

**TARTALOM**

**Tanulmány**

- KÓNYA ISTVÁN:**  
Az új Btk., valamint a bíróságok jogalkalmazásának egysége ..... 513
- CSEPORÁN ZSOLT–KOC SIS MIKLÓS:**  
A jog hatékonyságának alkotmányjogi dimenziói ..... 521
- PFEFFER ZSOLT:**  
A nullum tributum sine lege elv ..... 531
- SZILÁGYI EMESE:**  
Mennyit ér a közszolgáltatás?  
A személyszállítási díjakkal szemben támasztható alkotmányos követelmények ..... 541

**Szemle**

- TILK PÉTER–KOVÁCS ILDIKÓ:**  
Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról ..... 549

**Jogirodalom–jogélet**

- VÖRÖS IMRE:**  
Egy és fél: amerikanizálódás – szociális piacgazdaság – európai közgazdaságtan ..... 556
- SZILÁGYI JÁNOS EDE:**  
Fodor László: Klímavédelem az energiajogban  
– szabályozási modellek Németországból c. könyvről ..... 559



# Contents

## Studies

ISTVÁN KÓNYA:

The New Criminal Code and the Unity of the Courts' Application of Law

ZSOLT CSEPORÁN–MIKLÓS KOCSIS:

The Constitutional Dimensions of Efficiency of the Law

ZSOLT PFEFFER:

The Principle of Nullum Tributum Sine Lege

EMESE SZILÁGYI:

Is the Public Service Worth Its Price?

– Constitutional Requirements Concerning the Costs of Waste-Treatment

## Review

PÉTER TILK–ILDIKÓ KOVÁCS:

Thoughts About Calculating the Starting Point of the Sufficient Preparatory Period

## Legal Life–Legal Literature

IMRE VÖRÖS:

One and a half: Americanization – social market-economy – European economics

JÁNOS EDE SZILÁGYI:

László Fodor: Climate Protection in Energy Law – Regulatory Models from Germany

# Inhalt

## Abhandlungen

ISTVÁN KÓNYA:

Das neue Strafgesetzbuch und die Einheitlichkeit der Gerichtspraxis

ZSOLT CSEPORÁN–MIKLÓS KOCSIS:

Verfassungsrechtliche Dimensionen der Wirksamkeit des Rechts

ZSOLT PFEFFER:

Das Prinzip nullum tributum sine lege

EMESE SZILÁGYI:

Welchen Wert hat die öffentliche Dienstleistung?

– Verfassungsmäßige Anforderungen bezüglich der Gebühr für die kommunale Müllabfuhr

## Rundschau

PÉTER TILK–ILDIKÓ KOVÁCS:

Gedanken bezüglich des Beginns der genügenden Vorbereitungszeit

## Rechtsliteratur–Rechtsleben

IMRE VÖRÖS:

Ein und ein halb: Amerikanisierung – soziale Marktwirtschaft – europäische Wirtschaftswissenschaft

JÁNOS EDE SZILÁGYI:

Über das Buch „Klimaschutz im Energierecht – Regulierungsmodelle aus Deutschland“ von László Fodor

A KIADVÁNY MEGJELENÉSÉT AZ MTA  
KÖNYV- ÉS FOLYÓIRATKIADÓ BIZOTTSÁGA TÁMOGATTA



**Jogtudományi Közlöny** A MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata.

A Szerkesztő Bizottság vezetője: **Dr. Korinek László**

A Szerkesztő Bizottság tagjai: Dr. Hamza Gábor, Dr. Lamm Vanda, Dr. Szalma József Felelős szerkesztő: **Dr. Vörös Imre**  
Szerkesztő: **Dr. Szalai Éva, Dr. Udvary Sándor** • A szerkesztőség címe: 1015 Budapest, I. Donáti u. 35–45.

Kéziratot nem őrziünk 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.

Kiadja a LOGOD Bt. 1012 Budapest, Logodi u. 49. Telefonszám: 214–2453

e-mail: logod@logod.hu, web: www.logod.hu

Előfizethető a LOGOD Bt. számlaszámán; 10900011–00000007–34760128

Felelős kiadó: Buday Miklós ügyvezető igazgató.

Nyomdai előkészítés: LOGOD Bt. • Terjeszti a LOGOD Bt. Megrendelhető a kiadó címén,

Előfizetési díj belföldön egy évre: 19 400 Ft, külföldön 125 EUR

Egyes lapszámok külön is megvásárolhatók, 1850 Ft/szám áron, melyet a postaköltség felszámolásával kézbesítünk.

Nyomdai munkálatok: PR-Innovation Szolgáltató és Kereskedelmi Kft. • HU ISSN 0021–7166

## TANULMÁNY

## Az új Btk., valamint a bíróságok jogalkalmazásának egysége\*

✎ *Kónya István a Kúria elnökhelyettese (Budapest)*

„A bíróságok jogalkalmazásának egysége azt jelenti, hogy a határozatok különbözősége az ügyek egyediségéből, nem pedig a fórumok (...) földrajzi vagy más különbözőségéből származik. Ennek indoka egyrészt a jogbiztonság, másrészt pedig (konkrétabban) a törvény előtti egyenlőség.” (Az Alkotmány Kommentárja II. kötet 1703. oldal, Századvég 2009.)

Az új büntető kódex születése, majd hatályba lépése a felderített bűncselekmények elbírálásának szüntelen folyamatába lép be úgy, hogy az időbeli hatály szabályozása miatt alkalmazása jó ideig párhuzamosan történik az 1978. évi IV. törvény rendelkezéseivel. A törvény új megoldásai, vagy éppen magának az alkalmazandó törvénynek a kiválasztása a szakmai rutint megtöri, „a bírót állandó normavizsgálatra, összehasonlításra, értelmezésre kötelezi,” miáltal a jogalkalmazás lendülete megtorpan, következetessége pedig könnyen csorbul. A bíróságok jogalkalmazásának egységére, a jogépségre ezért a legfőbb bírói fórumnak minden új törvény jogrendszerbe belépésénél fokozott gondot kell fordítania. A dolgozat ebbe a sok törődést, de hivatásbeli örömet, szépséget is nyújtó tevékenységbe enged rövid betekintést.

A társadalom életében és az igazságszolgáltatás történetében mérföldkönek és egyben ünnepi eseménynek számít egy új büntető törvénykönyv megalkotása és életbe léptetése. Az elmúlt közel 150 év alatt három ilyen alkalomra került sor és most a negyedik törvénykönyv megalkotása és hatályba lépése után valamivel több, mint két éves tapasztalat birtokában vagyunk.

A törvény helyes alkalmazásának feltétele annak megértése, elsajátítása és értelmezése, amely komoly feladatok elé állított, és állít naponta minket, ítélkező bírákat, a vádat képviselő ügyészeket, valamint a büntetőügyekben eljáró ügyvédeket. Egymásra vagyunk utalva, másra vagy másokra nem számíthatunk, kizárólag a közös munka és tanulás hozhatja meg a sikert: a törvényes, biztonságos és kiszámítható igazságszolgáltatást. E munkában jelentős szerephez jutnak a tudomány képviselői is, akik elméleti munkáikkal segítséget nyújtanak a jogszabályok helyes értelmének elmélyültebb tanulmányozásához.

A Kúria Büntető Kollégiuma a felkészülési folyamatban, a tanulásban és a jogértelmezésben minden formális és informális segítséget igyekezett megadni

és ez a jövőben is így lesz. Ennek egyik feltétele természetesen, hogy az információs csatornák mindkét irányban működjenek, amelyre megfelelő garancia, hogy a Legfőbb Ügyész, valamint a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke rendszeres és aktív résztvevői a Büntető Kollégium üléseinek.

Az évszázados dogmatikai elveken nyugvó alapintézmények lényegében nem változtak, ezért az átállás nem okozott különösebb gondot, és felkészülési idő is elegendő volt. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: új Btk.) – az 1878-as Csemegi-kódex, továbbá az 1961-es és az 1978-as büntetőkódex után – az ország negyedik büntető törvénykönyve, amely egyéves felkészülési idő után 2013. július 1-jén lépett életbe, és magában foglalja a magyar jogalkotás legveretesebb hagyományait, ötvözve a társadalom megváltozott életviszonyai által indokolt korszerű jogintézményekkel.

Egy új büntető törvénykönyv megalkotása és hatályba léptetése mindig nagy felelősség a jogalkotó részéről, és megújuló várakozás a jogalkalmazó oldalról. Ezt felismerve a jogalkotó széleskörű társadalmi

\* Az új Büntető Törvénykönyvről szóló tanulmány-sorozat tizenkettedik tanulmánya (Szerk.)

és szakmai egyeztetést folytatott le, amelyben a Kúria is komoly szerepet vállalva számos módosító javaslattal élt, amelyek közül több is – részben vagy egészben – elfogadásra került. Sok helyen találkozott a jogalkotás a szakma és a társadalom elvárásaival.

A gyakorlat igazolhatja majd, hogy a jogalkotó nem hagyta figyelmen kívül *Király Tibor* professzor örök érvényű intelmét, miszerint „A jogalkotásban a társadalomra veszélyesség felismerése megelőzi mind történetileg, mind logikailag a bűncselekménnyé nyilvánítást. Előbb kell felismerni valamilyen valóságos vagy feltételezett emberi magatartás, illetőleg a következmények társadalmi veszélyességét, semmint azokat büntetendővé nyilvánítják.”

## I.

### Az új Büntető Törvénykönyvről

A törvény elfogadása, majd hatályba lépése után – talán még napjainkban is – *szakmai viták folytak* arról, hogy az új Btk. *szigorúbb-e vagy enyhébb* a korábinál. Sokak szerint szigorúbb, mások szerint, ha csak a feltételes szabadságra vonatkozó rendelkezést vesszük viszonyítási alapul, lényegesen enyhébb.

E vitának azonban nincs jelentősége, mert a törvényvel szemben egyetlen követelmény van, nevezetesen az, hogy biztosítsa az igazságos döntés meghozatalát. Az új Btk. pedig ennek a feltételnek megfelel. Az új törvény a régi lerombolása nélkül épített újat. Alkotott, de nem pusztított. Ami idejétmúlt attól megszabadult, s ahol kellett, ott javított, ahol pedig szükség volt rá, újat alkotott, és mindezt áttekinthető világos szerkezetbe rendszerezte. A jogalkalmazónak is ehhez kell igazodnia, meg kell tanulnia az újat, felhasználva mindazt a tudást, amelyet megelőző törvényeink évszázados gyakorlata, dogmatikai rendszere felhalmozott.

Az 1978. évi IV. törvény szigorú rendelkezései a társadalmi együttélési normákkal következetesen szembehelyezkedő, erőszakos bűncselekményeket elkövetőkkel szemben nem csak megmaradtak, hanem a társadalom védelme érdekében tovább szigorodtak. Példának okáért szigorodott a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége az életfogytig tartó szabadságvesztésből, hiszen annak tartamát emelte (20 és 30 év helyett 25 és 40 évben állapította meg) és kategorikusan meghatározta, hogy milyen esetekben kell kizárni a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét.

*Másfelől* – az életkoruk, egészségi állapotuk, kiszolgáltatott helyzetük miatt – a társadalom elesettjei még fokozottabb büntetőjogi védelemben részesülnek.

#### 1. A büntethetőségi korhatár

A büntethetőségi korhatár meghatározása *széles társadalmi vitát váltott ki*. A jogalkotó, jogpolitikai meg-

fontolásból felvállalta a büntetőjogi felelősségre vonás szempontjából nagy horderejű kérdés eldöntését, nevezetesen, hogy hol húzódjon meg a büntethetőségi korhatár. Az elmúlt évek eseményei, a *gyermekkorú bűnözés alakulása* szükségszerűen vetette fel a kérdést, hogy meddig terjed a társadalom tűrőképessége, toleranciája e személyek és az általuk elkövetett cselekmények kapcsán.

Kétségtelen, hogy a gyermekkorú bűnözés alakulása évről évre *csökkenő tendenciát* mutat (2001: 3730, 2006: 3565, 2010: 2607) azonban *tárgyi súlyuk*, az élet elleni bűncselekmények esetében a brutalitásuk jelentősen *növekedett*. A társadalom biztonság iránti igényét, jogászok, szociológusok, kriminológusok olyan elvárásként fogalmazták meg, amelyek elkerülhetlenné tette a kérdés felvetését és megvitatását és törvényi szinten történő rendezését.

Sokakban felmerült ugyanis az a felvetés, hogy a 14 éves kor alatti elkövető a legsúlyosabb élet elleni bűncselekményt is annak biztos tudatában követi el, hogy cselekménye felelősségre vonás és büntetőjogi szankcionálás nélkül marad. A büntetlenség ígérete motívál, ellenben a „rosszért rossz jár” következetessége visszatart.

A kérdés nem új keletű, hiszen az életkornak, mint büntethetőségi feltételnek mindig is megkülönböztetett szerepe volt a modern jogrendszerekben, legyen az kontinentális vagy angolszász rendszer, sőt már a római jog is foglalkozott e kérdés jelentőségével.

A büntethetőségi korhatár megállapítása elhatározás kérdése, természetesen sok összetevő szempont vizsgálata után, de *eltérő megoldásokra is van példa* még Európán belül is. Írországban 7 év, Skóciában 8 év, Angliában 10 év, Hollandiában 12 év, míg Spanyolországban és Portugáliában 16 év, sőt Máltán 18 év a büntethetőség alsó korhatára. Kétségtelen az is, hogy az Európai országok többségében 14 évben határozták meg ezt a korhatárt.

*Hazai jogtörténeti előzményként* is tekinthető, hogy az 1908. évi XXXVI. törvény 15. § (1) bekezdése szerint „az ellen, aki a büntett vagy vétség elkövetésekor életének tizenkettedik évét meg nem haladta (gyermek), sem vád nem emelhető, sem bűnvádi eljárás nem indítható.” E rendelkezéssel összhangban a fiatalok elkövető a tizenkettedik életévét betöltött, de a tizennyolcadik életévét meg nem haladó személy volt, azonban azzal a feltétellel, hogy a büntethetőséghez szükséges értelmi, erkölcsi fejlettséggel rendelkezzen.

Az új Btk. lényegében e megoldáshoz közelít azzal a különbséggel, hogy kizárólag a *legsúlyosabb élet és testi épség*, valamint az *erőszakos vagyon elleni* bűncselekmények esetében ad lehetőséget a büntetőjogi felelősségre vonásra, és akkor is csak abban az esetben, ha a belátási képesség vizsgálata megfelelő eredménnyel zárul. A változás tehát ezen esetekben mindössze az, hogy a felsorolt bűncselekmények tekintetében a beszámítási képesség hiányát *megdönthető vélelemmé* alakította át.

Figyelmet érdemlő eltérés, hogy a gyermekkor klaszszikusan a beszámítási képességet zárja ki, ugyanakkor nem ez a *büntethetőségi feltétel*, hanem a *belátási képesség*, amelyek nem szinonim fogalmak. Álláspontom szerint a belátási képesség megítélését e helyütt a törvény bírói megítélésre kívánta bízni és nem szakértői kompetenciának tekintette. Mégis a szóban levő törvényhely megismerésekor a *bírói kar* többsége annak a véleménynek adott hangot, mely szerint a tizenkettő és tizennégy év közötti elkövetői körnél az *igazságügyi elmeorvos szakértő bevonása* nélkülözhetetlen. Hasonló álláspontot foglalhatott el az ügyészi hivatásrend is, mert a büntetőjogi legfőbb ügyész-helyettes 5/2013. (VII. 31.) LÜ h. körlevele az *ügyészi joggyakorlat* kialakítása érdekében a tizenkettedik életévét betöltött, de tizennegyedik életévét be nem töltött fiatalokú terhelt büntetőjogi belátási képességének vizsgálatára – a megalapozott gyanú közlését követően – *szakértő haldéktalan kirendelését* írta elő. A körlevél szerint a vizsgálatba – a gyermekkorra jellemző pszichés kórképek és tünetek felismeréséhez szükséges további különleges szakismeretekre figyelemmel – *gyermekpszichiáter szakkonzulensként* történő bevonása indokolt.

## 2. A tényleges életfogytiglani szabadságvesztés

Az új Btk. fenntartotta a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésnek a Btk.-ban 1999. március 1. óta létező intézményét.

Az Alaptörvény IV. cikke egyértelműen rögzíti, hogy „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.” Ugyanakkor rögzíti azt is, hogy „tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.”

Ezen lehetőségek az új Btk. 44. § (2) bekezdésében találhatók meg, amikor úgy rendelkezik, hogy a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét ki kell zárni, ha az elkövető erőszakos többszörös visszaeső, vagyis az a többszörös visszaeső, aki mindhárom alkalommal személy elleni erőszakos bűncselekményt követett el, és akkor is, ha az (1) bekezdésben felsorolt bűncselekmények valamelyikét az elkövető bünszervezetben követte el. Az új Btk. 45. § (7) bekezdése pedig törvény erejénél fogva zárja ki a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét, ha az elítéltet ismételt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélik.

Amikor a bíróság büntetőjogi joghátrányt alkalmaz, azt első sorban a társadalom védelme érdekében teszi. Ezt az alaptételt az új Btk. 79.§-a is teljes egészében megerősítette, amikor rögzítette, hogy a büntetés célja a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el. E témánál nem kerülhető meg, az utóbbi idők legnagyobb és valljuk meg legindulatosabb vitát

kiváltó ügy megemlítése, amelynek lényege a következőkben foglalható össze:

M. L. III. rendű terheltet a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság a 8.B.184/2006/385. számú és a Debreceni Ítéltábla a 2009. december 16. napján jogerős Bf.II.292/2009/56. számú ítéletével társtettesként, nyereségvágyból és több emberen elkövetett emberölés büntette, 21 rendbeli rablás büntette és más bűncselekmények elkövetése miatt – halmazati büntetésül – mint többszörös visszaesőt életfogytig tartó fegyházbüntetésre és 10 évi közügyektől eltiltásra ítélete azzal, hogy a terhelt feltételes szabadságra nem bocsátható.

A terhelt és védője felülvizsgálati indítványt nyújtott be, részben arra hivatkozással, hogy a kiszabott büntetés „indokolatlanul és törvénytől súlyos és aránytalan”.

A Legfelsőbb Bíróság a 2010. szeptember 28. napján kelt Bfv.I.334/2010/10. számú határozatával a megtámadott határozatokat hatályában fenntartotta, amelyben az életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazásával összefüggésben rámutatott, hogy „a büntetés mértéke megfelel a bűncselekmények minősítésének, és a büntetőjog más szabályaiba sem ütközik”.

A terhelt 2010. december 9-én a Magyar Köztársaság ellen kérelmet nyújtott be a *strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához* (a továbbiakban: EJEB) az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 3. Cikkének megsértése, a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége nélküli életfogytig tartó büntetés kiszabása miatt.

Az EJEB az M. L. kontra Magyarország ügyben 2014. május 20-án meghozott és 2014. október 13-án véglegessé vált ítéletében megállapította, hogy a *feltételes szabadságra bocsátás lehetősége nélküli életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélet megsértette* az Egyezmény 3. Cikkének azon rendelkezését miszerint „senkit nem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni”, ugyanis az elnöki kegyelmezés jogintézménye nem teszi lehetővé annak megismerését, hogy mikor és milyen feltételek mellett kerülhet az elítélt feltételes szabadságra.

Az EJEB rendelkezéseit is figyelembe véve a 2014. évi LXXII. törvény 93-162. §-ai módosították a 2013. évi CCXL. törvényt (a továbbiakban: Bv.tv.) és a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből kizárt tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés esetére 2015. január 1. napjával bevezette a *kötelező kegyelmi eljárás jogintézményét*.

A Bv.tv. 436. §-nak (1) bekezdése szerint az 1978. évi IV. törvény alkalmazásával kiszabott büntetések és intézkedések végrehajtása során – egyes, a Bv.tv.-ben meghatározott, de jelen ügyre nem vonatkoztható kivételtől eltekintve – a Bv.tv. rendelkezései az irányadóak, következésképpen azt a módosítás hatályba lépése előtt kiszabott büntetések esetén is alkalmazni kell.

Az *Alkotmánybíróság* a 2015. január 20-án kelt 3013/2015. (I. 27.) AB végzésével az 1978. évi IV. tör-

vény 47/A. § (1) bekezdés II. fordulata, (3) bekezdése és a 2012. évi C. törvény 42. § második fordulata, a 44. § (1) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítvány tárgyában az eljárás megszüntette, és a végzés 14. pontjában kifejtette, hogy „Az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés törvényt alkotott a büntetések és intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról. A 2014. évi LXXII. törvény 93-162. §-ai módosították a Bv.tv.-t”. A 15. pont egyértelműen rögzítette, hogy „Ezzel lényegesen módosult az indítvány benyújtásakor fennállt az a jogi helyzet, amely az indítványra okot adott”. Az Alkotmánybíróság a 17. pontban kifejtette, hogy az indítvány oka fogyottá vált, ugyanis az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn.

Jelenleg nincs olyan EJEB döntés vagy különösen alkotmánybírói határozat, amely a hazai jogrend részét képező törvényi rendelkezés, a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés alkalmazását akadályozná vagy kizárná.

A hatályos büntető jogszabályok alkalmazását kizáró EJEB határozat vagy alkotmánybírói döntés hiányában – sőt a 2015. január 20-i alkotmánybírói végzéssel szemben – a *Kúria Bfv.II.1812/2014/18. számú*, 2015. június 17-én kihirdetett *felülvizsgálati határozata* szembe helyezkedett a hatályos büntető anyagi joggal és alaki szabályt is sértett, amikor az anyagi jogerőt felbontva mellőzte a feltételes szabadságra bocsátásból kizárást kimondó rendelkezést és megállapította, hogy a terhelt határozott időtartam (negyven év) kiállása után bocsátható feltételes szabadságra.

A felülvizsgálatra vonatkozó szabályoknak (Be. XVIII. Fejezet) a szóban levő határozat azért nem felelt meg, mert az Emberi Jogok Európai Bírósága jóllehet megállapította az Egyezmény 3. Cikkének megsértését, de a jogsértés okozójának nem a jogerős határozatot hozó bíróságot, hanem a Magyar Államot tekintette. Az EJEB által hiányolt felülvizsgálati eljárás bevezetésére ugyanis csak a jogalkotás lehet képes. Az EJEB határozatának 51. pontja megállapítja, hogy „a bíróságnak nem feladata, hogy előírja azon formát (végrehajtó vagy bírói), amiben a felülvizsgálatnak meg kell valósulnia. Ugyanezen ok miatt annak meghatározása sem a Bíróság feladata, hogy mikor kerüljön sor az ilyen felülvizsgálatra”. Az 52. pont szerint „ezen megállapításból következően, ha a hazai jog nem biztosítja egy ilyen felülvizsgálat lehetőségét, akkor a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés nem tesz eleget az Egyezmény 3. Cikke által támasztott követelményeknek”.

Az EJEB tehát nem a jogerős ítéleti büntetést tekintette egyezményesértőnek, hanem a feltételes szabadságra helyezés megfontolására lehetőséget nyújtó és elítélt által megismerhető szabályozás előírásának a hiányát. Ekként az EJEB határozatának a címzettje

nem a jogalkalmazó bíróság, hanem a Magyar Állam jogalkotása.

Az EJEB határozatában foglaltaknak a magyar jogalkotás a 2013. évi CCXL. törvényt módosító 2014. évi LXXII. törvény rendelkezéseinek megalkotásával kívánt eleget tenni, amelyet a törvényhez fűzött általános indokolás a következőkben állapított meg: „A törvény ezen rendelkezései rögzítik, hogy a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből kizárt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt személyek esetében különleges, nem kérelemre induló kegyelmi eljárást kell lefolytatni. Ezzel biztosítja a magyar jogrendszer az Emberi Jogok Európai Bírósága 2014. május 20-án hozott, a Magyar kontra Magyarország ügyben hozott ítéletében (a továbbiakban: ítélet) kifejtett azon követelményt, hogy a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés (a továbbiakban: TЭСZ – *Szerk.*) esetében legyen olyan eljárás, amelynek révén – ha a szabadságvesztésből már megfelelő hosszúságú idő eltelt – vizsgálható, hogy a büntetés büntetőpolitikai indokai továbbra is fennállnak-e”.

Az EJEB határozatban felhozott hiányosságot a magyar jogalkotás – indokolásából megállapíthatóan – megszüntette, azzal szemben az Alkotmánybíróság aggályt nem támasztott és a megszüntető határozattal szabad utat biztosított annak a jogalkalmazói gyakorlatnak, amely közel másfél évtized alatt több mint harminc jogerősen befejezett ügyben értelmezte a törvényt és formálta az ítélkezést.

Az EJEB a 2015. január 1-jétől hatályos egyezményesértést megszüntetni szándékozó jogalkotási eredményt nem vizsgálta és nem is volt abban a helyzetben, hogy azt megítélje. A Bv.tv. beállott, immár hatályos módosítása a 436. § (2) bekezdése alapján M. L. ügyében is alkalmazandó és értelemszerűen – a törvényben megkívánt idő elteltével – hatályosulni fog.

Az EJEB határozatának szükségszerű következményeként benyújtott felülvizsgálati indítvány elbírálásakor ez az utóbbi hatályos törvényi rendelkezés a felülvizsgálatot lefolytató tanácsot is kötelezte. Így nem volt ok „az egyezményesértés” rendkívüli perorvoslatban történő kiküszöbölésére, mert azt a jogalkotás elvégezte és a megváltozott jogi szabályozás betartását EJEB határozat vagy alkotmánybírói döntés nem gátolta meg.

Nem a felülvizsgálatot lefolytató bíróság feladata volt a jogalkotás által elvégzett egyezményesértés kiküszöbölését célzó törvény olyan normakontrolljának elvégzése, amelyet csak a hiányosságot megállapítani jogosult Emberi Jogok Európai Bírósága tehet meg.

A *felülvizsgálatot elvégző tanács* eljárása során nem tartotta be a Be. 423. §-ának (3) bekezdésében írt korlátokat, amikor a köztársasági elnök kegyelmezési jogkörét és az Alaptörvényben megszabott miniszteri ellenjegyzés intézményét vizsgálódásának körébe vonta és kritika tárgyává tette.

A Kúria Büntető Kollégiumának vezetője által előterjesztett jogegységi indítványt elbírálva a *Kúria Büntető Jogegységi Tanácsa 2015. június 1-jén jogegységi határozatot hozott*, amelyben kimondta:

„1) Az életfogytig tartó szabadságvesztésből feltételes szabadságra bocsátás kizárásának lehetősége az alkotmányos jogrend része, amelynek – törvényi előfeltételek megvalósulása esetén történő – bírósági alkalmazását nemzetközi szerződés nem tiltja.

A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabásának kialakult ítélkezési gyakorlatától eltérésre a hatályos jogszabályok, az EJEB esetjoga, alkotmánybírói döntés és a Kúria Bfv.II.1812 /2014/7. számú, 2015. június 11-én kihirdetett felülvizsgálati határozata nem adnak okot.

2) Nemzetközi szerződéssel létrehozott emberi jogi szerv döntése folytán, törvényben kihirdetett nemzetközi szerződésnek megfelelő határozat meghozatala nem közvetlenül, az Emberi Jogok Európai Egyezménye (Egyezmény), mint ítélkezésre szolgáló anyagi vagy eljárási jogszabály alapján, hanem az emberi jogi szerv döntésének alapulvételével annak magyar jogrendszerbe beillesztésével, a büntetőeljárásról szóló törvény szerinti felülvizsgálati eljárás lefolytatásával, az egyezményesértéssel nem érintett hatályos jogszabályok alkalmazásával történik.”

A Kúria e jogegységi határozatával elejét vette a bírói gyakorlat elbizonytalanodásának, világos jogértelmezést adott, s nem engedett kételyt támasztani az alkotmányos jogrend törvényeinek alkalmazhatóságával szemben. Kétségtelen tény, hogy a Kúria „példás gyorsasággal” járt el a TÉSZ alkalmazhatóságával kapcsolatban felmerült kérdésben, mert a félreérthető felülvizsgálati határozathoz képest három hétre meghozta a vitássá tett elvi kérdést megválaszoló határozatát. Megjegyezni kívánom, hogy a jogegységi indítvány június 17. napján kelt, egy nappal megelőzve a felülvizsgálati határozat nyilvános politikai kritikáját.

A Kúria önnön ítélkezését is állandóan és folyamatosan elemzi, figyelmét ezért nem kerülte el e kiemelten fontos kérdésben az egységet megbontó határozat megszületése. A korrigálás nem késedelmeskedhetett, mert ezt kívánta az alsóbb bíróságok ítélkezésének nyugalma, különösen akkor, ha a bírói jogalkalmazás egységét megosztani képes okot maga a Kúria szolgáltatott. Feltétlen említést érdemel, hogy e jogegységi határozat fejtette ki első alkalommal az elbírálandó elvi kérdéssel összefüggésben a joggyakorlat továbbfejlesztésének és az egységes ítélkezési gyakorlat biztosításának – mint jogegységi eljárásra okot adó körülményeknek – tartalmi különbözőségét, s értelmezte azoknak a szervezeti törvényben megállapított eljárási feltételeket befolyásoló hatását.

### 3. Büntethetőséget kizáró okok bővítése

A büntető jogalkotással szemben már hosszabb ideje megfogalmazott elvárás volt, hogy a korábban kialakított, törvényben nem szabályozott büntethetőséget kizáró okokat kodifikálja.

A Btk. ennek részben eleget tett, amikor törvénybe

iktatta a jogszabály engedélyét, *mint büntethetőséget kizáró okot*. A 24. § szerint nem büntetendő az a cselekmény, amelyet a jogszabály megenged, vagy büntetlennek nyilvánít. A törvényhez fűzött indokolás az alábbiakat írja ezzel kapcsolatban:

A törvény megteremti a jogszabályi engedély törvényi alapját. A hatályos Btk. Különös Része jelenleg több helyen is utal arra, hogy adott cselekmény csak akkor büntetendő, ha annak folytatására az elkövetőnek nem volt engedélye. Ez azt a téves benyomást kelti, mintha a jogszabályi engedély csak a Btk.-ban külön nevesített esetekben zárná ki a cselekmény jogellenességét. A jogszabályi engedély szabályozásával a törvény kifejezésre juttatja, hogy a jogrendszert egészében kell figyelembe venni a büntetőjogi felelősség megállapításánál, hiszen a büntetőjogon kívüli más jogszabályok is kizárhatják a büntetőjogi felelősséget.

A *jogszabályon alapuló engedélynek két fajtája* van: az absztrakt és a konkrét engedély. Az *absztrakt* engedély közvetlenül a jogszabályból fakad. A *konkrét* engedély viszont a jogszabályban meghatározott feltételek alapján az arra hivatott szerv esetenként adja meg. Az engedély keretében a jogalkalmazó azt vizsgálja, hogy létezik-e olyan jogszabály, amely az előírást tartalmazza, illetve az engedélyt megadja. Ha ilyen szabály létezik, a cselekmény társadalomra veszélyessége kizárt.

Elgondolkodtató, hogy a jogszabály absztrakt vagy konkrét engedélye *nem a büntető törvénykönyvben* szerepel, hanem más törvényben nyer normatív megfogalmazást. Gondoljunk a terhesség-megszakításra, vagy a rendőr lőfegyverhasználatára. Ha törvény nem differenciál egyértelműen, a dolgát, köteleességét tevő állampolgárnak vajon honnan kellene tudnia, hogy mikor cselekszik helyesen, vagy mikor valósít meg bűncselekményt állampolgári köteletségének teljesítésével. A *társadalomra veszélyességben való tévedés* úgy vélem lehetőséget adhat bizonyos feltételek esetén a büntethetőség elkerülésére, vagy a bűnösség kimondásának mellőzésére. Mindezek a materiális jogellenesség hiányában büntetést kizáró, helyesen megfogalmazva bűncselekmény megvalósulását kizáró körülményként egyértelműen kezelhető jogkérdést jelentettek.

Ezzel szemben a Btk.-ban nem szabályozott egyéb büntethetőséget kizáró körülmények más törvényekben vagy jogszabályokban sem kerültek rögzítésre, következésképpen kodifikációs igény a jogalkalmazó részéről továbbra is fennáll. Kétségtelen, hogy a megengedő jogszabály időbeli hatálya, érvényessége okozhat értelmezési problémákat, különösen a gyakorlati változó igazgatási szabályok körében, azonban abban az esetben, ha a változás keretdiszpozíciót érint az 1/1999. BJE jogegységi határozat kellő eligazítást ad, ugyanis ez már a tényállásszerűség kérdésére visz át.

Ugyanakkor fokozott figyelmet kell e körben szentelni a társadalomra veszélyesség kérdésének, és ezzel összefüggésben a hanyag gondatlanság vizsgálatának.

#### 4. A jogos védelem

Az új törvényről szólva nem kerülhetjük meg a legneuralgikusabb kérdést, nevezetesen a *jogos védelem új szabályozását*.

E témát tulajdonképpen azzal az alcímmel is lehetne vezetni, hogy jogos védelem a XII. táblás törvénytől az Alaptörvényig.

Az előbbi az éjszakai tolvaj megölését, míg a nappali tolvaj ellenállás esetére történő megölését engedélyezte, ugyanakkor az Alaptörvény „Szabadság és Felelősség” című V. cikkében kimondja, hogy „Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve tulajdona ellen intézett vagy ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárítására.”

*Az új Btk. 22. §-a a klasszikus értelemben vett jogos védelemmel foglalkozik.*

A korábbi törvény 29. §-a előbb a jogos védelem általános alaphelyzetét definiálta és ezt követően került sor, a megelőző jogos védelem egyik lehetséges formájának, a védelmi eszköz alkalmazásának szabályozására, míg az új Btk. a sorrendet felcserélte.

A konstrukció megváltoztatását semmi nem indokolta, s bár ezt időben és többször is jeleztük, a rendszer maradt, de önmagában ez a körülmény alkalmazási problémákhoz nem vezethet. A 21. § utolsó fordulata önellentmondás, mert nyilvánvaló, hogy a jogtalan támadó szenvedhet, sőt kell, hogy sérelmet szenvedjen, hiszen a védelmi eszköz telepítése kifejezetten ebből a célból történt.

Az ellentmondást abban lehet felfedezni, hogy a büntetlenség feltétele, hogy a védelmi eszköz telepítője tegyen meg mindent – ami az adott helyzetben elvárható – annak érdekében, hogy az általa telepített eszköz ne okozzon véletlen személynek sérelmet.

A kérdés tehát az, hogy akkor miért telepítette? Feltehetően arról lehet szó, hogy tegyen meg mindent annak érdekében, hogy az eszközzel a jogtalan támadón kívül másnak ne okozzon sérelmet.

A 2009. évi LXXX. törvény 5. §-ával beiktatott jogintézmény folyamatos viták keresztjében áll, és meggyőződésem szerint ez egy darabig még így is lesz. E kérdéskörnél csupán utalásszerűen hivatkozom arra, hogy a rendszer ott fordult meg, amikor feladtuk a megszokott elvet, amely szerint jogtalan támadás nélkül nincs jogos védelem, és *absztrakt veszélyhez igazítottuk a védekező magatartást*.

Ugyanakkor ténykérdés, hogy a jogalkotó olyan szigorú feltételekhez kötötte az eszköztelepítést, hogy annak kivitelezése és üzembe helyezése komoly orvosi, műszaki, technikai és jogi ismeretek együttes meglétét igényelheti.

