

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ: 1866.

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK FOLYÓIRATA

TARTALOM

Tanulmány

- SZABÓ IMRE:
Szakértelem és felelősség 373
- NAGY MARIANNA:
Közigazgatási szerződés az európai uniós eljárásjogban,
avagy szabályozás Szküllä és Kharübdisz között 386
- BÉRCES VIKTOR:
A magántitok büntetőjogi védelmének értelmezési sémái 394

Jogalkotásunk nyomában

- KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY:
A Kúria megváltozott szerepköre
a közigazgatási perrendtartás rendszerében 403

Szemle

- BARTHA ILDIKÓ:
Földindulás. A földforgalom-szabályozás tagállami
és uniós joga 409

Jogirodalom, jogélet

- DÁN JUDIT:
„Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai”
című kötetről 414
- HAMZA GÁBOR:
Alessandro Somma a jogösszehasonlításról
és a jogtörténetről 416
- TÉGLÁSI ANDRÁS:
Beszámoló Drinóczi Tímea „Többosztű alkotmányosság
működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon”
című akadémiai doktori értekezésének nyilvános vitájáról 418



CONTENTS / INHALT

Studies / Abhandlungen

- IMRE SZABÓ:
Proficiency and Responsibility /
Fachwissen und Verantwortung 373
- MARIANNA NAGY:
Administrative Contract in the European Union Procedure or
Regulation Between Scylla and Charybdis /
Verwaltungsvertrag im Verfahrensrecht der
Europäischen Union, bzw. eine Regulierung zwischen
Skylia und Charybdis 386
- VIKTOR BÉRCES:
Interpretation of Privacy in Hungarian Criminal Law /
Auslegungsschemen des strafrechtlichen Schutzes der
Privatgeheimnisse 394

On the track of our legislation / Blick auf die Gesetzgebung

- ANDRÁS GYÖRGY KOVÁCS:
Altered Role of the Kúria in the System of the
Administrative Judicial Procedure /
Die veränderte Rolle der Kurie im System der
Verwaltungsgerichtsordnung 403

Review / Rundschau

- ILDIKÓ BARTHA:
Earthquake. Regulation of Land-transaction in the
Member States and the Union /
Bodenbewegung – Mitgliedstaatliche und europarechtliche
Regulierung des Grundstücksmarkts 409

Legal Life, Legal Literature / Rechtsliteratur, Rechtsleben

- JUDIT DÁN:
On the Volume of „The Foundations of the
European Union Legal System and Public Law” /
Über das Buch „Rechtssystem und öffentlich-rechtliche
Grundlagen der Europäischen Union“ 414
- GÁBOR HAMZA:
Alessandro Somma on Legal Comparison and History /
Alessandro Somma über die Rechtsvergleichung und die
Rechtsgeschichte 416
- ANDRÁS TÉGLÁSI:
Report from the Public Debate of the Academic Doctoral Thesis
„Multilevel Constitutional Dialogue in Work – Constitutional
Dialogue in Hungary” of Tímea Drinóczi /
Bericht über die öffentliche Disputation der akademischen
Dissertation „Mehrebenen-Verfassungsmäßigkeit in Funktion –
verfassungsmäßiger Dialog in Ungarn” von Tímea Drinóczi 418

A KIADVÁNY
A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY
A MTA Állam- és Jogtudományi
Bizottságának folyóirata

A Szerkesztőbizottság vezetője:
Dr. Korinek László

A Szerkesztőbizottság tagjai:
**Dr. Hamza Gábor, Dr. Lamm Vanda,
Dr. Szalma József**

Felelős szerkesztő: **Dr. Vörös Imre**

Szerkesztők: **Dr. Szalai Éva,
Dr. Udvary Sándor**

A szerkesztőség címe: 1037 Budapest,
Montevideo u. 14.

Kéziratot nem őrzünk meg, és nem
küldünk vissza. Amennyiben szerzőnk
valamelyik egyetem állam-
és jogtudományi karán tevékenykedik,
a Jogtudományi Közlöny szerkesztősége
csak az egyetem megjelölésével közli
a szerző beosztását. A kar, tanszék
megjelölését csak abban az esetben
közöljük, ha nem jogtudományi
karon tevékenykedő szerzőről
van szó. Igazgatási jellegű funkció
(tanszékvezető, igazgató stb.) közlését
a Szerkesztőbizottság ugyancsak
mellőzi.

A publikálással kapcsolatos további
kérdések a voros44@gmail.com címre
küldhetők.

A Kiadó a lapban megjelenő
tanulmányok szerzőinek azonos
összegű honoráriumot fizet.

Kiadja a HVG-ORAC
Lap- és Könyvkiadó Kft.

hvgorac

Lap- és Könyvkiadó Kft.

Előfizetési díja egy évre: 22 800 Ft
Egyes lapszámok külön is
megvásárolhatók 1900 Ft/szám áron.

Nyomdai munkálatok: Multiszolg Bt.

HU ISSN 0021-7166

A Jogtudományi Közlöny korábbi
lapszámai hamarosan kutathatóvá
válnak a Jogkódexen. A 2014 és
2016 közötti lapszámok már online
elérhetőek. www.jogkodex.hu



Jogkódex

Internetes jogi tudástár

Szabó Imre egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem (Szeged),
Károli Gáspár Református Egyetem (Budapest)

Szakértelem és felelősség¹

A tanulmány arra tesz kísérletet, hogy a törvényalkotói elvárások – mint az elbírálásra alkalmas keresetlevél időszzerű megkövetelése, a per jogi megoldására és a pervezetésre vonatkozó koncepció kialakítása, valamint a felek személyes meghallgatásának biztosítása – figyelembevételével felvázolja a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 2018. január 1-jén hatályba lépő rendelkezései közül azokat, amelyek a szerző megítélése szerint a perindítás és a pervitel, a peralapítás területén fokozott figyelmet érdemelnek: a per alanyaitól elvárt szakszerű és felelős eljárási cselekmények. Az új polgári perrendtartás vezérmotívuma a perhatékonyság rendszerszintű biztosítása, ami azt jelenti, hogy önmagában a szabályozásnak kell garantálni a perkoncentráció megvalósulását, s a szabályok nem engedik a perelhúzó magatartást. A perhatékonyságot nem a határidők újabb és újabb seregével, illetve szankciók kilátásba helyezésével biztosítja a törvény, hanem az egyes perszerkezeti egységek célvezérelt eljárási cselekményeinek szabályozásával, a percselekmények prognosztizálásával s az értük viselt eljárási felelősséggel.

Bevezetés

1. A 2010-es évekre jelentősen megnőtt az észszerű idő követelményének, a tisztességes eljáráshoz való jog megsértése miatt, az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt Magyarország ellen indított perek száma. Mára ez a szám már több százra duzzadt. A Gázsó kontra Magyarország ügyben a Bíróság megállapította, hogy a magyar jogrendszerben meglévő *rendszer szintű problémák okozzák az eljárások elhúzódsát*.² Jelenleg már csaknem félezer ilyen ügy van a strasbourgi bírói fórum előtt.³ Már önmagában ez a tény is indokolhatná, hogy a polgári jogvitarendezés szabályozását alaposan áttekintse, s a szükséges változtatásokat a jogalkotó tegye. Az „európai bírálat” azonban csak egyik mutatója annak a már több évtizedes kíváncságnak, hogy a hatályos polgári perrendtartást átfogóan újra kell értelmezni, s egy más, a kor igényeihez, kívá-

ncsaihoz és lehetőségeihez mért szabályozással szükségessé felváltani.

De mit is jelent kodifikálni? Ez a tevékenység ugyanis a történeti jogfejlődés terméke, hiszen a középkorig csak a meglévő joganyag összegyűjtéséről lehetett beszélni. Ide sorolhatjuk akár Iustinianus törvénykönyvét vagy a középkori jogkönyveket. Ezek inkább kompilációk, semmint kodifikációk voltak. A kodifikáció azt jelenti, hogy a jogalkotó hatalom a meglévő, *hatályos joganyagot egy megfelelőbbel kívánja felváltani*, s azt egy *ellentmondásmentes rendszerbe kívánja szerkeszteni*. Szalay László megfogalmazásában: „A törvénycodex – azaz: a »státuspolgárok« magok és a »státus« közötti törvényes viszonyainak rendszeresen szerkesztett, magában bevezetett, és sanctioval ellátott könyve (nem gyűjteménye) természeténél fogva új korszakot nyit meg a »historiai elemnek« s a »fokkonkinti fejlődés« szövetének feloldatása által.”⁴ A kódexnek tehát törekedni kell a létező igények kielégítésére, de oly módon, hogy rendelkezéseivel továbbfejlessze a jogrendet, s a jogalkalmazást. Imregh szerint „[a]z új filozófiai fo-

1 Az új polgári perrendtartásról szóló tanulmány sorozat negyedik tanulmánya (Szerk.)

2 A 2015-ben született *pilot judgement: Gázsó kontra Magyarország* (Application no. 48322/12)

3 WOPERA ZSUZSA: *A jogorvoslathoz való jog hatékonysága az új Pp. másodfokú eljárásában*. Miskolci Jogi Szemle. XII. évf. 2017. Különszám. 143–154. 152. 17. lj.

4 SZALAY LÁSZLÓ: *Codificatio*. In: Publicistai Dolgozatok Szalay László által. Első kötet 1839–1844. Pest, 1847. Kiadja Heckenast Gusztáv. 19–91. 24.

galmának meghatározó eleme az, hogy az új tényezőnek a korábbiakhoz képest előrelépést, *minőségi változást, az adott szakterülettel kapcsolatos előrelépést is kell, [...] megvalósítania.*⁵ Azonban arra is figyelmeztet, hogy az újnak a „megszüntetve megőrzés” tételére is figyelemmel kell bánnia a régivel. S ezt a figyelmeztetést különösen nem hagyhatta el a ma jogalkotója annál a törvénytől, melynek elődje – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: hatályos Pp.) – az európai színvonalú 1911. évi I. törvénycikkből igyekezett megőrizni mindazt, amit a kor ideológiai és hatalmi viszonyai 1952-ben megengedtek, hiszen köztudott, hogy a ma hatályos Pp. „az 1911. évi I. törvénycikk – a Ppp. – igen jól sikerült tömörítése, a módosult körülményekhez is igazodó, szerencsés összefoglalása”.⁶ A létező igények azonban – bár jogi könnyben jelenhetnek meg – nem tisztán jogiak. Mint Földesi írja, a jog túlnyomó többsége nem tiszta jog, hanem erkölcs, politika, gazdaság, illetve e társadalmi alrendszerek szabályozója.⁷ A szabályozatlanság vagy a koherenciazavar kikezdheti a jogbiztonság követelményét is, ami a társadalmi, gazdasági fejlettség egy magasabb szintjén már megjelenik a XVIII–XIX. század fordulóján, s főleg a XIX. századra erősödik fel, hogy a XX. században a jogállamiság követelményébe simuljon.⁸ A perrend *jogállami korszerűségi fokmérőjének* Wopera azt tartja, hogy „a jogi szabályozás szintjén megfelelően reagál azokra a társadalmi, gazdasági állapotokra, amelyekből azok a jogviták keletkeznek, melyek hatékony és koncentrált elbírálása a perrend keretei között történik.”⁹ Elegendő e körben említeni az utóbbi években sok vitát kiváltott, s Udvary által monografikusan is feldolgozott *class action* jogintézményét, ami „magyarítva”, az új polgári perrendtartás XLIII. fejezeteként „Társult per” címszó alatt került törvénybe iktatásra.¹⁰

A polgári perjogi kodifikációról szóló 1267/2013. (V. 17.) Korm. határozat – egyebek mellett – kíváncsághozóan határozta meg, hogy az új polgári perrendtartási kódex egy *korszerű, a nemzetközi gyakorlatnak és elvárásoknak is megfelelő polgári perjogi törvénykönyv* legyen, amely biztosítja az anyagi jogok hatékony érvényesítését. Célul tűzte továbbá, hogy az új polgári perrendtartás a jogtudomány és a joggyakorlat

eredményeire támaszkodva áttekinthetően, koherensen, a technika vívmányaira is figyelemmel szabályozza a perjogi viszonyokat, megkönnyítve ezzel a jogkereső állampolgárok és a szakmai közönség helyzetét. Úgy foglalkoznánk össze az elvárásokat, hogy a *kor igényeihez és technikai lehetőségeihez igazított, modern, de a magyar hagyományokra is tekintettel levő, tisztességes és szakszerű ítélkezést biztosító, gyakorlatban jól alkalmazható törvényt* műszüljék.

I.

A kor igényei

2. Gáspárdy László már 1989-ben megjelent munkájában alapos elemzést adta a polgári perekhez kapcsolható elvárásai igényeknek az időtényezőt vizsgálva. „A perek kisebb-nagyobb hányadának régóta és sokhelyütt felpanaszolt hosszú futamideje ördögi ebként szívósan követi történelmi útján az igazságszolgáltatás Faustját. Örökös felbukkanása arra ösztönöz, hogy újra meg újra a hívatlan kísérő szemébe nézzünk, sőt arról gondolkodjunk és gondoskodjunk, miként lehetne megszabadulni tőle”.¹¹

A Szalay-féle megfelelőbb jogszabály (kódex) iránti igény alapját azok a problémák jelentették, amelyet a joggyakorlat és a jogtudomány, jogirodalom már több évtizede jelzett, s a kisebb-nagyobb törvénymódosítások nem oldottak meg. Sok esetben ezek a *módosítások inkább rontottak az összképen, semmint javították volna az ítélkezés hatékonyságát.*

Az ítélkezés problémáira adott rálátást a hatályon kívül helyezések vizsgálata kapcsán a Kúria Polgári Kollégiuma Joggyakorlat-elemző Munkacsoportjának Összefoglaló Véleménye (továbbiakban: Összefoglaló Vélemény). A Munkacsoport az ítéletátlak és törvényszékek hatályon kívül helyezési gyakorlata témakörében 2013. október 28. napján tartott összefoglaló konferencián elhangzottakat is figyelembe véve, megállapította, hogy a hatályon kívül helyezések két leggyakoribb oka az elsőfokú bíróság tájékoztatási kötelezettségének megsértése, illetve a szakértői bizonyítással kapcsolatos jogszabálysértés (nem megfelelő, nem elégséges). A *tájékoztatási kötelezettséget* illetően az Összefoglaló Vélemény leszögezi, hogy „*kiemelkedő jelentőségű a polgári perben a valóban (1) elbírálásra alkalmas keresetlevél megkövetelése, (2) a per jogi megoldására és a pervezetésre vonatkozó koncepció kialakítása, valamint (3) a felek személyes meghallgatásának foganatosítása.*”¹² (A számozás tőlem – Sz. I.) A részt-

5 IMREGH GÉZA: Gondolatok egy új Polgári perrendtartásról. Magyar Jog 2014. 2. 72–81., 72.

6 NOVÁK ISTVÁN: Polgári perrendtartásunk ellentmondásos jellege. Magyar Jog 1997. 12. 730–735., 730.

7 FÖLDESI TAMÁS: Jogász etika. Jog. Állam. Politika. A Széchényi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának tudományos kiadványa, Győr, IX. évf. 2017/1. 3–61., 25.

8 BALOGH JUDIT: A kodifikáció fogalmi megközelítései az európai jogtudományban. In: Studia in honorem István Stipta. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2017. 25–42., 29.

9 WOPERA ZSUZSA: Az új polgári perrendtartás elvi alapjai. Wopera Zsuzsa: Az új polgári perrendtartás elvi alapjai, Jogtudományi Közöny 2017/4. 153–161., 154.

10 UDVARY SÁNDOR: Pro Actione Collectiva. A komplex pereskedés amerikai eszközei, különösen a class action összehasonlító vizsgálata az intézmény magyarországi recepciója céljából. Patrocínium, Budapest 2015., 285.

11 GÁSPÁRDY LÁSZLÓ: A polgári per idődimenziója. Akadémiai Kiadó, Budapest 1989. 7.

12 A Kúria Polgári Kollégiuma Joggyakorlat Elemző Csoport Összefoglaló Vélemény, A perorvoslati bíróságok hatályon kívül helyezési gyakorlata. Budapest, 2013. december 2. 100. <http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefogl-velemenypdf>

Tanulmány

vevők azonban azt is felvetették, hogy a jogi képviselővel eljáró felek tekintetében, akár mellőzhető is lenne a bíróság tájékoztatási kötelezettségének előírása, mindössze a célirányos pervezetést kellene a bíróságtól megkövetelni.

Tehát a Munkacsoport szerint a permenet és a permenedzselés kulcspontjait jelentik:

1. a jogvita lényegét tartalmazó, elbírálásra alkalmas keresetlevél,
2. a koncentrált permenetet biztosító *eljárási terv*, s annak realizálhatósága,
3. a per eldöntése szempontjából releváns *tényállás* meghatározása.

II.

A jogvita bíróság elé tárása

3. Az Összefoglaló Véleményben említett elbírálásra alkalmas keresetlevél egy sok összetevős kívánalmat fejezett ki, hiszen a keresetlevél tartalmáról a ma még hatályos Pp.¹³ 121. és 121/A. §-ai részletesen rendelkeznek. A gyakorlatban azonban a bíróságnak nincsenek meg az eszközei, hogy a felperest ténylegesen rá tudja szorítani az egyértelmű és következetes keresetnek, az alperest a felperesi kereseti állításokra mindenben reagáló védekezésnek (ellenkérelem, viszontkereset vagy beszámítási kifogás) a per állása szerinti megfelelő időben történő előterjesztésére. Az Összefoglaló Vélemény mintegy óhajként tudta megfogalmazni, hogy „a bíróságot terhelő tájékoztatási kötelezettség szükséges irányának és tartalmának a meghatározása szempontjából különösen fontos, hogy a bíróság a hiánypótlási eljárás eredményeként olyan keresetlevelet követeljen meg, valamint az első tárgyaláson a felet személyesen úgy hallgassa meg, hogy ezek eredményeként az *érvényesített igény ténybeli alapjai, valamint az ennek alátámasztásához szükséges bizonyítás köre* megismerhetővé váljanak. Ezt követően kerül a bíróság abba a helyzetbe, hogy a félnek a per egyedi sajátosságaihoz igazodó *konkrét tájékoztatást* adhasson” (kiemelés tőlem – Sz. I.).¹⁴ A konkrét tájékoztatással kapcsolatos elvárások kereteit a hatályos Pp. 3. §-ának (2) és (3) bekezdései határozzák meg. A § (2) bekezdése behatárolja a bíróság mozgásterét a jogállításhoz való viszonyában, míg a (3) bekezdés a bizonyításra irányuló permenetet igyekszik csatornázni.

Jelen tanulmány keretei között kísérletet teszünk arra, hogy a fenti elvárásokat figyelembe véve, felvázoljuk a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény

(a továbbiakban: új Pp.) 2018. január 1-jén hatályba lépő rendelkezései közül azokat, amelyek megítélésünk szerint a perindítás és a pervitel, a peralapítás területén fokozott figyelmet érdemelnek, s a per alanyaitól elvárt *szakszerű és felelős eljárási cselekmények*. E rendelkezések bizonyos mértékig olyan új helyzet elé állíthatják a jogi képviselőket és a bírakat, melyekre a hatályos Pp. előírásai nem vagy enyhébben reagáltak. Vizsgálódásunk kiemelt figyelemmel van azokra a rendelkezésekre, amelyekben tetten érhetők azok a *felelősségi elemek*, amelyek szabályozzák, irányítják a peralanyok eljárási cselekményeit, melyet az új Pp. preambuluma akként fogalmaz, hogy a jogalkotó „a felek felelős pervitelén és a bíróság aktív pervezetésén alapuló [...]” törvényt kíván alkotni.

4. Az új Pp. felelősségi felfogása akár az emberi jogokból eredeztethetően is levezethető. Az emberi méltóságból *ab ovo* következik az önrendelkezési jog, amelyet az Alkotmánybíróság már számtalan döntésében kifejezésre juttatott. Az általános önrendelkezési jog magánjogi megnyilvánulása az alanyi jogokkal való szabad rendelkezési jog, ami természetesen magában hordozza a *joggyakorlásért vagy éppen a jog nem gyakorlásáért viselendő felelősséget* is. A szabad joggyakorlás körébe tartozik továbbá, hogy az ember szabadon vállalhat kötelezettséget is, amelyet azonban teljesítenie kell, hiszen a nemteljesítéssel a másik fél szabad joggyakorlását akadályozza.

5. Az *önrendelkezési jog perjogi kiteljesedését mutatja*, hogy a perjogi rendelkezési jogot a jogalkotó miként és milyen terjedelemben biztosítja a peres felek, illetve a bíróság számára. A *rendelkezési jognak tehát értéktartalma van, amit az alapelvek, illetve azok nyomán a részletes rendelkezések juttatnak kifejezésre*. Itt nem értékelve az új Pp. szabályozási alapelveit (értéktartalmait), utalnunk kell arra, hogy a perjog a közjog részének tekintendő, ezért nem meglepő, hogy a felek számára biztosított rendelkezési joggal szemben az általuk választott jogérvényesítési módban irányadó köteleességek is alapelvei szinten fogalmazódnak meg (új Pp. 3–5. §-ok). Köteleességeik pedig onnan adódnak, hogy jogaikat csak úgy érvényesíthetik, ha nem hazudnak¹⁵ és egyéb eljárási cselekményeiket is a jóhiszeműség irányítja.¹⁶ Ez a *morális tartalom adja az eljárási felelősség jogdogmatikai alapját*.¹⁷ Sz ez a morális alapon nyugvó jogi felelősség indokolja, hogy a bíróság hatályos Pp.-ben biztosított jogosítványai és kötelességei is átértékelésre kerültek. Ezt fejezi ki alapelvei szinten a bíróság közrehatási tevékenységeként kodifikált kötelezettség, hogy a felek rendelkezési jogának és eljárásbeli egyenjogúságának tiszteletben tartása mellett (lásd: tisz-

13 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

14 A Kúria Polgári Kollégiuma Joggyakorlat-elemző Csoport Összefoglaló Vélemény, A perorvoslati bíróságok hatályon kívül helyezési gyakorlata. Budapest, 2013. december 2. 103.
<http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefogl-velemen.pdf>

15 Új Pp. 4. § (3) A felek tényállításaikat és egyéb, tényekre vonatkozó nyilatkozataikat a valóságnak megfelelően kötelesek előadni.

16 Új Pp. 5. § (1) A felek és más perbeli személyek eljárási jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során jóhiszeműen kötelesek eljárni.

17 UDVÁRY SÁNDOR: A jövő polgári perrendtartása madártávlatból, Pro Futuro, 2016/2. 119.

tességes eljárás), egy tárgyilag és időbelileg is koncentrált perben szülessen érdemi döntés.¹⁸

6. Az új perrendtartás az állampolgári jogi tudás tekintetében is *a felelős cselekvés* elvén áll. Ahogyan köztudomású tényként kell kezelni, hogy bizonyos cselekmények bűncselekményt képeznek – s itt nemcsak a legsúlyosabb életellenes cselekményekre gondolunk, de pl. az okirat-hamisításra, hamis tanúzásra stb. – úgy *be kell épülni a társadalmi köztudatba*, hogy a bírósági úton történő igényérvényesítés általában megkívánja az ügyvédi közreműködést, s csak kivételesen lehet ettől eltekinteni a járásbíró előtt. Amíg ez a „tudás” kialakul a társadalom tagjaiban, kétségtelen, hogy a bíróságoknak is nagyobb türelemmel kell kezelni a jogkereső ügyfeleket, s az arra hivatott szerveknek (akár az OBH, akár az Igazságügyi Minisztérium, jogi segítő szolgálatok, gazdasági kamarák stb.) széles jogi „propagandát” kell kifejteni. Gyakorlattá kell tenni, hogy *a jogvita első bírója az ügyvéd legyen*, s majd ő tájékoztatja ügyfelét, hogy kell-e, érdemes-e perelni. Ha igen, annak szakszerű elindítása és vitele már az ügyvéd felelőssége! Hiszen a mindennapi ügyvédi gyakorlatban is sorrendben először a tényvázlat felvétele, értékelése majd az ügyvédi tanácsadás követi egymást. Ezért fogalmaz úgy az új ügyvédi törvény¹⁹ is, hogy az ügyvéd az ügyfél érdekeinek megfelelő joghatás kiváltására alkalmas akaratnyilatkozat megtételének előkészítésével, továbbá múltbeli, a jelenben fennálló vagy jövőbeli körülmények jogi értékelésével kapcsolatban az ügyfél számára véleményt adhat, illetve javaslatokat fogalmazhat meg. Véleményét, illetve javaslatait az Alaptörvény, a jogszabályok, az Európai Unió kötelező erővel bíró jogi aktusai alapján alakítja ki és fogalmazza meg.²⁰ Természetesen azonban, hogy az ügyvédnek az is feladata, hogy kövesse a bírói gyakorlatot és álláspontját ennek megfelelően közölje az ügyféllel.²¹

Minden ügyvéd tisztában van azonban azzal a ténnyel, hogy az ügyfél által előadottak csak egyoldalú megvilágítást jelentenek, még akkor is, ha az ügyvéd a legnagyobb alapossággal igyekszik kikérdezni ügyfelét a releváns tényekről. Ezért az új Üt. is *felmenti az ügyvédet az ügyfél által előadottak valósága utáni nyomozás alól, s expressis verbis a felelősség alóli mentesülésnek tekinti*, ha az ügyvéd a fél által előadott olyan tények alapján adott véleményt, amelyek utólag valótlannak bizonyultak. Ezért az ügyvéd a jogi tanácsadás során – ha a felek szigorúbb követelményt nem határoznak meg – az ügyfél által előadott tényeket teljes körűnek, pontosnak és valónak fo-

gadja el. Ugyanakkor köteles az ügyfelet tájékoztatni az általa kialakított véleménnyel, illetve megfogalmazott javaslatokkal kapcsolatos esetleges jogi kockázatokról. Az ügyvédi tájékoztatásban szereplő kockázatok mérlegeléseért azonban már az ügyfél felelős.²² Ismert tény továbbá, hogy vannak esetek, amikor az ügyvédi tanács ellenére az ügyfél ragaszkodik a perindításhoz. Ezt a helyzetet rendezi az új Üt. a megbízási szerződés szabályai szerint, s kimondja, hogy az ügyvédnek a jogi képviselő ellátása során az ügyfél érdekeinek elsődlegessége alapján kell eljárni, de köteles megtagadni az ügyfél utasításának végrehajtását, ha az jogszabályba ütközik vagy jogszabály megkerülésére irányul. Amennyiben az ügyfél utasítása az ügyfél érdekeire nézve célszerűtlen, annak végrehajtása előtt az ügyvéd az ügyfél figyelmét erre a körülményre köteles felhívni.²³

Valószínű, hogy 2018. január 1-jét követően a keresetlelet visszautasító, s a felperest a kötelező jogi képviselő igénybevitelére felhívó végzések²⁴ száma szaporodni fog, de bízunk benne, hogy ez nem lesz szignifikáns méretű.

III.

A kereset és a védekezés

7. A törvénytervezet előkészítése során széles nyilvánosságot kapott, hogy a hatályos Pp.-től eltérően az új Pp. általános elsőfokú hatáskörű bíróságként a törvényszéket jelöli, s általánosan bevezeti a törvényszék előtti elsőfokú eljárásokban a *kötelező jogi képviselőt*. Ez egyben azzal a következménnyel is jár, hogy lényegesen szűkebbre szabja a bíróságnak a hatályos Pp. 3. §-ában megkívtat tájékoztatási kötelezettségét.

A bírák részéről évtizedes *kritikaként* hangzott, hogy túlzó az az elvárás, hogy a hatályos Pp. 3. § (3) bekezdése alapján a *jogi képviselővel* – vagy akár komplett jogi osztállyal – *rendelkező fél is igényelheti, hogy a bíróság tájékoztassa őt a bizonyítandó tényekről, a bizonyítási teherről és a bizonyítás sikertelenségének jogkövetkezményeiről*. Indokolatlan, hogy a törvény rendelkezése alapján, a bíróval azonos végzettséggel és képzettséggel rendelkező személyt 'jogi továbbképzésben' részesítse a bíróság annak érdekében, hogy keresete következetes legyen, s ennek keretében megjelölje az érvényesíteni kívánt jogot és az azt keletkeztető jogi tényeket.²⁵ Ennek keretében tartozik, hogy a jogi képviselő kellő szakértelemmel és felelősséggel készítse el a laikus fél követelésének kielégítéséhez vezető jogvédelmi eljárás (a per) első eljárási cselekmé-

18 Új Pp. 6. § A bíróság a perkoncentráció érvényesülése érdekében az e törvényben meghatározott módon és eszközökkel hozzájárul ahhoz, hogy a felek eljárási kötelezettségeiket teljesíthessék.

19 2017. évi LXXVIII. törvény az ügyvédi tevékenységről (a továbbiakban: új Üt.).

20 Új Üt. 41. § (1)–(2) bekezdés.

21 Új Üt. Indokolása a 41. §-hoz.

22 Új Üt. 41. § (3)–(4) bekezdés.

23 Új Üt. 39. § (3)–(5) bekezdés.

24 Új Pp. 176. § (1)–(5) bekezdés; 177. § (1)–(3) bekezdés.

25 ÉLESS TAMÁS: Szerkezeti alapkérdések a polgári per kapcsán. Magyar Jog 2013. 10. 613–616. 615.

Tanulmány

nyét jelző iratot, azaz a keresetlevelet. A kötelező jogi képviselő előírásának célja és rendeltetése elsődlegesen a laikus fél igényérvényesítésének szakszerű elősegítése.²⁶ (Más kérdés, hogy indokolt lesz a jogi segítségnyújtás, s ezen belül a pártfogó ügyvéd kirendelésének és díjazásának újraszabályozása is.)

A kötelező jogi képviselő – legalábbis elméletileg – a *professzionális pervitel* biztosítója lehet. A jogi végzettséggel és szakvizsgával bíró ügyvéd részéről már a keresetlevélben elvárt, hogy a jogvita lényegét megértve tegye meg tényállításait, s az azokhoz kapcsolható jogállításait és kérelmeit. Mindezt jogász érveléssel kell ellátnia, hogy *keresete következetes legyen*, s ily módon ne kelljen (vagy csak kivételesen, a jelenlegi helyzethez képest mindenképpen ritkábban) sort keríteni a hiányok pótolására, a jogász előadásokat értelmezni, tisztázni.²⁷ A jogi képviselő ellátására jogosultak körét az új Pp. lényegében az ügyvédi, jogtanácsosi hivatásrendre szűkíti azzal, hogy az ügyvédjelölt, illetve a jogi előadó a törvényszék előtti eljárásban, illetve a jogszabály által előírt, kötelező jogi képviselőt igénylő járásbíróági perekben sem járhat el (pl. társult per, ha a perérték harmincmillió forint alatt maradt).²⁸

Feltétlenül említést érdemel, hogy az *egységes perrend* szabályainak kialakításánál, az új permodell felépítésénél a jogalkotó kiindulópontként kezelte, hogy az alanyi jogok bírósági eljárásban történő érvényesítése szakmai munkát igényel, s az elsőfokú, általános hatáskörű bíróságokként megjelölt törvényszékek előtti eljárásokban a jogi képviselőt kötelezővé tette, s az *egységes permodellt* a törvényszéki elsőfokú eljárásra alkotta. Tapasztalat ugyanis, hogy a munkavégzés annál hatékonyabb, a munka eredménye annál színvonalasabb, minél szakszerűbben végzik. A jogalkotó szakított azzal a megoldással, hogy egyes perszakokra, pertípusokra vagy peralanyokra igyekezzen szabni a szakszerű jogi munka kívánalmát, s *egységesen kötelezővé tette a jogi képviselőt a polgári perben*.²⁹ Ettől eltérést csak a járásbíróág előtti ügyekben enged, ám jogi képviselő esetén az ügyvéddel eljáró félre is a szigorúbb, a jogi képviselővel történő eljárási rendelkezéseket alkalmazza³⁰, és a fél ennek időpontjától az eljárás jogerős befejezéséig a jogi képviselőt köteles fenntartani. Ezt követően egy alkalommal áttérhet a jogi képviselő

nélküli eljárásra, arra azonban már nincs lehetősége, hogy ezt követően is 'váltogasson' a két eljárási modell között és ezáltal a per befejezését hátráltassa. Arra természetesen van mód, hogy a fél a korábban meghatalmazott jogi képviselője helyett másik vagy további jogi képviselőt hatalmazzon meg a perbeli eljárásra, hiszen ebben az esetben nem történt képviselőmodell-váltás.

Az új Pp. a fél perviteli felelősségét kívánja azzal is növelni, hogy a *képviselői modellekről* és azok mibenlétéről a bíróság már a félhez intézett első intézkedése alkalmával *tájékoztatni köteles a felet*. A megfelelő tájékoztatással ellátott fél eldöntheti, kíván-e jogi képviselőt igénybe venni jogai védelme érdekében. Amennyiben így dönt, megteheti, hogy egyszer vált (jogi képviselő – személyes eljárás – jogi képviselő), azonban ezt követően, ha vissza is vonja a jogi képviselő meghatalmazását, rá nézve ugyanazokat és ugyanolyan szigorú szabályokat kell alkalmazni, mintha a jogi képviselő fennállna. Tehát pl. a folyamatban lévő perben a perbíróágon már nem terjeszthet elő félfogadáson szóbeli kérelmet, nyilatkozatot, amelyet a bíróság jegyzőkönyvbe foglal.³¹ Nem lesz lehetősége, hogy a kereset-, viszontkereset-, beszámításváltoztatás, illetve a keresettel, viszontkeresettel, beszámítással szembeni ellenkérelem-változtatás iránti kérelmet tárgyaláson szóban is előadhassa.³² A bíróságnak az anyagi pervezetés körében *nem lesz kötelessége* – csakúgy, mint a jogi képviselőt – *tájékoztatni a felet a bizonyításra szoruló tények vonatkozásában* a törvény szerinti bizonyítási lehetőségekről, bizonyítási eszközökről és ezek feltételeiről³³ (pl. szakértő igénybevételének szüksége, illetve a szakértői bizonyítás lehetséges módjai).

A megoldás azért helyeselhető, mert a törvényszék elé kerülnek a nagyobb perértékű vagyoni jogi ügyek, amelyekben a peres felek rendszerint ügyvédhez fordulnának akkor is, ha a kötelező jogi képviselő nem lenne előírva, míg a járásbíróági hatáskörbe utalt harmincmillió forint perérték alatti vagyoni jogi ügyek (pénz fizetése iránti ügyek) zöme fizetési meghagyással³⁴ indul. De a harmincmillió forint perérték alatti vagyoni jogi ügyek közül is a hatályos Pp.-ben törvényszéki hatáskörbe utalt pertípusok kivételét jelentenek az új Pp. szerinti járásbíróági hatáskör alól („a kivétel kivételei”).³⁵ Az új Pp. által járásbíróági hatáskörbe utalt személyi állapotot érintő, illetve a végrehajtási perek inkább „ténypercek”, semmint bonyolult jogi megítélésű jogviták. A törvény egyértelműsíti

26 A Kúria Polgári Kollégiuma Joggyakorlat-elemző Csoport Összefoglaló Vélemény, A perorvoslati bíróságok hatályon kívül helyezési gyakorlata. Budapest, 2013. december 2. 104. <http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefogl-velemenypdf>

27 Új Pp. 176. § (2) bekezdés e) pont, 176. § (1) bekezdés j) pont, 170. § (2) bekezdés a)–e) pont.

28 Új Pp. 75. § (3) bekezdés.

29 Ennek alkotmányossága kérdésében lásd pl.: SZÉKELY JÁNOS: A kötelező jogi képviselő és alkotmányossága Magyarország és Románia polgári perjogában, Jogtudományi Közöny 2016/6. 311–319., 314., 317.

30 Új Pp. 244. §

31 Új Pp. 246. § (5) bekezdés.

32 Új Pp. 250. §.

33 Új Pp. 253. § b) pont.

34 2009. évi L. törvény a fizetési meghagyásos eljárásról (Fmhtv.) 3. § (1) bekezdés.

35 Új Pp. 20. § (3) bekezdés aa)–ae) pontjai. A hatáskörrel kapcsolatos kérdésekről bővebben ld.: PRIBULA László: Hatásköri és illetékességi szabályok az új polgári perrendtartásban, Jogtudományi Közöny 2017. 6.

ti és a bizonytalankodó joggyakorlatra kíván hatni, amikor az értelmező rendelkezések között³⁶ meghatározza, hogy *vagyoni jogi per* alatt azt a pert érti, amelyben az érvényesített igény a fél vagyoni jogain alapul vagy értéke pénzösszegben kifejezhető. Ilyen vagyoni viszonyt fejezhet ki az a jogvita is, amelyben a perérték nem meghatározható (pl. okirat kiadása vagy jognyilatkozat pótlása iránti per).

8. A jogi képviseleti szakértelem színvonalas birtoklása mellett is előfordulhat azonban, hogy a per során olyan új tény jut a fél, illetve jogi képviselője tudomására, ami szükségessé teheti az igényérvényesítés (vagy éppen a védekezés) eredeti formájának megváltoztatását. Az új Pp. figyelemmel van erre, de az *eljárási méltányosságot összekapcsolja az eljárási felelősséggel*. Teszi mindezt olyan formában, hogy már az értelmező rendelkezések között rögzíti, mit tekint keresetváltoztatásnak (kimondhatjuk, *mutatis mutandis* ellenkérelem-változtatásnak), s szakít azzal a felfogással, hogy keresetváltoztatásról kizárólag akkor beszélhetünk, ha a felperes a kereseti kérelmet módosítja, s az eredeti kérelem helyébe újat állít. Kengyel szerint „a kereset tárgyában, alapjában vagy címzettjében bekövetkező módosulások mindaddig nem tekinthetők keresetváltoztatásnak, amíg nem eredményezik a kereseti kérelem megváltoztatását is.”³⁷ Az új Pp. a bírói gyakorlatot követve, *keresetváltoztatásnak* tekinti, ha a fél a keresetével – ideértve a viszontkeresetet és beszámítást is – összefüggésben előadott korábbi

a) tényállításhoz képest eltérő vagy további *tényre* hivatkozik,

b) jogállításhoz, illetve jogi érveléséhez képest eltérő vagy további érvényesíteni kívánt *jogot* állít, illetve *jogi érvelésre* hivatkozik, vagy

c) kérelméhez képest a kérelem, illetve annak valamely része *összegszerűségét* vagy *tartalmát* megváltoztatja, vagy további kérelmet terjeszt elő.³⁸

A törvény 7. § 12. pontjához fűzött miniszteri indoklás szerint a keresetváltoztatás jogintézményét a törvény lényegesen megújítja, és tartalmilag egyértelműen kiterjeszti a kereset mindhárom lényeges elemére. Ezzel törvényileg meghatározza azokat a kereteket, melyeket a bíróságnak (és a feleknek!) figyelembe kell venni a kereset meghatározása, illetve a keresetváltoztatás megítélése körében. Ezzel a szabályozással remélhetőleg *megszűnik az a jogalkalmazási bizonytalanság*, ami a fogalom eddigi meghatározatlanságából adódott.³⁹ Elkerülhetővé válik, hogy a jogalkalmazónak esetről esetre kelljen állást foglalni, hogy az adott módosítás keresetváltoztatásnak mi-

nősül vagy sem.⁴⁰ A törvény keresetváltoztatásnak minősíti a keresettel érvényesített jog, illetve jogállítás megváltoztatásán kívül a kereset alapjául szolgáló tények, valamint a kereseti kérelem megváltoztatását is. A megváltoztatás kifejezés egyaránt jelenti a korábban előadottak módosítását, illetve kiegészítését. A keresetváltoztatás fogalmának értelmezése irányadó a viszontkereset és a beszámítás megváltoztatása tekintetében is.

