szabályozási szinten fogalmazzák meg szabályokat, törvényektől térnek el, vagy törvények alkalmazását függesztik fel. A Kormány számos intézkedéssel élt 2020 első félévében a koronavírus első hulláma indokolta veszélyhelyzetben, majd 2020 őszétől ismételtén, amikortól folyamatosan veszélyhelyzet van napjainkig.

A veszélyhelyzeti intézkedésekkel szembeni alkotmányos követelmény, hogy azok mindig a veszélyhelyzet kiváltó okait célozzák megszüntetni, vagy a vírus okozta negatív hatásokat törekedjenek enyhíteni. A meghozott intézkedések többször alapvető jogokra is vonatkoznak, azokat korlátozzák, felfüggesztik, vagy új kötelezettségeket fogalmazzák meg. Mint a korlátozó és a kötelezettségeket tartalmazó rendelkezéseket általában, a veszélyhelyzeti intézkedéseket is számos kritika éri. Ezek viszont a rendes jogrendi jogszabályokat ért kifogásoktól alapvetően abban különböznek, hogy szinte minden esetben közös alapra vezethetőek vissza: ilyen lehet például, hogy a koronavírus és az általa okozott járvány nem létezik, vagy az érintett intézkedés szükségtelen vagy hatástalan a járvány elleni védekezéshez, vagy az intézkedés túlzott mértékű jogkorlátozást, megkülönböztetést valósít meg, hogy csak néhány esetet soroljak fel.

Ezeket a veszélyhelyzeti intézkedéseket ért kritikák sokszor nemcsak a véleménynyilvánításhoz való jogként vagy pedig politikai állásfoglalás részeként jelennek meg, hanem figyelemmel azon szabályokra, hogy a veszélyhelyzet során az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható, és erre irányuló indítvány esetén a testület a veszélyhelyzeti jogszabályok alkotmányosságát folyamatosan vizsgálja, az Alkotmány-

bírósághoz számos veszélyhelyzeti jogszabály alkotmányosságát kifogásoló beadvány érkezett. A testület működésének elmúlt bő másfél évében több indítványt elbírált, ami alapján már elemezhető a veszélyhelyzeti jogszabályok alkotmányosságával kapcsolatos gyakorlata.

Az egyes döntések nagyon eltérő tárgykörökben születtek, mint ahogy a veszélyhelyzeti jogszabályok is eltérő jogterületeken és témakörökben fogalmazzák meg intézkedéseket. 2020-ban vizsgálta a testület a különleges gazdasági övezetre vonatkozó szabályokat, a központi költségvetésről szóló törvénytől eltérő veszélyhelyzeti kormányrendeletet és az abban foglalt – önkormányzatokat érintő – korlátozásokat. 2021-ben sokkal több indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, így többek között vizsgálta a védelmi intézkedéseket, a gyülekezési jog felfüggesztésére vonatkozó szabályokat, a közérdekű adatigénylések teljesítési határidejére, a munkaidőkeretre, a védettségi igazolványra, a felsőoktatási szabályokra vonatkozó szabályokat és intézkedéseket (hogy csak a legfontosabbakat említssem), míg az utóbbi időben a kötelező oltással kapcsolatos indítványok váltak tömegessé. Várható, hogy a veszélyhelyzet további fennállása, valamint az újabb és újabb veszélyhelyzeti intézkedések miatt az Alkotmánybírósághoz további alapjogsérelemre hivatkozó indítványok fognak érkezni.

A veszélyhelyzet elején még számos nyitott kérdés merült fel bennünk, kodifikátorokban is a veszélyhelyzeti jogszabályokkal összefüggésben, viszont az elmúlt bő másfél éves alkotmánybíróági gyakorlat több kérdést is megválaszolt.

Jelen tanulmányban a koronavírus-világjárvány miatt kihirdetett veszélyhelyzettel kapcsolatban a magyar Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat komplex áttekintését kíséreltem meg. A járvány elleni védekezés országonként különböző, ezekre mindenhol speciális, szerteágazó szabályok vonatkoznak, emiatt a nemzetközi összehasonlítást mellőzöm. Ebben a témában széles körű összehasonlító munkát készített a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.¹ Emellett a tanulmányban nem célom az egyes veszélyhelyzeti alkotmánybíróági döntéseket egyesével elemezni. Habár véleményem szerint szinte minden egyes határozat, illetve több végzés megérdemelne

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

¹ NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és a nemzeti szabályozás modelljei*. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, 2021. http://mfi.gov.hu/wp-content/uploads/2021/10/MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf

egy-egy önálló értekezést, jelen tanulmányomban nem az egyes ügyek elemzése a célo, hanem megpróbálom összegyűjteni azon alkotmányossági követelményeket, amelyeket a testület általánosságban kimondott a veszélyhelyzeti kormányrendeletekkel kapcsolatban. Mindezen megállapítások, következtetések, követelmények ismerete és alkalmazása szükséges a veszélyhelyzeti kormányrendeletek kodifikálása és véleményezése során.

Az alkotmánybírói gyakorlat elemzéséhez először is tekintsük át a veszélyhelyzeti szabályozás alapjait.

A VESZÉLYHELYZET ALAPTÖRVÉNYI ALAPJAI

Az Alaptörvény önálló alcím alatt rögzíti a különleges jogrend eseteit, amelyen belül jelenleg hat minősített esetet különböztet meg.² Ezek közös jellemzője, hogy olyan időszakban lehet őket alkalmazni, amikor a kiváltó körülmények az államszervezet rendes működésével már nem kezelhetőek. Ekkor az alaptörvényi szabályok maguktól az Alaptörvény rendelkezéseitől engednek eltérést, vagyis különleges jogrendben felfüggeszthetőek vagy korlátozhatóak az alkotmányosság klaszikus elvei.³ Mit jelent ez általánosságban?

Az alaptörvényi szabályok alapján módosul a hatalommegosztási struktúra, bizonyos mértékben korlátozni lehet az alapvető jogokat, illetve el lehet térni az államszervezeti struktúrától. A szabályozás célja, hogy biztosítsa – különösen – a központi kormányzati szervek hathatós cselekvését, és működésének a korlátait is szabályozza.⁴ Mint említettem, az Alaptörvénytől való eltérést és ennek korlátait is az Alaptörvény tartalmazza, más jogi norma e tárgykörben nem is szabályozhat.

A különleges jogrendi esetek egyike a veszélyhelyzet. A veszélyhelyzet olyan, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség, amely az államszervezet (normális) alapműködése során nem kezelhető, és ezért rendkívüli intézkedése alkalmazása válik szükségessé.⁵ Szabályait maga az Alaptörvény rendezi az 53. cikkben. Eszerint „a Kormány sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. [...] veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”. A Kormány veszélyhelyzeti rendeletei 15 napig maradnak hatályban, kivéve, ha a Kormány megkapja az Országgyűlés felhatalmazását, hogy a rendeleteinek a hatályát meghosszabbítsa.

Jelenleg a Kormány által meghozható intézkedéseket a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: katasztrófavédelemről szóló törvény) 20–24/A. alcímei tartalmazzák, a Kormány veszélyhelyzetben hozott rendeleteinek

a meghosszabbíthatóságát pedig a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény mondja ki. Mint a fentiekben is látható, a veszélyhelyzet olyan helyzeteket takar, amelyek kezeléséhez az államszervezet normális működése nem elegendő, ekkor ideiglenesen módosul a hatalommegosztási struktúra, a jogforrási rendszer és az alapjogok gyakorlására eltérő szabályok vezethetőek be.

A VESZÉLYHELYZET ÁLTAL MÓDOSÍTOTT HATALOMMEGOSZTÁSI STRUKTÚRA

A hatalommegosztás rendes jogrendi modelljében az Országgyűlés, a Kormány, a bíróság, az Alkotmánybíróság, a köztársasági elnök és többi alkotmányos szerv között oszlanak meg az Alaptörvény szerinti feladatok. Ezen struktúra a különleges jogrendben, így a veszélyhelyzetben is úgy módosul,⁶ hogy a szabályozás a Kormányt jogosítja fel arra, hogy meghozza a veszélyhelyzet leküzdéséhez és az államszervezet normális működésének helyreállításához szükséges intézkedéseket. Ezen intézkedések politikai kontrollját az Országgyűlés, alkotmányossági felügyeletét pedig az Alkotmánybíróság látja el.⁷

A fentiek alapján a Kormány kapja meg azt a jogosítványt, hogy akár a törvények tartalmától eltérő, esetleg azokat felfüggesztő különleges jogrendi szabályokat hozzon. Az, hogy a veszélyhelyzet leküzdéséhez milyen intézkedések szükségesek, az elsősorban célszerűségi kérdés, a kialakult helyzet, illetve a megtehető intézkedések egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatainak mérlegelése a Kormány feladata és hatásköre, amelynek vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen.⁸ Az alaptörvényi szabályozás indoka, hogy különleges jogrendi esetekben – így a veszélyhelyzetben is – azonnali intézkedések meghozatala indokolt, az azonnali cselekvési szükséglet miatt az országgyűlési tárgyalás és elfogadás nem biztosítható. A szabályozás további szempontja, hogy végrehajtó hatalomként a kormányzat kezében összpontosulnak a veszélyhelyzettel, illetve a lehetséges intézkedésekkel kapcsolatos információk.

Itt álljunk meg egy pillanatra, és engedjék meg, hogy hozzak egy személyes példát arra, hogy milyen sok információt, adatot kell mérlegelni egy-egy intézkedés során. Az egyetemen a hallgatókkal, amikor veszélyhelyzeti jogszabályokat kezdünk elemezni, mindig felteszem a kérdést, hogy a hallgatók a koronavírus-világjárvány elleni harc keretében mennyire támogatják a védelmi intézkedések részeként megjelenő lezárásokat.⁹ Válaszként eltérő véleményeket kapok. Vannak, akik egészségvédelmi szempontból a teljes zárást támogatják, ami az állam életvédelmi kötelezettségének abszolút előnyben részesítése lenne.¹⁰ Ilyenkor mindig végiggondoljuk, hogy a teljes lezárás

2 2023. július elsejétől az Alaptörvény kilencedik módosítására figyelemmel három különleges helyzet marad meg, a veszélyhelyzet mint különleges jogrendi helyzet továbbra is fennmarad.

3 Alaptörvény indokolása.

4 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés 12. és 13. pont.

5 15/2021. (V. 13.) AB határozat 32. pont.

6 27/2021. (XI. 5.) AB határozat 95. pont.

7 23/2021. (VII. 13.) AB határozat 27. pont.

8 23/2021. (VII. 13.) AB határozat 28. és 35. pontok.

9 A szerző a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karán megbízott oktató.

10 Az Alkotmánybíróság számos döntésében kimondta, hogy a járványügyi intézkedések és a fertőző betegségek leküzdésének indoka az élethez való jog intézményvédelmi oldala, vagyis az állam életvédelmi kötelezettsége. Lásd 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat 49. pont.

nem lehetséges, mert az egészségügyi intézményekben, a létfonosságú infrastruktúrákban (pl. közszolgáltatások), valamint bizonyos kulcsfontosságú munkahelyeken (pl. állattenyésztés) folyamatos munkavégzés szükséges, tehát a „teljes elkülönítést célzó” intézkedés eleve végrehajthatatlan, a vírus terjedését ezzel nem lehet megállítani. A skála másik végén, a lezárást elutasítók a gazdaság működését és a mindennapi élet folytatásának szükségességét hangsúlyozzák. Egészségügyi korlátozások nélkül viszont olyan leterheltséggel kerülne szembe az egészségügyi ellátórendszer, amely során nem lehetne megfelelő szinten biztosítani az állam életvédelmi kötelezettségét. Ezért a Kormány e két szélső eseten belül megtehető intézkedések közül választhat a járvány elleni fellépésben, az életvédelmi, a gazdasági, a költségvetési és az egyéb tényezők, körülmények figyelembevételével.¹¹ E példa csupán a legfontosabb szempontok bemutatására korlátozódik, az egyes intézkedések során ennél sokkal több szempontot kell minden egyes esetben a Kormánynak mérlegelnie.

Mint a példából láthattuk a meghozott intézkedésekhez kapcsolódó szempontok mérlegelése, és így a döntésekből származó politikai felelősség a Kormányé, melynek működése viszont nem korlátok nélküli, hiszen maga az Alaptörvény jelöli ki ennek politikai és alkotmányossági határait.

A politikai kontrollt az Országgyűlés gyakorolja, hiszen a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatálya a meghosszabbításukra vonatkozó parlamenti felhatalmazás nélkül legfeljebb 15 napig terjedhet, és a meghosszabbításokra adott felhatalmazást az Országgyűlés bármikor visszavonhatja. Tehát veszélyhelyzetet a Kormány bármikor szabadon kihirdethet, de országgyűlési döntés nélkül a veszélyhelyzeti intézkedések időbeli hatálya korlátozott. Emellett pedig az országgyűlési képviselők ellenőrzési jogköre – függetlenül attól, hogy az Országgyűlés ülésezik-e – fennáll, gondoljunk például az írásbeli kérdésekre, vagy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 98. §-a szerinti tájékoztatáshoz való jogra.

Különleges jogrendben, így veszélyhelyzetben is a másik, kiemelt jelentőségű alkotmányos szereplő az Alkotmánybíróság, amelynek feladata az alkotmányossági kontroll biztosítása. Ez ugyanakkor nem a veszélyhelyzet, illetve veszélyhelyzeti intézkedések tudományos, szakmai vagy célszerűségi vizsgálatát jelenti, hanem annak vizsgálatát biztosítja, hogy az adott veszélyhelyzeti intézkedés megmarad-e az Alaptörvény keretei között.¹² Az Alkotmánybíróság már 2021 nyarán a veszélyhelyzeti intézkedések alkotmányossági vizsgálatával foglalkozó végzésében megállapította: az alkotmánybírósági eljárásnak nem célja, hogy tudományos kérdésekben állást foglaljon, mert ez a hatáskörén túlterjed.¹³

11 Megjegyzendő, hogy széles körű konszenzus alakult ki a jogtudományi szempontból azzal kapcsolatban, hogy a koronavírus-világjárvány miatt kihirdetett veszélyhelyzetben nemcsak az egészségügyi problémákat kell orvosolnia, hanem a gazdasági, költségvetési, munkaerőpiaci stb. következményei is vannak a pandémiás helyzetnek. Lásd HORVÁTH Attila: A 2020-as Covid veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel. 154. o., In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és a nemzeti szabályozás modelljei*. Mádl Ferenc Jogi Összehasonlító Intézet, Budapest, 2021. http://mfj.gov.hu/wp-content/uploads/2021/10/MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf

12 23/2021. (VII. 13.) AB határozat 26. pont.

13 3238/2021. (VI. 4.) AB határozat 27. pont.

A tudományos igazság kérdésével a testületnek a későbbi gyakorlatában is foglalkoznia kellett: a koronavírus-világjárvány újabb és újabb hullámai során a Kormány további védelmi intézkedéseket hozott, amelyekben megjelent – először csak az egészségügyi dolgozókra, majd szélesebb körben is – a koronavírus elleni oltások kötelező előírása, ez pedig már nemcsak passzív, hanem aktív magatartást is kívánt az emberektől, amely – ahogy az Alkotmánybíróság is megállapította – az emberi méltósághoz való jogot korlátozta. A kötelező oltások előírása kapcsán a testület nem kerülhette meg, hogy a tudományos igazsággal kapcsolatos kérdést újra áttekintse. Az egészségügyi alkalmazottak kötelező oltásáról szóló döntésében fenntartotta korábbi gyakorlatát, miszerint tudományos szakkérdések megítélése és a versengő álláspontok közötti választás hatáskörén túlterjed. Ilyen esetben a testület elfogadja a szaktudományi kérdésekben mértékadó nemzetközi intézmények által képviselt egyértelmű álláspontot. Az egészségügyi dolgozók kötelező oltásával foglalkozó határozatában az Alkotmánybíróság a fentiek alapján áttekintette az oltásokkal kapcsolatos magyar (Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet) és nemzetközi (WHO, OECD, Európa Tanács, Európai Unió) gyakorlatot, és elfogadta: az oltás alkalmas arra, hogy a járványt megfékezze, annak negatív társadalmi és gazdasági hatásait mérsékelje.¹⁴ Megjegyzendő, hogy a tudományos igazság kérdésében foglalt álláspontjában a testület a rendes jogrendi gyakorlatával egyező véleményt fogalmazott meg.

Mint a fentiekben láthattuk, a különleges jogrendben egy megváltozott és ideiglenes hatalommegosztási struktúra alakul ki, amelyben a Kormány megkapja a veszélyhelyzet kiváltó okainak kezeléséhez szükséges intézkedés meghozatalára a felhatalmazást. Jogosan merül fel a kérdés, hogy melyek a Kormány intézkedéseinek az alkotmányossági határai.

A KORMÁNY INTÉZKEDÉSEINEK ALKOTMÁNYOSSÁGI KORLÁTAI

A veszélyhelyzet leküzdéséhez szükséges intézkedések határait maga az Alaptörvény állítja fel, amikor kimondja, hogy különleges jogrend idején is tilalmazott az Alaptörvény felfüggesztése, továbbá időbeli és tartalmi korlátokat állapít meg.

Időbeli hatály kapcsán legfontosabb tulajdonság, hogy a Kormány veszélyhelyzeti rendeletei a törvénytől eltérhetnek, törvényt felülírhatnak, viszont ideiglenesek, vagyis meghatározott ideig maradnak hatályban. Az intézkedések 15 napos alap időbeli hatályát és a meghosszabbíthatóságukat már korábban vizsgáltuk, ugyanakkor velük szemben további alkotmányos elvárás, hogy a korlátozások a lehető legrövidebb ideig érvényesüljenek. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy bár a veszélyhelyzeti rendeletek ab ovo ideiglenesek, de az egyes intézkedések, korlátozások időbeli hatálya a veszélyhelyzethez képest is lehet rövidebb, ezen időtartamnak a szabályozás arányossága kapcsán van jelentősége.¹⁵ Az alapjogokat felfüggesztő intézkedésekkel

14 27/2021. (XI. 5.) AB határozat 82–88. és 92. pontok, 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat 88. pont.

15 23/2021. (VII. 13.) AB határozat 34. pont.

kapcsolatos további alkotmányossági elvárás, hogy a Kormánynak mint veszélyhelyzeti jogalkotónak az intézkedéseket folyamatosan felül kell vizsgálnia, és ha a kiváltó körülmények megváltoznak, enyhülnek, akkor a szabályozáson módosítania kell.¹⁶ Vagyis ez alapján a testület álláspontja megegyezik a kormányzat kodifikációs elveivel, tehát azzal, hogy az alapjogok korlátozásának indoka nem a veszélyhelyzet önmaga, hanem a veszélyhelyzetre okot adó körülmények.

Az időbeli hatály korlátozottságának kimondása mellett az Alaptörvény a különleges jogrend általános szabályai között meghatározza azon alapjogokat, amelyek a különleges jogrendben nem függeszthetők fel vagy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésén túl nem korlátozhatóak.

Az Alkotmánybíróság döntései alapján az alapjogokra vonatkozó intézkedések négy csoportra oszthatjuk:

1. rendes jogrendi mértéken túl nem korlátozható alapjogokra vonatkoznak,
2. alapjogokat függesztenek fel,
3. alapjogokat az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésén túl korlátoznak,
4. alapjog tartalmának érintetlenül hagyása mellett az érvényesülésre határoznak meg szabályt.

Azon alapjogok, amelyek veszélyhelyzetben nem korlátozhatóak a rendes jogrendi mértéken túl, azokra az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint továbbra is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés szerinti szükségesség-arányossági teszt, vagyis az általános alapjog-korlátozási teszt az alkalmazandó.¹⁷ Ez tehát azt jelenti, hogy az 54. cikk (1) bekezdésében meghatározott alapjogokat is érinthet a Kormány veszélyhelyzeti intézkedése, amelyekkel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a testület elfogadja legitim célnak a koronavírus-világjárvány elleni védekezést, illetve a járvány negatív hatásainak enyhítését.

Ettől lényegesen különbözik az alapjogok felfüggesztésének a lehetősége, amely a legerősebb beavatkozásnak tekinthető, hiszen ennek során az alapjog átmenetileg egyáltalán nem gyakorolható. Ezzel összefüggésben a testület elismerte, hogy veszélyhelyzetben, járvány alatt az alapjog-gyakorlás felfüggesztése nem elképzelhetetlen, például lehetséges, hogy a járvány terjedése már önmagában is olyan egészségügyi kockázatot jelentsen, ami indokolja a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen találkozásokon kívül mindenféle társadalmi érintkezés ideiglenes korlátozását.¹⁸ Rögtön felmerül a kérdés, hogy ha az általános alapjog-korlátozási teszt szerinti szabályokat nem kell alkalmazni, akkor a Kormány veszélyhelyzeti intézkedéseinek melyek a korlátai, milyen szempontok szerint kell azokat elbírálni. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből, továbbá a katasztrófavédelemlről szóló törvény 51/A. § (2) bekezdéséből arra a következtetésre jutott, hogy ebben az esetben [tehát amikor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés nem alkalmazható] törvényhozói elvárás, hogy a veszélyhelyzeti intézkedések a veszély elhárításához szükségesek, és a veszéllyel arányosak legyenek.¹⁹ Véleményem szerint ez alkotmányos követelmény minden intézkedéssel szemben, ugyanakkor kihívást jelentő feladat alkotmányossági szem-

pontból vizsgálni a veszélyhelyzeti intézkedések szükségességét, arányosságát úgy, hogy a testület által korábban kimunkált általános alapjog-korlátozási teszt nem alkalmazható. Nézzük meg, hogy milyen követelmények, alkotmányossági megállapítások kerültek megállapításra.

Az Alkotmánybíróság az alapjogok felfüggesztésével kapcsolatban számos garanciát fogalmazott meg. Fontos megállapításnak tartom, hogy az alapjog felfüggesztésére csak legitim célból kerülhet sor, de a testület egyúttal elismerte azt is, hogy a koronavírus-világjárvány, illetve ennek leküzdése ennek tekinthető,²⁰ ezért véleményem szerint a legitim cél megléte a koronavírus-világjárvány leküzdésével kapcsolatban ab ovo fennállónak tekinthető, hiszen a veszélyhelyzettel szembeni védekezés, a kockázatok minimalizálása az állam kiemelkedő alkotmányos célja.²¹ Az alapjog-korlátozás tárgyi hatályának terjedelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy csak olyan mértékű korlátozások engedhetők meg, amilyenek a veszély leküzdéséhez szükségesek, vagyis a veszélyhelyzettel össze nem függő intézkedések nem vezethetők be.²²

A fenti kereteken belül nagyon érdekes kérdésnek tartom, hogy mely intézkedések tekinthetők olyanoknak, amelyek a veszélyhelyzet leküzdéséhez szükségesek, hiszen itt többféle érvelés is lehetséges, pro és kontra. A testület ezzel is foglalkozott, amikor kimondta: annak eldöntése, hogy a veszélyhelyzet leküzdéséhez mi szükséges, az célszerűségi kérdés, amelynek a mérlegelése a Kormány hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság alkotmányossági kontrollja során azt vizsgálhatja, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzeti védekezés jegyében. Ennek keretében a testület azt vizsgálja, hogy az intézkedés alkalmas-e a különleges jogrendet kiváltó okok, körülmények elhárítására, enyhítésére.²³

Az alapjogoknak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésén túli korlátozásával összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az a felfüggesztéshez képest alkotmányossági szempontból enyhébb korlátozás, ugyanakkor lényegében ugyanazon alaptörvényi követelmények alkalmazandóak a korlátozásokra, mint a felfüggesztésre, hiszen a rendes jogrendhez, vagyis az általános alapjog-korlátozáshoz képest mégis erősebb intézkedést jelent.²⁴

Bár az Alkotmánybíróság döntéseiben a fenti három kategóriával találkozhatunk, ugyanakkor a magam részéről egy negyedik kategóriát is felállítanék, amely nem az alapjogok közvetlen korlátozásával, hanem azok érvényesülésével függ össze. Ugyanis a veszélyhelyzetben elképzelhetőek olyan szabályok, amelyek az alapjog lényeges tartalmát közvetlenül nem függesztik fel, illetve korlátozzák, azonban a joghoz jutásra, joggal élésre kihatnak, tehát közvetetten mégis kihatnak az alapjogra. A testület ennek a kérdésével a közérdekű adatok veszélyhelyzetben történő kiadásával foglalkozó döntésében foglalkozott. Itt megállapította, hogy az alapjogok érvényesülésének módjára vonatkozó előírások az alapjog tartalmát érintő szabályokhoz képest enyhébb korlátot jelentenek,

16 23/2021. (VII. 13.) AB határozat 36. pont.

17 27/2021. (XI. 5.) AB határozat 99. pont, 3537/20201. (XII. 22.) AB határozat 42. pont.

18 23/2021. (VII. 13.) AB határozat 29. pont.

19 15/2021. (V. 13.) AB határozat 35. pont.

20 15/2021. (V. 13.) AB határozat 39. pont, 23/2021. (VII. 13.) AB határozat.

21 23/2021. (VII. 13.) AB határozat 31. pont.

22 15/2021. (V. 13.) AB határozat 33. pont.

23 23/2021. (VII. 13.) AB határozat 28. pont.

24 23/2021. (VII. 13.) AB határozat 24. pont.

ugyanakkor, ha az alapjog érvényesülésével közvetlenül összefüggnek e szabályok, akkor meg kell felelniük az alapjogkorlátozási szabályoknak.²⁵

A konkrét ügygel kapcsolatban ugyanakkor megjegyzendő, hogy bár a szabály nem az alapjogot, hanem annak érvényesülését korlátozta (azzal, hogy a közérdekű adatigénylések teljesítésére vonatkozó 15 napos határidőt 45 napra módosította abban az esetben, ha az adatok kiadása az adatkezelő szerv közfeladat-ellátását veszélyeztetné), azonban ezzel összefüggésben megállapította a testület, hogy az információszabadság kapcsán kiemelt jelentősége van az időszzerűségnek: a határidő többszörösére növelése ezt sérti. Ez lényegében ellehetetleníti a közérdekű adatigénylés célját, ezért ezen szabályt alapjog-korlátozásnak tekintette. E korlátozást az Alkotmánybíróság vizsgálatában alkotmányosnak ítélte meg arra tekintettel, hogy a koronavírus-világjárvány az intézkedés legitim céljaként igazolható, ha az érintett adatkezelő arra hivatkozva hosszabbítja meg a határidőt, hogy közfeladatának az ellátása került volna veszélybe a 15 napos határidőben történő teljesítésével. Hangsúlyozandó, hogy mindezt az adatkezelőnek megfelelően igazolnia kell.²⁶

Mint a fentiekben láthattuk, a koronavírus-világjárvány miatt kihirdetett veszélyhelyzetben a Kormány széles körű intézkedési jogkört kap, amely intézkedések veszélyhelyzeti kormányrendeleti formában jelennek meg. Ezen jogi normára már maga az Alaptörvény határoz meg követelményeket, így például a korlátozott időbeli hatályt, emellett pedig az Alkotmánybíróság eljárásában vizsgálta a jogforrási besorolást, illetve jogalkotási követelményeket.

A KORMÁNYZATI INTÉZKEDÉSEK ESZKÖZE: A VESZÉLYHELYZETI KORMÁNYRENDELET

Már maga a veszélyhelyzeti kormányrendelet kifejezés is megér egy kis kitérőt. Az Alaptörvény kimondja, hogy a Kormány veszélyhelyzetben rendeletet alkothat. A jogalkotásban, és majd mint látni fogjuk, az Alkotmánybíróság előtt is felmerült a kérdés, hogy a veszélyhelyzetben alkotott kormányrendelet és a „rendes” jogrendi kormányrendelet ugyanaz-e jogforrási szempontból. A kérdés vizsgálatakor érdemes abból kiindulnunk, hogy maga az Alaptörvény tesz köztük tartalmi különbséget, amikor kimondja: ezen kormányrendeletek, mint fent említettük, sarkalatos törvényi keretek között törvények alkalmazását felfüggeszthetik, törvényi rendelkezésektől eltérhetnek, alapjogokat felfüggeszthetnek, korlátozhatnak, viszont időbeli hatályuk korlátozott. E szabályok alapján a veszélyhelyzeti kormányrendeletek tartalma eltér a „rendes jogrendi” kormányrendeletekétől, ezért – quasi – külön jogforrás jön létre.

Az Alkotmánybíróság a jogforrási hierarchia kérdését a központi költségvetési törvénytől eltérő szabályokat megállapító a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 16.) Korm. rendelettel összefüggésben érintette. Itt a határozat nem a jogforrástani besorolással foglalkozott

alapvetően, de kérdésként merült fel, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendeleti jogforrás beletartozik-e abba körbe, amely szerint a központi költségvetésről szóló törvény vizsgálata során az Alkotmánybíróság hatásköre korlátozott [37. cikk (4) bekezdés]. A testület a döntésében arra a megállapításra jutott, hogy a hatásköri szabály alkalmazandó a központi költségvetés tárgykörében alkotott veszélyhelyzeti kormányrendelet esetén is, tehát az Alaptörvény szóhasználatában a törvény alatt a veszélyhelyzeti kormányrendeletet is érteni kell.²⁷ Ugyan az Alkotmánybíróság határozatában nem foglalt állást a jogforrástani besorolással összefüggésben, ugyanakkor ez a megállapítás kinyitotta azt a vitát, hogy milyen jogforrásnak tekinthető a veszélyhelyzeti kormányrendelet. Juhász Miklós párhuzamos véleményében úgy foglalt állást, hogy a különleges jogrend időszakában nem úgy érvényesül a jogforrási hierarchia, mint rendes jogrendben, a veszélyhelyzeti kormányrendelet – quasi – törvényi szintű jogforrás.²⁸ Szalay Péter párhuzamos indoklásában ugyanakkor azt képviselte, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendelet sem anyagi, sem alaki értelemben nem minősül törvénynek [különösen a vizsgált 37. cikk (4) bekezdése szempontjából], azonban a különleges jogrend miatt ki lehet rá terjeszteni a hatásköri szabályok értelmezését.²⁹ A harmadik álláspontot Varga Zs. András képviselte, aki szerint a veszélyhelyzeti rendelet átmenetileg a veszélyhelyzet idejére a törvénnyel azonos helyet foglal el a jogforrási hierarchiában, és rendelkezései úgy tekintendők, hogy ideiglenesen beépülnek a törvényi szabályokba.³⁰

A fentieket összegezve kijelenthető, hogy az alkotmánybírósági gyakorlatban nincs teljes egyetértés a veszélyhelyzeti kormányrendelet jogforrási hierarchiában betöltött helye kapcsán, ezzel az érintett alkotmánybírósági határozat sem foglalkozott, viszont abban konszenzus tapasztalható, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendelet szabályozási tartalma törvényi szintű szabályozásnak felel meg. Ezen jogi norma pedig az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetve törvényektől eltérhet. Nagyon lényeges szempont, hogy az Alaptörvény a törvények között nem szűkít egyszerű (feles) törvényekre, így – értelmezésem szerint – az a szabály, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendelet törvényektől eltérhet, azok alkalmazását felfüggesztheti, az a sarkalatos törvényekre is vonatkozik, amelyre több példa is volt már.

A jogforrási hierarchia tárgyköre mellett álláspontom szerint izgalmas kérdés, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendelet és a „rendes” jogrendi kormányrendelet „vegyíthető-e”. Itt előre kell bocsájtanom, hogy a kérdésben van jogalkotási gyakorlat, hiszen még 2020 elején az első veszélyhelyzeti intézkedési rendeletként kihirdetésre került olyan kormányrendelet, amely vegyesen tartalmazott veszélyhelyzeti és rendes jogrendi szabályokat.³¹ Ugyanakkor figyelemmel arra, hogy a veszélyhelyzeti

27 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat 26–27. pontok.

28 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat 59–60. pontok.

29 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat 59–60. pontok.

30 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat 70. pont.

31 Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.

25 15/2021. (V. 13.) AB határozat 26. pont.

26 15/2021. (V. 13.) AB határozat 26–29. és 44–45. pontok.

kormányrendeleti szabály törvényi szinten szabályoz korlátozott időbeli hatállyal, kodifikációs szempontból nem támogatható a jogforrások ilyen szintű keveredése.

További érdekes, a kodifikáció során felmerülő kérdés, hogy veszélyhelyzeti kormányrendelet adhat-e felhatalmazást végrehajtási szabály megalkotására. Figyelemmel a fent bemutatott levezetésre, mely szerint törvényi szabályozási szintűek a rendelkezések, ezért azt a gyakorlatot alakítottuk ki, hogy adhat a veszélyhelyzeti jogszabály végrehajtási jogszabályra felhatalmazást. Ez a végrehajtási norma pro forma – a felhatalmazó rendelkezését leszámítva – első ránézésre „rendes jogrendi” normának tűnik, azonban a felhatalmazás korlátozott időbeli hatályú, így ha a veszélyhelyzet véget ér, vagy a Kormány hatályaon kívül helyezi a veszélyhelyzeti szabályt, akkor úgy kell tekinteni a végrehajtási szabályra, mint amire a jogalkotónak már nincs felhatalmazása.

Még mindig a veszélyhelyzeti kormányrendeleteknél maradva, az egyes Alkotmánybíróság előtti eljárásokban felmerült a jogalkotási követelmények, különösen a felkészülési idő betartásának a kérdése. Ezzel összefüggésben a testület megállapította, hogy veszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek, amelyekre nem lehet előre felkészülni, ezért nem követelhető meg a kellő felkészülési idő biztosításának követelménye az abban foglalt intézkedések önkéntes jogkövetésére.³² Ugyanezen indokok miatt a Kormányon nem kérhető számon a veszélyhelyzeti kormányrendeletek során a társadalmi egyeztetésre vonatkozó szabályok betartása.

További jogalkotási követelmény a veszélyhelyzeti jogszabályokkal kapcsolatban az időbeli korlátosság. Mint az alapjogoknál is érintettük, maga az Alaptörvény is korlátozott időbeli hatályt állapít meg, és az arányosság vizsgálata során is kiemelt szempont, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendelet időbeli hatálya nem terjedhet túl a veszélyhelyzeten. Ugyanakkor a veszélyhelyzeti körülmények – habár egyik napról a másikra jöhetnek létre –, de megszűnésük hosszabb időt is igénybe vehet. Ahogy az Alkotmánybíróság is megállapította, a veszélyhelyzeti intézkedésekkel kapcsolatos alkotmányos követelmény az, hogy azok csak a szükséges mértékig maradhatnak hatályban. Viszont a veszélyhelyzetet kiváltó körülmények lehet, hogy a veszélyhelyzetet követően továbbra is fennállnak, csak azok olyan mértékűre csökkennek, amilyenekkel az államszervezet „rendes jogrendi” keretek között is meg tud küzdeni. Ezek olyan élethelyzetek, amelyekben „rendes jogrendi” körülmények között kell a negatív hatásokkal szemben fellépni (például járványügyi készség).

Ezen kérdéskör tárgyalása kapcsán maga az Alkotmánybíróság is elismeri, hogy a veszélyhelyzet megszűnését követően fennmaradhatnak a veszélyhelyzet negatív társadalmi és gazdasági hatásai, amelyeket a jogalkotó – immár rendes jogrendi eszközökkel – csökkenthet, mérsékelhet.³³ Ezért fordul elő, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendeletek egyes esetekben a veszélyhelyzeten túlnyúló időtartamú rendelkezéseket tartalmaznak, azonban a veszélyhelyzet végén (vagy akár már a veszélyhelyzet alatt is) ezen szabályokat rendes jogrendi normákba kell átültetni. Fontos hangsúlyozni, hogy ekkor viszont már nem a veszélyhelyzeti alapjog-korlátozási és jog-

alkotási szabályok érvényesülnek, ugyanakkor a testület is elismeri azt, hogy bizonyos jogalkotási követelmények, mint például a felkészülési idő a veszélyhelyzeti intézkedések kivezető törvényi rendelkezésekbe történő egyező tartalmú áttemelése során nem követelhető meg.³⁴

A fentiekben áttekintettük a veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányossági követelményeit, amelyekre a kodifikáció során figyelemmel kell lenni. Ugyanakkor amennyiben megnézzük a veszélyhelyzeti intézkedéseket, akkor azt tapasztaljuk, hogy azok sokszor akár formálisan, akár hatásukban túlnyúlnak a veszélyhelyzeten. Jogosan merül fel a kérdés, hogy a különleges jogrenden túlnyúló hatások miatt hozott jogszabályoknak milyen követelményeknek kell megfelelniük azon kívül, hogy rendes jogrendi szabályként kerülnek elfogadásra.

A VESZÉLYHELYZETEN TÚLNYÚLÓ SZABÁLYOK KÉRDÉSE

A veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatásainak túlnyúlásával a testület már foglalkozott, hiszen a koronavírus-járvány miatt kihirdetett első veszélyhelyzetet a Kormány 2020 nyarán megszüntette, viszont ekkor is volt számos intézkedés, amelyek időbeli hatálya a veszélyhelyzeten túlterjedt. Az időbeli hatály „quasi meghosszabbítását” a Kormány úgy kezelte, hogy a veszélyhelyzeten túlnyúló veszélyhelyzeti kormányrendeletek tartalmi elemeivel megegyező normájú törvényjavaslatot nyújtott be az Országgyűlésnek, amelyet az elfogadott. Ezáltal már rendes jogforrási szinten, vagyis a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvényben voltak előírva a joghatások, illetve az alapjogi korlátozások. Ezen törvény alkotmányosságával kapcsolatban is érkezett indítvány az Alkotmánybírósághoz, így a testület kialakította a túlnyúló szabályok alkotmányosságával kapcsolatos álláspontját.

Ebben a testület megállapította, hogy az egyes különleges jogrendi intézkedések hatásának veszélyhelyzeten túli időtartamra kihatása szükségszerűség. Erre vonatkozóan a jogbiztonság követelményéből fakadóan a jogalkotónak megfelelő jogforrási szinten a szabályozásról rendelkeznie kell.³⁵ Önmagában ugyanakkor a helyzet jogi szempontból nagyon érdekes, hiszen kérdéses volt, hogy rendes jogrendi körülmények között a veszélyhelyzetre, a kiváltó indokokra mennyiben lehet alapozni. Figyelemmel arra, hogy már „rendes jogrendi” időszakra vonatkozik a törvény, az Alaptörvény 54. cikke nem alkalmazható, így a testület szerint a szabályokat az általános alapjog-korlátozási szabályok szerint kell elbírálni.³⁶ Ennek során az egykori veszélyhelyzeti körülmények, illetve a veszélyhelyzeti szükségesség már nem vizsgálendő, viszont a veszélyhelyzeti jogalkotást indokoló szempontok figyelembe vehetőek, így a járvány miatti negatív gazdasági hatások enyhítése, a gazdaság újraindítása megfelelő garanciákkal, szabályozási korlátokkal igazolhatják a szükségességét.³⁷ Az arányosság

32 8/2021. (III. 2.) AB határozat 104. pont.

33 8/2021. (III. 2.) AB határozat 104. pont.

34 8/2021. (III. 2.) AB határozat 104. pont.

35 3426/2021. (X. 25.) AB határozat 50. pont.

36 3426/2021. (X. 25.) AB határozat 50. pont.

37 3426/2021. (X. 25.) AB határozat 50–51. pontok.

kapcsán szintén megállapította a testület, hogy a veszélyhelyzet során, a gazdaság újraindításával kapcsolatos szempontok figyelembe vehetőek, viszont nem nélkülözhetőek a rendes jogrendi szabályok alkotmányosságát biztosító garanciák.³⁸

Összességében tehát a testület megállapította, hogy lehetnek olyan intézkedések, amelyeket a Kormány veszélyhelyzetben vezet be, azonban alkalmazásuk során szerzett tapasztalatok alapján a koronavírus-világjárvány negatív gazdasági hatásai elleni küzdelemben a rendes jogrendi szabályokba is változatlanul, illetve kisebb módosítással átültetésre kerülnek, amennyiben megfelelnek a „rendes jogrendi” alkotmányossági követelményeknek (pl. home office-szabályok quasi teljes átültetése).³⁹

ÖSSZEGZÉS

A fentiekben áttekintettük az Alkotmánybíróságnak a koronavírus-világjárvány miatt elrendelt veszélyhelyzetben hozott kormányzati intézkedésekkel kapcsolatos gyakorlatát. A testület döntésében megállapította, hogy az Alaptörvény szabályai alapján a veszélyhelyzetben a rendes jogrendi hatalommegosztási struktúra módosul, és a Kormány kap arra felhatalmazást, hogy a veszélyhelyzet kiváltó okait és negatív hatásait kezelő intézkedéseket hozhasson. Ezen intézkedések törvénytől is eltérhetnek, amelyek felett az Országgyűlés politikai, az Alkotmánybíróság alkotmányossági kontrollt gyakorolhat. A testület részéről ugyanakkor az alkotmányossági vizsgálatot élesen el kell választani a szakmai-tudományos és célszerűségi kérdések vizsgálatától, mert az alkotmányossági tárgykörök elbírálása során tudományos igazság vizsgálatára, abban való állásfoglalásra nincs hatásköre, emiatt ebben a mértékadó tudományos álláspontot fogadja el, addig az intézkedések célszerűségi vizsgálata a Kormány feladata.

Habár a testület a célszerűségi kérdéseket hatáskörének és eszköztárának hiányára tekintettel nem vizsgálja, azt viszont igen, hogy a szabály igazolható-e a veszélyhelyzeti védekezéssel, vagyis a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. Ez azért is fontos, mert az intézkedések alapjogokat korlátozhatnak, egyeseket fel is függeszthetnek. A testület több határozatában is foglalkozott az alapjog-korlátozás alkotmányos követelményeinek garanciáival, és bár a járvány elleni védekezésről kimondta, hogy az az állam kiemelkedő alkotmányos célja, több követelményt is meghatározott ezzel össze-

függésben. Egyes alapjogokat csak az általános alapjog-korlátozási teszt szerint lehet korlátozni, míg mások ezen túl is korlátozhatóak, vagy akár ideiglenesen felfüggeszthetőek. Ugyanakkor ez nem garanciák nélküli, az intézkedéseknek a veszély elhárításához szükségesnek és a veszéllyel arányosnak kell lenniük, időben pedig nemcsak a veszélyhelyzeten nem nyúlhatnak túl, hanem csak a feltétlenül szükséges időtartamra korlátozódhatnak, és a Kormánynak az intézkedések indokoltságát folyamatosan felül kell vizsgálnia.

A veszélyhelyzeti intézkedések jogforrasi besorolását tekintve a testület több megállapítást is tett a veszélyhelyzeti kormányrendeletekre, részletezve azon alaptörvényi szabályt, hogy azok törvényi szabályoktól eltérhetnek, azokat felfüggeszthetnek, továbbá a jogalkotási követelményekkel kapcsolatban is megállapította, hogy a helyzet rendkívülisége miatt a jogbiztonság részét képező megfelelő felkészülési idő nem követelhető meg vagy nem kérhető számon az egyeztetési kötelezettség be nem tartása.

Alkotmánybíróság külön foglalkozott azon veszélyhelyzeti intézkedések kérdésével, amelyek a veszélyhelyzeten túlnyúlnak, vagyis a veszélyhelyzet vége utáni időpontra állapítanak meg szabályt, vagy joghatásukat részben akkor fejtik ki. A testület elismerte, hogy a veszélyhelyzet következményei nem számolhatóak fel egyik napról a másikra, azok szükség-szerűen sajnos a veszélyhelyzetet követően is részben velünk maradnak. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy a jogbiztonság követelményére figyelemmel meg lehet állapítani törvényi szinten olyan szabályokat, amelyek a veszélyhelyzeti szabályok meghatározott ideig való alkalmazását írják elő, sőt bizonyos, a személyekre nézve kedvező szabályokat „állandósítani” is lehet. Ebben az esetben viszont a szabályozásnak a rendes jogrend idején alkalmazandó alkotmányossági követelményeknek, így az általános alapjog-korlátozási tesztnek kell megfelelnie.

Mint a fentiekben láthattuk, az elmúlt bő másfél évben az Alkotmánybíróság számos döntést hozott az egyes veszélyhelyzeti intézkedések alkotmányosságának vizsgálata során, döntéseiben meghatározva azokat a garanciákat, alkotmányos követelményeket, amelyeknek a Kormány intézkedéseinek meg kell felelniük. Bármennyi ideig is lesz még velünk a veszélyhelyzet, a jogalkotónak e szabályok érvényesülését a jövőben is biztosítania kell annak érdekében, hogy a Kormány intézkedései a veszély elhárításához szükségesek és a veszéllyel arányosak legyenek.

38 3426/2021. (X. 25.) AB határozat 54. pont.

39 3426/2021. (X. 25.) AB határozat 48. pont.

Grósz-Wilhelm Nikolett* – Molnár Csaba**

A védőoltások jogszerűségével kapcsolatos alkotmányjogi és munkajogi gondolatok a koronavírus árnyékában



BEVEZETÉS

A jogirodalom számára a koronavírus okozta világjárvány és a megfertőződés elleni védekezés okán a védőoltások igénybevételének jogi vetülete, ezen belül alkotmány- és munkajogi feltételrendszere hangsúlyos témává vált, hiszen a világ országai számos esetben teszik kötelezővé a koronavírus elleni védőoltás felvételét.¹

Nem szabad elfelejteni, hogy az új típusú koronavírus elleni védőoltás jellegét tekintve nem különbözik a többi védőoltástól, így a védőoltás kötelező igénybevételének jogszerűségi vizsgálata során a témában született korábbi alkotmánybírói gyakorlatot, megjelent szakmai tanulmányokat, a tételes jogot, valamint a témában tekintéllyel rendelkező nemzetközi szervezetek ajánlásait és joggyakorlatát figyelembe véve ismertetjük a kötelező védőoltások alkotmány- és munkajogi vetületét.

A VEDŐOLTÁSOK HATÉKONYSÁGA

A védőoltások felfedezésére társadalmunk egyik leghasznosabb találmányaként tekinthetünk, hiszen a XIX. és a XX. század fordulójára a járványelhárítás jelentős eredményeket tudott felmutatni. Több mint száz év távlatából látható, hogy az akkor kötelezővé tett, újonnan felfedezett védőoltások hatásosnak bizonyultak, hiszen a Magyar Királyság területéről kiszorult a kolera, illetve a járványügyi szakigazgatás sikereket

ért el a diftéria, a vérhas és a hastífusz elleni küzdelemben is.² Alig ötven év alatt, a széles körű társadalmi immunizálásnak köszönhetően, a második világháború utáni Magyarországon a hastífusz- és a vérhas-megbetegedések száma drasztikus csökkenésnek indult, a diftéria pedig szinte teljesen eltűnt.³

A tudomány álláspontja szerint a járványok kialakulásának megakadályozásában a kötelező védőoltások számítanak a leghatékonyabb eszköznek. Magyarország e téren az Európai Unió és az Egészségügyi Világszervezet (a továbbiakban: WHO) szerint követendő példaként szolgál, mivel hazánkban a kötelező védőoltásokat a gyermekek 99%-a megkapja, megelőzve a jelentősebb járványok kialakulását.⁴

Nem szabad elfelejteni, hogy a hatékony járványügyi szakigazgatási rendszer biztos, az alkotmányossági kérdéseknek teljes mértékben megfelelő jogszabályi környezetet igényel, hiszen sokan úgy gondolják, hogy a védőoltások igénybevételének kötelezővé tétele sérti az egyént megillető alapjogokat.⁵

A kérdés csupán az, hogy a védőoltások kötelezővé tétele során valóban fennáll-e a vélt alapjogsérelem, avagy fordítva, a kötelező védőoltás felvételének megtagadása okozhat-e harmadik személyek tekintetében alapjogsérelmet.

A kérdés eldöntéséhez az Alkotmánybírói gyakorlatának ismerete nélkülözhetetlen, azonban a testület döntésének ismertetése előtt szükségesnek tartjuk bemutatni azt az alapjogi tesztet, amely alapján egy alapjog-korlátozásról eldönthető, hogy alkotmányos vagy alkotmányellenes.

A SZÜKSÉGESSÉGI-ARÁNYOSSÁGI TESZT

Sajó László nyomán Kiss Barnabás rávilágított arra, hogy az alapvető emberi jogok korlátozási körülményeinek megha-

* Grósz-Wilhelm Nikolett: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásáért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Osztály, közjogi ügyintéző.

** Molnár Csaba: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásáért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Osztály, közjogi ügyintéző.

1 Például: Franciaország (az egészségügyi dolgozók tekintetében); Görögország (az általános munkavégzés egyik feltétele); Olaszország (munkavégzés egyik feltétele); Ausztria (a cikk megírásakor az osztrák kormány bejelentése alapján a közeljövőben általánosan kötelezővé tenné a koronavírus elleni védőoltás felvételét); Szlovénia (a kormányzati dolgozók tekintetében), New Jersey, Kalifornia és New York államok (bizonyos munkakörök tekintetében).

2 ERDEY-GRÚZ Tibor (szerk.): *Hazánk, Magyarország*. 1. kötet. Akadémia Kiadó, Budapest, 1975, 474. o.

3 ERDEY-GRÚZ (1975) 475. o.

4 NAGY Marianna: *Közegészségügy – Járványügy*. In: FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Közigazgatási jog különös rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 277. o.

5 Lásd GAIZLER Gyula-NYÉKY Kálmán: *Bioetika*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2003, 39. o.

tározása alapvetően jogbölcséleti kérdésnek minősül, hiszen a téma vizsgálatakor olyan kérdésekre keressük a választ, hogy „vannak-e, és melyek lehetnek az emberi szabadság határai, milyen módon és milyen mértékig igazolható a szabadság korlátozása, illetve hol kezdődik a szabadság megengedhetetlen korlátozása, vagyis mik a »korlátozás korlátai«”.⁶

A fenti kérdések megválaszolásakor nélkülözhetetlen a jog segítségül hívása, mivel az alapjog-korlátozások alkotmányosságának kivizsgálására az alkotmányjog kidolgozta a szükségességi és arányossági tesztet, amelyben a jogrendszer alkotmányossága felett örökösödő testület – Magyarországon az Alkotmánybíróság – az adott alapjog-korlátozás tekintetében a jogszabályi rendelkezést négy szempontból vizsgálja: jogkorlátozási cél, alkalmasság, szükségesség és arányosság.⁷

A teszt rövid bemutatása előtt utalni szükséges arra, hogy Magyarország Alaptörvénye szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat csak törvény állapíthatja meg, ebből következik, hogy az alapvető alkotmányos jogokra vonatkozó szabályokat csak az Országgyűlés alkothatja meg. Az Alaptörvény tételesen ismerteti a szükségességi és arányossági teszt tartalmát is (még ha az alkotmányos tesztet nem is nevezi meg), amikor rögzíti, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.⁸

Az Alkotmánybíróság már 1990-ben, Sólyom László alkotmánybíró különvéleményével rámutatott arra, hogy az alapjog lényeges tartalma az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának vizsgálatával állapítható meg.⁹ A különvéleményben rögzítetteket később az Alkotmánybíróság elfogadta és következetesen alkalmazni kezdte. Sólyom László később megjegyezte, hogy „1990 októbere óta az Alkotmánybíróság állandó kritériuma az alapjog alkotmányosan megengedhető korlátozásához, hogy annak kényszerítő okból és arányosan kell megtörténnie. Az arányosság követelménye magában foglalja a legkevésbé korlátozó és az alkalmas eszköz használatát.”¹⁰

A szükségességi és arányossági teszt lefolytatása során, amikor az állam alapjog-korlátozó rendelkezésének alkotmányosságát vizsgáljuk, első helyen a jogkorlátozás célját érdemes górcső alá venni.

A jogkorlátozási cél alkotmányossága és legitimitása kapcsán kijelenthető, hogy a mindenkori jelentéstartalmát a társadalom értékei határozzák meg. A társadalom összetételének, értékrendjének változásával a jogkorlátozási cél alkotmányosságának megítélése is változhat, azonban egy dolog biztos – és a magyar Alkotmánybíróság is ezt az álláspontot képviseli – a jogkorlátozási cél más alapvető jog védelme, vagy a közérdek (egyéb alkotmányos érték) alapján határozható meg.¹¹

A következő lépésben az adott alapjog-korlátozás szükségességét és egyúttal alkalmasságát indokolt vizsgálni. Pozsár-Szentmiklós Zoltán egyik tanulmányában kiemelte, hogy „[a] legitim jogkorlátozási cél azonosítása előfeltétele az ennek megvalósításához szükséges eszköz (a jogkorlátozó közhatalmi aktus) vizsgálatának. A cél és az eszköz kapcsolatát meghatározó jogirodalmi források »ésszerűség«, »ésszerű kapcsolat« fogalmával írják le, a magyar irodalomban ez a szempont – német mintát követve – leginkább az alkalmasság fogalma kapcsán jelent meg.”¹² A vizsgálandó, alapjogot korlátozó jogszabályi rendelkezés szükségességének elemzése előtt minden esetben szükséges kitérni arra, hogy a választott eszköz – azaz a vizsgált jogi szabályozás – alkalmas-e az alkotmányos cél (alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme) elérésére. Amennyiben e feladatát nem képes ellátni, azaz alkalmatlannak minősül, akkor az eszköz szükségesnek sem tekinthető, így az alapjogi teszt lefolytatása a továbbiakban feleslegessé válik, azaz a vizsgált rendelkezésről e ponton kijelenthető, hogy alkotmányellenes szabálynak minősül.