A 22. §-ban megfogalmazott szituációs jogos védelem alapvetően érdemben nem változott, ugyanakkor a (2) bekezdésében írt *védelem felállítása* – értelemszerűen – nem ad túl sok lehetőséget a bírói mérlegelésre.

A (2) bekezdés b) pont négy fordulata gyakorlatilag nem más, mint a Btk. 221. § (1) bekezdésben írt magánlaksértés minősített esetének beépítése a jogos védelembe, illetve a *jogos védelem kiterjesztése magánlaksértés esetére*.

Az a) pont esetében vélhetően nem okoz értelmezési problémát az *éjjeli elkövetés* megállapítása, tekintettel arra, hogy az éjjel fogalmát a magánlaksértés ítélezési gyakorlata már több évtizede kimunkálta.

A Btk. 22. § (2) bekezdés alkalmazása esetén nincs lehetőség sem a szükségesség, sem az arányosság bírói vizsgálatára, hiszen adott esetben meghatározott feltételek fennállása esetén a támadást élet elleni támadásnak kell tekinteni, amelynek egyenes jogi következménye, hogy a támadás emberi élet kioltásával történő elhárítása büntetlen marad.

A 22.§ (1) bekezdésében megfogalmazott – gyakorlatilag a hatályos törvényi szabályozással rokon – definíció új vonása, hogy magát a cselekményt vonja ki a büntetendő magatartások köréből és ezáltal ezt félreérthetetlenül az objektív büntethetőséget kizáró okok közé sorolja.

A kodifikáció elfogadta érvelésünket, s az *arányosság kritériumát elhagyta* a szükségesség mellől a definícióból. *Finkey* szerint ugyanis a szükségesség kritériumból az arányosság levezethető.<sup>1</sup> És ez jól is van így, hiszen az arányosság követelménye a törvény által mindig elismert, ha az elhárítás szükséges mértéke – ijedségből vagy menthető felindulásból [22. § (3) bekezdés] – túlléphető.

Am az *arányosság követelménye* az új rendszerben – figyelemmel az Alaptörvény szerinti kiinduló pontra is – tartamilag előreláthatólag *változni fog*, és valószínűleg *Degré Lajos* által értelmezettek szerint alakul majd. Szerinte ugyanis: „A szükségesség nem jelent többet annál, minthogy az adott támadással vagy azzal való közvetlen fenyegetéssel szembeni védekezéshez enyhébb elhárítási mód ne álljon a védelmi helyzetben lévő rendelkezésére. A szükségesség ennyit jelent és nem többet, aki ennél több fogalmi ismérvet magyaráz bele ebbe az a törvény rendelkezéseit félreértelmezi”.<sup>2</sup>

A gyakorlatban tehát igen körültekintően kell eljárni, ugyanis mindez azt eredményezheti, hogy a legcsekélyebb támadás is, amely nem irányul ugyan az élet ellen, de megfelel a törvényi feltételeknek a támadó életének kioltásával is elhárító.

A *támadás jogtalansága objektív ismérv*, amely a tett-

<sup>1</sup> *Finkey Ferenc*: A Magyar Büntetőjog tankönyve Grill. Budapest 1909. 174–175.

<sup>2</sup> *Degré Lajos*: Jogos védelem az anyagi büntetőjogban Tanulmány az anyagi büntetőjog köréből Vác Pestvidéki Ny. 1910.



hez, a tárgyi oldalhoz tartozik, ezért nem foglalja magában a támadó büntethetőségét megalapozó feltételek meglétének szükségességét. Helye van tehát jogos védelemnek olyan személlyel szemben is, aki beszámítási képességgel nem rendelkezik, ugyanis a megtámadottnak változatlanul nincs kitérés kötelezettsége.

A jogos védelem új megfogalmazása – egyes vélemények szerint – indokolatlanul igyekezett megfelelni a – jogilag nem minden tekintetben alátámasztott – társadalmi elvárásnak, ám vitathatatlanul csökkentette majd azoknak az eseteknek a számát, ahol a megtámadott kétszeresen kényszerül védekezni, egyrészt a jogtalan támadás során, másrészt a büntetőeljárás alkalmával, bizonyítva a támadás jogtalanságát és az elhárító magatartás szükségességét.

## II. A jogegység biztosításáról

5. Az *Alaptörvény 25. cikk* (1) bekezdése szerint „A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A legfőbb bírósági szerv a Kúria.”

A (3) bekezdés értelmében a Kúria az igazságszolgáltatási tevékenysége mellett „biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.”

A 2013. év a büntetőjog alkalmazása és a jogegység biztosítása területén is a kihívások éve volt, ugyanis a Kúria Büntető Kollégiumára nem kisebb feladat hárult, mint Magyarország új büntető törvényének hatályba lépésére felkészülés és annak alkalmazásával összefüggő elvi és gyakorlati kérdések megfogalmazása, illetve megválaszolása.

A Kollégium már a törvény parlamenti vitája során megkezdte a felkészülést az új büntető törvénykönyv alkalmazására, ennek érdekében aktívan részt vett azokon a szakmai egyeztetéseken, ahol a törvényjavaslat volt napirenden.

Írásban számtalan észrevételt, javaslatot és kritikai megjegyzést fűzött a készülő törvényhez, ezeknek egy jelentős része beépült a később elfogadott törvényjavaslatba. Az észrevételeket a törvényszékek és az ítéletláblák szakmai álláspontja is alakította.

A törvényjavaslat elfogadását követően a Kollégium megkezdte megszervezni azokat a szakmai fórumokat, amelyeknek kizárólag az új törvény feldolgozása volt a feladata. Ennek keretében a törvényszéki és ítéletláblái kollégiumi üléseken felmerült kérdésekre, észrevételekre igyekeztünk megoldást találni.

6. A Kúria kollégiumi ülésen véleményezte az új Büntető Törvénykönyv tervezetét, és a törvény elfogadását követően döntött arról, hogy az 1978. évi IV. törvényhez kapcsolódó testületi állásfoglalásokat 2013. I. félévében felülvizsgálja, amely meg is történt és „a büntetőjogi tárgyú büntető kollégiumi vélemények felül-

vizsgálatáról” szóló 2/2013. (VII. 8.) BK véleményében úgy foglalt állást, hogy a Kúria Büntető Kollégiuma a 2013. június hó 26. és július 8. napján tartott ülésén az eddig kibocsátott, büntetőjogi tárgyú kollégiumi véleményeket a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatályba lépésre figyelemmel felülvizsgálta, és a továbbra is fenntartott kollégiumi véleményeket a jogszabályi változásoknak és a bírói gyakorlat alakulásának megfelelő módosításokkal közzétette.

A Kúria Büntető Kollégiuma nem tartotta fenn a 2/2007., az 5., 6., 12., 13., 44., 46., 47., 48., 63., 67., 70., 72., 73. és 88. számú büntető kollégiumi véleményt.

A Kúria Büntető Kollégiumának szervezésében zajlott le az Országos Büntető Kollégiumvezetői Értekezlet 2012. november 21-23. között, melynek témája a 2013. július 1-jén hatályba lépett új Btk. Általános Részének rendelkezései voltak. Az új Btk. Általános Részének megvitatásáról szóló kollégiumvezetői értekezletre meghívást kapott a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kodifikációs szakfőosztályának vezetője is.

7. Miután 2013. július 1-jén, a 34 évig hatályban volt 1978. évi IV. törvényt felváltotta az új Btk. jó alkalom volt arra, hogy az 1981-ben megalkotott, az élet- és testi épség büntetőjogi védelméről szóló 15. számú Irányelv ekkénti fenntartását a Kúria a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 195. § (3) bekezdése alapján megszüntesse. A törvény erre a Kúria teljes kollégiumának jogegységi tanácsként eljárását írta elő, így a Kúria történetében először, a Büntető Kollégium alkotott olyan jogegységi határozatot, amelyben a teljes kollégium járt el.

További, az új Bszi. szerinti szabályozásból fakadó érdekesség, hogy a jogegységi indítvány előterjesztője – a Kúria Büntető Kollégiumának vezetője – a jogegységi tanács tagjaként eljárhatott, mivel a Bszi. szerinti szabályozás alapján az indítványozó is a jogegységi tanács tagja lehet.

A 15. számú *Irányelv helyett* tehát a Kúria két jogegységi határozatot hozott, a 3/2013. BJE számú határozatot az élet és testi épség büntetőjogi védelméről és a 4/2013. BJE számú határozatot a jogos védelem kérdéseiről. A jogos védelemről azért volt indokolt külön jogegységi határozatot hozni, mert az 1978. évi IV. törvény eredeti rendelkezéseire képest az új Btk. – az Alaptörvény V. cikkében deklaráltak szellemében – szélesebbre vonta a jogos védelem határait.

A 3/2013. BJE számú jogegységi határozatának azonban nem csupán a 15. számú Irányelv leporolása és aktualizálása volt a célja, hanem a jogegység biztosítása érdekében az emberölés minősített esetivel kapcsolatosan megválaszolta a bíróságok által felvetett kérdéseket.

A problémát az okozta, hogy a Btk. 160. § (2) bekezdés i) j) és k) pontjaiban látszólagos vagy valóságos *átfedések* voltak felfedezhetőek.

Ennek tisztázása érdekében a Kúria az alábbiak szerint foglalt állást:

„A tizennegyedik életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett emberölésnél a minősítés szempontjából kizárólag a sértett életkorának van jelentősége, közömbös tehát, hogy védekezésre képes volt-e vagy sem.” E minősített eset alá tartozik az újszülött megölése, nevezetesen az, amikor a szülő nő gyermekét a szülés alatt vagy közvetlenül a szülés után szándékosan megöli.

Mindazonáltal az újszülöttnak a szülés tartama alatt vagy közvetlenül azt követően az anya általi megölése kapcsán – igazságügyi orvos- és pszichológus szakértő bevonásával – tisztázni szükséges, hogy az a különleges állapot, amely az újszülött világra hozatalával jár, befolyásolta-e, (s ha igen milyen mértékben) az elkövetőt a cselekményében. Ennek ugyanis a büntetés kiszabásánál jelentősége lehet, miként annak is, hogy a szülő nőt milyen ok vezette az ölésre. Így házasságon kívül szülő nő esetében figyelembe kell venni, hogy a magára hagyatottság érzése, a szűkebb környezet rosszallásától való félelem olyan motiváló tényező, amely számottevő enyhítő hatást jelenthet.

Az a körülmény, hogy az elkövető titkolja a terhességét, nem tesz előkészületeket a szülésre, s nem vesz igénybe orvosi ellátást, gondozást sem, önmagában még nem alapozza meg a cselekmény előre kiterveletként való minősítését.

A (2) bekezdés *j*) pontja szempontjából védekezésre képtelennek kell tekinteni azt is, aki helyzeténél vagy állapotánál fogva ideiglenesen vagy véglegesen nem képes ellenállás kifejtésére [Btk. 459. § (1) bek. 29. pont]. E minősítő körülmény akkor róható fel, ha a sértett védekezésre képtelensége az elkövetőtől függetlenül állt elő, vagy azt az elkövető az ölési szándék kialakulását megelőzően – az ölési cselekménytől függetlenül – idézte elő.

A (2) bekezdés *i*) és *j*) pontjában meghatározott minősítő körülményeket tekintve leszögezhető, hogy a tizennegyedik életévét be nem töltött passzív alany önmagában az életkora folytán nem tekinthető védekezésre képtelen személynek. Ebből viszont az is következik, hogy az emberölés *i*) és *j*) pont szerinti (két-szeres) minősülése nem kizárt, erre akkor kerülhet sor, ha a cselekmény tizennegyedik életévét meg nem haladott életkorú személy sértettje helyzeténél vagy állapotától függetlenül ideiglenesen vagy véglegesen nem képes ellenállás kifejtésére. A törvényhozó ugyanis a tizennegyedik életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetést nem hozza közvetlen összefüggésbe a passzív alany védekezési képességével.

Az elhárításra korlátozottan képes személy sérelmére megvalósított emberölés csak akkor képez súlyosabban minősülő esetet, ha a korlátozottság a sértett idős korából vagy fogyatékoságából fakad. Amennyiben a sértett idős koránál vagy fogyatékoságánál fogva egyáltalán nem képes a bűncselekmény elhárítására, azaz védekezésre képtelen, a Btk. 160. § (2) beke-

désének *j*) pontja alatti minősítő körülmény állapítandó meg. Ehhez képest az emberölés a (2) bekezdés *j*) és *k*) pontja szerint együttesen nem minősülhet.

Annak megítélése, hogy a sértett elhárításra korlátozottan volt-e képes egyrészt a sértett életkorának a mentális és fizikai állapotával összefüggésében kell jelentőséget tulajdonítani, másrészt a támadás jellegének és a kialakult erőviszonyoknak az egybevételét igényli.”

8. További megoldásra váró kérdésként vetődött fel a Btk. 160. § (5) bekezdése szerinti emberölés megítélése, illetve minősítése, avagy a büntetés kiszabása.

Ezzel kapcsolatosan a Kúria a következőképpen foglalt állást.

„Az öngyilkosság a magyar büntetőjog szerint nem bűncselekmény. A törvény azonban – a 160. § (5) bekezdése szerinti emberölés, illetőleg a 162. §-ban írt öngyilkosságban közreműködés című tényállásaiban – büntetni rendeli az öngyilkossághoz kapcsolódó (rábíró, azt elősegítő) magatartásokat.

Az emberölés Btk. 160. §-ának (5) bekezdése az öngyilkosságban közreműködéshez [Btk. 162. §] képest speciális törvényi tényállás, amely az emberölés alapeseete szerint [160. § (1) bek.] rendeli büntetni azt, aki tizennegyedik életévét be nem töltött vagy akaratnyilvánításra képtelen személyt arra bírja rá, hogy maga váljon meg az életétől, ha az öngyilkosságot elkövetik.”

A szakmai fórumokon komoly *viták folytak* abban a kérdésben, hogy az új törvényi szabályozás – amely egyébként követte a korábbi bírói gyakorlatot – pusztán büntetéskiszabási kérdés, vagy az emberölés bűncselekményének egy új alapeseete, és ha igen akkor minősülhet-e – értelemszerűen az *i*) pont kivételével – a (2) bekezdésben felsoroltak szerint.

A Kúria a felvetett kérdésekre az alábbiakban adta meg a választ.

„A Btk. 160. § (5) bekezdésének rendszertani elhelyezkedéséből és a 160. § (1) bekezdése szerinti büntetendőségéből, továbbá abból, hogy a cselekmény passzív alanya azonos a Btk. 160. § (2) bekezdésének *j*) pontjában meghatározott egyik lehetséges passzív alanyal, az következik, hogy ezt a cselekményt a Btk. 160. §-ának (2) bekezdésében felsorolt körülmények nem minősítik súlyosabban.

A Btk. 160. §-ának (1) bekezdésében és az (5) bekezdésében meghatározott bűncselekmények a különös visszaesés szempontjából ugyanolyan bűncselekmények.”

„Amennyiben a cselekmény passzív alanya (az öngyilkos) a tizennegyedik életévét sem töltötte be, vagy betöltötte ugyan, de akaratnyilvánításra képtelen, függetlenül az elkövető életkorától nem a 162. §-ban meghatározott bűncselekmény, hanem az emberölés 160. § (5) bekezdése szerinti alakzata valósul meg. Befejezettségére az 1. pont alatt írtak az irányadók.”

„Az öngyilkosságban közreműködés másik elköve-

tési magatartása, a más öngyilkosságához segítségnyújtás, az elkövető részéről fogalmilag a bűnsegéllyel azonosítható magatartást feltételez. Ehhez képest a segítségnyújtás lehet fizikai vagy pszichikai, történhet az öngyilkosság megkezdése előtt és az önpusztító magatartás folyamatában egyaránt, az előbbi esetben azonban nem lehet a pszichikai ráhatás öngyilkossági akaratot kialakító, hanem a már kialakult ilyen elhatározást erősítő, támogató.

A segítség pedig nem nyilvánulhat meg az öngyilkosság fogalmi ismérveit kimerítő magatartás részleges, részbeni kifejtésében, mert ez a cselekvőség emberölés.”

9. Szintén jogegységi eljárás indult, a legfőbb ügyész indítványára abban, az új Btk. hatályba lépésével kapcsolatos kérdésben, hogy az új Btk. feltételes szabadságra bocsátásra vonatkozó rendelkezéseit figyelembe kell-e venni akkor, amikor a bíróság a Btk. 2. § (2) bekezdését alkalmazva, arról dönt, hogy az elkövetéskori vagy az elbíráláskori büntetőtörvény az enyhébb. A kérdés horderejére figyelemmel a Büntető Kollégium vezetője úgy látta helyesnek, ha a Kúria teljes kollégiuma jár el jogegységi tanácsként. Az így megalakított jogegységi tanácsban azonban egyik álláspont sem kapta meg a Bszi. által megkívánt kétharmados többséget, így a jogegységi eljárást meg kellett szüntetni.

Ugyanakkor a Büntető Kollégium – most már kollégiumként és nem jogegységi tanácsként – megalkotta a 4/2013. (X. 14.) BK véleményt, mely szerint határozott tartamú szabadságvesztés esetében a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének legkorábbi, törvény erejénél fogva kötelező időpontjára vonatkozó rendelkezés az új Btk. 2. § (1)–(2) bekezdése szerinti elbírálás fogalmába tartozik. Megváltozása *alapot ad – enyhébb elbírálás címén – az új törvény alkalmazására*. Az új törvény kapcsán került megalkotásra az 5/2013. (XII. 11.) BK vélemény, amely a Btk. 81. § (4) bekezdésének értelmezésével foglalkozott, nevezetesen a „három csapás” jogintézményének alkalmazhatóságával.

A Kollégium megalkotta a 3/2013. (VII. 8.) BK véleményt az új Btk. 236. §-ának (1) bekezdésének értelmezését illetően. Ezek szerint az *ittas járművezetés* bűncselekménye (Btk. 236. §) – az egyéb feltételek mellett – akkor állapítható meg, ha az elkövető vérében levő véralkohol-, illetve levegőalkohol-koncentráció a vezetékör meghaladja a törvényben írt mértéket.

10. A feladat ezzel azonban még nem ért véget, ugyanis a Kúria a legfőbb ügyész indítványára 2013. december hó 4. napján meghozta a 6/2013. FJE számú jogegységi határozatát, amely szerint a szándékos bűncselekmény miatt szabadságvesztésre ítélt e büntetéséből nem bocsátható feltételes szabadságra, amennyiben az újabb bűncselekményét a korábbi, határozott ideig tartó végrehajtandó szabadságvesztésre ítéletét követően, e büntetés végrehajtása során engedélyezett felté-

teles szabadság letelte után követte el, azonban a feltételes szabadságot utóbb más ügyben megszüntették.

Ezt követően a Kúria ugyancsak a legfőbb ügyész indítványára alapján eljárva 2015. június hó 29. napján hozta meg a 2/2015. BJE számú jogegységi határozatot, amely szerint a másodfokú bíróság elsőfokú határozatot hatályon kívül helyező és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására utasító végzése alaki jogerővel bír, ekként ellene a legfőbb ügyész a törvényesség érdekében jogorvoslatot jelenthet be.

Már hosszabb ideje komoly szakmai viták folytak arról, hogy feltétlenül szükséges lenne – természetesen szigorú korlátok között – rendes perorvoslati lehetőséget biztosítani a másodfokú bíróság esetlegesen törvénytörő hatályon kívül helyező és új eljárást elrendelő határozata ellen.

Ebben a kérdésben a Kúria határozott álláspontot foglalt el, melyet a Büntető Kollégium joggyakorlat-elemző csoportja a bíróságok hatályon kívül helyezési gyakorlatának elemzéséről 2013. január 25-én készített összefoglaló véleményben fogalmazott meg elvi érveléssel. Eszerint *jogalkotási javaslat* megfontolása érdekes annak törvényi előírására, hogy a bíróság ügydöntő határozatát hatályon kívül helyező és a bíróságot új eljárásra utasító határozat ellen fellebbezésnek legyen helye, amelynek elbírálására a Kúria jogosult. Az országos ítélkezési gyakorlat elemzése alapján elfogadott javaslat annak az igénynek eljárási törvényben garantált elismerését kívánja szolgálni, hogy az igazságszolgáltatásban jogsértő határozat orvoslás nélkül ne maradjon. Ennek a kérdésnek az eldöntése természetesen a jogalkotásra vár.

2015. július hó 1. napján hozta meg a Kúria a már korábban ismertetett 3/2015. BJE számú jogegységi határozatát.

11. A Kúria Büntető Kollégiuma egy olyan zárt levelezési rendszert hozott létre, amely összeköti az ország valamennyi törvényszékével és ítélőtáblájával, annak érdekében, hogy az új Btk. alkalmazása során felmerülő jogi problémákra gyors, és lehetőleg azonnali megoldást találjon és szolgáltasson. A Kollégium azóta is folyamatosan gyűjti és rendszerezi a felmerülő jogértelmezési és jogalkalmazási kérdéseket, azokat szükség szerint vagy kollégiumi üléseken vagy sürgős esetben, szűkebb körű tanácselnöki értekezleteken megvitatja, és szakmai útmutatással vagy tanáccsal szolgál.

Jelentős előrelépésként értékelhető, hogy szervezetfejlesztési program keretében megtörtént a Kúria Intranetes hálózatának fejlesztése, amely lehetővé teszi az Büntető Kollégiumvezetők Országos Konferenciáján megszületett testületi állásfoglalások, szakmai anyagok rövid időn belül, közvetlen hozzáférését, és azok megismerését.

Az ÁROP-1.2.18/A-2013-2013-0053. számú projekt jelenleg teszt üzemmódban működik és a végső ellenőrzést követően minden érdeklődő számára hozzáférhetővé válik.

### III. A közvetlen kapcsolatról

A büntető igazságszolgáltatás egysége szempontjából a legfontosabb azonban a közvetlen kapcsolat a jogalkalmazók között, annak érdekében, hogy jobban megismerhessük napi gondjainkat, jogértelmezési és jogalkalmazási problémáinkat, és nem csak a hivatásrenden belül, hanem a jogalkalmazásban résztvevők széles körében is.

Az új törvény hatályba lépését követően a Kollégium vezetője és több tagja részt vett azokon a tanácskozáson és konferenciákon, amelyeknek tárgya az új büntető törvénykönyv elméleti és gyakorlati kérdései voltak. E körben természetesen a legfontosabbak mindig a szűken értelmezett szakmai konferenciák, amelyek között is első helyen kell megemlíteni az évente két alkalommal megrendezésre kerülő Büntető Kollégiumvezetők Országos Konferenciáját, amelyeknek 2012. évtől központi témája volt az új büntetőtörvénykönyv egyes rendelkezéseinek értelmezése, majd 2013. évtől az aktuális alkalmazási kérdések megvitatása, majd közös álláspont kialakítása.

Gyakorlatilag ugyanolyan jelentőséggel bírtak azok a rendezvények is, amelyekre a Kúria büntető kollégiuma meghívást kapott, hogy az aktuális jogértelmezési, illetve jogalkalmazási kérdésekkel kapcsolatosan kifejtse álláspontját.

A teljesség igénye nélkül a legfontosabb rendezvények voltak: a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen, a bírói jog térnyerése a magyar jogrendszerben, a precedensek szerepe a magyar joggyakorlatban címmel, a Károli Gáspár Református Egyetemen az új Btk. tervezetéről, a Harminckettedik Jogász Vándorgyűlésen a büntetőjogi felelősség és büntethetőség kérdéseiről, a Kriminálexpon a büntetőjog új kihívásairól és az informatikai bűnözésről, Veszprémben és Gyulán az új büntetőtörvénykönyvről, a Budapesti Ügyvédi kamarában az új Btk. Általános részéről, a MOM Kulturális Központban a Magyar Program keretében az új Btk.-ról, az ELTE Jogi Karán a Vélemények és várakozások az Új Btk. Kapcsán címmel, a Bűnügyi Védői Konferenciája keretében elhangzott előadás. Említést érdemel még a Magyar Ügyvédi Kamara szervezésében Szombathelyen az új Btk.-ról tartott előadássorozat, amelyet a kollégium vezetője és tagjai tartottak meg.

### IV. Epilógus

Ebben a teljességre nem törekvő áttekintésben azt próbáltam érzékeltetni, hogy a Kúria az új büntetőtörvény embrionális állapotú megismerésétől hatályba lépéséig terjedő időben, majd azt követően már gyakorlati alkalmazása során milyen eszközökkel ve-

gezte a maga munkáját, teljesítette Alaptörvényben foglalt kötelezettségét. A bírói jogalkalmazás egységének biztosítása a Kúria kizárólagos kötelessége, de eredményes csak akkor lehet, ha az alsóbb bíróságok által végzett napi jogszolgáltatás hatékonyságát képes előmozdítani, gyakorlatát fejleszteni.

A rendszerváltás hajnalán határozott követeléseként fogalmazódott meg az az igény, hogy az ítélezésben az elvi irányítás szűnjön meg, s helyét az ítélezés egységének biztosítása váltsa fel. Az igény érthető, hiszen az előbbi egy kívülről elhatározott és előírt szempontrendszer iránti engedelmességet követelt meg, míg az utóbbi az ítélezési gyakorlat által felvetett vagy az új, illetve változó normák helyes értelmezése iránti alsóbb bírói elvárások szakszerű kiszolgálását jelentette. A Kúria legerősebb eszköze ebben a feladatkörben a jogegységi határozat, amelynek kötelező erejét maga az Alaptörvény deklarálja. A bírói jogalkalmazás egységének biztosítását azonban nemcsak ez szolgálja, hanem a Kúria ítélezésének teljessége, s mindazok az eszközök, amelyeket a Bszi. 25. §-a felsorol.

A Bszi. III. Fejezete az ítélezés egységének biztosítása érdekében „a bíróságok feladatairól” szól, s a tenivalókat a Kúriától a törvényszékekig osztja meg. Az ítélezés egységének követelménye nem uniformizáltság, hanem a jog épségének oltalma, amelynek tiszteletben tartására a bírót a törvénynek való alávetettsége kötelezi. A normák helyes tartalmának kibontása a Kúria kizárólagos feladata. Jogegységi határozata maga a jogértelmezés, ami a bírósági jogalkalmazásban további magyarázatra nem szorul. A Bszi. III. Fejezetében foglaltak érvényesüléséhez azonban minden bíróságnak hozzá kell járulnia, azt szem előtt tartva, hogy valamennyi érdemi döntés az egyöntetű ítélezés része, s nem pedig a konkrét határozatot meghozó bíróság vagy bírói tanács saját arculatát tükröző alkotás.

Az elvi irányítás és az ítélezés egységének biztosítása nem egymást átfedő intézmények, hanem egymást – mint arról már volt szó – tagadó jogi megoldások. Ennek ellenére mindkettőben fellelhető az a természetes, társadalmilag indokolt elvárás, hogy az ítélezésben éppúgy, mint minden szervezett emberi tevékenységben szükség van olyan átgondolt szakmai koordinációra, amely a bizonytalanságokat megszünteti, az ellentmondásokat feloldja, a helyes utat megmutatja.

Ne feledjük el, hogy – az elvi irányítással szemben – az ítélezés egységének biztosításában mindez politikai, ideológiai megfontolásoktól mentesen, tisztán hivatásszerűen, szakmai okokból és alapokon történik. Ez utóbbiakat elvégezni a Kúria kapott az Alaptörvényben szervezeti prioritást, helyzetet és eszközöket úgy, hogy a törvény más bíróságokra is feladatokat bízott, de nem a legfőbb bírói fórum ellenében, hanem mellette a közös jó, az ítélezés egységének biztosítása, nem utolsósorban az igazságszolgáltatás iránti közbizalom megerősítése érdekében.

## TANULMÁNY

## A jog hatékonyságának alkotmányjogi dimenziói

✎ Cseporán Zsolt doktorandusz, Pécsi Tudományegyetem (Pécs)

Kocsis Miklós PhD egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem (Pécs)

A jog hatékonysága kérdéseinek értékelés és vizsgálata klasszikusan a jogbölcselet terrénumában tartozó tárgykör, így a hazai szakirodalom is szinte kizárólag jogelméleti módszerek és szempontok alapján dolgozta fel a témát. A joghatékonyságnak azonban számos olyan vonatkozása van, amelyek a közjog világában is megjelenő és értelmezhető sajátosságokat mutatnak. Ezért a témakör vizsgálata az alkotmányjog – különösen a jogalkotás-elmélet és a jogforrástan – szemüvegén keresztül újszerű megállapításokat eredményezhet, amelyek gazdagíthatják a joghatékonyságra vonatkozó tudományos teóriák körét.

## I.

## Bevezetés – A jog hatékonyságáról

## 1. A jog hatékonyságáról általában

A jog hatékonyságára vonatkozó elméleti felfogások széles spektrumot fognak át, így sem fogalomkészletükben, sem megközelítési módjukban nem tekinthetőek egységesnek. A felmerülő irányzatok egyikeként gyakran idézett megfogalmazás szerint jog hatékonyságán a jogszabályok útján ténylegesen elért valóságos eredmény és az elérni kívánt társadalmi cél közötti viszony értendő.<sup>1</sup> *Visegrády Antal* álláspontja szerint „abban az esetben, amikor a jogszabály úgymond minden tőle telhetőt megtett, de a hatás tőle független okokból nem jelentkezett, akkor aligha lehet beszélni a normák optimális voltáról, s egyáltalán nem lehet szó a hatékonyságukról sem.”<sup>2</sup> Fontos utalnunk arra, hogy a jog hatékonyságát nem csupán jogbölcseleti,<sup>3</sup> hanem jogszociológiai, közgazdasági, sőt alkotmányjogi szempontból is vizsgálat tárgyává tehetjük. A közgazdasági megközelítések elsődlegesen a hasznosság és a költségek oldaláról

közelítenek a kérdéshez, a jogszociológia művelői a szabályozás társadalmi folyamatokra gyakorolt hatását vizsgálják. Tanulmányunk célja, hogy a szakirodalomban felmerült eredményeket hasznosítva, megalkossuk a jog hatékonyságának alkotmányjogi megközelítési modelljét, azt vizsgálva, hogy milyen módon értelmezhető a jog hatékonyságának fogalma az alkotmányos demokrácia jogalkotási és jogalkalmazási gyakorlatában.

## 2. A jog hatékonyságának alkotmányjogi megközelítése

A jog hatékonyságának tárgya az alkotmányjog terrénumában szűkebb, a pozitivistá felfogás felé mutató értelmezést kap, mivel annak kérdése elsődlegesen a jogalkotás tanával<sup>4</sup> kapcsolható össze. A jog hatékonysága e körben a jogszabályok hatásával, effektivitásával, azaz a hatályosulás fogalmával áll összefüggésben, amely a jogalkotás(tan) fontos területét jelenti. Mivel a jogalkotási folyamat a jogalkotói döntés meghozatalával nem zárul le, a konkrét jogalkotói döntést követően mellőzhetetlen a létrejött jogszabály hatályosulásának figyelemmel kísérése.<sup>5</sup> A hatályosulás mérése tu-

1 *Visegrády Antal*: Jog- és állambölcselet. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2003. 165.

2 Uo.

3 *Visegrády*: Jog- és állambölcselet. 182–213.

4 A témáról ld. *Drinóczi Tímea–Petrétei József*: Jogalkotástan. Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2004; *Petrétei József*: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában. Budapest, Osiris, 1998; *Kiss László – Petrétei József*: A törvényhozástan alapvonásai. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1996.

5 *Drinóczi–Petrétei*: i. m. 399. Ld. még *G. Konzenndorf*: Gesetzesfolgenabsch(tzung (GFA) als Teil der Rechtsetzung. In: *Europ(ische) Integration/Modernisierung des Staates* (Hrsg. H. Siedentopf). Speyerer Arbeitshefte 117. 1998. 122., [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/evaluation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/evaluation_en.htm); *Rob Van Gestel–Jonathan Verschuuren*: Conclusions. A conditionalestoex ante evaluation of legislation. In *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation* (Ed. Jonathan Verschuuren). Martinus Nijhoff Publishers, 2009.1. Elektronikus változat elérhető: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1401323](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1401323) (2015. 02. 20.)

lajdonképpen a jogszabály hatékonyságára vonatkozó vizsgálatokkal végezhető el,<sup>6</sup> ami az empirikus társadalomkutatás módszereivel történő szisztematikus eredménykontrollt tesz szükségessé. A jogi norma ugyanis a hatályosulás szándékával kerül létrehozásra, vagyis megalkotásának célja, hogy az előre eltervezett módon alakítsa a társadalmi viszonyokat.<sup>7</sup>

A jogszabály *hatása* alatt alkotmányjogi értelemben azokat a konzekvenciákat értjük, amelyeket a szabályozás a gyakorlatban előidéz.<sup>8</sup> Ennek mérése *hatásvizsgálat* útján valósul meg, aminek két jellemzője van: egyrészt a jogszabály által előidézett valamennyi hatást elemzi, másrészt – eseti jelleggel – azoknak az összefüggéseknek a kimutatása a célja, amelyek a jogszabályi rendelkezések és ezek következményeként tanúsított magatartások között fennáll.<sup>9</sup> A hatásvizsgálati szakirodalom szerint a(z utólagos) vizsgálat a normaszövegre, annak szándékolt, a benne foglaltakból logikailag kikövetkeztethető hatásaival, vagyis a normaalkotás tényleges céljával együtt történő elemzésére irányul.<sup>10</sup>

A jogszabály *effektivitása* azt a mértéket jelenti, ami a jogszabály gyakorlatban megmutatkozó eredményével ragadható meg, és ami a jogalkotó szándékait tükrözi. A jogszabályi rendelkezés akkor tekinthető effektívnek, ha az általa szabályozott magatartások a kívánt irányba mozdulnak el. Az effektivitás ezért összetett fogalom: egyrészt a jogszabály tényleges hatásának mértékétől függ, másrészt azokkal a valós vagy vélt célokkal való egybevetésétől, amiért az adott jogszabályt megalkották. Az effektivitás kérdése tehát már azt is értékeli, hogy vajon helyes célokat tűztek-e ki, megfelelő volt-e az eszközválasztás, és a ráfordítások a kívánt eredményre vezettek-e.<sup>11</sup>

A jogszabályok *hatékonysági* oldalát tekintve megállapítható, hogy adott norma akkor hatékony, ha azt teljes mértékben alkalmazzák és követik.<sup>12</sup> Így a jogalkotásban a hatékonyság olyan „*Sein-Sollen*” viszonyt jelent, ami figyelembe veszi a szociális valóságot, ami evaluációval, illetve célkritikával érhető tetten – vagyis azt a mértéket jelenti, amivel a jogszabály gyakorlatban megmutatkozó eredményei mérhetőek és a jogalkotó szándékával összevethetőek. A jogalko-

tó a kitűzött célt akkor éri el, ha az általa alkotott norma hatékony, vagyis megfelelő hatásfokkal rendelkezik. A hatásfok a gazdaságosság szémszögéből vizsgálható, és alapvetően a személyi és dologi eszközök felhasználásával mérhető.<sup>13</sup>

Mindezeket összegyűjtve kijelenthető, hogy a jogszabályoknak nem sematikus és merev mintát kell közvetíteniük a végrehajtás-jogalkalmazás számára, hanem lehetőleg olyan flexibilis és fejlődőképes normatív rendszert, amelyik az új esetekre is előre látható megoldásokat kínál.<sup>14</sup>

### 3. Utólagos hatásvizsgálat és a jog hatékonysága

A jog hatékonyságának közjogi, illetve közelebbről jogalkotástani értelmezése tulajdonképpen a jogszabályok utólagos hatásvizsgálatával társítható, amely a jogszabályok hatásának észlelését, vizsgálatát és a jogalkotásba történő visszacsatolását jelenti. Mielőtt kitérnénk a hatásanalízis *ex post* fajtájára, szükséges röviden áttekinteni a hatásvizsgálat jelenségét és metodikáját.<sup>15</sup>

A jogszabályok következménybecslésének (evaluáció) fogalmát a szakirodalomban arra vonatkozó kísérletként határozzák meg, hogy adott szabályozás szükségességét és eredményességét, továbbá azokat a következményeket, amelyek az eredeti, tulajdonképpen eredményességet meghaladják, interdiszciplináris kutatási szempontok segítségével multidimenzionálisan megragadják, megértsék és értékeljék.<sup>16</sup> A következménybecslés jelentősége abban összegezhető, hogy a jogállamban célracionálizált és finanszírozható jogszabályok kellenek – ami csak akkor érhető el, ha a jogalkotó megfelelő információval rendelkezik a szabályozás várható hatásairól, az általa kitűzött célok elérhetőségéről, illetve ezek költségvonzatáról.<sup>17</sup> A jogszabályok következménybecslésének célja végső soron tehát mindenekelőtt a „jó jogszabály” garantálása, azaz olyan normáé, amely a jogalkotó szándékának megfelelően hat, továbbá amelyet a normacímzettek akceptálnak, végrehajtanak és követnek – és amelyik pontosan annyiba kerül, mint amennyivel előre számoltak.<sup>18</sup>

6 Vö. *Visegrády Antal*: A jog hatékonyságának problémái. Magyar jog. 1995/1. sz. 6–16.

7 *Drinóczi–Petrétei*: i. m. 399.