A *jogi képviseleti felelősség* (s benne a jogi képviselővel eljáró fél felelőssége) abban mutatkozik, hogy a perfelvételt lezáró végzéséhez a bíróság kötve van, így a már rögzített érdemi nyilatkozatokhoz képest a keresetváltoztatást és a többi érdemi nyilatkozat megváltoztatását az új Pp. a per érdemi szakában lényegesen megnehezíti. Önmagában az igényekkel való időszerű és ésszerű 'gazdálkodásra' ösztönzi a feleket (és jogi képviselőket), hogy a változtatásokat illető engedélyezési eljárásban a bíróság először *alaki vizsgálatot* végez. Ennek eredményeként – hiánypótlási felhívás kiadását mellőzve – *visszautasítja* a kereset-, illetve az ellenkérelem-változtatás engedélyezése iránti kérelmet, ha az nem tartalmazza a változtatás megengedhetőségének feltételeit, valamint a feltétel fennállását megalapozó tényeket. Elő kell adni azt a tényt, amely a félnek önhibáján kívül, a perfelvételt lezáró végzés meghozatala után jutott tudomására, illetve következett be, vagy a per során tudomására jutott, illetve bekövetkezett tényre tekintettel vált a per eldöntése szempontjából jelentőssé. Ha hiányzik a jogállítás, illetve kérelem megváltoztatása esetén az azt indokoló és azzal közvetlen okozati összefüggésben álló tény megjelölése, vagy annak kifejtése, hogy a keresetváltoztatást a bíróságnak a perfelvételt lezáró végzés meghozatalát követő anyagi pervezetése indokolja és a változtatás azzal okozati összefüggésben áll. Valamennyi esetben feltétel, hogy a megváltoztatott kereset ugyanabból a jogviszonyból ered, továbbá a bíróság hatásköre és illetékessége a megváltoztatott keresetre is fennáll.

Természetesen *visszautasítással jár az is*, ha a megváltoztatott kereset, ellenkérelem nem felel meg a keresetlevél, illetve írásbeli ellenkérelem tartalmi elemeire vonatkozó követelményeknek (tehát hiányos), illetve *ha a fél nem adja elő a változtatásra okot adó tényről történő tudomásszerzés időpontját és módját, valamint azokat a bizonyítékokat*, amelyek ezeket és az önhiba hiányát valószínűvé teszik. Mellőzi a bíróság az érdemi vizsgálatot akkor is, ha a kérelem elkésett, illetve a megváltoztatott kereset vonatkozásában a keresetlevél visszautasításának lenne helye. A bíróság a visszautasító végzését köteles indokolni, aminek következtében az ítélet elleni fellebbezésben a fél ezt a végzést is támadhatja.⁴¹ A permenet idősíkjának zavartalanulága érdekében az új Pp. időkorlátot is szab a vál-

36 Új Pp. 7. § (1) bekezdés 18. pont.

37 KENGyel MIKLÓS: *Magyar polgári eljárásjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2014, 227.

38 Új Pp. 7. § (1) bekezdés 12. pont.

39 NYILAS ANNA: *A keresetváltoztatás korlátai a polgári perben*. Magyar Jog 2016. 11. 659–668., 661.

40 Ua. 668.

41 új Pp. 215–218. §§.

Tanulmány

toztatás iránti kérelem előterjeszthetőségének. A fél a kereset-, illetve az ellenkérelem-változtatás engedélyezése iránti kérelmét írásban, a változtatásra okot adó tényről történő tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül terjesztheti elő. E határidő elmulasztása miatt nincs helye igazolásnak.⁴² Az új tények előadása tilalma különös jelentőséget nyer, ha azt is tekintetbe vesszük, hogy a feleknek nemcsak a keresetlevélben, illetve az ellenkérelemben kell előadni a tényeket, hanem – szinte utolsó lehetőségként – a perfelvételi tárgyaláson.

9. A formai követelmények mellett a felperesi követelést megalapozó tény- és jogállítások szakszerűsége törvényi kíváncsalom. A törvény indokolása szerint a jogalap fogalmának meghatározása a jogi képviselővel eljáró fél jogállítással szembeni elvárás egységes értelmezését és alkalmazását szolgálja. A jogalap a keresettel, viszontkeresettel, beszámítással érvényesített igénynek, vagy az ezekkel szembeni ellenkérelemben perbe vitt anyagi jogi kifogásnak az anyagi jog valamely konkrét rendelkezésén nyugvó jogi alapja. *Jogalpnak* az anyagi jog azon rendelkezése tekintendő, amely közvetlenül meghatározza azokat a törvényi tényállási elemeket, amelyek fennállása az érvényesített anyagi jogi jogosultságot, illetve joghatást keletkezteti és az igény támasztására feljogosít. A *keresettel érvényesített jog* kifejezést a hatályos Pp. is használja, azt azonban nem definiálta. A keresettel érvényesített jog a kereset tárgya, vagyis azt az anyagi jog rendelkezései által biztosított alanyi jogosultságot jelenti, hogy valamely személynek valamilyen igény támasztására joga van (Indokolás a 7. §-hoz).

Mindez példázható a lehetetlenülés és a kártérítés anyagi jogi intézményeivel. A felperes kártérítés iránti keresetének (keresettel érvényesített jognak) jogalapja a szerződés lehetetlenülése, melyért a másik szerződő fél a felelős.⁴³ „A törvény a fél rendelkezési jogára hangsúlyosan építő koncepció szellemével összhangban kötelezővé teszi az érvényesíteni kívánt jognak, az igény anyagi jogi jogalapjának az egyértelmű nevesítését, ami azt jelenti, hogy a keresetlevélben meg kell jelölni, hogy melyik felperes, melyik alperessel szemben milyen jogalapon, milyen jogot kíván érvényesíteni.”⁴⁴ Konkrét jogszabályi rendelkezésre való hivatkozást csak az érvényesített alanyi jogot közvetlenül megalapozó (keletkeztető) tárgyi jogi rendelkezésre vonatkozóan követel a törvény, az egyéb jogalapi feltételekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések megjelölése nem kötelező. Mivel az új Pp. az általános szabályokat a kötelező jogi

képviseleti eljárásra formálja, joggal várja el a jogi szakvizsgálóval rendelkező és hivatásszerűen jogászai tevékenységet végző személyektől (leginkább ügyvédek), hogy a kereset jogalapját és az érvényesíteni kívánt jogot jogszabályi helyre hivatkozással jelöljék meg. Nem elegendő tehát arra hagyatkozni, hogy a keresetlevélben ismertetett tényállásból, majd a bíróság ’kihámozza’ az érvényesíteni kívánt jogot.⁴⁵ Törvény eltérő rendelkezése hiányában pedig az érdemi döntés nem terjedhet ki olyan jogra, amelyet a fél (keresetében, viszontkeresetében, beszámítási kifogásában, az ellenkérelemben előadott anyagi jogi kifogásában) a perben nem állított.⁴⁶

10. Az új Pp egész szabályozási struktúráján végig vonul az az elv, hogy *tényállítás nélkül nincs sikeres jogállítás, nincs sikeres kereset*. A törvény megköveteli, hogy a keresetlevélben a felperes adja elő azt a jogi érvelést is (professzionális jogi képviselőtől elvárható szakszerűségi követelmény!), amellyel indokolja, hogy az állított konkrét tények miként függenek össze, miként alapozzák meg az érvényesíteni kívánt jogot. Lényegében annak a konkrét bizonyítási ívnek az elméleti kifejtését kell adni, amelyből megállapítható, hogy a konkrét tényállítás alárendelhető a jogszabályi absztrakt tényállásnak.⁴⁷

Álláspontunk szerint ezzel a konstrukcióval nyugvópontra juthat az a vita is, amelynek lényege abban áll(t), hogy a kereset lényege a tényállítás vagy a jogállítás. *Magyar* szerint a kereset lényegét a tényalap és a jogvédelmi kérelem teszi, s mint idézi: „Narra mihi factum, narro tibi ius”.⁴⁸ Álláspontjával egyetértve valljuk, hogy jogot előadni tények nélkül képtelenség, s mi is elvetjük, hogy a keresetben elegendő előadni az érvényesíteni kívánt jogot, az annak alapjául szolgáló tények előadása nélkül.

11. Az új Pp. az osztott perszerkezettel két nagy szerkezeti részre bontja a polgári pert: *perfelvételi szakra és érdemi szakra*. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az egyes szakaszokon belül ne lennének elkülöníthető, önmagukban is jól meghatározott és jól értelmezhető céllal bíró eljárási részek.

A perfelvételi szakot megelőzően szabályozza a törvény az *eljárás megindítását*: a pert a felperesnek az alperes ellen keresetlevéllel kell megindítania. A keresetlevél benyújtásának célja, hogy a törvényes bíró elé tárja a felperes

42 Új Pp. 217. § (1) bekezdés.

43 Lásd: Ptk. 6:179. § [A teljesítés lehetetlenné válása] (1) Ha a teljesítés lehetetlenné vált, a szerződés megszűnik, míg a keresettel érvényesített jog (a követelés jogcíme) a kártérítés [Ptk. 6:180. § [Felelősség a lehetetlenné válásért]] (2) Ha a teljesítés lehetetlenné válásáért az egyik fél felelős, a másik fél szabadul a szerződésből eredő teljesítési kötelezettsége alól, és a szerződésszegéssel okozott kárának megtérítését követelheti.}

44 Indokolás a 170. §-hoz.

45 EBH 2006.1422. II. A keresethez (viszontkeresethez) való kötöttség nem jelent jogcímmel való kötöttséget, a kérelmet a jogvita alapjául szolgáló jogviszony tartalma alapján kell elbírálni (1952. évi III. törvény 215. §).

BH 2004.504. Ha a felek egyike házastársi élet- és vagyonközösségben él, annak a ténye az élettársi vagyonközösség fennállásának a lehetőségét kizárja - Ilyen esetben a kereseti kérelemhez kötöttség nem zárja ki egyes vagyontárgyakra, illetve követelésekre nézve a felek közti, más jogcímen alapuló elszámolást [1959. évi IV. törvény 578/G. §, 685/A. §; 1952. évi IV. törvény 27. §].

46 Új Pp. 342. § (3) bekezdés.

47 Új Pp. 170. § (1)–(5) bekezdés.

48 MAGYARY GÉZA: *Magyar polgári perjog*. Kiegészítette és átdolgozta Nizsalovszky Endre. Franklin-Társulat Kiadása, Budapest 1939. 350.

res anyagi jogi igényét az alperessel szemben. Ezért a keresetlevéllel szembeni alaki és tartalmi követelményeket részletesen meghatározza az új Pp. 170. § (1)–(5) bekezdése, valamint a mellékleteket illetően a 171. § (1)–(2) bekezdése. E rendelkezések lényeges újítása, hogy az új Pp. a keresetlevél érdemi részeként megkívánja azokat az akaratnyilatkozatokat és ténybeli, jogi állításokat, amelyek révén a felperes kereseti kérelme teljesítését várja a bíróságtól. Ebbe a körbe sorolja a törvény

a) a bíróság ítéleti rendelkezésére irányuló határozott kereseti kérelmet,

b) az érvényesíteni kívánt jogot a jogalap megjelölése útján,

c) az érvényesíteni kívánt jogot és a kereseti kérelmet megalapozó tényeket,

d) az érvényesíteni kívánt jog, a tényállítás és a kereseti kérelem közötti összefüggés levezetésére vonatkozó jogi érvelést, és

e) a tényállításokat alátámasztó és rendelkezésre álló bizonyítékokat, bizonyítási indítványokat az e törvényben meghatározott módon [új Pp. 176. § (1) bekezdés].

A bizonyítási indítványban a félnek meg kell jelölni a bizonyítani kívánt tényt, a bizonyítási eszközt, a bizonyítási módot, és köteles röviden megindokolni azok bizonyításra való alkalmasságát.⁴⁹ A tények előadása és a bizonyítási indítványok tekintetében – bár visszafogott támogatással – Éless is akként foglal állást, hogy „az eventualitás elvének ha nem is szélsőséges, de korlátozott érvényre juttatása és ezzel a perkoncentráció növelése” kívánatos.⁵⁰

Amennyiben a keresetlevél nem tartalmazza ezeket az elemeket, továbbá valamely perakadály áll fenn (joghatóság, hatáskör, előzetes eljárás, jogképesség, bírósági út, eljárási legitimáció, jogi képviselő, kötelező mellékletek vagy illeték hiánya; perfüggőség, res iudicata; perlési határidő elmulasztása), a bíróság nem lehet abban a helyzetben, hogy érdemben foglalkozzon a felperes beadványával („keresetlevéllel”), ezért azt érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja. Amennyiben pótolható hiányról van szó, a bíróság hiánypótlási felhívást bocsát ki. Ha a bírósági útmutatás, közrehatás nyomán sem pótolja a felperes a hiányokat, az szintén visszautasítást eredményez [új Pp. 176. § (2) bekezdés].

Csak a következetes keresetet tartalmazó keresetlevél lehet alkalmas arra, hogy kiváltsa a perindítást, s a bíróság rendelkezze a perfelvételi cselekmények elvégzéséről. Az alperesi védekezés már a perfelvétel cselekményei közé tartozik.

IV. A perfelvétel

12. A perfelvétel lényege, hogy a bíróság közrehatása mellett a felek meghatározzák a per tárgyi és személyi keretét. A perfelvételi cselekmények körét, azaz a *perfelvételi tartalmát* az új Pp. 183. § (1) bekezdése akként határozza meg, hogy a perfelvétel körében a felek *perfelvételi iratban* feltüntetett vagy *perfelvételi tárgyaláson* előadott tényre és jogra vonatkozó állítással, tagadással, be- vagy elismeréssel, ezekből következő kérelemmel, a tények megállapításához szükséges bizonyítási indítvánnyal, a bizonyítékok és a bizonyítási indítványok értékelésére vonatkozó nyilatkozattal, valamint bizonyítási eszköz rendelkezésre bocsátásával (a továbbiakban együtt: perfelvételi nyilatkozat) – a bíróság közrehatása mellett – meghatározzák a jogvita keretét. Tehát az új Pp. a „perindítás – perfelvétel – érdemi tárgyalás” ütemezéssel szakaszolja a peres eljárást, s valamennyi perszak konkrét céltételezéssel bír. A *perfelvételi iratokat* a keresetlevél mellett, azok az alperesi alapirati beadványok (írásbeli ellenkérelem, viszontkeresetlevél, beszámítást tartalmazó irat), valamint azok az előkészítő iratok jelentik, amelyek benyújtására a feleket a bíróság hívhatja fel (válaszirat, viszonválasz) vagy előterjesztésüket a törvény lehetővé teszi.⁵¹

Dogmatikai újítása az új Pp.-nek, hogy a *beszámítási kifogást* a keresettel, illetve viszontkeresettel azonos anyagi jogi tartalmú, egyben eljárásjogi intézményként szabályozza. Lényege ugyanis az anyagi jogi igény érvényesítése, még akkor is, ha annak összecszerűsége „felülről korlátozott” és nem haladhatja meg a kereseti követelés mértékét. Perbeli ütemezésére nézve pedig az új Pp. szigorítja a hatályos Pp. 147. §-ában foglalt általánosan megengedő szabályt, de nem teszi magáévá a 30 napos korlátozást sem a kötelező jogi képviselő, illetve az első tárgyaláson való előterjesztés kötelezettségét sem kisértékű perek esetén.⁵² *Pecsenye szerint* „az lenne kívánatos, hogy a keresetváltoztatás, a viszontkereset-előterjesztés, illetőleg beszámítási kifogás előterjesztése vonatkozásában a Polgári Perrendtartás egységes szabályokat határozzon meg, mégpedig úgy, hogy olyan időintervallumot határozzon meg, ezen jognyilatkozatok megtételére, amelyek biztosítják, illetőleg biztosíthatják azt, hogy az eljárások ne húzódhassanak el.”⁵³ *Wopera* is utalt arra, hogy a keresetváltoztatási szabályozás sokszínűsége kontraproduktív lehet.⁵⁴ E kívánságnak teljes mértékben megfelel az új Pp. szabályozása. Alapvető elvi magja, hogy az alperesnek –

49 Új Pp. 275. §.

50 ÉLESS TAMÁS: Szerkezeti alapkérdések a polgári per kapcsán. Magyar Jog 2013. 10. 613–616., 616.

51 Új Pp. 7. § (1) bekezdés 16. pont.

52 Hatályos Pp. 147. § (1) bekezdés, 147/A. § (1)–(3) bekezdés, 391/C. §.

53 PECSENYE CSABA: A polgári eljárásjog korszerűsítéséről a gyakorló bíróságszövegekből. Magyar Jog 2013. 9. 552–555., 555.

54 WOPERA ZSUZSA: Az új polgári perrendtartás elvi alapjai, Jogtudományi Közlöny 2017. 4. szám 153–161., 154.

Tanulmány

ha beszámítandó követelését a perindítás előtt még nem közölte a felperessel – a keresetlevél kézhezvételét követően a védekezése és ellenkövetelése (viszontkereset), illetve követelésszünetítő kifogása előterjesztésére elegendőnek kell lennie az ellenkérelemre adott 45 napos határidőnek (hosszabbítással 90 nap). Ez az eltérés dogmatikailag is indokolt, hiszen az új Pp. eltér a hatályos Pp. abbéli felfogásától, hogy a kereset és ellenkérelem előterjesztése az első tárgyaláson történik. Az alperes szempontjából inkább csak pertechnikai kérdés, hogy követelését milyen eljárási formába „öltözteti”. Lényegében Éless is egyetért ezzel a megoldással, amikor úgy nyilatkozik, hogy „indokolt lehet annak kiemelt hangsúlyozása, hogy az alperestől is elvárt az, hogy közreműködjön a peranyag véglegesítésében, így nem észszerűtlen az az elvárás, hogy a perfelvétel lezárását követően lehetőleg ne gazdagítsa a peranyagot ellenkövetelésével.”⁵⁵

Az új Pp. mindösszesen 633. §-ából az Általános Rendelkezések 166 §-át követően tárgyalja az Elsőfokú Eljárást (Harmadik Rész 167–262. §), s ezen belül a perfelvételt 30 §-ban (183–213. §), az érdemi tárgyalást 10 §-ban (214–224. §). Külön fejezetekben nyertek elhelyezést a Bizonyítás (263–339. §) és a Határozatok (340–362. §) szabályai. Természetesen nem mérhető egy-egy jogintézmény eljárásbeli súlya aszerint, hogy hány §-ban nyer szabályozást, mégis szemlélteti, hogy a jogalkotó milyen jelentőséget tulajdonított neki.

13. Az eljárási terv, a jogvita koordinátáinak és menetének meghatározása különös jelentőséggel bír. Ezért a szabályozás nagy figyelemmel van a jogvita tényállási, személyi és jogi keretei pontos és mielőbbi meghatározásának kívánalmára. Ebből a szempontból kiemelkedő jelentősége van a felek előadásainak és nyilatkozatainak, amelyek magukban foglalják:

- a felperes részéről a kereseti tényállításokat, jogállításokat, kérelmeket, bizonyítási indítványokat;
- az alperes részéről az ellenkérelmi tényállításokat, anyagi jogi (esetleges eljárásjogi) kifogásokat, kérelmeket, bizonyítási indítványokat.⁵⁶

Az új Pp. rendelkezései *expressis verbis* biztosítani kívánják, hogy a felek egyértelmű és teljes körű nyilatkozatokat tegyenek, s különösen az alperes az eljárás mielőbbi szakában részletesen nyilatkozzon, hogy a keresetlet mennyiben és milyen okból vitatja. A keresetlevél és az ellenkérelem egymásra vonatkoztatása révén kerül a bíróság abba a helyzetbe, hogy előtte áll az eldöntendő jogi kérdés és az azt megalapozóan felhozott bizonyítandó tények köre, vagy ezek hiányos előadása fogja éppenséggel meghatározni, hogy a bíróságnak milyen kérdésekben kell körültekintő anyagi pervezető tevékenységgel a felek segítség-

gére sietni, hogy a jogvita keretei körülhatároltak legyenek. A bírói munka művészete abban is mérhető, hogyan sikerül a bírónak az eljárás elképzelt menetét egy logikai láncra felfűzni, s a felek perbeli cselekményeit e gondolatmenetben megtartani. Természetesen ez csak akkor lehet helyes bírói attitűd, ha a bírónak sikerült helyesen értelmezni a felek perbeli (perfelvételi) előadásait, nyilatkozatait.

Meglátásunk szerint az euroatlanti (kontinentális és angolszász) jogrendszerekben lényegében már a kilencvenes évektől megfigyelhető az eljárási modellek konvergenciája. A volt szocialista országokban a perrendtartási módosítások vagy az új kódexek látványosan helyezték előtérbe a felek rendelkezési jogának erősítését, s a bíróság 'gyámkodási' lehetőségeinek visszaszorítását. Lényegében átértékelődött a bíróság perbeli szerepének megítélése. A keleti blokk országaiban a bírói hatalom visszaszorítása volt a 'feladat', míg „a common law jogrendszerben kibontakozott a »judicial case management« gondolata, amely a bírót ki akarja mozdítani a hagyományos passzivitásából. A fejlődés mindkét irányból a kiegyensúlyozott bírói hatalom, a felek és a bíróság modern együttműködése felé tart.”^{57, 58} Az új Pp. ezt azzal is igyekszik elősegíteni, hogy már a keresetlevél és az ellenkérelem tartalmi elemeinek „tükörmeghatározásával” a jogi képviselők észszerűen terelve legyenek afelé, hogy ne egymástól független vagy egymás mellett elbeszélő beadványokkal terheljék a bíróság idejét, hanem mintegy „egymásra illesztéssel” a bíróság előtt álljon a jogvita tárgyi és személyi, anyagi jogi és eljárásjogi kerete. Egyforma elvárást és korlátozást támaszt a felekkel szemben a kereset és ellenkérelem, viszontkereset, beszámítás előterjeszthetősége tekintetében is. Az osztott perszerkezetben alkalmazott preklúziós következmények nyomán a felek (s ezek jogi képviselői) fokozott felelősséggel tartoznak a per tárgyi (jogi és ténybeli), valamint személyi kereteinek meghatározásáért. Felelősségük az érdemleges perbeli nyilatkozatok (kereset, ellenkérelem, viszontkereset, beszámítási kifogás) megváltoztatásának, illetve a tényállítások és bizonyítási indítványok érdemi szakban történő előterjeszthetősége kizárásában jelenik meg.

14. A kereset és a védekezés jogi képviselő által készített írásbeli előterjesztése (esetleg a felek által bírói felhívásra előterjesztett válaszirat és viszonzválasz) nyomán a bíróság képes lesz a perfelvételi tárgyaláson a felek nyilatkozatait megelőzően összefoglalni a releváns tény- és jogál-

57 KENGyel MIKLÓS: A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben. Budapest, 2003. 18.

58 Nemcsak az eljárási modellek, de egyes intézmények is vándorolnak az országhatárokon és jogrendeken túl, amire különös példa a kollektív igényérvényesítés európai térhódítása. Annak amerikai modelljéről és gyökereiről, recepciójáról lásd pl.: UDvARy SÁNDOR: Az amerikai class action elméleti háttere és jogszabályi konstrukciója, In: Codificatio processualis civilis, Studia in Honorem Németh János II. (Varga István szerk.), ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013. 449–488.

55 ÉLESS TAMÁS: A perbeli beszámítás lehetséges szabályozása. Magyar Jog 2016. 5. 257–262., 262.

56 Új Pp. 199. § (2) bekezdés.

lításokat, bizonyítási indítványokat. A felek az összegzésre észrevételt tehetnek.⁵⁹ Tekintettel arra, hogy a bírói összegzés ténybeli nyilatkozatot is igényelhet, a törvény lehetővé teszi, hogy a fél előadási képességének kizárásával járó kötelező jogi képviselő mellett – kizárólag a perfelvételi tárgyaláson! – a fél személyesen vagy nem jogi képviselője útján (pl. hibás teljesítéssel kapcsolatos beruházási jogvitában a mérnök) ténybeli nyilatkozatot tegyen.⁶⁰ A perfelvételi tárgyalásra szóló idézésben ennek lehetőségéről tájékoztatja a feleket, s egyúttal figyelmezteti is őket, hogy nincs helye a perfelvételi tárgyalás elhagyásának pusztán abból az okból, hogy a fél jelen lévő jogi képviselője nem tud ténybeli nyilatkozatot vagy bizonyítási indítványt tenni. Nem hivatkozhat tehát a jogi képviselő pl. műszaki ismereteinek hiányára. Az önhiba hiányát kizárja az előzetes bírói figyelmeztetés.

De a szakszerűség követelményszintjének emelése révén, azzal, hogy a jogi képviselő kötelező, továbbá a *fél nem jogi kérdésben is állíthat maga helyett képviselőt a perfelvételi tárgyalásra*, a nagyobb perértékű és összetett ténybeli, bonyolultabb jogi megítélésű ügyekben is biztosítható a megalapozott perfelvételt lezáró végzés hozatala. Amennyiben ez nem így történne, a másodfokú bíróságnak megfelelő eljárásjogi eszközei vannak, hogy az elsőfokú bíróság jogszabálysértő határozata helyett – akár újabb anyagi pervezetéssel és a felek által indítványozott bizonyítással – az anyagi jogszabálynak megfelelő ítéletet hozzon. Az osztott perszerkezet csak akkor érheti el a célját, ha a perszakaszt lezáró végzést külön fellebbezéssel nem támadhatják a felek.⁶¹ A perorvoslat lehetősége vagy kizárhatósága tekintetében irányadónak kell tekinteni az Alkotmánybíróság joggyakorlatát, amely szerint „a jogorvoslati jog lényegi tartalma a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belül magasabb fórumhoz fordulást.”⁶²

15. A perhatékonyság egyik akadálya lehet, ha a per során a tények megállapítása, illetve megítélése tekintetében a szükséges bizonyítási cselekmények elmaradnak. Ennek elhárítására az új Pp. több irányban kíván biztosítékot nyújtani. A felek oldaláról egyértelművé teszi, hogy a törvény eltérő rendelkezése hiányában a perben jelentős

tényeket annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valósnak fogadja el (bizonyítási érdek). A bizonyítási teherre vonatkozóan pedig kimondja, hogy a bizonyítás elmaradásának vagy sikertelenségének a következményeit is ez a fél viseli.⁶³ Tehát a kódex egyértelműsíti, hogy a bizonyítás a fél kötelezettsége. Ennek sorába helyezi a szakértői bizonyítást is, melynek három lehetséges módját kínálja a felek számára, s a bizonyító fél felelőssége annak eldöntése, hogy ezek közül melyiket választja.⁶⁴ Lényegesen szabatosabban fogalmazza meg általában is az új Pp. 275. § (1) bekezdése a bizonyítási indítvánnyal szembeni jogalkotói elvárásokat. A bizonyítási indítványban a fél köteles megjelölni a bizonyítani kívánt tényt, a bizonyítási eszközt, a bizonyítási módot, és köteles röviden megindokolni azok bizonyításra való alkalmasságát. A bizonyítási indítványok sorában különös jelentőséggel bír a szakértői bizonyítás indítványozása.

A hatályos Pp. 3. § (3) bekezdésében foglalt tájékoztatási kötelezettséget kategorikusan ellenző *Haupt* szerint a bizonyításra szoruló tényekről való kioktatási kötelezettség megszüntetendő. Változtatást javasolt a szakértői véleményhez jutás folyamatán is. „A megfelelő, nemegyszer összetett szakkérdés miatt több szakértő kiválasztása, a kirendelés megírása, a vélemény kézbesítése, a díj megállapítása a bíró leterheltségét tovább növeli, a szakértőhöz intézett kérdések megfogalmazása, azok tartalma nemegyszer tény- és jogválasztásra utal, prejudikál, illetve valószínűleg meg sem tett féli tényállítást pótol. [...] A kifejtetekre tekintettel a szakértői véleménynek mint bizonyítási eszköznek a bíró elé kerülése menetében a bírósági közreműködés megszüntetendő. A szakértői vélemény beszerzése a fél feladata kell legyen, s azt egyéb bizonyítékaival egyetemben neki kell begyűjtenie és a bíró elé tárnia. Nincs alapos indok az eddigi mechanizmus fenntartására.”⁶⁵ Ugyanakkor a bírói felelősség és szakértelem körébe tartozik annak megítélése, hogy egy szakvélemény mikor aggályos, hiszen ennek feltételeit „literre és méterre” meghatározni lehetetlen. Ez bírói mérlegelés kérdése, a törvény ehhez csak fogózókat adhat, amit meg is tesz az új Pp. 316. § (1) bekezdésében a kirendelt, míg (2) bekezdésében a magánszakértő véleménye tekintetében.

A nem is oly régmúlt történései is közrehatottak abban, hogy az új Pp. 316. §-ának (2) bekezdése szigorú követelményeket támaszt a magánszakértői véleményekre nézve, hogy azokkal szemben ne lehessen felhozni az egyoldalúság vádját. *Ab ovo* (s ezzel együtt aggályosnak és figyelmen kívül hagyandónak) kell tekinteni azt a szakértői véle-

59 Új Pp. 191. § (1) bekezdés.

60 Új Pp. 189. § (6) bekezdés.

61 Ellenvéleményen volt Döme, aki szerint a „közbenső végzésnek” fellebbezhetőnek kell lenni. Megjegyzi azonban, hogy „A közbenső végzés fellebbezhetősége ugyanakkor további számos – a kodifikáció során megválaszolandó – kérdést vet fel, attól kezdve, hogy ez a fellebbezhetőség nem növeli-e a másodfokú bíróságok munkaterhét, nem eredményezi-e a perek még nagyobb volumenű elhúzódnását, halasztó hatályú kell legyen vagy sem, egészen az ügyviteltechnikai jelentőségű kérdésekig.” – DÖME ATTILA: *Egy új eljárásjogi jogintézmény, az ún. közbenső végzés természetéről*. Magyar Jog 2015. 7–8. 452–455., 455.

62 17/2015. (VI. 5.) AB határozat.

63 Új Pp. 265. § (1) bekezdés.

64 Új Pp. 300. § (3) Törvény eltérő rendelkezése hiányában szakértő a fél megbízása vagy kirendelés alapján, indítványra alkalmazható.

65 HAUPT EGON: *A bizonyítás kérdései egy új polgári perrendtartás szögéből*. Magyar Jog 2014. 12. 699–705. 704., 705.

Tanulmány

ményt és egyoldalúnak (s ezzel együtt aggályosnak) lehet tekinteni azt a szakértői eljárást, amelynek során a szakember csak az egyik oldal előadásában, észrevételezésében tárta fel a tényeket, s nyilvánított véleményyt. Ezért a magánszakértőnek kifejezett *figyelmet kell tanúsítani az ellenfél értesítésére*, az általa feltett kérdések szerinti szakvélemény kiegészítésére. Annak érdekében azonban, hogy a per észszerű időben befejeződhesse, az új Pp. törvényi korlátot állít a félnek nem tetsző szakértői véleményekkel szembeni kifogásoknak. Azt is mondhatnánk, hogy már a szakértő kirendelésénél számít a felek felelős közreműködésére a kompetens szakértő személyének kiválasztásánál, hiszen a fél nem kérheti új szakértő kirendelését azon az alapon, hogy a kirendelt szakértő megállapításaival, következtetéseivel nem ért egyet. Mivel a szakértői bizonyítás indítványozása is (esetleg a bíróság anyagi pervezetése következtében) a fél kötelezettsége, nem tudjuk osztani azokat az aggodalmakat (Árok, Kőműves),⁶⁶ hogy az esetlegesen beszerzett két magánszakértői véleményt követő kirendelt szakértőtől származó vélemény elkészítésének időtartama jobban elhúzná a pert, mint a jelenlegi szakértős perekben megszokott „oda-vissza” szakértések, s a felek által beszerzett „szakemberektől származó vélemények”. Utóbbiak ugyanis az új Pp. bizonyítási rendszerében figyelmen kívül hagyhatók.

Ma még talán – de lehetséges, hogy egyre kevésbé – a *science fiction* világába tartozik a mesterséges intelligencia igazságszolgáltatási felhasználása, ám nem mernénk azt állítani, hogy sosem kerül majd sor a Robo Sapiens igénybevételeire egy adott bonyolult tényállás elemzése vagy szerteágazó jogi probléma felfejtése érdekében.⁶⁷ Vannak a világban kutató intézetek, amelyek már az érzékelő emberi idegrendszer „robotosításán” dolgoznak.

V.

Permenedzselés – pervezetés

16. A Ptk. kodifikációja során is különös figyelmet kapott a *felelős cselekvés elve*. Természetesen ez csak akkor várható el az eljárás résztvevőitől, ha maga az eljárási szabályozás átlátható, logikus, nyelvezetében érthető, a felelősségi körök jól felismerhetők, s a jogkövetkezmények (pl. preklúzió) egyértelműek. Az ilyen szabályozás eredményezhet hatékony eljárást. A *felelős cselekvés* elvét Magyary véleményéhez közelíthetnénk, aki az RPP-t méltatva kifejtette: „a bíró érvényesülése a perben harmonikus legyen

a felekével. ... A féltől függjön, hogy *akar-e jogvédelmet vagy sem*, de ne tőle függjön, hogy *az eljárás miképpen bonyolódjék le* és meddig tartson. Ha a fél jogvédelmet kér, ne legyen a bíró akadálya az igazság keresésében.”⁶⁸ Kiegészíthetnénk mindezt azzal, hogy a bíró ne csak akadály ne legyen, de legyen segítségére a félnek, a feleknek. Ezt azonban nem lehet pusztán a bíró személyiségére bízni. Rendszerszerűen, a perjogi szabályok által szabályozottan, ha tetszik, törvényi parancs formájában kell a bíró számára előírni. Ez a parancs jelenik meg az *anyagi pervezetés*⁶⁹ jogintézményében, s nyer különböző formát a per egyes létszakaiban.

Az *anyagi pervezetés lehetőséget ad a bírónak, hogy ütemezett permenedzselést végezzen*, s már a perfelvételi szakban mintegy „eljárási menetrendet” állítson fel. Egyben azonban kötelezettségként is megjeleníti az új Pp. a bírói pervezetéssel szembeni időszertiségi jogalkotói elvárását. Ez a bírói felelősség tükröződik abban is, hogy általános ügyintézési határidőt állapít meg a felek részéről elvégzett egyes percselekmények reflexiójaként.⁷⁰

17. Az új Pp. mellőzi a hatályos Pp. 2. § (1) bekezdésében foglalt bírói feladatmegjelölést. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy az új Pp. eltekintene a tisztességes eljárás lefolytatásának követelményétől, de nem ismétli meg az Alaptörvény rendelkezését.⁷¹ Nincs is erre szükség. Elégséges, ha a perrendtartás kifejezetten azokat az alapelveket, alapértékeket rögzíti, amelyek érvényesülési igényének mentén a jogalkotó a permenetet szervezni kívánja. Ez pedig nem más, minthogy a „végighazudott” perrel szemben, egy ténybelileg és jogászszakmailag alaposan előkészített és lebonyolított perben szülessék döntés.

Amennyiben azonban elvárjuk a felektől, hogy ne hazudjanak a perben és segítsék az eljárást a befejezés (ítélet) felé haladni, s rendelkezési jogukat ennek érdekében gyakorolják, a rendelkezési elv érvényre juttatása mellett sem hagyhatók azonban a felek teljességgel magukra, hiszen a „mérkőzés állása” nem a stadion eredményjelzőjén, hanem a bíró(ság) agyában nyer leképezést. Szükséges tehát, hogy ezt a képet a felek – legalábbis kontúrjaiban – megismerjék, s az ne csak az ítéletben feltárt meglepetés legyen számukra. Ennek biztosítására szolgál az

66 ÁROK KRISZTIÁN – KŐMŰVES BARBARA: *Eljárásjogi science fiction, avagy a magánszakértő mint tanú a polgári perben*. Jogtudományi Közlemény 2017. 03. 141–145.

67 A technológiai újdonságok jogi fejlődésre gyakorolt hatásának egy érdekes példaként ld.: UDVARY SÁNDOR: *Vehere necesse est – Az önvezető gépjárművekhez kapcsolódó jogi kérdések körvonalazása*, In: Lege et fide, Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára, Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2016, 644–653.

68 MAGYARY GÉZA – NIZSALOVSKY ENDRE: *Magyar polgári perjog*. 3. kiad. Budapest, 1939. 38.

69 Új Pp. 237. §.

70 Új Pp. 110. § [Az általános intézkedési kötelezettség határideje, tartalma]
(1) A bíróság – törvény eltérő rendelkezése hiányában –
a) a beadvány bírósághoz történő érkezésétől,
b) a beadvány benyújtására nyitva álló határidő lejártától, vagy
c) az intézkedésre okot adó egyéb körülmény bekövetkezésétől
számított legkésőbb harminc napon belül megteszi a szükséges intézkedéseket.