Ha a vizsgálat során bebizonyosodik, hogy a jogalkotó által kiválasztott szabályozási eszköz az alkotmányos cél elérése szempontjából alkalmasnak minősül, akkor a teszt lefolytatása során a szabályozás szükségességének vizsgálata következik. Az alapjogi teszt lefolytatójának e ponton azt kell megvizsgálnia, hogy rendelkezésre állnak-e olyan egyéb, alternatív megoldások, amelyekkel az alkotmányos cél szintén elérhető. Amennyiben a jogalkotó számára több alternatív megoldási lehetőség áll rendelkezésre, „egy jogkorlátozó szabály abban az esetben szükséges, ha más [...] szabályozás nem tudja anélkül hatékonyabban szolgálni az elérni kívánt célt, hogy egyidejűleg ne korlátozná jobban más alkotmányos értékek megvalósításának lehetőségét.”¹³ Másképp megfogalmazva, a jogalkotó – az alapvető jog vagy az alkotmányos érték védelme érdekében – csak olyan, az alkotmányos jogot korlátozó szabályozási módszert vehet igénybe, amely az érintett alapvető jogot (vagy jogokat) a legkisebb mértékben korlátozza.¹⁴

Az alapjogi teszt lefolytatásának utolsó állomásaként a vizsgált rendelkezést az arányossági követelmény szempontjából szükséges a vizsgálat tárgyává tenni. Kiemelendő, hogy a jogszabályi rendelkezés az arányosság követelménye csak akkor kérhető számon, ha az a szükségesség (alkalmasság) próbáját már kiállta.¹⁵

A teszt ezen pontján mérlegelni szükséges, azaz egy képzeletbeli mérleg két serpenyője közül az egyikbe a szabályozási célként meghatározott alapvető jogot, illetve alkotmányos értéket, míg a másik serpenyőbe a szabályozás által megvalósított alapjogsérelem szükséges tenni. Amennyiben a mérleg azon serpenyő felé billen, amelyben a szabályozási cél található, akkor az alapjog-korlátozás alkotmányosnak tekinthető, hiszen a cél fontossága meghaladja az alapjogsérelem mértékét.¹⁶

6 KISS Barnabás: Az alapjogok korlátozása és a közérdek, 401. o., http://acta.bibl.u-szeged.hu/7337/1/juridpol_069_401-416.pdf [letöltve: 2021. 11. 25.].

7 POZSÁR-SZENTMIKLÓS Zoltán: Az alapjogi teszt újrafogalmazása. *Jogtudományi Közöny*, 69/1. 2014, 34. o.

8 Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

9 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

10 SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 399. o.

11 POZSÁR-SZENTMIKLÓS (2014) 24. o.

12 POZSÁR-SZENTMIKLÓS (2014) 25. o.

13 POZSÁR-SZENTMIKLÓS (2014) 26. o.

14 GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az alapjogok korlátozása, 2020, 11. o., <https://ijoten.hu/uploads/az-alapjogok-korlatozsa.pdf> [letöltve: 2021. 11. 26.].

15 Bővebben: SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix – DOJCSÁK Dalma: *Alapjogi tanok I.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2018, 66–68. o.

16 Lásd POZSÁR-SZENTMIKLÓS (2014) 33. o., 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 39/2002. (IX. 25.) AB határozat.

Ennél a témakörnél nem hanyagolható el az sem, hogy az Alkotmánybíróság az arányosság vizsgálatok a jogszabályi rendelkezést abból a szempontból is fókuszba helyezi, hogy az kellő mértékben differenciál-e a címzetti kör (alanyi hatály) tekintetében. Amennyiben a differenciálás nem kellő mértékű, illetve az alapjog-korlátozás és a címzetti kör között nem áll fenn észszerű, közvetlen logikai kapcsolat, abban az esetben arányos – így alkotmányos – alapjog-korlátozásról nem beszélhetünk.¹⁷

A KÖTELEZŐ VÉDŐOLTÁSOK ALKOTMÁNYOSSÁGA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

Az Alkotmánybíróság a 2000-es években megvizsgálta a kötelező védőoltások alkotmányosságát. Habár a határozat¹⁸ alapjául szolgáló indítvány a gyermekkorban kötelezően igénybe veendő védőoltásokra helyezte a hangsúlyt, az Alkotmánybíróság a határozatában a kötelező védőoltási rendszerre vonatkozó, általánosabb jellegű alkotmányos megállapításokat is tett, amelyek segítenek eligazodni a kötelező védőoltások alkotmányossági rendszerében, ezért az alábbi összefoglalóban a határozat általános alkotmányjogi megállapításait ismertetjük.

AZ ALKOTMÁNYOS CÉL

Az Alkotmánybíróság határozatában a fentebb ismertetett szükségességi és arányossági teszt alapján vizsgálta a kötelező (gyermekkor) védőoltások rendszerét. Tekintettel arra, hogy az alapjogi teszt lefuttatásának előfeltétele az alkotmányos cél meghatározása, az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt abban volt szükséges állást foglalnia, hogy a jogalkotó a védőoltások kötelező igénybevétele során mely alapjogot vagy alkotmányos értéket tekintette védendő alkotmányos célnak.

A testület megállapította, hogy a védőoltások igénybevétele előíró szabályozás két alkotmányos érték védelme érdekében került megalkotásra: a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésének biztosítása; az egész társadalom fertőző betegségekkel, járványokkal szembeni védelme.^{19, 20}

A SZABÁLYOZÁS ALKALMASSÁGA ÉS SZÜKSÉGESSÉGE

A következő lépésben az Alkotmánybíróságnak azt volt szükséges vizsgálni, hogy a jogalkotó által kiválasztott eszköz

valóban alkalmas arra, hogy eleget tegyen a szabályozás (alapjog-korlátozás) alkotmányos céljának. Konkretizálva az eddigieket, az Alkotmánybíróságnak abban kellett állást foglalnia, hogy a kötelező védőoltások hathatósan alkalmazhatók-e a járványok megelőzésében, illetve leküzdésében, azaz a védőoltások igénybevétele az állam eleget tud-e tenni az objektív életvédelmi kötelezettségének.

A határozat utal egy korábbi alkotmánybírói döntésre, amely szerint „tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány kompetens”.²¹ A testület – szintén egy korábbi határozatát idézve – hozzátette, hogy „egy-egy rizikó felbecsülése nem szorítkozhat pusztán valamely szaktudomány saját területére korlátozott értékelésére, hanem azt kell mérlegelni, hogy az az adott társadalmi körülmények között az érintett gyermekcsoport fejlődésére és jövőjére milyen hatással lehet”.²²

Az Alkotmánybíróság azt az álláspontot képviseli, amely szerint a természettudományos igazságok eldöntésére a tudomány képviselői hivatottak, ugyanakkor a természettudományos ismeretekkel összefüggő alkotmányossági problémák megoldásához a szaktudományos álláspontoknál szélesebb vizsgálódás lehet szükséges.²³

Tekintettel arra, hogy az alkotmánybírói kinevezés egyik feltétele a jogász végzettség megléte, az alkotmánybíróktól nem elvárható, hogy a tudomány minden területén, így például az orvostudományban is magabiztosan mozogjanak. A határozatból kitűnik, hogy ha az adott ügy olyan tárgykört érint, amelyben nemcsak a jogelméletet, hanem más tudományterületet is igénybe kell venni, az Alkotmánybíróság feladata, hogy az eljárása során a nem jogi tudományos ismereteket felkutassa, megismerje, és az adott tudományág által bebizonyított tételeket tényként elfogadja. A testület fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy „nem az alkotmánybírói eljárás a tudományos igazságok és a versengő tudományos nézetek közötti választás döntő fóruma. A tudomány kompetenciája és autonómiája az Alkotmánybíróság számára is meghatározó. Demokratikus társadalomban elsősorban a megfelelően szabályozott, észszerű és nyilvános jogalkotási eljárások során kell figyelembe venni a tudomány megállapításait és a tudomány képviselőinek javaslatait”.²⁴

A szabályozás alkalmasságának és szükségességének vizsgálatok az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy nem kérdőjelezhető meg, hogy a védőoltások az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló-képességének fokozását és a fertőző megbetegedések elterjedésének megelőzését szolgálják. Az Alkotmánybíróság utalt arra a tényre, hogy a régi korokban óriási károkat okozó fertőző betegségek visszaszorultak, mivel a modern államok járványok elleni védekezésének egyik legfőbb eszköze a megfelelő védőoltási rendszer tudatos alkalmazása.²⁵

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a védőoltások képesek megelőzni az egészségkárosodást, rosszabb esetben a halált okozó járványok és az egyéni megfertőződések kialakulását, így a testület szerint a védőoltás, mint eszköz, alkal-

17 Lásd 20/1990. (X. 4.) AB határozat, 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

18 39/2007. (VI. 20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.).

19 Lásd Abh1. V. rész 3.4.1. pont.

20 Megjegyezzük, hogy az Alkotmánybíróság megállapítása szerinti alkotmányos értékek megfelelnek az Alaptörvény II. cikke alapján az államot terhelő objektív életvédelmi kötelezettségnek, valamint az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerinti testi és lelki egészséghez való jognak.

21 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

22 ABH 1996, 74, 81.

23 Lásd Abh1. V. rész 3.1. pont.

24 Lásd Abh1. V. rész 3.2. pont.

25 Bővebben: Abh1. V. rész 3.3. pont.

mas és egyúttal szükséges a jogalkotó által meghatározott alkotmányos cél eléréséhez.

A határozat rögzíti, hogy az adott ügy tárgyát képező jogszabályi rendelkezés (életkorhoz kötött védőoltások rendszere) nem tekinthető szükségtelen alapjog-korlátozásnak,²⁶ mivel a védőoltások „egyfelől az egyént [...] védik a fertőzéstől, másfelől az egész társadalmat a járványok megjelenésétől”.²⁷

AZ ARÁNYOSSÁG VIZSGÁLATA

A szükségességi és arányossági teszt lefolytatásának utolsó állomásaként az alapjog-korlátozás arányosságát szükséges vizsgálni.

A kötelező védőoltások rendszerét kifogásolók egyik gyakori érve azon alapszik, hogy az oltások kötelező igénybevétele sérti a lelkiismereti és vallási meggyőződésüket. Tekintettel arra, hogy a modern államok a lelkiismerethez és vallásszabadsághoz való jogot alkotmányos alapjogként garantálják,²⁸ az Alkotmánybíróságnak kötelessége volt ezen érvek érdemi vizsgálata.

A testület elismeri, hogy a kötelező védőoltások jelentősebb sérelmet okoznak azoknál, akik a védőoltásokat lelkiismereti vagy vallási meggyőződésből elutasítják. Az Alkotmánybíróság szerint a kérdés vizsgálatakor elsősorban a jogállamisági alapelvet szükséges segítségül hívni, amely alapján „mindenki ugyanannak a jogrendnek jogosultja és kötelezettje, vagyis a jogszabályok mindenkire vonatkoznak, mégpedig úgy, hogy a jognak mindenkint egyenlőként [...] kell kezelnie”. Ugyanakkor az sem mellőzhető tény, hogy a „demokrácia egyik értéke a politikai közösségen belüli sokszínűség [...]”. Ezért általánosságban nem mondható ki sem az, hogy a lelkiismereti, illetve a kultuszszabadság miatt mindig kivételt kell tenni az általános törvények alól, sem az, hogy a törvények uralma teljesen kiterjed a vallási közösség belső életére”.²⁹

Az Alkotmánybíróság a határozatában rögzítette, hogy a védőoltások az érintett egyén és a társadalom többi tagjának egészségét védik, így az érintett körnek (a határozat szerinti ügyben a gyermekeknek) érdekük fűződik ahhoz, hogy időben megkapják a megfelelő védőoltásokat.³⁰

A határozat szerint azt sem szabad elfelejteni, hogy a védőoltások kötelező igénybevétele előíró szabályok megfelelnek az állam semlegességére vonatkozó követelménynek, mivel a kapcsolódó jogszabályok „nem világnézetek vagy hittételek igazságtartalmának elfogadásán alapulnak, vagyis nem egy hittételt részesítenek előnyben egy másik hittétellel szemben, hanem természettudományos alapokon álló indokok alapján – világnézetre tekintet nélkül – mindenkire egyformán kötelező szabályokat tartalmaznak”.³¹

A szabályozás – az Alkotmánybíróság szerint – megfelelt az arányosság, így az alkotmányosság követelményének, hiszen a jogszabályi rendelkezés célja és az érintett személyi kör között logikus, közvetlen kapcsolat áll fenn (egyéni és csoport-

tos, össztársadalmi egészségvédelem). Ugyancsak ezt az álláspontot erősíti az a körülmény is, hogy a jogszabály kellően differenciál, hiszen bizonyos egészségügyi indokok alapján a kötelező oltás alóli mentességet biztosítja, valamint, ha az azonos hatóanyagú oltóanyagok közül többféle áll rendelkezésre, akkor lehetőség van az oltószerek közötti szabad választásra.

Az Alkotmánybíróság az alapjogi teszt lefolytatása végén arra az álláspontra jutott, hogy a védőoltások kötelező igénybevételenek előírása alapjogot szükségtelen és aránytalan mértékben nem korlátoz, így az ilyen jellegű szabályozás alkotmányosnak minősül.

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK GYAKORLATA

Röviden szeretnénk megemlíteni a Covid19 elleni védőoltással kapcsolatban, hogy – az AB döntésekkel egyidejűleg – az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) előtti eljárásokban szintén kialakulóban van egyfajta bírói gyakorlat. Abból kifolyólag, hogy az oltásokkal szembeni ellenérzések nem csupán a jelenlegi oltással, hanem már korábban is felmerültek, már most is vannak olyan korábbi, a kötelező védőoltásokkal kapcsolatos jogesetek, amelyek a jelenlegi kérdéskörben is relevanciával bírhatnak. Ilyen például az EJEB védőoltásokkal kapcsolatos legátfogóbb esete, a *Vavřička kontra Cseh Köztársaság ügy*,³² amely ügyben a felperesek olyan gyerekek, illetve szülei voltak, akik valamilyen okból nem vettek részt az állami oltási programban. Ez volt az első olyan ügy, amelyben az EJEB a kötelező védőoltás kérdésében ítéletet hozott.

A vonatkozó cseh döntés elleni keresetlevelet *Pavel Vavřička* cseh állampolgár nyújtotta be az EJEB-hez, kifogásolva, hogy pénzbírságot kapott, mert megtagadta gyermekei *tetanusz*, *Hepatitis B* és *gyermekbénulás* elleni védőoltását. Az EJEB – a magyar alkotmánybírósági gyakorlatra is hivatkozva – megállapította, hogy a gyermekek fertőző betegségekkel szembeni immunitásának eléréséhez fűződő közegészségügyi érdek felülmúlja az egyének magánéletéhez való jogát, és a cseh szabályozás megfelelő rendelkezést tartalmaz az orvosi vagy vallási okok miatt a védőoltás alóli mentességre. Az EJEB megállapította, hogy a Cseh Köztársaság nem sértette meg az Emberi Jogok Európai Egyezményét azzal, hogy védőoltási kötelezettséget írt elő az országban élő gyermekek tekintetében.³³

Továbbá az elmúlt időszakban több kérelem is érkezett a Covid19 elleni védőoltások kapcsán az EJEB-hez,³⁴ amely ügyekben a kérelmek elutasításra kerültek, így még

26 Lásd Abh1. V. rész 3.6. pont.

27 Lásd Abh1. V. rész 3.3. pont.

28 A magyar alkotmányjogban lásd Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdés.

29 Abh1. V. rész 5.1. pont.

30 Lásd Abh1. V. rész 5.2. pont.

31 Lásd Abh1. V. rész 5.2. pont második fele.

32 Case of *Vavřička and Others v. The Czech Republic*, Applications nos. 47621/13 and 5 others, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-209039%22%5D%7D> [letöltve: 2021. 11. 26.].

33 CHAPPELL, Bill: European Court Backs Mandatory Vaccinations For Children, <https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2021/04/08/985318387/european-court-backs-mandatory-vaccinations-laws-for-children?t=1639486674390> [letöltve: 2021. 12. 14.].

34 Így például *Kakaletri and Others kontra Görögország ügy*, *Theofanopoulou és mások kontra Görögország ügy*

nagy valószínűséggel hosszú időnek kell eltelnie ahhoz, hogy az EJEB álláspontját megismerhessük e tárgykörben.³⁵

A WHO AJÁNLÁSA

A védőoltások alkotmányosságának általános vizsgálatakor kitüntetett figyelmet szükséges fordítani az Egyesült Nemzetek Szervezetének egyik legtekintélyesebb szakosított intézménye, a WHO gyakorlatára és témában született ajánlásaira.

Az alábbiakban a WHO 2021 tavaszán közölt, a védőoltások kötelezővé tételével foglalkozó ajánlásának³⁶ főbb tartalmi elemeit mutatjuk be.

Az ajánlás szerint kétségtelen tény, hogy a különböző fertőző betegségekkel szemben (így a Covid19-vírussal szemben is) az emberiség számára a védőoltások bizonyulnak a leghatásosabb eszköznek. A WHO elismeri, hogy a kötelező védőoltási rendszer korlátozza az egyént megillető szabadságjogokat, azonban az ilyen jellegű beavatkozás nem minden esetben tekinthető önkényesnek, így alkotmányellenesnek, hiszen az alapjog-korlátozásra a nyomós közérdeken alapuló indok (például közegészségügy védelme) megfelelő alkotmányos jogalapul szolgálhat.

A WHO szerint egy adott védőoltás kötelezővé tétele előtt a nemzeti döntéshozó-testület – a természettudományos megállapítások mellett – etikai szempontokat is figyelembe kell veygen, így nélkülözhetetlen például a szükségességi és arányossági kérdések, a védőoltások biztonságosságának és hatékonyságának vizsgálata, a védőoltások megfelelő utánpótlásának biztosítása és a társadalom bizalmának elnyerése.

A WHO szerint védőoltási kötelezettség csak akkor írható elő, ha a közegészségügyi hatóság által meghatározott fontos közegészségügyi (alkotmányos) cél (beleértve a társadalmi-gazdasági célokat is) eléréséhez szükséges és azzal arányos. A szervezet szerint ilyen célnak minősülhet például a társadalmi immunitás elérése, a legveszélyeztetettebbek, vagy az egészségügyi ellátórendszer kapacitásának védelme. A WHO megjegyzi, hogy a szabályozás akkor minősül etikusnak, amennyiben a meghatározott közegészségügyi cél elérése csak a védőoltások kötelező igénybevételével érhető el.

A WHO ajánlása azt is tartalmazza, hogy a lakosság számára, a megfelelő tájékozottsághoz való jog alapján olyan adatokat kell rendelkezésre bocsátani, amelyek bizonyítják, hogy a kötelezően előírt védőoltások biztonságosak. Az ajánlás hozzászólja, hogy ha a védőoltások biztonságosságát alátámasztó adatok hiányoznak, vagy ha azok arra utalnak, hogy az oltással járó kockázatok meghaladják a vakcina nélküli egészségkárosodás kockázatát, a kötelezővé tétel etikailag nem lehet indokolt, különösen az észszerű kivételek (például orvosi ellenjavallatok) engedélyezése nélkül.

A védőoltás hatékonyságára vonatkozóan a WHO megjegyzi, hogy a lakosság számára olyan adatoknak kell rendelkezésre állniuk, amelyek bizonyítják, hogy a védőoltás hatá-

sos, és egyben hatékony eszközként szolgál az adott közegészségügyi cél elérése érdekében.

A WHO ajánlása szerint egy adott védőoltás kötelezővé tételekor az államnak biztosítani szükséges az adott védőoltás terén az ellátásbiztonságot, és észszerű, ingyenes hozzáférést kell biztosítani azoknak, akik számára a védőoltás felvételét kötelezővé kívánják tenni. Az ajánlás megjegyzi, hogy az eleendő kínálat és az észszerű, szabad hozzáférés hiánya nemcsak hatástalanná tenné a védőoltás kötelezővé tételét, hanem indokolatlanul megterhelő, méltánytalan követelményt támasztana azokkal szemben, akiknek a vakcinát kötelezően be kell szerezniük.

DÉL-AMERIKAI ALKOTMÁNYJOGI KITEKINTÉS

A pandémia következtében a védőoltások kötelező igénybevételéről szóló alkotmányjogi viták virágkorukat élik, így nem meglepő, ha a tudományos vitához Brazília Szövetségi Legfelsőbb Bírósága is csatlakozott.

Egy 2020 végén megjelent határozatában³⁷ a brazil szövetségi legfelsőbb bíróság általános érvénnyel, alkotmányos követelményként megállapította a védőoltási kötelezettség alkotmányos keretkövetelményeit.

A brazil bíróság szerint általános jelleggel csak azt a védőoltást lehet alkotmányosan kötelezővé tenni, amelyet a nemzeti egészségügyi hatóság engedélyezett. A bíróság ugyancsak rögzítette, hogy oltási kötelezettséget csak törvényi szinten lehet előírni.

A határozat leszögezi, hogy az emberek életét fenyegető súlyos és valós fenyegetéssel szembesülve a kormányzat számára, az alkotmány tükrében csak az az út áll rendelkezésre, amely biztosítja a szükséges, alkalmas és arányos eszközök alkalmazását az emberi jogok és az emberélet védelme érdekében.

A bíróság figyelembe vette azt, hogy a járványok megfékezése során a védőoltások bizonyulnak a leghatékonyabb védekezési eszköznek, ezért a fokozatosság és az arányosság követelményének eleget téve, a határozat rögzíti, hogy védőoltás igénybevételének kötelező előírása csak az önkéntes (sikertelen) oltási kampányt követően, utolsó intézkedésként kerülhet elrendelésre.

A brazil szövetségi legfelsőbb bíróság elismerte, hogy a brazil alkotmány védi minden polgár jogát arra nézve, hogy fenntartsa filozófiai, vallási, erkölcsi és egzisztenciális meggyőződését, azonban a közösségi jogok (a társadalmi kollektív jogok) az egyéni jogokkal szemben elsőbbséget élveznek. A határozat szerint, másképp megfogalmazva, a brazil alkotmány nem garantálja az állampolgárok számára az emberek szuverén önzőségének korlátlan szabadságát.

A bírói testület szerint míg egy egyéni egészségügyi kezelés elutasítása a felnőtt személy egyént megillető alkotmányos szabadságjogának gyakorlását jelenti (még akkor is, ha ez az illető halálát vonja maga után), addig ugyanez az alkotmányos elv már nem érvényes a védőoltásokra. Utóbbi esetben a cél

35 HUNGLER Sára: Munka járvány idején – az egészségügyi dolgozókra vonatkozó speciális szabályok vizsgálata. In: *MTA Law Working Papers. Eötvös Loránd Kutatási Hálózat*, 2021/24. sz., 14–15. o.

36 COVID-19 and mandatory vaccination: Ethical considerations and caveats, Policy brief, 13 April 2021.

37 ADI 6587; ADI 6586; ARE 1267879, <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=457462&ori=1> [letöltve: 2021. 05. 19.].

a közösség, a társadalom és nem kizárólagosan az egyén immunizálása. Kivételes esetekben a közösséget megillető alkotmányos alapjogok az egyéni alapjogokkal szemben elsőbbséget élveznek (például kötelező védőoltás), így – a brazil bíróság szerint – az egyéni alapjog-korlátozás nem tekinthető alkotmányellenesnek.

A bíróság szerint a harmadik felek jogait sértő egyéni döntések nem tekinthetők jogosnak, így a határozat szerint az állam a kötelező védőoltást elutasító állampolgárok számára törvényben különböző korlátozó intézkedéseket írhat elő (például pénzbírság, bizonyos helyeken való részvétel megtiltása), azonban az állam az oltakozás kikényszerítése céljából erőszakot nem alkalmazhat.

A bíróság kitért arra is, hogy a védőoltási kötelezettség előírásának előfeltétele, hogy az állam megfelelő mennyiségű oltóanyaggal rendelkezzen (tárgyi feltétel), valamint az állampolgárait valóban be tudja oltani (tárgyi és személyi feltétel).

Végezetül a brazil szövetségi legfelsőbb bíróság kitért arra is, hogy a szülőnek joga van-e megtagadni a gyermeke számára előírt védőoltás beadását. A testület szerint a szülők lelkiismereti és vallási meggyőződésének szabadsága e kérdésben nem terjeszthető ki a gyermekeik nevelésére, mivel a családi hatalom (azaz a szülők neveléshez való joga) a gyermekeket illető jogok gyakorlása terén nem tekinthető korlátlan alapjognak. Mivel a gyermekek egészségének és megfelelő testi és lelki fejlődésének garantálása egyaránt terheli a szülőket és az államot, az államnak, amennyiben a szülő nem tesz eleget alkotmányos kötelezettségének, kötelessége a gyermek jogainak megfelelő érvényesítése és védelme.

A KÖTELEZŐ VEDŐOLTÁS MUNKAJOGI ASPEKTUSAI

A fentebb ismertetett alkotmányjogi megközelítés mellett, álláspontunk szerint, a kötelező védőoltások kérdésének munkajogi vetülete is számottevő érdeklődésre tarthat számot. Ennek megfelelően az alábbiakban ismertetjük a kötelező védőoltás munkajogban betöltött szerepét, külön kitérve a jelenleg hatályos szabályozásra.

A VILÁGJÁRVÁNY HATÁSÁRA KIALAKULÓ JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET, AVAGY A VESZÉLYHELYZETI JOGALKOTÁS

A világjárvány olyan természeti jelenségnek tekinthető, amely kiváltotta az egészségügyi hatóságok intézkedéseit, és ezen intézkedések általában széles körben befolyásolták a munkáltatók működését, egyeseket minimálisra csökkentették, és – kivételektől eltekintve – az egész ország gazdasági életére hatással vannak.³⁸ A világjárvány egyúttal – tekintettel arra, hogy az egész társadalomra, illetve a gazdaságra kiható

hatással bír – természetesen kihatással volt és van a jogalkotásra is.

Az *Alaptörvény* 53. cikke³⁹ rendelkezik a veszélyhelyzetről, amelynek elrendelésére 2020 folyamán a *veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet* által került sor. E kormányrendeletet a kihirdetését követően, rövid időn belül követte a *koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet*, amelynek 6. §-a a *munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény* (a továbbiakban: Mt.) rendelkezéseitől eltérő szabályok alkalmazását írta elő a munkaidő-beosztás, a távmunka és az ún. *home office* elrendelése, valamint a munkavállaló egészségi állapotának ellenőrzése tekintetében. Ez utóbbi rendelkezésnek köszönhetően kerülhetett sor például a munkavállaló testhőmérsékletének ellenőrzésére a munkahelyre történő belépését megelőzően.⁴⁰

Továbbá a későbbiek során megjelent, a *veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról szóló 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet* is rendelkezett arról, hogy a munkáltató köteles ellenőrizni egyszer, hogy az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételei biztosítottak-e.⁴¹

A világjárvánnyal összefüggésben – többek között – a *Munkajog* című szakfolyóiratban is több ízben felmerült az Mt. 66. § (8) bekezdés c) pontjában⁴² foglalt rendelkezés szerinti megszüntetés járványügyi helyzetben történő alkalmazásának kérdése, tekintettel arra, hogy a világjárvány is egyfajta elháríthatatlan, külső oknak, azaz *vis maior*nak minősül a munkáltatónál, amennyiben a munkaviszonyban a hatósági intézkedésekkel kiváltott gazdasági helyzet mint következmény, „átrendezés” az adott munkaszerződésben foglalt teljesítésére kihatóan elháríthatatlan.⁴³ Ennek kapcsán pedig mind a munkáltató gazdasági érdeke, mind a vállalkozás szabadsága felmerülhet. Példának okáért, mi a helyzet olyankor, ha a sorozatos megbetegedések miatt leállásra kényszerül a munkáltató?

Továbbá azt is szükséges leszögezni, hogy járványügyi helyzetben a munkáltató eljárásának vizsgálatát az Mt. általános magatartási szabályai [így különösen az Mt. 6. § (2) bekezdése és 7. § (1) bekezdése] és az egyenlő bánásmód követelménye tükrében kell elvégezni azzal, hogy a munkáltatótól az átlagot meghaladó, rendkívüli erőfeszítés a világjárvány miatt sem várható el.⁴⁴

A téma megkerülhetetlenségét és aktualitását támasztja alá az is, hogy a járványügyi helyzet számos olyan jogalkotói,

38 TALLIÁN Blanka: A világjárvány hatása a határozott idejű munkaviszonyra – „esetlegesen a szerződésének megszüntetésére kifejezetten szükség van”. *Munkajog*, 2021/1. sz., 24. o.

39 „A Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.” [Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés.]

40 HORVÁTH, István – PETROVICS, Zoltán: COVID '19 – Hungary. Measures concerning employment, collective labour law and social security. 1–3. o., http://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2020/04/hungaria_noticias_cielo_coronavirus.pdf [letöltve: 2021. 11. 18.].

41 A gondoskodó munkáltató, <https://ado.hu/munkaugyek/a-gondoskodomunkaltato/> [letöltve: 2021. 11. 16.].

42 „A munkáltató a határozott idejű munkaviszonyt felmondással megszüntetheti [...] ha a munkaviszony fenntartása elháríthatatlan külső ok következtében lehetetlenné válik.” [Mt. 66. § (8) bekezdés c) pontja.]

43 TALLIÁN (2021) 25. o.

44 TALLIÁN (2021) 27. o.

illetve jogalkalmazói problémát is felvetett, amelyek központi témáit adják az egyes munkajogi konferenciáknak.⁴⁵

A KÖTELEZŐ VÉDŐOLTÁS, MINT AZ EGÉSZSÉGET NEM VESZÉLYEZTETŐ ÉS BIZTONSÁGOS MUNKAVÉGZÉS EGYIK FELTÉTELE

Az oltás kötelező előírása mind a munkavállaló, mind a munkáltató szempontjából fontos kérdés. Egyfelől a munkáltató köteles gondoskodni az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételeiről,⁴⁶ aminek keretében mindent meg kell tennie a koronavírus okozta kockázatok kiküszöbölése, de legalábbis a minimumra csökkentése érdekében. Másfelől a munkavállalókat megilleti az egészségügyi önrendelkezési jog, amely szerint saját maguk jogosultak eldönteni, hogy az egészségük megőrzése érdekében milyen lépéseket tesznek. A munkavállalók önrendelkezési joga kapcsán felmerülhet a jog korlátozása – például mások egészségének védelme vagy a fertőzés elkerülése céljából –, ám minden esetben mérlegelni kell, hogy az önrendelkezési jog korlátozása milyen okból történik, és vizsgálандó az is, hogy a cél elérése érdekében e jog korlátozása szükséges-e és a céllal arányos-e.⁴⁷

A munkáltatónak kötelezően meg kell vizsgálnia, hogy az intézkedése mennyiben szolgálja az egészség megővését. Ismételten hangsúlyozni szükséges, hogy az uralkodó tudományos álláspont szerint a védőoltás felvétele egyértelműen a munkavállaló egészségét szolgálja.⁴⁸

Az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételei kapcsán a *munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: Mvt.) egyes rendelkezései [így például az 54. § (7) bekezdés b) és h) pontjai] mellett számos alacsonyabb rendű jogszabály tartalmaz releváns rendelkezéseket [vö. a *munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II. 8.) SzCsM–EüM együttes rendelet* vagy a *munkavállalók munkahelyen történő egyéni védőeszköz hasz-*

nálatának minimális biztonsági és egészségvédelmi követelményeiről szóló 65/1999. (XII. 22.) EüM rendelet].⁴⁹

Az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeinek biztosítása körében a munkáltatónak kötelezettsége az ún. tárgyi (például munkahelyi kockázatbecslés, egyéni védőeszközök biztosítása) és az ún. személyi (például a munkavállaló csak olyan munkával bízható meg, amelynek ellátására egészségügyileg alkalmas) feltételek biztosítása. Fontos továbbá hangsúlyozni, hogy a munkáltató kötelezettségével egyidejűleg a munkavállalót is együttműködési kötelezettség terheli az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeinek megteremtésében.⁵⁰

A munkavállaló csak olyan munkára és csak akkor alkalmazható, ha – egyebek mellett – mások egészségét és testi épességét nem veszélyezteti. Ennek megfelelően pedig egy egységes és átfogó stratégiát kell kialakítani, és folyamatosan kockázatértékelést kell végezni, illetve a megelőző intézkedések meghatározását is el kell végezni indokolt esetben. Márpedig a veszélyhelyzet idején irányadó munkára képes állapot meghatározása, illetve a védőoltás felvételére kötelezés is indokolt eset.

A munkáltatónak, amikor kialakítja az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre irányadó szabályokat, akkor nem kizárólag közvetlenül a munkavállalókra, hanem a munkavégzés hatókörében tartózkodókra is tekintettel kell lennie. Így például ennek megfelelően kell összehangolni a munkavégzéseket, amennyiben több munkáltató munkavállalói egy munkahelyen végeznek munkát.

Amidőn a munkáltató mérlegeli, hogy mely eszköz eleendő a kívánt cél eléréséhez, azaz milyen intézkedés nyújthat védelmet, akkor az oltás nem a kizárólagos, hanem egy lehetséges eszköz. További eszköz lehet például a közösségi események szüneteltetése, a távolságtartás, a maszkviselés, a testhőmérséklet ellenőrzése, a kézfertőtlenítés, illetve a munkahely vírusmentesítése.

Továbbá a munkáltató mielőtt meghozza a döntését a kötelező védőoltásról, ki kell kérje a munkavállalói képviselők véleményét. Tekintettel arra, hogy e döntés nyilvánvalóan érinti a munkavállalók nagyobb csoportját, illetve azok jogi, gazdasági, szociális érdekét, köteles kikérni a munkáltatónál működő üzemi tanács véleményét, valamint e döntéssel kapcsolatban a képvisellel rendelkező szakszervezet is kérhet tájékoztatást, illetve kezdeményezhet konzultációt.⁵¹

Mindenképpen hangsúlyozandó az is, hogy egyes munkakörökben a foglalkoztatott munkavállalók nagyobb veszélynek vannak kitéve bizonyos betegségekkel kapcsolatban. Az Mt. 51. § (4) bekezdése szerinti egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés körülményeire tekintettel ilyenkor a munkáltatónak kell biztosítania a védőoltásokat. Ehhez iránymutatást kap a munkáltató a Nemzeti Népegészségügyi Központtól is.

A kockázatbecslésre a *fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet* (a továbbiakban: NM ren-

45 Így például a „Lezáratlan jelentés – Egy világjárvány munkaügyi és szociális (utó)hatásai” című konferencia (amely a pandémiával kapcsolatos tapasztalatokról, a járvány munkajogra gyakorolt hatásairól szolt); a „HÉTKÖZNAPI MUNKAJOG – Aktuális munkajogi kérdések és megoldások” című konferencia (vajon a munkavállaló kötelezhető-e a testhőmérséklet mérésre, tesztelésre, illetve védőoltásra). Továbbá a Budapesti Ügyvédi Kamara által szervezett „A Covid-19 hatása a munkajogi szabályozásra, a vállalati intézkedésekre” workshopnak szintén a pandémia kihívásai szolgáltak alapul, vállalati oldalról megközelítve (az egészséges és biztonságos munkavégzés körülményeinek biztosítása, a tesztelések, védettségi igazolásokkal kapcsolatos adatkezelések, és a külföldi utazások korlátozása).

46 „A munkáltató biztosítja az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeit. A munkába lépést megelőzően és a munkaviszony fennállása alatt rendszeres időközönként köteles ingyenesen biztosítani a munkavállaló munkaköri alkalmassági vizsgálatát.” [Mt. 51. § (4) bekezdés.]

47 KÁRTYÁS Gábor: A Covid védőoltásra kötelezés munkajogi kérdései, <https://ado.hu/munkaugyek/a-covid-vedooltasra-kotelezes-munkajogi-kerdesei/> [letöltve 2021. 11. 12.].

48 KOZMA Anna – PÁL Lajos: A védőoltásra kötelezés feltételei a munkajogviszonyban. *Munkajog*, 2021/4. sz., <https://munkajogilap.hu/a-vedooltasra-kotelezes-feltetelei-a-munkajogviszonyban/> [letöltve: 2021. 11. 20.].

49 SIPKA Péter: *A munkáltatói kárfelelősség elmélete és gyakorlata*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2021, 136–137. o.

50 GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Munkajog*. Ötödik, átdolgozott kiadás, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2020, 246–247. o.

51 KOZMA-PÁL (2021)

delet), illetve a *biológiai tényezők hatásának kitett munkavállalók egészségének védelméről szóló 61/1999. (XII. 1.) EüM rendelet* (a továbbiakban: EüM rendelet) alapján kerül sor. A kockázatbecsléskor meg kell határozni, hogy a munkavállaló milyen baktériumokkal, vírusokkal, parazitákkal, gombákkal kerülhet kapcsolatba. Ez alapján kell csoportokba sorolni majd a munkaköröket. Ha munkáltató a felmérés során megállapítja, hogy olyan betegségekkel kerülhet kapcsolatba a munkavállaló, amelyekkel szemben létezik védőoltás, akkor saját költségén biztosítani kell azt a munkavállaló részére [vö. NM rendelet 9. § (1) bekezdés]. Továbbá azon egészségügyi dolgozóknak, akik csökkent immunitású vagy egyéb fokozott kockázati csoportba tartozó betegek ellátását végzik, a munkáltató évente köteles megszervezni az influenza elleni védőoltást [vö. NM rendelet 9. § (3) bekezdés].

A munkáltatók kockázatbecslését az országos tisztifőorvos által évente kiadott Védőoltási Módszertani Levél (a továbbiakban: VML) is segíti.⁵² Ennek megfelelően, amennyiben adott esetben a munkáltatók bizonytalanok az oltás kötelező elrendelése kérdésében, érdemes először is a legújabb VML-t szemügyre venniük.⁵³

A VML kiemel bizonyos munkaköröket, tevékenységeket, amelyek meghatározott védőoltás beadását igénylik, ez azonban nem teljes körű. A munkáltatónak minden esetben saját magának kell megvizsgálnia a védőoltás szükségességét.

Például a védőoltásra kiemelt munkakörök között szerepelnek, akik szennyvízzel érintkeznek (a csatornamunkások, laboratóriumban dolgozók). Részükre a *hastífusz* és a *Hepatitis A* elleni védőoltást kell biztosítani. Kullancscsípésnek kitétek például az erdőben munkát végző személyek, akiknek *kullancsencephalitis* és *veszettség* elleni oltás biztosítása szükséges. Ez utóbbi például az állatorvosoknál is szükségessé válhat. Egy másik példával élve, ha egy munkavégzés során előfordulhat földdel szennyezett sérülés (például mezőgazdasági vagy mélyépítési munkálatok), *tetanusz* beadását kell előírni. Egészségügyben foglalkoztatottak számára attól függően, hogy milyen anyagokkal, illetve betegekkel kerülnek érintkezésbe munkájuk során, a *Hepatitis B*, a *diftéria*, a *Meningococcus* és a *varicella* (bárányhimlő) elleni védőoltás szükséges.⁵⁴

A kötelező védőoltás biztosítása szempontjából érdekes lehet a *Kúria Mfv.X.10.041/2020. számú eseti döntése*, amelyben felmerült, hogy az alperes munkáltató, az Mvt. 54. §-ában foglaltaknak, illetve az EüM rendelet egyes előírásainak (így például a biológiai tényezők vonatkozásában is rendelkeznie kellett volna kockázatértékeléssel) nem tett eleget. A Kúria megállapította, hogy helyesnek bizonyult egyrészt az elsőfokú bíróság azon álláspontja, hogy a védőeszköz biztosítása a munkakörhöz és nem az aktuálisan ellátandó feladathoz kapcsolódik, másrészt az alperes munkáltatót a *kullancsencephalitis* elleni védőoltás biztosítása folyamatosan terhelte, aminek szükségességét mind a kormányhivatal, mind az Or-

szágos Közegészségügyi Intézet felperes munkavállalónak küldött válasza is megerősített.⁵⁵

A VEDŐOLTÁS FELVÉTELÉVEL FELMERÜLŐ KÖLTSÉGEK

Az Mt. 51. § (2) bekezdése értelmében a munkáltató köteles a munkavállalónak azt a költségét megtéríteni, amely a munkaviszony teljesítésével indokoltan merült fel. Ebből következik az is, ha a munkáltató kötelezően előírja az oltás felvételét, és az költséggel jár, akkor annak költségét, illetve amennyiben az oltás miatt utaznia kell, akkor az utazási költséget is meg kell téríteni a részére. Továbbá a kötelező orvosi vizsgálaton való részvételre irányadó Mt.-szabályban foglaltakra, és az arra irányadó joggyakorlatra tekintettel a munkavállaló az oltás időpontjára mentesül a rendelkezésre állási kötelezettsége alól, és munkabér is megilleti ezen időtartamra, amennyiben az oltás felvételére kizárólag a beosztás szerinti munkaidőben van módja.

Megjegyzendő továbbá, hogy a munkaerő-kölcsönzés tartalma alatt, a munkavállaló munkavédelmével kapcsolatos, a munkáltatót megillető jogokat és terhelő kötelezettségeket a kölcsönvevő gyakorolja, illetve teljesíti.⁵⁶

AZ EGYOLDALÚ MUNKÁLTATÓI DÖNTÉS ÉS A DÍJAZÁS KAPCSOLATA

A munkáltatói utasítás, irányítás és felügyelet mind azt erősítik, hogy a munkaviszony feletti kontroll a munkáltató kezében van. Az utasításhoz való jog, a munkáltató egyoldalú joga, amely jogkörében eljárva joga van a munkáltatónak a munkavállaló részére a munkavégzés módjára, helyére, idejére és egyéb körülményeire utasítást adnia.⁵⁷

A védőoltás felvételére irányadó munkáltatói utasítás alakisághoz kötött, így azt írásban kell közölni. Az Mt. alakisági szabályaival összhangban az elektronikus dokumentumban történő közlés is írásbelinek minősül, valamint tekintettel arra, hogy az utasítás egyoldalú jognyilatkozat, joghatás kiváltására akkor lehet alkalmas, ha a címmel szabályszerűen közlik.⁵⁸

Továbbá az Mt. 51. § (4) bekezdésére tekintettel a munkáltató nem csupán jogosult, hanem kötelezett is lehet a munkavállaló munkahelytől való távoltartására, ha az adott munkavállaló jelenléte a többi munkavállaló egészségét veszélyeztetné. A munkáltató magatartásának megítélése szempontjából az adott helyzetben általában elvárható magatartást kell színórmértékül venni. Fontos azonban leszögezni, hogy amennyiben nem elháríthatatlan külső ok miatt kerül erre sor, akkor a munkáltatónak kell viselnie ennek anyagi következményeit, azaz a munkavállalót díjazás illeti meg.

Szükséges egyúttal azt is megjegyezni, ha a munkavállaló a munkáltató kifejezett felhívása ellenére, szándékos magatartásával hozza olyan helyzetbe magát, hogy a munkáltató kény-

52 KOZMA-FECSKE Ivett: Munkakörhöz kötődő kötelező védőoltások, <https://ado.hu/munkaugyek/munkakorhoz-kotodo-kotelezo-vedooltasok/> [letöltve: 2021. 11. 11.].

53 A Nemzeti Népegészségügyi Központ módszertani levele a 2021. évi védőoltásokról, https://www.antsz.hu/data/cms100122/VML_2021_NNK.pdf [letöltve: 2021. 11. 22.].

54 KOZMA-FECSKE (2021)

55 A Kúria joggyakorlatából. *Munkajog*, 2021/1. sz., 59–63. o.

56 KOZMA-PÁL (2021)

57 KAJTÁR Edit: A munkáltatói utasítás helye a 21. század munkajogában. *Jura*, 2014/2. sz., 214–215. o.

58 KOZMA-PÁL (2021)

telen lesz távol tartani (például vírusfertőzés veszélyének kitett környezetben tartózkodott), akkor ez már *vis maior*nak minősül és a munkavállaló nem érvényesíthet díjazás iránti igényt.⁵⁹

A MUNKÁLTATÓ KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉGE

Az esetlegesen felmerülő munkáltatói kártérítési felelősség, pontosabban a felelősség alóli mentesülés vonatkozásában mindenképpen szükséges megemlíteni, hogy a *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény* 6:142. §-a vonatkozásában a kommentár a szerződésszegésért fennálló kártérítési felelősség körében a *vis maior* hagyományos eseteit, így például a földrengés, tűzvész mellett, a járványt (ezen körből a Covid19 külön nevesítve) is a fél ellenőrzési körén kívülnek tartja.⁶⁰

A VÉDETTSÉGI IGAZOLVÁNYOK MEGISMERHETŐSÉGE

A Covid19 elleni védőoltásokhoz szorosan kapcsolódik, és emiatt mindenképpen szükségesnek tartjuk megemlíteni a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) által 2021 áprilisában kiadott, *NAIH-3903-1/2021. számú tájékoztatást*, azaz „a Munka Törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvény hatálya alá tartozó jogviszonyokban a munkavállaló koronavírus elleni védettsége tényének munkáltató általi megismerhetőségéről” szóló tájékoztatást, amely kizárólag a jelenlegi járványügyi helyzetben alkalmazható.

A védettségi igazolvány, illetve a beoltottsággal kapcsolatos adatok tekintetében egyrészt relevanciával bír az Mt. 9. § (2) bekezdése, amelynek értelmében a munkavállaló személyiségi joga akkor korlátozható, ha a korlátozás a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos. Másrészt az Mt. 10. § (1) bekezdése alapján a munkáltató a munkavállalótól olyan nyilatkozat vagy személyes adat közlését követelheti meg, amely a munkaviszony létesítése, teljesítése, megszűnése, illetve megszüntetése vagy az Mt.-ből származó igény érvényesítése szempontjából lényegesnek minősül.

A védettséget megismerni kívánó munkáltató adatkezelőnek minősül, ennek megfelelően szükséges meghatároznia az adatkezelés pontos célját és az adatkezelés jogszerűségét alátámasztó jogalapot. A jogalapot tekintve a védettség ténye, azaz akár a Covid19-betegségből történő felgyógyulás, akár az oltottság ténye *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 az (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet* (általános adatvédelmi rendelet; a továbbiak-

ban: GDPR) 4. cikk 15. pontja szerint a személyes adatok különleges kategóriába tartozó *egészségügyi adatnak* minősül.

A védettség tényét a munkáltató a munkajogi, munkavédelmi, foglalkozás-egészségügyi, valamint munkaszervezési szabályoknak történő megfelelés miatt és a cél elérése érdekében jogosult megismerni. E célnak valósnak és ténylegesnek kell lennie, érvényesülnie kell az elszámoltathatóság és az adat-takarékosság elvének, valamint a szükségesség, arányosság követelményeinek is.

A védettség igazolására az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér működtetője által biztosított applikáció, valamint a *koronavírus elleni védettség igazolásáról szóló 60/2021. (II. 12.) Korm. rendelet* szerinti hatósági igazolvány, azaz a védettségi igazolvány szolgálhat. Ezen igazolásokat csupán be kell mutatnia a munkavállalónak, azokról másolat nem készíthető, nem tárolható, harmadik személy részére nem továbbítható, csupán a védettség tényét, valamint azt szükséges igazolnia a munkavállalónak, hogy ezen védettség időtartama mely időpontig áll fenn. Továbbá a GDPR 13. cikke értelmében adatkezelési tájékoztatást szükséges készíteni.

A NAIH tájékoztatása vonatkozásában is hangsúlyozandó, hogy a munkáltatónak a felmerést munkakörönként vagy foglalkoztatotti személyi körönként kell elvégeznie. Így bizonyos, alacsonyabb kockázatú munkakörök esetén (például állandó jellegű távmunkavégzés) a szükségesség nem állapítható meg, míg az adatkezelés szükségesnek tekinthető, ha a munkáltató tevékenységi köre a kórházak Covid19-osztályain elhelyezett orvostechnikai eszközök javítása.⁶¹

A COVID19 ELLENI KÖTELEZŐ VÉDŐOLTÁS

A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS MEGALKOTÁSÁNAK ELŐZMÉNYEI

Amint azt már korábban is említettük, az ilyen tartalmú jogszabályi előírásnak mint korlátozásnak meg kell felelnie a szükségesség-arányosság követelményeinek. Továbbá kizárólag munkakörhöz, ellátandó feladathoz köthetően határozható meg kötelezően az adott védőoltás előírása.

Az *egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény* (a továbbiakban: Eütv.) 57. § (1) bekezdése kimondja, hogy „A védőoltás célja a fertőző betegségekkel szembeni aktív, illetve passzív védettség kialakítása”. Védőoltás – az Eütv. 57. § (6) bekezdése alapján – csupán az egészségügyi államigazgatási szerv által engedélyezett oltóanyaggal és az engedélyező okiratban szereplő céllal és feltételekkel végezhető.

Az Eütv. szerint az egészségügyért felelős miniszter rendelkezik hatáskörrel arra, hogy rendeletben meghatározza azokat a fertőző betegségeket, amelyek esetében életkorhoz kötötten, megbetegedési veszély, illetőleg külföldre történő kiutazás esetén a kiutazó költségén kötelező védőoltás elrendelésének van helye. Továbbá az egészségügyért felelős miniszter

59 PÁL Lajos: Munkajogi elvi kérdések: A foglalkoztatási és rendelkezésre állási köteletség teljesítése a veszélyhelyzet tartama alatt. *Glossa Iuridica*, VII. évf./Különszám, 2020, 172–173. o.

60 VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez, <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/367/id/A14Y1522.KK/ts/20210301/lr/6%253A142> [letöltve: 2021. 11. 21.].

61 Lásd NAIH 3903/2021. számú tájékoztatása.

egyres munkakörökben való foglalkoztatás feltételeként a munkáltató költségére védőoltási kötelezettséget írhat elő.⁶²

Megbetegedési veszély és annak elhárítása érdekében szükséges védőoltásokat az országos tisztifőorvos rendelhet el, amennyiben azok a lakosság egészét, vagy több megye lakosságát érintik.⁶³

Az NM rendelet 6. § (2) bekezdése határozza meg azok körét, akiket a VML-ben foglaltaknak megfelelően aktív immunizálásban kell részesíteni (így például a hastífuszos beteg és baktériumhordozó környezetében élő személyek, a Hepatitis B-vírus-hordozó anya újszülöttje, vagy a rubeolás beteg környezetében élő személyek köre). Továbbá a munkakörhöz kapcsolódó védőoltási kötelezettség szabályait az NM rendelet 9. §-a határozza meg.

Az Eütv. rögzíti továbbá azt is, ha a védőoltásra kötelezett személy a védőoltással összefüggésben súlyos egészségkárosodást szenved, megrokkann vagy meghal, őt, illetve az általa elartott hozzátartozóját az állam kártalanítja.⁶⁴

A Covid19 szempontjából mindenképpen szükséges megemlíteni az EüM rendelet 3. számú mellékletét is, amelyben szerepel a súlyos akut légzőszervi szindrómát okozó koronavírus 2 (SARS-CoV-2), amelynek feltüntetésére a 2000/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv III. mellékletének a SARS-CoV-2 vírusnak az emberek számára tudvalevőleg fertőző betegségeket okozó biológiai anyagok listájára való felvétele tekintetében történő módosításáról és az (EU) 2019/1833 bizottsági irányelv módosításáról szóló, 2020. június 3-i 2020/739 bizottsági irányelvnek történő megfelelés miatt került sor.⁶⁵

A munkáltató a kockázatbecsléskor megállapítja, hogy a foglalkoztatott ki van-e téve biológiai expozíciónak, és meghatározza a szükséges intézkedéseket (a higiénés és egyéni védelmet, létezik-e a kóroki tényezőre védőoltás, illetve elkészíti ennek alapján az orvosi vizsgálatok rendjét).

Kiemelendő továbbá, hogy az EüM rendelet 3. számú mellékletében szereplő táblázatainak van egy megjegyzés oszlopa, amely rovatban a biológiai tényezők tulajdonságaira utaló rövidítések vannak feltüntetve (A: allergizáló hatás lehetséges; D: az ezen biológiai tényező veszélyének kitett munkavállalók listáját az utolsó ismert veszélyeztetettség időpontjától számított tíz évnél tovább meg kell őrizni; T: Toxintermelés; V: az EU-ban nyilvántartásba vett hatékony oltóanyag áll rendelkezésre).