8 *Petrétei József*: A törvények következményeinek becslése. In: Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára (szerk. Petrétei József). Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, 2001. 314. Ld. még *Drinóczi Tímea*: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. Budapest, HVG-Orac, 2010.

9 *Drinóczi–Petrétei*: i. m. 400.

10 *Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián*: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2005. 130. A szerzők szerint a „jogalkotó által kívánt hatások és az egyéb következmények megítélése egészében nem más, mint maga a hatásvizsgálat.”

11 *Drinóczi–Petrétei*: i. m. 400.

12 *Drinóczi–Petrétei*: i. m. 400.

13 *Drinóczi–Petrétei*: i. m. 400.

14 *Drinóczi–Petrétei*: i. m. 399. Ld. még *Kampis György–Szép György–Vida István*: A jogszabályok előkészítése. Kódexpress Kiadó, 1998.

15 Ld. ezzel összefüggésben különösen *Kovácsy–Orbán*: i. m. 133.

16 *Petrétei*: A törvények következményeinek becslése. 305.

17 *Drinóczi–Petrétei*: i. m. 412.

18 *Petrétei*: A törvények következményeinek becslése. 306.

A jogszabályok következménybecslése három különböző modulból tevődik össze, amelyek tulajdonképpen három fokozatot, további kutatási célt, elemzést, illetve eljárásmodot, valamint sajátos metodikát ölelnek fel.<sup>19</sup> A következménybecslésnek ez a három formája az ún. „experimentális jogalkotás” konkréti-zálási fokát jelenti.<sup>20</sup>

A jogszabályok megalkotása nem zárul le elfogadásukkal és kihirdetésükkel, hanem a jogalkotói döntés lezárása után a hatályosulás<sup>21</sup> figyelemmel kíséréssel folytatódik – ezt retrospektív következménybecslésnek nevezzük. Az *utólagos hatásvizsgálat* során felméri a jogszabály hatályosulását a jogalkalmazás rendelkezésre álló tapasztalatai alapján: összevetik a szabályozás kiadása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal, és ezeket abból a szempontból értékelik, hogy szükséges-e a jogszabály módosítása vagy hatályaon kívül helyezése.<sup>22</sup> A retrospektív következménybecslés tehát olyan módszertani eljárás, amelynek során a szabályozás következményeit különböző más megoldásokkal összehasonlítva és szembeállítva állapítják meg.<sup>23</sup> Az esetleges regulációs felülvizsgálat meghatározott struktúrája és átláthatósága érdekében tehát, szükség van a szabályozás hatáselemzésére.<sup>24</sup>

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a jog hatékonyságának mérésekor az alkotmányjog eszközei, mint az effektivitás vagy az utólagos hatásvizsgálat szükséges-szerű elemekként segítik az adekvát eredmény leszűrését, így a további okfejtésben nem nélkülözzük a jogalkotástani szempontok beemelését.

## II.

### A jog hatékonyságát meghatározó alapvető tételek<sup>25</sup>

A következőkben a jog hatékonyságának olyan értelmezését kívánjuk bemutatni, ami esetenként a közjog és a jogelmélet hatókörén is túlmutat: a jog, mint társadalmat irányító és rendező normarendszer hatékonysági fokának absztrahált elvi jellegű megközelíté-

si módjait járjuk körbe a célok, érdekek, időbeni differenciálódás, jogforrási sajátosságok, valamint egyéb hatások szempontjából kiindulva. Álláspontunk szerint a jog hatékonyságának, illetve annak általunk vélt alkotmányjogi jellegű megközelítésének nem a címzettek magatartását a jogi norma előírásainak viszonyában, hanem a jogi szabályozás által elérni kívánt *társadalmi realizálódásban* szükséges vizsgálni – igazodva ezzel Visegrády Antal elvi tételéhez, amely e két hatékonysági oldalt megkülönbözteti egymástól.<sup>26</sup>

Utalunk arra, hogy alábbi tételeink elvi „minősége” nem a klasszikus (tétéles) jogi alapelvekhez hasonlatos,<sup>27</sup> hanem azon kívüli körben értelmezendő, általános érvényű „törvényszerűségeket” jelent, amely értelemszerűen hat a jog területére is. Így tételeink jellege eltérő sajátosságokat mutat a tisztán pozitivistá generális jogelvekhez képest, amelyeket röviden összefoglalva a következő körülírást kapjuk. Először is az alább részletesen taglalt elvek eredetüket tekintve nem a jogalkotás, a bírói gyakorlat vagy a szokásjog termékei, azaz nem jogi elvek (*principium iuris*), hanem *a való életből átvett logikus irányok összességének tekinthetők*. Karakterüket tekintve tehát valóságos (reális) megállapítások, mivel nem jogi, hanem a mindennapi életből átemelt minták – és pont e valóságos létükből fakad magától értetődőségük (*evidentia*), aminek következtében egyetemesen (*universalis*) érvényesülő (*validus*) irányoknak minősülnek, amelyek indoka az ésszerűségben (*ratio*) rejlik. Így ellentétben a jogi elvekkel, ezek a tételek nem negligálhatóak a jogalkotás vagy akár a jogalkalmazás elhatározásai által – mivel nem is tisztán normatív értelemben felfogott szabályok, hanem praktikus és logikus megállapítások.

#### 4. A célfüggvény, mint generális rendező elv

Bármilyen jogi normáról is legyen szó, az a hatályosulás szándékával kerül létrehozásra, vagyis a megalkotásának *célja*,<sup>28</sup> hogy az *előre eltervezett* módon alakítsa a társadalmi viszonyokat.<sup>29</sup> Ennek az elvárásnak igaznak kell lennie – már csak praktikus okok mi-

19 E három modulról és azok részletes elemzéséről bővebben ld. *Petrétei*: A törvények következményeinek becslése. 307–315.

20 *Petrétei*: A törvények következményeinek becslése. 306.

21 A hatályosulás fogalma arra ad választ, hogy hogyan érvényesül a jogszabály, azaz hogyan valósul meg a jogszabályban megfogalmazott magatartás a jogalanyok konkrét tevékenységében és a társadalmi viszonyokban. Ld. *Petrétei*: A törvények következményeinek becslése. 312.

22 *Drinóczi–Petrétei*: i. m. 363.

23 *Petrétei*: A törvények következményeinek becslése. 313.

24 *Drinóczi–Petrétei*: i. m. 416.

25 Jelen fejezet a szerzők korábban részben már publikált együttgondolkodásának továbbfejlesztett eredményeit tartalmazza. Ld. *Cseporán Zsolt–Kocsis Miklós*: A jog hatékonyságának egyes kérdései a Magyar Művészeti Akadémia kodifikációjának tükrében. In: *IUS EST ARS – Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére* (szerk. Nochta Tibor–Monori Gábor). Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2015. 144–152.

26 Ld. *Visegrády*: Jog- és állambölcsélet. 184.

27 A jogelvek jogrendszerben és pozitív jogban elfoglalt helyéről ld. bővebben *Tamás András*: Jogelvek. In: Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára (szerk. Tóth Károly). Szeged, Acta Universitatis Szegediensis De Attila József Nominatae – Acta Juridica et Politica, 1996. 599–605.

28 A célok megjelenése a jogalkotásban a belső törvényhozási eljárás keretében történik meg. Erről bővebben ld. *Petrétei*: A törvényhozási elmélete és gyakorlata...149–165.

29 *Drinóczi–Petrétei*: i. m. 399.

att is – a hatalomgyakorlás megvalósulásának minden olyan mozzanatában, ahol az irányítás valamilyen normaalkotási folyamatban ölt testet. A jog tehát a társadalmi viszonyokat és emberi magatartásokat érintő szabályozási rétegeket, rendelkezéseket hoz létre, amelyek következtében oksági folyamatokon keresztül a jogi szabályozás mögött meghúzódó cél megvalósul, illetve megvalósulhat.<sup>30</sup> Ez alapján levonható az a következtetés, hogy a jog hatékonyságát nem lehet általánosságban elemzés tárgyává tenni, mert *a vizsgálat a megalkotott jogi szabályozás csupán konkrét és egyedi elemzésekor vezethet helytálló következtetésekre.* Így leszűrhető az az elsődleges és generálisan meghatározott elv, ami szerint a jog hatékonyságának vizsgálatakor mindig az adott jogi norma létrejötte mögött meghúzódó szándékot kell feltárni, bármilyen más szempontot is alkalmazunk az elemzés közvetlen eszközeként. Ennek elsődleges elvi minősége azért releváns, mert ezt hívhatjuk segítségül olyan esetekben, amikor a jog hatékonyságának analízise speciális rendező elveket követve szakutcaiba vezetne. Megállapítható, hogy a jogalkotói szándék nem mindig olvasható ki közvetlenül a jogszabályból: annak „tettenérését” a norma szövegének elemzésén túl a jogrend, a konkrét jogalkotási folyamat, illetve – részlegesen – a jogszabály indoklásának megismerése segítheti elő.<sup>31</sup>

A célfüggvény körülírásakor elmondható, hogy adott társadalom jogi szabályainak rendszerét (jogrendszerét) nézve egyaránt igaz, hogy valamennyi jogi szabályozás (jogi norma) rendelkezik egy (vagy több) céllal, amely a megalkotását indokolta. Ez azt jelenti, hogy a jogrendszer mikroszinten értelmezhető célok összessége, amelyek mind egy közös, közvetett, makroszintű célt szolgálnak: a társadalom rendjének fenntartását és alakítását. Az egyes mikrocélok között is tehető azonban különbség aszerint, hogy adott cél hány eltérő jogi norma mögött húzódik meg. Léteznek ugyanis olyan jogi normák, amelyeket ugyanabban a mikro-értelemben felfogott cél elérésére alkottak meg, míg található a jogrendszerben olyan egyedülálló norma is, amelynek a célját semmilyen más szabályozás mögöttes szándéka nem tartalmazza. Az előbbit ezek alapján nevezhetjük nyitott vagy megosztott, míg az utóbbit zárt céltartalmú normának. A nyitott céltartalmú normák kapcsán említést érdemel, hogy hatékonyságuk kettős értelemben vizsgálható: egyedi hatékonyságuk elemzésén túl a velük tartalmilag összefüggő normákkal elért együttes hatékonyságuk kimutatására is mód van, amelyek közül értelemszerűen utóbbinak van nagyobb jelentősége.

A rendeltetés tartalmának csoportosításán túl fontos megállapítás az egyes különböző céllal létrehozott

normák jogforrási szintjének differenciáltsága is, amely értelemszerűen a célra is hatással van. Az alacsonyabb szintű jogforrás által megfogalmazott szándék vélhetően kisebb, ugyanakkor részletesebb célt fog jelenteni, mint a magasabb szinten elhelyezkedő norma ilyen tartalma, mivel a magasabb szinten elhelyezkedő normák a jogforrási hierarchia és a jogrendszer felépítésének logikája okán szükségszerűen átfogóbb, általánosabb rendelkezéseket tartalmaznak, mint a náluk alacsonyabb szintű – esetenként végrehajtási jellegű – normák.

A fentieket összegezve leszögezhető, hogy *a célfüggvény nem csupán elméleti tétel vagy gyakorlati praktikum, hanem közvetve a jogrendszer felépítésének egyik alappilléreként is felfogható rendező elv, így a hatékonyság fokára minden esetben hatással van.*

A célfüggvény érintése a joghatékonyság vizsgálatkor elengedhetetlen elv, azonban alkalmazásakor konkrét esetekben komoly problémákat is felvethet, amelyek ellenkező hatást válthatnak ki, megnehezítve az elemzés irányának, sőt akár eredményeinek meghatározását is. Éppen ezért szükséges említést tennünk a *célfüggvény kapcsán felmerülő anomáliákról*, amelyek immár a jogalkotástan körébe tartoznak, tehát (alkotmány)jogi értelmet is kapnak. Ez a problémakör a jogrendszerben megjelenő egyes szabályozások egymás közötti viszonyában megmutatkozó hibákat öleli fel, amelyek két nagy csoportra oszthatóak.

Az első, a jog mögött meghúzódó szándékot érintő probléma a *cél elérésére rendelt eszközök párhuzamos viszonya*.<sup>32</sup> Ez az esetkör a megosztott céltartalmú jogi normáknál felmerülő hiba, ami azt feltételezi, hogy adott célt több jogi norma, azaz eszköz is magához rendelte. Ez önmagában még nem okozhat problémát, sőt: a kitűzött cél elérésének egyik garanciáját jelentheti a több jogi szabályozási szándék azonos volta. Azonban, ha az egyes jogi normák párhuzamos alkalmazása tökéletlen, éppen az elérni kívánt eredmény bekövetkezése válhat kérdőjelessé. Ennek a hibacsoportnak is két fajtáját határolhatjuk el. Az első esetben a paralel eszközök nem egymást erősítve, hanem egymást gyengítve fejtenek ki hatást, késleltetve ezzel a cél bekövetkezését, vagy csökkentve annak eredményességét. A másik szituáció a hibafaktor olyan magas fokú jelenléte, amikor az egyik jogi eszköz kioltja a másik szabályozás hatását, így negligálja annak rendeltetését, a szándék elérését. Ennek eredményeképpen a közösen meghatározott cél vagy teljesen megghiúsul, vagy torzulva következik be. Az első esetben tehát a szándék, még ha nem a tervnek megfelelően is, de megvalósul, azonban a második hibafajtánál a cél semmilyen formában nem fog a társadalomban megjelen-

30 Vö. *Peschka Vilmos*: A jogszabályok elmélete. Budapest, Akadémia Kiadó, 1979. 24., ill. 27.

31 Vö. *Kovácsy–Orbán*: i. m. 134.

32 A célokat nem szabad összekeverni az eszközökkel, ugyanis az adott cél elérése nem biztos, hogy jogalkotást igényel. A célokat viszont nem lehet az elérésükhöz szükséges eszközöktől függetlenül kitzúzni. *Drinóczi–Petrétei*: i. m. 187.



ni. A jog hatékonyságán keresztül vizsgálva e két lehetőséget megállapítható, hogy mindkét szituáció lerontja a jog cél mentén értelmezett hatékonyságát, de míg az első jelenség csak a hatékonyság szintjét csökkenti, addig a másikon az adott jogi normák (eszközök) hatékonyságának teljes hiányáról beszélhetünk.

A másik, a jogi szabályozás rendeltetésében rejlő anomália az egyes célok ütközésében ragadható meg.<sup>33</sup> Ez a hibajelenség a jogi normák zárt, illetve különálló csoportjait feltételezi, azaz az érintett eszközök eltérő céloknak vannak alárendelve. Az ütköző szándékok problémája azokat az eseteket öleli fel, amikor az egyik előírt cél érvényesülése a másik törekvés bekövetkezésébe ütközik. A létrejött kollízió feloldásának technikáit az ütköző szándékok szintjéhez, tartalmához kell igazítani. Így amennyiben az egyik cél kevésbé releváns tartalmú eredményt foglal magában, meg kell hajlania a magasabb szintű érdek előtt. Abban az esetben viszont, ha az ütköző célok egyenrangú tartalommal rendelkeznek, a speciálisabb szabálynak kell érvényt adni, de csak olyan mértékben, hogy az a konkrét esetben az alulmaradó szándék szükséges és arányos korlátozását jelentse. Ennél a hibakörnél a jog hatékonyságfokát a célfüggvények egymáshoz viszonyított minősége határozza meg: így az első esetben mindig a magasabb céllal rendelkező norma<sup>34</sup> lesz a hatékonyabb, míg az egyenrangú normák kollíziójánál a speciálisabb céltartalom szolgálja jobban a hatékony jogérvényesülést.

Mindezek alapján a cél minden jogi szabályozás hatékonyságának általános értékmérője és sine qua non eleme, mivel „a jogszabály hatékonysága nem más, mint érvényesülésük tényleges eredménye és ama társadalmi célok közti viszony, amelyek elérésére megalkották őket.”<sup>35</sup> Értelemszerűen azonban vannak más „mértékegységek” is, amelyek a hatékonyság bonyolult vizsgálatakor részletesebb szintézishez juttathatnak.

##### 5. A joghatékonyság temporális tétele

A jogi norma létezése mindenekelőtt történeti jellegű: a jogszabály meghatározott időben, meghatározott időtartam alatt hatályos. A jogi norma hatályosságá-

nak kezdete és vége, azaz jelene, jövője és múltja van.<sup>36</sup> A jogszabály teleologikus-normatív szerkezetéből következik, hogy a jogi norma léttel bírónak gondolva, ami még nem valóságos, az eredmény, a cél eszmei, normatív előlegezésével döntően a jövőre irányul: arra, hogy a társadalom tagjainak jövőbeni – mármint a jogi norma keletkezésének időpontjához mért jövőben előforduló – magatartásait szabályozza.<sup>37</sup> Már ebből a tulajdonságából kiindulva is eljuthatunk a joghatékonyság időbeli aspektusához, ami azt jelenti, hogy a jog hatékonysága főszabály szerint csupán a jövőben értelmezhető jelenség. Ezzel összefüggésben érdemes megvizsgálni a jog hatékonyságának időbeli fokozatait.

A jog temporális hatékonysága kapcsán elsőként a jogforrás kihirdetésének napján (*ex nunc*) történő hatályba lépéséről érdemes szót ejteni.<sup>38</sup> Ez a jogszabály azonnali, a kihirdetéstől számított alkalmazhatóságát teszi lehetővé, ami a fennálló, illetve a jövőben keletkező jogviszonyokra egyaránt vonatkozik.<sup>39</sup> E jogtechnikai megoldás hatékonysága akkor releváns, amikor az alkotmányos cél elérésére irányuló állami akarat kizárólag a jogszabály kihirdetése napján történő hatályba léptetésével garantálható, mert a szabályozás tartalmának előzetesen ismertté válása olyan társadalmi mozgásokat indítana el, amelyek éppen az elérni kívánt célt hiúsítanák meg.<sup>40</sup>

A második esetkör a jogforrás jövőbeli hatályú (*pro futuro*) hatályba lépése, ami a jogi norma kihirdetéséhez képest későbbi időpontot jelöl meg.<sup>41</sup> Erre általában azért kerül sor, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkotónak a jogbiztonság követelménye miatt főszabály szerint erre a hatálybaléptetési módra kell törekednie. Ez a megoldás értelemszerűen jótékony hatással lehet a jog hatékonysági fokára, mivel az a köztes időintervallum (*vacatio legis*), amikor a jogszabály még nem alkalmazható, alkalmas arra, hogy az érintettek megismerhessék a norma rájuk kötelező tartalmát.

A következőkben három olyan jelenséget kívánunk bemutatni, amelyek az általánostól eltérő és problematikus tulajdonságokkal, illetve következményekkel rendelkeznek a hatékonyság-hatályosulás viszonyrendszerében.

33 A célkonfliktus jogalkotástani jelenségéről ld. *Drinóczi–Petrétei*: i. m. 186–187.

34 Álláspontunk szerint a jogi norma mögött meghúzódó (politikai) akaratnak lehet olyan be nem vallott célzata, ami a normának nem sajátja. A normának természetéből fakadóan nem lehet szövegéből nem következő célja, ellentétben azzal a szándékkal, ami a norma létrehozását megelőző (politikai) akarat tartalmazhat; utóbbinak lehet a normaszövegben meg nem nyilvánuló célzata is. Ennek fényében el kell választani egymástól a jogi norma, és a mögötte meghúzódó akarat szándékát: a norma kizárólag céllal, a létrehozó akarat ugyanakkor céllal és célzattal (így akár be nem vallott szándékkal) is rendelkezhet. Vö. a jogszabály célja szerinti és a jogalkotó akaratára szerinti jogértelmezés közti különbségtétellel. *Pokol Béla*: Jogelmélet. Társadalomtudományi trilógia II. Budapest, Századvég Kiadó, 2005. 229–230.

35 *Visegrády*: Jog- és állambölcselet. 262.

36 *Peschka*: i. m. 214–215.

37 *Peschka*: i. m. 216.

38 Erről részletesen ld. *Petrétei József*: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 123.

39 *Petrétei József*: A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága. Kodifikáció. 2012/1. sz. 19.

40 *Drinóczi–Petrétei*: i. m. 131.

41 Erről részletesen ld. *Petrétei*: A jogforrás fogalma... 21.

Az egyik ilyen eshetőség, amikor a jogszabály adott határidőt állapít meg a címzettjei számára a jogi hatás, az előírt magatartás, vagyis az elérni kívánt cél megvalósítására. Ebben az esetben a *határidő, mint egyfajta méltányosság* értelmezendő, hiszen az amúgy azonnali bekövetkezés követelményét jövőbeli időpontig kitolja, így az elrendelt célnak a meghatározott időintervallumon belül bármikor, de a határidőig mindenképp meg kell valósulnia. Ebben az esetben témánk szempontjából az a kérdés releváns, hogy *hatékonyabbnak tekinthető-e akkor az adott jogi norma, ha a jogszabályban foglalt célt már a határidő lejártá előtt teljesítik*. Itt a szabályozás célja az, hogy adott szándék mielőbb, de mindenképp megvalósuljon, így álláspontunk szerint a határidő végpontja előtti bekövetkezés mindenképpen magasabb hatékonysági fokot jelent, mint csupán a határnapon történő megvalósulás. Természetesen abban a situációban, ha a határidő lejártát követően sem teljesült a kijelölt törekvés, nem beszélhetünk hatékonyságról.

A másik probléma a jogforrások visszaható hatályú (*ex tunc*) hatályba léptetése.<sup>42</sup> E probléma megértéséhez abból kell kiindulni, hogy a jogi norma önmagában még nem valósít meg emberi magatartást, hanem azt kötelezően előírja – és azzal összefüggésben – jogkövetkezmény formájában – előnyt, avagy hátrányt helyez kilátásba.<sup>43</sup> A jogi normában előírt emberi magatartások tehát még nem valósak, csak a jövőben válhatnak azzá – és e jövőben reális magatartások a jelenben általában hatnak, hogy hatályos jogi normaként előzetesen léteznek.<sup>44</sup> Ebből adódóan a visszaható hatály azért problematikus, mert a társadalmi normák, és így a jog is a jövőre irányulóan írják elő a követendő magatartási szabályt<sup>45</sup> – ellentétben az *ex tunc* hatályú jogforrásokkal. A visszaható hatályú jogi norma létezésével a múltbeli magatartások, helyzetek, események jogi értékelése, megítélése, szabályozása megváltozik – és ezáltal nemcsak a jogi normák, jogi értékelések és jelentések körében eredményez fontos változásokat, hanem a társadalmi lét, a társadalmi viszonyok és magatartások világában is.<sup>46</sup> Ha tehát a jogi norma hatálya a keletkezését megelőző múltbeli helyzetekre és magatartásokra is kiterjed, akkor a jogi normában előírt magatartás a múltban nem jelenhetett meg jogilag érvényes, jogi érvénnyel javasolt, előírt alternatívaként.<sup>47</sup> Ez alapján kérdéses, hogy a visszaható hatályú jogi szabályozás ha-

tékonyasága temporális aspektusból hogyan mérhető. Álláspontunk szerint ezt a helyzetet két szinten, egy tággan, illetve egy szűken értelmezett hatékonysági mértékkel kell vizsgálni. Tág értelemben az ilyen jogszabályok semmiképp sem lehetnek hatékony eszközök, mivel a célt csak megkésve ismerte fel a jogalkotó: a célfüggvény tehát nem legitimálja az eszközt. Szűk értelemben viszont beszélhetünk hatékony jog létezéséről – azonban csupán a jövőben vizsgálva, kizárva a múltbeli hatékonyságot. Ennek indoka, hogy bár a visszaható hatályú jogi norma múltbeli jogi vagy jogilag releváns tényre *vonatkozóan* tartalmaz joghatást, az azonban nyilvánvalóan kizárólag a jelenben, avagy a jövőben realizálódhat,<sup>48</sup> ezért az adott szabály hatékonysága – bár múltbeli tényezőkön alapul – a múlt tekintetében nem vizsgálható.

A harmadik, a joghatékonyság temporális vizsgálatával kapcsolatban felmerülő probléma azt a kérdést veti fel, hogy amennyiben a jogszabály hatályba lép, de a végrehajtásához szükséges feltételek nem állnak fenn, értelmezhető-e az adott szabályozás hatékonysága. Nyilvánvalóan látszik, hogy mindaddig, amíg a végrehajtáshoz szükséges (anyag, eszközjellegű, szerzői, személyi stb.) feltételeket a jogalkotó által erre kijelölt szerv nem bocsátja rendelkezésre, a norma nem tudja betölteni rendeltetését.<sup>49</sup> Ebben az esetben tehát az adott norma hatékonyságát a normán (avagy bizonyos esetekben a norma megalkotóján) kívülálló ok (tényező) akadályozza meg, és nem a normától (esetként a normaalkotótól) függ az, hogy mikor lesz hatékony a szabályozás (vagyis mikor következik be az az eset, hogy a feltételek rendelkezésre állnak).

Összegezve a jog hatékonyságának időbeli differenciáltságát, elmondható, hogy adott szabályozás nem minősíthető hatékonynak a temporális tényezők figyelmén kívül hagyása nélkül. Az időfaktor hatékonyságot befolyásoló jellege konkrét jogi norma esetében nem állandó, hanem időállapotonként változó, azaz hatékony, hatékonyabb, illetve kevésbé hatékony vagy egyáltalán nem hatékony jelzőkkel illethető.

#### 6. A jogi norma érintettjei szerinti hatékonysága

A hatékonyság kifejezés – jelentése alapján – valamilyen relációt, azaz viszonyt feltételez: adott cél a

42 Erről részletesen ld. *Petrétei*: A jogforrás fogalma... 20.; *Rácz Attila*: A jogszabályok kötelező ereje – érvényessé válása, időbeli hatálya és alkalmazhatósága. In: Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára (szerk. Tóth Károly). Szeged, Acta Universitatis Szegediensis De Attila József Nominatae – Acta Juridica et Politica, 1996. 491–501.; valamint *Peschka*: i. m. 217–223.

43 Vö. *Szilágyi Péter*: Jogi alaptan. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 288.

44 Vö. *Solt Kornél*: Jog az időben, idő a jogban. Állam- és Jogtudomány. 1994. 1–2. sz. 114.

45 *Visegrády*: Jog- és állambölcselet. 87.

46 *Peschka*: i. m. 218.

47 *Peschka*: i. m. 220.

48 Ezzel ellentétben Jakab András álláspontja szerint a visszaható (retroaktív) hatály a jogszabály keletkezése (kihirdetése) előtti eseményekhez (mint tényálláshoz) kapcsol jogkövetkezményt, ugyanis elképzelhető olyan eset, ahol csak egy, a keletkezést megelőző időtartamról van szó – azaz az időtartam nem nyúlik át a „most”-on túra jövő felé. Ld. *Jakab András*: A magyar jogrendszer szerkezete. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2007. 83–84.

49 Kivéve azt az esetet, amikor a norma hatását az önkéntes jogkövetésen keresztül fejti ki akkor is, ha nem végrehajtható.

körülményekhez képest hogyan érvényesül. Ez a relációs elv fellelhető a jogi norma érintettjei között is, mivel a jog különféle jogviszonyokat hozhat létre, befolyásolhat (megváltoztathat), illetőleg szüntethet meg. Ezért szükségszerű a joghatékonyság mérését kitágítani az adott jogi norma érintettjeire is.

Az érintettek körét vizsgálva egyértelmű, hogy adott szabályozás hatással lehet több érintettre is, amelyeknek eltérő szemszögét vizsgálva különböző következtetésekre juthatunk. Minden esetben legalább két eltérő vizsgálati kör határolható el: az adott címzett, valamint az állam, tágran értelmezve a társadalom. Természetesen minden érintettnek mások lehetnek az érdekei, így a jog hatékonysága is annyi interpretációt kaphat, amennyi érintett lehet az adott jogviszonyban. A legritkábban előforduló helyzetek azok, amikor a jogviszony két pólusán elhelyezkedő felek érdekei egybevágnak – ilyenkor a joghatékonyság mérése is egyértelmű műveletnek bizonyul. Az általában előforduló esetekben azonban az érintettek egymással versengő érdekei megnehezítik a hatékonyság meghatározását. Ezekben a szituációkban megállapítható, hogy egyes érintettek esetenként képesek befolyásolni mind a saját, mind pedig a pólus másik oldalán álló fél szemszögéből vett joghatékonyságát. Ezt a felbillent egyensúlyi helyzetet szemlélteti az a példa, amikor adott szabályozás olyan előírást tartalmaz, amely több alternatívát is felkínál az egyik félnek ugyanarra a célra, így a választás következtében a másik fél tekintetében is ő dönt az adott jogi norma hatékonysági fokáról.

Ebből adódóan a jog hatékonyságát sosem lehet objektíven értékelni, mindig relatív tényezők összességéként felfogott halmaznak tekinthető.

#### 7. A jog hatékonyságának megoszlása a jogi norma jogforrási szintje alapján

Nem lehet figyelmen kívül hagyni a jogi normák közötti differenciálódást, amely legszembetűnőbben a jogszabályok hierarchikus viszonyában ölt testet.<sup>50</sup> A joghatékonyság szempontjából ez a kérdés azért releváns, mert a hatékonyság foka eltérő lehet a cél esetében, ha arra több, eltérő szintű jogi norma is tartalmaz rendelkezést.<sup>51</sup>

A társadalomban előfordulhatnak olyan célok, amelyeket a jogalkotó a biztos érvényesülés érdekében több szinten rendezni kíván. Eltérő lehet azonban az egyes jogszabályok hatékonysága az alá-fölérendeltségből adódóan: ez annak tudható be, hogy minden jogi szabályozás rendelkezik saját céllal, amelynek elérésére megalkották. Az egyes jogszabályok mögött

meghúzódo szándékok között értelemszerű különbségek fedezhetőek fel, még akkor is, ha az adott jogszabályok köre közvetve valamely közös cél megvalósítására jött létre. Ez alkotmányos (azaz az alkotmányban szabályozott) intézmények esetén a legérzékletesebb. Említsünk példaként egy, az alaptörvényben meghatározott – az ügy szempontjából konkretizálásra nem szoruló – célt: megalkotni valamely intézményt a körülírt funkciókkal, meghatározott feladatra – e szabályozás hatékonysági fokának mérése viszont csupán addig terjed, hogy *ténylegesen* létezik-e az adott intézmény, tehát az alaptörvény által létrehozott intézmény a valóságban is megtalálható-e. Az alkotmány jellegéből adódóan azonban részletszabályokat nem tartalmaz, így szükséges alacsonyabb szintű jogszabályban (törvényben) rendezni az ezzel kapcsolatos kérdéseket, de ebben a körben is csak a törvény által megfogalmazott cél mentén végezhető el a hatékonysági vizsgálat. Ez a jogforrási szint már tágabb hatékonysági vizsgálatoknak ad terepet, mert egyrészt elemezhető, hogy a törvényhozó által alkotott szabályozás mennyiben segíti elő az alkotmányban foglaltak érvényesülését; másrészt kimutatható az is, hogy a törvényi szintű szabályozást önmagában vizsgálva milyen fokú hatékonyságot eredményez (vagyis az adott intézmény törvényi szintű regulálása a valóság tényleges állapotában milyen mértékben jelenik meg). Végül pedig az eddigi szabályok alkalmazására vonatkozó rendelkezésekre megalkotott végrehajtási jogszabály<sup>52</sup> (rendelet) zárja a jogintézmény céljának teljes körű lefedését – amelynek hatékonysági szintjét a fentiek szerint a magasabb szintű normákkal való összevetésben, illetőleg saját megszabott szándéka alapján tudjuk körülírni.

Megállapítható tehát, hogy a jog hatékonyságának egyik faktoraként kell számításba venni a jog külső megjelenési formáját is, azaz a jogszabályi hierarchiában elfoglalt helyét, mivel ez is összefüggésben van az általa meghatározott cél nagyságával, terepnumával.

#### 8. A konkrét jogi szabályozás mellékhatásai és annak következményei

A jogalkotó által kijelölt cél elérésére mindig konkrétan meghatározott jogi normát kell eszközként kibocsátani. Előfordulhat azonban olyan helyzet, hogy a jogi eszköz hatását tekintve tökéletlen, és olyan eredményeket is kivált, amiket a jogalkotó előre nem tervezett. Az ilyen hatásokat a jogi szabályozás melléktermékeinek hívjuk, amelyek jellegüket tekintve lehetnek pozitívak és negatívak. Előjáróban megállá-

50 Erről részletesen ld. *Petrétei*: A jogforrás fogalma... 11–13.

51 Amennyiben nem a jogforrási szint alapján vizsgáljuk a hatékonyságot, a célfüggvénynél említett anomália, a párhuzamos eszközök problémájához jutunk.

52 Ez természetesen csak akkor igaz, ha a szabályozás logikájából fakadóan szükséges a végrehajtási jogszabály megalkotása.

pítható, hogy ilyen esetekben a jog hatékonysága nem teljes körű.

