

JURA

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja



Tartalomból

STUDIUM

FEKETE KRISTÓF BENEDEK:

Az alkotmányjogi panasz perjogi vonzatai, eredményeinek hatása a bírósági jogalkalmazásra

PFEFFER ZSOLT:

A magyar és a keletnémet pénzügyi (jogi) rendszerváltás

SISKA KATALIN:

A késő oszmán kori családjogi reformok és hatásuk a családjogi jogérvényesítés terén

STRÉDA, ANTAL:

The Evolution of the Single Bank Resolution Framework in the European Union

SZILOVICS CSABA – SZÍVÓS ALEXANDER:

A magyarországi személyi jövedelemadó rendszer változásai az elmúlt 30 évben

COLLOQUIUM

BODA ZOLTÁN:

A büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtási törvény szerinti kártalanítás összehasonlító elemzése

PERKUMIENÉ, DALIA – BERIOZOVAS, OLEGAS –

GOLOVNIA, OKSANA:

Problems of Legal Regulation of the Donation Contract

JURA

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos lapja

2021. 3. szám

HU-ISSN 1218-0793

Felelős kiadó: Dr. Fábíán Adrián dékán

A Szerkesztőbizottság

Elnöke: Dr. Korinek László

Tagjai: Dr. Fábíán Adrián, Dr. Herke Csongor, Dr. Kecskés András,
Dr. Maczonkai Mihály, Dr. Szécsényi László, Dr. Szilovics Csaba,
Dr. Tóth Mihály, Dr. Trócsányi László, Dr. Visegrády Antal,
Dr. Knut Werner Lange, Dr. Lucian Bercea, Dr. Peter Hay,
Dr. Veronica Rebreanu, Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos,
Dr. Mirela Župan

Főszerkesztő: Dr. Tilk Péter

Szerkesztő: Dr. Bankó Zoltán, Dr. Mohay Ágoston

Postacím: 7602 Pécs, Pf. 450
e-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

A lap, valamint a benne szereplő valamennyi cikk szerzői jogilag védett, ezeknek a szerzői jogi törvény keretein kívül történő bármilyen felhasználása jogellenes és büntetendő. Fénymásolatok személyes használatra készíthetők az egyes tanulmányokról, vagy azok részleteiről. Üzletszerűen készített, illetve felhasznált másolatok díjkötelesek. A megjelenítésre szánt kéziratokat kérjük a fenti e-mail címre eljuttatni. A tanulmányok kötelező és támogató lektorálás után publikálhatók. A beküldendő tanulmányok leírási és idézési követelményei a <http://jura.ajk.pte.hu/> linken található. Folyóiratunk korábbi számai a <http://jura.ajk.pte.hu/index.php?link=letoltes> linken is elérhetők.

A Jura c. folyóirat leírási és szerkesztési követelményei megtalálhatók a <http://jura.ajk.pte.hu/honlapon>.

TARTALOM

STUDIUM

FEKETE KRISTÓF BENEDEK:

Az alkotmányjogi panasz perjogi vonzatai, eredményeinek hatása a bírósági jogalkalmazásra..... 5

PFEFFER ZSOLT:

A magyar és a keletnémet pénzügyi (jogi) rendszerváltás 32

SISKA KATALIN:

A késő oszmán kori családjogi reformok és hatásuk a családjogi jogérvényesítés terén..... 55

STRÉDA, ANTAL:

The Evolution of the Single Bank Resolution Framework in the European Union 68

SZILOVICS CSABA – SZÍVÓS ALEXANDER:

A magyarországi személyi jövedelemadó rendszer változásai az elmúlt 30 évben.. 89

COLLOQUIUM

BODA ZOLTÁN:

A büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtási törvény szerinti kártalanítás összehasonlító elemzése..... 102

PERKUMIENĚ, DALIA – BERIOZOVAS, OLEGAS –

GOLOVNIA, OKSANA:

Problems of Legal Regulation of the Donation Contract..... 126

CONTENTS

STUDIUM

KRISTÓF BENEDEK FEKETE:

The Effects of the Constitutional Complaint in the Context of Litigation and the Impact of its Results on the Judicial Practice5

ZSOLT PFEFFER:

The Change of Regime in Finance and in Financial Law of Hungary and East-German..... 32

KATALIN SISKA:

Late Ottoman Family Law Reforms and Their Impact on Family Law Enforcement.....55

ANTAL STRÉDA:

The Evolution of the Single Bank Resolution Framework in the European Union 68

CSABA SZILOVICS – ALEXANDER SZÍVÓS:

Changes in the Hungarian Personal Income Tax System in the Last 30 years 89

COLLOQUIUM

ZOLTÁN BODA:

Comparative Analysis of Compensation Related Provisions in the Criminal Proceeding Act and the Penalty Enforcement Act 102

DALIA PERKUMIENĖ – OLEGAS BERIOZOVAS –

OKSANA GOLOVNIA:

Problems of Legal Regulation of the Donation Contract..... 126

STUDIUM

dr. Fekete Kristóf Benedek
 doktorandusz, PTE ÁJK Alkotmányjogi
 Tanszék

Az alkotmányjogi panasz perjogi vonzatai, eredményeinek hatása a bírósági jogalkalmazásra *

I. Bevezetés

Magyarország Alaptörvénye 2012. január 1-jei hatálybalépése alapvető paradigmaváltást hozott az alkotmánybíráskodással összefüggésben. Megszűnt a bárki által indítványozható absztrakt utólagos normakontroll eljárás, az *actio popularis*, helyébe az egyedi panaszok elbírálása lépett. Napjainkra már kétség

* A tanulmány a Pécsi Tudományegyetem Kriszbacher Ildikó Tehetségfondozó Ösztöndíj támogatásával készült. Jelen tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXV. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Alkotmányjogi Tagozat 2 (Bíróságok, bíráskodás) c. tagozatában elnyerte a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének különdíját (I. különdíj). A szerző ehelyütt is köszönetet mond témavezetőinek dr. Petrétai József egyetemi tanárnak és dr. Tilk Péter tanszékvezető egyetemi docensnek, a PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék oktatóinak, akiknek áldozatos mentori tevékenységük nélkül e munka nem készülhetett volna el.

nélkül állíthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörét az alkotmányjogi panasz képezi.¹

Jól érezhetően az európai alkotmánybíráskodás egyfajta „modellváltáson” megy keresztül, ugyanis a *Hans Kelsen* által „megálmodott”², elméletileg és gyakorlatilag is megalapozott centralizált európai modell,³ amely főleg absztrakt normakontroll gyakorlására hivatott, mindinkább individualizálódik.⁴ Ebből kifolyólag a decentralizált amerikai modell sajátossága – az egyéni panaszok vizsgálata – egyre inkább az európai alkotmánybíráskodás sajátjának is tekinthető, amelynek szükség-szerű hozadéka a konkrét normakontroll eljárás.⁵

Az Alaptörvényben rögzített alapjogok érvényesítésében kulcsszerepet játszó négy alkotmányjogi panasztípus közül három szükségszerűen feltételezi per meglétét, amely jelen munka vizsgálódási fókuszpontját is orientálja: az Alkotmánybíróság által biztosított egyéni jogvédelem lehetőségeit tekintve célszerű elsődlegesen az individuuum oldaláról megközelíteni az eljárást, feltérképezni az alkotmányjogi panasz perjogi vonatkozásait. Külön vizsgálódás tárgyát képezi – a magyar Alkotmánybíróság eljárását követően – az Európai Emberi Jogi Bírósághoz fordulás mára kikristályosodott metódusa, amely szintén tartalmaz perjogi elemeket.

Tekintettel arra, hogy nem beszélhetünk konceptualizált alkotmány(jog)i eljárásjogról,⁶ így az alkotmányjogi panaszt önállóan rendező törvényről sem, a szóban forgó alapjog-érvényesítés hazai arculatát, a különböző alkotmányjo-

gon kívüli jogágak eljárásjogi kódexei határozzák meg. Erre tekintettel izgalmas és érdekes lehet annak feltárása, hogy a különböző eljárási törvények miképp kanalizálják az alkotmányjogi panasz intézményét, esetleg indokolt lehet-e egy önálló „alapjog-érvényesítési” szabályozás kidolgozása.

A tanulmány metodológiáját tekintve alapvetően a kvalitatív módszerekre támaszkodik: a kutatás döntően a vonatkozó jogi dokumentumok értelmezését és elemzését végzi el az ismert értelmezési technikák segítségével, fogalom-meghatározásokat boncolgat, valamint összefüggéseket, tendenciákat jár körül. Ehhez kapcsolódik a rendelkezésre álló magyar, továbbá nemzetközi szakirodalom és gyakorlat tanulmányozása, illetve szintetizálása, amelyek már egyéb kvantitatív módszerek igénybevételét is szükségessé teszik.

II. Az alkotmányjogi panasz

1. Az alkotmányjogi panasz megjelenése a magyar jogrendszerben

1989-ben, a rendszerváltással egyidejűleg, igény mutatkozott, hogy a formailag régi, azonban tartalmilag és értékében immáron új alkotmányt időszerű eszközökkel, többek között alkotmánybíráskodással is védelmezzék. Ennek megfelelően az Országgyűlés – minden komolyabb vitát mellőzve – az 1989. évi I. törvénnyel intézményesítette a magyar Alkotmánybíróságot, mint önálló állami szervet.⁷ Az 1989. évi XXXI. és XXXII. törvényekkel pedig működőképes, ámde korántsem problémáktól mentes intézményt hozott létre.⁸ Ez töb-

bek között a gyors és magyar előzményekkel nem rendelkező jogalkotással magyarázható.⁹ A testület 1990. január 1-jén kezdte meg működését a világ egyik legszélesebb hatáskörrel rendelkező „alkotmányvédő” testületeként,¹⁰ amelynek – a túlnyomórészt mintát adó német és osztrák testületekhez hasonlóan – eszköztárából nem hiányozhatott az alkotmányjogi panasz sem.

2. Az alkotmányjogi panasz szabályozása és gyakorlata

Előjáróban ajánlatos rögzíteni azt, hogy az alkotmányjogi panasz mint jogintézmény kizárólag olyan államokban lelhető fel, amelyekben a „rendes” és az alkotmánybíráskodás között egyértelmű határvonal húzódik, azaz centralizált alkotmánybíráskodási modell valósul meg különálló bírósági és alkotmánybírási intézményrendszerrel.¹¹ Mindez egyúttal azt is jelenti, hogy az alkotmányjogi panasz intézménye alkotja az egyik legerősebb hidat a rendes bíróságok és az alkotmánybíráskodások között.¹²

A különböző államok sokféle szabályozási variánsát alakították ki az alkotmányjogi panaszra, ugyanakkor magának az jogintézménynek adható absztrakt fogalom ekképp hangozhat: „[a]lkotmányjogi panasz alatt az alapjogaiban sérelmet szenvedett egyén vagy szervezet által benyújtott, az alkotmánybíróság eljárásának megindítására szolgáló eszközt értjük, amely valamely egyedi vagy normatív állami aktus ellen irányul, és adott esetben az aktus alkotmányellenességének megállapításhoz,

valamint a benyújtó egyéni jogsérelmének orvoslásához vezethet.”¹³

Érdeemes röviden arra is utalni, hogy az decentralizált – bíróságok útján megvalósuló – alkotmányvédelmi modell ugyan azonos célt szolgál, viszont sajátosságait tekintve számottevően eltér a tanulmány tárgyává tett – „centralizált” – alkotmányjogi panaszétól.¹⁴

2.1. Az alkotmányjogi panasz az új Abtv. szerint

A 2010-ben megindult közjogi változások az Alkotmánybíróságot sem kerültek el. Az alkotmányozó/törvényhozó a testület érdemi bevonásával – a jogirodalmi kritikák figyelembevételével – foglalkozott az alkotmányjogi panasz újraszabályozásának kérdésével, amelynek eredményeképpen az Alaptörvény – Paczolay Péter szavaival – „új egyensúlyt” teremtett: a testület hatásköre az absztrakt normakontrollról egyértelműen az egyéni jogvédelem irányába mozdult el. Az Alaptörvény ugyan rögzítette a testület legfontosabb hatásköri szabályait, azonban a részlet-szabályokat az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.), valamint a később elfogadott, az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) tartalmazza.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja lehetővé teszi az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének orvoslását kétféle formában: az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján egyrészt felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogsza-

bálynak (*normatív panasz*), másrészt a bírói döntésnek (*individuális panasz*) az Alaptörvénnyel való összhangját.¹⁵

Az Abtv. három alkotmányjogi panasz típust különböztet meg: (i) a 26. § (1) bekezdés szerintit, amelyet szokás „rég típusúnak” nevezni, (ii) a 26. § (2) bekezdése szerintit, amelyet a „közvetlen” vagy „kivételes” jelzővel illetik, valamint (iii) a 27. § szerintit, amely az „individuális” vagy „valódi”. A következőkben – mivel erről a témáról sokan sokféle megközelítésből írtak én csupán – ezek rövid bemutatását végzem el.

2.1.1. Normatív alapú alkotmányjogi panasz

A (közvetett és közvetlen¹⁶) normatív panasz az Alaptörvényben biztosított jogokat sértő jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása miatt bekövetkező alaptörvény-ellenességet hivatott orvosolni, ámde igénybe vételének és így egyes formáinak feltételei eltérőek.

2.1.1.1. Közvetett normatív panasz

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz. Az absztrakt normakontroll eljáráshoz képest e hatáskörnél konkrét ügynek és konkrét érintettségnek kell fennállnia. Az indítványozás előfeltétele továbbá az, hogy az érintettnek az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehető-

ségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz benyújtására 60 napos határidő áll nyitva.¹⁷

2.1.1.2. Közvetlen normatív panasz

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint – a közvetett normatív panasszal szemben – akkor is kezdeményezhető az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz-eljárása, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. E panasztípus esetén az indítvány előterjesztésére rendelkezésre álló idő a jogi rendelkezés hatálybalépésétől számított 180 napon belül van lehetősége.¹⁸

2.1.1.3. Legfőbb ügyészi panasz

Mindezidáig (2021) nem volt rá példa, de az Abtv. 26. § (3) bekezdése lehetőséget teremt a legfőbb ügyész számára, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulhasson. Erre az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében van lehetőség, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.¹⁹

2.1.2. Individuális alkotmányjogi panasz

Az – alaptörvényi szinten is rögzített – individuális alkotmányjogi panasz

intézménye lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. Az Abtv. 27. §-a alapján ugyanis az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütköztetve korlátozza, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Erre 60 nap áll rendelkezésre.²⁰

E panasztípus lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára, hogy a bírói döntéssel szemben benyújtott indítvány alapján felülvizsgálja a bírósági döntés értelmezésének alaptörvény-ellenességét,²¹ ugyanakkor – az indítványozó szempontjából – pozitív eredmény esetén megsemmisíti a támadott döntést.²² Ilyen esetben a testületnek lehetősége van megsemmisíteni a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is.²³ Az Alkotmánybíróság a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja.²⁴

2.2. Az alkotmányjogi panasz a kritikák fényében

Az alkotmányjogi panasz új rendszerét érthetően megannyi várakozás és félelem övezte. Egyfelől hatalmas

ügynövekedést prognosztizáltak, mivel e megoldás az egyéni jogvédelem sokkal nagyobb lehetőségét hordozza magában (lásd valódi alkotmányjogi panasz), másfelől megjelentek olyan vélemények, amelyek meglehetősen sötét képet festettek a testület jövőbeni helyzetéről, szerepéről. Ehelyütt most utóbbi „rémképek” elosztatására teszünk kísérletet.

a) Az első kérdést az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok egymáshoz való viszonya jelenti. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével ti. lehetőség nyílt a bírósági döntések alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára. A bírói karban ugyanakkor voltak, akik nem tartották szerencsésnek a rendes bíróságok döntéseinek felülvizsgálatát, mivel álláspontjuk szerint a legfelsőbb bírói fórumnak is kellő alkotmányos súlya és szerepe van.²⁵ Ez az érvelés részben igaz, de fontos, hogy csak egy erga omnes és autentikus alkotmányértelmezés legyen, amelyet csak egyetlen szerv képes maradéktalanul biztosítani.

b) Az előbbi ponthoz kapcsolódóan az új szabályozástól való további ódzkodást a testületi szuperbíraskodástól való félelem váltotta ki. Ennek elkerülése érdekében a testületnek folyamatosan szét kell választania a jogsértő és alapjogsértő döntéseket, továbbá differenciálni azok között. Csak így kerülhető el az alapjogi szuperbíraskodás,²⁶ valamint az, hogy a testület semmítőszékké váljon.²⁷

c) További aggodalomként jelentkezett, hogy az Alkotmánybíróság bele fog roppanni az alkotmányjogi panaszok számába. Ez nem következett be,

mivel a szűrőmechanizmusok kordában tartották a beadványok mennyiségét. Ellenben a bárki által indítható utólagos absztrakt normakontroll az az intézmény, amellyel alkalmas (volt) arra, hogy blokkolja a testület működését.²⁸

d) Végezetül valóban aggodalomra adhatnak okot az Alkotmánybíróság törvényhozás feletti kontrolljában eddig bekövetkezett változások. Egyfelől az actio popularis megszűnésével a törvényhozás feletti kontroll lényegesen leszűkült. A szabályozás a korábban bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll-eljárás indításhoz fűződő jogát első ízben a Kormányra, az országgyűlési képviselők egynegyedére korlátozta, majd – a Velencei Bizottság javaslatára – az alapvető jogok biztosának adta meg. Ez később kibővült a Kúria elnökével és a legfőbb ügyésszel. Paczolay Péter szerint ugyanakkor az Alkotmánybíróság hatásköre továbbra is biztosítja, hogy a testület a törvényhozás kontrollja legyen, mivel az előbb említettek által valamennyi fontosabb törvény felülvizsgálat tárgyát képezheti.²⁹ Másfelől aggálykeltő a testületi hatáskör Alaptörvény és Abtv. által kialakított koherens rendszerének megbontása is. A kétharmados parlamenti többség ugyanis nem tudott ellenállni a kísértésnek, hogy kivonja a testület hatásköréből a vitás kérdések eldöntését (lásd pl. 98%-os különadó esetét).³⁰ Tilk Péter szerint egyértelműen károsak a jogalkotó ilyen jellegű megnyilvánulásai, példának okáért említhetjük az Alkotmánybíróság hatáskör-korlátozását kodifikáló törvényjavaslat indokolását,