Amennyiben a megjegyzéseknél a „V” betű szerepel (azaz az EU-ban nyilvántartásba vett hatékony oltóanyag áll rendelkezésre), akkor az EüM rendelet 13. § (4) bekezdésére tekintettel a védőoltást – a foglalkoztatás feltételeként – a munkavállaló számára fel kell ajánlania. Azonban a SARS-CoV-2 vírus tekintetében még nem szerepel „V” betű a megjegyzés rovatban, így nem kötelező a védőoltás. Megjegyzendő, hogy az uniós előírásához képest lehet szigorúbb a hazai szabályozás.

Továbbá az EüM rendelet alapján a munkáltatónak írásban kell meghatároznia azoknak a munkavállalóknak a körét,

akiknél speciális védelmi intézkedések szükségesek.⁶⁶ A munkavállalónak az oltásokat térítésmentesen kell biztosítani.⁶⁷

A KÖTELEZŐ, KORONAVÍRUS ELLENI VEDŐOLTÁSSAL KAPCSOLATOS HATÁLYOS RENDELKEZÉSEK

Ez idáig a Covid19 miatt kialakult helyzetre tekintettel három, kötelező védőoltással kapcsolatos veszélyhelyzeti kormányrendelet került kiadásra. Az első ilyen rendelet, a *koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet*, amelynek értelmében a veszélyhelyzet ideje alatt főszabály szerint az egyes egészségügyi szolgáltatóknál (így például az alapellátást, ügyeleti ellátást, járóbeteg-szakellátást, illetve a közvetlen lakossági gyógyszerellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatónál) nem hozható létre olyan jogviszony, amelynek keretében az egészségügyi tevékenységet olyan *az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény* szerinti egészségügyi dolgozó, illetve rezidens végezné, aki a SARS-CoV-2 koronavírus elleni védőoltást és az emlékeztető védőoltást nem vette fel.⁶⁸ Továbbá e rendeletnek megfelelően, amennyiben a rendelet szerinti foglalkoztatottak még nem vették fel, akkor a kormányrendeletben meghatározott időpontig – hacsak nem ellenjavalt az oltás felvétele – fel kellett venniük a védőoltást.

Szintén a kötelező védőoltás vonatkozásában került kiadásra a *munkahelyek koronavírus elleni védelméről szóló 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet*, amely alapján 2021. november 1-jétől a munkáltatók felhatalmazást kaptak arra, hogy előírják a koronavírus elleni védőoltás kötelező felvételét alkalmazottaik számára. Emellett szükséges megemlíteni, hogy az elmúlt másfél évben számos gyakorlati megoldás alakult ki a munkahelyeken a fertőzés kockázatának csökkentésére. Így például rendszeres tesztelés, alapos higiéniai szabályok bevezetése, otthoni munkavégzés lehetővé tétele.⁶⁹

E rendelet személyi hatálya azon foglalkoztatottakra terjed ki, akik nem tartoznak a *koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet* hatálya alá.

A munkáltatók – az egészség megóvása érdekében, a munkahely és a munkakör sajátosságaira is figyelemmel – a munkavégzés feltételeként előírhatják a védőoltás felvételét, és a védőoltás felvételére irányadó határidőt.⁷⁰ Tekintettel arra, hogy a „munkavégzés feltételeként” írható elő az oltás, nem várható el a munkáltatótól, hogy ha a munkavállaló már a jogviszony létesítésekor nyilvánvalóan nem felel meg e feltételeknek, ilyen személlyel munkaviszonyt létesítsen.⁷¹

66 EüM rendelet 13. § (3) bekezdés.

67 EüM rendelet 13. § (6) bekezdés.

68 *A koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés.*

69 KÁRTYÁS (2021)

70 *A munkahelyek koronavírus elleni védelméről szóló 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet] 1. § (2) bekezdés és 2. § (1) és (2) bekezdés.*

71 KOZMA-PÁL (2021)

62 Eütv. 57. § (2) és (3) bekezdés.

63 NM rendelet 6. § (1) bekezdés.

64 Eütv. 58. § (10) bekezdés.

65 EüM rendelet 17. § (2) bekezdés c) pont.

Amennyiben egészségügyi indokból ellenjavalt az oltás, akkor a foglalkoztatott nem kötelezhető annak felvételére, azonban ezt orvosi szakvéleménnyel alá kell támasztania. Továbbá e kormányrendelet meghatározza azt is, hogy mivel igazolhatja a foglalkoztatott, hogy felvette az oltást. Ha a foglalkoztatott a védőoltást a munkáltató által meghatározott határidőn belül nem vette fel, és nem mentesül a felvétele alól, akkor a foglalkoztatott részére a munkáltató fizetés nélküli szabadságot rendelhet el. Amennyiben annak elrendelésétől számított egy év eltelt, és továbbra sem tesz eleget a foglalkoztatott a kötelezésnek, illetve nem igazolja, hogy esetében ellenjavalt az oltás, akkor a munkáltató felmentéssel, illetve felmondással azonnali hatállyal megszüntetheti a jogviszonyt.⁷²

Végezetül a koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet értelmében 2021. november 1-jétől az állami intézményeknél is kötelező a koronavírus elleni védőoltás, az önkormányzatoknál pedig a polgármesterek döntésétől függ, hogy kötelező vagy sem.⁷³

A kormányrendelet meghatározza az oltással érintettek körét (így például köznevelési intézménynél, szakképző intézménynél, felsőoktatási intézménynél foglalkoztatottak), meddig kell az oltást felvenni egy-, illetve kétdózisú vakcinák esetében, ki és hogyan mentesülhet az oltás felvétele alól (egészségügyi okból ellenjavalt az oltás és ezt orvosi szakvélemény is alátámasztja), hogyan kell az oltást igazolni (uniós digitális Covid-igazolvány, védettségi igazolvány, applikáció, az oltást igazoló orvos által kiállított igazolás stb.), valamint milyen jogkövetkezményei vannak az oltás elmulasztásának.⁷⁴

Amennyiben a foglalkoztatott a védőoltást a meghatározott határidőig nem vette fel, akkor a munkáltató felhívja, hogy a felhívást követő 15 napon belül ezt tegye meg, és annak felvételét igazolja, vagy amennyiben egészségügyi okokból mentesül, akkor az arról szóló szakorvosi véleményt mutassa be. Ha ezen kötelezettségeket a foglalkoztatott továbbra sem teljesíti, akkor fizetés nélküli szabadságot rendel el a munkál-

tató. Továbbá amennyiben a fizetés nélküli szabadság elrendelésétől számítva egy év eltelt, és továbbra sem tett eleget az előírt kötelezettségeknek, akkor a jogviszony megszüntetésére kerül sor. Ha pedig felveszi az oltást, illetve igazoltan mentesül, akkor a fizetés nélküli szabadságot szükséges haladéktalanul megszüntetni.⁷⁵

ÖSSZEGRZÉS

A fent leírtakra tekintettel összességében elmondható, hogy a Covid19 mind az alkotmányjogot – ennek következtében pedig az Alkotmánybíróságot –, mind a munkajogot új kihívások elé állította, amelyekre a jogalkotó valamennyi hullám alatt igyekezett megfelelő megoldást találni. Ennek megfelelően – a törvényi szint helyett – az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésének felhatalmazása alapján kormányrendeletek megalkotására került sor, amelyek eredményeképpen például egyre nagyobb teret nyert az ún. *home office*, és a távmunkavégzés is.

Az Alkotmánybíróság és a tekintéllyel rendelkező nemzetközi szervezetek (WHO, EJEB) megállapították, hogy a védőoltások kötelező igénybevételének rendszere megfelelő alkotmányos indok és a szükségesség-arányosság követelményének betartása mellett alkotmányosnak minősül.

Ezzel egyidejűleg a gazdaság további eredményes működése érdekében, valamint tekintettel az egészségügyi ellátórendszer kapacitásának védelmére és arra, hogy a gazdaság egyes ágazatai ne kényszerüljenek leállni, megkerülhetlenné vált, hogy a védőoltások meghatározott foglalkoztatottak körében kötelezően előírásra kerüljenek a közegészségügy védelme érdekében. Így megszülettek azon veszélyhelyzeti kormányrendeletek, amelyek értelmében mind az egészségügyben, mind az állami és önkormányzati intézményeknél, illetve más munkahelyeken a tudomány jelenlegi álláspontja szerint is a leghatékonyabb „fegyverrel”, a védőoltásokkal felvértezve vehető fel a harc a Covid19 ellen.

72 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet 2. § (4)–(6) bekezdés és 2. § (8)–(10) bekezdés.

73 MÁTYÁS Ferenc: Kötelező védőoltás az állami és önkormányzati intézményeknél, <https://ado.hu/munkaugyek/kotelezo-vedooltas-az-allami-es-onkormanyzati-intezmenyeknel/> [letöltve: 2021. 11. 12.].

74 A koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet 1–2/A. § és 4. §.

75 MÁTYÁS (2021)

Jancsó Gábor* – Busch Balázs**

A felszámolási eljárás és a büntetőjogi vagyoni igény (zár alá vétel és vagyonelkobzás) találkozásának új szabályai



Jelen tanulmány célja a büntetőeljárásai döntésekkel – főként kényszerintézkedések és intézkedések útján – keletkező vagyoni igények és a más típusú vagyoni igények kapcsolatának vizsgálata egy speciális jogterületen, a felszámolásban. A tanulmány apropóját az adja, hogy a büntetőjogi igények és a felszámolásban jelentkező hitelezői igények viszonya a közelmúltbeli jogszabály-módosítás folytán alapjaiban változott meg. A hazai tudományos szakirodalom nem kutatta a különböző jogágakban jelentkező vagyoni igények konfliktusának dogmatikai kérdéseit, ezért a jogszabályi újítások előzményeinek, indokainak bemutatása és az új szabályozás értékelése új területet képez a jogirodalomban is.

1. BEVEZETÉS – PROBLÉMAFELVETÉS

Az elmúlt évtized hazai tudományos büntetőjogi gondolkodásában,¹ a jogalkotásban és a jogalkalmazásban kiemelt fontosságú büntetőeljárás feladatként azonosították a bűnözés vagyoni hasznának az elvonását. A legfontosabb jogalkotási eredmények közül példaként említhető a kiterjesztett vagyonelkobzás bevezetése az anyagi büntetőjogba, amely még az általános bizonyítási terhet is megfordította,² továbbá cezúraként tekinthetünk a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 2018. július 1-jén történő hatálybalépésére is, amely – a miniszteri indoklás szerint – annak nyilvánvalóvá tételét fogalmazta meg általános elvárásként, hogy a bűncselekmények elkövetése nem kifizetődő tevékenység, a bűnös úton elért gazdagodás nem tartható meg.³ A bűnös

vagyon visszaszerzésének eljárásjogi eszközszerét az ezt követő törvénymódosítások is bővítették.⁴ A joggyakorlat fejlődése terén kiemelendő, hogy mind a nyomozó hatósági,⁵ mind az ügyészségi⁶ belső szabályozóeszközök előtérbe állították a bűnös vagyon elvonásának feladatát. Utóbbi megfogalmazása is jól illusztrálja a jogalkalmazásban irányadónak tartott hangsúlyokat: „Kivételesen minden büntetőügyben folyamatosan vizsgálni kell a bűnös úton szerzett vagyon elvonásának szükségességét. A vagyon biztosítását célzó kényszerintézkedések mellőzésére csak a törvényi feltételek hiányában kerülhet sor.”

A bűncselekménnyel összefüggésbe hozható vagyon elvonását eredményező intézkedések, szankciók jelentőségének előtérbe kerülése és fejlődése mellett, az ezen intézkedések megvalósulását biztosító vagyonkutatás eszközszerere, valamint a vagyont érintő kényszerintézkedések is jelentős fejlődésen mentek keresztül. Összességében – összhangban a büntetőjog alkotmányosan elfogadott ultima ratio jellegével – elmondható, hogy a büntetőeljárás keretei között lényegében minden eszköz és lehetőség rendelkezésre áll, hogy a korábban említett társadalmi elvárás, a bűncselekmény következtében megbillent vagyoni helyzet helyreállítható, a bűnös vagyon elvonható legyen. A jogfejlődés ezen trendje alapján úgy tűnhet, hogy a büntetőjog vagyoni igényeinek kielégítése minden más vagyoni érdekekhez képest elsőbbséget élvez. Első ránézésre helytállóan is tűnhet ez a feltevés, hiszen evidenciának látszik, hogy nem lehet jogi akadálya a büntetőügyben eljáró hatóságoknak a bűnös vagyon biztosítására, illetve elvonására irányuló akaratának. Ha indokolt, még a legértékesebb műkinccs is lefoglalható, a legnagyobb vagyon is zár alá vehető. A vagyoni, gazdasági viszonyok ugyanakkor ennél nyilván lényegesen összetettebbek. Minden, a bűncselekménnyel összefüggésben hozható vagyon ered valahonnan, illetve valamilyen vagyon részévé válik, vagy éppen átalakul. Ezért a bűncselekménnyel összefüggésbe hozható adott konkrét vagyontárgyra vagy a vagyon értékére mint vagyonrészre nézve a büntetőjog – biztosítást, elvonást célzó – igénye mellett, más jogos igények is azonosíthatók lehetnek. A legnyilvánvalóbb módon azonosítható

* Jancsó Gábor: Igazságügyi Minisztérium, Büntetőjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, helyettes államtitkár.

** Busch Balázs: Igazságügyi Minisztérium, Büntető Eljárásjogi Főosztály, jogi ügyintéző/beosztott ügyész.

1 Példaként a legfrissebb publikációkat említve: NYITRAI Endre: *A bűncselekményből eredő vagyon visszaszerzése*. <http://ugyeszlapja.hu/?p=2868> [2022. 01. 03.]; MÁTYÁS Szabolcs – FRIGYER László – PRILENSZKY Géza: *A virtuális fizetőeszközök szerepe és jelentősége a vagyonvisszaszerzés során*. <https://ojs.mtak.hu/index.php/belugyiszemle/article/view/5611/4405> [2022. 01. 03.]

2 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 74/A. §.

3 Be. általános indoklás II. pont 2. bekezdése.

4 Pl. a Be. 267. § (2) bekezdése.

5 20/2018. (V. 31.) ORFK utasítás.

6 2/2015. (VI. 30.) LÜ h. körlevél.

konkuráló igény a sértett vagyoni igénye, de legalább ilyen természetesnek tekinthető, hogy az elkövető által szerzett vagyontól az elkövető által igénybe vett szolgáltatások megfizetett ellenértéke – mondjuk egy lakás bérleti díja – vagy a teljesített gyermektartásdíj, hiteltörlesztés sem vonható már el. Márpedig, ha a teljesített szolgáltatás díja nem vonható el, jogos kérdésként merülhet fel, hogy a már teljesített, de éppen még meg nem fizetett szolgáltatás díja (tartozása) elvonható-e?

Látható tehát, hogy büntetőjog vagyoni igényeinek a jogrendszerben nincs és nem is lehet abszolút elsőbbsége. Ezért a piacgazdasági viszonyok fejlődésével, a jogszerű vagyoni érdekek felismerésével az elmúlt bő egy évtizedben megkezdődött egy, a büntetőjogi vagyoni igények abszolutizálásával ellentétes hatású tendencia kibontakozása is. Ez a folyamat a büntetőjogi vagyoni igényeket már egyáltalán nem mindenekfelett álló érdekként kezelte, és más vagyoni érdekekkel való összeütközések esetén számos más magánjogi érdekhez képest hátrább sorolta. Az ilyen, az adott vagyontárgyra vonatkozó büntető- és az azzal konkuráló igények összeütközése többnyire nem közvetlenül a büntetőjog területén merült fel, hanem a büntetőeljárásban hozott döntések végrehajtása során, a bírósági végrehajtási jog területén. Ezért a büntető jogalkalmazás számára e problémák jellemzően alacsony intenzitásúak maradtak.

Annak ellenére, hogy a büntetőjog vagyoni igényének elsőbbségét evidenciaként, az ezzel kapcsolatos érdekkonfliktusok kérdését újszerű problémaként jelenítettük meg, látni kell, hogy a büntetőjogi szabályok – felületes – áttekintése is több olyan szabályt tartalmaz, amelyek más jogos igények elsőbbségét hivatottak biztosítani. A bűncselekmény elkövetéséhez használt, azonban más tulajdonát képező vagyontárgy elkobzása csak meghatározott feltételek esetén rendelhető el, a tulajdonos igénye tehát megelőzi az állami igényt. A vagyoneklobzás végrehajtásának is akadályát képezi, tehát megelőzi az állami igényt a sértett polgári jogi igénye vagy a vagyon felett jóhiszeműen, ellenérték fejében tulajdont szerző igénye. A konkuráló vagyoni igények elsőbbsége a végrehajtási szabályokban is megjelenik, hiszen a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény alapján az állam büntetőjogi igényét megelőzi például a gyermektartásdíjra, a tartásdíjra, a munkabérre vonatkozó követelés.

A büntetőjogi szabályozás és a végrehajtási szabályok számára tehát már régóta nem teljesen idegen, hogy az állam büntetőjogi igénye indokolt esetben hátrébb szorul. E szabályok logikájában nem nehéz azonosítani azt a rendezőelvet, hogy az állam büntetőjogi igénye, amely a bűncselekmény közvetkeztében megbillent egyensúly helyreállítására irányuló erős ösztársadalmi igény, nem eredményezheti a jogos magánérdekek sérelmét, vagyis – leegyszerűsítve – az állam nem gyarapodhat jogos magánigények kárára.

A röviden bemutatott – a jogos magánigénynek meghatározott feltételek esetén – elsőbbséget engedő szabályozás a végleges büntetőjogi igények, az elkobzás, vagyoneklobzás, és az ezek végrehajtására vonatkozó szabályozás területén jelent meg. Emellett ugyanakkor hosszú időn keresztül, lényegében nem képezte vita tárgyát, hogy az ideiglenes bűnügyi igények esetén a büntetőjog eszközzrendszere abszolút elsőbbséget élvez. Egy abszolutizáló megközelítés ugyanakkor nyilvánvalóan problémás lehet. Megalapozott kérdésként vethető fel ugyanis, hogy jogszerű lehet-e, és ha igen, milyen körülmények között, egy vagyoneklobzás – minden más igényt megelőző – elvonása egy olyan igény érdekében, amely igényt, annak véglegessé

válása esetén egy másik igény megelőz. A kissé elvont felvetést gyakorlatiasabb megközelítésből is megfogalmazhatjuk akként, hogy helye lehet-e vagyoneklobzás biztosítása érdekében a zár alá vétel elrendelésének (tehát ideiglenes jellegű vagyoneklobzás biztosítási intézkedésnek) egy vagyontárgyra nézve akkor, ha a vagyoneklobzás elrendelését követően az adott vagyontárgya folytatott végrehajtás keretei között a vagyontárgy értékesítéséből befolyó összeget végül egy más (a vagyoneklobzást is megelőző) igény érvényesítésére kell fordítani. Ugyanilyen általános kérdésként vethető fel, hogy jogszerű lehet-e, és ha igen, milyen körülmények között, egy vagyoneklobzás teljes körű elvonása abban az esetben is, ha a vagyont érintő büntetőjogi igény csupán töredékét érinti a vagyoneklobzás teljes értékének, miközben a fennmaradó részre jogos vagyoneklobzás állnak sorban. Ezt is konkretizálva: helye lehet-e egy egymillió forint értékű vagyoneklobzás biztosítása érdekében egy 100 millió forint értékű ingatlan egészére vagyoneklobzás elrendelésének, ha ennek közvetkeztében az ingatlan hasznosítása, értékesítése teljeskörűen kizárt, és így az ingatlanra bejelentett 99 millió forint értékű zálogjogi követelés kielégítése meghiúsul.

A büntetőjog vagyoni érdekeinek dominanciáját gyengítő ellenhatásokban ezért komoly mérföldkövet jelentett annak az elvi bírósági határozatnak a meghozatala, amely – leegyszerűsítve – kimondta, hogy egy büntetőeljárás kényszerintézkedéssel biztosított ingatlant is el lehet adni egy nála magasabb rendű igény érvényesítése érdekében.⁷ E döntés ugyanakkor csak a zár alá vett ingatlan vonatkozásában tartalmazott rendelkezést, vagyis a döntés tartalma nem érinti azt az esetet, ha a vagyoneklobzás nem zár alá vételt, hanem lefoglalást rendeltek el, sem pedig azt, ha a zár alá vétel elrendelésére nem ingatlan, hanem ingó dolog tekintetében került sor. A határozatnak az elvi mentén, de egy kissé átfogóbb szabályozásra törekedve kerül sor a bírósági végrehajtásról szóló törvény módosítására,⁸ amely megerősítette, hogy bizonyos esetekben lehetőség van egy zár alá vett ingatlan külső, civil igény alapján történő értékesítésére. Az értékesítés lehetőségét a szabályozás olyan feltételekhez kötötte, melyek értékelték, hogy az adott dolog bűncselekmény közvetlen tárgyaként vagy pedig egy pénzösszeg biztosítása érdekében került kényszerintézkedés alá, és csak az utóbbiak tekintetében biztosított lehetőséget az értékesítésre. E jogszabályi változás is megtartotta a féloldalas szabályozást abban a tekintetben, hogy nem rendelkezett a zár alá vett ingó vagyoneklobzásának kérdéséről, és a zár alá vételen kívüli vagyont érintő kényszerintézkedésekről.

Miközben tehát a 2008-as bírósági határozat, majd az ezzel egyirányú jogi szabályozás lényeges lépést tett a büntetőjoggal konkuráló más jogos és esetlegesen elsőbbséget élvező vagyoneklobzás igény érvényesíthetősége érdekében, valójában csupán egy meglehetősen partikuláris esetkör rendezett. A fejlett és sokszínű piaci, magánjogi viszonyok között ugyanakkor a konkuráló igények lényegesen összetettebb esetei is előfordulhatnak, amelyeknek egyik sajátos esete a felszámolási eljárás és a büntetőjogi igény találkozása.

A leírtaknál is összetettebb kép jelent meg a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvényben (a továbbiakban: Cstv.) szereplő szabályok alapján, amelyek

⁷ EBH2008. 1879.

⁸ A 2017. évi CXCVII. törvény 2018. július 1-jével beiktatta a Vht. 139. § (5)–(7) bekezdését.

– általánosságban – a felszámolás alá került társasággal szembeni büntetőjogi igényeket⁹ nemcsak a kielégítési sorrendben helyezték az első helyre, hanem egyenesen megakadályozták azt is, hogy a felszámolási eljárás lefolytatását is befejezzék, ezáltal a büntetőjogi igény (ráadásul az előzetes büntetőjogi igény) időben is abszolút elsőbbséget élvezett.

A területet jellemző – egyébként alapvetően organikusnak tekinthető – jogfejlődés sajátos életutat tudhat magáénak:

- A büntetőjogi eszközrendszeren belül (elkobzás, vagyonekobzás, lefoglalás, zár alá vétel) vannak a konkuráló jogintézményekre vonatkozó szabályok, de korántsem tekinthetők teljeskörűnek.
- A végleges büntetőjogi igény és más jogi alapon nyugvó vagyoni igény találkozására találhatók szabályok, de átfogó szabályozás nem azonosítható.
- Az előzetes büntetőjogi igény és egy más jogi alapon nyugvó vagyoni igény találkozására sokáig nincsenek szabályok, majd a joggyakorlat, később a jogalkotás egyes esetköröket érintő megoldáskeresésbe kezd, azonban átfogó szabályozás nem azonosítható.

Csupán a bemutatott két szabályozási tárgykört összevetve látható, hogy a büntetőjogi vagyoni intézkedés és a más típusú igények találkozására esetén egy nehezen átlátható rendszer rajzolódik ki, melyben a büntetőjogi igény érvényesülési lehetőségei attól függően alakulnak, hogy

- az adott dolog ingó vagy ingatlan,
- milyen típusú kényszerintézkedéssel biztosított (lefoglalás vagy zár alá vétel), és
- a tulajdonosa felszámolás alatt álló jogi személy vagy sem.

A problémát tovább bonyolítja, hogy a lefoglalásnak és a zár alá vételnek a jogi alapja nagyrészt átfedést tartalmaz,¹⁰ ezért a hatóságok törvény által nem szabályozott, a kényszerintézkedés fajtájára vonatkozó döntésén múlhat, hogy az adott kényszerintézkedés érinti-e a külső harmadik személyek igényének érvényesíthetőségét.

Ha mindehhez hozzátesszük azt is, hogy a végleges büntetőjogi igények [vagyonekobzás, jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Jszt.) szerinti pénzbírság, bűnügyiköltség-igény] és az azok biztosítására szolgáló kényszerintézkedések eltérő rezsimben, és olykor eltérő végrehajtási sorrendben érvényesülhetnek más, azonos vagyont érintő, de a büntetőeljárás kívüli igényekkel szemben, akkor még jelentősebb koherencia-zavar tárható fel. Azonosíthatók ugyanis olyan helyzetek, amikor egy végleges büntetőjogi igény biztosítására szolgáló ideiglenes intézkedés (lefoglalás, zár alá vétel) úgy előz meg külső (nem büntetőjogi) igényeket, hogy a végleges igény a törvény szerint erre már nem lenne képes.¹¹ Az így kialakuló helyzet azért tekinthető különösen méltánytalannak, mert az ideiglenes intézkedés következtében olyan követelések maradnak – az ideiglenes intézkedés tartamára – kielégíthetetlenek, amelyek a büntetőjogi igény véglegessé válását követően már meg fogják azt előzni. Vagyis ilyen esetben az ideiglenes intézkedés valójában nem

képes biztosítani a végleges bűnügyi vagyoni igényt, ugyanakkor az egyébként erősebb külső igényeket átmenetileg tétlenségre kényszeríti, és azok jogosultjainak meg kell várniuk a büntető-eljárás befejezését azért, hogy az egyébként is tudottan megállapítható elsőbbségük érvényesülhessen.¹²

E példákon keresztül is látható, hogy a büntetőjog vagyoni igényeinek jogrendszerbeli helye az eljárásjogi és a végrehajtási jogi szabályozásban következtelenné vált, a más igényekkel szembeni dominanciája sokszor indokolható különbségtétel nélkül, ad hoc alapon dől el.

A szabályozás területén kialakult koherenciazavar részben az egyes konkuráló büntetőjogi és nem büntetőjogi jogintézmények egymástól független, egymásra tekintet nélküli fejlődésének, részben a probléma rendkívüli összetettségének tudható be. Egyaránt rendezni kell ugyanis a tárgyi és az időbeni konfliktusokat. A tárgyi konfliktusokat érintő problémát elsősorban az okozza, hogy már magán a büntetőjogon belül is számos, eltérő vagyoni érdek azonosítható (elkobzás alá eső dolgok, közvetlenül vagyonekobzás alá eső vagyonelemek, átalakult vagyonelemek, pénzüsszegeben kifejezett vagyonekobzás alá eső vagyonelemek, jogi személlyel szembeni pénzbírság, rendbíróság, bűnügyi költség), amelyek viszonya az egyes további magán- vagy állami igényekhez rendkívül összetett.¹³ A végleges igények tárgyi kapcsolatának, sorrendjének koherens meghatározását követően kerülhet sor az időbeli konfliktus, vagyis az előzetes igények egymással kapcsolatos, valamint az előzetes igények és a végleges igények közötti konfliktusok rendezésére. Ez utóbbi konfliktus egyik nyilvánvaló rendezési elvének kell tekinteni, hogy egy „A” előzetes igény nem előzhet meg egy „B” végleges igényt, ha az „A” igény véglegessé válása esetén a „B” igény a kielégítési sorrendben az „A” igényt megelőzné. A tárgyi és az időbeli konfliktusok koherens rendezése olyan összetett mátrixot alkotnak, amelyek átfogó rendezése nehezen látható kihívást jelent.

2. A FELSZÁMOLÁSI ELJÁRÁS ÉRINTETTSÉGE

A vagyont érintő kényszerintézkedések szerteágazó és sok szempontból koherenciazavarral terhelt szabályozásának problémái, és az átfogó felülvizsgálat mellett szóló érvek önálló tanulmány tárgyát képezhetnék. Az e kérdéskört érintő legutóbbi jogszabály-módosítás ugyanakkor egy olyan területen tett kísérletet – még ha nem is teljeskörűen – egy új szabályozás és átfogó rendezőelvváltás kialakítására, ahol a legsúlyosabb, és gyakran helyrehozhatatlan sérelmek okozhatók a jóhiszemű harmadik személyek számára.

A felszámolásban látható ugyanis a legnagyobb kontraszt a büntetőjogi vagyoni igény és a jóhiszemű hitelezői igények viszonyában, ugyanis itt a korábbi szabályozás alapján lényegében teljeskörűen és válogatás nélkül érvényesült a büntetőjogi

9 Lásd részletesebben: Cstv. 6/A. § és 38/A. §.

10 Be. 308. § (1) és (3) bekezdése, valamint a 324. § (1) és (2) bekezdése alapján a vagyonekobzás biztosítása érdekében az ingó dolog, a számlapénz, az elektronikus pénz biztosítására egyaránt elrendelhető zár alá vétel és lefoglalás is.

11 Például a vagyonekobzás biztosítására szolgáló lefoglalás minden más igényt megelőz, de a vagyonekobzás a Vht. 165. § (1) bekezdése alapján számos külső igényt nem.

12 Például a vagyonekobzás biztosítására a lefoglalják a terhelt készpénzét, amely egyaránt fedezete lenne a terhelttel szembeni gyermektartási igénynek. A gyermektartási igény ilyenkor csak azután tud érvényesülni, hogy az adott készpénzállományra a vagyonekobzást elrendelik, és végrehajtás alá kerül. Ez ugyanakkor akár évekre is hátráltatja, az eleve tudottan magasabb ranghelyen álló gyermektartásigény kielégítését.

13 A bonyolult viszonyok és a nem feltétlenül koherens szabályozást mutatja, hogy eltérő a kielégítési sorrend – vagyis a vagyoni igények erőssorrendje – a bírósági végrehajtás, az adóvégrehajtás és a felszámolás során.

igény abszolút elsőbbsége. Nemcsak arról volt tehát szó, hogy a szabályozás következtében a vagyonekhozásra és az ennek biztosítására irányuló büntetőjogi igényt az igények tárgyait tekintve minden más megelőző igényként határozták meg, hanem a vagyonekhozásról szóló döntés meghozataláig és annak végleges kielégítéséig bármilyen más – a felszámolásban felmerülő – igény részleges kielégítésére sem volt lehetőség, még abban az esetben sem, ha a társasági vagyonekhozás egyébként valamennyi igényre kellő fedezetül szolgált. A vagyonekhozás tehát tárgyat és időbeliségét érintően is abszolútizálódni látszott,¹⁴ még a vagyonekhozás biztosítására hivatott előzetes igény is megelőzött minden más vagyoni igényt. Ez a helyzet, a szabályozás sajátosságai miatt már csak azért is aránytalanságokat szült, mert – ahogy azt korábban jeleztük – a vagyonekhozásnak még a Btk.-n belül is vannak bizonyos korlátai, azonban a rendszer ezt a kérdést sem tudta megfelelően kezelni.

A vagyonekhozáson kívül a további büntetőjogi igények (pl. a Jszt. szerinti pénzbírság) pedig teljes körű időbeli elsőbbséget élveztek, hiszen az ennek biztosítása érdekében alkalmazott büntetőjogi kényszerintézkedések a felszámolási eljárás felfüggesztését vonták maguk után, vagyis a felszámolásban bejelentett hitelezői igényeknek akkor is meg kellett várni a büntetőeljárás jogerős lezárását, ha a felszámolási eljárás folytatását követően a kielégítési sorrendben végül megelőzték a büntetőjogi igényeket.

Azzal együtt, hogy ehhez hasonló megoldás más jogágban nem azonosítható, a felszámolás során azért különösen szembe-tűnő az így okozott, a jóhiszemű hitelezői igényekben bekövetkező esetleges sérelem, mert a felszámolásban a társaság teljes vagyonának felosztására sor kerül, vagyis a hitelezői igények semmilyen más vagyontól nem lennének kielégíthetők.¹⁵

A felszámolási eljárás keretei között tehát az alábbi helyzet alakult ki:

- A vagyonekhozásra irányuló büntetőjogi igények abszolút tárgy és időbeli elsőbbséget élveztek.
- A vagyonekhozástól eltérő büntetőjogi igények abszolút időbeli elsőbbséget élveztek.
- Az időbeli elsőbbség azt is eredményezte, hogy a felszámolási eljárás felfüggesztése miatt, a büntetőjogi kényszerintézkedés hatálya lényegében a közvetlenül nem érintett vagyonekhozásra is kiterjedt, hiszen a felfüggesztés alatt a büntetőjogi igényt meghaladó mértékű vagyonekhozásra, felosztására sem kerülhetett sor.¹⁶

14 A vagyonekhozás elsőbbségét eredményező szabályozást a Cstv. 2021. december 31-ig hatályos 6/A. §-a tartalmazta, ugyanakkor annak szabályai alapján nem feltétlenül lehetett egyértelmű jogértelmezést, gyakorlatot kialakítani. A szabályozás alapvetően a „büntetőügyben a jogi személlyel szemben intézkedés alkalmazásának lehet helye” fordulatot használva a Jszt. szerinti eljárások esetében rendezte a felszámolás felfüggesztését. A vagyonekhozás elrendelése, illetve ezt biztosító kényszerintézkedés alkalmazása ugyanakkor nem minden esetben jelenti, hogy a Jszt. szerinti eljárás is megindul. Ugyanígy szabályozási bizonytalanság volt azonosítható a szabályozás zár alá vételre koncentrált rendelkezései miatt, hiszen vagyoni kényszerként lefoglalásnak is helye lehet, de említhető a vagyoni kényszerintézkedés (előzetes büntetőjogi igény) nélkül alkalmazott vagyoni intézkedés (vagyonekhozás, elkobzás) esetén irányadó eljárásrend bizonytalansága is.

15 Ellentétben például a végrehajtási eljárással, ahol az a körülmény, hogy egy adott vagyonelemre nézve a büntetőjogi igény elsőbbséget élvez, még nem jelenti azt, hogy a hitelezői igény más vagyonelemből kielégíthető legyen.

16 Ez, ad absurdum azt is eredményezhette, hogy a büntetőeljárás befejezéséig egy milliárdos nagyságrendű cégvagyonekhozásra bejelentett milliárdos nagyságrendű hitelezői igényösszesesség kielégítését, egy csekély, a vagyonekhozás 1-2%-át elérő értékű büntetőjogi igény is teljeskörűen ellehetleníthetett.

A felszámolásban jelentkező fenti problémakört igyekezett rendezni a 2021. évi CXXXIV. törvény, amely a 2022. január 1-jével hatályba lépő szabályai szerint büntetőjogi igényeket integrálta a többi felszámolási eljárásban érvényesíthető igény közé.¹⁷

A 2021. évi CXXXIV. törvény miniszteri indokolása szerint a módosítás célként tüzte ki, hogy: „a bűncselekménnyel összefüggésben az állami vagyonszerzés más jóhiszemű személyek kárára nem történhet.” A célkitűzés következményeként pedig azonosította, hogy: „[a] felszámolási eljárásban ennek a célkitűzésnek az érvényesítése azzal jár, hogy a kívülálló jóhiszemű hitelezők egy része (ahogy az a végrehajtási jogban is érvényesül), megelőzi az állam büntetőjogból eredő vagyoni követelését. Ennek következtében az ismert és igazolt, magasabb prioritást élvező igény fedezetét a büntetőeljárás még ideiglenesen sem tarthatja vissza.”

Úgy tűnik tehát, hogy a törvénnyel a jogalkotó vállalta a bemutatott jogi diszcrepancia legsúlyosabb elemének a rendezését. A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy milyen megoldásokat alkalmazott ennek érdekében, és ez a büntetőeljárás lefolytatásának szempontjából milyen következményekkel járhat.

3. A SZABÁLYOZÁS KÖZPONTI JOGINTÉZMÉNYE, A BÜNTETŐJOGI HITELEZŐI IGÉNYBEJELENTÉS

A büntetőjogi igény és a felszámolásban érvényesíthető egyéb hitelezői igények közötti konfliktus feloldására alapvetően háromféle szabályozási koncepció képzelhető el: (1) megállítást, (2) kiszakítást, (3) beengedést. Megállítást esetén a büntetőjogi igény megakasztja a felszámolás lefolytatását (lényegében ez volt a korábbi szabályozás logikája). Kiszakítást esetén a büntetőjogi igénnyel érintett vagyonelemet el kell különíteni, és a felszámolási eljárást e vagyonelem figyelmen kívül hagyásával lefolytatni. Beengedés esetén pedig a felszámolás élvez elsőbbséget, vagyis a büntetőjogi igényt, illetve az azzal összefüggő vagyonelemet a felszámolási eljárásba kell integrálni és annak keretei között kezelni.

Minden szabályozási koncepció kialakítása során egyértelmű volt, hogy a korábbi – megállítást eredményező – logika bár kétségtelenül hatékony volt a büntetőjogi igény biztosítása szempontjából, számos rendkívül hátrányos következménnyel járt. Látni kell azonban, hogy az állam – valójában a társadalom – büntetőjogi igénye valós, ezért annak hatékony érvényesülését érdemben rontó megoldás nem fogadható el. Vagyis a megállításon alapuló, más jogos igényeket indokolatlanul teljesen ellehetlenítő logika változtatása esetén is biztosítani kell, hogy a szabályozás „ne essen át a ló túlsó oldalára”, és eredményezze a büntetőjogi igény indokolatlan ellehetlenülését. Ez megfelelő fékek, garanciális szabályok, korlátok kialakítását igényli.

Az is lényeges körülmény volt, hogy a szabályozás kialakítása során a büntetőjogi vagyoni igényeinek intéz-

17 Meg kell említeni, hogy a szabályozást a törvényi rendelkezésekkel lényegében azonos tartalommal már a büntetőjogi vagyoni igényekkel összefüggő egyes eljárások, valamint a vagyonekhozási eljárás eltérő szabályairól szóló 640/2021. (XI. 25.) Korm. rendelet 2021. november 26-i hatállyal bevezette.

Büntetőjogi vagyoni igény			
A felszámolásba hitelezői igényként bevonható büntetőjogi vagyoni igény		A felszámolásba nem bevonható büntetőjogi vagyoni igény	
Előzetes bűnügyi hitelezői igény	Végleges bűnügyi hitelezői igény	Előzetes bűnügyi hitelezői igény	Végleges bűnügyi hitelezői igény
Fedezetet biztosító zár alá vétel	Pénzösszegben kifejezett vagyonek Kobzás [Btk. 75. § (1) bekezdés]	Nem fedezetet biztosító zár alá vétel	Nem pénzösszegben kifejezett vagyonek Kobzás (Btk. 74–74/A. §)
	Jszbt. szerinti pénzbírság	Lefoglalás	Elkobzás
	Bűnügyi költség		

Látható, hogy az intézkedés vagy kényszerintézkedés jogcíme alapvetően meghatározza annak bűnügyi hitelezői igénybejelentésként való minősülését, és ekként a felszámolási eljárásba való bevonhatóságát. A jogcímek egyértelmű megjelenítését a törvény a büntetőeljárás határozatok rendelkező részének is kötelező kellékeként jelöli meg, melyek elmulasztása esetén az új szabályozás a pótlásukat is lehetővé teszi, illetve előírja.²²

3.3. A BŰNÜGYI IGÉNY

ÉRDEMI ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK SZABÁLYAI, BIZTOSÍTÉKAI „BEENGEDÉS” ESETÉN

A bűnügyi vagyoni igények integrálása a felszámolási eljárásba számos kérdést vet fel. Elsődlegesen azt, hogy a büntetőeljárásban jelentkező vagyont érintő kényszerintézkedés vagy intézkedés hogyan alakítható a felszámolásban értelmezhető hitelezői igénnyé anélkül, hogy a büntetőeljárást lefolytató szerveket egy számukra alapvetően idegen eljárásban oly módon terhelni túl, amely már a bűnügyi igény érvényesítését veszélyeztetné.

A Cstv. szabályozási logikája a jogosult érdekérvényesítési akarátán alapul. Ennek megfelelően a jogosult bármikor dönthet úgy, hogy – akár passzivitásával – lemond a követelésének érvényesítéséről, illetve joggal elvárható, hogy igényének érvényesítése érdekében aktív magatartást tanúsítson. Ennek megfelelően a Cstv.-ben nemcsak a hitelezői igény bejelentése feltételez aktív hitelezői jogérvényesítési tevékenységet, hanem számos más hitelezői jogosultság gyakorlása is, amelyek elmulasztása esetenként jogvesztő következményekkel is járhat. A büntetőeljárásban eljáró hatóságok esetében ugyanakkor nem azonosítható személyes érdek, érintettség, az állam nevében eljáró személyek nem saját érdekeiket érvényesítik, hanem – hivatali kötelezettségüket teljesítve – az állami igényt, ami valójában ösztársadalmi érdek. Ezért a szabályozás kialakítása során elengedhetetlen, hogy alapvetően ne az eljáró szerv érdekérvényesítő képességén, diszkrécióján múljon a büntetőjogi igény érvényesülése, hanem a törvény rendelkezésein. Ha ezen feladatokat a büntetőeljárást lefolytató szervekre bízta volna a jogalkotó, akkor azzal a helyrehozhatatlan hibák kockázatát rendkívül magas szintre emelte volna. A magánjogi igényekkel és azoknak a felszámolási eljárás időpontjához fűződő kapcsolatával szemben a büntetőjogi igények további

sajátossága, hogy azok időbelisége – sem a felmerülése, sem az esedékessége – semmilyen módon nem igazodik a felszámolás elrendeléséhez, vagyis a felszámolási eljárás elrendelésének időpontjától függetlenül, akár azt jóval követően is felmerülhet az a jogos bűnügyi igény, hogy a vagyon biztosítására, elvonására kerüljön sor.

A törvény kiindulási alapja mindezekre figyelemmel szükségyszerűen az, hogy a felmerülő, bűnügyi hitelezői igénynek keresztelt büntetőjogi vagyoni igények bejelentése terén a lehető legkisebb adminisztrációs terhet helyezze a büntetőeljárást lefolytató szervekre, egyúttal a jogvesztő határidőket – amennyire lehet – esetükben kitágítsa és a hitelezői jogok dinamikus képviselőjét egy ebben jártas szerve bízta.

3.4. A BŰNÜGYI HITELEZŐI IGÉNY BEJELENTÉSE

A bemutatott szabályozási elvnek megfelelően a Cstv. új IV/A. Fejezetében szereplő szabályok szerint a bűnügyi hitelezői igény bejelentése megtörténhet a kényszerintézkedésről (előzetes bűnügyi hitelezői igénybejelentés) vagy intézkedésről (végleges bűnügyi hitelezői igénybejelentés) szóló határozat felszámoló részére történő kézbesítésével, de akár az arról való egyszerű átírással való értesítéssel is.²³ Ezen a ponton fontos megjegyezni, hogy a vagyoni kényszert elrendelő vagy vagyonek Kobzást, elkobzást elrendelő határozat kézbesítése a felszámoló részére a Be. alapján egyébként is törvényi kötelezettség, ugyanis a felszámolás alatt álló, kényszerintézkedéssel érintett gazdasági társaság vagyoni érdekeltnek²⁴ minősül, akinek a felszámoló a törvény által kijelölt képviselője. De emellett a határozat beszerzése – így a hitelezői igénybejelentés megtétele – a bűnügyi hitelezői igény érvényesülését biztosító szervek (Nemzeti Adó- és Vámhivatal, illetve a felszámoló) számára is kifejezetten rögzített feladat,²⁵ ennek következtében minimálisra korlátozható annak a kockázata, hogy jogalkalmazói mulasztás következtében nem kerül sor a bűnügyi hitelezői igény bejelentésére.

²³ Cstv. 79/A. § (2) bekezdés c) és d) pontja.

²⁴ Be. 57. § (1) bekezdés b) pontja.

²⁵ Cstv. 79/A. § (5) bekezdés szerint a felszámoló is köteles beszerezni a határozatot, valamint az az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény 125/A. § (10) bekezdése, a 125/C. § (1) bekezdése, valamint a 125/C. § (7) bekezdése alapján az adóhatóság is köteles ennek érdekében intézkedni.

²² Be. 327. § (6) és (7) bekezdése, Jszbt. 11. § (3) és (3a) bekezdése.

Az új szabályozással kialakított rendszer logikája egy esetleges mulasztással kapcsolatos kockázatot érintően nem különbözik a büntetőjogi igény érvényesítésével kapcsolatos általános kockázatoktól. A kockázat akként azonosítható ugyanis, hogy a felszámolási eljárás lefolytatására és a vagyon felosztására olyan módon kerül sor, hogy abban a bűnügyi hitelezői igény nem jelenhet meg. Függetlenül attól, hogy egy ilyen helyzet – egy utóbb megindított büntetőeljárás esetén – a legközelebbi eljárás esetén is előfordulhat, a vagyon felosztás minden esetben jogilag megfelelően kezelt helyzeteket eredményez. Amennyiben ugyanis jóhiszemű hitelező jut a felszámolási eljárás során vagyonhoz, úgy a Btk. 74. § (5) bekezdés b) pontjára figyelemmel – mint ellenérték fejében jóhiszeműen szerzett vagyona – vagyonelkobzás nem rendelhető el. Amennyiben pedig a felszámolási eljárást felhasználva rosszhiszemű, vagyonelvono vagyonszerzés történik, úgy e magatartás önállóan is büntetőeljárás tárgyát képezheti, az abból származó vagyon pedig az azt megszerzőtől elvonható. Ha pedig a felszámolás eredményeképpen a vagyon a terhelthez kerül vissza, úgy az tőle a Btk. 74. §-a alapján minden további nélkül elvonható. Látható tehát, hogy a bűnügyi hitelezői igényrel kapcsolatos késedelem egyedüli azonosítható kockázata, hogy annak eredményeképpen olyan jóhiszemű harmadik személy hitelező is vagyonhoz juthat, aki a felszámolási eljárásban a bűnügyi hitelezői igényhez képest hátrébb lett volna sorolva a kielégítési sorrendben. Ez a kockázat ugyanakkor teljesen soha nem küszöbölhető ki és talán nem is tekinthető érdemnek.

3.5. A BŰNÜGYI HITELEZŐI IGÉNY BEJELENTÉSÉNEK IDŐSZERŰSÉGE

A bűnügyi hitelezői igénybejelentésre nem érvényesek a más hitelezői igények bejelentésére vonatkozó általános jogvesztő határidők, így a felszámolási zárómérleg benyújtása előtt bejelentett bűnügyi hitelezői igénybejelentést a 40 napos határidőben bejelentettnek kell tekinteni.²⁶

A szabályozás lényegében tehát egyetlen észszerű – a zárómérleggel kapcsolatos – határidőtől eltérően, a bűnügyi igény érvényesítését nem köti határidőhöz. A zárómérleg benyújtása már egy olyan, a felszámolási eljárás befejezéséhez, a vagyon érdemi felosztásához közeli, végső időpont, amelyet követően a bűnügyi igény bejelentése nem indokolható módon húzná el a felszámolási eljárást.

Érdemes áttekinteni a nem megfelelő határidőben bejelentett bűnügyi hitelezői igény további sorsát. Amennyiben a bűnügyi igényt a felszámolás befejezése, a vagyon felosztása előtt rendelik el, azonban bűnügyi hitelezői igényként már nem tudják bejelenteni, úgy az a helyzet áll elő, hogy a büntetőjogi kényszerintézkedés vagy intézkedés tárgya a vagyon felosztásával lényegében kiürül. Ennek megfelelően a zár alá vétel vagy a vagyonelkobzás végrehajthatatlanná válik, hiszen az a vagyontárgy, amelyre nézve a kényszerintézkedést vagy intézkedést elrendelték, az elrendelési állapotban megszűnik létezni és más személy tulajdonába kerül. Ha a kényszerintézkedés elrendelésére vagy intézkedés alkalmazására valamilyen oknál fogva a vagyon felosztását követően kerül sor, úgy a büntetőügyben hozott határozat törvénytörő, hiszen

²⁶ Cstv. 79/A. § (8) bekezdés.

„nem létező” vagyon, pontosabban más személy tulajdonában álló vagyon vonatkozásában rendelkezett. Mindkét esetben lényeges, hogy a korábbiakban már kifejtettek szerint kell megvizsgálni, hogy az új tulajdonba került vagyon vonatkozásában fennállnak-e a kényszerintézkedés elrendelésének vagy intézkedés alkalmazásának a feltételei.

A törvény megoldása szerint tehát a bűnügyi vagyoni igények felszámolásba való átvétele rugalmasan és kevés adminisztratív teherrel történhet meg.

4. HOGYAN ÉRVÉNYESÜLHET EZUTÁN A BŰNTETŐJOGI IGÉNY A FELSZÁMOLÁSBAN – AZ ELJÁRÁS MENETE

A bűnügyi hitelezői igénybejelentés a felszámolás során egy automatikus eljárásrendben érvényesül, amely a büntetőeljárást lefolytató szerv részéről általában nem igényel beavatkozást, nem eredményez külön adminisztratív terhet. Ez abból a szempontból tekinthető kedvezőnek a büntetőjogi igény, illetve a büntetőeljárást lefolytató szervek szempontjából, hogy a Cstv.-ben szereplő új törvényi rendelkezések és a felszámolási eljárás tételes ismerete nélkül is biztosított a bűnügyi igény érvényesülése, valamint a szervek hatékony feladatellátása.

A leggyakrabban a felszámolási eljárás és a büntetőeljárás egymással hosszabb időn keresztül párhuzamosan zajlik, ennek megfelelően a bűnügyi hitelezői igények

- egyrészt a felszámolási eljárás különböző szakaszaiban bukkanhatnak fel,
- másrészt a bűnügyi hitelezői igény felszámolási eljárásba kerülését követően sajátos értékváltozásokra kerülhet sor,
- végezetül az előzetes bűnügyi hitelezői igény a felszámolási eljárás ideje alatt, illetve azt követően megszűnhet vagy végleges bűnügyi hitelezői igénnyé alakulhat.

A szabályozás arra törekszik, hogy ezeket az átalakulási fázisokat, változásokat, illetve ezek következményeit a felszámolási eljárás mértékadó szakaszaihoz igazodóan rendezze, ami látszólag bonyolulttá, valójában csak cizellálttá teszi a szabályozást.

A bűnügyi hitelezői igény a felszámolás során alapvetően az alábbiak szerint alakulhat:

- az előzetes vagy a végleges bűnügyi hitelezői igénybejelentést követően a felszámolási eljárás a bűnügyi hitelezői igénybejelentés változása nélkül rendben befejeződik,
- a bűnügyi hitelezői igénybejelentés a felszámolási eljárás befejezése nélkül megszűnik,
- az előzetes bűnügyi hitelezői igénybejelentés végleges hitelezői igénybejelentéssé alakul át a felszámolási eljárás során.

A szabályozás rendszerének másik pillére a felszámolási eljárás szakaszolása volt, amely a Cstv. alapján a következők szerint tagolható: (1) a felszámolás elrendelése, (2) a hitelezői igények bejelentése, (3) az adós vagyontárgyainak értékesítése, (4) a zárómérleg és a vagyonfelosztási javaslat benyújtása a (felszámolási) bírósághoz, (5) a zárómérleg és a vagyonfelosztási javaslat jóváhagyása.

4.1. A BŰNÜGYI HITELEZŐI IGÉNYBEJELENTÉS, ÉS A BIZTOSÍTOTT VAGYON ÁTALAKULÁSA A FELSZÁMOLÁSBAN

A bűnügyi hitelezői igény felszámolási eljárásba kerülésével és annak további sorsával kapcsolatban alapvetés, hogy egyrészt a szabályozás lényegében nem terjed ki a kimaradó, a felszámolásba be nem vonható vagyonelemekre, amelyek semmilyen hatást nem gyakorolnak a felszámolási eljárásra. Másrészt a felszámolásba bevonható – fedezeti jellegű – bűnügyi követelések vonatkozásában a felszámolás folyamatában az adós felosztható vagyona egy homogén egészet képez, amelyből később a törvényi sorrendnek megfelelően a vagyonfelosztási javaslat alapján részesülhetnek a hitelezők, köztük a bűnügyi hitelezői igénybejelentés jogosultjaként az állam. Amennyiben a büntetőeljárásban végleges bűnügyi hitelezői igénybejelentést megalapozó döntés (vagyonelkobzás) születik oly módon, hogy azt nem előzte meg vagyonbiztosítás (előzetes bűnügyi hitelezői igény), úgy a felszámolási eljárás részére vagyon „átadására” nem kerül sor, a felszámolás valóban csak egy bűnügyi igénnyel szembesül, amelynek kielégítésére a Cstv. alapján az adós vagyonának felosztásának keretei között kerülhet sor.