A továbbiakban a negatív előjelű mellékhatásokkal kívánunk foglalkozni, lévén, hogy ezek a gyakoribban, illetve a problémát is ezek jelentik.<sup>53</sup>

A jogalkotás melléktermékeként előálló káros hatások egyik csoportját azok az eredmények alkotják, amelyek (alkotmány)jogilag felismerhető és megoldható problémaként jelennek meg. Ezek orvoslására a jogtisztítás keretében lelünk eszközöket.<sup>54</sup> A másik csoportba azok az esetek tartoznak, amelyek alkotmányjogilag kevésbé mérhető következményeket idéznek elő. Ezek megoldására a célfüggvény alkalmazása szolgáltat támpontot. Ilyen helyzetekben a melléktermék egy létező cél elérése során alakult ki, így e nem kívánt szál elvarrásának a módja, hogy megpróbáljuk az eredményt visszavezetni az eredeti cél által kijelölt irányba. Ennek eszköze az új cél meghatározása, amely szándékát tekintve a fő érdekhez kapcsolódik, tehát kisegítő célnak minősül. Amennyiben tehát a „mellékhatást” kisegítő eszközzel sikerül az eredeti célba visszacsatornázni, hatékony szabályozásról beszélhetünk. Értelemszerűen, ha ez az „orvoslás” sikertelen eredménnyel zárul, hatékonyságában sántikáló jogi szabályozásról van szó.

### III. Záró gondolatok

A jog hatékonyságának vizsgálatakor – ahogy azt jelen tanulmány is mutatja – nem hagyhatóak figyelmen kívül egyrészt az alkotmányjog által felölelt jogalkotás-tudományi eszközök, másrészt a metajurisztika körében tárgyalt társadalom- és érdekorientált praktikus „törvényszerűségek” sem. Fontos utalnunk az *optimális jogalkotás* jogbölcseleti követelményére, azaz a joghatékonyság kívánalmának magas fokban történő realizálódására, amelyet a *jogalkalmazás hatékonysága* vezethet át a közjog, közelebbről az alkotmányjog terebélyébe. Így a jogalkalmazás hatékonyságának vizsgálatakor – ami egy későbbi tanulmányunk tárgya<sup>55</sup> – a jelen írás II. pontjában megfogalmazott alapvető tételeket kétséget kizáróan figyelembe kell venni.

Meggyőződésünk, hogy a jog hatékonyságának általunk vallott újszerű, alkotmányjogi szempontú felfogása közelebb vihet bennünket a jogrendszer törvényszerűségeinek sokszempontú vizsgálatához, ezáltal (is) gazdagítva nemcsak az alkotmányjogi, hanem a jogbölcseleti gondolkodást.

53 Fontos utalnunk emellett arra, hogy a negatív mellékhatások hatásvizsgálatai szempontból jobban is mérhetőek. Ld. *Kovácsy–Orbán*: i. m. 133.

54 Erről részletesen ld. *Kiss–Petrétei*: A törvényhozásban alapvonalai. 303–324.

55 *Cseporán Zsolt–Kocsis Miklós*: A jogalkalmazás hatékonyságának alkotmányjogi értelmezése. Kézirat (Pécs, 2015.)

## TANULMÁNY

## A nullum tributum sine lege elv

☞ Pfeffer Zsolt egyetemi tanársegéd, Pécsi Tudományegyetem (Pécs)

„Nincs adó törvény nélkül” – tartja a pénzügyi jog egyik alapvető követelménye. A nullum tributum sine lege elv az adómegajánlás jogából eredeztethető, mivel az adóalanyok azok, akik végső soron döntenek arról, hogy milyen jellegű és mekkora mértékű áldozatot kívánnak hozni a közfeladatok finanszírozásának érdekében, hiszen ők jogaikat a modern képviseleti demokráciában közvetett módon – parlamenti képviselők útján – gyakorolják, akik – alkotmányjogi nézőpontból – az ő akaratukat jelenítik meg. Ezen akarat áttörését jelentik a közterhekre vonatkozó népszavazási korlátozások (tilalmak). A nullum tributum sine lege elv többféleképpen jelenhet meg a jogrendszerekben (alkotmányokban), többféleképpen értelmezhető, valamint számos fogalmi összetevője is meghatározható bizonyítva ezzel azt, hogy az elv értelmezési kérdései túlmutatnak a jogforrási hierarchia keretein.

## I. Bevezető gondolatok

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényt (Htv.) sajtós tartalommal módosította tavaly ősszel az Országgyűlés, alapjaiban alakítva át ezzel a rendszerváltás időszakában megalkotott helyi adók rendszerét. A települési adók bevezetésével – pontosabban a bevezetésükre vonatkozó általános felhatalmazás (lehetőség) megteremtésével – korábban nem látott mértékben szélesedett ki az önkormányzatok adóztatási hatalma, ami felvetheti a kérdést: mit is jelenthet az az általános követelmény, hogy „nincsen adó törvény nélkül” („no taxation without a statute”, „keine Steuer ohne Gesetz”), azaz hogyan érvényesülhet, hogyan érvényesül a *nullum tributum sine lege* elv napjainkban, különös tekintettel az önkormányzatok által alkalmazható új települési adókra. E kérdések megválaszolásához először szükséges az elvet megalapozó történeti előzmények áttekintése, majd ezt követően nyílik lehetőség az elv részletes tartalmának meghatározására. Figyelemmel arra, hogy az elv értelmezésének kidolgozásához a helyi (települési) adók rendszere biztosít fontos támpontokat, ezért e tanulmány nagymértékben támaszkodik a rájuk vonatkozó szabályozás elméleti és történeti alapjainak vizsgálatára, illetve jelentős hangsúlyt helyez az ezek alapján megfogalmazható következtetések levonására.

## II. A nullum tributum sine lege elvről történeti megközelítésben

### 1. Az adómegajánlás jogának kialakulása és fejlődése

A nullum tributum sine lege elv eredetét az adómegajánlás jogának kialakulásában és fejlődésében kell keresni. Az *adómegajánlás kifejezés jelentésével* kapcsolatban, pontosabban a szó eredetéről *Meznerics Iván* megfogalmazta, hogy az adózás eredendően önkéntes hozzájárulás volt – erre utalnak az adóra az egyes idegen nyelvekben használt kifejezések (így például a latin *subsídium* vagy az angol *aid*) –, és ez az önkéntes szolgáltatás csak fokozatosan alakult át kényszer-szolgáltatássá. A középkorban szerepe volt az önkéntességeknek – azaz az adómegajánlás (*contributio*) jogának – a hűbérurak és az államfő közötti kapcsolatban, azonban a jobbágyokat terhelő adók esetében semmiféle önkéntesség nem mutatható ki, a kényszerjelleg az adók elnevezéséből is megállapítható (például a latin *taxa*, *decima* vagy az angol *duty*). A mohácsi vész korában keletkezett *Érdi Kódex* jellemzően mondja az adóról, hogy a „jobbágyt nagy ostor adowal gyettry”.<sup>1</sup>

*Heller Farkas* rámutatott arra (*Knut Wicksell* álláspontjára utalva), hogy *adómegajánlás* esetén az *egyén*

1 *Meznerics Iván*: Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodásban és a nemzetközi kapcsolatokban. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1972. 252–253.

*mérlegeli* a hozandó áldozat mértékét és az ebből származó előnyt, azaz az egyénnek döntenie kell arról, hogy valamely közszükséglet fedezésére valamely javasolt adó fizetését vállalja-e vagy annak fizetését elveti. Ez a mérlegelés azonban csak a döntés egyik összetevője, hiszen az is lényegi elem, hogy a közösség többi tagja milyen döntést hoz.<sup>2</sup>

Az adómegajánlásra vonatkozó jog fejlődésének szempontjából a magyar jogtörténetben mérföldkönek tekintendő az I. (Hunyadi) Mátyás uralkodása idején elfogadott 1471. évi XI. törvénycikk, amely arról rendelkezett, hogy az „országlakosainktól az ő akarata és beleegyezésük nélkül bármi okból, egyáltalán semmi rovattal vagy adót (mint csak a kamara nyereséget) se szedjünk vagy szedessünk.” Az adók megszavazásának joga régi eredetű, Angliában ez a jog már a *Magna Charta Libertatum*-ban 1215-ben jelentkezett, az 1689. évi *Bill of Rights*-ban pedig teljes elismerést nyert. Franciaországban az *'états généraux'* jogkörébe tartozott az adómegajánlás jogának gyakorlása, amelyet azonban a központi hatalom idővel korlátozott, viszont 1795-ben a directorium alkotmánya elismerte. A belga alkotmány (1830) alapvető tételként fogalmazta meg a parlament költségvetési jogát, mely az azóta készült alkotmányok legnagyobb részébe is bekerült.<sup>3</sup>

Az adómegajánlás joga azonban a nyomásgyakorlás eszköze is lehetett a nemesség (a rendek) részéről az uralkodóval szemben, hiszen olyan törvénycikk is létezett, amely azt rögzítette, hogy „Az ország rendjei kijelentik, hogyha régi szabadságaik helyre nem állíthatnak, adót jövőre nem fognak megajánlani” (1583. évi I. törvénycikk). A nemesek az adómegajánlási jogukat az időközönként összeülő országgyűlési ülésszakokon gyakorolható alanyi joguknak tekintették, amelyet külön törvénycikkekkal szentesítettek is.<sup>4</sup>

Az 1715. évi VIII. törvénycikk rögzítette a nemesség katonai kötelezettségeit (személyes katonáskodás és bandérium kiállítás kötelezettség), azonban azt is deklarálta, hogy „csupán ezzel emez országot elegendőképpen megvédelmezni nem lehetne, sőt inkább minden eshetőségre erősebb és úgy benszülöttekből, mint külföldiekből álló rendes katonaságot kell tartani, mely kétségtelen, hogy zsold nélkül fenn nem állhat, ezt pedig adózás nélkül beszerezni nem lehet: ezért az erre szükséges segélyek és adók dolgában a karokkal országgyűlésileg (hova tudomás szerint különben is tartozik) kell határozni.” Az 1790/91. évi

XIX. törvénycikk rögzítette, hogy a király nem vet ki saját elhatározásból – az Országgyűlésen kívül – sem pénzben, sem terményben, sem pedig újoncokban teljesítendő adót, valamint megfogalmazta, hogy „Az állandó katonaság tartására szánt adó mennyisége pedig mindenkor egyik országgyűléstől a másikig folyó időre fog megállapíttatni.” A XVIII. század első évtizedében több törvénycikk is született az „önkéntes ajánlatról”.

A rendi korszak jogalkotására nézve összegző jelleggel megállapítható, hogy fontos vívmány volt a költségvetés bevételi oldalának egyik elemét alkotó adók megszavazására vonatkozó jog rendek általi megszerzése. E jog az országgyűléseken volt gyakorolható, és a „felajánlott”, megszavazott adókról rendszeresen törvényeket alkottak. *A nullum tributum sine lege elv tehát az adómegajánlás jogából eredeztethető: a törvényhozó hatalmat a rendekkel – később választott képviselőkkel – lehet(ett) gyakorolni* (leszámítva azokat az időszakokat, amikor az uralkodó a jogalkotási folyamatba, döntésekbe nem vonta be az Országgyűlést).

Az adójogi normáknak ebből adódóan törvényi szinten kell megjelenniük, mivel ez fejezi ki a hozzájárulást, a tudomásulvételt, hiszen a választott képviselők *elvieken* – tehát kizárólag alkotmányjogi nézőpontból – az adóalanyok többségének akaratát jelenítik meg: a demokrácia közvetett módon, a képviselők útján valósul meg főszabály szerint.

Ha az adóztató hatalom egyáltalán nem veszi figyelembe az adóalanyok igényeit, illetve azon törekvéseit, hogy a rájuk vonatkozó adózási döntéseket az ő egyetértésükkel (az ő képviselőik beleszólása útján) hozzák meg, akkor az komoly konfliktusokat eredményezhet. Ennek egyik legékezebb példája az amerikai függetlenségi háború, amelynek egyik előzménye az volt, hogy a britek a gyarmati területeken élőket sújtó különböző közterheket állapítottak meg (például olyan árukra is adót vetettek ki, mint az újságok, kiadványok vagy a kártyák). Az 1760-as évek második felétől az amerikai gyarmatok és a brit kormány között folyamatosan konfliktusok forrása volt az, hogy az adórendszer kialakításába a gyarmatokat nem vonták be. A döntéshozatalban való részvétel hiányában született meg az a gondolat, amely szerint „nincs adózás képviselő nélkül” (*„No taxation without representation”*). A brit parlament később, 1773-ban elfogadta a teatörvényt, amely a Kelet-Indiai Társaság számára biztosította a nemzetközi kereskedelmi monopóliumot a teára, és ezáltal e

<sup>2</sup> Heller Ferenc: Pénzügytan. Budapest, Magyar Közgazdasági Társaság, 1943. 8.

<sup>3</sup> Navrátil Ákos: A társadalmi gazdaságtan és a közháztartástan vázlata. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1908. 249.

<sup>4</sup> Kiss Lászlóné-Szűcs János: A pénzügyi jogalkotás és jogforrási rendszer főbb vonásai a feudalizmustól a felszabadulásig. Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből, 18 (1987) 147. Az adómegajánlási joghoz kapcsolódóan szükséges megemlíteni az *adómehtagadás jogát* is. „Általánosan elfogadott nézet, hogy a polgári szabadságot, a végrehajtó hatalom részéről fenyegető minden veszély ellen, semmi által sem biztosíthatni inkább, mint ha a törvényhozásnak jogot adunk, megtagadni az adót, mi által a nép képviselői minden eszközt elvonnak a kormánytól, mellyel hatalmát folytathatná. [...] Míután az adómehtagadás joga csak szükséges következménye a megajánlás jogának: elméletben nem lehet tagadni az alkotmányos törvényhozások ezen jogát. Mennyiben élhetnek e joggal gyakorlatilag, sem az alkotmányban felállított alapelvektől nem függ, sem a törvényhozás akaratától, hanem csupán attól, hogy mik lennének eredményei az adómehtagadás jogának, az államra és egyes polgárookra nézve.” *Eötvös József*: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra. Bécs, Jasper, Hügel és Manz, 1851, 314–315.

társaság határozhatta meg az árakat. Úgy gondolták, hogy a gyarmatok jobban elfogadják a közvetlen adók helyett az ilyen megoldásokat (úgy tűnt, hogy a kereskedelmet addig szabályozó törvényeket elfogadták a gyarmatokon). Ez azonban nem így volt: *Samuel Adams* és a „Szabadság fiai” nevű patrióta csoportja 1773. december 16-án a bostoni kikötő öblébe öntötte egy, a Kelet-Indiai Társasághoz tartozó teherhajó tea-arakományát. A „bostoni teadélután” több hasonló megmozdulás követte, óriási károkat okozva ezzel. Az angol parlament 1774-ben büntető törvényeket fogadott el, így például bezárták az olyan kikötőket, mint amilyen a bostoni volt addig, amíg az okozott károk meg nem térültek, valamint előírták, hogy a gyarmatoknak kell ellátniuk és elszállásolniuk az angol katonákat. Mindezek a rendelkezések olyan felháborodást váltottak ki, hogy 1774. október 14-én, az első Kontinentális Kongresszus elfogadott egy nyilatkozatot, amely tagadta a parlament adóztatási jogát a gyarmatok vonatkozásában, és felsorolta a sérelmeket, az igazságtalan brit adókat. A felháborodás a brit adóztatás ellen nem szűnt meg. Ilyen előzményeket követően született meg a Függetlenségi Nyilatkozat 1776. július 4-én. Így a független Amerikai Egyesült Államok egy „adóháború” eredményeképpen jött létre.<sup>5</sup>

## 2. A nullum tributum sine lege elv a két világháború között

Az állami pénzügyi szükséghelyzetek differenciált adókvetési szabályokat eredményezhetnek, hiszen ilyen esetben az államháztartás működéséhez szükséges pénzügyi források biztosításának minél gyorsabb és minél hatékonyabb módon kell megvalósulnia. Ilyen helyzetekben általában a nullum tributum sine lege elv is sérül, hiszen rendszerint az alacsonyabb szintű, viszont gyorsabb jogalkotási eljárás eredményeként kibocsátható jogforrások,<sup>6</sup> illetve egyéb, a jogalkotást befolyásoló tényezők kerülnek előtérbe.

Az I. világháborút követően alapvető jelentőségű kérdéssé vált a magyar államháztartás helyzetének javítása, a gazdasági konszolidáció különös tekintettel arra, hogy az államra komoly terhek hárultak a korábbi gazdasági kapcsolatok megszűnése, az államadóság és a jóvátételi kötelezettségek, valamint a menekültek, illetve a hadirokkantak stb. ellátásának szükségessége folytán, így elkerülhetetlenné vált egy külső, a Népszövetséghez kapcsolódó kölcsön felvétele a magyar állam részéről. E kölcsönre vonatkozó tárgyalások eredményeként született meg az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924. évi IV. törvénycikk, az ún. Szanálási törvény, amely a köl-

csönre vonatkozó feltételeket – a magyar félnek az államháztartás reformjára irányuló kötelezettségvállalásait – megállapító nemzetközi egyezményeket hirdette ki.

A Szanálási törvény tartalma vizsgálható a nullum tributum sine lege elv szempontjából is abból a tételből kiindulva, hogy ezen elv alapja az adómegajánlás joga. A törvénycikk tartalmazta azt a rendelkezést, amely szerint „Ha azonban a reformok eredménye valamely időpontban visszamaradna a hathónapos időszakokra vonatkozó előirányzatokkal szemben vagy a fenti 3. pontban említett havi előirányzatokkal szemben, a főbiztos a helyzet alapján általa szükségesnek ítélt mértékig a félévi előirányzatokban megjelölt határok túllépésének megakadályozása céljából vagy tiltakozhat az ilyen kiadások ellen, vagy felhívhatja a magyar kormányt arra, hogy a fennálló adók hozadékát növelje, vagy hogy új adókat létesítsen vagy pedig, hogy egyidejűleg mind a két megoldáshoz folyamodjék. Ha a magyar kormány nem alkalmazkodik a főbiztos kívánásaihoz, a főbiztos az általa megállapítandó mértékig köteles megtagadni azt, hogy a XI. és XII. Cikkben megállapított külön számlákra a magyar kormány részére fizetések eszközöltessenek” (VI. cikk 5. pont).

E rendelkezés elemzésének eredményeként megállapítható, hogy a törvénycikk közvetetten és általános jelleggel biztosította az egyébként is kiterjedt jogosítványokkal rendelkező népszövetségi főbiztosnak, hogy az államháztartás bevételi oldalára döntő hatást gyakoroljon. A nullum tributum sine lege elve ebben az esetben jogi szempontból nem sérült, hiszen a magyar fél adóztatási hatalmát – elviekben – nem korlátozta, mégis a kölcsön célját jelentős mértékben veszélyeztető hátrányok kilátásba helyezésével kényszeríthette a törvényhozást az adójogi normaalkotásra. A nullum tributum sine lege elv a pénzügyi szuverenitás erőteljes korlátozása és az adómegajánlás joga közötti kapcsolat folytán érintett ebből a szempontból (hiszen a formális követelményt, azaz a törvényi szabályozás jogát nem csorbította): a külső – azaz a népszövetségi hatalom – a hátrányok alkalmazásával kényszeríthette ki a szükséges, a hozzájárulást jelentő törvények megalkotását, vagyis az adó megajánlását.

A másik, az elv szempontjából jelentőséggel bíró példaként említhető a Horthy-korszakból a gazdasági és hitelélet rendjének, továbbá az államháztartás egyensúlyának biztosításáról szóló 1931. évi XXVI. törvénycikk 4. § (1) bekezdése, amely a következő rendelkezést tartalmazta: „Utasíttatik a miniszterium, hogy egyrészt az állami kiadások csökkentése, másrészt az állami bevételek fokozása érdekében – amennyiben szükséges, esetleg a közszolgáltatások

5 Arthur J. Cockfield–Jonah Mayles: The Influence of Historical Tax Law Developments on Anglo-American Laws and Politics. Columbia Journal of Tax Law, Vol. 5., Issue 1 (2013), 58–62.

törvényben megállapított mértékének felemelésével és új közszolgáltatások elrendelésével is – tegyen meg minden intézkedést, amely szükséges arra, hogy az államháztartás egyensúlya biztosíttassék.” E rendelkezés lényegében az állami kiadások csökkentése és a bevételek növelése érdekében szinte korlátlan rendeltetalkotási lehetőséget biztosított. *Márffy Ede* ezzel kapcsolatban a következőket írta: „Azok a nyomasztó anyagi viszonyok, amelyekkel ma szerencsétlen, megcsönkített hazánk küzdeni kénytelen, parlamentünket arra kényszerítették, hogy egyenesen félelmetes közhatalmat adjon a magyar pénzügyi hatóságok kezébe.”<sup>7</sup>

Az említett kifejezett felhatalmazás már a nullum tributum sine lege elvének egyértelmű sérelmét jelentette, ugyanis a választott Országgyűlés helyett a végrehajtó hatalom kezébe adott konkrét, egyébként az Országgyűlést megillető adóztatási jogosítványokat a kialakult gazdasági szükséghelyzetre tekintettel.

### 3. A nullum tributum sine lege elv a szocializmus korszakában

A II. világháborút követő időszakkal kapcsolatban általános jelleggel fogalmazható meg, hogy a nullum tributum sine lege elv egyáltalán nem érvényesült. Az illetékekről például pénzügyminiszteri rendeletek rendelkeztek az 1986. évi I. törvény hatályba lépéséig, a tanácsokat megillető – a mai adók előzményeinek tekinthető – bevétel típusokat különböző miniszteri rendeletek, az egyes jövedéki termékek adóztatását pedig minisztertanácsi rendeletek szabályozták. A rendszerváltást megelőzően a tanácsok számára is biztosított volt a törvényi lehetőség arra, hogy bizonyos adók és „adó jellegű kötelezettségek” mértékét megállapítsák. Az utolsó tanács törvény, a tanácsokról szóló 1970. évi I. törvény 11. § (1) bekezdése a következő jogosultságot állapította meg a tanácsok számára: „A tanács dönt a hatáskörébe utalt adók mértékének és az adó jellegű kötelezettségek megállapításáról.” Egységes, helyi adókról szóló törvényi szabályozás hiányában több, alacsonyabb szintű jogszabály – jellemzően miniszteri rendelet – szabályozta azon adókat és „adó jellegű” kötelezettségeket, amelyek a tanácsok hatáskörébe tartoztak. Ezek körében a következők említhetők példaként: az út- és közműfejlesztési hozzájárulás, az állami telkek használati és igénybevételi díja, a telekadó, a házadó, a nem lakás céljára szolgáló építmények adója, a gyógy- és üdülöhelyi díjak és díjatta-

lánnyak. Ezeket mind különböző – jellemzően törvénynél alacsonyabb szintű – jogszabályok határozták meg, adott esetben külön végrehajtási rendeleteket bocsátottak ki a részletszabályok megállapítása érdekében. Egészen 1987-ig – az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvényt módosító 1987. évi IX. törvény hatályba lépéséig – kellett várni azon szabály általános deklarálására, amelynek értelmében „Adót bevezetni, mértékét vagy az adóalanyok körét megváltoztatni csak törvényben lehet.”<sup>8</sup>

Szintén problémás jellemzőnek volt tekinthető, hogy sokszor nem is jogszabályban, hanem egyéb iránymutatásokban, leiratokban, korlátozott módon hozzáférhető belső utasításokban rögzítettek olyan döntéseket, amelyek jelentősebb összegekről szóltak, vagy éppen normatív jelleget öltöttek. Ezek egyfajta „árnyékszabályozást” jelentettek az adó- és illetékjog területén (is), amelyekkel igyekeztek a jogszabályok hiányosságait korigálni, a joghézagokat kitölteni, így a pénzügyi irányítás megkerülhetetlen eszközeiként működtek tekintettel arra, hogy sok esetben „kényelmesebb” volt ilyen megoldást választani, mint a hosszadalmasabb és nehezkesebb jogalkotási folyamatot.<sup>9</sup> A különböző iránymutatások a lakossági adók esetében csak elvétve jelentek meg hivatalos lapban, sokszor leirati formában közölték őket, így megismerésük csak az érdekelt jogalkalmazó szervek számára vált lehetővé. Azonban ezek általában nemcsak a hivatali apparátushoz szóltak, nemcsak jogértelmezésre vonatkoztak, hanem konkrét jogi előírásokat is megfogalmaztak (magatartási szabályokat írtak elő, jogokat, kötelezettségeket állapítottak meg az adóalanyok számára). Erre tekintettel a Pénzügyminisztérium az 1980-as években külön állásfoglalás-gyűjteményeket is kiadott.<sup>10</sup>

E megállapításokat áttekintve megállapítható, hogy nemcsak az adó- és illetékjogi jogszabályok esetében volt megfigyelhető a modern jogelvek sérülése, hanem – jogállami nézőpontból szemlélve – az is kifogásolható volt, hogy az adóalanyok jogai és kötelezettségei nem kizárólag jogszabályi úton kerültek megállapításra, hanem egyéb, nem nyilvános csatornákon (aktusok útján) is.

Az említett elnevezések alapján megfogalmazható, hogy a hatályos helyi adókról szóló törvény által ismert adófajták (elnevezések) nem előzmény nélküliek: a tanácsrendszerhez kötődő helyi szintű egyes közterhek – az adótárgyak tekintetében – megfeleltethetőek néhány kivételtől eltekintve a hatályos szabályok által ismert egyes adófajtáknak.

6 A jogforrások fogalmáról, illetve a fogalom meghatározás problémájáról ld. *Peschka Vilmos*: Jogforrás és jogalkotás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965. 23-74.

7 *Kiss-Szita*: i. m. 157.

8 Ld. az Apt. 1987. évi IX. törvénnyel módosított 6. § (4) bekezdését.

9 *Horváth Imre-Kiss Lászlóné-Kiss László*: Az állampénzügyi viszonyok szabályozásának néhány időszerű kérdése a gyakorlat tükrében. *Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből*, 19 (1988) 144-145.

10 *Kiss Lászlóné*: A jogi iránymutatások helye és szerepe a lakossági adójogban. *Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből*, 12 (1981), 324-325.



Az út és közműfejlesztési hozzájárulásról a 18/1983. (X. 16.) ÉVM-PM együttes rendelet rendelkezett. A jogszabály rögzítette többek között, hogy „az alkalmazandó hozzájárulás mértékét az illetékes helyi tanács – az e rendelet mellékletében foglalt keretek között – a közútra, a járdára és az említett egyes közművekre külön-külön állapítja meg. Ezt az érdekeltekkel közszemlére tétel útján vagy a helyben szokásos más módon közölni kell.” A rendelet azt is lehetővé tette, hogy „az érintett építési telkek tulajdonosai által az út, illetőleg közmű létesítésével kapcsolatban teljesített önkéntes befizetéseket és a végzett társadalmi munka értékét be kell számítani.” A hozzájárulás nem minősült adónak (ugyanakkor alkalmazni rendelte rá a jogalkotó az adóigazgatási szabályokat) és a hozzájárulásból származó bevétel a helyi tanács fejlesztési alapját illette meg. A házadóról szóló 1986. évi 25. törvényerejű rendelet értelmében a magánszemélyek tulajdonában álló lakás volt adóköteles. Az adó alapja az alapterület volt, és csak a 80 m<sup>2</sup>-t, illetve a 100 m<sup>2</sup>-t meghaladó alapterület volt adóköteles. Az adó mértékét csökkenteni, illetve növelni kellett, ha a lakás a tanács által meghatározott „kedvező” vagy „kedvezőtlen” övezetben volt. Az adó alanyainak szabályozása a mai építményadónak megfelelő volt: elsősorban a tulajdonos volt az adóalany, hasznélvezet esetében a hasznélvező, közös tulajdonban álló lakás esetében a tulajdonostársakat egyetemleges adófizetési kötelezettség terhelt. A 35/1986. (X. 2.) PM rendelet a tanácsokat jelölte ki adóhatóságként, a bevallásokat is a tanácsok részére kellett megküldeni. Utolsó példaként érdemes a *gyógy- és üdülőhelyi díjak és díjátalányok* legmagasabb mértékének és fizetési módjának megállapításáról szóló 27/1985. (X. 23.) PM rendeletet megemlíteni. A rendelet alapján a díj, illetve díjátalány tényleges mértékét a mellékletben meghatározott felső határok figyelembevételével az illetékes helyi tanács rendeletben állapította meg. A rendelet – hasonlóan a hatályos idegenforgalmi adóhoz – megállapította a beszédre kötelezett személyek körét. Beszédre kötelezett volt például a kereskedelmi szálláshelyeken, a csónakházakban és az üdülőtelepeken az üzemeltető (vagy a beszédessel megbízott alkalmazott), illetve az üdülőt fenntartó szerv alkalmazottja.

Az idézett példákban és a sokszínű, többszintű jogi szabályozásból<sup>11</sup> adódóan megállapítható, hogy egységes – a *nullum tributum sine lege* elvével összhangban

álló – kódex jellegű szabályozás nem létezett. A jogalkotó a különböző közterheket – amelyektől egyes esetekben még az adójelleget is megtagadta – különböző szintű, fragmentált jogszabályokkal szabályozta. Éppen ezért volt szükséges többek között a Htv. megalkotása is, hiszen a helyi adók törvényi garanciáit magában foglaló, egységes, keretjellegű törvény léte a jogállamiság és a jogbiztonság érvényesülésének egyik fontos feltétele az egyéb törvényi szintű adójogszabályok mellett.

A nem kellő mélységű normatív szabályozásból eredő kockázatok, visszasságok tekintetében *Kis János* az 1986-os, „Vannak-e emberi jogaink?” című munkájában az alábbiakat fogalmazta meg (és e gondolatokkal zárható a szocializmus korszakának vizsgálata): „Magyarországon az adóhatóság korlátlan diszkrécióval rendelkezik a magánkisiparosokkal szemben. Az adó megállapításakor nem köteles a jövedelmi bevallásra hagyatkozni. Elegendő kijelentenie, hogy szubjektív becslése szerint mekkorára rúgott egy-egy kisiparos évi jövedelme; a becsült összeg alapján is megállapíthatja az adót. Ily módon az iparosoknak nem áll jogukban vitatni az adó összegét: nem követelhetnek bizonyítékokat, nem cáfolhatják a hatóság ítéletét.”<sup>12</sup>

#### 4. A túlzott biztosítékok rendszere: kétharmados pénzügyi törvények 1989-ben

A magyar közjogi fejlődésben említhető olyan eset is, amikor kétharmados szavazati többséget igényelő törvényekkel „túlbiztosították” a jogforrási rendszert, és ezáltal a kormányozhatóság alapvető feltételeinek hiányát idézték elő. Ilyen volt az 1989-ben, a rendszer-váltás folyamán megvalósuló alkotmányjogi reform: az akkori ellenzéki pártok és az állampárt, a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) az 1989-es kerekasztaltárgyalások során túl széles körben határozták meg e törvények körét: az Alkotmány 8. § (2) bekezdése ugyanis azt rögzítette, hogy „Alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg.” Ebből az is következett, hogy például az egyes adótörvények, közterheket megállapító szabályok – és így a központi költségvetés bevételi oldala – alkotmányerejű törvények megalkotását (azaz a képviselők kétharmadának szavazatát) igényelte (és ugyanez volt a követelmény a módo-

11 Ld. pl. az út- és közműfejlesztési hozzájárulásról szóló 18/1983. (X. 16.) ÉVM-PM együttes rendeletet; az állami telkek használati és igénybevételi díjáról szóló, a 4/1977. (I. 28.) PM-EVM-AH, a 19/1979. (XI. 1.) PM-EVM-AH, a 37/1982. (VIII. 2.) PM-EVM-AH, az 52/1983. (XII. 10.) PM-EVM-AH és a 67/1988. (XII. 26.) PM-EVM együttes rendeletekkel módosított 50/1975. (XI. 22.) PM-EVM-AH együttes rendeletet; a telekadóról szóló, a 10/1972. (II. 19.) PM-EVM, a 2/1977. (I. 28.) PM-EVM, az 54/1982. (X. 7.) PM-EVM és a 30/1983. (X. 16.) PM-EVM együttes rendeletekkel módosított 12/1970. (IV. 16.) PM-EVM együttes rendeletet; a házadóról szóló 1986. évi 25. törvényerejű rendelet és a végrehajtására kiadott, a 31/1989. (VII. 13.) PM rendelettel módosított 35/1986. (X. 2.) PM rendeletet; a nem lakás céljára szolgáló építmények adójáról szóló, az 1986. évi 25. törvényerejű rendelettel és az 1988. évi XV. törvénnyel módosított 1985. évi 23. törvényerejű rendelet és a végrehajtására kiadott, a 35/1986. (X. 2.) PM és az 51/1988. (XII. 22.) PM rendelettel módosított 62/1985. (XII. 30.) PM rendeletet; a gyógy- és üdülőhelyi díjak és díjátalányok legmagasabb mértékének és fizetési módjának megállapításáról szóló 27/1985. (X. 23.) PM rendeletet.

12 *Kis János*: Vannak-e emberi jogaink? Független Kiadó, Budapest, 1986. 16. Idézi: *Szilovics Csaba*: Az igazságos és arányos közterhesei kialakításának magyarországi feltételeiről. Inter-szféra Kft., Pécs, 2012. 81.

sításhoz is).<sup>13</sup> Ha viszont a költségvetést is érintő alapvető döntésekhez kétharmados parlamenti támogatás volt szükséges, akkor ezzel a kormányzást el is lehetett akár lehetetleníteni. *Pozsgay Imre* így jellemezte a helyzetet: „Az igazi közjogi fordulat [...] az volt, amikor a kerekasztal-tárgyalások során az ellenzék javasolta az ún. alkotmányerejű kétharmados törvények meghozatalát, kivédendő egy esetleges MSZMP-s főlényt. Az ellenzék nem tudta, hogy szurokba lépett, amikor ezt előterjesztette.” *Boross Péter* pedig a következőket fogalmazta meg: „Az Alkotmány – mivel védekező alkotmány volt – kényszerhelyzetet teremtett. Megtömték kétharmados törvényekkel. Még a költségvetés is kétharmados volt.” A korábbi megállapodás – azaz a kétharmados törvények sokaságának megállapítása 1989-ben – tehát azt hivatott biztosítani, hogy ha esetleg az 1990-es országgyűlési választáson az MSZMP nyert volna, akkor a hatalma erőteljes korlátok közé szoruljon. Mivel azonban a választást a Magyar Demokrata Fórum (MDF) nyerte – és a kereszténydemokratákkal és a kisgazdákkal koalíciós kormányzásra készült –, a kétharmados törvényekhez a Szabad Demokraták Szövetségének (SZDSZ), illetve az ellenzék folyamatos támogatására is szüksége lett volna. Így *Antall József* alkut ajánlott az SZDSZ-nek: ha szűkítik közös megegyezéssel (az Alkotmány módosításával) a kerekasztalnál kijelölt kétharmados többséget igénylő törvények körét (és még bevezetik a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét), akkor felajánlja *Göncz Árpádnak* a köztársasági elnöki tisztséget. Ennek eredményeképpen jött létre 1990. április 29-én az a megállapodás, amelyet az akkor két vezető politikai erő, az MDF és az SZDSZ kötött egymással (az ún. MDF-SZDSZ paktum).<sup>14</sup>

Az 1990. évi XL. törvény 3. §-a ebből adódóan úgy módosította az Alkotmány szövegét, hogy nem jelölte meg általános jelleggel a képviselők kétharmados többséget igénylő törvényként az alapvető emberi és állampolgári jogokra és kötelezettségre vonatkozó törvényeket (és így például az adótörvényeket), hanem konkrétan meghatározta (az alkotmányerejű törvény kategóriájának megszüntetésével egyidejűleg), hogy mely tárgykörökben szükséges kétharmados többség, biztosítva ezzel a kormányzás (a kormányozhatóság) alapvető feltételeit. E példa kiválóan szemlélteti, hogy az is káros, ha a nullum tributum sine lege elvét *túlzott* jelleggel alkalmazzák, ugyanis a túlzott védelem nem biztosítja a kormányozhatóságot, hiszen folyamatos ellenzéki közreműködést, egyezségeket igényelne a legfontosabb pénzügyi jogi jogszabályok megalkotása.