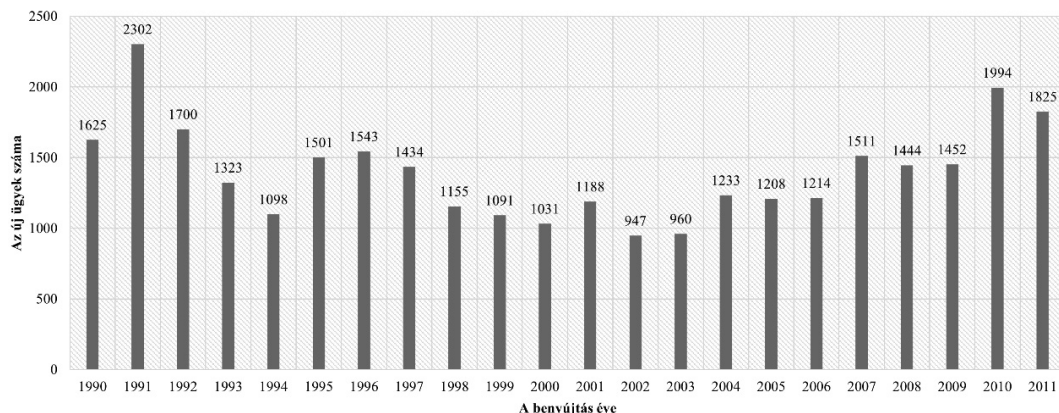
amely szerint a korlátozásra azért van szükség, mert a jogállam annyira megszilárdult, hogy szükségtelen a testület korábbi hatásköreinek fenntartása.³¹

Összegzésként elmondható, hogy hiba lenne az alkotmányjogi panasz megújult intézményét idejekorán meg-, illetve elítélni, ugyanis nemzetközi tapasztalatok mutatják azt, hogy több év kell egy-egy jogintézmény „beüzemeléséhez”. Ehhez kapcsolódóan gondoljunk csak a német Alkotmánybíróság

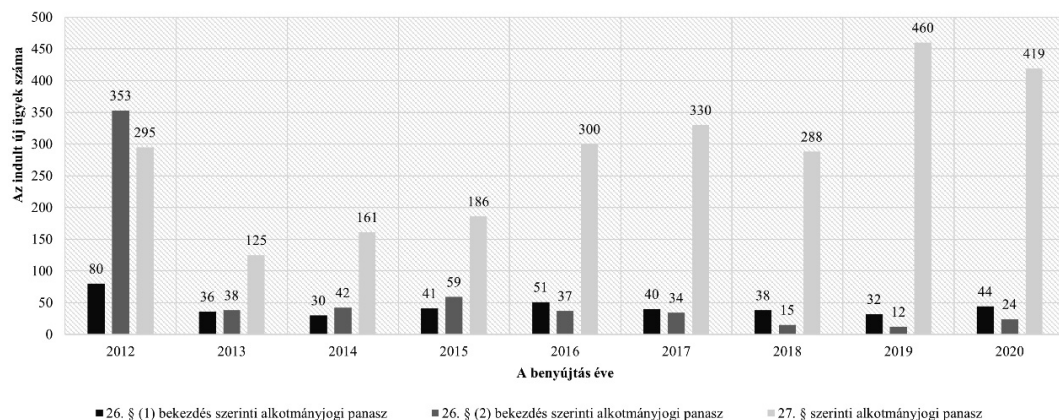
küzdelmes kezdeti éveire, amikor még – a mára legnagyobb tekintélynek örvendő – testület megszüntetése is felmerült.³² Mindazonáltal annyit most is rögzíthetünk, hogy az actio popularisal szemben az alkotmányjogi panasz jelenlegi intézménye nem az állampolgárok panaszának gyűjtőhelyévé teszi az Alkotmánybíróságot,³³ hanem valódi megoldást kínál az alapjogaikban sérelmet szenvedett jogkereső közönség számára.

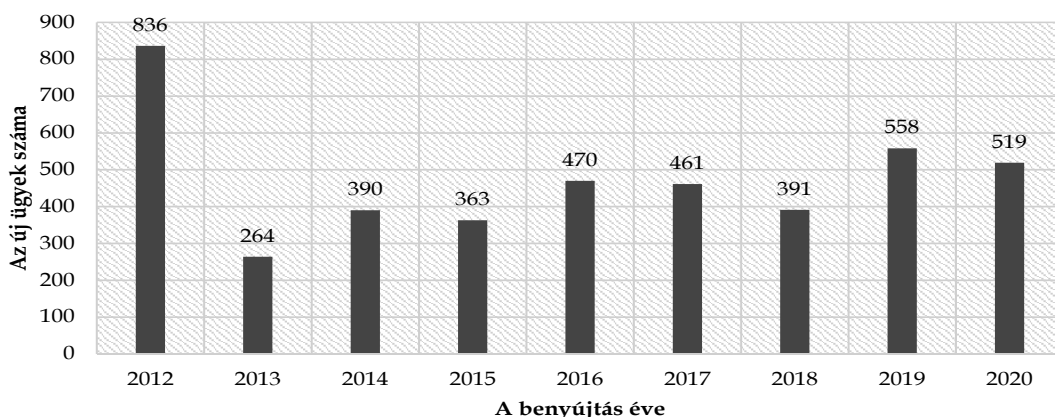
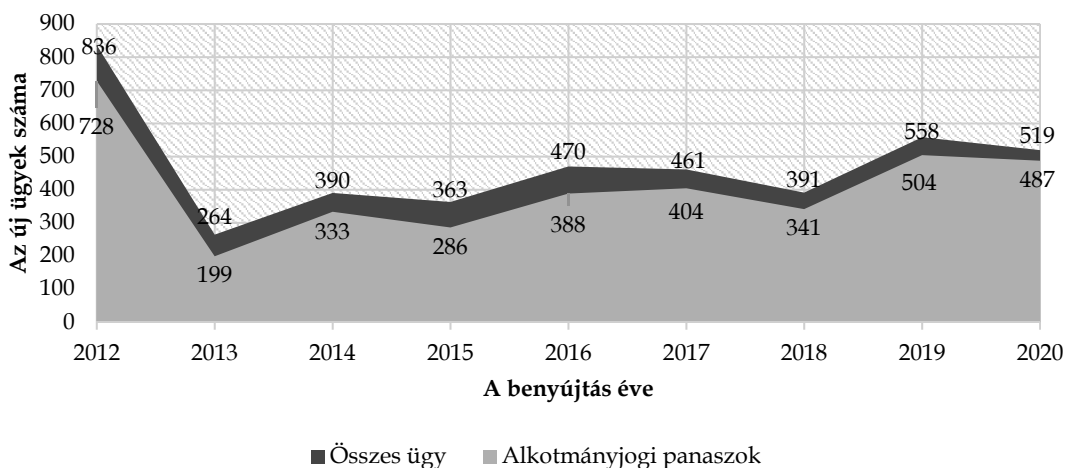
2.3. Az alkotmányjogi panasz a számok tükrében³⁴

1. ábra: Az Alkotmánybíróság előtt indult új ügyek megoszlása 1990 és 2011 között (saját szerk.)



2. ábra: Az alkotmányjogi panaszok megoszlása 2012 és 2020 között (saját szerk.)



3. ábra: Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 2012 és 2020 között (saját szerk.)³⁵**4. ábra:** Az alkotmányjogi panasz aránya az összes érkezett indítványhoz képest 2012 és 2020 között (saját szerk.)³⁶

III. A perjog meghatározása

Az alkotmányjogi panasz perjogi kontextusban történő vizsgálatának megkezdése előtt szükséges tisztázni magának a perjognak a fogalmát.

A perjognak mint önálló tudományának magyarországi művelése a XVI-II. század második felében kezdődött meg.³⁷ Az addig „tisztán” magánjogi lábakon álló perjogi szabályok – német hatásra – közjogiasodtak: a per többé

nem tekinthető olyan jogvédelmi eszköznek, amely minden tekintetben a felek uralma alatt áll, hanem olyan intézménynek, amellyel az állam a magánjogrendet igyekszik megvalósítani, így tehát ha felek magánjogainak érvényesítésére is törekszik, végeredményben a közérdeket szolgálja.³⁸

A perjog szükségképpen feltételezi az állami szerepvállalást,³⁹ amely szerepvállalás pedig azokban az országokban, ahol a jog uralmát kívánják

érvényre juttatni, az *eljárásjogi kódexek*-ben van rögzítve. Ahhoz viszont, hogy definiáljuk a perjog fogalmát, előtte célszerű különválasztani a büntető, a polgári és a közigazgatási *per*t a büntető, a polgári és a közigazgatási *eljárástól*. E fogalmak szorosan összefüggenek, de nem azonosak egymással.⁴⁰ Míg előbbi egy szűkebb, addig utóbbi egy tágabb kategóriát jelöl az alábbiak szerint.

A per céljából kiindulva, amely a jogok védelmében gyökerezik,⁴¹ *a per a jogkérdések bíróságok általi tisztességes eljárásban történő megoldását jelenti.*⁴² Ebből következően a per voltaképpen magában foglalja a keresetlevél betérjesztésétől/vádemeléstől a per jogerős megoldásáig érvényre jutó valamennyi perintézményt (ideértve a perorvoslatokat is).⁴³ Az eljárás ugyanakkor sokkal szélesebb spektrumot jelöl: „[a]z eljárásjog általában a döntéshozatal rendjét és módját, a döntések formáját, ezek kihirdetését és végrehajtásának módját is felöleli, ezért *az eljárás szabályozása minden olyan jogi normát magában foglal, amelyek kötelező határozathozatalt érintenek*”.⁴⁴

Mindezek után a perjog meghatározása természetszerűen szabatosnak kell lennie. Gyekiczky Tamás – Max Weber intencióit követve – ilyen szabatos fogalmat alkotott: „[A] perjog [...] a hivatásrendbe tömörült, szakmai képzettséggel rendelkező és szakszerűen eljáró jogászok formálisan racionalizált konstrukciója, amely a hivatásrend által definiált szabályok alkalmazásával része a modern jogszolgáltatásnak.”⁴⁵

Összefoglalásként megállapítható, hogy a perjog – Gyekiczky Tamás által megfogalmazott – nominális definíci-

ója – noha polgári eljárásjogi megközelítésből indul ki – kellően absztrakt ahhoz, hogy a szükséges pontosítások elvégzését követően valamennyi perjog (büntető, polgári és közigazgatási) definiálható legyen általa. Így a következőkben e fogalmat tekintem kiindulópontnak.

IV. Az alkotmányjogi panasz perjogi vonatkozásai

Konceptualizált alkotmányi eljárásjog hiányában az alkotmányjogi panaszra vonatkozó „perjogi” szabályokat az Abtv. és az Ügyrend állapítja meg. Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásával az Alkotmánybíróság előtt „szuverén eljárás” indul, amelyet nem lehet egyik eljárásfajta (még kevésbé per) részének tekinteni.⁴⁶

Sui generis jellege miatt a magyar jogirodalomban is történtek kísérletek a szóban forgó eljárás definiálására. Kronológiai sorrendben haladva elsőként Szalbot Balázs alkotott – német mintára – nominális meghatározást, amely szerint az alkotmányi eljárásjog „[a] közhatalmi aktusok alkotmánnyal való öszszemérését megelőző, ahhoz vezető előkérések eldöntését, illetve jogkövetkezmények meghatározását” jelenti.⁴⁷ Ennél árnyaltabb meghatározást adott Chronowski Nóra és Petrétei József, akik szerint „[a]z alkotmányi eljárásjog körébe az alkotmány közvetlen és közvetett eljárási szabályai sorolhatók, amelyek keretet jelentenek az alkotmány alatti eljárásjogi szabályozás számára. Természetesen nem minden alkotmány alatti eljárásjog alkotmány-

jogi eljárás is egyben, mert az utóbbi kategóriába csak azok az eljárásjogok tartoznak, amelyek nem sorolhatók a polgári, a büntető, a szabálysértési vagy a közigazgatási eljárásjog körébe.”⁴⁸

Az alkotmányi eljárásjog sui generis jellegét erősíti az a tény is, hogy az alkotmányjogi panaszhoz fűződő – anyagi jogi – határidők praeclusiv jellegűek, azaz az indítvány késedelmes benyújtása esetén, ha az indítvány előterjesztésére megállapított határidő (jogszabály kifejezett rendelkezése folytán) jogvesztő, vagy a mulasztás kimentésére előírt igazolással az indítványozó nem él, illetőleg az aaptalan, az indítványt el kell utasítani, ennek elmaradása esetén a „pert” meg kell szüntetni.⁴⁹ Ehhez kapcsolódóan Orbán Endre arra mutat rá, hogy az alkotmányjogi panasszal együtt járó befogadási eljárás egy alkotmány(i) eljárásjog dogmatikai alapjait hordozza.⁵⁰

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság előtt folyó eljárás valóban szuverén, azonban az eljárási kódexekkel való szoros kapcsolata miatt nem beszélhetünk teljesen önálló „jogágról”. Az Alkotmánybíróság eljárásának előzménye valamennyi esetben ugyanis közhatalmi aktust feltételez, amelyet követően – különösen a 26. § (1) bekezdése, illetve 27. § szerinti alkotmányjogi panasznál az adott eljárási kódexek által – nyílik lehetőség az Alkotmánybírósághoz fordulni. Sőt mi több, a testület döntését követően, például a valódi alkotmányjogi panasz sikeressége esetén a rendes bíróságoknak új eljárást kell lefolytatniuk, illetve új határozatot szükséges hozniuk.

Mindezek miatt úgy vélem, noha eljárásjogi (azon belül perjogi) értelemben az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok eljárása nem kontinuitív, azonban eljárásaik (eredményei) egyes pontokon szükségszerűen találkoznak, azok egymástól az alkotmányjogi panasz szempontjából szét nem választhatók.

Ebből kifolyólag az alkotmányjogi panasz perjogi vonatkozásait a következőkben két aspektus mentén vizsgálom: egyfelől a konkrét folyamat oldaláról, amely az Alkotmánybíróság döntését megelőző és azt követő cselekményekből áll, másfelől az alkotmánybírósági döntések bírósági ítélezésre gyakorolt tényleges hatásának szemszögéből.

1. Az alkotmányjogi panasz és a kúriai felülvizsgálat egymáshoz való viszonya

Jelenlegi szabályozásunk lehetővé teszi a Kúria előtti felülvizsgálati eljárás és az Alkotmánybíróság előtti alkotmányjogi panasz eljárás egyidejű lefolytatását, ugyanis az eljárási kódexekben meghatározott feltételek teljesülése mellett mindkettő lefolytatható a másodfokú jogerőre emelkedett ítéletet / ügydöntő határozatot követően.⁵¹ Fontos azonban, hogy ilyen párhuzamos eljárások esetében az eljárási kódexek rendezik az alkotmányjogi panasz és a kúriai felülvizsgálat egymáshoz való viszonyát.⁵² Mivel az említett eljárások két teljesen különálló intézmény hatáskörébe tartoznak, így ha az első fokon eljáró bíróság értesítése folytán a Kúria tudomására jut az alkotmányjogi

panasz felülvizsgálattal egyidejű előterjesztése, akkor az eljárási kódexek előírják a legfőbb bírói fórum számára, hogy haladéktalanul értesítse az Alkotmánybíróságot a felülvizsgálati eljárásról.⁵³ Ilyen esetben az Alkotmánybíróság pedig az Abtv. 60. §-a alapján a felülvizsgálat befejezéséig felfüggeszt(het)i az alkotmányjogi panasz elbírálását.

Mind a mai napig komoly jogirodalmi viták tárgyát képezi a szóban forgó párhuzamos eljárások létjogosultsága. Több szerző határozott álláspontja az, hogy kizárólag a felülvizsgálati eljárás lefolytatását követően kerülhessen sor alkotmányjogi panasz indítványozására, ugyanis megvan a reális esélye annak, hogy a Kúria felülvizsgálati eljárása során orvosolja az alapjogi sérelmet.⁵⁴ Ehelyütt szükséges szólni az Ügyrend 32. § (3) bekezdésében található szabályozási megoldásról, amely értelmében az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt még nem bírálta el, továbbá – arra tekintettel, hogy az eljárás még folyamatban van – a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben. Ezeben az esetekben a benyújtott alkotmányjogi panasz soron kívül, az egyéb feltételek vizsgálatát mellőzve is visszautasítható.