Előzetes bűnügyi hitelezői igény esetén ugyanakkor az adós vagyona, vagyonába tartozó vagyonelem egy büntetőjogi kényszerintézkedés, zár alá vétel tárgyává válik, amelynek végrehajtási szabályai szerint a vagyon feletti rendelkezési jogot ilyen esetben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal mint végrehajtásért felelős szerv gyakorolja. Mivel azonban a homogén, felosztható adósi vagyon körébe tartozik a zár alá vétellel érintett adósi vagyon is, ezért ezt át kell engedni a felszámoló számára. Természetesen amennyiben már egy megindult felszámolási eljárásban kerül sor a zár alá vétel elrendelésére, úgy a vagyon felszámolási eljárásból történő „kivétele”, majd oda történő „visszaengedése” ténylegesen nem történik meg, ilyen esetben – a végleges bűnügyi igényhez hasonlóan – a zár alá vétel lényegében közvetlenül bűnügyi hitelezői igényként érvényesül. Jogilag ugyanakkor ilyen esetben is sor kerül az alábbiak szerint a zár alá vétel tárgyának átalakulására, tekintettel arra, hogy zár alá vételt minden esetben csak konkrét vagyonelemre lehet elrendelni.

A zár alá vétel tárgya a zár alá vett vagyon átengedését követően a hitelezői igénybejelentés lesz (az a zár alá vétel tárgyának első átalakulása).²⁷ Az átalakulás következményeként a zár alá vétel tárgyát korábban képező vagyonelem a homogén felszámolási vagyon részévé válik, arra nézve a továbbiakban a zár alá vétel és az ezzel járó korlátozások nem terjednek ki. Ezzel egyidejűleg a felszámoló egy hitelezői igényt, követelést vesz nyilvántartásba, amelynek „értéke” a zár alá vétel összegével egyezik meg, és a zár alá vétel tárgya a továbbiakban ez a regisztrált követelés lesz.

A bűnügyi hitelezői igény – akár a zár alá vétel tárgyát képező előzetes bűnügyi hitelezői igény, akár a végleges bűnügyi hitelezői igény – lényegében nem tér el bármely más hitelezői igénytől, ugyanakkor „felbukkanása” a felszámolási eljárásban sajátos következményekkel jár. Az egyik ilyen lényegi eltérés az általános szabályoktól, hogy ha a felszámolásban bűnügyi hitelezői igénybejelentés történt, főszabály szerint az állami

felszámoló jár el.²⁸ A másik, hogy a hitelezői igények képviselésével járó jogokat nem a büntetőeljárást lefolytató és a bűnügyi hitelezői igény alapját képező határozatot hozó szerv, hanem az állami adó- és vámhatóság gyakorolja, mert a felszámolási eljárásokban való aktív hitelezői részvételre ez a szerv rendelkezik kompetenciával.²⁹

További sajátos eltérés, hogy a bűnügyi hitelezői igénybejelentés összege az eljárás során változhat. A változás indoka, hogy zár alá vétel esetén „*elválik egymástól az az érték, amelyet a zár alá vétel biztosít (biztosított érték), és az az érték, amelyet a kényszerintézkedéssel érintett vagyon képvisel (biztosíték értéke). [...A törvény megoldása szerint] ezen összegek közül azt kell az előzetes bűnügyi hitelezői igénybejelentés összegeként kezelni, amelyik az alacsonyabb.*”³⁰ A gyakorlatban egy vagyonelem értéke – például egy ingatlan esetén – nehezen határozható meg pontosan, ezért előfordulhat, hogy egy százmillió forint értékű, pénzösszegben kifejezett vagyonelkobzás biztosítása érdekében zár alá vett vagyontárgy értékesítése során derül ki, hogy annak tényleges értéke nem éri el vagy éppen meghaladja a biztosítani kívánt értéket. A felszámolási eljárásban ez elvileg nem kellene, hogy problémát jelentsen, hiszen a zár alá vétel tárgya a homogén felszámolási vagyon részévé vált, bizonyos értelemben tehát a konkrét vagyontárgy függetlenedett a zár alá vételtől. Ugyanakkor az értékváltozást érintő törvényi rendelkezés indoka az alábbiak szerint mutatható be: ha a biztosíték értéke meghaladná a biztosított értéket (pl. többet ér a zár alá vett ingatlan, mint amennyi a csalással okozott kár), a bűnügyi hitelezői igénynek a biztosíték értéken (zár alá vett ingatlan) való felszámolási érvényesítése kiterjesztené a bűnügyi hitelezői igényt olyan vagyonösszegre is, amelyet a büntetőeljárást lefolytató szerv döntése szerint nem is szükséges elvonni. Ellenkező esetben pedig, ha a biztosított érték bizonyul magasabbnak, mint a biztosíték értéke (pl. kevesebbet ér a zár alá vett ingatlan, mint amennyi a csalással okozott kár), akkor a magasabb összegű biztosított érték érvényesítése lényegében azt eredményezné, hogy a zár alá vétel vagyoni jogokat korlátozó hatálya további jogalkalmazói döntés nélkül, automatikusan kiterjedne az eredeti jogalkalmazói döntéssel nem érintett további vagyonelemekre is, ami alkotmányos aggályokat vetne fel.

A zár alá vételről szóló határozatban nem jelenik meg szükségszerűen a biztosíték értéke, és ennek kötelezővé tétele jelentős és szükségtelen adminisztratív megterhelést jelentene a büntetőeljárások számára, hiszen a zár alá vett vagyonelemeket – többnyire – szakértővel kellene megvizsgáltatni és még ez sem jelenthetne megfelelő garanciát arra, hogy a vagyonelem a meghatározott értéken ténylegesen értékesíthető is. Erre tekintettel a törvény a biztosíték értékeként azt az összeget tekinti irányadónak, amelyen a felszámolásban a vagyonelemet értékesítik.

Az előzetes bűnügyi hitelezői igény értékének esetleges változása nem jelenti a zár alá vétellel biztosítandó vagyonelkobzás ellehetetlenülését. Egyrészt amennyiben az előzetes bűnügyi hitelezői igény a felszámolási eljárás során, még a vagyonfelosztást megelőzően végleges bűnügyi hitelezői igénnyé válik,

28 Cstv. 79/A. § (7) bekezdés alapján ez vagy az általános állami felszámoló (Nemzeti Reorganizációs Nonprofit Kft.) vagy a pénzügyi szervezet felszámolására létrehozott állami felszámoló lehet.

29 Cstv. 79/D. § (1) bekezdés.

30 Idézet a Cstv. 79/A. §-hoz fűzött miniszteri indokolásból.

27 Cstv. 79/A. § (6) bekezdés.

úgy ez utóbbi kielégítésére kerül sor, a lehetséges keretek között. Másrészt a törvény – alább bemutatott – szabályozása lehetőséget biztosít az előzetes bűnügyi hitelezői igény kiterjesztésére, amennyiben annak törvényi feltételei fennállnak.

Végezetül az előzetes bűnügyi hitelezői igény átalakulására kerül sor, ha a vagyonefelosztás vagyonefelosztás elrendeléséről nem születik döntés. Ilyenkor ugyanis a bűnügyi hitelezői igényre jutó vagyonszám „visszakerül” a büntetőeljárásba, és a bűnügyi hitelezői igény helyett ismét egy konkrét, a vagyonefelosztás során a bűnügyi hitelezői igénybejelentésre jutó összeg lesz a zár alá vétel tárgya.

Tehát ha előzetes bűnügyi hitelezői igénybejelentés (fedezetet biztosító zár alá vétel) érvényesítésére kerül sor, akkor a büntetőeljárás zár alá vétel tárgya több alkalommal is kicserélődik, amelyre a törvény alapján külön határozat nélkül kerül sor. Először a bűnügyi hitelezői igénybejelentés lesz – ennek megtörténtekor – a zár alá vétel tárgya, másodszor a társasági vagyonefelosztás során a bűnügyi hitelezői igénybejelentésre eső vagyon. A zár alá vétel tárgyának felcserélése – a Be.-ben a lefoglalt dolog, illetve a zár alá vétel értékesítésénél, megváltásánál már ismert³¹ megoldás szerint – külön határozat nélkül történik, amit a Be. módosítást követő szövege³² önállóan is nevesít. Amennyiben pedig a vagyontárgyra korábban elrendelt zár alá vétel törlesztéséhez mégis szükség lenne határozathozatalra, például valamilyen közhiteles nyilvántartásba való bejegyzés vagy éppen annak törlése miatt, a határozatot – a zár alá vétel törlesztésében érdekelt – a felszámolási eljárásban eljáró bíróság hozza meg.³³

4.2. AZ ADÓS VAGYONÁNAK ÉRTÉKESÍTÉSE

Az új szabályozás leglényegesebb változása, hogy a korábbi szabályozással ellentétben nem csupán engedi a felszámolási eljárás folytatását, hanem az adós vagyont, a felszámolási eljárásba bevonható, zár alá vétellel érintett vagyonelemekkel együtt homogén, teljes egészében a felszámolási eljárásban kezelhető, értékesíthető és felosztható vagyonként kezeli, ezért annak értékesítéséhez nincs szükség semmilyen büntetőeljárás döntésre vagy engedélyre, szemben a korábbi rendszer egyes elemeivel.³⁴ A korábbi szabályozási logika egyik legjellemzőbb gyakorlati problémát eredményező eleme volt, hogy feloldhatatlan érdekeltetés volt a vagyon értékesíthetőségéről döntésre jogosult büntetőügyben eljáró szerv és vagyon kezelésében, értékesítésében érdekelt felszámoló között. A döntésre jogosult szerv valójában nem volt igazán érdekelt a vagyon értékesítésében (hiszen biztosabb volt számára eredetiben megőrizni a zár alá vétellel biztosított vagyont, mint vállalni a döntésével járó felelősséget, adminisztratív terhet, kockázatot), miközben nem kellett viselnie a vagyon megőrzésével, kezelésével kapcsolatos felelősséget. Ezért a gyakorlatban a felszámolás folytatását biztosító jogintézmény lényegében ellehetetlenült.

A felosztható vagyon homogén kezelését az teszi lehetővé, hogy a bűnügyi hitelezői igénybejelentés pillanatában a zár alá vétel tárgya nem az eredeti vagyontárgy lesz, hanem maga

a bűnügyi hitelezői igénybejelentés. A korábbi a zár alá vétel alá tartozó vagyontárgy értékesítése a büntetőeljárás szempontjából egyetlen releváns információt tartalmaz, hogy az értékesítés milyen áron történt, mert a bűnügyi hitelezői igénybejelentés összegét ez – a korábban tárgyalta szerint – meghatározhatja.³⁵ Arra tekintettel pedig, hogy a bűnügyi hitelezői igénybejelentés összege lecsökken, mert kiderül, hogy a korábban kényszerintézkedéssel biztosított vagyontárgyat csak alacsony áron lehetett értékesíteni, a büntetőeljárásban értelemszerűen felmerülhet az újabb vagyont érintő kényszerintézkedés szükségessége.

4.3. AZ ADÓS VAGYONÁNAK FELOSZTÁSA

Az adós vagyonának felosztása szintén a folyamat egy jelentős mérföldköve, ugyanis itt derül ki az, hogy – az új szabályozás által alakított kielégítési sorrend alapján – a bűnügyi hitelezői igénybejelentésre milyen mértékű vagyon juthat.³⁶ A sorrendiség tekintetében összefoglalóan azt kell kiemelni, hogy hasonló végrehajtási sorrend született a felszámolásban, mint a felszámoláson kívül irányadó végrehajtási jogszabályban.³⁷ Ennek megfelelően a bűnügyi vagyoni igényeket megelőző például a tartásdíj³⁸ vagy a magánszemélyek nem gazdasági tevékenységből eredő más követelése,³⁹ illetve az állami követelések között a végleges bűnügyi hitelezői igények a bűnügyi költség kivételével megelőzik például valamennyi adó- és járuléktartozást, illetve adók módjára behajtandó köztartozást.⁴⁰ Az előzetes bűnügyi hitelezői igény (zár alá vétel) pedig a végleges bűnügyi hitelezői igények és a társadalombiztosítási alapok javára fennálló tartozások kielégítése után, valamennyi fennmaradó állami követeléssel együtt arányosan részesül a felosztott vagyontól.⁴¹

Végleges bűnügyi hitelezői igény – vagyonefelosztás – esetén a felosztás szerint a bűnügyi hitelezői igényre jutó vagyon a vagyonefelosztás részbeni vagy teljes körű teljesítését jelenti. Amennyiben azonban ebben az időpontban az előzetes bűnügyi hitelezői igénybejelentés státusza nem változott meg (nem vált végleges bűnügyi hitelezői igényné), akkor a zár alá vétel tárgya másodszor is átalakul, immár az igénybejelentés helyébe – külön határozat nélkül⁴² – a kiosztott vagyonszám lép és kerül vissza a büntetőeljárás rendelkezése alá. Ebben az esetben sem követel meg a törvény a büntetőeljárás lefolytató szervektől külön határozatot, a vagyont pedig a zár alá vételt végrehajtó szerv rendelkezésére kell bocsátani.⁴³

Ezen a ponton kell utalni arra a sajátos helyzetre, amelynek jogszabályi rendezése az új szabályozási logika miatt szükségessé vált. A felszámolási eljárást lezáró vagyonefelosztással a korábbi hitelezői igények jogosultjai tulajdonjogot szereznek a részükre kiosztott vagyonelemek felett. Ugyanakkor az előzetes bűnügyi hitelezői igény még csupán

31 Pl. Be. 332. § (2) bekezdés.

32 Be. 332. § (3) és (4) bekezdés.

33 Cstv. 79/C. § (2) bekezdés.

34 Lásd Jszbt. 11. § (4) bekezdés 2020. december 31-ig hatályban volt szövege.

35 Lásd Cstv. 79/A. § (3) bekezdés.

36 Cstv. 57. §.

37 Vht. 165. §.

38 Cstv. 57. § (1) bekezdés c) pontja.

39 Cstv. 57. § (1) bekezdés d) pontja.

40 Cstv. 57. § (6) bekezdés.

41 Cstv. 57. § (6a) bekezdés.

42 Be. 332. § (4) bekezdés.

43 Cstv. 79/C. § (2) bekezdés.

biztosítani kíván egy jövőbeni tulajdonjogot érintő döntést, azonban önmagában még nem alapoz meg tulajdonjogi igényt, a zár alá vétellel az állam nem szerezhethet tulajdonjogot, hiszen a zár alá vétel fogalmilag csak a rendelkezési jog felfüggesztését eredményezheti.⁴⁴ Ezért a szabályozás szerint a vagyonnak a zár alá vétel tárgyává „visszaváltozó” része a vagyonfelosztás során formálisan megmarad az adós gazdálkodó szervezet tulajdonában⁴⁵ mindaddig, amíg a végleges büntetőeljárás döntés nem születik meg. A szabályozás sajátossága, hogy ilyen módon a felszámolás alatt álló cég vagyonának egy része tulajdonképpen egy olyan cég tulajdonában marad, amelynek éppen ekkor fejeződik be a felszámolása és törlése, vagyis a vagyontárgy formálisan egy már nem létező cég tulajdona marad. A gyakorlatban ennek azért nincs jelentősége, mert a vagyonnal való rendelkezési jog a zár alá vétel okán fel van függesztve, a vagyonnal de facto a büntetőeljárás keretei között lehet, illetve kell rendelkezni. Amennyiben a vagyonra utóbb vagyonelkobzást rendelnek el, úgy az közvetlenül állami tulajdonba kerül. Ha pedig a zár alá vételt valamilyen oknál fogva a társaság javára oldják fel (vagyis nem rendelnek el vagyonelkobzást), a korábbi adós társaság megszűntetésére figyelemmel az így „előkerülő” és rendezendő vagyon jogi sorsa megegyezik azzal, mintha egy korábban ismeretlen vagyonelem kerülne elő, azaz vagyonrendezést kell lefolytatni.

4.4. AZ ELŐZETES BÜNTETŐJOGI HITELEZŐI IGÉNY VAGYONFELSZÁMOLÁST KÖVETŐ VÉGLEGESSÉ VÁLÁSA

Amikor befejeződik a büntetőeljárás, az előzetes büntetőjogi hitelezői igénybejelentés helyébe (zár alá vétel) a végleges büntetőjogi hitelezői igénybejelentés (pl. vagyonelkobzás) lép. Ha a felszámolási eljárás még folyamatban van, a törvény értelmében a kétféle igény helyet cserél.⁴⁶ A vagyonfelosztást követően már nem beszélhetünk büntetőjogi hitelezői igényről, ugyanakkor a felszámolásból kiosztott és ismét zár alá került vagyonra elrendelt vagyonelkobzás mégis csak hatással lehet a felszámolt gazdasági társaságra.

Az előzetes (zár alá vétel) és a végleges (vagyonelkobzás) igény összege ugyanis eltérhet egymástól. Folyamatban lévő felszámolási eljárás esetén ennek nincs különösebb jelentősége, a korábbiakban már bemutatottak szerint a büntetőjogi hitelezői igény összege a felszámolási záródokumentumoknak a bírósági benyújtásáig⁴⁷ a végleges döntés (vagyonelkobzás) szerint módosítható vagy akár vissza is vonható, és a vagyonfelosztás során ennek megfelelően járnak el. Ha a vagyonfelosztásra valamilyen oknál fogva az előzetes büntetőjogi hitelezői igény alapján került sor, a vagyon zár alá vett vagyonként a Nemzeti Adó- és Vámhivatal rendelkezése alá kerül, és

44 Be. 324. § (1) bekezdés.

45 Cstv. 79/F. § (2) bekezdés.

46 Értelem szerűen nem léphet a végleges hitelezői igény az előzetes hitelezői igény helyébe, ha ennek büntetőjogi akadálya lenne, például mert a büntetőjogi költséget nem lehet zár alá vétel biztosítani. Így, ha a zár alá vételt követően a vagyonelkobzásra vagy a pénzbírságra nem kerül sor, akkor az újabb végleges büntetőjogi hitelezői igényt az általános szabályok szerint újként kell kezelni a korábbi előzetes büntetőjogi hitelezői igénybejelentést pedig visszavontnak kell tekinteni.

47 Cstv. 79/E. § (4) bekezdés.

a végleges döntést az alább bemutatottak szerint, mint utólagos döntést lehet végrehajtani.

A vagyonfelosztást, azaz a felszámolás befejezését követően is felmerülhet, hogy a vagyonelkobzás összege eltér az előzetesen biztosított vagyon értékétől (értékegyezés esetén a vagyon minden különösebb probléma nélkül az állam tulajdonába kerül). Ha a végleges döntés a biztosított vagyonhoz képest csökken, tehát maradvány képződik a volt társaság javára, ez a többlet a hitelezőket illeti meg (illetve illetve volna meg a felszámolás során), ezért az így előkerülő társasági vagyont vagyonrendezési eljárásban lehet a hitelezők között szétosztani.⁴⁸ Ugyanez a szabályozási logika érvényesül akkor is, ha vagyonelkobzásra nem kerül sor.⁴⁹ Ha a felszámolási eljárás befejezését követően elrendelt vagyonelkobzás értéke magasabb összegre vonatkozik, mint az előzetesen biztosított vagyon értéke, a felszámolási eljárás „megnyitására” nincs törvényes lehetőség, ilyen esetben a vagyonelkobzás részbeni végrehajthatatlanságának kockázata az állam terhén marad, azzal, hogy a büntetőeljárás saját eszközrendszerével (vagyonvisszaszerzési eljárás) lehetséges további vagyon felkutatása érdekében intézkedni, amennyiben annak törvényi feltételei fennállnak.

4.5. VÉDEKEZÉS A BÜNTETŐJOGI HITELEZŐI IGÉNYBEJELENTÉS KIJÁTSZÁSA ELLEN

Tekintettel arra, hogy az új szabályozás következtében a büntetőjogi vagyoni igény felszámolási eljárással kapcsolatos teljes körű prioritása megszűnik, és a kielégítési sorrendben is egyes magánszemélyek követelése után került elhelyezésre, felmerülhet annak a kockázata, hogy büntetőjogi hitelezői igények kijátszása érdekében fiktív hitelezői igényeket jelentenek be a felszámolásban. Ennek kockázatát a korábbi szabályozás a felszámolási eljárások megakasztásával kívánta kiküszöbölni, amely ugyanakkor jelentős, a korábbiakban bemutatottak szerint nem is teljesen koherens, és a jogellenes elvonás tényleges veszélyével valójában arányban nem álló hátrányos következménnyel járt a jogszerű hitelezői igény jogosultjai számára. Ez a hátrány a mai gazdasági viszonyok között esetenként sok milliárd forint értékű vagyonok tétlenségét, lassú enyészetét eredményezhették. Az új szabályozási koncepció, a büntetőjogi igény más végrehajtási eljárásokban elfoglalt helyéhez igazodóan, a felszámolási eljárásban is biztosítani kívánja a vagyon működtetésének, a jogos hitelezői igények kielégítésének lehetőségét, vagyis a felszámolás lefolytathatóságát. Ugyanakkor a csalárd fedezetelvonó magatartások veszélye ezzel felerősödhet.

A felszámolási eljárásban e veszély realitását fokozza, hogy az eljárás jellegéhez igazodóan az új kielégítési sorrend sem értékelheti az időbeliséget, amellyel fokozódik annak a lehetősége, hogy akár a büntetőjogi hitelezői igénybejelentést követően is olyan csalárd hitelezői igényt próbáljanak meg érvényesíteni, amelynek célja például a büntetőeljárás zár alá vétel kijátszása.

Mindennek veszélyét nem szabad túldimenzionálni, de alulbecsülni sem. Az ehhez hasonló – egyébként büncselekményt megvalósító – fedezetelvonó törekvések elvi lehetősége

48 Cstv. 79/E. § (3) bekezdés.

49 Cstv. 79/E. § (5) bekezdés.

más típusú végrehajtásokban sincs önálló jogintézménnyel kizárva, és véleményünk szerint erre nincs is szükség. Indokolatlan lenne ugyanis e mindig jelen lévő kockázat alapján arra a következtetésre jutni, hogy pusztán a csalárd fedezetelvonás elvi lehetősége miatt indokolt az eljárásrendet vagy a kielégítési sorrendet valamennyi jóhiszemű hitelező kárára meghatározni. Ez a magántulajdon elfogadhatatlan sérelmét eredményezné.

Annak érdekében, hogy az ilyen – egyébként bűncselekményt is megvalósító – tevékenység ne lehessen eredményes, a törvény egy már meglévő büntetőeljárás eszközt nevesítve kíván reagálni, és arra különös eljárási szabályokat épít. A szabályozási koncepció lényege, hogy a csalárd, a büntetőjogi igény fedezetének elvonására törekvő magatartás minden esetben bűncselekményt valósít meg, ezért nem önálló intézményrendszerrel kell létrehozni, hanem azt kell biztosítani, hogy az igen széles körű és hatékony büntetőjogi eszközök megfelelő lehetőséget kapjanak arra, hogy a bűnös cselekmények nem kívánt következményeit megelőzzék, elhárítsák.

A csalárd hitelezői igények elleni küzdelem eszközeként a törvény⁵⁰ a hitelezői igény zár alá vételét, majd annak vagyonelkobzását nevezi meg, amelyet értelemszerűen a büntetőeljárást lefolytató szervek jogosultak elrendelni. Az ő döntési helyzetük abból fakad, hogy a felszámolási eljárás meghatározott pontjain⁵¹ a felszámoló köteles értesíteni a büntetőeljárást lefolytató szerveket arról, hogy mely hitelezők milyen igényekkel pályáznak az adós gazdasági társaság vagyonára. Ha a bejelentett hitelezői igény fiktív (fedezetelvonó), akkor a büntetőeljárást lefolytató szervnek – ahogy az egyébként is feladata lenne – zár alá kell vennie az így megvalósuló bűncselekménnyel keletkező vagyont,⁵² vagyis a hitelezői igényt mint vagyonelkobzás alá tartozó vagyont. A szabályozási igény nem a zár alá vétel lehetőségével, tényével összefüggésben volt azonosítható. A csalárd hitelezői igénnyel kialakuló helyzet sajátossága

- egyrészt abból adódik, hogy a jövőbeni követelés a vagyonfelosztással a hitelező tulajdonát képező vagyonná alakul,
- másrészt abból, hogy a csalárd hitelezői igényre vagy a vagyonfelosztást követően tényleges vagyona elrendelt vagyonelkobzás esetén valójában egy olyan helyzetet lenne indokolt helyreállítani, mintha a csalárd hitelezői igényt be sem jelentették volna (ez eredményezi ugyanis az eredeti kielégítési sorrend teljes körű érvényesülését).

A zár alá vétel végrehajtására vonatkozó új szabályok ezért azt biztosítják, hogy a vagyonfelosztás során a fiktívnek tekintett hitelezői igényre eső vagyonelemet ténylegesen ne a csalárd hitelezőnek adják, hanem a zár alá vételt végrehajtó Nemzeti Adó- és Vámhivatal rendelkezése alá kerüljön, függetlenül a hitelező – egyébként a felszámolás főszabálya szerint tehermentes – tulajdonszerzésétől.

Amennyiben pedig a hitelezői igény vagy az arra eső vagyon vagyonelkobzása is megtörténik, akkor az általánostól eltérő eljárásrendben nem a hitelező, de még csak nem is az állam fog tulajdont szerezni, hanem a szabályozásnak

köszönhetően a vagyon visszakérül az adós vagyonába, hogy a jogszerű hitelezők igényeit, a helyes kielégítési sorrendnek megfelelően kielégíthessék. Ez a megoldás egyúttal alkalmas arra, hogy a csalárd hitelezői igénnyel esetlegesen érintett valamennyi sértett személy jogos igénye – bármilyen további állami beavatkozás nélkül – olyan módon legyen kielégítve, mintha jogszerű felszámolási eljárást folytattak volna le.

5. ZÁRÓ GONDOLATOK

A 2021. évi CXXXIV. törvény nagyon sok kérdésben előrelépést jelentett a vagyont érintő kényszerintézkedések és intézkedések végrehajtásának jogrendszerbeli koherenciája irányába. Bár a Cstv. új rendelkezései a büntetőeljárásban szocializálódott jogalkalmazóknak bonyolultnak tűnhetnek, mégis fontos felhívni a figyelmet arra, hogy számukra ebből csekély bonyodalom, ügyintézési teher származik. A részlet-szabályok áttekintése alapján is belátható, hogy a törvénymódosítás megoldási iránya az volt, hogy a felszámolásban a büntetőeljárást lefolytató szervek ne kényszerüljenek számukra idegen adminisztrációs terhek viselésére és döntési helyzetek feldolgozására. A büntetőeljárást lefolytató szerveknek mindössze három kiemeltté váló feladatuk származik a tárgyalt rendelkezésekkel összefüggésben, és meg kell jegyezni, hogy mindhárom feladat eredetileg is a kompetenciájukba tartozott. Az egyik, hogy a büntetőeljárás kényszerintézkedésekről szóló határozatok rendelkező része – ha felszámolás alatt álló gazdasági társaságot érintenek – megfelelően tartalmazza a döntés jogcímét, ha pedig ez elmarad ennek pótlása megtörténjen. A másik, hogy amikor a felszámoló megkeresi a büntetőeljárást lefolytató szervet és a hitelezők listáját rendelkezésre bocsátja, vizsgálják meg, hogy a hitelezők követelései közül a rendelkezésre álló adataik alapján lehet-e olyan fiktív, fedezetelvonó célú igényt azonosítani, amelynek zár alá vétele indokolt. A harmadik, hogy ne felejtsek el kézbesíteni a felszámolás alatt álló gazdasági társaságot érintő kényszerintézkedésről, illetve intézkedésről szóló határozatot a felszámoló részére, vagy erről legalább egy átirattal értesítsék őt.

Minden további, az új szabályozásból fakadó teher – a büntetőjogi hitelezői igény nyilvántartása, az adós vagyonának kezelése, a büntetőügyben eljáró szervek értesítése, a vagyon felosztása és a büntetőjogi igény végrehajtásáért felelő szerv részére történő átadása – már a felszámolási eljárásban eljáró, annak hatékony, eredményes lefolytatásában érdekelt szervek feladata.

Ha a büntetőeljárást lefolytató szervek a bemutatott három hozzájárulásukat megfelelően teljesítik, akkor a felszámolásban a büntetőjogi érdekek is megfelelően tudnak érvényesülni, ráadásul anélkül, hogy a felszámolást és vele a hitelezők kielégítését késleltetnék vagy megghiúsítsanak.

A társasági vagyon szempontjából ez pedig azért jelenthet a nemzetgazdaság számára is fontos előrelépést, mert a jellemzően egységként működőképes társasági vagyonok – magasabb értéken történő – értékesítést követő működtetése ezáltal megvalósulhat, és így még valóban működőképes vagyonok kerülhetnek vissza a nemzetgazdaság vérkeringésébe.

50 Cstv. 79/B. §

51 Cstv. 79/D. § (1) bekezdés, emellett a 79/F. § (1) bekezdése szerint a felszámolás befejezése előtt a döntésre két hónapot kell biztosítani a büntetőeljárást lefolytató szerv számára.

52 Btk. 74. § (1) bekezdés a) pontja.

Lotz-Henis Orsolya*



A közjegyzői hivatásrendre vonatkozó szabályozás alakulása az Alkotmánybíróság egyes határozatainak tükrében

1. A KÖZJEGYZŐSÉG IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSON BELÜL BETÖLTÖTT SZEREPÉVEL, VALAMINT A KÖZJEGYZŐK JOGÁLLÁSÁVAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZATOK

A magyar alkotmányos joggyakorlat számos alkalommal foglalkozott a közjegyzőség magyar jogrendszerben betöltött szerepével, valamint a közjegyzőket érintő jogszabályok vizsgálatával. Az alkotmánybírósági határozatok jelentős része a közjegyzőség közjogi jellegét hangsúlyozza,¹ amellyel összefüggésben megállapította, hogy a közjegyző egyértelműen közhatalmat gyakorló hatóság, amely az állami igazságszolgáltatás részeként jogszolgáltató tevékenységet végez.

A közjegyzőség állami igazságszolgáltatáson belüli tevékenységének törvényi szintű rögzítését illetően az Alkotmánybíróság a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 112. §-a, valamint a bírósági végrehajtásról szóló 1979. évi 18. tvr.-t módosító 1991. évi LXXVII. törvény 9. §-ának és 10. § (1) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról szóló 108/B/1992. AB határozatában (a továbbiakban: 108/B/1992. AB határozat), valamint a közjegyzői állások számát maximáló törvényi és miniszteri rendeleti szintű szabályok alkotmányellenességének vizsgálatáról szóló 944/B/1994. AB határozatában (944/B/1994. AB határozat) részletezett megállapításainak volt kiemelkedő jelentősége.

A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 1991. október 1-jei hatálybalépésével visszatért a kamarai rendszerben működő, latin típusú közjegyzőség intézményéhez, és akként rendelkezett, hogy a közjegyző – közhitelességgel felruházva – szigorú illetékességi szabályok

szerint pártatlan jogi szolgáltatást nyújt, amelynek keretein belül jogügyletekről és jogi jelentőségű tényekről közokiratot állított ki, okiratokat őriz meg, a jogosult részére történő átadás végett pénzt, értéktárgyat és értékpapírt vesz át, a feleket tanácsadással segíti jogaik gyakorlásában és kötelességeik teljesítésében, hagyatéki és egyéb eljárásokat folytat le. A közjegyző pártatlan és független eljárásával összefüggésben a Kjt. garanciális szabályként fogalmazta meg, hogy a közjegyző csak a törvénynek van alávetve, nem utasítható, eljárása során részrehajlás nélkül és személyesen köteles eljárni, az 1999. augusztus 1. napjától hatályos módosítás pedig a fentiekben túl már azt is deklarálta, hogy a közjegyző a jogszolgáltatást az állam igazságszolgáltató tevékenysége részeként látja el.

Hangsúlyozandó, hogy a közjegyzői eljárás pártatlanságát hivatottak még egyértelműbbé tenni a Kjt. további módosításai is, miszerint a közjegyző a feleket jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során az esélyegyenlőség biztosításával köteles segíteni, és ezen kötelezettségének már nem tanácsadással, hanem kioktatással köteles eleget tenni.

Az Alkotmánybíróság a Kjt. 112. §-ának vizsgálata során a 108/B/1992. AB határozatában rámutatott arra, hogy a közjogi feladatokat is ellátó, közhitelességgel felruházott közjegyzők által készített közokiratok a bíróságok tehermentesítése és az igazságszolgáltatás hatékonyabb működése szempontjából olyan garanciális tényezők, amelyek – különös tekintettel jogvitát megelőző szerepükre – a gyors és hatékony jogérvényesítést szolgálják. Kitért továbbá arra is, hogy a közjegyzői okiratba foglalt szerződésekkel szemben ugyanúgy gyakorolható a Polgári Törvénykönyv általános rendelkezései szerinti megtámadási jog, mint bármely más formában megkötött szerződés esetén, sőt a polgári perrendtartás szerinti ellenbizonyítás is biztosított a közjegyzők által készített okiratokkal szemben.² Abban az esetben pedig, ha a közjegyzői okirat alapján végrehajtás elrendelésére kerül sor, az adós jogorvoslattal élhet, ugyanis a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránt pert indíthat.

* Lotz-Henis Orsolya: Igazságügyi Minisztérium, Igazságügyi és Magánjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Civilisztikai és Igazságügyi Kodifikációs Főosztály, Nempereks Eljárásjogi Kodifikációs Csoport, jogi ügyintéző.

1 PACZOLAY Péter: A közjegyzők alkotmányos helyzete. A közjegyzők és a közhatalom. *Közjegyzők Közönye*, 1/2013., 12. o.

2 108/B/1992. AB határozat, Indokolás II.2. pont.

A 944/B/1994. AB határozat a közjegyző által végzett jogszolgáltató tevékenység állami igazságszolgáltatáson belüli speciális jellegére tekintettel, garanciális szabályok (közjegyző elmozdíthatatlansága, közjegyző általa okozott károkért való személyes felelősség, magánokirat-készítés tilalma stb.) alkalmazásának fontosságát hangsúlyozta. Mindezek mellett – figyelemmel arra, hogy a közjegyzőség intézményének szervezeti felépítése alapvetően a bírósági székhelyekhez igazodóan került megállapításra – az Alkotmánybíróság egyetértett a közjegyzők létszámának maximalizálásával, valamint a közjegyzői székhely pályázat, majd az azt követő ki nevezés alapján történő betöltésével is. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában is kiemelte annak jelentőségét, hogy bár a közjegyzőség gazdaságilag önálló tevékenység, azáltal, hogy a közjegyző egyes eljárásai során jogosultságot megállapító határozatok hozatalára jogosult – mint hatóság – az állami igazságszolgáltatás része.³

Az alkotmánybírósági gyakorlat tehát „[...] a közjegyzőkre mint a tág értelemben vett igazságszolgáltatás részeként működő, a jogállamiság megteremtésében aktív szerepet játszó, a bírókéhoz közelítő függetlenséggel és pártatlansággal körülvett jogszolgáltatókra tekint, akiknek elsődleges feladata a jogviták hatékony megelőzése⁴”.

2. A KÖZJEGYZŐI FEGYELMI FELELŐSSÉG ÉS A FEGYELMI ELJÁRÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK SZEMPONTJÁBÓL JELENTŐS ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZATOK

A közjegyzői tevékenység jogszabályoknak megfelelő folytatása szempontjából kiemelkedő fontosságúak a Kjtv.-nek a fegyelmi felelősségre és a fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályai, melyeket az Alkotmánybíróság több alkalommal is vizsgált. Ennek eredményeként a 32/2002. (VII. 4.) AB határozatában megállapította, hogy a közjegyzők munkavégzésre irányuló sajátos jogviszonyával összefüggésben a közjegyző ellen indítható fegyelmi eljárás olyan jogokat és köteleességeket érint, amelyek elbírálása az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerint bíróság hatáskörébe tartoznak.⁵ Rámutatott továbbá arra is, hogy a közjegyzői fegyelmi bíróság a tekintetben is megfelel az Alkotmány előbbieken hivatkozott rendelkezésének, hogy a közjegyzők fegyelmi ügyeiben eljáró szervekre vonatkozó szabályokat a Kjtv. határozza meg, így az törvény által felállítottnak minősül. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közjegyzői fegyelmi bíróságok függetlenségét és pártatlanságát támasztja alá, hogy a Kjtv. által szabályozott eljárása során igazságszolgáltatási tevékenységet lát el és kötelező erejű határozatot hoz, továbbá a végrehajtó hatalomtól független, a megyei bírósághoz és a Legfelsőbb Bírósághoz kötődő szerv. Emellett felhívta a figyelmet arra is, hogy a közjegyzők mint közhitelességgel felruházott személyek, a hatás-

körükbe tartozó nemperes eljárásokon túl jogi szolgáltatást is nyújtanak, tevékenységüket jogszabályban megállapított díj és költségtérítés ellenében kereső foglalkozásként végzik, amelyben a közjogi és magánjogi jelleg egyaránt jelen van.

Az Alkotmánybíróság e határozatában ugyanakkor megállapította a Kjtv. 104. § (1) bekezdés c) pontjának alkotmányellenességét és egyben meg is semmisítette azt. A Kjtv. említett rendelkezése értelmében „az elsőfokú fegyelmi tanács ideiglenes intézkedésként az eljárás alá vont személyt szolgálatából felfüggeszti, ha a fegyelmi vagy a büntetőeljárás során a felfüggesztés más fontos okból indokolt”. A határozat indoklásában az Alkotmánybíróság arra hivatkozott, hogy a Kjtv. nem fogalmazza meg egyértelműen mi és milyen szempontok figyelembevételével tekintendő „fontos ok”-nak, ezáltal nem biztosítja kellőképpen a fegyelmi bíróság pártatlanságát, tehát az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe ütközik.

A közjegyzői fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályozás tekintetében jelentős változást eredményezett az Alkotmánybíróságnak a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény közjegyzői fegyelmi bíróságok megalakításának és eljárásának egyes részletszabályaival kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról szóló 28/2019. (XI. 4.) AB határozata [28/2019. (XI. 4.) AB határozat]. A 28/2019. (XI. 4.) AB határozat megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Kjtv. közjegyzői fegyelmi bíróságok megalakításával és eljárásával kapcsolatos részletszabályai nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó – a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését biztosító – követelményeknek megfelelően rendelkeztek. Az Országgyűlés a 28/2019. (XI. 4.) AB határozatban kifejtett kritériumoknak megfelelő szabályozást – 2020. szeptember 1-jei hatálybalépéssel – az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) megalkotásával valósította meg.

A fegyelmi bíróságok szabályszerű működésének átláthatósága érdekében a Módtv. – a bírók fegyelmi ügyeiben eljáró szolgálati bíróságokhoz hasonlóan – a közjegyzői fegyelmi bíróságok számára is kötelezővé tette az eljáró tanácsok összetételét, a vizsgálóbiztosok beosztását, az ügyelostással kapcsolatos részletes szabályokat, valamint az ügyviteli szabályokat magában foglaló ügyszabályzat megalkotását.

A Módtv. nem változtatott a fegyelmi bíróság tanácsának összetételén, így az a korábbi szabályozásnak megfelelően továbbra is két bíró és három közjegyző tagból áll, ugyanakkor deklarálta a Kúria gyakorlatát, amelynek megfelelően a fegyelmi tanács bíró tagjai állandóak, a közjegyző tagok kijelölésére pedig eseti jelleggel kerül sor.

A Módtv. a 28/2019. (XI. 4.) AB határozatban felvetett további hiányosságokat is pótolta, így rögzítette, hogy a fegyelmi bíróság két-két tanácsban működik, elnöke a tagok által szótöbbséggel megválasztott egyik bíró tag. A tagok kijelölésére a fegyelmi bíróság elnöke jogosult, aki azonban – ellentétben a korábbi szabályozással – egyik fegyelmi tanácsnak sem lehet tagja.

A független és pártatlan bírósághoz való alkotmányos jog még hatékonyabb érvényre juttatása érdekében a Kjtv. kizárásra vonatkozó szabályai is módosításra kerültek. E tekintetben kiemelendő, hogy a Módtv. hatálybalépésével a fegyelmi

3 944/B/1994. AB határozat, Indokolás II.1. pont.

4 KÖBLÖS Adél: A közjegyzők és az Alaptörvény. *Magyar Jog*, 3/2014., 136. o.

5 32/2002. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás III.2.1. pont.

tanács tagjainak pártatlanságát már nemcsak az eljárás alá vont személy általi kizárási okra történő hivatkozás lehetősége garantálja, hanem az is, hogy az érintett vizsgálóbiztos, illetve a fegyelmi bíró köteles haladéktalanul bejelenteni a vele szemben fennálló kizárási okot. A tisztességes eljárásból való jog érvényesülését hivatott továbbá biztosítani a kizárási okok szélesebb körben történő szabályozása. Ennek megfelelően a fegyelmi tanács közjegyző tagjaival szemben további elvárásaként került megfogalmazásra, hogy a fegyelmi eljárás során csak az eljárás alá vont személy székhelyétől eltérő székhelyen, illetve eltérő működési körzetben dolgozó közjegyző járhat el. A fegyelmi tanács tagjait és a vizsgálóbiztosokat érintő további garanciális szabály értelmében vizsgálóbiztosként pedig nem járhat el az, aki Kjt. 69/A. § és 69/B. §-a szerinti vizsgálat lefolytatásában részt vett. Mindezek mellett a Kjt. 96. § (1) bekezdésének módosítása a fegyelmi tanács valamennyi tagja számára kötelezővé tette a határozathozatal során való jelenlétet.

3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT SZEREPE AZ EGYES NEMPERES ELJÁRÁSOK VONATKOZÁSÁBAN

3.1. A HAGYATÉKI ELJÁRÁS SZABÁLYOZÁSA SZEMPONTJÁBÓL KIEMELKEDŐ JELENTŐSÉGŰ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT

Az Alkotmánybíróság több esetben foglalkozott az egyes közjegyzői nemperes eljárásokra vonatkozó szabályok alkotmányossági vizsgálatával is. Ezek közül az egyik legjelentősebb változást a 13/2008. (II. 21.) AB határozat eredményezte, mely a hagyatéki eljárást érintő szabályozás alkotmányos kritériumoknak való megfelelésére helyezte a hangsúlyt. Ezen határozat szintén kitért arra, hogy a közjegyző mint hatóság az állam igazságszolgáltató tevékenysége részeként jogszolgáltatást végez, és rávilágított arra is, hogy a hagyatéki eljárás olyan anyagi jogi igény érvényesítésére szolgáló polgári nemperes eljárás, amely a jogorvoslati rendszeren keresztül integrálódik a bírói döntések rendszerébe.⁶

Az Alkotmánybíróság vizsgálatakor a hagyatéki eljárást a 6/1958. (VII. 4.) IM rendelet (a továbbiakban: He.) szabályozta, amelynek megalkotására az igazságügyi miniszter a *polgári perrendtartás egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1957. évi VIII. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról* szóló 1958. évi 5. tvr. alapján kapott felhatalmazást. Az Alkotmánybíróság a – hivatalból lefolytatott – vizsgálat során arra a megállapításra jutott, hogy mind a felhatalmazó jogszabály, mind a He. ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltakkal, ezen túlmenően a felhatalmazás – az akkor hatályos – *a jogalkotásról* szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. § (2) bekezdését is sérti. A He. ugyanis a hagyatéki eljárás megindulásától annak befejezéséig, valamint esetleges megismétléséig alapvető jogosultságokat érintő, illetve korlátozó szabályokat állapított

meg, különös tekintettel a tulajdonnal való rendelkezési jogra, a személyes adatok védelmére, magánlakás sértettségére, és a jó hírnévhez, valamint a jogorvoslatihoz való jogra. Az Alkotmány, illetve a Jat. hivatkozott rendelkezése azonban e tekintetben törvény szintű szabályozást követelt meg, utóbbi továbbá egyértelműen megfogalmazta azt is, hogy „a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogok és kötelezettségek szabályozására nem lehet felhatalmazást adni”.

Az Országgyűlés a jogszabályi felhatalmazásból származó, jogalkotói feladat elmulasztásával előidézett alkotmányellenességet a *hagyatéki eljárásról* szóló 2010. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Hetv.) megalkotásával orvosolta, amelynek hatékony és egyértelmű alkalmazását a *hagyatéki eljárás egyes cselekményeiről* szóló 29/2010. (XII. 31.) KIM rendelet megalkotása is elősegítette. A kétszintű szabályozás mind az alapvető jogok és kötelezettségek, mind a részletkérdések tekintetében biztosítja a tisztességes eljárásból szükséges garanciák érvényesülését a hagyatéki eljárás során.

A Hetv. a korábbi szabályozáshoz képest a közjegyző vonatkozásában részletesebb illetékességi szabályokat fogalmaz meg, így például az örökhatározó belföldi lakóhelye hiányában a tartózkodási helye alapozza meg az eljáró közjegyző illetékességét, továbbá ezek, vagy a belföldi elhalálozás helye vagy hagyatéki vagyon hiányában az öröklésben érdekelt kérelmére a MOKK jelöli ki az eljáró közjegyzőt. Fontos azonban megjegyezni, hogy a 13/2008. (II. 21.) AB határozat foglalkozott a *közjegyzői állások számáról és a közjegyzők székhelyéről* szóló 15/1991. (XI. 26.) IM rendelet 1. § (4) bekezdésének, 2. §-ának és mellékletének vizsgálatával is, mellyel kapcsolatban leszögezte, hogy ezen illetékességi részletszabályok a jogbiztonság hatékonyabb érvényesülését szolgálják. Erre tekintettel a hagyatéki ügyekben a Hetv. hatálybalépését követően is – egy székhelyre kinevezett több közjegyző esetén – havi beosztás szerint járnak el a közjegyzők.

Az értelmező rendelkezések bevezetésével a jogalkalmazói gyakorlat során kialakult, a hagyatéki eljárást érintő alapvető fogalmak törvényi szinten történő deklarálása is megvalósult, megkönnyítve ezáltal az eljárásban részt vevők számára többek között az egyes eljárási cselekmények, pozíciók differenciálását.

Az eljárás megalapozott és észszerű időn belül történő lefolytatása érdekében a Hetv. hangsúlyt fektet a jegyző és a közjegyző hagyatéki eljárással kapcsolatos feladatainak egyértelmű elhatárolására és a leltár kizárólag indokolt esetben történő felvételére. Az eljárás megindulásáról elsőként a jegyzőt kell értesíteni, így a kezdeti eljárási cselekmények alapvetően az ő hatáskörébe kerülnek, a közjegyző pedig csak akkor válik az eljárás résztvevőjévé, ha annak lefolytatása valóban indokolt.

A hagyatéki eljárás alkotmányossági kritériumoknak való megfelelést szolgálták a Hetv. által bevezetett adatvédelmi és titoktartási kötelezettséget előíró rendelkezések is. A törvény a közjegyző, illetve az eljárásban közreműködő valamennyi személy részéről megköveteli az örökhatározó és az eljárásban érdekelt személyes adatainak védelmét. Erre figyelemmel, ha a szükséges adatok, nyilatkozatok beszerzése végett megkeresés kiadására kerül sor, az kizárólag olyan adatokra terjedhet ki, amelyek a megkeresés céljának megvalósításához

⁶ 13/2008. (II. 21.) AB határozat, Indokolás III.2.1. pont.

elengedhetetlenek. Szintén a személyes adatok védelmét hivatott garantálni az a rendelkezés, mely szerint több személyt, vagyontárgyat, illetve ügyet érintő végzés esetén, az abban foglalt intézkedés megvalósítása végett a közjegyző a végzésnek kizárólag az adott személyt, vagyontárgyat, illetve ügyet érintő kivonatát küldi meg az intézkedés teljesítésére köteles hatóságnak, intézménynek, illetve egyéb érdekeltnek. A 13/2008. (II. 21.) AB határozatban jelzett hiányosságok orvoslására az új szabályozás a személyes adatok adott nyilván tartásból való hozzáféréseinek módját és terjedelmét illetően is részletes szabályokat állapít meg.

A hagyaték átadásával kapcsolatban – az eljárás hatékony és gyors befejezése érdekében – a Hetv. jelentős változtatásokat eszközölt. Ugyan a korábbi szabályozással egyezően a hagyatékot továbbra is teljes vagy ideiglenes hatállyal lehet átadni, a Hetv. részletesebb szabályozást vezetett be azzal összefüggésben, amikor öröklési jogi vita ellenére lehetővé teszi a hagyaték teljes hatályú átadását. Az értelmező rendelkezések között differenciálásra kerül az öröklési jogi és másodlagos öröklési vita fogalma, mely alapján – előbbi esetben – a hagyaték csak ideiglenes hatállyal adható át, mert ilyenkor az örökösöként érdekeltek között az örökös személye, a jogcím, illetve a természetben kiadni igényelt kötelesrész tárgya vitás. Másodlagos öröklésjogi vita esetén azonban az öröklésben érdekeltek között valamilyen igény (például hagyatéki hitelezői igény, nem természetben kiadni igényelt kötelesrész iránti igény) jogalapja vagy összességük, illetve a végrendeleti végrehajtó és más öröklésben érdekelt között a végrendeleti végrehajtó feladatai, jogai, kötelezettségei, végrendeleti végrehajtói tevékenysége vonatkozásában merül fel vita. Ez esetben a korábbi szabályozáshoz hasonlóan szükséges az igény előterjesztőjének a teljes hatályú hagyatékátadással kapcsolatos hozzájárulása, vagy az igénye összegének megfelelő pénzügyi biztosítékkénti közjegyzői letétbe helyezése. A biztosítéknyújtással azonos megítélés alá esik, ha az örökösöként érdekelt a költségek megelőlegezésével együtt beleegyezését adja a jelzőlog – igény összege erejéig történő – bejegyzéshez.

Az Alkotmánybíróság a határozata indokolásában a hagyatéki eljárás jogorvoslati rendszerének hiányosságait is kiemelte, ezért az új szabályozásban már a közjegyző eljárásával kapcsolatos jogorvoslatok részletesebb szabályozása valósult meg. Ennek keretein belül a Hetv. taxatív felsorolja, mely végzésekkel szemben kezdeményezhető az eljárás megismétlése, illetve melyekkel szemben lehet fellebbezéssel élni, valamint mindkét jogintézmény eljárási cselekményeit illetően is további részletszabályokat állapít meg (például az eljárás megismétlésére vonatkozó kérelem esetleges hiánypótlása, az ingatlanügyi hatóság megkeresése, a fellebbezési jogról történő előzetes lemondás kizárása). A He.-hez képest a jogorvoslatok köre kibővült a jegyző eljárásával összefüggő jogorvoslati szabályokkal is, melynek következtében a jegyző által a hagyaték leltározása során hozott végzésekkel szemben a Hetv. – néhány eltérő rendelkezés kivételével – alapvetően a közjegyző végzése elleni jogorvoslat szabályait rendeli alkalmazni. A hagyatéki per szabályozásával összefüggésben a Hetv. gyakorlatilag átveszi a He. rendelkezéseit, a per megindítására tehát az ideiglenes hatályú hagyatékátadó végzés jogerőre emelkedésétől számított 30 napon belül van lehetőség, és ennek tényét legkésőbb a határidő elteltét követő

nyolcadik napig kell hitelt érdemlő módon a közjegyző előtt igazolni. Lényegi változás azonban, hogy a hagyatéki per pedig már nemcsak öröklési jogi vita, hanem másodlagos öröklési vita esetén is kezdeményezhető.

3.2. A VÉGREHAJTÁSI ELJÁRÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK KIALAKÍTÁSÁBAN FONTOS SZEREPET JÁTSZÓ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZATOK

Az Alkotmánybíróság a közjegyzők bírósági végrehajtásban betöltött szerepével is több határozatában foglalkozott. Ezek közül kiemelendő a 46/1991. (IX. 10.) AB határozat [a továbbiakban: 46/1991. (IX. 10.) AB határozat], amely a bírósági végrehajtásról szóló 1979. évi 18. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: régi Vht.), valamint a bírósági végrehajtásról szóló 1979. évi 18. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 14/1979. (IX. 17.) IM rendelet (a továbbiakban: régi Vhr.) alapján kiállítható okiratokkal kapcsolatos. A 46/1991. (IX. 10.) AB határozat indokolása rámutatott a közjegyző bíróságával azonos hatósági tevékenységére,⁷ valamint arra is, hogy miután a végrehajtó valamennyi okirat esetén alapvetően azonos eljárási cselekmények lefolytatására köteles, nincs elvi különbség a kibocsátásra jogosult szervek által készített végrehajtható okiratok között.⁸ Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra a megállapításra jutott, hogy éppen ezen különbségtétel hiánya eredményez alkotmányellenességet. Álláspontja szerint a bíróságok eljárása során egy olyan megelőző eljárás lefolytatására is sor kerül, amely törvényes garanciát nyújt egy esetleges jogsértő végrehajtás ellen, mindez azonban a közjegyzői okiratok alapján elrendelt végrehajtás során nem biztosított.⁹ Bírósági ítélet esetében ugyanis szinte kizárt, hogy az adós csak a végrehajtótól szerezzen tudomást a vele szemben érvényesíteni kívánt követelésről, különös tekintettel arra, hogy a másodfokú bíróság jogerős ítéletének meghozatalát követően az adósnak még két alkalommal van lehetősége az önkéntes teljesítésre. Egyrészt a bíróság jogerős határozatában hívja fel, hogy az abban meghatározott teljesítési határidő alatt önként tegyen eleget a vele szemben érvényesített kötelezettségnek, továbbá – előbbi eredménytelensége esetén – a végrehajtási eljárás megindítása előtt a jogosult ismételt köteles felszólítani az adóst a teljesítésre.