### III.

#### A nullum tributum sine lege elv alkotmányi megjelenése

A magyar Alaptörvényben, illetve a korábbi Alkotmányban kifejezetten nem szerepel(t) a nullum tributum sine lege elv, de különböző rendelkezéseikből az elv *levezethető*. Az Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdése szerint „Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez”, az I. cikk (3) bekezdése pedig kimondja, hogy „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.” A Magyarország Gazdasági Stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.) 29. § (1) bekezdése szintén fontos rendelkezést állapít meg, nevezetesen, hogy „Fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét megállapítani kizárólag törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet, kivéve ha az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eltérően rendelkezik.”<sup>15</sup>

A Gst. idézett rendelkezése említi az *önkormányzati rendeletet* is mint fizetési kötelezettséget megállapító jogforrást, azonban kifejezetten rögzíti vele kapcsolatban, hogy a törvényi felhatalmazás szükségszerű feltétel, de az Alaptörvény általános jelleggel is deklarálja az önkormányzatok adóztatáshoz való jogát. A 32. cikk (1) bekezdése szerint „A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről.”

A magyar alkotmányjogi alapok bemutatását követően érdemes megemlíteni *két külföldi* példát is. Az 1997. évi *lengyel alkotmány (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej)* 84. és 217. cikke rögzíti a nullum tributum sine lege elvet, mégpedig a következőképpen: a 84. cikk általános jelleggel fogalmazza meg a közteherviselési kötelezettséget, kiemelve a törvényileg (törvény: *ustawy*) meghatározott adófizetési kötelezettséget, a 217. cikk pedig megfogalmazza, hogy „Az adók és más közterhek kivetése, a tárgyak, mértékek, az adómentességek és kedvezmények alapelveinek és a mentességet élvező adózói csoportok meghatározása törvény által történik.”<sup>16</sup> A német Alaptörvény (Grundgesetz) is tartalmaz rendelkezéseket az adóztatási hatalom vonatkozásában, de elsődleges jelleggel az adóztatási hatalom megosztása felől közelít a kérdéshez. A

13 Ld. az Alkotmány 1989. október 23-ától hatályos 8. § (2) bekezdését, a 24. § (3) bekezdését, és a 70/I. §-át, valamint az Alkotmánybírórság 4/1990. (III. 4.) és 5/1990. (IV. 9.) számú határozatát. Ld. *Szalai András*: A minősített többséghez kötött törvények kategóriái, avagy a sarkalatos törvények helye a jogforrási hierarchiában. Kodifikátor, 2013/1., 69–72.

14 *Bába Iván*: Békés Átmenet. Adalékok a kialakított rendszerváltoztatáshoz. Demokratikus Átalakulásért Intézet, 2007. 158., 168.

15 *Simon István*: A vagyonosodási vizsgálat joggyakorlatának elemzése. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_61\\_Simon.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_61_Simon.pdf) (2015. 01. 28.), 11–12.

16 *Nykiel, Włodzimierz–Kukulski, Ziemowit*: Poland – National Report. *Michigan State Journal of International Law*. 2007/15., 462.

Grundgesetz X., Finanzwesen címet viselő részében rendelkezik az adóztatási hatalom elhatárolásáról, kijelöléséről. Mivel Németország szövetségi állam, ezért a szövetség (Bund), a tartományok (Länder) és a közösségek (Gemeinde) adóztatással kapcsolatos jogosítványait szükséges elhatárolni. Az adóztatási hatalom (a hatáskörök) meghatározása a jogforrási rend kijelölését is jelenti.

A fentiekből adódóan megfogalmazható, hogy a nullum tributum sine lege elve nem feltétlenül jelenik meg kifejezetten egy-egy ország alkotmányában: vannak olyan alkotmányok, amelyek egyértelműen rögzítik (mint például a lengyel alkotmány), vannak olyanok, amelyek esetében több rendelkezésből együtt lehet levezetni (például a magyar Alaptörvény, de más törvény egyértelműen megfogalmazza), míg vannak olyanok, amelyek inkább a hatáskörökre fókuszálnak (például a német Grundgesetz). Az elv megjelenési formája kevésbé fontos, jogállamokban több alkotmányi rendelkezésből is levezethető, illetve más törvények is elvégezhetik a megfogalmazás feladatát.

#### IV.

#### A helyi és a települési adók kérdése

A tanácsrendszer lebontásával a törvényhozás célul tűzte ki az *önkormányzati rendszer* kiépítését. Az önkormányzatok – szemben a korábbi tanácsokkal – ténylegesen demokratikusan intézhetik a helyi ügyeket. Ahhoz, hogy a központi hatalomtól nagymértékben független önkormányzatok létrejöhesse-  
nek és működhessenek, meg kellett teremteni a pénzügyi autonómiájuk feltételeit (a tényleges önkormányzati önállóság csak akkor érvényesülhet, ha a központi hatalomtól független pénzügyi források megszerzését is biztosítja a jogalkotó). Ennek egyik eleme volt a *Htv.* megalkotása, amely biztosítja a lehetőségét annak, hogy a települési önkormányzatok – a törvény keretei között – *helyi adókat* vethessenek ki. A *Htv.* garanciális jelentőségű törvény, hiszen kijelöli az önkormányzatok adóztatási hatalmának konkrét határait: meghatározza a kivethető helyi adók fajtáját, az adók alanyait, tárgyait, az alapot, a felső határt (az adó maximális mértékét) és más kapcsolódó kedvezményeket, valamint felsorol különböző mentességi eseteket. Az önkormányzatok a felkínált lehetőségekből *választhatnak, és eldönthetik*, hogy a keretek között hogyan vetnek ki adót, hogyan egészítik ki a mentességi eseteket, valamint milyen egyéb, az adózás rendjéről szóló törvényben meg nem határozott eljárási rendelkezéseket állapítanak meg. Ezek olyan korlátozások, amelyek megakadályozzák a túladóztatás kialakulását.

A helyi adóztatáshoz kapcsolódó ezen alapvető probléma lényegét *Paul Leroy-Beaulieu* a következőképpen határozta meg: „A legtöbb európai országban abból a szempontból indultak ki, hogy korlátozzák a helyi hatóságokat adókivetési jogukban általában, vagy legalább azon tárgyakra, melyeket adó alá vonhatnak. Az állam finansziális ellenőrzése a helyi adókkal szemben, a legnagyobb mérvben igazolt és üdvös. Illő, hogy az állam, mely a nemzet közérdekeit képviseli, mely azonkívül felvilágosodottabb, részrehajlatlanabb és előrelátóbb; illő, mondjuk, hogy az állam felügyelhesse arra, hogy az ország egy része se váljék képtelenné az állami terhek viselésére.”<sup>17</sup>

Az ismertetett rendszerbe épül be 2015-től egyfajta új, speciális elemként a *települési adó* jogintézménye, amely az eddig helyi adók rendszerét teljes mértékben átalakította, még pedig oly módon, hogy a *nullum tributum sine lege* elv érvényesülését is jelentős mértékben módosította. Az új települési adók bevezetésének lehetősége ugyanis szakított azzal a negyed évszázados jogi szabályozási megoldással, amely szerint az önkormányzatok adóztatási hatalmát tételes korlátok közé kell szorítani (azaz meg kell határozni részletesen az adók fajtáit, alanyait, tárgyait, a lehetséges adóalapot, az adók maximális mértékét, a minimális mentességi kört stb.)

A helyi adók esetében sokkal tisztábban, egyértelműbben érvényesül a nullum tributum sine lege elv, mint az új települési adók esetében, ugyanis a települési adóknál csak nagyon minimális korlátozásokat nevesít a *Htv.*, nem határozza meg azokat a tételes korlátokat, amelyeket a helyi adóknál viszont részletesen szabályoz. A nullum tributum sine lege elv a települési adók esetében is érvényre jut alapvetően, hiszen ennek hiányában egyrészt az Alaptörvénybe, másrészt a *Gst. 29. § (1)* bekezdésébe ütközne az önkormányzatok e tárgyú rendeletalkotási tevékenysége, ugyanakkor hiányoznak azok a további garanciák, amelyek az elv még teljesebb körű érvényesülését biztosítanák. Az adómegajánlás jogából kiindulva pedig szintén megfelelőnek ítéltetőek, hiszen az önkormányzati képviselők a helyi választópolgárok döntése (választása) alapján nyerik el megbízásukat, így – szintén elviekben, alkotmányjogi nézőpontból – a helyi választópolgárok többségének akaratát jelenítik meg, ebből adódóan a helyi választópolgárok hozzájárulásával történik végső soron az alkalmazásuk.

Megjegyzendő, hogy a magyar pénzügyi jog történetében arra is volt példa, hogy kifejezetten kérni kellett az érintettek többségének hozzájárulását az adott helyi közbevetési forma alkalmazásához. Ilyen volt a rendszerváltást megelőzően az 1984. évi 12. törvényerejű rendelet által bevezetett *településfejlesztési hozzájárulás* (teho). A teho célja annak elősegítése volt,

hogya a helyi tanács a pénzeszközeit kiegészíthesse, valamint hogy a lakosság igényei és anyagi hozzájárulása alapján önállóan gondoskodhasson a település intézményeinek és közfeladatai ellátásának fejlesztéséről, színvonalának emeléséről. A teho-t az tette sajátossá, hogy a teho megállapításához a fizetésre kötelezhetők (a lakosság) többségének a hozzájárulására volt szükség. Ki kellett kérni a lakosság véleményét a hozzájárulásból megvalósítandó célok kiválasztásához, a hozzájárulás mértékének és időtartamának meghatározásához.

## V.

### A nullum tributum sine lege elv tartalmának meghatározási lehetősége

A települési adók rendszerének bevezetése lehetőset teremtett a nullum tributum sine lege elv tartalmának újragondolására, tisztább meghatározására. A fent leírtak alapján az elvnek többféle értelmezése különböztethető meg.

A *tágabb értelmezés* adókievetésre (rendeletalkotárs) vonatkozó felhatalmazás esetében értelmezhető, és azt jelenti, hogy elegendő egy törvényben egy általános, közelebről meg nem határozott tartalmú adóztatási jogosítványt meghatározni anélkül, hogy e jog határait tételesen meghatároznák. Sem az Alaptörvény, sem pedig a Gst. idézett rendelkezéseiből nem következik egyértelműen az, hogy ez ne lenne elegendő. Az önkormányzatok által, a Htv.-ben nevesített általános jellegű felhatalmazás így megfelel a tágabb értelemben vett *nullum tributum sine lege* elvnek. Az elv így ebben az értelemben úgy jelenik meg, mint a hatásköri szabályok (jogalkotási jogosítványok) egyértelmű meghatározása.

Ezzel szemben *egy szűkebb értelmezés* is meghatározható, vagyis ezen meghatározás szerint az elv lényege, hogy amennyiben törvény alacsonyabb szintű jogforrások számára biztosít adóztatásra vonatkozó lehetőséget, akkor a felhatalmazás garanciális okokból egyértelműen kijelöli a mozgásteret, az adóztatási hatalmat tételes korlátok közé szorítja. A klasszikus helyi adók a magyar rendszerben e szűkebb értelmezésnek is megfeleltethetőek, míg a települési adók nem. *E szűkebb értelmezés áll inkább összhangban az adóerő megőrzésének szükségességével, amelyet Paul Leroy-Beaulieu feljebb idézett álláspontja is megfogalmaz.* Az államnak nemcsak az adóalanyok jóléte szempontjából kell a rajta kívül adóztatási hatalommal felruházott szervezetek adóztatási tevékenységét korlátok közé szorítania, hanem azon okból is, hogy képesek legyenek a központi adók teljesítésére is.

A *nullum tributum sine lege elv tartalma* a következők szerint határozható meg, a fentiek figyelembevételével:

a) Az elv egyik alapvető célkitűzése, hogy *jogforrások* többérté rendszerében egyértelműen kijelölje azo-

kat, amelyek jogosultak adó kivetésére. A külső jogforrások tekintetében mindez azt jelenti, hogy meghatározott azon jogszabályok köre, amelyek adó kivetésére vonatkozó döntést jeleníthetnek meg, a belső jogforrások esetében pedig azt jelenti, hogy kijelöli az adóztató hatalmak körét az adott államon belül.

Különösen fontos a szövetségi államokban az adóztató hatalmak adóztatási jogköreinek egyértelmű kijelölése. Példaként említhető az idézett német Grundgesetz, amely a szövetségi államfelépítésnek megfelelően határolja el a Szövetség, a tartományok és a települések által meghatározható adókat (ld. a 105-108. cikkeket).

b) Ha több adóztató hatalom létezik, akkor egyértelműen megtartandóak az általuk kibocsátandó jogforrásokra vonatkozó *hierarchia* szabályai, azaz az alacsonyabb szintű jogforrás nem lehet ellentétes a magasabb szintűvel. A nullum tributum sine lege elv így a törvényi szabályozás elsődlegességét is jelenti a rendeleti szintű szabályozással szemben, viszont valamennyi jogforrásnak meg kell felelnie az alkotmányosság követelményének (azaz egyik jogforrás sem ütközhet az alkotmányba, de ez a későbbiekben külön elemként is említésre kerül).

c) Ahogyan arról a történeti áttekintés körében szó volt, az elv alapja az adómegajánlás jogában keresendő, vagyis abból kell kiindulni, hogy a teheresülők döntenek a közterhekről, azokhoz hozzájárulásukat kell adni. A modern képviseleti demokráciákban e döntést, illetve hozzájárulást a választott képviselők hozzák meg, elviekben a választói akaratot megjelenítve. A közvetett demokráciában az adómegajánlás működik, azonban a közvetlen demokrácia a magyar alkotmányjogi szabályok alapján kizárt a *népszavazási korlátozások (tilalmak)* előírása folytán. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontja kifejezetten rögzíti, hogy nem lehet országos népszavazást tartani a központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról.

A helyi népszavazások esetében a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény korlátozza a lehetséges tárgyakat: a 32. § (2) bekezdés *b)* pontja deklaráálja, hogy nem lehet helyi népszavazást tartani a helyi adókról. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a települési adókat a Htv. külön szabályozza, azok nem helyi adók, hanem *sui generis adófajták*, így a népszavazás tilalmába elviekben nem értendők bele a települési adók, hiszen a Htv. 1. § (1) bekezdése akként fogalmaz, hogy az képviselőtestület az önkormányzat „illetékességi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót), valamint települési adókat vezethet be.” Ha a jogalkotó a települési adókat is e tilalmi körbe kívánja vonni – hiszen ez következne az egyéb közterhekre vonatkozó tilalmakból –, akkor a megfelelő fogalomhasználatból eredő következetességhez kapcsolódó

igény megkövetelné az egyértelmű normaszövegezését. Ugyanez a pontosabb megfogalmazás – azaz a helyi adók mellett a települési adók nevesítése – elvárható lenne a többi vonatkozó alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezések esetében is.

d) A nullum tributum sine lege elv az adókra, illetve az azokhoz hasonló közterhekre vonatkozik. Így például ha a vagyonszerzési illetékeket dinamikus vagyoadónak tekintjük, akkor értelemszerűen az illetékek esetében is alapkövetelmény a törvényi szintű szabályozás. Vannak azonban olyan közterhek is, amelyek nem általánosak, mint az adók, hanem csak meghatározott alanyi kört érintenek. Példaként említhetők az egyes járulékok, amelyek nem általánosak, mert csak meghatározott jogviszonnal rendelkező (meghatározott feltételeknek megfelelő) személyeknek kell fizetniük. Vannak esetek, amikor a járulék mértékét törvény határozza meg (például társadalombiztosítási járulékok esetében), és vannak olyan esetek, amikor a törvény nem határozza meg a járulék mértékét, hanem csak felhatalmazást ad a feljogosított szervezetnek a mérték meghatározására. Ez utóbbira példa a hegyközségi tagok által fizetendő hegyközségi járulék, amelynek mértékét a közgyűlés jogosult meghatározni.<sup>18</sup>

e) Szintén megemlítendő az alkotmánybíróági normakontroll lehetősége, mint fogalmi összetevő, hiszen a törvények (jogszabályok) egyik érvényességi kelleke, hogy illeszkedjen a jogforrási hierarchiába.<sup>19</sup> Így ha a törvény ellentétes az alkotmánnyal, akkor az nem felel meg a nullum tributum sine lege elvének.

Ha valamely adótörvény (rendelet) valamely rendelkezése alkotmányellenes, akkor biztosítani kell annak lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja, illetve alkotmányellenesség esetén megsemmisítse az érintett jogszabályi rendelkezést. Az Alaptörvény, illetve az erre épülő közjogi rendszer új alapokra helyezte az adójogszabályok kontrollját. Az Alapvetés körében az Alaptörvény rögzíti, hogy „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.” [N cikk (1) bekezdés]. Azt is deklarálja kifejezetten az Alaptörvény, hogy az Alkotmánybíróság is köteles ezt az alapelvet a feladatának ellátása során tiszteletben tartani. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése korlátok közé szorítja a normakontroll lehetőségét, mégpedig oly módon, hogy meghatározza, hogy az egyes pénzügyi tár-

gyú törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag mely, tételesen felsorolt alapjog aspektusából vizsgálhatja mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja.

f) Utolsó előtti tartalmi elemként definiálható a pénzügyi szuverenitás megléte is. Ha a pénzügyi szuverenitást külső hatalom egyoldalúan korlátozhatja, akkor az elv ugyan formailag fennáll, azonban hiányzik az adómegajánlásra vonatkozó elem. A történelmi példák (ld. az 1924. évi IV. törvénycikket) azt mutatják, hogy a pénzügyi szuverenitás is fontos elemként határozható meg, különös tekintettel arra, hogy az adókra vonatkozó döntések is igénylik a legitimitációt. Ezért adódhatnak komoly társadalmi problémák (feszültségek), ha például adóemeléseket (megszorító intézkedéseket) külső szervezetek szorgalmazzák egy kormányzatnál (ld. az utóbbi időszakból Görögország példáját). Nem sérül ugyanakkor az elv, ha valamely ország önként mond le a pénzügyi szuverenitásának teljességéről (például az Európai Unió befolyásolja a tagállamai pénzügyi politikáját, adójogi jogalkotását).

g) A tartalmi elemek felsorolását az adó *kellően meghatározott jellegével*, az adó *bizonyosságával* lehet zárni. Ezen alapelv azt jelenti, hogy az adózó ne legyen adóhatóság önkényének kiszolgáltatva: az adó mértékét, esedékességét egyértelműen állapítsák meg (az adó bizonytalansága a régi adórendszerek súlyos hibája volt).<sup>20</sup> *Mariska Vilmos* szerint „A bizonyosság tekintetében főkövetelmény, hogy a lerovandó összeg nagysága ne függjön az adóközeg önkényétől, hogy mindenki pontosan és idejekorán ismerje a lerovandó összeget, a fizetés idejét s helyét. E követelmény annál könnyebben kielégíthető, minél egyszerűbb az adórendszer, világosabb az adótörvényeknek és a végrehajtásuk tárgyában kibocsátott rendeletek szövege, s minél megbízhatóbb a hivatalnoki kar.”<sup>21</sup>

A kellően meghatározottság, illetve bizonyosság összefügg a jogbiztonság követelményével. Az Alkotmánybíróság számos döntésében foglalkozott ezen követelménnyel, amelyet a jogállamiság<sup>22</sup> elvéből vezetett le. A jogbiztonság követelménye „világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom” esetén érvényesül,<sup>23</sup> valamint akkor, ha „a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak.”<sup>24</sup>

18 Ld. a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény 6. § (2) bekezdés e) pontját és a 47. § (2) bekezdését.

19 *Petrétei József*: Magyar Alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Pécs-Budapest, 2002. 125–128.

20 *Navrátil Akos*: A társadalmi gazdaságtan és a közháztartástan vázlata. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1908. 284.

21 *Mariska Vilmos*: Az államgazdaságtan (Pénzügytan) kézikönyve. Budapest, Franklin Társulat Magyar Irodalmi Intézet és Könyvnyomda, 1885. 131–132.

22 A jogállamiság a modern adórendszer kialakulásának egyik feltételként is meghatározható. *Szilovics Csaba* meghatározása szerint a jogállamiság hozta létre a személyileg szabad polgár státuszát, megjelent a polgári és politikai jogokkal rendelkező, a hatalomnak nem korlátlanul alávetett személy, aki többek között szabadon megfogalmazhatja az államhatalommal szemben a véleményét, elvárásokat támaszthat a közpénzek kezelésével vagy a szolgáltatások minőségével kapcsolatban. *Szilovics Csaba*: Az adók rendszerezése – az adózás anyagi és eljárási jogi szabályozása. In *Lentner Csaba* (szerk.): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II. (NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015), 330.

23 Ld. a 26/1992. (IV. 30.) számú AB-határozatot.

24 Ld. a 9/1992. (I. 30.) számú AB-határozatot.

A nullum tributum sine lege elv kizárólag akkor érvényesül, ha az adótörvényből az adóhatóságok és az adóalanyok egyértelműen meg tudják állapítani az adókötelezettség tartalmát. Ugyanis hiába törvény határoz meg egy adót, ha a rá vonatkozó rendelkezések bizonytalanok, nem egyértelműek, nem világosak: ilyen esetben az elv csak formai szempontból érvényesül, tartalmi realizálódásról nem lehet beszélni.

Ez utóbbi megfogalmazásból kiindulva a *nullum tributum sine lege elv legtágabban értelmezve* azt is jelentheti, hogy jogszabályban (tehát nemcsak törvényben) kell előre meghatározni az adókötelezettség tartalmát normatív jelleggel, nem pedig jogszabályokon kívüli normatív vagy egyedi aktusokban. E megközelítés szerint a lényegi eleme az elvnek nem egyéb, mint az adókötelezettség *normatív jellegének a biztosítása, annak zárt, szoros értelmezhetősége*, vagyis ezen értelmezés szerint nem is annyira a jogforrás szintjének, hanem a jogszabályi úton történő meghatározottságnak van elsődlegesen jelentősége. Ahogyan *Földes Gábor* megfogalmazta, az adójogi normát – a büntetőjogra emlékeztetve – a tényállás zártága jellemzi, jogállami körülmények között jogszabályi feltételek nélkül nincs helye adóztatásnak, semmiféle kiterjesztő értelmezés, jogalkotói célra hivatkozás nem lehet indok a *tényállásszerűség* helyettesítésére, pótlására, mert ez a jogbiztonságot veszélyeztetné.<sup>25</sup>

## VI.

### Összegző, záró gondolatok

„Nincs adó törvény nélkül” – tartja a pénzügyi jog egyik alapvető követelménye.<sup>26</sup> A nullum tributum sine lege elv az *adómegajánlás* jogából eredeztethető, mivel az adóalanyok azok, akik végső soron döntenek arról, hogy milyen jellegű és mekkora mértékű áldozatot kívánnak hozni a közfeladatok finanszírozásának érdekében, hiszen ők jogaikat a modern képvisleti demokráciában közvetett módon – parlamenti

képviselők útján – gyakorolják, akik elviekben (alkotmányjogi nézőpontból) az ő akaratukat jelentik meg. Ezen akarat áttörését jelentik a közterhekre vonatkozó népszavazási korlátozások (tilalmak). A nullum tributum sine lege elv többféleképpen jelenhet meg a jogrendszerekben (alkotmányokban), többféleképpen értelmezhető, valamint számos fogalmi összetevője is meghatározható bizonyítva ezzel azt, hogy az elv értelmezési kérdései túlmutatnak a jogforrási hierarchia keretein.

A *legtágabb értelemben* azt jelenti az elv, hogy az adókötelezettségnek (az adó alapjának, mértékének, a kedvezményeknek, mentességeknek stb.) normatív módon, jogszabályi úton kell rendezettnnek lennie, vagyis ezek meghatározása nem a jogalkalmazás (az adóhatóság) mérlegelésén, önkényén múlik. Egy ehhez képest *szűkebb értelmezés* szerint elegendő a hatásköri szabályok kijelölése és egy általános felhatalmazás biztosítása az államon kívüli adóztató hatalmaknak egy országon belül (például az önkormányzatok számára adóztatási jog biztosítása). A *legsűkebb értelmezés* szerint nem elegendő az általános felhatalmazás, hanem szükséges a felhatalmazást garanciális jellegű előírásokkal is kiegészíteni (az adóztatási mozgástér határait egyértelműen ki kell jelölni).

A nullum tributum sine lege elv nem szűkíthető le pusztán jogforrási kérdéssé, hanem más jellemzőkkel, jogintézményekkel együtt vizsgálandó. E vizsgálat biztosítja annak lehetőségét, hogy az elv tartalmi elemei meghatározásra kerülhessenek, sokkal tágabb körben, mint azt az elv első ránézésre – az elnevezéséből eredően – sugallná. Így az elv tartalmi elemeként határozhatóak meg a következők: a belső és külső jogforrások (elsődlegesen a törvényhozás, illetve a törvény) kijelölése; a jogforrási hierarchiára vonatkozó szabályok megtartása; a népszavazási korlátozásokról (tilalmakról) való döntés; meghatározása azon közterhek körének, amelyek adóknak tekintendők; a normakontroll szabályainak megállapítása; a pénzügyi szuverenitás minősége; az adó kellően meghatározott jellege, az adó bizonyossága.

<sup>25</sup> *Földes*: i. m. 120.

<sup>26</sup> Ld. *Földes Gábor*: Adójog. Budapest, Osiris Kiadó, 2004. 120., 148–149.

## TANULMÁNY

# Mennyit ér a közszolgáltatás? A szemétszállítási díjakkal szemben támasztható alkotmányos követelmények

✍ Szilágyi Emese tudományos segédmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézete (Budapest)

A jogállamiság és az ebből levezethető jogbiztonság érvényesülése elősegíti a közszolgáltatások természetében rejlő információs aszimmetria csökkentését és a korrupció kiküszöbölését. A kötelezően igénybeveendő közszolgáltatások súlyos beavatkozást jelentenek az egyén szabadságszférájába, ezért alkotmányosságuk alátámasztásához megfelelő súlyú igazolásra van szükség. A közszolgáltatások megszervezése során az alkotmányos elvárások feltétlen érvényre juttatása a jogalanyok érdekeinek védelme érdekében tehát elengedhetetlen. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az elvek és a realitás között több mint két évtizede mély a szakadék.

Jelen tanulmány abból az előfeltevésekből indul ki, amely szerint a közszolgáltatások megszervezésének során a jogalanyok (így mind a fogyasztók, mind a szolgáltatók) érdekeinek védelme érdekében *elengedhetetlen bizonyos alkotmányos követelmények* – így a jogállamiság elvének és az emberi jogoknak – *érvényre juttatása*.

Ahogy az a közfeladatok lehetséges megoldási modelljeit bemutató, az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a „Területi közszolgáltatások szabályozása” című projektje keretében készült Külön utak című kötet több tanulmányából is kiolvasható, a jogállamiság érvényesülése a közszolgáltatások megszervezése során alkalmas a közszolgáltatások természetében rejlő információs aszimmetria redukálására, illetve a korrupció kiküszöbölésének elősegítésére.<sup>2</sup> A közszolgáltatások nyújtásával összefüggésben felmerülő komplex „morális, társadalmi, gazdasági és

finanszírozhatósági, környezetvédelmi” elvárások ki-elégítését az uniós jogban a közszolgáltatási piac szabályozása kapcsán megfogalmazott átláthatósági követelmények szolgálják.<sup>3</sup> A nemzeti jogon belül ezek a követelmények elsősorban a *jogállamiság és jogbiztonság, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog és a diszkriminációtilalom* mátrixába illeszthetők.

A tanulmány elsősorban a fogyasztónak, mint alkotmányos jogok alanyának szempontjából közelíti a területet, így nem tér ki a hatósági árszabás közgazdaságtani,<sup>4</sup> illetőleg európai uniós jogi kérdéseire,<sup>5</sup> s mellőzi a versenyjogi szemléletű vizsgálatot is. Azonban érdemes megjegyezni, hogy a versenyjogi szabályok mögött meghúzódó megfontolások között fellelhető a társadalmi szolidaritás igénye is, amelynek végső igazolása az emberi jogokra vezethető vissza.<sup>6</sup> Ily módon, végső soron a versenyjogi szabályok is az egyé-

- 1 Horváth M. Tamás (szerk.): Külön utak. Közfeladatok megoldásai. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2014. A kötet a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem – Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a Területi közszolgáltatások szabályozásai című projektje keretében készült. A projekt leírása l.: Horváth M. Tamás: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: Horváth M. Tamás (szerk.): Kilengések. Közszolgáltatási Változások. Budapest, Dialóg Campus, 2013. 9–25.
- 2 Lásd pl: Hegedűs József–Tönkö Andrea: A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei. In: Horváth M. Tamás (szerk.): Külön utak. Közfeladatok megoldásai. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2014. 27.
- 3 Varjú Márton: A közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalás keretei az Európai Unió jogában. In: Horváth M.: i. m. (2. jegyzet) 167.
- 4 Ehhez lásd Szalai Akos: A magyar önkormányzatok közszolgáltatási lehetőségei. Budapest, Kanadai Urbanisztikai Társaság, 1999. 30–31.
- 5 Ehhez lásd: Nagy Csongor István: A tagállami árszabályozás keretei az Európai Unió jogában, különös tekintettel a liberalizált piacokra. In: Valentiny Pál – Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás 2013. Budapest, MTA-KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2014. 121–144.
- 6 Lásd erről bővebben Tony Prosser: Regulation and Social Solidarity. Journal of Law and Society, 2006. 3. sz. 366.; illetve Tony Prosser (ed.): The Limits of Competition Law: Markets and Public Services. Oxford, Oxford University Press 2005. Az egyéni szabadságjoggal összefüggésben különösen: Public Service Broadcasting: A Special Case c. fejezet 207–234.

ni szabadságjogok érvényesülésének irányában hatnak. Tekintettel arra, hogy a közszolgáltatások köre meglehetősen tág kategória, *a tanulmányban a hulladékkezelési közszolgáltatás területét vizsgálom*, amely – már csak kötelező jellegénél fogva is – minden háztartást érint, és amelynek megszervezése és díjszabása számos alkotmányos problémát vetetett fel az elmúlt évtizedekben. Ez a problémakör „állatorvosi lóként” alkalmas a közszolgáltatási díjszabással szemben támasztható alkotmányos elvárások vizsgálatára. A releváns alkotmánybíróági-, ombudsmani-, és kúriai gyakorlatból éppúgy képet kaphatunk az önkormányzati alrendszer szétaprózottságából származó problémákról, mint az új önkormányzati törvény (és kapcsolódó jogszabályok) hatálybalépését követő bizonytalanságokról. A konkrét problémakör kapcsán tett megállapítások önmagukon túlmutató jelentőségűek, s azok alapján általános elvárások fogalmazhatók meg a közszolgáltatások díjszabására vonatkozó szabályozással szemben.

A dolgozat fontos kiindulópontját képezi az a tény, hogy *a hulladékszállítási közszolgáltatás igénybevétele* a közszolgáltatással ellátott területen lévő ingatlan tulajdonosa vagy használója (a továbbiakban egységesen tulajdonos) számára *kötelező*. Ebben az esetben nem érvényesül a szerződési szabadság elve, hiszen kötelező közszolgáltatás igénybevétele esetén a szolgáltató rendelkezésre állásával, írásos szerződés nélkül is létrejön a kontraktus. Tehát az állampolgár a közszolgáltatási szerződés alanyává annál a ténynél fogva válik, hogy az adott településen ingatlantulajdonost szerez. A hulladékszállítási közszolgáltatás megszervezése a helyi önkormányzatok feladatkörébe tartozik. A helyi önkormányzat választja ki a közszolgáltatót, s a legutóbbi időkig az önkormányzat és a közszolgáltató közötti megállapodás képezte a megfizetendő díj alapját is. Ezekben az esetekben tehát – ahogyan arra az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is egyik jelentésében<sup>7</sup> rámutatott – amennyiben bizonyos jogállami követelmények nem érvényesülnek, úgy „szabályozatlan jogi környezetről és a közszolgáltatónak kiszolgáltatót állampolgárról kell beszélnünk.” Végző soron tehát arról van szó, hogy a szolgáltató kiválasztását nem a fogyasztó teszi meg, a megbízást a közszolgáltató közbeszerzés útján nyeri el, s ez biztosíthatja a piacon belüli versenyt.

Az alábbiakban annak érdekében, hogy megállapíthassuk, melyek azok a „jogállami követelmények”, amelyeknek érvényesülése esetén az állampolgár egyoldalú kiszolgáltatósága elkerülhető, a vonatkozó jogszabályi környezet felvázolása után részletesen vizs-

gálok az alkotmánybíróság gyakorlatát. Majd az ebből leszűrhető alkotmányos követelményekkel kapcsolatosan megjelenő visszásságokat tekintem át az ombudsmani esetjogban. Végül a Kúria közelmúltbeli döntéseinek segítségével igyekszem azonosítani azokat a rendszerszintű problémákat és bizonytalanságokat, amelyeket az új szabályozás is magában hordoz.

## I.

### A jogszabályi háttér

1. Az önkormányzatok rendeletalkotási jogát a helyi közügyek tekintetében a rendszerváltást követően az Alkotmány<sup>8</sup> 44/A. § (2) bekezdése alapozta meg, amely kimondta: „a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.” A korábbi önkormányzati törvény<sup>9</sup> 16. § (1) bekezdése előírta, hogy „a képviselőtestület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.” Ugyanezen törvény 8. § (1) bekezdése a helyi önkormányzat feladatává tette a helyi közszolgáltatások körében a településtisztaság biztosítását.

A tárgykörben az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybeviteléről szóló 1995. évi XLII. törvény (a továbbiakban Köt.v.) állapított meg további rendelkezéseket, amelyeknek értelmében a települési szilárd hulladék elszállítása közüzemi szerződés keretében megvalósuló közüzemi szolgáltatásnak minősült, és e szolgáltatás igénybevitelét „az ellátott területén lévő ingatlan tulajdonosa, használója” számára kötelezővé tette. A Köt.v. 2.§ f) pontja tartalmazta azt a felhatalmazó rendelkezést, amelynek alapján az önkormányzat rendeletben állapíthatta meg „az elvégzendő szolgáltatás alapján a tulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, a díj mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit, vagy a szolgáltatás ingyenességét.”

2. 2011-ben lezajlott alkotmányozási folyamat eredményeként megszületett Alaptörvény, és a sarkalatos törvényként megalkotott új önkormányzati törvény a korábbiaktól lényegesen eltérő felfogásban gondolkodik a helyi önkormányzatok szerepéről, azaz szakít a korábbi, erős önkormányzati autonómiát garantáló szabályozási megoldással.<sup>10</sup> Mindemelllett a 2008-ban kezdődött gazdasági válság egyik hozadékaként a köz-

<sup>7</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa jelentése az AJB 4744/2010. számú ügyben.

<sup>8</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról.

<sup>9</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXXV. törvény.