Mindezek ellenére dogmatikai szempontból felettébb érdekes az a tény, hogy amíg a kúriai felülvizsgálati eljárás törvényességi, addig az alkotmányjogi panasz egy alkotmányossági szempontú felülvizsgálatnak veti alá a konkrét bírói döntés(ek)e)t. Eltérő

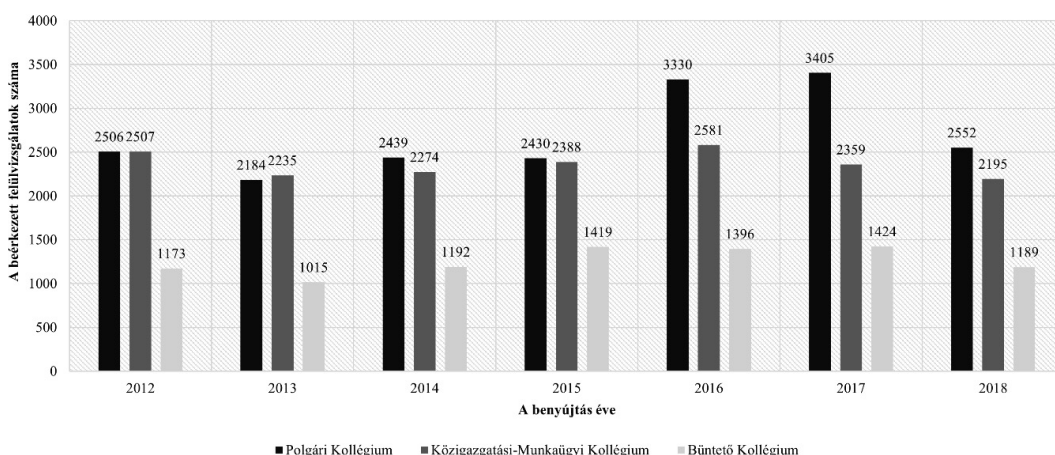
megközelítésből szemlélve előbbi perorvoslati jellegű, amelynek célja az ügy érdemére kiható jogszabálysértés kiküszöbölése, utóbbi pedig az Alaptörvényben rögzített alapjogok alkotmányossági szempontú védelmére szolgál. E hatáskörök egymással jól kivehető átfedést mutatnak, de mégis alapvető céljukat tekintve teljesen eltérőek. Ahogyan arra Balogh Zsolt és Marosi Ildikó közös munkájukban rámutattak, „[h]a az a megoldás válna uralkodóvá, hogy az alkotmánybírósági eljárás feltétele, hogy az indítványozó merítse ki a felülvizsgálatot is, az a Kúriát szükségképpen Alaptörvény-értelmezésre készíti, viszont az ügyek egy része – adott esetben – megoldódhat a bírósági szervezeten belül. Ellenkező esetben, azaz ha az alkotmányjogi panasz benyújtásának nem feltétele a felülvizsgálat kimerítése, úgy a Kúria és az Alkotmánybíróság feladata »elválík«: egyrészt azért, mert alapvetően nem a kúriai döntések alkotmányossági vizsgálata lesz az alkotmányjogi panaszok tárgya, másrészt azért, mert kúriai feladat az alkotmányjogi panaszok során hozott alkotmánybírósági döntések bírósági szervezetben való érvényesítése.”⁵⁵

Álláspontom szerint is ajánlatos lenne a Kúriához fordulás kötelezővé tétele az alkotmányjogi panasz igénybevételel megelőzően. Ezt a fentiekben túlmenően arra alapozom, hogy a bíróságok számára a hetedik alaptörvény-módosítás óta fokozott figyelemmel kell lenniük az Alaptörvényre, így tovább nőtt annak reális esélye, hogy a jogsérelmeket – legyenek azok akár törvényiek vagy alaptörvényiek

– elsősorban a bírósági rendszerben orvosolják, vagyis kizárólag azokban az esetekben szükségeltessen felhívni az Alkotmánybíróságot, amelyekben a jogsérelmek bírósági keretek közötti megnyugtató megoldására nincs lehetőség. Ellenkező esetben a Karsai Dániel és Mihályi Eszter által kimutatott forum shoppinghoz hasonló jelenség

alakul ki, amelynek lényege, hogy sok kérelmező – tipikusan közérdekű adatigényléssel kapcsolatban – a jogerősen elvesztett pereket követően egyáltalán nem él felülvizsgálati kérelemmel, hanem rögtön az Alkotmánybírósághoz fordul, amelynek oka abban keresendő, hogy a Kúria vonatkozó gyakorlata sokkal megszorítóbb, mint a testületé.⁵⁶

5. ábra: A Kúriához érkezett felülvizsgálati ügyek megoszlása 2012 és 2018 között (saját szerk.)⁵⁷



2. Az alkotmányjogi panasz befogadása

Az Alkotmánybírósághoz érkező alkotmányjogi panaszoknak komoly szűrőmechanizmuson kell keresztül menniük ahhoz, hogy a testület érdemben foglalkozzon velük.⁵⁸ Ez a mechanizmus a tág értelemben vett ún. befogadási eljárás, amely – hasonlóan a német megoldáshoz – a befogadáshoz a személyes, aktuális és közvetlen érintettséget,⁵⁹ illetve az *alapotó alkotmányjogi jelentőségű kérdést* támasztja követelményként.⁶⁰ Az említett eljárás két részre osztható, nevezetesen a *főtitkári*

előkészítő eljárásra, valamint az elnöki szignálást követő *előadó alkotmánybírói eljárásra*.

a) Az Abtv. 55. § (2) bekezdése alapján a főtitkári előkészítő eljárás (előzetes szűrés) során a főtitkár megvizsgálja, hogy az indítvány alkalmas-e alkotmánybírói eljárás megindítására, megfelel-e az indítványra vonatkozó, e törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, valamint fennállnak-e eljárást gátló akadályok.⁶¹ A vizsgálatnak három kimenetele lehet, miszerint a főtitkár tájékoztatja az indítványozót arról, hogy (i) az alkotmánybírói eljárás megindítá-

sára nincs lehetősége,⁶² (ii) a hiányos beadványát 30 napos határidővel pótolhatja,⁶³ valamint (iii) az indítványt nyilvántartásba vették, és az eljárás megindult (erről egyébként az első fokon eljáró bíróságot is értesíti).⁶⁴ Utóbbi esetben a főtitkár – mivel formai, illetve tartalmi szempontból is eljárásra alkalmasnak találta – előadó alkotmánybíró kijelölése (szignálás) érdekében az elnöknek bemutatja.⁶⁵

b) Az elnöki szignálását követően az ügy az előadó alkotmánybíró elé kerül, aki javaslatot tesz az indítvány befogadására, avagy visszautasítására.⁶⁶ Fontos, hogy a panasz befogadhatósága felőli érdemi döntést a testület egyik öttagú tanácsa,⁶⁷ indokolt esetben teljes ülése hozza meg.⁶⁸ Mivel az előadó bíró, illetve az öttagú tanács/teljes ülés az indítvány törvényben meghatározott formai és tartalmi szűrését is elvégzi – különösen a 26-27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. §-ban foglalt feltételeket⁶⁹ – ez tekinthető a szűkebb értelemben vett befogadási eljárásnak.⁷⁰

Nem mehetünk el szó nélkül a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, illetve az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés mibenléte mellett sem.⁷¹ Fontos kiemelni azt, hogy a testület az Abtv. 29. §-ában foglalt e két kritériumot nem választja el élesen egymástól, tekintettel arra, hogy a befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek,⁷² vagyis kimerítésüket az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja.⁷³ Jóllehet a testület döntései az előbb mondott körülmények megítélésében viszonylag nagy szórást mutatnak (így előfordulhat, hogy két lényegében

azonos indítvány eltérő megítélés alá esik⁷⁴), ugyanakkor nem diszkrecionális jellegű a testület gyakorlata, mivel kikristályosodni tűnik az Alkotmánybíróság döntéshozatali „precedens-rendszere” a tekintetben, hogy mely okok vezetnek a panasz feltétlen visszautasításához.⁷⁵ Mindezek alapján Abtv. 29. § szerinti visszautasítási okok a (i) konkrét probléma nem alkotmányossági kérdés, (ii) rendes bírósági jogértelmezési kérdésről van szó, (iii) az indítvány a tényállás felülvizsgálatára vagyis egy újabb rendes jogorvoslatra irányul, (iv) az indítványozó a bizonyítékok újraértékelését, valamint azok újbóli mérlegelését kéri, (v) az indítvány nem tartalmaz „új” alkotmányossági kérdést, (vi) az alkotmánybírósági eljárás nem érintené érdemben az indítványozó helyzetét, (vii) nyilvánvalóan alaptalan indítvány.⁷⁶

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal összefüggésben a testület döntései nyomán számos pozitív és negatív esetet határozott meg, amely az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést illeti.⁷⁷ Ha pedig az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz kontextusát vizsgáljuk, akkor arra a megállapításra juthatunk, hogy az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés megítélése rendkívül szoros összefüggésben áll a rendesbírósági ítéletek felülbírálatának terjedelmével, tulajdonképpen a felülbírálat kizártságával vagy mellőzésével.⁷⁸ Ez egyirányba mutat a testület világos álláspontjával, miszerint az Alkotmánybíróság nem negyedfokú szuperbíróság.⁷⁹

Összefoglalásként megállapítható, hogy a testület esetről-esetre történő

vizsgálataiból egy alapvetően negatív megközelítésű befogadási kritériumrendszer rajzolódik ki, tekintettel a visszautasítások meghatározó számára. A testület eddig szűkszavú, sommás megállapításai (indokolásai) nem engedik a befogadás feltételeinek rendszerszerű megjelenítését, azonban abban méltán bízhatunk, hogy a jobb befogadási mutatók magukkal hozzák az alkotmányossági vizsgálat lefolytatásához szükséges „paraméterek/szempontrendszer” kikristályosodását is.

3. A sikeres alkotmányjogi panaszt követő eljárás

Az alkotmányjogi panasz sikeressége esetén az Alkotmánybíróság a támadott jogszabály és/vagy bírói döntés megsemmisítésén túlmenően számos további jogkövetkezményt (pl. alkotmányos követelményt) határozhat meg. Az eljárási kódexek a sikeres alkotmányjogi panasz orvoslásának eszközének megállapítására vonatkozó hatáskört a Kúriához telepíti, tekintettel arra, hogy a testület döntését megelőzően jogerőre emelkedett bírósági határozat kötőerejét kizárólag bírósági fórum oldhatja fel. Erre tekintettel hívható fel az eljáró bíróság új eljárásra.⁸⁰

Mélyebb vizsgálódás előtt szólni szükséges arról, hogy az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek nyilvánított és mérlegelés nélkül megsemmisített konkrét bírói döntésen túlmenően a testület a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági határozatokat is megsemmisíthet.⁸¹ Ez azért kulcsjelentőségű, mert a szóban forgó alkotmányjogi panaszt a jogor-

voslati lehetőségeket kimerítve a jogerős döntéssel szemben lehet előterjeszteni, amely nem jelenti azt, hogy csupán az alaptörvény-ellenes. Előfordulhat, hogy az alacsonyabb fokon hozott bírósági döntések, illetve a felülvizsgált hatósági határozatok éppúgy alaptörvény-ellenesek, mint a jogerős bírói döntés.⁸² Mindazonáltal ez nem kötelező, hanem a testület mérlegelésétől függő lehetőség.⁸³ Amennyiben a testület nem él e lehetőségével, úgy a bíróságoknak, elsősorban pedig a Kúriának kell döntenie az alacsonyabb szinten meghozott határozatok felől.

Az Abtv. 43. § (2) és (3) bekezdése alapján a bírói döntést megsemmisítő alkotmánybírósági határozat eljárási jogkövetkezményére a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben a testület határozata szerint kell eljárni.⁸⁴ A megsemmisítést követő folyamatokat célszerű tematikusan áttekinteni.

a) A Pp. 427. §-a alapján az alkotmányjogi panasz eljárásokban elfogadott alkotmánybírósági döntések eljárási következményeit a Kúria vonja le akkor is, ha az Alkotmánybíróság bírói döntést semmisített meg.⁸⁵ A Kúria előtti jogkövetkezményeket levonó nemperes eljárás hivatalból indul és nincs egzakt határideje, ugyanakkor elengedhetetlen feltétele, hogy a testület kézbesítse határozatát az alapügyben első fokon eljáró bíróság részére, tudniillik a bíró csupán ekkor lesz olyan

helyzetben, hogy az iratokat fel tudja terjeszteni a Kúriához. Ellenkező esetben a rendes bírói szakaszban nem lehet érvényt szerezni az Alkotmánybíróság döntésének.⁸⁶

aa) Anyagi jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítése esetén a határozattal szemben perújítással lehet élni, viszont kizárólag azt követően, hogy a Kúria ennek megengedhetősége felől már döntött. Ekkor az indítványozónak a Kúria értesítésétől számítva 30 nap áll rendelkezésére, hogy a perben eljáró elsőfokú bíróságnál perújítási kérelmet terjesszen elő. Az új (perújítási) eljárásban a megsemmisített anyagi jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés figyelmen kívül hagyásával kell az ügyet elbírálni, és az (időközben megalkotott) új jogszabályt kell alkalmazni. Tekintettel arra, hogy más lesz az alkalmazandó jogszabály, változhatnak a bizonyítandó tények és a bizonyítási teher is.⁸⁷

ab) Eljárásjogi jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítése esetén a Kúriának vizsgálni kell, hogy a konkrét eljárási jog okozta probléma melyik eljárási szakasz megismétlésével orvosolható. Ez szükségessé teszi annak az eljárási szakaszt befejező határozatnak a hatályon kívül helyezését, amelyre az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása hatással lehetett. Ezzel egyidejűleg a Kúria az első- vagy a másodfokon eljáró bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, vagy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozatot hoz. A szintén kérelemre induló megismételt eljárásban természetesen a kifogásolt jogszabály vagy

jogszabályi rendelkezés figyelmen kívül hagyásával kell dönteni.⁸⁸

ac) Bíróság határozatának megsemmisítése esetén a Kúriának afelől kell döntenie, hogy a testület döntéséből fakadóan melyik eljárási szakasztól kell megismételni az eljárást, melyik bíróságot kell új eljárásra utasítani. Attól függően, hogy az első-, a másodfokú vagy pedig a kúriai határozat megsemmisítéséről van szó, a Kúria előbbieket új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja, utóbbi esetben pedig a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat meghozatalát rendeli el. Ebben az esetben nem semmisítették meg sem az anyagi, sem az eljárásjogi jogszabályt, ugyanakkor a jogalkalmazás során a bíróság nem kellő módon vette figyelembe az alkotmányos követelményeket, így a hivatalból induló új határozat meghozatala során az alkotmánybírósági és kúriai döntésekben foglaltak szerint kell eljárni.⁸⁹

ad) Más hatóság által hozott döntést is megsemmisítő határozat esetén kétféleképpen folytatódhat a testületi döntést követő eljárás. Főszabály szerint a Kúria a megsemmisített döntést hozó hatóságot – a testület döntését egyidejűleg megküldve – értesíti a szükséges intézkedések megtétele érdekében, továbbá a panasz indítványozóját is tájékoztatja. Ilyen esetben nincs szükség a Kúria új eljárásra történő utasítására, mivel e kötelezettség közvetlenül az Alkotmánybíróság döntéséből fakad,⁹⁰ így az eljárás is hivatalból indul.⁹¹ Mindazonáltal nincs helye új bírósági eljárásnak abban az esetben, ha a testület a bíróság határozata mellett megsemmisíti a

bírósági határozattal felülvizsgált hatóság által hozott döntést is. E tekintetben a Kúria állandó gyakorlata szerint, ha az új hatósági döntés vagy bírósági határozat meghozatala okafogyottnak tekinthető, mellőzi az új eljárás elrendelését.⁹² Fontos hangsúlyozni, hogy a Pp.-re és a Kp.-ra tekintettel a testület 2018. január 1-jétől fogva differenciáltabban kell, hogy megítélje, mely döntések vonhatók előbbi, melyek utóbbi alá.⁹³

b) Közigazgatási ügyben a Kp. 123. §-a a polgári perrendtartást, mint háttérjogszabályt rendeli alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy ha a testület a bíróság határozatát megsemmisítette, a Kúria – főszabályként – az első fokon eljáró bíróságot új eljárásra utasítja vagy felülvizsgálat tárgyában új határozat hozatalát rendeli el. Természetesen, ha a jogsérelem utólagos orvoslására már nincs lehetőség, a Kúria az eljárásra utasítást mellőzi. Ha azonban az Alkotmánybíróság a bírósági határozattal együtt az azzal elbírált közigazgatási cselekményt is megsemmisítette, a Kúria a testület határozatának egyidejű megküldése mellett a megsemmisített bírói döntést hozó közigazgatási szervet értesíti a szükséges intézkedések megtétele érdekében, és erről a panasz indítványozóját is tájékoztatja.⁹⁴

c) Büntetőügyben hozott bírói döntés megsemmisítése esetén a Be. Tizennyolcadik Része alapján az eljárás arra a szintre kerül vissza, amely szinten a megsemmisített döntést hozták. A bíróság soron kívül – a testület döntésében foglalt okokat és indokokat figyelembe véve – a hatályon kívül helyezés esetében is alkalmazott eljárási

szabályok szerint, megismételt eljárást folytat le.⁹⁵ Ha a megsemmisített bírói döntést a Kúria hozta, úgy – a többi bírósági szinthez hasonlóan – olyan eljárási rendben ismétli meg az eljárást, amely hatáskörében a megsemmisített döntést hozta. Természetesen a Kúria felülvizsgálati eljárásban meghozott döntésének megsemmisítése után a felülvizsgálati eljárás szabályai szerint ismétli meg az eljárást, amely során a Be. 653. § (1) bekezdése szerint – a XC. Fejezetében foglalt eltérésekkel – a harmadfokú eljárás szabályait alkalmazza.⁹⁶ Rendkívül fontos kiemelni azt, hogy a jogerős határozat megsemmisítésével az abban kiszabott büntetés végrehajthatósága megszűnik, így a terhelt esetleges személyi szabadságának ezen az alapon történő korlátozására a továbbiakban nincs törvényes lehetőség. A szükséges intézkedéseket a 9/2018. (VI. 11.) IM rendelet 13. § (7) bekezdése szerint a testület az elsőfokú bíróságon keresztül teszi meg. Az Abtv. 66. § (1) bekezdése alapján indokolt, hogy a testület döntését tudassa az érintett büntetés-végrehajtási intézettel, továbbá a megismételt eljárás lefolytatására jogosult bírósággal annak érdekében is, hogy utóbbi a megismételt eljárás Be. Tizennyolcadik Részében foglaltaknak megfelelően megvizsgálhassa a terhelttel szembeni kényszerintézkedés elrendelésének indokoltságát.⁹⁷

Az Abtv. 45. § (6) bekezdésének megfelelően az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása alapján a bíróság jogerős ügydöntő határozatával vagy véglegessé vált nem ügydöntő végzésével, vagy pedig az ügyészség vagy a nyomozó

hatóság további jogorvoslással nem támadható eljárást megszüntető határozatával befejezett büntetőeljárás felülvizsgálatát rendeli el, amennyiben az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a büntetőjogi felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne.⁹⁸ A büntetőjogi anyagi jogszabályoknak ex tunc és ex nunc hatályú megsemmisítése közvetlen kihatást eredményez a folyamatban lévő ügyekre: azokban a megsemmisített jogszabály többé nem alkalmazható,⁹⁹ az eljárásjogi jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére viszont nincs lehetőség. A Be. 649. § (3) bekezdése alapján felülvizsgálati indítvány terjeszthető elő, amennyiben az Alkotmánybíróság a jogerős ügydöntő határozattal befejezett büntetőeljárás felülvizsgálatát rendelte el. Amennyiben a felülvizsgálatnak az Alkotmánybíróság határozata alapján van helye, a legfőbb ügyész hivatalból előterjeszti a felülvizsgálati indítványt.¹⁰⁰

4. Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok viszonya – Az alkotmányjogi panasz eljárások eredményeinek hatása a bírósági jogalkalmazásra

A bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisíthetőségének kimondásával az Alaptörvény megbontotta a testület és a rendes bíróságok kapcsolatának addigi – normakontrollon és egyedi ügyben való ítélezés differenciáltságán nyugvó – „tisztá” elvá-

lasztását.¹⁰¹ Fontos, hogy az Alaptörvény – hasonlóan az Alkotmányhoz – az Alkotmánybíróságot továbbra sem tekinti a rendes bírói fórumrendszer részének, ugyanakkor az igazságszolgáltatásban betöltött meghatározó szerepe tagadhatatlan.¹⁰² Tekintettel arra, hogy a bírói gyakorlat vizsgálatára a testületnek továbbra sincs hatásköre,¹⁰³ valamint arra, hogy a törvényértelmezés szakadatlanul a rendes bíróságok monopóliuma, adott a kérdés, hogy a testület mégis milyen módon gyakorol hatást utóbbira. A válasz az alkotmányjogi panaszok „eredményeiben” keresendő, amely megkerülhetetlenné teszi a testület jogértelmező tevékenységének rendszerben történő elhelyezését is. Mindezekből következően – mivel a tanulmány keretei nem adnak lehetőséget a mélyebb fejtegetésekbe történő bocsátkozásra – ehelyütt annak az elemzésére kerül sor, hogy az alkotmányjogi panaszok elbírálása hogyan hat a rendes bíróságok gyakorlatára, van-e kimutatható változás, és ennek milyen okai vannak, vagy lehetnek.