Az Alkotmánybíróság a közjegyző által kiállított végrehajtható okiratok három típusát különböztette meg, és ennek tükrében vizsgálta a végrehajtási eljárás esetleges alkotmányellenességét. Egyfelől hangsúlyozta, hogy ha a közjegyző végrehajtási lap alapján rendeli el a végrehajtást, azt a bírósági határozatok meghozatalához hasonló garanciális eljárás előzi meg és a közjegyző által hozott, illetve jóváhagyott végzések a bírósági határozatokkal azonos hatályúak. Ez esetben tehát nem állapította meg a közjegyző által elrendelt végrehajtás alkotmányellenességét. Ugyanerre a következtetésre jutott a közjegyzők letiltó végzése alapján foganatosított végre-

7 SZÉCSÉNY-NAGY Kristóf: *Nagykommentár a fizetési meghagyásos eljárásról szóló törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2020, 28. o.

8 46/1991. (IX. 10.) AB határozat, Indokolás II. pont.

9 46/1991. (IX. 10.) AB határozat, Indokolás II. pont.

hajtási eljárások vonatkozásában is, arra hivatkozással, hogy a végzésekkel szemben biztosított fellebbezés lehetősége kellő garanciát nyújt az adós számára a határozat sérelmesnek tartott rendelkezéseinek orvoslására.

A 46/1991. (IX. 10.) AB határozat a közjegyzői okiratok harmadik csoportjaként a régi Vht. 18. §-ában hivatkozott végrehajtási záradékokat jelölte meg, amelyet azonban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített. A hivatkozott szabály értelmében ugyanis „[h]a a végrehajtást kérő igazolja, hogy az adóst a meghatározott összeg fizetésére vagy természetbeni szolgáltatásra irányuló kötelezettségének teljesítésére előzetesen írásban felhívta és a felhívás óta 30 nap eltelt, a közjegyző végrehajtási záradékkal látja el az állami szervnek, szervezetnek, társulásnak és társadalmi szervezetnek a külön jogszabályban meghatározott hátraleki kimutatását, határozatát vagy más okiratát;” A vizsgálat során az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az okirat végrehajtási záradékkal történő ellátását megelőzően nem kerül sor olyan garanciális eljárásra, melynek eredményeként az adós kétséget kizáróan tudomást szerezhetne a vele szemben érvényesíteni kívánt követelésről, továbbá jogorvoslati lehetőség is kizárólag akkor biztosított az adós számára a végrehajtási záradékkal szemben, ha az a régi Vht. megsértésével került kiállításra. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a közjegyzői végrehajtási záradék ezen szabályok szerinti kibocsátása alapján elrendelt végrehajtás során alkalmazott hatósági kényszer sérti az Alkotmány emberi méltóságnak, valamint a magánlakás sérthetlenségének védelmét szolgáló rendelkezéseit, ezért a régi Vht. 18. § (1) bekezdését megsemmisítette.

Az 50/1991. (X. 3.) AB határozat – részben – szintén a közjegyzők által kibocsátott végrehajtási záradék alkotmányellenességét vizsgálta. Az régi Vht. 17. § (1) bekezdése ugyanis akként rendelkezett, hogy a közjegyző kizárólag azt a pénzfizetési kötelezettséget megállapító kötelezvényt vagy egyéb nyilatkozatot látta el végrehajtási záradékkal, amely az állam, az állami szerv, intézet, intézmény, vállalat, a szervezet, szervezetek és vállalat, mindezek jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társulásai, valamint a társadalmi szervezet és vállalata javára szól. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az, hogy kizárólag ezen szervek részére biztosított követelésük közjegyzői végrehajtási záradék útján történő érvényesítése oly mértékben sérti az Alkotmány tulajdoni formák egyenjogúságát és a törvény előtti jog- és esélyegyenlőséget biztosító szabályait, amely a jogállamisággal össze nem egyeztethető diszkriminációhoz vezet. Az Alkotmánybíróság arra hivatkozással, hogy az igényérvényesítés ezen módját minden természetes és jogi személy számára lehetővé kell tenni, megállapította a régi Vht. 17. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét és megsemmisítette azt.¹⁰

A közjegyző által elrendelt végrehajtás alapjául szolgáló okiratokra vonatkozó szabályok a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) hatálybalépésével jelentős változáson mentek keresztül, amelyekre a 46/1991. (IX. 10.) AB határozatban és az 50/1991. (X. 3.) AB határozatban hivatkozott észrevételek nyilvánvalóan hatással voltak.

A Vht. már jóval szűkebb körben teszi lehetővé a végrehajtás végrehajtási lap alapján történő elrendelését, és a közjegyzőket érintően fontos hatásköri változást is jelentett. Egyfelől a korábbi szabályozással ellentétben a közjegyző által hozott, marasztalást tartalmazó végzés és az általa jóváhagyott – a bírósági egyezséggel azonos hatályú – egyezség tekintetében a helyi bíróságok számára tartotta fenn a végrehajtási lap kiállítására vonatkozó jogosultságot, másfelől a végrehajtási záradék kibocsátását is a bíróságok hatáskörébe utalta.

A Vht. közjegyzőket érintő szabályozását illetően a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény (a továbbiakban: Fmhtv.) eredményezett újabb, fontos változást, melynek következtében 2010. június 1-jével a fizetési meghagyásos eljárás közjegyzői nemperes eljárássá vált, és a végrehajtás szabályozását illetően a jogalkotó bizonyos esetekben visszatért a régi Vht. szerinti szabályozáshoz. Ennek megfelelően a végrehajtás – előbbiekben említett végzések és egyezségek alapján történő – elrendelését ismét közjegyzői hatáskörbe utalta azzal, hogy a végrehajtási lapot nem csupán az alapul szolgáló okiratot készítő közjegyző, hanem bármelyik közjegyző kiállíthatja. Ezen rendelkezés alóli egyetlen kivétel, a közjegyzői nemperes eljárás lefolytatásáért felszámított díjra és költségre vonatkozó költségjegyzék, amelyet kizárólag a kiállító közjegyzőtől eltérő közjegyző jogosult kiállítani.

2010. június 1-jétől a Vht. hasonlóan rendelkezett a végrehajtási záradék kibocsátásával kapcsolatban is. Ezen eljárási cselekményt szintén közjegyzői hatáskörként szabályozta, ugyanakkor míg a módosítás hatálybalépése napján még bármely közjegyző számára lehetővé tette annak közjegyzői okirat alapján történő kiállítását, addig a 2010. június 2-ától hatályos módosítás értelmében ez már csak a közjegyzői okiratot készítő közjegyzőt illeti meg.

A fent kifejtetteken túlmenően a Vht.-t megelőző szabályozástól jelentős eltérés továbbá, hogy letiltó végzést már kizárólag a bíróság hozhat, a közjegyzők hatáskörét tehát e vonatkozásban is jelentősen érintette a bírósági végrehajtási eljárás újr szabályozása.

3.3. A FIZETÉSI MEGHAGYÁSOS ELJÁRÁS SZABÁLYOZÁSÁT JELENTŐSEN BEFOLYÁSOLÓ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZAT

Az Alkotmánybíróság a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény 1. § (1) bekezdése, 2. §-a, 36. § (1) bekezdése, 47–49. §-ai, valamint 52. § (4) és (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról szóló 1208/B/2010. AB határozatában (1208/B/2010. AB határozat) a fizetési meghagyás kibocsátására irányuló eljárás közjegyzői hatáskörként történő szabályozásának esetleges alkotmányellenességét vizsgálta. Az 1208/B/2010. AB határozat többek között rámutatott arra, hogy az igazságszolgáltatás alkotmányos fogalma viszonylag széles körben értelmezendő, mivel nem csupán a bírói igazságszolgáltatást foglalja magában, hanem más állami, esetenként nem állami szervek számára is biztosított, hogy jogszolgáltatónként igazságszolgáltatási jellegű, de nem ítélező tevékenységet végezzenek.¹¹

¹⁰ 50/1991. (X. 3.) AB határozat, Indokolás II. pont.

¹¹ 1208/B/2010. AB határozat, Indokolás III.3.1. pont.

A közjegyző a fizetési meghagyás kibocsátása során alapvetően – a kérelem jogszabályban meghatározott alaki feltételeknek való megfelelésén túl – érdemi vizsgálatot nem folytat, tehát a felek között fennálló jogvitában döntést nem hoz, csupán felhívja a kötelezettet a jogosult által érvényesíteni kívánt követelés teljesítésére. A fizetési meghagyásos eljárás eredményeként tehát – a kötelezett ellentmondásának hiányában – peres eljárás lefolytatása nélkül születik végrehajtható határozat.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a fizetési meghagyás kibocsátása nem sérti az Alkotmány 45. § (1) bekezdésében foglaltakat, ugyanis ha a kötelezett a fizetési meghagyásban foglaltakkal szemben nem él ellentmondással, akkor az hatósági jogkörben kibocsátott határozatnak minősül, a közjegyző tehát ítélező tevékenységet nem lát el, hanem az állam igazságszolgáltató tevékenységének részeként jogszolgáltató hatóságként jár el. Az Alkotmánybíróság kitért továbbá arra is, hogy miután a fizetési meghagyásos eljárásban jogvita érdemi elbírálására nem kerül sor, annak közjegyzői hatáskörbe telepítése nem sértette a bíróságoknak az Alkotmányban biztosított igazságszolgáltatási monopóliumát.¹²

Az Fmhtv. 47–49. §-ai vonatkozásában az Alkotmánybíróság többek között kifejtette azon álláspontját, hogy a fizetési meghagyásos eljárásért fizetendő díj nem minősül illetéknek, inkább szolgáltatási díj jellegű, tekintettel arra, hogy az nem a bíróságot, hanem a Magyar Országos Közjegyzői Kamarát, valamint az eljáró közjegyzőt illeti. Nem változtat a szolgáltatási díj jellegen az sem, hogy az eljárás perré alakulása esetén a közjegyzői eljárási díj összege beszámít az illetékbe. A perré alakulás ugyanis nem jelenti azt, hogy a már megfizetett közjegyzői díjat tovább kellene utalni a bíróság számára.

Ebből következően az Alkotmánybíróság elismerte a jogalkotó által lefektetett, az *illetékekről* szóló 1990. évi XCIII. törvénytől és a *polgári perrendtartásról* szóló 2016. évi CXXX. törvénytől eltérő szabályozást a fizetési meghagyásos eljárás során érvényesíthető költségkedvezmények tekintetében.

Az 1208/B/2010. AB határozat kitért arra is, hogy az Fmhtv. 52. § (5) bekezdésében foglalt elévülési szabály, miszerint a fizetési meghagyás jogerőre emelkedését követő tíz év elteltét követően végrehajtási kérelem nem terjeszthető elő, nem sérti a jogállamiság elvét, és a jogbiztonságot sem veszélyezteti. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint a tízéves időtartam nem teszi lehetetlenné az igényérvényesítést, valamint valamennyi jogosult számára irányadó, így diszkriminatív rendelkezésnek sem tekinthető.

4. ÖSSZEGZÉS

Az Alkotmánybíróság a latin típusú közjegyzőség visszaállítását követően a közjegyzői hivatásrendet érintő szabályozással kapcsolatban széles körű vizsgálatot folytatott, melynek eredményeként a közjegyzőket közhatalmat gyakorló, az igazságszolgáltatás részeként működő – pártatlan és független – jogszolgáltató hatóságként tartja számon. Az alkotmánybírósági gyakorlat a jogviták tekintetében a közjegyzői tevékenység prevenció és bíróságokat tehermentesítő szerepét hangsúlyozza, egyben a közjegyzői tevékenység és az egyes nemperes eljárások számára is keretet biztosít annak érdekében, hogy a közjegyző az alkotmányossági kritériumoknak megfelelően lássa el feladatát.

¹² SZÉCSÉNY-NAGY: i. m. 43. o.

Budai Péter* – Tóth Anna Réka**

„Nec pluribus impar?” – Az uniós jog elsőbbségének elve a legújabb tagállami alkotmánybíróági döntések tükrében



Az uniós joggal ismerkedők az Európai Unió (a továbbiakban: Unió) egyik alapelveként találkozhatnak az uniós jog elsőbbségének elvével. Időről időre azonban olyan dilemmák és viták merülnek fel ezzel az elvvel kapcsolatban, amelyek azt jelzik, hogy ez nem egy egzakt módon körülhatárolható elméleti fogalom; nagyon is rászorul arra, hogy a gyakorlatban újonnan felmerülő kérdések mentén – keresve az uniós és a tagállami belső jogok között húzódó, nem mindig egyértelműen kirajzoló határvonalat – újra és újra értelmezésre kerüljön.

A tanulmány célja ebből következően az, hogy bemutassuk az uniós jog elsőbbségének elvét és az azzal kapcsolatos legújabb nemzetközi tendenciákat. Tanulmányunkban elsőként az uniós jog elsőbbsege elvének kialakulását és fejlődését vázoljuk röviden (1. pont), majd három közelmúltbeli tagállami, német, román és lengyel alkotmánybíróági döntésen keresztül mutatjuk be a jelenkor dilemmáit (2 pont). Cikkünket következtetéseinkkel zárjuk (3. pont).

1. AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGÉRŐL

1.1. AZ ELV JELLEMZŐI

Ahogy Avbelj hangsúlyozza, az uniós jog elsőbbségének elvét négy jellemző alapján érdemes vizsgálni: etimológiája, természete, hatálya és következményei alapján. Az etimológiát tekintve az uniós jogi terminológia és a szakirodalom használja az uniós jog szupremáciája (supremacy) és az uniós jog primátusa (primacy, priority, precedence, préséance, primauté, Vorrang) fogalmat is. Megjegyzendő, hogy az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság vagy EuB) több ízben utal

erre az alapelvre, a „supremacy” kifejezést azonban egyáltalán nem alkalmazza.¹

A természetét tekintve a szakirodalomban egyetértés van arra vonatkozóan, hogy ez az alapelv tekinthető az uniós jog megfelelő működése egyik alapjának.² Amíg a nemzetközi szervezetek nemzetközi (és alapító) szerződesei lényegében nem fektetnek arra hangsúlyt, hogy milyen módon kerül kikényszerítésre az adott nemzetközi jogi szabály a szerződő állam belső jogrendjében, addig az uniós jogon belül többek között az uniós jog elsőbbsege az, amely biztosítja annak egységes végrehajtását.³ Ez beilleszthető abba a folyamatba, amely az Unió részéről már az 1950-es évek második felétől kezdve jelen volt, és amely az uniós jog alkotmányjogias értelmezésére irányult.

Abban az időszakban a Római Szerződés mint nemzetközi szerződés rendelkezésének természete volt a fő kérdés. Ahogy azt Rasmussen is kiemeli, amíg a rendelkezések egyik része kifejezetten a nemzetközi jogias aspektusokat hangsúlyozta az integrációval kapcsolatban (mint például az intézményrendszer), addig a közös piacra és a négy szabadság elvére vonatkozó rendelkezések a tagállamok állampolgáira sokkal „konkrétabb” rendelkezéseket tartalmaztak. Az uniós intézmények részéről több olyan folyamat erősítette ezt, mint amilyen az előzetes döntéshozatal kialakítása vagy a Bíróságon belüli „alkotmányos fordulat” volt.⁴ Ez utóbbi csúcspontot ki a Bíróság Van Gend en Loos döntésében, amely megalapozta

* Budai Péter: Igazságügyi Minisztérium, Európai Unió Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság, Európai Unió Jogi Főosztály, vezető-kormánytanácsos; Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Nemzetközi Jogi Tanszék, doktorandusz.

** Tóth Anna Réka: Igazságügyi Minisztérium, Európai Unió Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság, Európai Unió Jogi Főosztály, vezető-kormányfőtanácsos.

1 Matej, AVBELJ: Supremacy or Primacy of EU law – (Why) Does it Matter? *European Law Journal*, 2011/6., 744–745. o.

2 Többek között: Bruno, DE WITTE: Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order. In: Paul CRAIG – Gráinne DE BÚRCA (szerk.): *The Evolution of EU Law*, 2. kiadás, Oxford University Press, USA, 2011, 324. o.; Tomi TUOMINEN: Reconceptualizing the Primacy-Supremacy Debate in EU Law. *Legal Issues of Economic Integration*, 2020/3. sz., 245. o.; Alina KACZOROWSKA-IRELAND: *European Union Law*. 4. kiadás, Routledge, London és New York, 2016, 271. o.

3 Monica CLAES: The Primacy of EU Law in European and National Law. In: Anthony ARNULL – Damian CHALMERS (szerk.): *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, 181. o.

4 Morten RASMUSSEN: Revolutionizing European Law: A history of the Van Gend en Loos judgment. *International Journal of Constitutional Law*, 2014/1. sz., 141–146. o.

az Unió sajátos jogrendi természetét és az uniós jog egyik jellemzőjét, a közvetlen hatály intézményét. Ez volt az első olyan döntés, amely az egyik uniós jogi rendelkezésről megállapította, hogy az egy tagállami bírósági jogvitában a felek által közvetlenül hivatkozható.⁵

Az uniós jog történetének egyik sorsfordító döntése, a Costa kontra E.N.E.L. ügy további lehetőséget szolgáltatott a diskurzus folytatására. Korábban is voltak olyan döntések, amelyek az uniós jog elsőbbségét deklarálták, az azokban szereplő érvek ugyanakkor kifejezetten a nemzetközi jogi logikát, a *pacta sunt servanda* elvét alkalmazva jutottak erre a következtetésre.⁶ A Costa kontra E.N.E.L. ügyben az olasz állam egy olyan törvényt fogadott el, amellyel államosították azt az elektromos vállalatot, amelynek részvényese volt Flaminio Costa. Az olasz állam a közösségi jog deklarálását követően elfogadott tagállami jogszabályra hivatkozott Costával szemben. Az olasz állam szerint a *lex posterior derogat legi priori* elve lett volna alkalmazandó, amely alapján az újonnan elfogadott tagállami jogszabály került alkalmazásra az azt megelőzően elfogadott uniós szabállyal szemben.⁷ A Bíróság elutasította az olasz állam jogértelmezését. Az egyértelmű volt, hogy az alapító szerződés rendelkezései a tagállamok között hatályban levő szabályok felett állnak. A kérdés azonban itt az uniós jog más jellegű elsőbbsége volt.⁸ A Bíróság hangsúlyozta, hogy az Európai Gazdasági Közösség saját jogrendszerrel hozott létre, amely saját intézményekkel és jogi személyiséggel bír, jogképes, és saját nemzetközi képviselői joggal is rendelkezik. Ezt maguk a tagállamok hozták létre, korlátozva szuverén jogaikat annak érdekében, hogy magukra és saját állampolgáraikra alkalmazandó joganyagot hozzanak létre.⁹ Jól látható, hogy az az alkotmányos fordulat, amely a Van Gend en Loos döntésben megjelent, és amely meg kívánta határozni az uniós jog természetét, ebben az ügyben csúcspontot ért el. Ebből az is következett, hogy az államok utólagosan egyoldalú intézkedéseikkel nem tehetik egyoldalúan semmissé a közösségi jog rendelkezéseit, mivel ez a közös piac létjogosultságát ásná alá. Jól látható, hogy ez a döntés abban az időszakban lényegében egy próbatétel volt az Unió számára. Ha ugyanis valamely tagállam az uniós jogot a saját jogszabályával felülírhatta volna, azzal lényegében az uniós jogot és az Unió hatékony működését ásta volna alá és tette volna azt értelmetlenné.¹⁰

Következésképpen tekintve egyetértés van abban, hogy ha az adott kérdéskörre vonatkozóan európai uniós szinten valamilyen jogszabály kerül elfogadásra, akkor az ugyanolyan tartalmú tagállami jogszabállyal szemben alkalmazási elsőbbség

áll fenn.¹¹ Ez azt jelenti, hogy ilyen esetekben nem lesz a szóban forgó tagállami jogszabály automatikusan érvénytelen, mivel az Uniónak és az uniós intézményeknek nincs joga arra, hogy tagállami jogszabályok esetén azok érvénytelenségére hivatkozva hatályon kívül helyezze azokat, vagy esetleg azoknak nem létezését állapítsa meg.¹² Az ilyen szabály helyett ugyanakkor az uniós szabály kerül alkalmazásra. Ezen szabályok mellett az olyan szabályokat sem alkalmazzák, amelyek egyébként megakadályoznák annak lehetőségét, hogy a tagállami bíróság vagy más hatóság a tagállami szabályok helyett az ugyanolyan tárgykorú uniós szabályt alkalmazza.¹³ Megjegyzendő, hogy az uniós jog elsőbbsége kisebb jelentőségű abban az esetben, ha egyébként a szóban forgó uniós szabály nem bír közvetlen hatállyal.¹⁴ Ezek alapján logikusan vetődik fel azonban a kérdés, hogy az uniós jog elsőbbsége mennyiben érvényesül korlátlanul.

1.2. AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGE AZ UNIÓ SZEMSZÖGÉBŐL

Maga az uniós jog elsőbbsége nem szerepel sem az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ), sem pedig az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) szövegében. Az alapító szerződések esetében az Alkotmány szerződés I–6. cikkében van az erre való kifejezett utalás, amely szerint „[a]z Alkotmány, valamint az Unió intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez”.¹⁵ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ez a dokumentum a francia és a holland népszavazás elutasító döntése miatt sosem lépett hatályba. A lisszaboni reformok alkalmával ez a rendelkezés már nem is került szerepeltetésre az alapító szerződésekben, csak a 17. számú nyilatkozatban (Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről), amely hangsúlyozza az EuB állandó ítélkezési gyakorlatának fontosságát; ez alapján „az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek”. Ezt követően a nyilatkozat közli a Tanács Jogi Szolgálatának azon véleményét, amely irányadónak tekinti a Costa kontra E.N.E.L. ügyben hozott döntést. Hangsúlyozza, hogy annak ténye, hogy az uniós jog nem szerepel a szerződések szövegében, nem változtat az elv meglétén.¹⁶

Erre vonatkozóan két gondolatot tartunk fontosnak megjegyezni. Először, a Nyilatkozat szövege értelmezhető egy üzenetként is a tagállamok számára. Ez alapján tekintet nélkül arra, hogy az uniós jog elsőbbsége szerepel-e (közvetlenül) az alapító szerződések szövegében, ez az elv irányadó marad. Másodszor, egyetértünk Kumm és Comella álláspontjával arra vonatkozóan, nem elhanyagolandó tényező az sem,

5 A C-26/62 sz., *Van Gend en Loos* ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet.

6 A C-6/60 sz. *Humblet v. Belgian State* ügyben december 16-án hozott ítélet, a C-9/65. sz. *Acciaierie San Michele SpA kontra ESZAK Főhatósága* ügyben 1965. június 22-én hozott ítélet; Roman KWIECIEN: *The Primacy of European Union Law Over National Law Under the Constitutional Treaty*. In: Philipp DANN – Michael RYŃKOWSKI: *The Unity of European Constitution*, Springer, 2006, 69–70. o.

7 A C-6/64. sz. *Costa kontra E.N.E.L.* ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet.

8 Amedeo ARENA: *From an Unpaid Electricity Bill to the Primacy of EU Law: Gian Galeazzo Stendardi and the Making of Costa v. E.N.E.L.*, *The European Journal of International Law*, 2019/3. sz., 1033–1034. o.

9 A C-6/64. sz. *Costa kontra E.N.E.L.* ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet.

10 ARENA: i. m. 1035–1036. o.

11 A C-106/77. sz. *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet 17–18. pontjai.

12 A C-10-22/97. sz. *Ministero delle Finanze kontra IN.CO.GE'90 Srl és mások* ügyben 1998. október 22-én hozott ítélet 21. pontja.

13 A C-119/05. sz. *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato kontra Lucchini SpA* ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet.

14 CLAES (2015): i. m. 183. o.

15 Az Európai Alkotmány létrehozó szerződés tervezete, C 310, 2004. december 16., I–6. cikk.

16 17. Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről (OJ C 202, 7.6.2016., 344–344).

hogy az uniós jog elsőbbsége az alapító szerződések szintjén csupán egy, az alapító szerződésekhez csatolt nyilatkozat keretében kerül említésre. Az előbbi esetben ugyanis a Bíróságnak csupán annyi dolga lenne, hogy a szóban forgó rendelkezés beidézésével intézi el a kérdést. A két forгатókönyv egyértelmű legitimitációs különbséggel bír,¹⁷ és amint azt látni fogjuk, ez jelentős hatással van a jelenlegi dilemmára is.

A fentiekből következik, hogy a választ arra a kérdésre, hogy milyen mértékű az uniós jog elsőbbsége, az Európai Unió Bíróság gyakorlatában találhatjuk meg. A Costa kontra E.N.E.L. ügyet követően több ízben születtek olyan döntések, amelyek tovább magyarázták az uniós jog elsőbbségének természetét, ugyanakkor annak axiómaszerű természetét megahagyták.¹⁸ Ezt igazolja a Walt Wilhelm-ügy, amelyben a Bíróság hangsúlyozta, hogy ellentétes lenne az uniós jogrendszer természetével az olyan lehetőség, amely lehetővé tenné a tagállamok számára, hogy olyan rendelkezéseket vezessenek be, amelyek képesek hátráltatni az uniós jog hatékonyságát.¹⁹ Ezen felfogás szerint az uniós jog valamennyi rendelkezésének (ideértve az elsődleges és a másodlagos jogforrásokat is), bármilyen szintű tagállami jogforrási normával (a tagállami alkotmányok rendelkezéseit beleértve) szemben elsőbbsége van.²⁰

Ezt igazolta az Internationale Handelsgesellschaft-ügy is, amelyben egy német tagállami alkotmányi rendelkezés és a másodlagos közösségi jog került szembe. Az ügyben a felperes kétségbe vonta uniós közösségi jogi rendeletek érvényességét arra hivatkozva, hogy azok ellentétesek német alkotmányjogi normákkal, nevezetesen az alapjogi rendelkezésekkel. Az Internationale Handelsgesellschaft GmbH engedélyt kapott 20 ezer tonna kukoricadara exportjára, ennek azonban csak felét teljesítette, ezért elvesztette az előírt 17 ezer márka biztosítékot. A vállalat arra hivatkozva követelte vissza a lefoglalt óvadékot, hogy a biztosítékadási rendszer (amely egyébként közösségi jogi rendeletekre épült) ellentétes a német Alaptörvénnyel.²¹ A Bíróság ebben az ügyben jelentette ki általános jelleggel, hogy a tagállamok nem hivatkozhatnak alkotmányos berendezkedésükre annak érdekében, hogy a közösségi (uniós) jog rendelkezéseit szelektív módon alkalmazzák.²²

A későbbiekben a Bíróság Melloni-ügyben adott döntése is ugyanezt a megközelítést erősítette meg. A szóban forgó esetben a spanyol hatóságok az európai elfogatóparancsról szóló tanácsi kerethatározatban²³ foglaltak ellenére sem akartak átadni egy személyt az olasz hatóságoknak. A spanyol állam arra hivatkozott, hogy a terhelt távollétében hozott büntetőítélet a kibocsátó tagállamban felülvizsgálható, mivel

ez az értelmezés az, amely a spanyol alkotmányos szabályokkal összhangban van.²⁴ Ilyen feltételt ugyanakkor a kerethatározat nem ír elő, ez alapján egy magasabb szintű alapjogi védelmet tartalmazott a tagállami alkotmányos szabályozás.²⁵ A Bíróság a szóban forgó ügyben kiemelte, hogy abban az esetben, ha egy tagállam amiatt nem fogadja el a kerethatározatban foglalt rendelkezéseket, hogy egyébként elkerülje a tisztességes eljáráshoz és védelemhez való jog megsértését, azzal lényegében a tagállamok által közösen elfogadott védelmet kérdőjelezi meg. Az uniós jog elsőbbségének ilyen megkérdőjelezése pedig a kerethatározat hatékonyságát és a kölcsönös bizalom elvének megfelelő érvényesülését ássa alá.²⁶ Az ügy megítélése során külön érdekesség, hogy a Bíróság mérlegelte az Európai Alapjogi Charta 53. cikkét, amely alapján a Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az szűkítse vagy hátrányosan érintse az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket saját alkalmazási területükön tagállamok alkotmányai vagy akár nemzetközi megállapodások biztosítanak.²⁷ A Bíróság ezen cikk alkalmazását szorította háttérbe a kerethatározattal szemben, többek között az elsőbbség elvének figyelembevételével. Ez természetesen azt is jelenti, hogy a Bíróság egy másodlagos jogforrás rendelkezését részesítette előnyben, nem pedig egy elsődleges jogforrás rendelkezését, az uniós jog elsőbbségére hagyatkozva.

Mindezekből következik, hogy az uniós jog elsőbbsége abszolút, és mivel semmi további tényezőt nem fűz hozzá az uniós jog, így feltétel nélküli. Ha ez nem így lenne, akkor az államok bármikor visszakozhatnának uniós kötelezettségeik esetén. Ez pedig az Unió alapját, így a belső piac megfelelő működését ásná alá. Ez az értelmezés ugyanakkor nem jelenti azt, hogy más uniós alapelvek elhanyagolandók lennének az alkalmazása során: az elv alkalmazása nem vezethet a hatáskörmegosztás elvének megsértéséhez, és tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti identitását is.²⁸

1.3. AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGE A TAGÁLLAMI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK SZEMSZÖGÉBŐL

Első látásra nem tűnik ellentmondásosnak az uniós jog elsőbbségének ezen értelmezési kerete, mivel a tagállamok főszabály szerint szintén elfogadják az uniós jog elsőbbségének létét. Az is igaz ugyanakkor, hogy a tagállamok alkotmánybírószágoi hangsúlyozzák, hogy államuk alapnormája, a tagállami alkotmány vagy alaptörvény képezi alapját a jogrendszerüknek.²⁹

17 Mattias KUMM – Victor Ferreres COMELLA: The primacy clause of the constitutional treaty and the future of constitutional conflict in the European Union, *International Journal of Constitutional Law*, 2005/2–3. sz., 477. o.

18 KWIECIEN: i. m. 70. o.

19 A C-14/68. sz. Walt Wilhelm et al. v. Bundeskartellamt ügyben 1969. február 13-án hozott ítélet 6. pontja.

20 Stephen WEATHERILL: *Law and Integration in the European Union*, Clarendon Press, Oxford, 1995, 106. o.

21 VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. 4. átdolgozott kiadás, CompLex Kiadó, 2015, 353–354. o.

22 A C-11/70. sz., az *Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* ügyben 1970. december 17-én hozott ítélete.

23 Az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002/584/JHA tanácsi kerethatározat (OJ L 190, 18.7.2002., 1–20.).

24 Daniel SARMIENTO: Who's afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe, *Common Market Law Review*, 2013/5. sz., 1270. o.

25 Edouard DUBOUT: Le niveau de protection des droit fondamentaux dans l'Union européenne: unitarisme constitutif versus pluralisme constitutionnel. Réflexions autour de l'arrêt Melloni, *Cahiers de droit européen*, 2013/2. sz., 299. o.

26 A C-399/11. sz. *Stefano Melloni kontra Ministerio Fiscal* ügyben 2013. február 26-án hozott ítélet 63. pontja.

27 Az Európai Alapjogi Chartája, (OJ C 326, 26.10.2012., 391–407.) 53. cikk.

28 Monica CLAES: The Validity and Primacy of EU law and the 'cooperative relationship' between national constitutional courts and the Court of Justice of the European Union, *Maastricht Journal and Comparative Law*, 2016/1. sz., 154. o.

29 CLAES (2016): i. m. 155. o.

Ez adja az alapvető legitimitációs forrást, amelyből logikusan következik, hogy az uniós jog elsőbbsége esetén adódhat olyan helyzet, amikor az nem abszolút és feltételhez kötött. Emellett az uniós jog elsőbbsége az uniós jog bizonyos rendelkezéseinek közvetlen hatályt biztosít, amellyel felborítja a tagállami jogrendszer és a nemzetközi jog közötti összefüggéseket, valamint bizonytalanná teszi a „status quo” szerinti jogi hierarchiát is.³⁰ Voltak olyan tagállami alkotmánybíróságok, amelyek nem láttak különösebb problémát a két jogrend viszonya és az uniós jog elsőbbsége esetén, úgy, mint a Benelux államok, míg mások, mint például az olasz és a német testületek, de például a cseh és a magyar alkotmánybíróság is már kritikussabbak voltak a koncepcióval kapcsolatban. Ez alapján három fő érvrendszer érdemes megkülönböztetni Várnay és Papp szerint: az alapjogok védelme, a hatáskörtúllépés kérdése és a tagállamok alkotmányos identitásának kérdése.³¹

Az első esetre mind az olasz, mind a német alkotmánybíróság esetjogában találhatunk példát. Az olasz alkotmánybíróság a Frontini kontra Ministero delle Finanze ügy esetében elismerte az uniós jog elsőbbségét, hangsúlyozta azonban, hogy az Unió részéről kizárt minden olyan szuverenitáskorlátozás, amely feljogosítaná az Unió (akkor még EGK) intézményeit olyan intézkedésre, amely lehetővé tenné az emberi jogok és a személyeket érintő alapvető jogok megsértését.³² A Fragd-döntés ráadásul a lehetőséget is megadta az olasz testületnek arra vonatkozóan, hogy megvizsgálja a közösségi jogi aktusoknak az olasz alkotmányos alapelvekkel, így az emberi jogokkal való összhangját is.³³ Itt ugyanakkor nem az uniós jogi normát, hanem magát az olasz csatlakozási szerződést ratifikáló olasz törvényt vizsgálta az olasz alkotmánybíróság.³⁴ Hasonló megközelítést alkalmazott a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*, a továbbiakban: BVerfG vagy Német Alkotmánybíróság) a Solange I döntésében. A BVerfG döntésében arra hivatkozott a Közigazgatási Bíróság (*Verwaltungsgericht*) megközelítése alapján, hogy bár a közösségi intézmények és szervek alkothatnak olyan jogi aktusokat, amelyeket a német jogalkotó egyébként nem alkothat, ezek nem ronthatják le a német alkotmányos struktúra lényegét. A BVerfG kifejezetten hangsúlyozta, hogy az alapvető jogok ennek a német alkotmányos struktúrának „elidegeníthetetlen, alapvető” tartozékát képezik. Ezt követően megállapította, hogy a Közösség a döntés meghozatalakor nem rendelkezett többek között alapvető jogok kodifikált katalógusával. Ha pedig ezek az alapvető jogok összetűzésbe kerülnek egy közösségi normával, akkor amíg nem szüntetik meg ezt az ellentmondást, addig ezen alapjogi normák élveznek elsőbbséget.³⁵ Ezt a megállapítást némileg enyhítette a Solange II. döntés, amelyben a BVerfG hangsúlyozta, hogy mindaddig,

amíg az Unió garantálja ezen alapjogok tartalmát, addig a BVerfG nem gyakorolja az erre vonatkozó hatáskörét.³⁶

A második esetkörben a fő tétel az, hogy ha egy adott uniós aktus megalkotója túllépi a hatáskörét, akkor ott az alkotmánybíróság megállapíthatja ezt a hatáskörtúllépést. E megállapítás magja az EUSZ 1. cikkében keresendő. A cikk szerint a tagállamok létrehozzák az Uniót, amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében hatásköröket ruháznak.³⁷ Ehhez illeszkedik a hatáskör-átruházás elve, mely alapján az Unió kizárólag a tagállamok által átruházott hatáskörök határain belül járhat el.³⁸ Ebből ugyanakkor az is következik, hogy az *ultra vires* aktusok esetén tagállami alkotmánybíróság is megállapíthatja a tagállami jog viszonylatában az uniós hatáskör túllépését. A BVerfG esetjogában erre kifejezetten utalás történik, amikor egy döntésében részletezi, hogy amennyiben az uniós intézmények olyan irányba fejlesztenék az uniós integrációt, amilyenre a tagállami csatlakozási szerződés nem ad alapot, azok a jogalkotási aktusok nem bírnának kötelező erővel, mi több, a BVerfG megvizsgálja azt a szuverenitás és a hatáskörtúllépés viszonyában is.³⁹ Ennek oka, hogy az Unió nem gyárthat magának hatásköröket (nincs Kompetenz-Kompetenz).⁴⁰ A BVerfG ezen megállapítását megerősítette a Lisszaboni Szerződés vizsgálatával kapcsolatban is.⁴¹ Ilyen vizsgálat ugyanakkor abban az esetben történhet a BVerfG részéről, ha az adott hatáskör-sértés kellően súlyos, nyilvánvaló és a hatáskörmegosztás esetén jelentős változás történik. Emellett ezen megállapítást megelőzően lehetőséget kell adni a Bíróságnak arra, hogy az adott ügyben értelmezze az uniós jogot és az aktusok érvényes voltát.⁴² A gyakorlatban már korábban is előfordult, hogy megállapították, hogy a Bíróság hatáskörét túllépte a döntésével. A Landtová-ügyben (szlovák nyugdíjak) a cseh alkotmánybíróság meglehetősen formabontó módon úgy találta, hogy a Bíróság *ultra vires* módon járt el.⁴³

A harmadik esetkör a tagállamok alkotmányos identitására vonatkozik. A BVerfG a Lisszabon-döntésében megerősítette ezt a megközelítést a német alkotmányos gondolkodásban. Eszerint a német testület jogosult arra, hogy ellenőrizze az alkotmányos identitás fennmaradását, vagyis azt, hogy az egyes uniós aktusok akár uniós hatáskörökön belül, akár azokon kívül sértik-e a német alkotmányos identitást. Hasonló logikát erősített meg a francia alkotmánybíróság, amikor hangsúlyozta, hogy egy irányelv átültetése nem történhet olyan módon a tagállami jogba, hogy az alkotmányos önazonosságra vonatkozó szabályt sértsen.⁴⁴ Az identitásvizsgálatra vonatkozó megközelítést a későbbiekben a BVerfG további döntéseiben is magáévá tette, majd továbbfejlesztette azt, amikor kiemelte, hogy ez az identitás jelen van a gazdasági, kulturális, és a szociális területeken. Az az aktus pedig, amely ellentétes az alkotmányos identitással, „szükségyszerűen *ultra vires* is”. Az erre vonatkozó döntésében ugyanakkor elkülönülten kezeli

30 TRASER Julianna Sára – BÉRES Nóra – MARINKÁS György – PÉK Erzsébet: The Principle of the Primacy of EU Law in Light of the Case Law of the Constitutional Courts of Italy, Germany, France and Austria, *Central European Journal of Comparative Law*, 2020/2. sz., 153–154. o.

31 VÁRNAY–PAPP: i. m. 359. o.

32 Corte costituzionale Frontini kontra Ministero delle Finanze, 170/84.

33 TRASER–BÉRES–MARINKÁS–PÉK: i. m. 161. o.

34 VÁRNAY–PAPP: i. m. 361. o.

35 BVerfG *Solange I*, 37, 271.; Andreas VOSSKUHLE: Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts – Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund, *European Constitutional Law Review*, 2010/2. sz., 191–192. o.

36 BVerfG, *Solange II* 73, 339.

37 Európai Unióról szóló Szerződés (OJ C 326, 26.10.2012., 13–390.), 1. cikk.

38 EUSZ 5. cikk (1)–(2) bekezdés.

39 BVerfG, *Maastricht*, 89, 155.

40 TRASER–BÉRES–MARINKÁS–PÉK: i. m. 164. o.

41 BVerfG, *Lissabon*, 123, 267.

42 BVerfG, *Ultra-vires-Kontrolle Honeywell*, 126, 286.

43 VÁRNAY–PAPP: i. m. 364. o.

44 VÁRNAY–PAPP: i. m. 372. o.

a német alaptörvény identitását és magának Németországnak az identitását, amelyet a releváns döntésben csupán egyszer említ.⁴⁵

A magyar közjogi gondolkodásba az alkotmányos identitás vizsgálatát a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat hozta be,⁴⁶ amely az említett alapjogi fenntartás és a hatáskörök vizsgálata mellett kitért az ún. szuverenitás- és identitáskontrollra is.⁴⁷ A magyar alkotmánybíróság ezt úgy közelíti meg, hogy Magyarország az uniós csatlakozással nem mondott le szuverenitásáról, csupán lehetővé tette azt, hogy egyes hatásköröket más tagállamokkal közösen, az uniós integráción belül gyakoroljon.⁴⁸ Az identitáskontroll ezzel szemben Magyarország alkotmányos önazonosságát jelenti (tehát nem az Alaptörvény identitását), amelynek tartalma azonban az Alaptörvény alapján ismerhető meg, amely azt elismeri.⁴⁹

2. AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGÉNEK ELVE A KÖZELMÚLTBELI NÉMET, ROMÁN ÉS LENGYEL ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI DÖNTÉSEKBE

A következőkben három olyan 2020-ban, illetve 2021-ben született tagállami alkotmánybírósági döntést mutatunk be, melyek az uniós jog elsőbbségére vonatkozó megállapításaikkal komoly visszhangot keltettek.

2.1. A NÉMET SZÖVETSÉGI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG PSPP-DÖNTÉSE

Gazdasági szempontból a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-i döntése előzményének a 2008-as gazdasági válság hosszú távú hatásait (kiemelten a görög adósságválságot) tekinthetjük. Az Európai Központi Bank (EKB) erre reagálva az euró árfolyamának stabilitása érdekében 2015. március 4-én elfogadott egy, az államkötvények másodlagos piacokon történő megvásárlására irányuló programot⁵⁰ (*Public Sector Purchase Programme*, PSPP), melynek közvetlen célja az volt, hogy az inflációs ráta visszaálljon a 2% alatti, de ahhoz közeli szintre. A PSPP program előírja, hogy minden nemzeti központi bank a saját országa központi vagy regionális kormányzataitól, vagy helyi önkormányzataitól származó

elfogadható értékpapírokat vásárolja meg, ami az EKB tőkéjének jegyzésére vonatkozó kulcsnak megfelelően oszlik meg.

2015-ben több német közgazdász és politikus alkotmányjogi panasszal fordult a Német Alkotmánybírósághoz az EKB PSPP programra vonatkozó határozataival kapcsolatban. Az alkotmányjogi panasz szerint az EKB a hatáskörén túlterjeszkedve *ultra vires* járt el, döntése ellentétes a német alaptörvénnyel, és a PSPP program összességében nem védi, hanem fenyegeti az euró stabilitását. A panaszosok álláspontja szerint a kifogásolt határozatok meghozatalához a német szövetségi kormány és a szövetségi parlament alsóházának a mulasztása is hozzájárult.

A Német Alkotmánybíróság az ügyben előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett a PSPP program uniós jognak való megfelelése kapcsán. Az alkotmánybíróság EuB-nek feltett kérdése egyrészt arra irányult, hogy a kötvényekre elköltött pénz arányos-e a kívánt eredménnyel, a program a volumene folytán nagymértékben befolyásolja-e a tagállamok refinanszírozási feltételeit, másrészt ezzel összefüggésben arra is, hogy az EKB – beavatkozva a tagállamok hatáskörébe – nem lépte-e túl a hatáskörét a határozatok meghozatalával.⁵¹

Az EuB 2018. december 11. napján a Weiss-ügyben meghozott ítéletében⁵² azt állapította meg, hogy a PSPP program elindításával az EKB nem lépte túl hatáskörét, mivel a program a monetáris politika, nem pedig a gazdaságpolitika területéhez tartozik, ezen a területen pedig az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró. A rendelkezésére álló iratok alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a program alkalmas és szükséges volt a céljai eléréséhez, és így megfelelt az arányossági tesztnek, továbbá nem sértette az EUMSZ 123. cikkének (1) bekezdését sem, amely tiltja a költségvetés monetáris finanszírozását. A Bíróság szerint a PSPP program nem haladja meg nyilvánvalóan az inflációs ráta növekedéséhez szükséges mértéket, tiszteletben tartja az arányosság elvét, így összességében nem sérti az uniós jogot.⁵³

A Német Alkotmánybíróság 2020. május 5. napján hozott ítéletében⁵⁴ az EKB PSPP határozatait az EuB fenti ítélete ellenére *ultra vires* aktusoknak minősítette. Az ítélet központi megállapítása, hogy a PSPP nem felel meg az arányosság elvének, amely megkövetelte volna, hogy a program monetáris céljait és gazdaságpolitikai hatásait azonosítsák és mérlegeljék. Azzal, hogy ezt az EKB és az EuB is elmulasztotta, mindkét intézmény jelentősen túllépte a német alkotmány alapján az Unióra ruházott hatáskört.⁵⁵

45 DRINÓCZI Tímea: A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle – Az identitásvizsgálat és az *ultra vires* közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Law Working Papers*, 2017/1. sz., 1. o.

46 GYENEY Laura – SZABÓ Marcell: Magyar alkotmányjog az Európai Unióban. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA ZS. András: *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020, 144. o.

47 DRINÓCZI: i. m. 11–13. o.

48 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [59]–[60].

49 Uo. [64]–[67].

50 A 2017. január 11-i (EU) 2017/100 európai központi banki határozattal (HL 2017. L 16, 51.) módosított, a közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programról szóló, 2015. március 4-i (EU) 2015/774 európai központi banki határozat (HL 2015. L 121., 20.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A02015D0010-20170113> [letöltve: 2021. 11. 02.].

51 A C-493/17. sz., Heinrich Weiss és társai ügyben 2018. december 11-én hozott ítélet 16. pontja <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208741&doclang=HU> [letöltve: 2021. 11. 02.].

52 A C-493/17. sz., Heinrich Weiss és társai ügyben 2018. december 11-én hozott ítélet.

53 A C-493/17. sz., Heinrich Weiss és társai ügyben 2018. december 11-én hozott ítélet 41., 70., 78., 81. és 100. pontja.

54 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. szám alatt elérhető német és angol nyelven: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html [letöltve: 2021. 11. 02.]. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html [letöltve: 2021. 11. 02.].

55 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. számú ügyekben egyesített eljárásban hozott ítélet 101., 102., 156–158. pontok.

A hatásköri kérdések tisztázása körében a BVerfG elismeri, hogy az uniós jog értelmezése és alkalmazása az EUSZ 1. cikke és 19. cikke (1) bekezdésének második mondata alapján elsősorban az EuB hatáskörébe tartozik, ugyanakkor álláspontja szerint az EuB e felhatalmazások keretét túllépi, ha a hagyományos európai értelmezési módszereket vagy tágabb értelemben a tagállamok jogszabályaiban közös általános jogelveket nyilvánvalóan, önkényesen figyelmen kívül hagyja.⁵⁶ Álláspontja szerint, amennyiben a tagállamok teljes mértékben tartózkodnának az *ultra vires* döntések felülvizsgálatától, akkor az uniós szerveknek kizárólagos hatáskört biztosítanak a szerződések felett, még azokban az esetekben is, ha az EU olyan jogértelmezést fogadna el, amely szerződésmódosítást, vagy az uniós intézmények hatáskörének kiterjesztését jelentené. A Német Alkotmánybíróság tehát a fenti szempontok szerint vizsgálta meg az EuB 2018. december 11-i ítéletét, és megállapította, hogy a döntés során nem alkalmazták az arányosság uniós alapelvét, mivel az EuB nem végzett átfogó értékelést, és így teljesen figyelmen kívül hagyta a PSPP program tényleges gazdaságpolitikai hatásait.⁵⁷ Az EuB csak azt vizsgálta, hogy az EKB részéről fennáll-e nyilvánvaló értékelési hiba, hogy a PSPP nyilvánvalóan túlmegy-e azon, ami a célja eléréséhez szükséges.

A BVerfG szerint az arányossági teszt átfogó alkalmazásának elmulasztása miatt az EuB ítélete megsértette az EUSZ 5. cikk (1) bekezdésének második mondatában és (4) bekezdésében rögzített arányossági elvet, amely ezáltal nem tudta ellátni a tagállamok hatáskörét óvó funkcióját.⁵⁸ Az EUSZ 5. cikk (2) bekezdése szerint pedig „[a] hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.”

Mindezek alapján a Német Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem köti őt az EuB határozata,⁵⁹ hanem saját vizsgálatot kell lefolytatnia annak megállapítására, hogy a PSPP elfogadására és végrehajtására vonatkozó döntések megfelelnek-e az uniós jognak, vagy kimerítik az EUMSZ 123. cikkében rögzített monetáris finanszírozás tilalmát (Gauweiler-teszt).⁶⁰

A BVerfG álláspontja szerint egy olyan államkötvényszerzési programnak, mint a PSPP, jelentős gazdaságpolitikai hatásai vannak, ezért a bevezetését megelőzően elengedhetetlen a program monetáris politikai célkitűzésének és gazdaságpolitikai hatásainak azonosítása, azok rövid és hosszú távú következményeinek mérlegelése. A BVerfG megállapította, hogy az általa vizsgált PSPP-határozatok nem tartalmazzak előrejelzést a PSPP gazdaságpolitikai hatásairól, és nem térnek ki arra sem, hogy ezek a hatások arányban állnak-e a monetáris politika területén elérni kívánt előnyökkel, vagyis a határozatokból

nem állapítható meg, hogy az EKB Kormányzótanácsa ismerte és mérlegelte-e a fenti szempontokat. A Német Alkotmánybíróság mindezek alapján azt állapította meg, hogy a PSPP-határozatok sértik az EUSZ. 5. cikk (1) bekezdésének második mondatát és 5. cikk (4) bekezdését, így az EKB túlterjeszkedett hatáskörén.⁶¹ Amíg az EKB nem nyújt be olyan dokumentációt, amely bizonyítja, hogy a fenti szempontok alapján a mérlegelés megtörtént, addig nem lehetséges hatékony bírósági felülvizsgálatot végezni arra vonatkozóan, hogy az EKB a hatáskörén belül járt-e el.

Láthatjuk, hogy az uniós jog elsőbbségével kapcsolatos korábbi dilemmákhoz hasonlóan itt is hatásköri kérdések állnak a vita középpontjában. Uniós vagy tagállami hatáskörbe tartozhat egy olyan pénzügyi konstrukció megalkotása és kontrollálása, mint amilyen a PSPP program? Tridimas szerint az EuB és a BVerfG döntése közötti legfontosabb különbség a gazdaságpolitika és a monetáris politika közötti különbségtétel eldöntésére szolgáló kritériumok meghatározása.⁶² Az EuB a Weiss-ügyben annak eldöntésekor, hogy a vizsgált intézkedés a gazdaságpolitika vagy a monetáris politika körébe tartozik-e, két szempontot tartott relevánsnak: az intézkedés célkitűzéseit és az azok eléréséhez alkalmazott eszközöket. Ezek alapján az EuB arra a következtetésre jutott, hogy a PSPP program a monetáris politika körébe, így uniós hatáskörbe tartozik annak ellenére, hogy jelentős hatást gyakorol a kereskedelmi bankok mérlegére és az euróövezet tagállamainak refinanszírozási feltételeire.⁶³ Ezzel szemben a BVerfG az intézkedés következményei felől közelíti meg a kérdést: ha egy EKB-intézkedésnek közvetlen és előrelátható következményei vannak gazdaságpolitikai kérdésekre, ezek a hatások szándékosak, vagy tudatosan elfogadottak, és legalább hasonló súlyúak, mint az intézkedés monetáris politikai célkitűzései, akkor az intézkedés inkább gazdaságpolitikai, mint monetáris politikai intézkedésnek minősíthető, és így az EKB hatáskörén kívül esik.⁶⁴

A BVerfG döntése a fentiek szerint nem azt mondta ki, hogy az EKB PSPP határozatai jogellenesek, hanem azt, hogy az EKB nem végezte el a megfelelő vizsgálatokat a PSPP bevezetésekor, azaz nincs rá garancia, hogy az uniós jog szerint indította el a programot. Megjegyzendő az is, hogy a Német Alkotmánybíróság döntésének címzettje a német kormány és a Bundestag. Az ítélet szerint az ő feladatuk, hogy kikényszerítsék az EKB-tól az elmaradt hatástanulmányok elkészítését, ellenkező esetben a német jegybank egy három hónapos átmeneti időszak lejártá után nem vehet részt a PSPP programban.⁶⁵

56 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. számú ügyekben egyesített eljárásban hozott ítélet 112. pont.

57 Uo. 120–122., 161–163. pontok.

58 Uo. rendelkező rész 6b. pont, 6c. pont, indokolás, 116., 119., 123–126. pontok.

59 Uo. 154., 163., 178. pont.

60 C-62/14. sz. ügy, Peter Gauweiler és társai kontra Bundestag. A Német Alkotmánybíróság arra nézve kérte a Bíróság iránymutatását, hogy az Európai Központi Bank OMT-programja összeegyeztethető-e az uniós joggal.

61 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. számú ügyekben hozott ítélet rendelkező rész 2., 6. pont, indokolás 81., 116., 119–120., 161–162. pontok.

