

JOG TUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ: 1866.

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK FOLYÓIRATA

TARTALOM

Tanulmány

PRIBULA LÁSZLÓ: Hatásköri és illetékességi szabályok az új polgári perrendtartásban	261
GÁRDOS ISTVÁN: Dematerializált értékpapír óvadékba adása – a dematerializált értékpapír mint a dologi jogok tárgya	270
ORBÁN ENDRE: A békés gyülekezéshez való joggal kapcsolatos alkotmányossági követelmények	281

Jogalkotásunk nyomában

HAJAS BARNABÁS: Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás	292
---	-----

Jogirodalom, jogélet

KECSKÉS GÁBOR: A nukleáris jog tudományának és oktatásának nemzetközi és hazai aktualitásai	304
KLEIN TAMÁS: A sajtószabadság és médiajog legújabb kihívása és az azokra adható megoldási javaslatok	306



CONTENTS / INHALT

Studies / Abhandlungen

- LÁSZLÓ PRIBULA:
Rules of Jurisdiction and Venue in the New Civil Procedure /
Kompetenz und Zuständigkeit in der neuen
Zivilprozessordnung 261
- ISTVÁN GÁRDOS:
Pledge on Dematerialized Securities /
Pfandrecht an dematerialisierten Wertpapieren 270
- ENDRE ORBÁN:
The Constitutional Requirements Concerning the Right to
Peaceful Assembly /
Verfassungsrechtliche Anforderungen bezüglich des
Rechts auf friedliche Versammlung 281

On the track of our legislation / Blick auf die Gesetzgebung

- BARNABÁS HAJAS:
Rethinking Administrative Procedure: The New Common
Administrative Procedure /
Umdenken/Umgestalten des Verwaltungsverfahrensrechts
– die allgemeine Verwaltungsprozessordnung 292

Legal Life, Legal Literature / Rechtsliteratur, Rechtsleben

- GÁBOR KECSKÉS:
International and National Actualities of the Nuclear Law
and its Education /
Internationale und nationale Aktualitäten im Unterricht
und in der Wissenschaft des Nuklearrechts 304
- TAMÁS KLEIN:
Recent Challenges of the Freedom of Press and Media Law
and Their Possible Answers /
Die neuesten Herausforderungen der Pressefreiheit und des
Medienrechts und mögliche Lösungsvorschläge 306

A KIADVÁNY MEGJELENÉSÉT AZ
MTA KÖNYV- ÉS FOLYÓIRATKIADÓ
BIZOTTSÁGA TÁMOGATTA.



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. Udvarý Sándor**

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

Kéziratot nem őrünk 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.

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

Pribula László habilitált egyetemi docens, Debreceni Egyetem (Debrecen)

Hatásköri és illetékességi szabályok az új polgári perrendtartásban*

A hatásköri és illetékességi szabályok megfelelő rendezése alkalmas a bíróságok közötti arányos munkamegosztás létrehozására, ezáltal a perkoncentráció biztosítására. A 2018. január 1-jén hatályba lépő polgári perrendtartás alapvetően nem változtat a szabályozás szempontjain. A munkaügyi pereket leszámítva, a továbbra is két bemeneti szint – a törvényszék és a járásbíróság – közötti hatásköri megosztás alapja a speciális megítélésű, bonyolultabb ügyek magasabb szintű bíróságra telepítése, figyelemmel arra, hogy az ügyek lényegesen nagyobb aránya indul a jogkereső felek lakóhelyéhez, székhelyéhez közelebbi alsó szintű bíróságon. Elvi jelentőségű változás azonban – visszatérve a magyar perjogi hagyományokhoz – a törvényszék általános hatáskörű bíróságként való meghatározása, egy olyan szabályozással együtt, amely továbbra is megfelelő ügyelosztást biztosít. Az illetékességi okok rendszere és köre lényegében nem változott, de az egyszerűsítés, a fogyasztóvédelem és az arányos ügyteher biztosítása szempontjait kiemelkedően veszi figyelembe.

I.

A hatáskörök megosztása a bíróságok között

1. A 2018. január 1. napján hatályba lépő új Polgári Perrendtartás az újraszabályozott hatásköri és illetékességi rendelkezések során figyelemmel volt mind a történeti hagyományokra, mind a korrekt dogmatikai megközelítésre, mind a fennálló szervezeti-személyi viszonyokra, de mindenekelőtt a perkoncentráció érvényesülésére. A kodifikáció során egy jól átlátható, a hatáskör tekintetében koncepcionálisan új alapokon nyugvó, de jelentős gyakorlati változtatásokat nem eredményező rendszer jött létre.

2. A polgári perrendtartás a négy szintű hazai bírósági szervezet fenntartása és fejlesztése mellett foglalt állást, ebből következően továbbra is alapul veszi a rendes bírósági szervezetrendszerben a kettős – járásbírósági és törvényszéki – elsőfokú bemeneti fórumrendszert azzal a változatlan elvi megközelítéssel, hogy az egyszerűbb megítélésű, tömegesen előforduló, jogi képviselő közreműködését nem feltétlenül igénylő jogvitát a jogkereső

felek lakóhelyéhez általában közelebbi járásbíróság, míg a bonyolultabb, speciális ismereteket és jellemzően jogi képviseletet igénylő ügyeket a törvényszék bírálja el, így biztosítva a bírói életpályán szerzett kiemelkedő tapasztalat, jelentős gyakorlat hasznosítását. A jogtörténeti hagyományokhoz illeszkedően azonban felcserélődik a főszabály és a kivétel viszonya: az általános hatáskörű elsőfokú bíróság a törvényszék, és a járásbíróság kivételesen első fokon azokban az ügyekben jár el, amelyeket a törvény kifejezetten felsorol.

A törvényszék általános hatáskörű bíróságként meghatározását indokolta, hogy a Pp. az egységes professzionális peres eljárási rendet a törvényszék hatáskörébe tartozó ügyekre *modellezi*, és ehhez képest kivételként szabályozza a járásbírósági eljárási rendet. Mellette szól továbbá az, hogy a jogi személyiséggel rendelkező törvényszékeken működnek a szakmai irányítást ellátó kollégiumok, de elvi indok az is, hogy a tiszta fellebbezési bírósági funkciót betöltő ítélőtáblákhoz általános hatáskörű elsőfokú bíróságként a törvényszékek illesztendők. *Kemenes István* a problémakörre rendkívüli alapossággal rámutató tanulmányának megfogalmazása szerint a szűkebb szakmai feladatokon kívül az igazgatási funkciók sem azért vannak a törvényszékhez telepítve, mert a törvényszék a jogi személy, hanem fordítva: azért a törvényszék a jogi sze-

* Az új polgári perrendtartásról szóló tanulmánysorozat második tanulmánya (Szerk.)

mély, mert a megyén belül centrális szerepet tölt be az ítélkezésben és az igazgatásban egyaránt.¹

3. Az általános elsőfokú hatáskörrel rendelkező bírósági szintet a kódex úgy határozza meg, hogy kifejezetten kimondja: *a törvényszék hatáskörébe tartoznak* mindazok a perek, amelyek elbírálását törvény nem utalja a járásbíróra – vagy kivételes szabály szerint a közigazgatási és munkaügyi bíróságra – hatáskörébe. Ennek megfelelően a korábbinál lényegesen átláthatóbb, egyszerűbb szabályokból derül ki a járásbíró, illetve a közigazgatási és munkaügyi bíróság kivételes hatásköre.

A járásbíróson kívül *kivételes* elsőfokú hatáskörrel rendelkeznek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok. Hatáskörükbe tartoznak a közigazgatási perrendtartásban szabályozott közigazgatási jogviták, valamint a polgári perrendtartásban szabályozott munkaügyi perek. A *munkaügyi per* fogalmi körét a Pp. 508. §-ának (1)–(4) bekezdései határozzák meg, mely szerint a polgári perrendtartás alkalmazásában munkaügyi pernek minősül a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) alapján létesített, a közalkalmazotti, a törvényben foglalt kivételekkel a szolgálati, a közfoglalkoztatási, a sporttörvény alapján kötött munkaszerződéses, a szakképzés során kötött tanulószerveződésből eredő, a nemzeti felsőoktatási törvény szerinti hallgatói munkaszerződésből eredő, a szociális szervezetekkel és foglalkoztatási szervezetekkel létesített tagi munkavégzési jogviszonyból eredő, valamint az Mt. 285. §-ának (1) bekezdése szerinti további munkajogi igény érvényesítésével kapcsolatos per azzal, hogy külön törvény is előírhatja a munkaügyi perre vonatkozó szabályok alkalmazását. A polgári és a munkaügyi perek elhatárolásának fontos, korábban csak a bírói gyakorlatban kialakult elhatárolását is tartalmazza a perrendtartás azzal, hogy ha az előző esetekben a peres felek bármelyikének személye engedményezés, tartozásátvállalás, munkáltatói jogutódlás, illetve a munkáltató személyében bekövetkező változás alapján módosul, a per változatlanul munkaügyi pernek, és nem polgári pernek minősül. A közigazgatási perrendtartás a közigazgatási bírót utat rendeli a közszolgálati – az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az általa foglalkoztatott személy között munkavégzés, illetve szolgálatteljesítés céljából létesített, a köz szolgálatára irányuló, törvényben meghatározott speciális kötelezettségeket és jogokat tartalmazó, a bírák, az igazságügyi alkalmazottak, az ügyész-ségi alkalmazottak szolgálati viszonyát, valamint a munkaviszonyban állók jogviszonyát magában nem foglaló – jogvitákra is.

A törvényszék általános hatáskörű bíróságként meghatározása a szervezeti, személyi feltételek figyelembevételével

nem eredményezi az ügyeknek a jogkereső felekhez minél közelebbi telepítése igényéből származó elvárható ügyelosztási arány megváltoztatását: a bevezetett új hatásköri szabályozás a polgári perek nagy részét továbbra is a járásbírók hatáskörében tartja. Ugyancsak Kemenes István mutatott rá idézett tanulmányában arra a fontos követelményre, hogy a törvényszéki általános hatáskör esetén különös jogalkotói felelősség, hogy jól kell megválasztani és nevesíteni azokat az ügycsoportokat, amelyeket a lakosság számára könnyen elérhető, ezért nagyobb számú, de kisebb bírói létszámmal működő helyi szintű bíróságok hatáskörébe célszerű utalni.² Ezt az eredményt a vagyoni perek új, nem csupán a pertárgyérték meghatározhatóságát, hanem a bíróság elé vitt jogviszony jellegét is tartalmazó meghatározása biztosítja.

4. A jogszabályi rendelkezés hiányában a *vagyonjogi per* fogalmát a jogfejlesztő bírói gyakorlat kizárólag eljárásjogi szempontok alapján alakította ki, és azokat a pereket sorolta ide – függetlenül a jogviszony anyagi jogi sajátosságaitól –, amelyekben az érvényesített követelés értéke összegszerűen kifejezhető, tehát a pertárgyérték meghatározható volt.³ Ezt a nézetet osztotta a jogirodalom is, Kiss Daisy megfogalmazása szerint vagyoni az a per, amely vagyoni, anyagi vonatkozású, amelyben az érvényesíteni kívánt követelés a vagyoni viszonyok megváltoztatására, helyreállítására irányul.⁴ Ennek megfelelően azok a vagyoni viszonyokat érintő jogviták, ahol a kereseti kérelem sajátosságai folytán a per tárgyának értéke nem volt meghatározható – így birtokháborítás megszüntetése, okirat kiadása, egyes esetekben szerződés részleges érvénytelensége – nem voltak tekinthetők vagyoni pereknek. A vagyoni per változatlan értelmezése mellett az új szabályozási rendszerből következően így számos előre nem látható mennyiségben érkező, meg nem határozható pertárgyértékű ügyek a törvényszék hatáskörébe kerülnének, amely nyilvánvalóan nem támogatható következmény lenne. Ezen kívánt a jogalkotó változtatni azzal, hogy a vagyoni per fogalmát kiterjesztette, és a továbbiakban nem csupán eljárásjogi, hanem anyagi jogi szempontokat is figyelembe vett, amikor az értelmező rendelkezések között a Pp. 7. §-ának 18. pontja azt a definíciót vezette be, mely szerint vagyoni per az a per, amelyben az érvényesített igény a fél *vagyonjogi* alapul, vagy értéke pénzösszegben kifejezhető.

A legfőbb elhatároló szempont változatlanul – az eltérő általános hatáskörű bíróság miatt fordított szabályozással – a *vagyonjogi perek pertárgyértékén* alapul. A *korábbi elhatárolás* szerint – hacsak az ügy bonyolultsága, specialitása folytán a jogalkotó a vagyoni per a pertárgyérték-

1 KEMENES ISTVÁN: *Észrevételek a törvényszékek és járásbírók között az ügyek hatásköri megosztásához*, In: Németh János – Varga István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2014. 96.

2 KEMENES: i. m. 96.

3 1/2009 Polgári jogegységi határozat III. pont.

4 KISS DAISY: *A polgári per titkai, kérdések és válaszok a Polgári perrendtartás Általános Részéből*. HVG-ORAC Kiadó 2014., 205.

Tanulmány

től függetlenül kívánta a törvényszék hatáskörébe utalni – azok a vagyoni jogi perek tartoztak a kivételes hatáskörrel rendelkező törvényszék hatáskörébe, amelyek tárgyának értéke a harmincmillió forintot meghaladta. Nem volt szükséges rendelkezni az 1952-es Pp. konstrukciója szerint a nem meghatározható pertárgyértékű ügyek hatásköri szabályairól, lévén a vagyoni jogi per a bírói gyakorlat csak a pertárgyérték meghatározhatósága szerint értelmezte, és speciális szabály hiányában valamennyi – egyébként a törvényszék hatáskörébe nem utalt – nem vagyoni jogi per a járásbíróság hatáskörében maradt.

Az új szabályozás úgy rendelkezik, hogy a járásbíróság hatáskörébe tartoznak azok a vagyoni jogi perek, amelyek tárgyának értéke a *harmincmillió forintot nem haladja meg*, vagy amelyekben a vagyoni jogon alapuló igény értéke *nem meghatározható*. Mindebből következően továbbra is csak azok a vagyoni jogi perek maradnak a törvényszék hatáskörében, amelyek tárgyának értéke meghaladja a harmincmillió forintot, a nem meghatározható értékű, de vagyoni jogon alapuló igény tárgyában indult perek viszont a járásbíróság hatáskörébe kerülnek. (A nemzetközi eljárásjogi összehasonlító kitekintésben a hatáskör-elválasztó értékhatár kirívóan magas összegűnek tekinthető.)

A vagyoni jogi per fogalmának a törvényi meghatározása folytán szükségtelen a hatásköri szabályok között külön megemlíteni azt, hogy a megállapításra irányuló perek pertárgyértéktől függően melyik szintű bíróság hatáskörébe tartoznak, mert egyértelműen következik a per jogi hatásköri rendszer előírásaiból, hogy azok a megállapításra irányuló perek tartoznak a járásbíróság hatáskörébe, amelyek esetében a per tárgyának értéke – ha a marasztalás kérhető lenne – a harmincmillió forintot nem haladná meg, vagy amelyekben a vagyoni jogon alapuló igény értéke nem lenne meghatározható.

A vagyoni jogi hatásköri elhatárolást megalapozza egyrészt az, hogy általában az érvényesített magasabb összeg az ügy nagyobb bonyolultságát, jelentősebb vagyoni érdeksérelmet, ezáltal jogi képviselő igénybevételeének nagyobb indokoltságát eredményezi, ugyanakkor a jogalkotó az elhatároló pertárgyérték változtatásával befolyásolni tudja az ügyek érkezésének esetleges nem kívánt aránytalanságát. Nem zárható ki ezért a jövőben, hogy amennyiben a polgári ügyek érkezése akár a járásbíróság, akár a törvényszék jelentősen aránytalanabb leterhelését eredményezi, úgy a járásbíróság a vagyoni jogi perekben kivételes hatáskörét megalapozó értékhatárnak a megváltoztatására kerülhet sor.

A Pp. szerint továbbra is fontos elhatárolási szempont maradt, hogy a speciális ismereteket igénylő, bonyolultabb, nem tömegesen előforduló vagyoni jogi perek a törvényszék hatáskörében maradjanak akkor is, ha értékük a harmincmillió forintot nem haladja meg vagy nem meghatározható. Ezért a kivétel alóli *alkivételként* a 20. § (3) bekezdésének aa)–ae) alpontjai meghatározzák azokat a

pereket, ahol nem érvényesülnek a járásbíróság kivételes hatáskörét rendező szabályok.

5. A *szerzői jogi, a szomszédos jogi és az iparjogvédelmi* – vagyoni jogi – perek a per tárgyának értékétől függetlenül tartoznak a törvényszék hatáskörébe. A *közhatalom gyakorlásával okozott károk megtérítése* iránti, valamint *sérelemdíj érvényesítésével kapcsolatos* – a Ptk. 6:548 §-ában rögzített kártérítési felelősségi alakzat, másrészt a Ptk. 2:51. §-ának (2) és (3) bekezdésében rendezett speciális közhatalmi jogkörben eljáró személy által elkövetett személyiségi jogsértés következményei alapján érvényesített igények iránti – *perek* a pertárgy értékétől függetlenül a törvényszék hatáskörébe tartoznak azzal, hogy ezen belül a közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítése iránti per megindításának eljárásjogi előfeltétele – annak biztosítottága esetén – a közigazgatási bírói út igénybevétele. A *jogi személyek alapításával és törvényes működésével kapcsolatos perek* a per tárgyának értékétől függetlenül a törvényszék hatáskörébe tartoznak – itt a korábbi megoldással szemben a tételes szabály egy általános fogalmat használ, annak elemeit a 7. § 9. pontjának az értelmező rendelkezései bontják ki. Ugyancsak a korábbi ügyelosztási rendszert veszi alapul a törvény, amikor a *jogi személyek és tagjaik, volt tagjaik közötti, illetve a tagok, volt tagok egymás közötti, a tagsági jogviszonyok alapuló pereket* egységesen a törvényszék hatáskörébe sorolja. A különös perek között újdonságként bevezetett kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos, közérdekből indított – a XLII. fejezetben szabályozott – *pereket* a Pp. a pertárgy értékétől függetlenül ugyancsak egységesen a törvényszék hatáskörébe utalja, miközben a társult perekre vonatkozó speciális hatásköri szabály nincs.

A korábbi törvényi megoldás a törvényszékek hatáskörébe utalta a tisztességtelen szerződési feltételek érvénytelensége tárgyában indított pereket. Az új szabályozási rendszer – abból kiindulva, hogy nem lehet az érvénytelenségi okok közül egyeseket kiragadni, és egyébként a keresettel szembeni érdemi védekezés alapján a járásbíróság egyébként is elbírált tisztességtelen szerződési feltételek érvénytelenségére alapított kifogásokat – úgy foglalt állást, hogy szükségtelen a perek jellegére, sajátosságaira tekintettel az egyes érvénytelenségi okokat különönböztető külön hatásköri szabályok alkalmazása. Az 1952-es Pp. megoldásától eltérően azonban nem tartotta indokoltnak a jogalkotó – az egységesség követelménye miatt – a belfölditől eltérően a nemzetközi áruforgalmazási és szállítmányozási; valamint a speciális ismeretek hiányára tekintettel az értékpapírból származó jogviszonnyal kapcsolatos perek pertárgyértéktől függetlenül a törvényszék hatáskörében tartását.

6. A törvényszék általános elsőfokú hatásköre alóli kivételt a harmincmillió forintot meg nem haladó vagy meg nem határozható pertárgyértékű – a szerzői jogi, a szomszédos jogi és az iparjogvédelmi; a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos kártérítés, illetve sérelemdíj megfizetése

íránt indított; a közérdekből indított; a jogi személyek alapításával és törvényes működésével kapcsolatos; a jogi személyek és tagjaik, volt tagjaik közötti, illetve a tagok, volt tagok egymás közötti, a tagsági jogviszonyon alapuló perek alkivételeitől eltekintve – vagyoni jogi perek kivételesen járásbírói hatáskörbe utalásán túl a törvény további két pert sorol a tárgyalat jogviszonytól és a per tárgyának esetleges értékétől függetlenül a járásbírói hatáskörébe. Ide tartozik valamennyi, a Pp. XXXI. fejezetében szabályozott, a 429. §-ban definiált *személyi állapotot érintő per*, mely alatt a gondnoksági perket, a házassági perket, a származási perket, a szülői felügyelettel kapcsolatos perket és az örökbefogadás felbontásával kapcsolatos perket kell érteni. Mivel a személyi állapotot érintő perek kivétel nélkül nem vagyoni jogi perek, ezért a kivételes szabály hiányában a törvényszék hatáskörébe tartoznának, azonban azoknak az átlagostól jelentősebb száma és a történeti hagyományok indokolják a járásbírói hatáskört. A kivétel nélkül vagyoni jogi pereknek minősülő, a Pp. 526. § szerint felsorolt *végrehajtási perek* – a korábbi szabályozással egyezően – a per jogi történeti hagyományok bevált megoldásának okán a per tárgyának értékétől függetlenül feltétlenül járásbírói hatáskörbe tartoznak.

7. A korábbi szabályozás hiányossága miatt a bírói gyakorlatra maradt annak a meghatározása, hogy melyik bíróság hatáskörébe tartozik az ügy, ha a tárgyi vagy személyi keresethalmazat esetén egyes keresetek elbírálása eltérő bíróságok hatáskörét jelölné ki. Erre a hiányosságra mutatott rá a Kúria kollégiumi véleménye elvi alapon, amely ugyan összefoglalóan kifejtette, hogy a bírói gyakorlat ugyan analógiaképpen alkalmazta a tárgyi keresethalmazatra is a pertársakra a törvényszék hatáskörét kijelölő irányadó szabályt, de ennek nincs törvényi alapja, ezért félreértelmezhető.⁵ A helyes jogfejlesztő értelmezés kimondta, hogy a *per fogalmi egységességéből* kell kiindulni, így ha az esetlegesen előterjesztett kereseti kérelem elbírálása a törvényszék hatáskörébe tartozik, a látszólagos keresethalmazat egészére a törvényszék rendelkezik hatáskörrel, függetlenül attól, hogy az elsődlegesen előterjesztett kereset tárgyában a per járásbírói hatáskörbe tartozna.⁶ A törvényi rendelkezés a továbbiakban kifejezetten kimondja, hogy ha valamelyik pertársra vagy kereseti kérelem elbírálására a törvényszéknek van hatásköre, a per a *törvényszék hatáskörébe* tartozik, feltéve, hogy a pertársaság vagy a keresethalmazat törvény által megengedett. Ebből következően – a régi szabályozás megoldásával azonosan – változatlan hatásköri következmény társul ahhoz, ha a felperes a keresetében, esetlegesen az alperes a viszontkeresetében a *személyiségi jogok megsértése* miatt kíván igényt érvényesíteni. Ha a kereset kizárólag a felróhatóságtól függő, a Ptk. 2:52. §-án alapuló sérelemdíj vagy 2:53. §-án ala-

puló (vagyoni) kártérítésre irányul, úgy bár az érvényesített igény nem a fél vagyoni jogain, hanem személyiségi jogain alapul, de értéke a pénzbeli marasztalás folytán pénzügyösszegben kifejezhető, ezért a per vagyoni jogi pernek minősül, és az érvényesített pertárgyértéktől függően tartozik a járásbírói vagy a törvényszék hatáskörébe. Amennyiben a fél személyiségi joga megsértése miatt kizárólag a Ptk. 2:51. §-a szerinti felróhatóságtól független szankciókat érvényesíti, a per nem vagyoni jogi per, hiszen az érvényesített igény sem alapul a fél vagyoni jogain – hanem a személyiségi jogain –, és az értéke sem fejezhető ki pénzügyösszegben, ezért a per elbírálására – kivételt kifejezetten kimondó szabály hiányában – az általános hatáskörrel rendelkező törvényszék jogosult. Amennyiben pedig az igényt érvényesítő fél mind a felróhatóságtól független, mind a felróhatóságtól függő jogkövetkezményeket érvényesít, így pl. a személyiségjog-sértés bírósági megállapítását és sérelemdíj megfizetését is a kereset tárgyává teszi, úgy a Pp. 20. § (4) bekezdésének az egységes elbírálására vonatkozó szabálya szerint – mivel a keresethalmazatot törvényi rendelkezés nem tiltja – az érvényesített pénzbeli marasztalás összességétől függetlenül a per a törvényszék hatáskörébe tartozik.

A jogszabályi rendelkezés személyi és tárgyi keresethalmazat esetén *egységes hatásköri szabályozást* alapoz meg, amelynek csak az lehet a jogi következménye, hogy a pertárgy értékén alapuló hatáskör hiánya bármely alperesi ellenkérelem előadása után már nem vehető figyelembe. Amennyiben az eljárást a bíróság éppen azon alperes vagy kereset vonatkozásában szünteti meg, akire/ amelyre tekintettel a törvényszék hatásköre fennáll, az utóbb a hatáskört már nem érintheti.

8. Nem változtak a hatáskör vizsgálatának szabályai. Így továbbra is irányadó, hogy a bíróság *hivatalból vizsgálja azt*, hogy az ügyben fennáll-e a hatásköre. Ha a hatáskör megállapítása a *pertárgy értékétől függ*, úgy a keresetlevél beadásának időpontja irányadó azzal, hogy ha a per a per tárgyának az értékében a keresetlevél beadása után bekövetkezett változás folytán tartozna a bíróság hatáskörébe, a bíróság hatáskörét akkor is meg kell állapítani. Ha a hatáskör megállapítása *nem a pertárgy értékétől függ*, úgy azt a per bármely időpontjában figyelembe kell venni. Változatlan továbbra is az a szabály, hogy a kereseti követelés *felemelése* esetén a hatáskört a felemelt érték alapján kell megállapítani, annak *leszállítása* ellenben a bíróság hatáskörét nem érinti. Általános szabály ugyancsak, hogy a bíróság a hatáskörének hiányát hivatalból veszi figyelembe. Ez alóli egyedüli kivétel az, hogy amennyiben a hatáskör a per tárgyának az értékétől függ, az írásbeli ellenkérelem előterjesztését követően a hatáskör hiánya figyelembe nem vehető. Ha pedig a hatáskör megállapítása *nem a pertárgy értékétől függ*, azt nem csupán a keresetlevél beadásakor, hanem az eljárás bármely szakaszában vizsgálni kell.

9. Lényeges újdonság, hogy a közigazgatási perrendtartás bevezetése szükségessé tette a közigazgatási ügyben, il-

5 1/2013. (VI. 17.) PK vélemény 2. pontja.

6 BDT 2015.3320.

Tanulmány

letve a polgári ügyben eljáró bíróságok hatáskörei viszonyának tisztázását. A közigazgatási és a polgári bíróságok közötti *negatív hatásköri összeütközés* szabályait a közigazgatási perrendtartás – 15. § (4) bekezdés – tartalmazza úgy, hogy annak feloldásáról a Kúria öttagú – három közigazgatási és két polgári ügyszakos bíróból álló – tanácsa rendelkezik. A polgári perrendtartás határozza meg azonban a *pozitív hatásköri összeütközés* következményeit anynyiban, hogy ha a közigazgatási ügyben eljáró bíróság saját hatáskörét állapítja meg, e döntése a polgári perrendtartás hatálya alá tartozó ügyben eljáró bíróságot köti. Az általános szabályoktól eltérően tehát nem járhat el a polgári bíróság a törvény rendelkezései alapján akkor, ha közigazgatási ügyben eljáró bíróság a saját hatáskörét már megállapította, mert ez a döntése a polgári bíróságra kötelező.

Fontos változás, hogy a hatásköri szabályok között helyezi el a jogalkotó a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesíthetőségének eljárásjogi előfeltételét. Ennek értelmében a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti per változatlanul polgári bíróság hatáskörében marad, a per megindításának azonban az *eljárás előfeltétele*, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróság, *ha a közigazgatási bírói út biztosított*, a jogsértést jogerősen megállapítsa. Ez a követelmény igazodik *Patyi András* által a felelősség alapjaként meghatározott közigazgatási jog-ellenesség megállapításának általánosan közigazgatási bírói útra tartozásának mintegy 15 éve már megfogalmazott elvárásával⁷; ugyanakkor a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja általi összefoglaló megállapítás szerint egyébként a perek polgári bírósági hatáskörben tartásának indokoltságával.⁸ Az a kikötés, hogy a közigazgatási bírói út biztosított-e vagy sem, a közigazgatási perrendtartás szabályaiból ismerhető meg. Nem valamennyi közigazgatási cselekvés jogkövetkezménye ugyanis a közigazgatási bírói út igénybevételének lehetősége. Nem tartozik a közigazgatási ügyben eljáró bíróságra a közigazgatási szerv mint szabálysértési hatóság cselekményeinek, a jegyző birtokvédelmi ügyben folytatott cselekményeinek, a büntetés-végrehajtási intézet a fogvatartás során okozott sérelmet megalapozó cselekményeinek vagy a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala hatósági cselekményeinek a kontrollja, ezekben az ügyekben a bírósági jogvédelmet más bíróságok biztosítják, így a kártérítési per előfeltétele sem lehet a közigazgatási bírói út igénybevétele. Kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában – mivel a jogelleneségről sem rendelkezhet – nincs ilyen eljárásjogi előfeltétel a közigazgatási jogkör gyakorlásával kapcsolatos sérelmeldíj megfizetése, valamint a közigazgatási jogkörben

okozott személyiségjog-sértés következményeinek alkalmazása iránt indított perekre. A közhatalom gyakorlásával okozott jogsértések másik csoportjára nézve – bírósági, ügyészségi, közjegyzői, végrehajtói jogkörben okozott sérelmekre –, mivel ezekben a perekben a közhatalmi szervek cselekvései jogszerűségének elbírálása eleve nem tartozik közigazgatási bírói útra, a perindításnak ugyancsak nincs ilyen jellegű előfeltétele.

A közigazgatási jogkörben okozott kártérítési perek eljárási előfeltétele a polgári per jog új intézménye, amelynek alkalmazhatóságát a törvényi rendelkezések egyértelműen kijelölik. Ennek értelmében a közjogi jogellenességet a közigazgatási ügyben eljáró bíróságnak kell megállapítania, amely tehát előfeltétele a kártérítési per megindításának; a közigazgatási ügyben eljáró bíróságnak a közjogi jogellenességet kimondó döntése nélkül nincs a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti polgári per. *A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított kereset befogadásának előfeltétele* az, hogy a közigazgatási jogsértést a közigazgatási ügyben eljáró bíróság – feltéve, hogy a közigazgatási bírói út biztosított – jogerősen megállapítsa. Az előzetes közigazgatási bírói utat akkor is igénybe kell venni, *ha az a kár elhárítására nem alkalmas*, mert a jogalkotó azt a célt tűzte ki, hogy a közigazgatási jogsértést a közigazgatási bíróság döntse el. A közjogi és a magánjogi jogellenesség azonban nem esik egybe, a kártérítési felelősségi alakzat szempontjából a közjogi jogellenesség a felelősség megállapításának négy feltétele – kár, okozati összefüggés, felróhatóság és jogellenesség – között szereplő magánjogi jogellenességnek csak az egyik, de szükséges eleme. A Ptk. 6:520. §-a úgy rendelkezik, hogy *minden károkozás jogellenes, kivéve* ha a károkozó a kárt a károsult beleegyezésével okozta; a jogtalan támadás vagy a jogtalan és közvetlen támadásra utaló fenyegetés elhárítása érdekében a támadónak okozta, ha az elhárítással a szükséges mértéket nem lépte túl; szükség-helyzetben okozta, azzal arányos mértékben; vagy – a d) pont értelmében – *jogszabály által megengedett magatartással okozta*, és a magatartás más személy jogilag védett érdekét nem sérti, vagy a jogszabály a károkozót kártalanításra kötelezi. Mindebből következően a közigazgatási ügyben eljáró bíróságnak a közigazgatási cselekvés jogellenességet megállapító rendelkezése *még a kártérítési kereset jogalapját sem dönti el*, ahhoz a kár bekövetkezésének, a felróható károkozó magatartásnak és az okozati összefüggésnek és az esetleges magánjogi jogellenességet kizáró okok hiányának a fennállása is szükséges – tehát a közigazgatási bírói döntés a közbenső ítéletet sem helyettesíti.

Fontos annak a hangsúlyozása, hogy ha a közigazgatási ügyben eljáró bíróság a jogsértést a jogerős határozat indokolásában állapítja meg (például mert a jogsértés az ügy érdemére nem hatott), az *anyag jogerőhatás* helyes értelmezése folytán – amely szerint a rendelkező részhez az annak alapját képező indokolás is hozzátartozik – az előzetes eljárási feltétel teljesült.

7 PATYI ANDRÁS: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*, Logod Bt., Budapest 2002. 240.

8 A Kúria elnöke által a 2014. évben létrehozott *Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport* a 2014.El.II.F.I/7. számú összefoglaló véleménye http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kozigazgatasi_perjog.pdf, 251. (2017. 04. 02. napi állapot).

A közigazgatási bírói eljárási előfeltétel azonban a Pp. rendelkezése alapján nem alkalmazandó a közigazgatási jogkörben okozott személyiségi jog-sértés sem objektív jogkövetkezményeire, sem a sérelemdíj iránti keresetre.

II. A pertárgy értékének számítására vonatkozó szabályozás

10. A jogalkotó továbbra is a hatásköri szabályokhoz kapcsolódóan tartotta indokoltnak a perrendben elhelyezni a pertárgy értékére vonatkozó szabályokat, hiszek azok alkalmazása elsődlegesen a törvényszék és a járásbíró közötti bemenet elhatárolásában jelentkezik.

A pertárgyérték általános számításának alapján az új perrendtartás a korábbi megoldással egyezően tartja fenn azon az alapon, hogy az értékmegállapítás csak a perben érvényesített jog és csak annak a kérelem szerinti mértéke határában belül történhet meg; az érték meghatározásánál ugyanis a kereset tartalmának van jelentősége. Továbbra is indokolt azokban a perekben az értékszámításhoz segítséget adni, ahol a per tárgyának sajátossága folytán az általános számítási alaplól következően nem lehet egyértelmű eredményre jutni. Szabályozási újdonság, hogy a jövőben a törvényi rendelkezések között szerepel a bírói gyakorlat jogfejlesztő értelmezése szerint kidolgozott néhány további speciális számítási mód. Ennek megfelelően a per tárgyának értéke a szerződés létrejöttének vagy létre nem jöttének, hatályosságának vagy hatálytalanságának, illetve érvényességének vagy érvénytelenségének a megállapítása iránti perben a szerződésben kikötött szolgáltatásért járó ellenszolgáltatás értékével; a szerződés létrehozása vagy megszüntetése iránti perben a kikötött szolgáltatásért járó, még teljesítendő ellenszolgáltatás értékével; a fedezetelvonó szerződés hatálytalanságára alapított perben az elvont fedezettel biztosított követelés értékével, vagy ha a fedezet értéke ennél kisebb, ez utóbbi értékkel egyezik meg. Ezt a gyakorlatot a jogalkalmazás már hosszú évek óta folytatja, tehát a jogszabályban csak a helyes értelmezés jelenik meg. Elmarad ugyanakkor a számadási perekre vonatkozó speciális számítás: a számadási kötelezettség megállapítása iránti perre vonatkozó hatályos szabály ugyanis a jelenlegi jogszabályi környezetben alkalmazhatatlan volt.

A járadék iránti keresetek értékszámítása a hatályos szabályok szerint sok szempontból következetlen volt. A törvény szövege félreérthető volt abban, hogy az időszakos szolgáltatás iránti kereset akkor is megalapozza-e a speciális, a pertárgyértéket egy évben maximalizáló számítás, ha a fél csak lejárt követelést érvényesített; a bérleti, haszonbérleti jogviszonyra vonatkozó perre írt rendelkezés kiterjed-e a bérleti díj iránti kereset számítására, és ebben az esetben akkor is egyévi összeget kell számítani, ha az igényelt bérleti díj ennél kevesebb. Kifogásolható

volt az is, hogy az egyévesnél hosszabb, de meghatározható időtartamra kiterjedő időszakos szolgáltatás esetén is az egyéves pertárgyérték irányadó. Ezt az értelmezési problémát oldja meg az új szabályozás, amikor a speciális számítás csak arra az esetkörre tartja fenn, ha a perben határozatlan ideig teljesítendő és egyúttal le nem járt szolgáltatást követelnek, de nem tartja fenn a lejárt követelést érintően. Így az egyévi szolgáltatás pertárgyértéke akkor irányadó, ha a keresetet előre meg nem határozható ideig, időközönként visszatérően teljesítendő, le nem járt szolgáltatás iránt terjesztik elő, és ugyanez a számítási módot kell alkalmazni a szerződés létrejöttének, hatályosságának, érvényességének a megállapítása vagy a szerződés létrehozása, megszüntetése iránti kereseti kérelem esetén, ha a szerződésben kikötött szolgáltatásért járó ellenszolgáltatást előre meg nem határozható ideig, időközönként visszatérően kell teljesíteni. Így ha a szolgáltatás lejárt vagy bár jövőben esedékes, de előre meghatározható ideig kell teljesíteni, akkor a per tárgyának értékét az általános szabályok alapján kell meghatározni.