71 Alaptörvény XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

anyagi pervezetés bírói kötelezettségkénti szabályozása az új Pp. 237. §-ában. Ez nem „kegy” lesz a bíróság részéről, hanem eljárási kötelezettség teljesítése.

18. Amennyiben a jogállamiság egy fontos összetevő elemének tekintjük az állam működésének átláthatóságát, úgy a bíróság közrehatási, anyagi pervezetési kötelezettségében felismerhető, hogy az ítélkezés „titkos misztériumának” feloldásához is közelebb visz a kódex, lehetőleg kiküszöbölve a „meglepetésítéleteket”. Kötelezettség jellegét bizonyítja, hogy a fellebbezési eljárásban a másodfokú bíróság (a perrendi általános szabályok szerint az ítélőtábla) az elsőfokú bíróság ítéletének, illetve eljárásának az anyagi pervezetéssel összefüggő részét is bírálat tárgyává teszi és minősíti az anyagi jogi felülbírálat részeként úgy, hogy egyúttal elvégzi a saját anyagi jogi álláspontja szerint helyes anyagi pervezetést. Ennek során az új Pp. 369. § (4) bekezdésében írtak szerint lehetőséget biztosít a feleknek perfelvételi, illetve a szakértői bizonyítással kapcsolatos nyilatkozat előterjesztésére, és ezekhez kapcsolódóan bizonyítást folytathat; illetve a felek tudomására hozza az általa hivatalból észlelt tényt, vagy a felektől és az elsőfokú bíróságtól is eltérő jogértelmezést, a kérelemtől jogszabály alapján való eltérés szükségességét, és lehetőséget biztosít e körben nyilatkozataik megtételére, továbbá bizonyítást folytathat.

A perek észszerű határidőben történő befejezéséért elsődlegesen a bíróság visel felelősséget. Ezért a másodfokú eljárásban a kódex kifejezett rendelkezéssel kívánja megakadályozni olyan joggyakorlat kialakulását, amelynek a Kúria is gátat szabni igyekezett. Kimondta, hogy önmagában a Pp. 3. § (3) bekezdése szerinti általános tájékoztatási kötelezettség megsértése miatt a másodfokú bíróság nem helyezheti hatályon kívül az elsőfokú bíróság ítéletét. A hatályon kívül helyezéshez az kell, hogy a bíróság valamely konkrét eljárási szabályt sértsen meg, és az kihasználja az ítélet érdemére.⁷²

VII.

Hagyomány és megújulás

19. Ha az előzőekben szoltunk a felek és a bíróság oldalán jelentkező szakmai követelményekről és felelősségről, nem hallgathatunk a jogalkotói felelősségről sem. A perek elhúzódása, a bírák és a felek, jogi képviselők előtt tornyosuló hatályos szabályozásból eredő nehézségek megszüntetése – rendszerszinten – nyilvánvalóan jogalkotói feladat. E követelmény megvalósítása volt a cél a magyar perjogi hagyományban jogirodalmi szinten mindig is búvópatakként jelen volt, az RPP-ből ismert osztott perszerkezet szabályozásának retrospektív felemlítése. A hagyomány azonban nem kötelezte a jogalkotót arra, hogy az

elmúlt szabályozást maradéktalanul, tartalmi megújítás nélkül tegye magáévá. Nem is tette. Először is formai tisztázásként az új Pp. a dogmatikai tisztaság jegyében vizsdatért az RPP. azon megoldásához, hogy a bírósági érdemi elbírálásnak a beadvány alaki fogyatékosága miatti megtagadását „visszautasító”, míg az érdemi elbírálást követő negatív értékelését az „elutasító” végzés vagy ítélet formájában nevesíti. Mindez együtt jár azzal, hogy a jogalkotó kivezette az új Pp.-ből az érdemi vizsgálat nélkül a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasító végzés intézményét.⁷³ A lehetséges perakadályok bírói vizsgálatát már a keresetlevél beadását követően megköveteli, s ha az negatív eredménnyel zárul, a keresetlevél visszautasítására kerül sor.⁷⁴

Amennyiben a bíróság nem észlel perakadályt,⁷⁵ a keresetlevelet *perfelvételre alkalmasnak* minősíti, s elrendeli annak kézbesítését az alperes részére, s felhívja, hogy jogi képviselő közreműködésével, 45 napon belül írásbeli ellenkérelmet terjesszen elő. Az alperesi ellenkérelem ismeretében tud eleget tenni a bíróság az alaki és anyagi pervezetési, permenedzselési kötelezettségének. Az *alperesi írásbeli ellenkérelem fogja megvédeni a bíróságot* és a felperest attól a több évtizede bekövetkező szituációtól, hogy az első tárgyaláson elhangzó alperesi védekezés nyomán⁷⁶, *rendszer szinten kell elhalasztani a tárgyalást*, hiszen mind a felperes, mind a bíróság szembeülhet egy nem várt alperesi védekezéssel (tényállítással, anyagi jogi kifogással). Amennyiben pedig az alperes nem terjeszt elő érdemi védekezést és az első tárgyalást is elmulasztja, felperesi kérelemre, őt bírósági meghagyással lehet marasztalni. Kétségtelen, hogy az ellentmondás visszahelyezi az eljárást a meghagyás kibocsátása előtti állapotába, ám mindenképpen a bíróság és a felperes anyagi erőinek és idejének pazarlásáról lehet beszélni az ilyen „üresjárat” esetén. Az ilyen perelhúzó alperesi magatartás kiküszöbölésére a jogalkotó az *osztott perszerkezet jogrendünkbe történő ’megújított vizsszavezetésével’* kívánta biztosítani, hogy az alperest lehetőleg ne a bírói közreműködés, hanem a jogi szabályozás, a saját ügyeiben tanúsítandó felelősség szorítsa arra, hogy a keresetre lehetőleg a per állása szerinti legkorábbi időpontban nyilatkozzon.⁷⁷

Az új Pp. az RPP. osztott perszerkezetét módosításokkal tette magáévá, s az egyes perszakokhoz más-más célt tűz. A leglényegesebb változtatás és eltérés a keresetlevél tartalmának egzakt meghatározásában, valamint az *alperesi perbeocsátkozás időpontja előrehozatalában, s technikai szabályozottságában áll.* Az RPP. szerint a keresetlevél

73 Hatályos Pp. 130. § (1) bekezdés.

74 Új Pp. 176. § (1)–(2) bekezdés.

75 Új Pp. 176. § (1)–(5) bekezdés.

76 Hatályos Pp. 126. § (3) bekezdés.

77 Új Pp. 179. § (1) és (3) bekezdése.

Tanulmány

kézbiztosítását követően az alperesnek elegendő volt a felperes jogállítással szemben felkészülni és a perfelvételi tárgyaláson felolvasni az ellenkérelmét, amelyet írásban is csatolnia kellett a jegyzőkönyvhöz.⁷⁸ Amennyiben azonban a felperes a keresetét megváltoztatta a perfelvételi tárgyalás kezdetén (ehhez az alperes hozzájárulása nélkül joga volt az alperesi ellenkérelem előterjesztéséig), úgy az alperes írásba foglalt védekezése tárgytalanná válhatott, s a perfelvételi tárgyalást el kellett halasztani, hogy az alperes felkészülhessen a védekezésre. Amennyiben az alperes perbebocsátkozott, a bíróság kitűzte az érdemleges tárgyalást, s megkezdődhetett annak előkészítése. Ennek során a peres felek iratváltásokban közölték egymással (s egyidejűleg a bírósággal) tényállításaikat, s bizonyítási indítványait, ha erre a perfelvétel során még nem került volna sor.⁷⁹ Ettől a felfogástól eltérően az új Pp. igen helyesen, a *perkoncentráció* rendszerszerű megvalósítása érdekében az alperessel szemben is érvényesíti az elvárható gondossági követelményt és számára is előírja, hogy – mintegy a keresetlevél pandanjaként – írásban részletezve adja elő a jogvitára vonatkozó állás-

pontját.⁸⁰ Felvethető, hogy elegendő-e az alperes számára a keresetközléstől számított 45 nap minderre? Meggyőződésünk szerint általában igen, de különösen bonyolult ügyben kérheti a határidő további 45 nappal történő meghosszabbítását, s ily módon már 90 nap állhat rendelkezésére. Azért is követelhető az alperesi érdembeli nyilatkozat a tényállításokra, jogállításokra és kereseti kérelmekre, mert a mai technikai fejlettség mellett az információk beszerzése, a jogi felkészülést segítő technikai és kereskedelmi lehetőségek messze meghaladják a XX. század elejének, első felének szintjét.

Az új polgári perrendtartás vezérmotívuma a *perhatékonyság rendszerszerű biztosítása*, ami azt jelenti, hogy önmagában a szabályozásnak kell garantálni a perkoncentráció megvalósulását, s a szabályok nem engedik a perelhúzó magatartást. A perhatékonyságot nem a határidők újabb és újabb seregével, illetve szankciók kilátásba helyezésével biztosítja a törvény, hanem az egyes pereszerkezeti egységek célvezérelt eljárási cselekményeinek szabályozásával, a percselekmények prognosztizálásával s az *értük viselt eljárási felelősséggel*.

78 RPP. 185. § első bekezdés.

79 RPP. 194. §.

80 Új Pp. 199. § (2) bek.

A POLGÁRI PERRENDTARTÁS ÉS A KAPCSOLÓDÓ JOGSZABÁLYOK KOMMENTÁRJA I-II.

SZERZŐK: Bacher Gusztáv, Baranyi Bertold, Bodoki Gábor, Böszörményiné Kovács Katalin, Burai-Kovács János, Döme Attila, Ébner Vilmos, Éless Tamás, Faludi Gábor, Farkas Attila, Goldea Zsuzsanna, Aleku Mónika, Harsági Viktória, Juhász Csaba, Juhász László, Juhász Linda, Kapa Mátyás, Káposznyák Aliz, Király Miklós, Köblös Adél, Kövesné Kósa Zsuzsanna, Kőrös András, Lázár-Kocsis Edina, Légrádi István, Máté Viktor, Mikó Ádám, Okányi Zsolt, Orosz Árpád, Osztovíts András, Paksi Gábor, Parlagi Mátyás, Prokopovitsch László, Rák Viktor, Reviczky Renáta, Ribai Csilla, Szécsényi-Nagy Kristóf, Szócs Tibor, Tálné Molnár Erika, Timár Kinga, Tóth Ádám, Varga István, Virág Csaba, Völcsy Balázs

SZERKESZTŐ: Varga István

LEKTOR: Németh János

Könyvünk az új Pp. szabályainak magyarázatát tartalmazza első kézből, a törvény előkészítését az első pillanattól meghatározó befolyásoló kodifikációs téma- és munkabizottsági elnökök és tagok tollából. A kétkötetes kommentárban minden témakört olyan szakértő ismertet, akinek az a szűken vett szakterülete. A szerzői csapatot szerkesztőként Varga István tanszékvezető egyetemi tanár (ELTE ÁJK Polgári Eljárásjogi Tanszék), ügyvéd, a Polgári Perjogi Kodifikációs Főbizottság tudományos titkára irányítja. A kötet lektora Németh János professzor emeritus, a Főbizottság elnöke, az Alkotmánybíróság volt elnöke.

A szerzők célja, hogy tudományosan megalapozott, de elsősorban a mindennapi gyakorlati jogalkalmazói igényeknek megfelelő kommentár szülessen. A kommentár a Pp-n kívül szabályozott perek, valamint a választottbírói eljárás, mint a polgári per elsődleges alternatívájának, magyarázatát is tartalmazza. Az olvasó továbbá a polgári perben alkalmazandó nemzetközi jogi és európai uniós jogszabályok, a jogsegély-szerződések, a joghatósági- és jogsegély-rendeletek, valamint a sui generis európai uniós eljárások lényegre törő, rendszerbe foglalt magyarázatát is megtalálja a kötetben.

A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja I-II.
és **Az új Pp. iratmintatára** együttes ára: 25 000 Ft



Ára: 15 000 Ft
Megjelenés:
2017 ősze

WEBES VÁSÁRLÁS
-5%

Nagy Marianna egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest)

Közigazgatási szerződés az európai uniós eljárásjogban, avagy szabályozás Szkülla és Kharübdisz között¹

Az európai közigazgatási eljárásjog egységesítésére tett törekvések közül kiemelkedő a ReNEUAL csoport által alkotott Modellszabályok elkészítése. Ebben az Európai Unió szerveire vonatkozóan tesznek javaslatokat az egységes uniós eljárásjog szabályozására. A Modellszabályok között szerepel a közigazgatási szerződésekre vonatkozó IV. könyv, mely a közjogi és magánjogi elemek jelenléte miatt különösen sok kérdést vet fel. A Modellszabályokon belül külön meg kell indokolni a szerződési jog helyét. Nem tisztázott a szabályozás jogalapja, a közigazgatási szerződés fogalma, az anyagi és eljárásjogi normák aránya. Különösen érdekes a szerződések magánjogi háttérét adó Draft Common Frame of References alkalmazhatósága a közigazgatási eljárásjogban. A IV. könyv mind közigazgatási jogi oldalról, mind magánjogi oldalról további egyeztetéseket és részletesebb szabályozást igényel.

I. Bevezető

1. Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata (Research Network on EU Administrative Law ReNEUAL) 2014-ben kidolgozta az *Európai Közigazgatási Eljárási Modellszabályokat*² (ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, továbbiakban Modellszabályok). A Modellszabályokat kidolgozó tudósokat az uniós és tagállami jogok harmonizálásának, illetve szorosabb európai együttműködés esetén az egységesítésének célja vezérelte, és egy olyan – akár uniós jogszabályként is elfogadható dokumentumot – szerkesztettek, amely alkalmas lehet rá, hogy mind az uniós közigazgatás, mind pedig a tagállami közigazgatások számára közös szabályokat, eljárási normákat alkosson. Az európai eljárási normák egységesítése, vagy legalábbis a mainál nagyobb mértékű harmonizálása nagyban hozzájárulhatnak a belső piac működésének javításához, hatékonyabbá tételéhez, ezért mindenképpen figyelemre méltó a vállalás. Mivel a közigazgatási eljárások megkerülhetetlenek valamennyi piaci szereplő számára, az egyneműbb és kiszámíthatóbb szabályok csökkenthetik a vállalkozások tranzakciós költségeit lerövidíthetik a piacra lépés idejét, javíthatják a szolgáltatásnyújtás feltételeit. Mint minden nagy ívű vállalkozás, a Modellszabályok is rejtenek buktatókat, számos kérdést felvetnek, és az eljárásjoggal, az európai joggal vagy a szer-

ződési joggal foglalkozók körében hatalmas vitákat váltottak ki. Ezek a viták bizonyos értelemben irányított viták, hiszen az uniós szerveknek is érdekük a tudományos közösség és a tagállamok álláspontjának minél teljesebb megismerése, hiszen bevezetésük, joggá válásuk esetén a Modellszabályok elfogadottsága attól függ, milyen nyitott kérdések maradnak a szabályozásban, és azokra képesek vagyunk-e a gyakorlatban is használható válaszokat adni. A Modellszabályok hat könyvből áll: az I. könyv az Általános rendelkezéseket, alapelveket, a II. könyv a közigazgatási jogalkotásra vonatkozó szabályokat, a III. könyv az egyedi ügyekben történő döntéshozatal szabályait, a IV. könyv a közigazgatási szerződésre vonatkozó szabályokat, az V. könyv a kölcsönös segítségnyújtás (jogsegély) szabályozását, a VI. könyv az Európai Unió és a tagállamok közötti információáramlásra vonatkozó szabályozást tartalmazza. A mű tehát nemcsak rendkívül terjedelmes, hanem láthatóan a hazai jogtól eltérően a legszélesebb értelemben határozza meg a közigazgatási eljárás fogalmát: majdnem minden eljárásfajtát ide sorol, amiben a közigazgatási szervek eljárhatnak. A tárgyi hatálynak ez a széles felfogása amennyire sokak számára üdvözlendő, ám legalább ennyi kritikust is szerzett. A II–III. és IV. könyv kizárólag az uniós közigazgatási szervekre tartalmaz rendelkezéseket, míg az V–VI. kötet a tagállami közigazgatásokra vonatkozik.

2. A Modellszabályok általános értékelése jóval meghaladja e tanulmány kereteit, e helyütt csak a IV. könyvben foglalt szabályokat vesszük górcső alá. Ez azonban mégsem tehető meg anélkül, hogy ne érintenénk a Modellszabályok rendeltetését, az általános szabályok kapcsán felmerülő problémák egy részét, mert a közigazgatási szerződésekre vonatkozó speciális problémák részben az ál-

1 A tanulmány a 2013/116-P040 sz. az „Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái, és ezek hatása a közigazgatás szervezetre, működésére” c. OTKA kutatás keretében készült. Kutatásvezető: Nagy Marianna.

2 ReNEUAL, 2014, ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure.

Tanulmány

talános szabályokban gyökereznek, részben pedig csak azokhoz képest értelmezhetők, és azokhoz képest helyezhetők el a közigazgatási jogi dogmatika rendszerében. A IV. könyv értékelésekor figyelembe kell venni, hogy a Modellszabályok lényegének megértéséhez több síkon kell vizsgálnunk a szabályozást, és ezek a vizsgálati síkok nem párhuzamos metszetek. Ahhoz, hogy megértsük hogyan működnek, el kell helyeznünk egy „jogi computer-tomográfból” és különböző irányokból kell rétegfelvételeket készítenünk. Majd ezeket a rétegfelvételeket egyenként és újra összeállítva értékelhetjük a maga valóságában a ReNEUAL kutatói közösségének elismerésre méltó munkáját. A jogi CT-nk beállításai a következők: vizsgálnunk kell a Modellszabályokon belül

a) az általános eljárási szabályok és különösen a közigazgatási szerződések szabályozási *indokoltságát*, lehetőségét és egymáshoz való viszonyát;

b) a közigazgatási szerződésekre vonatkozóan *az uniós és a tagállami jogok viszonyát*,

c) a *közigazgatási jog és a magánjog viszonyát*, és

d) szerződési jogról lévén szó, *az anyagi és eljárási szabályok egymáshoz való viszonyát*.

Ha csak ezeket a rétegfelvételeket készítjük el a vizsgált jogterületről, már akkor is egy sokdimenziós képet kapunk, de tovább bővíthető az elemzés azzal a fontos kérdéssel, hogyan képesek a Modellszabályok integrálni az európai bírósági gyakorlatot, mely – különösen a szerződési jog területén – több évtizedes jogfejlesztő tevékenységének köszönhetően nyilvánvalóan meghatározó befolyással volt a jogterület mai helyzetére. Ebben a tanulmányban a bírói gyakorlattal nem foglalkozunk, de már a többi vizsgálati szempont is indokolja a címet: a Modellszabályok IV. könyve Odüsszeuszként Szküllá és Kharübdisz között hajózik, ott kell megtalálni azt a szűk utat, ahol nem vész el a közigazgatás hajója a különböző egymással ellentétes elvárások között. Ha a közigazgatási jog Szküllá a „köz” szempontjainak érvényesítésével, akkor a szerződéses jog hátterét adó magánjog Kharübdisz, a kiegyenlítésre, a mellérendeltségre törekvő logikájával.

II.

A Modellszabályok szükségessége és lehetségesége

3. A Modellszabályokkal kapcsolatban nyilvánvalóan adódik az első kérdés: *mi szükség van egy ilyen típusú szabályozásra*, van-e szükség rá egyáltalán? Elősegíti-e az egységes szabályozás a belső piac fejlődését, és erősebbé teszi-e az uniót a külső piacokkal szembeni versenyben? Ha a szükségességet bizonyítjuk is, rögtön ott a következő kérdés: *lehetséges-e egy európai egységes közigazgatási eljárásjogi kódex létrehozása az EU jelenlegi fejlettségi szintjén?* Megteremthető-e a tagállamok egységes szándékán alapulva egy olyan közös nevező, amely egységesíti az el-

járásjogot? Ha mindkét kérdésre igen a válasz, akkor lényegében létrejön a szektorspecifikus szabályozásokon túllépő, *horizontális európai közigazgatási eljárásjog*. Ha ugyanezeket a kérdéseket feltesszük csak a közigazgatási szerződésekre vonatkozóan, akkor még bonyolultabb a helyzet, mert az igenlő válaszok következménye ezen a területen nem egyértelmű: a közigazgatási szerződések eljárásjoga az általános közigazgatási eljárásjog része, netán az egyelőre még nem létrejött, és önmagában is nagyon vitatott európai szerződési jog részének tekintjük, vagy esetleg önálló európai közigazgatási szerződési jogi rezsim születik?

4. Ami a *szükséges-e a szabályozás?* kérdést illeti, számos indokot tudunk felhozni a szabályozás mellett, és ugyanennyit ellene is. Az Európai Unió kialakulásától fogva különböző ágazatokban megfogható érdekközösséggként, és legalább ennyire értékközösséggként is definiálható. A szektorspecifikus szabályozások többnyire megfelelnek az adott ágazatban tevékenykedők érdekeinek, de rendkívül fragmentált szabályozást eredményeznek. Az uniós értékek sem egyformán épültek be az ágazati szabályozásokba, nem mindenütt jelennek meg az uniós jogfejlődés eredményei az eljárási szabályokban. Az Európai Parlament Jogi Bizottsága 2012. november 21-i ülésén egy nagyon terjedelmes problémalistát³ állított össze, amelyek indokolták, hogy miért is lehet szükséges egy egységes eljárásjogi szabályozás. Így az indokok között szerepelt az, hogy a széttöredezett szabályozás időnként szükségtelenül bonyolult, de néhol alulszabályozott, a polgárok és a gazdasági szereplők számára is átláthatatlan a szabályozás, az ágazati szabályok szerteágazó modelleket követnek. Az eljárási szabályok gyakran a *soft-law* területére esnek, s így nem ellenőrizhető sem a megállapításuk, sem a módosításuk, az eljárások nem alkalmazzák a korszerű információtechnológia adta eszközöket, az egységes szabályozás hiánya versenyhátrány is jelent az azonos nyelvi, kulturális, gazdasági környezettel rendelkező más világpiaci szereplőkkel szemben (Kína, USA). A közvetlen érdekek mellett az uniós értékek határozottabb érvényesítése is az eljárási egységesítés mellett szólt: az elmúlt évtizedek során kialakult, és az uniós és a tagállami közigazgatási szervekkel szemben egyaránt érvényesítendő *jó közigazgatásra vonatkozó alapelveket*, a jogbiztonságot, a tisztességes eljárás követelményeit, az Alapjogi Charta értékrendjét is megjeleníteni szükséges az európai eljárásjogi szabályozásban.

Ha csak a közigazgatási szerződésekre szűkítjük le a szükségesség kérdését, akkor is fennáll szinte valamennyi az érdekközösségből fakadó indok, de újabbakat is találunk. Mivel szerződési jogról van szó, a belső piac egysé-

3 A Bizottság által elfogadott érvrendszert teljes egészében ismerteti BOROS ANITA: *Közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban* – a ReNEUAL szabályok értékelése. Pro Publico Bono. 2017. 2 különszám Bevezetés 15–16.

gesítését szolgáló minden törekvés az erősebb Európai Uniót szolgálja. Ugyanakkor a szerződési jog központi magva a szerződési szabadság, a jogválasztás, a rugalmasabb eljárási rendszer, a választottbíráskodás előnyei stb., ezért a magánjogi oldalról ellenérveket is találunk bőven. Az Európai Bizottság, illetve a Parlament számára azonban nyomósabbak voltak az egységesítési törekvések melletti érvek, mint az ellenük szólók.

5. *A lehetséges-e európai közigazgatási eljárásjogot szabályozni?* kérdés kapcsán legalább két újabb kérdéscsoport merül fel. Egyrészt a *szabályozás jogalapjára*, másrészt a *jogpolitikai, technikai nehézségekre* kell választ találni, s egyik nehezebb mint a másik. Ami a jogalapot illeti, már az általános eljárási szabályok jogalapját sem egyszerű megtalálni, de a közigazgatási szerződések közös szabályozására vonatkozó jogalap kapcsán nincs két szerző, aki egyetértene. Bárhonnan is közelítjük a jogalapot, meg kell felelni a szubsidiaritás és az arányosság követelményének, melyek az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésében foglaltak szerint az 5. cikkkel összhangban minden olyan hatáskör, melyet a Szerződések nem ruháznak át az Unióra, a tagállamnál marad. Az EU a jogalkotási hatásköreit csak célhoz kötötten, szektorális alapon végezheti, nem rendelkezik általános jogalkotási hatáskörrel.

Az általános eljárási szabályok magvát (legalábbis a kontinentális közigazgatási jogban) az egyedi hatósági határozatok jelentik. Ezek képezik a Modellszabályok magvát is, hiszen a III. könyv elveiben, szabályozásában érhetők tetten leginkább a jó közigazgatásra vonatkozó követelmények. A Modellszabályok jogalapjánál felmerülhet az EUMSZ 291. cikke, amely feljogosítja az Európai Tanácsot és a Parlamentet, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság számára azokat a kereteket és korlátozásokat, amelyek között a végrehajtási jogköreit gyakorolhatja. Valójában azonban az EUMSZ 291. cikke nehezen tekinthető jogalapnak, mert ez a cikk a Bizottság végrehajtási aktusainak EUMSZ-beli korlátait és jellemzőit határozza meg. Az így elfogadott végrehajtási aktusok, mint dogmatikailag jogalkotási aktusnak nem minősülő aktusok jogalapja csak a felhatalmazó jogalkotási aktus lehet. Tehát kellene hozzá a felhatalmazó rendelet/irányelv, aminek a Bizottság csak a végrehajtásához szükséges rendelkezéseit bontja ki a végrehajtó aktusban.

Ugyancsak használhatónak tűnik az EUMSZ 298. cikk (1) bekezdése, amely szerint feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független *európai igazgatásra* támaszkodnak. Az európai (köz)igazgatás értelmezést igényel, hiszen a közvetlen és közvetett igazgatás egyaránt részét képezik. A Modellszabályok a szűkebb értelmezést fogadták el, és kizárólag az uniós igazgatási szervekre vonatkoztatják a szabályozást, ami kétségtől megkönnyíti a jogalap legitimálását.

Míg az EUMSZ 291. és 298. cikkei akár elegendőek is

lehetnek az individuális döntésekre vonatkozó eljárások horizontális eljárásjogának a megalapozásához, *ugyan ezek már nem alapozzák meg a közigazgatási szerződési jog eljárásjogának uniós szabályozását*. Itt már nemcsak Szkülának, hanem Kharübdisznek is áldozni kell. A közigazgatási szerződések mögött ott vannak az uniós és a tagállami magánjogi elemek, ezek sokszor dominálják, de mindenképpen hatással vannak a szerződések tartalmára, sorsára. Ezért ha ezek szabályozására keressük a jogalapot, akkor nem csak közigazgatási oldalt, hanem a magánjogi oldalt is meg kell alapozni. A szerződési jog egységesítésére vonatkozó szabályozás jogalapja még inkább vitatott, mint a hatósági típusú döntéseké. A IV. könyv tartalmaz ugyan hivatkozást az EUMSZ 335. cikkére, de ez csak az *Unió szerződéses jogképességét alapozza meg, nem pedig arra ad felhatalmazást, hogy a szerződési jogot is meghatározhassa külön felhatalmazás nélkül*. A magánjog egységesítésére irányuló uniós kísérletek is rendre megküzdöttek a szerződési jog egységesítésének jogalapjára vonatkozó kihívással, és nem jutottak mindenki által elfogadott eredményre.⁴ Az adásvételi jog estén az EUMSZ 114. cikkére szoktak hivatkozni, illetve a 352. cikk esetében merült fel, hogy igen széles értelmezéssel egyfajta általános jogalkotási felhatalmazásként értelmezhető. Mivel azonban a 352. cikk egyhangú döntéshozatalt kíván meg, valószínűleg nem alapozható erre az egységes közigazgatási szerződési jog, vagy ha igen, akkor a célszerűsége megkérdőjelezhető.

A jogalap körüli bizonytalanság mindenképpen elég jelentős érvet szolgáltat a szabályozás ellenzőinek. Mégis úgy gondolom, hogy ha a szükségesség kérdésre igen a válasz, akkor vagy meg kell találni, vagy ha ez nem lehetséges, akkor akár *szerződésmódosítással is, de meg kell teremteni az egységes jogalapot a horizontális európai eljárásjog, illetve a horizontális európai közigazgatási szerződési jog szabályozásához*. Kétségtelenül ez nem egyszerű, hiszen minden tagállamot meg kell győzni az erősebb, homogénebb európai szabályozás előnyeiről, de megfelelő jogalap nélkül nincs kellő legitimációja a legjobb szabályozásnak sem. Mivel a Modellszabályok az összes szektorspecifikus szabályozást érintik, ez a kérdés megkerülhetetlen.

6. Modellszabályok lehetőségességének másik oldala a *jogpolitikai és technikai ellenérvek* összegyűjtése és azok leküzdése. Ezekből is számos akad. Megfogalmazódott a Modellszabályokkal szemben, hogy nagyon nehéz a 28 (ha Skóciát külön vesszük a sajátos jogrendszere miatt, akkor 29) tagállam közös nevezőjét megtalálni, és az európai szabályozás szükségképpen olyan lehet, ahol az a közös nevező, hogy senkinek sem jó. Nehéz meghatározni a Modellszabályok tárgyi hatályát: Milyen eljárások

4 KIRÁLY MIKLÓS: *Az európai adásvételi jog felemelkedése és hanyatlása*. In: *Az európai jog és a nemzetközi magánjog aktuális kérdései – Ünnepi tanulmányok a 65 éves Milassin László tiszteletére* 2016. Győr, 108.

Tanulmány

tartozzanak ide? Milyen mélységig lehet szabályozni az eljárásokat? Továbbra sem lehet kizárni az uniós és a tagállami jogok esetleges kollízióját, melyet estenként kellene feloldani. Időszerű-e a szabályozással foglalkozni, amikor nem dőlt el, hogy a Brexit után merre tart Európa? (Ez utóbbi évrre viszonylag egyszerű a válasz: valószínűleg a Brexit után könnyebb az eljárási szabályokat egy nevezőre hozni.) Nem kellene-e a közigazgatási szerződéseket kivenni a Modellszabályokból, hiszen a magánjogi szerződési jogra készültek saját Modellszabályok, melyeket szintén nem fogadtak el. Ezek a magánjogi kísérletek mindenképpen intő példák lehetnek a szabályozás nehézségeire. A jogpolitikai és technikai ellenérvekkel szemben megfelelő elhatározással egyenként könnyebb megtalálni a választ, mint az a számos kérdésből, vitapontból látszik. Ha a cél a szorosabb együttműködés, a jogalkotó valamennyi technikai kérdést tudja kezelni, feltéve, hogy tényleges tagállami támogatottság van mögötte.

III.

A IV. könyv: A köz(igazgatási) szerződések A köz(igazgatási) szerződés fogalma az elméletben és a Modellszabályokban

7. A Modellszabályok közül leginkább a IV. könyv tekinthető *hiperszenzitív szabályozásnak*, mert ez az a terület, amelynél nemcsak az uniós és tagállami jogok viszonyára, hanem a közjog és a magánjog kapcsolódási pontjaira, és a szerződési jog sajátosságaiból fakadóan az anyagi jogi és eljárásjogi normák kapcsolatára is tekintettel kell lenni, és ezek egyenként és összességükben számos szabályozási zátonyt jelenthetnek.

Már a könyv címe is vitákra ad okot: a *public contract* kifejezés alatt egészen mást értenek az egyes tagállami jogok, és eltérő értelmezéseket adnak az egyes tudományos megközelítések. A *public contract* egyszerre jelent *közszerződéseket*, *a közigazgatási szerződéseket*, *a közigazgatás által kötött magánjogi szerződéseket*. Ha sikerül is definiálni a *public contract* kifejezést, akkor a következő sziklán jó eséllyel zátonyra futhatunk: a szerződésekre vonatkozó jogi rezsím választása sok kérdést rejt: uniós jog alá tartozó szerződésekről, tagállami jog alá tartozó szerződésekről, esetleg harmadik jog alá tartozó szerződésekről beszélünk? (A továbbiakban az egyszerűség kedvéért a közigazgatási szerződés kifejezést használjuk.)

8. A IV. könyv tárgyi hatályának meghatározáskor nem csak az okozza a problémát, hogy az egyes tagállamok vagy nem ismerik a közigazgatási szerződés fogalmát, vagy eltérő körben húzzák meg a jogterület határát. Azok az országok is, melyek ismerik, különböző alkotmányos alapokra vezetnek vissza a saját kontraktuális viszonyaikat, illetve eltérő ismérvek alapján minősítik közigazgatási szerződésnek az egyes szerződéseket. A közigazgatási szerződés hagyományosan rendkívül cizellált a francia

jogrendszerben, és egészen mást jelent a német jogrendszerben. A magyar tételes jog például nem definiálja a jogintézményt, miközben számos olyan szerződésfajtája van, amely ebbe a kategóriába sorolható. A közigazgatási jogdogmatika a közigazgatási szerződéseknek a kötelező és lehetséges fogalmi elemeit gyűjti össze mind a közjog, mind a magán jogoldalaról. Az ilyen szerződéseket vizsgálva a közigazgatási jogászok elsősorban a közjogi elemekre koncentrálnak, a magánjogászok elsősorban a magánjogi elemeket emelik ki.

A közigazgatási szerződés, mint elméleti konstrukció⁵ legfontosabb *közjogi elemei*:

- a) A közigazgatási szerződés mindig jogszabályban rendszeresített közfeladat ellátására irányul, tárgya közszolgáltatás nyújtása, vagy a közigazgatási szerv, személy feladat- vagy hatáskörébe tartozó közfeladat ellátása.
- b) A szerződő felek közül az egyik fél mindig közigazgatás feladatot ellátó szerv/személy, a jogviszony másik oldalán bárki állhat, akár magánszemély is.
- c) A szerződés tartalmát túlnyomórészt a közigazgatási jog szabályai határozzák meg, töltik ki.
- d) A közigazgatási szervet többletjogosítványok, „hatalmasságok” illetik meg.
- e) A szerződés előkészítése többnyire formátlan közigazgatási eljárásban történik.
- f) A szerződés többnyire közigazgatási bíróság előtt támadható meg.

A magánjogi elemek:

- g) Mellérendeltségi jogviszony, a közigazgatás nem közhatalmi jogkörében jár el.
- h) A közigazgatási jog által meg nem határozott körben a feleket megilleti a szerződési szabadság.
- i) Gyakran a magánjogi szerződési szabályok szubszidiárius szabályként jelennek meg.

A fenti fogalmi elemek alapján a magyar jogban is sokféle önálló jogi szabályozással rendelkező, és azzal nem rendelkező szerződéstípus létezik. F. Rozsnyai Krisztina⁶ csoportosítása alapján megkülönböztetünk közhatalmi aktust helyettesítő szerződéseket, közhatalmi feladatokat előkészítő, kiegészítő szerződéseket, közfeladatok közös teljesítésére irányuló szerződéseket, tulajdonszerzéshez kapcsolódó szerződéseket, továbbá a gazdasági tevékenység körébe tartozó szerződéseket.

A közigazgatási szerződés elméleti fogalmi elemei között egyaránt találunk anyagi és eljárásjogi elemeket, de mégiscsak abból indul ki a definíció, hogy *mi a funkciója a szerződésnek, mire jó?* Ezért épít a közfeladatra, a közcél megoldására, s ez lesz a *cui prodest?* kérdésre adott válasz a

5 BARABÁS GERGELY: *A közigazgatási szerződések* In. Közigazgatási jog Általános rész II. szerk.: Fazekas Marianna, Budapest, 2017. 186–188.

6 F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban* Budapest, 2010. 90.

domináns anyagi jogi kritériuma a fogalomnak. Ezekből a szerződésektől függetlenül lehetősége van a közigazgatásnak tisztán a magánjog hatálya alá tartozó szerződéseket kötni, mint bármely piaci szereplőnek, ekkor azonban nem a közfeladat dominálja a szerződéskötési szándékot. Az igazsághoz hozzátartozik azonban, hogy a közigazgatási szervek egyre gyakrabban veszik igénybe a közfeladatok ellátásra a magánjogi eszközöket, bár ezek a szerződések sem tekinthetők vegytisztán magánjoginak, sokszor színezik közjogi elemek. (A német jogirodalom erőteljes kritikával illeti a „magánjogba menekülés” megoldását.)

9. A Modellszabályok radikálisan szakít az elméleti konstrukciók közjóra, közcélra alapozó definícióival, miközben a szabályozáshoz fűzött alkotói kommentárokból egyértelműen kitűnik, hogy a francia közigazgatási szerződés elméleti modelljével dolgozik. Ez egyébként egyenesen következik abból is, hogy a IV. könyvért felelős kutatócsoport vezetője a francia közigazgatási jog egyik legnevesebb képviselője *Jean-Bernard Auby* professzor volt. Mivel reménytelennek tűnt még a két nagy kontinentális rendszer – a francia és német – összehangolása is, az angolszász ellenkezés leküzdéséről nem is beszélve, ezért a IV. könyv egy nagyon funkcionális, valójában *pragmatista* megoldást választott. *Kizárólag eljárásjogi alapon kívánta definiálni a tárgyi hatályát, s ez alapján lehet megkülönböztetni a Modellszabályok által szabályozott közigazgatási szerződés közjogi és magánjogi fogalmi elemeit.*

Közjogi elemek a Modellszabályokban:

- a) Kizárólag az Unió intézményei, szervei, hivatala vagy ügynökségei által kötött szerződések tartoznak ide.
- b) Olyan szerződések, melyeket az uniós szervek, mint közigazgatási szervek köthetnek meg.
- c) Kizárólag az uniós jog hatálya alá tartozó szerződések.
- d) A szerződéskötési eljárás három szakasza közül az előkészítő eljárást adminisztratív eljárásként szabályozza.
- e) Ombudsmani felülvizsgálat lehetősége.
- f) A III. könyvben szabályozott alapelvek kötelező alkalmazása a szerződésekben is.

Magánjogi elemek a Modellszabályokban:

- g) A szerződési jog háttérzabálya a *Draft Common Frame of Reference (DCFR)* szabályozása.
- h) Azok a szerződések, melyeket az uniós szervek köthetnek ugyan, de bármely személy megköthetné.
- i) A tagállami jogok alá tartozó szerződések.
- j) A szerződéskötési eljárás második és harmadik szakasza a kötelmi jog alá esik.
- k) Bírósági és választottbírói felülvizsgálat lehetősége.