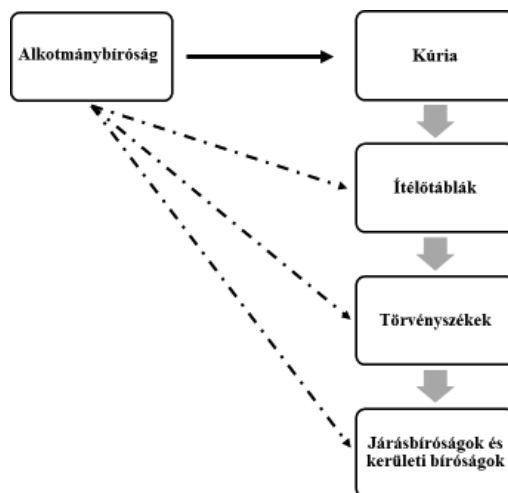
Vitathatatlan, hogy a fentebb vázolt konstrukció – legközvetlenebbül a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése – alapjaiban változtatta meg a testület rendes bíróságokhoz fűződő viszonyát. A létrejövő rendszer megköveteli a bíróságok számára az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását, amely szerint a jogszabályok rendelkezéseit – többek között és a lehetőségek szerint¹⁰⁴ – az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni.¹⁰⁵ A testület a bíróságok ítéleteit kizárólag akkor bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói

döntés alaptörvény-ellenes lesz.¹⁰⁶ Különös megítélés alá esik, ezért az olyan bírói döntést is megsemmisítheti az Alkotmánybíróság, amely nyilvánvalóan önkényes (pl. nyilvánvalóan logikai hibában szenvedő, nyilvánvalóan észszerűtlen).¹⁰⁷ Fontos, hogy az Alkotmánybíróság nem foglalhat állást szakjogi kérdésekben, azonban azok alkotmányosságáról igen. Sőt mi több, szükség esetén kijelöl(het)i az értelmezés követendő irányát, illetve alkotmányos határait.¹⁰⁸ „Erre szolgál az alkotmányjogi panasz intézménye, amely alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. E tekintetben az *alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 28. cikkének érvényesítésére szolgáló jogintézmény, amely szerint a bíróságok a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.* A bíróságoknak a szakjogi szabályok engedte értelmezési mozgástéren belül kell érvényre juttatniuk a releváns alkotmányossági követelményeket.”¹⁰⁹

A fentebb mondottakra figyelemmel nem visszatetsző Paczoly Péter azon megállapítása, amely szerint „[a]z új alkotmány védelme és az átalakított bírói igazságszolgáltatás sikere nagyban áll vagy bukik az Alkotmánybíróság és a Kúria, az alkotmánybírák és a bírák közötti párbeszéd kialakításán, e dialógus tartalmán és hatékonyságán”.¹¹⁰ Eltérő rendeltetésük miatt – ti. az Alkotmánybíróság az Alaptörvény és a jogszabályok egymásra vonatkoztatott értelmezését végzi el, a bíró pedig

a tényállás és a jogszabály egymásra vonatkoztatását – az alkotmánybírósági és bírói jogértelmezés nem verseng egymással. Más megközelítésben ez azért sem vetődhet fel problémaként, ugyanis az Alkotmánybíróság döntései – főszabály szerint – mindenkire nézve kötelezőek.¹¹¹

6. ábra: Az Alkotmánybíróság értelmező tevékenységének „útjai” (saját szerk.)¹¹²



Az ábrához tartozóan megjegyzendő, hogy a testület döntései alapvetően az összes bíróságnak iránymutatásul szolgálnak, azonban elsődlegesen a Kúria jelöl ki konkrét irányt (pl. bírói döntés megsemmisítés esetén) az alsóbb fokú bíróságok számára, ebből kifolyólag tapasztalható egy „fentről-lefelé” mutató hatás.¹¹³ Ennek betartását a bírósági szervezetrendszer garantálja, ugyanis az alsóbb fokon hozott bírósági döntést (jogértelmezést) a fellebbviteli fórum könnyedén „kiigazítja”.

Mindezekre tekintettel nem meglepő, hogy a két bírósági rendszer egymáshoz közelítésének eredményeképpen, különösen a valódi alkotmányjogi

panasz gyakorlása révén a testület döntései előzetesen és utólag is befolyásolják a rendes bíróságok határozatainak tartalmát, és fordítva.¹¹⁴ Természetszerűen – főként induló jogintézmények esetében – óhatatlanul elkerülhetetlenek, már csak a funkcionális közelség miatt is, súrlódások.¹¹⁵ Darák Péter 2015-ben ekként fogalmazott: „[A] Kúriától várják azt, hogy végső fokon, végső soron az igazságos ítéletet hozza. Tehát van egy ilyen elvárás is az igazságszolgáltatási szervezet csúcsával szemben. Megjegyzem, ez az elvárás most már ott is csorbát szenved, hogy a Kúrián kívül az Alkotmánybíróság is véleményt mond a végső fokú döntésekkel összefüggésben, még ha csak egy meghatározott speciális nézőpontból is.” Ehhez mindenképpen hozzá kell tenni azt is, hogy az Alkotmánybíróság igen kicsi esetkörben vizsgálja a rendes bíróságok jogértelmezését. Az alkotmányjogi panasznál is az egyéni jogvédelem – nem elhanyagolható módon ugyan, de – háttérbe szorul az objektív alkotmányvédelmi szempontok érvényesítése mögött.¹¹⁶

Az alkotmányjogi panasz eredményei és általában a testület határozatai kettős hatást fejtenek ki a rendes bíróságokra. Egyrészt kiérezhető bizonyos ellenállás, amely lehet burkolt, illetve direkt. Másrészt megfigyelhető az üdvözlendő befogadás, amely egyértelműen kihat az ügyek kimenetelére.¹¹⁷ Ezekkel vélhetően összefüggésben van az a bírói gyakorlat is, amely bizonyos tekintetben egyirányba mutat (pl. kommunikációs jogok,¹¹⁸ gyülekezési jog,¹¹⁹ információszabadsághoz és képmáshoz való jog¹²⁰), némely tekintetben

széttáróbb gyakorlatot (pl. tulajdonhoz való jog¹²¹) produkál az alkotmánybírósági döntésekkel kapcsolatban.¹²² Jó példaként hozható a közérdekű adatok védelmével összefüggő jogértelmezés, ugyanis ebben a két intézmény között nem (és a bírósági rendszeren belül sem) voltak dogmatikai, megközelítésselbeli konfliktusok, nem volt előzmény nélküli a gyakorlat, ekként a jogértelmezés mindig is egyirányba mutatott és fokozatosan épült be a gyakorlatba.¹²³ E körben ki kell emelni a – már említett – kommunikáció fontosságát, amely Trócsányi László olvasatában elsősorban egymás határozatainak ismerete és felhasználása révén valósul meg.¹²⁴ Ez olyan kulcsmegállapítás, amelyet a rendesbírósági ítéletekben megjelenő alkotmányos szempontok és alkotmánybírósági határozatok, valamint a testület ezeket az érvelésébe beemelő határozatai is megerősítenek.¹²⁵ Más aspektusból különös figyelmet kell fordítania az Alkotmánybíróságnak arra, hogy döntéseinek következetességével, dogmatikai tisztaságával és kellő mélységű indokolásával megfelelő zsinórmértéket tudjon adni a rendes bíróságok számára.¹²⁶ E körben emeli ki Berkes Lilla és Csink Lóránt az alkotmánybírósági gyakorlat egyértelműsítésének, az egyes alapjogok letisztult tartalommal való értelmezésének indokoltságát.¹²⁷

Tagadhatatlan, hogy a Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok feladat- és hatásköre az intézmények együttműködése nélkül kudarcra van ítélve. Ennél tovább mutatnak Balogh-Békesi Nóra megállapításai, aki szerint a testület és a rendes bíróságok közti

együttműködés kizárólag az önkorlátozás útján lehetséges: „Önkorlátozás az Alkotmánybíróság részéről, hogy csak az alkotmányjogi értelemben valóban jelentős ügyeket és csak alkotmányossági (és nem törvényértelmezési) szempontból vizsgálja felül; az önkorlátozás a bíróságok részéről pedig azt jelenti, hogy kövessék az alkotmánybírósági alkotmányértelmezést akkor is, ha nem teljesen értenek vele egyet, vagy ha több évtizedes ítélkezési gyakorlatot ír felül egy-egy alkotmánybírósági határozat.”¹²⁸

Összefoglalásként megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz eljárások és általában az Alkotmánybíróság döntései meghatározó szerepet töltenek be a rendes bíróság gyakorlatában, amelyet az Alaptörvényre és alkotmánybírósági határozatokra történő növekvő számú hivatkozás is igazol. Minden kétség nélkül kimutatható a fokozatos átalakulás a rendes bíróságok ítélkezési attitűdjében, amely az alapjogi szempontok intenzívebb megjelenítését hozza magával.¹²⁹ A változás egyértelmű okait részint az Alaptörvényből fakadó (jogállami) kötelezettségeknek való megfelelés, részben a jogállamvédelmi funkcióval összefüggésben létrejövő, a társadalmi-gazdasági környezet változásaira, valamint a pluralista társadalomban időről-időre bekövetkező értékkonfliktusok adják.¹³⁰

V. Az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti eljárás

Magyarország 1992. november 5-én ratifikálta az Emberi Jogok Európai

Egyezményét (a továbbiakban: EJEJ vagy Egyezmény), amely az Európa Tanácshoz való csatlakozással együtt döntő fontosságú lépés volt a jogállamiság építése szempontjából a rendszer-váltást követően.¹³¹ Az Egyezményben foglaltak maradéktalan betartásának felügyeletére létrehozott intézmény az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB vagy Bíróság), amelynél az Egyezményhez csatlakozott valamely állam joghatósága alatt történt jogsérelem miatt kezdeményezhető eljárás. A Bíróság ítéletei kötelezőek a szerződő államokra nézve, így azokat köteleességük végrehajtani.

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a magyar Alkotmánybíróságnak a strasbourgi székhelyű EJEB való viszonya rendkívül sajátos. 2012 előtt, amikor az alkotmányjogi panasz „redukált” változata volt hatályban, az Alkotmánybíróságot, mint szükségszerű fórumot nem kellett az eljárásba bevonni. Ebből kifolyólag párhuzamosan is folyamatban lehettek – és voltak is – ügyek a két intézmény előtt. Ilyen esetben ugyanakkor – effektív kapcsolatot ápolva egymással – a két intézmény figyelemmel volt egymás eljárására.¹³² Praktikus okok miatt tapasztalható volt olyan jelenség is, amikor a párhuzamosan folyó ügyekben a Bíróság megvárta a magyar testület döntését. Ehhez kapcsolódóan pedig fontos rögzíteni, hogy az alkotmánybírák körében egyre nagyobb hangsúlyt kapott a strasbourgi joggyakorlat áttekintésének szükségessége, konkrét döntésekben való zsinórmértékül vétele. Igaz, voltak ezzel homlokegyenest eltérő álláspontok, de

végősoron az EJEB gyakorlatára való hivatkozás vált tendenciózussá.¹³³

A jelenlegi alkotmányjogi panaszrendszer új megvilágításba helyezte ennek az intézménynek a jogorvoslati jellegét: noha a magyar Alkotmánybíróság már 1991-ben kimondta az akkori jogintézmény hatékony voltát, addig ehhez az EJEB egy 2018., illetve egy 2019. évi döntéséig várnunk kellett, amely alapjaiban határozta meg annak jövőjét.

A Bíróság a *Mendrei kontra Magyarország*¹³⁴ és a *Szalontay kontra Magyarország*¹³⁵ ügyben hozott döntéseinek értelmében a strasbourgi panasz benyújtása előtt feltétlenül szükséges igénybe venni az alkotmányjogi panasz intézményét. Ezt a Bíróság azért követeli meg, mert az alkotmányjogi panasz *hatékony és kimerítendő jogorvoslatnak* minősül. Ennek eldöntése ugyanakkor – az EJEB gyakorlatát figyelembe véve – nem mindig egyértelmű, mivel a kérelmezőnek az adott időben elméletben és gyakorlatilag egyaránt rendelkezésre álló, hatékony jogorvoslatokat kell igénybe vennie – vagy effektív hiányát szükséges „megállapítania”¹³⁶ – ahhoz, hogy az EJEB-hez fordulhasson.¹³⁷

A *Mendrei-ügyben* az EJEB – korábbi ítélkezési gyakorlatától eltérően¹³⁸ – arra a megállapításra jutott, hogy ha a *jogsértés közvetlenül jogszabály eredménye*, akkor a jogszabályok megtámadására szolgáló közvetlen alkotmányjogi panasz megfelelő módon orvosolhatja. A Bíróság a *Szalontay-ügyben* hasonló következtetésre jutott: kiterjesztette a bírói döntések megsemmisítésére szolgáló alkotmányjogi panaszokra is,

mivel az ilyen típusú indítványok is eredményezhetik az emberi jogot sértő bírósági határozat(ok) megsemmisítését.

Összefoglalásként megállapítható, hogy az EJEB jelenleg egyaránt gyakorlaton keresztül és közvetett hatást a magyar jogrendszerre: egyfelől közvetlen módon döntésével adott esetben standardizálhatja a jogszabályok bevett értelmezésének tartományát, másfelől közvetett módon a tagállami alkotmánybírósági, illetve bírósági gyakorlatban „megjelenve” döntésein keresztül gyakorolhat tényleges hatást az adott jogrendszerre.¹³⁹ Fontos kihangsúlyozni, hogy az EJEB az új alkotmányjogi panasztípusokra hatékony eszközként tekint, amiből az következik, hogy az Alkotmánybíróság és bíróságok egymáshoz való viszonya kulcsjelentőségű a hazai alapjogvédelemben, ideértve annak minden perjogi vonzatát.

VI. Összegzés

Általános konklúzióként elmondható, hogy a közöltek alapján tradicionális alkotmánybírósági hatáskörök közül az alkotmányjogi panasz kb. 86,31%-kal – azon belül is a 27. § szerinti panasz eljárás – messze a legmeghatározóbb (lásd az 5. ábrát).¹⁴⁰ Lényeges, hogy az Alkotmánybíróság panaszhatáskörében eljárva csekély számú bírósági döntést semmisített meg (szám szerint 120-at¹⁴¹), amely nem arra enged következtetni, hogy a testület látja el rosszul a feladatát, hanem hogy a bíróságok végzik azt jól.

A tanulmány konkrét megállapításait nem ismételve meg, zárásukon csupán arra hívom fel a figyelmet, hogy az alkotmányjogi panasz kizárólag akkor lehet az „igazság eszköze”, ha a döntés kötelezettjei eleget tesznek a döntésben foglaltaknak, máskülönben a szabályozás könnyen holt betűvé relativizálódhat.¹⁴²

1 Vö. Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? – A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvényellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog fogalma. In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Bp., HVG-ORAC, 2019. 119. o.

2 Jobban körül járva a témát arra a megállapításra juthatunk azonban, hogy Hans Kelsen *Karl Renner* elközelítései „öntötte jogi formába”, amely ugyanakkor cseppet sem csorbítja Kelsen érdemeit. Vö. Ermacora, Felix: Buchbesprechung. Österreichische Juristen-Zeitung. 1992. 560. o. Idézi: Halmai Gábor: Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság. Világosság 2005/11, 3. o.

3 Ádám Antal: Hans Kelsen tiszta jogtanáról. Jura 2008/1, 7. o.

4 Vö. Bitskey Botond – Gárdos-Orosz Fruzsina: A befogadható alkotmányjogi panasz – Az első hónapok tapasztalatai. Alkotmánybírósági Szemle 2012/1, 90. o.

5 Vö. Legény Krisztián: Az alkotmánybíráskodás modelljei. In: Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog. Bp., CompLex 2006. 217-229. o.; Téglási András: Az alkotmánybíráskodás modelljei. In: Bende Zsófia – Halász István (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog. Bp., NKE, 2014. 143-146. o.

6 Chronowski Nóra – Petrétei József: Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárási alkotmányosság. Iustum Aequum Salutare 2016/3, 63. o.

7 Lásd Kukorelli István – Papp Imre – Takács Imre: Az alkotmánybíróság. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Bp., Osiris, 2007. 447. o.

8 Az Alkotmánybíróság indulási nehézségeiről lásd Kilényi Géza: Gondok az Alkotmánybíróság határozatán. Magyar Jog 1990/5, 391-398. o.

9 Vö. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Bp., Osiris, 2001. 19. o.

10 Halmai Gábor: Az alkotmányjogi panasz – je-

len és jövőendő? Bírak Lapja 1994/3-4, 45. o.

11 Vö. Köblös Adél: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz? Alkotmánybírósági Szemle 2010/1, 130. o.; lásd még erről Bragyova András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Bp., Rejtjel, 2008. 74. o.

12 Vö. Tilk Péter: Az alkotmányjogi panasz mint a bíróságok és az Alkotmánybíróság eljárásának kapcsolódási pontja. Bírak Lapja 2002/2, 59. o.

13 Bodnár Eszter – Sonnevend Pál – Török Bernát: Az alkotmányjogi panasz – intézménytörténet és nemzetközi kitekintés. In: Bitskey Botond – Török Bernát (szerk.): Az alkotmányjogi panasz kézikönyve. Bp., HVG-ORAC, 2015. 19. o.

14 Lásd Paczolay Péter: Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai. In: Chronowski Nóra – Petrétei József (szerk.): Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. Pécs, PTE ÁJK, 2010. 222. o.; Téglási: i. m. 144. o.

15 Fontos rögzíteni: az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése gátat szab – többek között – az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasszal összefüggő hatáskörének azáltal, hogy a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adóemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben engedi eljárni mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja. Kiemelendő még, hogy a költségvetési hatáskör-korlátozással összefüggésben a korlátozás a költségvetési hiány teljes hazai össztermékre vonatkozó arányától is függ, illetve közjogi érvénytelenség esetén az nem áll fenn. További részletszabályokat az Abtv. állapít meg.

16 A normatív panasz közvetlen és közvetett jellege abból fakad, hogy míg előbbi esetében bírósági eljárás igénybe vétele nélkül, *közvetlenül* fordulhat az indítványozó az Alkotmánybírósághoz, addig utóbbi esetében megkerülhetetlen a bírói út, így csupán azt követően, *közvetetten* kerülhet az ügy az Alkotmánybíróság elé.

17 Abtv. 30. § (1) bek.

18 Abtv. 30. § (1) bek.

19 E hatáskörével az ügyészség a közérdek vé-

delmét biztosító feladatának tehet eleget. Vö. Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014. 210. o.

20 Abtv. 30. § (1) bek.

21 E panasztípuson belül sajátos (al)típust alkot a választási és országos népszavazási ügyben a választási szervek határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés ellen benyújtható alkotmányjogi panasz. Lásd a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-át.