Nem változik az sem, hogy a pertárgy értékéhez továbbra sem kell hozzászámítani a nem önállóan érvényesített kamat és járulék követelést: a jogalkotó ugyanis nem kívánta a pertárgyérték-számítást már a per kezdetén szükségtelenül bonyolítani.

III. Az illetékesség szabályozása

11. Az illetékesség az azonos bírósági szintek közötti horizontális ügyelosztás. Szabályainak megalkotása során törekedni kell arra, hogy a jogvitát az a bíróság bírálja el, amely a szükséges perbeli cselekményeket – mindenekelőtt a tanúk kihallgatását, a szakértői bizonyításhoz szükséges vizsgálatokat, a szemlét – a leggyorsabban, legegyszerűbben el tudja végezni; ugyanakkor figyelembe kell venni a jogkereső felek azon elismerhető érdekét, hogy a bíróság elé vitt ügyeiket lehetőleg lakóhelyükhöz közel bírálják el, ugyanakkor az illetékességi szabályoknak alkalmazniuk kell lenniük részben a területi aránytalanságok kiküszöbölésére is. Mindezeket a szempontokat egy összetett és rugalmas ügyelosztási rendszer tudja biztosítani, amelyet az új perrendtartás is meg kívánt valósítani. Továbbra is figyelembe veszi ennek során a jogalkotó – amint ennek elsődleges szükségességére Wopera Zsuzsa rámutatott – azt, hogy az illetékességi oknak a bíróság területével valamilyen tény útján össze kell függenie.⁹

12. Az illetékességi szabályok lényegesen nem változnak. A főbb változások a következők szerint foglalhatók

⁹ WOPERA ZSUZSA: *Joghatóság, hatáskör és illetékesség*. In: Osztovits András (szerk.): *Polgári eljárásjog 1. A polgári per általános szabályai* HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2013. 81.

Tanulmány

össze: Megszűnik az ismeretlen helyen tartózkodó alperes elleni perben a belföldi lakóhely ismeretessé válásán alapuló illetékességi ok. Megszűnik a fogyasztói szerződés részévé váló tisztességtelen szerződési feltétel érvénytelensége tárgyában indított perre meghatározott illetékességi szabályozás – amely támogatható, mivel egyrészt egy átmenetileg nagyobb számban induló pertípusra volt jogalkotói reakció, másrészt az új fogyasztóvédelmi célú illetékességi okok egyébként is szükségtelenné teszik. A törvény két új kizárólagos illetékességi okot vezet be: a vállalkozás által fogyasztóval szemben szerződéses jogviszonyból eredő igény érvényesítése iránt indított perre és felelősségbiztosítási szerződés alapján a károkozótól eltérő harmadik személlyel szemben kártérítés, sérelemdíj iránti perre. Megszűnik az általános szerződési feltételek között szereplő alávetésre irányuló kikötés esetére az alperes által a per megszüntetése iránti kérelemre vonatkozó eljárási rendelkezés, ezzel szemben törvényi tilalom a fogyasztónak a belföldi lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes bíróság előtti igényérvényesítését kizáró illetékességi kikötésre. Egyes vagylagos illetékességi szabályok egyszerűsödnek: az ügyletkötés vagy a szolgáltatás teljesítésének helye szerinti vagylagos illetékességi ok nemcsak a gazdálkodó szervezetek, hanem bárki által kötött szerződések esetén irányadó; az időszakos szolgáltatásra kötelezés iránti perek helyett csak a törvényen alapuló tartásra kötelezés iránti perekre marad fenn vagylagos illetékességi ok; a kártérítési perekre és az ingatlanperekre vonatkozó illetékességi szabályok a bírói gyakorlat értelmezéséhez igazodnak. Új vagylagos illetékességi ok a fogyasztó által vállalkozással szemben szerződéses jogviszonyból eredő igény érvényesítése iránt indított perre. Megszűnik a belföldön lakóhellyel, tartózkodási hellyel nem rendelkező alperessel szemben indított vagyonjogi perre, valamint a váltóra alapított perre meghatározott vagylagos illetékességi ok; a szülői felügyelettel és az örökbefogadás felbontásával kapcsolatos illetékességi szabályok a különleges perek szabályai közé kerültek. Mindezek a változtatások a szükségtelen okok kiiktatása, az egyszerűbb és átláthatóbb fogalomhasználat folytán hozzájárulhatnak egy koncentráltabb pervitel megteremtéséhez.

Az illetékesség fő szabálya – általános illetékesség – továbbra is az, hogy a természetes személy alperes elleni perekben az a bíróság illetékes, amelynek területén az alperes lakik, *nem természetes személy esetén* ahol az alperes székhelye található. A belföldi lakóhely ismertté válásán alapuló illetékességi ok megszűnésétől eltekintve a lakóhely, székhely hiányában alkalmazandó kiegészítő illetékességi okokban sem következett be módosulás.

13. Az általános illetékességi rendelkezések két új kizárólagos illetékességi okot határoznak meg. A *vállalkozás által a fogyasztóval szemben szerződéses jogviszonyból eredő igény érvényesítése iránt indított perre* – ha törvény, az Európai Unió kötelező jogi aktusa, illetve nemzetközi egyezmény eltérően nem rendelkezik – az

alperes belföldi lakóhelye szerinti bíróság kizárólagosan illetékes. Ez a szabály egyrészt biztosítja a jogviszonyban jellemzően védtelenebb pozícióban álló fél eljárási jogainak érvényesítését, másrészt hozzájárul a Budapest–vidék közötti ügyelosztási aránytalanság kiküszöböléséhez, mivel ennek hiányában egyébként a jellemzően Budapestre és környékére koncentrálódó szerződéskötések alapján a vállalkozás választhatná az ügyletkötés vagy szolgáltatás teljesítésének helye szerinti vagylagos illetékességet. Sajátos a kizárólagossági szabály annyiban, hogy belföldi lakóhely hiányában kiegészítő, de továbbra is kizárólagos illetékességi rendelkezéseket vezet be elsődlegesen az alperes belföldi tartózkodási helyére, ennek hiányában utolsó belföldi lakóhelyére. Ha az utolsó belföldi lakóhely sem állapítható meg, a kizárólagos illetékességi rendelkezések nem alkalmazandók, hanem ebben az esetben az általános szabályok szerint kell az illetékességet megállapítani. Hasonló megfontolásból bevezetett kizárólagos illetékességi szabály, amikor a *károsult közvetlenül a károkozó biztosítójával szemben* érvényesít kártérítést, illetve sérelemdíj iránti igényét felelősségbiztosítási szerződéssel összefüggő törvényi rendelkezés alapján ugyancsak törvény, az Európai Unió kötelező jogi aktusa, illetve nemzetközi egyezmény eltérő rendelkezésének a hiányában. Ezek a perek jellemzően a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás alapján gépjárműkár-összefüggésben érvényesített igényeken alapulnak. A biztosítók székhelye jellemzően a fővárosban található, holott az igényérvényesítést megalapozó tények nem feltétlenül kapcsolódnak Budapesthez, ilyenkor az általános illetékességi szabály alkalmazása a perhatékonyság ellen hat. A kizárólagos illetékességi szabály ugyancsak a védtelenebb pozícióban álló fél eljárási jogaira van figyelemmel, de a kizárólagos illetékességi okhoz kapcsolódó tények folytán hozzájárul a bizonyítás gyorsításával az eljárás gyorsabb, koncentráltabb lefolytatásához. Mindezen felül ez a rendelkezés is elősegíti a Budapest–vidék közötti ügyelosztási aránytalanság kiküszöbölését. Mivel a károsult nem csupán természetes személy lehet, így a nem természetes személy belföldi székhelye alapozza meg a kizárólagos illetékességet. Tartalmaz a rendelkezés kiegészítő kizárólagos illetékességi szabályt is, de csak a belföldi tartózkodási helyre (ennek hiányában az utolsó belföldi lakóhelyre viszont nem); míg belföldi lakóhely, tartózkodási hely vagy székhely hiányában az általános illetékességi szabályok az irányadók.

14. Az illetékesség felek általi kikötésére vonatkozó szabályokat is a hatályos megoldásának megfelelően rendezi a törvény, csak *szigorú szabályok mellett* kerülhet sor, összhangban a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1215/2012/EU rendelet előírásaival. A felek az illetékességről rendelkező szabadsága továbbra sem terjed ki a hatáskör választására. A polgári perrendtartás azt engedi meg a felek számára, hogy a vagyonjogi

jogvitájukban az egyébként illetékes bíróság helyett másik – hatáskörrel rendelkező – bíróság illetékességét kös-sék ki. Hatáskörrel nem rendelkező bíróság illetékességé-nek a felek nem vethetik alá magukat, és ilyenkor arra sincs mód, hogy az adott törvényszék területén működő valamely járásbíróság kerüljön kijelölésre; a keresetlevelet ez esetben az általános szabályok szerint illetékes bírósághoz kell áttenni. Új rendelkezés, amely korlátozza a felek rendelkezési jogát az *EU rendelet 25. cikke*, amelyhez igazodóan nem lehetetleníthető el a 28. § (1) bekezdésé-nek d) pontja szerinti vagylagos illetékességi ok fogyasztó által választhatósága, tehát nincs helye olyan illetékességi kikötésnek, amely kizárja a fogyasztó jogát ahhoz, hogy a vállalkozással szemben fennálló szerződéses jogviszonyból eredő igényét saját belföldi lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes bíróság előtt érvényesítse.

15. A törvény összesen hét vagylagos illetékességi okot határoz meg. Közös szabály, hogy alkalmazásukra csak a törvényben meghatározott kizárólagos illetékesség vagy a felek által kikötött érvényes kizárólagos alávétéses illetékesség hiányában kerülhet sor. A *törvényen alapuló tartásra kötelezés* iránti pert az igény érvényesítésére jogosult felperes választása szerint megindíthatja a lakóhelye szerint illetékes bíróság előtt is. A rendelkezés nem ad lehetőséget a vagylagos illetékesség alkalmazására a szerződésen alapuló tartás iránti igények érvényesítése során, és nem terjed ki más, járadék formájában érvényesített időszakos szolgáltatásokra sem. Az *ingatlan tulajdona, birtoka vagy ingatlant terhelő dologi jog* tárgyában a per megindítható az ingatlan fekvése szerint illetékes bíróság előtt is. Az új szabályozás az 1952-es Pp.-hez képest annak ellenére nem szűkítő, hogy nem tartalmazza az ingatlanra vonatkozó jogviszonyból eredő perek kitételét, mert a helyes szűkítő értelmezésű bírói gyakorlatot veszi át a félreértésre okot adó rendelkezés elhagyásával. A jogalkalmazás korábban is úgy foglalt állást, hogy nem ad alapot a vagylagos illetékességi ok választására az egyébként az ingatlanra vonatkozó jogviszonyból eredő per, ha a per tárgya nem az ingatlan tulajdonára, birtokára, az ingatlant terhelő dologi jogra vonatkozik. Így továbbra is fenntartható az eseti döntésben közzétett bírói gyakorlat, amely szerint az illetékességi okot a kötelmi jogviszonyból eredő perekben is igénybe lehet venni, így többek között – az ingatlanra vonatkozó adásvételi szerződésből származó – a szerződés érvényessége iránti jogvitákban.¹⁰ Nem alkalmazható értelemszerűen az illetékességi szabály a házastársi közös vagyon megosztása iránti perekben akkor sem, ha a vagyonban ingatlan van, tekintettel arra, hogy a kereset nem ingatlan tulajdonára, birtokára, ingatlant terhelő dologi jogra vonatkozik, hanem a jogvita családjogi jogviszonyból ered. A *szerződéses jogviszonyból eredő igény*

érvényesítése iránti pert a felperes megindíthatja az ügyletkötés vagy a szolgáltatás teljesítésének helye szerinti bíróság előtt, függetlenül a szerződést kötő felek személyétől. Figyelemmel kell azonban lenni a 26. § (1) bekezdése szerinti kizárólagos illetékességi okra, mely szerint vállalkozás által fogyasztóval szemben szerződéses jogviszonyból eredő igény érvényesítése iránt indított perben csak akkor alkalmazható a vagylagos illetékességi ok, ha az alperesnek nincs belföldi lakóhelye, belföldi tartózkodási helye, utolsó belföldi lakóhelye.

A fogyasztó érdekeinek a védelme indokolja annak a vagylagos illetékességi szabálynak a bevezetését, mely szerint a *fogyasztó által a vállalkozással szemben* fennálló szerződéses jogviszonyból eredő igény érvényesítése iránti pert a felperes belföldi lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes bíróság előtt is megindíthatja. Amennyiben a vállalkozás terjeszt elő igényt a fogyasztóval szemben, úgy rá kizárólagos illetékességi szabályok irányadók; a fogyasztó igényérvényesítése esetében azonban megmarad a választási jog abban a tekintetben, hogy vagy saját lakóhelye, tartózkodási helye szerinti bíróság vagy az általános szabályok szerinti bíróság illetékességét választja-e.

A *kártérítési* perekre irányadó rendelkezés, hogy a *szerződésen kívül* okozott kár megtérítése iránti pert a károkozás vagy a kár bekövetkezésének földrajzilag meghatározható helye szerint illetékes bíróság előtt is meg lehet indítani. A rendelkezés nem vonatkozik a szerződésszegéssel okozott károk megtérítésére, továbbá tartalmazza azt a bírói gyakorlatban kialakított következetes értelmezést, hogy a kár bekövetkezése földrajzilag meghatározható legyen. A kár bekövetkezésének a helye alapján akkor állapítható meg a bíróság illetékessége, ha az egy konkrét földrajzi terület: az egészségromlásból származó kár az érintett személy károsodását jelenti, ez nem földrajzi helyhez kötött, ezért a felperes lakóhelye nem tekinthető a kár bekövetkezési helyének. Ebből következően a Ptk. 2:52. §-ának (2) bekezdésében írt azon előírásból következően, mely szerint a sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire a kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni, a vagylagos illetékességi ok ugyan a sérelemdíj iránti perekre is alkalmazandó, de csak a jogsértés helye vonatkozásában, mivel az immateriális, a személyiségben bekövetkező sérelmek helye földrajzilag értelemszerűen nem határozható meg.

16. Nincs változás az illetékesség vizsgálatának a szabályainál sem. Az illetékesség megállapításánál a Pp. szerint is a keresetlevél beadásának időpontja irányadó – az utóbb bekövetkezett változások, így a per alatti székhelyváltozások, az illetékességet nem változtatják meg –, azaz a hatásköri szabályoknál is rögzített sajátossággal, hogy ha a per a keresetlevél beadása után bekövetkezett változás folytán tartozna a bíróság illetékessége alá, a bíróság illetékességét akkor is meg kell állapítani. A bíróság nem csupán a hatáskörét, hanem az illetékességét is *hiva-*

¹⁰ BH 1993.362.

Tanulmány

talból vizsgálja, hiányát hivatalból veszi figyelembe. Az ebben a körben előadott tényállítások valóságát a bíróság csak akkor vizsgálja, ha azok a köztudomással vagy a bíróság hivatalos tudomásával ellenkeznek, vagy ha azokat az ellenérdekű fél vitássá teszi.

17. A kijelölés szabályai és a kijelölésre jogosult bíróságok is megegyeznek a hatályos perrendtartási szabályokkal. Új rendelkezés szerint nem vonatkoznak azonban a kijelölési szabályok arra, ha a hatásköri vagy illetékességi összeütközés közigazgatási ügyben eljáró bíróságok között jött létre, mivel akkor a közigazgatási perrendtartás rendelkezéseit kell alkalmazni, ha pedig a polgári ügyben eljáró bíróság és a közigazgatási ügyben eljáró bíróság között merül fel hatásköri összeütközés, ennek rendezésére nem a polgári perrendtartás, hanem a közigazgatási perrendtartás vonatkozó szabályai az irányadóak. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 15. § (4) bekezdése értelmében ilyenkor a kijelölés tárgyában a Kúria az ügyelosztási rendben évente előre meghatáro-

zott összetételű, öttagú tanácsa dönt, amely tanács elnöke és két tagja közigazgatási, további két tagja polgári ügyszakos bíró.

Összességében megállapítható, hogy az új hatásköri és illetékességi szabályozás kellően igazodik a helyes bírói gyakorlat jogfejlesztő értelmezéséhez, és nem változtatja meg a jól bevált alapvető szabályozási modellt. A törvényszéki perrend modelljének megfelelően azonban jelentős jogalkotói üzenet a törvényszék általános hatáskörű bíróságként meghatározása; továbbá a hatásköri szabályok alkalmazkodnak a polgári perek közül kivált közigazgatási perek önálló kódexének rendelkezéseihez. Az illetékességi okok egyszerűsítése pedig a fogyasztóvédelem erőteljesebb kifejezését, egyben a szükségtelen értelmezési zavarok kiszűrését volt hivatott előmozdítani. Remélhetőleg az átállás a jogalkalmazásban gördülékeny, zavartalan lesz.

AZ ÚJ PP. IRATMINTATÁRA

Beadványtervezetek az új Pp. minden eljárási cselekményéhez, összesen 437 iratminta

SZERZŐK: **Belcsák Róbert, Gelencsér Dániel, Jójárt Eszter, Kőrös András, László András Dániel, Orosz Árpád, Parlagi Máttyás, Reviczky Renáta, Turbucz Zoltán**

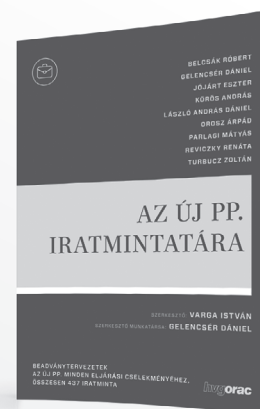
SZERKESZTŐ: **Varga István**

A SZERKESZTŐ MUNKATÁRSA: **Gelencsér Dániel**

Az új Pp. a professzionális pervitel megteremtése érdekében nagyban épít a polgári per szereplőinek aktív, szakszerű közreműködésére, a jogi képviselőkkel szemben a jelenleginél magasabb követelményeket állít fel. Az új törvény az eddiginél jóval bonyolultabb szabályozást vezet be, továbbá számos olyan – első ránézésre nehezen észlelhető – részletszabályt tartalmaz, amely megnehezíti a befogadható beadványok elkészítését. Az alapjaiban megváltozó jogi környezet a jogi képviselőket vélhetően komoly kihívások elé fogja állítani, melyek leküzdésében segítséget nyújthat ez a bírói, ügyvédi, közjegyzői és a tudományos szféra kiemelkedő képviselői által készített iratmintatár. A kötetet Varga István tanszékvezető egyetemi tanár, ügyvéd, a Polgári Perjogi Kodifikációs Főbizottság tudományos titkára szerkesztette.

A kézikönyv a megszokott iratmintatárakhoz képest részletesebben, a peres eljárás teljes folyamatát végigkövetve jeleníti meg az egyes iratmintákat. A határon átnyúló ügyek számának dinamikus növekedésére figyelemmel az összeállítás tartalmaz európai uniós, illetve nemzetközi jogi aktusok alapján készült mintákat is. A legjellemzőbb iratoknál – például a keresetlevélnél, fellebbezésnél – a kiadvány több alternatívát is kínál, a beadványok előtt – az új szabályok gyakorlati alkalmazását elősegítendő – jól használható gyors-táblázatot, továbbá beadványszerkesztést segítő útmutatót is tartalmaz.

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



Ára: 15 000 Ft

**Megjelenés:
2017. szeptember**

Gárdos István ügyvéd (Budapest)

Dematerializált értékpapír óvadékba adása – a dematerializált értékpapír mint a dologi jogok tárgya

A Polgári Törvénykönyv első módosítása – egyebek mellett – érintette a zálogjog és az értékpapírjog szabályait. A módosítás következtében okirati és dematerializált értékpapíron eltérő módon alapítható óvadék: míg okirati értékpapír esetén az óvadék alapításának továbbra is elsődleges módja az értékpapír kézizálogba adása, dematerializált értékpapírt ilyen módon már nem lehet óvadékba adni. Ez a módosítás egyrészt elvileg nem megalapozott, másrészt pedig nincs összhangban a Ptk. dologi jogi és értékpapírjogi szabályaival: a törvényen belül ellentmondást és ezzel értelmezési bizonytalanságot teremtett. A kódex belső harmóniájának helyreállítása szükségesnek látszik.

I. Előzmények

2014. március 15-én lépett hatályba a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. (Ptk.). Alig több mint két évvel később, a Ptk. számos rendelkezését módosították (a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló 2016. évi LXXVII. törvény – *Módosító tv.*; a Ptk. Módosító tv. által érintett új szabályai – *Ptkm.*). A módosítások elsődlegesen a zálogjogot érintik, és ezek közül kiemelkedik az önálló zálogjog ismételt kodifikálása, és ezzel összhangban a különvált zálogjog megszüntetése (Ptk. 5:100. § és 5:126. §). Ezen felül változtak az óvadék alapítására (Ptk. 5:95. §), a zálogjogosulti bizományosra (Ptk. 5:96. §), az alzálogjogra (Ptk. 5:99. § és 5:140. §) és a kielégítési jog fogyasztóval szembeni gyakorlására (Ptk. 5:126. §, 5:128. § és 5:131. §) vonatkozó szabályok.

A zálogjogot érintő módosítások közül itt csupán az óvadék alapítására vonatkozó szabállyal foglalkozunk, amely megváltoztatja a *dematerializált értékpapír óvadékba adásának lehetséges módjait* [Módosító tv. 8. §; Ptkm. 5:95. § (2) bek.]. Ez a látszólag apró, csupán a törvény egyetlen bekezdését érintő módosítás messze túlmutat az óvadék alapítására vonatkozó technikai szabályok körén: közvetve érinti (a) a dematerializált értékpapír elzálogosítására vonatkozó lehetőségeket általában, (b) a dematerializált értékpapíron alapított óvadék tartalmát, (c) azt, hogy dematerializált értékpapír milyen dologi jogoknak lehet tárgya, és mindezek következtében (d) a dematerializált értékpapír fogalmával, jogi jellegével kapcsolatos felfogásunkat is.

II. Óvadék alapítása a Ptk. eredeti szabályai alapján

A módosítást megelőzően dematerializált értékpapíron óvadékot alapvetően kétféle módon lehetett alapítani: kézi zálogjogként valamint a bankszámla-követeléssel egyezően, háromoldalú, kivételesen pedig kétoldalú megállapodással [Ptk. 5:95. § (1) bek. b) pont]. Ez a két lehetőség a *dematerializált értékpapír kettős jellegét* tükrözte: a dematerializált értékpapír egyrészt értékpapír, az értékpapírok egyik fajtája, ezért vonatkozik rá az értékpapír óvadékba adásának általános szabálya [amit ugyane bekezdés a) pontja és a b) pont első fordulata egyezően tartalmaz], másrészt viszont olyan vagyontárgy, amely megjelenési formája tekintetében közel áll a bankszámla-követeléshez [aminek óvadékba adását e szakasz (2) bekezdése szabályozza]. A Ptk. eredeti szabályozása alapján tehát a dematerializált értékpapír óvadékba adása kapcsán mindkét világ, a dolgok és a számlajóságok lehetőségeivel egyaránt élni lehetett.

Az óvadék alapításának módosítása elvetette az elsőként említett lehetőséget, azaz azt, hogy dematerializált értékpapír kézizálogjog módjára adható óvadékba. A továbbiakban ezért a Ptk. eredeti szabályai alapján azt mutatjuk be, hogy a Ptk. eredeti koncepciójában a dematerializált értékpapír hol helyezkedik el a vagyontárgyak rendszerében, és milyen alapon lehetséges dematerializált értékpapíron kézizálogjogot, illetve kézizálogba adás útján óvadékot alapítani, a *dematerializált értékpapír kézizálogba adásának lehetősége* miként illeszkedett a dologi jogi és értékpapírjogi szabályozásba.

Tanulmány

1. Az óvadék mint kézizálogjog

Óvadék tárgyául, a Módosító tv. alapján is, a Ptk. eredeti szabályaival megegyezően, pénz, értékpapír, fizetésiszámla-követelés, valamint ezekhez jogi természetüket tekintve közel álló, külön jogszabályban megjelölt pénzügyi eszközök szolgálhatnak. Nincs elvi akadály annak, hogy a felek e vagyontárgyakon *jelzálogjogot* alapítsanak (Ptk. 5:101. §), könnyen belátható azonban, hogy ennek gyakorlati biztosítéki értéke igen csekély. Ezek esetében a biztosítéki funkció megköveteli azt, hogy az óvadék tárgyai a jogosult hatalma alá kerüljenek. Az óvadék klasszikus esetei ezért mindig az óvadékul szolgáló pénz, illetve értékpapír átadásával jártak [a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. tv. (1959-es Ptk.) 270. § (1) bek.]. Ennek megfelelően is az óvadékot a Ptk. elsősorban *kézizálogjogként* szabályozta. Tekintettel azonban arra, hogy az óvadék tárgyai között nem csupán dolgok módjára kezelendő vagyontárgyak (pénz és értékpapír), hanem követelés (fizetésiszámla-követelés) is szerepel, a Ptk. az óvadék megalapítására a *birtokátruházás* mellett további – a birtokláshoz hasonló *tényleges hatalmi helyzetet* eredményező – lehetőségeket is biztosít [Ptk. 5:95. § (2) bek.].

2. A dematerializált értékpapír az értékpapírok egy fajtája

Annak vizsgálatakor, hogy dematerializált értékpapír miként lehet kézizálogjog és kézizálogjogként alapított óvadék tárgya, a dematerializált értékpapírnak a vagyontárgyak körében – az értékpapírhoz képest – elfoglalt helyéből kell kiindulni. Az értékpapír és a dematerializált értékpapír nem a vagyontárgyak két egymás mellett létező csoportja, hanem az értékpapírok a vagyontárgyak egy nagyobb csoportját alkotják, amelyen belül a dematerializált értékpapír az értékpapírok egy sajátos fajtájaként helyezkedik el. Az értékpapíroknak – előállítási, rögzítési, nyilvántartási és továbbítási módja szempontjából – két fajtája van: a papíralapú okirati és a dematerializált értékpapír. A dematerializált értékpapír tehát *maga is értékpapír*, olyan értékpapír, amely előállítási módja tekintetében eltér az okirati formában megjelenő értékpapírtól [Ptk. 6:565. § (1) bek., Ptkm. 6:565. § (1) bek.].

Abból, hogy a dematerializált értékpapír az értékpapírok családjának tagja, az következik, hogy amikor a törvény megkülönböztetés nélkül, általában rendelkezik értékpapírról, akkor e rendelkezés kiterjed mind az okirati, mind pedig a dematerializált értékpapírra. Ennek megfelelően, a Ptk. értékpapírrégi szabályait tartalmazó Részének eredetileg *Általános szabályok*, a módosítást követően *Az értékpapír fogalma és alaki legitimációs hatása* elnevezést viselő XXIX. Címe olyan közös szabályokat tartalmaz, amelyek az okirati és a dematerializált értékpapírokra egyaránt vonatkoznak.

3. Az értékpapír mint vagyontárgy

Az értékpapír úgy határozható meg, mint *testi formát öltő jog* [Ptk. 6:565. § (1) bek., Ptkm. 6:565. § (1) bek.]. E meghatározás alapján tehát az értékpapír természete kettős: *tartalma jog, megjelenése* azonban valamilyen testi forma. Amint említettük, az értékpapírok két fajtája, az okirati formában előállított értékpapír és a dematerializált értékpapír külső megjelenését tekintve különbözik egymástól. A két fajta közül az okirati értékpapír esetén erősebben mutatkoznak dologi sajátosságok. Míg az okirati értékpapír kézbe vehető, akárcsak a közönséges ingó dolgok, a dematerializált értékpapír pusztán elektronikus jelként létezik. A dematerializált értékpapír, bár szigorúan véve nem ölt testi formát, szintén a *jog fizikai manifestálódása*, amely bizonyos többletet jelent a külső megjelenéssel egyáltalán nem rendelkező tisztán immateriális jogokhoz képest. Kérdés tehát, hogy az értékpapír e kettős természetéből melyik a domináns jellegzetesség, amelynek alapján eldönthető, hogy dolog-e az értékpapír.

A Ptk. dologra vonatkozó szabályai közvetett módon – a tulajdonjog lehetséges tárgyai körének meghatározásával – határozzák meg a dolog fogalmát: dolog a birtokba vehető testi tárgy [Ptk. 5:14. § (1) bek.]. A dolgok *testi jellege* a kiterjedésen, körülhatároltságon és birtokba vehetőségen túl azt is jelenti, hogy jellemző vonásait és értékét jellemzően éppen a testi mivoltával összefüggő *fizikai tulajdonságai* (anyaga, mérete, kidolgozottsága, az előállításához szükséges munka jellege és mennyisége) határozzák meg. Szintén a testi jelleggel függ össze az, hogy a dolgok a jogalanyoktól függetlenül létező, egy adott társadalom számára értéket jelentő *pozitív vagyonelemek*, amelyek a rendelkezésre álló vagyonszösszeg részét képezik, elpusztulásuk pedig csökkenti az össztársadalmi vagyont, és amelyek egyidejűleg csupán egy nyilvánvántartásban, jellemzően a tulajdonos vagyonszösszegében szerepelnek, mégpedig eszközként. A valódi dolgoktól eltérően, az értékpapír és a többi ún. *pénzügyi eszköz* nem a személyektől függetlenül, hanem éppen a személyek közötti jogviszony elemeként létezik, lényegét nem testi jellege, fizikai formája és jellemzői, hanem tartalma, az általa megtestesített adósság vagy érték alkotja. A dematerializált értékpapír megjelenési formája is azt támasztja alá, hogy értékpapír esetén a testi forma nem tartozik a vagyontárgy lényegéhez; az értékpapír, lényegi jogi természetének változása nélkül, képes levetni testi formáját, ha annál hatékonyabb rögzítési mód kínálkozik. Az előzőekből következik a pénz, az értékpapír és az egyéb pénzügyi eszközöknek az a különleges sajátossága is, hogy egyidejűleg két fél vagyoni helyzetét érintik: az egyik félnél, a *tulajdonosnál* eszközként, a másik félnél, a *kibocsátónál* viszont forrásként jelennek meg, és ebből következően, a társadalom konszolidált vagyonszösszegében

nem jelennek meg értékként, nem növelik, és nem is csökkentik az össztársadalmi vagyont.¹

Az előzőekkel összhangban, az 1959-es Ptk. javaslatának a 94. §-hoz fűzött miniszteri indokolásából is az olvasható ki, hogy a jogalkotó az értékpapírt nem tekintette dolognak. Ez az értelmezés a jogirodalomban is uralkodik: Világhy Miklós sem tekinti a pénzt valamint az értékpapírt „szoros értelemben vett” dolognak.² Farkas József szerint, bár az értékpapír anyaga dolog, annak lényege nem maga a papír, hanem a benne foglalt jogosultság, amely az értékpapírba foglalás révén „mintegy dologiasodik”, de a kiterjesztő szabály nélkül „nem lenne egyértelműen dolognak tekinthető”.³ Ehhez hasonlóan fogalmaz Lábady is: „A pénz önmagában szintén testi tárgy, de a vagyoni forgalomban nem közvetlenül fizikai minősége, hanem értéke folytán játszik szerepet”.⁴ Az előzőektől eltérően, Menyhárd Attila szerint a fizikai formában megjelenő értékpapírok dolognak minősülnek, ezt „külön kimondani feleslegesnek tűnik”, ezért e szabály a dematerializált értékpapír megjelenése által kap jelentőséget, amely nélkül nem minősülne dolognak.⁵ És végül, a talán legfrissebb állásfoglalás szerint az értékpapír nem dolog, „hiszen nem anyagában hordozza értékét, ami a forgalom tárgya”.⁶

Mind az érdemi elemzés, mind pedig a jogirodalom alapján tehát egyértelműen arra az eredményre jutunk, hogy az értékpapír – mindkét megjelenési módjában – olyan vagyontárgy, amely bár rendelkezik a dologiság bizonyos elemeivel, lényeges jellemzői tekintetében különbözik is a valódi dolgoktól.

4. Az értékpapír polgári jogi kezelése

Az előzőekben kifejtettük, hogy az értékpapír, lényeges tartalmi elemei alapján, valójában nem dolog, azonban olyan vagyontárgy, amely a piaci forgalomban jellemzően dolog módjára vesz részt. Ezen az értelmezésen alapul az – az értékpapír polgári jogi kezelése szempontjából

meghatározó – törvényi rendelkezés, amely szerint az értékpapírra alkalmazni kell a dologra vonatkozó szabályokat [1959-es Ptk. 94. §; Ptk. 5:14. § (2) bek.].

Ez a szabály kiterjeszti a dolgokra irányadó szabályok alkalmazásának körét egyes dolognak nem minősülő vagyontárgyakra, közöttük az értékpapírra. Ez az értelmezés olvasható ki az 1959-es Ptk. miniszteri indokolásából és Világhy Miklós, valamint Farkas József fentebb hivatkozott munkáiból. Lábady e felfogással összhangban minősíti a Ptk. 5:14. § (2) bekezdését „fikciós szabály[na]k”⁷, és Menyhárd Attila is leszögezi, hogy a Ptk. a pénzt és az értékpapírt nem tekinti dolognak, de alkalmazni rendeli rájuk a dologra vonatkozó szabályokat.⁸

Kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában is egyértelmű, hogy – ahol ennek jelentősége van – az értékpapírra az ingókra vonatkozó speciális szabályokat kell alkalmazni. Egységes jogi jellegre tekintettel áll ez, megkülönböztetés nélkül, az értékpapír minden fajtájára: az ingó dologra vonatkozó szabályokat alkalmazni kell az okirati és a dematerializált értékpapírra egyaránt. Ugyanakkor, amint erre alább még kitérünk, e szabályokat nem egyformán, hanem a két értékpapírfajta eltérő sajátosságait figyelembe véve kell alkalmazni.

A Ptk. kiterjesztő szabálya alapján tehát az értékpapírt a dologi jogi szabályok alkalmazása során dolognak kell tekinteni. E jogi besorolás alapvető jelentőségű az értékpapír fogalma szempontjából. Itt nyilvánvalóan nincs mód az értékpapír történeti és koncepcionális kialakulásának és fejlődésének vizsgálatára, ehelyett elegendő csupán a következőket figyelembe venni: „Az értékpapírok hagyományosan úgy képesek betölteni a bennünk foglalt jogok mobilizálásának gazdasági funkcióját, hogy az értékpapírjog olyan szoros kapcsolatot teremt a jog és a jogot rögzítő okirat között, hogy az értékpapírba foglalt jog forgalma a jogot megtestesítő értékpapír forgalmán keresztül bonyolódhasson le. Az értékpapírjogi sajátosságok tehát jelentős részben az értékpapír dolog mivoltához kötődnek” (a Ptk. Hatodik Könyv Ötödik Rész XXIX. Címhez fűzött miniszteri indokolás I. pont). Az értékpapír és a rá vonatkozó jogi szabályozás tehát azt az elsődlegesen gazdasági célt szolgálja, hogy mobilizálja a jogokat. A jogok és követelések forgalmának legfőbb akadálya azok meghatározott személyekhez kötődő, kötelmi jellege. Az értékpapír a jogot bizonyos mértékig dologiasítja, többé-kevésbé elszakítja a jogosult személyétől, és ezzel lehetővé teszi azt, hogy a jog átruházása lényegében dolog módjára történhessen. Az immateriális jogoknak ez a dologiasítása az értékpapír fogalmának – a forgalomképesség megvalósítása érdekében – alapvető eleme.

1 GÁRDOS ISTVÁN: *Kié a pénzem? – A pénz dologi jogi vizsgálata*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 44.

2 VILÁGHY MIKLÓS – EÖRSI GYULA: *Magyar polgári jog I.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1965. 285.

3 FARKAS JÓZSEF: *A tulajdonjog tárgyai*. In: *A Polgári Törvénykönyv magyarázata* (szerk. Eörsi Gyula – Gellért György). Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1981. 451.

4 LÁBADY TAMÁS: *A magánjog általános tana*. 2. kiadás. Budapest, Szent István Társulat, 2014. 212. – kiemelés az eredetiben, 214.