10. A Modellszabályok tehát egy merőben más metszetben közelíti meg a közigazgatási szerződést, mint amit a hagyományos francia vagy akár a német jogdogmatikában megszoktunk. Az egyes tartalmi elemek csak bizonyos ponton találkoznak a megszokott fogalmainkkal. Sorra véve az egyes elemeket, szinte mindegyikkel kapcsolatban találhatunk vitatott vagy érdekes megközelítéseket.

Közjogi elemek:

ad a) Már a jogalpnál felmerült az EUMSZ 298. cikk (1) bekezdése, amely az átlátható és hatékony európai igazgatásra alapozza a szabályozást. A Modellszabályok szervei hatálya csak az EU intézményei (Parlament, Tanács, Miniszterek Tanácsa, Európai Bizottság, a Bíróság, a Központi Bank, és a Számvevőszék), a szervei (body), hivatala (office), és ügynökségei (agency) által végzett közigazgatási eljárásokra terjed ki. Az önkorlátozás az általános eljárási szabályoknál is irányadó, tehát a *Modellszabályok kizárólag az unió szerveire nézve határoznak meg kötelezettséget*. Külön kiemelendő, hogy az ügynökségek megjelennek a szerződő felek között. Első lépésként ez reális önkorlátozásnak tűnik, hiszen tekintettel van arra, hogy a tagállami közigazgatási eljárásjogok szabályozása a nemzeti szuverenitás körébe tartozik.

ad b) A IV.-1. cikk (1) bekezdése a szerződést kötő felek személyén keresztül határozza meg a közigazgatási szerződések körét, illetve a szerződő felek személyének jelentősége van a közigazgatás által köthető különböző szerződések megítélésénél. A szabályok egyrészt csak az uniós hatóságok által kötött szerződésekre kötelezők, de *nem mindegy, hogy a másik szerződő fél magánjogi vagy közjogi jogi személy-e*. Amennyiben a szerződő fél magánjogi jogi személy, a szabályok mindig alkalmazandóak, amennyiben azonban a szerződés hatóságok között jön létre, a Modellszabályok csak azokra a szerződésekre vonatkoznak, amelyekben a szerződő fél ugyanúgy jár el, ahogyan egy magánjogi jogalany is eljárhatna. Amennyiben a két közigazgatási szerv olyan megállapodást köt egymással, amely tárgyánál fogva csak közigazgatási szervek között jöhet létre, a IV.-1. cikk (1) bekezdés c) pontja szerinti közigazgatási szervezési tárgyú megállapodásról van szó, amelyre a Modellszabályok csak akkor alkalmazandóak, amennyiben azok a megállapodás sajátos jellegét figyelembe véve megfelelőek. A ReNEUAL szabályok tehát a közigazgatás kétféle cselekvési formáját különböztetik meg a szerződések kötések: *az olyan piaci jellegű magatartást, amelyet bármely jogalany egyaránt megvalósíthat, és azt a szerződést kötő tevékenységet, amelyre sajátosan csak mint közigazgatási szerv képes*. Így tehát a IV. könyv lényegében kizárja, de legalábbis jelentősen korlátozza a közigazgatási szerződések egyik legjelentősebb szegmensét, az együttműködési megállapodásokat, koordinációs megállapodásokat, a közhatalmi aktust előkészítő vagy helyettesítő szerződéseket, mint például a magyar jogban különös súllyal rendelkező hatósági szerződéseket. Azért is érdekes ez a megoldás, mert a szabályozásból éppen az a szegmense esik ki a közigazgatási szerződéseknek, amelyek egyértelműen a közigazgatási jog térrénumába tartoznak. A Modellszabályok szabályozásában ez egyik legnagyobb nyitott kérdés, hogy lényegében milyen szerződéseket is sorolunk a hatálya alá? A részletszabályok alapján úgy tűnik, mintha a szabályozás a közbeszerzési szerződésekre, kisebb mértékben a támogatási szerződésekre (verse-

Tanulmány

nyeztetési logika) vonatkoznának, de véleményem szerint a fogalmi elemek alapján szélesebb a hatálya. Másrészt viszont, ha nem csak ezekre a szerződésekre terjed ki, a kialakított eljárási szabályok legalábbis hiányosak, mert a közigazgatási szerződések nagyobb részénél nem alkalmazható a közbeszerzési eljárási logika.

ad c) A Modellszabályok *a kizárólag az uniós jog által szabályozott uniós szerződések* rendszerint olyan szerződések, amelyek az uniós politikák végrehajtásának eszközüül szolgálnak és egységes szerződési jog megteremtését igénylik, amely biztosítja az uniós jog egységes végrehajtását az Európai Unió egész területén.

ad d) A IV. könyv rendelkezései okszerűen kapcsolódnak a közigazgatási eljáráshoz azáltal, hogy a szerződéskötési eljárás három szakasza közül az elsőt, *a szerződést előkészítő eljárást adminisztratív eljárásként szabályozzák* a Modellszabályok. Ez a közigazgatási jogászok számára egyértelmű és üdvözlendő, de a magánjogászok által talán a legvitatottabb rendelkezés. Az adminisztratív eljárást indokolja a közigazgatási szerződések rendeltetése, funkciója. Az uniós közigazgatási szervek az uniós politikák érvényre juttatása érdekében ugyan kontraktuális eszközt választanak, de az arról való döntés, hogy megszülessen-e egy szerződés, és ha igen, milyen tartalommal, az a közigazgatási tevékenység része. A köz érdekében tevékenykednek, és ezt a felek számára is kiszámítható, átlátható módon kell tenniük. Ha van indoka, hogy a IV. könyv bekerült a Modellszabályok közé, akkor ez az adminisztratív szabályozás. *A szerződéses eszköz ellenére az uniós közigazgatási szervek igazgatási feladataikat látják el, indokolt, hogy ez valamilyen kiszámítható eljárásban, és közigazgatási döntésben manifesztálódjon.* Ez a szabályozás ma sem példa nélküli, hiszen például magyar jogban a mezőgazdasági támogatások odaítélésének előfeltétele egy a jogosultságról határozó hatósági eljárás, mely hatósági határozattal zárul. Ez a határozat az előfeltétele a támogatási szerződés megkötésének, mely ettől elkülönülten történik. Más ágazatokban nincs ilyen előzetes adminisztratív eljárás, hanem formátlan döntés alapján születnek szerződések, melyek jogági hovatartozása is vitatott. Véleményem szerint éppen az adminisztratív előkészítő eljárás a bizonyítéka annak, hogy ezekben a jogviszonyokban mégiscsak közösségi célokat realizálnak, a közjót szolgálják. Ha semmilyen más hatása nem lenne a magyar jogra a Modellszabályoknak, csak az, hogy a szerződéses létszakaszok felosztására és szabályozására vonatkozó szabályozást átveszi, már nagyot léphetnének előre. Az előkészítő szakasz adminisztratív voltát támasztja alá az is, hogy *a szerződés-kötés vagy a szerződés módosításának megtagadása a III. könyv 2. cikke szerinti határozatnak minősül, és jogorvoslattal megtámadható.* A magánjogászok ellenérve az adminisztratív eljárással szemben, hogy a szerződéses viszonyokban nem közhatalmi jogkörében jár el a közigazgatás, tehát nem szükséges, és sokszor nem is értelmezhető az admi-

nisztratív eljárás.⁷ Sajátos értelmezést nyer az adminisztratív előkészítő eljárás az általános szerződési feltételek kidolgozása kapcsán (Modellszabályok 2. fejezet). Ez ugyanis jobban hasonlít a jogalkotási eljárásra, mint az egyedi szerződéskötési eljárásra. Ezért ezen a területen az uniós jogalkotásról szóló fejezetben foglalt elvek is irányadók.

ad e) A szerződésekéből fakadó jogviták hagyományosan a bíróság hatáskörébe tartoznak. A Modellszabályok azonban az *európai ombudsman hatáskörének kiterjesztésével* erősíti a IV. könyv szabályozásában a közjogi oldalt. A nemzeti ombudsmanoktól eltérően az uniós ombudsman nemcsak alapjogvédelmi feladatokat lát el, hanem a hivatali visszasságok (*maladministration*) felülvizsgálatával szélesebb vizsgálati területe van. A szerződési jogban szintén értelmezhetők a hivatali visszasságok, de ezek a korábbi ombudsmani gyakorlatban főként az eljárási szabályok betartásának az ellenőrzésére korlátozódtak. Hagyományosan az ombudsman nem avatkozhat be a vizsgált jogviszonyba, de a Modellszabályok lehetővé teszik számára, hogy nemcsak a hivatali eljárást vizsgálhatná, hanem az ombudsmannak joga lenne vizsgálni a szerződés harmadik szakaszát, *az uniós szerződésekéből fakadó kötelezettségek teljesítését is.* Ez nyilvánvalóan európai közigazgatási kontrollt jelentene.

ad f) A Modellszabályok elkészítésének egyik alapvető célja volt, hogy az Európai Unió értékközösségét *kifejező Alapjogi Chartában foglalt értékeket és a jó közigazgatással szemben támasztott követelményeket beépítse az európai eljárásjogba.* Ez a szerződési jogban különösen érdekes, mert a jó közigazgatásra vonatkozó alapelvek elsősorban a szuprematív jogviszonyokban eljáró közigazgatási szerveket kötik, nekik adnak feladatot, és biztosítékot a jogviszony másik oldalán álló feleknek. A Modellszabályok III. könyve az egyedi határozathozatalról szól, ebben a szuprematív jogviszonyban biztosítja az eljáró felek jogait és kötelezettségeit. A szerződési eljárás különböző szakaszaiban eltérő jogai vannak a közigazgatási szerveknek, de azzal, hogy *a IV. könyv kötelezően előírja a III. könyv elveinek alkalmazását, egyértelműen azt sugallja, hogy a közigazgatási szerv még a magánjogi viszonyaiban is közigazgatási szerv.* Nem illeti meg a teljes privátautonómia, még ezekben a viszonyokban is érvényesíteni kell a közigazgatási szervek egyedi eljárásaira vonatkozó alapvető követelményeket. Így többek között kötelezően előírják számukra például a vizsgálat elvét, a kérelemre történő vizsgálatot, a hátrányosan érintett személyek meghallgatásának jogát, a tanúkra, szakértőkre vonatkozó szabályok alkalmazását, az indokolási kötelezettséget, a formai és nyelvi követelmények betartását, vagy a jogorvoslatok-

7 Lásd erről Várhomoki-Molnár Márta érvelését, KOVÁCS LÁSZLÓ – VÁRHOMOKI-MOLNÁR, MÁRTA – SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER – KOI GYULA – IVÁN DÁNIEL: *A közigazgatási szerződések* In: Pro Publico Bono. 2017. 2. különszám 2017. 144. és 177.

ra való figyelmeztetés kötelezettségét. Ezek az elvek hangsúlyosan erősítik a közigazgatási szerződési jog közjogi oldalát. Ugyanakkor nem lehet elhallgatni, hogy az irodalomban megjelentek olyan álláspontok⁸ is, amelyek ezeket az elveket a szerződéses jogban túlzásnak vagy egyenesen kivitelezhetetlennek tartják.

11. Magánjogi elemek:

ad g) A közigazgatási szerződések joga legalább annyi-
ra szerződési, mint közigazgatási jog. A két jogterület talá-
lkozásánál elengedhetetlen a helyes választóvonal meg-
határozása, valamint az is, hogy a kettőjük kapcsolódási
pontjait jól határozzuk meg. A tagállami jogokban a nem-
zeti magánjogi szerződéses jogi szabályok töltik ki a köz-
igazgatási jog által üresen hagyott kereteket (a polgári jo-
gások szerint fordítva: a közigazgatási jog tölti ki a ma-
gánjog által üresen hagyott kereteket). Az uniós jogban a
magánjogra tartozó szabályokat nyilvánvalóan az uniós
magánjogban kell keresni. A Modellszabályok egy másik
modellszabályozás felé fordult, a szerződési jog magánjogi
háttérszabálya a *Draft Common Frame of Reference: Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law* (DCFR) az európai szerződési jog Közös Referencia
Kerete Tervezetének szabályozása. A DCFR mint mo-
dellszabály nem csak azért érdekes, mert *innen veszi a ma-
gánjogi fogalmakat a közigazgatási eljárási modellszabály,*
hanem azért is, mert a DCFR-rel kapcsolatban megfogal-
mazott érvek és ellenérvek sok tekintetben azonosak
vagy nagyon hasonlóak a ReNEUAL Modellszabályok-
kal kapcsolatban megfogalmazott támogató és kritikus
érvekhez, illetve a DCFR sorsa⁹ figyelemre méltó példa
lehet a ReNEUAL Modellszabályok számára is. A DCFR
az európai magánjog egységesítési modellszabálya, me-
lyet hat kötetben készítettek el a magánjogtudósok. A
munkára leginkább a heroikus jelző jellemző, hiszen
kommentárokkal együtt legalább hatezer oldalnyi szöve-
get jelent. A DCFR-t nagyon sok kritika¹⁰ illette, és nem
lett belőle normaszöveg, de a tudományos viták keresz-
tüzében áll azóta is. A kritikák következtében megindult
a DCFR „osztódással szaporodása”, újabb és újabb, már
szűkebb tárgyi hatállyal rendelkező referenciakeretek,
egységesítési elvek születtek, amelyekre azonban rendkí-
vül nagy hatással volt a DCFR. Hasonlóképpen megter-
mekényítőleg hatott a nemzeti jogalkotásokra, így a ma-
gyar Ptk. újraszabályozására is.

A közigazgatási szerződési jogra is erőteljesen hatott,
hiszen innen veszi a Modellszabályok azokat a magánjogi
fogalmakat, melyek nélkülözhetetlenek a szabályozás-
hoz. Ez már önmagában is érdekes, hiszen a DCFR meg-
maradt tudományos együttműködés eredményének,

nem lett belőle jogalkotási produktum, tehát hivatkozási
alapnak, kitöltő szabálynak meglehetősen nehéz alkal-
mazni. Ezek közül talán a legnagyobb hatású rendelkezés
a „szerződés” fogalma. A Modellszabályok IV-2. cikke
szerint a szerződés két vagy több fél között azzal a céllal lét-
rejövő megállapodás, hogy a felek kötelező erejű jogviszonyt
hozzanak létre, vagy más jogi hatást érjenek el. A szerző-
désnek tehát két fogalmi eleme a felek akaratgye-
zezsége és az, hogy megegyezésük jogi hatás kiváltására irányul. Ez
a megfogalmazás igen tágan határozza meg a felek közöt-
ti közös célra irányuló akaratnyilatkozatát, mert nem
mondja meg, milyen eredményre kell hogy irányuljon a
felek nyilatkozata.

A DCFR háttérszabályként való meghatározása szá-
mos ponton azzal jár, hogy a szerződési jog *anyag* jogi
szabályai ezen keresztül jelennek meg a Modellszabá-
lyokban. Ilyen például a szerződésmódosításra, a szerző-
dés felmondására vagy az alvállalkozóra vonatkozó sza-
bályok. A Modellszabályok esetében tehát nemcsak arról
van szó, hogy tisztán eljárási rezsime hozza létre az uni-
ós közigazgatási szervek számára, hanem a *IV. könyvben a kö-
zigazgatási szerződésekre vonatkozóan elkerülhetetlenül
számos anyagi jogi szabályt is szabályoz.* Az anyagi és eljá-
rási normák praktikus okokból keverednek, mert egyéb-
ként a közigazgatási szerződések nem jöhetnek létre,
nem működhetnek és nem szűnhetnek meg.

ad h)–i) A tagállami jog által szabályozott uniós szerző-
dések – rendszerint olyan szerződések, amelyek magánfe-
lek között is létrejöhetnek és nem követelnek meg elkülö-
nült uniós szerződési jogot, mivel a nemzeti magánjog al-
kalmazása elegendő a szerződések érvényességével és tel-
jesítésével kapcsolatban. Az egységes uniós szabályozás
biztosítása értelmében azonban biztosítani kellene, hogy
ha a szerződés a tagállami jog hatálya alá tartozik is, ne
kerüljön összeütközésbe az uniós politikák végrehajtását
szolgáló uniós joggal.¹¹

ad j) A szerződéskötési eljárás szakaszainál már érintet-
tük, hogy az első szakaszt egyértelműen a közigazgatási
jog uralja, hiszen a szerződéskötés előkészítő eljárását ad-
minisztratív eljárásnak definiálja a Modellszabályok. A
második szakaszban, a szerződés megkötésének szakaszá-
ban alapvetően a DCFR-re alapozva a szerződések *érvé-
nyességének feltételeit, illetve az érvénytelenségi okokat sza-
bályozzák,* tehát egyértelmű a magánjogi dominancia,
ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy a teljes IV. feje-
zet a francia közigazgatási szerződésfogalomra épül, ezért
tartalmaz a közigazgatási szervek számára előnyös meg-
szűnési okokat is (például a IV-29. cikkben felmondás a
közjó súlyos károsodásának megakadályozása érdeké-
ben). A harmadik szakasz a szerződés teljesítése és lejá-
rata szabályait teljes egészében a kötelmi jog határozza meg.

ad k) A szerződéses jog sajátja, hogy a szerződésből fa-

8 Kovács et al. i. m. 143.

9 A DCFR-rel kapcsolatosan hálásan köszönöm Király Miklós és Somsich Réka értékes segítségét.

10 KIRÁLY i. m.

11 Lád erről bővebben Kovács et al. i. m. 137.

Tanulmány

kadó jogviták eldöntése a bíróság hatáskörébe tartozik. Főszabályként a Modellszabályok is fenntartja ezt a rendszert, azonban a bírósági eljárás szabályozására nem vállalkozott. A IV. könyv csak az „elsőfokú” eljárást, tehát a szerződéskötési eljárást kívánta rendezni. Ugyanakkor a magánjogi oldalt erősíti, hogy lehetővé teszi a *választott bírósági kikötést* azzal, hogy megkülönbözteti azokat a szerződéseket, amelyekre az uniós jog, és azokat, amelyekre a tagállami jog alkalmazandó. A IV-24. cikk (1) bekezdése alapján az EUMSZ szerinti választottbírósági kikötés érvényességét mindegyik esetben kizárólag az uniós jog alapján lehet értelmezni. Ha pedig a kikötés érvényes, abban az esetben akkor is az Unió bíróságának áll fenn a joghatósága, ha esetleges ezzel ellentétes tagállami jogszabály lenne alkalmazandó.

IV.

Összefoglaló megjegyzések

A Modellszabályok IV. könyvének teljes körű elemzése minden bizonnyal számos más szempont szerint is elvégezhető. Azonban az a kérdés, hogyan viszonyulnak egymáshoz a közjogi és magánjogi elemek, az összes többi nézőpontot is meghatározza. Mivel a Modellszabályok összes szabálya a horizontális európai közigazgatási eljárásjog megalkotására irányul, indokolt a kérdés, hogy ebbe belefér-e a közigazgatási szerződések eljárásjogának megteremtése, vagy esetleg más utat kell számára keresni. A Modellszabályok kidolgozói jogalkotási javaslatnak szánták a művet, az előbbieken elemezett kérdések miatt azonban a magam részéről ezt még elhamarkodottnak vélem. Ugyanakkor rendkívül fontosnak tartanám, hogy a belső piac eredményesebb működése érdekében, valamint az európai értékek megjelenítése okán meginduljon egy intenzívebb együttgondolkodás a közigazgatási szerződésekéről. A Modellszabályok sorsát jelentősen befolyásolja majd az elfogadottsága, és a IV. könyv talán a legkevésbé elfogadott. Tárgyát és határterületi jellegét tekintve egyetértek azokkal a javaslatokkal, amelyek kivennék az európai közigazgatási eljárásjog egységesítésének eme Modellszabályaiból, és külön szabályoznák. A külön szabályozás mellett szól, hogy nemcsak a közjog, hanem a magánjog oldaláról is meg kell alapozni, át kellene gondolni az anyagi és eljárási normák viszonyát, még azt sem tartom elképzelhetetlennek, hogy a *DFCR mintájára egy, a közigazgatási szerződésekre vonatkozó, anyagi és eljárási szabályokat egyaránt tartalmazó kódex tervezete készüljön.* Ennek kapcsán bizonyosan ki kellene bővíteni az eljárástípusokat, mert a most szabályozott eljárások leginkább egy közbeszerzési logikát tükröznek. Számos olyan közigazgatási szerződés van, amelynél a ma szabályozott eljárásrend alkalmazhatatlan, újabb eljárásrendek kidolgozása szükséges. Az így elkészítendő közigazgatási szerződési modellszabályoknak valószínűleg sokkal erősebb

hatása lenne a tagállami jogokra. A IV. könyvben eddig szabályozott normatömeg is heroikus vállalkozás, jó lenne, ha nem hagynánk veszni a benne felhalmozott tudást és szándékot. Ugyanakkor reális veszély, hogy ha nem tudja az Európai Unió meghatározni, hogy mire is akarja használni a modellszabályozást, akár csak az európai szerződési jog területén, ezen a területen is elindulhat egyfajta modellszabályozási infláció. Ha a közigazgatási szerződésekre vonatkozóan el is készül egy önálló modellszabályozás, a DFCR tapasztalataiból kiindulva itt is ugyanazok a lehetséges kifutásai lehetnek a Modellszabályoknak, mint a magánjogban:

1. Megmarad heroikus tudományos vállalkozásnak, szakértői jelentésnek, melyből a tudományos közosság sokat profitál, de a tételes jogra korlátozott hatással van.
2. Egy az európai közigazgatási eljárásjogról szóló közlemény vagy bizottsági határozat elfogadása, amely referenciapont az uniós jogalkotásban, és az uniós intézményekre kötelező.
3. Nem kötelező ajánlások, referenciapontok a tagállamok számára.
4. Egy a felek által szabadon választható uniós eljárásjogi szabályrendszert létrehozó rendelet megalkotása, mely érintetlenül hagyja a tagállami jogokat, és a tagállamok szabadon választhatnak az uniós szabályok közül, melyeket beiktathatnak a saját jogukba.
5. Nemzeti közigazgatási eljárásjogok irányelvben történő harmonizálása.
6. Uniós közigazgatási eljárásjog rendeletben történő elfogadása, és a tagállami eljárásjogok egységes szabályozása.

A Modellszabályok körüli viták alapján most valahol az első és második pont között áll a horizontális európai közigazgatási eljárásjog. A közigazgatási szerződésekre vonatkozó fejezet még itt sem. Pedig óriási szükség lenne rá, mert arra készítené az uniós és tagállami közigazgatásokat, hogy mindannyiunk által használt fogalmakról egyezsre jussunk. Ezt legplasztikusabban a DFCR kapcsán Günther Hirsch, a német Legfelsőbb Bíróság (Bundesgerichtshof) elnöke fogalmazta meg: „A közös jogi nyelv az unión belül nem elsősorban a beszélt (írott) nyelv kérdése, sokkal inkább azé, hogy az egyes nyelveken egy adott jogi kifejezésen mit értenek.”¹² Ehhez minden bizonnyal már közelebb kerültünk a Modellszabályok kapcsán.

¹² http://ec.europa.eu/consumers/archive/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/speech_hirsch_de.pdf hivatkozva HOPOCZKY JANKA: *A DFCR és a Common European Sales fogadtatása* Kézirat. „A magánjog harmonizálásának lehetőségei az Európai Unióban, különös tekintettel a Draft Common Frame of Reference-re” TÁMOP 4.2.2. projekt 2012. alprojektvezető: Király Miklós 11.

Bérces Viktor egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem (Budapest)

A magántitok büntetőjogi védelmének értelmezési sémái

A titokbűncselekmények köre igen széles körben van meghatározva törvényi és tudományos szinten egyaránt. E deliktumok közös alapját a magántitok képezi, amelynek fogalmi ismérveivel kapcsolatban vannak bizonyos általánosan elfogadott ismervek. Ilyennek tekinthető az, hogy a magántitok tárgyát képező információ csak szűk körben ismert, illetőleg az is, hogy ezen információ megőrzéséhez a jogosultnak valamilyen méltányolható érdeke fűződik. E kritériumoknak természetesen a magántitokból kifejlődő további titokfajták esetében is érvényesülniük kell ahhoz, hogy bűncselekményről beszélhessünk. A magántitok három megnyilvánulási formája: a gyónási, az orvosi, és az ügyvédi titok törvényi szabályozása meglehetősen hiányos, azok tartalmi szempontjait inkább a jogtudomány, illetőleg a bírói gyakorlat határozta meg az elmúlt évtizedekben.

I.

Bevezetés: a magántitok megsértésének (Btk. 223. §) szabályozási előzményei és dogmatikai kérdései

1. A büntetőjogi jogalkalmazásban számos titokfajta ismeretes: személyes adat¹, különleges személyes adat, levéltitok, a választás, ill. a népszavazás titkosságához fűződő titok, üzleti titok, minősített adat, banktitok, értékpapírtitok stb.² Ezek közül néhányat a Btk. is nevesít, más titokfajták értelmezése pedig csak a bírói gyakorlatból, vagy a különböző jogtudományi álláspontokból válik ismertté. Valamennyi titokfogalom dogmatikai, illetőleg gyakorlati elemzésére nem vállalkozom egyazon tanulmányon belül, ehelyett e kategóriák alapját képező, s egyben – nézetem szerint – legkomplexebb értelmezést igénylő fogalom, a magántitok megjelenési formáinak bemutatására törekszem.

2. A magántitok megsértése szinte valamennyi uniós tagállam büntetőkódexében szerepel törvényi tényállásként. Ezek közül a német, illetőleg osztrák törvényi szabályokat emelném ki, mivel – a jellegüknél fogva – ezen szisztémák hasonlítanak leginkább a magyar jogalkotói megoldásokhoz.

A német büntető törvénykönyv alapján bűncselekményt követ el, aki mással kapcsolatos adatot engedély nélkül

nyilvánosságra hoz. A jogszabály külön megnevezi azon személyek körét, akik – speciális alanyként – elkövethetik e bűncselekményt: orvos, fogorvos, gyógyszerész, pszichológus, ügyvéd, szabadalmi ügyvivő, közjegyző, gazdasági tanácsadó, adótanácsadó, könyvvizsgáló, házassági tanácsadó, szociális munkás, biztosító alkalmazottja, közhivatalnok, szakértő stb. A német törvény tehát meghatározza, hogy melyek azon foglalkozások, illetőleg tevékenységek, amely keretében megvalósulhat a magántitok megsértése. A jogszabály súlyosabban bünteti e magatartást az elkövető haszonszerzési célzata esetén.³

Az osztrák kódex szintén a hivatásbeli titkokra korlátozza a cselekmény büntetendőségét: ennek alapján „szakmai titok megsértését” követi el, aki – a törvényben meghatározott – foglalkozások gyakorlása során megszerzett adatokat nyilvánosságra hozza. A jogszabály külön nevezi az egészségügyi, a társadalombiztosítási, valamint a hatósági szférát, amelynek alapján: „[...] bűncselekményt valósít meg, aki másnak az egészségi állapotára vonatkozó adatot közöl, vagy felhasznál, ha azt a gyógyítás, a gyógyszerellátás, vagy a gyógyintézet igazgatásával, vagy a társadalombiztosítási feladatok teljesítésével összefüggésben szakmájánál fogva bízták rá, vagy vált az adat a számára hozzáférhetővé és a titok nyilvánosságra kerülése érdeksérelmet okoz [121. § (1) bek.]. Bűncselekmény követ el a bíróság vagy más hatóság által kirendelt szakértő is, ha a szakértői minőségben megszerzett titkot felfedi [121. § (3) bek.].”⁴

1 A magántitok jogi védelmének kialakulása időben megelőzi a személyes adatok védelmének megjelenését, és a szabályozás tárgya is adatok, tények egy szűkebb csoportja (a magánszemély magántitka mindenkor egyben személyes adatnak is minősül). JÓRI ANDRÁS: *Az adatvédelmi jog generációi és egy második generációs szabályozás részletes elemzése*. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/jori-andras/jori-andras-vedes-ertekezes.pdf> (2017. 03. 10.)

2 TÓTH MIHÁLY: *Titkokkal „átszőtt” büntetőjog*. Iustuum, Aequum, Salutare, 2005. 1. sz. 57–58.

3 A magyar szabályozásban ilyen tényállási elem nem szerepel, mivel az más bűncselekmény fogalmi körébe esik. BELOVICS ERVIN – MOLNÁR GÁBOR – SINKU PÁL: *Büntetőjog II. Különös Rész*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2015. 281.

4 BELOVICS – MOLNÁR – SINKU: i. m. 281–282.

Tanulmány

3. Ami a magyar szabályozást illeti, a titoksértés jogel lenessége már a *Csemegi-kódexben* is megjelent: a jogforrás – a magántitok „előfutáraként” – hivatási titokról rendelkezett, amelynek kötelezettjei körében a közhivatalnokokat, az ügyvédeket, az orvosokat, a sebészeket, a gyógyszerészeket, illetőleg a szülésznőket nevezte meg.

A magántitok büntetőjogi fogalma *elsőként az 1961. évi V. törvény miniszteri indoklásában* jelent meg. E jogszabályi magyarázat a magántitok megsértésének szabályozásánál az alanyi kör meghatározását tekintette elsődleges feladatnak. Az indoklás – a korábbiakhoz képest – kiterjesztette a bűncselekmény alkalmazhatósági körét azzal, hogy a titoktartási kötelezettséget általánosságban minden hivatását gyakorló személlyel szemben megfogalmazta. (A korábbi BHÖ által biztosított jogvédelem viszont csak az olyan titokfajtára terjedt ki, amelynek a felfedése valamely család vagy személy jó hírnevét veszélyeztette. Nyilvánvaló, hogy jelen definíció számos olyan tényezőt kirekesztett a titokvédelem köréből, amelynek titokban tartása az érdekelt szempontjából feltétlenül kívánatos lett volna).

A magántitok fogalmának vizsgálatakor mindenkélt *át a titok mibenlétével kapcsolatos jogirodalmi álláspontok tisztázása* szükséges. Némileg „közös nevezőnek” tekinthető azon ismerv, miszerint jelen esetben az emberek szűkebb köre által ismert, egyúttal korlátozott körben megismerhető adatról, tényről vagy körülményről van szó. A jogvédelem tárgya ennél fogva nem maga a titok, hanem annak valamilyen külső megnyilvánulási formája.⁵

Busch szerint „a magántitok büntetőjogi védelme arra épül, hogy társadalmunkban a magántitok megőrzése minden olyan személytől megkövetelhető, aki – bármilyen módon – magántitok birtokába jut.”⁶ Törő szerint titokról csak addig beszélhetünk, amíg valamely tény, adatot az emberek szűkebb köre ismer, amíg a titok megőrzésére lehetőség van. A nyilvánosságra hozatal viszont mindig viszonylagosan kell értelmezni.⁷

A magántitok fogalmát *egyik büntetőjogi kódexünk sem határozta meg*. A jelenlegi Btk. (2012. évi C. törvény) is adós maradt ezzel, mindenestre továbbra is irányadónak tekinthető az a meghatározás, miszerint magántitok *minden olyan, csak szűk körben ismert bizalmas tény, körülmény vagy adat, amelynek megőrzéséhez az érintett személynek méltányolható érdeke fűződik*⁸, *illetőleg amelynek nyilvánosságra hozatala a sértettre nézve érdeksérelemmel*

jár (BH 2004.170.). Ilyen adat lehet a passzív alany személyi, családi, vagyoni helyzete, egészségi állapota, vagy az egyéb személyes jellegű szokásaira vonatkozó ismeretek. Ugyanakkor külön törvényi tényállások vonatkoznak a gazdasági titok, az üzleti titok, illetőleg a minősített adat megsértésének eseteire.

A magántitok a *passzív alany számos érdekét érinti*: a személyiségvédelmen túlmenően a primer, illetőleg szekunder közösségekben történő részvétel zavartalan-ságához fűződő érdekeket is idesorolnám, hiszen a magántitok megsértésével a sértett családi, illetőleg társadalmi kapcsolatai is sérülnek, illetőleg veszélyeztetetté válnak.

A magántitok kategóriáinak felállításával kapcsolatban *számos jogirodalmi álláspont* ismert, ezek közül kiemel-ném Kereszti rendszerezési kísérletét: „A magántitok a megjelenési formáját illetően lehet ún. eszmei titok (csak a beavatottak tudatában rögződött), vagy materiális titok (valamilyen tárgyasult formában rögzített: leírt, lefényképezett, kép- vagy hangfelvételen rögzített tény vagy adat). Tartalmát illetően lehet személyi vagy erkölcsi jellegű (mint például a sértett betegsége, szellemi vagy testi hibája, családi, erkölcsi vagy társadalmi megítélését maga után vonó egyéb körülményei), vagy vagyoni-dologi jellegű (mint például a vagyoni helyzete, adóssága, hitelképessége, bank- vagy takarékbetétje stb.).”⁹

4. Az *elkövetési magatartás* a magántitok felfedése. Ennek fogalma alá tartozik minden olyan cselekmény, amelynek következtében a magántitok tárgyát képező információk ismertté válnak. Ennek megfelelően az elkövetési magatartás aktív és passzív is lehet, tehát a bűncselekmény tevőlegesen, illetőleg mulasztással is elkövethető. Annak sincs jelentősége, hogy hány személy szerez tudomást az adott magántitokról.¹⁰

A cselekmény tényállásszerűsége mindazonáltal csak akkor állapítható meg, ha az elkövetési magatartás kifejtésére alapos ok nélkül kerül sor. Régóta bevett szabályozási gyakorlat ugyanakkor, hogy a büntetőkódexek bizonyos érdekek mentén lehetőséget adnak a(z) – egyébként – magántitok fogalmi körébe tartozó adatok, tények, körülmények, stb. nyilvánosságra hozatalára: idesorolhatók többek között azon esetek, amely során a „látszólagos jogsértő” valamilyen adatszolgáltatási¹¹ vagy feljelentési kötelezettségének¹² tesz eleget. Ugyanide sorolható a sértetti beleegyezés esete is. A cselekmény büntethetőségét a fentiek alapján a cselekmény társadalomra veszélyességének hiánya zárja ki.

5 BUSCH BÉLA: A személyiség büntetőjogi védelme, különös tekintettel a fegyveres testületek keretében megvalósuló deliktumokra. In: Rendészet és emberi jogok. http://epa.oszk.hu/02200/02222/00003/pdf/EPA_02218_ReEJ_2011_03_031-057.pdf (2017.03.10.)

6 BUSCH: i. m. 39.

7 TÖRŐ KÁROLY: Személyiségvédelem a polgári jogban. Budapest, KJK, 1979. 434.

8 BUSCH: i. m. 40.

9 HORVÁTH TIBOR - KERESZTI BÉLA – MARÁZ VILMOSNÉ – NAGY FERENC – VIDA MIHÁLY: A magyar büntetőjog különös része. Budapest, Korona Kiadó, 1999. 172–173.

10 Nem valósítja meg a bűncselekményt az, aki a vele folytatott beszélgetés tartalmát titokban rögzíti, még akkor sem, ha arra más magánlakásban kerül sor (BH 2014.134.).

11 Pl. mentő körülmények bejelentése, tanúvallomás megtétele.

12 Pl. vesztegetés feljelentésének kötelezettsége hivatalos személyek esetében.

Busch szerint „sajátos helyzetben van e bűncselekmény vonatkozásában a bűncselekmény tanúja. A tanú nem köteles tanúvallomást tenni, ha titoktartásra köteles és nem mentették fel a titoktartási kötelezettség alól. Azonban, ha ennek ellenére tanúvallomást tesz, akkor sem valószínű, hogy a bűncselekményt, ilyen esetben ugyanis hiányzik a cselekmény jogellenessége, hiszen a bűncselekmény felderítése alapos oknak minősül.”¹³ Belovics szerint az említett eset a jogszabály engedélyének fogalmi körébe esik, mivel a Be. „a tanúra bízta, hogy él-e vallo-másmegtagadási jogával. Amennyiben a tanú annak ellenére vallomást tesz, hogy a titoktartási kötelezettség alól nem mentették fel, és a magántitkot a hatóság előtt felfedi, a jogszabályi engedélyre figyelemmel bűncselekményt nem követ el.”¹⁴

5. A bűncselekmény *delictum proprium*, azaz csak olyan személy követheti el, aki rendelkezik az ehhez szükséges személyi kvalifikációval: ennek alapján e törvényi tényállást csak az valószínűsíthető, akinek a titok a foglalkozásánál vagy köz megbízatásánál fogva jut a birtokába (BH 2004.170.). Megjegyezném, hogy ha az elkövető egyben hivatalos személy, akkor a cselekménye hivatali visszaélésnek minősül abban az esetben, ha a titok felfedése egyben jogtalan előny szerzése vagy jogtalan hátrányokozási célzattal párosul.

A *foglalkozás* minden olyan rendszeresen végzett tevékenység, amelyet az elkövető ellenszolgáltatás fejében végez, annak azonban nincs jelentősége, hogy e jogviszony a polgári jog, vagy a munkajog szabályainak hatálya alá tartozik-e. A köz megbízatás olyan tevékenységet foglal magában, amelyeket az elkövető valamilyen állami vagy társadalmi szervezetnél, ellenszolgáltatás nélkül végez. A bűncselekmény részesei körében nincs szükség személyes kvalifikációra, tehát a felbujtói vagy a bűnszervezői minőségben bárki által elkövethető a bűncselekmény.

A magam részéről úgy vélem, hogy a *foglalkozás, illetőleg köz megbízatás fogalmának törvényi szétválasztása felesleges*, hiszen mind a két esetben valamilyen munkavégzésre irányuló tevékenységről van szó. A tényállásszerűség szempontjából irreleváns, hogy az adott tevékenységet az elkövető milyen intézmény részére, illetőleg ellenszolgáltatás fejében, vagy esetleg ingyenesen végzi-e. A törvényszöveg egyszerűsítése tehát indokolt lenne az alábbiak szerint: a bűncselekményt az követi el, aki a „hivatásának gyakorlása során tudomására jutott titkot alapos ok nélkül felfedi.”