<sup>10</sup> Erről részletesen lásd pl.: *Horváth M. Tamás*: Kiszervezés – visszaszervezés: A helyi közszektor változása. *Fundamentum* 2012. 2. sz. 5–10.; *Balázs István*: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers* 2014. 3. sz.; *Horváth M. Tamás*: Helyi sarak. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabá-



szolgáltatások szabályozásának általában véve is céljává vált a díjak növekedésének mérséklése és a magánbefektetői jövedelem-kivonás korlátozása. Az egyes közszolgáltatások tekintetében némiképp eltérő tendenciák figyelhetők meg, azonban kijelenthető, hogy *a reformok tekintélyes része a centralizáció és a vagyoni átrendezés irányába mutat, az állam lépésről lépésre kiterjed.*<sup>11</sup>

Ezek mellett prioritásként jelent meg a fogyasztói díjak központi meghatározása, azaz az úgynevezett *lakossági rezsicsökkentés*. Az erről szóló törvény preambuluma is aláhúzza az új tendenciát: „az Országgyűlés biztosítani kívánja az indokolatlanul magas lakossági terhek mérséklését”; illetve „az energiaszolgáltatások tekintetében nincs valódi verseny, ezért az állampolgároknak rendkívül korlátozott a választási lehetőségük a tekintetben, hogy a magasnak vélt szolgáltatási és energia díjak helyett olcsóbbat vegyenek igénybe.”<sup>12</sup>

3. A változások a tételes jogi normák szintjén is megjelennek. Az Alaptörvény a korábbi Alkotmány alapjogias megközelítése helyett az önkormányzatokat, mint a közügyek és a közhatalom helyi gyakorlásának eszközeit definiálja.<sup>13</sup> Ennek megfelelően az új önkormányzati törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban Möt.) 13.§-a értelmében a hulladékgazdálkodás helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatnak minősül.

A hulladékokról szóló törvény (a továbbiakban: Htv.) a települési önkormányzat feladatává teszi, hogy a „hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján”<sup>14</sup> biztosítsa. Mindemellett a Htv. a hulladékgazdálkodásért felelős miniszternek ad felhatalmazást a közszolgáltatási díj megállapítására.<sup>15</sup> Azokban a kérdésekben azonban, amelyeket a miniszteri rendelet nem szabályoz, a települési önkormányzatok rendeletalkotási joga megmaradt.<sup>16</sup> Mindezekon túlmenően, ez év január 1-jén lépett hatályba a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló kormányrendelet,<sup>17</sup>

amely elsősorban a települési hulladék gyűjtésére, elszállítására és kezelésére vonatkozóan állapít meg rendelkezéseket.

A jogi környezet iménti, vázlatos áttekintése után a díjszabással kapcsolatos alkotmányos követelményeket járom körül. Az írásban felhasználom az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően keletkezett határozatait is, hiszen amíg a testület ettől eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, a korábbi megállapítások továbbra is iránymutatónak tekintendők.<sup>18</sup>

## II.

### Alkotmányos követelmények az AB gyakorlatában

4. A 26/1997. (IV. 25.) AB-határozatban<sup>19</sup> a testület Gárdony város képviselőtestületének a közterületek tisztántartásáról és a települési szilárdhulladék gyűjtéséről alkotott önkormányzati rendeletét<sup>20</sup> vizsgálta. Az indítványok középpontjában az a probléma állt, amely szerint az önkormányzat a szabályozás megalkotása során nem volt tekintettel a Polgári Törvénykönyv által kimondott, a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságára vonatkozó elvére, továbbá a rendelet megalkotása során nem különítette el az idényszézon és az üdülőszezon kategóriáját a hulladékszállítási díjak meghatározása körében.

Határozatában az Alkotmánybíróság megállapította: ezekben az esetekben a díj általánosságú, a szolgáltatás teljesítését vélelmezi és valamely mesterségesen képzett kibocsátási normát tekint a díjfizetés alapjának. Az alkotmánybírák szerint a szabályozásnak ilyen esetekben különböztetnie kell a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett személyek között azon szempontok tekintetében, amelyek a szolgáltatás ellátása során relevánsnak tekinthetők.

Az elvi jellegű határozat szerinti alkotmányos követelmény az, hogy „*valamely közszolgáltatás díja megállapításának a jogalkotó az érintett csoportokhoz tartozók körülményeit megfelelő figyelemmel, körültekintéssel és méltá-*

lyozás átalakulása. MTA Law Working Papers 2014. 4. sz.; Pálné Kovács Ilona: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013. MTA Law Working Papers 2014. 2. sz.; Szente Zoltán: Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer. MTA Law Working Papers 2014. 29. sz.

11 A víziközmű-szolgáltatás tekintetében tesz ilyen megállapítást Horváth M. Tamás–Péteri Gábor: Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. In: Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2012. 180.

12 2013. évi LIV. törvény a rezsicsökkentések végrehajtásáról. Preambulum.

13 Magyarország Alaptörvénye 31. cikk (1) bek.: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”

14 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról 33.§ (1) bek.

15 Htv. 47/A.§ (1) bek.

16 E feladatkört a Htv. 35. § (1) bek. részletezi.

17 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről.

18 Lásd erről: 22/2012. (V. 11.) AB-határozat [41]-ben és a 13/2013. (VI. 17.) AB-határozat [32]–[34]-ben foglaltakat.

19 ABH 1997, 482.

20 A határozat keletkezésének időpontjában a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdésén, illetve az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. törvény 2. § f) pontján nyugodott a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga.

nyossággal értékeli.<sup>21</sup> Az Alkotmánybíróság verdiktje szerint a képviselők azzal, hogy nem alkottak az eltérő jellegű és rendeltetésű ingatlanok tulajdonosai tekintetében differenciált szabályozást, s ekképpen nem voltak tekintettel az életkörülményeik és lakóhelyük szerint eltérő körbe tartozó személyek között fennálló különbségekre, megsértették a jogbiztonság követelményét. A jogbiztonság azt várja el ugyanis az állam szerveitől, hogy „a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetőek és követhetőek legyenek.”<sup>22</sup> A jogbiztonság ilyen súlyos sérelme megalapozta az Alkotmányban foglalt jogállamiság elve<sup>23</sup> megsértésének megállapítását.

Ebben az esetben tehát a bíróság érveléséből adódó elvi következtetés az, hogy az *egyedi életkörülményekre tekintettel lévő díjszabás a jogbiztonságból fakadó követelmény*, amelynek figyelmen kívül hagyása alkotmány-sértést jelent. Álláspontom szerint a testület az eltérő élethelyzetekből fakadó különbségek figyelmen kívül hagyása okán kimondhatta volna akár a hátrányos megkülönböztetés megvalósulását is.

5. Erre egy évvel később, az 54/1998. (XI. 27.) AB-határozatban<sup>24</sup> került sor. A tényállás hasonló volt: Velence Nagyközség Önkormányzatának a közterületek tisztántartásáról és a házi szemét gyűjtéséről alkotott rendelete ellen az illetékes kormányhivatal vezetője nyújtott be felülvizsgálati kérelmet hivatkozva arra, hogy az üdülőingatlanok tulajdonosai nem egész évben használják ingatlanjaikat, azonban erre a képviselő testület rendeletalkotása során nem volt figyelemmel. Az éves díjtétel emiatt nem tükrözte a valós használatot és szemétkibocsátást.

Határozatában az Alkotmánybíróság visszautalt korábbi elvi kijelentésére, amelynek értelmében a közszolgáltatások díjának megállapítása során a jogalkotónak „az érintett csoportokhoz tartozók körülményeit megfelelő figyelemmel, körültekintéssel és méltányossággal”<sup>25</sup> kell értékelnie. Az alkotmánybírák úgy találták, a képviselőtestület azzal, hogy a rendeletben az ingatlantulajdonosok életkörülményeinek eltéréseiből fakadó különbözőségekre csupán csekély mértékben volt figyelemmel, hátrányos megkülönböztetést valósított meg. Ebben az esetben tehát a testület az *eltérő élethelyzetekből fakadó különbségek figyelmen kívül hagyá-*

*sa miatt állapított meg diszkriminációt.* Ez pedig jól illeszkedik a testületnek a diszkriminációtilalommal kapcsolatos esetjogában kimunkált gyakorlatához, amely szerint a „megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy (...) azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”<sup>26</sup> Az esetjog szerint tehát az egyének között már ténylegesen létező egyenlőtlenségeket a jogalkotónak figyelembe kell vennie.<sup>27</sup>

6. Az előzőektől némileg eltérő tényállást vizsgált az Alkotmánybíróság abban a határozatában,<sup>28</sup> amelyben a kaposvári közgyűlés köztisztasági rendelete került terítékre. Az önkormányzati rendelet a szemétszállítás díját a lakásonként megállapított alapdíj és a lakásban lakók száma alapján kalkulált gyűjtési díj együttes figyelembevételével állapította meg. Az indítványozó érvelése szerint ez a metódus figyelmen kívül hagyta a *szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának polgári jogi alapelvét*, mert nem volt tekintettel az elszállított szemét tényleges mennyiségére.

Az Alkotmánybíróság érvelésében kifejtette, hogy bár az önkormányzat a díjfizetés meghatározása során nagymértékű önállósággal rendelkezik, nem hagyhatja figyelmen kívül a polgári jognak az egyenértékűsége vonatkozó általános alapelvét, törekednie kell arra, hogy a *közszolgáltatás díja a ténylegesen ellátott szolgáltatás értékéhez közelítsen.* A testület felhívta a figyelmet arra, hogy a kibocsátott szemét mennyisége lakásonként lényeges eltéréseket mutathat, az nem köthető egyedül a lakóingatlanban található lakások és a lakók számához, hiszen a szemétkibocsátásra más tényezők is hatást gyakorolhatnak. Az alkotmánybírák leszögezték „a *tényleges arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósítja meg, amely a díjat az elszállított szemét mennyisége alapján állapítja meg.*”<sup>29</sup>

Az Alkotmánybíróság tehát az egyenértékűség sérelme miatt<sup>30</sup> semmisítette meg az önkormányzati rendelet egyes rendelkezéseit. Érdemes kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság a polgári jog egyik általános alapelvét, *nevezetesen a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének elvét a hatósági díjszabással összefüggésben olyan általános alapelvnek tekintette (tekinti), amely a jogbiztonság integráns részét képezi, s amelynek sérelme önmagában is elegendő az alkotmány-sértés megál-*

21 26/1997. (IV. 25.) AB-határozat, ABH 1997, 482, 485.

22 26/1997. (IV. 25.) AB-határozat, ABH 1997, 482, 486.

23 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény szövegszerűen nem tartalmazta a jogbiztonság elvét, azt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből értelmezéssel vezette le.

24 ABH 1998, 492.

25 54/1998. (XI. 27.) AB-határozat, ABH 1998, 492, 495.

26 9/1990. (IV. 25.) AB-határozat, ABH 1990, 46, 48.

27 Lásd bővebben *Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok.* Budapest, Osiris, 2003. 378-392.

28 48/2000. (XII. 18.) AB-határozat, ABH 2000, 484.

29 48/2000. (XII. 18.) AB-határozat, ABH 2000, 484, 488.

30 Kérdéses azonban, hogy közszolgáltatások esetén beszélhetünk-e a szerződés piaci értékéről, s forgalmi érték hiánya esetén az értékaránytalanság tesztje alkalmazható-e. Lásd erről: *Vékás Lajos: Autópálya-használati szerződések és a Ptk. 201.§ (2) bekezdése.* Magyar Jog 1998. 6. sz. 321-327. és *Kovács Kázmér: A Ptk. 201.§ (2) bekezdése védelmében.* Magyar Jog 1998. 8. sz. 403-407.

lapításához és a hatósági díjszabást tartalmazó rendelkezés megsemmisítéséhez.

7. A sorozatosan felmerülő, szinte pontról pontra megegyező problémák arra készítették az Alkotmánybíróságot, hogy vizsgálja felül, nem jogalkotói mulasztás eredménye-e az, hogy széles körben került sor alkotmányellenes önkormányzati rendeletek megalkotására. A testület a 6/1999. (IV. 21.) AB-határozatában<sup>31</sup> a Kötv. bizonyos rendelkezései kerültek a vizsgálat fókuszába. A Kötv. tartalmazta ugyanis a felhatalmazó rendelkezést, amely alapot teremtett arra, hogy az önkormányzatok rendeletben határozzák meg a kötelezően igénybe veendő közszolgáltatások díját. Az alkotmánybírák úgy találták, hogy az előzőekben bemutatott problémák – így a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűsége elvének sorozatos sérelme, illetve a jogalanyok közötti önkényes különbségtétel számos rendeletben – visszavezethetőek a felhatalmazó rendelkezés hiányosságaira.

Az Alkotmánybíróság indokolásában felhívta a figyelmet arra, hogy a településtisztasági közfeladatokat ellátó szolgáltató az adott településen monopolhelyzetbe kerül, hiszen az ingatlanulajdonosok kötelessé válnak szolgáltatásaik igénybevételére – így ezen a területen a versengő piac szabályszerűségei nem érvényesülnek. Ennek eredményeként a szolgáltatás – ellenszolgáltatás piaci értéken nyugvó megítélése nem lehetséges. Az arányosságot tehát a jogszabályoknak kell biztosítaniuk oly módon, hogy meghatározzák az árképzési szabályokat és a figyelembe veendő egyéb tényezőket. Az alkotmánybírák arra is rámutattak, itt valójában hatósági árszabásra került sor, a Kötv. azonban teljes mértékben diszkrecionális jogkört biztosított az önkormányzatok számára, amelyek így szabadon dönthettek a díj esetleges átválalásáról, mértékéről, feltételeiről, az alkalmazott kedvezményekről. Ez pedig sérti a jogállamiság alapelvét.

A jogállamiság követelménye ugyanis magában foglalja azt is, hogy „ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is.”<sup>32</sup>

A testület arra is felhívta a figyelmet, hogy a díjmegállapítás során az önkormányzat nem semleges módon avatkozik be a magánszemélyek jogviszonyába, hiszen mivel az önkormányzatok többsége a közfeladatot olyan gazdasági szervezet útján látja el, amelyben maga is gazdaságilag érdekelt, az önkormányzatokat a rendeletalkotás során saját gazdasági érde-

keik is befolyásolják. Az alkotmánybírák aláhúzták, hogy az alkotmányos megoldás biztosítása érdekében a jogalkotónak – ebben az esetben a törvényhozónak – kell szabályoznia a közszolgáltatási díjak megállapításának garanciális szabályait.<sup>33</sup>

8. A közszolgáltatás kötelező jellegét érintő kérdés merült fel az 52/2000. (XII. 18.) AB-határozatban.<sup>34</sup> Ismételtlen egy önkormányzati rendelet kapcsán kellett az alkotmánybíráknak állást foglalnia abban a tekintetben, hogy a közszolgáltatás díját abban az esetben is meg kell-e fizetni, ha az ingatlanulajdonosok és bérlők egyáltalán nem bocsátanak ki hulladékot.

Eljárása során a testület azt állapította meg, hogy életszerű megítélés szerint a tulajdonosok és bérlők szükségszerűen bocsátanak ki olyan hulladékot, amely a környezetre nézve terhelést jelent. Az önkormányzati rendelet ezen környezetvédelmi és közegészségügyi célokra tekintettel írja elő a használók számára a díjfizetési kötelezettséget. Emellett az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy tartós távollét esetére a vizsgált önkormányzati rendelet bejelentés mellett mentességet biztosított a szolgáltatási díj megfizetése alól. Mindezeket figyelembe véve az alkotmánybírák álláspontja szerint ez a szabályozási módszer nem alkotmányellenes és nem állapítható meg, hogy magasabb szintű jogszabállyal ellentétben állna.<sup>35</sup>

9. Az Alkotmánybíróság arról is véleményt mondott, az Alkotmánnyal összeegyeztethető-e olyan önkormányzati rendelet, amely szerint az ingatlanok használóinak nem a keletkezett hulladékmennyiség arányában, hanem a használt tárolóedény mérete alapján kellett díjat fizetniük.<sup>36</sup>

A testület okfejtése szerint amennyiben a szabályozás lehetővé teszi, hogy az ingatlanok tulajdonosai több, különböző méretű gyűjtőedény közül válasszanak, és a megfizetendő díj összege a választott edényméretre igazodik, a megoldás az alkotmányos követelményeknek megfelel. Mindemellett azt is megjegyezték a bírák, hogy önmagában annak alapján, hogy „esetenként” a használók nem veszik igénybe az elszállítás, nem állapítható meg díjmentesség, és nem merül fel a szolgáltatás-ellenszolgáltatás aránytalansága sem. Hiszen a szolgáltatónak ilyen esetekben is keletkezik költsége, egyedi mérés alapján történő díjszabás pedig nem lehetséges.<sup>37</sup> A gyűjtőedények közötti választás lehetősége garantálja a díjfizetésre kötelezettek számára, hogy amennyiben ingatlanjukon rendszeresen kevesebb szemét keletkezik, akkor áttérjenek egy kisebb

31 ABH 1999, 90.

32 6/1999. (IV. 21.) AB-határozat, ABH 1999, 90, 94.

33 6/1999. (IV. 21.) AB-határozat, ABH 1999, 90, 94–98.

34 ABH 2000, 504.

35 52/2000. (XII. 18.) AB-határozat, ABH 2000, 504, 510.

36 506/B/2001. AB-határozat, ABH 2001, 1541.

37 506/B/2001. AB-határozat, ABH 2001, 1541, 1545.

méretű edényre, s csupán az ennek kapcsán felmerülő alacsonyabb költséget fizessék meg.

10. Az egyedi esetek és érvelések vizsgálatából általános következtetések vonhatók le. Ezek szerint *a hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapítása során elsősorban a jogállamiság és a jobbiztonság elvét kell szem előtt tartani*: garantálni szükséges az elvégzett közszolgáltatás és a díj közötti arányosságot, továbbá a díjszabásnak tekintettel kell lennie a díjfizetésre kötelezettek egyéni élethelyzetéből adódó különbözőségekre az egyenlő bánásmód érvényesítésének érdekében. Önmagában az, hogy törvény valamely közszolgáltatás igénybevételét az ingatlanulajdonosok számára kötelezően előírja, nem ellentétes az alkotmánnyal, hiszen azt a környezetvédelmi és közegészségügyi célok (amelyek ebben az esetben klasszikus közérdekvédelmi klauzulának tekinthetőek) kellő súllyal alátámasztják.

### III.

#### Az ombudsmani gyakorlat tapasztalatai

11. Az alkotmánybíróági esetjogról áttérve az ombudsmani gyakorlat vizsgálatára azt láthatjuk, hogy a következetes iránymutatások ellenére évről-évre közel azonos problémákkal kellett a biztosnak szembesülnie. Ezek mögött rendszerszintű hiányosságok, az önkormányzati alrendszer szétaprózottságából fakadó problémák és a felhatalmazó rendelkezések bizonytalansága húzódott meg.

A beszámolókból szinte menetrendszerűen olvasható, hogy az önkormányzatok továbbra is olyan rendeleteket alkottak, amelyek üdülőingatlanok tulajdonosait szinte egész évben kötelezték a díj megfizetésére, illetve nem tették lehetővé a szolgáltatás szüneteltethetőségét.<sup>38</sup> Az alábbiakban áttekintek néhány olyan jelentést az ombudsman gyakorlatából, amely a legáltalánosabb visszasságokra mutat rá. Mindezekből két megállapítást tehetünk: egyrészt, az Alkotmánybíróság iránymutatásai ellenére *az önkormányzatok nem voltak képesek a szolgáltatás – ellenszolgáltatás egyenértékűségének elvét érvényre juttatni a szemétszállítási szolgáltatás megszervezése során, másrészt az elmaradt közszolgáltatási díjak behajtására számos esetben önkényesen, a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmével került sor.*

12. Az AJB-1053/2012. számú ügyben<sup>39</sup> a panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy bár az adott településen az ingatlanhasználók túlnyomó többsége 80 literes szemétyűjtő edényekkel rendelkezett, a közszolgáltató

mégis 120 literes edényzet után állította ki a számlát. A panaszos jelezte továbbá, hogy bár rendszeresen kevesebb hulladék keletkezik, ennél kisebb méretű gyűjtőedény igénybevételére nem volt lehetősége. Az ombudsman jelentése túlmutat a korábbiakban is vizsgált jogállamiság elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelméről. Megállapította ugyanis *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* sérelméről is. Az ombudsman rámutatott, hogy mind az önkormányzat, mint jogalkotó eljárása, mind a közszolgáltató gyakorlata visszasságot idézett elő. Az önkormányzati rendelet ugyanis 120, a 240, valamint az 1100 literes edényekre állapította meg a közszolgáltatás díját, 80 literes edényről nem szólt rendelkezés. Ezért az sem volt tisztázható, hogy a 80 literes hulladékgyűjtőt használó tulajdonosok esetében az előlötti szemétmennyiség elszállítása külön díj megfizetése ellenében történt-e, vagy sem. Ezért a biztos arra a következtetésre jutott, hogy az önkormányzati rendelet hiányossága a valóságtól eltérő díjfizetési kötelezettséget eredményezett, amely *a jogállamiság elvének sérelméről valószínűsítette meg.*

Az ombudsmani jelentés mindemellett – visszautalva az Alkotmánybíróság állásfoglalásaira – felidézte, hogy a különböző térfogatú edények közötti választhatóság és differenciált díjszámítás felel meg az arányosság és egyenértékűség elvének, rámutatott azonban arra is, hogy az okfejtésből nem állapítható meg, hogy mekkora méretű legyen a legkisebb gyűjtőedény. A biztos – a hulladékgazdálkodás egyik legfontosabb elvének, a megelőzés elvének a jegyében – hívta fel a figyelmet arra, hogy amennyiben az igénybe vehető legkisebb edény túl nagy méretű, az nem ösztönzi az ingatlanhasználókat a hulladéktermelés csökkentésére.

A továbbiakban az ombudsman a közszolgáltató által kiküldött fizetési felszólítást, illetve ezzel összefüggésben a díjhátralék behajtásának módját is vizsgálta. Arra a megállapításra jutott, hogy *a szemétszállítási díjak tekintetében nem vehető igénybe polgári peres eljárás*, hiszen ezekben az esetekben a díjhátralék, a késedelmi kamat és a behajtás költségei *adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülnek, amelynek behajtását a közszolgáltató a település jegyzőjénél kezdeményezheti.* Az ombudsman ebben a tekintetben állapította meg, hogy „amikor a közszolgáltató a törvényi feltételek figyelmen kívül hagyásával jár el a díjhátralék beszedése során, a jogállamiság elvének, az abból fakadó jobbiztonság követelményének, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jognak a sérelméről valószínűsíti meg.”

13. Szintén a hulladéktároló edény okozott problémát az AJB 4744/2010. számú ügyben.<sup>40</sup> A panaszos a

38 Ehhez lásd pl.: Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről 173–174.; Beszámoló 2013. 94–95.; Beszámoló 2014. 93–94.

39 Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1053/2012. számú ügyben.

40 Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB 4744/2010. számú ügyben.

Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. azon gyakorlatát tartotta sérelmesnek, amely szerint a hulladék gyűjtésére szolgáló edényt köteles volt a közzolgáltató által meghatározott bérleti díjért bérbe venni, az edény megvásárlására pedig nem volt lehetőség. A biztos eljárása során a *jogbiztonság sérelmét* állapította meg.

A biztos a vonatkozó önkormányzati rendelet átvizsgálása után arra a következtetésre jutott, hogy az nem teremt alapot a bérleti díjnak a közzolgáltatási díj végösszegébe történő belekalkulálásra – arról nem is rendelkezik. Ezért megállapította, hogy a *jogszabályi környezet hiányos volt*, a közzolgáltató emellett folytatott gyakorlatával pedig a jogcím tekintetében bizonytalan jogviszonyt teremtett. Mindez összességében nem felelt meg a jogállamiság és a jogbiztonság elvének, továbbá a tisztességes eljáráshoz való jognak a sérelmét is előidézte.

14. Az ombudsmani gyakorlat vizsgálata során szembeötlő, hogy számos esetben közel azonos problémák fennállását állapította meg a biztos.<sup>41</sup> A tipikus rendeletalkotási és jogszabály-alkalmazási hiányosságok négy pontban foglalhatók össze: a) a közzolgáltatás szüneteltetésének szabályozására nem, vagy nem megfelelően került sor; b) a gyűjtőedények mérete nem differenciált, ezért nem teljesül az egyenértékűség és a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának elve; c) az elmaradt közzolgáltatási díjak behajtása során a szolgáltató jár el az önkormányzat adóhatósága helyett, amely önkényes gyakorlat a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez vezet; d) tényleges ellenszolgáltatás nélkül került sor díjkövetelésre.

Az ombudsman jelentései arra is felhívták a figyelmet, hogy a visszásságot okozó problémák – különösen a használaton kívüli ingatlanokra és a szolgáltatás szüneteltethetőségére vonatkozóan – visszavezethetők a hulladékgazdálkodási törvény<sup>42</sup> (a továbbiakban Hgt.) hiányosságaira is, ugyanis az nem tette kötelezővé a helyi önkormányzatok számára az ilyen esetekről való külön rendelkezést. Ezért a biztos felhívta az illetékes minisztert, hogy kezdeményezze a törvény kiegészítését az egységes szabályozás érdekében.

#### IV.

### Változó szabályok – konstans hiányosságok

15. *Bár a jogszabályi keretek szignifikánsan megváltoztak, az alapjogi biztos gyakorlata azt mutatja, hogy a köz-*

*szolgáltatási díjszabással kapcsolatos problémák szinte változatlan formában fennmaradnak.*

Az AJB-5740/2013. számú ügyben<sup>43</sup> a panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy az igénybe vehető legkisebb gyűjtőedény mérete 110-120 liter, holott háztartásában ennyi hulladék nem keletkezik. Az ombudsman hivatalból azt is vizsgálta, hogy a panaszolt rendelet lehetőséget adott-e a szolgáltatás szüneteltetésére az ingatlantulajdonosok számára.

A biztos vizsgálata során – a korábbiakkal megegyezően – azt állapította meg, hogy a gyűjtőedények differenciálatlanságának következményeképp nem teljesül a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának elve. Továbbá azt is megállapította, hogy az önkormányzati rendelet a szüneteltetés eseteire vonatkozó rendelkezést annak ellenére nem tartalmaz, hogy a Htv. 35.§ (1) bek. e) pontja az önkormányzat erre vonatkozó rendeletalkotási kötelezettségét kifejezetten nevesíti. A jelentés elvi éllel szögezi le, hogy „*a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.*”<sup>44</sup>

16. A 2013-as jogszabályi módosulások másik hozadéka volt, – ahogyan erről korábban már szó esett – hogy a települési önkormányzatok képviselő testületeinek a közzolgáltatási díj megállapítására vonatkozó hatásköre megszűnt, az a miniszterhez került. A Htv. átmeneti rendelkezéseinek értelmében nem az a jogalkotási törvényben foglalt szabály<sup>45</sup> érvényesült, amely szerint a régi felhatalmazás alapján született önkormányzati rendelet hatályban marad mindaddig, amíg a felhatalmazás új jogosultja nem alkot a tárgykörben rendeletet. Ehelyett a Htv. előírta, hogy a miniszteri rendelet hatályba lépéséig a közzolgáltató a 2012. december 31-én alkalmazott bruttó díjhoz képest legfeljebb 4,2%-kal megemelt díjat alkalmazhat.<sup>46</sup>

Mindennek ellenére több esetben fordult elő, hogy a tárgykörben önkormányzati rendeletet született. Az ombudsman ezért felhívta a figyelmet arra, hogy *önkormányzatok a 2013. január 1-jét követő időszakra hatályosan nem alkothattak és nem is tarthattak hatályban a közzolgáltatási díjat megállapító rendeleteket*, mivel azok magasabb szintű jogszabályba, a Htv.-be ütköznek.<sup>47</sup>

Azt, hogy számos települési önkormányzat közzolgáltatási díjat állapított meg annak ellenére, hogy az erre alapot teremtő jogszabályi felhatalmazás megszűnt, illetve hogy több esetben a szükséges önkor-

41 Lásd: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB 1187/2010. és az AJB 7481/2010. számú ügyekben.

42 Az akkor hatályos 2000. évi XLIII. törvény a hulladékról.

43 Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-5740/2013. számú ügyben.

44 Szinte azonos tartalommal lásd pl.: Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-7483/2013. számú ügyben.

45 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 13.§ (1) bek.

46 Htv. 91. § (2) bek.

47 Lásd pl.: Az alapvető jogok biztosának jelentései az AJB 1537/2013. és az AJB-7736/2013. számú ügyekben.

mányzati rendeletek megalkotása elmaradt, nem csupán ombudsmani jelentések igazolják.

17. A Kúria is több esetben állapította meg,<sup>48</sup> hogy számos önkormányzat jogalkotási kötelezettségének nem, vagy nem megfelelően tett eleget. A Htv. 88. § (4) bek értelmében ugyanis *az önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettsége bár korlátozottan, de fennmaradt: helyi rendeletben kell szabályozni ugyanis a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, továbbá a köztisztasági rendelkezéseket, valamint a díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket. A legtöbbit citált elvi döntés a Kúria Köm. 5.006/2014/3. számú határozata, amelyben a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az érintett önkormányzat elmulasztott eleget tenni jogalkotási kötelezettségének. A Kúria határozatában arra is felhívta a figyelmet, hogy a felhatalmazás terjedelme korlátozott: bár a jogalkotási kötelezettség fennáll, a „teljesítésekor figyelemmel kell lennie a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjait, díjalkalmazási feltételeket megállapító, valamint a díjmegfizetés rendje körében megalkotott rendeletében foglaltakra.” Mivel a konkrét ügyben az érintett önkormányzat sem a kormányhivatal megkeresésére nem adott választ, sem a Kúria által kézbesített felhívásban foglaltaknak eleget téve nem foglalt állást, a Kúria kiemelte döntésében, hogy a hiányzó önkormányzati rendeletet a kormányhivatal alkothatja meg a Kúria felhatalmazása alapján.*

Más esetekben a fentebb idézett ombudsmani jelentéshez hasonlóan a legfelsőbb bírói fórum is azt állapította meg, hogy a felhatalmazás címettségének megváltozása ellenére a települési képviselő testület rendeletben állapította meg a hulladékkezelési közszolgáltatás díját. Az ilyen, törvénysértő önkormányzati rendeleteket a Kúria megsemmisíti.<sup>49</sup>

## V. Újkeletű bizonytalanságok

A hulladékszállítási díjszabással kapcsolatos *alapvető problémák* immár két és fél évtizede *változatlanok*: a díjszabás során rendre figyelmen kívül maradnak az eltérő élethelyzetben lévők egyéni szempontjai, amely az egyenlő bánásmód sérelmével jár. Vagy jogszabályi hiányosságok, vagy közszolgáltatói gyakorlat eredményeként aránytalanságok jelentkeznek az elvégzett közszolgáltatás és a megfizetendő díj tekintetében, amely a jogbiztonságot veszélyezteti. A díjhátralékok behajtása során a közszolgáltatók önkényesen járnak el, amely a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez vezet.

Joggal várhatnánk, hogy a megújuló jogszabályi környezet célul tűzi ki a jogsérelmek és visszasságok felszámolását. Az új szabályozás valóban tesz lépéseket a problémák megoldásának irányába: a Htv. az önkormányzatok feladatává teszi a szolgáltatás szünetelésére és az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályok megalkotását.<sup>50</sup> A január 1-jén hatályba lépett Kormányrendelet kötelezi a közszolgáltatót arra, hogy a legalább két, különböző méretű edényzet közötti választást lehetővé tegye a fogyasztó számára, amelynek ürmértéke igazodik a képződő hulladék mennyiségéhez, a fogyasztók számához és a szállítási gyakorisághoz.<sup>51</sup>

Azonban az ombudsmani és kúriai esetjog vizsgálata rávilágít arra is, hogy a jogszabályok gyakori módosulása, illetve a hatáskörök megosztása az illetékes miniszter és a települési önkormányzatok között *újabb bizonytalanságokat* idéz elő.

Ezt példázzák azok az esetek, ahol az önkormányzatok elmulasztanak eleget tenni jogalkotási kötelezettségüknek, avagy felhatalmazó rendelkezések hiányában is rendeletet alkotnak.

48 A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) 45.§ (3) bek. alapján a jogszabálysértő önkormányzati rendeletek felülvizsgálata és a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének megállapítására irányuló eljárás lefolytatása immár a Kúria önkormányzati tanácsának feladat- és hatáskörébe tartozik.

49 Lásd pl.: Köf.5.012/2013/4. és Köf.5.015/2014/3. számú határozatok.

50 Htv. 35.§

51 385/2014. (XII. 31.) Korm. r. 7.§

## SZEMLE

TILK PÉTER  
*egyetemi docens*  
 KOVÁCS ILDIKÓ  
*joghallgató, demonstrátor*  
*Pécsi Tudományegyetem*  
*(Pécs)*

### Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról

A „kellő felkészülési idő” követelménye a jogállamiság elvének egyik biztosítékaként fogható fel. Lényege, hogy a jogszabály címzettjének megfelelő időmennyiség álljon rendelkezésére ahhoz, hogy a jog alkalmazására fel tudjon készülni, magatartását – amennyiben szükséges – ahhoz tudja igazítani.<sup>1</sup> Az Alkotmánybíróság – eddig majdnem töretlenül vélt – gyakorlata alapján a kellő idő számítása a jogszabály kihirdetésének megtörténtétől indult. Hosszú ideig az egyetlen kivétel a 2002-ben meghozott 349/B/2001. AB-határozat volt, utána a gyakorlat következetes maradt. A 34/2014. (XI. 14.) AB-határozattal azonban az általunk veszélyesnek tűnő felfogás (nevezetesen, hogy adott esetben már a kihirdetés előtti információktól elindultnak tekinti a testület

a felkészülési időt) ismét felbukkant. Úgy tűnik tehát, hogy ez az elfeledettnek hitt „megoldás” immár megerősítéssel is rendelkezik.