5 MENYHÁRD ATTILA: *Dologi jog*. Budapest, Osiris, 2007. 49. MENYHÁRD ATTILA: *A tulajdonjog*, In: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz* (szerk. Vékás Lajos – Gárdos Péter). Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 933.

6 POMEISL ANDRÁS: *A zálogtárgy*. In: *Hitelbiztosítékek* (szerk. BODZÁSI BALÁZS). Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2016. 389. és BODZÁSI BALÁZS: *Az óvadék*. In: *Hitelbiztosítékek* (szerk. BODZÁSI BALÁZS). Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2016. 717.

7 LÁBADY TAMÁS: *A magánjog általános tana*. 2. kiadás, Budapest, Szent István Társulat, 2014. 212. – kiemelés az eredetiben, 213.

8 MENYHÁRD ATTILA: *A tulajdonjog*. In: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz* (szerk. Vékás Lajos – Gárdos Péter). Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 933.

Tanulmány

Az értékpapír dologként való kezelése nem abból következik, hogy az okirati értékpapír megjelenési formája történetesen dologi jellegű, hiszen ilyen alapon bármely írásba foglalt szerződést is dolognak tekinthetnénk (miközben dolog csupán az írást hordozó papír, amely azonban nem testesíti meg a szerződésből fakadó jogokat, és ezért értéke sem mutat összefüggést e jogok értékével). Az értékpapír különlegessége nem megjelenési formájában, hanem a rá vonatkozó *jogi koncepcióban* rejlik; az értékpapír alapvetően gondolati termék, a jogi absztrakció szüleménye. Az értékpapír standardizált tartalma [Ptk. 6:565. § (4)–(5) bek.; Ptkm. 6:565. § (2)–(3) bek.], a jog gyakorlásának az értékpapírhoz kötése [Ptk. 6:565. § (3) bek.; Ptkm. 6:565. § (1) bek.], a kifogáskorlátozás [Ptk. 6:566. §; Ptkm. 6:567. §], az alaki legitimáció [Ptk. 6:571. és 6:578. §; Ptkm. 6:566. § (3)–(4) és (7) bek.] és az átruházó hatás [Ptk. 6:570. §. és 6:577. § (3) bek.; Ptkm. 6:570. §] azok az értékpapírjog sajátos intézményei, amelyek együttesen az értékpapírba foglalt jog dologiasítását eredményezik. Az értékpapírba foglalt *jog alapjogviszonytól való elválasztása és dologiasítása* az értékpapírra vonatkozó jogi koncepció központi eleme, amely az értékpapírjogi szabályok révén valósul meg.

Az előzőekből következően, az értékpapír dologként való kezelésének nem feltétele, hogy az értékpapír, a fogalom szűk fizikai értelmében birtokba vehető legyen; elegendő, ha egyáltalán van olyan megjelenési formája, amely lehetővé teszi annak megragadását és uralom alá vonását. E követelménynek, amint erre alább, a birtok tárgyalása kapcsán még kitérünk, megfelel a dematerializált értékpapír is. Ezért, technikai megjelenésétől függetlenül, az értékpapír minden fajtája esetén az értékpapír jogi felfogásának alapvető eleme az, hogy alkalmazni kell rá a dologra vonatkozó szabályokat, azaz az értékpapír a dologi jogoknak *dolog módjára* lehet tárgya. Ennek látszólag ellentmond a Ptk. imént idézett indoklásának a folytatása: „A dematerializált értékpapírok ezzel szemben éppen azt a lehetőséget használják ki, hogy a technikai fejlődés következtében már nemcsak az okiratok képesek jogosultságok oly módon való rögzítésére, hogy a jogosultság hosszabb időn keresztül, a földrajzi távolságokat is áthidalva biztonságosan megismerhető legyen. Az elektronikus jelekkel rögzített adatok jogi értelemben vett dologként nem jelennek meg, ezért a dologi jogi jellegre építő hagyományos értékpapírjogi szabályozás nem is alkalmazható rájuk: sem az alaki legitimáció körében, sem pedig az átruházáskor nem építhetünk a dematerializált értékpapír dologi mivoltára, a dematerializált értékpapír birtokban tartása, átadása vagy éppenséggel írásos átruházó nyilatkozatnak a rávezetése aligha kerülhet szóba.” Valóban szükséges a dematerializált értékpapír megjelenési formájához illeszkedő sajátos szabályok megfogalmazása, és ezért szabályozástechnikai szempontból indokolt a dematerializált értékpapír – okirati értékpapírtól

eltérő – sajátosságainak hangsúlyozása. E sajátosságok azonban nem változtatnak azon, hogy a dematerializált értékpapír az értékpapírok csoportjába tartozik, és nem képezik akadályát annak, hogy a jog dolognak tekintse a dematerializált értékpapírt, és így az értékpapírok körében *általánosan érvényesüljön* az – az értékpapír jogi fogalmának lényegét alkotó – megközelítés, amely azt dologi jellegűnek tekinti. [Ehhez hasonlóan, az energia és a Ptk. 5:14. § (2) bekezdésében szereplő egyéb „dolog módjára hasznosítható természeti erők” esetén sem akadály a dologként való kezelésnek a fizikai birtoklás lehetőségére.]

5. Az értékpapír mint tulajdonjog tárgya

A dologi jogi szabályok tárgyi hatályának az értékpapírra való kiterjesztése elsősorban azt jelenti, hogy az értékpapír tulajdonjog tárgya lehet (ezért a dolog fogalmát kiterjesztő szabály a kódex *A tulajdonjog tárgyai* című fejezetében található). Amint említettük, ez a szabály általánosan az értékpapírok valamennyi fajtájára vonatkozik. Ez tükröződik az *értékpapírszámlára* vonatkozó szabályokban is, amelyek szerint az értékpapírszámla a dematerializált értékpapír és annak jogosultja [Ptk. 6:576. § (1) bek.], illetve az ilyen értékpapírra vonatkozó tulajdoni igény nyilvántartására szolgál [Ptk. 6:398. §, a befektetési vállalkozásokról és az árutózsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény (Bsz.) 57. és 136. §].

Abból, hogy tulajdonjog tárgya lehet és alkalmazni kell rá a tulajdonjogi szabályokat, következik az is, hogy értékpapír tulajdonjogának megszerzése ingó dolgok módjára, így például átruházás útján, azaz megfelelő jogcím alapján történő birtokátruházással lehetséges [Ptk. 5:38. § (1) bek.]. Tekintettel arra, hogy az értékpapírjogi szabályozás alapvető célja az értékpapír különleges jogi státuszának törvényi megalapozása, az ingó dolgok tulajdonjogának átruházására vonatkozó szabályok „megfelelő” leképezése az értékpapír átruházására vonatkozó különös szabályozásban jelenik meg. E speciális szabályokban tükröződnek az egyes értékpapírfajták sajátosságai, elsődlegesen az, hogy az adott fajtában mennyire *kézzelfoghatóan* jelennek meg a dologi vonások. Az okirati formában előállított értékpapír alapvetően, az ingó dolgokkal egyezően, „átruházásra irányuló jogcímen alapuló birtokátruházással ruházható át” [Ptk. 6:569. § (1) bek.]. Ez a modell tisztán érvényesül a *bemutatóra szóló* papírok esetén, azonban a *rendelkezésre szóló* papíroknál kiegészül a forgatmány követelményével, tükrözve azt, hogy az értékpapírok e fajtája erősebben megőrizte az alapjogviszony kötelmi jellegét [Ptk. 6:569. § (2) bek.]. Az átruházás szabályozásának ugyanezt a *jogcímes tradíciós* modelljét követi a dematerializált értékpapír átruházására vonatkozó szabály is, azzal a szükségszerű eltéréssel, hogy dematerializált értékpapír

esetén a birtokátruházásnak „megfelelő” ügylet az értékpapírszámlán végrehajtott terhelés és jóváírás [Ptk. 6:577. § (1) bek., Ptkm. 6:569. § (7) bek.].

Ezzel kapcsolatban érdemes kitérni arra, hogy a törvény – az okirati és a dematerializált értékpapír kapcsán egyaránt – nem a *tulajdonos*, hanem a *jogosult* személyéről rendelkezik (lásd különösen a Ptk. 6:566. és 6:570. §-át). Ebből a szóhasználatból azonban hiba lenne azt a következtetést levonni, hogy az értékpapírnak ne lenne tulajdonosa, csupán jogosultja. E két kifejezés két különböző tartalommal rendelkezik, és ennek megfelelően, két különböző tartalmú jogi pozíciót jelöl, amely az adott esetben akár egy személyben, akár két különböző személyben testesülhet meg. Amint ezt fentebb említettük, a különös értékpapírjogi szabályozás megállapítja az értékpapír-átruházás sajátos szabályait, egyebekben azonban nem a tulajdonjog vagy egyéb dologi jog kérdéseiről, hanem az *értékpapír-jogviszony* sajátos szabályairól rendelkezik. Így például az értékpapír (mind az okirati, mind pedig a dematerializált értékpapír) különleges sajátosságát alkotó *alaki legitimáció* kapcsán a szabályozás nem a tulajdonjog kérdésére, hanem arra a kérdésre ad választ, hogy ki tekintendő az értékpapírba foglalt jogok jogosultjának, ki az, akinek a részére az értékpapír kötelezettje teljesíteni tartozik (Ptk. 5:566. §). Ugyanígy, az ún. *átruházó hatás* törvényi szabályozása során megjelölt jogosult alatt is azt a személyt kell érteni, akit, az alaki legitimáció szabályai alapján, jogosultnak kell tekinteni (Ptk. 6:570. §). E szabályoktól független, a teljesítési kötelezettséget főszabály szerint nem érintő kérdés, hogy az *alakilag legitimált személy az értékpapír tulajdonosa-e*. Ha az értékpapír megszerzése nem a tulajdonszerzés szabályainak megfelelően történt, így például az alaki legitimáció szabályai alapján jogosultként fellépő személy nem tulajdonátruházásra irányuló jogcímen került az értékpapír birtokába, akkor ő – annak ellenére, hogy az értékpapír alapján őt jogosultnak kell tekinteni – nem válik az értékpapír tulajdonosává, és a tulajdonossal fennálló jogviszonyában, az értékpapír kezelése kapcsán e jogviszony tartalmának megfelelő magatartást kell tanúsítania. Ha pedig, esetleg egyáltalán nem rendelkezik megfelelő jogcímmel az értékpapír birtoklására, a tulajdonos – más dolog tulajdonosával egyezően – tulajdoni igénnyel felléphet az értékpapír jogosulatlan birtokosával szemben.

6. Az értékpapír mint dologi jogok tárgya

Önmagában abból, hogy tulajdonjog tárgya lehet, következtetni lehetne arra, hogy a törvény mely további rendelkezéseinek hatálya terjed ki az értékpapírra. A törvény azonban e tekintetben nem hagy bennünket bizonytalanságban; egyértelműen úgy rendelkezik, hogy az *értékpapírra valamennyi dologra vonatkozó szabály alkalmazandó*. E rendelkezés, még szűk értelmezés esetén is, leg-

alább annyit jelent, hogy az értékpapírra alkalmazni kell a Ptk. Dologi Jogi Könyvének ingó dolgokra vonatkozó szabályait. Emellett a törvény tekintettel van arra is, hogy az értékpapír a közönséges ingó dolgoktól eltérő sajátossággal is rendelkezik, ezért kimondja azt is, hogy a dolgokra irányadó szabályokat „*megfelelően*” kell alkalmazni értékpapírra [Ptk. 5:14. § (2) bek.].

E kiterjesztő szabály jelentős következményekkel jár az értékpapír polgári jogi kezelése szempontjából. Témánk szempontjából ez azt eredményezi, hogy az értékpapír nem csupán tulajdonjognak, hanem *valamennyi egyéb dologi jognak is tárgya lehet*. Az olyan dologi jogok esetében pedig, mint amilyen például a zálogjog, amelyeknek tárgyai dolgok mellett jogok és követelések is lehetnek, az értékpapírokra a dolgokra, azon belül pedig az ingó dolgokra irányadó szabályokat kell alkalmazni. Az értékpapír tehát a különböző dologi jogoknak *dolog módjára* lehet tárgya.

7. Az értékpapír mint birtok tárgya

Ingó dolgon fennálló dologi jogok kapcsán nem lehet megkerülni a *birtok* kérdését. A tulajdonjognak, a kezizálogjognak és a haszonélvezetnek egyaránt lényeges tartalmi eleme a jog tárgyának birtoklása, és ennek megfelelően, a tulajdonátruházás, a kezizálogjog és a haszonélvezet megalapítása *birtokátruházás* útján történik [Ptk. 5:13. § (2) bek., 5:38. § (1) bek., 5:88. § b) pont, 5:146. § (1) bek.]. Ezzel egyezően, az értékpapír átruházásának is egyik szükséges mozzanata a birtokátruházás [Ptk. 6:569. § (1)–(2) bek.]. Igaz ez legalábbis az okirati értékpapírok esetében. Dematerializált értékpapír átruházása kapcsán a törvény nem birtokátruházást, hanem az érintett értékpapírszámlákon végrehajtott terhelést és jóváírást követel meg [Ptk. 6:569. § (7) bek.]. Kérdés, hogy miként kell ezt értelmeznünk: a birtok, illetve a birtokátruházás sajátos eseteként, vagy pedig a birtokon kívül eső jogi állapotként, illetve ügyletként.

A válaszhoz egyrészt az eddigiekben vizsgált, a *dolog* fogalmát kiterjesztő szabályon [Ptk. 5:14. § (2) bek.], másrészt pedig a *birtok* fogalmán keresztül juthatunk el. Az előzőekben láttuk, hogy az értékpapír (valamennyi értékpapír) a jogban dologként kezelendő, és ilyen módon dologi jogok (valamennyi dologi jog) tárgya lehet. Láttuk azt is, hogy a dologi jogok jelentős részének nélkülözhetetlen eleme a jog tárgyát alkotó dolog birtoklása. Ebből a két állításból szükségszerűen következik, hogy az értékpapírok, megjelenési formájuktól függetlenül, birtok tárgyai is lehetnek. Az okirati és a dematerializált értékpapírok eltérő megjelenési formájának abból a szempontból van jelentősége, hogy a birtoklás milyen módon valósul meg. Az értékpapírok egyes fajtáinak sajátosságaihoz igazodó eltérő birtoklási módok alkalmazásához a birtok fogalma teremti meg a lehetőséget.

A birtoklás a dolog feletti *tényleges vagy jogi hatalom*

Tanulmány

fennállását jelenti (Ptk. 5:1. §). „A dolog feletti hatalom, mint a birtok alapvető fogalmi eleme, nem feltétlenül jelent fizikai uralmat [...] a jog mindig elismert olyan birtoklási helyzeteket is, amelyekben a birtokosi pozíció nem jár együtt a dolog feletti tényleges fizikai uralom gyakorolhatóságával.”⁹ Nem feltétlenül *fizikai*, hanem *jogi* értelemben vett uralomról van tehát szó. Ez tükröződik abban is, hogy az ún. kézből kézbe való átadáson túl a *birtokátruházás* törvényben meghatározott módjai (a *brevi manu traditio*, a *longa manu traditio*, a *constitutum possessorium*, továbbá a *cessio vindicationis*) alapvetően a felek *megállapodásán*, nem pedig a fizikai uralom tényleges átadásán alapulnak (Ptk. 5:3. §). Az ilyen, nem elsősorban fizikai, hanem jogi uralmi helyzet kialakulásának okait alapvetően két esetkörbe lehet sorolni: a birtoklás e közvetett módjai a felek szándékából, jogviszonyuk tartalmából, vagy pedig a dolog fizikai sajátosságaiból fakad; a dolgok jelentős része esetén a kézből kézbe való átadás a dolgok fizikai tulajdonságainál fogva nem lehetséges.¹⁰

Anélkül, hogy ennek részleteibe mennénk, az előzőekben tárgyalt kérdés illusztrálása érdekében érdemes felidézni az értékpapír dematerializációját megelőzően kialakult, azzal lényegében azonos célt szolgáló megoldást, az értékpapírok ún. *immobilizációját*. Az immobilizáció az egész kibocsátott értékpapír-sorozat központi letétbe helyezésén és további letétkezelőknek az értékpapírok tulajdonosai számára nyújtott szolgáltatásán alapul. Ebben a konstrukcióban a tulajdonosok *jogi uralmi helyzete* a kibocsátó, a többszintű rendszert alkotó letétkezelők és a tulajdonosok között létrejövő *jogviszonyok* eredményeként alakul ki, és ennek alapján beszélhetünk ezzel kapcsolatban fő- és albirtokosokról. Az eredmény, a dematerializációval egyezően, az, hogy az értékpapírok és azok tulajdonosai illetve jogosultjai számlákon, értékpapírszámlákon vannak nyilvántartva, és az értékpapír-tulajdonosok jogaikat e számlákon végrehajtott műveletek révén gyakorolhatják (Ptk. 6:368. §). Az immobilizáció továbbfejlesztéseként is tekinthető *dematerializáció* esetén, a dematerializált értékpapír *fizikai természetének* megfelelően, a letéti őrzés helyét átveszi a pusztá nyilvántartás, és az e funkciót betöltő szolgáltatók egyúttal biztosítják a tulajdonosok számára a dematerializált értékpapír feletti rendelkezés lehetőségét, azaz megteremtik számukra a birtokjog lényegét alkotó uralmi pozíciót. Különböző okokból tehát, de mindkét esetben nem közvetlen fizikai, hanem *jogi* értelemben *vett uralmi helyzet* valósul meg, amely mind az immobilizált, mind pedig a dematerializált értékpapír esetén biztosítja a birtoklás megvalósulását.

9 MENYHÁRD ATILA: *A birtok*. Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz (szerk: Vékás Lajos – Gárdos Péter). Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 899.

10 MENYHÁRD ATILA: *A birtok*. In: Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Első kötet, Wolters Kluwer Budapest, 2014. 905.

Nincs vita abban, hogy dematerializált értékpapír tényleges fizikai birtoklása nem lehetséges. A birtok fentiekben vázolt, a birtokot nem kizárólag a fizikai uralomként, hanem inkább *alanyi jogként* (miniszteri indokolás a Ptk. 5:1–5:4. §-aihoz), illetve *jogi pozícióként* (Menyhárd) meghatározó fogalma alapján azonban a fizikai birtoklás megvalósításának lehetetlensége nem zárja ki, hogy dematerializált értékpapírt birtok tárgyának tekintsük. A dematerializált értékpapírnak a *birtok lehetséges tárgyaként* való felfogása van összhangban azzal, sőt szükséges feltétele annak, hogy dematerializált értékpapír tulajdonjog és egyéb dologi jogok tárgya lehet. A dematerializált értékpapír felett az azt nyilvántartó értékpapírszámla jogosultját illeti meg a rendelkezési jog, a számlajogosult van abban a jogi helyzetben, hogy kizárólagosan tudja az értékpapírból fakadó jogot, követelést érvényesíteni, illetve az értékpapírt átruházni (Ptk. 6:398. és 6:396. §; a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. tv. 140. §). Az értékpapírszámla jogosultja tehát abban a *jogi uralmi helyzetben* van, amely megfeleltethető a birtoklásnak. Akárcsak a birtoklás egyéb eseteiben, az értékpapírszámla jogosultja nem feltétlenül egyezik meg a számlán nyilvántartott dematerializált értékpapír tulajdonosával, csak akkor, ha a jóváírásra tulajdonátruházási (nem pedig más, pl. biztosítéknyújtási) jogcím alapján került sor.

Mindezeket *összefoglalva* azt állapíthatjuk meg, hogy egyfelől a rendszertani szempont, azaz a dematerializált értékpapír dologként való kezelése felől közelítve *szükséges*, másfelől pedig a birtok fogalma alapján *lehetséges* a dematerializált értékpapírt a birtok lehetséges tárgyaként felfogni. Így válik kerekké és így tud ténylegesen megvalósulni a Ptk. 5:14. § (2) bekezdésének az az értékpapír jogi státusza szempontjából meghatározó rendelkezése, amellyel kiterjeszti rájuk a dologi jogi szabályok hatályát.

8. A dematerializált értékpapír mint kézizálogjog tárgya

Az előzőek alapján már megválaszolható az a kérdés, hogy a Ptk. *eredeti* koncepciójában milyen alapon volt lehetséges dematerializált értékpapíron kézizálogjogot, illetve kézizálogba adás útján óvadékot alapítani.

Kézizálogjog alapításának fogalmi eleme a zálogtárgy birtokának a zálogjogosult részére való átruházása [Ptk. 5:88. § b) pont]. A Ptk. értékpapír elzálogosítására vonatkozó eredeti szabályai azon a fentebb tárgyalt kiterjesztő szabályon alapultak, amely szerint értékpapírra a dolgokra irányadó szabályokat kell alkalmazni [Ptk. 5:14. § (2) bek.], valamint összhangban voltak azzal, hogy az értékpapír a benne foglalt jogok megtestesítése révén mintegy dologiasítja a jogokat [Ptk. 6:565. § (1) bek.], és ennek megfelelően, az értékpapír felett lényegében a dolgokra vonatkozó szabályok szerint kell rendelkezni [Ptk. 6:569. § (1)–(2) és (7) bek.].

A tulajdonjog tárgyai ingó vagy ingatlan dolgok, valamint olyan egyéb vagyontárgyak, amelyeket a törvény rendelkezése alapján dologként kell kezelni [Ptk. 5:14. § (1)–(2) bek.]. A tulajdonjog tárgyai – terhelési tilalom hiányában – egyúttal *zálogjog* tárgyai is lehetnek. Ezen belül pedig az ingó dolgok (ideértve azokat a vagyontárgyakat is, amelyeket a törvény kiterjesztő rendelkezése alapján kell dolognak tekinteni) tulajdonjoga birtokátruházás révén szerezhető meg; az ilyen vagyontárgy zálogjoggal is ugyanilyen módon, azaz *kézizálogjog* alapításával terhelhető. Az ingó dolgok és a dolognak tekintendő egyéb vagyontárgyak tehát *kézizálogjog* tárgya is lehetnek.

Az okirati és a dematerializált értékpapír esetén azonban a *kézizálogjog* alapítása szükségképpen *eltérő*, tekintettel arra, hogy az értékpapír e két fajtája esetén, azok eltérő megjelenési formájából következően, a birtok és a birtokátruházás eltérően valósul meg. Ezzel összhangban rendelkezik úgy a törvény, hogy a dematerializált értékpapír átruházásához a jogcím mellett az értékpapírszámla terhelése és jóváírása szükséges [Ptk. 577. § (1) bek., Ptkm. 6:569. § (7) bek.], és hogy a dematerializált értékpapír jogosultjának – ellenkező bizonyítás hiányában – annak az értékpapírszámlának a jogosultját kell tekinteni, amelyiken a dematerializált értékpapír nyilván van tartva [Ptk. 6:578. § (1) bek., Ptkm. 6:566. § (6) bek.]. Ezek a szabályok megfeleltethetők az okirati értékpapír átruházására [Ptk. 6:569 (1)–(2) bek., Ptkm. 6:569. § (1)–(2) bek.] és alaki legitimációjára [Ptk. 6:571. § (1)–(2) bek., Ptkm. 6:566. § (3)–(4) bek.] vonatkozó szabályoknak. Dematerializált értékpapír esetén tehát a birtok tényének megfeleltethető a dematerializált értékpapír *értékpapírszámlán való nyilvántartása*. Az értékpapírszámla jogosultja tehát *prima facie* nem csupán az értékpapírszámlán jóváírt dematerializált értékpapír jogosultjának, hanem egyúttal *birtokosának* (és akárcsak a valódi dolgok esetében, a forgalomban tipikusan tulajdonosnak) is tekintendő.

Mindezek alapján tehát a Ptk. eredeti szabályozása alapján *egyértelmű volt*, és a dologi jogi szabályozással összhangban állt, hogy értékpapír – okirati formában előállított és dematerializált értékpapír egyaránt – *kézizálogjog tárgya* lehet [Ptk. 5:95. § (1)–(2) bek., 5:101. § (2) bek.]. A *kézizálogjog* adáshoz szükséges *birtokátruházás* módja pedig megegyezett azzal, ahogy ez a dematerializált értékpapír tulajdonjogának átruházása kapcsán megvalósult: a zálogkötelezett értékpapírszámlájának megterhelése és a zálogjogosult értékpapírszámlájának jóváírása a *kézizálogjog* tárgyat képező dematerializált értékpapírral. E megoldással a zálogjogosult – a valódi dolgok *kézizálogjog*ba adásával egyezően – a *kézizálogjog* tárgyat alkotó értékpapír felett uralmi pozícióba került, amelynek eredményeként képessé vált arra, hogy mindazokat a jogokat gyakorolja, amelyek a törvény alapján a *kézizálogjog*, illetve óvadék jogosultját illetik.

III. Óvadék alapítása a Ptk. módosított szabályai alapján

1. A módosítás

A Ptk. 2016. október 1-jétől hatályos módosítása egyebek mellett *megváltoztatta az óvadék alapításának szabályait*. A módosítás alapján dematerializált értékpapíron továbbra is alapítható óvadék, az óvadék alapítására azonban *nem kézizálogjogként* kerülhet sor [Ptkm. 5:95. § (2)–(3) bek.]. A zálogjogi szabályok módosítására egyfelől a kodifikáció állítólagos hibái, másfelől pedig a megváltozott körülmények miatt került sor [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény módosításáról szóló T/10528. számú törvényjavaslat indokolása („Indokolás”) 14. o.]. Közlebről: az óvadéki szabályok módosítása háttérben a jogalkotónak az a felfogása áll, amely szerint dematerializált értékpapír és fizetésiszámla-követelés, „az érintett vagyontárgyak természetéből, virtuális jellegéből adódóan” *kézizálogjog* tárgya nem lehet (Indokolás 22. o.). Az új jogalkotói felfogásnak megfelelően a módosítást követően dematerializált értékpapíron óvadékat *kézizálogjogként* nem, hanem csak a számlavezető, a számlatulajdonos és az óvadék jogosultja közötti, az értékpapírszámla zárolását eredményező *háromoldalú* (kivételesen a számlavezető mint az óvadék jogosultja valamint a számlatulajdonos közötti kétoldalú) *megállapodással* lehet alapítani úgy, „hogy annak eredményeként az óvadék tárgya egyértelműen azonosítható módon az óvadék kötelezettjének hatalmából az óvadék jogosultjának hatalmába kerüljön, vagy az óvadék kötelezettjének korlátlan rendelkezése alól egyébként kikerüljön” [Ptkm. 5:95. § (2)–(3) bek.]. Az óvadék alapításával kapcsolatos itt idézett törvényi követelmény, azaz az, hogy az óvadék jogosultja meg kell hogy szerezze a zálogtárgy feletti hatalmat, tartalmilag megfelel a birtokátruházás fentiekben írt meghatározásának. Az új szabályozás tehát nem engedi meg az óvadéknak a dematerializált értékpapír az óvadék jogosultja számlája javára való átruházása útján való alapítását, megengedi viszont az óvadéknak a zálogtárgy feletti hatalom – a számlavezetővel mint egyfajta zálogtartóval kötött – megállapodás által való megszerzése útján való alapítását. Az óvadék alapításának ezt a módját azonban, a tartalmi hasonlóság ellenére, nem tekinti birtokátruházásnak, így ezt nem lehet *kézizálogjog* alapításának sem tekinteni.

2. A módosítás a kapcsolódó szabályok fényében

Amint láttuk, az óvadék alapítására vonatkozó szabályok módosítása mögött meghúzódó jogalkotói felfogás főbb *elemei* a következők: (a) a dematerializált értékpapír immateriális vagyontárgy, amelyet a jog nem kezelhet dologként; (b) a dematerializált értékpapír és a fizetésiszám-

Tanulmány

la-követelés jogi természete egyező, ezért ezek dologi jogi kezelése is egyező kell, hogy legyen; (c) a dematerializált értékpapír, „virtuális” jellege miatt, birtok tárgya nem lehet; és (d) mindebből következően, dematerializált értékpapíron óvadék kézizálogjog módjára nem alapítható.

Látható, hogy a módosítás a dematerializált értékpapír olyan szemléletén alapul, amely szöges *ellentétben* áll azzal, ahogy ezt a valóban különleges vagyontárgyat a Ptk. eredetileg kezelte. Anélkül, hogy megismételnék a fentiekben írtakat, érdemes kiemelni a Módosító tv. és az eredeti Ptk. közötti legfontosabb koncepcionális eltéréseket, különös tekintettel azokra az ellentmondásokra, amelyek a Ptk. – módosítást követően is változatlan – dologi jogi és értékpapírjogi szabályai valamint a módosítás eredményeként bekerült új szabályok között keletkeztek.

(a) A dematerializált értékpapír immateriális vagyontárgyként való kezelése sem a dologi jogi, sem pedig az értékpapírjogi szabályokkal nincs összhangban. Ez a szemlélet először is figyelmen kívül hagyja azt az alapvető szabályt, amely, a *dologi jogi szabályok* hatályának kiterjesztésével, kifejezetten rendelkezik arról, hogy az értékpapírt dologként kell kezelni [Ptk. 5:14. § (2) bek.]. Továbbá nincs tekintettel arra sem, hogy az értékpapír fogalmának alapvető eleme az, hogy *megtestesíti* a benne foglalt jogot. Az értékpapír több, mint a pusztá jog: az értékpapír a megtestesített jog [Ptk. 6:565. § (1) bek., Ptkm. 6:565. § (1) bek.]. Végül, az okirati és a dematerializált értékpapír két jogilag különböző, dologi, illetve immateriális vagyontárgyként való felfogása figyelmen kívül hagyja azt, hogy mindkettő az értékpapírok egy-egy fajtája, amelyek az *értékpapír közös fogalma* alá tartoznak, és amelyekre az értékpapírok közös szabályai, így különösen az itt említett szabályok egyaránt vonatkoznak. Természetesen az okirati és a dematerializált értékpapír az értékpapírok két különböző megjelenési formája, és e különbségnek szükségszerűen vannak gyakorlati és szabályozási következményei is, ezek a különbségek azonban másodlagosak ahhoz képest, hogy e vagyontárgyak *fogalmilag egy csoportot alkotnak*, jogi természetük alapvetően egyező.

(b) Amint a módosítás alapjául szolgáló imént tárgyalt megkülönböztetés csupán az okirati és a dematerializált értékpapír megjelenési formáján alapul, és figyelmen kívül hagyja jogi természetük alapvető azonosságát, úgy a dematerializált értékpapír és a fizetésiszámla-követelés (közkeletűen: számlapénz) egységes jogi kezelése is ezek külső megjelenési formáján alapul: azon, hogy mindkettő *számlán jóváírt tételként* jelenik meg. Ez a felfogás azonban figyelmen kívül hagyja azt, hogy a dematerializált értékpapír és az értékpapírszámla jogi jellegét tekintve lényegesen *eltér* a számlapénztől és a fizetési számlától.¹¹ Az itt említett „számlakövetelések” mögött alapve-

tően eltérő jogviszonyok húzódnak meg: a *fizetési számla* jogi értelemben nem a számlatulajdonos pénzét tartja nyilván, hanem a számlatulajdonosnak a számlavezető bankkal vagy egyéb pénzügyi intézménnyel szembeni, meghatározott összegre szóló pénzkövetelését fejezi ki [Ptk. 6:390. § (1) bek., 6:399. § és 6:391. §]. Az értékpapírszámla, ezzel szemben egy nyilvántartási számla [Ptk. 6:576. § (1) bek., 2017. január 1. óta nem hatályos, de tartalmilag továbbra is helytálló meghatározás és Tpt. 5. § (1) bek. 46. pont, 80. pont], amelyen, a jóváírás jogcímétől függően, értékpapírra vonatkozó tulajdoni igény vagy egyéb jogosultság kerül elszámolásra (Ptk. 6:398. §). Míg a fizetési számla a számlavezető és a számlatulajdonos közötti kötelmi jellegű, *hitelezői jogviszony* aktuális állását tükrözi, értékpapírszámla esetén a számlavezető szolgáltatása önmagában a számlatulajdonos által valamilyen jogcímen megszerzett dematerializált értékpapír nyilvántartása; az értékpapírszámla jogosultjának a számlán nyilvántartott értékpapírból fakadó követelése, jogosultsága nem a számlavezetővel, hanem az értékpapír kibocsátójával szemben áll fenn. A fizetési számla mindenkor egyenlege a számla jogosultjának a számlavezetővel szembeni pénzkövetelését mutatja (Ptk. 6:399. és 6:391. §). Ezzel szemben az értékpapírszámlán jóváírt tételek a számla jogosultjának tulajdonába vagy egyébként a rendelkezése alá, „birtokába” került dematerializált értékpapírokat tartja nyilván (Ptk. 6:398. §). Míg a számlapénz, legalábbis dologi jogi értelemben nem pénz, hanem *pénzre szóló követelés*¹², a dematerializált értékpapír, jogi értelemben is – a Módosító tv. által az értékpapírjogi szabályokban végrehajtott módosítást követően is – értékpapír, az *értékpapírnak egy megjelenési formája* (Ptk. 6:565. §). Míg az értékpapírszámla-jogviszony alapján a jogosultnak nem áll fenn a számlavezetővel szembeni követelése a számlán megjelenő értékpapírookra nézve, csak *ügyviteli jellegű feladatok* ellátását követelheti a számlavezetőtől, addig fizetési számla alapján a jogosult *fizetést* követelhet (saját maga vagy harmadik személy javára) a számlavezetőtől (Ptk. 6:395. és 6:400. §).

Az előzőek alapján *dogmatikai hibának* tartom az értékpapírszámla és a fizetési számla egységes jogi kezelését: „A számlakövetelések esetén azonban – függetlenül attól, hogy fizetési számláról, betétszerződés alapján nyilvántartott összegről vagy értékpapírszámláról van szó – azt kell jogosultnak tekinteni, akinek számláján a pénzkövetelést, illetve a dematerializált értékpapírt nyilvántartják, így a jogosulti és a 'birtokosi' pozíció szükségképpen egybeesik.”¹³ Fizetési (és betéti) számla esetén a birtok kérdése egyáltalán nem merülhet fel, hiszen nem létezik olyan dolog, amelynek a birtoklásáról szó lehetne.

11 A bankszámlapénz és a dematerializált értékpapír összehasonlításáról bővebben: GÁRDOS: i. m. 56–58.

12 MENYHÁRD ATTILA: *Dologi jog*. Budapest, Osiris, 2007. 49. GÁRDOS: i. m. 58–60.

13 BODZÁSI: i. m. 717.

Fizetési számla esetén valóban egybeesik a *számla jogosultja* és a számla egyenlege által tükrözött *követelés jogosultja*. Ez az egybeesés szükségszerű, hiszen a szűken vett számlajogviszony és a számlán megjelenő követelés alapjául szolgáló jogviszony *ugyanazon felek* között áll fenn. Ettől eltérően, értékpapírszámla esetén a számlaviszony és az értékpapír-jogviszony különböző felek között áll fenn, és a számlaviszony tartalma kizárólag a nyilvántartásra és megbízások teljesítésére korlátozódik. Ezért ugyanaz a dematerializált értékpapír – tulajdonosának választása szerint – különböző intézmények által vezetett értékpapírszámlán lehet nyilvántartva, ami fizetési számla esetén nem képzelhető el. Igaz, hogy a törvényi vélelem szerint a dematerializált *értékpapír jogosultja* annak az értékpapírszámlának a jogosultja, amelyiken a dematerializált értékpapírt nyilvántartják [Ptk. 6:566. § (6) bek.], ez azonban nem a dematerializált értékpapír különleges sajátossága, hanem az alaki legitimáció általános szabálya [Ptk. 6:566. § (3) bek.]. Hasonlóan, a forgalom segítését szolgáló törvényi vélelem szól emellett is, hogy az *értékpapír tulajdonosa* az, akinek a számláján az értékpapírt nyilvántartják [a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. tv. (Tpt.) 138. § (2) bek.], azonban a dematerializált értékpapírra is irányadó az a szabály, amely szerint az értékpapír átruházásának feltétele az átruházásra irányuló jogcím [Ptk. 6:569. § (7) bek.]. Ennek megfelelően, az értékpapírszámlán történő jóváírásra *különböző jogcímek* alapján kerülhet sor (az egyik ilyen lehetséges jogcím pl. az értékpapír óvadékba adása a jóváírt számla jogosultja javára), és a számla jogosultjának az értékpapírral kapcsolatos jogait az értékpapír átutalásának jogcíme határozza meg. A jóváírás csak abban az esetben eredményez ténylegesen tulajdonszerzést, ha arra tulajdonszerzésre irányuló jogcím (pl. adásvétel) alapján kerül sor.