22 Alaptörvény 24. cikk (3) bek. b) pont

23 Részletesen lásd Naszladi Georgina: Az alkotmánybíróság első fél éve. Közjogi Szemle 2012/4, 38-44. o.

24 Abtv. 28. § (1) bek.

25 Vö. „Nem tartanám szerencsésnek a rendesbíróságok döntéseinek felülvizsgálatát az Alkotmánybíróság részéről” – Pataki Árpáddal, a Fővárosi Bíróság bírájával Hanák András beszélget. Fundamentum 2010/1, 51-52. o.

26 Vö. Vissy Beatrix: Támpontok a valódi alkotmányjogi panasz hatókörének megállapításához. Közjogi Szemle 2014/2, 42. o.

27 Paczolay Péter: Az Alkotmánybíróság új hatáskörei, avagy új egyensúly jött-e létre az egyéni jogvédelem és az absztrakt normakontroll között? Konferenciaelőadás. Bp., 2013. 05. 17., ELTE ÁJK, Egyéni jogérvényesítés az Alkotmánybíróság előtt c. konferencia

28 Paczolay Péter: Az Alkotmánybíróság működése. Konferenciaelőadás. Bp., 2015. 02. 05., MTA TK JTI, Jogrendszer belülről c. beszélgetéssorozat

29 Ezzel ellentétes álláspontot képvisel Chronowski Nóra, aki szerint nem tudható, hogy mekkora a látencia mértéke, azaz a jogsérelmek mekkora hányada nem jut el a testülethez. Sőt mi több, a kiemelkedő kezdeményezési mutatóval rendelkező ombudsman is szelektál az ügyek között. Tilk Péterrel együtt arra is felhívja a figyelmet, hogy jogbiztonság nem hivatkozható alkotmányjogi panaszindítványban, amely miatt jelentős ügyek maradnak kívül a jogvédelem körén. Lásd Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása c. konferencia, Bp., 2014. 02. 06. MTA TK JTI, Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010-2014 c. beszélgetéssorozat; Tilk Péter: Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása c. konferencia, Bp., 2014. 02. 06. MTA TK JTI, Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010-2014 c. beszélgetéssorozat

30 Paczolay Péter: Az Alkotmánybíróságra vo-

natkozó szabályozás átalakulása c. konferencia, Bp., 2014. 02. 06. MTA TK JTI, Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010-2014 c. beszélgetéssorozat

31 Tilk (2014); Fontos rögzíteni azt, hogy a(z) alkotmányos) jogállam értékrendszere rugalmas, plurális rendszer, amelynek természetesen vannak állandó alkotórészei, de folyamatosan változó elemekből tevődik össze. Juhász Imre szavaival „[a] jogállam olyan kifejezés, amely soha nem befejezett.” Vö. Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Bp., Osiris, 1998. 21-22.; Juhász Imrét idézi: Lukács Tamás a „Jogvédelem az alapjogok tükrében – hatékonyság és biztonság” c. konferencián. Bp., 2015. 11. 25.

32 Vö. Paczolay (2014)

33 Vö. Lábady Tamás: A magyar Alkotmánybíróságról szóló törvény. Jogtudományi Közlöny 1992/6, 287. o.

34 Az e részben található diagramok az Alkotmánybíróság Főtitkárságának instrukciója alapján az Alkotmánybíróság honlapján található ügyforgalmi és statisztikai adatok alapján készültek.

35 A táblázat nem tartalmazza azt a 2500-2500 indítványt, amelyet 2012-ben és 2013-ban egy-egy adott ügyben nyújtottak be lényegében azonos szöveggel; azt kb. 310 alkotmányjogi panaszt, amelyeket 2014-ben lényegében azonos szöveggel nyújtottak be devizahiteles ügyekben; a kb. 1500, devizahittel kapcsolatosan 2015-ben benyújtott, azonos tárgyú ügyet; a kb. 100-100, devizahitel tárgyú és kb. 40-40, bírósági végrehajtói kamarai tárgyú ügyet, amelyekben 2016-ban és 2017-ben az indítványokat lényegében azonos szöveggel nyújtották be.

36 2014-ben a 333 alkotmányjogi panaszból 100, 2018-ban a 341 alkotmányjogi panaszból 15 a Ve. 233. §-a alapján indult.

37 Bacsó Jenő: A polgári per célja. Debrecen, Stúdium, 1934. 3. o.

38 Bacsó: i. m. 3-4. o.

39 Buza László: A közjog és a magánjog elhatárolásának kérdése. Kolozsvár, 1943. 6. o.

40 Vö. Lugosi József: A polgári (peres) eljárás és a polgári per. Jogtudományi Közlöny 2012/2, 79. o.

41 Vö. Bacsó Jenő: Tudományos perjog. Debrecen, Stúdium, 1937. 1. o.

42 Vö. Székely János: Perintézmények metamorfózisa – A magyarországi és romániai polgári perjog intézményeinek fejlődési sajátosságai a XX. század negyedik évtizedeitől napjainkig. Doktori (PhD) értekezés. Debrecen, DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2017. 23. o.

43 Székely: i. m. 23. o.

44 Hangsúlyozom, az eljárás nem azonos az eljárásjoggal. Míg utóbbi az anyagi jogon alapuló igény érvényesítését teszi lehetővé, addig előbbi egy még tágabb kategóriát jelöl. Közös vonásuk azonban az, hogy mindkettő jogilag szabályozott tevékenység összességét jelenti. Chronowski – Petrétei: i. m. 67. o. *Kiemelések tőlem.*

45 Gyekiczky Tamás: Előadások a polgári eljárásjog köréből. Debrecen, Kossuth, 2006. 15. o.

46 Vö. Juhász Imre: Az alkotmányjogi panasz eljárásjogi vetületének néhány aspektusa. In: Varga István (szerk.): Codificatio processualis civilis – Studia in Honorem Németh János II. Bp., ELTE Eötvös, 2013. 127. o.

47 E fogalom a német *Verfassungsprozessrecht* ('alkotmányeljárásjog') alkotmányi eljárás voltaképeni „magyar” megfelelője. Szalbot Balázs: Új jogág születéséről? Az alkotmányi eljárásjog szükségességéről és alapvonalairól. Forrás: <https://arsboni.hu/uj-jogag-szuletoeben-az-alkotmanyi-eljarasjog-szuksegszerusegerol-es-alapvonalairol/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 23.)

48 Chronowski – Petrétei: i. m. 83. o. *Kiemelések tőlem.*

49 Vö. a 4/2003. számú PJE határozattal; részletesen lásd az Abtv. 30. § (2)-(4) bekezdéseit.

50 Orbán Endre: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. Magyar Jog 2016/10, 588. o.

51 Lásd a Pp. XXIX. és XXX., a Kp. XIX. és XX., a Be. XC. és XCI. Fejezeteit, valamint az Ügyrend 31. §-át.

52 Vö. Király Lilla: Gyorsabb, egyszerűbb, olcsóbb, hatékonyabb? Bp., Akadémiai, 2019. 226. o.

53 Pp. 418. §; Kp. 120. § (1) bek.; Be. 658. § (1) bek.

54 Pl. Darák Péter: Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. Alkotmánybírói Szemle 2012/1, 72. o.; Balogh Zsolt – Marosi Ildikó: Vonzások és taszítások – bíróságok között. Gondolatok az alkotmányjogi panaszról. Alkotmánybírói Szemle 2012/1, 76-77. o.

55 Balogh – Maros: i. m. 79. o.

56 Lásd Karsai Dániel – Mihályi Eszter: Elefánt-sírató – a sikeres alkotmányjogi panaszok utóélete. MTA Law Working Papers 2017/21, 5. o.; ehhez kapcsolódóan lásd a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatot (ABH 2013, 643, 643-675.) az 5/2014. (II. 14.) AB határozatot (ABH 2014, 103, 103-123.) és a 6/2016. (III. 11.) AB határozatot (ABH 2016, 127, 127-145.).

57 A diagram a Kúria elnökének évenkénti országgyűlési beszámolója alapján készült, amelyek a Kúria honlapján találhatóak.

58 Az alkotmányjogi panasszal szükségszerűen

együtt járó – nagyrészt az Alkotmánybíróság által kialakított – ún. befogadási eljárás mutat a legtöbb önálló komponenset, amely miatt alkotmányi eljárásként tekinthetünk rá. Vö. Orbán: i. m. 583-586., 588. o.

59 Az érintettség megállapíthatóságáról lásd 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 99, 107.

60 Manhertz Tamás István: Az alkotmányjogi panasz magyarországi helyzete. Iustum Aequum Salutare 2018/1, 279-280. o.

61 A főtítokar mindenképp azonban tájékoztatást kér az alkotmányjogi panaszt megküldő elsőfokú bíróságtól, hogy a Kúria előtti felülvizsgálati eljárás, jogorvoslat a törvényesség érdekében, illetve perújítás folyamatban van-e, továbbá született-e döntés a jogerős ügydöntő határozat végrehajtásának felfüggesztéséről. Ügyrend 26. § (2) bek.

62 Ügyrend 25. § (3) bek.

63 Ügyrend 25. § (4) bek.; Abtv. 55. § (3) bek.

64 Ügyrend 26. § (1) bek.

65 Ügyrend 26. § (5) bek.

66 Abtv. 31. § (1) bek.

67 Ügyrend 5. § (2) bek., Abtv. 56. § (2) bek.

68 Abtv. 31. § (3) bek.

69 Abtv. 56. § (2) bek.

70 Manhertz: i. m. 281. o.; Megjegyzendő, hogy a testület határozhat úgy, hogy felfüggeszti az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági döntés végrehajtását. Részletesen lásd Pp. 426. §, Be. 665. §

71 Részletesen lásd Szabó Attila: Az Alkotmánybíróság és a Kúria kapcsolatai az alkotmányjogi panasz-eljárásokban. In: „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítélezésben” – Összefoglaló vélemény. 2016.El.II.JGY.K.1 52. o.

72 E feltételek teljesülésének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik. Vö. 2/2017. (II. 10.) AB határozat, ABH 2017, Első kötet, 31, 37.

73 Elsőként lásd 3/2013. (II. 14.) AB határozat, ABH 2013, 92, 99.

74 Aktuális példa lehet a testület 3363/2019. (XII. 16.) AB végzése és a 3094/2020. (IV. 23.) AB végzése. Annak ellenére, hogy bírói kezdeményezésekről van szó, jól mutatják a fent mondott jelenséget. Az időben korábbi ügyet ugyanis azért utasította vissza a testület, mert nem tett eleget a határozott kérelem követelményének [nem hivatkozott az emberi méltóságra (is)]; a későbbit azért, mert nem a megfelelő jogszabályi rendelkezést kellett alkalmaznia, amit támadott. Álláspontom szerint viszont – vizsgálati sorrendben – utóbbi megelőzi a másikat, így az előbbi esetben is erre hivatkozással kellett volna döntenie, tekintettel az eljárási és tartalmi vizsgálat viszonyára.

75 Szabó: i. m. 52. o.

76 Bitskey Botond – Frölich Johanna – Gárdos-Orosz Fruzsina – Rajos Krisztina: Az egyes alkotmányjogi panasz eljárások különös szabályai. In: Bitskey Botond – Török Bernát (szerk.): Az alkotmányjogi panasz kézikönyve. Bp., HVG-ORAC, 2015. 145. o.

77 Részletesen lásd I. m. 181-182. o.

78 Szabó: i. m. 53. o.

79 Lásd pl. 3018/2013. (I. 28.) AB végzés, ABH 2013, 1216, 1217-1218.

80 Indokolás a Pp. 427. §-ához

81 Abtv. 43. § (4) bek.

82 Megjegyzendő, hogy az Abtv. kifejezetten „lefele”, vagyis a jogerős döntéssel felülvizsgált bírói határozatok irányába szélesíti a testület hatáskörét, szemben az Ügyrenddel, amely korábban „felfelé” is megnyitotta ezt az utat, tekintettel arra, ha a Kúria – az alkotmányjogi panasszal párhuzamosan indított – felülvizsgálati eljárásában a jogerős határozatot hatályában fenntartotta. Vö. Köblös Adél – Marosi Ildikó: Az Alkotmánybíróság érdemi döntésének lehetséges jogkövetkezmenyei. In: Bitskey Botond – Török Bernát (szerk.): Az alkotmányjogi panasz kézikönyve. Bp., HVG-ORAC, 2015. 252-253. o.

83 Lásd pl. 3086/2013. (III. 27.) AB határozatot és a 3087/2013. (III. 27.) AB határozatot, amelyekben a testület kizárólag a jogerős ítéleteket semmisítette meg, érintetlenül hagyva az azokkal felülvizsgált jogerős adóhatósági határozatokat. A 31/2013. (X. 28.) AB határozatával és az 1/2014. (I. 21.) AB határozatával ugyanakkor a testület megsemmisítette a Kúria által helybenhagyott OVB-határozatokat.

84 Részletesen lásd a 33/2014. (XI. 7.) AB határozatot (ABH 2014, 943, 943-963.), a 17/2015 (VI. 5.) AB határozatot (ABH 2015, 342, 342-361.), a 2/2016. (II. 8.) AB határozatot (ABH 2016, 29, 29-62.), valamint a 18/2016. számú közigazgatási elvi határozatot. Nem minden esetben szükséges azonban új eljárást lefolytatni. Vö. a 3/2013. (II. 14.) AB határozat a Kúria Kpkf.37.163/2012/2. számú végzésével.

85 Sikeres alkotmányjogi panasz esetén a jogerős ítélet ellen a Kúria határozata alapján a XXX. Fejezetben meghatározottak szerint perújításnak van helye. Pp. 396. §

86 Abtv. 66. § (1) bek.; Köblös – Marosi: i. m. 254. o.

87 Pp. 427. § (2) bek. a) pont, 428. § (2) bek.; vö. EBH2004. 1078.; Király: i. m. 232.

88 Pp. 427. § (2) bek. b) pont, 428. § (2) bek.

89 Pp. 427. § (2) bek. c) pont; E körben rendkívül érdekes például a Kúria rendőrképmás-ügyekkel

összefüggő gyakorlata. Részletesen lásd pl. Zakariás Kinga: A képmáshoz való alapjog: a bírói döntések alkotmánybírói felülvizsgálatának terjedelme a rendőrképmás-ügyekben In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Bp., HVG-ORAC, 2019. 375-395. o.

90 Kozma György: Kapcsolódások az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok eljárásai között. Alkotmánybírói Szemle 2012/1, 108. o.

91 Pp. 427. § (2) bekezdés d) pont

92 Lásd Kúria Kpkf.IV.37.163/2013/2., Kúria Kpkf.IV.37.725/2016/2.

93 Vö. Kovács Helga Mariann: Az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás. In: Wopera Zsuzsa (szerk.): Kommentár a polgári perrendtartáshoz. Bp., Wolters Kluwer Hungary, 1055. o.

94 Lásd még erről Mudráné Láng Erzsébet: Az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás. In: Petrik Ferenc (szerk.): A közigazgatási perrendtartás magyarázata – A közigazgatási eljárás szabályai II. Bp., HVG-ORAC, 2017. 370-378. o.

95 Be. 79. § (1) bek. c) pont, 632. § (1)-(3) bek.

96 Mindez összhangban áll a Be. 635. § (2) bekezdésében foglaltakkal, amely alapján, ha az Alkotmánybíróság a harmadfokú bíróság határozatát semmisíti meg, akkor a harmadfokú bíróság megismételt eljárására a Be. Tizenhatodik Részében foglaltakat kell alkalmazni.

97 Lásd Bodony István: Eljárás alkotmányjogi panasz esetén. In: Polt Péter (szerk.): Kommentár a büntetőeljárás törvényhez. 2. kötet. Bp., Wolters Kluwer Hungary, 2018. 1366. o.

98 Mindez igaz a szabálysértési eljárásra is.

99 A pro futuro történő bírói döntés megsemmisítés problematikájáról lásd Köblös – Marosi: i. m. 229-230. o.

100 Megjegyzendő, hogy ez nem jelent kizárólagos indítványtételi jogosultságot, ugyanis a Be. 651. § (3) bekezdése nem zárja ki azt, hogy ugyanebből az okból, a terhelt javára más jogosult indítványt nyújthasson be. Fontos továbbá, hogy „[a]nnak érdekében, hogy lehetőség szerint minden törvénytértés korrekciója megtörténjen, a törvény szignalizációs kötelezettséget állapít meg a büntetőeljárásban résztvevő és nem résztvevő hatóságok, illetve hivatalos személyek számára. Ha valamely hatóság vagy hivatalos személy a hivatali hatáskörében azt észleli, hogy a terhelt sérelmére felülvizsgálati eljárás alapjául szolgáló törvénytértés történt, köteles erről a legfőbb ügyész tájékoztatni”. Szathmáry Zoltán: A felülvizsgálat. In: Polt Péter (szerk.): Kommentár a büntetőeljárás törvényhez. 2. kötet. Bp., Wolters Kluwer Hungary, 2018.

1346. o.

101 A Kúrai jogelődjének számító Legfelsőbb Bíróság – nem tagadva a testület alkotmányértelmezési monopóliumát – a magyarországi bírósági szuverenitásban történő „éles” beavatkozásnak értékelte a jogegységi határozatok megsemmisítésének lehetőségét. Vö. The relations between the Constitutional Courts and the other national courts, including the interference in this area of the action of the European courts. Forrás: <https://www.confueconstco.org/reports/rep-xii/Hongarije-EN.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 09. 01.) 18., 24. o.

102 Vö. Lenkovics Barnabás: Jogelvek és alkotmányjogi panaszok. Alkotmánybírósági Szemle 2015/2, 69-70. o.

103 A jogegységi határozat alkotmányossági szempontú vizsgálat alá vonása nem tekinthető ennek.

104 5/2018. (V. 17.) AB határozat, ABH 2018, Első kötet, 80, 88.

105 28/2013. (X. 9.) AB határozat, ABH 2013, 865, 873.

106 3250/2018. (VII. 11.) AB végzés, ABH 2018, Második kötet, 1194, 1197.

107 Vö. a 20/2017. számú közigazgatási elvi határozattal. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, ABH 2017, Első kötet, 463, 469.

108 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2018, Első kötet, 89, 96.

109 Uo. *Kiemelések tőlem*. Hangsúlyozandó továbbá, hogy „[a]z Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény 28. cikke a formális jogszerűségeen túlmutató, olyan alkotmányjogi szempontból értékelhető tartalmi követelményeket támaszt a bírói döntések indoklásával szemben, amelyek értelmében a bíróságnak a döntése szempontjait, indokait kellő részletességgel kell bemutatnia”. 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat, ABH 2018, Második kötet, 850, 861.