6. A magántitok megsértése csak *szándékosan* követhető el, amelynek körében a *dolus directus* és a *dolus eventualis* egyaránt szóba jöhet. Ennek megfelelően az elkövető tudatának át kell fognia, hogy a) a birtokában lévő titok magántitok, illetve b) a felfedésére okot adó körü-

mény nem alapos. Utóbbival kapcsolatban ugyan büntethetőséget kizáró okként felmerülhet a cselekmény társadalomra veszélyességében való tévedés lehetősége, de csak akkor, ha az elkövetőnek az ilyen irányú tévedésre alapos oka volt. A bűncselekménynek gondatlan alakzata nincs.

A bűncselekmény *megvalósulási szakaszának* megállapítása ahhoz igazodik, hogy az elkövetési magatartás szóban vagy írásban valósul-e meg. Szóbeli kijelentések esetén kísérletről nem lehet szó, hiszen a más jelenlétében való közléssel és az arról való tudomásszerzéssel a bűncselekmény befejezetté válik. Írásbeli elkövetés esetén ugyanakkor a kísérlet már szóba jöhet akkor, ha az elkövető mindent megtesz az információk felfedése érdekében, de az eredmény – ld. tudomásszerzés – valamilyen okból elmarad. Ennélfogva magántitok megsértésének kísérletét lehet megállapítani a magántitkot képező levél postára adása esetében, ha az a címzetthez valamilyen egyéb okból nem jut el stb.¹⁵

A Btk. minősített esetként szabályozza a *jelentős érdeksérelem* okozását: az elkövető ilyen esetekben akkor is felel, ha jelen eredményre csak a gondatlansága terjed ki. Jelentős érdeksérelemnek tekinthetők pl. a passzív alany karrierjében, erkölcsi megbecsülésében, családi kapcsolatterendszerében bekövetkező negatívumok, de ugyanide sorolható mindazon vagyoni hátrány, amelynek következtében a sértett elveszíti az állását vagy bármilyen egyéb kereseti lehetőségét.¹⁶

A bűncselekmény *rendbelisége* a passzív alanyok számához igazodik. Ha ugyanazon passzív alanyra nézve több magántitok vonatkozásában fejtik ki az elkövetési magatartást, akkor a cselekmények természetes egységnek tekintendők. A bűncselekmény kizárólag magánindítványra büntethető.

II.

A gyónási titok fogalmának kánonjogi és büntetőjogi vetületei

7. A titoktartási kötelezettség vonatkozásában az *egyházi és a világi jog között nincs számottevő különbség*, a szentgyónást vezető egyházi személy tekintetében mindkét esetkör feltétlen titoktartási kötelezettséggel párosul. „A szentgyónásban [...] fontos, hogy a pap tisztában legyen feladatának súlyával, és megfelelő felkészültséggel és tudással rendelkezzen feladata teljesítéséhez [...] Tudnia kell, hogy bizalmi szerepkörében mit engedhet meg önmagának és gyónójának.”¹⁷

¹⁵ BELOVICS–MOLNÁR–SINKU: i. m. 283.

¹⁶ BELOVICS–MOLNÁR–SINKU: i. m. 196.

¹⁷ HÁDA LÁSZLÓ: *A gyónatói diszkréció és a gyónási titoktartás fogalma, jogrendezése és jogvédelme*. Doktori dolgozat. Budapest, 2012. 8.

¹³ BUSCH: i. m. 40.

¹⁴ BELOVICS–MOLNÁR–SINKU: i. m. 282–283.

Tanulmány

A *Codex Juris Canonici* (a továbbiakban: CIC) alapján a szentgyónást minden olyan egyházi személy előtt el lehet végezni, aki gyóntatási tevékenység elvégzésére jogosult. Háda ugyanakkor rámutat arra, hogy a más rítusú papoknál történő szentgyónás „a gyóntató számára óriási felkészültséget követel meg, hiszen a gyóntatóknak megadott fakultások különbözőek lehetnek.”¹⁸ Ezzel együtt nem vonható kétségbe a bűneiket megvalló személyek azon szabadságjoga, hogy megválasszák a gyóntatást végző egyházi személyt. E kánonjogi szabály még inkább kihangsúlyozza a hívő és a pap közötti bizalmi viszony fontosságát, indirekt módon utalva ezzel a titoktartás fontosságára is.

A CIC 220. kánonja maga is megfogalmazza, hogy „senki sem sértheti meg törvénytelenül más meglevő jóhíret, sem pedig a magánszférája védelmére minden személyt megillető jogot.”¹⁹ E princípium fontossága tekintetében némi átfedés is tapasztalható a *nemzetközi egyezmények* szintjén, hiszen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 12. cikke alapján „senkinek magánéletébe, családi ügyeibe, lakóhelye megválasztásába vagy levelezésébe nem szabad önkényesen beavatkozni, sem pedig becsületében vagy jó hírnevében megsérteni. Minden személynek joga van az ilyen beavatkozásokkal vagy sértésekkel szemben a törvény védelméhez.”²⁰ A kánonjog és a nemzetközi jog szabályozási elvei tehát a leírtak alapján homogénnek tekinthetők.

8. A *külföldi kánonjog* szabályai ugyancsak hangsúlyozzák a gyónási titok megtartásának fontosságát. A *Münsterischer Kommentar* mindezt az egyházi ígahirdetés hitelességének megőrzésével indokolja: „ha egy szolgálattevő elveszti hitelességét, az a szolgálatból való elbocsátáshoz is vezethet”²¹.

A *Kanonisches Recht* a fenti kérdéskört személyiségi jogok irányából közelíti meg: a gyónási titkot kifejezetten a jó hírnévhez való jog, illetőleg a magánszférához való jog vetületeként írja le. Mindebből az következik, hogy az ilyen jogok tiszteletben tartása nemcsak a hívők, hanem valamennyi szentgyónást végző személy esetében indokolt.²²

Kuminetz Géza szerint „e jognak az alapja maga az emberi személy és annak méltósága. Közelebbről a személy interioritása, vagyis a lelkiismeret fórumának tisztelete, ami kettős dimenzióval rendelkezik: egyrészt az ember a maga belső világát annak az embernek fedi fel, akinek akarja, akit erre méltónak tart. Másrészt az ember védi magát azokkal szemben, akik személyének titkát tör-

vénytelenül ki akarják fürkészní. Ezt védi egyébként a személyem erénye. Ennek tisztelete adja az ún. ontológiai tiszteletet [...] Erre az ontológiai tiszteletre épül a jóhír, ami a személy becsületét jelöli a társadalomban. Ennek alapját pedig az erkölcsi tisztelet képezi, s ezt védi a jog.”²³

A szerző szintén különbséget tesz a jó hírhez való jog és a magánszférához való jog között. „A jó hír és a magánszféra védelméhez való jog bár nagyon hasonlóak, mégsem azonosak. A jó hírhez való jog inkább a külső becsületet hivatott védeni, míg a magánszféra tiszteletben tartásának joga a belső becsület, azt senki jogtalanul ki ne fürkészsze. Az ilyen információk aztán súlyosan árthatnak a személy jó hírének, vagyis becsületének is.”²⁴

A „kánonjogi magánautonómia” egyébiránt – a szentgyónáson kívül – több területen is kifejeződött az elmúlt évszázadok során: így többek között az ún. magánpenitenciában; a szentségi pecsétben; a gyóntató szabad megválasztásának jogában; a gyóntató papokra vonatkozó eljárási szabályok körében; a levéltitok esetében, illetőleg az egyházi levéltárak titoktartási kötelezettségében.

Összességében elmondható, hogy titoktartás *elsődleges kötelezettje a gyóntató*, ez alól pedig csak a *gyónó adhat felmentést*. „A gyónó engedélyének kifejezettnek és teljesen szabadon adotttnak kell lennie, hogy azzal a gyóntató gyónáson kívül szabadon élhessen.”²⁵ A gyónási titok másodlagos kötelezettjei mindazok, akik szentgyónásból bármiféle információhoz jutnak.

9. Ami a *világi jog szabályait* illeti, csak elvétve találunk utalásokat a gyónási titok – mint magántitok – védelme vonatkozásában. A „gyónás – szentgyónás” fogalmi megjelölés alapvetően a római katolikus egyház fogalmi apparátusához köthető, ennél fogva a világi jog által használt terminológiának szélesebb körre kell kiterjesztenie azon cselekmények jogi értékelését, amelyek során a bűneit megvalló személy egy általa választott egyházi személy tudomására hoz magántitoknak minősülő információkat. Ennek megfelelő módja lehet az „egyházi személy”, illetőleg a „személyiségi jogokat érintő információ” kifejezések használata. A vonatkozó jogszabályok teljes egészében követik e megoldási módozatot: a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény alapján az egyházi személy a hitéleti szolgálata során tudomására jutott, személyiségi jogot érintő információkat nem köteles állami hatóság tudomására hozni.²⁶

18 CIC 991. kánon In: HÁDA: i. m. 41.

19 Vö. CIC 220. kánon és CCEO 23. kánon In: HÁDA: i. m. 42.

20 HÁDA: i. m. 42.

21 Vö. Münsterischer Kommentar zum Codex Iuris Canonici, LÜDICKÉ, K., Münster 1987, 220/2. In: HÁDA: i. m. 42.

22 Kanonisches Recht, Lehrbuch aufgrund des Codex Iuris Canonici, AYMANS – MÖRDORFS, Paderborn – München – Wien – Zürich 1997. 109. In: HÁDA: i. m. 42.

23 KUMINETZ GÉZA: A klerikusi jogok és kötelességek. In: A klerikusi életállapot. Válogatott pasztorálteológiai és kánonjogi tanulmányok (szerk. KUMINETZ Géza). Budapest, 2010. 283.

24 KUMINETZ G.: A jóhír és magánszféra védelmének joga és a botrányokozás. Kézirat, megjelenés alatt. In: HÁDA: i. m. 43.

25 CSÁSZÁR, J.: Gyóntatók zsebkönyve. Budapest, 1944. 117. In: HÁDA: i. m. 10–11.

26 13. §(3) bek.

Az alapvető szabályozási diszkrepancia eljárási rendszerünk tanúkihallgatási akadályokra vonatkozó szabályainál tapasztalható, mivel a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: *Be.*) abszolút, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: *Pp.*) pedig csak relatív kihallgatási akadályként tekint a gyónási titok tárgyát képező információkra. Ennek alapján, a *Be.* szerint nem hallgatható ki tanúként az egyházi személy és a vallási tevékenységet végző szervezet vallásos szertartást hivatásszerűen végző tagja arról, amire a hivatásánál fogva titoktartási kötelezettsége áll fenn.²⁷ A jogszabályi rendelkezés grammatikai értelmezéséből az következik, hogy az ilyen személy tanúként nem is idézhető meg.

A *Pp.* nyelvtani értelmezéséből ugyanakkor az következik, hogy az egyházi személy az eljárás során eldöntheti, kíván-e vallomást tenni, vagy azt – lelkiismereti, illetőleg egyházi jogi okokra, avagy a „titokgazda” felmentésének hiányára hivatkozással – megtagadja. A normaszöveg alapján a tanúvallomást megtagadhatja az olyan személy, aki hivatásánál fogva titoktartásra köteles (ld. egyházi személy), ha a tanúvallomással titoktartási kötelezettségét sértené meg, kivéve ha az érdekelt e kötelezettség alól felmentette.²⁸

A fentiek alapján látható az is, hogy a *Be.* – az egyházi személy kifejezés használatával – külön utal az „egyház-hívó” privátszféráját érintő viszonyrendszerre, míg a *Pp.* ezzel adós marad, hiszen kizárólag a „hivatásánál fogva titoktartásra köteles” személyekről rendelkezik.

Úgy vélem, hogy e szabályozási ellentét önmagában nem ütközik az Alaptörvény rendelkezéseivel, mégis szükséges lenne eljárási kódexeink homogenizációja a tanúkihallgatási akadályok meghatározása, illetőleg jogkövetkezmenyei tekintetében.

III.

Az orvosi titok mint magántitok megjelenése az egészségügyi törvényekben

10. „Az orvosi tevékenység egyik sajátossága, hogy mindenképpen érinti a személyiségi jogokat, az orvos szükségképpen korlátozza ezeket már az anamnézissel. Így követelmény a bizalom, a ráhagyatkozás, az előzmények és tünetek őszinte feltárása, de ezekkel mindkét fél oldalán vissza lehet élni. A bizalomnak ezért itt magasabb rendű etikai követelménye van.”²⁹ Az egészségügyi és a hoz-

zájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: *Eüak*) definíciója alapján orvosi titok a gyógykezelés során az adatkezelő tudomására jutott egészségügyi és személyazonosító adat, továbbá a szükséges vagy folyamatban lévő, illetve befejezett gyógykezelésre vonatkozó, valamint a gyógykezeléssel kapcsolatban megismert egyéb adat [3. § d) pont].

A titoktartási kötelezettség alapján az egészségügyi dolgozót, valamint az egészségügyi szolgáltatóval munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló más személyt minden, a beteg egészségi állapotával kapcsolatos, valamint az egészségügyi szolgáltatás nyújtása során tudomására jutott adat és egyéb tény vonatkozásában, időbeli korlátozás nélkül titoktartási kötelezettség terhel, függetlenül attól, hogy az adatokat közvetlenül a betegtől, vizsgálata vagy gyógykezelése során, illetve közvetetten az egészségügyi dokumentációból vagy bármely más módon ismerte meg. A titoktartási kötelezettség nem vonatkozik arra az esetre, ha ez alól a beteg felmentést adott, vagy jogszabály az adat szolgáltatásának kötelezettségét írja elő (például büntetőeljárásban).³⁰

A betegellátót – az érintett választott háziorvosa, valamint az igazságügyi szakértő kivételével – a titoktartási kötelezettség azzal a betegellátóval szemben is köti, aki az orvosi vizsgálatban, a kórisme megállapításában, illetve a gyógykezelésben vagy műtétnél nem működött közre, kivéve, ha az adatok közlése a kórisme megállapítása vagy az érintett további gyógykezelése érdekében szükséges.³¹

Amennyiben a betegről készült egészségügyi dokumentáció más személy magántitokhoz való jogát érintő adatokat is tartalmaz, annak csak a betegre vonatkozó része tekintetében gyakorolható a betekintési jogosultság.

Az adatkezelő, illetőleg az adatfeldolgozó is köteles az orvosi titkot megtartani, kivéve, ha az egészségügyi és személyazonosító adat továbbítására az érintett, illetve törvényes képviselője írásban hozzájárult, az abban foglalt korlátozásokon belül, valamint ha az egészségügyi és személyazonosító adat továbbítása törvény előírásai szerint kötelező.³²

11. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: *Eütv.*) számos olyan eljárási szabályt tartalmaz, amelyek közvetlen összefüggésben állnak az orvosi titoktartás (jog)intézményének fontosságával. Min-

27 81. § (1) bek. a) pont.

28 170. § (1) bek. c) pont.

29 MARCIA A. LEWIS, CAROL D. TAMPARO: *Medical Law, Ethics & Bioethics*. Philadelphia, F.A. Davis Company, 2007. 241. In: ifj. LOMNICKI ZOLTÁN: *Az orvosi jog és az orvosi jogviszony alapvonalai*. Doktori értekezés. Pécs, PTE-ÁJK, Doktori Iskola, 2013. 22.

30 Az egészségügyi dokumentáció megismerése. Tájékoztató az egészségügyi ellátás során kezelt adatokról és az érintett jogairól. http://www.tesz.co.hu/static/media/files/2016/eu_dok_megismerese_borito_0328_v5.pdf (2017. 03. 10.)

31 <http://kmmk.hu/wp-content/uploads/2016/01/Az-egeszseg-ugyi-es-a-hozzajuk-kapcsolodo-szemelyes-adatok-vedelmerol.pdf> (2017. 03. 10.)

32 *Eüak* 7. § (1) bek.

Tanulmány

denekelőtt ki kell emelni, hogy az egészségügyi ellátásában részt vevő személyek az ellátás során tudomásukra jutott egészségügyi és személyes adatokat *csak az arra jogosulttal közölhetik*, és azokat a továbbiakban is bizalmasan kell kezelniük. Nézetem szerint ez a „betegjog” tekinthető az orvosi titoktartás tekintetében az egyik kiinduló szabálynak. A betegnek ezzel együtt joga van nyilatkozni arról is, hogy betegségéről, annak várható kimeneteléről kiknek adható felvilágosítás, illetve kiket zár ki egészségügyi adatainak részleges vagy teljes megismeréséből.

A *gyógykezeléssel, illetőleg betegápolással kapcsolatos titoktartás* fogalmi körébe esik a jelen lévő személyek behatárolása is. Ennek törvényi taxációja nélkül veszélybe kerülhet az orvosi titok megőrzése. Nem véletlen, hogy a jelenléti jog vonatkozásában az *Eütv.* és az *Eüak* is tartalmaz kógens szabályokat.

Az *Eütv.* – indokolt módon – külön rendelkezik a vizsgálatok lefolytatásának körülményeiről is: főszabály szerint a kezeléseket úgy kell végrehajtani, hogy azt a beteg beleegyezése nélkül más személy ne láthassa, illetőleg ne hallhassa (kivéve, ha az sürgős esetben ez elkerülhetetlen). A jogszabály szerint tehát a betegnek – főszabály szerint – joga van ahhoz, hogy vizsgálata és gyógykezelése során *csak azok a személyek legyenek jelen, akiknek részvétele az ellátásban szükséges, illetve azok, akiknek jelenlétéhez hozzájárult.*³³

Az *Eüak* is megerősíti a fenti szabályt, amelynek alapján a gyógykezelés során a kezelést végző orvoson és az egyéb betegellátó személyeken kívül csak az lehet jelen, akinek jelenlétéhez az érintett hozzájárul.³⁴ Az érintett beteg hozzájárulása nélkül a beteg további ápolását, gondozását végző személlyel is közölni lehet azokat az egészségügyi adatokat, amelyek ismeretének hiánya a beteg egészségi állapotának károsodásához vezethet.

12. az orvosi titok körébe eső információk felhasználására minden szükséges esetben sor kerülhet a *büntetőeljárársban*. Ezek az adatok kapcsolódhatnak a terhelthez, a sértetthez vagy a tanúhoz egyaránt.

Az adatgyűjtésre rendszerint már nyomozati szakban sor kerül: a nyomozás elrendelését követően az ügyész,

illetőleg az ügyész jóváhagyásával a nyomozó hatóság a megkeresésre vonatkozó szabályok szerint – ha ez az ügy jellege miatt szükséges – a gyanúsítottól (feljelentettől, illetőleg az elkövetéssel gyanúsítható személyről) a tényállás felderítése érdekében adatok szolgáltatását igényelheti az egészségügyi és a hozzá kapcsolódó adatot kezelő szervtől. Az adatszolgáltatás nem tagadható meg.³⁵

A *Be.* alapján a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság valamennyi állami vagy önkormányzati fenntartású egészségügyi intézményt megkereshet tájékoztatás adása, adatok közlése, átadása, illetőleg iratok rendelkezésre bocsátása végett, amelynek teljesítésére legalább nyolclegtfeljebb harmincnapos határidőt állapíthat meg. A rejtjelezett vagy más módon megismerhetetlenné tett adatot a megkeresett köteles az átadás vagy a közlés előtt eredeti állapotába visszaállítani, illetőleg a megkereső számára az adat tartalmát megismerhetővé tenni. A megkeresett intézmény köteles az adatszolgáltatást – amely magában foglalja különösen az adat feldolgozását, írásban vagy elektronikus úton való rögzítést és továbbítását is – térítésmentesen teljesíteni, illetőleg a megállapított határidő alatt a megkeresést teljesíteni, vagy a teljesítés akadályát közölni.

Ha a megkeresés személyes adatok (ld. orvosi titok) közlésére vonatkozik, az csak annyi és olyan személyes adatra vonatkozhat, amely a megkeresés céljának megvalósításához elengedhetetlenül szükséges. A megkeresésben az adatkezelés pontos célját és a kért adatok körét meg kell jelölni. Ha a megkeresés eredményeként olyan személyes adat jut a megkereső tudomására, amely a megkeresés céljával nem függ össze, az adatot törölni kell.³⁶

Az orvosi titok körébe tartozó *adatok legális beszerzése* nemcsak megkeresések, hanem egyéb hatósági kényszerintézkedések útján is megtörténhet. Ennek alapján az egészségügyi intézményben – a *Be.* által meghatározott törvényi feltételek esetén – házkutatás is tartható. Ugyanakkor, ha e kényszercselekmény egészségügyi adatot tartalmazó irat megtalálására irányulnak, akkor ennek elrendelésére kizárólag a bíróság jogosult, az eljárási cselekmény pedig csak az ügyész jelenlétében végezhető el.³⁷ Szintén csak bíróság rendelheti el az egészségügyi intézményben tartott – egészségügyi adatot tartalmazó – iratok lefoglalását is.³⁸

33 *Eütv.* 25. § (5) bek.

34 Az érintett hozzájárulása nélkül is jelen lehet – az érintett emberi jogainak és méltóságának tiszteletben tartásával – más személy, ha a gyógykezelés rendje több beteg egyidejű ellátását igényli; a rendőrség hivatásos állományú tagja, amennyiben a gyógykezelésre fogvatartott személy esetében kerül sor; a büntetés-végrehajtási szervezet szolgálati jogviszonyban álló tagja, amennyiben a gyógykezelésre olyan személy esetében kerül sor, aki a büntetés-végrehajtási intézetben szabadságelvonással járó büntetését tölti, és a gyógykezelést végző betegellátó biztonsága, illetve szökés megakadályozása céljából erre szükség van; előbbi személyek akkor is, ha bűnüldözési érdekből a beteg személyi biztonsága ezt indokolta teszi, és a beteg nyilatkozattételre képtelen állapotban van; az, aki az érintettet az adott betegség miatt korábban gyógykezelte, vagy akinek erre az intézményvezető vagy az adatvédelemért felelős személy szakmai-tudományos célból engedélyt adott (kivéve, ha ez ellen az érintett kifejezetten tiltakozott) *Eütv.* 25. § (5) bek.

35 Az egészségügyi dokumentáció megismerése tájékoztató az egészségügyi ellátás során kezelt adatokról és az érintett jogairól. http://www.tesz.co.hu/static/media/files/2016/eu_dok_megismerese_borito_0328_v5.pdf (2017. 03. 10.)

36 Ha a megkeresett szerv a megkeresést a megállapított határidőn belül nem teljesíti, vagy a megkeresés teljesítését jogosulatlanul megtagadja, rendbírsággal sújtható (*Be.* 71. §).

37 *Be.* 149. § (6) bek.

38 *Be.* 151. § (3) bek.

IV.

**Az ügyvédi titok mint magántitok
értelmezése a Be., az Ütv., az ügyvédi
tevékenységre vonatkozó etikai szabályok,
valamint a nemzetközi joggyakorlat
alapján**

13. A legkomplexebb hazai szabályanyaggal az ügyvédi titokkal kapcsolatban találkozunk. Nem véletlenül, hiszen az ügyvédi tevékenységgel kapcsolatos *etikai szabályok* jogállami jelentőségűek. Az ügyvédi etikára vonatkozó 1/2011. (III. 21.) Szabályzat alapján „a jogállamiság elvének tiszteletben tartásán alapuló társadalomban az ügyvéd különleges szerepet tölt be. Feladata nem merül ki abban, hogy a törvényi kereteken belül híven teljesíti megbízását. Az ügyvéd feladata az igazság szolgálata és azok érdekeinek érvényesítése, akik jogainak és szabadságának biztosításával és védelmével megbízták, és nem csupán az a feladata, hogy ügyfelét perben képviselje, hanem hogy annak tanácsadója is legyen. Az ügyvédi hivatás tiszteletben tartása a jogállamiság és a demokrácia elengedhetetlen feltétele a társadalomban.” (1.1. pont).

Súlyok szerint az ügyvédi titokra vonatkozó szabályok funkciója elsősorban a közbizalom védelme.³⁹ Az ügyvédekéről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ütv.) alapján az ügyvédet – főszabály szerint – titoktartási kötelezettség terheli minden olyan adatot, tényt illetően, amelyről a hivatásának gyakorlása során szerzett tudomást. E kötelezettség független az ügyvédi megbízási jogviszony fennállásától, és az ügyvédi működés megszűnése után is fennmarad. A titoktartási kötelezettség kiterjed az ügyvéd által készített és a birtokában levő egyéb iratra is, ha ez a titoktartás körébe tartozó tényt, adatot tartalmaz. Az ügyvédnél folytatott hatósági vizsgálat során az ügyvéd nem tárhatja fel a megbízójára vonatkozó iratokat és adatokat, de a hatóság eljárását nem akadályozhatja.

A megbízó, a jogutódja és a törvényes képviselője a titoktartási kötelezettség alól felmentést adhat. Az olyan tényről és adatról, amelyről mint védő szerzett tudomást, az ügyvéd felmentés esetén sem hallgatható ki tanúként.

A titoktartási kötelezettség az ügyvédi irodákra és alkalmazottakra, az ügyvédi szervekre, ezek tisztségviselőire és alkalmazottaira, valamint az ügyvédi titok körébe eső adatot is tartalmazó elektronikus vagy papíralapú okiratok tárolását, archiválását, őrzését vagy az abban foglalt adatok feldolgozását végző természetes és jogi személyekre megfelelően irányadó. E rendelkezés teleológiai értelmezéséből számomra egyebekben az is következik, hogy az ügyvéd csak az ügyfele engedélyével közölhet az alkalmazottjával olyan adatokat, amelyek az ügy érdemi része tekintetében relevánsak, tehát a titoktartási kötele-

zettség – elviekben – az ügyvédi iroda alkalmazottaival szemben is fennáll mindaddig, amíg arra nézve a megbízó nem ad felmentést.

Az Ütv. mindössze a *fegyelmi eljárások tekintetében* ad lehetőséget az ügyvédi titok feloldására: ennek alapján az ügyvédi kamara által indított fegyelmi, vizsgálati és ellenőrzési ügyben, – ha annak eredményes lefolytatása érdekében feltétlenül szükséges az ügyvédi titok körébe tartozó adat megismerése – az ügy tárgyhöz kapcsolódóan az ügyvédet az eljáró kamarai szervek és bíróság előtt nem terheli titoktartási kötelezettség.⁴⁰

14. Az ügyvédi titok nemcsak kötelezettséget, hanem *jogosultságot* is jelent. Ennélfogva, mind a büntetőeljárásban, mind a polgári eljárásban vannak olyan jogi konstrukciók, amelyek az ügyvéd számára biztosítják tevékenysége gyakorlásának függetlenségét, illetőleg bizonyos szakmai szempontok érvényesülésének garanciáit. Ennek megfelelően az ügyvédi minőség védők esetében (ld. büntetőügyek) abszolút⁴¹, jogi képviselők (ld. polgári ügyek) esetében relatív⁴² kihallgatási akadály. Ahogy a korábbiakban kifejtettem, ezen eltérő szabályozás nem szerencsés, hiszen az Ütv. valamennyi ügytípus esetében egyértelmű kötelezettséggé írja elő a titoktartási kötelezettséget, ennélfogva a jogalkotó – a fenti szabályozás alapján – ellentmondásos helyzet elé állítja az ügyvédi hivatásrendet.

A büntetőeljárásban külön nevesített garanciális szempontoknak kell érvényesülniük a nyomozás során. A legfontosabb tényező az *arányosság elvének betartása*, amelynek lényege, hogy sem a felderítéshez fűződő, sem az ügyvédi titokhoz fűződő érdekek nem sérülhetnek. A Be.-nek tehát ebben a körben valamennyi szóba jöhető jogintézmény esetében külön meg kell határoznia a hatósági beavatkozás lehetőségét, és annak tartalmát. Erre jó példa, amikor a jogalkotó a házkutatás végrehajtási normái között utal arra, hogy jelen kényszerintézkedést ügyvédi iroda tekintetében csak a bíróság rendelhet el, és az csak az ügyész jelenlétében végezhető.⁴³ Aggályosnak tartom ugyanakkor azt, hogy a törvény e szabály alkalmazását kizárólag arra az esetre korlátozza, ha az említett nyomozati cselekmény célja valamilyen hivatásbeli titkot tartalmazó irat megtalálása.

Vitatott kérdés ugyanakkor az, hogy *van-e egyáltalán a védőnek feljelentési kötelezettsége* és ha igen, akkor az mikortól áll be? Úgy vélem, hogy e jelenség csupán rendkívül kivételes és törvényben feltétlenül szabályozandó

40 8. § (1)–(5) bek.

41 A Be. alapján a védő nem hallgatható ki tanúként arról, amiről mint védő szerzett tudomást, vagy amit a terhelten védői minőségben közölt [81. § (1) bek.].

42 A Pp. alapján a tanúvallomást megtagadhatja az ügyvéd, ha a tanúvallomással titoktartási kötelezettségét megsértene, kivéve ha az érdekelt e kötelezettség alól felmentette [170. § (1) bek.].

43 149. § (6) bek.

39 SÜLYOK TAMÁS: *Az ügyvédi hivatás alkotmányjogi helyzete*. PhD-értekezés. Szeged, SZTE Állam-és Jogtudományi Kar, 2013. 132.

Tanulmány

esetekben érvényesülhet. Az bizonyos, hogy a tényleges jogviszony (ld. megbízás vagy kirendelés) létrejötté ebben a körben nem releváns. Sokkal inkább arra a szerepfelfogásra kell gondolnunk, hogy az ügyvéd sohasem tekinthet magára a terhelt „bűntársaként”.

A lényegét az ügyvédi titok vonatkozásában abban látom, hogy minden olyan információ, amely az adott büntetőüggyel kapcsolatban a terhelt és a védő között (értemben) elhangzik, szigorúan bizalmas. E bizalmassági jellegnek elsősorban a terhelt tudatában kell érvényesülnie, akinek a védőre nem a „hatósági gépezet” részeként, hanem támogatójaként kell tekintenie. Ahhoz, hogy a fenti szempontok érvényesüljenek, fontos, hogy a védő a megbízási szerződésben írásban is kötelezettséget vállaljon az ügyvédi titok megtartására. Nem tartanám elvetendő gondolatnak azt sem, ha ezen írásbeli kötelezettségvállalás – valamilyen formában – a kirendelt védők esetében is jogszabályi előírás lenne.

Az ügyvédi titok körét érintő adatok köre viszonylag nehezen behatárolható: ezzel kapcsolatban az Ütv. sem tartalmaz sem taxatív, sem exemplifikatív jellegű felsorolást. Kimerítő jellegű szabályozás e körben nyilvánvalóan nem lehetséges, ugyanakkor egyes titokfajták jellegére történő utalásokkal lehetőség nyílna bizonyos kategóriák bevezetésére (pl. „ügyvédi titok különösen a védő és védenca között a beszélőhelyiségben elhangzott információ, a jogi képviselő és ügyfele közötti elektronikus kommunikáció tartalma” stb.). Ezen túlmenően, a törvénynek meg kellene határoznia, hogy az ügyvédi titok tárgya csak olyan információ lehet, amely a terhelt, illetőleg az ügy megítélése szempontjából érdeminek minősül. Azt is szükséges lenne leszögezni, hogy a titoktartási kötelezettség nem a megbízás létrejöttétől, hanem az *első szóbeli konzultációtól datálódik*, ráadásul *annak helyszíne* (pl. közterület, bíróság épülete, ügyvédi iroda) *is teljesen irreleváns* e kötelezettség létrejötté szempontjából. Úgyisntén nincs jelentősége a megbízás ingyenességének sem. Mindezek alapján látható, hogy az ügyvédi titok fogalmának körülírása még jogalkotói feladatokat igényel.

15. Ami az ügyvédi titok értelmezésével kapcsolatos *uniós joggyakorlatot* illeti, a Bíróság elé került ügyek száma jelentősnek mondható, a döntések pedig egyértelműen a titokvédelem minél szélesebb körben történő érvényesülésének irányába hatnak.

A Bíróság elmarasztalta Németországot abban az ügyben, amikor a *hatóságok egy ügyvédi irodában – bírói határozat alapján – különböző ügyiratokat foglaltak le*. A döntéshozó különös jelentőséget tulajdonított az ügyvéd és megbízója közötti személyes (bizalmi) viszonynak, továbbá annak, hogy a házkutatás foganatosítása negatívan befolyásolta az ügyvéd szakmai megítélését.⁴⁴ A döntés

alapján az eszközölt beavatkozás *nem volt arányos annak céljával*. Pappal egyetértve egyébiránt magam is úgy vélem, hogy a magyar szabályozásban meg kellene tiltani a házkutatás lehetőségét az esetre, ha „a házkutatással együtt járó hátrány meghaladja a kényszerintézkedéssel elérhető előnyöket.”⁴⁵

A *Domenichini vs Olaszország* ügyben (1996) a magán- és családi élethez való jog sérült a Bíróság döntése alapján, mivel a *fogvatartott személy leveleit az eljáró hatóság ellenőrizte*. Ezzel együtt megsértették a 6. cikk 3/b. pontját (a védekezés előkészítéséhez szükséges eszközökkel való rendelkezés) is azzal, hogy a kérelmezőnek az ügyvédjéhez írt, a semmisségi panasz benyújtásához szükséges indokolást tartalmazó levelét felbontották és a Semmitőszékhez történő benyújtásra nyitva álló tíznapos törvényi határidő után adták csak át neki (így az ügyvéd késve adta be).

A *Kopp vs Svájc* ügyben (1998) a Bíróság szintén megállapította az Egyezmény megsértését, mert a kérelmező *ügyvéd irodájában lehallgatták a telefonos beszélgetéseket*. Ugyanerre a megállapításra jutott a bírói testület a *Petra vs. Romania* ügyben is (1998), amelyben a jogsértés lényege az volt, hogy *ellenőrzés alá vonták a fogva tartottnak az Emberi Jogok Európai Bizottságával folytatott levelezését*.⁴⁶

V.

Záró gondolatok

A jelenlegi törvény – a magántitok megsértésén túlmenően – 11 törvényi tényállást nevesít a titoksértések vonatkozásában, amely a jövőre nézve a „*túlszabályozás*” ingoványos talajára vezethet: levéltitok megsértése (Btk. 224. §), a minősített adattal való visszaélés (Btk. 265. §), a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartás elleni bűncselekmény (Btk. 267. §), igazságszolgáltatással összefüggő titoksértés (Btk. 280. §), a zártörés [Btk. 287. § (1) bek. c)–d) pont], a választás titkosságának megsértése [Btk. 350. § (1) bekezdés f) pont], gazdasági titok megsértése (Btk. 413. §), üzleti titok megsértése (Btk. 418. §), tiltott adatszerzés (Btk. 422. §), jogosulatlan titkos információgyűjtés vagy adatszerzés (Btk. 307. §), jogosulatlan megbízhatósági vizsgálat végzése (Btk. 308. §).⁴⁷

Úgy vélem, hogy a magántitok megsértése valamennyi „titokbűncselekmény” *alaptényállásának* tekinthető. Tanulmányomban olyan magántitokfajták elemzésére tettem kísérletet, amelyek vonatkozásában sem a Btk., sem a Be. nem tartalmaz lényegi előírásokat. A gyónási, az or-

⁴⁴ BÉRCES VIKTOR: *A védői szerepkör értelmezésének kérdései – különös tekintettel a büntetőbíráskodás előtti eljárásokra*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 98.

⁴⁵ PAPP SÁNDOR: *Az ügyvédi titok és védelme*. Ügyvédek Lapja. 1997. 4. sz. 31.

⁴⁶ FENYVESI CSABA: *A védőügyvéd. A védő büntetőeljárás szerepéről és jogállásáról*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2002. 110.

⁴⁷ VEREBICS JÁNOS: *Az információ bűncselekmények és az elektronikus adat ideiglenes hozzáférhetetlenné tételének lehetősége az új Btk.-ban*. Gazdaság és Jog. 2013. 2. sz. 5.

vosi, illetőleg az ügyvédi titok magántitokként történő elismerése evidens, azonban tartalmi sajátosságai tekintetében már kizárólag az egyéb jogszabályokban foglalt előírásokra, illetőleg a bírói gyakorlat által ismertté vált eseti döntésekre lehet hagyatkozni.

A közeljövőben sokkal inkább a *tiltott adatszerzésbe*⁴⁸ *ütköző cselekmények* lehetnek a meghatározók. A miniszteri indoklás szerint „az új tényállás nemzetközi jogi szabályokon alapul, törvénybeli helyét pedig a számítógépes bűnözéssel való kapcsolódása igazolja”⁴⁹. E törvényi tényállás specialitása a cselekmény végrehajtásának módjában áll, mindazonáltal ugyanúgy a magánszférához való jogot védi, tehát bevezetésének jogpolitikai indokai hasonlóak a magántitok megsértéséhez képest.⁵⁰

48 Ld. Információs rendszerek elleni bűncselekmény, Btk. XLIII. fejezet, 422. §.

49 LÁSZLÓ BALÁZS: *Új büntetőtörvényünk titokvédelmi rendszeréről*. <http://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/uj-buntetotortvenyunk-titokvedelmi-rendszererol> (2017. 03. 10.).

50 Az elkövetési magatartások igen széleskörűen meg vannak határozva: 1. más lakásának, egyéb helyiségének vagy az azokhoz tartozó bekerített helynek titokban történő átkutatása 2. más lakásában, egyéb helyiségében vagy az azokhoz tartozó bekerített helyen történtek technikai

A magántitok megsértésnek törvényi tényállása (Btk. 223. §) vonatkozásában szabályozási *javaslataim* a következők. 1. A törvényi tényállásban a foglalkozás, illetőleg köz megbízatás fogalmainak szükségtelen szétválasztása helyett a „hivatus” kifejezés használata lenne indokoltabb 2. A Btk.-nak – példálózó jelleggel – utalnia kellene azon titokfajtákra, amelyek a mindennapi életben gyakorta előfordulnak, s amelyek felfedése illeszkedik az említett törvényi tényállás elkövetési magatartásába (pl. ügyvédi, orvosi, közjegyzői titok stb.). 3. A Be. és a Pp. szabályrendszerének egységesítésére lenne szükség a tanúkihallgatási akadályok tipizálása és jogkövetkezményei tekintetében. Nézetem szerint a Pp.-nek a Be. rendszerét kellene követnie, tehát az egyházi személyek, az orvosok, illetőleg az ügyvédek esetében is abszolút kihallgatási akadályként kellene rögzíteni ezen minőséget.

eszköz alkalmazásával való megfigyelése vagy rögzítése 3. más közlést tartalmazó zárt küldeményének felbontása vagy megszerzése, és tartalmának technikai eszközzel rögzítése 4. elektronikus hírközlő hálózat – ideértve az információs rendszert is – útján másnak továbbított vagy azon tárolt adat kifürkészése, és az észlelt technikai eszközzel való rögzítése.