A számlapénz és a dematerializált értékpapír alapvető *különbözősége* jól megmutatkozik az értékpapírszámla, illetve a fizetési számla feletti rendelkezés eltérő tartalmában és jogkövetkezményében. A dematerializált értékpapír átutalása azt eredményezi, hogy a dematerializált értékpapír nyilvántartása átkerül az egyik értékpapírszámláról a másikra, ami által maga a dematerializált értékpapír átkerül az egyik számlatulajdonostól egy másikhoz. E számlaművelet eredményeként a dematerializált értékpapír megszerzője válik annak jogosultjává és, az átutalás jogcímétől függően, tulajdonosává is. Ezzel szemben fizetési számla terhére adott átutalási megbízás alapján a számlavezető fizetést teljesít, és a fizetési művelet eredményeként – bár a fizetett összeggel a fizető fél számlakövetelése csökken, a jogosulté pedig nő – nem maga a számlapénz, azaz az átutaló fél követelése kerül át az utalás kedvezményezettjéhez, hanem a kedvezményezettnek egy, az eredetitől független, új követelése keletkezik a saját számlavezetőjével szemben (Ptk. 6:395. és 6:400. §).

A két vagyontárgy, a külső megjelenésükben mutatkozó hasonlóság ellenére (mindkettő számlán jóváírt tétel-

ként jelenik meg), jogi természetüket tekintve alapvetően különböző. A számlapénz dologi jogi értelemben nem pénz, hanem *követelés*, azaz valóban immateriális vagyontárgy, és mint ilyenre, nem terjednek ki a dologra vonatkozó szabályok. A dematerializált értékpapír ezzel szemben nem értékpapírra vonatkozó követelés, hanem maga *értékpapír*, amely a jogban dologként kezelendő. Ebből következően, a fizetesiszámla-követelés mint *követelés*, a dematerializált értékpapír pedig mint *dolog* lehet a dologi jogok tárgya. *Elvileg hibás* ezért az óvadék alapítása kapcsán e két vagyontárgy *azonos* kezelése.

(c) A Ptk. módosításának koncepciója egyrészt a dematerializált értékpapírt „virtuális” vagyontárgyként írja le, másrészt pedig a birtok szűk fizikai fogalmát tartja szem előtt. Ezt a szemléletet tükrözi a következő álláspont: „Ezért nem is volt teljesen világos, mit értett a Ptk. 5:95. §-a október 1-je előtt hatályos (1) bekezdésének b) pontja a dematerializált értékpapír kézizálogként történő elzálogosításán, hiszen a dematerializált értékpapír »birtokát« nem lehet átruházni.”¹⁴ Ez a jogalkotói felfogás azonban figyelmen kívül hagyja, hogy, amint fentebb láttuk, nem ritka az, hogy valamely vagyontárgy felett, annak természetéből adódóan, nem fizikai, csak *jogi értelemben lehet birtokot szerezni*. Nincs továbbá tekintettel arra sem, hogy a törvény már többször hivatkozott dologi jogi és értékpapírjogi szabályai, az értékpapír-funkció megvalósulásának elősegítése érdekében, az értékpapírt – mind az okirati, mind pedig a dematerializált értékpapírt – dolog módjára kezelik. Az értékpapír dolog módjára való kezeléséből pedig szükségszerűen következik, hogy az értékpapír, mindkét megjelenési formájában, *birtok és birtokátruházás tárgya* lehet. Amint fentebb erről részletesebben szó volt, a dematerializált értékpapír értékpapírszámlán való nyilvántartása biztosítja a számlatulajdonos számára azt az uralmi pozíciót és rendelkezési lehetőséget, amely a birtokjog tartalmát alkotja. Nemcsak dogmatikai szempontból szükséges tehát dematerializált értékpapír feletti birtoklás lehetőségének elismerése, hanem az értékpapírszámlák rendszere által egyúttal a gyakorlati feltételek is adva vannak a birtok megvalósításához, a birtoklás tartalmát alkotó jogok gyakorlásához.

(d) Az óvadék fogalmilag és hagyományosan alapvetően *kézizálogjog*: a kézizálogjognak az a speciális fajtája, amely pénz és egyéb meghatározott, pénzjellegű vagyontárgyak tekintetében közvetlen kielégítési jogot biztosít a zálogjogosult számára. (Az óvadék mai szabályai e klasszikus felfogástól csak annyiban térnek el, hogy az óvadék lehetséges tárgyainak körét kiterjesztik a mindennapi és üzleti életben pénznek tekintett fizetesiszámla-követelésekre és néhány egyéb, dolognak szintén nem minősülő pénzügyi eszközre.) Az óvadék lehetséges tárgyai

14 BODZÁSI: i. m. 717–718.

Tanulmány

közül a pénz és az értékpapír, amelyek tulajdonjog tárgyául szolgálhatnak, *kézizálogjognak* is tárgya lehetnek. Ebből következően, pénzen és értékpapíron *óvadék* is alapítható kézizálog módjára. Dematerializált értékpapír esetén a kézizálogba adás megvalósításának legtisztább módja, hogy a zálogjog tárgyául szolgáló értékpapír átutalásra kerül a zálogjogosult értékpapírszámlájára. Az átutalás eredményeként, tekintettel arra, hogy annak jogcíme zálogjog alapítása, az értékpapír tulajdonjoga nem változik, tehát a *zálogkötelezett tulajdonában* álló, de a *zálogjogosult jogi birtokába* került értékpapíron zálogjog jön létre azon értékpapírszámla jogosultja javára, amelyiken az értékpapírt jóváírták. Nem áll tehát az a tétel, amely szerint dematerializált értékpapíron kézizálogjog módjára nem alapítható óvadék; éppen ellenkezőleg, ezt kell az óvadékalapítás elsődleges módjának tekinteni.

IV.

A módosítás következményei

1. A dematerializált értékpapír jogi természete

A Ptk. itt tárgyalt módosítása kifejezett módon csak az óvadék alapításának szabályait érinti, és nincs jele annak, hogy a jogalkotó ezt a módosítást a dematerializált értékpapírral kapcsolatos felfogás egy általánosabb felülvizsgálata elemeként tekinti. Ennek ellenére, a módosítás alapját képező koncepció következetes továbbgondolása lényeges kérdéseket vet fel a dematerializált értékpapír *dologi jogi státuszára* vonatkozóan.

Az Indokolás a dematerializált értékpapírt „virtuális” vagyontárgynak minősíti, és ezzel egy *nem létező* kategóriába sorolja be. Jogunk a vagyontárgyaknak alapvetően két csoportját ismeri: dolgok és immateriális vagyontárgyak, amelyek jogok vagy követelések [Ptk. 8:1. § (1) bek. 5. pont]. Amint ezt fentebb kifejtettük, az értékpapír a benne foglalt jog, illetve követelés dologiasítását jelenti. A dematerializált értékpapírt „virtuális” vagyontárgyként minősítő felfogás az értékpapírok e csoportját megfosztja a dematerializált értékpapírt értékpapírrá tevő legfontosabb elemtől, annak dologi jellegétől. A módosítás jogi szemléletében a dematerializált értékpapír – nem a benne foglalt jog, illetve követelés, hanem maga az értékpapír – visszakerül az immateriális vagyontárgyak körébe. Ez azonban *ellentmondásban* van mind a Ptk. 5:14. § (2) bekezdésének már többször hivatkozott rendelkezésével, mind pedig az értékpapír szintén fentebb már tárgyalt fogalmával [Ptkm. 6:565. § (1) bek.]. A dematerializált értékpapírnak az óvadék alapítására vonatkozó szabályozás hátterében álló felfogása tehát nem felel meg az értékpapír-koncepció lényegének és az értékpapírra vonatkozó törvényi szabályoknak.

2. A dematerializált értékpapír és a dologi jogok

Amint láttuk, a Ptk. módosítására vezető felfogás lényege az, hogy a dematerializált értékpapír immateriális jellegénél fogva birtok tárgya nem lehet, és ezért tekintetében a kézizálogjog alapításához megkívánt birtokátruházásra sem kerülhet sor. E felfogásnak azonban szükségszerűen *további következményei* is vannak. Ha a dematerializált értékpapír sajátosságából következően óvadék alapítása során a birtokátruházás nem alkalmazható, akkor birtokátruházásra ezen a körön kívül, egyéb ügyletek kapcsán sem kerülhet sor. Másként fogalmazva, ha a módosítás szerint óvadék alapítása kézizálogjog módjára nem lehetséges, akkor ez azt jelenti, hogy dematerializált értékpapír *kézizálogba adására egyáltalán nem kerülhet sor*. A Ptk. szóban forgó módosításának tehát a legközvetlenebbül adódó következménye, hogy a dematerializált értékpapírt általános jelleggel kirekeszti a kézizálogjog lehetséges tárgyai köréből.

Itt azonban nem állhatunk meg. Ugyanaz az ok, amely a kézizálogjog alkalmazását kizárja, hogy dematerializált értékpapír tekintetében birtokátruházásra nem kerülhet sor, nem csupán kézizálogjog alapítását teszi lehetetlenné, hanem kizárja azt, hogy dematerializált értékpapír bármilyen olyan dologi jog tárgya legyen, amely birtokátruházással jár együtt. Kézizálogjog és tulajdonjog tárgya egyaránt csak dolog és a törvény alapján dolognak tekintendő vagyontárgy lehet. Ha egy vagyontárgy nem tekintendő dolognak és ezért kézizálogjog tárgya nem lehet, akkor e vagyontárgy tulajdonjog tárgya sem lehet. A Ptk. módosítása közvetlenül nem érinti a tulajdonjog szabályait, ennek ellenére, az a felfogás, amelynek alapján kizárta a kézizálogjog alkalmazása, egyúttal kérdésessé teszi azt is, hogy dematerializált értékpapír *tulajdonjog tárgya lehet-e*.

A törvényt módosítás koncepciójából az következik, hogy a dematerializált értékpapír, mint immateriális vagyontárgy tulajdonjog tárgya nem lehet. Ez az eredmény azonban szintén ellentmondásban van a dematerializált értékpapírral kapcsolatos általános felfogással, és számos törvényi rendelkezéssel, amelyek azt tükrözik, hogy dematerializált értékpapírt a jog tulajdonjog lehetséges tárgyaként kezeli. Idetartoznak nem csupán a tulajdonjog általános szabályai [Ptk. 5:14. § (2) bek.], hanem a dematerializált értékpapírra és az értékpapírszámlára vonatkozó speciális szabályok is [Ptk. 6:398. §, Bszt. 57. §, 136. §, Tpt. 5. § (1) bek. 46. és 127. pont, Tpt. 7. § (3) bek., Tpt. 138. és 140. §]. Az óvadéki szabályok módosítása tehát koncepcionálisan ellentétben áll mindezekkel a ma is hatályos törvényi rendelkezésekkel, és ezáltal alkalmas arra, hogy a dematerializált értékpapírra vonatkozóan bizonytalanságot keltsen olyan alapvető jogintézmények tekintetében, mint a tulajdonjog és a többi érintett dologi jog.

3. Az óvadék tartalma

Az óvadék egyik lényeges tartalmi sajátossága fakad abból, hogy *rendhagyó zálogjogként* lehet megalapítani, sőt az óvadék éppen a rendhagyó zálogjog alkalmazásának tipikus esete. Ez azon alapul, hogy az óvadék megalapítására alapesetben kézizálogjogként kerül sor, ezért az óvadék fennállása alatt a jogosultat megillető jogokra és az őt terhelő kötelezettségekre a *letét szabályai* az irányadóak [Ptk. 5:106. § (2) bek.], és mivel az óvadék tárgyát jellemzően helyettesíthető dolgok alkotják, lehetővé válik a rendhagyó letét alkalmazása (Ptk. 6:367. §). A felek megállapodhatnak abban, hogy a zálogjogosultat megilleti a *zálogtárgy feletti rendelkezés joga*, azaz kölcsönadhatja vagy egyébként elidegenítheti, illetve biztosítékul is adhatja azt. Ennek az a következménye, hogy a zálogjogosult nem csupán birtokba veszi a zálogtárgyat, hanem tulajdonjogot is szerez felette, és az óvadék megszűnése esetére visszaadási kötelezettség helyett a kapottal azonos fajtájú, minőségű és mennyiségű dolog szolgáltatására vonatkozó kötelezettség terheli, ha pedig az óvadék érvényesítésére kerül sor, a közvetlen kielégítési jog keretében megszüntetheti e visszaszolgáltatási kötelezettségét [Ptk. 5:138. § (1) bek.]. Ez a törvényi lehetőség a pénzügyi eszközök hatékony biztosítéki alkalmazásának egy lényeges eleme. A dematerializált értékpapír kizárása a kézizálogjog lehetséges tárgyai köréből azonban azzal az eredménnyel jár, hogy az olyan óvadékokra, amelynek tárgya dematerializált értékpapír, nem alkalmazhatóak a letét szabályai, így arra sincs törvényi felhatalmazás, hogy az óvadék jogosultja a leírt módon rendelkezzen az óvadék tárgya felett. Mindennek eredményeként az óvadék alapítására vonatkozó szabályok módosítása egyúttal azzal a következménnyel is járt, hogy *dematerializált és okirati értékpapír esetén az óvadék – a felek megállapodásától függő – lehetséges tartalma lényegesen eltér.*

4. A dematerializált értékpapír a kötelmi jogban

Végül említsük meg, hogy a módosítás a dologi jogi szabályok körén *kívül* is zavart okozhat. Így például, a kötelmi jog körében, egyes szerződések közvetett tárgya kizárólag ingó dolog lehet; ilyen szerződés például a *letét* és a *kölcsön* (Ptk. 6:360. és 6:389. §). Tekintettel arra, hogy a módosítás azon az állásponton alapul, hogy a dematerializált értékpapír nem minősül ingó dolognak, a módosítással az a jogi álláspont áll összhangban, hogy dematerializált értékpapírt sem letétbe helyezni, sem pedig kölcsönadni nem lehet. Ezzel szemben az értékpapírszámlára vonatkozó speciális szabályozás kifejezetten rendelkezik arról, hogy a számla zárolásának, azaz a dematerializált értékpapír *zárolt értékpapír-alszámlára* való átvezetésének egyik lehetséges jogcíme a letét [Tpt. 144. § (2) bek.], és az *értékpapír-kölcsönzés* szabályai is többnyire egységesen vonatkoznak az értékpapírok mindkét fajtá-

jára, és külön szerepelnek azok a rendelkezések, amelyek kizárólag az értékpapírok meghatározott fajtája esetén érvényesülnek [Tpt. 5. § (1) bek. 44. pont és 168. § (2) bek.]. Az óvadéki szabályok módosítása tehát az értékpapírlétre és az értékpapírkölcsönre vonatkozó szabályozással sincs összhangban, a letét és a kölcsön lehetősége tekintetében is bizonytalanságot eredményez.

V.

Összegzés

A Ptk.-módosítás és a dematerializált értékpapírnak a módosítás alapjául szolgáló jogi minősítése *szakít* a Ptk. eredeti szabályozásának alapjául szolgáló felfogással, amely szerint az értékpapírokra egységesen, tehát az okirati és a dematerializált értékpapírra egyaránt a dologra irányadó szabályokat kell alkalmazni, és, ennek megfelelően, dematerializált értékpapír is *dolog módjára* lehet a dologi jogok, így többek között tulajdonjog és zálogjog tárgya. A módosítás alapjául szolgáló, a kézizálogjog alapításának lehetőségét kizáró álláspont nem csupán *elméleti* alapon kifogásolható, hanem *gyakorlati szempontból* is: megfosztja a biztosítéki ügyletben részt vevő feleket az óvadék alapításának egy olyan módjától – a dematerializált értékpapírnak a jogosult számláján való jóváírásától –, amely számos esetben előnyösebb lehet a felek számára, mint a számlazárolás.

A módosítás közvetlenül csak az óvadék alapítására vonatkozik, a kézizálogjog alapítására, valamint a tulajdonjogra és egyéb dologi jogokra vonatkozó szabályok nem változtak. Az óvadék alapításának módosítása és az e módosítást megalapozó jogfelfogás a Ptk. eredeti koncepciójával ellentétes alapokon áll, ami önmagában egy módosítás – bár tartalmilag vitatható, de – legitim alapja lehetne. Ezen túlmutató probléma, hogy a módosítás *konfliktusban van* a Ptk. több, továbbra is hatályos, az értékpapír jogi fogalma szempontjából *alapvető jelentőségű rendelkezésével*, valamint a dematerializált értékpapírt szabályozó egyéb törvények rendelkezéseivel is.

Azt kell megállapítanunk, hogy a módosítás idegen test a Ptk.-ban. Egyértelmű, hogy a jogalkotó elmulasztotta a módosítás következményeit átgondolni, és ezért a módosítás következtében ellentmondás jött létre a kódexen belül. A módosítás következtében *megbomlott a Ptk. logikai egysége*, és a dematerializált értékpapír jogi, különösen dologi jogi státuszát érintő alapvető kérdésekben belső ellentmondás, és ezáltal *bizonytalan jogi helyzet* keletkezett. Ennek az ellentmondásos helyzetnek a feloldása elvileg két úton lehetséges. Az egyik a dematerializált értékpapír jogi jellegére vonatkozó, a módosítás alapját képező felfogás következetes érvényesítése a Ptk.-ban és a magánjog egészében, a másik pedig annak belátása, hogy a módosítás hibás felfogáson alapul. Remélem, e cikkben írtak meggyőző érvekkel szolgálnak arra, hogy a helyes út az utóbbi, azaz a módosítás visszavonása lenne.

Tanulmány

Orbán Endre érdemi munkatárs, Alkotmánybíróság (Budapest)

A békés gyülekezéshez való joggal kapcsolatos alkotmányossági követelmények*

Az Alkotmánybíróság 2016. júliusi döntéseiben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvény vonatkozásában. A testület az állam intézményvédelmi kötelezettségéhez kapcsolódóan részben a gyülekezési jognak a más alapjogokkal történő ütközésből adódó jogalkalmazói bizonytalanságok miatt, részben pedig a gyülekezők biztonságának garantálása érdekében hívta fel a jogalkotót a szabályozás pontosítására. Az esedékes közjogi jogalkotásra tekintettel, a jelen írás a békés gyülekezéshez való jog törvényi szabályozására, és az azzal szemben támasztott alkotmányossági követelményekre fókuszál. Mindazonáltal a jogalkotás csak a jogalkalmazás révén lehet képes feloldani a különféle dilemmákat. A gyülekezési jogi kérdések sokszínű természetéből fakadóan pedig kiemelt jelentősége van a pártatlan és körültekintő rendőrségi döntéshozatalnak, a szakszerű bírói felülvizsgálatának, és végső soron a valódi alkotmányjogi panasz révén az Alkotmánybíróság feladata is kiemelkedő.

I. Bevezető

Miközben alig egy évvel korábban az Alkotmánybíróság egy határozatában a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvényt (a továbbiakban: *Gytv.*) a rendszerváltás emblematikus jogalkotási vívmányának nevezte¹, a 2016. júliusi döntéseiben² megállapította: *mulasztásban* megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a jogalkotó nem szabályozta kellő részletességgel a békés gyülekezéshez való jogot, és ezért jogalkotásra hívta fel az Országgyűlést.

Az esedékes közjogi jogalkotásra tekintettel jelen írás a békés gyülekezéshez való jog törvényi szabályozására, és az azzal szemben támasztott alkotmányossági követelményekre kíván fókuszálni. Ennek során először bemutatásra kerül az alapjog jellege (II. A békés gyülekezéshez való jog), és ezt követően pedig a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatból kikristályosuló alkotmányos követelmények (III. A gyülekezési jog alkotmányos sarokpontjai). Végül utalni kívánok arra, hogy a gyülekezési joggal kapcsolatos szabályok megfelelő működése jövőben is a jogalkalmazók felelőssége marad (IV. A jogalkalmazókkal szemben támasztott alkotmányos követelmények), az utolsó fejezet pedig összefoglalja a tanulmány fő megállapításait (V. Összefoglaló).

* Az írás a Magyar Jogász Egylet 2016. évi tanulmányíró pályázatán elért első díjjal jutalmazott dolgozat részét képezte (*Szerk.*).

1 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [31].

2 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, 14/2016. (VII. 18.) AB határozat.

II. A békés gyülekezéshez való jog

A jogi értelemben vett *személyiség*, és a hozzá kapcsolódó jogok elismerése és biztosítása *konstitutív elemévé* vált mindannak, amit jogállamnak, alkotmányos demokráciának³, illetve egyetemes értékeken értelmezett „európainak”⁴ nevezünk. A francia forradalom vívmánya, az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatát követően a nemzeti alkotmányokban sorra jelentek meg az alapjogi katalógusok. Az alapvető jogok tekintetében az állam pozíciója kettős állást mutat: kötelessége nem merül ki abban, hogy tartózkodik az alapjogok megsértésétől vagy indokolatlan korlátozásától, azaz hogy önmagát korlátozza, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Azaz ily módon az állam önmagától és harmadik személyektől is megvédi az individuumot.⁵ Mindezt az Alaptörvény I. cikkének (1) bekezdése is rögzíti, amely szerint: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell

3 ACQUES, ROBERT – JEAN, DUFFAR: *Libertés publiques et droits de l'homme*. Montchrestien, Párizs, 1988. 568.

4 JAKAB ANDRÁS: *Az európai alkotmányjog nyelve*. NKE, Budapest, 2016. 24.

5 Így például a gyülekezési szabadság kiterjed az ellentüntetéssel szembeni rendőri védelemre is. *Plattform Artzte fur das Leben v. Austria*, (10126/82, 1988. június 21.) A horizontális hatály kérdéséhez lásd: UITZ RENÁTA: *Az alapjogok horizontális hatályának legújabb reneszánszához*. In: *Alkotmányosság a magánjogban*. (szerk. Sajó András) Complex, Budapest, 2006. 43–56. GÁRDOS-OROSZ FRUZZINA: *Alkotmányos polgári jog?: Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2011.

tartani. *Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.*” Mint látható, a norma első mondata az állam önkorlátozó gesztusát írja elő, míg a második mondat generálisan az állam minden mást megelőző köteleességévé teszi az alapvető jogok védelmét.⁶ Mindez azt is jelenti, hogy a „generációnként” is csoportosítható alapvető jogok első generációja esetében is, azaz a politikai szabadságjogokra is – amelyeknek klasszikusan az állam önkorlátozó szerepkörét tekintik fő csoportképző ismérvének – fennáll az állam intézményvédelmi köteleessége.⁷

Az alapvető emberi jogok generációnkénti csoportosítása mellett más distinkciókat is használhatunk, mint például egyéni vagy kollektív, vagy mint első- és másodrendű jogok.⁸ A magyar Alkotmánybíróság értelmezését idézve, előjáróban kiemelendő az élethez és emberi méltósághoz való jog, mint egymást komplementer jelleggel erősítő jogok.⁹ Ezek képezik ugyanis az összes többi alapvető emberi jog forrását, mintegy az *anyajog* szerepét töltve be. Ez jelenti azt az embertől, a személyiségtől elválaszthatatlan alapvető lényegét, amelyet a jog nem érinthet, és amely benne foglaltatik az összes alapvető emberi jogban, egyben azok korlátozásának végső határát jelentve.¹⁰ Az alapjogok közül az Alkotmánybíróság másodikként emelte ki a véleménynyilvánítás szabadságát, amely az úgynevezett *kommunikációs alapjogok anyajoga*, és ebben a kategóriában helyezte el a gyülekezéshez való jogot is. A közösség elleni izgatás alkotmányosságáról szóló 30/1992. (V. 26.) AB határozat szerint: „A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen »anyajoga« többféle szabadságjognak, az ún. »kommunikációs« alapjogoknak. [...] A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez, vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.”

A gyülekezéshez való jog történetileg szoros kapcsolatban áll az egyesülési joggal, ennek megfelelően az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikke is együtt deklarálja a két jogot, illetve rájuk nézve közös szabályokat tar-

talmaz. Mint arra a magyar Alkotmánybíróság is rámutatott, mindkettő összefügg a szólásszabadsággal, illetve a véleménynyilvánítás szabadságával.

A francia Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata nem tartalmazza nevesítetten a gyülekezési jogot, azt a francia irodalom is a gondolat- és szólásszabadságból tartotta levezethetőnek. A francia Alkotmánytanács pedig kollektív kifejezési szabadságként kezeli azt.¹¹ A gyülekezéshez való jogot először az európai mintaalkotmánynak tekintett 1831-es belga alkotmány szabályozta: „a polgárok csak békésen és fegyvertelenül gyülekezhetnek a szabad ég alatt tartott gyűlések pedig alá vannak vetve a rendészeti jognak.” Kiemelhető, hogy már ebben a textusban is megjelenik a békés és a fegyvertelen gyülekezés kívánalma, amely szóhasználat mintaként szolgált több további alkotmányos megfogalmazásnak.¹² Megelőlegezhető továbbá, hogy a *békés jelleg* olyannyira konstitutív eleme a gyülekezésnek, hogy például spontán tüntetések esetében ezen attribútum a jogszerűség egyetlen feltételévé válhat.¹³

Hazánkban a jogforrási hierarchia csúcsán található Alaptörvény az Alkotmány 62. §-ához¹⁴ hasonlóan deklarálja: „VIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”¹⁵ Az alapjog szabályozásának részleteit az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése követelményeinek megfelelően törvényi szinten lehet szabályozni. Az alapjog korlátozásának meg kell felelnie a szükségességi-arányossági kritériumoknak, és nem érintheti az alapvető jog lényegét. Az Alaptörvény egyetlen újítása, hogy a szabályozással kapcsolatosan megszüntette a kétharmados követelményt.

A keretjellegű alkotmányi rendelkezésen túlmenően a gyülekezési jogalkotási kötelezettség nemzetközi egyezmények követelménye is.¹⁶ A hazai szabályozás hiá-

6 DEZSŐ MÁRTA – VINCZE ATTILA: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2012. 73.

7 HAJAS BARNABÁS – LÁPOSSY ATTILA: *Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról*. 3. r. Közjogi Szemle. 2009. 3. sz. 35.

8 GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA: 8. § Alapjogok korlátozása. In: *Az Alkotmány kommentárja*. (szerk. Jakab András) Századvég, Budapest, 2009. 429. Ehhez kapcsolódóan Ronald Dworkin erősebb és gyengébb jogok között tesz különbséget. HALMAI GÁBOR: *Kitüntetett jog – korlátokkal*. *Mozgó Világ*. 2006. 12. sz. <http://epa.oszk.hu/01300/01326/00082/06halmai.htm> (2016. 09. 05.).

9 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88., 93.

10 BALOGH ZSOLT: *Alapjogok korlátozása az új alkotmányban*. Pázmány Law Working Papers. 2011/19. 7.; POZSÁR-SZENTMIKLÓS ZOLTÁN: *Alapjogok mérlegen*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2016. 208–217.

11 OBERDORFF, HENRI: *Droits de l’homme et libertes fondamentales*. Ed. Dalloz, Armand Collin, Párizs, 2003.

12 A német, olasz, portugál és spanyol alkotmányokról lásd HAJAS-LÁPOSSY: i. m. 38.

13 Uo.

14 A korábbi, az 1989. évi I. törvénnyel módosított alkotmányszöveg értelmében az egyesülési és gyülekezési jogok korlátjává – a korábbi szocializmus és nép érdeke helyett – a Magyar Köztársaság alkotmányos rendje vált. A későbbi, az 1989. évi XXXI. törvény általi alkotmánymódosítás ugyanakkor elválasztotta a gyülekezési jogot az egyesülési jogtól, érvényesítette vele szemben a 2/3-os követelményt, és kikerült a szövegből az imént említett, alkotmányban deklarált korlát. HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris, Budapest, 2003. 494.

15 Az Alkotmánybíróság megállapította a két alkotmányi rendelkezés egyezőségét, aminek következtében megerősítette az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatokat. Ld. 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [38].

16 Utalt erre az Alkotmánybíróság is 14/2016. (VII. 18.) AB határozatban: „a gyülekezési jogot érintően kikristályosodott egy közös európai alkotmányos kultúra, amelynek alapvető elemei megtalálhatók az alkotmánybírósági határozatokban, a Velencei Bizottság és az EBESZ összefoglalóiban, valamint az EJEB döntéseiben.” Indokolás [57]. Lásd pl. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE-ODIHR): *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*. <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true> (2016. 09. 10.); Velencei Bizottság: *Compilation of Venice*

Tanulmány

nyosságaira ugyanakkor több alkotmánybírói különvélemény és szerző¹⁷ is felhívta a figyelmet, és ezt támasztotta alá például az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) Magyarországot elmarasztaló egyik ítélete is.¹⁸ Ehhez kapcsolódóan Bihari Mihály úgy vélekedett, hogy míg a kilencvenes években még nyilvánvaló volt, melyek a jogszerű gyülekezés követelményei (72 órával korábban a törvényben előírt adatok bejelentése), később az Alkotmánybíróság – szerinte az Alkotmány 62.§-ának kiterjesztő értelmezése révén a gyülekezési törvénybe beleíró – döntései, a nem egyértelmű szabályok, vagy éppen az *alulszabályozottság* miatt jogalkalmazási bizonytalanság („mérlegelési bizonytalanság”) uralkodik.¹⁹ Olyan kérdések tehát, mint a spontán gyülekezések, az ellentüntetések, vagy éppen a nem közterületen, de egyéb nyilvános helyen tartott vitafórumok megítélésében a jogszabályi fogódzók hiánya miatt váltakozó volt, illetve csupán késéssel alakult ki egységes megítélés. Egy másik példa: az Emberi Jogok Európai Egyezménye a békés gyülekezéshez való jogot határozza meg alapvető emberi jogként, azaz mint olyat, melynek a békés jellege konstitutív elem, annak hiányában pedig nem lehet a gyülekezési szabadság gyakorlásának tekinteni egy „rendezvényt”. Adódik a kérdés: mi a helyzet azon rendezvényekkel, amelyeknek célja az éppen hatályos alkotmányos keretek között egyébként nem lenne elérhető.²⁰ Kényes kérdés, hiszen ha a jogszabály lehetővé tenné a gyülekezések céljukra tekintettel történő megítélését, az végeláthatatlan visszaélési lehetőségekhez vagy azok gyanújához vezetne. A helyettes ombudsman 2002-es felvetése²¹ – ellentétes előjellel – visszaköszön az EJEB egyik ítéletében is, amelyben a bíróság kifejtette, hogy az a tény, hogy a demonstrálni kívánók kitűzött céljai megvalósulásuk esetén alapvető alkotmányos változásokat kívánnának meg, önmagában nem alapozza meg a békés célú gyülekezéshez való joguk korlátozását.²² Ezzel összhangban foglalt állást Kádár András Kristóf és M. Tóth Balázs is, akik rámutatnak arra, hogy a békés jelleg követelménye magában foglalja azt is, „*hogy a gyüleke-*

zés során tett javaslatok összeegyeztethetők az alapvető demokratikus elvekkel. Ez utóbbi követelmény lényegileg egy eljárási korlátot állít fel a javaslatokkal szemben: a gyülekezés során javasolt változtatások nem utalhatnak a fennálló viszonyok erőszakos módosítására, azonban céljuk lehet bármely alkotmányos intézmény demokratikus (nem erőszakos) megváltoztatásának előmozdítása.”²³

A részletkérdésekről folytatott viták során tehát időről időre felmerült a jogszabály megfelelésének kérdése. Már a 75/2008. (V. 29.) AB határozat idején mulasztás megállapítását tartotta volna indokoltnak Bihari Mihály, Bragyova András, Holló András és Kiss László, a 30/2015. (X. 15.) AB határozathoz fűzött különvéleményeik alapján pedig Czine Ágnes és Dienes-Oehm Egon is. Végül a kétezres évek közepéhez képest, egy gyülekezési jogi szempontból „nyugodtabb” időszakban, 2016-ban a mulasztás pártján lévő alkotmánybírák kerültek többségbe.

III.

A gyülekezési jog alkotmányos sarokpontjai

1. A gyülekezési szabadság szerepe

A gyülekezési jog mint kommunikációs alapjog elsősorban a demokratikus intézményrendszerben, illetve a politikai akaratképzésben betöltött szerepe felől közelíthető meg. Ehhez kapcsolódóan több alkotmánybírói határozat is leszögezte, hogy az alkotmányos védelem a közügyekről folytatott nyilvános vitában való részvételt célzó rendezvényekre terjed ki, amelyek a közérdekű információk megszerzését és másokkal való megosztását, valamint a vélemények közös kinyilvánítását segítik elő.²⁴ Egy korai alkotmánybírói határozat rögzítette, hogy „[a] gyülekezési szabadság mint kommunikációs jog jelentőségét növeli, hogy – ellentétben a sajtóval – közvetlen hozzáférési korlátok nélkül biztosítja mindenki számára a politikai akaratképzésben való részvételt.”²⁵ Egy újabb határozatában pedig az Alkotmánybíróság az alapjog kiemelt jellegét hangsúlyozandó, a 30/1992. (V. 26.) AB határozatát parafrázálva úgy foglalt állást, „*hogy a békés gyülekezéshez való jognak kitüntetett szerepe van az alapjogok rendszerében egy demokratikus jogállamban. Ez ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a békés gyülekezéshez való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, korlá-*

Commission Opinions concerning Freedom of Assembly. CDL(2012)-014rev2. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2012\)014rev2-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2012)014rev2-e) (2016. 09. 10.).

17 SZIKINGER ISTVÁN: *Gyűléshatár. Fundamentum.* 2002. 1. sz. 97. HERBERT KÜPPER: *A gyülekezési alapjog Magyarországon és Németországban.* JURA. 2008. 1. sz. 115.

18 Bukta és társai v. Magyarország (25691/04, 2007. július 17.).

19 HAJAS BARNABÁS – BIHARI MIHÁLY: *Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról. 1. r. Közjogi Szemle.* 2009. 1. sz. 27.

20 SAJÓ ANDRÁS: *Önvédő jogállam. Fundamentum.* 2002. 2–3. sz. 55–58., 63–64.

21 HALMAI GÁBOR: *Jogvédelem vagy jogkorlátozás? Az ombudsmanhelyettes a gyülekezési jogról. Fundamentum.* 2003. 1. sz. 117–121. SZABÓ MÁTÉ et al.: *Gyülekezési jog. Problématerkép. Az Országgyűlési Biztos Hivatalában 2008. máj. 19-én rendezett konferencia anyagai. Közjogi Szemle.* 2008. 3. sz. 18.

22 Stankov és United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgária (29221/95 és 29225/95, 2001. október 2.).

23 KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF – M. TÓTH BALÁZS: *A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai. Fundamentum.* 2007. 1. sz. 64.

24 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 449., 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651., 662–663., 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [40].