110 Paczoly Péter beszéde a XLVI. kecskeméti Jogásznapi alkalmából 2012. február 3-án. Forrás: <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/paczoly-peter-beszede-a-xliv-kecskemeti-jogasznap-alkalmabol-2012-februar-3-an> (A letöltés dátuma: 2020. 09. 01.)

111 Abtv. 39. § (1) bek.

112 A hivatkozások felvázolnak egy fentről lefelé ívelő tendenciát: mind az Alaptörvény cikkeit, mind az alkotmánybírósági határozatokat arányaiban véve a felsőbb szinten elhelyezkedő bíróságok hivatkozzák nagyobb számban. Vö. Zódi Zsolt – Lőrincz Viktor: Az Alaptörvény és az alkotmánybírósági gyakorlat megjelenése a rendes bíróságok gyakorlatában, 2012-

2016. In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Bp., HVG-ORAC, 2019. 386-422. o.

113 Megkerülhetetlen szerepe van a Kúriának az alkotmánybírósági döntések „lefordításában”, amely egyúttal magában hordozza azt a veszélyt is, hogy a Kúria téves következtetéseket von le belőlük. Ezért is teszi indokolttá a testületi döntések egyértelműbb követelménymeghatározását annak érdekében, hogy a bíróságok tisztá(b)ban lehessenek a döntések „elvárásaival”, vagyis azzal, hogy mit kell tennie a rendes bíróságnak azok folytán. Lásd Somody Bernadette – Vissy Beatrix: Az alkotmánybírósági döntések rendes bírósági végrehajtása: normatív elvárások – tényleges gyakorlat. In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Bp., HVG-ORAC, 2019. 341. o.

114 Hasonló megállapításokra jutott a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja. Vö. Naszladi Gerogina (szerk.): Összegzés. In: „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítékezésben” – Összefoglaló vélemény. 2016.El.II.JGY.K.1 190. o.; Orbán: i. m. 577-588. o. „A megelőző hatás az Alaptörvény 28. cikke szerint végzett, alapjogi tartalommal, az alkotmányos szempontok figyelembevételével járó jogszabály értelmezésben áll, amelyet a bíróságoknak kötelező követniük. Az utólagos hatás az alkotmányjogi panasz sikeressége esetén érvényesül, mert ha az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jut, hogy a rendes bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül jár el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntést alaptörvény-ellenesnek minősíti és azt megsemmisíti.” Lásd Kovács: i. m. 1042. o.

115 Berkes Lilla – Csink Lóránt: Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolata – Általános áttekintés és egyes központi kérdések. In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Bp., HVG-ORAC, 2019. 330. o.

116 Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor – Zódi Zsolt: Egy új alkotmányjogi panasz eljárás (Abtv. 27. §) jelentőségének mérhetősége a bírósági és az alkotmánybírósági alapjogvédelem rendszerében. In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Bp., HVG-ORAC, 2019. 384-385. o.

117 Szilágyi Emese: A kommunikációs alapjogok általános értelmezése és alkalmazása a rendes bírósági és az alkotmánybírósági gyakorlatban – a bírói kezdeményezések és az alkotmányjogi panaszos ügyek tapasztalatai. In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Bp., HVG-ORAC, 2019. 121. o.; Tordai Csaba: Az alkotmánybírósági esetjog hatása a rendes bírói ítéletekre az információs szabadság és

a képmáshoz való jog területén. In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Bp., HVG-ORAC, 2019. 264. o.

118 A testület kommunikációs jogokkal összefüggő (véleményszabadság, azon belül is a közéleti megszólalások kérdéskörével kapcsolatos) gyakorlata könnyen észlelhető a rendes bírósági gyakorlatban. Az Alkotmánybíróság tartalmi szempontból nem definiálta újra (pl. a vélemény szabadság kereteit), hanem új, egyértelműbb, könnyebben alkalmazható tesztekhez hozott, amivel magyarázható, miért népszerű a bírósági gyakorlatban. Lásd Szilágyi: i. m. 120. o.

119 A bíróságok és a testület gyakorlata egy irányba mutat a gyűlekezési törvény tekintetében: mindkettő törvényváltozást sürget. Vö. Sólyom Péter: Alapjogok nyomában – A magyar Alkotmánybíróság esete a gyűlekezési szabadsággal. In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Bp., HVG-ORAC, 2019. 179. o.

120 Lásd Tordai: i. m. 264. o.

121 2012 óta nem beszélhetünk kimutatható változásról a tulajdonhoz való jog gyakorlatában. Lásd Drinóczi Tímea: A tulajdonhoz való alapjog értelmezésének eltérései a rendes bírósági és az alkotmánybírósági gyakorlatban: a bírói kezdeményezések és az alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Bp., HVG-ORAC, 2019. 315. o.

122 Ezzel összefüggésben a testület általi bírósági döntés megsemmisítését követő rendes bírósági joggyakorlatlakítást illetően Sulyok Tamás és Deli Gergely széles mozgásteret, illetve négy lehetséges irányt azonosít. Erre tekintettel a rendes bíróságok válasza lehet (i) extenzív, (ii) restriktív, (iii) konfrontatív és (iv) adaptív jellegű. Lásd Sulyok Tamás – Deli Gergely: Új utak az Alkotmánybíróság és a bíróságok kapcsolatában. Alkotmánybírósági Szemle 2018/1, 62. o.

123 Tordai: i. m. 264. o.

124 Trócsányi László: Az alkotmánybíráskodás és igazságszolgáltatás kapcsolatának egyes kérdései. Alkotmánybírósági Szemle 2010/1, 126. o.

125 Fröhlich Johanna: Az Alkotmánybíróság és a Kúria alkotmányértelmezése: az Alaptörvény R) és 28. cikkei. In: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Bp., HVG-ORAC, 2019. 374. o.

126 Tordai: i. m. 264. o.

127 Berkes – Csink: i. m. 351. o.

128 Balogh-Békési Nóra: A bírói hatalmi ág az Alaptörvény rendszerében. Iustum Aequum Salutare 2016/4, 14. o.

129 Ezzel egyezően vélekedik a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja. Vö. Naszladi: i. m. 195. o.

130 Darák Péter: Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok együttműködésének 25 éve. Alkotmánybírósági Szemle 2014/1, 87. o.

131 Vö. Bárd Károly – Bárd Petra: Összhang vagy kollízió? Hol tart Magyarország 25 évvel az EJE-hez való csatlakozás után a strasbourgi elvárásoknak való megfelelésben? Állam- és Jogtudomány 2017/4, 10-11. o.

132 Paczolay (2015)

133 Uo.

134 EJEB, *Mendrei kontra Magyarország*, (54927/15), 2018. június 19.

135 EJEB, *Szalontay kontra Magyarország*, (71327/13), 2019. április 4.

136 Megjegyzendő, hogy abban az esetben, ha a kérelmező az Egyezmény olyan cikkének sérelmére alapítja kérelmét, amely a hazai jogban nem alkotmányos alapjog, azaz nincs alkotmányi/alaptörvényi szinten rögzítve vagy legalábbis nincs olyan hazai bírósági gyakorlat, amely az alapjogsértést sikeresen tudná orvosolni, a kérelmező alkotmánybíróhoz fordulás nélkül folyamodhat a Bírósághoz. Lásd az EJE, *Király és Dömötör kontra Magyarország*, (10851/13), 2017. január 17., 49. bekezdését. Megerősítve: EJE, *Szalontay kontra Magyarország*, (71327/13), 2019. április 4., 34. bek.. Szükséges megjegyezni azt is, hogy sok esetben problémát okozhat a gyakorlatban az alkotmányjogi panasz eljárás határidejének hiánya, ti. előfordulnak olyan indítványok, amelyek felől évek óta (!) nem született döntés. Vö. Kádár András Kristóf: „Nincs rajta sapka” – Strasbourg és az alkotmányjogi panasz. *Fundamentum* 2020/1, 57. o.

137 A hatékonyság tekintetében a bizonyítás terhe az államon van. Vö. van Dijk, Pieter – van Hoof, Fried – van Rijn, Arjen – Zwaak, Leo (szerk.): *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Fourth Edition. Intersentia Publishers, 2006. 111-121. o. Idézi: Gönczi Gergely: Szalontay: az alkotmányjogi panasz (egyelőre és főszebályként) hatékony jogorvoslatnak minősül. Forrás: <https://ejeb.atlatszo.hu/2019/04/15/szalontay-az-alkotmanyjogi-panasz-egyelore-es-foszabalykent-hatekony-jogorvoslatnak-minosul/> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 07.)

138 Mohácsi Máté: Alapjogi jogesetek – a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága. *Acta Humana* 2018/3, 72. o.

139 Vö. Koltay András: A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban. Bp., Századvég, 2009. 107. o.

140 Vö. Manhertz Tamás István: Az alkotmánybíróságok konkrét normakontroll-hatáskörének alakulása nemzetközi szinten. *Eljárásjogi Szemle* 2017/2,

36. o. Ha idesorolnánk azokat tartalmukban azonos indítványokat, amelyeket a testület szintén befogadott, akkor az elmúlt 9 év átlag ügyforgalmát még ennél is nagyobb arányban alkotná az alkotmányjogi panasz.

141 Az Alkotmánybíróság honlapján található ügykeresőt használva a befejező döntés tartalma szerinti keresés a „Bírósági döntés/hatósági döntés meg-

semmisítése” beállításnak megfelelően a 2012. január 1-jét követően indult ügyek tekintetében 2020-szal bezárólag 125 találatot hozott (eltekintve a 5 db végzéstől, amely nem tartalmazott megsemmisítést).

142 A testületi döntés végrehajtásának fontosságáért vö. EJEB, *Rana kontra Magyarország*, (40888/17), 2020. július 16.; 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2018, Első kötet, 89, 89-112.

Pfeffer Zsolt

adjunktus, PTE ÁJK Pénzügyi Jogi és
Gazdasági Jogi Tanszék

A magyar és a keletnémet pénzügyi (jogi) rendszerváltás

I. Bevezető gondolatok

Az 1989-1990-es évek sorsfordító jellegűek voltak a közép- és kelet-európai országok történetében, miután lehetővé vált a szocialista társadalmi-gazdasági rendszerek lebontása, az egyes országok szuverenitásának helyreállítása és a demokratikus jogállamok kiépítése. Az egyes országok eltérő utat jártak be ezen a téren, másképpen viszonyultak a Szovjetunió által elindított reformfolyamatokhoz, eltérő időben tettek különböző lépéseket, vagy éppen igyekeztek a rendszerüket teljes erejükkel fenntartani. Lengyelországban az 1988-ban kirobbant sztrájkok a térségben elsőként tárgyalóasztalhoz kényszerítették az uralkodó kommunista pártot,¹ Magyarország is – a szovjet gorbacsovi kezdeményezések folytán – a reformfolyamatok előrevitelén fáradozott, míg az Erich Honecker vezette Kelet-Németország, Miloš Jakeš Csehszlovákiája vagy a Nicolae Ceaușescu Romániája a változtatásokat ellenezve, rendszerük fenntartását tűzte ki célul, a reformokat nem támogatták. (A keletnémet főideo-

lógus, Kurt Hager azt nyilatkozta egy alkalommal a gorbacsovi peresztrojkról, hogy „Nem kell kitapétáznunk a lakást, ha a szomszédban azt teszik.”)² Egyes országok a felbomlás útjára léptek (Szovjetunió, Csehszlovákia, Jugoszlávia), míg a kelet-német kommunista uralom összeomlása egyúttal elhozta a német egységet is, megszüntetve az 1949. október 7-én kikiáltott Német Demokratikus Köztársaságot (NDK), amelynek tartományai csatlakoztak a nyugatnémet országrészhöz 1990. október 3-án.³

A rendszerváltások okai, folyamata, elnevezései (a fordulat az NDK-ban, bársonyos forradalom Csehszlovákiában, forradalom Romániában) különbözőek.⁴ Egyes államokban békés úton valósult meg, más országokban fegyveres összetűzések hozták el a szabadságot (Románia), de (polgár)háborúhoz is vezetett a korábbi status quo megszűnése (Jugoszlávia).

A tanulmány elsődleges célkitűzése, hogy megvizsgálja azokat a pénzügyi jogi kérdéseket, problémákat és eredményeket, amelyek a rendszerváltásokhoz elvezet(het)tek, illetve azokkal együtt jártak, elsősorban az egykori NDK példájával összehasonlítva a magyar pénzügyi jogi fejlődést és döntéseket. A rendszerváltások szorosán kötődtek a gazdasági, pénzügyi átalakításokhoz, reformokhoz, pénzügyi szükséghelyzetek alakították a folyamatokat. Ennek megfelelően – a magyar és a keletnémet folyamatokat összehasonlító módszer alkalmazásával – áttekintésre kerülnek azok a főbb pénzügyi jogterületek, amelyeken radikális változások mentek végbe a rend-

szerváltó országokban, vagy amelyek hatást gyakoroltak a politikai folyamatokra. Ez az összehasonlító módszer azért fontos, mert a keletnémet rendszerváltás egyedülálló volt abból a szempontból, hogy Európa vezető gazdasági hatalma, a Német Szövetségi Köztársaság (NSZK) politikai, jogi és pénzügyi segítségével (támogatásával) valósulhatott meg. Nem cél tehát a rendszerváltások részletes politikai, közjogi vizsgálata, hanem egyes események, jellemzők meghatározásával kíván képet adni a hozzávetőlegesen 30 éve lezajlott (vagy éppen akkor csak kezdődő) folyamatokról jelen tanulmány.

II. Szétválás és egyesülés – pénzügyi önzés és szolidaritás

Az államok átalakulásához kapcsolódóan egyes esetekben a politikai (nacionalista) megközelítések mögött is racionális pénzügyi számítások húzódnak meg, ami azt jelenti, hogy egységes országok, szövetségi államok egyes tehetősebb részei az önállóság kivívását azért tűzték célul („kisországosodás” jelensége), mert nem kívántak közösséget vállalni a náluk szegényebb nemzetekkel, területrészekkel (a redisztribúciónak ilyen módon kívántak gátat szabni). Így például az 1990-es évek elején a gazdagabb, tehetősebb Szlovénia és Horvátország döntött úgy, hogy nem kívánnak az egységes Jugoszlávia részei maradni, míg Csehország Csehszlovákiával szemben lépett fel ugyan-

ilyen okból. Andrew Janos szerint a közvélekedéssel ellentétben a szétválások mögött elsősorban rideg gazdasági érdekek húzódnak: a gazdag tartomány, országrész megszabadulhat a kevésbé fejlett területektől, nem kell osztoznia az adókon és a beruházásokon, nem kell különböző költségeket viselnie (szociális intézmények finanszírozását stb.), valamint lehetőséget nyer arra, hogy a kényszerintegrációt felváltsa egy önkéntes „nagypiaci” integrációval: „A szociális önzés legyűri a birodalmi vagy nagyállami álmokat és patriotizmust.”⁵

Vannak azonban olyan helyzetek, amikor a társadalmi, történelmi, politikai és gazdasági körülmények az elmaradottabb ország-(nemzet)-részrel való egyesülést (szolidaritásvállalást) teszik szükségessé (elkerülhetetlenné), függetlenül attól, hogy mekkora pénzügyi áldozatvállalással jár mindez a fejlettebb, gazdagabb ország részéről. Ilyen volt a német újraegyesítés (1990. október 3.), ahol a gazdag nyugati tartományoknak óriási pénzügyi terhet jelentett a keletnémet tartományok felzárkóztatása,⁶ George Bush akkori amerikai elnök viszont úgy vélte, hogy Nyugat-Németország „zsebei elég mélyek”, és képes megfizetni a szovjet kivonulás árát.⁷ Ilyenkor előtérbe kerülhet a szolidaritás, már csak azért is, mert ha kezeletlenül hagyták volna a keletnémet területek pénzügyi, gazdasági problémáit, akkor az a nyugati félre (az egyesített országra) is hátrányt jelentett volna, hiszen a gazdasági, életszínvonalbeli különbségek miatt – a berlini fal 1989. november 9-ei leomlását követően immár szabadon

– sokan akartak áttelepülni nyugatra, többszázeken szavaztak a lábukkal. Éppen ezért vált szükségessé már 1990 nyarán a pénzügyi unió megteremtése a két fél között, azaz az NDK-ban is bevezetésre kerülhetett a nyugatnémet márka annak ellenére, hogy a közgazdászok átmeneti időszakot javasoltak. „A pénzügyi unió azon ritka esetek egyike, amikor a politikának a gazdasági szakemberek tanácsaival szemben elsőbbséget kellett élveznie. Az a módszer, ahogy az új pénzt bevezették az NDK-ban, egy kompromisszumot tükrözött: egy kísérletet arra, hogy társadalmi igazságosságot szolgáltatassanak úgy, hogy a figyelembe veszik a gazdasági realitásokat is.”⁸

III. A költségvetési hiánytól a vasfüggöny lebontásán át a berlini fal leomlásáig

A magyar gazdasági helyzetnek megfelelően az 1980-as évek végére a költségvetési tervezés restriktív alapokon nyugodott. A határország akkori új vezetője, Székely János már 1988-ban jelezte, hogy Magyarország nyugati határán lévő, az állampolgárok szökését fizikailag akadályozó, összefüggő műszaki határzár („vasfüggöny”) felújítása – amely akkor már elavultsága és ebből következő alacsony hatásossága okán igencsak időszerű volt – hatalmas összegeket és nyugati eszközök importját igényelné. Ezen kívül a pénzügyi kormányzatnak is súlyos aggályai voltak a felújítást illetően, így megkönnyebbüléssel fogadták Németh Miklós miniszterelnök

részéről azt a lépést, amikor egyszerűen kihúzta az 1989. évi költségvetés tervezetéből az elektromos jelzőrendszer éves költségvetését. Ebből adódóan megkezdődhetett a mind műszakilag, mind pedig erkölcsileg elavult, illetve a világútleveél 1988-as bevezetése okán feleslegessé is vált a vasfüggöny fizikai – és nemzetközi érdeklődést (sajtóviszhangot) is kiváltó, látványos – felszámolása 1989 első felében.⁹

A magyar kormányzat e döntéséről tájékoztatta március közepén a többi szocialista ország nagykövetét a Külügyminisztériumban, ahol a külügyminiszterhelyettes teljesítette ezt a feladatot, ami azt jelezte, hogy nem akartak az ügynek nagy jelentőséget tulajdonítani. A lépést szigorúan *gazdasági érvekkkel* indokolták, emberiességi, politikai szempontok nem kerültek szóba, de hozzátették, hogy a határt továbbra is szigorúan fogják őrizni, az nem válik szabadon átjárhatóvá. Az NDK vezetői azonban kezdetben nem érzékelték ennek veszélyét. Miután május 2-án megkezdődött a bontás, május 4-én az NDK védelmi minisztere, Heinz Kessler érkezett Budapestre, ahol a magyar külügyminiszter tájékoztatta a helyzetről, és ismét csak a költséges fenntartást jelölte meg indokként, pedig a keletnémet polgárok számára ez azt jelentette, hogy Magyarországon át könnyen el lehet jutni Ausztriába, majd onnan Nyugat-Németországba. Miután Magyarországon jelentős számú, menekülni szándékozó, ugyanakkor a kockázatok miatt várakozó keletnémet menekült tartózkodott, akik nem akartak hazatérni, de a tiltott határátlépést sem akarták megkísérelni (amit viszont

mások sikerrel megtettek), ezért végül – különböző egyeztetéseket követően – 1989. szeptember 10-én bejelentették a magyar határ előttük történő megnyitását. (A döntés visszhangja is érdekes volt, hiszen Magyarországot többek között emberkereskedelemmel vádolták: a Neues Deutschland című pártlap szeptember 13-án „Ezüstpénzek Magyarországnak” szalagcímmel jelent meg, amely azért is volt aggályos, mert pont az NDK kormánya kapott több mint 30 ezer kivásárolt politikai fogolyért korábban 3 milliárd nyugatnémet márkát az NSZK kormányától.) Ahogy Helmut Kohl kancellár fogalmazott: „Magyarország verte ki az első követ a berlini falból.” Egyébként a kancellár ígéretet tett novemberben Németh Miklósnak, hogy az IMF Magyarországgal folyó hiteltárgyalásaira támogatólag fog hatni, decemberben pedig arra kérte magyarországi látogatásán az Országgyűlést, hogy támogassák a kormányt a költségvetési vitában, ennek elfogadása ugyanis az IMF hitel feltétele volt.¹⁰

IV. Az adóreformok

A szocialista rendszerekben korszerű, piacgazdasági követelményeknek megfelelő adórendszer – a tervgazdaság alkalmazása okán – nem létezett, nem létezhetett. Magyarországon azonban már a rendszerváltást megelőző években (1987) megkezdődött piacgazdasági környezethez igazodó reformok bevezetése (adó- és adóigazgatási reform, kétszintű bankrendszerre való átállás). Így bevezetésre került a személyi jö-

vedelemadó, a társasági nyereségadó, valamint a hozzáadottértékadó általános forgalmi adó néven. Ezek gazdasági reformok voltak, politikai, közjogi változások ekkor még egyáltalán nem voltak napirenden a politikai vezetés részéről.