Írásunkban szeretnénk a két alkotmánybírói döntés e vonatkozásban tett megállapításait is figyelembe véve a kellő idő számításával kapcsolatos néhány kérdést érinteni.<sup>2</sup>

#### 1. A jogszabály kihirdetésének funkciója, jelentősége és következményei

A jogszabály kihirdetése a jogtudományban nem vitatottan a jogszabály érvényességi kellékeinek egyike. A kihirdetéssel a jogszabály hozzáférhetővé és ezáltal megismerhetővé válik.<sup>3</sup> Alkotmányjogi tankönyvként használt munka megfogalmazásában „a szabályszerű kihirdettség tehát az alaki értelemben vett jogforrásnak mellőzhetetlen fogalmi eleme, létének, a jogrendszer részévé válásának feltétele. A jogalkotási folyamat a kihirdetéssel ér véget: a jogforrás (a jogszabály) a *kihirdetéssel érvényesen létrejön*, formálisan érvényessé válik, *ettől kezdődően létezik*. A jogszabály *kihirdetésének* garanciális jelentősége van, mivel a polgárok és a jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkezők hivatalosan

ez alapján ismerhetik meg az érvényes jogot, és a hatályba léptetés szempontjából is fontos, mivel az időbeli hatály általában a kihirdetés napjához viszonyítva kerül megállapításra. A kihirdetés a jogszabályok esetében alkotmányos biztosíték: e nélkül nem lehet kötelező a jogszabály. A kihirdetéshez kapcsolódik az a jogkövetkezmény is, amely szerint *senki nem hivatkozhat eredményesen a szabályszerűen kihirdetett jogszabály nem ismerésére*”.<sup>4</sup> „A megfelelő módon történő *kihirdetés* a jogszabálynak a kihirdetésre vonatkozó jogi előírások szerint megvalósuló, és *a normaszövegnek – a jogalkotó által megállapított – pontos nyilvánosságra hozását jelenti*. Ha a jogszabály kihirdetése nem az előírtaknak megfelelően történik, az – főszabály szerint – alaptörvénysértésnek minősül”.<sup>5</sup>

A jogszabály tehát a kihirdetéssel jön létre érvényesen, így a kötelező erő is *legkorábban* ettől kezdve kapcsolható hozzá, mivel a *hiteles szövege*<sup>6</sup> ekkortól állapítható meg a potenciális címzettek számára. (Más a helyzet a visszaható hatály esetén, ám akkor a kellő felkészülési idővel értelemszerűen nem kell számolni, amit a visszaható hatállyal kapcsolatos tilalmak is igazolnak és alátámasztanak). A jogszabály kihirdetését megelőző

1 A kellő felkészülési idő követelményét az alkotmányjogi tankönyvek sem tárgyalják túlzott részletességgel, viszont abban nincs eltérés, hogy kezdetét a jogszabály kihirdetésének időpontjára teszik. Vö. *Drinóczi Tímea–Petrétei József*: Jogalkotástan. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2004. 133.; *Gyórfi Tamás–Jakab András*: Alkotmányos alapelvek, ellenállási jog. In. *Jakab András* (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Budapest, Századvég, 2009. 180.; *Kiss Barnabás*: Jogforrási rendszer. In. *Trócsányi László–Schanda Balázs* (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, SZTE AJK – PPKE JÁK, 2010. 129.; *Kiss Barnabás*: Jogforrási rendszer. In. *Trócsányi László–Schanda Balázs* (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Budapest, HVG-Orac, 2012. 136–137.; *Papp Imre–Sári János*: A jogszabályok hatálya. In. *Kukorelli István* (szerk.): Alkotmánytan I. Budapest, Osiris, 2007. 114–115.; *Petrétei József*: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 124. A kellő idővel kapcsolatban részletes elemzést találunk *Papp Imre*: A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye c. tanulmányában (Kodifikáció, 2013/1.; [www.kodifikator.hu](http://www.kodifikator.hu)) illetve *Papp Imre*: Egy pillantás a jogszabályok kihirdetésére c. írásában (Kodifikáció, 2012/2.; [www.kodifikator.hu](http://www.kodifikator.hu))

2 A tanulmányban alkalmazott kiemelések a szerzőktől származnak.

3 *Petrétei*: i. m. 119.

4 *Petrétei*: i. m. 120.

5 *Petrétei*: i. m. 120.

6 Nem véletlen, hogy a kihirdetést követően jogalkotási aktus nélkül csak nem érdemi, hanem csupán korrekciós jellegű változtatások végezhetők el a normaszövegen az ún. helyesbítés keretében (például kézírathibára hivatkozással), másrészt a jogbiztonság kívánalma miatt erre is csak rövid ideig kerülhet sor. A jogalkotási törvény lehetővé teszi, hogy ha a kihirdetett jogszabály hibás, azt orvosolni lehessen. Az erre szolgáló intézmény a jogszabály helyesbítése. Az Alkotmánybíróság szerint a megfelelő orvoslási szint meghatározásához különbséget kell tenni a hibák között, azok súlyosságára, a jogszabály tartalmához képest érdemi vagy nem érdemi mivoltukra tekintettel. 33/2008. (III. 20.) AB-határozat, ABH 2008, 361, 368.

időszakban keletkezett tervezetek, verziók, illetve ehhez kapcsolódó – akár kormányzati – bejelentések, tájékoztatók stb. jogi kötelező erővel nem rendelkeznek (nem rendelkezhetnek), mivel azok nem minősülnek jogszabálynak. Jelezzük, hogy ezek egyébként sem jelenthetnének igazodási pontot, figyelemmel a tartalmuk alakulására, akár politikai érdekek által történő gyors változására.

## 2. A kellő felkészülési idő követelménye

a) A jogszabály hatályba léptetésével kapcsolatban leginkább elfogadottnak mondható a *pro futuro*, azaz jövőbeli hatályba lépés: a *vacatio legis* alatt a címzettnek van lehetősége felkészülni a jogszabály alkalmazására, azaz rendelkezésére áll a „kellő felkészülési idő” arra, hogy magatartását az előírásokhoz igazítsa. Ehhez azonban hiteles és megismerhető normaszöveggel kell rendelkeznie, ami a kihirdetést követően áll rendelkezésére. A kellő felkészülési idő az Alkotmánybíróság gyakorlatában viszonylag korán megjelent, de mind a régi (1987. évi XI. törvény, a továbbiakban régi Jat.), mind az „új” jogalkotási törvény, a 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban Jat. vagy új Jat.) szövegében is fellelhető. Az Alkotmánybíróság a 28/1992. (IV. 30.) AB-határozatban a kellő idő tartalmi elemeit is összefoglalta. A döntés egy részét érdemes szó szerint idézni: „[a] demokratikus jogállam azonban – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy nem él vissza azzal a lehetőséggel, amelyet a jog megismerésének általános érvényű követelménye és az erre alapított felelősségre vonás az ál-

lam számára nyújt, hanem kellő törvényi garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó jog-szabályi rendelkezéseket,<sup>7</sup> s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. Ilyen garancia a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (3) bekezdésében foglalt ama szabály, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozza: ha a jogalkotásról szóló törvény nem tartalmazná az idézett szabályt, az akkor is levezethető lenne az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből.”<sup>8</sup>

Az Alkotmánybíróság a 34/2014. (XI. 14.) AB-határozatban is jelezte:<sup>9</sup> „irányadó gyakorlata értelmében jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A felkészülési idő egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő” [165/2011. (XII. 20.) AB-határozat, ABH 2011, 478, 498.]. Már itt észrevehető, hogy az Alkotmánybíróság a megalkotást együtt kezeli a kihirdetéssel, ami véleményünk szerint pontatlan – a kihirdetés az a fázis, amikortól a hiteles szöveg mindenki számára ismert lehet.

b) A régi Jat. (és az Alkotmány jogállamiságot rögzítő szabálya) alapján az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint foglalta össze a kellő felkészülési idő tartalmi elemeit. Az Alkotmánybíróság szerint az elvárásból „az alábbi részko-telezettségek hárulnak a jogalkotó

szervekre: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

a) a jogszabály szövegének megszerzésére (akár úgy, hogy az érintett előfizet a hivatalos lapra, akár úgy, hogy annak egyes számait a szükséghez képest megvásárolja<sup>10</sup>) és áttanulmányozására (ideértve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosításkérést is);

b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez (ideértve szükség esetén a jogszabály szervezett továbbképzés keretében való alapos megismerését, a felmerülő jogszabályértelmezési problémák tisztázását, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok, űrlapok beszerzését vagy előállítását, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást);

c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez (pl. a környezetvédelmi kibocsátási értékek szigorítása esetén: egyes termékek gyártásának megszüntetése útján, korszerű technikai eszközök beszerzése útján, az alkalmazott technológia megváltozásával vagy nagyobb határfokú tisztítóberendezés létesítésével) az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.”<sup>11</sup>

Nem véletlenül szögezte le az Alkotmánybíróság: „[t]eljesen nyilvánvaló ugyanis, hogy egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki és visszamenőleges érvénnyel léptették hatályba.”<sup>12</sup> Látható: itt is a kihirdetés a kulcsszó.

7 Látható: az Alkotmánybíróság egyértelműen a jog, a jogszabályi rendelkezések megismerhetőségéről szól, nem a tervezetek és a médiatörvények olyan szerepéről, hogy azokhoz magatartást kelljen igazítani.

8 ABH, 1992, 155, 156–157

9 [57] margószám.

10 Megjegyzendő, hogy a hiteles elektronikus közlőny korszakában ez a feltétel mára már túlhaladottá vált.

11 28/1992. (IV. 30.) AB-határozat. ABH 1992, 155, 157. Az érvelést a 34/2014. (XI. 14.) AB-határozat is megerősítette (az [58] margószám alatt) – aztán a gyakorlatot tovább „csiszolta”.

12 25/1992. (IV. 30.) AB-határozat, ABH 1992, 131, 132.



c) A kellő mértékű felkészülési idő mértéke természetesen jogszabályonként eltérő (lehet): összetettebb, nagyobb terjedelmű, vagy jelentősebb hatást eredményező jogszabály esetén a kellő idő elvárása hosszabb idő biztosításával teljesülhet, mint az ilyen jellemzőket nem hordozó jogszabályé. Az Alkotmánybíróság ezt egyértelműen ki is mondta: törvényben – még kevésbé alkotmánybírói határozatban – *nem is lehet általános érvénnyel meghatározni* azt, hogy mennyi a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő, amit a jogszabály kihirdetése és hatálybaléptetése között feltétlenül biztosítani kell.<sup>13</sup>

Nem kívánjuk feleslegesen döntés-idezetekkel terhelni az írás szövegét, de érdemes az Alkotmánybíróság korábbi – a 34/2014. (XI. 14.) AB-határozatban összefoglalt – gyakorlatát felidézni, figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság ettől álláspontunk szerint eltért, holott ezekkel a korábbi megállapításokkal teljes mértékben egyetértünk. Az Alkotmánybíróság szerint „annak vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelel-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie {összefoglalóan: 6/2013. (III. 1.) AB-határozat, Indokolás [233]–[236], megerősítette: 20/2014. (VII. 3.) AB-határozat, Indokolás [122]}. A „jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg {7/1992. (I. 30.) AB-határozat, ABH 1992, 45, 47.; megerősítette:

6/2013. (III. 1.) AB-határozat, Indokolás [238]}. „A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybaléptetése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címtettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címtettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket” {6/2013. (III. 1.) AB-határozat, Indokolás [239]}. Az Alkotmánybíróság a döntését ezen általános elvek fényében, de mindig egyedi mérlegelés alapján hozza meg”.<sup>14</sup>

Az Alkotmánybíróság a konkrét ügygel kapcsolatban utalt arra, hogy a kihirdetés és a hatályba lépés közötti időket, időszakokat „nem önmagukban kell vizsgálni, annak megítélésakor, hogy elegendő volt-e a jogszabály megismerésére, alkalmazására való felkészülési idő, hanem elsősorban annak van jelentősége, hogy a Tv. rendelkezései pontosan milyen tartalmat hordoznak, és milyen, adott esetben felkészülést igénylő új, illetve többletkötelezettségeket írnak elő a címzettek számára”.<sup>15</sup> Ezzel a megállapítással teljes mértékben egyetértünk.

d) A 34/2014. (XI. 14.) AB-határozat azonban több vonatkozásban is a fentiekől eltérő értelmezést fogadott el, amelyek közül egyes gondolatokat, álláspontokat részben elfogadhatónak tartunk, né-

hány másikkal viszont nem tudunk azonosulni.

da) A döntésben a testület azzal érvelt, hogy „[63] Az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződéses rendelkezések tisztességtelenségének vizsgálatakor irányadó elveket az egységes ítélkezési gyakorlat kialakítása céljából a 2/2012. (XII. 10.) PK vélemény határozta meg. Ezeket az elveket vette át a Magyar Közlöny 2014. évi 91. számában 2014. július 3-án közzétett 2/2014. Polgári jogegységi határozat – ez azt jelenti, hogy a bíróságoknak az egyes jogvitákat a konkrét perekben a jogegységi határozatban foglaltak alkalmazásával kell eldönteniük –, majd emelte törvényi szintre a jogalkotó a Tv.-nyel. Az érintett pénzügyi intézmények számára már a PK vélemény (de legkésőbb a PJE határozat) elfogadásától kezdődően nyilvánvalóan ismert volt, hogy a fogyasztók által kezdeményezett jogvita esetében az eljáró bíróságok milyen elvek mentén fogják – illetve kötelesek – megítélni a vitatott szerződési kikötéseket”.

Az Alkotmánybíróság álláspontjából egyetértünk azzal, hogy a bírói gyakorlat ismeretét a bankoktól, pénzügyi intézményektől elvárhatjuk, mivel ilyen jellegű szervezetek a tevékenységükre irányadó gyakorlat ismeretével – főleg, mivel vagy jogi osztállyal, és/vagy jelentős külsős jogászi háttérrel, ezek segítségével (ügyvédi iroda/irodák) elvárhatóan rendelkeznek. Azt azonban, hogy a PK vélemény, majd a jogegységi határozat tartalma emelkedik törvényi szintre, még a bankoknak sem kell előre látniuk. Megjegyezzük ugyanakkor: ha a törvény nem tér el a korábbi gyakorlattól, akkor a korábbi helyzet ismeretének elvárhatósága, mint a felkészülési időt a kihirdetéstől számítva az egyéb-

13 Ezt minden egyes jogszabály megalkotásánál, a jogszabályba foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők alapulvételével, esetleg kell vizsgálni. E kötelezettség a jogszabály tervezetének kidolgozásában közreműködő, illetőleg a jogalkotó szervezetet terheli. 28/1992. (IV. 30.) AB-határozat, ABH 1992, 155, 158.

14 [59] margószám.

15 [61] margószám.

ként elvárhatóhoz képest rövidebben meghatározó körülmény, részünkről is elfogadható. Kiemeljük azonban, hogy *ekkor korábbi, szövegszerűen ismert jogi elvárások kerülnek jogszabályi szintre, azaz a jogi helyzet tartalmában ekkor nem változik* (feltételezve a korábbi és a kihirdetést követő jogi elvárások azonosságát).

db) Jelentősen eltér azonban a helyzet ettől, ha a kihirdetést megelőzően ugyan voltak jelei szabályozási elképzeléseknek, irányoknak, azok azonban csupán jogi kötérről nem rendelkező nyilatkozatokból, kijelentésekből, tervezetekből stb. voltak (ha egyáltalán voltak) megismerhetők. Sajnos az Alkotmánybíróság – amint erre utaltunk – két esetben is elfogadott ilyen jellegű érveket, és elismerte a kellő idő számításának kezdő időpontját a kihirdetés előtti helyzet alapján. A 349/B/2001. AB-határozat szerint „Az új törvény megalkotására kinyilvánított jogalkotói szándék nyilvánosságra kerülését követően kellő idő állt az érintettek rendelkezésére a jogerős építési engedély megszerzéséhez, ha építéshez való jogukkal a korábbi jogszabályi feltételek mellett kívántak élni”.<sup>16</sup> A későbbiekben leírt érveink alapján ezzel a felfogással nem értünk egyet, és szerencsére hosszú ideig nem is bukkant fel ez a nézet, aztán az Alkotmánybíróság kihirdette 34/2014. (XI. 14.) AB-határozatot, melynek szövegében az alábbiak szerepeltek: „A pénzügyi intézeteknek *valójában nem csupán harminc napjuk volt arra, hogy a fenti kérdéseket eldöntsék. Bár az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idővel összefüggésben fent kifejtett eddigi gyakorlatában a felkészülési időt a jogszabály kihirdetésétől számítja, jelen esetben egyéb szempontokat (nevezetesen azt, hogy a társadalom nagy részét érintő és kiemelkedő súlyú nemzetgazdasági és szociális problémáról van szó) is mérlegelni kellett. A pénzügyi intézetek számára legkésőbb a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált,*

*hogyan milyen határidővel kell megindítaniuk a kikötések tisztességtelenségének megdöntésére irányuló pert*”. Alapvetően érdekes, ahogy egy bekezdésben utal rá a testület, hogy jelen esetben „más szempontokat is figyelembe kellett venni” a kihirdetéstől, mint viszonyítási ponttól való eltéréskor, utána pedig kimondja, hogy a határidő „legkésőbb” a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált. Magunk részéről – a „legkésőbb” kitétel elhagyásával – az utóbbi mondattal egyetértően, jelen megfogalmazásban azonban azzal azonosulni nem tudunk. *A jogszabály hiteles szövege nem legkésőbb, hanem éppen, hogy legkorábban a kihirdetéssel ismerhető meg.* (Más kérdés, hogy ez lehet akár egyben a „legkésőbbi” időpont is, de nem abban az értelemben, hogy azt már korábban is ismernie kellett volna a címzettek, és számítania arra.)

Pedig az Alkotmánybíróság döntése éppen erre utal az indokolás közvetlen folytatásában: „Ugyanakkor – tekintettel arra, hogy a törvényjavaslatok szövegei az Országgyűlés honlapján elektronikus formában hozzáférhetők –, *legkésőbb a törvényjavaslat megszavazásakor*, 2014. július 4-én (tehát mintegy másfél hónappal a perek megindítása előtt) *nyilvánvalóvá vált a pénzügyi intézetek számára, hogy a polgári peres eljárás főkérdése mi lesz*”.

dc) Érdemes kiemelni az Alkotmánybíróság érvelésének egyes elemeit. Egyrészt: a későbbi címzettnek „legkésőbb a törvényjavaslat megszavazásakor” „nyilvánvalóvá vált” a későbbi eljárás „fő kérdése”. A „megszavazás” a kihirdetés előtti cselekmény, a megszavazás-kori verzió még nem hiteles szöveg. Azt követően ugyanis az Országgyűlés elnöke aláírja, majd a köztársasági elnöknek van hatásköre: rendelkezik a kihirdetésről, de megfontolásra visszaküldheti a törvényt az Országgyűlésnek vagy alkotmányossági vizsgálatra küld-

heti az Alkotmánybírósághoz. A kihirdetésre így néha jóval a megszavazást követően kerül sor. Ebből adódóan már az is megkérdőjelezhető, hogy a megszavazást követően valami „nyilvánvalóvá vált”; nyilvánvalóvá a köztársasági elnök aktusai után válik a törvény tartalma. Jelezzük: annyiban elfogadható az Alkotmánybíróság érvelése, hogy nem a jogszabály tartalmát, hanem a „későbbi eljárás fő kérdését” mondta „nyilvánvalónak”.

dd) Az indokolás folytatása azonban számunkra már aggályos. Az ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság érvként fogadja el azt: „*az Országgyűlés e tárgyú jogalkotási szándéka nem volt előzmény nélküli*”, már aggodalmakra ad okot, mivel azt vélelmezhetjük, hogy az Alkotmánybíróság a kihirdetés előtti – hangsúlyozottan nem jogi aktusokban megjelenő – előzményeket is beszámítási pontként kíván elfogadni a kellő idő számításához. Az aggodalmakat igazolandó, az indokolás így folytatódik:

„[u]gyanis nemcsak a deviza alapú kölcsönrel rendelkezők és a korábban ilyen típusú szerződést kötő pénzügyi intézmények számára volt nyilvánvaló, hogy viszonylag rövid időn belül jogszabály születik ebben a kérdésben, hanem a teljes társadalom, sőt a nemzetközi szakmai közvélemény is számos alkalommal értesülhetett az írott és elektronikus médian keresztül a kormány ezirányú törekvéseiről. A pénzügyi intézmények tehát – figyelemmel az ellenük jelentős számban, folyamatosan induló konkrét perekre is – *alapos okkal számíthattak általános törvényi rendezésre, az ilyen jellegű kormányzati lépésekre*”.

Az Alkotmánybíróság indokolása alapján véleményünk szerint az alábbi kérdések vehetők fel:

– Azonos-e a jogszabály várható megszületésének híre a jogszabály hiteles szövegének ismeretével?

– Milyen elvi alapon jelenthető ki a jogszabály születésének „nyilvánvaló volta” a jogalkotási folyamat lezárulta előtt, lényegében a folyamat közepén, és eredményezi-

e ez automatikusan és szükségszerűen a jogszabály megszületését?

– A médián keresztüli értesülési lehetőség azonos-e a hiteles szöveggel?

– A „kormány ezirányú törekvései” azonosak-e a jogszabály kihirdetett szövegével? Különösen, hogy az elfogadott jogszabály ez esetben törvény, amit az Országgyűlés fogad el és nem a Kormány alkot meg (értve és tudva, hogy ez jelen esetben de facto irreleváns).

– Beszámítási pont lehet-e a kellő idő számítása kezdetének meghatározásakor az, hogy a várható címzettek „alapos okkal számíthatnak általános törvényi rendezésre, az ilyen jellegű kormányzati lépésekre”? Főként, hogy a törvényi rendezésnek legfeljebb a főbb irányait ismerhetik (sejthetik) előre, nem a hiteles normaszöveget.

Válaszunk mindegyik felvetésre: nem.

*de)* Kérdést kell feltennünk az Alkotmánybíróság érvelésének következő részével kapcsolatban is: „[h]angsúlyozandó továbbá, hogy a pénzügytervezeteknek nem olyan érveket, tényeket és körülményeket kellett a keresetlevélbe foglalniuk, melyek számukra a Tv. megjelenése előtt teljesen ismeretlenek lettek volna, hanem *akadálytalanul felhasználhatták a korábban indított perekben a keresetlevelek tartalmát, az érdemi ellenkérelmeket, a már befejeződött eljárások eredményét és az azokból leszárt tapasztalatokat.* Különös tekintettel igaz ez azokra a kérdésekre, melyeket a tisztességtelenséggel kapcsolatban a PJE határozat tartalmazott”.<sup>17</sup>

Valóban igaz, hogy a megszületendő jogszabály esetén gyakorta felhasználhatók a korábbi jogi eljárásokban már igénybe vett dokumentumok, kérelmek, iratok. A probléma csak az, hogy mindez akkor igaz, ha a jogszabály hiteles szövege már ismert (azaz kihirdeték). Ekkor valóban előállhat az a – címzettnek kedvező helyzet –,

hogy a korábbi jogi folyamatok dokumentumai, érvei az új környezetben is alkalmazhatók lesznek, ami segít a jogszabály alkalmazására való felkészülésben. A kérdés csak az: önmagában, hogy a címzettet az a „szerencse” éri, hogy az előbbi helyzet éppen bekövetkezik, kielégíti-e a jogbiztonság követelményét? Tekintettel arra is, hogy a kihirdetés előtt erre a szerencsés körülményre reálisan nem számíthattak, legfeljebb a „médiahírek” alapján abban reménykedhettek. Szerencsésnek tartjuk, ha az állam a jogbiztonság egyik elemének érvényesülését nem ilyen, szerencsefaktort is tartalmazó helyzetek esetleges bekövetkezésére alapozza.

*df)* Sajátos helyzetet eredményez az is, amikor az Alkotmánybíróság a különböző szempontok vizsgálatát követően megállapítja, hogy bár a felkészülési idő szűkre szabott, az egyrészt jelentős társadalmi probléma orvoslása miatt történt ekként, másrészt rövid, de teljesíthető volt. A 34/2014. (XI. 14.) AB-határozat indokolása szerint például „[a] deviza alapú szerződések esetében a 8. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott 30 napos időtartam pedig ugyan *általánoságban rövidnek minősül, mindazonáltal* – tekintettel a fent kifejtett szempontokra – *a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztetőnek nem tekinthető, a jogalkotó nem tette eleve lehetetlenné a jogszabályi rendelkezésekhez való alkalmazkodást.*

[67] A vizsgált jogszabály *továbbá egy jelentős* – adott esetben nagy számú pert indukáló – *társadalmi probléma gyors megoldásának igényével született. Ez a tény* – a szerződési kötelesek érvényességével kapcsolatos, évek óta fennálló bizonytalan jogi helyzet – *is okkal indíthatta a jogalkotót arra, hogy a felkészülési folyamatot a lehető legrövidebb, de még teljesíthető időre szűkítse*”.

A kérdés pusztán az, hogy amennyiben a Jat. alapján a jogalkotótól elvárható az előzetes hatásvizgála-

tok elvégzése, akkor az Alkotmánybíróság mennyiben végezte el a fenti kitételek következményeinek vizsgálatát, és milyen módszerek alkalmazásával jutott a következtetésekre. Ezek hiányában az Alkotmánybíróság megállapításainak alátámasztására („lehető legrövidebb, de még teljesíthető idő”) esetenként a döntést olvasó igényelne részletes hatásvizsgálatot és a kitétel tényekkel, adatokkal való alátámasztását (annak ismeretében is, hogy az Alkotmánybíróság nem ténybíróság).

*dg)* Végezetül utalnánk arra is: értelemszerűen a *vacatio legis* idején is változhat a jogszabály tartalma, tehát felvetődhet: ekkor vajon miként állapítható meg a kellő felkészülési idő a címzettek számára (ugyanis a kihirdetéstől számítva már eltelt bizonyos időmennyiség)? Ez a felvetés azonban félrevezető lenne: ebben az esetben ugyanis a módosított rendelkezésre vonatkozóan a módosító (pontosabban, a Jat. 9. § alapján az adott részt „más szöveggel hatályba léptető”) jogszabály kihirdetésétől számít a kellő idő.

Amennyiben a „más szöveggel történő hatályba léptetés” az egész jogszabályra (vagy jelentős részére) való felkészülést is megnehezíti, akkor e rendelkezés kihirdetésétől számítva indokolt az egész jogszabály vonatkozásában a kellő időt számítani.

3. A „kellő” felkészülési idő számításának a kihirdetett jogszabály-szöveg előtti állapot valamely fázisához kötött indulásával kapcsolatos veszélyek, problémák

Abban az esetben, ha a megfelelő felkészülési idő számítását nem a kihirdetéshez, hanem az azelőtti bejelentésekhez, sajtóhírekhez, politikusi megnyilvánulásokhoz kötjük, felmerül néhány, kezelhetetlennek tűnő probléma.

### 3.1. A viszonyítási pont meghatározásának problematikája

A kellő felkészülési idő számításához szükséges a *stabil viszonyítási pont*, nevezetesen annak meghatározása, hogy „mire” való felkészülésre készüljön a címzett. A nem végleges normaszöveg hiányában sem viszonyítási pontról, sem stabilitásról nem beszélhetünk. Az Alkotmánybíróság eddig összesen két – ilyen érvet tartalmazó – döntése (a már említett 2002-es és a 2014-es) is arra építi érvelését, hogy a kihirdetett normaszöveg előtt is ismert volt a jogalkotói szándék, a címzettek tehát úgymond elkezdhettek volna felkészülni a várható jogi szabályozásokra, változásokra. Mi lehet ezzel a probléma? Ha a „címzettnek” a magatartását nem jogszabályhoz, hanem az előtti képlekeny állapothoz kell igazítania, felmerül a kérdés, hogy a) ezek az elvárások honnan ismerhetők meg; b) e „megismerési források” mennyiben hivatalos források; c) ezek az elvárások mikortól (mely fázisukban) kaphatnak igazodási pontként szerepet; d) az egyes korábbi hírek, tervezetek esetleg egymásnak is ellentmondó verziói közül melyiket kell igazodási pontnak tekinteni; e) vajon igénybe vehető-e a jogalkotás garanciális szabályainak megsértéséhez kötött védelem ezekkel szemben is (nevezetesen alkotmánybírósági kontroll, „jogalkotási” jogkörben okozott kár stb.).

a) Honnan ismerhetők meg pontosan, egzaktan az Alkotmánybíróság által viszonyítási pontként két esetben is elfogadott média hírek, az írott és elektronikus médián keresztül értesülésként megszerezhető ezirányú kormányzati törekvések? Mind az írott, mind az elektronikus médiának számos verziója, megjelenési formája, „felülete” van, melyek egymástól értelemszerűen eltérő megvilágításban, eltérő kommentárral ellátva, eltérő felfo-

gásban stb. találják a híreket, „kormányzati törekvéseket”. Az sem kizárt, hogy az egyes fórumok különböző időtávban maguk is változtatnak az – akár változatlan szövegezésű vagy meg nem változtatott tartalommal kommunikált – kormányzati törekvések értékelésén, „tálalásán”, akár később megismert szakértői vélemények alapján. Melyik lehet egzakt forrás, melyikhez kellene igazodnia a „címzetteknek”?

b) Hivatalos források-e ezek a nyomtatott vagy elektronikus média hírek? Az Alaptörvény – általunk ismert korábbi és jelenlegi szövegváltozata – központi jogszabály esetén a kihirdetés megfelelő formájaként a hivatalos lapot ismeri el, anélkül, hogy azt kifejezetten nevesítené. Az *S) cikk* (3) bekezdése két helyen is említi a hivatalos lapot, számunkra ebből a második mondat érdekes: „A köztársasági elnök a megküldött Alaptörvényt vagy az Alaptörvény megküldött módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését”.

Ezen túlmenően a *T) cikk* (1) bekezdését érdemes idézni, amely szerint „Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a *hivatalos lapban kihirdetett jogszabály* állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait”. A hivatalos lap szerepét az Alkotmánybíróság is kiemelte: „országos érvényű jogszabályok kihirdetése a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben történik. A (...) Magyar Közlönyben közzétett jogszabály akkor válik törvényesen kihirdetetté, ha bármely állampolgárnak módjában áll a Magyar Közlöny szövegében forgó számát megvásárolni

és a reá irányadó jogszabály rendelkezéseit megismerni”.<sup>18</sup> „A kihirdetés – amelynek eszköze a hivatalos lapban történő közzététel – szabályszerűsége a jogszabály érvényességének feltétele. A hivatalos lapban való megjelenés joghatása kettős: egyrészt a jogszabály érvényességének feltétele, másrészt mindenki számára hozzáférhetővé teszi a jogszabály közhiteles szövegét. A Magyar Közlönyben való közzététel tehát a jogszabály kihirdetésének része, illetve eszköze”.<sup>19</sup> A jogszabály közzététele a hivatalos lapban „a jogszabály jogrendszer részévé válásának feltétele: ettől lesz a jogszabály érvényes, és így jogi hatások kiváltására képes. A hivatalos lapban való közzététel célja a jogszabály közhiteles szövegének mindenki számára hozzáférhetővé tétele...”<sup>20</sup>

Tehát „általánosan kötelező magatartási szabályt” nem média hírek, kormányzati elképzelések, állapíthatnak meg, hanem hivatalos lapban kihirdetett jogszabály. Mivel nem szeretnénk abba a csapdába esni, hogy elkerüli figyelmünket: valamely törvény a hivatalos lapok közé sorolja be az Alkotmánybíróság által elfogadott „írott és elektronikus médiát”, érdemes megvizsgálni a *Jat. rendelkezéseit*. A *Jat. 25. §* (1) bekezdésének első mondata szerint „Magyarország hivatalos lapja a Magyar Közlöny”. Tehát nem az írott és elektronikus média, nem az ezekben megjelenő (akár több kormányzati szereplő által eltérően kinyilatkoztatott) kormányzati elképzelések, hanem a Magyar Közlöny. Mivel az írott és elektronikus médiában megjelenő kormányzati elképzelések a vonatkozó jogszabály kihirdetése előtt nem jelennek meg a Magyar Közlönyben, kénytelenek vagyunk arra a következtetésre jutni, hogy az Alaptörvény *T) cikkének* (1) bekezdés első mondata alapján azok nem minősülnek „általánosan kötelező magatartási szabálynak”; ebben az esetben viszont miért is kellene igazodnia hozzá bárki-

18 25/1992. (IV. 30.) AB-határozat, ABH, 1992, 131, 132.

19 121/2009. (XII. 17.) AB-határozat. ABH 2009, 1013, 1043.

20 121/2009. (XII. 17.) AB-határozat. ABH 2009, 1013, 1043–1044.

nek, különösen a címzettnek? És még el sem jutottunk addig, hogy a képlékeny helyzetben ki is a címzett? Erre a következő (2.) pontban keressük a választ.

c) Feltéve, de el nem fogadva, hogy a média hírek, médiainformációk megfelelő kiindulópontok a kellő felkészülési idő meghatározásában, kérdés, hogy ki és miként határozza meg ezek „megjelenési idejét”, azaz azt az időpontot, amikor ezekből már sejthető a leendő címzett, hogy ő címzett lesz, illetve, hogy ehhez igazodnia illene. A sajtófigyelő szolgálatok szerepe ebben a felfogásban igencsak felértékelődne, sőt mondhatni perdöntővé is válna, mivel adott esetben egy alkotmánybírói indítványban igazolni kellene (illetve az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia), hogy a felkészülésre okkal alapot adó információ melyik hír és mikori megjelenésétől tarthat igényt beszámítási pontként a kellő idő kezdetének meghatározásához. Ki sem térünk arra, hogy egy ilyen vizsgálat esetén van-e szerepe az adott média jelentőségének, olvasottságának.

d) Kérdéses az alkotmánybírói álláspont elfogadása esetén az is, hogy mit tegyen a címzett, ha a médiában ellentmondásos hírek jelennek meg a bevezetendő jogi változásokkal kapcsolatban? Mihez, melyikhez igazodjon (mivel egyik média sem hivatalos lap)?

e) Az előbbi ponthoz kapcsolódva felmerül: vajon hivatkozhat-e a címzett a tényleges jogszabály hatályba lépését követően arra, hogy a média hírek esetleges ellentmondásossága a jogbiztonság alaptörvényi elvét sértve neki jogsérelmet okozott, és ebből eredően a kellő idő hiánya miatt eredményesen alapíthat-e vajon alkotmánybírói eljárást a média hírek összevisszaságából, változásából, nem egybecsengő és esetenként hétről hétre változó tartalmából eredő jogbiztonság-sérelemre? Elfogadja az Alkotmánybíróság ezt az érvelést? A média híreket a kellő idő számításához kezdőpontként ugyanis

két esetben is elfogadta. Felmerülhet-e a jogalkotási jogkörben okozott kár? Így visszájára fordulhat az Alkotmánybíróság érvelése, mivel média hírek alapján történt felkészülésnél esetleg felvethető, hogy a jogalkotó nem tartotta magát a korábbi, írott és elektronikus médiában megjelent kormányzati nyilatkozatokhoz, a címzett pedig már készült arra, és emiatt esetleg kár érte. Ez a felvetés legalább annyira abszurdnak tűnik, mint a kellő idő számítását a kihirdetés előtti állapottól indítani.

### 3.2. A címzeti kör meghatározásának problematikája

Amennyiben elfogadjuk, hogy már a jogszabály-tervezet, sőt az azal kapcsolatos média hírek is kiindulópontjai lehetnek a „kellő idő” számításának, kérdésként merül fel, miből derül ki bárki – esetleg a későbbi érintett – számára a címzettek pontos köre, azaz, hogy ő maga címzett lesz-e vagy sem. Amennyiben címzett lesz, számára is rendelkezésre áll – a két alkotmánybírói döntés szerint – a kellő felkészülési idő, amennyiben nem válik címzetté, a kérdés irreleváns számára. Sok esetben – értelemszerűen – lehet sejteni, hogy körülbelül milyen címzeti körre készül a jogszabály tervezete. Ezzel kapcsolatban azonban két probléma is felmerül: egyrészt, hogy ez nem minden esetben igaz, másrészt csak nagy vonalakban sejthető a végleges szöveg előtt a címzettek körének kiterjedése. Igaz ez azért is, mert akár az „írott vagy elektronikus média” híreinek köre és tartalma, akár maga a szövegtervezet is változik az elfogadás előtti fázisokban, így előfordulhat, hogy aki a hírek szerint címzett, az a tervezet szerint nem lesz az, vagy fordítva. „Valódi” jogbiztonságot jelent tehát ebben a rendszerben a saját magunk elhelyezésére irányuló kísérlet, akár többször is átgondolni a helyzetünket és átpozicionálni magunkat címzetté, illetve nem-címzetté.

Nem kívánjuk ezt tovább taglalni; úgy véljük, a kihirdetés előtti állapotot alapul venni a kellő idő számításához talán ennyi példa, felvetés segítségével is bizonyítottan abszurd.