25 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651., 663.

tozását pedig szorosan behatárolják a Magyarország által elfogadott nemzetközi egyezmények előírásai.²⁶

Az alkotmánybíróági határozatokban megjelent a gyülekezési jognak egy másik megalapozása is. Ez alapján nem pusztán a véleménynyilvánítás alapjogával értelmezhető szoros összefüggésben a gyülekezéshez való alapjog, „hanem a közvetlen demokráciával is. A gyülekezések célja ugyanis tipikusan egy kritikus vélemény, egy elégedetlenség kifejezésre juttatása, ami a közvetett demokrácia valamely intézménye által már meghozott, vagy még csak tervbe vett döntések korrekcióját célozza. A kifejtett vélemény tehát mindig a befolyásolás eszközeként jelenik meg a kommunikációs térben.”²⁷ A gyülekezési jog funkciója tehát a képviseleti demokrácia korrekciós mechanizmusaként, egyféle stabilizáló, feszültségkioldó szelepként, egyúttal a többségi demokráciával szemben működő kisebbségvédelmi szempontból²⁸ értelmezhető: „[a] gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviseleti szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviseleti szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére.”²⁹

2. A tartalmi semlegesség követelménye

Az Alkotmánybíróság a közvélemény szabad alakításával és kialakulásával összefüggésben fogalmazta meg a vélemények tartalomtól független védelmének elvét, azaz az úgynevezett értéksemlegesség követelményét: „[a] szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték-, és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. [...] A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.”³⁰ A gyülekezésekre való utalással az Alkotmánybíróság elvi éllel megállapította továbbá, hogy „[a] nagy nyilvánosság – a gyűlésektől eltekintve – gyakorlatilag a sajtónyilvánosságot jelenti. A létrejött sajtószabadságban senki nem hivatkozhat külső kényszerre, aki a nyilvánosság elé lép, minden sorral, amit

leír, magát adja és teljes erkölcsi hitelét kockáztatja. Politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis öntisztulással alakulhat ki. Aki tehát gyalázkodik, magát bélyegzi meg, s lesz a közvélemény szemében »gyalázkodó«. A gyalázkodásra bírálat kell, hogy feleljen.”³¹ Ez azt a követelményt támasztja, hogy „[a]z alkotmányos demokrácia [...] nem fojtja el a szélsőséges hangokat pusztán azok tartalma miatt. Demokratikus társadalomban ugyanis az ilyen általánosító rasszista beszéd nem tud változtatni azon a tényen, hogy az állam szempontjából minden polgár egyenlően értékes és az alapjogokkal egyenlően rendelkező személy.”³²

A tartalmi semlegesség követelményét a gyülekezéseken történő véleménynyilvánításra vonatkozólag az Alkotmánybíróság a 75/2008. (V. 28.) AB határozatban is megerősítette: „nem vehetők figyelembe a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakon kívüli, a rendezvényen megjelenő közlés tartalmára vonatkozó megfontolások.”³³

3. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége

Az államot az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján – jóllehet egy az állami hatalommal szemben érvényesülő „negatív” alapjogról van szó – pozitív kötelezettségek terhelik a békés gyülekezéshez való jog garantálása érdekében. Ennek szélsőséges esete az, amikor ellentétes nézeteket valló csoportok tüntetnek azonos helyszínen, vagy egy bejelentett tüntetés margóján alakul ki egy ellentüntetetés. Az EJEB a *Christians against Racism and Fascism v. U.K.* ügyben (8440/78, 1980. július 16.) mondta ki, „hogy önmagában az »erőszakos ellendemonstráció« lehetőség vagy azon eshetőség, hogy olyan szélsőségesek csatlakoznak a demonstrációhoz, akiknek céljai nem békések, vagy hogy a csoport szélsőséges tagjai erőszakos szándékkal léphetnek fel, nem lehet oka a békés célú gyülekezéshez való jog korlátozásának a Bizottság álláspontja szerint. E jogot még akkor is védelem illeti, gyakorlását tehát még abban az esetben is biztosítani kell, ha valóban fennáll annak a veszélye, hogy a felvonulás a szervezőkön kívül álló okok miatt zavargásba torkollik.”³⁴ Ezzel összhangban Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos alapjog érvényesülése „nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenérzéssel szemlélők, ellentüntető, és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul, [...] ezért az államot pozitív kötelezettségek is terhelik a gyülekezési jog érvényesülésének biztosítása érdekében.”³⁵ A kérdéskör kapcsolódik az Alkotmánybíróság mulasztást

26 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [25].

27 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [26].

28 SÓLYOM PÉTER: 62. § Gyülekezési jog. In: Az Alkotmány kommentárja. (szerk. Jakab András) Századvég, Budapest, 2009. 2306–2307.

29 4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914., 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [40].

30 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 179.; 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83, 108.

31 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 180.

32 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 789., 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [37].

33 ABH 2008, 651, 667.

34 Lásd még: *Plattform Ärzte für das Leben v. Austria* (10126/82, 1988. június 21.). HAJAS BARNABÁS: *Utcák, terek szabadsága*. Századvég, Budapest, 2014. 93–103.

35 55/2001 (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 453.

Tanulmány

megállapító döntéseihez is. A testület ugyanis részben az állam *intézményvédelmi kötelezettségéhez* kapcsolódóan állapította meg a Gytv. szabályozási hiányosságait. E téren egyrészt a gyülekezési jognak a más alapjogokkal történő ütközésből adódó jogalkalmazói bizonytalanságok miatt hívta fel a jogalkotót jogalkotásra, másrészt pedig a gyülekezők biztonságának garantálása érdekében.³⁶

4. A gyülekezések békés jellege

Összhangban a korábbi Alkotmánnyal és az Emberi Jogok Európai Egyezményével, az Alaptörvény is a békés gyülekezéshez való jogot védi. Ennek megfelelően a Gytv. 2. § (1) bekezdése szerint a gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések tarthatók. A békés jelleg tehát a közös véleménynyilvánítás konstitutív eleme, nehéz jogalkalmazói kérdés ugyanakkor annak megállapítása, hogy mikor válik egy rendezvény békétlenné, olyanná, amely már nem esik az Alaptörvény védelme alá. A mérlegelést nehezíti, hogy a gyülekezések nem feltétlenül érzelem- vagy indulatmentes rendezvények, sőt éppen ellenkezőleg, természetükből adódóan kellemetlenséget idéznek elő ideiglenes jelleggel, hiszen így képesek felhívni a figyelmet a kommunikálni kívánt üzenetre. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet [EBESZ] gyülekezési joggal kapcsolatos irányelvei, amelyeket a magyar Alkotmánybíróság is idézett, *„kifejezetten megfogalmazzák, hogy a gyülekezés alkalmával kifejezett vélemény mások ellen is irányulhat, és pedig olyan indulattal is, amely az érintetteket vagy másokat zavar. Mindez beletartozik a békés gyülekezés fogalmába. Ennek alkotmányos korlátja, hogy az érzelem- és indulatnyilvánításnak a verbalitás szintjén kell maradnia, azzal, hogy a közlés nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást.”*³⁷

Még bonyolultabb jogalkalmazói feladat, amennyiben a rendezvényen részt vevők közül csupán egyes személyek követnek el erőszakos cselekményeket. Ilyen esetben, ha a gyülekezési joggal visszaélő személyek kiemelhetők a tömegből, úgy ennek kivitelezése mellett a rendőrségnek továbbra is biztosítania kell a békésen gyülekezők szabad alapjoggyakorlását.³⁸ Hasonló nehéz esethez értékelhető az *álarc* viselésének kérdése, amely eleve gyanakvást keltő lehet, ugyanakkor előfordulhat, hogy viselése összefüggésben áll a gyülekezés céljával, ezért megtiltása mellett kimentési lehetőséget kell biztosítani.³⁹

Egy újabb döntésében az Alkotmánybíróságnak azzal a jogalkalmazói gyakorlattal kellett szembesülnie, amely előzetesen tiltott meg egy gyülekezést arra való hivatkozással, hogy a tervezett rendezvény megbontaná *„a személyiségi jogok rendszerének egyensúlyát”*. Alkotmányjogi panasz nyomán az AB megállapította, hogy *„a tervezett gyülekezés békétlen jellegének megállapításához nem elégségesek távoli, hipotetikus összefüggések, és különösen nem fogadható el, ha a jogalkalmazók a polgárok alapjogait pusztán a honlapjukra hivatkozva, a rendezvénnyel adott esetben csak távoli összefüggést mutató, »a világhálón elérhető programjuk« alapján kiüresítik.”*⁴⁰

5. Eljárási követelmények: bejelentési kötelezettség, egyeztetési eljárás, in dubio pro libertate, együttműködési kötelezettség

Egy tipikus rendezvény létrejötte előtt mind a szervezőknek, mind pedig a rendőrségnek eleget kell tenniük különféle eljárási kívánalmaknak. Ezek közül a gyülekezési jog általános korlátjaként említhető a bejelentési kötelezettség⁴¹, amely kizárólag a közterületen tartandó rendezvény esetében terheli a szervezőket. *„A bejelentési kötelezettséget közterületen tartandó rendezvény esetében az indokolja, hogy a hatóságok képesek legyenek biztosítani a gyülekezés lebonyolítását.”*⁴²

Ehhez képest atipikus az az eset, amikor a nyilvánosság nem rendelkezik kellő időben azokkal az információkkal, amely miatt tiltakozni szeretne, ezért a három nappal korábban megkívánt bejelentési kötelezettségének nem tud eleget tenni. A kérdéskörrel összefüggésben az alkotmánybírósági gyakorlatra is hatást gyakorlóan jelentős ítélet született *Bukta és társai v. Magyarország* (25691/04, 2007. július 17.) ügyben. Ezenkívül az Alkotmánybíróság utalt az EJE B Oya Ataman-ügyben hozott döntésére is, amely a hatóságok számára a gyülekezés során tűrési kötelezettség tanúsítását írta elő, és amely azt a Patyi-ügyben a bejelentési eljárásra is kiterjesztette.⁴³ Az Alkotmánybíróság terminológiájában mindez *„az in dubio pro libertate elv megfogalmazását jelenti és azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányába, hogy a gyülekezések megítélésakor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak”*⁴⁴.

A tipikus gyülekezés tehát a *bejelentési eljárással* veszi kezdetét, amelyre a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: *Ket.*) szabályai az irányadók.⁴⁵ Az

36 ORBÁN ENDRE – SÜLYOK TAMÁS: *A békés gyülekezéshez való jog az Alkotmánybíróság döntéseiben*. Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ, Budapest. (megjelenés alatt) A biztonságot garantáló törvényi előírások szerepére a német gyülekezési törvényre utalással Halmai Gábor is felhívta a figyelmet. Ld. HALMAI: i.m. (21. lj.) 119.

37 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [25].

38 HAJAS: i. m. (34. lj.) 312.

39 4/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [64].

40 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [47]–[48].

41 Gytv. 6. §

42 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [44].

43 *Patyi v. Magyarország* (5529/05, 2008. október 7.) 43. pont.

44 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [30].

45 HAJAS: i. m. (34. lj.) 208.

Alkotmánybíróság a 3/2013. (II. 14.) AB határozat indoklásában megvizsgálta a közigazgatási eljárásban a gyülekezések bejelentésével kapcsolatban meghozható döntéseket.⁴⁶ A Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján a rendőrségnek a bejelentés nyomán meg kell vizsgálnia, amennyiben a tervezett rendezvény a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem volna biztosítható. Ebben a három speciális esetkörben a rendőrség megtilthatja a rendezvénynek a megjelölt helyen vagy időben való megtartását. A tiltó okok alkalmazására azonban nem kerülhet sor automatikus jelleggel⁴⁷, hanem le kell folytatniuk a gyülekezés szervezőivel a végrehajtási rendeletben előírt egyeztetési eljárást.⁴⁸ Egy kapcsolódó ügyben az Alkotmánybíróság a döntés indoklásában emlékeztette a jogalkalmazókat, hogy „[a] mérlegelés eredményeként meghozott döntés indoklásából ki kell tűnnie, hogy a jogalkalmazók számba vették a gyülekezés enyhébb korlátozási lehetőségeit”⁴⁹. A konkrét ügyben pedig az „eljárás elemeinek áttekintése alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkalmazók akkor tudnak megfelelni az indokolási kötelezettségüknek, amennyiben a tiltó okok felmerülése esetén kötelezően lefolytatják a BMr.-ben előírt egyeztetési eljárást. Az egyeztetési eljárás során a közhatalmat gyakorló szerv párbeszédet folytathat a gyülekezés szervezőjével, és ez adott esetben a tényállás differenciáltabb megállapításának lehetőségét is magában hordozza, továbbá lehetőséget ad mind a szervezőnek, mind a hatóságnak az álláspontok mélyebb megismerésére, adott esetben a közvetlen személyes meggyőzés erejének kibontakozására. [...] Mindezek alapján megállapítható, hogy az egyeztetési eljárás lefolytatása elősegíti a kompromisszumos megoldás megtalálását a gyülekezők és a hatóság között, lehetővé téve ezzel a gyülekezéshez való alapjog és a tiltó ok által védett jogállami követelmény közötti megfelelő egyensúly megteremtését. Az egyeztetési eljárás a fenti jellemzőire tekintettel a gyülekezéshez való alapjog érvényesülésének fontos eljárási garanciája, amelynek mellözése, vagy nem megfelelő (az arányosság elvét sértő, vagy diszkriminatív) alkalmazása nemcsak a gyülekezéshez való alapjog, de a jobbiztonság alkotmányos követelményét, az egyes jogintézmények kiszámítható működését is sérti.”⁵⁰ Az Alkotmánybíróság konklúziója szerint „[a] Gytv. szabályozási rendszeréből ugyanis az következik, hogy vélelem szól a gyülekezések megtartása mellett, azt csupán tudomásul veszi a rendőrség, kivéve az egyes tiltó okok felmerülésének esetét. Ennek következtében és az in dubio pro libertate elvnek megfelelően az következik, hogy a gyülekezési jog gyakorlá-

sa tekintetében a bizonyítási teher mindig a korlátozást előíró hatóság oldalán áll fenn.”⁵¹

A bejelentések és gyülekezések során tanúsítandó *alapjogbarát* hatósági intézkedésekkel a gyülekezők együttműködési kötelezettsége állítható párhuzamba.⁵² Ennek kiemelt jelentősége van minden gyülekezés esetében, de kiváltképp a gyors reagálású és spontán gyülekezések, azaz atipikus gyülekezési formák esetében. Amíg a bejelentés révén megtartott gyülekezések előtt a rendőrség előzetesen fel tudja mérni a kockázatokat, és el tudja végezni a megfelelő előkészületeket a közrend és közbiztonság fenntartása érdekében, addig az atipikus gyülekezések esetében mindezt az *együttműködési kötelezettség* képes pótolni. Ehhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság a tiltó határozatok bírósági felülvizsgálatával összefüggésben azt is megfogalmazta, hogy a bíróságnak nem pusztán az egyeztetési eljárás lefolytatását kell vizsgálnia, hanem azt is „értékelnie kell, hogy ennek során a felek megfelelő együttműködést tanúsítottak-e a tiltó okok elhárítása érdekében”⁵³.

6. A gyülekezés időbeli dimenziói

A gyülekezési jog keretében szervezett rendezvények mindig időben behatárolt, határozott idejű rendezvények. A bejelentés során akkor is meg kell jelölni egy távolabbi időpontot, amennyiben nem látható előre, hogy a rendezvény mikor éri el a célját. Természetesen szükség esetén a szervező újabb bejelentéssel élve meghosszabbíthatja rendezvényét.⁵⁴ Az időbeliség ezenkívül *arányosító tényezőnek* is számít a gyülekezéshez való jog és mások jogainak csorbulása tekintetében: „az arányosság érvényre juttatása körében kiemelt súlya van a gyülekezések ideiglenes jellegének”⁵⁵.

7. A gyülekezés térbeli dimenziói

„Az egyén gyülekezési szabadságába tartozik, hogy gyülekezést szervezzen és gyülekezésen vegyen részt. A gyülekezés szervezésének lényegi eleme (olykor egy adott közügyben való vélemény-kifejezés része) annak megválasztása, hogy a rendezvényre milyen céllal, hol, mikor és milyen körülmények között kerüljön sor. A gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed. [...] A gyülekezéssel elérni kívánt cél ugyanis szorosan kapcsolódhat a kiválasztott helyszínhez”, szögezte le az Alkotmánybíróság.⁵⁶ Ehhez kapcsolódóan fogalmazták meg az

46 Indokolás [49].

47 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [33].

48 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 4. § (5) bekezdés.

49 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [51].

50 Uo.

51 Indokolás [32].

52 75/2008. (V. 29.) ABH 2008. 651, 670.

53 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [53].

54 75/2008. (V. 29.) ABH 2008. 651, 659.

55 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [52].

56 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [41].

Tanulmány

EBESZ Irányelvei azt, hogy ha egy állam korlátozza a gyülekezés szabadságát, azt a *lehető legkevesebb beavatkozással* kell tennie, így például nem hozhat olyan korlátozásokat, amelyek alapvetően befolyásolnák az esemény jellegét, úgy, mint egy felvonulásnak a város külterületeire való irányítása.⁵⁷

A Gytv. alkalmazásában közterület a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér.⁵⁸ Főszabály szerint tehát minden, a köz számára korlátlanul nyitva álló területen szervezhető gyülekezés. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „[t]ekintettel arra, hogy a közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság egyik legkézenfekvőbb, mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek, ezért a közterületen tartandó rendezvények különösen erős alkotmányjogi védelemben részesülnek. Ez abban nyilvánul meg, hogy ha a gyülekezés helyéül választott közterület igénybe vételét közhatalmi rendelkezés korlátozza, az alapjogot érintő korlátozásnak meg kell felelnie a szükségességi és arányossági követelményeknek.”⁵⁹

Ennek a követelménynek meg kell felelniük a rendőri szervek által elrendelt személy- és létesítménybiztosítási intézkedéseknek is. Így például a *Patyi v. Magyarország* (35127/08, 2012. január 17.) és a *Szerdahelyi v. Magyarország* (30385/07, 2012. január 17.) ügyekben az EJEB megállapította, hogy Magyarország megsértette a panaszosok gyülekezési jogát, amikor a Kossuth tér jogszerűtlen módon történő biztonsági műveleti területté nyilvánításával lehetetlenné tette a panaszosok által 2007 márciusára bejelentett demonstráció megtartását.

A követelménynek meg kell felelniük a közterület használatáról rendelkező önkormányzati rendeleteknek is, amelyek a helyszínek adottságaitól függően előírhatnak ugyan különféle korlátozásokat, de nem lehetetleníthetik el a gyülekezési jog gyakorlását: „[a]mennyiben nyilvánvaló, hogy a közterület-használat adott módon történő szabályozásának mögöttes célja a gyülekezési jog korlátozása, és a közterület-használat feltételeinek módosítása csupán eszköze a gyülekezési jog korlátozásának, ez alkotmányellenesé tehet olyan szabályokat is, melyek önmagukban alapjogi relevanciával nem bírnak”⁶⁰.

Egy újabb határozatában az Alkotmánybíróság „továbbgondolta” az emblemikus közterületek *public forum* jellegét, és úgy foglalt állást, hogy „egyes közterületi helyszínek jellegadó módon a lakhatás és a pihenés helyszínei”⁶¹. Az Alkotmánybíróság jelezte, hogy „[m]indez nem jelenti azt, hogy ezek a helyszínek elveszítik közterület jellegüket [...] A körülmények mérlegelése alapján akár itt is tartható tehát gyülekezés, de adott esetben szigorúbb technikai feltételek mellett: így figyelembe kell venni különösen a gyüle-

kezők célját, létszámát, a rendezvény időtartamát, gyakoriságát, dinamikus vagy statikus jellegét, és azt, hogy a résztvevők milyen napszakban, milyen hangosítás mellett kívánják üzenetüket eljuttatni a gyülekezés címzettjéhez.”⁶² Az idézett határozatban az Alkotmánybíróság a magánszférához való jog részét képező otthon nyugalma védelmében mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, mivel a jogalkalmazóknak nem volt eszközük a gyülekezési jogot és a magánszférát megfelelő egyensúlyban érvényre juttató döntés meghozatalához.

8. A gyülekezés megtiltása

A gyülekezési jog korlátai sorában a *legsúlyosabbnak* a gyülekezések előzetes tiltása minősül. „Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Az előzetes tiltás olyan ultima ratio jellegű korlátozás, amely teljes egészében megakadályozza az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben még a rendezvény feloszlata is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül. Éppen ezért egy tudomásul vett rendezvény esetében egy tilalmi ok – a rendezvény törvénysértő megtartása miatt – utólag oszlatási okká válhat, ez a viszony azonban nem fordítható meg: a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká.”⁶³

A Gytv. 8. § (1) bekezdése két esetkört nevesít. „E két korlát mögött az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban – a népképviselői szerv és a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéseként – ott áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint – a közlekedés más útvonalon nem biztosítható esetkörében – a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek.”⁶⁴ Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a tiltó okok listája taxatív: „[a]z említett alkotmányosan védett (köz)érdekekhez (értékekhez) az enumeratio unius est exclusio alterius joglogikai maxima alapján taxatív jelleggel kötődnek a tilalmi okok”⁶⁵.

Tiltás alkalmazására azonban nem kerülhet sor automatikus jelleggel. Egy hazai vonatkozású ügyben az EJEB azért találta egyezményesértőnek a hatóságok jogalkalmazását, mivel megítélése szerint „amikor a hatóságok a Patyi úr által előterjesztett ténybeli magyarázatok figyelembe vétele nélkül mechanikusan, ugyanazon okokra hivatkoz-

62 Uo.

63 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [30].

64 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30].

65 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [32]. Egy másik ügyben azonban a tiltó és a feloszlatai okok elhatárolásával szemben VARGA Zs. András és Szívós Mária különvéleményükben úgy foglaltak állást, hogy „a Gytv. 2. § (3) bekezdésének generális jellege folytán a 8. § szerinti tiltási okok egyben feloszlatai oknak, a 12. § szerinti feloszlatai okok pedig tiltási oknak is minősülnek.” 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [134].

57 OSCE–ODIHR: i. m. 2.4. pont.

58 Gytv. 15. § a) pont.

59 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [45].

60 4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 915.

61 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [53].

va, ismétlődően megtiltották a demonstrációkat, akkor nem találták meg a megfelelő egyensúlyt a gyülekezési szabadságukat gyakorolni kívánók joga és azon személyek joga között, akiknek mozgásszabadsága időlegesen – esetleg – korlátozódhatott volna⁶⁶.

Egy, a Kúria elé bejelentett gyülekezéssel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság is leszögezte, hogy „mindig a konkrét esetben elvégzendő mérlegelés tárgya az, hogy a releváns tényezők összehatása eléri-e a bíróság működésének súlyos veszélyeztetése szintjét⁶⁷. A tiltó határozat meghozatalát tehát egy arányossági mérlegelésnek kell megelőznie. Összhangban a Velencei Bizottság álláspontjával⁶⁸, az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a „bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése” tekintetében „a súlyossági mérce” az alapjogi korlátozást szűkítő kategóriaként került be a Gytv. szabályozásába. Enélkül ugyanis a jogalkalmazói joggyakorlat oda vezethetne, hogy általában semmiféle gyülekezés nem lenne megtartható a bíróságok előtt, hiszen végső soron minden gyülekezés okozhat valamiféle zavarást vagy kényelmetlenséget a gyülekezés címzettjének.⁶⁹ Végül az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben megsemmisítette a rendőrségi tiltó határozatot és az azt jóváhagyó bírósági végzést, és rámutatott arra, hogy a „súlyosság mércéje” az, ami a vizsgált tiltó ok alkalmazása kapcsán lehetővé teszi a jogalkalmazók számára az esetről esetre történő mérlegelést, a „súlyossági mérce” alkalmazását tehát külön indokolni szükséges.

Egy másik ügyben azonban az Alkotmánybíróság elzárkózott a jogalkalmazói mérlegelés felülvizsgálatától, mondván, hogy „alkotmányjogi panasz eljárása keretében nincs lehetősége a bizonyítékok felülmérlegelésére: azt, hogy az adott ügy körülményei megalapozzák-e a bíróságok működésének »súlyos veszélyeztetését«, esetről-esetre a rendőrségnek, illetve a felülvizsgálat során a bíróságnak kell megítélnie, és ennek megfelelően a tilalmi ok alkalmazása körében fókuszolt indokolási kötelezettség terheli a jogalkalmazókat⁷⁰.

A „népképviselői szervek zavartalan működésének súlyos veszélyeztetésével” összefüggésben az EJEB a *Sáska v. Magyarország* ügyben marasztalta el Magyarországot. Az EJEB hangsúlyozta a jogalkalmazók felelősségét és azt, hogy a beavatkozás igazolására felhozott indokoknak relevánsnak és elegendőeknek kell lenniük, és vizsgálni szükséges, hogy a beavatkozás arányos volt-e az elérni kívánt céllal. A konkrét ügyben az EJEB arra a megállapításra jutott, hogy a Parlament előtt „a demonstráció megtiltása még annak figyelembe vételével sem minősült nyomós társadalmi szükségletnek,

hogy a kérelmező elzárkózott a rendőrség által javasolt kompromisszumos megoldás megfontolásától⁷¹.

A „közlekedés más útvonalon nem biztosítható” esetkörrel összefüggésben pedig az EJEB nem fogadta el a *Patyi és mások kontra Magyarország* ügyben, hogy a miniszterelnök háza elé szervezett rendezvényeket a rendőrség olyan hivatkozásokkal tiltotta meg, hogy húsz tüntető számára „a járda nem elég széles”, illetve „november 1-jén, Minden-szentek napján, erősebb forgalomra kell számítani”.⁷² Ugyanabban az ügyben egy másik alkalommal húszpercesre tervezett, húszfős gyülekezést a rendőrség egyebek mellett az utcában közlekedő rendszeres autóbusszjáratra, valamint arra hivatkozással tiltott meg, hogy „sokan az utcán keresztül utaznak a Budapest környéki síelőhelyekre”.⁷³ Egy kapcsolódó határozatában⁷⁴ az EJEB nem fogadta el egy kétszáz főre tervezett demonstráció megtiltását a XII. kerületi Venyige utcában. Az EJEB rámutatott arra, hogy a jogalkalmazók nem mérlegeltek megfelelően, hiszen nem hivatkozhattak volna alappal a közlekedési viszonyokra, tekintettel arra, hogy a kérdéses utca zsákutca, amit az autóvezetők jobbra parkolásra használnak, így az ott előforduló forgalom eleve nem jelentős.

Legújabb döntéseiben az Alkotmánybíróságnak olyan ügyekben kellett döntenie, amelyekben a jogalkalmazók a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapították a tiltást. Az AB nyomatékositotta a Gytv. rendszertani értelmezése révén, hogy a tiltó okok *taxatív* jelleggel a Gytv. 8. § (1) bekezdésében található. Az egyik esetben azonban a testület nem semmisítette meg a bírói döntést, mert tekintettel volt arra, hogy a bejelentett konkrét rendezvény teljes megtartását nem tiltották meg, a város több pontját érintő felvonulás lezajlott, a gyülekezők kifejezésre juttathatták véleményüket, így a csupán három helyszínt érintő korlátozás révén nem sérült az indítványozók gyülekezéshez való joga aránytalan mértékben.⁷⁵

A másik határozatban azonban „az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mind a rendőrség, mind pedig a bíróság tévesen hivatkozott a Gytv. 2. § (3) bekezdésére, amikor azt általános tiltó okként értelmezte. Tiltást alkalmazni ugyanis nem lehet önmagában amiatt, mert a jogalkalmazók az előttük fekvő ügyben a személyiségi jogok hipotetikus sérelmét vélik felismerni, mivel ahogy a bíróság fogalmaz: »a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el«. A köznyugalomban okozott esetleges sérelem ugyanis olyan feltételezés csupán, amely a békés gyülekezéshez való jog, mint a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapjog korlátozását önmagában kielé-

66 *Patyi v. Magyarország* (35127/08, 2012. január 17.) 42. bekezdés.

67 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [33].

68 Velencei Bizottság; i. m. 23. o.

69 Pokol Béla különvéleménye alapján alkotmányos követelményben fogalmazta volna meg a bírósági tárgyalás ideje alatt a bírósági épületben és környékén tartandó tüntetések tilalmát. 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [133].

70 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [33].

71 *Sáska v. Magyarország* (58050/08, 2012. november 27.), 23. bekezdés.

72 *Patyi és mások v. Magyarország* (5529/05, 2008. október 7.), 12. bekezdés.

73 Uo. 15. bekezdés.

74 *Körtvélyessy v. Magyarország* (7871/10, 2016. április 5.).

75 A megközelítéssel nem értettek egyet Salamon László és Stumpf István, akik különvéleményt csatoltak a határozathoz.

Tanulmány

*gítóen nem indokolhatja.*⁷⁶ A kérdéses ügghöz egyesített másik ügyben azonban az Alkotmánybíróság a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapított tiltó határozatnak csupán a törvénysértő jellegét állapította meg, tekintettel arra, hogy az indítványozó bejelentése megtevesztő jellegű volt, valótlan elemet tartalmazott, ezért az az AB szerint nem értékelhető úgy, mint a bejelentő valós szándéka szerinti gyülekezési joga érvényesítése.⁷⁷

9. A gyülekezés feloszlata

A gyülekezési jog keretében szervezett rendezvénynek fogalmi eleme, hogy az a közügyek megvitatására irányul. Ezzel együtt kommunikációs szempontból is vannak korlátai egy gyülekezésnek, hiszen a Gytv. 2. § (3) bekezdése alapján a gyülekezés gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. A Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján pedig, ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakra ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt *feloszlata*.

A feloszlata tehát a gyülekezési jog *szankciós* jellegű korlátja, amit a Gytv. elsősorban a szervező⁷⁸, másodsorban pedig a rendőrség kötelezettségeként szabályoz.⁷⁹ Az a rendezvény, amelyet oszlata szükséges, nem felel meg a Gytv. 2. § (1) bekezdésében foglalt „*békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések*” fogalmának. Azaz még ha békés jellegű is volt a rendezvény a gyülekezés kezdetén, az a későbbiekben a Gytv. *tárgyi hatályán* kívülre kerülhet, és azt már nem védi a békés gyülekezéshez való alapjog. Azt, hogy a megkezdett gyülekezés békétlenné vált-e, esetről esetre lehet megállapítani.⁸⁰

Ehhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság a 75/2008-as határozatában aránytalan korlátozásnak minősítette azt a szabályt, amely a bejelentés elmulasztása és a bejelentésben megadott időponttól, helyszíntől, útvonaltól, céltól, illetve napirendtől való eltérés esetében is előírta a feloszlata⁸¹, még abban az esetben is, amennyiben a demonstrálók nem hajtottak végre semmiféle erőszakos cselekményt, a rendezvény pedig békés jellegű volt. Ez a kér-

dés a rendőrség által tanúsítandó tűrés kötelezettséghez, és a spontán gyületek problematikájához kapcsolódik.⁸²

10. Jogorvoslathoz való jog

A Gytv. 9. § (1) bekezdése értelmében a rendőrségi tiltó határozattal szemben bírósági felülvizsgálat kérhető, míg a Gytv. 14. § (3) bekezdése feloszlata esetére rögzíti, hogy a rendezvény résztvevője pert indíthat annak jogellenességének megállapítása érdekében. Ehhez kapcsolódóan a 3/2013-as AB határozat alkotmányos követelményben rögzítette, hogy bírói felülvizsgálatnak van helye a rendőrségnek a rendezvény bejelentéséről hozott, *hatáskör hiányát* megállapító határozatával szemben is, amelynek során a bíróság a rendőrhatalom határozat jogszerűségét és megalapozottságát érdemben köteles vizsgálni.

Egy másik ügyben az Alkotmánybíróság a gyülekezési jognak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati joggal való kapcsolatát vizsgálta. A konkrét esetben a bíróság a rendőrség gyülekezést megtiltó határozatát nem bírálta el érdemben, amivel a gyülekezés megtiltását lényegében fenntartotta. A döntésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „*[a]z eljáró bíróságnak azt kellett volna megvizsgálnia, hogy az előzetes tilalmi okokat, mint a gyülekezési szabadság legsúlyosabb mértékű és ultima ratio jellegű korlátozását a rendőrség jogszerűen alkalmazta-e, a szükségességi-arányossági követelményeknek megfelelően mérlegelt-e*”⁸³.

11. Ütköző alapjogok méltányos egyensúlya

Az Alkotmánybíróság legújabb döntéseiben *mulasztásban* megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, és felhívta a jogalkotót a Gytv. felülvizsgálatára. Ehhez eszközül, illetve követendő vezérelvként az „*ütköző alapjogok méltányos egyensúlyát*” jelölte meg, amely az EJEB gyakorlatából a *fair balance*, a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatából pedig a *schonender Ausgleich* megfelelője.

Az Alkotmánybíróság egyrészt a magánszférához való jog védelmében látta indokoltnak megfogalmazni a Gytv. alulszabályozottságával kapcsolatos megállapításait, amit egy másik döntésében tágabb horizontba helyezett. A testület szerint a tiltó okok szabályozási körén kívül eső *alapjogi kollíziók* esetében is szükségesnek mutatkozik az, hogy a rendőrség egyeztessen a gyülekezések szervezőivel annak érdekében, hogy megtalálja a gyülekezés megtartását is lehetővé tevő, de az Alaptörvényben foglalt konkuráló jogok érvényesülését is biztosító egyensúlyt. Az Alkot-

76 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49].

77 Indokolás [54].

78 Gytv. 12. § (1) bekezdés.

79 Gytv. 14. § (1) bekezdés.

80 Problematisz ugyanakkor a Gytv. mérlegelést nem tűrő szabályozása. KÜPPER: i. m. 113.

81 Mindez nem jelenti azt, hogy a feloszlata, mint *ultima ratio* jellegű korláton kívül egyéb jogkövetkezménye ne lenne, ha valaki bejelentés nélkül szervez gyülekezést. Lásd a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 189. § (1) bekezdését.

82 Bukta és társai v. Magyarország (25691/04, 2007. július 17.).

83 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30]. A jogorvoslati jog és a gyülekezési jog kapcsolatára ld. Indokolás [19].

mánybíróság megítélése szerint mindez elsősorban a törvényhozó felelőssége.⁸⁴ Az Alkotmánybíróság a jogalkotó figyelmét arra is felhívta, hogy a Gytv. felülvizsgálata során eleget kell tennie az Alaptörvényből fakadó védelmi kötelezettségének, amely azonban nem eredményezheti az alapjogok szükségtelen és aránytalan korlátozását.⁸⁵

IV.

A jogalkalmazókkal szemben támasztott egyéb alkotmányos követelmények

A tiltakozási kultúra változása sokféle reakciót igényel, azonban nem tudható be minden szabályozási problémának, azaz a jogalkotás hiányosságai mellett fel kell hívni a figyelmet a szakszerű jogalkalmazás kiemelt szerepére is. Utóbbi vonatkozásában az Alkotmánybíróság is megállapította: „[a]z Alkotmánybíróság megerősíti az Abh.-ban kifejtett álláspontját, amely szerint a Gytv. a minden esetben alkalmazandó keretszabályokat tartalmazza, a konkrét ügyekben felmerülő kérdésekre a rendőrségi és bírósági jogalkalmazás során kell megoldást keresni”⁸⁶. A területi korlátok miatt e helyütt csupán három, alkotmányjogi szempontból kiemelkedő fontosságú követelmény kerül megemlítésre.

1. Diszkriminációmentesség

A jogállamiság konstitutív elemeként számon tartott jogbiztonság követelménye, amely magában hordozza a kiszámíthatóságot, illetve az előreláthatóságot követelményét, olyan kivánalmakat emel be a jog rendszerébe, mint az elmentmondás-mentesség elve.⁸⁷ Ezt olyan további egyenértékű fogalmi konstrukciókkal írhatjuk le, mint a törvény előtti egyenlőség vagy az önkényesség tilalma. Ezek azok a tulajdonságok, amelyek mentén beszélhetünk a jog belső moralitásáról, amelynek Fuller által felsorolt procedurális kritériumai⁸⁸ érintik mind a jogalkotást, mind a jogalkalmazás szintjét. Ebből következőleg a gyülekezési jogi

ügyekben is a jogalkalmazókkal szembeni elsőrendű alkotmányos kritériumként emelhető ki az, hogy eljárásuk nem vetheti fel a diszkrimináció kételyét. „A jogalkalmazó szervezetnek olyan jogalkalmazást és jogértelmezést kell követniük, ami kiszámítható (nem széttartó), és nem vezet az alapjog szükségtelen korlátozására.”⁸⁹ A jogalkalmazó szervezet mérlegelési jogkörében megmutatkozó esetleges változottság ugyanis jogbizonytalanságot eredményez, amely aláássa a jogbiztonság jogállami kritériumát. Mindennek kiküszöbölésében a stabil, a normavilágosság követelményének megfelelő jogszabályi fogódzókön kívül jelentős szerepük van az operatív előírásoknak és módszertani útmutatóknak, amelyek nem pótolhatják, de kiszámíthatóság elősegítése révén ellensúlyozhatják a normatív hiányosságokat vagy éppen a szabályozás árnyalatlanlanságát.

2. Arányosság

A jogalkalmazásra vonatkozó másik alkotmányos sarokpontot az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban fogalmazta meg. A testület megállapította, hogy az alapjog-korlátozásnak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott tesztje bár „mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg.”⁹⁰

A gyülekezési jog gyakorlását illetően a jogalkalmazók, köztük a jog gyakorlásával közvetlenül kapcsolatba kerülő rendőrség felkészült és szakszerű magatartása elsődleges fontosságú.⁹¹ Az Egyesült Királyságban például létezik a Rendőrségi Vezetők Szövetségének (*Association of Chief Police Officers, ACPO*) útmutatója⁹², amely ajánlás szintjén tanácsokkal látja el a rendezvényt biztosító rendőrséget. Ebben olyan szempontok is helyet kapnak, hogy mit tanácsos tenni egy esetleges rendőrségi felszólítás esetén, amennyiben hallássérültek vannak a tömegben, kitér a szirénák pszichológiai hatására, a rendőrségi felszólítások és oszlatás megfelelő dokumentációjára, és a gyülekezőkkel való tárgyalást írja elő az első számú feloszlátási eszközként, mivel a feloszlátásnál kisebb fokú korlátozással is kiküszöbölhetők időnként a rendezvény jogellenes momentumai.⁹³ Az alapjogbarát attitűd és a fel-

84 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [66].