Az NDK-ban a nyugati típusú adók bevezetése az NSZK közreműködésével (az NSZK jogához való közelítéssel, illetve annak átvételével) valósult meg. A valuta, gazdasági és szociális unióról szóló, a két német állam által 1990. május 18-án kötött és 1990. július 1-jétől hatályos valuta, gazdasági és szociális uniót (Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion) létrehozó megállapodás (röviden WWSUVtr)¹¹ külön meghatározta, hogy a nyugatnémet szabályozásnak megfelelően milyen adójogszabályokat kellett megalkotnia a keletnémet félnek. A megállapodás kifejezetten rögzítette, hogy csak akkor térhetett el az NDK jogalkotása a nyugatnémet adójogszabályoktól, ha az indokolt volt, és ha ehhez az NSZK kormánya a hozzájárulását adta. A főbb adónemek, amelyeket meghatároztak: bizonyos termékekre (például egyes alkoholos italokra, dohányra) vonatkozó fogyasztási adók, jövedelemadó, vagyonaadó, társasági adó, öröklési és ajándékozási adó, de emellett előírták az adóigazgatási eljárásjogra vonatkozó törvény megalkotását is. Rögzítették a vámjog átvételének kötelezettségét is, megjelölve azt, hogy az Európai Gazdasági Közösség közös szabályai fokozatosan kerülnek bevezetésre az NDK-ban. Az 1990. augusztus 30-án aláírt és augusztus 31-én kihirdetett Egyesülési Szerződés (Einigungsvertrag)¹²

is tartalmazott adójogi szempontból releváns rendelkezéseket, így többek között az alkalmazandó adójogszabályokról (azok időbeli hatályáról), az adóalanyok adójogi helyzetének megállapításáról (különböző mérlegek készítéséről) vagy az adóbevételek megosztásáról.

V. A privatizáció

A szocialista tervgazdaságok a privilegizált állami, illetve szövetkezeti tulajdonra épültek, legfeljebb minimális egyéni kezdeményezőkézségen és munkán alapuló magánvállalkozást tűrtek meg (hogy mekkora szabadság érvényesült ezen a téren, az függött az adott ország politikai, jogi környezetétől). Az államosítások folytán előállt állami tulajdoni hegemoniát meg kellett szüntetni, le kellett bontani, ami azt jelentette, hogy a klasszikus üzleti alapú vállalkozásokat magánkézbe kellett adni. Ez a folyamat – ahogy később látható lesz – különböző módokon valósulhatott meg, az egyes volt szocialista országok eltérő utat jártak be ezen a területen is.

Magyarországon a magánosítás folyamata már a '80-as évek végén megindult az ún. „spontán privatizációval”: megjelent 1988-ban a gazdasági társaságokról szóló törvény, az ún. átalakulási törvény (1989. évi XIII. törvény), de az állami vagyon kezelésére, védelmére vonatkozó törvények csak az 1990-es évek elejétől kezdve jelentek meg.¹³ A spontán privatizáció azt jelentette, hogy hiányzott a magánosításra vonatkozó központi állami döntés, így

a vállalatvezetők döntésének eredményeképpen történtek az átszervezések, értékesítések. Az 1988 végéig működő kormányok (Lázár-, majd a Grósz-kormány) nem kívántak privatizálni. A privatizáció gondolata a Németh-kormányban merült fel 1989 tavaszán, de csak a szocialista piacgazdasági koncepció keretében és részlegesen. 1989 nyaráig nem a privatizációt tekintették fő célnak, hanem a pótlólagos tőkebevonást, a fizetésektelenség elkerülését, a korszerűsítést. A jogszabályi lehetőségeket felhasználva azonban a folyamat megindult (visszaélésekkel terhelve), és csak 1990 végén volt képes leállítani azt az állami vezetés.¹⁴ Ezt követően szabályozott (versenyeztetésen, pályáztatáson alapuló, külön szervezet által felügyelt, illetve bonyolított) értékesítés zajlott a '90-es években. Kovács Árpád szerint a korrupció által átszőtt területről volt szó, hiszen személyes érdekévé vált a vagyonhoz jutás: lehetőség nyílt a társadalmi rend felső szintjére való jutásra, az anyagi jólét családon belüli biztosítására generációkra előre (azokon átívelve). Az állami vállalatok értékes elemeit átjászották,¹⁵ az államnak így az adóssággal terhelt, funkciók nélküli, kiüresített vállalatközpontok maradtak, és az akkor hatályos jogszabályok szerint mindez megtörténhetett (ezt a kezdeti szakaszt nevezték az átlagemberek „spontán privatizációnak”, amelyről korábban már történt említés). Hiányoztak azok a jogszabályok – a versenyeztetés, az összeférhetetlenség, a számvitel, a közbeszerzés szabályozása, a korábbi korszerűtlen jogszabályok módosítása –, amelyek folytán az egyes tranzakciók átlátha-

többak lettek volna, a biztosítéknak szánt intézmények (könyvvizsgálók, tanácsadók, kirendelt biztosok) pedig nem voltak képesek beváltani a hozzájuk fűzött túlzott reményeket. A privatizáció 1991-től induló, és az évtized közepéig tartó második, központilag (ügynökségi formában) megvalósuló szakaszában már nem a vállalatok, hanem a hozzájuk kapcsolódó piac megszerzése vált elsődlegessé, különösen a külföldi befektetők számára. Ekkor kezdődött meg a települések tulajdonát képező közszolgáltatók privatizációja is. A harmadik szakaszban került sor az energiaszektor és a telekommunikáció, majd a kereskedelmi bankok magánkézbe adására,¹⁶ de ekkor értékesítették a biztosítókat, vegyipari, gyógyszeripari cégeket, szállodaláncoakat is. A negyedik szakaszban (1998-2001) a kisebbségi tulajdonrészeket értékesítették, 2002 és 2007 között (az ötödik szakaszban) pedig lényegében lezárták a folyamatot akként, hogy az állami vagyon mértékét tovább csökkentették.¹⁷ A magyar privatizációhoz kapcsolódóan meg kell említeni a *kárpótlás* jogintézményét, amelyet az 1991. évi XXV. törvény szabályozott. E törvény értelmében a károsultak (illetve azok leszármazói, túlélő házastársai) jogosultak voltak bizonyítékokkal alátámasztott kérelmet benyújtani. Ennek alapján az elvesztett vagyon értékéhez igazodó értékpapírt (kárpótlási jegyet) kaphattak, amelyet felhasználhattak privatizálásra kerülő vagyontárgyak, illetve földtulajdon megszerzésére (vagyis nem konkrét vagyonelemet kaphattak, hanem csak arányos értékű értékpapírt). A kárpótlás eredménye

vitatott volt, hiszen sokan nem tudtak élni a lehetőséggel, és a kapott értékpapírt inkább eladták olyanoknak, akik azzal megfelelő módon tudtak élni (és vagyont szerezni).¹⁸

A privatizáció kiindulópontjaként említhető a *Kornai* János által megfogalmazott – elméleti (etikai) kérdés is: kiknek, mikor és milyen feltételek mellett kellett (lehetett) volna a felhalmozott és még megmaradt állami vagyont értékesíteni? A privatizáció lassítása mellett meghatározható érv az elavult üzemek eladása, bezárása, mert az a munkanélküliség megnövekedését eredményezte volna, azaz a privatizáció akkor járt volna kisebb megrázkódtatással, ha az újonnan alakuló gazdasági társaságok átveszik a leépített munkavállalók nagy részét. Egy másik lényeges aspektus, hogy miképpen történhet azok kárpótlása, akiknek a vagyonát elvették? Visszaadható-e a korábban elvett vagyontárgy (amelyen esetleg időközben állami költségen különböző fejlesztéseket, beruházásokat hajtottak végre)? „Az igazságtétel követelménye azt diktálja: akinek a régi rendszer kárt okozott, az kapjon kompenzációt az új rendszertől. De ki fogja megfizetni ezt a kárpótlást? Az állam? Igen, de az államnak nincs 'saját pénze', hanem a mai adófizetők pénzét költi. A *ma* élő lakosság nem haszonélvezője az egykori rendszer vétkeinek, hanem maga is áldozata annak. Miért fizesse meg a mai állampolgár, köztük sok szegény ember, a maga sovány keresetéből annak árát, hogy több évtizeddel ezelőtt súlyos igazságtalanság történt? Vannak tehát nyomós etikai ellenérvek.” További kérdés: lehet-e különleges

jogcíme annak a privatizálandó vállalat tulajdonára, aki ott dolgozik? Ha igen, akkor súlyos igazságtalanságok keletkezhetnek, hiszen azok, akik jövedelmezőbb vállalkozás alkalmazottai (mert korábban több és jobb eszközt kaptak, a profiljuk jobban megfelel a piaczgazdasági feltételeknek), azok előnyhöz jutnak azokkal szemben, akiknek a vállalata – rajtuk kívül álló okokból – nem (olyan) jövedelmező. Több szocialista országban annak a lehetősége is felmerült, hogy a tulajdonjogokat egyenlő mértékben szét kell osztani az állampolgárok között. A javaslat először Lengyelországban merült fel, majd Csehországban valósították meg az ún. *vócserprivatizálást* (a vócsér az utalvány – kupon). Ezt a sémát átfogóan Csehországban és még Oroszországban valósították meg, de máshol is alkalmazták. Végül megemlítendő még az a stratégia, amely szerint az állami vagyont annak kell adni, aki azért pályázat eredményeképpen a legtöbbet fizet (ilyenkor elviekben az állami vagyon nem vész el ellentételezés nélkül, hanem egyfajta átalakuláson megy át). Az ilyen esetekben azonban gyakori volt a nem megfelelő áron történő értékesítés, a gondatlanság, a vagyon elherdálása, illetve adott esetben különböző korrupciós visszaélések valósultak meg.¹⁹

Érdemes röviden a privatizáció gazdasági eredményeit is megvizsgálni. Fontos, hogy a szovjet blokk összeomlásával az állami vállalatok a korábbi piacaikat elveszítették, immár a nyugati cégekkel kellett versenyre kelniük. A nyugati befektetőket az eladásra kínált vállalkozás nyereségessége érdekelt,

amelyik vállalat nem nyereséges, annak az értéke nulla, függetlenül a meglévő eszközöktől, szakemberektől. Márpedig a meglévő vállalatok nagy része veszteséges volt, így a piaci (kapitalista) logika szerint nem is a vevőnek, hanem lényegében az eladónak kell fizetnie az ügyletért. Kelet-Németországban például az NDK utolsó kormánya 1365 milliárd márkára értékelte az állami tulajdonban lévő vagyont, 1994 végén, a privatizáció befejezésekor a befolyt bevétel mindösszesen 65 milliárdot tett ki (és ehhez jött még további 335 milliárd márka kiadás). Ez pontosan az egy huszonegyed része az egykori könyv szerinti értéknek. A vagyonvesztés tehát 1300 milliárd márka volt. Az NSZK profi államapparátusa ennyit tudott kihozni a lehetőségekből, „merthogy ennyire értékelte a legfejlettebb technikával rendelkező szocialista ország gazdaságát – a piac.”²⁰ (A privatizációt egyébként az ottani vagyoniügynökség, a Treuhand – teljes nevén Treuhandanstalt – végezte.)²¹ Megjegyzendő, hogy Magyarországon is óriási vagyonvesztés ment végbe, hosszú távon meghatározva a magyar társadalom többségének humánreprodukciós folyamatait.²²

A keletnémet privatizáció főbb jellemzői a következőképpen foglalhatók össze: rövid idő alatt ment végbe, radikális szerkezetátalakítást valósított meg, jelentős nyugatnémet költségvetési forrásokat használhattak fel (pl. lehetőség nyílt a keletnémet vállalatok által felhalmozott korábbi adósságok privatizáció előtti elengedésére, rendezésére), a folyamat a nyugatnémet gazdaság- és intézményrendszer szinte teljes átvé-

telével valósult meg. Nagyobb körben volt lehetőség reprivatizálni, mert az állami vállalatokra épülő monolit egységet a megjelenő (a keletnémet piacra belépő) nyugatnémet társaságok rögtön szétbontották, ezért a vállalatok hosszadalmas és kétes vagyonértékelési vitákkal járó egyedi átalakítása helyett (amelyre minden más országban sor került) az automatikus átalakítást választották (automatikusan átalakultak főszabály szerint az állami vállalatok részvénytársasággá, illetve korlátolt felelősségű társasággá, előre megállapított egységes alaptőkével). Társadalompolitikai szempontból kizárólag a munkanélküliség kérdésre fókuszáltak, olyan szempontok, mint például a nyugatnémetekkel szembeni esélyegyenlőség biztosítása, a középosztályosodás támogatása nem játszottak szerepet (ahogy az sem, hogy átmenthessék a keletnémet vezetők a pozícióikat). „A gazdag testvér, a nyugatnémet nagyvállalatok Einstandját jelentette a keletnémet vállalatok felett; azaz a nyugatnémet nagyvállalatok leányvállalataikká tették a keletnémet kombinátokat.” Ebből adódóan nem alkalmazták a kuponprivatizációt, nem volt versenyeztetés, közvetlen tárgyalásokkal választották ki rendszerint a vevőket az ún. szakmai befektetők köréből. E sajátosságokból adódóan a keletnémet privatizáció különleges esetnek számított, nem szolgálhatott mintaként a többi volt szocialista ország számára, és hihetetlenül gyorsan, kevesebb, mint 5 év alatt szinte teljes mértékben megvalósult a folyamat.²³

E gondolatokat összegezve megállapítható, hogy a különböző privatizációs

és adott esetben az ehhez kapcsolódó kárpótlási stratégiák különböző gazdasági, etikai kérdéseket is felvethetnek, és e kérdésekre a rendszerváltó országok eltérő válaszokat adtak, igazodva a gazdasági és politikai lehetőségekhez.