A BÜNTETŐELJÁRÁSI TÖRVÉNY MAGYARÁZATA

Az új, 2017. évi büntetőeljárás törvény magyarázata a kodifikációs bizottság korábbi tagjaitól

SZERZŐK:

Bánáti János, Belovics Ervin, Erdei Árpád, Farkas Ákos, Kónya István

SZERKESZTŐK:

Belovics Ervin, Erdei Árpád

A büntető anyagi jog és a büntetés-végrehajtási jog megújítását követően az azokat összekötő láncszem, a büntetőeljárás jog új alapokra helyezése is szükségessé vált. Az eljárások időszerű befejezése, valamint a büntető igazságszolgáltatás hatékony működése iránti társadalmi igény mellett az új kodifikálást az is indokolta, hogy az elfogadása óta több mint száz módosításon átesett jelenlegi Be. időközben jelentős mértékben inkoherenssé vált.

A 2017. június 13-án elfogadott új büntetőeljárás törvény magyarázatára vállalkoztak a kodifikáció indulásakor meghatározó szerepet betöltő Kodifikációs Bizottság elnöke és tagjai: Bánáti János büntetőügyvéd, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke; Belovics Ervin, a legfőbb ügyész büntetőjogi helyettese, tanszékvezető egyetemi tanár; Erdei Árpád professor emeritus; Farkas Ákos intézetigazgató egyetemi tanár; valamint Kónya István büntetőbíró, a Kúria elnökhelyettese.

Az új kódex a büntetőeljárás minden szakaszában, valamint számos jogintézménye vonatkozásában lényeges, több esetben koncepcionális újdonságokat vezet be. A kézikönyv gyakorlati útmutatást nyújt a jövőbeni szabályozásról a tárgyalótermekben megforduló valamennyi jogász hivatásrend tagjai számára, ugyanakkor szerzői kiemelt hangsúlyt fektetnek a magyarázatok tudományos megalapozottságára is.



Ára: 15 000 Ft

**Megjelenés:
2017. december**

WEBES VÁSÁRLÁS
-5%

Kovács András György, a Kúria tanácselnök bírāja, egyetemi docens,
Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest)

A Kúria megváltozott szerepköre a közigazgatási perrendtartás rendszerében

A 2018. január 1-én hatályba lépő közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (továbbiakban Kp.) alapvetően változtatja meg a közigazgatási bírászkodás rendszerét, a bírászkodás terjedelmét. Ebben a tanulmányban a Kúria mint közigazgatási legfelső bíróság gyökeresen megváltozott szerepkörét mutatom be. A Kúria szerepköre jelentősen erősödött egyrészt általában a közigazgatási bíróságok hatáskörének kiszélesedése, beavatkozási jogköreinek az erősödése folytán, másrészt magán a közigazgatási bírósági rendszeren belül is megnövekedett a súlya. Az alábbiakban azt igyekszem kimutatni, hogy a Kúria, mint a közigazgatási ítélkezés jogegységesítő fóruma és egyben, mint másodfokú bíróság túlsúlyossá vált a közigazgatási bírósági rendszer egészében, és ez a Kp. belső szabályozási logikájával is ellentétes.¹

I. A Kúria, mint legfelső közigazgatási bíróság megnövekedett szerepkörének általános okai

A Kúria közigazgatási bírósági rendszeren belüli megnövekedett szerepkörének pontosabb megértéséhez néhány mondatban szükséges utalni azokra az általánosítható következményekre, amit a Kp. új szabályrendszere a közigazgatási bírászkodás egészére nézve indukál, és ezen keresztül hat a Kúria feladataira, hatásköreire.

1. A közigazgatási bírászkodás alapvető jellegének megváltozása, jogköreinek kiteljesedése számos okra vezethető

vissza. Ezen okok közül a legfontosabbak a Kp. tárgyi hatályának lényegesen szélesebb volta az eddig alkalmazott Pp. XX. fejezetéhez képest, a *közigazgatási bíróságok eljárási és döntési lehetőségeinek jelentős kiszélesítése*, ezzel szoros összefüggésben a Kp. absztrakt fogalomhasználatából eredő szöveghez kötött értelmezés oldása, és mindezekre együttesen visszavezethető hatása a Kp.-nak a közigazgatási eljárási jog és anyagi jog további fejlődésére.

A tárgyi hatály alapvetően megváltozott akkor, amikor a korábbi főszabály szerinti hatósági határozatokkal szemben a *közigazgatási jogviták tárgya* általában a *közigazgatás tevékenysége* (közigazgatási cselekmények vagy ezek elmulasztása) lett. Így minden nem járulékos jellegű, illetve kormányzati tevékenységgel össze nem függő egyedi döntés (kivéve az irányítási és vezetési jogviszonyok keretében született egyedi döntéseket), hatósági intézkedés, általában a közigazgatási szerződések minden típusa, és még a jogszabálynak vagy közjogi szervezetszabályozó eszköznek nem minősülő egyedi ügyben alkalmazott általános hatályú rendelkezések (közlemények, állásfoglalások, ajánlások, szabályzatok stb.) is felülvizsgálhatóvá váltak. A jövőben a közszolgálati jogvitákban is a közigazgatási bíróságok járnak el, mint minden olyan közigazgatási jogvitának nem minősülő közjogi jogvitában is, amelynek felülvizsgálatát törvény a közigazgatási bíróság hatáskörébe utalja. A közigazgatási bíróságok ráadásul főszabály szerint nem hatályon kívül helyezik és szükség esetén új eljárásra kötelezik a közigazgatási szervet, hanem elsősorban *megváltoztatják a közigazgatási szerv közigazgatási cselekményét*, sőt kifejezett marasztaló határozatokat hozhatnak a közigazgatási szervekkel szemben, de nem kizárt a megállapító ítélet (jogszabálysértés megállapítása) meghozatala sem. A mulasztást sem csak hatósági eljárásokban állapíthatnak meg, és kötelező ítéletek esetében megjelenik a per főtárgyára vonatkozó végrehajtási eljárás lehetősége (pl. marasztalási perek),

¹ F. ROZSNYAI KRISZTINA: *A közigazgatási per jog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás*, Jogtudományi Közlöny, 2017. évi 5. szám 235–242.; 242.

vagy külön teljesítés kikényszerítésére irányuló önálló eljárás kezdeményezhető (mulasztási ítélet, vagy új eljárásra kötelező ítélet nem teljesítése esetén).²

2. A Kp. szövege számos esetben a bírói gyakorlatra bízta a „részletek meghatározását”, és *olyan absztrakciós szinten ad felhatalmazást bírói döntésekre³, amelyek a szövegekötött értelmezést jelentősen oldják.* Például a Kp. 20. § (6) bekezdése szerint a bíró dönti el, hogy kit kell érdekeltként „kötelezőn” perbe állítani a jogvita rendezése érdekében. Nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a közigazgatási szerv új eljárásra kötelezése esetén adott kötelező iránymutatás a határozat rendelkező részében vagy a korábbi gyakorlattal egyezően az indokolásában kell-e szerepeltetni⁴, és általában is olyan új fogalomrendszert vezet be (közigazgatási cselekmény, nem létező aktusok stb.), amely széles körű aktustani felkészültséget igényel, és ezért a kialakuló gyakorlat nyilvánvalóan jelentősen fogja fejleszteni a közigazgatási jog dogmatikáját a jövőben.⁵ Az a rendelkezés például, hogy jogsértés megállapítása esetén a bíróság hivatalból kötelezi a közigazgatási szervet a tevékenység jogsértő következményeinek az elhárítására [Kp. 89. § (3) bekezdés], olyan absztrakt felhatalmazás hivatalbóli végrehajtható kötelezések meghozatalára, amely alapjaiban változtatja meg az eddigi szövegekötött értelmezésre vonatkozó bírói attitűdöt. A jelenlegi szövegekötött értelmezésre jó példa az az általánosan elterjedt nézet, hogy a Kúriának nincs megváltoztatási jogköre, mert a Pp. 275. § (4) bekezdése szerint, ha a felülvizsgált határozat jogszabályt sért, a Kúria a jogerős határozatot csak egészben vagy részben hatályon kívül helyezi, és ha a döntéshez szükséges tények megállapíthatók, helyette, illetve az elsőfokú határozat helyett a jogszabályoknak megfelelő új határozatot hoz. Mindenképp helyes megközelítés az, hogy ha egy mód van rá, a bíróság a jogszabályi szófordulatokat követi. Azonban a végletes ragaszkodás a jogszabályok szó szerinti értelmezéséhez időnként megnehezíti az összefüggések felismerését, mint az történt az EJEB Pákozdi-ügyben⁶ hozott ítéletével, amely az ítéletet hatályon kívül helyező és felperes keresetét elutasító kúriai határozatot megváltoztató határozatként értékelte, és amely döntés következményeinek elfogadtatása a kúriai gyakorlatban nem volt problémamentes. Nyilvánvaló, hogy a fenti Kp.-rendelkezés esetében szóba sem jöhet a Kp. szófordulatainak szoros követése. Mindezek a vál-

tozások illeszkednek abba a nemzetközi trendbe, ami a többszintű jogalkotásból (nemzeti, európai uniós, nemzetközi jog) eredő normabizonytalanságként is felfogható, és amely magas szintű bíróságok ítélkezési gyakorlatában, mint az EuB vagy az EJEB általánosan elfogadott, és amelynek jellemzője a koherens ítélkezési gyakorlat érdekében az ítéleti következtetések normaszöveggel való kapcsolatának a halványodása.⁷ Természetesen minél magasabb szintű egy bíróság, annál erősebb a szövegekötött értelmezés visszaszorulása. Így a Kúria továbbra is helyesen a szövegekötött értelmezésre fog törekedni, de az közel se lesz olyan „eredményes”, mint az a múltban tapasztalható volt, ellenben minden bizonnyal nem lesz olyan normaszövegtől elvonatkoztatott, mint az a nemzetközi bírói fórumok esetében tapasztalható. A Kúria hatásköre ezért nemcsak a Kp. széles tárgyi hatálya miatt, hanem a kevésbé szövegekötött értelmezés miatt is növekedni fog.

3. Még tovább fog erősödni a Kúria szerepe hosszú távon a Kp. azon hatására tekintettel, amely a jogi környezetet szinte kényszeríti a további fejlődésre. Bár a jogalkotó törvényi indokolása szerint a *Kp. és az Ákr. együttes megalkotása* szerves egészet alkot és azok egymásra tekintettel készültek, megállapítható, hogy az Ákr. nemcsak jelentős visszalépést jelent az ügyféli jogok biztosításában a Ket.-hez képest⁸, de a Kp. új rendszeréhez való szerves kapcsolódást sem sikerült elérni. Az Ákr. tárgyi hatálya ugyanis nem hogy igazodna a Kp. tárgyi hatályához, de még a Ket.-hez képest is szűkebbnek tekinthető⁹, ami viszont azzal jár, hogy a hatósági döntéseken túlmenő közigazgatási cselekményeknek, így az egyéb egyedi döntéseknek és hatósági intézkedéseknek továbbra sincs általános eljárási kerete, amely alapján a Kp. hatálya alá tartozó jogvitás kérdések mederben tarthatók volnának, és amelyre bírói kontroll alapozható volna. Amennyiben az Ákr. a közigazgatási cselekmények általános eljárási keretként került volna megalkotásra, akkor értelmet nyertek volna olyan Ákr.-beli – jelenleg értelmetlennek tűnő – újítások, mint a közigazgatási jogerő helyett a véglegesség fogalmának bevezetése, és amely fogalom nagyban tudta volna segíteni a bírói felülvizsgálatot a nem hatósági döntésnek minősülő közigazgatási cselekmények esetében. E közigazgatási cselekményeknél a jogerő ugyanis fogalmilag nem értelmezhető, jóllehet az ilyen közigazgatási cselekmények közigazgatási bí-

2 Ezeken kívül az azonnali jogvédelem intézményének bevezetése is rendkívül fontos hatáskörbővülést eredményez.

3 F. ROZSNYAI KRISZTINA: i. m. 239.

4 A Kp. 86. § (4) bekezdése ezt ítéleti döntésnek tekinti, amiből akár az a következtetés is levonható, hogy az iránymutatásnak a rendelkező részben kell szerepelnie. Ugyanakkor más rendelkezések, mint a „kiszármaztatás” kihirdetést követő napon történő elérhetővé tétele – még az ítélet írásba foglalása előtt – egy ilyen gyakorlat kialakulása ellen hat.

5 Egyebekben ez a közigazgatási bíráskodás egyik fontos funkciója, F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztesz-ágyban*. Budapest, Eötvös, 2010, 13–17.

6 EJEB, *Pákozdi v. Hungary*, no.51269/07. ügy.

7 Lásd ezt a kérdést nyelvi vonatkozások szempontjából SOMSSICH RÉKA: *Az európai közösségi jog fogalmainak nyelvi megjelenítése különös tekintettel az európai magánjogra*, PhD disszertáció, Budapest, 2007. 182–193.

8 SZALAI ÉVA: *Az ügyfél jogállása az Ákr.-ben*, Jubileumi konferenciák az ELTE ÁJK. alapításának 350. évfordulója alkalmából, Új eljárásjogi kódexeink II.: az általános közigazgatási rendtartás és a közigazgatási perrendtartás, konferencia, 2017. május 5., ELTE ÁJK Kari Tanácssterem, konferenciakötet (megjelenés alatt).

9 Kivett eljárás lett, tehát még mögöttesen sem alkalmazható az Ákr. adóügyekben, menekült- és idegenrendészeti, sőt a versenyfelügyeleti eljárásra sem.

Jogalkotásunk nyomában

rói felülvizsgálata során nagy jelentősége volna annak, hogy valamely közigazgatási cselekmény mikor tekinthető véglegesnek, amely esetben egyáltalán egy bírói felülvizsgálat értelmes jogorvoslati eszköznek tekinthető.¹⁰ Mindez korlátozóttá teszi a Kp. hatását, amennyiben a közigazgatási bírászkodás nem fog tudni igazán hatékonyan működni a megszokott hatósági döntéseken kívüli közigazgatási cselekmények kontrollja során. Azonban az várható, hogy a közigazgatási bírói fellépés hosszú távon alakítani fogja ezeket az eljárási kereteket, mely keretek vissza fognak hatni a közigazgatási bírászkodás egyre erőteljesebbé válására.

Az Ákr. másik fő célkitűzése, amely a Kp. szabályozásához szervesen hozzákapcsolta az Ákr. rendelkezéseit, a főszabály szerint *egyfokú közigazgatási eljárás bevezetése*, és a közigazgatási per alapvető jogorvoslati eszközzé tétele.¹¹ Az Ákr. ezen célkitűzése igencsak féloldalasra sikerült azaz, hogy a kivett eljárások közé tartozó és a közigazgatási perek több mint harmadát kitevő adóügyekben fennmaradt a kétfokú eljárás, valamint az Ákr. 116. § (2) bekezdés a) pontja általánosan fenntartotta a kétfokú eljárást járási hivatalok, illetve az önkormányzatok szervei (polgármester, jegyző, kivéve a képviselő testületi hatáskörbe tartozó önkormányzati hatósági ügyeket) elsőfokú határozatai tekintetében. Figyelemmel az államigazgatás utóbbi években lezajlott centralizációjára, amely a járási hivatalokat tette az államigazgatás általános elsőfokú szervévé, és a többi még önkormányzati szervek, elsősorban a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási határozatok esetében is fennmaradt a kétfokú eljárás, azt jelenti, hogy a Kp. új rendszeréhez igazodás is megrekedt. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy e célkitűzés sikere olyan mértékű szervezeti-személyi változásokkal járt volna a közigazgatási bírósági szervezetrendszer egészére, amelynek elmaradása kifejezetten a jogalkotási kísérlet pozitív eredményének tekinthető. Ez ugyanis azt jelenti, hogy az ügyek többsége továbbra sem hármas bírói tanácsok elé, hanem a korábbi szabályozásnak megfelelően egyesbíró elé tartozik¹², és így elhárult a bírói kar felhígulásának veszélye, és biztosítottá vált a közigazgatási bíró kar folyamatos fejlesztésének lehetősége, a közigazgatási bírászkodás szerves módon történő fejlődése.¹³

10 A Bestandskraft (véglegesség) fogalmát a német közigazgatási eljárási törvény [Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)] nem a hatósági döntésekre (Entscheidung), hanem általában a közigazgatási aktusokra (Verwaltungsakt) használja (VwVfG § 43.). Nyilvánvaló, hogy csak végleges közigazgatási cselekmények bírói felülvizsgálatának van értelme.

11 Természetesen vannak más kapcsolódási pontok is, F. ROZSNYAI KRISZTINA: *A közigazgatási perjog és a közigazgatási eljárásjog kapcsolódási pontjai*, Fontes Iuris, IM szakmai folyóirata 2015. 1:(2) szám. 15–21.

12 A kétfokú eljárások egyesbíró elé tartoznak, Lásd. Kp. 8. § (3) bekezdés a) pontját.

13 Amennyiben a hármas tanácsokban való ítélkezés tényleges főszabállyá vált volna, az a legjobb esetben is azt jelentette volna, hogy egyik pillanatról a másikra az első fokon ítélkező bírói kart további kétszer annyi, főként közigazgatásból érkező más szocializációs és jogalkalmazási tapasztalattal rendelkező friss bíróval kellett volna feltölteni,

4. Ha mindehhez hozzávesszük, hogy a Kp. szinte generalizálja a közigazgatási anyagi jog fejlesztését, például a jogalkotó ezentúl nem úszhatja meg a közigazgatási szerződések egyértelmű minősítését stb., akkor megállapíthatjuk, hogy *hosszú távon mind a közigazgatási anyagi jog, mind az eljárásjog látványos fejlődésének és átalakulásának leszünk tanúi*, melynek irányai alapján egyre nagyobb szerepe lesz a közigazgatási pernek, a bírói kontrollnak a közigazgatás jogi irányításában.

A Kp. tehát egymaga elindított egy közigazgatási jog egészét átható forradalminak tekinthető átalakulást, melynek folytatói és katalizátorai maguk a közigazgatási bírók és ezen belül a legfontosabb szereplő a Kúria, mint legfelső közigazgatási bíróság lesz. Ez a folyamat sok tekintetben hasonlítani fog ahhoz a szerephez, melyet az Európai Bíróság tölt be az Európai Unió jog fejlesztésében és ezen keresztül az integráció elmélyítésében. Csak ebben az esetben e szerep a magyar közigazgatási jog fejlesztése és a törvényesség „elmélyítése” a magyar állam működésében.

II.

A Kúria, mint a közigazgatási ítélkezés jogegységesítő fóruma

5. Áttérve most már a Kúriának a közigazgatási bírósági rendszeren belül betöltött szerepéhez, mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy az eddig szűk körű, lényegében a hatósági döntésekre kiterjedő bírósági kontrollt sem felügyelte és irányította egészében a Kúria. A Kúriának eddig *a felülvizsgálati eljáráson keresztül döntően a hatósági határozatokat felülvizsgáló ítéletekre volt rálátása*, míg a hatósági végzések felülvizsgálatára egyáltalán nem, némely ügytípusban szintén kizárt volt a felülvizsgálat (pl. a menekültügyekben). Ugyanakkor a felülvizsgálati eljárások egyfajta „fellegbezásként” működtek évi 2000 körüli¹⁴ ügyterhet eredményezve, amely ügyek jelentős része komoly elvi kérdést nem vetett fel, ellenben feldolgozásuk elvonta az erőforrásokat a komplexebb problémák megfelelő kezelésétől, és a Kúria alapvető funkciójától, a jogegység biztosításától. Tovább rontotta a helyzetet, hogy a hatósági végzések esetében húsz különböző bíróság döntött egyfokú eljárásban, ahogy a menekültügyek Fővárosi Bíróságra történő koncentrációja is megszűnt, így ezekben az ügyekben nem volt olyan felsőbb bírói fórum, amely a Kúria jogegységesítő szerepét legalább informálisan átvehette volna. A Kúria

ami alapvetően változtatta volna meg a bírói szervezeti kultúrát, és a hagyományos szakmai autonómián nyugvó bírói szemlélet rövid úton való kiszorulását eredményezte volna.

14 A Kúriára 2016 évben 1700 körüli felülvizsgálati ügy érkezett (1699) közigazgatási ügyszakban, a közszolgálati jogvitákat, és bizonyos közigazgatási pereket (pl. társadalombiztosítási pereket) is magában foglaló munkaügyi ügyszakban pedig 882 ügy érkezett, az OBH statisztikai jelentése szerint. <http://birosag.hu/kozerdeku-informaciok/statistikai-adatok/2016-evkonyvek/letoltés> 2017. 06. 19.

stratégiai célkitűzése ilyen körülmények között a közigazgatási ügyek tekintetében sem lehetett más, mint hogy minden ügýtípusra legyen közvetlen rálátása konkrét ügyek elbírálásán keresztül, és mindezt úgy tehesse meg, hogy a Kúria minden ügyszakra kiterjedő 7000 ügy körüli érkezése¹⁵ – mely az öt ítéletábla éves ügymennyiségével konkurált – normalizálódjon, és az egyre magasabb szintű fórumok – egészséges esetben – folyamatosan csökkenő ügyszáma elérhető legyen. Ezért a Kúria célkitűzése az volt, hogy az ítéletáblai érkezésekkel összevetve a Kúria teljes ügyérkezése – az ország méreteit is figyelembe véve – mintegy 2000 körüli ügyszámra csökkenjen.¹⁶ E célkitűzés értelme, hogy a Kúria *ne egyedi ügyekben végső fokon döntő fórum legyen* alapvetően, hanem az egyedi ügyek eldöntésén keresztül *a jogegység öre*, mert ez a Kúria alapfunkciója.

Ez a funkcióbeli eltolódás jól tetten érhető folyamat az elmúlt évtizedekben, mikor is az ítéletáblák felállításával, a Legfelsőbb Bíróságnak mint fellebbezési fórumnak csak rendkívül korlátozott marginális szerepe maradt (büntetőjog területén, illetve bizonyos végzések tekintetében).¹⁷ Az Alaptörvény hatálybalépésével a Kúria már joggyakorlat-elemzési feladatokat is kapott¹⁸, melyek eredményeként létrejövő összefoglaló vélemények, mint „puha” orientáló eszközök mellett fennmaradtak – a nemzetközi kritikák ellenére¹⁹ megerősített – jogegységi határozatok, illetve az elvi bírósági határozatok valamint elvi bírósági döntések, mint jogegységi célú eszközök. A jogegységesítés leghatékonyabb eszköze azonban továbbra is az, ha egyedi ügyeken keresztül tudja irányítani a joggyakorlatot a Kúria. Ezért a Kúria a közigazgatási perrendtartás szükségességének igazolására és szabályozási elveinek meghatározására *három joggyakorlat-elemző csoportot* is létrehozott²⁰, melyeknek már mindegyikében megjelent az a célkitűzés, hogy egyrészt *minél szélesebb körben* lehessen felülvizsgálati eljárást kezdeményezni, viszont egyben a Kúria egy *szűrőrendszert* alkalmazhasson kiválasztva azokat az ügyeket, amely a joggyakorlat egysége szempontjából is fontosak.

A Kp. mind a két célkitűzést igyekezett megvalósítani, mert – ott ahol nincs fellebbezés a Kúriához – megpróbálta a közigazgatási perek mindegyikére kiterjeszteni a felülvizs-

galati eljárás kezdeményezésének lehetőségét, másrészt bevezette azt a szűrő rendszert, melynek segítségével a Kúria az erőforrásait a jogegység szempontjából fontos ügyekre tudja koncentrálni.

6. Ami az első kérdést illeti, a korábbi hiányosságot pótolva, az egyszerűsített peren keresztül, a *hatósági végzésekkel kapcsolatos közigazgatási perekben* is lehet most már felülvizsgálatot kérni, és tetten érhető a Kp. szabályozásában az a törekvés általában is, hogy minden közigazgatási pertípusban legyen lehetősége a Kúriának eljárni. Amiben talán a szabályozás kritizálható, az inkább a fenntartott egyes különös eljárási szabályozások, amely ennek a törekvésnek akadályát képezi. Annak ellenére nem jelent meg a Kp. és a kapcsolódó törvények jogalkotási folyamata során az az igény, hogy *menekültügyekben* legyen egy olyan magasabb bírói fórum, ahol a különböző közigazgatási munkaügyi bíróságok végső fokon hozott döntéseinek ellentmondásait képes feloldani, ahogy ezt a Kúria menekültügyi joggyakorlat-elemző csoportja határozottan megfogalmazta.²¹ Eszerint az megoldás lehet, hogy a korábbi szabályozáshoz hasonlóan egy bíróság kizárólagos illetékessége vonatkozzon menekültügyi és akár az idegenrendészeti ügyekre, vagy ha több bíróság látja el ezeket a feladatokat, akkor nem volna mellőzhető egy olyan magasabb bírói fórum, amely – az elemzőcsoport véleménye szerint szükségszerűen – kialakuló ellentétes joggyakorlatok feloldásra alkalmas. Ezek a megállapítások a jogalkotóban semmilyen reflexiót nem váltottak ki, a Kp. szabályozásában még csak fel se merült e javaslatok megfontolása, akár csak olyan módon, hogy ne legyen kivétel a közigazgatási perek tekintetében és menekültügyekben is eldönthesse a Kúria, hogy a joggyakorlat egységesítésére tekintettel egy-egy felülvizsgálati kérelmet be kíván-e fogadni, avagy nem.²²

Amellett, hogy mind a Kp. tárgyi hatályának, mind a felülvizsgálati eljárást biztosító ügýkör szélesedése a közigazgatási döntések és a közigazgatási bírói határozatok majdnem teljes spektrumára rálátást engednek, a bevezetett szűrőrendszer egyben alkalmas arra, hogy csak a jogegység szempontjából is fontos ügyekkel foglalkozzon a Kúria.

III.

A Kúria mint másodfokú bíróság

7. Ehhez képest adódik a kérdés, hogy miért került sor *a fenti törekvésekkel ellentétes* hatású azon szabályok bevezetésére, melyek szerint a Kúria fellebbezési fórummá vált a Fő-

15 A 2016-ban az éves felülvizsgálati ügy érkezés 7326 ügy volt. Forrás: lásd előző lábjegyzet.

16 Lásd: Darák Péter, a Kúria elnökének előadása az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete „Jogrendszer belülről” című beszélgetéssorozat, 2014. november 6-án, <https://www.youtube.com/watch?v=62-yb4h4Zg4> 10: 11 perctől, letöltés 2017. 06. 19.

17 Az ítéletáblákat felállító 1997. évi LXIX. törvény általános indokolása szerint az ítéletáblák mint jogorvoslati fórumok felállítása teszi lehetővé, hogy a Legfelsőbb Bíróság – ítélezési munkaterhének csökkenésével – maradéktalanul elláthassa a bírósági jogalkalmazás egységesítésével kapcsolatos alkotmányos feladatait.

18 A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 24. § (1) bekezdés d) pont.

19 Európa Tanács Velencei Bizottság CDL-AD (2007) 003. számú véleménye.

20 Közzétéve Kúria honlapján: 2013. 02. 21.; 2014. 02. 17.; 2015. 11. 24.

21 Menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló vélemény (2014. 10. 20.), 90. oldal, közzétéve: Kúria honlapja.

22 Ennek a korábbi helyzetnek a fenntartása semmilyen szakmai indokkal nem indokolható, viszont épp a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal által sérelmezett ellentétes bírósági joggyakorlattal kapcsolatos anomáliákat ezen eljárások 99,9%-ának további elhúzódnása nélkül képes lett volna hatékonyan orvosolni.

Jogalkotásunk nyomában

városi Törvényszék mint elsőfokú közigazgatási bíróság kiemelt jelentőségű és ekként többnyire különösen komplex ügyeiben. Ezek az ügyek döntően *nagy gazdasági jelentőségű szabályozói hatósági ügyek*. Ezek közé tartoznak a hálózatos iparágak, mint a média, az elektronikus hírközlés, az energetika, vasúti, légügyi és pénzügyi intézmények szabályozásának területei, továbbá a közbeszerzési és versenyügyek, de idetartoznak olyan *alapjogi érintettségű ügyek* is a médiaszabályozás területén túl, mint az Egyenlő Bánásmód Hatóság, vagy Nemzeti Adatvédelmi- és Információszabadság Hatóság ügyei, gyülekezési ügyek vagy minősített adatok megismerésével kapcsolatos ügyek.

8. Az *eredeti jogalkotói elképzelés* szerint a fenti gazdasági jellegű, sokszor szabályozói típusú határozatok esetében a csak kasszációs jogkört biztosító felülvizsgálati eljárás helyett, egy megváltoztatást is biztosító ún. *fellebbviteli eljárás* került volna sor.²³ A fellebbviteli eljárás abban különbözött a végül elfogadott fellebbezési eljárástól, hogy szintén befogadási eljárás előzte volna meg, tehát a felülvizsgálati eljárásban bevezetethez hasonló szűrőrendszer működött volna. A különbségtételt alapvetően az indokolta, hogy a Kp. alapvető törekvése volt az ügyek mielőbbi végleges eldöntését eredményező eljárási rend kidolgozása. A szabályozó hatósági típusú ügyekben ehhez különösen fontos érdek fűződött főként amiatt, mert a bonyolult ex ante jellegű és 2-3 éves szabályozási ciklusokra érvényes szabályozói döntések felülvizsgálata során esetleg szükséges kisebb korrekciók miatt indokolatlan és a legtöbb esetben értelmetlen és értelmezhetetlen lett volna egy ex tunc hatályon kívül helyező döntés.²⁴

2016 áprilisában azonban egy olyan *szövegváltozat* jelent meg²⁵, amely főszabály szerint *kizárta volna a közigazgatási perekben a felülvizsgálatot*, tehát az ügyek 80%-a egy akkor még tervbe vett *közigazgatási felsőbíráson fejeződött volna be*, amely felsőbíróság fellebbviteli rendszerben fogadta volna be az elsőfokú bírói ítéletek elleni fellebbviteli kérelmeket. Ebben a rendszerben a Kúria elé csak a közigazgatási felsőbíróság szabályozói (illetve közbeszerzési és versenyjogi) és egyes alapjogi vonatkozású első fokon hozott ügyei kerültek volna fellebbviteli rendszerben a Kúria elé. Ez utóbbi ügyekben azonban nem igazán szóltak szakmai érvek a fellebbviteli rendszer fenntartása mellett. Ugyanis a szabályozói típusú ügyek néhány egyéb ok mellett, azért is jellemzően elsőfokú közigazgatási eljárásban születtek már korábban is, mert az ügyek komplexitása indokolta a szakértői gárda koncentrációját. A gyakorlatban egy közepes mére-

tű ország nem is igazán tud kiállítani több döntési szintre elegendő jogalkalmazót. Megfelelő szakértő jogalkalmazói apparátus hiányában nemhogy két közigazgatási szintet, de ráadásul az egy közigazgatási szint mellé további két szakértelemmel rendelkező bírói szintet kiépíteni igen komoly nehézségekbe ütközött volna.²⁶ E rendszerben tehát egyrészt a Kúria a közigazgatási határozatok felülvizsgálatával kapcsolatos és Alaptörvényben előírt jogegységi feladatait nem tudta volna ellátni – közvetkezésképp a szabályozás alaptörvény-ellenes lett volna – másrészt, ha a közigazgatási felsőbíróság a jogegységi feladatokat megkapta volna, akkor semmiféle szakmai indok nem maradt volna a Kúria fellebbviteli eljárásnak fenntartása mellett. Különösen igaz volt ez azért, mert az Alkotmánybíróság valódi alkotmányjogi panaszon keresztül kontrollja elegendő lett volna a közigazgatási felsőbíróság eljárásai tisztességeségének biztosítására. Többre nem is lett volna szükség, hiszen az anyagi jogi kérdések megítéléséhez szükséges szakértelem kétszintű bírósági eljárásban, rendszerszinten nem lett volna biztosítható. Mindez pedig felvetette azt a lehetőséget, hogy a Kúria rövid időn belül a fellebbviteli eljárások feles törvénnyel való kizárásával kiesett volna a közigazgatási bíráskodás rendszeréből, és helyét a rendes bírósági szervezetrendszeren kívüli, új bírói személyezettel felállított közigazgatási felsőbíróság vette volna át.²⁷

9. Végül az *alkotmányossági aggályokra is tekintettel* két hónapon belül meghátráló jogalkotó a tervezetből *kivette a felülvizsgálatot kizáró szabályokat*, sőt a fellebbviteli rendszer helyett is *fellebbezési eljárást vezetett be*, mellyel szempillantás alatt sutba dobta az eljárások gyors befejezésére és ekként kevesebb bírósági szintet preferáló koncepcióját. A jogalkotási folyamatot figyelők számára azonban nyilvánvalóvá vált, hogy ha a kétharmados sarkalatos törvények módosítását igényelő közigazgatási felsőbíróság felállításra kerül, akkor a Kúria „kiiktatása” a közigazgatási bíróságok rendszeréből feles törvénnyel megoldható. Ez az eredeti jogalkotói koncepciót figyelembe véve szakmailag indokolt is, mivel felesleges további jogorvoslati eljárást jelent a rendszerben a Kúria eljárása, feltéve, hogy a közigazgatási felsőbíróság átveszi egyben a közigazgatási bíráskodás területén a jogegységi feladatokat is.²⁸ Végül mivel a közigaz-

23 http://www.drhosszu.hu/admin/feltolt/ozigazgatasi_perrendtartas_2016_04_13__p.pdf, letöltés: 2017. 06. 22.

24 Ezekről a jellegzetességekről részletesen: KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: *Piacszabályozás és jogorvoslat – a piacsabályozói döntések bírói gyakorlata, különös tekintettel az elektronikus hírközlésre*, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012. 325.

25 Lásd. 23 lábjegyzet hivatkozását.

26 Nem véletlen a számos és visszatérő szakértelem hiányára utaló kritika ezekben az ügyekben, a jelenlegi három bírói szintet is megjáró szabályozói ügyekben. Lásd többek között az Infokommunikáció és Jog folyóiratban 2006–2007-ben lezajlott Tóth András – Kovács András – Koppányi Szabolcs vitacikkeket a témában.

27 Lásd: Egyes törvényeknek a közigazgatási bíráskodás megújításával összefüggő módosításáról szóló törvénytervezet; <https://d2gvieflbct77.cloudfront.net/wp-content/uploads/sites/7/2016/08/normaszoveg.pdf>, letöltés 2017.06.22.; F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Perjogi önállósulás és különbírási jelleg a közigazgatási bíráskodásban*, Közjogi Szemle, 2016. 4. szám 3–9., 7–8.

28 Egy ilyen megoldás esetén ugyan az alaptörvény-ellenesség felmerülhetett volna, de az Alkotmánybíróság eljárását a Kúria elnökén – esetleg legfőbb ügyészen – kívül más aligha kezdeményezte volna (alkot-

gatási felsőbíróság létrehozásához nem volt meg a kellő többség, nem jött létre az önálló közigazgatási felsőbíróság, viszont megmaradt a fellebbezési eljárás a fellebbviteli rendszer helyett, és a Kúria vált az eredeti koncepció szerinti közigazgatási felső bíróság „örökösévé” úgy, hogy feleslegesen egy szinttel meghosszabbodott épp a komplex és sokszor soron kívüli ügyintézés igénylő ügyekben az eljárások teljes időtartama. A Kúria ezzel másodfokú közigazgatási bírósággá vált a közigazgatási ítélezés jogegységi funkcióinak betöltése mellett.

Ez pedig azt is eredményezte, hogy a Kúria súlya és szerepköre a közigazgatási bírósági szervezetrendszeren belül túlsúlyossá vált, amelyben szakmailag nem indokolható módon komplex gazdasági-szabályozói ügyekben – ahol a kellő szakértelem megteremtésének két szinten vajmi csekély esélye van – kétfokú bírósági eljárás működik, míg klasszikus jellemzően kevésbé komplex ügyekben a jogalkotó elegendőnek tartotta az első fokon jogerős bírósági döntéseket. Ne felejtjük el, hogy ha az Ákr. főszabályából indulunk ki, akkor mind a klasszikus, mind a szabályozói ügyekben egyfokú közigazgatási eljárás a főszabály, és épp

a szakértelem koncentrációját igénylő szabályozói ügyekben kétfokú a bírósági eljárás, míg a klasszikus ügyekben egyfokú.²⁹ E rendszer mellett semmilyen érv nem szól.

IV. Konklúzió

Mindezért megítélésem szerint nem szükséges sulykolva összefoglalni e kis tanulmány (vagy inkább ismertetés) elolvasása után azokat a szakmai érveket újra, amelyek alátámasztják, hogy kizárólag a Kúria esetében fellebbezés helyett³⁰ szükséges volna az eredeti fellebbviteli rendszert bevezetni³¹ a jogegységi célok megvalósítása érdekében, és a Kp. belső logikájával ellentétes „fejnehéz” közigazgatási bíráskodást felszámolni. A Kúria így válhatna a közigazgatási bíráskodás jogegységének igazi őrévé, elfoglalva az őt megillető hatékony irányító szerepet.

mányjogi panasz pedig e tárgyban nem lett volna benyújtható), és az nagy kérdés, hogy az Alkotmánybíróság ezeket az aggályokat osztotta volna-e. A problémakör összetettségét jól mutatja, hogy a Kp. utóbb megjárta az Alkotmánybíróságot, amely most itt területi okokból nem elemezhető meglehetősen ellentmondásos, lényegében a Fővárosi Törvényszék mint közigazgatási felsőbíróság bírósági szervezetrendszeren belüli létrehozását megakadályozni próbál, de arra nem alkalmas határozat született, amely döntés szemléletmódjában jól tükrözi vissza a fent vázolt jogalkotói eredeti célokra törekvést, és az azoktól való eltérő megoldással – tudniillik szervezetrendszeren belüli és nem azon kívüli felsőbíróság felállítása – való szembenállást. Lásd: 1/2017 (I. 17.) AB határozat.