85 A szabályozás hiányosságára felhívta a figyelmet HAJAS (2014): i. m. (34. lj.) 313–314.

86 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 451, 658. Kiemelendő e ponton Holló András alkotmánybírói különvéleménye is: „Álláspontom szerint nem önmagában a szabályok minősülnek a gyülekezési jog alkotmányosan nem indokolható és ezért aránytalan korlátozásának, hanem a jogalkalmazás során, az adott körülmények tehetik indokolatlanná a feloszlátási ok(ok) feltétlen alkalmazását, s ez eredményezheti az alapjog-korlátozás alkotmányosan nem igazolható mértékét. Tehát nem a törvényi szempontok kiiktatása, hanem a törvényen alapuló szempontok mérlegelésének biztosítása az alkotmányos megoldás.” Uo. 482.

87 VARGA CSABA: *A jogi gondolkodás paradigmái*. Szent István Társulat, Budapest, 2004, 61–63.

88 VAN DE KERCHOVE, MICHEL – OST, FRANÇOIS: *Le système juridique entre ordre et désordre*. Presses Universitaires de France, Paris, 1988. 90–91. L. L. FULLER: *The Morality of Law*. Yale University Press, Connecticut, 1964.

89 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [26].

90 Indokolás [21].

91 „De a törvény egyébként sem képes minden lehetőségre felkészülni. [...] a gyülekezési jog problémáit elsősorban a pártatlan és körültekintő rendőrségi döntéshozatal, valamint annak felelős bírói felülvizsgálata oldhatja meg.” HANÁK ANDRÁS: *Bukta és társai*. ÉS, 2007. augusztus 3.

92 KÁDÁR–M. TÓTH: i. m. 71.

93 A kommunikáció jelentőségével a hazai rendőrség is régóta tisztában van, valamint azzal is, hogy mindez nem merül ki a gyülekezés előtt a rendezvényt bejelentőkkel folytatott néhány üzenetváltásban. BENCZE JÓZSEF – GÖMBÖS SÁNDOR – MAJOROS RÓBERT: *Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról*. 2. r. Közjogi Szemle. 2009. 2. sz. 19.

Tanulmány

osztatásnak csak a végső esetben történő alkalmazása⁹⁴ mellett szól a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben rögzített arányosság követelménye⁹⁵, valamint ezt támasztja alá az EJEB által elvárt, a hatóságok részéről tanúsítandó tolerancia igénye is.⁹⁶

Ma már nem vitatott tény, hogy a rendőrség szakmai hiányosságokkal küszködött 2006-ban. „A rendőrség tanulási folyamat közepén tart, amelyet az a bizonyos TV-székház ostrom, és az azt követő időszak váltott ki” – írta Bencze József országos rendőrfőkapitány 2009-ben.⁹⁷ Ez többek között a rendőrség új státusának is eredménye, hiszen, mint arra Szabó Máté rámutatott, a 2002-ben a jogsértésekre csupán reagálni kényszerülő rendőrséget felváltotta az események során a konfliktusok előterébe kerülő rendőrség. Míg korábban legfeljebb egy kevésbé mediatizált sportrendezvény esetében került sor felosztatásra, addig 2006 folyamán hirtelen a széles nyilvánosság elé került a rendőrség munkája. „Ebben a felkészületlen helyzetben a gyülekezési jog értelmezése és alkalmazása nagyjában és egészében a rendőrségre hárult.”⁹⁸ A 2006-os események után azonban fontos szakmai előrelépések történtek.⁹⁹

3. Partnerség, bizalom

A 14/2016. (VII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azzal a helyzettel szembesült, hogy az indítványozó *eltitkolta* a tervezett gyülekezésének valódi célját. A jelenség értelmezése körében a testület úgy vélte, hogy a konkrét cél hamis megjelölése „a jogalkalmazó intézményekkel szembeni bizalmatlanság” jeleként is értékelhető. Ezzel szemben az AB szerint „[a] gyülekezések szervezőinek [...] a rendőrségben olyan partnert kell látniuk, amelytől a közrend fenntartása, valamint a gyülekezők alapjoggyakorlása közötti méltányos egyensúly fenntartása várható.”¹⁰⁰

A partnerséghez kapcsolódó kiemelt kérdés a rendezvényt megelőző részletes *kommunikáció* a lakosság irányába, amelynek magában kell foglalnia a turisták nem magyar nyelvű értesítését is. Ez egy olyan alapvető kérdés, amely a lakosság és a rendőrség közti bizalmi viszonyt megalapozhatja.¹⁰¹ Ezt követően a rendezvény során is folyamatosnak kell lennie a szervezővel folytatott kommunikációnak¹⁰², amely során több olyan részletké-

dés is felmerülhet, amely alapvetően befolyásolhatja a rendőrséggel szembeni partneri, illetve bizalmi viszonyt. Idetartozik például az *azonosíthatóság* kérdése is.¹⁰³ E tekintetben leszögezhető, hogy a rendőrség jogszerű eljárása alapvető jogállami követelmény.¹⁰⁴

V. Összefoglaló

A békés gyülekezéshez való alapjog az alkotmányos demokráciák egyik alappillére. Az Alkotmánybíróság a Gytv.-vel összefüggésben alaptörvény-ellenes mulasztás fennállását állapította meg a 2016. évi júliusi határozataiban. Az Alkotmánybíróság elé kerülő, a békés gyülekezéshez való joggal kapcsolatos ügyekből a testület azt a következtetést vonta le, hogy „a rendszerváltás időszakához képest megváltozott a tiltakozási kultúra, elterjedtek az alapjog gyakorlását segítő fejlett kommunikációs eszközök, valamint a gyülekezési jogot érintően kikristályosodott egy közös európai alkotmányos kultúra, amelynek alapvető elemei megtalálhatók az alkotmánybírósági határozatokban, a Velencei Bizottság és az EBESZ összefoglalóiban, valamint az EJEB döntéseiben”¹⁰⁵.

A Gytv.-t értékelve összegzésként elmondható, hogy valóban elképzelhető egy differenciáltabb, árnyaltabb szabályozás, mindez ugyanakkor csupán az alkotmánybírósági határozatok és a fenti idézetben jelzett „európai alkotmányos párbeszéd” keretében történhet.¹⁰⁶

Mindazonáltal a gyülekezési jogi kérdések sokszínű természetéből fakadóan kizárólag a jogszabály módosítása nem elégséges megoldás a gyülekezési joggal kapcsolatos dilemmák feloldására. Azokat elsősorban a pártatlan és körültekintő rendőrségi döntéshozatal, valamint annak szakcszerű bírói felülvizsgálata oldhatja meg. Ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság feladata is kiemelkedő, hiszen a *valódi alkotmányjogi panasz* révén, végső soron ez a testület hivatott a jogállami működésnek megfelelő jogalkalmazói döntéseket kikényszeríteni. A Gytv. módosítása után pedig gyülekezési jogi szempontból új korszak kezdődhet Magyarországon, amely során az Alkotmánybíróságnak is döntenie kell arról, hogy milyen részletességgel kíván állást foglalni a gyülekezési jogi tárgyú ügyekben.¹⁰⁷

94 Ld. 79. jegyzet.

95 15. §. HAJAS-LÁPOSSY: i. m. 40.

96 Az arányosság és a diszkriminációmentesség követelményét hangsúlyozza a Velencei Bizottság jelentése is: i. m. 22.

97 BENCZE-GÖMBÖS-MAJOROS: i. m. 17.

98 SCHLETT et al: *Gyülekezési törvény*. Fundamentum. 2007. 1. sz. 41.

99 BENCZE-GÖMBÖS-MAJOROS: i. m. 18.

100 Indokolás [55].

101 HAJAS BARNABÁS: *A gyülekezéshez kapcsolódó kommunikációs kérdésekről*. Rendészeti Szemle. 2009. 2. sz. 57.

102 Ennek nehézségeiről lásd uo. 55.

103 Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 20. §. „Lengyelországban a rendőrségi törvény alapján az azonosító jelvény viselése minden esetben kötelező, annak elmulasztása fegyelmi véttség”. KADÁR-M. TÓTH: i. m. 76.

104 54/2000. (XII. 18.) AB határozat, ABH 2000, 516, 521.

105 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [57].

106 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [35].

107 A dilemmát jól szemlélteti a 30/2015-ös és a 14/2016-os AB határozatokban található álláspontok. Míg első esetben az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Kúria épülete elé tervezett rendezvény esetében hozott rendőrségi tiltó határozatot és az azt jóváhagyó bírósági végzést, addig a második esetben az AB elzárkózott a tényállás felülmérlegelésétől.

Jogalkotásunk nyomában

Hajas Barnabás egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem (Budapest), főosztályvezető, Igazságügyi Minisztérium

Újrango(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás

Az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadta a közigazgatási eljárás új rendjét szabályozó, Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt, rövid elnevezése szerint Ákr.-t. Az Ákr. 2018. január 1-jén lép hatályba. Az új eljárási kódex a közigazgatási eljárásjog megújítását tűzte célul, véget kíván vetni az elmúlt évtizedben jellemző permanens módosítási folyamatnak, olyan eljárásjogi intézmények kialakítására irányult a kodifikáció törekvése, amelyek biztosítják az ügyfelek joghoz jutását, a kiszámíthatóbb jogalkalmazást, egyúttal elősegítik az eljárások hatékonyságát, koncentráltságát. A korábbi szabályozáshoz képest számos új vonása van: rövidebb, egyszerűbb, átláthatóbb szabályozás; megerősíti a kódexnek a különös eljárási szabályokkal szembeni elsődlegességét; automatikus döntés, sommás eljárás, függő hatályú döntés; a jogorvoslati rendszerben a közigazgatási bíraskodás elsődlegessége stb.

I.

A hatósági eljárásjog megújításának okai

A közigazgatási eljárásjog újraszabályozása, újrapozicionálása során kiemelt vezérlő elv, hogy biztos, szilárd elméleti alapokra támaszkodva kell a kodifikációt folytatni. Érdeemesnek tűnik ezért in abstracto áttekinteni a közigazgatási eljárás jellegzetességeit.

1. Egyfelől közkeletű tévedés a magánérdeket a közigazgatási hatósági eljárás középpontjába helyezni, ugyanis alapvető rendeltetése a közérdek érvényre juttatása. Sőt az ügyek jelentős hányadában a magánérdek csak áttételesen jelenik meg: a kérelemre induló eljárásban az ügyfélnek valóban érdeke fűződik az eljárás lefolytatásához és a döntéshez. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az eljárás során – ez ugyanis a közigazgatás rendeltetése – a hatóságoknak az adott élethelyzettől függően a közérdek számtalan elemét érvényre kell juttatniuk.¹ Az eljárás ki-

menetele pedig közvetlenül kihat valamely konkrét közérdek mikénti megvalósulására.²

Másfelől pedig a közigazgatási eljárásban a közérdeket az eljáró hatóság képviseli, amely az ügy érdemében döntést is hoz. Nos, ha ehhez hozzáadjuk a hatóságokat terhelő vélt vagy valós eredménykényszer, látható, hogy egy jogállamban elengedhetetlen, hogy az ügyfeleket kellő garanciákkal védje az állam. A jogállamiság elve, és különösen az abból fakadó jogbiztonság követelménye megkívánja a megfelelő anyagi jogi szabályozást (ezzel kizárva az önkényes tartalmú döntést), valamint – és a tárgyunk szempontjából ez a fontosabb – a szükséges eljárásjogi kereteket is. Azt gondolom, hogy e két szabályrendszernek tökéletesen ki kell egészítenie egymást: minél nagyobb „mozgásteret” biztosít az alkalmazandó anyagi jogi szabály a hatóságnak, annál inkább válnak garanciális jelentőségűvé az eljárásjogi szabályok.

Szükséges emlékeztetni arra is, hogy míg az Alkotmányban nem volt nevesítve a megfelelő ügyintézéshez való jog, illetve a hatósági eljárásokkal összefüggésben a

¹ Ezt pontosabban nehezen lehet az absztrakció magas fokán meghatározni, ezekre az anyagi jogi szabályokból következtethetünk. Ez egy közlekedési hatósági eljárásban a forgalomban való biztonságos részvételt hivatott biztosítani, egy építési igazgatási ügyben az épület áll-

konysága, a településképhez illeszkedés, de akár annak környezetvédelmi hatásainak vizsgálata is lehet.

² VALLÓ JÓZSEF: *Közigazgatási eljárás* Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1937. 13.

Jogalkotásunk nyomában

*tisztességes eljárás*hoz való jog (azt az Alkotmánybíróság a bírói úthoz való jog és a jogállamiság fogalmából fakadó eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából vezette le), addig az Alaptörvény „Charta ihletettségű”³ XXIV. cikkében biztosítja azt.

2. Az elvi alap ismertetését követően néhány olyan szempontot jelölünk meg, amelyek meggyőződésünk szerint a közigazgatási hatósági eljárás megújításának meghatározó, a *felülvizsgálat irányát kijelölő* elemei lehetnek, és amelyek az eddigi szabályozáshoz képest merőben más, egyszerűbb szemléletet képviselnek.

2.1. A közigazgatási eljárások újraszabályozásának kiemelt előfeltétele egy általános hatályú, a közigazgatási eljárási kódex – Valló Józsefhez⁴ hasonlóan nevezzük általános közigazgatási rendtartásnak⁵ –, amelyet a *lehető legtöbb ügyben* alkalmazni kell. Ez elősegítené az ügyfelek joghoz jutását, kiszámíthatóbb jogalkalmazást biztosítva számukra, egyúttal pedig alkalmas lenne arra is, hogy – az általános szabályokat alkalmazó generalista kormánytisztviselő, közszolgálati tisztviselő, vagy éppen maga a jegyző – a közigazgatási tevékenységek ellátása során az állam gyorsabban, könnyebben és gördülékenyebben tudjon megfelelő emberi erőforrásokat biztosítani a ciklikusan vagy előre nem tervezhetően bekövetkező ügyszám-emelkedés kezelésére.

A tapasztalatok szerint azonban a Ket. e feltételnek nem felel meg, „*az ahány eljárás, annyi szabály*” *fenntart-hatatlan*, a jogbiztonságra veszélyes jogalkotási gyakorlatát a jogalkotónak nem sikerült felszámolni, ami azzal jár, hogy éppen azok az eljárási garanciák vesznek el, amelyek miatt egyáltalán érdemes lenne általános eljárási törvényt alkotni.

Az ügyfelek joggal érezhetik, és érzik is úgy, hogy az azonos vagy nagyon hasonló eljárások is alapvetően eltérő szabályok szerint folyhatnak. E szabályozás az állampolgárok joghoz jutását, ügyeik intézését éppúgy megnehezíti, mint a hatóságok kiegyensúlyozott színvonalú jogalkalmazását. A rossz szabályozás sajnos olyan társadalmi következménnyel is járt, hogy a közigazgatási eljárás és közvetve maguk a hatóságok is elvesztették az állampolgárok bizalmát.

3 Az Alaptörvény javaslatának indokolása szerint „Az Alapjogi Chartában foglalt megfelelő ügyintézéshez, az ún. »jó közigazgatáshoz« való jog mintájára fogalmazza meg a Javaslat a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.”

4 VALLÓ JÓZSEF: *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokollással* Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1942.

5 A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat is ezen a címen illeti a készülő új közigazgatási hatósági eljárásjogi kódexet.

Mind az ügyfelek, mind a hatóságok és természetesen a jogalkotó elemi érdeke is, hogy rendet teremtsenek az általános és különös eljárási szabályok jelenleg nehezen átlátható rengetegén, ezzel visszanyerve a közigazgatási eljárásba, az az alapján eljáró közigazgatási szervekbe és magába a jó államba vetett közbizalmat.

2.2. A Közigazgatás és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia szerint „a szervezeteknek úgy kell működniük, hogy a felhasználóknak – az adófizetőknek és az ügyfeleknek – biztosítsanak nemzetközi összehasonlításban versenyképes szolgáltatást. Vagyis működjenek költségtakarékosan; olyan eljárási díjakat és illetékeket kérjenek, valamint olyan eljárási határidőkkel dolgozzanak, melyek a magyarországi felhasználók számára előnyösek; szolgáltatassanak a polgárok, a közösségek és a gazdasági szereplők számára költséghatékony és elérhető közszolgáltatásokat, melyek segítségével azok hozzáadott értéket termelhetnek.”⁶ Az eddigi bürokráciacsökkentő közigazgatási reformok jellemző megoldási módszere az eljárási határidők rövidítése volt. A jelenleg 21 napos általános ügyintézési határidő – amely a valóságban jellemzően jóval több mint 21 nap – további rövidítésének eszközével felelősen már nem tehető kísérletet a *közigazgatási eljárás hatékonyságának növelésére és az eljárás gyorsítására*, elengedhetetlen ezért alapvetően az eljárások hatékonyságát, koncentráltóságát elősegítő eljárásjogi jogintézmények kialakítása.

2.3. A kodifikáció során kiemelt jelentősége vannak, hogy a jogalkotó ismerje a *jogszabályok gyakorlati megvalósulását* is. Ehhez elsősorban az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (a továbbiakban: OSAP) hatósági statisztikája nyújthat támogatást, azonban az OSAP nemhogy nem élethelyzet-alapú, de még úgylapúnak sem tekinthető, mert alapvetően az ügyiratforgalom áll a középpontjában. Ez egyrészt megnehezíti a hatósági eljárásjogi változások prognózisát, másrészt jelentősen hátráltatja az alapvető szemléletváltást is. Ezért nem odázható már tovább, hogy a jogalkotó is észrevegye: az ügyfelek nagy többségének nem az az ügy, amit a jogszabály ilyenek tétel, hanem az, amelyet az élethelyzetében el szeretne intézni: gyermeke megszületésével kapcsolatos „papírmunka”, egy balesetben elszenvedett maradandó és visszafordíthatatlan munkaképesség-csökkenésből fakadó problémák megoldása, vagy éppen egy külföldről behozott használt gépjármű forgalomba helyezése. Az említett élethelyzetek – annak ellenére, hogy jellemzően egymásra épülő, vagy egymással szoros tárgybeli összefüggésben álló ügyként – számos hatósági eljárásra tagozódnak, több személyes megjelenéssel járó ügyfél-hatóság találkozót is feltételeznek. Ezekben az ügyfelek csak

6 „Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020” 25.

azt érzik, hogy őket hatóságtól hatóságig küldözgetik, jobb esetben csak az egymás utáni sorszámhúzások monoton, frusztráló és gyakran az ügyfelek számára érthetetlen tengerében kell az ügyeket elintézni.

2.4. Azt, hogy a hatósági eljárásjog megújításra szorult, mi sem igazolta jobban, mint hogy a Ket. közel 200 szakaszt a kodifikációs munka kezdetéig több mint 750 módosítás érintette. A kodifikáció kezdetéig azonban – a bürokráciacsökkentés 2016-tól megjelenő szabályait terjedelmi okokból nem tárgyalva – érdemi változás nélkül „simogatták” a hatályos szabályokat. A jogalkotó eddigi közigazgatási reformjai kimerültek az ügyintézési határidők lefaragásában, ami önmagában elégtelen volt hazánk közigazgatásának valódi, XXI. századi színvonalának megteremtéséhez. Ha így folytatódott volna tovább, Magyarország behozhatatlan versenyhátrányba kerülhetett volna az elhúzódozó és indokolatlanul bonyolult hatósági eljárásjoga miatt. Ezért reális alternatívaként vagy megteremtjük valódi eljárásjogi reformokkal a szükséges, de nem elégséges alapjait annak, hogy a közigazgatás valóban költségtakarékosan, a korábbinál színvonalasabb döntéseket hozzon, és mindemellett – ami a magánszférának talán a legfontosabb – kiszámítható eljárási határidőkkel dolgozzon. Ezek eléréséhez elengedhetetlen az *ágazati anyagi és eljárásjogi szabályok érdemi tartalmi felülvizsgálata* is az általános közigazgatási szabályok megalkotása mellett. A magyar közigazgatás megújításához azonban az eljárási szabályozás racionalizálása nem elégséges: az egyes igazgatásszervezési, szervezetalkítási megoldásokat egyenlően kell kezelni, mivel hatékony és gyors közigazgatási szervezet nélkül nem lehet hatékony és gyors eljárásokat folytatni. Ugyanígy a szervezeti és hatásköri szabályok egyszerű változtatása megfelelő eljárásjogi keretek nélkül nem képes elérni a kívánt célját.

Végül, de nem utolsósorban a közigazgatási eljárásjogi és anyagi jogi szabályok hagyományosan igen differenciált eszközrendszerrel szorítják rá az ügyfeleket a jogkövető magatartásra, és ha ezt mégis elmulasztanák, vagy akár csak vonakodnának kötelezettségeiknek eleget tenni, a hatóságok azt eszközeik teljes tárházát segítségül hívva kikényszerítik, önmaguk mulasztásával szemben azonban igencsak elnézőek. Mára nyilvánvalóvá vált, hogy a hatóság mulasztásának, hallgatásának a Ket.-ben megállapított szankciói alkalmatlanok rendeltetésük betöltésére. A jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek⁷, vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák.

7 11/1992. (III. 5.) AB határozat III. 3.

II. Az Ákr. főbb újításai

1. Ténylegesen általános szabályok

Míg címében a Ket. is általános szabályozást ígért, a valóságban azonban a hatályos törvény legfeljebb a Porosz Általános Törvénykönyv (*Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten* – ALR) értelmében volna általánosnak tekinthető: a felgyorsult társadalmi és technológiai fejlődés, valamint az egymást váltó kormányok eltérő szemlélete miatt nem válhatott a hatósági eljárások kiérlelődött törvényi alapjává, mert 10 év alatt gyakorlatilag minden rendelkezése módosult, szövege és szabályozási terjedelme egyre bővült, ugyanakkor a koherenciája meggyengült, és végül valamiféle „ügyintézői kézikönyvvé” vált.⁸ A közigazgatási eljárások újraszabályozásának kiemelt előfeltétele egy általános hatályú, a közigazgatás hatósági eljárásainak olyan alapvető szabályait megállapító eljárási kódex – amelyet *Valló József*hez⁹ hasonlóan neveztünk el általános közigazgatási rendtartásnak –, amelyet a lehető legtöbb ügyben alkalmazni kell.

A Ket.-ben szabályozott hat kivett eljárás közül kettő (területszervezési eljárás és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárás) nem közigazgatási hatósági eljárás, a külön tartott eljárások számára – minden elvi alapot nélkülözve – tizenöt pontban felsorolva mintegy hatvanra nőtt. Az általános és különös eljárási szabályokat tovább árnyalják a privilegizált eljárások, amelyekben törvény vagy kormányrendelet – különböző mértékben – enged a Ket. rendelkezéseitől eltérést. Emellett pedig a Ket. ma is számtalan ponton teszi lehetővé, hogy különös eljárási szabály eltérő szabályokat állapítson meg.

Az Ákr. szabályozásának alaptétele volt, hogy a több ezer eljárástípus minden lényeges eleme nem rögzíthető egy törvényben, ezért csak azoknak a szabályoknak a tételzésére törekedett a kodifikátor, amelyek *valóban minden eljárásban közösek*, és az ezen kívül eső szükségszerű sajátosságok meghatározását az ágazati, különös eljárási jogszabályokba utalja. Ugyanakkor ennek ellentételezéséként a ténylegesen általános szabályoktól való eltérés lehetőségét kizárja vagy *jelentősen szűkíti*. (Míg a Ket. hetvenkét helyen – közte a mintegy hatvan külön tartott eljárást is egynek számolva – engedett eltérést az általános szabályoktól, addig az Ákr. csak mintegy tíz helyen biztosítja az eltérő szabály megalkotásának lehetőségét.)

Az Ákr. tételesen rögzíti, hogy a szabályaival összhang-

8 A közigazgatási eljárásjogi kodifikáció történetéről ld. PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási hatósági eljárás mai rendjének kialakulása Magyarországon* In: Patyi András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012. 50–55.

9 VALLÓ JÓZSEF: *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1942.

Jogalkotásunk nyomában

ban álló kiegészítő eljárási szabályokat – miniszteri rendelet kivételével – jogszabály megállapíthat. Ez biztosíthatja, hogy az Ákr. – a Ket.-hez képest magasabb absztrakciós szinten megfogalmazott – kellően általános rendelkezései, kiegészítve a jogszabályok részletes rendelkezéseivel, megfelelően egységes eljárásrendet alkossanak. Az egyeztetések során többször is kérdésként merült fel, hogy *mi minősül az Ákr. rendelkezéseivel, szellemiségével összhangban álló, kiegészítő rendelkezésnek?* Erre definíciószerű, zártfajú felsorolásban meghatározható válasz nem adható. Biztosan megállapíthat olyan rendelkezéseket a különös eljárási joganyag, melyeket maga az Ákr. nem tartalmaz (pl. hatósági közvetítő, közmeghallgatás, tanúsító szervezet, védett tanú stb.). Azonban, ha a kiegészítő szabály hatása az ügyfél megfelelő ügyintézéshez való jogát üresítené ki, biztosan ellentétes volna az Ákr. alapvető rendelkezéseivel, vagyis fogalmilag nem állhat összhangban tételes szabályaival és szellemiségével. Ha pedig az Ákr. egy jogintézményre vonatkozóan tartalmaz rendelkezést, úgy zsinórmértékül szintén az alapelvek és az ezek alapjául szolgáló, az Alaptörvényben rögzített alapvető jogok szolgálhatnak azon kérdés eldöntésében, hogy az adott szabály kiegészítő szabálynak minősül-e, vagy megengedhetetlen módon eltér-e a törvény rendelkezéseitől.

2. Rövidebb, egyszerűbb, áttekinthetőbb szabályozás

Az Ákr. terjedelme töredéke a Ket. hatályos szövegének. Ez – jelentős részben – önmagában is már a *deregulációs munka eredménye*. Az eljárási kódexet törekedtünk megtisztítani valamennyi nem eljárásjogi normától (anyagi jogi szabályoktól, vagy éppen a hatósági eljárásjogi jogviszonyra ki nem ható, ténylegesen ügyviteli jellegűnek minősíthető szabályoktól). Az Ákr. nyelvezete sokkal egyszerűbb és homogénebb a Ket.-nél. Ezzel nemcsak a hatósági ügyintézők munkáját, hanem az ügyfelek joghoz jutását is segíti.

A kodifikáció során – jogalkalmazói és oktatási tapasztalatok alapján – egyenként kellett megvizsgálni az egyes *jogintézmények helyét*. A teljesség igénye nélkül így kaptak önálló fejezetet a hivatalbóli eljárás, az egyes hatósági intézkedések különös szabályai, de ezért került a hatósági tanú is megérdemelt helyére, az eljárási cselekmények rögzítéséről szóló címbe.

3. Törvény hatályával kapcsolatos változások

3.1. Kivett eljárások száma csökken

Az Ákr. újragondolja a közigazgatási eljárásjog szabályozási rendszerét, és szakít azzal a háromszintű megoldással, amely a Ket. elvileg általánosan érvényesülő szabályai mel-

lett lehetővé tette a Ket. hatálya alól kivett eljárásokat, illetve a részben eltérő szabályok szerint lefolytatott eljárások körét, valamint azokat az eljárásokat, amelyek esetében a Ket. csak háttérjogszabályként érvényesült.

Az Ákr. ezzel szemben tételesen meghatározza azokat az eljárásokat, amelyekre a hatálya nem terjed ki, így e törvények önálló, teljes körű eljárási szabályozást állapíthatnak meg. Ezek körébe azok az eljárások tartoznak, amelyek jellegüknél fogva olyan sajátos szabályrendszer alapján érvényesülnek, amelyek nem rendezhetők egy általános eljárási törvény minden más eljárásra is irányadó rendjében. Ezek: a szabálysértési eljárás, a választási eljárás, a népszavazás kezdeményezése és a népszavazási eljárás, az adó-, valamint vámigazgatási eljárás és a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárás. A kivett eljárások között azonban *csak olyan eljárások meghatározása indokolható, amelyek per definitio nem hatósági eljárások*¹⁰, azonban valamely indok alapján nem célszerű, életszerű vagy kivitelezhető az Ákr. szabályainak alkalmazása.

Az adó- és vámigazgatási eljárások kivett jellegét – hasonlóan a német jogterülethez – az eljárások sui generis jogintézményekkel, fogalmakkal, eljárási logikával történő lefolytatásának igénye indokolja.

*Nem zárja ki az Ákr. azt a szabályozási megoldást, amelyben a jogalkotó olyan eljárásban rendeli a kódex alkalmazását, amely a kódex tárgyi hatályán kívül esik, és azt részben vagy egészben „csak kölcsönveszi.”*¹¹ E gyakorlat nemhogy nem kifogásolható, hanem általában kifejezetten hasznos, mert növeli az adott eljárások átláthatóságát, hozzájárulhat az egységes és garanciáktól övezett eljárásrend kialakításához. Ráadásul az ilyen gyakorlat a normagazdaságosság szempontjából is hasznos lehet, mert ilyenkor nem kell teljesen új eljárási rendet felállítani. A „*kölcsönvett Ákr.*” esetén, (azonban csakis ott!) természetesen előfordulhat az is, hogy nem a teljes kódex, hanem csak egyes rendelkezéseinek alkalmazását írja elő jogalkotó.

¹⁰ Az új törvény tárgyi hatálya tehát Patyi András közigazgatási hatósági eljárás fogalmára épít, vagyis a közigazgatási szerven kívüli érintett jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott olyan cselekvési rendre terjed ki, amelyet egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást kiváltó egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében folytatnak le. (Az eljárás természetesen a jogszabály felhatalmazása folytán hatóságként eljáró közigazgatási szervnek és az eljárás más alanyainak aktív közreműködését feltételezi.) PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási hatósági eljárás meghatározása és elhatárolása más eljárásoktól* In: Patyi András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012. 30.

¹¹ VARGA ZS. ANDRÁS: *Tűnődések a Ket. hatályának dogmatikai alapjairól*. Magyar Jog, 2014/6. 327.

3.2. A hatósági ügy

Az Ákr. a közigazgatási hatósági ügy fogalmát egyszerűsítve, általánosabb módon határozza meg, és rögzíti, hogy a hatósági ügy az ügyfél jogának, kötelezettségének (jogsértésének) megállapítására, jogvitája eldöntésére, adatigazolásra vagy nyilvántartás-vezetésre irányul, és – új elemként – kifejezetten meghatározza, hogy az ezeket érintő döntésének érvényesítése is a hatósági ügy fogalmi elemei közé tartozik.

Vitatott volt eddig a *hatósági ellenőrzés hatósági üggyhöz való viszonya*. Az Ákr. értelmében a hatósági ellenőrzés ugyan nem hatósági ügy, azonban alkalmazni kell rá az Ákr. szabályait. Ezzel biztosítható, hogy eljárásjogi aktusok szintjén is világosan elkülöníthető legyen a hatósági ellenőrzéstől az annak eredményéhez képest hivatból indított hatósági ügy.

3.3. Az ügyfél

A Ket. ügyfélfogalma („az a természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek jogát vagy jogos érdekét a hatósági ügy érinti”) alapvetően továbbra is fennmarad. A jogos érdek tekintetében azonban egyértelművé teszi, hogy kizárólag az *üggyel kapcsolatos közvetlen érintettség* jöhet tekintetbe az ügyféli minőség szempontjából. Erre azért volt szükség, mert az Ákr. valóban általános jellege miatt a jövőben nem lesz lehetőség külön törvényben sem különös ügyfélfogalom használatára, a közvetlen érintettség megkívánásával viszont ezek a helyzetek a jogalkalmazási gyakorlatban aggálymentesen kezelhetőek. (Megmarad ugyanakkor a lehetőség arra, hogy törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik [amelyek] a jogszabály erejénél fogva, vagyis akár közvetlen érintettség hiányában is ügyfélnek minősülnek.) Külön nevesíti az Ákr. a hatósági ellenőrzés alá vont személy ügyféli minőségét, ezzel egyértelműsítendő, hogy habár az ellenőrzés nem hatósági ügy, az ellenőrzés alá vont személyt ettől függetlenül természetesen ügyféli jogok, jogállás illeti és kötelezettségek terhelik.

Az ágazati joganyag továbbra is meghatározhatja azok körét, akik erre irányuló vizsgálat nélkül – az adott eljárásban – ügyféli jogállással rendelkeznek.

3.4. A gyermekekre, fogyatékossggal élő személyekre és a nem teljes cselekvőképességű személyekre vonatkozó szabályok

Az Ákr.-ben – az érintettek sajátos helyzetére és jogaik kiemelt védelméhez fűződő alkotmányos érdekekre tekintettel – a hatósági tevékenység segítő jellege a hatályosnál erősebb hangsúlyt kap a gyermekek és a fogyatékossggal élő személyek, a korlátozott cselekvőképességű és cselekvőképtelen személyek esetében.

Az eljárási jogaik gyakorlásában személyi körülményeik folytán korlátozott vagy akadályozott személyek fokozottabb védelme érdekében, pozitív megkülönböztetést alkalmazva a hátrányos helyzetük ellensúlyozása céljából – összhangban az Alaptörvény XV. cikkében említett csoportok védelmére vonatkozó szabályozási követelménnyel – az Ákr. külön szabályokat és követelményeket állapít meg. A különböző csoportok korlátozottságának vagy hátrányos helyzetének jellegéhez igazodó *kivételes bánásmódot* (az adatok zárt kezelésének és az iratbetekintési jog korlátozásának, az idézés sajátos szabályainak meghatározásával) ír elő, és a hatóság számára – általában az ügyféli jogok gyakorlásának elősegítésének előírásával – proaktív intézkedési kötelezettséget is teremt.

3.5. Automatikus döntés – sommás eljárás – függő hatályú döntés

Az Ákr. meghatározza az eljárás fajtáit, megkülönböztetve a sommás és a teljes eljárást, valamint a sommás eljárás különös módozataként az automatikus döntéshozatali eljárást. Az automatikus döntéshozatali eljárás és a sommás eljárás alapvetően az *egyszerű megítélésű ügyekben alkalmazható eljárási forma*, amely az ügy gyors lezárását teszi lehetővé, ha annak feltételei adottak. A teljes eljárás ehhez képest pedig a klasszikus közigazgatási eljárási forma, amelyben minden eljárási részcselekmény elvégezhető lehet.

Automatikus döntéshozatali eljárásnak akkor van helye, ha

- a döntés mérlegelést nem igényel,
- nincs ellenérdekű ügyfél,
- a döntéshez szükséges valamennyi adat rendelkezésre áll, és
- azt törvény vagy kormányrendelet kifejezetten megengedi.

A döntéshozatal konkrét menetét, technológiáját pedig az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény tartalmazza.

A *sommás eljárás* lehetősége ezzel szemben minden ügyben adott, amelyben a döntés minden jogszabályi feltétele (kérelem, előírt mellékletek és a hatóság által hozzáférhető más adatok) rendelkezésre áll, vagyis a tényállás tisztázásához további eljárási cselekményre nincs szükség, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a döntést nyolc napon belül meg kell hozni. Ha bármelyik feltétel hiányzik, a hatóság teljes eljárást folytat le, s ennek keretében – ha annak helye van – függő hatályú vagy más, a függő hatályú döntést kizáró döntést hoz (például megszünteti az eljárást, felfüggeszti az eljárást stb.).

Fontos újítás, hogy automatikus döntéshozatali eljárás és sommás eljárás esetén az ügyfél a döntés közlését követően *öt napon belül kérheti, hogy a hatóság kérelmét teljes eljárásban bírálja el*. Ez egyfelől egy *kvázi saját hatáskörben lefolytatott új eljárás*, ugyanakkor azt hivatott megelőzni,

Jogalkotásunk nyomában

hogy a bíróságok előtt kizárólag ténykérdések vizsgálatára kerüljön sor; a hatóság képes lehet az esetleges hibák, vizs-
szásságok kijavítására, orvoslására. A döntések véglegességét mindez nem érinti. Kifogás, jogsérelem esetén ugyanakkor lehetőség van az ügy alaposabb megvizsgálására.

A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény vezette be a függő hatályú döntés jogintézményét, amelyet az Ákr. változatlan tartalommal vett át, csupán annak hatókörét terjesztette ki a hatvan napnál, illetve két hónapnál hosszabb eljárási határidejű eljárásokra. Továbbra sem kell azonban függő hatályú döntést hozni, ha a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, a kérelmet visszautasítja, az eljárást megszünteti, vagy az eljárást felfüggeszti, vagy a beadvány elintézését függőben tartja.

Ha függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye, továbbá nem kerül sor az ügy érdemi lezárására, vagy a teljes eljárást kizáró döntés meghozatalára, úgy a hatóság *teljes eljárást* folytat le, de *nyolc napon belül* meg kell hoznia azokat a döntéseket, amelyek *az eljárást „előreleendő-tik”* (pl. szakhatóságot keres meg, intézkedik a szükséges eljárási cselekményekről, hiánypótlást bocsát ki, és tájékoztatást ad az ügyintézési határidő túllépésének törvény erejénél fogva beállt jogkövetkezményeiről stb).