62 Takis TRIDIMAS: From Barking to Biting: Reflections on the Bundesverfassungsgericht Judgment of 5 May 2020. In: Massimo CONDINANZI, Chiara AMALFITANO: *Paura dell'Europa?* Torino, Giappichelli, 2020, 143. o.

63 A C-493/17. sz., Heinrich Weiss és társai ügyben 2018. december 11-én hozott ítélet 57–58. pont.

64 Uo. 135., 169. pont. Tridimas egyébként kritikával illeti az ítélet azon megállapításait, amelyek abból indulnak ki, hogy a gazdasági és monetáris politika egyértelműen szétválasztható.

65 Uo. 232–235. pont. A német közjogi szervek a német alkotmány értelmében ún. *Integrationsverantwortung*, tehát az európai integrációért való felelősség terheli, ennek keretében aktívan elő kell segíteniük azt, hogy az Alapító Szerződések szerinti állapot valósuljon meg.

Kiemelendő, hogy a PSPP-ügyben a Német Alkotmánybíróság a fennállása óta először mondta ki egy konkrét esetben, hogy a német alkotmányos és közigazgatási szervek nem működhetnek közre az uniós intézmények hatáskört túllépő, *ultra vires* aktusainak végrehajtásában, és ugyancsak először mondta ki az EuB egy konkrét határozatáról, hogy az *ultra vires*, és ezért nem alkalmazza.⁶⁶ Az ítélet ráadásul szokatlanul erős, kifejezetten konfrontatív fogalmakat használ az EuB ítéletével kapcsolatban: érthetetlennek és önkényesnek (*nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich ist*) minősíti az EuB jogértelmezését.⁶⁷

Az ügy folytatásaként a német központi bank olyan, a hiányolt „arányosság” elvének megtartását alátámasztó bizonyítékokat és érveket tárt a BVerfG elé, amelyek alapján a Német Alkotmánybíróság elfogadta az összegegyeztetetőséget, egyúttal 2021 tavaszán elutasította a mindezt vitató alkotmányjogi panaszokat.⁶⁸ Ennek ellenére további, kissé megkésett jogkövetkezményként az Európai Bizottság 2021 júniusában (több mint egy évvel a PSPP-döntés után) bejelentette, hogy kötelezettségszegési eljárást indít az ügyben Németország ellen az uniós jog alapelveinek megsértése miatt.⁶⁹

2.2. A ROMÁN ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2021. JÚNIUS 8-I ÍTÉLETE

A Román Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională a României, a továbbiakban: CCR vagy Román Alkotmánybíróság) döntésének közvetlen előzménye az EuB 2021. május 18. napján meghozott ítélete, a kérdés azonban ennél jóval messzebbre, egészen Románia Unióhoz történő csatlakozásáig nyúlik vissza. A csatlakozási szerződés alapján a Bizottság 2006/928/EK számú határozatában⁷⁰ az igazságszolgáltatási rendszer és a bűnüldöző szervek elszámoltathatósága és hatékonysága kapcsán a határozatban megjelölt kritériumok alapján éves jelentési kötelezettséget írt elő az ország számára. 2017 és 2019 között a román parlament több alkalommal módosította az igazságszolgáltatási törvényeket, ezen belül többek között létrehozta az igazságszolgáltatási rendszer keretében elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozással foglalkozó ügyészségi ügyosztályt (a továbbiakban: SIIJ), és törvénybe foglalta a bírák személyes felelősségét az általuk

elkövetett bírói hibákért.⁷¹ A 2006/928/EK bizottsági határozat alapján készült 2017. és 2018. évi jelentések bírálták a fenti intézkedéseket a korrupció elleni küzdelem hatékonysága, valamint az igazságszolgáltatás függetlensége szempontjából.⁷²

2019-ben az EuB hat, román bíróságoktól érkezett előzetes döntéshozatali kérelem alapján indult eljárást egyesített.⁷³ A bíróságok által feltett kérdések többek között a 2006/928/EK bizottsági határozat jogi jellegére és jogkövetkezményeire, az SIIJ létrehozásával és tagjainak kinevezésével kapcsolatos román szabályozás uniós jognak való megfelelésére, valamint a bírák személyes felelősségére vonatkozó rendszer uniós jognak való megfelelésére vonatkoztak. Külön kérdés érkezett az uniós jog elsőbbségének elvével kapcsolatban arra a román alkotmánybírósági ítéletre⁷⁴ tekintettel, amely szerint az uniós jog nem élvez elsőbbséget a román alkotmányos renddel szemben, a 2006/928/EK bizottsági határozat pedig nem képezhet referencianormát, mivel ezt a határozatot Romániának az Unióhoz való csatlakozását megelőzően fogadták el, és azt az EuB nem értelmezte arra vonatkozóan, hogy tartalma, jogi jellege és időtartama a csatlakozási szerződés hatálya alá tartozik-e.

Az EuB 2021. május 18. napján meghozott ítéletében⁷⁵ a 2006/928/EK bizottsági határozat jogi jellege, tartalma és időbeli hatálya kapcsán megállapította, hogy az – függetlenül attól a körülménytől, hogy a határozatot Romániának az Unióhoz történő csatlakozása előtt hozták – a csatlakozási szerződés hatálya alá tartozik, és mindaddig kiváltja joghatóságait, amíg hatályon kívül nem helyezik.⁷⁶ Az SIIJ felállításával kapcsolatban az EuB álláspontja szerint a kérdést előterjesztő bíróságoknak kell vizsgálniuk és értékelniük, hogy ennek az ügyosztálynak a létrehozását a bírák és ügyészek önkényes feljelentésekkel szembeni védelmének szükségessége igazolja-e, valamint azt is, hogy az SIIJ szervezetével és működésével, továbbá az ide beosztott ügyészek kinevezésével és visszahívásával kapcsolatos szabályok révén nem válik-e az ügyosztály kívülről befolyásolhatóvá.⁷⁷

Az Európai Unió Bírósága ítéletének első alkalmazására június 7-én került sor. A Pitești-i Fellebbviteli Bíróság – az egyik olyan nemzeti bíróság, amely a Bírósághoz előzetes döntéshozatali kérelmet intézett – úgy döntött, hogy a Bíróság

66 SÜLYÖK Márton – TRIBL Norbert: „A gazda bekeríti házát”? A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntésének jelentősége és az európai integrációért viselt alkotmányos felelősség realitása. In: *Európai Tükör*, XXIII. évf., 2020/2. sz., 23. o.

67 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. számú ügyekben egyesített eljárásban hozott ítélet rendelkező részének 2. pontja.

68 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15.

69 Az Európai Bizottság 2021. júniusi kötelezettségszegési csomagja https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF_21_2743?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_202111 [letöltve: 2021. 11. 02.].

70 A Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról szóló, 2006. december 13-i 2006/928/EK bizottsági határozat (HL 2006. L 354., 56.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006D0928&from=GA> [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.]. A szakirodalomban CVM rendeletként is hivatkozva.

71 A C-83/19. számú *Asociația Forumul Judecătorilor Din România*, a C-127/19. számú *Asociația Forumul Judecătorilor Din România*, a C-195/19. számú *P.J.*, a C-291/19. számú *G.D.*, a C-355/19. számú *Asociația Forumul Judecătorilor Din România* és a C-397/19. számú egyesített ügyekben 2021. május 18-án hozott ítélet 45. és 99. pontja, https://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=3D738E9DB64C91F1B285C2CDD5DF34FC?docid=241381&text=&dir=&doclang=HU&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&c&id=640113 [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.].

72 Uo. 49. pont.

73 A C-83/19., C-127/19., C-195/19., C-291/19., C-355/19. és C-397/19. sz. egyesített ügyek.

74 A Román Alkotmánybíróság 2018. március 6-i 104. számú ítélete [Hivatalos Közlöny, 446. szám, 2018. május 29.] <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocumentAfis/201029> [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.].

75 A C-83/19. számú *Asociația Forumul Judecătorilor Din România*, a C-127/19. számú *Asociația Forumul Judecătorilor Din România*, a C-195/19. számú *P.J.*, a C-291/19. számú *G.D.*, a C-355/19. számú *Asociația Forumul Judecătorilor Din România* és a C-397/19. számú egyesített ügyekben 2021. május 18-án hozott ítélet.

76 Uo. 178. pont.

77 Uo. 215. és 220. pont.

ítélete alapján az SIIJ nem illetékes az elé kerülő ügy kivizsgálására, ezért elutasította az adott ügy elbírálását, amíg új ügyészt nem neveznek ki a nyomozásra.⁷⁸

A Román Alkotmánybíróság a Pitești-i Fellebbviteli Bíróság e döntése kapcsán 2021. június 8. napján meghozott 390/2021 számú döntésében⁷⁹ elsősorban korábbi gyakorlataira hivatkozott. A hivatkozott 2018-as ítéletében ugyanis már elemezte a 2006/928/EK bizottsági határozatot. Ennek során megállapította, hogy az Európai Unió jogrendjéhez csatlakozva Románia elfogadta, hogy az olyan területeken, ahol a kizárólagos hatáskör az Európai Uniót illeti meg, az ebből eredő kötelezettségek végrehajtása az uniós szabályok hatálya alá tartozik, ugyanakkor a fentiek alkotmányos korlátjának tekinti a „nemzeti alkotmányos identitást” (a fogalom kifejtését lásd később).⁸⁰ Egy 2019-ben hozott másik határozatában⁸¹ pedig a CCR azt állapította meg, hogy a 2006/928/EK bizottsági határozat, amely a román államra nézve kötelező európai jogi aktus, nem rendelkezik alkotmányos relevanciával.⁸²

A fenti két határozatban foglaltakra hivatkozva és azokat megerősítve a CCR a most vizsgált döntésében fenntartotta korábbi ítélkezési gyakorlatát, megállapítva, hogy a 2006/928/EK bizottsági határozat rendelkezései alapján és céljai miatt nincs alkotmányos relevanciája, nem tölt be joghézagpótló szerepet az alkotmányban foglaltakkal kapcsolatosan, és a hatályos alkotmányos szabályokhoz képest nem állapít meg magasabb szintű védelmi normát.⁸³

A továbbiakban az EuB ítéletét tételesen elemezve és értékelve⁸⁴ arra a megállapításra jut, hogy a SIIJ létrehozását előíró jogszabály összhangban van az uniós joggal.⁸⁵ Az EuB hatásköre kapcsán a CCR megjegyzi, hogy noha az EUMSZ 267. cikke nem hatalmazza fel a Bíróságot arra, hogy az uniós jog szabályait egy adott ügyre alkalmazza, hanem csak arra, hogy a Szerződések és az uniós intézmények jogi aktusainak értelmezéséről döntsön, a 2021. május 18-i ítéletben az EuB olyan megállapításokat is tett (pl. amikor a SIIJ-t

a politikai nyomásgyakorlás lehetséges eszközének minősítette), amelyek az uniós jog szabályainak alkalmazását jelentik egy adott ügyre.⁸⁶

Az ítéletben nagy hangsúlyt kap a CCR-nek az uniós jog elsőbbségéről kifejtett álláspontja. A román alkotmány vonatkozó szabályai⁸⁷ értelmében Romániában minden állami szerv, így az alkotmánybíróság is köteles végrehajtani és alkalmazni az uniós jogot, melynek a nemzeti joggal történő ütközése esetén elsőbbséget kell biztosítani. Ez az alkalmazási elsőbbség azonban a CCR szerint nem értelmezhető úgy, mintha megszüntetné vagy figyelmen kívül hagyná a román alkotmány 152. cikke és 11. cikk (3) bekezdése által rögzített „nemzeti alkotmányos identitást”. Az alkotmányos identitás védelme érdekében az Alkotmánybíróság felhatalmazást kap arra, hogy biztosítsa az alkotmány elsőbbségét Romániában. A CCR gondolatmenete alátámasztására hivatkozza az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdését⁸⁸ is, amely szintén „a nemzeti identitás” fogalmat használja a tagállami hatáskör fogalmának meghatározásakor.⁸⁹

A CCR gondolatmenetének következő lépcsőfoka a „nemzeti jog” fogalmának, egyben a „nemzeti jogszabályok” körének meghatározása. Álláspontja szerint a „nemzeti jogszabályok” és a „nemzeti jog” fogalmán „az alkotmány kizárólag az alkotmányon kívüli jogszabályokat érti, mivel az Alaptörvény 11. cikkének (3) bekezdése alapján az Alaptörvény megtartja hierarchikusan magasabb rendű helyzetét.”⁹⁰ Vagyis az uniós jog elsőbbsége a vele ellentétes nemzeti jogszabályokkal szemben érvényesül, ugyanakkor a CCR szerint ez nem vonatkozik a román alkotmány rendelkezéseire, mivel maga az alkotmány hierarchikusan magasabb helyzetű, elsőbbsége a jogalkotó szuverenitását korlátozza, ezért nem minősül nemzeti jogszabálynak.

A CCR a fentiek alapján megállapította, hogy az EuB azzal, hogy a 2006/928 bizottsági határozatot kötelező erejűnek minősítette, annak joghatásait két szempontból is korlátozta. Egyrészt a határozatból eredő kötelezettségek az Európai Bizottsággal való intézményes együttműködésre illetékes román hatóságok (így a politikai intézmények, a román parlament és Románia kormánya, nem pedig a bíróságok) hatáskörébe tartoznak. Másrészt pedig az EuB előírta azt is, hogy e kötelezettségeket az EUSZ 4. cikkben foglalt lojális együttműködés

78 2021 Country Chapter on the rule of law situation in Romania https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_ro_l_r_country_chapter_romania_en.pdf [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.].

79 A Román Alkotmánybíróság 2021. június 8-i 390/2021. számú ítélete https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/07/Decizie_390_2021_EN.pdf https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/06/Decizie_390_2021.pdf [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.].

80 Uo. 31. pont.

81 A Román Alkotmánybíróság 2019. március 13-i 137. sz. ítélete. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1bJBS-yIgs4J:https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/212898+d=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu&client=firefox-b-d> [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.].

82 390/2021. számú ítélet 32. pont.

83 Uo. 42. pont. A CCR két feltétel esetén tartja alkalmazhatónak az uniós jogot alkotmányos kérdésekben referencianormaként: (1) ha az uniós jog alkotmányos relevanciával bír, azaz hiánypótló a román alkotmányhoz viszonyítva, vagy a hatályos alkotmányos szabályozásnál magasabb szintű jogvédelmet biztosít; (2) és ha ez az uniós szabály önmagában kellően világosan, tisztán értelmezhető, vagy értelmét az EuB egyértelműen megállapította. E feltételek a 2006/928/EK bizottsági határozat vonatkozásában a CCR szerint nem érvényesülnek.

84 Nem minden maliciától mentesen, lásd pl. 68. pont: „azok az »információk« [sic!], amelyek az Európai Bíróság határozatának alapjául szolgáltak, vitathatóknak tűnnek.”

85 Uo. 69. pont.

86 Uo. 71. pont.

87 Románia Alkotmánya 148. cikk (2) bekezdés.

A csatlakozás következtében az Európai Unió alapító szerződéseinek rendelkezései, valamint az egyéb kötelező közösségi jogszabályok – a csatlakozási okmány rendelkezéseivel összhangban – elsőbbséget élveznek a nemzeti jog ellentétes rendelkezéseivel szemben. 148. cikk (4) bekezdés.

A parlament, Románia elnöke, a kormány és az igazságügyi hatóság garantálja a csatlakozási okmányból és a (2) bekezdés rendelkezéseiből eredő kötelezettségek végrehajtását, <https://www.constitutiaronaniei.ro/art-148-integrarea-in-uniunea-europeana/> [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.].

88 „Az Unió tiszteltben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteltben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

89 Uo. 74–75. pontok.

90 Uo. 76. pont.

elvének megfelelően kell teljesíteni. Mivel a nemzeti bíróságok nem rendelkeznek az Európai Unió valamely politikai intézményével való együttműködésre vonatkozó hatáskörrel, a 2006/928/EK bizottsági határozatból eredő kötelezettségek rájuk nem vonatkozhatnak. Ebből következően (az EuB-döntésben foglaltak ellenére) nem kérhető egy nemzeti bírótól olyan döntés, hogy az ajánlásokat [sic!] a nemzeti jog rovására elsőbbséggel alkalmazza.⁹¹ Érvelése alátámasztására a CCR megemlíti azt is, hogy a jogállamiság elve magában foglalja a jogbiztonságot is, ugyanakkor a jogállamiság elvének megsértéséhez vezetne az, ha egyes bíróságok hivatalból nem alkalmaznák a nemzeti jog azon rendelkezéseit, amelyeket az uniós joggal ellentétesnek tartanak, más bíróságok viszont igen.

A Román Alkotmánybíróság tehát ugyancsak uniós hatáskörtúllépésre hivatkozva azon az alapon bírálta felül az EuB döntését, hogy álláspontja szerint a román alkotmány kívül esik azon a jogszabályi körön, amellyel szemben az uniós jog elsőbbséget élvez.

Az Európai Bizottság már 2021. július 20. napján kiadott jogállamisági jelentésében⁹² foglalkozott a Román Alkotmánybíróság ítéletével. Eszerint a CCR 2021. június 8-i ítélete komoly aggályokat vet fel, mivel megkérdőjelezi az uniós jog elsőbbségének elvét. A Bizottság szerint az ítélet azon megállapítása, amely szerint a nemzeti bíróságok nem jogosultak az Alkotmánybíróság által alkotmányosnak nyilvánított nemzeti rendelkezések uniós joggal való összhangjának vizsgálatára, és hogy a 2006/928/EK bizottsági határozatból eredő kötelezettségek nem terhelik a nemzeti bíróságokat, jelentős akadályt jelenthet azon bíróságok számára, amelyeknek a fent említett előzetes döntéshozatali eljárásban meghatározott uniós jogi követelményeket kell alkalmazniuk az ügyek elbírálása során, különösen a SIIJ intézménye kapcsán.

Az Európai Bizottság 2021. októberben küldött levelet a román kormány részére, melyben a CCR döntésének tisztázását kérték, mivel az a Bizottság szerint ellentétes az Európai Unió Bíróságának májusi, SIIJ-re vonatkozó döntésével. A Bizottság szerint a CCR döntése súlyos aggályokat vet fel, mivel az az Unió jogrendjének magját érinti azzal, hogy megkérdőjelezi az EuB vonatkozó döntését, és előírja a romániai bíróságoknak, hogy a CCR döntéseit igen, míg az EuB döntéseit ne vegyék figyelembe a SIIJ-jel kapcsolatos döntéseik meghozatala során. A román Alkotmánybíróság november 9-én tette közzé hivatalos válaszát az Európai Bizottság részére, ebben továbbra is kitartanak amellett, hogy júniusi döntésük legitim.⁹³ Témánk szempontjából novum a válaszban szereplő azon érvelés, amely szerint az EuB és egy tagállami alkotmánybíróság döntése nem állítható egymással szembe, azokat komplementer viszonyban kell kezelni: az EuB az uniós jog megfelelését vizsgálja a tagállamokban, míg a román alkotmánybíróság a nemzeti jog normái közötti összeegyeztethetőséget biztosítja.

91 Uo. 77–78. pontok.

92 2021 Country Chapter on the rule of law situation in Romania, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rolr_country_chapter_romania_en.pdf [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.].

93 A román alkotmánybíróság sajtóközleménye a Bizottság megkereséséről és az arra adott válaszról, <https://www.ccr.ro/comunicat-de-pres-a-9-noiembrie-2021/> [utolsó letöltés: 2021. 11. 10.].

2.3. A LENGYEL ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSE AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGÉVEL KAPCSOLATBAN

2021. október 7. napján a lengyel alkotmánybíróság adott ki az uniós jog elsőbbségéhez kapcsolódó újabb döntést, amely több előzménnyel bír. Először, az Európai Unió Bírósága már több alkalommal határozott arra vonatkozóan, hogy a lengyel igazságszolgáltatási rendszerben foglalt szabályozási módszerek nincsenek összhangban az uniós joggal. Ezekben az ügyekben a Bíróság kifogásolta a bírói nyugdíjkorhatárnak 67. életévről női bírók esetén 60, férfi bírók esetén 65 évre történő leszállítását,⁹⁴ az akkor újonnan létrehozott Fegyelmi Tanács függetlenségét és pártatlanságát,⁹⁵ a lengyel legfelsőbb bíróság függetlenségét,⁹⁶ a lengyel köztársasági elnök által a nemzeti igazságszolgáltatási tanács határozata alapján történő kinevezést⁹⁷ és egy rendes bíróság bírójának hozzájárulása nélkül történő áthelyezését.⁹⁸

A fenti ügyekben jól megfigyelhető a Bíróság uniós jogfejlesztő tevékenysége. Amíg a bírakra vonatkozó nyugdíjkorhatár leszállításával kapcsolatos magyar ügyben⁹⁹ még a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv szolgált alapjául a Bíróság döntésének, addig a lengyel ügyekben az ún. portugál bírók ügyében bevezetett érvelés kapott helyet. A szóban forgó előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a portugál bírók szakszervezete terjesztette elő, azt kifogásolva, hogy a portugál állam csökkenteni kívánja a közszférában dolgozók illetményét. A Bíróság döntésében megállapította, hogy a portugál számvevőszék tagjai és a közszférában dolgozók olyan illetményben kell, hogy részesüljenek, amely garantálja a bírói függetlenséget. Ebben a kontextusban hivatkozik az EUSZ 2. és 19. cikkeire. Az előbbi rögzíti, hogy az Unió olyan értékeken alapul, mint a jogállamiság, míg az utóbbi alapján a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.¹⁰⁰ A lojális együttműködés elve alapján a tagállamoknak az ehhez szükséges garanciákat meg kell teremteniük.¹⁰¹ A bírói fórum függetlenségének megőrzése azért is fontos, mert ez garantálja az Európai Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslatihoz való jogot is.¹⁰²

2021 márciusában meghozott döntésében ezeket az elemeket felhasználva döntött úgy a Bíróság, hogy a lengyel állam jogsértésének megállapításakor eltekintett a releváns

94 A C-192/18. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2019. november 5-én hozott ítélet.

95 A C-585/18. sz. C-624/18. és C-625/18 A.K. Krajowa Rada Sądownictwa és C.P., D.O. kontra Sąd Najwyższy egyesített ügyekben 2019. november 19-én hozott ítélet.

96 A C-619/18. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2019. június 24-én hozott ítélet; C-791/19. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2021. július 15-én hozott ítélet.

97 A C-824/18. sz. A.B. és mások kontra Krajowa Rada Sądownictwa ügyben 2021. március 2-án hozott ítélet.

98 A C-487/19. sz. W. Ž. ügyben 2021. október 6-án hozott ítélet.

99 A C-286/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet.

100 A C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet 32. pontja.

101 Uo. 34. pont.

102 Uo. 41. pont.

lengyel alkotmánybírósági döntés alkalmazásától, lényegében az uniós jog elsőbbsége alapján.¹⁰³ Ezt követően nyújtott be a lengyel kormány indítványt az alkotmánybírósághoz annak érdekében, hogy adjon véleményt az uniós jog és a lengyel alkotmány viszonyára vonatkozóan. A lengyel alkotmánybíróság ebben az ügyben hozott döntése előzményének tekinthető a P 7/20. ügyben hozott döntés, melyben a lengyel alkotmánybíróság már megállapította, hogy a lengyel alkotmány rendelkezéseivel nincs összhangban a lojális együttműködés kötelezettségének és az EUMSZ 279. cikkében foglalt ideiglenes intézkedéseknek olyan típusú értelmezése, amelyből következően a Bíróság *ultra vires* módon ír elő kötelezettségeket a lengyel bíróságok eljárására és az igazságszolgáltatás működésére vonatkozóan.¹⁰⁴

A 2021. október 7-én hozott K 3/21. sz. döntésében azonban a lengyel alkotmánybíróság egy ennél jóval markánsabb véleményt fogalmazott meg. A testület elfogadta annak tényét, hogy az EUSZ 1. cikkből és a lojális együttműködés kötelezettségéből következik a tagállamok egyre szorosabb egysége. Abban az esetben azonban, amennyiben azok értelmezése olyan irányt vesz, amely alapján az Unió intézményei túllépi a hatásköreiket, és amelynek következtében a lengyel alkotmány nem rendelkezik elsőbbséggel és így a lengyel állam nem demokratikus és szuverén államként funkcionál, az ilyen értelmezés nincs összhangban a lengyel alkotmány rendelkezéseivel (a rendelkező rész 1. pontja). Ezt követően tér ki a döntés az EUSZ 19. cikk rendelkezésének második albekezdésére is (ez a fentebb ismertetett érvelés keretében hivatkozott rendelkezés). A testület döntése alapján ez a rendelkezés nem értelmezhető úgy, hogy ne alkalmazzák az alkotmány rendelkezéseit a tagállami bíróságok, vagy olyan rendelkezések alapján döntsenek, amelyek valójában nincsenek hatályban (a rendelkező rész 2. pontja). A fentebbieken túl a testület azt is kimondta, hogy az olyan értelmezése az EUSZ 2. és 19. cikkének, amely alapján a bíróságok jogosulttá válnak megvizsgálni a bírák kinevezésére vonatkozó eljárás jogszerűségét, vagy a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács azon határozatát, amelyben valamely személy bírói kinevezését javasolja, és megállapítja, hogy a bírók kinevezésére vonatkozó eljárás nem szabályszerű, szintén ellentétes a lengyel alkotmány releváns rendelkezéseivel.¹⁰⁵

Mint az ismeretes, a testület döntése nagy port vert fel az uniós körökben. A döntés másnapján a Bizottság elnöke aggodalmát fejezte ki a döntéssel kapcsolatban, és kiemelte, hogy mindent megtesznek azért, hogy az uniós jog elsőbbségét a Bizottság biztosítsa.¹⁰⁶ Emellett az Európai Parlament

elítelte a döntést, hangsúlyozva, hogy ez az uniós jog elsőbbségének aláásására irányuló kísérlet.¹⁰⁷ Ennek a tanulmánynak ugyanakkor nem tiszte és nem is célja, hogy politikai szempontból ítélje meg a döntést. Ez már csak azért sem lenne bölcs, mert a döntéshez kapcsolódó indokolás kéziratunk lezárásakor nem nyilvános, ami még inkább nehezíti az elemző helyzetét. Uniós jogi szempontból ugyanakkor több megjegyzést érdemes tenni.

Továbbra is egyértelmű, ellentétben több véleménnyel, hogy a lengyel állam nem deklarálta azon szándékát, hogy kilépjen az európai integrációból. Erre az alapító szerződések megfelelő eljárással rendelkeznek, amelyet az EUSZ 50. cikke tartalmaz. Ez alapján alapvető feltétel, hogy a tagállamnak a saját alkotmányos követelményeivel összhangban kell határoznia erről, aminek kifejezettnek kell lennie. Ezenfelül a kilépést elhatározó tagállamnak az ilyen szándékát be kell jelentenie az Európai Tanácsnak.¹⁰⁸ Jól látható, hogy egy lengyel alkotmánybíróság által adott döntés alapján nem következhet a lengyel állam alkotmányos követelményeivel összhangban levő kilépés, és egy ilyen döntés semmilyen módon nem minősülhet az előbb említett mondatban levő bejelentésnek. Ilyen értelmezés nem elég, hogy nincs összhangban az uniós joggal, de még a nemzetközi jog logikájával is ellentétes.¹⁰⁹

3. KÖVETKEZTETÉSEK

A fentiek alapján több dolgot tartunk fontosnak kiemelni:

Először, szinte egyértelműek a hangsúlyok a jelenlegi tendenciák esetén. Amíg korábban jelentős figyelmet kapott az alapjogok helyzete az uniós jog elsőbbségével a Solange I és II döntésekben foglaltakkal, ez a kérdéskör, úgy tűnik, nyugvópontra jutott. Nem is csoda, mivel azóta már az Uniónak saját alapjogi katalógusa van, az alapjogokat külön jogforrásként szerepelteti az alapító szerződéseken belül,¹¹⁰ és jelenleg is intenzív tárgyalások folynak a potenciális uniós csatlakozásról az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez.¹¹¹ Ugyanakkor a hatásköri kérdések, valamint a tagállami (alkotmány)identitások továbbra is aktuális kérdésként jelennek meg ebben a kiújuló vitában. Ez utóbbi nem csoda, mivel a tagállami identitás Unió általi tiszteletben tartására vonatkozó rendelkezés [EUSZ 4. cikk (2) bekezdése] csak a legújabb szerződéses reformokkal került be az alapító szerződésekbe. Az identitás hangsúlyozása a román döntésben került elő, míg a német

103 A C-791/19. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2020. április 8-án hozott ítélet 140–150. pontjai.

104 Marta LASEK-MARKEY: Poland's Constitutional Tribunal on the status of EU law: The Polish government got all the answers it needed from a court it controls, <https://europeanlawblog.eu/2021/10/21/polands-constitutional-tribunal-on-the-status-of-eu-law-the-polish-government-got-all-the-answers-it-needed-from-a-court-it-controls/> [utolsó letöltés: 2021. 11. 14.].

105 Lásd K 3/21. <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej> [utolsó letöltés: 2021. 11. 14.].

106 Ursula von der Leyennek, az Európai Bizottság elnökének nyilatkozata, 2021. október 8. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/statement_21_5163 [utolsó letöltés: 2021. 11. 14.].

107 Poland: Constitutional Tribunal is illegitimate, unfit to interpret constitution, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211015IPR15016/poland-constitutional-tribunal-is-illegitimate-unfit-to-interpret-constitution> [utolsó letöltés: 2021. 11. 14.].

108 EUSZ 50. cikk; a C-621/18. sz. Wightman és mások kontra Secretary of State for Exiting the European Union ügyben 2018. december 10-én hozott ítélet.

109 Merijn CHAMON – Tom THEUNS: Resisting Membership Fatalism – Dissociation through enhanced cooperation or collective withdrawal, <https://verfassungsblog.de/resisting-membership-fatalism/> [utolsó letöltés: 2021. 11. 14.].

110 EUSZ 6. cikk (3) bekezdés.

111 Lásd többek között: 7th Meeting of the CDDH ad hoc negotiation group („47+1”) on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights – Meeting Report, 47+1(2020)R7, 2020. november 26., <https://rm.coe.int/cddh-47-1-2020-r7-en/1680a08c5c> [utolsó letöltés: 2021. 11. 14.].

ügyben kifejezetten a hatáskörök vizsgálatának szintjén maradt a BVerfG vizsgálata. A lengyel ügyben természetesen már nehezebb az érvek beazonosítása indokolás híján. A rendelkező rész stílusából (bizonyos alkotmányos rendelkezésekkel való összhang hangsúlyozása) és az igazságszolgáltatás téma érintettségéből következtethetünk arra, hogy itt is az identitás állhat a középpontban.

Másodsor, jól látható, hogy a hangsúlyok is eltérnek a döntéseket tekintve. Amíg a BVerfG döntése egy meglehetősen technikai témájú kérdéskört pedzegetett, elemezve a gazdaságpolitika és a monetáris politika kapcsolódásait az arányosság elvével együtt, addig a román és a lengyel döntések sokkal inkább az igazságszolgáltatás kérdéskörére vonatkoznak. Jól látható, hogy a jelenlegi politikai helyzetben ez utóbbi olyan téma, amelyben a Bíróság nagyon határozottan áll ki a bírósági igazságszolgáltatási rendszer háborítatlansága mellett. Nem is véletlen, hogy ez utóbbi két döntés a későbbiekben vélhetően nagyobb hangsúlyt kaphat.

Harmadszor, az is jól látható, hogy mennyire más rendelkezéseket céloztak az ismertett tagállami alkotmánybírósági döntések. Amíg a német és a román döntések másodlagos uniós jogforrásokat és más uniós dokumentumokat vizsgáltak, addig a lengyel döntés az alapító szerződések egyes rendelkezéseit [EUSZ 2., 19. és 4. cikk (3) bekezdése] vizsgálja. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy itt hangsúlyozottan ezen rendelkezések értelmezésével megy szembe a lengyel alkotmánybíróság, nem pedig azok szövegével. A megfogalmazás különösen érdekes, itt jól láthatóan érzékeltetni akarja, hogy nem *ab ovo* ítéli el az uniós szerződések szövegét. Természetesen, a jelenlegi helyzetben indokolás nélkül továbbra sem lehet megítélni, hogy itt mit is akar tulajdonképpen a lengyel testület a jog dimenziójában. Az ugyanakkor kijelenthető, hogy amíg a BVerfG hosszú időre visszatekintő uniós joghoz kritikus (és nem kevésbé karcos) hozzáállása és a CCR érveléséhez képest a lengyel minden bizonnyal egy új szint ebben a konfliktusban.

Negyedszer, elmondható, hogy a Várnay–Papp-féle csoportosításon belüli, az uniós jog elsőbbsége abszolút

természetének megkérdőjelezésével kapcsolatos okok nem különülnek el egymástól olyan egyértelműen. A lengyel és a román döntés ugyanis jól láthatóan nem csupán a hatásköri kérdéseket feszegeti, hanem az alapvető, a lengyel, illetve a román állam szuverenitásával kapcsolatos megközelítés is előjön. Ez jól láthatóan egy „szintlépés” az előző megközelítésekhez képest. Ugyanakkor ez a német jogi környezettől sem idegen. A Solange I döntés megindítójának számító *Verwaltungsgericht* eljárást kezdeményező dokumentumban mindhárom érvrendszer nyomára akadhatunk.¹¹² A különböző érvekre vonatkozó egymásra utalások időről időre megjelennek a BVerfG döntésében is.¹¹³

Ötödször, makró perspektívából szemlélve a kérdéskört, nem véletlen, hogy a hatásköri és az identitási kérdések időről időre kiújulnak. Nem idegen az Uniótól a hatáskör-túlterjeszkedés (*competence creep*) jelensége, vagyis az, hogy az Unió olyan hatáskörökben járjon el vagy legyen hatással, amelyek nem következnek (szükségszerűen) az alapító szerződésekből. Erre több eszköz áll a rendelkezésére az Uniónak, a közvetett jogalkotástól, a *soft law* alkalmazásán át a gazdasági kormányzásig, de akár a nemzetközi szerződések értelmezése esetén levő „hatáskörsöpítésig”.¹¹⁴ Az alkotmánybíróságok döntései ebbe a trendbe illeszkednek.

Végül, a tagállami alkotmánybíróságok ilyen tartalmú döntései egyfajta kritikai élű leképeződései az Unió fejlődése esetén megjelenő alkotmányos felfogásnak. Látható, hogy az Unió fejlődése szempontjából az alkotmányos értelmezés nagyban hozzájárult a közvetlen hatály és az elsőbbség kialakulásához. Ezeknek az eredményeknek a tagállamok nem voltak kerékkötői, részükéről legalábbis belenyugvás tapasztalható. Az is igaz azonban, hogy a mögöttük húzódozó alkotmányos felfogást sokszor nem fogadják el, vagy legalábbis nagyon kritikusan viszonyulnak hozzá.¹¹⁵ A fentebb ismertett döntések értelmezhetők úgy, mint egy újabb megkérdőjelezése ennek az alkotmányos trendnek. Akár mondhatnánk is a vitával kapcsolatosan: továbbra sincs új a nap alatt.

112 VÁRNAY–PAPP: i. m. 362–363.

113 Lásd BVerfG, *Ultra-vires-Kontrolle Honeywell*, 126, 286.

114 Sacha GARBEN: *Competence Creep Revisited*. *Journal of Common Market Studies*, 2017/3–4. sz., 3–9. o.

115 Morten RASMUSSEN: *A More Complex Union – How will the EU react to the Polish Challenge? A Historical Perspective*, <https://verfassungsblog.de/a-more-complex-union/> [utolsó letöltés: 2021. 11. 14.].

Jogértelmezés*

SZEMELVÉNY A KÖZIGAZGATÁSI JOG TERÜLETÉRŐL

HIÁNPÓTLÁS-E A NYILATKOZATRA TÖRTÉNŐ FELHÍVÁS?

Az Igazságügyi Minisztérium által üzemeltetett Ákr.-Helpdesk felületre nagyszámú tájékoztatást kérő jogértelmezési kérdés érkezik. A felület célja az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénnyel (a továbbiakban: Ákr.) és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvénnyel kapcsolatosan felmerült konkrét kérdések megválaszolása, és ezzel egy általánosabb tudásbázis – quasi GYIK – közreadása, kereshető formában az ügyfelek számára. Erre a felületre érkezett többek közt egy olyan kérdés, melyben a megkereső arra kért választ, hogy az Ákr. 50. § (5) bekezdés *b*) pontja szerint az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének tekinthető-e a kérelem érdemi elbírálásához szükséges adatok szolgáltatására (akár hiánypótlási felhívásra, akár nyilatkozattételre való felhívásra) biztosított határidő, tehát a döntéshez szükséges adatok ügyfél általi rendelkezésre bocsátásáig terjedő időtartam. Ez azért jelentős kérdés, mert a kérelemre induló eljárások esetében az ügyintézési határidőbe az ügyfél terhére róható mulasztás vagy késedelem időtartama nem számít bele.

Az Ákr. 50. § (5) bekezdésében kerül meghatározásra, hogy a kérelemre induló eljárások ügyintézési határidejébe, mely időtartam nem számít bele. Az Ákr. 50. § (5) bekezdése alapján, a kérelemre induló hatósági eljárásokban az ügyintézési határidőbe nem számít be az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének, és az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének az időtartama. Továbbá a napokban megállapított határidőbe nem számít bele a határidő kezdetére okot adó cselekmény vagy körülmény bekövetkezésének, a közlésnek, a kézbesítésnek, a hirdetmény kifüggesztésének és levételének, valamint a közhírré tételének napja [vö. Ákr. 52. § (1) bekezdés].

Az Ákr. 50. § (5) bekezdése kapcsán hangsúlyozandó, hogy az ügyfél késedelmé és mulasztása kizárólag a kérelemre induló eljárásokban nem számít bele az ügyintézési határidőbe, a hivatalbóli eljárásokban ezen időtartamok beleszámítanak. Ennek legfőbb indoka, hogy a kérelemre induló eljárásokban az ügyfélnek általában az az érdeke, hogy mihamarabb lezáruljon az eljárás.

Tekintettel arra, hogy a megkeresésben szereplő két jogintézmény, azaz a hiánypótlásra történő felhívás, illetve

az ügyfél nyilatkozattételre történő felhívás funkciója, eljárásban betöltött szerepe teljesen eltérő, mindenképpen szükségesnek tartom elhatárolni egymástól a két jogintézményt, és egyidejűleg azt is rögzíteni, hogy ezen jogintézmények hogyan is viszonyulnak az Ákr. 50. § (5) bekezdés *b*) pontjában rögzítettekhez.

a) A hiánypótlás a kérelem jogintézményéhez szorosan kapcsolódó eljárási cselekmény. A hatóságnak a beérkezett kérelmet annak kézhezvételét követően azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül meg kell vizsgálnia, hogy az megfelel-e a jogszabályi követelményeknek, azaz alkalmas-e arra, hogy az alapján az eljárását lefolytassa.

Hiánypótlásra pedig – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, egy ízben – abban az esetben kerül sor, ha az ügyfél által benyújtott kérelem a jogszabályban foglalt követelményeknek nem felel meg, és a hatóság megállapítása szerint a hiba hiánypótlással orvosolható. Ekkor az eljáró hatóság a hiánypótlásra rendelkezésre álló határidő megjelölésével, a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett az egyes hiányok pótlására hívja fel az ügyfelet.

Ha a hiánypótlásra rendelkezésre álló határidő eredménytelenül telt, illetve a hiba nem orvosolható hiánypótlással, akkor a kérelem visszautasításának [vö. Ákr. 46. § (1) bekezdés *a)* pont], illetve az eljárás megszüntetésének van helye [vö. Ákr. 47. § (1) bekezdés *a)* pontja].

A hiánypótlás kibocsátása esetén a hiánypótlásra történő felhívás közlésétől, annak teljesítéséig terjedő időtartam (mint az ügyfél mulasztása, hiszen nem terjesztett elő jogszabályban rögzített teljes tartalmú kérelmet, illetve az ő magatartása miatt nem tud folyni az eljárás a normál ügymenetben), nem számít bele az ügyintézési határidőbe.

b) A hiánypótlással ellentétben, az ügyfél nyilatkozattételre történő felhívására akkor kerül sor, amikor a hatóság olyan körülményt észlel, amely nem minősül a kérelemben már eredetileg is meglévő, azaz a hiánypótlás körébe tartozó hiányosságnak. A felmerülő hiányosság ugyanakkor akadályozza az eljárása lefolytatását, és felveti a tényállás tisztázásának szükségességét. Ekkor a hatóság tekintettel arra, hogy nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. Ennek egyik eszköze lehet, hogy a megfelelő határidő tűzésével a tényállás tisztázása körében az ügyféltől nyilatkozatot kérjen.

Az Ákr. 63. §-ából is következik, hogy önmagában az ügyféli nyilatkozat beszerzése – ellentétben a hiányos kérelem esetén kibocsátandó hiánypótlással – nem kötelező, hanem tényállásfüggő. Ugyanakkor, ha ezen ügyféli nyilatkozat nélkül megalapozott döntés nem hozható, úgy az ügyféli nyilatkozat elmaradásának szankciójaként, az Ákr. 47. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti megszüntetésre kerül sor.

* 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 nincs kötelező ereje.

Főszabály szerint az ügyfélnek az érdeke az eljárás tényeinek megvilágítása, az ellentmondások feloldása. Ezzel egyidejűleg az ügyféli nyilatkozat nem helyettesíti a hatóság tényfeltárási és bizonyítási kötelezettségét. Ha az ügy körülményei megkívánják, a hatóság nem mellőzheti a szükséges és releváns körben a további eljárási cselekmények megtételét.

Szükséges továbbá felhívni a figyelmet arra, hogy az Ákr. számos eljárási eszközt biztosít az ügyfél mulasztása, késedelme elleni fellépésre. Az officialitás elvéből következően a hatóságnak a jogszerűség és a hatékonyság elve megvalósulásának érdekében, a közérdek következetes érvényre juttatásához a rendelkezésére álló eljárási eszközökkel élnie is szükséges az eljárásban részt vevő személyek megfelelő magatartásra szorítása végett – így például köteles fellépni az eljárás akadályozására irányuló magatartással szemben, és jelen esetkörben is élni bírságolási lehetőségeivel. Továbbá a bizonyítási eljárás során, az eljáró hatóságnak úgy kell kitűznie a nyilatkozattételre nyitva álló határidőt, hogy kalkulálnia kell azzal is, hogy e bizonyítási eljárás „beleferjen” az ügyintézési határidőbe, ugyanis ezen esetkörben az ügyfél mulasztásának és késedelmének az ügyintézési határidőbe való beszámítódása is biztosíték arra, hogy a hatóság az eljárás elhúzódsában e tekintetben mulasztásaival ne hasson.

Összegezve a fentebb leírtakat, mindenképpen szükséges egymástól elkülönítve megvizsgálni a hiánypótlásra történő felhívást, illetve az ügyfél nyilatkozattételre felhívását. Míg a kérelem benyújtásakor felmerülő hiánypótlás esetén, a hiánypótlás közlésétől az annak teljesítéséig terjedő időtartam nem számít bele az ügyintézési határidőbe, az ügyfél nyilatkozatát, mint a tényállás tisztázásához köthető eljárási cselekmény esetében a felhívás közlésétől, a teljesítésig terjedő időtartam már beleszámít az ügyintézési határidőbe, azaz ezen időtartammal is kalkulálnia kell az ügyintézési határidő vonatkozásában az eljáró hatóságnak, amikor a nyilatkozattételre nyitva álló határidőt megállapítja.

* * *

SZEMELVÉNY A POLGÁRI JOG TERÜLETÉRŐL

KÜLFÖLDI PÉNZFORGALMI SZÁMLASZÁM BEJEGYZHETŐSÉGE A CÉGJEGYZÉKBE

Jogalkalmazói megkeresés kapcsán az a jogértelmezési kérdés merült fel, hogy külföldi pénzügyi intézmény által vezetett pénzforgalmi számla bejegyeztethető-e a cégjegyzékbe. A megkereső aggályosnak tartotta továbbá, hogy amennyiben a cég adatai között pénzforgalmi számlaadat nem szerepel, a céggel szemben törvényességi felügyeleti eljárás indulhat, holott a cég maga nem jogosult a pénzforgalmi számlája adatának bejelentésére.

A cégjegyzékben nyilvántartott adatok egy része nem a cég kérelmére vagy kérelme alapján, hanem más hatóság vagy szervezet elektronikus értesítése alapján kerül a cégjegyzékbe. Ilyen adat például az adószám, a statisztikai számjel

(KSH-szám), a pénzforgalmi számlaszám. Ezek az adatok és ezek változásai is ún. automatikus bejegyzéssel kerülnek a cégjegyzékbe, tehát emberi közreműködés nélkül.

A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 24. § (1) bekezdés f) pontja alapján a cégjegyzék valamennyi cég esetében tartalmazza a cég valamennyi pénzforgalmi számláját, valamint az azokat vezető pénzforgalmi szolgáltatók nevét és székhelyét. A Ctv. 24. § (6) bekezdése – valamint a cégbejegyzési eljárás és a cégnyilvántartás egyes kérdéseiről szóló 21/2006. (V. 18.) IM rendelet 6. §-a – továbbá egyértelműen rögzíti, hogy a cég pénzforgalmi számlájára és a számla megszüntetésére vonatkozó adatokat a számlát vezető pénzforgalmi szolgáltató elektronikusan közli a cégbírósággal, és az adat bejegyzésére automatikusan kerül sor.

Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) 114. § (1) bekezdése rögzíti, hogy „[a] belföldi jogi személynek és az általános forgalmi adó fizetésére kötelezett természetes személynek – ideértve az egyéni vállalkozót is – (a továbbiakban együtt: pénzforgalmi számla nyitására kötelezett adózó) legalább egy belföldi pénzforgalmi számlával kell rendelkeznie. Pénzforgalmi számla nyitására kötelezett adózó rendszeres gazdasági tevékenysége körében kizárólag pénzforgalmi számlát nyithat. Az első pénzforgalmi számlát a pénzforgalmi számlanyitásra kötelezett adózó adószámának közlésétől számított tizenöt napon belül kell megnyitni. Az adózó bevallásában, valamint kiutalási kérelmében feltüntetni azon pénzforgalmi számla számát, amelyre a költségvetési támogatás kiutalását kéri.”

A pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Pénzforg. tv.) 2. § 20. pontja szerint „*pénzforgalmi számla: az a fizetési számla, amelyet a számlatulajdonos rendszeres gazdasági tevékenysége körében pénzforgalmának lebonyolítása céljából törvényben megállapított kötelezettség alapján nyit, illetve nyitott*”.

A magyar jogszabályokat, ha a rendelkezésből más nem következik, belföldi jogviszonyokban kell alkalmazni. A Pénzforg. tv. pénzforgalmi számla fogalmában használt, a törvényi kötelezettség teljesítésére utaló fordulata az Art. szerinti számlanyitási kötelezettséget fedi.

A Ctv.-ben használt „valamennyi pénzforgalmi számla” fogalma a belföldön nyitott pénzforgalmi számlát jelenti, a cégjogi szabályok nem utalnak külföldi pénzforgalmi számlára.

Megállapítható, hogy a cégnyilvántartásba bejegyzett cégek esetében a cég törvényesen csak akkor működhet, ha legalább egy belföldi pénzforgalmi számlával rendelkezik.

Az Art. I. melléklet 1.24. pontja előírja, hogy az állami adó- és vámhatósághoz be kell jelenteni „*a 17.2. pont szerint bejelentkező gazdasági társaság adózó külföldi pénzügyintézetnél vezetett valamennyi érvényes pénzforgalmi számlaszámát, a pénzforgalmi számlát vezető külföldi pénzügyintézet nevét, valamint a pénzforgalmi számla megnyitásának és lezárásának napját*” is.

Az Art. tehát kifejezetten rendelkezik a külföldi pénzforgalmi számla bejelentéséről, mégpedig úgy, hogy annak bejelentése a cégnyilvántartásba bejegyzett gazdasági társaság kötelezettsége. Ilyen rendelkezést a hatályos cégeljárás szabályok azonban nem tartalmaznak.

Utalni lehet e körben arra, hogy a jövőben a jogi személyek nyilvántartásáról és a nyilvántartási eljárásról szóló – kihirdetett és 2023. július 1-jén hatályba lépő – 2021. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Jsznytv.) 135. §-a már foglalkozik a külföldi pénzforgalmi számlák mint nyilvántartási adatok kérdésével:

„135. § [Automatikus bejegyzések, automatikus adatátvezetések]

(1) A bíróság automatikus bejegyzéssel jegyzi be és teszi közzé más bíróság, hatóság, illetve erre feljogosított személy által – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a nyilvántartási portál útján megküldött értesítése alapján az alábbi nyilvántartási adatokat, illetve azok változását:

1. az állami adó- és vámhatóság elektronikus értesítése alapján

[...]

c) a jogi személynek az állami adó- és vámhatósághoz bejelentett külföldi pénzforgalmi számlájára vonatkozó adatokat,”

Fontos jelezni, hogy a Jsznytv. alapján sem a nyilvántartó bírósághoz történne a közvetlen adatbejelentés, hanem a külföldi pénzforgalmi számla adata, mint más nyilvántartásból átvett adat szerepel majd a nyilvántartásban.

A törvényességi felügyeleti eljárással összefüggésben a Ctv. a VI. fejezetben állapít meg rendelkezéseket. A Ctv. 72. §-ának (1) bekezdése szerint a „törvényességi felügyeleti eljárás célja, hogy a cégnyilvántartás közhitelességének biztosítása érdekében a cégbíróság intézkedéseivel a cég törvényes működését kikényszerítse”.

A cégbíróság a törvényességi felügyeleti eljárás megindítására szolgáló okot a cégjegyzékbe bejegyzett adatok megléte, vagy azok hiánya alapján is észlelheti. A cégbíróság vizsgálni

tudja, hogy a cég rendelkezik-e pénzforgalmi számlával, azaz nyitott-e pénzforgalmi számlát, illetőleg a korábbi pénzforgalmi számla törlése esetén rendelkezik-e legalább egy pénzforgalmi számlával.

A törvényességi felügyeleti eljárás célja a pénzforgalmi számlaszám hiánya esetén az, hogy feltárja a jogsértés, a pénzforgalmi számlaadat hiányának okát, azaz azt, hogy a cég miért nem rendelkezik ilyen adattal, illetve a bejelentési kötelezettség hiánya milyen okból kifolyólag áll fenn. Ha a cégbíróság megállapítja, hogy a pénzforgalmi szolgáltató nem tett eleget a bejelentési kötelezettségének, akkor a Ctv. 24. § (6) bekezdése szerint jár el és értesíti a Magyar Nemzeti Bankot mint Felügyeletet.

Összességében kiemelhető, hogy a cégjegyzékbe bejegyzett jogalany (elsődlegesen a gazdasági társaságok) bejegyzésének, valamint törvényes működésének feltétele, hogy belföldi pénzforgalmi számlát nyisson, és azt a pénzügyi intézmény a Ctv. szerint elektronikus úton bejelentse a cégbíróságnak. A cégnyilvántartás részére csak a belföldi pénzforgalmi számlákat kell bejelenteni, és e bejelentési kötelezettség nem a céget terheli, hanem a pénzforgalmi szolgáltatót. A jelenleg hatályos cégeljárás szabályok alapján nincs mód arra, hogy külföldi pénzforgalmi számlaadatok a cégjegyzékben feltüntetésre kerüljenek. Jogalkalmazói megkeresés kapcsán az a jogértelmezési kérdés merült fel, hogy külföldi pénzügyi intézmény által vezetett pénzforgalmi számla bejegyezhető-e a cégjegyzékbe. A megkereső aggályosnak tartotta továbbá, hogy amennyiben a cég adatai között pénzforgalmi számlaadat nem szerepel, a céggel szemben törvényességi felügyeleti eljárás indulhat, holott a cég maga nem jogosult a pénzforgalmi számlája adatainak bejelentésére.

*** 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 nincs kötelező ereje. ***

Konferencia-összefoglaló

ÖSSZEFOGLALÓ AZ EURÓPA JÖVŐJE KONFERENCIASOROZAT KERETÉBEN MEGVALÓSULÓ, AZ IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM EURÓPAI UNIÓS KAPCSOLATOKÉRT FELELŐS HELYETTES ÁLLAMTITKÁRSÁGA ÉS A MÁDL FERENC ÖSSZEHASONLÍTÓ JOGI INTÉZET ÁLTAL SZERVEZETT: „A BŐVÍTÉS A JÖVŐ KULCSA?” CÍMŰ KONFERENCIÁRÓL

Az Igazságügyi Minisztérium és a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet 2021. december 6-án megrendezte az Európa jövője konferenciasorozat keretében a negyedik magas szintű konferenciáját: „A bővítés a jövő kulcsa?” címmel. Az esemény célja többek között az Európa jövőjéről szóló konferenciasorozathoz és a páneurópai vitához való hozzájárulás volt. A tagállamok közül Magyarország volt az első, amely elindította a párbeszédet az Európa jövője konferenciasorozat keretein belül még 2020 júniusában. A konferencia lehetőséget biztosított arra, hogy a résztvevők megfogalmazzák elvárásait a konferenciasorozattal kapcsolatban. A második konferenciára 2020 szeptemberében került sor, amikor az előadók arról folytattak eszmecsere-t, hogy az Európai Unió hogyan tud hatékony és erős lenni a válságok idején is. A harmadik nemzetközi konferenciát 2021 júniusában rendezték, amelynek témája a digitalizáció volt. A konferenciák során számos elismert hazai és külföldi politikus, uniós biztos, tagállami képviselő, valamint akadémiai szaktekinély is előadást tartott, megosztotta gondolatait.