29 Itt most alapvetően a hatósági jellegű ügyekről van szó, és az elemzés során figyelmen kívül hagytuk a Kp. tárgyi hatályának megváltozásából eredő azon ügyeket, ahol közigazgatási szerv formális döntésének hiányában eleve kétfokú az eljárás. Mindez azonban a lényegi megállapításokon nem változtat.

30 Fellebbezés bizonyos ügyekben továbbra is fenntartható és fenntartandó, mégpedig ott, ahol közigazgatási szervek nem hoztak a közigazgatási pert megelőzően közigazgatási egyedi döntést.

31 A szakmai érvek kapcsán esetleg azt érdemes megemlíteni, hogy a közigazgatási felsőbíróság felállítása esetében feltételeztem, hogy a fellebbviteli rendszerre sem lett volna szükség. Emlékeztetem az olvasót, hogy ezt arra az esetre állítottam, ha a jogegységi funkciót e felsőbíróság átveszi. Fellebbviteli rendszerre nem lenne szükség a jelenlegi szabályozási környezetben sem, ha maga a Kúria járna el első fokon ezekben az ügyekben, és eljárásának tisztességességét csak az Alkotmánybíróság kontrollálná, melyet én nem tartanék ördögtől valónak.

A KÖZIGAZGATÁSI PERRENDTARTÁS MAGYARÁZATA A közigazgatási eljárás szabályai II.

SZERKESZTŐ: **Petrik Ferenc**

LEKTOR: **Dán Judit, Naszladi Georgina**

SZERZŐK: **Horváth E. Írisz, Kalas Tibor, Kárpáti Magdolna, Kurucz Krisztina, Marosi Ildikó, Márton Gizella, Mudráné Láng Erzsébet, Petrik Ferenc, Rothermel Erika, Tóth Kincső**

A közigazgatási per 2018-tól többé már nem egy különleges eljárás a polgári perek rendszerében, kikerül ugyanis a Pp.-ből, és külön kódexben kerül szabályozásra. A közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt az Országgyűlés 2017. február 21-én fogadta el. A Kp. létrehozta a közigazgatási per jog önálló és egyedi szabályrendszerét, eközben új fogalmi rendszert és új jogintézményeket vezet be.

A jogalkalmazásra felkészülést kívánja elősegíteni a kiadó az új közigazgatási perjogi kódex kommentárjával. A szerzői csapat gerincét a hagyományokhoz híven most is a Kúria jelentős ítélezési tapasztalattal és elméleti szakértelemmel egyaránt rendelkező közigazgatási bírái alkotják (köztük a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának vezetője), kiegészülve egy közigazgatási jogász alkotmánybíróval és egy egyetemi oktatóval. A kommentár szerkesztője Petrik Ferenc jogtudós, nyugalmazott kúriai kollégiumvezető.



**Ára: 9000 Ft
Megjelent!**

Bartha Ildikó egyetemi docens, Debreceni Egyetem; tudományos főmunkatárs, MTA-DE Közzolgálati Kutatócsoport

Földindulás

A földforgalom-szabályozás tagállami és uniós joga

I. Bevezetés

Az uniós tagállamok birtokpolitikai mozgástere¹ jó ideje képezi tudományos diskurzus tárgyát különböző szakmai fórumokon. Egyrészt a forgalomképes földbirtokra, mint kereskedelmi ügyletek lehetséges tárgyára az Unió belső piaci normái is kiterjednek, korlátokat szabva a tagállami jogalkotó szabályozási autonómiájának. Másrészt viszont a földforgalmi rezsim meglehetősen érzékeny terület a nemzeti szuverenitás elvét² és gazdasági teljesítőképesség szempontjait előtérbe helyezve. Különösen igaz ez Magyarországon, ahol a mező- és erdőgazdasági földek az ország összes földterületének mintegy 78%-át, az összes nemzeti vagyonnak pedig 26%-át teszik ki.³ A földforgalom hazai szabályozása és a kapcsolódó hatásköri konfliktusok a csatlakozási folyamat kezdetével kerültek a tudományos vizsgálódások látóterébe, azóta pedig újabb és újabb fordulópontok – legutóbb az új tagállamokkal indított kötelezettségszegési eljárások – adnak lendületet a vitának.

E kérdések kerültek terítékre az MTA Közjogi Albizottsága és a CEDR – Magyar Agrárjogi Egyesület (MAE) ez év júniusában szervezett pódiumbeszélgetésén is, a „Tagállamok birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatos

trendek, aktuális kérdések” címmel. Birtokpolitika alatt a mezőgazdasági termőföldek tulajdonaira és használatára vonatkozó tagállami szabályokat és célkitűzéseket értjük⁴, amelyek igen szerteágazóak, éppen ezért számos más tudományterülettel, illetve szakpolitikával kerülnek kölcsönhatásba közvetettebb vagy közvetlenebb módon. Az evidensnek tekinthető uniós és tagállami agrárpolitikákon túl környezeti, kereskedelem-szabályozási, befektetésvédelmi kérdéseket (beleértve mindezek globális dimenzióit) egyaránt felvet, sőt közigazgatási, alapjogi vetülete (itt mindenekelőtt a tulajdonhoz való jog) is van e témakörnek – mint ahogy ez Horváth M. Tamás, a Közjogi Albizottság elnökének bevezető mondataiból is kiderült. Hasonlóképpen összetett volt a meghívottak által képviselt akadémiai és szakmai kör is. A pódiumbeszélgetésen Andréka Tamás, a Földművelésügyi Minisztérium főosztályvezetője, Kurucz Mihály, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának tanszékvezető docense, Korom Ágoston, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara szakértője, Szilágyi János Ede, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának docense, Pump Judit, az AJBH (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala) főtanácsosa, Pávai Nándor, az Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottságának munkatársa, valamint Csák Csilla, a párizsi székhelyű Európai Agrárjogi Tanács (Comité Européen de Droit Rural – CEDR), a CEDR MAE elnöke vett részt levezető elnökként.

A beszélgetés alapját egyrészt a CEDR 2015. szeptemberi, Potsdamban rendezett kongresszusa második munkabizottságának jelentése (a továbbiakban: *potsdami konklúzió*, vagy *potsdami jelentés*), másrészt pedig európai parlamenti képviselők által az Európai Bizottsághoz 2015 és 2017 között, mezőgazdasági földforgalom tárgyában

1 Birtokpolitikai mozgáster alatt a mezőgazdasági földek tulajdonának és használatának szabályozását, illetve az erre kiterjedő tagállami kompetencia mértékét értjük. (Lásd: KOROM ÁGOSTON: *Az Európai Unió joga által meghatározott, mezőgazdasági termőföldek használatának és tulajdonának szabályozására irányuló mozgáster*. Polgári Szemle. 2015. 4–6. szám. <http://epa.oszk.hu>)

2 E gondolat bővebb kifejtését lásd: CSÁK CSILLA – HORNYÁK ZSÓFIA – KOCSIS BIANKA – OLAJOS ISTVÁN – KÁKAI-KUNNÉ SZABÓ ÁGNES – SZILÁGYI JÁNOS EDE: *Agrárjog. A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozási lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017. 10.

3 I. m. 17. és 41.

4 KOROM I. M.

intézett kérdések,⁵ illetve az azokra adott írásbeli válaszok képezték. A beszélgetés résztvevői három fő kérdéscsoportot vitattak meg.

1. Van-e bizonytalanság a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének uniós jogi meghatározottságában? Milyen eszközök segíthetik az uniós jog által biztosított birtokpolitikai keretek értelmezését? A jelenlegi uniós jogi keretek lehetővé teszik-e azt, hogy a tagállamok az agrárérdekeik mentén, hosszú távon és stabilan szabályozzák a földforgalmukat?

2. Az EP-képviselők kérdései, illetve az azokra adott válaszok alapján igazolhatónak tekinthető-e az egyenlő elbánás elvétől való eltérés abban a tekintetben, hogy a Bizottság csak az „új tagállamokkal” szemben indított eljárásokat

(a) a derogációs időszakok lejártával? vagy

(b) az adott tagállam földszabályozása tekintetében a Bizottsághoz intézett panaszokkal?

3. Miként ítéldendők meg a 2015-ös potsdami konklúzió által (a fenti kérdésekre adott válaszként) felvázolt megoldási kísérletek?

II. Háttér

A válasz persze egyik kérdésre sem magától értetődő. A különböző opciók részletes elemzése előtt érdemes röviden áttekintenünk az uniós és a magyarországi szabályozási háttér fejlődését.

A tagállamok földhasználatra és földtulajdonlásra vonatkozó szabályai az uniós jogi normák közül elsősorban a letelepedés⁶ és a tőke mozgás⁷ szabadságát érintik. A magyarországi csatlakozás „előszobájának” tekinthető Európa Megállapodás a letelepedés joga kapcsán rendezte a földtulajdonlás kérdését. A Megállapodás értelmében a csatlakozás időpontjáig Magyarországnak nem kellett bevezetnie a más tagállamban honos vállalatok és polgárok tekintetében a nemzeti elbánás elvét. A Csatlakozási Okmány pedig egy átmeneti időszakot (derogációt) biztosított az ország számára; immár nem a letelepedés, hanem a tőke mozgás szabadságának biztosítására vonatkozó uniós jogi kötelezettségek alól. Ennek értelmében „[...] Magyarország a csatlakozás időpontjától számított hét éven keresztül fenntarthatja az ezen okmány aláírása időpontjában hatályos jogszabályaiban foglalt, a nem Magyarországon lakó vagy nem magyar állampolgár ter-

mészetes személyek, illetve a jogi személyek általi, mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó tilalmat. [...]” A hét év lejártát követően a Bizottság 2014. április 30-ig meghosszabbította a magyarországi mezőgazdasági földterületek megszerzésére vonatkozó „türelmi időt”.⁸

A konfliktusok tehát az átmeneti időszak lejártát követően kezdődtek, amikor is az új EU-tagállamok kötelesek voltak a saját állampolgáraikra, illetve jogi személyeire vonatkozó feltételek mellett biztosítani a földszerzést más tagállamok állampolgárai, illetve jogi személyek számára. Több új tagállam vezetett be viszont megszorító intézkedéseket a határon átnyúló és a nem mezőgazdasági célú földszerzések vonatkozásában, amire válaszként 2015-ben az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett néhányukkal (így Bulgáriával, Lettországgal, Magyarországgal, Szlovákiával) szemben.

E kötelezettségszegési eljárások létjogosultságát több fórum is vizsgálta. A már említett potsdami konklúzió szerint felmerül a diszkriminatív elbánás gyanúja, mivel a Bizottság olyan megszorító intézkedés miatt indított eljárásokat az új tagállamokkal szemben, amelyek a régebbi tagállamokban már léteztek. A Bizottsághoz forduló európai parlamenti képviselők szerint pedig e feltételezhető diszkrimináció miatt a mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére vonatkozó agrárpolitikai célkitűzések is veszélybe kerülnek az új tagállamok termelői esetében. A képviselők emellett a tagállami birtokpolitikai mozgáster bizonytalansága iránti aggodalmuknak adtak hangot – tekintve, hogy a birtokpolitikában a tagállamok által alkalmazott intézkedések a Bíróság gyakorlata szerint a KAP (Közös Agrárpolitika) célkitűzéseivel összhangban vannak, ugyanakkor a gazdasági alapszabadságokkal ellentétesek –, valamint a tőke szabad mozgására vonatkozó uniós jogi rendelkezések értelmezésére kérték a testületet.

III. Miért korlátoznak?

Az eredendő probléma – legalábbis a földforgalmi korlátozás tekintetében – jelentős részben az árkülönbségekre vezethető vissza. A 2004-ben, illetve azt követően csatlakozott kelet-közép-európai államokban a földárak jóval alacsonyabbak, mint a régi tagállamokban, ami ideális befektetési célponttá tette az átmeneti időszak lejártát után az új tagállamok földpiacát. Ez vezet a szakirodalomban „land-grabbing”-ként (tisztességtelen termőföldszerzésként)⁹ ismert jelenséghez¹⁰, és az erre adott tagállami válaszokhoz.

5 P-005558/2015., P-5526/2015., E-013351/15., E-013350/15., E-003420/2012 sz. kérdések és ezekre adott válaszok (<http://www.europarl.europa.eu/plenary/hu/parliamentary-questions.htm>)

6 „...tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás.” (EUMSz 49. cikk)

7 „...tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőke mozgásra [és fizetési műveletekre] vonatkozó minden korlátozás.” (EUMSz 63. cikk).

8 Lásd ehhez a 2003-as csatlakozási okmány X. melléklet 3. fejezetének (2) bekezdését.

9 European Parliament: Extent of Farmland Grabbing in the EU. 2015. (PE540.369) 24.

10 Csák et al. i. m. 43.

Szemle

IV. Bizonytalan mozgástér

A fent részletezett három kérdéscsoportot egyrészt a jogsértések tartalmi oldala, másrészt pedig az eljárási gyakorlat irányából érdemes vizsgálni. Az előbbi kapcsán az ülésen többen (*Andréka Tamás*, *Kurucz Mihály*) is feltették a kérdést, hogy miként lehet, legyen jogkövető a tagállam? Ha ugyanis arra a belátásra jut, hogy az unios jogi követelményeknek megfelelően alakítja át a hazai földforgalom-szabályozást, nem fog egyértelmű iránymutatást találni hozzá. A releváns tagállami kötelezettségek forrásai ugyanis az alapszabadságokról szóló, javarészt általános elveket és tilalmakat rögzítő alapító szerződési rendelkezések, amelyekből nehezen lehet egyértelmű kötelezettségeket levezetni. Ezeket értelmezi az Európai Bíróság az ítélezési gyakorlatában.¹¹ A „birtokpolitikai bizonytalanság” – mint *Andréka* kiemelte – részben ebből ered: amit a Bíróság egy (eseti) döntésében helyesnek lát, az később precedensként szolgál a többi ügy eldöntésénél is, nem feltétlenül helytálló módon. A bizonytalanságot jelzi a már befejezett kilenc kötelezettségszegési eljárás is *Kurucz* szerint, amelyekben a Bíróság – hiába volt azonos a tagállamok által felhozott, korlátozással védendő közérdek, illetve hasonló a szabályozás – eltérő végkövetkeztésre jutott a jogsértés jellegét illetően (nem egyértelmű például, hogy mikor tekinthető aránytalannak, mikor pedig eleve alkalmatlannak a tagállami intézkedés). Az esetjog újabb fordulatokat is hoz: *Szilágyi János Ede* ezzel összefüggésben utalt *Saugmandsgaard Øe* főtanácsnok – épp az ülés előtti napon megszületett – indítványára¹², mint a belső piaci érdekek érvényre juttatásának „minősített” esetére. Az indítvány szerint immár olyan intézkedések is megvalósíthatják a tőke eredetén alapuló hátrányos megkülönböztetést, amelyek formálisan nem tesznek különbséget az eredet alapján, de az érintett tagállam állampolgárai számára jellemzően könnyebben teljesíthető feltételeket írnak elő.¹³

A tőke, illetve a letelepedés szabadságáról rendelkező cikkek alkalmazása nem csak emiatt tűnik problematikusnak. Többen megfogalmazták (*Kurucz Mihály*, *Korom Ágoston*), hogy az „alapszabadsági nézőpont”, amely lényegében a (belső) piaci működés érdekeinek előtérbe helyezését jelenti, túlsúlyba került az Európai Bizottság és az Európai Bíróság gyakorlatában. A tagállamok bir-

tokpolitikai szabályozásának vizsgálata során így meglehetősen háttérbe szorulnak a szociális célok, valamint a környezetvédelmi, területi kohézióra vonatkozó megfontolások. A belső piaci szempontokon túl tehát a különböző unios politikák prioritásait ötvöző, holisztikusabb megközelítésre volna szükség a földgazdálkodás unios szintű szabályozása, illetve a tagállami intézkedések megítélése terén.¹⁴

A vitán elhangzott álláspontok az EU-intézmények érdekképviselési szereposztására vonatkozó klasszikus tanok szemszögéből nézve is érdekesek: nem gyakori, hogy az Európai Parlament lép fel a nemzeti érdekek képviselőjeként, de most éppen ennek példáját láthattuk. A Bizottság álláspontjával és a Bíróság ítélezési gyakorlatával szembeállítva az ülés résztvevői épp ez utóbbi intézmény dokumentumát¹⁵ idézik a tagállami birtokpolitikai érdekeket védelmező álláspontként, mindhárom kérdéscsoporttal összefüggésben. E parlamenti állásfoglalás valóban egybecseng néhány lényeges tagállami érveléssel, több ponton is. Egyrészt elismeri a „land-grabbing” jelenségének veszélyét és a kapcsolódó tagállami érdekeket a korlátozó intézkedések bevezetésében.¹⁶ Másrészt hangsúlyozza a földdel kapcsolatos közérdek prioritását, a tagállami kompetenciák elsőbbségét földhöz és a tulajdonhoz jutás szabályozása terén¹⁷, valamint a földforgalom eltérő szabályozásának szükségességét más tőkemozgásokhoz képest.

V. „Szelektív” kötelezettségszegési eljárások?

Az új tagállamok mintaként használták néhány régebbi tagállam jogalkotási és -alkalmazási gyakorlatát az átmeneti időszak lejártát követően a megszorító intézkedések bevezetésére. A potsdami konklúzió szerint éppen ezért aggályos, hogy az Európai Bizottság 2015-ben csak új tagállamokkal (pl. Bulgária, Magyarország, Lettország, Szlovákia) szemben kezdeményezett kötelezettségszegési eljárást – olyan korlátozások miatt is, amelyek a régebbi tagállamokban már jogszerűen léteztek. A Bizottság eljárásindítási gyakorlata ezzel sérti az egyenlő elbánás elvét a dokumentum szerint, amit hasonlóan ítélt meg az ülésen felszólalók többsége is, elsősorban politikai okokat látva a különbségtétel mögött.

Az egyenlő elbánás elvének értelmezése jelen esetben

11 Lásd többek között az Európai Bíróság C-251/98 sz. *Baars* (ECLI:EU:C:2000:205); C-452/01 sz. *Ospelt* (ECLI:EU:C:2003:493); C-370/05 sz. *Festersen* (ECLI:EU:C:2007:59); C-197/11 sz. *Libert* és C-203/11 sz. *All Projects & Developments* egyesített ügyekben hozott ítéleteket (ECLI:EU:C:2013:288).

12 *Saugmandsgaard Øe* főtanácsnok indítványa a C-52/16. és C-113/16 sz. *SEGRO és Horváth* egyesített ügyekben (ECLI:EU:C:2017:410).

13 Eltérés a korábbi jogvitákhoz képest, hogy a Bíróság itt nem a termőföldtulajdon szerzésére, hanem a hasznélvezeti és használati jogokra vonatkozó korlátozást vizsgálta.

14 Vö. Az Európai Parlament állásfoglalása. Jelentés „A termőföldek koncentrációjának jelenlegi állapota az Unióban: a mezőgazdasági termékek földhöz jutásának megkönnyítése” című kérdéssel. 2016/2141 (INI) (a továbbiakban: Parlamenti állásfoglalás) H. preambulumbek.

15 A fent hivatkozott Parlamenti állásfoglalás.

16 Parlamenti állásfoglalás, Q. preambulumbek.

17 Vö. EUMSZ 345. cikk.

számos problémát felvet, tekintve, hogy a Bizottságnak a kötelezettségszegési eljárásban – beleértve az eljárás megindítását is – *széles körű mérlegelési joga van*.¹⁸ E diszkreciónak természetesen vannak korlátai, így a Bíróság ítélkezési gyakorlata is rögzíti, hogy e jogkör gyakorlása során az adminisztratív szervek – így a Bizottság is – köteles jóhiszeműen és diszkriminációmentesen eljárni.¹⁹ A már említett EP-képviselői kérdésfeltevések közül több is kifejezetten a Bizottság eljárásindítási gyakorlatára irányult (kérdésként merült fel például, minden esetben panasza indul-e az eljárás; illetve az új tagállamokkal szemben is indított átfogó vizsgálatokat a Bizottság.) A Bizottság válaszában biztosította a képviselőket az *egyenlő elbánás* és a *pártatlanság* elvének betartásáról, de arra nem tért ki, hogy pontosan milyen (objektív) különbség indokolhatja a kifogásolt eltérést a gyakorlatában.

A potsdami konklúzió annak lehetőségét is felvetette, hogy a későbbiekben az új tagállamok közvetlenül fognak fellépni az érintett régebbi tagállamokkal szemben az esetleges uniós jogsértések miatt, pótolva ezzel a Bizottság „mulasztását”.²⁰ Az eddigi gyakorlat alapján ez kevésbé látszik valószínűnek, tekintve, hogy az integráció eddigi történetében igen kevés ún. *tagállam kontra tagállam* eljárásra került sor, és ezek eredete mélyebb, akár több évszázadra visszamenő történelmi-politikai ellentétekre vezethető vissza.²¹

VI. Van-e megoldás?

A potsdami konklúzió négy utat vázolt fel a fenti problémák lehetséges megoldásaként:

(a) Az EU a tagállami földbirtok-politikák tekintetében *felhagy a négy alapszabadság alkalmazásával*. Ez a lépés azonban az integráció lazulásának veszélyét rejt magában.

(b) Azok a tagállamok, amelyek megszorításokat vezetnek be földpiacikon, liberalizálják a földpiacik szabályozását, vagy liberálisabb szabályokat vezessenek be. Ez nyilvánvalóan számos ponton sértheti e tagállamok állampolgárainak érdekeit, és az új tagállamok földpiacain pedig *land-grabbing jelenséget erősíti*.

(c) A vita egyszerűen *politikai úton* is megoldható: azaz szemet lehetne hunyni az eset felett, pl. egy politikai háttér döntés alapján.

(d) Elmozdulhatunk a *további jogalkotási folyamat* irányába, szükség esetén, akár az elsődleges uniós joganyag módosításával.

E megoldási irányokat az ülés résztvevői is megvitaták. Egyetértés mutatkozott abban, hogy az alapszabadságok alkalmazásának mellőzése [(a) *variáció*] nem megoldás, hiszen ez az integráció eddigi vívmányait ásná alá. Nem lényegtelen viszont, hogy e kérdéseket mely alapszabadság bázisán vizsgáljuk. *Andréka Tamás* – összhangban a már említett parlamenti állásfoglalással – „hangsúlyáthelyezést” javasolt, mégpedig a tőke szemléletéből a letelepedés irányába; melynek alkalmazása esetén a Bíróság szerinte kevésbé fog „befektetési tárgyként” tekinteni a termőföldre és emiatt az alapszabadságba ütközés árnyaltabb megítélése várható. *Korom* kiemelte, hogy a tőkemozgás lett a legerősebb gazdasági alapszabadság a '90-es években a bíróság ítélkezési gyakorlatának eredményeként, elismerve, hogy a 2008-as válság után már megtörik e folyamat.

Az alapszabadságok dominanciája fékezhető lenne ugyanakkor a „megengedett korlátozásként” hivatkozható *közérdekű célok* körének bővítésével. A fent említett parlamenti állásfoglalás nyomán pedig megfogalmazódott olyan álláspont is (*Szilágyi János Ede*), hogy Bizottságnak kellene konkrét kritériumokat meghatároznia a tagállami birtokpolitikai szabályozásra és a tőkemozgás értelmezésére vonatkozóan. Mindez pontosítaná az alapszabadságokból levezethető tagállami kötelezettségek tartalmát és a fent említett birtokpolitikai bizonytalanság lehetősége is csökkenthető lenne.

A *liberalizáció kiterjesztését* [(b) *variáció*] szintén nem tartják ideális megoldásnak a szakemberek. *Korom Ágoston* külön felhívta a figyelmet a jogi személyek tulajdon-szerzésével, ennek megengedésével összefüggő veszélyekre. A földforgalom szabályozásának közérdekű céljai ezzel ugyanis könnyen kijátszhatók, hiszen a tulajdonosi kör (vagyis a jogi személyek mögötti természetes személyek köre) változtatásának nincsen jogi akadálya.

Ugyanígy nem várhatunk megfelelő garanciákat a politikai háttéralkuktól [(c) *variáció*]. Maga a potsdami konklúzió is elismeri, hogy ez az eszköz nem kínál megoldást és könnyen felülírható (például az Európai Bíróság ezzel ellentétes tartalmú előzetes döntésével).

A *legtöbbször* a potsdami konklúzió utolsó [(d) *variáció*] javaslatát támogatták, azaz a pozitív integráció eszközeit – különböző elképzeléseket bemutatva a keretek megteremtéséhez. *Korom Ágoston* az alapvető problémát az Unió sajátos alkotmányos filozófiájában látja: a *gazdasági alkotmányosság koncepciója* lényegében minden tagállami intézkedést a gazdasági korlátok lebontásának kérdése felől közelít meg. Ebben a konstrukcióban pedig nem hiszi el a Bizottság és a Bíróság, hogy a tagállamok célja nem elsősorban a protekcionizmus, vagyis mások akadályozása az erőforrásokhoz való hozzáférésben, hanem egyéb közérdekű – nem piaci – szempontok érvényesítése (így például a *természeti erőforrások védelmének* különböző aspektusai, amelyekre *Pump Judit* is utalt az ülésen). A megoldás tehát az uniós jogszabályalkotás lehet, még-

18 VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNICA – VARJU MÁRTON – BARTHA ILDIKÓ: *EU-jog a tárgyalóteremben. A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások*. Budapest, CompLex, 2006. 149–152.

19 I. m. 156.

20 Jogilag erre az EUMSZ 227. cikke ad lehetőséget.

21 C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovák Köztársaság ítélet (ECLI:EU:C:2012:630).

Szemle

pedig a KAP rendszerében. A KAP megfelelőbb keretet biztosít erre, mint az alapszabadságok, hiszen a mezőgazdasági termelők életszínvonalának növelésére vonatkozó célkitűzés megegyezik a tagállami közérdekű hivatkozásokkal. Éppen ezért érdemes lenne kidolgozni annak a lehetőségét, hogy a KAP célkitűzéseit a tagállamok hosszú távon és biztonságosan meg tudják jeleníteni a birtokpolitikában. Kérdéses ugyanakkor *Andréka Tamás* szerint, hogy a KAP eszközrendszere képes lesz-e vajon a horizontális szabályozás biztosítására (hiszen e téren pont az utóbbi években erősödnek a renacionalizációs törekvések), szembemenve adott esetben az alapszabadságokra épülő, bírósági gyakorlatban kialakult elvekkel.

A potsdami konklúzió megoldási javaslatával összefüggésben a fenti kérdések globális kontextusára is érdemes röviden kitékinteni. Az Európai Unió „új generációs” szabadkereskedelmi megállapodásai közül a TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) és a CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*)²² előírásai is kapcsolódnak a mezőgazdasági földforgalomhoz. *Szilágyi János Ede* elsősorban a beruházásokról szóló fejezeteket tartja fontosak e téren, mivel e rendelkezések a „beruházás” kategóriába sorolják az ingatlanba történő beruházásokat is, kölcsönösen lehetővé téve ezt a szerződő felek polgárai számára (főszabály szerint). *Szilágyi* a CETA kapcsán úgy véli, hogy azon országok esetében, amelyek nem tettek fenntartást a mezőgazdasági földjeik forgalmi viszonyaira vonatkozóan, a jövőben nem lehet kizárni a megállapodás alkalmazásának lehetőségét a mezőgazdasági földek forgalmi viszonyai kapcsán.²³

22 Az EU–Amerikai Egyesült Államok, valamint EU–Kanada között létrejövő szabadkereskedelmi megállapodások.

23 SZILÁGYI JÁNOS EDE – RAISZ ANIKÓ – KOCSIS BIANKA: *A magyar agrárjog legújabb fejlődési irányai az élelmiszer-szuverenitás szempontjából* (kézirat, megjelenés alatt az Agrár- és Környezetjog 2017/22. számában). Ugyanez a megállapítás érvényes *Szilágyi* szerint az EU–Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás-tervezetről az Európai Bíróság ez év májusában kibocsátott 2/15. sz. véleménye (ECLI:EU:C:2017:376) fényében.

VII. Hogyan tovább?

A fent vázolt folyamatokat még nem tekinthetjük lezártnak. Jelen írás inkább egy pillanatfelvétel a tudományos diskurzus és kormányzási erőviszonyok jelenlegi állapotáról, mintsem egy megszilárdult helyzet értékelése. Kérdés többek között, hogy milyen módon csatornázhatók be a szakmai-tudományos álláspontok (mint a 2015-ös CEDR-jelentés) eredményei a döntéshozatalba, amennyiben a pozitív integrációra vonatkozó elképzelés [(d) variáció] valósul meg a fenti megoldások közül.

A 2015-ben indult kötelezettségszegési eljárások és folyamatban lévő, releváns előzetes döntéshozatali eljárások eredményére még várunk, így valószínűleg évek múlva derülhet ki, hogy változott-e a Bíróság alapszabadságokhoz való viszonya a korábbiakhoz képest. A Bizottság egyébként több érintett új tagállammal is egyezségekre jutott a kötelezettségszegés rendezéséről időközben,²⁴ ami a megegyezésen alapuló megoldáskeresés [fenti (c) variáció] igazolásaként is értelmezhető. Szintén nem egyértelmű, hogy a tagállami kötelezettségszegést esetlegesen megállapító ítélet milyen tényleges eredményeket fog produkálni az uniós belső piaci jog alapvető célkitűzéseit figyelembe véve. Érdekes lehet végiggondolni a kérdést például a Magyarország ellen indított eljárás tárgyát képező földforgalmi törvény termőföldpiaci viszonyokra gyakorolt hatását elemezve²⁵ – de már egy következő diskurzus keretében.

24 Csák et al i. m. 65.

25 Analógiaként lásd ehhez a C-179/14. sz. *Bizottság kontra Magyarország („SZÉP kártya és Erzsébet-utalvány”)* ítéletet (ECLI:EU:C:2016:108) és az étkezésiutalvány-kibocsátás piaci szereplői körének alakulását az utóbbi néhány évben.

Dán Judit a Kúria főtanácsadója, egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerzői Egyetem (Budapest)

„Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai” című kötetről*

Az Európai Unió (EU) jogrendszerével több, magyar szerző tollából született mű foglalkozott már, az integráció előrehaladtával folyamatosan változó, különböző perspektívákból. Magyarország uniós csatlakozásának kapujában, a felkészülés jegyében egyre feszesebb figyelemmel tanulmányoztuk a vonatkozó, akkor még közösségnek nevezett joganyag feldolgozását; 2004. május 1-jétől „éles helyzetben”, több jogterületen változást megélve, saját, mindennapi tapasztalatainkkal összefüggően olvashattuk a kapcsolódó elemzéseket. *Gombos Katalin* könyve 2016 végéig követve a változásokat, az Európai Unió jogáról szóló átfogó művek sorában a magyar szakirodalom legfrissebb darabja.

1. Az EU egy folyamatosan mozgásban lévő, eddig bővülő, mostanság éppen szűkülő látszó, vitázó, együttműködő, *organikusan változó* egység, ami ennél fogva a vele foglalkozó szakembereket is folyamatos megújulásra készíti. A magyar olvasóközönség a legfrissebb elmozdulásokról, trendekről is olvashat a könyvben, amely ugyanakkor nemcsak az aktuális, hatályos joganyaggal foglalkozik, hanem van egy jogtörténeti vonulata is, vagyis a szerző nem kevésbé vállalkozott: az Európai Unió jogrendszerét és közjogának alapjait azok történetiségébe ágyazva dolgozza fel.

Az *integrációtörténettel* nyitó 1. fejezet a II. világháború utáni történelmi helyzetbe ágyazottan bontja ki azt a folyamatot, amelyben megszületett az európai államok eddigi történetének egyik legnagyobb sikerű megálmodott vállalkozása. Az 1. fejezet az Unió jövőjébe is igyekszik tekinteni és Magyarországot is fókuszába helyezi.

Az EU *jogi alapjairól* szóló 2. fejezet kiemeli, hogy az Európai Unió egy sajátos entitás, amely amellett, hogy a tagállamok szerződéses szövetsége, egyúttal egy szupranacionális szervezet is, amely sem államszövetségnek, sem szövetségi államnak nem tekinthető, habár bizonyos jegyeit magán viseli. Az uniós jog unikális, az európai integráció meghatározó eszköze, nem tekinthető egyszerű nemzetközi jognak és a

nemzeti jogi rendszerek részének sem. Az EU joga jelentősen áthatja, részben át is fedi a tagállamok belső jogrendszerét, azokkal sajátos szerkezetet alkotva. Az Európai Bíróság a nemzeti jogok és az uniós jog egymáshoz való viszonyának tisztázása körében mutatott rá az uniós jog sajátosságaira, doktrínáira (közvetlen hatály és alkalmazhatóság, közvetett hatály, szupremácia és primátus), amelyet a 2. fejezet kimerítően tárgyal. A szerző ugyanezen fejezetben taglalja a jelenleg hatályos Szerződésekben *expressis verbis* is megfogalmazott uniós értékeket, elveket, célokat.

A hatályos alapító szerződésekről és alkotmányos jellegű dokumentumokról is áttekintést ad. A tagsággal kapcsolatos kérdések nem csak a lehetséges, jövőbeli csatlakozások, de a Brexit folytán a kilépés szabályai miatt is aktuálisak.

2. A 3. fejezet az EU intézményrendszerét vázolja fel, göröcső alá veszi az Európai Parlamentet, az Európai Tanácsot, a Tanácsot, az Európai Bizottságot, az EU Bíróságot, az Európai Központi Bankot és a Számvevőszéket. Külön cím alatt ismerteti az Unió tanácsadó szerveit: a Gazdasági és Szociális Bizottságot, a Régiók Bizottságát. Szól az Európai Beruházási Bankról, valamint az EU hivatalairól, ügynökségeiről, decentralizált szerveiről.

Az EU az EUSZ 3. cikkében megfogalmazott célkitűzéseit a Szerződésekben ráruházott hatáskörök keretein belül valósítja meg. Az EU a hatáskör-átruházás elvének megfelelően kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad. Az *Unió hatásköreivel* foglalkozó 4. fejezet a hatáskör-átruházás elve mellett megismerteti az olvasót a szubszidiaritás és az arányosság elvével, valamint a lojalitási klauzulával is. Csoportosítja a hatásköröket három általános kategóriába (kizárólagos; megosztott; és támasztó, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések hozatalára vonatkozó) sorolva, valamint további speciális hatásköröket (gazdaságpolitikai, illetve a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó) is tárgyal. Megismerteti a kiegészítő hatáskörrel, de az egyéb, a szerződésekben nem

* GOMBOS KATALIN: *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017., 467 oldal.

Jogirodalom, jogélet

nevesített, dogmatikai kategóriák alapján elkülöníthető (bennfoglalt, külső, illetve osztott) hatáskörökről is szól.

3. Az Európai Unióban a jogalkotás a különböző *döntéshozatali eljárások* keretében történik. Az 5. fejezet elemzi a különböző (rendes és különleges) *jogalkotási eljárásokat*. A rendes jogalkotási eljárás rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján az Európai Parlament és a Tanács által történő elfogadásából áll. A különleges jogalkotási eljárások a korábbi, külön nevesített konzultációs, együttműködési és hozzájárulási eljárások, amelyeket csak kivételesen indokolt alkalmazni, itt gyakorlatilag az Európai Unió Tanácsa az egyetlen jogalkotó. Ezen eljárások között tárgyalja a szerző a költségvetési eljárást. A rendes és a különleges eljárások közötti átjárást a Passerelle- (áthidaló) klauzulák teszik lehetővé. A fejezet egyéb, olyan eljárásokat is tartalmaz, amelyeknek nem jogalkotási aktus létrehozása a célja.

A 6. fejezet a tipikusan az Unió tagállamai által életre hívott elsődleges, illetve az Unió jogalkotási hatáskörrel felruházott intézményeinek jogi aktusait jelentő *másodlagos jogforrásokat* tárgyalja. Ezek mellett a jogirodalom által elkülönült jogforráscsoportként kezelt *speciális jogforrásokról* is szól a szerző. Ebbe a körbe tartoznak a harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel kötött nemzetközi szerződések, társulási szerződések.

4. A *bíráskodásról és a bírósági eljárásokról* szóló 7. és 8. fejezettel elérkezünk a könyv egyik legkidolgozottabb részéhez, ami pusztán terjedelmével is jelzi, hogy a téma a szerző szívügye.

Az EU bíróságainak szerepe túlmutat a hagyományos értelemben vett jogalkalmazási feladatok ellátásán. Az Európai Unió Bírósága egyesíti a közigazgatási, az alkotmány- és nemzetközi bíróságok, továbbá a polgári, munkaügyi, pénzügyi és kereskedelmi, sőt néha a büntető- és választottbírósági feladatokat is. Az EU Bírósága előtt közvetlen, közvetett, jogorvoslati, sajátos és különleges eljárások lefolytatására van lehetőség. A 7. fejezet részletesen elemzi a közvetlen eljárások sorában a kötelezettségzegési eljárást, a semmissé nyilvánítási és a mulasztási pert, a kártérítési pereket, az Unió és alkalmazottai közötti vitákat; a közvetett eljárások között az előzetes döntéshozatali eljárást; illetve a fellebbezést, a felülvizsgálatot és a perújítást mint jogorvoslati eljárásokat. Az uniós bírói fórumok előtt központi szerep jut a bírósági jogalkalmazás során a jogértelmezési tevékenységnek, a 7. fejezetben a szerző is nagy hangsúlyt helyez rá, hiszen az, hogy a tagállamokban egységesen alkalmazzák az uniós jogot, az alapító szerződésekben megfogalmazott célok elérésének kulcsfontosságú eszköze.

Az uniós szabályok közvetlen hatályának eljárási következménye, hogy a tagállamnak lehetővé kell tennie a magánszemély uniós jogon alapuló igényeinek érvényesítését. A 8. fejezetben az igényérvényesítés alapvető szabályaival, így a tagállami eljárási autonómia elvével, az eljárások egyenértékűségének és az uniós jog tényleges érvényesülésének elvével ismerkedhetünk meg. Arra is vá-

laszt találhatunk, hogy az uniós jog hatékony érvényesülése érdekében a nemzeti bíróságoknak meddig van lehetőségük az egyén védelmében eljárni, erre milyen eszközök vannak. A szerző pragmatikus szemléletét jól tükrözi, hogy a fejezetben helyet kapott a jogalap nélkül beszedett pénzügyi terhek visszaköveteléséről, illetve a jogalap nélkül megtagadott kifizetésekről szóló rész is.