Ezzel az Ákr. megteremti a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló törvényben megjelent, a döntésre nyitva álló objektivizált ügyintézési határidő valóban általánossá válásának lehetőségét, és biztosítja, hogy valóban minden ügyben kikényszerítse a határidőben meghozandó döntést.

Az Ákr. egyfajta „fokozatosságot” teremt azzal, hogy a függő hatályú döntés alkalmazásának mellőzése vagy annak kizártsága esetén az ügyintézési határidő túllépésére vonatkozó szabályok lépnek érvénybe, az eljárás tehát a következő három szintből áll:

- főszabály szerint minden eljárás sommás (vagy automatikus döntéshozatali) eljárásként indul,
- ha az eljárást nem lehet sommás eljárásban lefolytatni, a hatóság függő hatályú döntést hoz, és
- a függő hatályú döntés kizártsága esetén teljes eljárás lefolytatására kerül sor annak jogkövetkezményeivel, amely során nyolc napon belül meg kell hozni a teljes eljárást megalapozó, kikényszerítő döntéseket.

Az Ákr. továbbá a függő hatályú döntés több „hiányosságát” is kijavítja. A jogintézmény ugyanis nem alkalmazható minden eljárásban, illetve annak alkalmazása komoly kockázatokat hordozhat. Ezért azokban az eljárásokban, ahol az államigazgatás jogszerűtlen „hallgatása” esetén az ügyfélnek biztosított jogok valamely, az egyedi ügyféli érdeknél jóval jelentősebb közérdeket érintenek, vagy súlyosan sérthetnek, ott a függő hatályú döntés jogintézményének alkalmazását *ki kell zárni*. A jogintézmény alkalmazhatóságát tehát az ügyféli érdek és az ügyfélnek biztosított jog által érintett közérdek összemérése alapján kell eldönteni.

3.6. Hatóságok együttműködésének megerősítése

A területi közigazgatás reformja a szakhatósági eljárás, mint a hatóságok együttműködésének általános modellje mellett más megoldások bevezetését is lehetővé teszi, amelyek egyszerűbb és gyorsabb eljárásokat eredményeznek. A több hatóság közreműködését feltételező eljárások hatékonyabbá tétele érdekében az Ákr. a hatóságok együttműködését ösztönző szabályokat állapít meg. Ma megoldatlan számos, egymásra épülő eljárás ügyfélbarát kialakítása, ezért az Ákr. olyan speciális együttműködési mód bevezetését állapítja meg, amely a tényleges egyablakos eljárást segítené elő: kijelöl egy „fő” hatóságot, amely az érintett további hatóságoktól beszerzi vagy elősegíti az ügyfél kérelmének teljesítéséhez szükséges hatósági döntéseket. Így például egy gyermek születése után a szülőnek az új hatósági együttműködési rendszer szerint elég lenne csupán egy hatósággal kapcsolatot létesíteni ahhoz, hogy gyermeke anyakönyvi kivonatát, lakcímkártyáját, adókarttyáját megkaphassa, valamint a családtag támogatási ellátásokat (anyasági támogatás, babakötvény, gyés, gyed stb.) igénybe vegye. A Ket. rendszere szerint a szülőnek két hatóságot (jegyző, fővárosi és megyei kormányhivatal) kell – az eltérő eljárási határidők miatt jellemzően többször is – személyesen felkeresni ezen ügyek megindításához. A hatóságok együttműködésének megerősítéséhez ezért az Ákr. megalkotása során elengedhetetlen az ágazati szabályok élethelyzet-szemléletű szigorú deregulációja, amely eredményeként megvalósulhat a valódi, az ügyek széles spektrumát érintő egyablakos ügyintézés Magyarországon.

A *kapcsolódó eljárás* ott lehet előnyös, amelyek az ügyfél végső célja (pl. külföldről behozott gépjármű forgalomba helyezése, születéssel kapcsolatos iratok beszerzése és szociális támogatások elnyerése) több, egymásra épülő eljárás lefolytatását is szükségessé teszi. A kapcsolódó eljárásban az ügyfél csupán egy (a folyamat elején álló) hatósággal kerül eljárási kapcsolatba, a további, ehhez kapcsolódó eljárások során pedig az elsőként eljáró hatóság válik közvetítő hatósággá. Az elsőként eljáró hatóság továbbítja a saját döntését, a nála előterjesztett kérelmet és a bizonyítékokat a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz, és annak döntését is az első hatóság közvetíti a kérelmezőhöz. Az Ákr. alapján a jogintézmény alkalmazható olyan egymásra épülő eljárásokban is, melyekben az előfeltételt képező eljárások ugyanazon hatóság hatáskörébe tartoznak.

A kapcsolódó eljárás szabályait csak az ügyfél kérelmére lehet alkalmazni. Az ügyfél a hatóságtól kapott tájékoztatás alapján mérlegelheti, hogy az eredeti kérelméhez kapcsolódó eljárásokat szeretné-e a kapcsolódó eljárás szabályai szerint lefolytatni, de kérheti azt is, hogy csak bizonyos kapcsolódó eljárásokat folytasson le a hatóság ily módon. Hangsúlyozandó, hogy anyagi jogi szabályban meg kell határozni, hogy a hatóság adott ügyben meghozott döntése egy más hatósági eljárásban meghoz-

ható döntés feltétele, és ilyenként megalapozza a kapcsolódó eljárás szabályainak alkalmazhatóságát.

A szabályozás rendezi azt az esetet is, amikor az ügyfél kérelmének elintézéséhez egy másik – megelőző – eljárásban meghozandó döntés szükséges. Ilyen esetekben a hatóság a megelőző eljárásban eljáró hatóságnál kezdeményezi a szükséges döntés meghozatalát, a megelőző eljárás lefolytatásához az ügyfél beleegyezését pedig vélelmezni kell. Ez a megoldás egyébként alkalmas számos olyan kérdés hatékony és gyors kezelésére, amelyek miatt eddig kizárólag az eljárás felfüggesztése állt rendelkezésre.

A *szakhatósági rendszer* a magyar közigazgatási eljárásjog régi intézménye, amelynek alapvető változtatása, elhagyása felmerült az Ákr. előkészítése során, de a szakhatóságok kiemelt fontosságú szerepére tekintettel (amely mind a kiemelt fontosságú ügyekre, mind magában a szakhatóság intézményének kivételességére vonatkozik) annak megtartását a jogalkotó indokoltan tartotta. Fontos változás azonban, hogy törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet *közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján* írhatja elő szakhatósági közreműködést. Az új kódex így jelentősen egyszerűsíti a Ket.-ben szereplő szakhatósági eljárásra vonatkozó szabályait, közelítve azt az Áe. szerinti tömör, egyszerű szabályegyesítéshez, valamint meghatározza azon szempontokat, kényszerítő körülményeket, amelyekre hivatkozással szakhatósági közreműködés írható elő. Megjegyzendő továbbá, hogy a szakhatósági rendszer szorosan összefügg az ún. egyablakos ügyintézés elvével. A szakhatósági rendszer egészének megszüntetése európai uniós kötelezettség teljesítését is érintheti, mert az a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 6–8. cikkének teljesítéséhez (egyablakos ügyintézési pontok) is elengedhetetlenek.

Megjegyzendő azonban, hogy ha a tapasztalatok alapján egyes eljárásfajtákban nincs szükség szakhatósági közreműködés fenntartására, ezt a szakhatósági eljárásokra vonatkozó anyagi jogi szabályok felülvizsgálatával, és nem az általános eljárási szabályok körében lehet megügytatónan rendezni.

3.7. Határidőkkel kapcsolatos változások

Az Ákr. az ügyintézési határidő kezdő időpontját az eljárás megindulásához köti, azonban az *eljárási határidő kezdő időpontjánál az Ákr. törvényi szinten eltérést enged*. Ennek oka, hogy az Alaptörvény P) cikke kimondja, hogy „a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”. A P) cikken alapuló eljárásoknál ezért szükséges lehet olyan speciális eljáráskezdeti időpontot megállapítani, ami a különböző biológiai, ökológiai törvényszerűségekhez igazodik (pl. vegetációs időszak). A nemzet kulturális örökségének védelme miatt szintén szükséges lehet bizonyos építési ügyekben az általánostól eltérő kezdő időpont meghatározása.

Az Ákr. *szakít az általános ügyintézési határidő* jogintézményének hatályos *szabályozásával*, mivel az valójában soha nem minősült általánosnak, emellett az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamok Ket. 33. § (3) bekezdésében meghatározott köre [a)–l) pontok] miatt alkalmatlan volt arra, hogy az ügyfél vagy a hatóság az eljárás várható időtartamára vonatkozóan bármilyen valós következtetést levonhasson. A gyakorlati tapasztalatok szerint olyan mértékű kiszámíthatatlanságot okozott a hatósági jogalkalmazás során, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összeegyeztethetlenné vált. Az ügyintézési határidő újraszabályozása azt a jogalkotói célt fejezi ki, ami az Alaptörvény XXIV. cikkéből következő észszerű határidőben hozott döntés követelményében is megfogalmazódik. Eszerint az Ákr. – a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló törvény szabályainak továbbfejlesztésével – intézményesít egy hatvannapos „bruttó” határidőt (ügyintézési határidőt), amely alatt az ügyet érdemi döntéssel le kell zárni.

Az *ügyintézési határidők rendszere* az alábbiak szerint épül fel:

- automatikus döntéshozatali eljárásban egy nap,
- sommás eljárásban nyolc nap,
- teljes eljárásban hatvan nap, végül
- ha valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről törvény vagy kormányrendelet külön nem rendelkezik, általános határidőként nyolc napot határoz meg az Ákr.

Az új – a teljes eljárásra irányadó – ügyintézési határidőre alapvetően naptári időszakként kell tekinteni, amelybe csak szűken meghatározott időtartamok nem számíthatók bele, annak érdekében, hogy a törvényi cél teljesüljön: hatvan nap alatt az ügyet döntéssel valóban be kell fejezni.

Függő hatályú döntés alkalmazása esetén kizárólag a felfüggesztés és a szünetelés az, amely nem számítható be az ügyintézési határidőbe. Ha a függő hatályú döntés meghozatalának az adott ügyfajtában nincs helye, az említett időtartamokon felül nem számít be az ügyintézési határidőbe az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének, valamint minden, a hatóság által számára előírt kötelezettség teljesítésének időtartama sem. Vagyis az olyan időtartamok, amelyek a *hatóságok érdekkörében merülnek fel* (így különösen a megkeresés, a szakhatósági eljárás stb. idejét is) *nem eredményezhetik* az ügyintézési határidő meghosszabbodását. A függő hatályú döntés esetén pedig biztosított, hogy egy valóban objektív, szigorú, naptári napban meghatározható időpontban (határnap) az ügyfél kérelméről döntést hozzanak.

Jogalkotásunk nyomában

A be nem számító időtartamok további bővítése a jogintézmény Ket. általános ügyintézési határidejéhez hasonló kiüresedéséhez vezetne, ezért az nem támogatható a jövőben sem. Megjegyzem, hogy Valló József magántervezetének 112. § (1) bekezdésében hasonló szabályt írt le, azzal a különbséggel, hogy a határidőt – sokkal rosszabb infrastrukturális körülmények, elektronikus kapcsolattartás hiánya mellett – négy hónapban állapította meg.¹²

Garanciális követelményként ugyanakkor az Ákr. azt is előírja, hogy az ügyintézési határidő letelte előtt 15 nappal az ügyben már soron kívül kell eljárni annak érdekében, hogy az ügyintézési határidő utolsó napjáig az ügy határozattal befejezhető legyen. E követelmény alapján a hatóságnak minden észszerű lépést meg kell tennie az ügy befejezése érdekében a határidő letelte előtt.

Természetesen az Ákr. is megengedi, hogy a bonyolult ügyekben – törvény rendelkezése alapján – a teljes eljárásra irányadó hatvan napnál hosszabb ügyintézési határidő érvényesüljön.

3.8. Az eljárás felfüggesztése és szünetelése

Az Ákr. új alapokra helyezi az eljárás felfüggesztésének intézményét. Az eljárás felfüggesztésétől – hasonlóan a polgári perrendtartáshoz – megkülönbözteti a szünetelés jogintézményét.

Ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amely más szerv hatáskörébe tartozik vagy ugyanazon hatóság más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem bírálható el (ilyenkor, a hatályos szabályozással egyező módon, külön törvényi előírás szükségeltetik a felfüggesztéshez), ha az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik, valamint külföldi szerv megkeresése esetén felfüggesztésnek van helye, ha pedig az ügyfél kéri (vagy ügyfelek együttesen kéri) – feltéve, hogy ezt a lehetőséget jogszabály nem zárja ki –, az eljárás maximálisan hat hónapi időtartamra szünetel.

Fontos újítás ugyanakkor, hogy a kérelemre indult eljárásokban – a külföldi szerv megkeresésére alapozott felfüggesztés kivételével – az ügyfél (ügyfelek együttes) kérelmére a hatóság köteles folytatni eljárását, és érdemben dönteni. Ez a kérelmek elutasításához vezethet, azonban így egyfajta külön jogorvoslat válik lehetővé, ugyanis a fellettes szerv, avagy a közigazgatási bíróság döntésében megállapíthatja, hogy a felfüggesztés nem volt megalapozott.

A gyakorlatban felmerült, hogy az előkérdésben eljáró más szerv nem tudta, hogy az előtte folyamatban lévő eljárásra figyelemmel a hatóság felfüggesztette az eljárást. Így sem az nem derült ki, hogy az előkérdésben eljáró szerv eljárása mikor és miként fejeződött be, sem pedig

az, hogy az előtte folyamatban lévő eljárás tárgya nem az, ami a felfüggesztést megalapozta. Az Ákr. az említett zavarok megelőzése érdekében azt is biztosítja, hogy a „más szerv” az eljárás felfüggesztéséről tudomást szerezzen.

Abból a megfontolásból kiindulva, hogy a kérelmező az „ügy ura”, akinek az érdekeit az ügyfélbarát törvénynek messzemenően figyelembe kell vennie: ahogy a kérelmet előterjesztheti, módosíthatja és visszavonhatja, az Ákr. azt is biztosítja a számára, hogy a kérelmének elbírálására vonatkozó eljárás függő helyzetbe kerüljön. A jóhiszemű eljárásvitel elvére figyelemmel viszont úgy rendelkezik, hogy ha az ügyfél az eljárás folytatását hat hónapon belül nem kéri, a csak kérelemre folytatható eljárás *ex lege megszűnik*, amelyről értesíti a hatóság mindazokat, akikkel egyébként a döntést közölte volna. Mindez újabb adminisztratív tehercsökkenést jelent, hiszen nem kell az eljárás megszüntetéséről külön, formális döntést hozni.

A szünetelés sok esetben hatékonyabb megoldást, érdemi lezárást eredményezhet, az ügyfelek lehetőséget kapnak adott esetben jogvitáik békés úton történő rendezésére. Ennek elősegítése érdekében pedig ágazati eljárásokban – szintén a polgári perrendtartáshoz hasonlóan – illeték- vagy díjkedvezmény is biztosítható.

3.9. Hatósági ellenőrzés és a hivatalbóli eljárások szabályai

A hatósági ellenőrzést (a jelenlegi szabályozáshoz hasonlóan) önálló fejezetben szabályozza az Ákr., hiszen a hatósági ellenőrzés egy olyan, *sajátos hatósági tevékenység*, amely – a törvény hatályánál említett változás miatt – nem minősül hatósági ügynek, de az ellenőrzésre a hatósági eljárás releváns, a hivatalbóli eljárásokban irányadó szabályait kell megfelelően alkalmazni. Az Ákr. nem tartalmaz külön rendelkezést az ellenőrzés időtartamára vonatkozóan, hiszen ez nem az általános szabályozás körébe tartozik. Az ügyintézési határidő alkalmazását nem zárja ki a hatósági ellenőrzésre vonatkozó fejezet, annak alkalmazása más – életszerűségi – okból sem kifogásolható, így a jogintézmény rendelkezésre áll. Ettől eltérni pedig az általános szabályok alapján lehet.

A hatósági ellenőrzés önálló közigazgatási tevékenységfajta, sajátos konstrukció, ugyanis az ellenőrzés eredményeként megállapított jogsértés tárgyában a jogkövetkezmény-alkalmazás nem egy egységes eljárásban történik. A hatósági ellenőrzés elkülönült – részleges, nem teljes – hatósági cselekménysor, melyet jogsértés megállapítása esetén egy másik, mégpedig hatósági vagy más eljárás követ, jogsértés hiányában pedig ennek megállapításával lezárul.

A hatósági ellenőrzés eszközeivel történő tényfeltárás, vizsgálat jelentősen csökkentheti a hivatalbóli eljárások számát, másfelől feltárhat hatósági döntést szükségessé tevő tényeket. A hatósági döntések végrehajtásának ellenőrzése mellett ugyanis egyre fontosabb az a funkció,

¹² „A határozathozatalra megszabott határidőbe nem számítható be az a késedelem, amely a fél mulasztása folytán állott elő.” VALLÓ JÓZSEF: *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indoklással*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1942.

amely annak megállapítását célozza, hogy szükséges-e hatósági eljárást indítani. A hatóság feladata a jogalanyok jogkövető magatartásának ellenőrzése is.

A hatósági ellenőrzés *nem formalizált hatósági határozattal zárul*, hanem a jogsértéssel vagy annak hiányával összefüggő ténymegállapítással, illetve esetleg eljáráskezdeménnyel más hatóságnál, vagy bíróságnál, vagy más állami szervnél. Az Ákr. nem rendelkezik – főszabály szerint – az ellenőrzés lezárásának mikéntjéről, dokumentálásáról, ha az ellenőrzés eredményeként hatósági eljárás indul. Az eljárási cselekmények dokumentálásának hiteles, bizonyítható módon történő rögzítése ugyanis az adott hatóság feladata és felelőssége. Jogsértés hiánya esetén kérelemre folytatott hatósági ellenőrzéskor minden esetben, hivatalból folytatott ellenőrzést követően pedig az ügyfél külön kérelmére köteles a hatóság hatósági bizonyítványt kiállítani ezen körülmény igazolhatósága érdekében. A folyamatos ellenőrzési feladatok hatékony ellátásának biztosítása érdekében az ilyen típusú hatósági ellenőrzés esetén az ügyfél előzetes értesítése mellőzhető.

A korábbi szétartó és kritizálható gyakorlatot is rendezheti, hogy – amint az az Ákr. ügyintézési határidőre vonatkozó szabályaiból kényszerítően következik – a *jogsértés megállapítását követően* a hatóság *azonnal*, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik a *hatósági eljárás megindításáról*, vagyis kizárja azt, hogy a hatósági ellenőrzés során feltárt jogsértés esetén hetekkel, hónapokkal, vagy akár évekkel később induljon csak meg a hatósági eljárás.

Amint azt a bevezetőben említettem, a kódex jelentős újítása, hogy *külön fejezetben szabályozza a hivatalbóli eljárások* – kérelemre indult eljárásokhoz képest – sajátos szabályait. (Ettől megkülönböztetendők a külön fejezetben szereplő hatósági intézkedések, amelyek megtételére a hatóság szintén hivatalból jogosult, azonban azok alkalmazására kérelemre induló eljárásokban is lehetőség van.)

Az eljárás megszüntetésének a hivatalbóli eljárásokban alkalmazható esetei kikerülnek a szabályozásból. Ennek indoka, hogy a hatáskör hiánya miatti megszüntetési ok a kérelem visszautasítására vonatkozó szabályok miatt okafogyottá vált. Az eljárás megszüntetése további esetköreinek – ha a hivatalbóli eljárás jogsértést nem tárt fel, vagy ha a hivatalbóli eljárásban a tényállás nem volt tisztázható, és további eljárási cselekménytől eredmény nem várható – kikerülését az indokolja, hogy nem tekinthető valódi adminisztratív tehercsökkenésnek azon körülmény, miszerint ilyen esetben nem határozattal, hanem végzéssel dönt a hatóság. Az eredmény – lényegét tekintve – ugyanaz, így a jövőben ilyen esetben *a hatóságoknak érdemi határozatot kell hozniuk*. Kiemelendő továbbá, hogy az ügyfélnek jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy érdemi – végleges – határozat álljon rendelkezésre azon körülményről, hogy jogsértés nem történt, hiszen ez teremt res iudicatát.

Az Ákr. a Ket.-tel szemben csak a hivatalbóli eljárásokban teszi lehetővé – itt azonban főszabállyá téve – az ügyfél adatszolgáltatásra történő kötelezését. Ennek indoka abban keresendő, hogy hivatalbóli eljárásban kiemelten elvárható az ügyfél eljárást segítő, együttműködő magatartása, továbbá ilyen eljárásokban az ügyfél tipikusan nem is érdekelt a hatóság munkájának elősegítésében, éppen ezért teszi lehetővé a Javaslat, hogy az ágazati joganyag – az eljárási bírságon túl – jogkövetkezményeket állapítson meg az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztására.

3.10. Jogorvoslati rendszer

Alapvetően eltérő jellegükre, így különösen az ügyfél nézőpontjából való különbözőségükre tekintettel feltétlenül indokolt az Ákr.-ben is fenntartani a Ket.-ben kialakított határvonalat a jogorvoslat két fő fajtája, az ügyféli aktivitást feltételező kérelem alapú jogorvoslati formák, illetve az ügyfél passzivitása mellett vagy akár az ügyfél akarata ellenében, hivatalból indított döntés-felülvizsgálati formák között. A terminológiát ugyanakkor megváltoztatja az új eljárási kódex, mindkét „típust” jogorvoslatnak tekinti, csupán a kezdeményezésük mikéntje más.

Az Ákr. a hivatalból indítható jogorvoslati eljárások típusait, szabályait a mai kor viszonyaihoz igazítva állapítja meg, biztosítva a közigazgatási perrendtartás szabályai-val való összhangját.

Fontos kiemelni, hogy *megszűnik két* – a hatályos Ket. szerint – *kérelemre induló jogorvoslati forma* szabályozása. Az *újrafelvételi eljárásra* vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka, hogy a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy valójában a gyakorlatban nem alkalmazták. Ahol az ágazati eljárásban szükséges, ott természetesen – mint kiegészítő eljárási rendelkezés – az adott törvénynek továbbra is lehetősége van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát, de általános eljárási szabályként való fenntartása nem tűnik indokoltnak. Az *Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárás* szabályozása pedig *okafogyottá vált* az új kódexben. A jelenlegi szabályok azért bírtak jelentőséggel, mivel az egyezség jóváhagyásáról szóló határozat ellen nem volt biztosítva jogorvoslat. Az Ákr. azonban ilyen esetben is lehetővé teszi az egyezség megtámadását, így a rendelkezésekre nincs szükség.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 13. cikke biztosítja a hatékony jogorvoslati jogot („Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg”). Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata akkor tart egy jogorvoslatot hatékonyknak, ha annak

Jogalkotásunk nyomában

igénybevételére a kérelmezőnek alanyi joga van, a jogkör gyakorlója érdemi felülbírálatot végezhet, megváltoztathatja vagy hatályon kívül helyezheti a határozatot, és eljárása során a kérelem érdemét, jogkérdéseket és az ügy ténybeli megalapozottságát is vizsgálhatja.

Az Egyezmény 13. cikke azonban nem a jogorvoslat egy bizonyos formájához való jogot biztosítja. Az Egyezményből nem következik sem a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat fenntartásának kötelezettsége, ahogyan a minden döntéssel szembeni közvetlen közigazgatási bírói fórum igénybevételének lehetősége sem.

Figyelemmel arra, hogy a fellebbezés a magyar hatósági eljárásjogban hagyományosan nem kötött jogcímhez, és abban teljesen új érveket is fel lehet hozni, az ügyfelek és gyakran a hatóságok is a kétfokú közigazgatási eljárásra gyakran egységes eljárásnéven tekintenek, ezért a tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor. A mintaadó európai közigazgatási hatósági jogorvoslati modellek áttekintése alapján megállapítható, hogy az Áe. (és ennek nyomán a Ket.) jogorvoslati rendszerével – lényegi elemeit tekintve – megegyező posztoszocialista hatósági eljárásjogok ismerik a jogcímhez nem kötött, indokolás nélkül előterjeszhető fellebbezést, amelyben korlátozás nélkül lehet új tényre hivatkozni, s amelyet a hatóság felettes szerve bírál el.

Az Ákr. új szabályozás kialakításakor – a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan – a jogállamiság elvének inkább megfelelő közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a *közigazgatási pert tartja követendőnek* a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz szerepe helyett. Az eljárási szabályok egyik fő célja a végleges döntés meghozatalának, kikényszerítésének elősegítése (biztosítása). Így kiemelkedő szereppel rendelkezik az anyagi jogerő intézménye, amely a döntést megváltoztathatatlanná teszi, azt végérvényesen lezárja. Az Ákr. szem előtt tartja a közigazgatási ügyek rendezésének elsődleges kívánalmát, így a jogorvoslati rendszer kialakítása során a döntések ellen igénybe vehető jogorvoslati eszköztárat az anyagi jogerő mielőbbi beálltához igazítja.

Az Ákr. rendszerében az *elsődleges jogorvoslati forma a közigazgatási per*. Az erre vonatkozó részletes szabályokat a *közigazgatási perrendtartás* tartalmazza. Így az eljárási törvény csupán a legfontosabb – a hatósági eljárás szempontjából releváns – kérdéseket rendezheti, illetve a két törvény kapcsolódási pontjait ragadhatja meg (a jogorvoslat igénybevételének lehetősége, illetve azon kérdés, hogy mit tehet a döntést hozó hatóság a keresetlevél alapján).

A jogorvoslati rendszer átalakítása megtalálta az összhangot a közérdek hatékony védelme és az ügyfelek jogainak érvényesítése között, ezért az Ákr. egyfajta előszűrő, önkorrekciós mechanizmust is szabályoz. Az új jogorvoslati rendben a keresetlevél a hagyományos fellebbezés funkcióját is betölti, ha a hatóság maga megállapítja, hogy

a támadott döntés törvénysértő, és ennek alapján módosíthatja vagy visszavonhatja azt.

Fontos kiemelni azt is, hogy eme önkorrekciós mechanizmus alkalmazására – együttesen – ugyanazon ügyben csak egy ízben kerülhet sor, ezzel megelőzve az ún. „jó-jó-effektust”. Szintén kiemelendő az is, hogy a döntést hozó hatóságnak az új döntését is fel kell terjesztenie a bírósághoz, és a perjogi szabályok értelmében ekkor a per tárgya az új döntés lesz (amennyiben a felperes keresetét az új döntés tekintetében is fenntartja).

Az Ákr. jogorvoslati rendszerében *fellebbezésnek kizárólag akkor van helye, ha azt a kódex maga – helyi közigazgatási szervek döntéseivel szemben – kifejezetten megengedi, vagy, ha azt az ágazati törvény teszi lehetővé*. A fellebbezés elvi alapját az jelenti, hogy akár a végzések, vagy éppen a járási hivatal vezetője, vagy a képviselő-testület kivételével helyi önkormányzat szerve (tipikusan jegyző) által hozott egyes döntések esetén nem indokolt a jogorvoslat bírói útra terelése, a felettes szerv ezen ügyekben – vita esetén – hatékonyabban tudja tisztázni a tényállást, s így a bíróságok sem lesznek oly mértékben leterhelve, hogy az a munkájukat ellehetetlenítse.

Sommás eljárásban és automatikus döntéshozatali eljárásban hozott döntések esetén külön *fellebbezés biztosítása nem indokolt*, hiszen az elsőfokú eljárás szabályai közt rögzítésre kerül, hogy ilyen esetekben öt napon belül az ügyfél kérheti teljes eljárás lefolytatását. Ezzel együtt – garanciális okokból – indokolt meghatározni azokat az eseteket, amelyekben a fellebbezés a fenti esetekben is kizárt, de közigazgatási per kezdeményezhető bennük.

A fellebbezésnek csak akkor nincs a végrehajtásra halasztó hatálya, ha a hatóság – meghatározott feltételek fennállása esetén – döntését azonnal végrehajthatónak nyilvánította.

A fellebbezés szabályai közt fontos újítás, hogy az Ákr. szakít azzal a „hagyománnyal”, hogy a fellebbezésben korlátlanul hozhatóak fel új tények, és az ügyfélnek semmiféle indokolási kötelezettsége nincs. Az alapelvekből is következően elvárható, hogy az ügyfél legalább annyiban támassza alá fellebbezési kérelmét, hogy a döntést milyen okból tartja sérelmesnek. A hatóságok számára is fenntarthatatlan az a gyakorlat, hogy az ügyféltől származó bármilyen, a döntéssel kapcsolatos, alakszerűtlen beadványt a döntés elleni fellebbezésnek kell tekinteni. Az Ákr. az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Egyezmény 13. cikkéhez kapcsolódó gyakorlatával összhangban rendelkezik tehát úgy, hogy *fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva, indokolt kérelemmel lehet*. Az Ákr. korlátozza a továbbá az új tényre hivatkozás lehetőségét is.

Fontos kiemelni, hogy az Ákr.-ben a másodfokú hatóság eljárásában *a teljes revízió elve csakis jogszabálysértő döntés tekintetében érvényesül, azaz, érdeksérelemre alapozott fellebbezések esetén a hatóság fellebbezési kérelemhez*

kötve van. A szabályozás így megfelelő és életszerű rendszert nyújt e körben, mert a polgári eljárásjoghoz hasonló, teljes körű kérelemhez kötöttség elve hatósági eljárásokban nem érvényesülhet, hiszen egyfelől a közérdek védelme ezt igényli, másfelől a hivatalbóli jogorvoslati eljárásokban a fellebbezés folytán esetleg nem vizsgálható kifogásoknak egyébként is érvényt szerezhetne.

További újítás, amely összhangban van a Kormány bürokráciacsökkentésre irányuló törekvéseivel és elősegíti az ügyek gyorsabb lezárását, hogy fellebbezés esetén a *kiégészítő bizonyítást minden esetben a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságnak kell lefolytatni, nincs helye új eljárásra utasításnak.*

3.11. Önkorrekciónak lehetősége

A döntés saját hatáskörben történő módosítására, illetve visszavonására vonatkozó szabályanyag jelentős egyszerűsítésen ment keresztül, az általános szabályokból levezethető kérdéseket az Ákr. nem tartalmazza. A jövőben ilyen jellegű jogorvoslatra csupán egy ízben kerülhet sor.

Az Ákr. azt is rögzíti, hogy felügyeleti jogkörben a döntést hozó hatóság döntésének megváltoztatására, megsemmisítésére csupán ugyancsak egy ízben kerülhet sor, ezzel is elősegítve az ügyek mielőbbi, végleges lezárását.

Az Ákr. *expressis verbis* kimondja, hogy a felügyeleti eljárásban hozott döntések ellen közigazgatási pernek van helye. Ezzel az esetleges jogértelmezési bizonytalanságokat elkerülendő egyértelművé válik, hogy – még ha ad absurdum lenne is helye – felügyeleti jogkörben hozott döntéssel szemben nincs helye újabb, adott esetben harmad- vagy negyedfokot jelentő fellebbezésnek.

3.12. Belső munkafolyamatok egyszerűsítése

Kiemelendő újítás az ún. *egyszerűsített döntések* körének kiszélesítése is. Az Ákr. szerint az egyszerűsített végzésben mellőzhető a jogorvoslatról való tájékoztatás, az indokolásban pedig csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését kell feltüntetni. A hatóság az Ákr. szerint akkor hozhat egyszerűsített végzést, ha a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti, továbbá az egyezség jóváhagyása esetében. Az önálló jogorvoslattal nem támadható végzéseknek, az előbb említett tartalmi követelményeken felül, csupán a jogorvoslati kitanítást kell tartalmazniuk. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy a hatályos Ket. is ismeri ugyan az egyszerűsített végzés fogalmát, azonban az Ákr.-ben meghatározott három eset közül csak az első ismeri (illetve egy további esetként azt, ha a végzés csak egy eljárás cselekmény időpontját határozza meg).

3.13. Végrehajtás

Mérlegelve a közigazgatási végrehajtás gyakorlatának tapasztalatait, az Ákr. úgy foglalt állást, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénynek nem indokolt részletes végrehajtási szabályokat megállapítania, hanem a *bírósági végrehajtásról szóló törvény rendszerébe helyes „átterelni”* a végrehajtást, azzal, hogy általános végrehajtást *foganatosító szervként az állami adóhatóság kerül kijelölésre.* Ez esélyt nyújthat koncentrált erőforrások létrehozására és a hatékony jogérvényesítés megvalósítására.

A MAGYARORSZÁG HELYI ÖNKORMÁNYZATAIRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY MAGYARÁZATA

Harmadik, hatályosított kiadás

SZERZŐK: **Balázs István, Balogh Zsolt Péter, Barabás Gergely, Danka Ferenc, F. Rozsnyai Krisztina, Fazekas János, Fazekas Marianna, Fürcht Pál, Hoffman István, Hoffmanné Németh Ildikó, Kecő Gábor, Szalai Éva**

SZERKESZTŐK: **Hoffman István, Nagy Marianna**

A kötet a helyi önkormányzatok rendszerét jelentősen átalakító új önkormányzati törvény (Mötv.) és az ahhoz kapcsolódó jogszabályi rendelkezések magyarázatát tartalmazza. Kiemelt figyelmet fordít a gyakorlat szempontjaira: az értelmezést a napi rutin köréből vett példákkal segíti elő, valamint bemutatja az új körülmények között is alkalmazható bírósági, alkotmánybírósági és ombudsmani gyakorlatot.

A mű harmadik kiadása már tartalmazza az Mötv. 2014 óta történt módosításainak magyarázatát is: így tárgyalja a megújított fővárosi önkormányzati szervezetre, az önkormányzatok feladatainak és az önkormányzatok gazdálkodásának módosított rendszerére vonatkozó új rendelkezéseket is. A hatályosításon túl **a kötet bemutatja az önkormányzati jog gyakorlatát is, iránymutató eseteken, a Kúria Önkormányzati Tanácsának legújabb, 2015-ös és 2016-os döntéseiben, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok és a rendes bíróságok ítéletein keresztül is ismertetve az új szabályok mindennapi működésének fő elveit.**

A kommentár harmadik kiadása – a korábbi kiadásokhoz hasonlóan – részletesen tárgyalja az önkormányzatok vagyoniával, gazdálkodásával, hitelviszonyaival kapcsolatos kérdéseket is. Így támpontot nyújt mindazok számára, akik ezzel a szektorral kerülnek gazdasági kapcsolatba, és segít eligazodni a magánjogi viszonyokat behálózó közjogi korlátozások rendszerében.



Ára: 8000 Ft

AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁS MAGYARÁZATA

A közigazgatási eljárás szabályai I.

SZERKESZTŐ: **Petrik Ferenc**

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 megszámlálhatatlan 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 ügyintézt kívánja elősegíteni a kiadó az új kódex kommentárjával. A szerzői csapat gerincét a hagyományokhoz hűen 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 KÖZIGAZGATÁSI PERRENDTARTÁS MAGYARÁZATA

A közigazgatási eljárás szabályai II.

SZERKESZTŐ: **Petrik Ferenc**

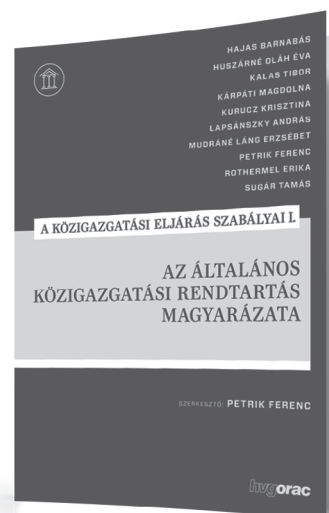
SZERZŐK: **Horváth E. Írisz, Kalas Tibor, Kárpáti Magdolna, Kurucz Krisztina, Marosi Ildikó, Márton Gizella, Mudráné Láng Erzsébet, Petrik Ferenc, Rothermel Erika, Tóth Kincső**

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 per jogi kódex kommentárjával. A szerzői csapat gerincét a hagyományokhoz hűen most is a Kúria jelentős ítélkezési 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.

2017. április 12-én benyújtásra került az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/15065 számú törvényjavaslat. A törvényjavaslat számos ponton érinti az Ákr. és Kp. szövegét. Szerzőink a törvényjavaslat elfogadását mindenképpen megvárják, és azt beépítik a kommentár szövegébe.

Ennek a két kézikönyvnek a tartalma elérhető egy kiadványban, kapcsos szerkezetű kommentárként is (A közigazgatási eljárás szabályai). A kézikönyvek és a kapcsos kommentár teljes mértékben megegyezik, a kapcsos kommentárt azonban a Kiadó előfizetés keretében a jövőben rendszeresen aktualizálja.