A 2021. december 6-án megrendezett „A bővítés a jövő kulcsa?” című konferencia két panelből állt: az első a „Hiteles bővítési perspektívák egy erősebb Európáért”, a második „Történelmi, politikai és jogi érvek a bővítés mellett” voltak.

ELSŐ PANEL:

„HITELES BŐVÍTÉSI PERSPEKTÍVÁK EGY ERŐSEBB EURÓPÁÉRT”

A konferencia első részében került sor a „Hiteles bővítési perspektívák egy erősebb Európáért” című kerekasztal-beszélgetésre. Az első panel előadói közt szerepelt Varga Judit igazságügyi miniszter, Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter, Várhelyi Olivér szomszédságpolitikáért és bővítésért felelős biztos, Jadranka Joksimović szerb európai integrációs miniszter, Deli Andor európai parlamenti képviselő, valamint Gašper Dovžan szlovén külügyi államtitkár. A panelbeszélgetés moderátora Gál Kinga európai parlamenti képviselő volt.

Varga Judit igazságügyi miniszter bevezetőjében elmondta, hogy az Európa jövőjéről szóló konferencia kiváló lehetőség arra, hogy megvitassuk azon kérdéseket és politikákat, amelyek óhatatlanul felmerülnek, ha az európai polgárok biztonságos és sikeres jövőjéről akarunk gondolkodni. Beszédében hangsúlyozta, hogy az Európai Unió bővítése kiemelt jelentőséggel bír. Üdvözlendő, hogy a bővítés a von der Leyen-bizottság prioritásává vált. Egyre többen kezdik felismerni, hogy a régió Unióhoz való közelítése kölcsönös stratégiai érdek, és együtt kell azon dolgozni, hogy az Unió hitelességét sikerüljön visszaállítani. „Eljött végre az ideje, hogy új országokat üdvözljünk a közösségünkben, és erősebb nemzeteken álló erősebb Európai Uniót építsünk fel” – tette hozzá. A Nyugat-Balkán földrajzilag, történelmileg és gazdaságilag is az európai család része, ennek a családnak erősnek és összetartónak kell lennie. Európa országai mélyen egybefonódó közös örökséggel és közös történelemmel rendelkeznek, ezért jövőjük is csak közös alapokon nyugodhat. A miniszter asszony kiemelte, hogy a Horvátországgal folytatott csatlakozási tárgyalás lezárására a 2011-es magyar elnökség alatt került sor. Regionális szinten Magyarország és a V4-ek a Nemzetközi Visegrádi Alapon keresztül számos projektet támogatnak a nyugat-balkáni térségben a kapacitásépítéstől kezdve az oktatás fejlesztésén, az innováció előmozdításán és a vállalkozói szektor megerősítésén át a regionális fejlesztésekig. „Az Európai Uniónak el kell ismernie a tagjelölt országok reformjait, erőfeszítéseit és teljesítenie kellene a csatlakozási folyamat továbbvitelével kapcsolatos kötelezettségeit” – mondta. A kitűzött cél elérése érdekében az uniós intézményeknek és a tagállamoknak együtt kell működniük. A miniszter asszony beszéde végén hozzátette, hogy „az Európai Unió bővítése a biztonságos, stabil, virágzó és versenyképes európai jövő egyik sarokköve, melynek közös érdekeinkre és a tagállamok kölcsönös előnyös együttműködésére kell épülnie”.

Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter elmondta, hogy Európa jövője a tagállamokban keresendő. Az Európai Unió csak akkor lehet erős, ha a tagállamai erősek. Ahhoz, hogy az Unió újra erős legyen, bizonyos kompetenciákat a tagállamoknak vissza kell kapniuk. Az Európai Unió ismételt megerősödésére akkor van esély, ha a pénzügyi és gazdasági, migrációs és egészségügyi válságkezelés területét érintő hatáskörök a tagállami kompetencia részét képezik. Az Európai Unió válaszai ezekre a válságokra a közösség gyengülését eredményezték. A világgazdasági teljesítményt tekintve az utóbbi években az unió versenytársai meg tudták tartani, akár még növelni is tudták részesedésüket, erre azonban az Európai Unió nem volt képes. A tagállamok közötti gazdasági verseny ellehetetlenítése az unió külső versenyképességét is rontani tudja. A brüsszeli migrációs politika „csődöt vallott”, ugyanis a kontinenst egyszerre három irányból éri migrációs nyomás. A migrációval kapcsolatban a miniszter úr szavait idézve „Brüsszel mindent támogat, ami a migrációt növeli,

és semmit sem támogat, ami megállítaná a migrációt”. A világvárvány idején a hatékony válaszlépések nemzeti, kormányközi alapon születnek meg. A nyugat-balkáni bővítés kulcsfontosságú az EU megerősödésének szempontjából kiváltképp, hogy a közösség nemrég veszítette el az Egyesült Királyságot. A Nyugat-Balkán integrációja egyértelmű geopolitikai cél, ugyanis „a geopolitikában nincsen vákuum, ha mi nem integráljuk a térséget, akkor más fogja, és nekünk csak a siránkozás marad, azonban ennek a siránkozásnak semmiféle legitim alapja nincsen”.

Várhelyi Olivér szomszédspolitikáért és bővítésért felelős uniós biztos elmondta, hogy a bővítés nemcsak arról szól, hogy Európa mit gondol önmagáról, hanem hogy mit gondol a szomszédjairól. Szerinte az európai perspektíva a konfliktusok utáni konszolidáció legnagyobb hajtóereje, ellenállóbb és erősebb társadalmak kiépülését hozza magával a nyugat-balkáni régióban, hosszú távon gazdasági, társadalmi jólétet eredményez. Európa csak akkor válhat erősebbé, ha kiegészül a nyugat-balkáni régióval. Fontosnak tartja, hogy a Bizottság prioritásként határozta meg a bővítést, mert a folyamatot ki kellett mozdítani a holtpontról. „Meghatároztunk egy gazdasági és fejlesztési tervet is, amely mintegy 30 milliárd eurónyi beruházást visz a nyugat-balkáni régióba, ami egyharmada a teljes régió GDP-jének” – mondta. Szerinte a csatlakozási folyamatok előbbre vitele érdekében további elkötelezettségre és előrelépésre van szükség a régió részéről. Aláhúzta, hogy a bővítés mindegyik fél számára előnyös geopolitikai és geostratégiai beruházás. Megemlítette, hogy a „mini-Schengen”-kezdeményezés kulcsfontosságú az egész régió integrációja tekintetében. A Bizottság támogatja azokat az ötleteket, amelyek a négy szabadság megvalósítására vonatkoznak – az egyetlen kérésük annyi volt, hogy a kezdeményezés maradjon nyitva, és kísérelje meg kombinálni a reformokat, amelyeket az EU részéről a régióval kapcsolatban fogalmaztak meg. A bővítési folyamatot a jövőben is folytatni szükséges, és remélhetőleg a francia sörös elnökség alatt további előrelépések körvonalazódnak a döntések megvalósulása érdekében.

Jadranka Joksimović a Szerb Köztársaság európai integrációs minisztere elmondta, hogy Magyarország és a V4-ek mindvégig kifejezték elkötelezettségüket az Európai Unió bővítése, elsősorban a Nyugat-Balkán irányába történő bővítés iránt. A Nyugat-Balkán gazdasági, politikai felkészültsége még inkább hozzá tudna járulni az unió szabadságához, fenntarthatóságához és békéjéhez. Bizonyos technokráciák szemet hunynak a bővítés felett, mert nem látják előnyét a gazdaságuk vagy a demokráciájuk számára. Az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen a nyugat-balkáni csúcson egyértelműen kifejezte, hogy szükség van a régió országaira az unióban. A nyugat-balkáni országok számára nem a bővítési fáradság látszik az unió részéről, hanem az elkötelezettség egyértelmű hiányát érzik. A bővítés két fél akaratának együttes megvalósulása. Az Európai Unió szeretné, ha egységesebb, erősebb lenne, ugyanakkor a Nyugat-Balkán országai számára is kiemelt cél a csatlakozás. Az európai nemzetek jövője a természetes határaikon belül van, ez pedig a Nyugat-Balkánt is magában foglalja. Szerbia elfogadta az új játékszabályokat, átalakította a tárgyalási struktúráját, és bevezette a klasztereket. Ez a folyamat alkotmánymódosítással is együtt

járt, amiről a szerb állampolgárok 2022 januárjában fognak dönteni. Kérdésre elmondta, hogy az „Open Balkan”-kezdeményezés koncepciója a régióból származott, nem pedig az EU vagy az egyik tagállam állt elő a kezdeményezéssel. Célja egy további platform megteremtése, amely a bizalom erősítését szolgálja az országok irányába. Kiemelte, hogy Magyarország és Szerbia kapcsolata sokat fejlődött az elmúlt években, a magyar kisebbség jól integrálódott, és kiváló hidat képez a két ország között a jövőbeli együttműködéshez.

Deli Andor vajdasági származású európai parlamenti képviselő sajnálatát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a bővítés folyamata az elmúlt néhány évben egyre lassult. A nyugat-balkáni népek európaiak, és nemcsak magát a kontinentet mint földrajzi területet osztják meg az Európai Unióval, hanem a kultúrát, a történelmi gyökereket is. A bővítés természete a kezdetleges politikai kérdésből egyre inkább adminisztratív színezetet kapott. A bővítéspolitikát nem szabad tisztán bürokratikus folyamatként szemlélni, hiszen annak nagypolitikai jellege kiemelkedő. A képviselő véleménye szerint vissza kell térni a Nyugat-Balkán integrációjának valós, politikai természetéhez, ugyanis a tisztán bürokratikus folyamat menekülési stratégiát jelent a felelősségvállalás elől. Az Európai Uniónak elsősorban Európában kell erőssé válnia, amihez az integráció megfelelő eszközt jelent. Az utóbbi időben Európán kívüli országok is kezdik felismerni az üzleti lehetőséget a térségben. A berlini folyamatot és az „Open Balkan”-kezdeményezést a bővítést elősegítő lépésként lehetne tekinteni. Felszólalása végén elmondta, hogy nincs olyan adminisztratív kerülőt, ami mentesítené az uniós vezetőket a nehéz döntések meghozatalának felelőssége alól.

Gašper Dovžan, a Szlovén Köztársaság külügyminisztériumi államtitkára az EU hitelességének kérdését emelte ki, mivel az EU az elmúlt években nem teljesítette, amit vállalt. Szerinte minden kezdeményezés hasznos, amelyet a Bizottság a régió integrációjának előmozdítása érdekében léptetett életbe, és ezeket meg kell erősíteni. Kiemelte, hogy az Európa jövőjéről szóló konferenciával kapcsolatban a szlovén elnökség két rendkívül fontos eredményt ért el: a Digitális Platformon nincs földrajzi blokkolás, vagyis az EU területén kívül élők – és így a Nyugat-Balkán is – hozzájárulást tehetnek, valamint a nyugat-balkáni országok miniszterei is meghívást kaptak a konferencia októberi plenáris ülésére, mint kulcsfontosságú partnerek (*key stakeholders*). Szlovénia szeretné még továbbvinni ezt a logikát, és a keleti partnerség országait is bevonná a konferenciába. Szerinte a jövőre nézve arra a kérdésre kell választ keresni, hogyan lehet az EU-t robusztusabbá és ellenállóbbá tenni, mindeközben fenntartva belső rugalmasságát. Elmondta, hogy a Régiók Bizottságának fontos szerepe van a bővítésben és a vidékfejlesztés, valamint a jövőt érintő kérdések területén is, ugyanis azt tapasztalta, hogy kihívást jelent a régiók jelentőségteljes bevonása.

Gál Kinga az első kerekasztal-beszélgetés moderátora befejezésként elmondta, hogy az Európa jövőjéről szóló gondolkodás megkerülhetetlen témája a bővítés kérdése. A nyugat-balkáni régió stabilitása, jövője, gyarapodása az Európai Unió gazdasági, biztonsági és geopolitikai érdeke. Az Európa jövője konferenciasorozatról való közös gondolkodásba, tervezésbe be kell vonni a Nyugat-Balkán országait.

MÁSODIK PANEL:**„TÖRTÉNELMI, POLITIKAI ÉS JOGI ÉRVEK
A BŐVÍTÉS MELLETT”**

A konferencia második paneljének felvezetőjében a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet tiszteletbeli elnöke, *Trócsányi László* a beszélgetés egyik céljaként jelölte meg a balkáni régió mélyebb megismerését, definiálását, azoknak az értékeknek a beazonosítását, amelyekkel a régió gazdagítani tudja az európai integrációt. Európa és a balkáni régió történelme összefonódott, a sok hasonlóság mellett jelentős különbségek vannak. A rendszerváltás után a balkáni régió nagyon komoly válsággal küzdött; a helyzet mára konszolidálódott, és a régió országai számára valós lehetőség az Európai Unióhoz való csatlakozás.

A felvezető lehetőséget teremtett arra, hogy az Európa jövőjéről folytatott dialógusban a szakértők elmondják és értékeljék várakozásaikat és országuk közvéleményének – generációk szerint differenciált – várakozását az Unióhoz való csatlakozásról, megosszák az Európai Unióval kapcsolatos tapasztalataikat a jelölt, illetve jelölés előtt álló országok szemszögéből, szóljanak a balkáni identitás esszenciájáról, valamint a csatlakozás után követni kívánt külpolitikáról (elsősorban Kína, Oroszország és Törökország viszonylatában).

Marjan I. Bojadjiev az American College Skopje Egyetem rektora elnézést kért a görög nagykövettől, amiért az előadásában Észak-Macedónia helyett Macedónia szerepelt, és hangsúlyozta, hogy az észak-macedón–görög megállapodás kiemelt fontosságú diplomáciai siker.

A Nyugat-Balkán fogalmának definiálásával folytatta, amely lényegében Bulgária és Románia uniós csatlakozásával jött létre és Európa térképén tatóngó lyukként megakadályozza a valódi egység létrejöttét.

A jogállamisággal kapcsolatban elmondta, hogy annak világos illusztrációjára¹ van szüksége az Európai Uniónak, és mindkét félnek, az Uniónak és Észak-Macedóniának is mozdulnia kell. Észak-Macedónia e tekintetben már több lépést tett, kétszer módosított alkotmányt, és 2018-ban nemzetközi megállapodás is született az európai külügyi és bővítési biztos támogatásával. Most az Unió lenne a sor, és bár a Tanács elnöke ígéretet tett a csatlakozási tárgyalások folytatására, a bolgár vétó megszakította a folyamatot. A jelen lévő bolgár nagykövetnek címezve, hangsúlyozta a bolgár vétó erősen és hosszú távon mérgező hatását a két ország kapcsolatára és kiemelte valamilyen politikai keretrendszer kialakításának szükségességét a helyzet kezelésére.

Visszatérve az európai integrációra: Bojadjiev kérdés-ként vetette fel, hogy (i) vajon az integráció befejezhető-e? (ii) ki számít valóban európainak, vajon a nyugat-balkániak európaiak? Európát egy francia sajtóhoz hasonlította, amely – a nyugat-balkán teljes integrációjának hiányában – tele van lyukakkal és így nehezen komolyan vehető, majd rácsatlakozva Gál Kinga európai parlamenti képviselő I. panelbeli felszólalására kiemelte, hogy különböző módokon, de mind mélyen integráltak vagyunk Európában.

A Nyugat-Balkánon minden ország aláírta az előcsatlakozási megállapodást,² ebből a szempontból ezek az országok részei az Európai Uniónak. Kiemelte, hogy fontos Európa gazdaságához csatlakozni, hiszen a Nyugat-Balkánon kicsi, nyitott gazdaságú országok vannak. Utalt arra a nyugat-balkáni emberek számára erősen problematikus elemre, hogy határlépéskor nem az európai, hanem a szenegáli, zambiai állampolgárokkal kell egy kapun átmenniük. Javaslatként fogalmazta meg – hivatkozva Várhelyi Olivér biztos úr I. panelbeli felszólalására – az Európai Uniónak dolgoznia kell azon, hogy az Európai Gazdasági Közösségbe azonnal integrálja a nyugat-balkáni régiót, melyhez az Európai Gazdasági Térségről szóló Megállapodás 95., 98. és 128. cikkének módosítása szükséges. Ismertette egy Bécsben készült, az Európa jövőjéről szóló felmérés eredményeit, amely azt tekintette át, hogy 2035-ig hány ország tud csatlakozni az Európai Unióhoz. A tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy a jelenlegi csatlakozási forgatókönyv az üzletet helyezi első helyre (*putting business first*), mely szerint csupán Szerbia, Montenegró, Észak-Macedónia és Albánia kerül be az Európai Unióba. A legsérülékenyebb területek: Koszovó és Bosznia-Hercegovina kimaradna. Tehát a folyamat aligha zárul le. Az üzleti szféra elsődlegességének eredménye az „egy gazdaság, egy régió” filozófiája alapján az ún. Kamarai Beruházási Fórum is, amelyben mind a hat nyugat-balkáni ország képviselteti magát. A Fórum keretében indult a „*mini Schengen*”-kezdeményezés is (Skopje, Belgrád és Tirana), amelybe ma már lényegében útlevel nélkül lehet utazni, hamarosan remélhetőleg mind a hat nyugat-balkáni ország csatlakozik ehhez. Ugyanakkor, amint Belgrád felé tekintünk, azonnal konkrét gyakorlati nehézségek adódnak (hosszú várakozási idő a határon, áruszállítási, logisztikai problémák), amelyekre az Európai Uniónak megoldást kell találnia, mivel a „*mini Schengen*”-nek valójában a szabadságjogokról a határellenőrzés egyszerűsítéséről kellene szólnia.

Kérdés, hogy az Európai Unió integrálni tudja-e a hat nyugat-balkáni országot, miközben felkészíti az európai uniós csatlakozásra? Bojadjiev szerint, az Európai Gazdasági Közösség a legjobb módja az integráció elindításának. Fontos, hogy a nyugat-balkáni hat ország a folyamat aktív részesének érezhesse magát. Az Európai Gazdasági Közösség bővülése a tagállamok számára is pozitív fejlemény, és komoly védelmet nyújthat, különösen azon uniós országok számára, amelyek nem akarnak több bevándorlót befogadni.

Végső kérdés az uniós politikai befolyás megtartása a régióban. A Nyugat-Balkánon az Európai Uniónak nincsen hivatalos képviselője, míg mind az Egyesült Államoknak, mind az Egyesült Királyságnak, mind Oroszországnak és Kínának egyértelmű a befolyása.

Konklúzióként Bojadjiev elmondta, hogy az integráció és a majdani csatlakozás egy olyan folyamat, amelynek befejezésében reménykedik a régió, viszont a bizonytalanság miatt a lelkesedés egyre inkább csökken. Nem szabad elfelejteni azt sem, hogy Európai Unió nemcsak önmagában áll, és egy lépés

¹ Hivatkozott a felvezetőben elhangzott nyugati és keleti nézőpontbeli különbségekre, ami a jogállamiság megítélését illeti.

² Észak-Macedónia volt az első állam, amely aláírta az előcsatlakozási megállapodást, még Horvátország előtt, Horvátország most már az Európai Unió tagja, míg Észak-Macedóniával még a tárgyalások sem kezdődtek meg.

a selyemúton, hanem Európa része is. Az integráció kérdésének napirenden tartása elemi fontosságú.

Arta Rama-Hajrizi, a Velencei Bizottság tagja, a Koszovói Alkotmánybíróság korábbi elnöke leszögezte, hogy az integráció minden nyugat-balkáni ország célja, amelyet ugyanakkor megkérdőjelez az Európai Unió hozzáállása. A csatlakozási folyamat megértéséhez történelmi keretbe helyezte a Nyugat-Balkán európai történelemre gyakorolt hatását. Kifejtette Churchillt idézve, hogy a Nyugat-Balkán történelmileg mindig egy gordiuszi csomó volt az európai kontinens számára, és bár lezárultak a térségben lefolytatott háborúk, a béke továbbra is törékeny, és a Nyugat-Balkán nemzetei a mai napig nem dolgozták fel a múltat. Kiemelte, hogy ennek leküzdéséhez nemzeti és európai vezetőkre, bizalmon és közös felelősségen alapuló jövőképre van szükség, amely az alapító atyák vízióján alapuló nagyobb, egyesült, szabad, békés és jólétben élő Európát kínálja. Mindennek eléréséhez azonban felelős lépésekre van szükség, mely keretében az Európai Uniónak be kell tartania az ígéreteit, miközben a nyugat-balkáni országoknak is be kell tartaniuk a kötelezettségeiket. Az Európai Unió részéről azonban ez idáig inkonzisztens intézkedések tapasztalhatók, különösen a vízumliberalizáció tekintetében. Koszovó teljesítette a Bizottság által előírt 93 kritériumot, beleértve a legatipikusabb, a határkérdések rendezésére irányulót is, de a vízumliberalizációra vonatkozó döntés a mai napig elmaradt. Kiemelte, hogy a vízumliberalizáció elmaradása az Európai Unió részéről a politikai akarat hiányát jelzi, ami a koszovóiak szemében ez az Európai Unió hitelességét kérdőjelezi meg – egyértelművé vált, hogy a csatlakozás politikai folyamat. Jelezte, hogy a csatlakozási folyamat stagnálása és az uniós stratégia hiánya bizonytalanságot és egymás hibáztatását eredményezi a nyugat-balkáni országokban.

Megerősítette, hogy az Európai Unió bővítését több folyamat hátráltatja, például a migrációról, az Európai Unió belső reformjáról szóló, illetve az egyes országok és az Európai Unió szervei közti viták. Jelezte ugyanakkor, hogy az Európai Unió jövője szempontjából az egyik legmeghatározóbb kérdés a Nyugat-Balkán csatlakozása. Az Európai Unióban nem lesz béke és biztonság, ameddig a Nyugat-Balkán fekete lyuk marad a kontinensen. A helyzetet súlyosbítja az Európai Unió megosztottságát erősítő kínai, orosz és török befolyás. Mindhárom ország domináns nemzetközi szereplőként van jelen, hátráltatva az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamatot. Törökország jelenléte befektetések, vallási és kulturális kapcsolatok útján, Kína befolyása pedig különböző, a régió is túlterjedő projekteken, befektetéseken keresztül valósul meg. A stabilitás fontossága vonatkozásában előadásában hivatkozott Stoltenberg NATO főtitkár nyilatkozatára, miszerint néhány külső tényező szándékosan törekszik konfliktus gerjesztésére Bosznia és Koszovó között. Kiemelte, hogy a törékeny gazdaság és a gyenge demokrácia miatt a nyugat-balkáni országok könnyen meg tudnak csúszni az ilyen előállított konfliktusok lejtőjén, melyben az Európai Unió egyértelmű állásfoglalásának a hiánya is döntő szerepet játszik.

Kifejtette, a nyugat-balkáni országok nem várják el az Európai Uniótól, hogy a Nyugat-Balkánt a vállára vegye és bevigye az Európai Unióba. Az Európai Uniónak végig kell vezetni ezen országokat az európai álm megvalósításához

vezető úton, mert ha ez elmarad, más országok, más eszközökkel fognak beavatkozni, amely nem az európai álm megvalósításához, hanem instabilitáshoz, dezintegrációhoz és konfliktusokhoz vezet.

Kiemelte, az Európai Unió részéről tapasztalt méltánytalan és részrehajló bánásmód ellenére a Koszovói Köztársaság változatlanul kiáll amellett, hogy az Európai Uniónak nincs alternatívája. Felhívta a figyelmet továbbá, hogy a NATO és az EU együttműködése szükséges az eddig elért eredmények továbbviteléhez, elismerve, hogy a régió biztonsága továbbra is fenyegetésnek van kitéve.

Reményét fejezte ki, hogy az Egyesült Királyság, az Egyesült Államok és az Európai Unió által kinevezett külön megbízottak közreműködésével sikerül rendezni a Szerbia és Koszovó közötti jószomszédi kapcsolatokat. Mindezen kérdések rendezésével válhat az Európai Unió elérhető céllá, melyhez azonban az Európai Unió részéről konkrét cselekvés és nem csak megnyugtató szóhasználat szükséges.

Balogh István, a Külgazdasági és Külügyminisztérium biztonságpolitikáért felelős helyettes államtitkára, politikai igazgató előadásában a nyugat-balkáni régió Európai Unióhoz való csatlakozásához kapcsolódó elméleti és politikai érveket mutatta be, külpolitikai kontextusba helyezve a bővítés kérdését. Magyarország bővítéssel kapcsolatos alapfilozófiája kapcsán kiemelte, hogy a nyugat-balkáni régió csatlakozása és a bővítés sikeressége szoros összefüggésben van Európa jövőjének kérdésével. Magyarország részéről emiatt kiemelt fontosságú a hatékony és sikeres bővítési politika kialakítása. A bővítési politika meghatározó alapelveinek bemutatása során kiemelte a bővítés sikeres politikai folyamatként történő végigvitelét. Ez – különösen a Brexit tükrében – alapvető fontosságúvá vált és megakadályozza a bővítés bürokratikus folyamatként történő értelmezését, fenntartva ugyanakkor a jelölt országok felkészültségének értékelését. Alapelveként határozta meg a jelölt országokkal folytatott párbeszédet a térséget fenyegető kihívások minél mélyebb megértése érdekében. Kiemelte emellett a Nyugat-Balkán biztonságpolitikai jelentőségét Európa számára, hiszen az illegális migrációval szemben való fellépés egyik sarokköve a régió csatlakozása, továbbá az egységes belső piac dél felé történő bővítése gazdasági jelentőséggel is bír. Az alapelvek közé sorolta továbbá a csatlakozási folyamat felgyorsítását, amelynek elmaradása a jelölt országok Európai Unió felé irányuló támogatásának elvesztését kockáztatja. Hasonlóan kiemelt alapelv az infrastrukturális fejlesztések támogatása, és nyugat-balkáni régió stabilizálása, amely szintén az európai biztonság szempontjából bír jelentőséggel.

A beszéd másik központi kérdését a bővítéshez kapcsolódó politikai érvek képezték. E vonatkozásban kiemelte, hogy a bővítési politika sikertelensége esetén az Európai Unió elveszíti hitelességét, negatív üzenetet küldve az egész nyugat-balkáni régióknak és a nemzetközi közvéleménynek. Az előadásban jelezte, hogy a Brexit, illetve a Covid19 társadalmi és gazdasági következményei mellett az Európai Unióban több politikai vita is folyamatban van, amely a megosztottságot erősíti. Erre tekintettel különös jelentőséggel bír a sikeres bővítési politika, amely a hosszú távú béke, biztonság és jólét kulcseleme. Megerősítette, a Nyugat-Balkán Magyarország számára mind biztonságpolitikai szempontból, mind

a Covid19 szempontjából kiemelt szerepet játszik. A Nyugat-Balkán, mint az illegális migráció legfontosabb tranzitútvonala, kiemelt biztonsági kihívást jelent, és a rossz válságkezelésre a 90-es években már volt példa. Ennek tükrében különösen fontos a megfelelő kapacitásépítés és a hatékony határvédelem a régióban, jelezve, hogy ezen országok csatlakozásának elmaradása még több stratégiai kihívást eredményezhet.

Az előadás harmadik része a bővítés társadalmi és gazdasági szempontjait elemezte. A társadalmi hatások szempontjából kiemelkedő jelentőségű a nyugat-balkáni régió fiataljainak megnyerése az integráció számára, amely a hiteles bővítési politika egyik kulcskérdése, gazdasági szempontból pedig a legfontosabb az Égei-tenger és a Mediterrán-tenger vasúti és közúti elérésének biztosítása, amely egyben elősegíti a térség gazdasági növekedését. A bővítési folyamat vonatkozásában megerősítette, hogy az továbbra is érdemi alapú, azaz a felkészültségen és a végrehajtott reformokon alapul. Kiemelkedő jelentősége van ugyanakkor a csatlakozó országok reformintézkedéseit megerősítő, az Európai Uniótól érkező pozitív visszajelzéseknek, amelyek ugyanakkor sok esetben elmaradnak. Szerbia vagy Montenegró esetében a csatlakozási folyamat lassulása tapasztalható, Észak-Macedónia és Albánia esetében még a csatlakozási tárgyalások sem kezdődtek meg, kiemelve, hogy az Európai Unió szavahihetősége a jelölt országok közeljövőben megtörténő csatlakozásának függvénye. E ponton az előadásban rámutatott, hogy az Európai Unió országaiban eltérő a bővítés megítélése, megerősítette ugyanakkor, hogy Magyarország a bővítéspárti országok közé tartozik. Ennek tükrében kiemelte, hogy a bővítés megvalósításához politikai akarat és konszenzus kialakítása, és a bővítés tényleges támogatása szükséges, a nyugat-balkáni országok érdekeinek szem előtt tartása és reformintézkedéseik támogatása mellett.

Az előadás zárásaként felhívta a figyelmet arra, hogy a bővítés iránti politikai akarat hiányában az Európai Unió nem léphet fel geopolitikai tényezőként, ami még inkább indokoltá teszi a mielőbbi előrelépést a bővítési folyamatban.

A II. panel zárásaként Rama-Hajrizi hangsúlyozta ismét Koszovó és Bosznia-Hercegovina integrációjának fontosságát, mert Európa soha nem lesz teljes, ha nincs ott mindenki, nem tudjuk, mennyi idő kell hozzá, lehet, hogy Koszovónak 50 év, de kell egy egyértelmű út. Az Uniónak ez egy utolsó pillanat, hogy a saját problémáit megoldja. Bojadjiev a „budapesti folyamatra” tett javaslatot, amely egyfajta stratégiai kezdeményezésként segítené a nyugat-balkáni integrációt.

Trócsányi László elnök úr zárszavában a „budapesti folyamatra” reagálva felelevenítette a „szegedi folyamatot”, melynek keretében Magyarország segíteni akart a nyugat-balkáni országoknak a háború idején.

A mai helyzettel kapcsolatban az optimizmusa hiányára utalt, szembehelyezve az Európai Unióban jelen lévő centralizációt, akár a Szerződések módosításával is elérni kívánó

álláspontot és a – Magyarország által is képviselt – szubszidiaritás elvét követő álláspontot. Érdeklődését fejezte ki a francia elnökség európai víziója iránt – kifejezetten a Nyugat-Balkán pozíciója tekintetében is. Kifejezte meggyőződését, hogy a francia elnökség az Európa jövőjéről szóló konferencia végén a Szerződéseket akarja majd módosítani, amely egy új Európát eredményezhet, ahol az Európai Unió központja, magja a hat alapító ország lesz, egy második körben Magyarország és a többi tagállam, és harmadik körben a Nyugat-Balkán.

Hangsúlyozta, hogy az országok közötti egyenlőség számunkra központi eleme az európai uniós integrációnak, és elutasítunk minden olyan kezdeményezést, ami ezt nem támogatja. Sok lehetséges szcenárió van, de most alapvetően a munka tovább folytatása, az ambíciók egyértelmű artikulálása, valamint a kétoldalú diplomáciai kapcsolatok fenntartása és építése a cél. Nagyon fontos, és a vitás kérdésekben megoldást hozhat a megfelelő kompromisszumok megtalálása.

ÖSSZEFOGLALÁS ÉS ÉRTÉKELÉS

A negyedik magas szintű nemzetközi konferencia megszervezésével Magyarország folytatta az uniós szintű párbeszédet az Európa jövőjéről szóló konferenciasorozat kontextusában. A konferencia során az előadók kiemelték, hogy Európa igazi ereje az erős tagállamokban rejlik, és így érkezett az idő az új tagállamok felvételére is. Kifejtésre került az is, hogy ahol a tagállamok hatékonyabban tudnak eljárni, ott a kompetenciáknak vissza kell kerülniük tagállami szintekre, így az Európai Unió tudna hatékonyan foglalkozni olyan Európa jövőjével kapcsolatban kiemelkedően fontos témával, mint például a bővítés politikája. Az Európa jövőjéről szóló konferencia megkerülhetetlen témája a bővítés kérdése. A nyugat-balkáni régió országait minden oldalról az Európai Unió veszi körül, a régió stabilitása és gyarapodása a közösség gazdasági, biztonsági és geopolitikai érdeke is. Az Európai Uniónak el kellene ismernie a tagjelölt országok erőfeszítéseit, és teljesítenie kellene a csatlakozási folyamat továbbvitelével kapcsolatos kötelezettségeit. Az Európai Unió csak akkor tud igazán erős lenni, ha megtörténik a Nyugat-Balkán teljes integrációja. Az Európa jövőjéről szóló reflexióba szervesen be kell vonni a Nyugat-Balkán országait. A szlovén elnökséggel együttműködve magyar sikerként is értékelhető, hogy a Nyugat-Balkán országai is be tudtak kapcsolódni az Európa jövője konferenciasorozatba, tartalmi részvételük az elkövetkező fél évben is szükséges.

Készítette: Bólya Boglárka, Benyusz Márta, Pék Erzsébet, Balogh Zsuzsanna Zsófia, Neubauer Sándor



Közéleti események

(2021. október 1. – 2021. december 15.)

Jó lenne megszabadulni az „állandóan mélyülő Európa” gondolatától

Az „állandóan mélyülő, egyre több Európa” szerződésben megjelenő gondolata mindig csak problémát okozott, ezért jó lenne megszabadulni tőle és visszaadni a hatásköröket a tagállamoknak, ha a közös megoldás nem működik – jelentette ki az igazságügyi miniszter csütörtökön Budapesten, az Európa jövőjéről szóló konferenciasorozat kerekasztal-beszélgetésén.

Varga Judit azt mondta, hogy a koronavírus-járvány ellen nem volt képes összehangolt, együttes fellépésre az Európai Unió. Magyarország viszont sikeres volt, miután önállóan cselekedett: kormánya felismerte, hogy a legfontosabb az állampolgárok megvédése, és nem csupán az uniós keretből szerzett be védőoltásokat – jelentette ki. Kiemelte: meg kell ragadni a mostani pillanatot, amikor a magyarok is lehetőséget kaptak arra, hogy mozgassák az EU kereteit. Egyenrangú európai tagállamként Magyarország csaknem húszéves tapasztalata elegendő „municiót” ad ahhoz, hogy megmondja, milyen lenne egy mindenki érdekét szolgáló Európa: erős, keresztény kontinens, amely vezető szerepet játszik a globális térben. A miniszter kijelentette, hogy nem szabad szuperállamot építeni, az EU sosem lesz Európai Egyesült Államok. Nem lehet kiszervezni a felelősséget nem kormányzati szervezeteknek (NGO-k), amelyeket soha senki nem választott meg, nem hatalmazott fel önálló politikálásra – vélekedett. Szerbiát fel kell venni az EU-ba, mert szimbolikus jelentőséggel bír a csatlakozásra váró nyugat-balkáni országok körében – hangoztatta Varga Judit.

Trócsányi László, a Fidesz európai parlamenti (EP-) képviselője ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy a bővítés nem könnyű, egyfajta fáradtság tapasztalható. Szerbia csatlakozási céldátuma 2025, egyes kormányok azonban valójában késleltetni akarják a folyamatot – mondta. Varga Judit megjegyezte, hogy öt sokszor Európa-ellenesként jellemzik, pedig ez nem igaz. Azt mondta, hogy valaki akkor áll igazán Európa mellett, ha képes kritikával tekinteni a közösségre. Az unió alapítói nem szoktak hozzá ahhoz, hogy felborulhat az általuk megszokott erőegyensúly, paradigmaváltások következhetnek be – jelezte az igazságügyi miniszter. Trócsányi László úgy vélekedett, hogy az EU-nak 2004 óta nem volt nagy, sikeres projektje. Kudarcok sora jellemezte a közösséget – mondta, megemlítve a pénzügyi krízist, a migrációs válságot, a britek kilépését (Brexit) és a koronavírus-járvány kezelését. Pedig az unió a sikertörténetekhez szokott hozzá – jegyezte meg. Hozzátette: Európa rossz hangulatát próbálják „rákenni” egyesekre, például Magyarországra.

Az EP-képviselő azt mondta, hogy az EU a centralizáció irányába halad. Magyarország viszont úgy gondolja, hogy Európában nincsen centrum, mert mindenki a közép-pontban található – jelentette ki. Problémaként említette,

hogy a kultúra fogalma hiányzik az európai gondolkodásból. Minden országnak van nemzeti kultúrája, és szeretne ragaszkodni ezen gyökerekhez – hangoztatta. Közölte: nagy jelentőséget tulajdonít a nemzeti identitás megőrzésének. Trócsányi László úgy fogalmazott, hogy Európa két felét csupán jogilag egyesítették: a nyugati államok még mindig nem tekintik egyenrangúaknak a keletieket. Pedig tiszteletnek kellene öveznie a különböző álláspontokat, „ideológiai misszionáriusokra” nincsen szükség – jelentette ki.

2021. október 1.

Európai igazságügyi miniszteri konferenciát rendez Magyarország

Az igazságügy digitalizációja és a mesterséges intelligencia alkalmazása lesz a fő témája annak az igazságügy-miniszteri konferenciának, amelyet keddtől Magyarország rendez az Európa Tanács magyar elnöksége keretében – közölte Varga Judit az M1 aktuális csatorna hétfői műsorában.

A témaválasztás annál is inkább szerencsés, mert Magyarország élen jár az igazságügy digitalizációjában – közölte az igazságügyi miniszter. Az is a célja a 38 ország részvételével megrendezendő tanácskozásnak, hogy a jogállami tapasztalatokat kicseréljék, és elősegítsék minimális nemzetközi sztenderdek kialakítását – tette hozzá. Varga Judit azt mondta: a 21. század mindenhol a digitalizáció kihívásaival, a mesterséges intelligencia alkalmazásával szembesíti az igazságszolgáltatás szereplőit. A digitalizáció megkönnyíti ugyan az ügyintéztést, ám fontos, hogy az alapvető jogok, az adatvédelmi szempontok ne sérüljenek – magyarázta. Felhívta a figyelmet arra, hogy a koronavírus-járvány Európa-szerte sokat segített az igazságügy digitalizálásában, például Magyarországon sem torlódtak fel emiatt az ügyek. Ez is bizonyítja, hogy sok kihasználatlan potenciált rejt az igazságszolgáltatás digitalizációja – mondta a miniszter.

Varga Judit az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE) tényfeltáró delegációjának magyarországi látogatásával kapcsolatban a műsorvezető kérdésére azt mondta: az a tapasztalata, hogy a vizsgálat egy politikai bosszorkányüldözés része, amit tükrözött a delegáció összetétele is. A testület hét tagja közül ugyanis – folytatta – négyen baloldaliak, és a három jobboldali tag közül is csak kettő „igazi jobboldali”, ami azt jelenti, hogy mást gondolnak családról, bevándorlásról. „Nekünk az a dolgunk, bárhogy is vádaskodnak”, hogy megadjuk a legprecízebb jogi válaszokat – mondta a miniszter.

2021. október 4.

A digitalizáció és a mesterséges intelligencia kihívása érinti az igazságszolgáltatási rendszereket is

A digitalizáció és a mesterséges intelligencia korunk legnagyobb lehetősége, ugyanakkor legnagyobb kihívása is, amely érinti az igazságszolgáltatási rendszereket is – mondta Varga Judit igazságügyi miniszter kedden Gödöllőn, az Európa Tanács (ET) magyar elnöksége keretében tartott igazságügy-miniszteri konferencián.

A tanácskozást megelőzően újságírók előtt a miniszter arról beszélt, hogy az állampolgárok, vállalkozások jogosan várják el, hogy az igazságszolgáltatás, a hatóság minél gyorsabban, minél hatékonyabban intézze ügyeiket, éppen ezért az elektronikus szolgáltatások és lehetőségek tárházát itt is bővíteni kell. Magyarország élen jár az igazságszolgáltatás digitalizációjában, az Európai Bizottság igazságügyi eredménytáblája is dobogós helyen említi hazánkat – hívta fel a figyelmet Varga Judit. Emlékeztetett: az Európa Tanács 70 évvel ezelőtt olyan szervezetként jött létre, amely a tagállamok sokszínűségét, kulturális, történelmi hagyományait elismerve igyekszik a közös értékeket, az emberi jogokat előbbre vinni és megőrizni, és ebben a szellemben zajlik a keddi tanácskozás is.

Varga Judit kiemelte, hogy minden tagállam a maga módján ad válaszokat a digitalizáció és a mesterséges intelligencia kihívásaira, azonban fontos olyan minimumszinteket találni, amelyek később ezeket a rendszereket összekapcsolhatóvá teszik, hogy az állampolgárok egy határon átnyúló ügylet során se ütközzenek akadályba. Hangsúlyozta: nagyon fontos az adatvédelem, a tisztességes eljárás és minden magas emberi jogi garancia betartása a digitalizációval, illetve szintén fontos, hogy a mesterséges intelligencia az igazságszolgáltatás területén milyen mértékben tudja átvenni az ember szerepét, és melyek azok a területek, ahol mindenképp meg kell tartani az emberi tényezőt. Közölte azt is, hogy a konferencián részt vesz az ET mesterséges intelligenciával foglalkozó ad hoc bizottságának vezetője, illetve a bíróságok együttműködésével foglalkozó bizottság vezetője is; ők a tanácskozás szakmai irányítását látják el.

A miniszter kérdésre válaszolva elmondta: az IM célja, hogy egy egységes jogiszemély-nyilvántartással tovább lendítse a jogi versenyképességet Magyarországon, illetve az e-government helyett egyfajta m-governmentet, azaz mobil applikációkra épülő igazságszolgáltatási elérhetőségi rendszereket építsen. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága soros magyar elnöksége keretében szervezett legmagasabb rangú igazságügyi konferencián részt vesz Marija Pejcinovic Buric, az Európa Tanács főtárgyalója, valamint 38 tagállam delegációja. Magyarország május 21. és november 17. között tölti be az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának elnöki szerepét.

2021. október 5.

A megreformált büntetőjog segíti az erős Magyarország kialakulását

A megreformált büntetőjog képes az ország működésének biztosítására és hozzájárul az erős Magyarország kialakulásához – mondta az igazságügyi miniszter hétfőn Budapesten, egy a magyar büntetőpolitikáról rendezett konferencián. Varga Judit az *Amire Magyarország büszke lehet – A nemzeti büntetőpolitika sikerei, vívmányai 2010–2021 között* című tanácskozás megnyitójában felidézte: a kormány a 2010-es választás után a következetes büntetőpolitika mellett tette le voksát, szigorú, de tetterányos törvényekkel kívánta helyreállítani a rendet és javítani az állampolgárok biztonságérzetét.

A nemzeti együttműködés programjában is megfogalmazták – folytatta –, hogy a jogszabály szigora, a büntetési tétel növekedése, a életfogytig tartó szabadságvesztés többszörös alkalmazása és az áldozatok védelme meg fogja fékezni a bűnelkövetőket és világossá teszi a társadalom minden tagja számára, hogy Magyarország nem a bűnelkövetők paradicsoma. Hozzátette: a reformokat a három nagy kódex – a Büntető Törvénykönyv, a büntetőeljárás kódex és a szabálysértési kódex – átfogó átalakításával kezdték, mert a számtalan módosítás miatt egyre nehezebb volt a közöttük lévő koherencia biztosítása. A miniszter kiemelte: a megreformált három kódex szilárd alapja a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás rendszerének. Varga Judit kiemelte: 2010-ben a büntetőpolitikában új korszak kezdődött, mert a korábbi elkövetőközpontú felfogással szemben az áldozatot állítják a középpontba. Úgy tartják, hogy az elkövetőnek nem lehet több joga, mint annak, akit megkárosított – jegyezte meg.

A miniszter hangsúlyozta: a gyermek elleni bűnelkövetőkre a törvény teljes szigora sújt le, zéró toleranciát hirdettek a pedofil bűnelkövetőkkel szemben is. Felszámolták a börtönbiznist, hatékony kártérítési rendszert alakítottak ki, alkotmányos alapjoggá emelték az önvédelmet, erkölcsi kártérítést nyújtottak a kommunizmus áldozatainak, büntetőjogi védelemben részesítették a családot, felléptek az iskolai erőszak fiatal elkövetőivel szemben és a legsúlyosabb bűncselekmények elkövetőit kizárták a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből – sorolta. A lakosság biztonságérzetét leginkább befolyásoló, a köznyugalmat megzavaró bűncselekmények száma 2010 óta 70 százalékkal csökkent, ebben az időszakban az ismertté vált bűncselekmények éves száma 450 ezerről 160 ezerre esett vissza. Ezzel Magyarország a világ egyik legbiztonságosabb országa lett, ami tovább erősíti az igazságszolgáltatás és az államhatalom iránti közbizalmat. A köznyugalom elleni bűncselekmények száma az évi 13 600-ról 8700-ra csökkent, a vagyon elleni erőszakos bűncselekményeké 5700-ról 2000-re. A vagyon elleni bűncselekmények száma harmadára, 81 ezerre esett vissza, míg a közterületen elkövetett bűncselekményeké 2020-ban 53 százalékos javulást ért el – ismertette a miniszter.

Kiemelte: a kormány világossá tette, hogy szolidáris az áldozatokkal, a legfőbb értéknek az emberi életet tekinti.

Jelenleg nyolc áldozatsegítő központ van az országban, de a cél az, hogy 2025-re minden megyeszékhelyen legyen. A bűnözés, a határok külső veszélyeztetettsége és a világjárvány hátrahagyott veszedelemet jelent hazánkra. Visszaszorításukban a megreformált büntetőjog mint ultima ratio a jelenlével, alkalmazásával képes volt arra, hogy biztosítsa az ország működését és hozzájáruljon az erős Magyarország kialakulásához – foglalta össze az igazságügyi tárca vezetője. Varga Judit jelezte: a konferenciát szervező IM áttekintette a büntetőpolitika alakulását, a konferencián pedig megvitatják a büntetőjog-alkotás sikerét, értékelik az elmúlt évtized büntetőjogi eredményeit, és levonják a következtetéseket.

Senyei György Barna, az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke előadásában a büntetőeljárások gyorsításának fontosságáról elmondta: minél közelebb van a büntetés a bűn elkövetéséhez, annál nagyobb a preventív hatása, az ügyek elhúzódása pedig a sértettek kártérítését is késlelteti, ezért a büntetőjog alkotói folyamatosan keresik a lehetőséget az ügyek gyorsabb befejezésére. Kiemelte a büntetővégzés meghozatalára irányuló eljárást, amely az új büntetőeljárás kódexben a korábbinál nagyobb szerepet kap. Mint mondta, a 2014–2017 között a járásbírói büntetőügyek 17-18 százaléka volt ilyen eljárás, ez 2020-ra 29 százalékra nőtt. Hangsúlyozta: a koronavírus-járvány miatt elrendelt veszélyhelyzet idején felértékelődtek azok az eljárásjogi megoldások, amelyek az ügyek tárgyaláson kívüli elintézését segítették.

Szól az előkészítő ülés jogintézményéről, amely az egyszerűbb megítélésű büntetőügyek gyors befejezését eredményezi: 2019-ben az ügyek 25, 2021-ben 28 százaléka fejeződött be előkészítő ülésen. Az OBH elnöke kiemelte a távmeghallgatás szerepét is a büntetőeljárások gyorsításában, mert lecsökkenti a fogvatartottak mozgásának szükségességét. Mint mondta, szeptemberben az előállítások 72 százalékát váltotta ki a távmeghallgatás, de ez az arány tavaly áprilisban elérte a 80 százalékot is. Az OBH elnöke hangsúlyozta: a magyar büntetőjogi jogalkotás megfelelő eljárási eszközöket adott a bírúk kezébe ahhoz, hogy a korábbinál gyorsabban, magas szakmai színvonalon ítélezhessenek.

2021. október 11.

A magyar kormány kiáll a lengyel alkotmánybíróság határozata mellett

A magyar kormány kezdettől fogva kiállt a lengyel alkotmánybíróság határozata mellett, amely rávilágít az Európai Unió intézményeinek hibás gyakorlatára – jelentette ki Varga Judit igazságügyi miniszter a közösségi oldalán közzétett üzenetében kedden.

Varga Judit az uniós tagországok általános uniós ügyekért felelős minisztereinek luxembourgi ülését megelőzően közzétett üzenetében megjegyezte: Brüsszel teljes gázzal kapcsolta, azért zsarolják Magyarországot és Lengyelországot, mert „más alapokon nyugszik értékrendünk, máshogy gondolkodunk a világról és Európáról”. Brüsszel szemét

szúrja, hogy Magyarország és Lengyelország megvédi és támogatja a családokat, hogy elutasítja a migrációt és birodalom helyett az erős nemzetek erős Európáját építi – hangoztatta a tárcavezető. „Mi ennek a klubnak a tagjai vagyunk és maradunk is. Ennek a klubnak szabályai vannak, melyeket régóta lefektettek az uniós alapszerződésekben. Ezeket az alapelveket azonban nem mi, hanem Brüsszel akarja átírni, mégpedig erőszakkal” – fogalmazott. Azt írta: ha nem lenne elég a sok jogállamisági jelentés és kötelezettség-szegési eljárás, még olyan források megvonásával is zsarolják a két országot, amelyek száz százalékban járnak nekik, „hiszen azokért a magyar és lengyel emberek keményen megdolgoztak”.

Emlékeztetett: Magyarországot a gyermekvédelmi törvény miatt, Lengyelországot pedig azért támadják, mert gátat szab a lopakodó uniós hatáskörbővítésnek. „A nyomásgyakorláshoz már hozzászoktunk, Budapest és Varsó kitart, vállt vállnak vetve” – fogalmazott. Varga Judit kijelentette: egyetért Mateusz Morawiecki lengyel miniszterelnökkel, aki EU-s vezetőknek írt hétfői levelében kifejtette, hogy az uniós jog elsőbbségének elve nem korlátlan, csak azokon a területeken érvényesül, amelyek uniós hatáskörbe tartoznak, s azok a hatáskörök, amelyeket a tagállamok nem ruháztak át az unióra, a tagállamoknál maradnak. A klub szabályait tehát nem Magyarország és Lengyelország szegi meg, hanem a brüsszeli bürokrácia az alattomos és ideológiailag elfogult politikai játszmákkal – írta a magyar igazságügyi miniszter. „Mi nem fogunk meghátrálni, tiszta lelkiismerettel és egyenes gerinccel ülünk ma tárgyalóasztalhoz az Általános Ügyek Tanácsában” – tette hozzá az igazságügyi miniszter.

A lengyel alkotmánybíróság október elején hozott döntésében megállapította a nemzeti alkotmány elsőbbségét azokon a területeken, melyeken az uniós jognak nincs kizárólagos hatásköre. A testület nem vonja kétségbe a közösségi jog elsőbbségét mindazon ügyekben, amelyekben az unió hatáskörrel rendelkezik, de rögzíti, hogy a nemzeti alkotmány áll a jogrendszer élén.

2021. október 19.

A gyermekek érdekét szolgálja a Polgári Törvénykönyv módosítása

A gyermekek érdekét szolgálja a Polgári Törvénykönyv módosítása, mert megszüntethet egy eddig elvarratlan konfliktusforrást – hangsúlyozta az igazságügyi miniszter kedden a Facebook-oldalán. Varga Judit azt írta: a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló javaslatot a civil élet szereplői is üdvözölték, köztük a Hintalovon Gyermekjogi Alapítvány és az Apaszív egyesület is, „hiszen a módosítás egy régóta megfogalmazott igény volt a civil társadalom részéről”. A törvénymódosítást – melyben szerepelnek a 2020-ban felállított családjogi civil munkacsoport javaslatai is –, az idén létrehozott családjogi szakértői munkacsoport támogatása is támogatja – tette hozzá.

A miniszter kiemelte: a közös szülői felügyelet és a váltott gondoskodás biztosítja, hogy ha mindkét szülő alkalmas a gyermek gondozására, a gyermeknek ne kelljen elválnia egyik szülőjétől sem, mindkét szülőjével „azonos intenzitású, bensőséges kapcsolatban maradjon”. Hangsúlyozta továbbá, hogy a bíróságnak kell minden szempontot körültekintően mérlegelve döntenie abban a kérdésben, hogy a közös szülői felügyelet gyakorlásának feltételei fennállnak-e, és az a gyermek érdekét szolgálja-e. A módosítás egy további lehetőséget biztosít a bíróság számára, hogy a jelenleginél jobb, a gyermek érdekeit szem előtt tartó döntést hozhasson – ismertette a miniszter.