5. Az uniós jog régi problematikája az *emberi jogokhoz* való viszonyulás. Az EGK-t létrehozó Római Szerződés az alapjogok védelmének biztosítására már tartalmazott erre vonatkozó rendelkezéseket. Az alapjogvédelem alapszerződési rangra emelése a Maastrichti Szerződéssel történt meg, majd az Amszterdami Szerződés finomította ennek szabályozását. A Nizzában aláírt Alapjogi Charta katalógusa széles körű alapjog-felsorolást ad, tartalmazza a klasszikus szabadságjogokat, az alapvető gazdasági, szociális és kulturális jogokat és a harmadik generációs alapjogokat is, de a jogi kötőereje a Lisszaboni Szerződésig igen csekély volt. Miután a Hivatalos Lapban kihirdették annak szövegét, illetve az EUSZ 6. cikk (1) bekezdésébe illesztett kereshathatkozással az Alapjogi Charta a Szerződéssel egyenlő rangra emelkedett. A 9. fejezet az Alapjogi Charta által védett jogokat vizsgálja meg, megismertet az Alapjogi Ügynökséggel, összefoglalja a Bíróság vonatkozó esetjogát, kitér az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága alapjogi joggyakorlatának kapcsolódási pontjaira, foglalkozik az EU Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásának kérdésével is.

A könyv utolsó, rövid fejezete az *uniós polgárság* Maastrichti Szerződéssel létrehozott jogintézményéről szól, mely kiegészíti, de nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. Az uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok és terhelik az azokban előírt kötelezettségek. Az uniós polgárság fontos részjogosítványai pl. a tagállamok területén a szabad mozgás és tartózkodás joga, aktív és passzív választójog a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain ugyanolyan feltételekkel, mint ami megilleti az adott tagállam állampolgárait, petíciós jog, az európai ombudsmanhoz fordulás joga. A 10. fejezet e témakörök rövid áttekintését adja.

6. A műhöz kapcsolódó jogesetmutató az elmélyedésben, a tárgymutató pedig a témák közötti könnyű, gyors eligazodásban segíti az olvasót.

Gombos Katalin negyed százada egyetemi oktató, jelenleg kúriai bíró. Könyvében éppen olyan jól, magától értetődően megtalálja a tudományos igényesség és a gyakorlati használhatóság közötti kényes egyensúlyt, mint amikor a katedra és a talár által szimbolizált világok között mozog: lendületesen és odaadással. Az olvasó így bizonytalanul latolgatja, hogy tankönyvet vagy szakkönyvet tart-e a kezében, hiszen a munka mindkét műfajnak megfelel: közérthető, lényegre törő, ugyanakkor szakszerű. Mély és széles körű betekintést ad, alaposan járja körbe témáit, élvezetes olvasmánya azoknak, akik átfogó, aktuális képet szeretnének kapni az Európai Unióról.

Hamza Gábor, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja, egyetemi tanár,
Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest)

Alessandro Somma a jogösszehasonlításról és a jogtörténetről*

Az összehasonlító jog neves olasz művelője, Alessandro Somma, a Ferrarai Egyetem professzorának könyve az *összehasonlító jog* számos, ma is *vita tárgyát* képező kérdéssel foglalkozik. A széles történeti és modern jogi anyagot felhasználó szerző a jogösszehasonlítás elméletének és a joggyakorlatban való alkalmazhatóságának problémáival foglalkozik munkájában. A könyvben komoly súllyal szerepel a jogösszehasonlítás és a jogtörténet sokat vitatott, igen összetett kapcsolatának elemzése. A szerző a jogtörténeti alapokra tekintettel nem lévő jogösszehasonlító kutatást erősen bírálja. Hangsúlyozza ugyanakkor azt, hogy helytelen az a nézet, amely az összehasonlító jogot csupán a jogtörténet egyik ágának tekinti. A szerző a jogösszehasonlításnak a *jogtörténettel* való tendenciaszerű szoros kapcsolatot hangsúlyozza.

Nem ért egyet az összehasonlító jog Edouard Lambert-től és John Henry Wigmore-től származó hármass felosztásával (*trichotómia*) és az összehasonlító jog *homogenitásának* nézetét vallja. Bírálja a Fritz Pringsheim nevéhez kapcsolódó, a különböző jogrendszerek közötti rokonság egyik típusát jelentő ún. „*inner relationship*” (ún. belső rokoni kapcsolat) fogalmát, illetve az arra történő hivatkozást. A nem történeti, hanem szellemi, illetve „*jelki*” kapcsolaton alapuló „*inner relationship*” Somma nézete szerint valójában csak bizonyíthatatlan hipotézist jelent, nem fogadható el munkahipotézisként a jogösszehasonlító kutatásokban.

Az egyes jogrendszerek („*ordinamento giuridico*”) sajátos intézményei, konstrukciói pontosabb feltérképezését szolgálhatja azoknak az okoknak a felismerése, amelyek szükségtelessé tették egy bizonyos jogintézmény befogadását, „*recipiálását*” egy adott jogrendszerben. Az a tény például, hogy egyrészt a *trust* a római jogban nem ismert, másrészt az, hogy a *trust*nak kiemelkedő szerepe, jelentősége van a *common law*-ban, alkalmas lehet a *trust* sajátos vonásokkal rendelkező jogintézménye, konstrukciója természetének feltárására és így kutatási alapjául szolgálhat a két jogrendszer sajátosságai felismerésének.

Utalni kívánunk recenzióinkban arra, hogy a *trust*, és a római jogban ismert *fiducia* összevetésére a (korábban) cambridge-i jeles romanista, a regius professor David Johnston vállalkozott „*The Roman Law of Trusts*” (Oxford,

1988) című munkájában. Az újabb irodalomban a linzi egyetem római jogász professor emeritusa, Peter Apathy elemzi a *trust* (*Treuhand*) római jogi gyökereit (*Die Treuhand aus rechtshistorischer Sicht*. In: *Die Treuhand*. Hrsg. von P. Apathy. Wien, 1995. 1–18. old.). Az egyes jogrendszerek közötti kapcsolatok eredményes vizsgálata azonban csak a történeti rokonság alapján lehetséges. Alessandro Somma nézete szerint célszerű az összehasonlító jog sokszor túl széles határait szűkíteni és annak *terrénümát*, a történeti kapcsolatokhoz szigorúan ragaszkodó modern összehasonlító nyelvészet mintájára, lehetőség szerint közös történeti alapra helyezni.

Könyvének az összehasonlító jog, pontosabban a jogösszehasonlítás „*veszélyeit*” elemző részében a szerző utal arra, az archaikus jogok kutatása körében téves következtetésekhez vezető, Sir Henry Sumner Maine-nek az „*Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society and its Relation to Modern Ideas*” című, első kiadásban 1861-ben megjelent művében megfogalmazott nézetére, mely szerint valamennyi „*primitív*” jogrendszer között ún. „*natural relationship*” állt volna fenn. Eredeti gondolatokat tartalmaz Alessandro Somma könyvének az *idegen jog egészének vagy egyes intézményeinek „átültetése”* kérdéseivel foglalkozó része. Jogintézmények, jogelvek átültetése, nyilvánvalóan nem a modern kor terméke. Figyelmet érdemel nézetünk szerint az, hogy már az Esnunna-Kódexben, a Kódex Hammurapiban és az Exodusból nemegyszer fellelhetők egymáshoz igen hasonló jogi megoldások.

Különös érdeklődésre tarthat azonban számot az, ha egy jogintézmény átvétele egy már *hatályát veszített*, korábbi jogtípushoz tartozó *jogrendszerből* történik. Így kerül sor például a római jogban eredetileg csak a rabszolgán, nem pedig a szabad jogállású polgáron esett, tehát vagyoni kárt feltételező, sérelem orvoslására szolgáló *lex Aquilia* egyfajta adaptált *recipiálására* a XVII. századi holland jogban (Roman-Dutch law). A szerző nézetünk szerint is alappal cáfolja azt a megállapítást, mely szerint a családi jog a jognak, a jogrendszernek az idegen hatásoknak legjobban ellenállni képes ága.

A római jog skóciai recepciójának kérdését tekintve hangsúlyozandó, hogy a kezdeteit tekintve a XII. századra visszanyúló recepció folyamata rendkívül lassú volt és valójában még ma, a XXI. században sem zárult le teljesen. A legkorábbi, skót joggal szisztematikusan foglalkozó munka a „*Regiam Maiestatem*” már, részben Ranulf de Glanvill (?–

* ALESSANDRO SOMMA: *Introduzione al diritto comparato*. Editori Laterza. Roma – Bari, 2014. IX + 192 old.

Jogirodalom, jogélet

1190) Tractatusának közvetítésével, a római jog hatásáról tanúskodik. Annak oka, hogy a XIV. századból származó jogkönyv nem Henry de Bracton (1210–1268) „*De legibus et consuetudinibus Angliae*” című művéből merít, a Bracton idejében már önálló útra lépő angol jognak a római jogi bázison felépülő skót jogtól való eltérésében kereshető. A római jog legnagyobb hatással kétségtelenül a skót kötelmi jog alakulására volt. A skót kötelmi jogon belül is elsősorban az egyes szerződési típusok, a *quasi contractusok*, így a jogalap nélküli gazdagodás és *negotiorum gestio*, valamint a *delictumok* körében jelentkezik a római jogi hatás.

A késői köztársaság római jogát illetően megállapíthatjuk, hogy a görög (hellén) hatás ezen a téren nem számottevő. Arra a következtetésre juthatunk, hogy „*saját erőből*” is fejlődhet egy jogrendszer. Ez a tétel érvényes abban az esetben is, ha valamely társadalom egyébként számos elemet vesz át, egyszerre akár több területen is, egy másik civilizációtól. A recepció kérdéseit vizsgálva megállapítható, hogy recipiálásra az írott, kodifikált jognak több esélye van, mint a döntően kodifikálatlan angol jognak.

Sir William Blackstone (1723–1780) „példaképe” a „*Commentaries on the Laws of England*” koncepciójánál Dionysius Gothofredus (1549–1622), aki a justiniánusi Institutiók struktúráját elemzi. Gothofredus követése eredményeként kap a „*Commentaries*” és így, e mű nagy hatása

révén a common law is „civilian structure”-t. A „jogi kölcsönzés”, angol kifejezéssel élve a „*legal borrowing*” jelensége kimutatható az angol jog és bírósági rendszer „modernizálójának” és az angol kereskedelmi jog megalapítójának tekintett Lord Mansfieldnél (1705–1793) is, akit Ulrik Huber (1636–1694) „*Praelectiones Iuris Civilis et Hodierni*” című munkája inspirál. Fontos kiemelniük William Blackstone Kommentárjainak kiemelkedő szerepét, hatását az angol jognak az Amerikai Egyesült Államok jogára.

Alessandro Somma nézete szerint célszerű volna egy *szupranacionális civiljogi ún. bázis-kódex összeállítása*, amely azonban valamilyen módon „harmonizálna” az egyes nemzeti polgári jogi, magánjogi kódexekkel. Az olasz szerző megállapítja, hogy radikális, valóban gyökeres változás előidézője a jog területén kizárólag a törvényhozási aktus, ún. pozitív jog lehet.

Az összehasonlító jog és a jogtörténész számára elengedhetetlen a jogösszehasonlítás eredményeinek felhasználása, de ugyanígy nem mellőzhető – állapítja meg Somma – az összehasonlító joggal foglalkozó kutató számára a jogtörténet szempontjainak figyelembevétele. A könyv a modern jog területét áttekintve, több kiemelkedő súlyú jogintézményt elemezve ad elméleti, történeti és nem utolsósorban gyakorlati vonatkozású elemzést a jogösszehasonlítás kérdései iránt érdeklődőknek.

MAGYAR JOGI NYELV

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Szabó Miklós

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:

Dobos Csilla, Kurtán Zsuzsa, Láncos Petra Lea, Szabó Miklós, Tamás Dóra, Tóth Judit, Vinnai Edina

„Induló folyóiratunk vállalása, hogy fórumot és hangot adjon minden törekvésnek, amely a magyar jogi nyelv megértésére, magyarázatára, problémáinak feltárására és megoldására, hagyományainak megőrzésére és az új kihívásokra adandó, e hagyományokhoz méltó válaszok megfogalmazására irányul. Keretet kínál e törekvéseknek, de a tartalom s a tematika kijelölését a – remélt – érdeklődő Olvasótól, a közös ügy elkötelezettjeitől várjuk. Bár a jog és a nyelv, a jogtudomány és nyelvtudomány határterületén telepszünk meg, nem a nyelvre mint tárgyra irányuló szakjogtudományi folyóiratot, hanem a joginyelvre mint szaknyelvre – egy hivatás és egy közösség közös nyelvére – irányuló szakmai-közéleti orgánumot kívánunk meggyökereztetni.

Ehhez igazítjuk tervezett rovatainkat, amelyek keretet kínálnak a jogi nyelv szerzők kérdéseinek rendezett megvitatására. Legfontosabb és ezért legterjedelmesebbnek szánt rovatunk azon tanulmányok keretében szolgál, amelyek közös tárgyunkat akár jogi-jogtudományi, akár nyelvi-nyelvtudományi megközelítéssel veszik górcső alá. Érdekessége, magyarázó ereje és hagyományaink ápolása okán is fontosnak látszik a jogi nyelv történetét feltáró írásoknak helyt adó rovat. Bár a szaknyelvek kérdései eleve az alkalmazott nyelvészetre tartoznak, a jogi nyelvnek magának is vannak gyakorlati-alkalmazási problémái, mint pl. a törvénytörvényi nyelvészet vagy a fordítás-tolmacsolás kérdései. Nem kerülhet meg a jogi nyelv terminológiai és regiszterhasználati, korpuszfejlesztési és nyelvoktatási kérdéseinek exponálása sem. S méltó hely illet meg egy olyan fórumot is, amely teret ad aktuális, szakmai-közéleti események, kérdések, érdekességek megosztásának, de beszámolóknak, recenzióknak, vitakérdések felvetésének is.”



www.joginyelv.hu

A folyóirat előfizetési díja nyomtatott formában: 4800 Ft

Részlet az első lapszám beköszöntőjéből

WEBES VÁSÁRLÁS
-5%

Téglási András PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszerződési Egyetem (Budapest)

Beszámoló

Drinóczi Tímea „Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon” című akadémiai doktori értekezésének nyilvános vitájáról

1. Drinóczi Tímea „Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon” c. akadémiai doktori értekezése¹ nagyívű munka az alkotmány-jog egyik alapvető témájában: az alkotmányos párbeszéd elmélete fogalmi körében tette vizsgálat tárgyává a magyar berendezkedést annak 2010–2014 közötti állapotában. A közel négyszáz oldalnyi dolgozat három részből, összesen tíz fejezetből áll, ezeket fogja keretbe „az alkotmányos párbeszéd létéről, létjogosultságáról és felhasználhatóságáról” szóló bevezetés, továbbá az értekezés végén található „Összegzés és következtetések” c. befejezés. A dolgozat tartalmát tekintve a szerző mintegy félszáz korábbi publikációnak részben átdolgozott és aktualizált változata. A szerző az értekezés első, felvezető fejezetében – elméletét igazolandó – az alkotmányos párbeszéd gyökereit kutatja s azt leginkább a kanadai Alapjogi Charta körüli bírói döntésekben, s azok parlamenti felülbírlásában találja meg. A második fejezet bepillantást nyújt a szuverenitásról szóló mai, tudományos párbeszédbe. A hatalommegosztásról szóló harmadik fejezetben a szerző színvonalasan mutatja be az eltérő felülvizsgálati modelleket és jól látja a fő kérdést is, nevezetesen: kinél van a végső szó? A dolgozat második része az alkotmányos párbeszéd működési mechanizmusait vizsgálja Magyarországon 2010–2014 között, alkotmánytörténeti pontossággal rögzíti az alkotmányozás menetét, főbb eseményeit, dokumentumait, a kiválasztott alanyok (leginkább a parlament és az Alkotmánybíróság) között.² Az ötödik fejezetben a szerző kritikusan értékeli az Alaptörvény öt módosítását, különösen az átmeneti rendelkezéseket az Alaptörvénybe emelő negyedik módosítást. A tisztességes eljárásról való jogról, annak négyéves „kálváriájáról” szóló hatodik fejezet a korabeli alkotmányozás két, az igazságszolgáltatást érintő kérdésével, nevezetesen a legfőbb ügyész különleges vádemelési jogosítványával, továbbá az Országos Bírói Hivatal elnökének ügyáthelyezés-

re vonatkozó hatáskörével foglalkozik. A következő fejezetek a lelkiismereti és vallásszabadságról, majd az alkotmányos párbeszéd a választási elvekről és jogokról szól. A dolgozat harmadik részét indító kilencedik fejezetben a szerző régóta ismert és következetesen képviselt álláspontja teljes fegyverzetben jelenik meg: az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom két külön hatalmi ág, alkotmányellenes alkotmánymódosítások pedig léteznek, s ha ez így van, akkor ezekkel szemben az Alkotmánybíróságnak fel kell lépnie, végső soron a megsemmisítés eszközével. A dolgozat tizedik fejezete a jogalkotás demokratizmusáról és alkotmányosságáról szól, a szerző pedig a végén 19 pontban foglalja össze – tézisszerűen – dolgozatának lényegét.

2. A három opponens – Horváth M. Tamás, Kukorelli István és Vörös Imre – véleménye lényegében eltérő szerkezetű, abból Vörös Imre véleménye kiegészítő jellegű, Horváth M. Tamásé a módszertant kritizálta, Kukorelli István pedig szintén az alkalmazott módszert, illetve – ebből is következően – a tézisek jelentős részét vitatta. Ezekből néhány lényegesebbet emelnénk ki.

Már önmagában az időbeli lehatároltság is kritikát váltott ki – nemcsak Kukorelli István opponensi véleményében³, de a védeken a bírálóbizottság tagjaként felszólaló Prugberger Tamás részéről is –, amivel Drinóczi maga is egyetértett, hogy ti. ez a négyéves metszet csalóka lehet, mert atipikus, viszont ő éppen az atipikussága miatt választotta a 2010 és a 2014 közötti időszakot.

Vörös Imre akadémikus, professzor a dolgozatban kifejtett megállapításokat támogatta meg egyrészt a joggal való visszaéléssel – azaz valamely jogintézmény nem rendeltetésszerű alkalmazásával – is kapcsolatos 18/2008. (III. 12.) AB határozat főbb téziseivel, és vonta le azt a következtetést, amely szerint a „visszaélésre (is) alapozó felülvizsgálat így hasznosan járulhat hozzá az érintett hatalmak közötti alkotmányos párbeszédhez”, másrészt a

1 Az értekezés nyilvános vitájára 2017. június 9-én került sor az MTA Székházában.

2 Lásd: 4. és 5. fejezet.

3 Kukorelli professzor szerint a 2010 előtti két évtizedet, különösen az elsőt, azért is kellene röviden vizsgálni, mert 1997-ig lényegében párbeszéd alapú, konszenzuális alkotmányozás zajlott Magyarországon és az Alaptörvény, valamint a '89–90-es Alkotmány között nagyon sok kontinuitás létezik.

Jogirodalom, jogélet

„közlekedőedények” működésének felhívásával⁴ tette még plasztikusabbá a jelölt állami szuverenitásra vonatkozó álláspontját.

3. Drinóczi Tímea az opponensi véleményekre adott válaszában kifejtette, hogy a célja nem volt más, mint az alkotmányos párbeszédre vonatkozó elméletek áttekintése után azt mind prizmaként és módszerként, illetve empirikus és normatív szempontból alkalmazni annak érdekében, hogy értékelni tudja a vizsgált időszak magyar alkotmányjogi fejlődését, a politikai döntéshozó jogállami és alkotmányos elkötelezettségét, illetve mindezekből az alkotmánytan számára is hasznosítható következtetéseket vonjon le. A dolgozatban és a tézisekben tehát a szerző nem egy módszert tesztelt, hanem annak megközelítésbeli helyességét. A dolgozat a (politikai) döntéshozatali eljárásokat újszerű megközelítésben, több dimenzióban és egyszerre vizsgálta. A kutatásnak ezen a pontján alkotta meg az *alkotmányos párbeszéd* fogalmát, jelezve azt, hogy milyen folyamatot tekint annak (döntéshozatali, flexibilis, alkotmányos szervek döntenek valamilyen alkotmányi eljárásban adott alkotmányi tartalomról). Ezek a következők: a politikai döntéshozatal és a főhatalom gyakorlása kapcsolata; a politikai döntéshozatal (főként az alkotmánymódosító hatalom) és az alkotmánybíráskodás közötti interakció; az alkotmányozás; a jogalkotásban megnyilvánuló politikai döntéshozatal és annak alkotmánybírói értékelése.

Drinóczi az alkotmányos párbeszédrel 2010-ben kezdett el behatóbban foglalkozni, azzal a kezdeti céllal, hogy kidolgozza az alkotmányos párbeszéd elméletét, amely nem a bíróságok közötti alkotmányos párbeszédre vonatkozik. Ezekben az írásokban azt vizsgálta, hogy adott döntéshozatali eljárás (alkotmányozás, egyes módosítások, néhány alapjog) eredményeként hogyan alakult az adott alkotmányi jelentéstartalom, egyes aktoroknak milyen szerepük volt, és az eredmény mit mond a politikai döntéshozó jogállami és demokratikus elkötelezettségéről. Túlzás nélkül állítható, hogy a magyar alkotmányjogi jogirodalomban – a nemzetközi kutatások eredményeit is feldolgozva⁵ – lényegében Drinóczinak

köszönhető az alkotmányos párbeszéd *fogalmának elterjedése*, aminek létjogosultságát pedig már mások is elismerték: Trócsányi László *Az alkotmányozás dilemmái* c. könyvében például azt írja, hogy az alkotmányjogi kultúra azt kívánja, hogy ne verseny, hanem az intézményekre vonatkozó szabályok adta lehetőségek között *dialógus* alakuljon ki az állami szervek között, építve a nemzetközi alkotmányos párbeszéd tapasztalataira; a dialógus ugyanis a „jó kormányzás” alapja.⁶

4. A védésen és a hazai jogirodalomban is talán a legelősebben vitatott tézise a szerzőnek az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom természetével függ össze. A hazai szakirodalomban is megoszlanak a nézetek a tekintetben, hogy a magyar alkotmányos berendezkedésben elfogadható-e az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom megkülönböztetése.⁷ Kukorelli István opponensi véleményében úgy vélte, hogy az alkotmánymódosító hatalomról akkor lehetne külön beszélni, ha tartalmilag is meg tudnánk ragadni, hogy mi az egyszerű alkotmánymódosítás az új alkotmányhoz, az alkotmányrevízióhoz, vagy az alkotmányreformhoz képest, amely szerinte jó lenne, ha megmaradna az alkotmányozó hatalom kizárólagos kompetenciájában. Kukorelli professzor szerint az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kifejezés olyan, mintha egy politikus azt mondaná az egyik kollégáknak, hogy „alkotmányellenes alkotmányjogász”. Az alkotmányozó hatalom és az alkotmánymódosító hatalom közötti különbségtétel tagadása miatt így nem tudta elfogadni a jelölt azon elméleti következtetéseit, amelyek ezen a különbségtételen alapulnak (hatalommegosztás ajánlott deliberatív felfogása, az alkotmányellenes alkotmánymódosítások léte, és emiatti felülvizsgálati szükségesség), és így azt sem, hogy alkotmányos demokráciában létezne alkotmányellenes alkotmánymódosítás. Ez azonban Drinóczi szerint azt a kérdést veti fel, hogy – függetlenül az Alkotmánybíróság konkrét értékelésétől – a korábbi Alkotmány 70/I. §-ának – visszamenőleges adóztatást lehetővé tévő – módosítása alkotmányos

szerzőpáros módszertani összefoglalója segített rendszerezettebbé tenni a megállapításait, és a dolgozatban az alkotmányos párbeszéd általuk megfogalmazott alkalmazását végezte el.

6 TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Az alkotmányozás dilemmái*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2014. 136.

7 A hazai jogirodalomban nem tartja indokoltnak ezt az elkülönülést: SZENTE ZOLTÁN: *Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémája a magyar alkotmányjogban*; GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – SZENTE ZOLTÁN (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Budapest, 2014, GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA: *Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdés*. In uo.; FRÖHLICH JOHANNA: *Az alkotmány zártága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai*. In uo. Elfogadja ugyanakkor ezt a fajta megkülönböztetést: PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság*. In uo.; CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – ZELLER JUDIT: *„Túl az alkotmányon...”*. Közjogi Szemle 2010/4.

4 Lásd: MARTIN NETTESHEIM: *Die Karlsruher Verkündung – Das BVerfG in staatlicher Endzeitstimmung*. Europarecht Beiheft. 2011.1.

5 A kanadai alapjogi karta alkalmazásának eredményeit az irodalom feltárta, és a bíróság és jogalkotó közötti párbeszédként kezelte. A kanadai szakirodalmi viták vezettek el addig, hogy az alkotmányos párbeszédre az eredeti szerzők [PETER W. HOGG – ALLISON A. BUSHILL: *The Charter Dialogue between courts and legislatures* (Or Perhaps The Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing After All). 35 Osgoode Hall Law Journal 1997.] metaforaként hivatkoztak. Többek között a kanadai karta alkalmazása – a brit, az új-zélandi stb. alapjogi karták mellett – vezetett el az új alkotmányosság koncepciója kidolgozásáig, ami számos szerzőt arra inspirált, hogy – a kanadai szerzők mintájára – kutassa az alkotmányos párbeszéd lehetőségeit, megnyilvánulásait. E kutatások eredményeként számos alkotmányos párbeszéd-elmélet született, amelyet 2013-ban összegzett egy holland szerzőpáros (ANNE MEUWESE – MARNIX SNEL: *Constitutional dialogue: An overview*. Utrecht Law Review. 2013 March, Vol., Issue 2.). Drinóczinak – elmondása szerint – e holland

volt-e vagy sem; mert ha a válasz nemleges, akkor nincsen közös nevező.⁸

5. A védésen elhangzottakat röviden összegezve elmondható, hogy Drinóczi Tímea akadémiai doktori értekezése és a dolgozat védése igazolta, hogy a párbeszéd-elméletnek – még ha vitatható is, de – van létjogosultsága, és ennek az újszerű megközelítésnek a magyar jog-

irodalomban történő meghonosításában elévülhetetlen érdemei vannak a szerzőnek. Az opponensek által felvetett ellenérvek mellett is elfogadható – és tudományosan megalapozott – a szerzőnek az az álláspontja, hogy alkotmányos demokráciában lehet párbeszédként felfogni az interakciókat, még a civil jogi államokban is, de a párbeszéd csak akkor működik – és járul hozzá az alkotmányos berendezkedés jó működéséhez –, ha ténylegesen alkotmányos demokráciában⁹ vagyunk (ha nem, attól még lehet párbeszéd, de az akkor csak látszólagos vagy formális.)

8 Egy ilyen rövid összefoglalótól nem várható el – és műfajilag is idegen –, hogy a beszámoló készítője bármiféle állást foglaljon a védésen elhangzott tudományos vitákban. A magam részéről e cikkben csupán egy apró kivételt tennék, és utalnék arra, hogy – elismerve a jelölt alapos elméleti fejtegetését – az alkotmánymódosítás alkotmánybírói felülvizsgálatának lehetősége esetén a gyakorlatban vélhetően egy nagy kétharmados többséggel rendelkező parlament megtalál(hat)ná a „kibúvót” egy új – a kívánt módosítással – egységes szerkezetben elfogadott és közzétett alkotmánnyal (az 1972. évi I. törvényhez hasonlóan).

9 Drinóczi meg is határozza az alkotmányos demokrácia fogalmát: a demokrácia modern, jogállami formája olyan hatalmi berendezkedés, amely alkotmányjogi intézményrendszer keretei között érvényesül.

AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁS MAGYARÁZATA

A közigazgatási eljárás szabályai I.

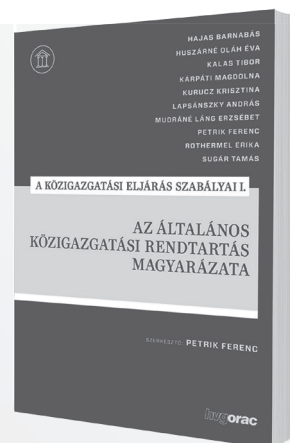
SZERKESZTŐ: **Petrik Ferenc**

LEKTOR: **Orbán Szabolcs**

SZERZŐK: **Hajas Barnabás, Huszárné Oláh Éva, Kalas Tibor, Kárpáti Magdolna, Kurucz Krisztina, Lapsánszky András, Mudráné Láng Erzsébet, Petrik Ferenc, Rothermel Erika, Sugár Tamás**

2018. január 1-jén hatályba lép az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény, rövidítve az „Ákr.”. Az új kódex feladata, hogy a megszámálhatatlan módosításon átesett és emiatt koherenciáját veszített Ket. helyébe lépve – a minden hatósági eljárásban közös szabályok minél egyszerűbb, közérthetőbb és tömörebb lefektetésével – segítse mind az ügyintézők munkáját, mind az ügyfelek joghoz jutását.

Mindazonáltal az új eljárási kódex alkalmazására való átállás nem könnyű feladat sem a közszolgálat szakemberei, sem az ügyfelek és képviselőik számára. A felkészülést, illetve magát a későbbi hatósági ügyintézkedést kívánja elősegíteni a kiadó az új kódex kommentárjával. A szerzői csapat gerincét a hagyományokhoz híven most is a Kúria jelentős ítélkezési tapasztalattal és elméleti szakértelemmel egyaránt rendelkező közigazgatási bírái alkotják (köztük a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának vezetője), kiegészülve az új szabályozás előkészítésében fontos szerepet betöltő igazságügyi minisztériumi főosztályvezetővel és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság jogi igazgatójával. A kommentár szerkesztője Petrik Ferenc jogtudós, nyugalmazott kúriai kollégiumvezető. A kötet lektora az IM Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Osztályának vezetője.



Ára: 9000 Ft
Megjelent!



SUMMARY

IMRE SZABÓ:

Proficiency and Responsibility

The essay tries to outline the most remarkable regulations – timely production of a claim, formation of the concept of the meritorious solution and the control of the litigation, ensuring the personal hearing of the parties, etc. – of the Act CXXX of 2016 on Civil Procedure. According to the concept of the author, these are remarkable for they are the professional and responsible deeds of the subjects of the litigation. The main guideline of the new Civil Procedure is to systematically ensure the efficient litigation, thus the regulation itself should guarantee the concentration of the litigation and avoid the delay of justice. Efficient litigation may not be ensured by more and more procedural deadlines, but with the guided regulation of the separate units of the litigation, assessment of the procedural actions and the responsibility for them.

MARIANNA NAGY:

Administrative Contract in the European Union Procedure or Regulation Between Scylla and Charubdis

The essay analyses the IVth Chapter of the NEW European Procedural Model Rules on the administrative contract, prepared by the Research Network on EU Administrative Law ReNEUAL. Administrative contract raises several issues touched upon by the text. The author examines the legal background of the European administrative procedure, thereby searches for the particular European legal basis for the administrative contracts. Since these contracts hold public and private law content, the Model Rules must suit both branches' requirements, it has to apply public and private law concerns. The Model Rules break with the substantial view of the continental dogma and shall define the administrative contracts solely from the procedural point of view, while avoiding to examine its content. The essay analyses the contractual concept of the Model rules, its public and private legal elements; the relation between the Draft Common Frame of Reference as legal background and the enforcement of the public function; the collision of the public and private legal elements and examines the possible fate of the Model Rules.

BÉRCES VIKTOR:

Interpretation of Privacy in Hungarian Criminal Law

Concept of privacy is a contested question in Hungarian jurisprudence and judicial practice. However, representatives of these professions agree on two factors: 1. subject of privacy must be tight widely known information 2. keeping this information secret is in legitimate interest of persons concerned. There are many variations of privacy in Hungarian law: business secrets, bank secrecy, economic secrets, secrets related to personal data, etc., which are statutoried in the main laws. There are also a type of private secrets, which are not statutoried, but abuse is very common in connection with them, such as confessional, medical and legal secret. This study focuses on the mentioned categories, because their content seems to be contested, furthermore, infringements are said to be frequent in connection with them, too.

ZUSAMMENFASSUNG

IMRE SZABÓ:

Fachwissen und Verantwortung

Das Ziel der Studie ist – in Anbetracht der Erwartungen des Gesetzgebers (wie z. B. fristgerechte Einreichung einer zulässigen Klageschrift, Konzeptentwicklung zur rechtlichen Lösung des Falles und zur Prozessleitung, Sicherung der persönlichen Anhörung der Parteien) – die Regeln des am 1. Januar 2018 in Kraft tretenden Gesetzes Nr. CXXX von 2016 über die Zivilprozessordnung darzustellen, denen nach Ansicht des Autors in Zusammenhang mit Klageerhebung, Prozessführung besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden soll: die, von den Prozesssubjekten erwarteten aufmerksamen und kompetenten Prozesshandlungen. Leitmotiv der neuen Zivilprozessordnung ist die Prozesseffizienz, das bedeutet, die Regelung als solche soll die Prozesskonzentration gewährleisten, und die Vorschriften gestatten ein Prozess verschleppendes Verhalten nicht. Prozesseffizienz wird nicht durch neu eingeführte Fristen oder Sanktionen gewährleistet, sondern durch die gezielte Regelung der einzelnen Verfahrenselemente, durch Prognoseierung der Prozesshandlungen und durch die Verantwortung für sie.

MARIANNA NAGY:

Verwaltungsvertrag im Verfahrensrecht der Europäischen Union, bzw. eine Regulierung zwischen Scylla und Charybdis

Die Studie analysiert Buch IV. (EU-eigene Verwaltungsverträge) des vom Forschungsnetzwerk für europäisches Verwaltungsrecht (ReNEUAL – Research Network on EU Administrative Law) ausgearbeiteten Musterentwurfs für ein EU-Verwaltungsverfahren. Der Entwurf wirft zahlreiche Fragen auf, die von der Studie behandelt werden. Es wird die Rechtsgrundlage für ein EU-Verwaltungsverfahren untersucht, insbesondere wird es nach einer etwaigen speziellen unionsrechtlichen Rechtsgrundlage für die Regelung von Verwaltungsverträgen gesucht. Da Verwaltungsverträge sowohl öffentlich-rechtlicher als auch privatrechtlicher Natur sind, müssen die Mustervorschriften beiden Rechtsgebieten Rechnung tragen, sowohl privatrechtliche, als auch öffentlich-rechtliche Anforderungen müssen erfüllt werden. Der Musterentwurf bricht mit dem materiell-rechtlichen Ansatz der kontinentalen Dogmatik und konzentriert sich ausschließlich auf die verfahrensrechtlichen Aspekte, der Inhalt des Vertrags bleibt außer Betracht. Die Studie analysiert die privatrechtlichen und die öffentlich-rechtlichen Elemente der Vertragsdefinition des Musterentwurfs, das Verhältnis von Draft Common Frame of Reference zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die Kollision zwischen den privatrechtlichen und den öffentlich-rechtlichen Elementen, bzw. die mögliche Zukunft der Mustervorschriften.

VIKTOR BÉRCES:

Ausslegungsschemen des strafrechtlichen Schutzes der Privatgeheimnisse

Die strafrechtliche Definition vom Privatgeheimnis ist sowohl in der ungarischen Rechtswissenschaft als auch in der Gerichtspraxis ein umstrittenes Thema. Es besteht aber ein grundsätzliches Einvernehmen darüber, dass 1. es um eine, nur einem beschränkten Personenkreis bekannte Information handeln muss, 2. an deren Geheimhaltung der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse hat. Es gibt mehrere – gesetzlich geregelte – Arten von Geheimnissen in unserem Rechtssystem: Geschäftsgeheimnis, Bankgeheimnis, Wirtschaftsgeheimnis, personenbezogene Daten usw. Es gibt auch Arten von Geheimnissen (Beichtgeheimnis, ärztliches Geheimnis, Anwaltsgeheimnis), die nicht rechtlich definiert werden, aber diese Daten werden häufig missbraucht. Die Studie beschäftigt sich vor allem mit dieser zuletzt genannten Kategorie, weil der Bedeutungsinhalt hier sehr umstritten ist, und weil die Rechtsverletzung auf diesem Gebiet häufiger ist.



Minden, amit az új büntetőeljárási törvényről tudni kell

Október 3-án konferencia

„Az új büntetőeljárási törvény – hat tételben”

Törvénymagyarázat a kodifikációs bizottság tagjaitól

„A büntetőeljárási törvény magyarázata”

A KONFERENCIA HELYSZÍNE: **Hotel Hungaria City Center** (1074 Budapest, Rákóczi út 90.)

A KONFERENCIA IDŐPONTJA: **2017. október 3.**

A KONFERENCIA RÉSZVÉTELI DÍJA:

- ▶ konferencia vendéglátással: **29 900 Ft**
- ▶ konferencia vendéglátással és az új Be.-magyarázat kézikönyvvel: **42 900 Ft**

PROGRAM

9.30–10.00

A hatékonyság esélye és a tisztesség reménye – történelmi tapasztalatok nyomán

Előadó:

Tóth Mihály egyetemi tanár

10.00–11.00

Változó védői feladatok a büntetőeljárásban

Előadó:

Bánáti János büntetőügyvéd, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke

11.00–12.00

Az új Be. bizonyítási rendszerének alapjai

Előadó:

Erdei Árpád professor emeritus, a Kodifikációs Bizottság elnöke

13.00–14.00

A nyomozás szerepe és jelentősége az új Be.-ben

Előadó:

Farkas Ákos egyetemi tanár,
a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának dékánja

14.00–15.00

Az első és a másodfokú bírósági eljárás sajátosságai az új Be.-ben

Előadó:

Belovics Ervin legfőbb ügyész helyettes, tanszékvezető egyetemi tanár

15.00–16.00

Állandóság a változásban – a Kúria feladatai az új Be. hatálybalépése után

Előadó:

Kónya István büntetőbíró, a Kúria elnökhelyettese



Ára: 15 000 Ft

Megjelenés: 2017. december

Jelentkezését leadhatja:

a www.hvgorac.hu szeminárium aloldalán / a seminarium@hvgorac.hu e-mail címen / a (36-1) 349-7600-as faxszámon