Ára: 9000 Ft
Megjelenés: 2017. június



Ára: 9000 Ft
Megjelenés: 2017. június

Kecskés Gábor PhD egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem (Győr), tudományos munkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézet.

A nukleáris jog tudományának és oktatásának nemzetközi és hazai aktualitásai

1. A Nemzetközi Nukleáris Jogi Társaság 2016-os delhi kongresszusa

1.1. A Nemzetközi Nukleáris Jogi Társaságról

2016 novemberében tartotta 22. kétéves kongresszusát India fővárosában, Delhiben a Nemzetközi Nukleáris Jogi Társaság² (*International Nuclear Law Association/ Association Internationale du Droit Nucléaire – INLA/AIDN*, a továbbiakban: Társaság). A kongresszus (amely a *Nuclear Inter Jura* nevet viseli) a Társaság tagjainak kínál előadási és publikációs fórumot a nukleáris energetika jogi vonatkozásainak témáiban, az itt elhangzó előadások és a közzétett publikációk fontos tudományos hozzáadott értéket jelentenek a nukleáris energetikáról, annak nemzetközi elfogadottságáról vagy az azzal szemben megfogalmazott érvekről való gondolkodáshoz. A Társaság – tagjai révén – sok szállal kötődik egyébiránt a releváns nemzetközi szervezetekhez (Nemzetközi Atomenergia Ügynökség, OECD Nukleáris Energia Ügynöksége), az államok szabályozó hatóságaihoz, az atomenergetikában jelentősebb cégekhez, illetve az energiajoggal, valamint a környezetjoggal is foglalkozó akadémiai szférához.

A Társaság az 1970-es években alakult azzal a céllal, hogy erősítse a nukleáris jogi problémákkal, az atomenergia békés célú felhasználásával, kiemelten pedig a nukleáris biztonság kérdéskörével foglalkozó jogászok közötti kapcsolatokat, elősegítve közöttük az információk áramlását, megosztását, valamint a szakmai, döntően tudományos együttműködés formáinak kialakítását. A nem profitorientált Társaság Alapszabályát 1972-ben fogadták el Brüsszelben (azóta többször módosították),

és jegyezték be Belgiumban, belga jog szerint. A Társaság első kongresszusára 1973-ban, a németországi (NSZK) Karlsruheban került sor.

Mint minden nem-kormányközi tudományos szervezet esetében, a Társaságnál is a bejegyzés helye szerinti állam belső joga (elsősorban polgári joga, egyesületi joga etc.) az irányadó a működésére vonatkozóan. Az alapítása óta eltelt közel fél évszázad alatt tagjainak száma közel 600 főre emelkedett megközelítőleg 60 országból.³ A Társaságnak a nukleáris jog területén jártassággal bíró és a Társaság céljaival összhangban tevékenykedő természetes személyek lehetnek a tagjai, felvételükről a Társaság testületei (Igazgatótanács – Board of Management) döntenek, a belépés és felvétel tehát korántsem tekinthető automatikusnak. A Társaságnak két főszerve van, a plenáris Közgyűlés (*General Assembly*) és a szűkebb körű Igazgatótanács (*Board of Management*). A Társaság mellett természetesen titkárság is működik, brüsszeli székhellyel.

A Társaság vezetésében, az Igazgatótanácsban évek óta tevékenyen részt vállal Lamm Vanda akadémikus, a győri Széchenyi István Egyetem professor emeritusa, valamint az MTA TK Jogtudományi Intézetének kutatóprofesszor emeritusa, aki a Társaság 2001-es budapesti kongresszusának főszervezője, egyidejűleg 2000 és 2001 között a Társaság elnöke, 2001-től pedig annak tiszteletbeli elnöke.

1.2. *Nuclear Inter Jura* 2016

A 2016-os, sorrendben huszonkettedik kongresszust (a Nemzetközi Nukleáris Jogi Társasággal közösen) az *indiai Nukleáris Jogi Társaság* szervezte, amely egy viszonylag új alapítású tudományos szervezetnek tekinthető, hi-

1 <http://2016inlacongress.in>

2 <http://aidn-inla.be/>

3 A Társaság magyar tagjairól ld.: <http://aidn-inla.be/membership/membership-roster/?alpha=all&country=hungary>

Jogirodalom, jogélet

szen csak 2011-ben alakult a nukleáris energia jogának tanulmányozása és kutatása céljával. Indiában az energiabiztonság keretei között az atomenergia kérdése központi szerepet játszik, és az utóbbi években csatlakozott az egyik nukleáris kárfelelősségi szerződéshez is⁴ (1997-es nukleáris károkért való kiegészítő kártérítésről szóló egyezményhez – *Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage*). Ezek a fejlemények igen fontos előrelépésnek tekinthetők az atomfegyverrel is rendelkező, jelentősebb nukleáris iparral bíró nagyhatalmak nukleáris kárfelelősségi szerződésekkel szembeni, gyakorta tartózkodó és ambivalens viszonyait és érdekeit ismerve.

A 2016-os rendezvény „A nukleáris jog jövője: társadalmi, környezeti és üzleti elvárásokról szólva” (*The Future of Nuclear Law: Addressing Societal, Environmental, and Business Expectations*) címet kapta, és eme három kulcsfontosságú területen kívánta elősegíteni a közös gondolkodást, a társadalom–környezet–piac (üzlet) triászának egymás közötti kölcsönhatását kiaknázva újragondolni, de legalábbis átgondolni az atomenergia békés célú használatának globális kérdéskörét.

A kongresszuson és ennek kiadott tanulmánykötetében⁵ 13 fő kérdéskört érintettek a kongresszus előadói és a tanulmánykötet 38 szerzője. Utóbbiak között szerepel jelen sorok írója is, aki a nukleáris jog környezeti elemeinek feltárását, a környezetvédelmi szempontok nukleáris jogi szerződésekbe – különösen a kárfelelősségi szerződésekbe – való beépítését vizsgálta tanulmányában (*The „Green Side” of the Nuclear Regimes – Environmental Aspects and Concerns Within the Field of Nuclear Liability and the Utilization of Nuclear Energy*).

A 13 fő érintett téma a következő volt: nukleáris kárfelelősség és biztosítás, a nukleáris energetika finanszírozása, az ipar szerepe új nukleáris létesítmények építésében, az atomenergia regionális energiapolitikába való beilleszthetősége, a nukleáris fenyegetettség és biztonság kérdésköre, radioaktív hulladékkezelés, a civil szervezetek nukleáris energiapolitikai szerepe és a perlés lehetősége, az Iránnal kötött megállapodás, a belső erőművi biztonság kérdése, a fúzió szabályozásának lehetősége, a nukleáris energetika kapcsolata a szellemi tulajdonjoggal és a sugárzástól való védelem jogi kérdései.

Természetesen kiemelt figyelmet kapott továbbá India nukleáris programja, a nukleáris energetika indiai szövetségi szabályozása is.

2. A győri Széchenyi István Egyetemen 2016-ban megindult nukleáris jogi szakjogász képzésről

2016 októberében 5 jogvégzett, a szakterületen dolgozó szakemberrel elindult a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának égisze alatt az országosan egyedülálló nukleáris jogi szakjogászképzés⁶, amely egy akkreditált, az Oktatási Hivatal által nyilvántartásba vett (*Nukleáris jogi szakjogász szakirányú továbbképzési szak – FF/945-3/2015*) posztgraduális szakjogászképzés. A 3 féléves képzés keretében a hallgatók *egyrésztől* alapozó műszaki és jogi ismereteket (sugárvédelem, kodifikátori ismeretek, hatósági igazgatás, nemzetközi atomszervezetek, polgári jogi és környezetjogi-környezetpolitikai ismeretek), *másrésztől pedig* nukleáris energetikai szakismereteket (nukleáris kárfelelősség, leszerelés, nukleáris fenyegetés elleni védelem, radioaktív hulladékok és kiégett fűtőelemek kezelésének jogi vonatkozásai, nukleáris üzleti jog) tanulnak.

A képzés megindításakor és akkreditálásának folyamatában az a cél vezérelte a szakjogászképzés meghirdetőjét, felelőseit és oktatóit, hogy az elvégzett képzés eredményeként a nukleáris szakjogász képes legyen a gyakorlatban felismerni és megvalósítani azon jogalkotási feladatokat (a műszaki megoldásokra és fizikai összefüggésekre figyelemmel), amelyek a nukleáris létesítmények építése, üzembe helyezése és működtetése céljából alapvető fontossággal bírnak. Kiemelt cél továbbá a nukleáris jog nemzetközi forrásainak alkalmazására és értelmezésére, valamint a nemzetközi és hazai jogi dokumentumok, szerződések, jogforrások értelmezésére és megalkotására való felkészítés.

A képzés felelősei egyébiránt az egyetem elismert oktatói, a nukleáris jogban kellő jártassággal bíró, abban rendszeresen publikáló, a Nemzetközi Nukleáris Jogi Társaságban tagként és igazgatótanácsi tagként tevékenykedő oktatók-kutatók, akikhez csatlakoznak az oktatásban a nukleáris jog hazai alkalmazásában kulcsszerepet játszó hatósági szervezetrendszer elismert szakemberei (több volt és jelenlegi szakember az Országos Atomenergia Hivatalból) is. Az oktatók nagy része a Montpellier-i Egyetem és az OECD Nukleáris Energia Ügynöksége által évente megrendezett nemzetközi nukleáris jogi képzésen (*International School of Nuclear Law*⁷) oktatóként vagy hallgatóként vett részt, több esetben értékes diplomát is szerezve.

Az országosan egyedülálló képzés keretében hazánkban egyedül a Széchenyi István Egyetemen lehet olyan akkreditált – egyébiránt nemzetközi viszonylatban nem példa nélkül álló – jogász ismeretanyagot szerezni, amely a nukleáris energetika szakszerű és biztonságos üzemeltetéséhez, a nukleáris biztonság és a környezeti érdekek fokozott figyelembevételéhez is nagyban hozzájárul.

4 <https://www.iaea.org/newscenter/news/india-joins-convention-supplementary-compensation-nuclear-damage>.

5 M. P. RAM MOHAN – R. RAJESH BABU – ELS REYNAERS KINI (eds.): *The Future of Nuclear Law: Addressing Societal, Environmental, and Business Expectations. Nuclear Inter Jura (XXII Nuclear Inter Jura 2016)*. Delhi, Nuclear Law Association of India, 2016. <http://aidn-inla.be/content/uploads/2016/12/proceedings-new-delhi-2016.pdf>

6 <http://felveteli.sze.hu/nuklearis-jogasz-1>

7 <https://www.oecd-nea.org/law/isnl/>

Klein Tamás tanársegéd, Károli Gáspár Református Egyetem (Budapest)*

A sajtószabadság és médiajog legújabb kihívása és az azokra adható megoldási javaslatok

1. Egy kiváló együttműködés legújabb termésével ismerkedhet meg az olvasó, ha kezébe veszi a Koltay András és Török Bernát szerkesztésében megjelenő Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 3. című kötetet. A Médiatudományi Intézet és a Magyar Tudományos Akadémia keretei között működő Médiatudományi Kutatócsoport termékeny együttműködése az a gazdag témaválasztékot kínáló *mediatudományi könyvsorozat*, amelynek egyik legújabb darabjáról szólnak az alábbi sorok.

A sajtószabadság és médiajog legújabb 21. századi kihívásait korábban már két azonos című és címében sorszámozott kötet elemezte. A harmadik tanulmánygyűjtemény megjelenése kellő bizonyíték arra, hogy a sajtószabadság alapjogának tartalma nem valamiféle poros alkotmányjogi dogma, hanem élő szervezet, amelynek vizsgálata során az avatott kutatók a nyilvánosság napjainkban lezajló nagymérvű átalakulása során újabb és újabb értelmezési mezőit azonosíthatják.

A kötet a médiajog-tudomány izgalmas kaleidoszkópjába engedi bepillantani olvasóját. A szerkesztők valloása szerint pillanatfelvételtől van szó, hiszen a tanulmányok számos olyan témát érintenek, amelyek napjaink izgalmas médiajogi kérdései közé sorolhatók. Ám a szerkesztőkkel együtt hangsúlyozni szükséges, hogy a tanulmánygyűjtemény sokkal több, mint egy aktuális, ám múltékony pillanat megragadására tett vállalkozás. Biztos vagyok abban, hogy elmélyült elméleti elemzése hosszú távon is megtermékenyítően fognak hatni a tudományos gondolkodásra, és a jogalkotói lépések irányát is orientálhatják.

A tanulmánykötetet *négy elméleti blokkot alkotó*, összesen *tizenhét* kiválóan szerkesztett tanulmány tölti meg értékes tartalommal. Az első tematika három szerző tollából a sajtószabadság jogának alapvető kérdései és alkotmányos vonatkozásai fölött tart elmélyült szemlét, a második nagy rész öt tanulmánya a szólásszabadság egyes magánjogi aspektusait elemzi, a harmadik tanulmánycsoport négy szerzője az új média rendkívül aktuális szabályozási kérdéseire kínál válaszokat, míg az utolsó negyedben publikáló öt kutató a sajtószabadság egyes speciális aspektusaival foglalkozik.

* klein.tamas@kre.hu

2. Andrassy György *A nyelvszabadság és a hivatalos nyelv* című tanulmányában egy megoldhatatlan(nak látszó) probléma megoldására tesz kísérletet, arra, hogy a nyelvszabadságnak szükségszerűen univerzális emberi joggá kellene válnia. Andrassy tanulmánya különös érdemként megalkotja a nyelvszabadságnak mint emberi jognak a definícióját, amelynek kodifikált normatív megfogalmazása bármikor nemzetközi emberi jogi dokumentumok, nemzeti alkotmányok emberi jogi katalógusának részévé válhat.

Koltay András a művészetek szabadságának a véleménynyilvánítási szabadsághoz való viszonyát, a művészi kifejezés szabadságának tartalmát elemzi a *Dorian Gray képmásához való jog: a művészet szabadságának önálló alapjogi jellegéről* című tanulmányában. Az Oscar Wilde botránykeltő könyvére utaló munka bevezetőjében rámutat, hogy a szerzői művek legyenek azok bármilyen magas művészi értékkel bírók, más kifejezésekhez hasonlóan a jogi szabályozás hatálya alatt állnak. Koltay álláspontja szerint a művészi szabadság „beolvadása” a véleményszabadság alapjogába – egyidejűleg önálló védelmének szükségtelenségének felismerése – elkerülhetetlen.

Európai demokráciafogalmakat és -kontextusokat vizsgál az alkotmányelméleti rész harmadik tanulmányában Smuk Péter. A tanulmány a demokrácia oly sokrétű fogalmát elsősorban a demokrácia, közvélemény és véleményszabadság háromszögében, a habermasi modellben elemzi, majd a fogalom egyes európai dokumentumokban való tartalmát: érvényesülése kritériumait és a fogalom tartalmi elemeit mutatja be.

3. A magánjogi rész első tanulmánya Csehi Zoltán munkája *A személyiségi jogok megsértésből eredő igények elévülés[ét]* vizsgálja. Az írás a személyiségijog-sértések kapcsán a vagyoni jogi forgalomban kialakult elévülés alkalmazási problémáit vizsgálja.

Láncos Petra Lea a feledtetéshez, törléshez és hozzáférhetetlenné tételhez való jogot vizsgálja a *Mint akit elvágta* című tanulmányában. A „*right to be forgotten*” Google Spain-ügyben hozott ítéletben kitért fogalma egyes részjogosítványainak elhatárolására fordít kiemelt figyelmet azzal, hogy az írás a jogintézménnyel összefüggő megválaszolatlan kihívásoknak és nyitva maradt kérdéseknek a felvázolását is elvégzi.

Jogirodalom, jogélet

Navratyil Zoltán *Az emberi méltóság magánjogi szerepe és a véleménynyilvánítás szabadsága* című dolgozatában az emberi méltóság magánjogi értelmét vizsgálja, külön tekintettel annak az új Ptk.-ban adott fogalmára, arra, hogy az az általános személyiségi jog generálklauzulájában kapott helyet. Navratyil Zoltán tanulmányának legnagyobb tanulsága ugyanakkor egyértelmű: az emberi méltóságot szükségszerűen el kell választani a becsületvédelemtől, hiszen, ha azt nem tennénk, csupán egy tartalmatlan retorikai eszköz maradna.

Az új nyilvánosság szerzői jogi összefüggéseire mutat rá Pogácsás Anett *A nyilvánosság új működési formáinak hatása a szerzői személyiségi jogokra*. A tanulmány érzékeltesen mutatja be a szerzői műveket érintő nyilvánosságban végbemenő radikális változást, amely jelentékeny mértékben hat a szerzői jogok érvényesíthetőségére.

A magánjogi tematikájú tanulmányok sorát Szilágyi Ferenc zárja a *Jogutódlás a személyiségi jogsértés megalapozta pénzbeli igények esetén* című munkájával. A szerző magyar magánjogi gondolkodásban töretlen felfogást (a személyiségjog-sértés megalapozta nemvagyoni kár-igény – immáron sérelemdíj – esetében a jogutódlás, engedményezés vagy halál esetén történő átszállása egyaránt kizárt) teszi kritikai elemzés tárgyává.

4. Bár a magánjogi tanulmányokat abrondozó rész is számos izgalmas, az új médiával kapcsolatos szabályozási kérdést taglal, a kötet harmadik szerkezeti egysége kifejezetten az új médiaplatformokkal kapcsolatos legújabb szabályozási kihívásainak a bemutatását és megoldási javaslatok kidolgozását biztosítja. Géczy Kinga *Digitális (kölcson)hatások* című írása a hazánkban három eszterdejé lezárult digitális átállás apropóján született. A szerző érzékeltesen mutatja be, hogy a digitális átállás milyen összetett folyamatrendszerben valósult meg, milyen folyamatok következménye.

A következő tanulmány szerzője az alkotmányjog nézőpontjából szemléli az oly sok vizsgálati irányból elemezhető tárhelyszolgáltatói felelősség mibenlétét. A tárhelyszolgáltatók harmadik személyek jogellenes tartalmáért való speciális felelősségének elemzése során a szerző kritikai szempontból vizsgálja az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatát, valamint komparatív módszerekkel mutatja be a nemzetközi szabályozási modelleket.

Kóhídi Ákos rendszerező munkájában [a] *jogsértő internetes tartalommal szembeni jogi eszközrendszer* egyes elemeit vizsgálja. A szabályozás áttekintése után a dolgozat sorra veszi a magánjogi, közigazgatási, büntetőjogi korlátozások színes tárházát, a felelősségi szabályok sajátosságait.

A közösségi médiumok elterjedése különösen izgalmas, megoldásra váró problémákkal gazdagítja az egyébként is rendkívül változatos, a nyilvánosságot érintő kutatások svédasztalának kínálatát. Papp János Tamás *Az én házam az én váram* a szólásszabadság közösségi médiában való érvényesülésének egyes kérdéseit vonja elemzés alá.

5. Az utolsó, a sajtószabadság egyes speciális kérdéseit taglaló rész a reklám- és versenyjog, a kampányfinanszírozás, az újságírói jogállás, valamint a rágalmazás és becsületsértés jogfilozófiai és jogbölcseleti vonatkozásait elemzi. Gellén Klára *A reklámokkal megcélzott fogyasztó megítélése a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatában* című tanulmánya a GVH egyes eseteinek elemzésével a reklám műfaji sajátosságai tükrében vizsgálja az átlagos fogyasztói tulajdonságokat, továbbá rávilágít a fogyasztói csoportok és a kiszolgáltatott alanyok esetében felmerülő értelmezési kérdésekre.

Kovács Krisztián *A tiltott piacbefolyásolás és a véleménynyilvánítás kapcsolat[áról]* szövege egy konkrét jogeset elemzéséből desztillál általános következtetéseket. Az alapul fekvő esetben egy piaci elemzést publikáló sajtóterméket a tiltott piacbefolyásolás miatt felügyeleti bírsággal sújtotta a hatáskörrel bíró Magyar Nemzeti Bank.

A szólásszabadság és a kampány című tanulmányában Szikora Tamás a kampányfinanszírozás korlátozása mögött meghúzódó érveket veszi sorra. A magyar kampányfinanszírozás közelmúltban megvalósított modelljének elemzése és a kritikájának bemutatása után a tanulmány bepillantást enged a EJEB vonatkozó gyakorlatába csakúgy, mint a kampányfinanszírozás Egyesült Államokban megvalósult intézményébe.

Tófalvy Tamás az újságírás külső határait mutatja be az *Újságírói engedélyek, pajzstörvények és a szakma jogi definíciója* című tanulmányában. A nyilvánosság átalakulása, a közvetlen közzététel lehetőségének megjelenése jelentékeny hatással volt az újságírói hivatásra, az elmosódónak látszó határok pedig kényszerűen sarkallnak az újságírás és újságíró fogalmainak újradefiniálására.

Tóth J. Zoltán *A rágalmazás és a becsületsértés a jogfilozófiai és a jogbölcseleti gondolkodásban* című munkájában a véleménynyilvánítási szabadság eszmetörténeti fejlődéstörténetét mutatja be imponáló alaposággal.

6. A nyilvánosság szerkezetváltozása a szemünk előtt rohamos ütemben zajlik és időről időre új jogi problémákat generál. Ezen jogi problémák és a megoldásukra alkalmas eszközök azonosítása a jogtudomány egyik legszentebb feladata. A kötet tudományos értékét növeli, hogy a benne található tanulmányok sora alkalmazza a komparatív elemzés módszerét, a – kritikai attitűdöt, a szerzők különböző megoldási modellek elemzését követően de lege ferenda javaslatokat fogalmaznak meg.

A Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 3. tematikája, hogy a médiajogban járatos fogalmat citálják, izgalmasan *plurális*, az egyes tanulmányok hol egymásra épülnek, hol kiegészítik egymást, vagy éppen csak laza távoli kapcsolatot mutatnak. Ám ez a diverzifikált vizsgálati paletta csak fokozza a tanulmánykötet értékét: olyan ez a kötet, mint egy képzeletbeli magasles, amelyről imponáló kilátás nyílik napjaink sajtójogi témáinak mozgalmas látképére.

A HVG Kiadó könyvújdonságai

A MUNKAVISZONY MEGSZŰNÉSE ÉS MEGSZÜNTETÉSE

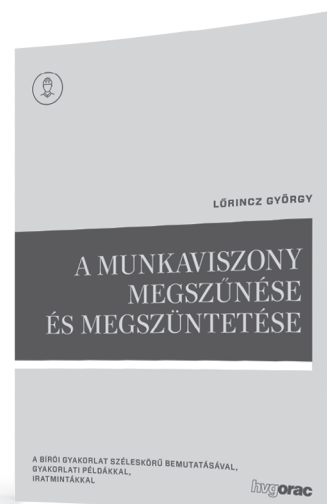
**A bírói gyakorlat széleskörű bemutatásával,
gyakorlati példákkal, iratmintákkal**

SZERZŐ:

Lőrincz György

„E könyv alapvető célja, hogy a lehető legrészletesebben, gyakorlati példák bemutatásával bővítse a jogkereső közönség tárgybeli ismereteit. Ennek szükségességét illetően egy adat: a Kúria a felmondások és az azonnali hatályú felmondások gyakorlatát vizsgáló joggyakorlat-elemző csoportja ezernél több peres ügyet vizsgált, amelyek közül többségben voltak azok a jogesetek (53%), amelyekben a felmondás, illetve az azonnali hatályú felmondás jogellenesnek minősült. Végül a téma súlyát illetően indokolt kiemelni, hogy a munkaügyi perek 25-30%-a a munkaviszony megszűnésével, illetve megszüntetésével összefüggésben indul. A jogi ismeretek bővítése mellett ezért indokolt olyan gyakorlati helyzeteket is elemezni, mint például a munkáltatói felmondás előkészítésének praktikus kérdései.”

Részlet a könyv előszavából



Ára: 7500 Ft

Megjelenés: 2017. július

KORMÁNYZÁSTAN

Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz

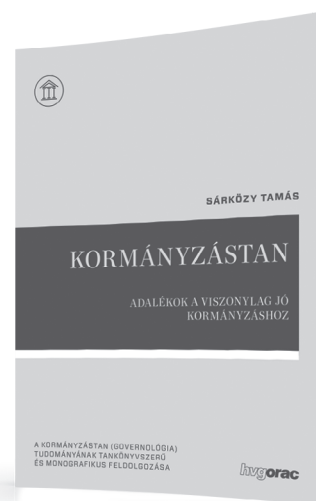
SZERZŐ:

Sárközy Tamás

„Az államtanból, a közjogból és a politikatudományból nőtt ki a polgári államokban az elmúlt fél évszázadban a kormányzástan (governológia), mint interdiszciplináris alkalmazott társadalomtudomány, némileg másként az Amerikai Egyesült Államokban és másként a kontinentális Európában, részben Franciaországban, részben Németországban. Ez a diszciplína az 1990-es évek végétől megjelent a magyar társadalomtudományokban is és lassan megindult – főleg speciális kurzusokon – a kormányzástan oktatása is, a magyar egyetemeken.

Ez a kormányzástan tárgyát és jellegét bemutatni kívánó munka elsősorban a közgazdasági és közigazgatási mesterképzés alátámasztását kívánja szolgálni, de talán képes lehet a kormányzás problémái iránt érdeklődő szélesebb közönség igényeit is kielégíteni. A könyvben tehát keveredik a tankönyvi és a monografikus jelleg.”

Részlet a könyv előszavából



Ára: 5000 Ft

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo utca 14. FAX: (36-1) 349-7600 TELEFON: (36-1) 340-2304 • info@hvgorac.hu

www.hvgorac.hu

MEGBES VÁSÁRLÁS
-5%



SUMMARY

LÁSZLÓ PRIBULA:

Rules of Jurisdiction and Venue in the New Civil Procedure

The essay presents the general features of the rules regarding the jurisdiction and venue of the new Code of Civil Procedure, that enters into force on January 1, 2018. According to its thesis, the main goals of the regulation is unchanged. Sharing the cases between the local courts and county courts (Courts of Law) is based on the complexity of the cases, where more complex cases are located on the Courts of Law; and where the local courts are populated with cases nearer to the general interests of the citizens. However, a principal modification – returning to the traditions of the Hungarian Civil Procedure – is the general jurisdiction of the County Courts. The author shows the effects of Administrative Judicial Rules on the separation of jurisdiction between the courts. Rules of venue are fundamentally unchanged, with minor modifications motivated by the simplification, protection of consumers and proportional allocation of cases.

ISTVÁN GÁRDOS:

Pledge on Dematerialized Securities

As of March 15, 2014 a new Civil Code came into effect in Hungary. In 2016 the new Civil Code was amended. The amendment, among others, changed

some of the rules relating to charges and securities. This article focuses on one particular change which affects the way to create a special type of pledge (in Hungarian: óvadék) over securities and other financial assets. Before the amendment the transfer of possession was the main form of creating such collateral. The amendment introduced a differentiation in the way how printed and dematerialised securities may be provided as collateral. While in the case of printed securities óvadék still may be established by the transfer of possession, this is no longer possible in case of dematerialised securities. This article argues that the concept underlying this amendment is faulty and broke the harmony of different provisions of the Civil Code relating to property rights and securities. This harmony could be re-established only by withdrawing the amendment.

ENDRE ORBÁN:

The Constitutional Requirements Concerning the Right to Peaceful Assembly

In July 2016 the Constitutional Court of Hungary has declared an omission on the part of the law-maker regarding the Act III of 1989 on the Right to Assembly. The Constitutional Court called upon the Parliament to comply with its task due to the guarantees of the participants of the assemblies and due to the uncertainties of the law enforcement whenever a collision between the right to peaceful assembly and another fun-

damental right arises. Considering the expected law-making procedure this paper focuses on the rules and the constitutional requirements concerning the right to peaceful assembly. Nevertheless, the law shall solve any dilemmas only through its application. Therefore, taking into account the variety of the assemblies, the professional and non-discriminatory decision-making of the police authorities and the judiciary is essential, and at the end of the day, the Constitutional Court plays also an inevitable role through one of its competences, the so-called real constitutional complaint.

BARNABÁS HAJAS:

Rethinking Administrative Procedure: The New Common Administrative Procedure

The new Common Administrative Procedure (CAP) was passed by the Parliament on December 6, 2016, thereby accepting the new general rules of administrative procedure. CAP will come into effect on January 1, 2018. This new Code of procedure was aimed at renewing the procedural rules of public administration, with terminating the permanent amendment of the rules. Meanwhile it has codified new institutions that ensures the access to administration of the parties, the calculable decisions, and facilitates the efficiency and concentration of the procedures. The essay reviews the new features and institutions of the code, together with their legislative reasons.

ZUSAMMENFASSUNG

LÁSZLÓ PRIBULA:

Kompetenz und Zuständigkeit in der neuen Zivilprozessordnung

Die Studie stellt die Regelung von Kompetenz- und Zuständigkeitsfragen in der neuen Zivilprozessordnung, die am 1. Januar 2018 in Kraft tritt, dar. Die zentralen Aspekte bleiben im neuen Gesetz unverändert. Kompetenzverteilung zwischen Gerichtshof und Amtsgericht beruht auf dem Prinzip, dass spezielle, kompliziertere Fälle von höheren Gerichten entschieden werden sollen, angesichts auch der Tatsache, dass der größte Anteil der Prozesse bei unteren Gerichten – beim Gericht des Wohnortes bzw. des Sitzes – eingeleitet wird. Dass der Gerichtshof als Gericht allgemeiner Zuständigkeit geregelt wird, ist aber eine grundsätzliche Veränderung. Die Studie stellt den Einfluss der neuen Zivilprozessordnung auf die Kompetenzverteilung der Gerichte dar. Das Zuständigkeitsystem bleibt grundsätzlich unverändert, dem Prinzip der Vereinfachung, dem Verbraucherschutz und dem Prinzip der angemessenen Belastung wird aber Rechnung getragen.

ISTVÁN GÁRDOS:

Pfandrecht an dematerialisierten Wertpapieren

Am 15. März 2014 trat in Ungarn ein neues Zivilgesetzbuch in Kraft, das 2016 geändert wurde. Die Gesetzesänderung betraf unter anderem die Vorschriften über Pfand und Wertpapiere. Die Studie befasst sich

mit einer bestimmten Änderung, nämlich wie Pfandrecht an Wertpapieren und anderen Finanzinstrumenten (auf Ungarisch: „óvadék“) bestellt werden kann. Vor der Änderung war Besitzübertragung die Hauptform der Bestellung solcher Sicherheiten. Die Änderung führte eine Differenzierung in der Art und Weise ein, wie Pfandrecht an Wertpapieren in Papierform und an dematerialisierten Wertpapieren bestellt werden kann. Während im Falle von Wertpapieren in Papierform die Bestellung von „óvadék“ durch Besitzübertragung möglich ist, ist dies bei dematerialisierten Wertpapieren nicht mehr möglich. Die Studie plädiert dafür, dass das Konzept, das dieser Änderung zugrunde liegt, fehlerhaft ist, und dass dadurch die Harmonie der verschiedenen Regeln des Bürgerlichen Gesetzbuches in Bezug auf Eigentumsrechte und Wertpapiere gestört wird. Diese Harmonie könnte nur durch die Außerkraftsetzung der diesbezüglichen Gesetzesänderung wiederhergestellt werden.

ENDRE ORBÁN:

Verfassungsrechtliche Anforderungen bezüglich des Rechts auf friedliche Versammlung

Im Juli 2016 stellte der ungarische Verfassungsgerichtshof fest, dass es in Zusammenhang mit dem Gesetz Nr. III. von 1989 über das Versammlungsrecht ein verfassungswidriges Unterlassen des Gesetzgebers vorliege. In Zusammenhang mit der staatlichen Schutzpflicht aus dem objektiven Gehalt der Grundrechte, bzw. wegen Probleme der Grundrechtskollisi-

onen in der Praxis und um die Sicherheit der Versammlungsteilnehmer zu gewährleisten, wurde der Gesetzgeber aufgerufen, die Regelung zu präzisieren. Im Hinblick auf die erwartete Gesetzesänderung konzentriert sich die Studie auf die gesetzliche Regelung des Rechts auf friedliche Versammlung bzw. auf die diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Anforderungen. Es ist dennoch zu betonen, dass die unterschiedlichsten Dilemmas nur in der Praxis gelöst werden können. Deshalb sind die unparteiischen, umsichtigen Entscheidungen der Polizei, deren kompetente gerichtliche Überprüfung bzw. wegen der Verfassungsbeschwerde die Aufgaben des Verfassungsgerichtshofes von zentraler Bedeutung.

BARNABÁS HAJAS:

Umdenken/Umgestalten des Verwaltungsverfahrensrechts – die allgemeine Verwaltungsprozessordnung

Am 6. Dezember 2016 wurde das Gesetz Nr. CL. von 2016 über die neuen Regeln des Verwaltungsverfahrens – die allgemeine Verwaltungsprozessordnung („Ákr.“) – erlassen. Das Gesetz, das am 1. Januar 2018 in Kraft tritt, soll das Verwaltungsverfahren modernisieren und die permanenten Gesetzesänderungen des letzten Jahrzehntes beenden, bzw. es soll Rechtsinstrumente einführen, die ein zugängliches, berechenbares und wirksames Verfahren gewährleisten. Die Studie stellt die Merkmale, Instrumente der Verfahrensrechtsordnung und die dahinter liegenden Erwägungen dar.



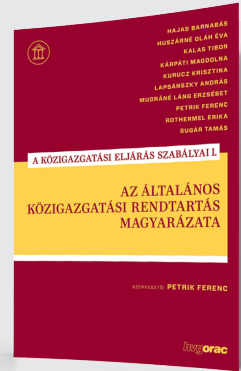
Várható megjelenés: 2017. június

AZ ÁKR. ÉS A KP. KOMMENTÁR MEGVÁSÁROLHATÓ KÜLÖN-KÜLÖN KÉZIKÖNYVKÉNT

AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁS MAGYARÁZATA

- 2018. január 1-jén hatályba lép az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény, rövidítve az „Ákr.”.
- Az új kódex feladata, hogy a megszámlálhatatlan módosításon átesett és emiatt koherenciáját veszített Ket. helyébe lépjen.
- A kommentár szerzői csapatának gerincét a Kúria közigazgatási bírái alkotják, kiegészülve az új szabályozás előkészítésében fontos szerepet betöltő IM főosztályvezetővel és a NMHH jogi igazgatójával.

Ára: 9000 Ft

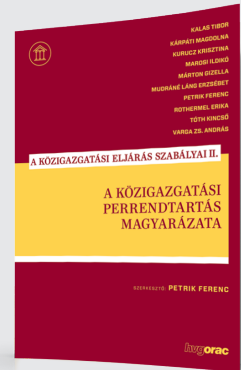


Részletesebben lásd a 303. oldalon!

A KÖZIGAZGATÁSI PERRENDTARTÁS MAGYARÁZATA

- A közigazgatási per 2018-tól többé már nem egy különleges eljárás a polgári perek rendszerében, ugyanis kikerül a Pp.-ből, és külön kódexben kerül szabályozásra. Az Országgyűlés 2017. február 21-én elfogadta a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt, rövidítve a „Kp.”-t.
- A Kp. létrehozta a közigazgatási per jog önálló és egyedi szabályrendszerét, eközben új fogalmi rendszert és új jogintézményeket vezet be.
- A kommentár szerzői csapatának gerincét a Kúria közigazgatási bírái alkotják, kiegészülve egy közigazgatási jogász alkotmánybíróval és egy egyetemi oktatóval.

Ára: 9000 Ft



Részletesebben lásd a 303. oldalon!

VAGY

ELŐFIZETHETŐ EGYBEN „A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS SZABÁLYAI” KAPCSOS KOMMENTÁRKÉNT.



Ára: 16 000 Ft

A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS SZABÁLYAI

- A kapsos kommentár egyben tartalmazza a közigazgatási eljárás két szakaszát: a hatósági és a bírósági eljárást.
- A kiadó a jövőben előfizetés keretében pótlapcsomagokkal aktualizálja a kommentárt.
- A kommentár szerkesztője Petrik Ferenc jogtudós, nyugalmazott kúriai kollégiumvezető.

Az Országgyűlés a 2017. május 16-i ülésnapján fogadta el az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvényt, amely a Magyar Közlöny 2017. május 25-i számában került kihirdetésre. A törvény számos ponton érinti az Ákr. és Kp. szövegét. Szerzőink a törvény rendelkezéseinek a kommentárba való beépítését megkezdték. Minderre tekintettel a megjelenés várható időpontja: 2017. június vége.

WEBES VÁSÁRLÁS
-5%