Varga Judit kitért arra is: a nemzetközi tapasztalatok és a legfrissebb kutatások egyértelműen alátámasztják, hogy a közös szülői felügyelet és a váltott gondoskodás a gyermekre nézve jobb kimenetellel bír, mint ha a gyermek kizárólag egyik szülőjével élne. A gyermekek „még abban az esetben is profitálhatnak a váltott gondoskodás előnyeiből, ha a szülei közötti viszony nem kifejezetten együttműködő, mert a váltott gondoskodás ösztönzi a szülők közötti együttműködést, mert mindkét szülő ténylegesen részt vesz a gyermek nevelésében”. A miniszter kiemelte továbbá, hogy az Európai Unió országainak döntő többségében a közös szülői felügyelet a főszabály, és kivételesnek tekinthető, ha azt csak az egyik szülő gyakorolja. A legtöbb országban dönthet a bíróság az egyik szülő kérelmére is a közös szülői felügyelet kérdésében. „A munkát folytatjuk, továbbra is dolgozunk az eljárási határidők rövidítésén a családjogi perekben” – hangsúlyozta Varga Judit.

2021. október 19.

Magyarország elkötelezett szerepet vállal az Európa jövőjéről szóló párbeszédben

Egyre feljebb a dobogón! Javában tart az Európa jövőjéről szóló párbeszéd, amelyben Magyarország is elkötelezett szerepet vállal – írta az igazságügyi miniszter Facebook-oldalán szerdán. Varga Judit közölte: a konferenciasorozat keretében eddig 2893 eseményt regisztráltak, ezek közül 295 magyar szervezésű.

Hangsúlyozta, büszke arra, hogy csaknem háromszáz magyar eseménnyel Magyarország már a második legaktívabb tagállam az Európai Unióban, „maga mögé szorítva olyan »mintaállamokat« is, mint Hollandia és Franciaország”. Múlt hónapban még a harmadik helyen volt Magyarország, de most már megelőzi Olaszországot, és egyre közelebb kerül Németországhoz, amely tartja első helyét – írta. A kontinenst átszövő párbeszéd folytatódik – tette hozzá Varga Judit, továbbra is arra buzdítva mindenkit, hogy „vegyen részt a diskurzusban, mondja el véleményét”. A miniszter úgy fogalmazott: „Adjunk tiszta és egyenes magyar válaszokat Európa kihívásaira!”

2021. október 20.

Erős nemzetek erős szövetségét támogatja a kormány Európában

Erős nemzetek erős szövetségét támogatja a kormány Európában – jelentette ki éves meghallgatásán az igazságügyi miniszter az Országgyűlés európai ügyek bizottsága előtt hétfőn. Varga Judit a föderalista elképzelésekkel szemben az egymást kölcsönösen tisztelő nemzetek koncepciójáról beszélt, azt hangoztatva, hogy az integráció eszköz, nem cél.

A miniszter a jogállamisági eljárások közül kiemelte a 7. cikk szerinti eljárást, amelyet sehova nem vezető nyílt politikai eljárásnak nevezett. Karácsonyfához hasonlította, amelyre újabb és újabb dísz kerül, ahogy az eljárásra is, amint történik valami a magyar jogalkotásban, közéletben. Az Európai Bizottság jelentésével összefüggésben azt kifogásolta, hogy háromszor-négyszer több NGO-hivatkozás szerepel benne, mint más országok esetében, több mint 60 ilyen idézet, és az NGO-k kritikai észrevételeiket tényként rögzítik. Varga Judit azt mondta, nincs elfogadott módszertana annak, hogy a jogállamisági jelentést minden tagállamra nézve egyenlő mércével készítsék el.

A Magyarország és Lengyelország által az Európai Unió Bíróságán megtámadott jogállamisági kondicionalitási rendelettel (az uniós pénzek kifizetésének jogállamisági feltételekhez kötésével) összefüggésben azt emelte ki, hogy a szabályozásnak több hiányossága van. Nincs jogalapja, ahogy a jogállamiság fogalmának sincs definíciója. Amíg nincs ebben az ügyben ítélet, nem indulhat eljárás – mondta. Varga Judit szerint Brüsszel a jogállami mechanizmusokat a politikai akarat kinyilvánításának eszközeül használja.

A kötelezettségszegési eljárásokról közölte: Magyarország nagyon aktív az unió bírósága előtt, sokszor beszáll más eljárásokba, például a versenyjognál. Jelenleg 58 kötelezettségszegési eljárás van folyamatban Magyarországgal szemben, ezzel a tizedik helyen áll az uniós rangsorban – mondta. Hozzátette: abból a szempontból viszont, hogy időben alkalmazza-e az uniós jogszabályokat, az élményben, a második helyen van Magyarország. Kitért a gyermekvédelemre és a migrációra, azt hangsúlyozva, hogy a kormány a legvégsőkig védi a magyar álláspontot és érdekeket.

A szakpolitikai kérdésekkel összefüggésben a helyreállítási tervet emelte ki. Azt mondta, Magyarország az elsők között nyújtotta be, a tervben többi között a zöldítés és a digitalizáció szerepel. Ilyen programokat blokkolnak pusztán politikai indítatásból – jelentette ki a miniszter, arra utalva, hogy az EU csaknem 2500 milliárd forintnyi vissza nem térítendő támogatást nem fizet ki egyelőre Magyarországnak. Hangsúlyozta: a koronavírus-járvány következményeit gyorsan kellene enyhíteni, ebbe szól bele a politika. Az EU belső piacáról szólva a stratégiai autonómiáról beszélt, amelyre a jövőben szüksége van az Uniónak ahhoz, hogy ne legyen kiszolgáltatott. Kitért az uniós klímapolitikára is, az elszabaduló globális energiaárakkal kapcsolatban az uniót hibáztatta. A migrációval összefüggésben azt hangsúlyozta, hogy az unió továbbra sem tudott elszakadni a korábbi csomaga bukását okozó elemektől, így a kvótától

sem, még ha nem is így nevezi. Varga Judit megemlítette, hogy folyamatban van a schengeni határellenőrzési kódex felülvizsgálata.

Hörccsik Richárd, a bizottság fideszes elnöke közölte: problémát okoz, hogy nincs a jogállamiságnak egzakt meghatározása. Balczó Zoltán, a bizottság jobbkios alelnöke provokációnak nevezte, hogy a „pedofiltörvény el lett térítve”, és utólag került bele a gyermekvédelemmel kapcsolatos rész. Azt mondta, ha valóban az a gátja az európai helyreállítási terv kifizetésének, akkor csatlakozzon Magyarország az európai ügyészséghez. Hozzátette: teljesen jogos, hogy a bizottság és a tagállamok szeretnének garanciát látni az uniós források megfelelő felhasználására. Varga Judit válaszában a jogszabály célhoz kötöttségét, a gyermekek védelmét emelte ki, ami szerinte összhangban áll az uniós joggal is. Az uniós ügyészséggel összefüggésben közölte, Írország és Dánia sem csatlakozott a szervezethez, és arról beszélt, az első hónapok alapján már látszanak az európai ügyészség működési, technikai problémái.

Szél Bernadett és Bana Tibor független képviselő az EU gyermekjogi stratégiájának megvívásáról kérte a minisztert, aki ezt a „lopakodó hatásköri stratégiával” szembeni fellépéssel indokolta. Hangsúlyozta: Magyarország mindenféle diszkrimináció elleni fellépést támogatott, ám a stratégia konklúziójának szövegezésébe bekerült a genderkérdés, és csak ezt tüntették fel, mint amit pozitívan kell megkülönböztetni. Oláh Lajos, a bizottság DK-s alelnöke a Pegasuszoftver felhasználásáról kérte a minisztert, aki azonban azt mondta, hogy korábban minden kérdésre minden választ megadtak.

2021. október 25.

Áldozatsegítő Pont nyílt Salgótarjában

Áldozatsegítő Pont nyílt Salgótarjában – jelentette be Varga Judit igazságügyi miniszter Facebook-oldalán kedden. „Ismét egy lépéssel közelebb kerültünk kitűzött célunk eléréséhez, hogy minden megyében elérhetővé tegyük az áldozatsegítő szolgáltatásokat az arra rászorulóknak számára” – írta a miniszter. Az új Áldozatsegítő Pont jelentősen elősegíti a hatékonyabb áldozatsegítést Nógrád megyében, idővel nagyobb központ is nyílhat. A salgótarjáni irodahelyiséget a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság épületében alakították ki – írta Varga Judit.

Megfelelő jogi, érzelmi és pszichológiai segítségnyújtás nélkül az egyén nehezebben, vagy egyáltalán nem tudja feldolgozni az áldozattá válással járó megrázkódtatást. „Ezért az együttműködő partnerekkel, így a rendőrséggel közösen olyan rendszerek és lehetőségek kiépítésén dolgozunk, melyeknek köszönhetően minél több rászoruló el tudunk érni! Fontos, hogy mindenkihez eljusson az üzenet: van segítség!” – tudatta az igazságügyi miniszter Facebook-oldalán.

2021. október 26.

Magyarország élen jár az igazságszolgáltatás digitalizációjában

Magyarország élen jár az igazságszolgáltatás digitalizációjában, és a perek lefolytatásának időtartama is az élvonalba tartozik Európában – jelentette ki az igazságügyi miniszter kedden Budapesten, az Országgyűlés igazságügyi bizottsága előtti éves meghallgatásán. Varga Judit fontosnak nevezte, hogy Magyarország ki tudja használni a digitalizáció lehetőségeit.

Bár a koronavírus-járvány szörnyű, legalább rákényszerítette az igazságszolgáltatást, hogy éljen azokkal a technikai eszközökkel, amelyek fizikailag már korábban is a rendelkezésre álltak. A büntetés-végrehajtásban nagy siker, hogy már nem kell elvinni a gyanúsítottat, illetve vádlottat a meghallgatására, az eljárás távolról is lefolytatható – tette hozzá. A statisztikák azt mutatják, hogy nem csökkent a befejezett perek száma, a bíróságok változatlan hatékonysággal tudtak dolgozni – emelte ki a miniszter.

Megköszönte az Országgyűlésnek, hogy támogatta a veszélyhelyzet meghosszabbítását. A járvány miatt megfeszített munkára volt szükség a jogalkotásban, tavaly március óta munkacsoport működik ebből a célból – mondta, hozzátéve, Európa új kihívással szembesült, a kontinensnek egy ismeretlen veszéllyel kellett megküzdenie. Védni kellett egyrészt az életet, az egészséget, másrészt a gazdaságot. Már 541 veszélyhelyzeti rendeletet adtak ki, ezek fele még mindig hatályos – közölte Varga Judit. Úgy vélekedett, hogy ami veszélyhelyzetben bevált, az „békeidőben” is alkalmas arra, hogy gyorsítsa a pereket. Azt tervezik, hogy a *Magyar Közlöny* kiadóját modern informatikai háttérrel rendelkező céggé szervezik, amely kihasználja a digitalizációban rejlő lehetőségeket – mondta a miniszter, hozzáfűzve: mobilalkalmazást is fejlesztenének. Gondolkoznak a jogi személyek egységes nyilvántartási rendszerében is, amely a mesterséges intelligenciát is segítségül hívna. A cél, hogy minél kevesebb adminisztratív kötelezettség terhelje a vállalkozásokat és az állampolgárokat. Nagy fejlesztések történnek – jelentette ki.

Kitért a rendes jogalkotás folyamatára is. Véleménye szerint bármely területen lehet elégedetlenség, de a tárca nyitott: készséggel meghallgatja az észrevételeket, és igyekszik javítani a hibákat. Mindenben próbálja megtalálni a közös nevezőt, amely a lehető legtöbb állampolgárnak megnyugtató válaszokat ad – hangoztatta. Varga Judit azt mondta: ha kiderül, hogy egy témában jogalkotás szükséges, javaslatokat tesznek. Magyarországon magas szintű a közbiztonság, a bűncselekmények száma 50 százalékkal csökkent 10 év alatt – hangsúlyozta.

Szavai szerint áldozatközpontúvá vált a rendszer. Úgy gondolják, hogy nem lehet több joga az elkövetőnek, mint az általa megkárosított embernek. Áldozatsegítő központokat hoztak létre, alkotmányos alapjoggá emelték az önvédelmet, és a legsúlyosabb, az emberi életet vagy testi épséget sértő bűncselekmények elkövetőit kizárták a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből – sorolta. A miniszter

kijelentette, hogy Magyarország az egyik legbiztonságosabb állam, nem csupán az Európai Unióban, hanem az egész világon. Emlékeztetett: az Alaptörvényben „kellett rögzíteni”, hogy „az anya nő, az apa férfi”. Bár „lehet, hogy ez evidencia, de érdemes erre alaptörvényi szinten is garanciát biztosítani” – jelentette ki.

Varga Judit közölte, hogy január 1-jén életbe lép a bírói illetményemelés harmadik fázisa. Az elmúlt két évben 68–70 százalékkal nőtt az érintettek bére, ami a megbecsülésükön túl a függetlenség biztosítója is – mondta. A miniszter arról is beszélt, hogy tárcája elkötelezett a jogászképzés magas színvonalának megtartása iránt, amire forrásokat biztosít.

2021. október 29.

A jogállamisági jelentésnek nincs jogalapja

A magyar kormány álláspontja szerint az Európai Bizottság jogállamisági jelentésének nincs jogalapja – jelentette ki az igazságügyi miniszter, miután megbeszélést folytatott Didier Reynders jogérvényesülésért felelős uniós biztossal csütörtökön Budapesten.

Varga Judit újságíróknak beszámolt arról, hogy a találkozón a magyar álláspont kifejtése mellett elmondta a biztost: Magyarország diplomáciai és jogi párbeszédben mindig partnere lesz az Európai Bizottságnak. Emlékeztetett arra, hogy a lengyel és a magyar kormány az Általános Ügyek Tanácsában már a jogállamisági jelentések készítéséről szóló döntés megszületésekor vétőzött. Ugyanis ilyen eljárásnak az uniós szerződésben nincs jogalapja – mondta a miniszter. Hozzátette: a jogalap hiánya miatt pedig intézkedés sem fakadhat a jelentésekből. A továbbiakban hangsúlyozta: elmondta a biztost, hogy a jelentések Magyarország esetében kormánykritikus, elfogult civil szervezetek véleményére épülnek, és a kettős mérce legdrasztikusabb példái. Az Európai Unióban, amelyet különböző alkotmányos fejlődésű államok alkotnak, nincs egy az egyben összehasonlítható modell, csak egymást kölcsönösen tisztelő nemzetek alkotmányos párbeszédéről lehet szó – szögezte le.

A találkozón – folytatta a miniszter – érintették a gyermekvédelmi törvényt is. Ezzel kapcsolatban közölte a biztossal, hogy Magyarországon a magyar szülők fogják megszabni gyermekük nevelésének irányát, továbbá az ezzel kapcsolatos jogalkotás tagállami hatáskör. Szó esett a migrációról is; ezzel kapcsolatban Varga Judit úgy vélekedett, hogy a magyar kormány 2015 óta következetesen képviselt álláspontját ma már egyre többen osztják a kontinensen. Kifejezte azt az igényt, hogy a magyar határkerítés költségeit az uniónak kötelessége lett volna finanszírozni és az azzal kapcsolatos kiadásokat megtéríteni. Továbbá illene lezárni a Magyarországgal szemben a migráció kezelése miatt indított kötelezettségzegési eljárásokat, hiszen olyan intézkedések miatt indították azokat, amelyekkel nemcsak Magyarország, hanem egész Európa határait védik az illegális bevándorlástól – hangsúlyozta Varga Judit. Eközben látzik, hogy az egyetlen hatékony módja a határvédelemnek

az kerítés – fűzte hozzá. Végül közölte: a találkozón kifejtette azon véleményét is, hogy a jogállamisági jelentésekből „üvöltő kettős mérce” megtöri azt a kölcsönös, érzékeny bizalmat, amely összetartja az Európai Uniót és további együttműködésre sarkallja a tagállamokat.

2021. november 11.

A magyar bírók felkészültek

A hazai jogalkalmazók megfelelően tudják mérlegelni a strasbourgi szempontrendszert – mondta az igazságügyi miniszter az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlata a magyar bíróságok jogalkalmazásában címmel megrendezett budapesti konferencián pénteken.

Varga Judit úgy fogalmazott: a magyar bírók felkészültek és tisztában vannak a strasbourgi jellegzetességekkel. Tájékoztatásukban segíti őket az a hazai anyagi jogi és eljárásjogi normarendszer, melyet a jogalkotó széles körű konzultáció és szakmai egyetértés mentén teremtett meg – tette hozzá. Rámutatott: ha a jogalkalmazó szervek megfelelően járnak el, az az EJEB előtti ügyek számának csökkenését jelenti. Példaként említette, hogy 2021. január 1-jén 516 függőben lévő kérelem volt Magyarországgal szemben; 2009-ben ez a szám 1406 volt, ami 8962-re ugrott, de intézkedéseiknek köszönhetően „hazánk már nincs a bíróság számára legtöbb eljárást biztosító országok listáján”.

Varga Judit szerint Magyarország az ítéletek végrehajtásának javítását célzó folyamatban tevékeny szereplőként jelenik meg. Hozzátette: a strasbourgi ítéletek és azok végrehajtása a közélet figyelmének homlokterében van. A jogalkotásban fontos szempont a strasbourgi kritériumoknak való megfelelés is – hangoztatta a miniszter, aki szerint a hazai rendes bíróság és az Alkotmánybíróság is egyre több határozatában állítja viszonyítási pontként az EJEB gyakorlatát. Az ítéletek végrehajtásának ugyanakkor „fontos feltétele, hogy a strasbourgi döntések minősége megfelelő legyen”, világos és konzisztens döntések szülessenek, amelyek nem mutatnak túl az adott állam nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalásain – fogalmazott. Leszögezte: az EJEB felhatalmazása az emberi jogok európai egyezményében foglaltak értelmezésére és annak alapján az emberi jogi normák érvényesülésére terjed ki, aminek egyensúlyban kell lennie a tagállamok szuverenitásával és emberi jogi kötelezettségeivel. Hozzátette: „sokszor láthatjuk”, hogy ez az egyensúly kényes, fenntartása a bíróságnak és a tagállamoknak is érdeke.

A miniszter arról is beszélt, hogy ha az Európa Tanács (ET) szóba kerül, a legtöbben annak legfontosabb szervezete, az EJEB-re gondolnak, sokan úgy emlegetik, mint az ET koronagyémántja, mivel ezen az intézményen keresztül közvetlen kapcsolódási pontot találnak a jogkereső állampolgárok magával a szervezettel. Minden európai országban fontos kérdés, hogy az egyes jogalkalmazó szervek mennyire veszik figyelembe a testület joggyakorlatát – folytatta, megjegyezve: a döntések végrehajtására kétféle megoldás létezik. A bíróság gyakran kártérítés fizetésére kötelezi az államot,

emellett adott esetben jogalkotási és jogalkalmazási intézkedésekkel is megfelelhet az alperes tagállam az ítéletben foglaltaknak – mondta, példaként említve, hogy ezek az intézkedések különösen fontosak a rendszerszintű jogsértést megállapító eljárásokban. Magyarország esetében két ilyen döntés született a börtönök zsúfoltsága és az eljárások elhúzódása esetén.

Ismertette: mindkét esetben megtették a szükséges lépéseket, melynek következtében a börtönök zsúfoltsága esetén 2017 januárjától tették lehetővé, az eljárások elhúzódása kapcsán pedig 2022 januárjától teszik lehetővé a belső jogorvoslatot. Ezzel a két intézkedéssel Magyarország jelentős ügylethertől szabadította meg a bíróságot, és számottevően csökkentette a függőben levő ügyek számát – közölte. Varga Judit kiemelten fontosnak nevezte, hogy a jogalkotás hogyan adaptálja a döntésekben foglaltakat. Hozzátette: maga az egyezmény csak általános előírásokat fogalmaz meg, az egyes rendelkezéseket a joggyakorlat tölti meg valódi tartalommal.

2021. november 12.

Az Alaptörvény szövetséget hoz létre

Az Alaptörvény nem pusztán egy, az alkotmányozás pillanatában megszületett dokumentum, hanem olyan charta, amely szövetséget hoz létre, összefogja a múltat a jövővel és egységbe fogja „ezeréves államiságunk történetét” – hangoztatta az igazságügyi miniszter az Alaptörvényről rendezett nemzetközi konferencián, Budapesten kedden.

Varga Judit a fórum címére utalva – Magyarország Alaptörvénye 10 éves – gyökerek, értékek és szuverenitás – hangsúlyozta: ezek azok az igazodási pontok, amelyek napjaink globalista világában megkérdőjeleződnek. Ezért is fontos, hogy időről időre „számot vessünk és emlékeztessük magunkat arra, hogy honnan jöttünk, egyben meghatározzuk azt is, hova kívánunk tartani” – mondta, hozzáfűzve: „tudatában kell lennünk, kik vagyunk” és mi az, amit szükséges átörökíteni a következő generációknak. Magyarország Alaptörvényét a szimbolikát sem nélkülözve húsvét hétfőn hirdették ki – idézte fel a miniszter, megjegyezve, hogy a magyarok alapvető szokásait, kultúráját, jogrendszerét is a keresztény elköteleződés alakította. Hozzátette: a hitvallásban is rögzítették a kereszténység nemzetmegtartó erejét, valamint hogy Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelezettsége.

A miniszter szerint az Alaptörvény az értékrendbeli elköteleződés következtében kritikák keretében született, tíz év távlatából kijelenthető, hogy az alkotmányozó helyesen járt el, amikor a nemzeti identitás alapjogi rögzítése mellett tette le a voksát. Varga Judit kitért arra is, hogy az 1989-es rendszerváltoztatáskor létrehozott alkotmány deklarálta az ideiglenességét, a szabályozás politikai kompromisszumok mentén íródott, és csupán jogosultságok összességét tartalmazta. Hiányzott belőle a kohézió, a morális többlet, amellyel a társadalom működőképességét lehet garantálni,

azaz hiányzott belőle a helyállás, a kötelezettség és a másokért való felelősség. Idézve Orbán Viktor miniszterelnök szavait, azt mondta: a magyarok úgy döntöttek 2010 tavaszán, hogy az átmenetnek véget vetnek, és felismerték, hogy új Alaptörvényre van szükség, amely kellő védelmet biztosít Magyarországnak és a magyarok számára, és gyors válaszokat ad a 21. századi kihívásokra. Utalva az Alaptörvény hatálybalépésére, azt mondta: a történelmi pillanat 2012-ben érkezett el, amikor is a posztkommunista időszak nemcsak formailag zárult le, hanem közjogilag is új lapra helyeződött az önálló demokratikus magyar állam.

Varga Judit a jogszabály húsvéti kihirdetését és Krisztus feltámadását párhuzamba állítva azt mondta: az Alaptörvény elfogadása a magyar alkotmányos hagyományok újjászületésének is az ünnepe. A miniszter azt mondta: az Alaptörvényvel Magyarország nemcsak az állami szervek, az állam berendezkedésének leírására vállalkozott, hanem az egész közösségnek kívánt referenciapontot nyújtani, ezzel hitet tett amellett, hogy az alkotmányosság eszménye nem csupán szabályok összessége, hanem több annál, meghatározza nemzeti hovatartozásunkat, identitásunkat, világnézetünket és szuverenitásunkat, és közvetíti azokat az értékeket, amelyeket őseink határoztak meg a jövő Magyarországa számára. Hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez – idézte a miniszter az Alaptörvényt, hozzátéve: ma Európában két erő feszül egymásnak, az erős nemzetállamok állnak az egyik oldalon, míg a másikon a föderalista elképzelés, az európai egyesült államok. Varga Judit utóbbi politikai fegyverének nevezte többek közt az ideológiai nyomásgyakorlást, a „jogállamiságnak csúfolt zsarolóeszközt”, valamint „a politikai korrektséget mellőző nyelvezetet”. Mindenkire, aki nemet mond az illegális migrációra, védi saját szuverenitását, kíméletlen támadást indítanak – fogalmazott. Varga Judit arról is beszélt, hogy számos kritika érte az Alaptörvényt azért, mert „komolyan vettük a lisszaboni szerződésben foglaltakat, és úgy gondoltuk, hogy az alkotmányozás igenis nemzeti hatáskör”. Hozzátette: Magyarország az utolsó paragrafusig tartja magát a kötelezettségeihez, elveihez és az utolsó bekezdésig rá fog mutatni arra a kettős mércére, melyet az uniós intézmények alkalmaznak velünk szemben.

A miniszter arra is kitért, hogy az Alaptörvény egyértelműen kimondja, hogy európai uniós tagságunk nem korlátozhatja Magyarországnak területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát. Mi hiszünk az Európai Unió jelmondatában: „Egység a sokféleségben” – mondta Varga Judit, amely szerinte nem fér össze az elvárt homogenitással. Olyan politikában hiszünk, amely képes kétségbe vonni a mainstream gondolkodást – folytatta a miniszter, aki hangsúlyozta: a demográfiai kihívásokat nem bevándorlással kell megoldani, mert a bevándorlás nem csupán gazdasági kérdés, hanem identitásbeli kérdés is. Külön szöveg arról is, hogy az Alaptörvény sajátossága a munka elismerése és támogatása, a munka olyan értéket teremt, amely lehetőséget biztosít az egyén kibontakozásához és a közösség fejlesztéséhez, gyarapodásához – mondta. Varga Judit

napjaink legfontosabb kérdésének nevezte, hogy meg tudjuk-e tartani azt a szabad rendelkezési jogot, amely nélkülözhetetlen a jogállamiság és az alkotmányos identitás megőrzéséhez.

2021. november 16.

Van segítség a kapcsolati erőszak áldozatainak

A kormány kiemelten kezeli az erőszakos bűncselekmények elleni határozott fellépést, és fokozott figyelmet szentel az áldozatok segítségének is – írta az igazságügyi miniszter a közösségi oldalán a nők elleni erőszak megszüntetésének napja alkalmából. Varga Judit csütörtöki bejegyzésében a segítség formáit részletezve a lelki segélynyújtást, a jogi tanácsadást, a felvilágosítást, pszichológiai támogatást vagy krízishelyzet fennállása esetén az azonnali anyagi és egyéb segítségnyújtást említette.

Emlékeztetett arra, hogy ennek érdekében az elmúlt időszakban nyolc áldozatsegítő központot nyitottak meg a főváros mellett Szegeden, Pécsen, Kecskeméten, Szombathelyen, Szolnokon, Veszprémben és Miskolcon, valamint egy áldozatsegítő ponttal bővítették a hálózatot Salgótarjánban. A kormány kiemelt célja, hogy 2025-re minden megyeszékhelyen legyen ilyen központ – hangsúlyozta. A politikai hozzászólta: létrehoztak egy áldozatsegítő vonalat is, a 06/80-225-225-ös telefonszámon éjjel-nappal elérhető segítséget biztosítanak a rászorulóknak. Varga Judit arra biztatott mindenkit, hogy ha bűncselekmény áldozatává vált, illetve ismer valakit, aki ilyen helyzetbe került, vegye fel a kapcsolatot a szakértőkkel, akik szakszerű, személyre szabott segítséget nyújtanak minden bajbajutottnak.

2021. november 25.

A gyermekvédelmi törvény a gyermekek védelméről és a szülők jogának biztosításáról szól

A gyermekvédelmi törvény a gyermekek védelméről és a szülők jogának biztosításáról szól – közölte az igazságügyi miniszter egy csütörtöki budapesti konferencián. Varga Judit a „Következő ezer év a gyermekekért” című tanácskozáson azt mondta: a gyermekvédelmi törvény azt az evidenciát rögzíti, hogy a gyermek nevelése meghatározásának a joga egyedül a szülőt érinti.

A Velencei Bizottság az európai standardokkal összhangban állónak találta a törvényt, és az Európai Unió alapjogi chartája szerint is a szülők joga, hogy a gyermekeiknek vallási, világnézeti vagy pedagógiai meggyőződésüknek megfelelő nevelést biztosítsanak – emelte ki. Azt mondta: amikor a gyermek először találkozik családon kívüli közösséggel, fontos, hogy milyen külső ingerek érik, mert azok meghatározzák a felnőtté válás útját. A kormány felelőssége,

hogy védje ezt az utat – jelentette ki. Ismertette: a gyermekvédelmi törvényben a kormány az alkotmányos identitást védi, semmiféle diszkrimináció nincs benne, és semmilyen szabályt nem sért meg. A törvény a nagykorú állampolgárokra nem vonatkozik, Magyarországon mindenki szabad ember, úgy él, ahogy szeretne, és a szexuális kisebbség jogai is védve vannak – tette hozzá. Kiemelte: a nemzeti nevelésről szóló törvény nemzeti hatáskörbe tartozik, uniós jognak ott „nincs keresnivalója”.

A törvényt azonban az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárással támadta meg, majd azt mondták, hogy Magyarország nem tartotta be a válaszadási határidőt. Az ideológiai harc megakasztotta a helyreállítási tervet is, amelyet Magyarország az elsők között nyújtott be – tudatta. A miniszter szerint a törvény elleni támadás célja, hogy eltüntesse a természetes közösségeket – amelyek alapegysége a család –, és amelyekből Magyarország szuverenitása épül fel. „Magyarország akkor is meg fogja védeni az identitását, ha ránk küldik az egész Rajnát is” – jelentette ki.

Varga Judit beszámolt arról, hogy az igazságügyi tanácsban Magyarországnak meg kellett vétoznia a gyermekügyi stratégiával kapcsolatos uniós politikai nyilatkozatot, mert beletettek olyan mondatokat, „provokatív részleteket, amelyek vörös vonalak Magyarországnak”. Brüsszelnek az volt a célja, hogy ezeket a mondatokat elfogadják, így később hivatkozási alappá, majd valódi jogszabállyá váljanak – mondta. Beszélte arról is: az Alaptörvény szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között, referenciapont az egész közösségnek, valamint meghatározza az egyén és a közösség viszonyát és a felelősségük rendjét.

A családok támogatása, a munka elismerése, a közösség iránt érzett felelősség és a keresztény elköteleződés a magyar nemzet szuverenitását meghatározó kérdés, ezért ezekben az országban joga van saját döntéseket hozni – emelte ki. Varga Judit kitért arra is, hogy a magyar gazdaságpolitika kihagyhatatlan eleme a családpolitika. A kormány a világon egyedülállóan a GDP (bruttó hazai termék) 5 százalékát fordítja családtámogatásokra, és a demográfiai problémákat sem migrációval, hanem a családpolitikával szeretné kezelni. „A család láthatatlan lelki kötőanyagot jelent a nemzetben” – mondta a miniszter, aki szerint a következő ezer év a gyermekekért Magyarországon jó alapokkal indul, és a jövőben, „ha mi magyarok kitartunk a hagyományos értékek tisztelete mellett, akkor példát tudunk mutatni a egész világnak”.

2021. november 25.

Az LMBTQ-lobbit megállítjuk az iskolák kerítésénél!

Megvédjük a magyar gyermekeket és a szülők jogait, az LMBTQ-lobbit megállítjuk az iskolák kerítésénél – jelentette ki az igazságügyi miniszter kedden a Facebookon, miután az Országgyűlés elrendelte a gyermekvédelmi tárgyú népszavazást. Varga Judit közösségi oldalán azt írta, csak

a közös akarat képes megálljt parancsolni az „erőszakos LGBTQ-lobbinak” és a brüsszeli nyomásgyakorlásnak, éppen ezért kezdeményezett a kormány népszavazást a gyermekvédelem kérdésében.

A miniszter felsorolta a népszavazás kérdéseit: támogatja-e ön, hogy kiskorú gyermekeknek köznevelési intézményben a szülő hozzájárulása nélkül szexuális irányultságokat bemutató foglalkozást tartsanak; támogatja-e ön, hogy kiskorú gyermekek számára nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek; támogatja-e ön, hogy kiskorú gyermekeknek fejlődésüket befolyásoló szexuális médiatartalmakat korlátozás nélkül mutassanak be és támogatja-e ön, hogy kiskorú gyermekeknek a nem megváltoztatását bemutató médiatartalmakat jelenítsenek meg? „A mi politikai közösségünk fennállása óta azért küzd, hogy Magyarország valódi demokrácia lehessen, ahol nyílt és őszinte párbeszéd folyhat bármilyen társadalmi kérdésről és ahol a magyar emberek szándékát senki sem kérdőjelezi meg” – írta Varga Judit. „Hiszünk abban, hogy a magyar emberek kiállításával képesek vagyunk a legvastagabb falon is átmenni. Gyermekeink jövője a tét, ezért elkötelezetten küzdünk védelmükért” – közölte.

2021. november 30.

Átadták az ország kilencedik Áldozatsegítő Központját Nyíregyházán

Magyarország immár kilencedik Áldozatsegítő Központját adták át pénteken Nyíregyházán, az Igazságügyi Minisztérium kezdeményezésére létrehozott központok célja, hogy megadják a bűncselekmények áldozatai számára mindazt a segítséget, amelyre szükségük van – közölte az igazságügyi miniszter a Facebook-oldalán. Varga Judit bejegyzésében úgy fogalmazott, „tettekkel lehet igazán segíteni, nem szavakkal”. Ez az alaptétel az, amely cselekvésre ösztönöz mindannyiunkat, és együttérzésünket tényleges segítségnyújtássá alakítja – húzta alá. Ez az alapelv volt a kiindulópont az első Áldozatsegítő Központ megnyitásánál 2017-ben, és ugyanez ma is, amikor országosan immáron a kilencedik központot adjuk át Nyíregyházán – írta a miniszter. Rámutatott, az államnak kiemelt feladata a bűnözés okozta anyagi, erkölcsi, lelki károk csökkentése, enyhítése és lehetőségekhez mérten azok felszámolása.

A központokkal a céljuk olyan biztonságos környezet megteremtése, amely nemcsak megkönnyebbülést, hanem reményt is ad az áldozatok számára. Egy olyan intézményi hálózat kialakítása, amely a problémát jelentősen csökkenti, a jövőt pedig könnyebbé teszi. Ebben nyújtunk nemcsak lelki, fizikai és jogi, hanem anyagi támogatást is mindazoknak, akik kapcsolaton belüli erőszak elszenvedői, bántalmazott gyermekek, kiszolgáltatott családtagok vagy a bűncselekmények közvetett érintettjei – írta Varga Judit. Kiemelte, november 1-jétől annak érdekében, hogy minél szélesebb áldozati kör számára legyen elérhető az azonnali

segítségnyújtás lehetősége, már nemcsak a személy elleni erőszakos bűncselekmények esetén, hanem az áldozatok sérelmére elkövetett szexuális visszaélés, kerítés, gyermekprostitúció kihasználása, zaklatás, kifosztás, valamint a lopás vétsége bűncselekményi tényállásai esetén is van azonnali segítség.

Az áldozatsegítő kapacitások folyamatosan bővülnek. Immár kilenc nagyváros – Budapest, Miskolc, Szeged, Pécs, Kecskemét, Szolnok, Veszprém, Szombathely és a mai naptól Nyíregyháza – rendelkezik Áldozatsegítő Központtal, valamint Salgótarjánban egy Áldozatsegítő Pont működik bajjutottak megsegítéséért – írta Varga Judit. Közölte, céljuk, hogy 2025-ig minden megyeszékhely rendelkezzen Áldozatsegítő Központtal.

2021. december 3.

Az alkotmánybíróági határozat a bevándorlásról szól, semmi másról

A magyar alkotmánybíróági határozat a bevándorlásról szól, semmi másról – mondta az igazságügyi miniszter a Facebook-oldalára pénteken feltett videóban. Varga Judit közölte: az „Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy jogunk van elutasítani, hogy másokkal éljünk együtt, mint akikkel évszázadok óta közös a sorsunk. A migráció nem csupán a szuverenitásunkat és önazonosságunkat veszélyezteti, de emberi jogaink, emberi méltóságunk sérelmét is magában hordozza.” Magyarország továbbra is elkötelezett tagja az Európai Uniónak – jelentette ki.

Az Alkotmánybíróság pénteken közzétett ítélete világossá tette, hogy mindaddig, amíg a bevándorlásra vonatkozó uniós szabályrendszer érvényesülése hiányos, addig Magyarországnak joga van ezen hatáskör gyakorlásához. Joga van ahhoz, hogy határainak hatékony védelme érdekében kiegészítő, egyedi megoldásokkal a nemzeti szabályokat a valósághoz igazítsa. Az Alkotmánybíróság döntésével a fizikai határzár mellé épített egy erős jogi kerítést – mondta a miniszter. Ez a vita arra is rámutatott, hogy a brüsszeli bevándorlási szabályokat meg kell változtatni – fűzte hozzá. A magyar Alkotmánybíróság eljárása nem terjedt ki az uniós jog elsőbbségének a vizsgálatára és nem irányult az Európai Unió Bírósága ítéletének felülvizsgálatára sem – hangsúlyozta Varga Judit. A jogi határozatra vonatkozó európai uniós bírósági ítélet végrehajtásával kapcsolatban idén februárban a magyar kormány nevében az Alkotmánybírószághoz fordult – emlékeztetett. Az ítéletnek való megfelelés ugyanis alkotmányjogi problémát vetett fel – mondta a miniszter.

Arra a kérdésre keresték a választ, hogy az Alaptörvény Európa-klausulájának fényében végrehajthat-e Magyarország olyan európai uniós jogi kötelezettséget, amely arra vezethet, hogy a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldi állampolgár a tagállam területén előre nem meghatározható ideig tartózkodik, és ezáltal ténylegesen az ország népességének részévé válik – ismertette. Migráció

kérdésében a világ nagyot változott és az európai uniós szabályok nem képesek a valóságot követni – hangsúlyozta. Egyre több és több ország számára válik nyilvánvalóvá, hogy a hatályos migrációs joganyag nem érvényesül a gyakorlatban, így nem képes megvédeni Európát az illegális bevándorlástól. A tagállamok csak saját intézkedéseikre, egyedi megoldásokra támaszkodhatnak a rendkívüli migrációs nyomás okozta helyzetben. Ezt a jogot ma már egyre több ország követeli magának – jelezte Varga Judit.

A jogi és fizikai határzár megalkotásával 2015 óta Magyarország egy hatékony, az országot megvédeni képes rendszert épített ki, ez azonban nem tetszett Brüsszelnek és kötelezettségszegési eljárást indított – idézte fel. Ennek eredményeképpen tavaly decemberben kimondták, hogy a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldi állampolgárt nem lehet átkísérni a határon, ehelyett menekültügyi vagy kiutasítási eljárást kell lefolytatni. Hatékony visszafogadás hiányában azonban ennek a gyakorlatban az lenne az eredménye, hogy ezek a jogellenesen itt tartózkodó külföldiek végül itt maradnának – hívta fel a figyelmet. Magyarország az Európai Unió Bírósága döntésére felszámolta a tranzitzonákat is – fűzte hozzá.

„Viszont nem engedjük be automatikusan a migránsokat, hanem arra kérjük őket, hogy a szomszéd országok magyar nagykövetségein adják be a menekültügyi kérelmüket. Elvégre szomszédaink mindannyian biztonságos országnak számítanak, ezekben az országokban senki sem fenyegeti a migránsokat. Brüsszelnek ez sem jó, bírsággal és büntetéssel fenyegetik Magyarországot!” – mondta az igazságügy-miniszter. A közeljövőben nem várható a migrációs nyomás enyhülése – folytatta –, a brüsszeli szabályok pedig, amelyek békeidőben születtek, nem tudják megállítani az illegális bevándorlást. Az Alkotmánybíróság most irányt mutat ahhoz, hogy miként kellene az európai szabályokat is a valósághoz igazítani azért, hogy hatékonyan védhessék Európa határait az illegális bevándorlástól – hangsúlyozta Varga Judit a Facebook-videójában.

2021. december 10.

Répássy Róbert lesz az Igazságügyi Minisztérium államtitkára

Répássy Róbertet nevezte ki december 11-ei hatállyal az Igazságügyi Minisztérium államtitkárává Áder János köz-

társasági elnök – közölte Varga Judit igazságügyi miniszter pénteken a Facebook-oldalán. „Isten hozta újra az Igazságügyi Minisztériumban, Államtitkár úr!” – írta Varga Judit, aki úgy zárta posztját: „Üdv újra a fedélzeten!”

A Legfőbb Ügyészség kedden jelentette be, hogy Polt Péter legfőbb ügyész Völner Pál országgyűlési képviselő, az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára parlamenti mentelmi jogának felfüggesztését kérte a házelnöktől egy hivatali vesztegetés büntette és más bűncselekmény miatt folyamatban lévő nyomozás eredményeként.

Völner Pál jogi képviselője aznap közölte: ügyfele kedden benyújtja lemondását államtitkári tisztségéről. Az ügyvédi iroda közleményében az áll: Völner Pál nem ismeri el büntetőjogi felelősségét, semmilyen bűncselekményt nem követett el, „államtitkári és miniszteri biztosi feladatait tisztelegesen és a törvényeknek megfelelően látta el”.

2021. december 10.

A fiatal áldozatok ügye körütekintő megközelítést igényel

A fiatal áldozatok ügye körütekintő, professzionális megközelítést igényel – hangsúlyozta az igazságügyi miniszter hétfőn a Facebook-oldalán. Bejegyzésében Varga Judit azt írta: a modern helyreállító igazságszolgáltatás története és eredményei az elmúlt öt évtizedben világossá tették, hogy „alapvető és hatékony eszköz van a kezünkben”. A politikus a nap folyamán felszólalt az Európa Tanács olasz elnökségének igazságügy-miniszteri konferenciáján, felhívva a figyelmet arra, hogy a kölcsönös megértésen alapuló és a személyes konfliktusok megoldására törekvő helyreállító igazságszolgáltatás egyre gyakoribb a fiatalokat érintő büntetőügyekben.

„Magyarországon úgy véljük”, hogy a fiatal áldozatok ügye körütekintő, szigorúan professzionális megközelítést igényel. Ezért az elmúlt évtizedben a gyermekbarát igazságszolgáltatás és az áldozatok védelmében „hatalmas lépést tettünk” – fogalmazott Varga Judit. Hozzátette: a magyar vívmányok arra irányulnak, hogy az áldozatok a lehető legkevésbé és a lehető legrövidebb ideig kerüljenek kapcsolatba a büntető igazságszolgáltatással.

2021. december 14.

*** A Közéleti hírek rovat zárása: 2021. december 15. ***

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

(2021. október 1. – 2021. december 15.)

KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK

- **2021. évi CV. törvény** a Magyarország Kormánya és Belize Kormánya között a diplomata-, szolgálati és hivatalos útlevéllel rendelkező állampolgáraik kölcsönös vízummentességéről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2021. évi CVI. törvény** a Francia Köztársaság Kormánya és a Nigeri Köztársaság Kormánya között a francia haderő Száhel-övezet biztonsága érdekében Nigerben történő beavatkozásának jogi szabályozásáról szóló, 2013. március 25-én Niameyben aláírt megállapodáshoz és a Francia Köztársaság Kormánya és a Nigeri Köztársaság Kormánya között a Száhel-övezet biztonságát szolgáló francia beavatkozás keretében Nigerben tartózkodó francia katonai állomány jogállásának szabályozásáról szóló, 2013. július 19-én Niameyben aláírt megállapodáshoz kapcsolódó, a Francia Köztársaság Kormánya és a Nigeri Köztársaság Kormánya közötti, a TAKUBA erők nem francia erőinek jogállásának szabályozásáról szóló Kiegészítő Jegyzőkönyvhöz Elfogadó Nyilatkozattal történő csatlakozás kihirdetéséről
- **2021. évi CVII. törvény** a Francia Köztársaság Kormánya és a Mali Köztársaság Kormánya között levélváltás formájában létrehozott, Bamakóban 2013. március 7-én és Kouloubában 2013. március 8-án aláírt, a SERVAL erők jogállásáról szóló Megállapodáshoz kapcsolódó, a Francia Köztársaság Kormánya és a Mali Köztársaság Kormánya közötti, a TAKUBA erők nem francia erőinek jogállásának szabályozásáról szóló Kiegészítő Jegyzőkönyvhöz Elfogadó Nyilatkozattal történő csatlakozás kihirdetéséről
- **2021. évi CVIII. törvény** a Magyarország Kormánya és az Egyesült Arab Emírségek Kormánya között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló megállapodás kihirdetéséről
- **2021. évi CIX. törvény** a Magyarország Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a végzettséget és tudományos fokozatokat tanúsító okiratok kölcsönös elismeréséről szóló Egyezmény kihirdetéséről
- **2021. évi CX. törvény** az 1965. évi 4. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a New-Yorkban, 1961. március 30-án kelt Egységes Kábítószer Egyezmény módosításának kihirdetéséről
- **2021. évi CXI. törvény** az 1979. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben, az 1971. évi február hó 21. napján aláírt egyezmény módosításának kihirdetéséről
- **2021. évi CXIV. törvény** az atomenergia-felügyeleti szerv jogállásával összefüggésben egyes törvények módosításáról
- **2021. évi CXV. törvény** a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény hatálybalépéséről
- **2021. évi CXVI. törvény** a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény végrehajtásáról
- **2021. évi CXIX. törvény** az Adatváltozás-kezelési szolgáltatás bevezetésével, továbbá az állampolgárok adminisztratív terheinek csökkentésével összefüggő egyes törvények módosításáról
- **2021. évi CXX. törvény** egyes eljárások korszerűsítését és a polgárok biztonságának további megerősítését célzó intézkedésekről
- **2021. évi CXXI. törvény** egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról
- **2021. évi CXXII. törvény** egyes igazságügyi tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról
- **2021. évi CXXIV. törvény** a tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló átalakulásáról, egyesüléséről, szétválásáról és egyéb jogharmonizációs célú törvénymódosításról
- **2021. évi CXXV. törvény** az Európa Tanács kulturális örökséggel kapcsolatos bűncselekményekről szóló, Nikóziában, 2017. május 19-én kelt egyezménye kihirdetéséről

- **2021. évi CXXVI. törvény** a Magyarország Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a közös államhatáron lévő közúti határhidak és határút-szakaszok üzemeltetéséről, fenntartásáról és rekonstrukciójáról szóló 2017. szeptember 14-én, Budapesten aláírt Megállapodást módosító 1. Kiegészítés kihirdetéséről
- **2021. évi CXXVII. törvény** a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2022. évi egységes költségvetéséről
- **2021. évi CXXVIII. törvény** az állatok védelme érdekében szükséges egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról
- **2021. évi CXXIX. törvény** egyes egészségügyi, egészségbiztosítási és gyógyszerészeti tárgyú, valamint kapcsolódó törvények jogharmonizációs és egyéb célú módosításáról

VESZÉLYHELYZETI KORMÁNYRENDELETEK

- **569/2021. (X. 6.) Korm. rendelet** a termőföld más célú hasznosításával járó vasúthatósági engedélyezési eljárásoknak a veszélyhelyzet ideje alatti sajátos szabályairól
- **584/2021. (X. 14.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet ideje alatt a 14. életévét be nem töltött kiskorú számára a szálláshelyszolgáltatás igénybevételével kapcsolatos okmány bemutatási kötelezettség alóli mentesítéséről
- **585/2021. (X. 14.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozó eltérő rendelkezések újbóli bevezetéséről szóló 502/2020. (XI. 16.) Korm. rendelet módosításáról
- **588/2021. (X. 20.) Korm. rendelet** a 2021. év őszén tartott egyes rendezvényekre vonatkozó eltérő szabályokról
- **597/2021. (X. 28.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet módosításáról
- **598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet** a munkahelyek koronavírus elleni védelméről
- **599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet** a koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről
- **606/2021. (XI. 5.) Korm. rendelet** a természetes személyek adósságrendezéséről szóló 2015. évi CV. törvény hiteltörlesztési moratóriummal összefüggő eltérő alkalmazásáról
- **608/2021. (XI. 5.) Korm. rendelet** a népszámlálás elhalasztásával összefüggő rendelkezésekről szóló 67/2021. (II. 19.) Korm. rendelet módosításáról
- **611/2021. (XI. 8.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet ideje alatt teendő, egyes szociális és gyermekvédelmi ellátásokkal kapcsolatos intézkedésekről, valamint a szociális és gyermekvédelmi szolgáltatásoknak a veszélyhelyzet ideje alatt elrendelt működési rendjéről szóló 556/2020. (XII. 4.) Korm. rendelet módosításáról
- **612/2021. (XI. 8.) Korm. rendelet** a munkahelyek koronavírus elleni védelméről szóló 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet módosításáról
- **613/2021. (XI. 8.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzetre tekintettel egyes általános forgalmi adóval összefüggő szabályok megállapításáról
- **614/2021. (XI. 8.) Korm. rendelet** az egyes kultúrafinanszírozási szabályok veszélyhelyzet ideje alatti eltérő alkalmazásáról, valamint az egyes kulturális finanszírozási szabályok veszélyhelyzet ideje alatti eltérő alkalmazásáról szóló 140/2021. (III. 24.) Korm. rendelet módosításáról
- **615/2021. (XI. 8.) Korm. rendelet** a Planet Budapest 2021 Fenntarthatósági Expó és Világtalálkozó megrendezésével összefüggő eltérő veszélyhelyzeti szabályokról
- **616/2021. (XI. 8.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet módosításáról
- **624/2021. (XI. 11.) Korm. rendelet** az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról
- **626/2021. (XI. 13.) Korm. rendelet** az üzemanyagok hatósági áras forgalmazására vonatkozó részletes szabályokról
- **627/2021. (XI. 15.) Korm. rendelet** a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról
- **633/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet módosításáról
- **634/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet** egyes kormányzati igazgatási szervek foglalkoztatottait érintő veszélyhelyzeti szabályokról
- **635/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet** a koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet módosításáról

- **636/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet** az egészségügyi szolgálati jogviszonyban és a hivatásos szolgálati jogviszonyban foglalkoztatottakat érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról
- **637/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet** a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet módosításáról
- **638/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet** a koronavírus elleni védőoltásnak az ügyészségi alkalmazottak által történő kötelező igénybevételéről
- **640/2021. (XI. 25.) Korm. rendelet** a büntügyi vagyoni igényekkel összefüggő egyes eljárások, valamint a vagyonrendezési eljárás eltérő szabályairól
- **641/2021. (XI. 25.) Korm. rendelet** a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet módosításáról
- **642/2021. (XI. 25.) Korm. rendelet** a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról
- **645/2021. (XI. 27.) Korm. rendelet** egyes, a koronavírus járvány által különösen veszélyeztetett államokból történő beutazás szabályairól
- **647/2021. (XI. 30.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény hatálybalépésére tekintettel egyes törvények eltérő alkalmazásáról
- **649/2021. (XI. 30.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény hatálybalépésére tekintettel egyes veszélyhelyzeti kormányrendeletek módosításáról
- **650/2021. (XI. 30.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzeti gyógyszerellátáshoz szükséges egyes intézkedésekről
- **651/2021. (XI. 30.) Korm. rendelet** az alkalmi munka éves időtartamának eltérő veszélyhelyzeti szabályairól
- **652/2021. (XI. 30.) Korm. rendelet** az egészségügyi irányítás egyes veszélyhelyzeti szabályairól, továbbá a honvédelemért felelős miniszter irányítása alá tartozó egészségügyi szolgáltató, valamint az ennek irányítása alá tartozó egyéb egészségügyi szolgáltató irányításának veszélyhelyzeti rendjéről szóló 691/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról
- **653/2021. (XI. 30.) Korm. rendelet** az állami fenntartású egészségügyi intézmények irányításának egyes szabályairól és ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról
- **664/2021. (XII. 1.) Korm. rendelet** az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személyek szolgálati elismerésével kapcsolatos egyes intézkedésekről
- **670/2021. (XII. 2.) Korm. rendelet** a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról
- **671/2021. (XII. 2.) Korm. rendelet** az energiahatékonyságról szóló 2015. évi LVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról
- **674/2021. (XII. 3.) Korm. rendelet** a sportorvosi engedélyek érvényességének a veszélyhelyzet idejére történő meghosszabbításáról
- **675/2021. (XII. 3.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet ideje alatt a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló egyes rendelkezések eltérő alkalmazásáról
- **684/2021. (XII. 7.) Korm. rendelet** a tizenharmadik havi nyugdíj és a tizenharmadik havi ellátás 2022. évi teljes visszaépítéséről
- **687/2021. (XII. 8.) Korm. rendelet** a kényszertörlési eljárás egyes rendelkezéseinek a veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról
- **693/2021. (XII. 9.) Korm. rendelet** az egyes pirotechnikai tevékenységek hatósági engedélyezésének a veszélyhelyzet idején alkalmazandó különleges szabályairól
- **695/2021. (XII. 13.) Korm. rendelet** a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI RENDELETEK

- **13/2021. (XI. 16.) IM rendelet** a bírósági végrehajtói és a bírósági végrehajtási ügyintézői szakvizsgáról

*** A rovat zárása: 2021. december 15. ***