### 4. Összegzésünk

Véleményünk szerint a kellő felkészülési idő számításához a kihirdetést megelőző állapotot alapul venni jogbizonytalanságot eredményez mind a címzeti kör, mind az igazodási pont, mind annak fellelési helye, kezdő időpontja, egzakt tartalma tekintetében. A kihirdetés előtti média hírek vagy jogszabálytervezetek létéhez és (konkrétan nem meghatározható) tartalmához való igazodás elvárása az Alkotmánybíróság 28/1992. (IV. 30) AB-határozatában foglaltakat is semlegesíti: nincs megfelelő időmennyiség a jog megismerésére. Az Alkotmánybíróság által immár két esetben is elfogadott felfogás relativizálja a hivatalos lap szerepét is, mivel abban meg nem jelent, korábbi, bizonytalan tartalmú kívánalmakat tartalmazó médiaforrások, nyilatkozatok válnak a követendő, igazodási pontot jelentő elvárások hordozóivá. Különösen veszélyes, ha a jogbiztonság alaptörvényi szabályának ezt az elemét más alaptörvényi rendelkezés biztosításának, érvényesítésének köntösébe bújtatva relativizálja az Alkotmánybíróság, kellő indok esetén eltekintve annak szigorú érvényesítésétől. Bár az Alaptörvény rendelkezései között nehéz rangsort felállítani, abban bizonyosak vagyunk, hogy egyes alapértékek (köztük a jogbiztonság, vagy a tisztességes eljárás követelménye) nem tehetők félre és nem relativizálhatók más alaptörvényi szabályok érvényesítésére hivatkozással. Ez utóbbiak védelme és érvényre juttatása is csak jogállami eszközökkel érhető el: jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani.<sup>21</sup>

## JOGIRODALOM–JOGÉLET

VÖRÖS IMRE

az MTA levelező tagja  
(Budapest)

### Egy és fél: amerikanizálódás – szociális piacgazdaság – európai közgazdaságtan

1. Csaba László tekintélyes terjedelmű lábjegyzetekkel ellátott monográfiájával alighanem *másfél* monográfiát is megírt (innen az aszociáció *Fellini* híres „Nyolc és fél” című filmjére). Az *Európai közgazdaságtan* címet viselő munka szöveges részét gyakran oldalanként akár az oldal felét kitevő jegyzetek egészítik ki, melyek – amint arra a szerző maga is utal – összességükben és önmagukban is jelentős mondanivalót hordoznak.<sup>1</sup> Maga a monográfia nem leír európai integrációs közgazdaságtani áttekintést kíván adni, hanem éppen azt próbálja megfejtetni, hogy mit lehet, kellene európai közgazdaságtanon érteni: a szerző egyfajta kutatási program megalkotását, az európai elemzési hagyományok újra élesztését érti ez alatt.<sup>2</sup> Ezt a szerző mindenekelőtt azért tartja fontosnak, mert módszertani szempontból nézve, részben a közgazdaságtudomány amerikanizálódása, részben a matematikai módszerek túltengése<sup>3</sup> a globalizációval és a 2008-as pénzügyi válsággal megfejeelve a vizsgálat tárgyához igazodó komplex módszertant kíván. A matematikai-ökonometriai szemlélet mellett újra hangsúlyos szerepet kell adni a nemzetgazdasági egységre figyelő összehasonlító, és a political economy szemlé-

letnek, amelyet az európai integrációban összenövő (*constantly evolving*) nemzetgazdaságok ténye is aláhúz. Alighanem itt lehet tetten érni azt a közös kapcsolódási pontot részben módszertanilag, részben tematikailag, amely a monográfiát az *európai integrációval foglalkozó jogászok* számára is érdekessé, fontossá teszi. Az európai jog és a tagállami jogrendszerek viszonya a jogtudománynak ma egyik legaktuálisabb kérdése.

Ez a kutatási céltételezés határozza meg a mű *felépítését*: az első téma a mai közgazdaságtudomány állapota és azon belül az a kérdés, hogy ebben mi lehet a sajátosan európai? A második téma az európai szociális piacgazdasági modell kialakulását és aktuális állapotát méri fel, benne a 2008-as válság kezelését. A harmadik téma az átmenet, a rendszerváltozás során adódó mérleget vonja meg, ebben különös hangsúlyt helyezve az európaizálódásra.

2. A *mai közgazdaságtudomány állapota* a szerző diagnózisa szerint abban foglalható össze, hogy egyrészt az elmélet és a gyakorlat korábban nem látott mértékben elszakadt egymástól, másrészt pedig a Paul Samuelson nevével jellemezhető neoklasszikusnak nevezett ún. *főáram* (deduktív, modellszerű gondolkodás, matematikai nyelven történő kifejtés) egyre komolyabb kritikát kap.<sup>4</sup> Ehhez járul a közgazdasági gondolkodás amerikanizálódása: a természettudományokhoz hasonlóan a kutatás súlypontja az USA-ba tevődött át (a Nobel díjasok többsége is innen kerül ki). Mindez az analitikus, általánosítást, törvényszerűségeket

kereső társadalomtudomány európai kontinensre korábban jellemző fejlődését háttérbe szorítja, és ez példátlanul felerősödött a közgazdaságtudományi gondolkodás vonatkozásában. A szerző hatalmas ismeretanyag birtokában tekinti át a jelentősebb szerzők munkásságát, csakúgy, mint a szakirodalom, ezen belül is a szakfolyóiratok sorát, ahol az angol nyelv egyre inkább előretör. Eljött az ideje az európai elemzési hagyományok újraélesztésének, vagyis a *nemzetgazdaságot, mint egységet* kell jogaiba visszahelyezni.

Erre e felvezetésre alapozva Csaba László tizennégy pontban foglalja össze egy európai sajátosságokra épített közgazdaságtani gondolkodás mibenlétét. Ilyen pl. a visszatérés az európai integráció témáiban is a matematikai-statisztikai, ökonometriai szemlélet mellett korábban művelt politikai gazdaságtani (Nationalökonomie, political economy) megközelítéshez. Ilyen pl. az, hogy a szerző szerint az oktatásban is meg kell jeleníteni – a bolognai rendszer bukása következtében – a közgazdaságtani ismeretek, mint a tudáspiramis adott esetben alapját, amint ez pl. a jogtudománnyal a helyzet: ennek megfelelően oktatni kellene közgazdászhallgatóknak a versenypolitikát és a versenyjogot is. Tegyük hozzá: a versenypolitika-versenyjog EU-ban az első pillanattól elfoglalt központi, a belső piac „szívét” képező funkciójánál és helyénél fogva persze jobbra az *európai* versenypolitikát és versenyjogot.

Nem véletlen, hogy a versenyjogi posztgraduális képzések (ELTE, PKKE) – személyes oktatói tapasztalataim szerint – nagy súlyt

\* Csaba László: *Európai közgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2014. 198.

1 Ld. i. m. 15., példaként: 49–54. oldalak jegyzetei

2 i. m. 64.

3 i. m. 15., 54.

4 i. m. 46–47., 53. s. köv.

helyeznek a felvezető ismeretek során a közgazdasági-integrációgazdasági alapok bemutatására, hiszen enélkül a versenyjogi szabályok és gyakorlatuk „lába” nem ér le a földig, a levegőben lóg. Egy-egy kartell-ügy ismertetése, elemzése elkerülhetetlenné teszi a versenypolitikai alapokra való visszautalást, különben nem érhető, hogy miért úgy szól az uniós kartelltilalom, ahogyan szól, és miért úgy alkalmazza a Bizottság, és az Európai Bíróság, ahogyan.

Nem véletlen, hogy a szerző különös súlyt fektet az *európaizáció* jelenségére: a horizontálisan és vertikálisan zajló integrálódás az egyes tagállamok nemzetgazdaságainak összehasonlító gazdaságtani elemzése alapján arra az eredményre vezet, hogy egyetlen tagállam önmagában való vizsgálata az integrációs kötelek, hálózatok hatásmechanizmusának egyidejű és kontextusban történő vizsgálata nélkül értelmetlen. A szerző – jogtudományra mindig is figyelő szemléletének megfelelően – utal a német Alkotmánybíróság európai jogfejlődéssel, különösen a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságával kapcsolatos,<sup>5</sup> majd a sorozatos görög mentőcsomagokra vonatkozó gyakorlatára, amely testület „arcát” megőrizve kidolgozta a szuverenitás „érinthatetlen magjára”-nak tételét, ám minden esetben enged utat a szuverenitás további elemei gyakorlásának uniós hatáskörbe való átadására. Tegyük hozzá: a német szakirodalom a Lisszabon-ítéletben kifejtett „alkotmányos önazonosság” érinthatetlenségének tételét az integráció előrehaladásának fényében túlhaladottnak: inkább a Bundesverfassungsgericht *saját* önazonosságának megőrzéséért folytatott utóvédharcnak

tekinti.<sup>6</sup> Ez nem is megalapozatlan, hiszen az integráció előrehaladása az uniós jog újabb területeken való – a tagállami jogok rovására történő – térfoglalásával jár, ami szűkíti a tagállami alkotmánybírók eljárési lehetőségeit is.

A szerző nem véletlenül sürgeti a tizenegy pontot összefoglalva, hogy a közgazdaságtannak súlyt kell helyeznie a *társtudományokkal való párbeszédre*, hiszen a matematikai modellezéssel a gazdasági történések, így különösen a trendváltások, a válságok gyakran éppen nem a közgazdasági racionalitás mentén alakulnak. Figyelmet kell ezért fordítani a szociológia, filozófia, történettudomány, politológia eredményeire is.

3. A mű *második* nagy témaköre az *európai szociális piacgazdaság mibenlétének* kibontása. A kiindulás természetesen a *német* eredet: Röpké és Eucken, valamint utóbbi nevéhez fűződő – Németországban ma is – a piacgazdaság alapjaival kapcsolatos minden közgazdasági és gazdasági jogi elemzés alfájának számító freiburgi iskola és az ott kidolgozott, a gazdaság rendszer-szemléletén, a rendszer egységben való vizsgálatán alapuló un. *Ordnungstheorie/Ordnungspolitik*.<sup>7</sup> A gazdasági-üzleti jogi kérdésekkel foglalkozó – akár elméleti, akár gyakorlati – jogászok érdeklődésére feltétlenül számot tart ez a kitűnő összefoglalás, hiszen a napi zsrnalisztikai, vagy politikai kommunikációban a szociális piacgazdaság mindenre, és mindennek az ellenkezőjére is felhasználta (agyonhasznált) hivatkozási alap, anélkül persze, hogy annak mibenlétével tisztában lennének. Az alapozásra Csaba László célzottan a modell és a valóság viszonyának

bemutatása érdekében kerít sort, hiszen a német jóléti állam pl. a német újraegyesítéssel teljesítőképességének határára jutott. (Tény persze, hogy a német egységnek nem volt alternatívája – annak idején: 1990 tavaszán Otto Graf von Lambsdorff<sup>8</sup> frappánsan arra egyszerűsítette le egy konferencián a dilemmát, hogy vagy a keletnémetek rohannak át a nyugatnémet márkához, vagy a márka gurul át a keleti részbe.) A német gazdaságpolitikai gyakorlat mára messzire került az eucken-i modelltől, bár mellékáramlatként tovább él.<sup>9</sup> Az európai integráció azonban az összehasonlító gazdaságtani elemzések eredményeként feltárt pl. német-francia (államvezérelte-centralizált) különbségeket relativizálja, így az integráció-specifikus cél-tételezés – amint az Csaba László fejtegetéseiből egyértelműen kiderül – az európai szociális modell tekintetében is a *szuverenitás gyakorlása átruházásának* tárgykörébe csúszott. A szerző korábban elképzelhetetlen léptékű szuverenitás-átruházás példaként utal a *European Stability Mechanism* (ESM) létrejöttére, valamint a nagybankok EKB felügyelete alá helyezésére, egyben utal arra, hogy mindez a monetáris politika, sőt: a jogpolitika aspektusában a *bírói hatalom*<sup>10</sup> egy részének – így a már említett alkotmánybíráskodásnak – súlypontja áthelyeződésével járt.

A szerző külön fejezetben vonja le a fentiekből következő kérdésből (szociális piacgazdaság vagy jóléti állam) adódó *következtetéseit*. Szerinte a két fogalom ugyanis egymás ellentéte. Alighanem a monográfia egyik legizgalmasabb fejezetéhez ér az olvasó: a jóléti állam ugyanis az állami újraelosztás révén jelentősen és tartósan eltéríti a

5 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009. BVerfGE 123, 267-Lissabon.

6 Ld. különösen Mestmaecker, Nettesheim, Grimm vagy Terchechte álláspontját az „Europarecht” 2010.1. számához fűzött külön-számban: Beiheft. A német jogtudomány Lisszabon-vitájához ld. Vörös Imre: Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal. Budapest, hvgorac. 2012.II. fejezet C) pont.

7 Csaba László: i. m. 84. s köv. old.

8 en.wikipedia.org/wiki/Otto\_Graf\_Lambsdorff

9 Csaba László: i. m. 95.

10 i. m. 96.

fogyasztás/jövedelem szintjét a piacgazdasági modellhez viszonyítva. Az eredetileg az egyéni felelősségvállalásra és versenygazdaságra épülő (német) szociális piacgazdaság sem a régi már – a szolidaritás elvének térnyerése, a kockázatközösségek kiterjedése (biztosítások) a jóléti államban egyfajta homogenizálódáshoz (egységes orvosi ellátás, stb.) vezet. Így válik a szociális piacgazdaság jellegadó vonásává az egyénhez kötődő vallási, tartományi, nemzeti megtartó erő, amivel szemben áll a jóléti állam univerzalitása.

A 2008-as pénzügyi válság kezeléséről nem mondható el, hogy *fenntartható elrendezést* eredményezett: a maastricht-i kritériumok viszonylagossá váltak, az államháztartások adósságállománya nem kalibrálható egyértelműen, így a fenntarthatóság ma már inkább társadalmi-pénzügyi-környezeti fenntarthatóságként értelmezhető,<sup>11</sup> de a jóléti államban a jóléti szolgáltatások iránti kereslet végtelenre növekedése áll szemben az (állami) kínálat végességével. Ugyanígy az eltérő teljesítőképességű tagállamok egységes „kényszerzubonyba” préselése sem a fenntartható problémakezelés irányába mutat. A fenntarthatóság szempontjából a jelek szerint a *szociális piacgazdaság modelljén alapuló, de az egyéni érdeken túlmutató, a versenyt közérdekként felmutató modell* látszik életképesnek. Összehasonlító elemzéseken kereszt-

tül (pl. Irán, USA, Kína) a szerző arra a következtetésre jut, hogy az USA értékmentes modelljével szemben az európai – pl. a munka és a szabadidő, a vagyoni eszköz a személyiség kibontakoztatására és nem öncél – *értékhordozó modell* azt sugallja, hogy túl kell lépni a közgazdaságtanban, így az európaiban is az értéksemlegesség gondolatán.

A szociális piacgazdaság – mint a német példa mutatja (munkaerőpiac rugalmassá tétele az ún. Hartz-IV reformokkal, államháztartás egyensúlya) – nem egyszer mindenkorra adott elméleti modell, hanem fokozatosan *átstrukturálható*.<sup>12</sup> Ugyanakkor tény, hogy a dél-európai tagállamok nem ezt az utat járják, bár rendszerváltozás-léptékű reformok várhatók (megjegyezzük: ebben a szerző – figyelemmel a 2015. évi görögországi fejleményekre – jónak bizonyult; hogy jónak vagy rossznak, majd eldönti a jövő – és a görögök...). Ehhez járul a további sokszínűséget generáló középkelet-európai országok tagállamkénti megjelenése, amelyek ugyancsak tartósítják a különbözőségeket. A választóvonal ma már nem kelet-nyugati, hanem *észak-déli*. A szerző abban összegzi megerősítéit, hogy a piacgazdaság, így a szociális piacgazdaság modelljei általánosítható vonásainak felvázolása tekintetében *sok a bizonytalanság*: mindazonáltal még a 2004-ben belépett „új” EU-tagállamok esetében is a piacgazdaság alapján bontakoznak ki a különbözőségeik.

4. A *harmadik* nagy téma a rendszerváltozás hazai, de nemzetközi összehasonlító keretbe ágyazott közgazdasági értékelése: *a félig üres-félig tele pohár dilemmája*. Az előzőekben vázoltak reményeink szerint felkeltették a figyelmet ahhoz, hogy az olvasó ezen a nyomvonalon tovább folytassa a szerző – mint értő, okos cicerone – vezetésével a körülöttünk lévő világ gazdasági-társadalmi folyamatainak elméleti szintre transzponált, de nagyonis gyakorlatközeli megértését. Csaba László monográfiája ugyanis nem egyszerűen „európai közgazdaságtan”, hanem az általa olyannyira kívánt igazi „össz”-*társadalomtudományi elemzés* szép példája. Azé az elemzés, amely a szükséghez képest indokoltan szoros vagy kevésbé szoros kapcsolatban más társadalomtudományi ágakkal (politológia, szociológia, jogtudomány), összehasonlító szemléletben a szó legjobb értelmében véve *political economy*-t művel. Ha pedig figyelemmel vagyunk a közgazdasági felsőoktatásra nézve adódó következtetések levonására is, alighanem parádés – bár nagy odafigyelést kívánó – áttekintést kapunk korunknak nem csak a közgazdaságtudomány, hanem egy kicsit magának *korunknak* állapotáról. Ezért is ajánlható Csaba László monográfiája – és a lábjegyzetekbe foglalt további fél monográfia – jó szívvel minden érdeklődő értelmiséginek – jogásznak-nemjogásznak egyaránt.

11 i. m. 109–112.

12 i. m. 117.



## JOGIRODALOM–JOGÉLET

SZILÁGYI JÁNOS

*egyetemi docens  
Miskolci Egyetem  
(Miskolci)*

**Fodor László:  
Klímavédelem az energia-  
jogban – szabályozási  
modellek Németországból  
c. könyvéről\***

1. A könyvet – alapvetően – környezetjoggal és energiajoggal is foglalkozó olvasóként közelítettem meg.<sup>1</sup> Átolvasását követően azonban bizton ajánlhatom a könyvet a *környezetvédelmi és energetikai kérdésekkel* foglalkozó jogász és nem jogász szakembereken túl más jogterületek szakértőinek is, így különösen az európai jog, alkotmányjog és – talán meglepő lesz első ránézésre – a jogbölcsélet iránt érdeklődők számára is. Az első két extraneusi kör (európai jog, alkotmányjog) szakemberei vonatkozásában egész egyszerűen azért, mivel számtalan európai jogi előírást elemez a szerző – magának az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) elemzésének külön egy fejezetet szentelve –, és hasonlóképpen bőven foglalkozik – a magyar alkotmányjogászok számára több vonatkozásban is modellértékű – német alaptörvény és alkotmánybíróság gyakorlatával, ráadásul teszi ezt úgy, hogy közben sűrű párhuzamokat von, összehasonlításokat tesz a magyar alkotmányjog vonatkozásában. A jogbölcselőink, illetve a jogdogmatika kérdéseivel is foglalkozó más szakjogásaink számára pedig különösen a jogrendszerünk felfutóban

lévő új illetve újraértelmezett területeinek (energiajognak, klímavédelmi jognak) – egész jogrendre kiható – hatásai tarthatnak számot érdeklődésre. A könyvben fejtegetett témák át- és megtörik a klasszikus, XIX. századtól lefektetett jogdogmatika határait illetve alapjait, és felhívják a figyelmet például a technológiai újítások által támasztott jogi kihívások számos újabb körére (energiatárolás, széndioxid felszín alatti tárolása, etc.). Korábban hasonló jellegű jogi kihívásokat támaszt(ott) a jogrendszer más területein például az internet vagy a géntechnológia térnyerése is.

2. A szerző, Fodor László eddigi kutatásai alapvetően a környezetjoghoz, a klímavédelemhez, az alkotmányjoghoz és mindezekhez kapcsolódóan az energiajogi kérdésekhez kötődnek, vagyis úgy is értékelhetjük, hogy jelenlegi munkája a korábbi kutatásainak a szerves folytatását képezi. A szerző e könyve – magyar jogi kategóriákat, jogterületeket figyelembe véve – a környezetjog és az – egyébiránt lehatárolását tekintve jogtudományunkban sem egyértelműen meghatározott – *energiajog határán* van. Ezen magyar témakörök német jogirodalmi megfelelője a szerző által részleteiben is elemzett ún. „*környezeti energiajog*”. Nagyon fontos, és meglátásom szerint a téma szempontjából az egyetlen helyes megközelítést jelenti, hogy a Szerző a szükséges mértékig foglalkozik a témák technológiai, közgazdaságtani vonatkozásaival is, mint ahogy teret enged az egyes energiapolitikai döntések társadalmi megítélésének is. A monográfia

bevallottan nem törekszik a terület klasszikus, a vonatkozó joganyagot ismertető-elemző feldolgozására, sokkal inkább a német társadalom által felvetett problémakörökre koncentrálni elemzi a helyzetet és a joganyagot. Ez a megoldás pedig – jogi szakkönyvek esetében nem feltétlenül elvárt módon – rendkívül izgalmassá teszi az olvasmányt.

3. A könyv belső szerkezetét szemlélve – eltérve némileg a Szerző által alkalmazott tagolástól – *öt főbb tartalmi kérdést* jár körbe a Szerző.

Az *első* az EU elsődleges jogában a Lisszaboni Megállapodás által rögzített *uniós energiapolitika* (EUMSZ 194. cikk) elemzése, amely a magyar jogirodalomban hiánypótló, még akkor is, ha az uniós energiapolitika Lisszaboni Megállapodás előtti állapotához képest egyébként viszonylag csekély tartalmi változás történt. Az elemzésnek különösen fontos része az uniós energiapolitika és környezetpolitika közötti viszony részletes feltárása, amely – tekintettel az energiaágazat komoly környezeti hatásaira – elementáris jelentőségű.

A *második* a német energiapolitikai fordulat hatásával foglalkozik a *német energiamixben*. Ezen tárgykörben az energiamixben bekövetkezett változások két legfontosabb szegmensét taglalja, egyrészt a feljövő megújuló energiák, másrészt pedig a „kiüzött” atomenergia szabályozása vonatkozásában. Előbbi kapcsán a magyar energiajogban is ismert *kötelező átvételi rendszer* (KÁT) kerül az elemzés középpontjába. A KÁT kapcsán vizsgálat alá veszi annak alkotmányjogi vonatkozásait, az EUMSZ állami támoga-

\* Fodor László: Klímavédelem az energiajogban – szabályozási modellek Németországból, Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2014, 218.

1 A kutató munka a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területén működő Mechatronikai és Logisztikai Kiválósági Központ keretében valósult meg (Szerk.)

tásokkal illetve áruk szabad mozgásával kapcsolatos rendelkezéseit, vagy például az emisszió-kereskedelemmel való összefüggéseit. Néhol megdöbbenő következtetéseket von le az önkéntes megállapodásokról vagy a megújuló energiák környezeti hatásait illetően. Foglalkozik a megújuló energiák teremtette olyan kihívásokkal, mint a közellátás biztonságára vonatkozó előírások és az ezt biztosítani segített áramsztrádák kérdése. A német energiapolitikai reform Magyarországon is ismertnek vélt eleme az *atomstop*. A Szerző azonban számos olyan politikai, jogi vonatkozását tárja fel a döntés (illetve folyamat) hátterének, amely teljesen más megvilágításba helyezi az atomstop körülményeit. Mindeközben pedig jó néhány olyan problémakört elemez, amelyek a magyar atomenergia jog szempontjából is elsőrangú kérdések: a nagy aktivitású radioaktív nukleáris hulladékok kezelése, az atomenergiával összefüggő felelősségi viszonyok. Mindezek mellett persze ott van az atomerőművek leszerelésével együtt járó jogi kérdések rendezése, amely előbb vagy utóbb a magyar reaktorokat is érinteni fogja. Érdekes felvetés, hogy míg Magyarországon az energiaszektor renacionalizációja zajlik (és ezzel párhuzamosan egyfajta centralizáció), addig a megújulóknak térnyerésével Németországban éppen a hatalom decentralizációjának folyamata erősödik.

A *harmadik* főbb tartalmi kérdés a klímaváltozáshoz kötődik, vagyis

az energiaszektor káros környezeti hatásai közül – jelenlegi tudásunk szerint – az egyik legjelentősebb problémakörhöz. A vonatkozó rész központi területe a *kibocsátás-kereskedelem*, és jellegéből adódóan jóval jelentősebb mértékben kerül sor a vonatkozó nemzetközi és európai uniós előírások elemzésére is (a német nemzeti mellett), mint például a második – energiamixre vonatkozó – tartalmi kérdés kapcsán.

A *negyedik* tartalmi kérdéskör egyike a könyv legterjedelmesebb fejezeteinek, és olyan *új technológiai megoldások* jogi relevanciáival foglalkozik, mint az energiatárolás, a szén-dioxid leválasztás és annak felszín alatti tárolása, az energiahatékonyság és a kapcsolt energiatermelés, valamint a hálózatfejlesztéssel összefüggő kérdéskörök. Az első két témakör különösen sok (jogi) problémát vet fel, és sok magyar jogász számára meglehetősen futurisztikusnak tűnhet. A *negyedik*, a *hálózatfejlesztéssel* összefüggő problémakört pedig több szempontból is a megújuló energiák térnyerése gerjeszti, ugyanis azok – különösen a fluktuáló (pl. szél és nap) energiák – nagy terhelést jelentenek az energiahálózatra; vagyis a megújulóknak esetében bizony számolni kell a hálózatfejlesztési kihívásokkal is (tegyük hozzá rögtön, hogy az új német energiamixnek már most is számos negatív kihatása van a környező országok kapcsolódó hálózataira).

Az *ötödik* tartalmi kérdéskör, a

német energiapolitikához kapcsolódó alulról jövő, *helyi kezdeményezések* feldolgozása kifejezetten unikális eleme a munkának. E kezdeményezések – például az önkormányzatok koncesszióba adási lehetősége, a települési energiatermelő üzemek – nagyban hozzájárulhatnak a fentebb már említett hatalom-decentralizációs folyamatokhoz. Az *energiaszövetkezetek*, mint az annak tagjai érdekében tevékenykedő, alapvetően – a tagok személyes közreműködésével és tőkebefektetésével előállított – megújuló energiát a piaci árnál olcsóbban elosztó jogi konstrukció, pedig igencsak elgondolkodtató a Magyarország szegényebb részein élők nehézségeinek megoldására.

4. A szerzőnek természetesen nincsenek olyan illúziói, hogy a német megoldás egy az egyben át-emelhető lenne Magyarországon. Munkája számos részében kitér az ezzel kapcsolatos kérdésekre, így például, hogy míg Németországban a zöld energiáért a lakosság maga hajlandó és tud is többet fizetni, addig a magyar társadalomban jelenleg még a „rezsicsökkenés” bír nagyobb támogatottsággal. Azonban egyet tudunk érteni a szerző azon megállapításával, hogy a német problémák, felvetések, jogi megoldások közül több is jelentőséggel bírhat még a magyar társadalom életében a későbbiekben. És ezek közül a hasznos felvetések, megoldások közül szép számban találhatunk a szerző könyvében!

## Summary

### **ISTVÁN KÓNYA: The New Criminal Code and the Unity of the Courts' Application of Law**

„The unity of the courts' application of law means, that the diversity of decisions originates from the specificity of the cases, not from the different for as geographical or other dissimilarity. The reason for this is on the one hand the legal certainty, on the other hand (more specific) equality before the law.” (The Commentary of Hungarian Constitution Volume II. p. 1703, Századvég 2009.) The birth of the new Criminal Code, then entry into force enters into the unremitting process of judging crime detection, in such a way, that because of the regulation of temporal scope the Act IV of 1978 is applied in parallel. The law's new solutions, or choosing the applicable law interrupts the professional routine, „obliges the judge to examine standards, to compare, to interpret”, whereby the dynamism of application of law halts and the consistency easily damages. The supreme judicial forums have to take care increasingly of the unity of courts' application of law, the integrity of law, when a new law becomes a part of the legal system. This essay allows an insight into this activity, which takes much energy, but gives professional delight and beauty, too.

### **ZSOLT CSEPORÁN–MIKLÓS KOCSIS: The Constitutional Dimensions of Efficiency of the Law**

The effectiveness of the law, this question, the rating and its study classically belongs to the terrain of legal theory's domain, thus the Hungarian legal literature processed the topic almost solely based on legal theory methods and viewpoint. However, the effectiveness of the law has several aspects that show an appearing and interpretable feature in public law. This is why the topic's study with the methods of constitutional law – especially the theory of legislation and source of law – leads to new conclusions, which can improve the effectiveness of law concerning the scientific thesis.

### **ZSOLT PFEFFER: The Principle of Nullum Tributum Sine Lege**

This paper describes theoretical and detailed means the nullum tributum sine lege („no taxation without a statute”) principle in respect of the introduction of municipal taxes. It scrutinizes its development in the point of view of legal history and legislation, in different historical eras, mentioning European regulation examples. The contents and the frames of interpretation of the principle can be defined on the basis of historical examples, Hungarian provisions in constitution and on the other hand in different financial legal regulations. The principle

means first the taxes shall be prescribed on normative level, second the taxes and the general authorization to tax shall be defined by statute, third it means that in the case of authorization precise frames shall be prescribed.

### **EMESE SZILÁGYI: Is the Public Service Worth Its Price? Constitutional Requirements Concerning the Costs of Waste-Treatment**

The paper explores the relationship between public services and the basic principles of constitutionality on the example of waste management issues, with special emphasis on the costs of waste-treatment. The essay is based on the very idea that respecting the most basic constitutional principles such as the rule of law, antidiscrimination requirements and right of fair procedure can ensure the realization of the consumer's vital interests. Considering that 'public services' is a rather broad term, the study shifts the focus on the problem of waste management issues, which already have raised many doubts regarding to the question of constitutionality in the last decades. Therefore, this examination may help to explain the aforementioned connection between public service law and constitutional requirements. The conclusion of the study can help the better understanding of the recent changes on the field of Hungarian public service law, as well.

## Zusammenfassung

### **ISTVÁN KÓNYA: Das neue Strafgesetzbuch und die Einheitlichkeit der Gerichtspraxis**

„Einheitlichkeit der Gerichtspraxis bedeutet, dass die Unterschiedlichkeit der Fälle sich von deren Einzigartigkeit und nicht von der geographischen oder anderen Unterschiedlichkeit der Foren ergibt. Grund dafür ist einerseits die Rechtssicherheit, andererseits das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz.” (Kommentar zur Verfassung, Band II, S. 1703, Századvég 2009) Die Geburt und dann das Inkrafttreten des neuen Strafgesetzbuches tritt in den nie endenden Prozess der Verfolgung von aufgedeckten Straftaten so ein, dass dieses Gesetz – wegen der Regulierung des zeitlichen Anwendungsbereichs – für eine Weile parallel mit dem Gesetz Nr. IV. von 1978 angewendet wird. Die neuen Lösungen des Gesetzes, bzw. die Wahl des anwendbaren Rechts sind in der Berufsroutine problematisch, denn „der Richter ist stets zur Normenprüfung, Vergleichung und Auslegung verpflichtet”, und der Schwung der Rechtsanwendung geht dadurch verloren, bzw. ihre Kohärenz wird verringert. Jedes Mal, wenn ein neues Gesetz in Kraft tritt, soll die oberste Gerichtsstanz sorgsam auf die Einheitlichkeit der Gerichtspraxis achten. Die Studie versucht Einblick in diese Tätigkeit zu gewähren.

### **ZSOLT CSEPORÁN–MIKLÓS KOCSIS: Verfassungsrechtliche Dimensionen der Wirksamkeit des Rechts**

Bewertung und Untersuchung von Fragen bezüglich der Wirksamkeit des Rechts gehören traditionell in den Bereich der Rechtsphilosophie, deshalb wurde diese Thema

auch in Ungarn fast ausschließlich mittels rechtstheoretischer Methoden und auf der Grundlage von rechtstheoretischen Erwägungen behandelt. Zahlreiche Aspekte der Wirksamkeit des Rechts weisen aber Besonderheiten auf, die auch in der Welt des öffentlichen Rechts Bedeutung haben. Daher kann eine Untersuchung aus der Sicht des Verfassungsrechts – und besonders der Theorie der Rechtsetzung bzw. der Rechtsquellenlehre – zur neuen Feststellungen führen, die den Kreis der wissenschaftlichen Theorien bezüglich der Wirksamkeit des Rechts bereichern könnten.

### **ZSOLT PFEFFER: Das Prinzip nullum tributum sine lege**

Die Zielsetzung des Artikels ist die ausführliche Vorstellung des Grundsatzes nullum tributum sine lege („keine Steuer ohne Gesetz”) hinsichtlich der Einführung der Siedlungssteuern. Sie analysiert die historische und legislative Entwicklung des Grundsatzes mit der Separation der geschichtlichen Epochen und mit der Betonung der europäischen Verfassungsregelungen. Anhand der geschichtlichen Beispiele und des ungarischen positiven Rechts können die Elemente und die Interpretationsmöglichkeiten des Grundsatzes festgelegt werden. Der Grundsatz erscheint in Vorschriften mit Garantiecharakter, einerseits in verfassungstheoretischen, andererseits in finanzrechtlichen Rechtsätzen. Der Grundsatz kann einerseits bedeuten, dass die Festlegung der Steuern auf der normativen Ebene erscheinen muss, zweitens, dass die Steuern bzw. die sich auf die Besteuerung beziehende allgemeine Ermächtigung auf der gesetzlichen Ebene festgelegt werden

müssen. Drittens kann sie auch bedeuten, dass bezüglich der sich auf die Besteuerung beziehenden Ermächtigung ein präziser Gestaltungsrahmen geschaffen werden muss.

### **EMESE SZILÁGYI: Welchen Wert hat die öffentliche Dienstleistung? – Verfassungsmäßige Anforderungen bezüglich der Gebühr für die kommunale Müllabfuhr**

Die Studie geht davon aus, dass bei der Organisierung von öffentlichen Dienstleistungen – um Rechtsschutz zu gewährleisten – bestimmte verfassungsmäßige Anforderungen eingehalten werden müssen. Der Kreis der öffentlichen Dienstleistungen ist relativ breit, daher untersucht die Studie nur den Bereich der kommunalen Müllabfuhr: da sie Pflicht ist, betrifft sie jeden Haushalt, und deren Organisierung bzw. die zu bezahlende Gebühr warf in den vergangenen Jahrzehnten zahlreiche verfassungsrechtliche Probleme auf. Dieser Problembereich ist als Musterbeispiel sehr geeignet, um die verfassungsmäßigen Erwartungen zu untersuchen, die der Gebührenfestlegung gegenüber gestellt werden können. Sowohl die einschlägige Praxis des Verfassungsgerichtshofes, des Ombudsmans und der Kurie, als auch die Unsicherheiten nach dem Inkrafttreten des neuen Selbstverwaltungsgesetzes zeigen, welche Probleme die Fragmentierung im Teilssektor der lokalen Gebietskörperschaften verursacht. Die Erwägungen haben eine über sich hinausgehende Bedeutung, denn aufgrund dieser Feststellungen können allgemeine Erwartungen gegenüber der Regelung von Gebühren für öffentliche Dienstleistungen formuliert werden.