VI. A bankrendszer átalakítása

A pénzügyi szolgáltatások – és egyúttal a bankrendszer – jellemzőit, korlátozásait alapjaiban határozzák meg a gazdasági-társadalmi rendszer, illetve annak sajátosságai. Magyarországon a rendszerváltást megelőzően például egyszintű, szakosított bankrendszer működött, miután 1947-ben államosították a pénzügyi intézményeket. Az egyszintű bankrendszer jellemzője volt, hogy a Magyar Nemzeti Bank (MNB) meghatározott ügyfélkörnek kereskedelmi banki szolgáltatásokat is nyújtott (nemcsak a klasszikus jegybanki feladatokat látta el), szoros, állami (kormányzati) felügyelet, irányítás alatt állt, a jegybanki függetlenség nem érvényesült. A többi pénzügyi intézmény számára is elő volt írva, hogy milyen ügyfélkör számára milyen típusú pénzügyi szolgáltatásokat nyújthattak, specializáció jellemezte a rendszert. Így például az MNB látta el a vállalati finanszírozáshoz kapcsolódó feladatokat (korlátozásokat is bevezethetett, ha a gazdálkodó szervezet hitelképessége kétségesé vált), kidolgozta az országos hitelmérleget, ellenőrizte a devizaszolgáltatási kötelezettség teljesítését, engedélyezte a gazdálkodó szervezetek közötti beszámítást. Az Országos

Takarékpénztár gyűjtötte a lakossági megtakarításokat, lakóépületek építtetését és értékesítését végezte, kezelte a tanácsok, intézmények pénzforgalmát, sportfogadást szervezett. Az Állami Fejlesztési Bank végezte például a támogatott vállalati beruházásokkal kapcsolatos banki, lebonyolítási és ellenőrzési feladatokat (ellenőrizte a támogatási feltételek teljesülését, és javaslatot tehetett a támogatás csökkentésére vagy megvonására is), beruházásra vonatkozó jogszabálytervezeteket véleményezett, továbbá kezdeményezhette új vállalatok alapítását, illetve meglévők felszámolását is. A Magyar Kereskedelmi Bank intézte a vállalati devizakeretekre vonatkozó nyilvántartás vezetését, a tartásdíjak külföldre utalását, a kompenzációk lebonyolítását, a belföldi vállalatoknak a devizahitel nyújtását.²⁴ Magyarországon 1987-ben vezették be a kétszintű bankrendszert, a tényleges átállás azonban még hosszú éveket vett igénybe, hiszen meg kellett teremteni a jegybanki függetlenség garanciáit, át kellett adni a többi (újonnan alakuló) kereskedelmi banknak az ügyfélkört, továbbá ki kellett vonulnia a jegybanknak a költségvetési szektor finanszírozásából is.²⁵

A bankügyletek joga egyébként nem játszott komoly szerepet az egyszintű bankrendszer idején, és évtizedeken át azok szabályozása inkább a közigazgatási jog, mint a polgári jog részét képezte. Ennek az volt az indoka, hogy a tervgazdálkodásban és az egyszintű bankrendszer keretei között a hitelezés a gazdaságirányításnak, a pénzforgalom és a számlavezetés pedig a gazdasági ellenőrzés eszköze volt. A bank

és az ügyfél közötti jogviszony noha formálisan szerződésen alapult, nem a felek egyenrangúsága és az önkéntesség jellemezte, a banki szolgáltatások terén nem érvényesült sem a vállalkozás szabadsága, sem pedig a szolgáltatók versenye. Miután 1987-ben bevezetésre került a kétszintű bankrendszer és a bankalapítás szabadsága, egyértelművé vált, hogy a bankok tevékenysége tisztán üzleti szolgáltatás, a bankok egymással versenyeznek az ügyfelekért, a bankok és az ügyfelek között magánjogi jogviszony jön létre. E fejleményt a rendszerváltás teljesítette ki a piacgazdaság kiépítésével. Az 1980-as években megindult az értékpapírok újbóli meghonosítása is.²⁶ Megjegyzendő azonban, hogy a klasszikus, háború előtti piacgazdasági pénzügyi fogalmakkal kapcsolatos előítéletek még az 1980-as évek közepén is fennálltak Magyarországon. Így például amikor 1984-ben a Magyar Szocialista Munkáspárt Gazdaságpolitikai Bizottságának egyik ülésén döntés született a váltó és a kereskedelmi hitel 1985. január 1-jei ismételt bevezetéséről, a testület úgy foglalt állást a „rossz emlékek” alapján, hogy a politikai nyilatkozatokban és a propagandában a kereskedelmi hitel helyett a „vállalatközi hitel”, a váltó helyett a „fizetési kötelezvény”, a későbbiekben pedig a leszámítolás és a visszleszámítolás helyett a „vásárlás” és „visszavásárlás” kifejezések használatát írják elő.²⁷

Az NDK-ban is egyszintű bankrendszer működött, azonban a fordulatot követően dönteni kellett annak átalakításáról is, ami érintette mind a központi bankot, mind pedig a keres-

kedelmi bankokat. A valuta, gazdasági és szociális unió hatályba lépését követően, 1990. július 1-jétől meg is jelentek a nagy nyugati bankok (Deutsche Bank, AG, Commerzbank AG, Dresdner Bank AG) az NDK-ban, amely új piacot is jelentett számukra (az egyik fő kirendeltség is az említett napon, az Alexanderplatzon nyílt meg 0 órakor Kelet-Berlinben). A bankok az NDK-beli jelenlét kérdésével (lehetőségével) már röviddel a Berlini Fal 1989. november 9-ei megnyitását követően el kezdtek foglalkozni, külön munkacsoportok jöttek létre a lehetőségek felderítésére már 1990 elején. Az NDK központi bankját (Staatsbank der DDR) is át kellett alakítani, a kétszintű bankrendszer követelményeinek megfelelően. Megjegyzendő, hogy az NDK központi bankja az említett elnevezéssel 1968-tól működött (a Deutsche Notenbank-ból jött létre); végezte a politikai célkitűzéseknek megfelelően a pénzkibocsátást, a pénzügyi intézmények refinanszírozását, vezette az állami vállalatok és az állam számláit, továbbá ellenőrzési feladatokat is ellátott. A nyugatnémet orientáción alapuló kétszintű bankrendszer 1990. április 1-jétől került bevezetésre, és megalapították a Staatsbank közreműködésével a Deutsche Kreditbankot, felhasználva az irodáit és a munkavállalókat.²⁸ A jegybanki funkciók gyakorlása 1990. július 1-jétől (a DM mint közös valuta bevezetésétől) kezdve a nyugatnémet félhez került,²⁹ a WWSUVtr-ben foglalt törvényalkotási kötelezettség (a jegybanki funkciógyakorlás megszüntetésének) előírására tekintettel. A WWSUVtr kifejezetten szabályozta a Bundesbank jogait, ame-

lyet az NDK-nak biztosítani kellett számára a területén (például az NDK szerveinek, különösen a rendőrségnek védenie kellett a Bundesbank kirendeltségeit, biztosítani kellett a szabad közlekedést, iratforgalmat, a szolgálati fegyver viselésének lehetőségét a munkatársai számára).

Ezen túlmenően a szakosított hitelintézetek (jelzáloghitelintézetek, az ún. Hypothekenbanken) rendszerét is ki kellett alakítani, hiszen a keleti tartományokban óriási igény mutatkozott a hosszú lejáratú finanszírozási konstrukciókra az építőiparban, valamint a modernizációs folyamat során; a jogi és adminisztratív akadályok elhárítását követően az össznémet jelzáloghitelezés létrejött a (volt) NDK fejlesztéshez jelentős mértékben hozzájárult.³⁰

VII. A devizajog

A rendszer sajátosságaiból eredően voltak olyan pénzügyi szolgáltatások, pénzügyi műveletek, amelyek erőteljes korlátozások alá estek. Ebben a körben jellemző példaként említhetők a különböző *devizakorlátozások*, mégpedig a devizajog szigorú szabályaiból eredően: a devizaértékként meghatározott külföldi fizetőeszközök (valuta, deviza), illetve bizonyos nemesfémek (arany, ezüst, platina) megszerzése, birtoklása hatósági kontroll alatt állt, devizahatósági engedélyhez volt kötött. A kötött devizagazdálkodás nemcsak a szocialista korszak sajátossága³¹ volt és nemcsak a kelet-európai országokban alkalmazták (alkalmazzák). A szocialista államokban a devizajog

alapja a tervgazdálkodás volt, illetve az része volt a tervgazdálkodásnak. A vonatkozó jogszabályok célja elsősorban a fizetési mérleg tervszerű alakításának biztosítása volt: nemcsak a fogyasztást és a termelést tervezték, hanem a behozatalt és a kivitelt, a külföldön kitermelendő deviza mennyiségét is. Az államot *devizamonopólium* jellemezte, amely kiegészítette az állami külkereskedelmi és pénzforgalmi monopóliumot: mindez azt jelentette, hogy minden – aranyban és külföldi pénznemben lebonyolítandó – művelet és elszámolás, külföldi valutára vagy devizaértékre szóló ügylet az állam (a devizahatóság) ellenőrzése alatt állt.³² (Elméleti, ideológiai alapként pedig hivatkoztak a keletnémet szakirodalomban az államok szuverenitására, a „demokratikus centralizmusra” és a „szocialista internacionalizmusra” is.)³³

Értelemszerűen ilyen keretek között a *pénzváltás mint pénzügyi szolgáltatás szabadsága* nem érvényesült, hiszen szabályozták a devizaértéket megszerző személy speciális kötelezettségeit, így például be kellett jelenteni, fel kellett ajánlani megvételre a jegybanknak (azaz kötelező jelleggel előírhatták a pénzváltási szolgáltatás igénybevételét), korlátozták az adott időszakra megszerzhető külföldi fizetőeszköz mennyiségét (deviza-, illetve valutakeret előírásával), a szabályok megsértőivel szemben pedig szigorú közigazgatási, illetve büntetőjogi eszközökkel is felléptek. Egyes országok arra is felhasználhatták a devizakorlátozásokat, hogy az állampolgárok külföldre utazását befolyásolják, növeljék a kormánytól (a párttól) való függőség mértékét,

de a gazdasági lehetőségek is alapjaiban határozták meg a kereteket.³⁴ A keletnémet rendszer, illetve problémák leírására egy olyan 1988. január 17-ei levélből érdemes idézni kiindulópontként, amelyet egy görllitzi tanár írt a Német Szocialista Egységpárt Központi Bizottságának: „Az 1988. január 15-én nyilvánosságra hozott, a csehszlovákiai és magyarországi utazások esetében birtokolható valutára vonatkozó közleménnyel egyáltalán nem értek egyet. Csehszlovákia eddig 'pénzügyileg ésszerű' utazási célországának minősült országunk polgárai számára. Egy csehszlovákiai utazás költségei megfelelték sok keletnémet polgár jövedelmi szintjének. Mivel az utazási lehetőségek egyébként is korlátozottak, mindezzel egy további utazási korlátozás kerül életbe léptetésre.” A tanár által hivatkozott szabályozás 1988-tól korlátozta mind a magyar forint, mind pedig a csehszlovák korona évi megszerzhető mértékét a keletnémet polgárok számára (a forint tekintetében a csökkenés hosszabb múltra tekintett vissza, ugyanis már 1983-ban is létezett maximális mértéket csökkentő rendelkezés, az újdonság az 1988-as szabályozás esetében a csehszlovák valuta tekintetében megállapított további mérséklés volt). A korábbi rendelkezések alapján 1983-ig 4800 Ft-nak megfelelő keletnémet márka volt beváltható forintra egy évben, 1983-ban ezt szállították le 2650 Ft-os értékhatárra. 1988-ban ezt a maximális mértéket csökkentették le 2300 Ft-ra. A csehszlovák koronára vonatkozó korlátozó rendelkezések megnehezítették egy hosszabb csehszlovákiai utazás megvalósítását. A megállapított

csekélyebb mértékű keretekből kellett finanszírozni a benzinköltséget, az ajándékvásárlást, az ellátást és a szállást, mindezt úgy, hogy az általános megélhetési költségek mind Magyarországon, mind pedig Csehszlovákiában magasabbak voltak, mint az NDK-ban. Az Állambiztonsági Minisztérium (rövid, bevett nevén a Stasi) számított az új szabályokhoz kapcsolódó lakossági ellenállására, és egy látszólag defenzív stratégiát követett. Nézetük szerint „A meghatározott értékhatárok megfelelnek a népgazdasági lehetőségeinknek. Ezek arra irányulnak, hogy minden érdekelt polgár továbbra is megőrizhesse annak a lehetőségét, hogy egyénileg Csehszlovákiába vagy Magyarországra utazhasson.” Ez a magyarázat egyrészt az NDK kormányának állítólagos jóakarataira, másrészt a gazdasági lehetőségek határaitra is utal. Ez a védekező álláspont azt is magában foglalta, hogy az NDK kormánya az, aki valójában biztosítja a polgárai számára az utazás lehetőségét. Mindez a keletnémet fogyasztók függését a Német Szocialista Egységpárttól egyértelművé tette.³⁵

A devizaforgalomhoz kapcsolódóan további probléma is felmerült: sokkal több keletnémet állampolgár látogatott más keleti országokba és váltott be keletnémet márkát a megfelelő valutára, mint amennyi külföldi polgár és valuta érkezett az NDK-ba. Az egyes országok ezt felhalmozták, különösen Magyarországon és Csehszlovákiában tartottak jelentős mennyiségű átváltatlan keletnémet márkát, mert arra már nem volt elegendő kereslet ezekben az országokban. Minél többen akartak az NDK-ból külföldre utazni, annál na-

gyobb volt a keletnémet központi bank költsége a szükséges valuta biztosítására. A keletnémet vezetés számára így fontossá vált, hogy ezeket a költségeket csökkentsék, ezért korlátozták 1988-ban a megszerezhető forint és korona mértékét.³⁶ Magyarország pedig különösen fontos nyaralóhely volt a keletnémetek számára, hiszen a Balatonnál találkozhattak a nyugatnémet családtagokkal. Az 1989-es év eseményei (keletnémet menekültek érkezése Magyarországra) pedig szintén próbára tették a keletnémet devizagazdálkodási rendszert, hiszen a megnövekedett utazási igények és a keletnémet gazdaság által biztosítható devizamennyiség nem állt összhangban.

A valutakeret rendelkezésre bocsátását tehát alapvetően az adott ország gazdasági helyzete határozta meg, különösen a keményvaluták (dollár, nyugatnémet márka) esetében, így hiába vezették be Magyarországon 1988-ban a világtútlevelet, a magánszemélyek által igényelhető valutakeret terjedelmét (annak szűkösségét) és ezáltal az utazási (külföldi vásárlási) lehetőségeket az említett gazdasági lehetőségek szabták meg. Ahogy Grósz Károly (a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának akkori elnöke) fogalmazott a Politikai Bizottságban: az útlevelügy innentől kezdve „nem állambiztonsági, nem biztonságpolitikai és nem is politikai kérdés, hanem teljes egészében pénzügyi, devizális és vámkérdéssé válik.” A külföldi (műszaki, háztartási) termékek bevásárlása céljából nyugatra (így például Ausztriába, Nyugat-Németországba) induló családok a számukra rendelkezésre álló valutakeretet egyéb-

ként igyekeztek a lehetőségek szerint maximálisan kihasználni, hiszen a szülők és a gyermekek mellett a nagyszülők is kiválthatták a maguk keretét (a határon igazolni kellett a kivinni szándékozott fizetőeszköz forrását).³⁷ A valuta kiáramlása már olyan méreteket öltött, hogy felmerült, korlátozzák a műszaki cikkek behozatalának lehetőségét, azonban a Magyar Szocialista Munkáspárt vezetősége nem kívánta ezt felvállalni, inkább elfogadta a valutatartalék tekintetében felmerült hiányt és hitellel próbálta meg azt fedezni, végül azonban 1989 őszén kénytelenek voltak az egy személy által kiváltható valutakeretet 350 dollárról 50 dollárra leszállítani *Békesi* László pénzügyminiszter kezdeményezésére.³⁸ Ha kimerült a keret, akkor a bevásárlóturizmus, illetve az utazás lehetőségétől elesett az adott személy lényegében, tehát az utazási szabadság elvben hiába volt biztosított mindenki számára azonos módon, ha a pénzügyi feltételek a teljesüléséhez hiányoztak. Azok azonban, akiknek a szélesebb társadalmi csoportokkal szemben további törvényes (vagy kevésbé törvényes) lehetőségeik voltak kemény valutát szerezni (diplomáták, külkereskedők, vállalati és szövetkezi vezetők, újságírók, művészek, vállalkozók, magas szintű állami tisztviselők stb.), azok számára nagyobb lehetőségek nyíltak meg. Tehát „Formálisan mindenkire kiterjesztettek bizonyos jogokat, de gyakorlatilag a szegények számára nem teremtették meg azt a lehetőséget, hogy éljenek is ezekkel a jogokkal.”³⁹ Összegző megállapításként pedig megfogalmazható, hogy „A szocializmusban nem a pén-

zen át vezet az út a (fogyasztói) boldogsághoz. Az igazán erős forráselosztási eszköz nem az ár, hanem a behozatali engedély, a devizakeret, az állam beviteli tervébe történő fölvétel (vagy kimaradás), a fölöttes hatóságokkal folytatott alkudozás (a kivételes elbánásért), vagy épp az ellátási/nagykereskedelmi hozzáféréssel kapcsolatos politikai döntés kicsikarása.”⁴⁰

Az 1989/1990-es rendszerváltás nem hozta el a liberalizációt Magyarországon a devizajog terén, hiszen a magyar gazdaság továbbra is igényelte e terület felügyeletét, a gazdasági helyzet nem tette lehetővé a korlátozások azonnali megszüntetését, a kötöttségek lebontására csak az ezredfordulót követően (2001-ben) került sor.

VIII. A keletnémet márka megszüntetése és a nyugatnémet márka bevezetése

Különösen érdekes történelmi példa volt az NDK fizetőeszközének esete 1990-ben, amikor is dönteni kellett arról, hogy az újraegyesülő Németország pénzügyi rendszere miképpen kerüljön kialakításra. Az alapvető probléma az volt, hogy fokozott társadalmi igény mutatkozott a keletnémet állampolgárok részéről arra, hogy az országukban is bevezetésre kerüljön a rendkívül értékes és erős – a jólétet szimbolizáló – nyugatnémet márka. „A nyugatnémet márka az NDK összeomlásában is meghatározó szerepet játszott, mert az NDK polgárainak elszántsága – vagy

a nyugati márka jön ide, vagy mi megyünk oda' – valósággal kikényszerítette a valutauniót. A nyugati márka tehát, amelynek bevezetése Németország megosztását eredményezte, döntő mértékben járult hozzá az újraegyesüléshez is.”⁴¹

Hogy miért került sor külön pénz bevezetésére a II. világháborút követően, annak folyamata a következőképpen foglalható össze röviden: a háború végére a birodalmi márka (Reichsmark) elinflálódott, árukínálat a pénzzel szemben nem igen volt. A szövetségesek és a németek a háborút követően több, mint 250 tervet dolgoztak ki a pénzreformra. Miután a nyugati győztes hatalmak és a Szovjetunió közötti konfliktusok kiéleződtek, reménytelenné vált, hogy egységes pénz kerüljön bevezetésre a négy megszállási övezetben (Besatzungszonen). A három nyugati kormány 1948. június 18-án törvényben hirdette ki a pénzreformot, és június 20-i hatállyal a birodalmi márkát felváltotta a DM. A Szovjetunió válaszul – Berlint is beleértve – elrendelte a keleti pénzreformot (az ún. Ostmark bevezetésével). Miután június 22-én eredménytelenül végződtek a négy nagyhatalom gazdasági szakértőinek tárgyalásai a közös berlini pénzreformról (az ún. medvecímeres bankjegyekről), a nyugati szövetségesek Berlinben is bevezették a DM-t. A Szovjetunió a nyugati pénznem Berlinre való kiterjesztésére válaszolva elrendelte a város nyugati részének blokádját (ez volt az ún. első berlini válság, 1948-1949).⁴² A győztes nagyhatalmak képviselői egyébként 1948. június 22-én még egyszer találkoztak pénzügyi bizottsági ülés keretében, és a szovjet

képviselők elutasították a nyugati valuta egész Berlinre történő kiterjesztését, és hangsúlyozták, hogy a berlini szektorok a szovjet övezet pénzügyi rendszerébe tartoznak, az egész városra az általuk meghirdetett pénzügyi reform rendelkezéseit tartják érvényesnek, azonban a nyugati hatalmak ezt a szovjet intézkedést a saját szektoraikban érvénytelenítették, és a nyugati pénzt vették át. Erre válaszképpen június 23-án megkezdődött a nyugati szektorok lezárásával azok blokádja szovjet részről „annak megakadályozására, hogy hatalmas mértékű, értéktelen pénztömegek kerüljenek a szovjet megszállási övezetbe.”⁴³

A pénzügyi kettészakadást is meg kellett tehát szüntetni, ebből adódóan pedig dönteni kellett arról, hogy miképpen valósítható meg a keletnémet márka megszüntetéséhez kapcsolódóan a két pénznem átváltása, milyen arányban kerülhet erre sor. Az alapvető kiindulási pont – az 1:1 arányban történő átváltás – nyilván akkora pénzügyi terhet rótt volna Nyugat-Németországra, hogy azt csak korlátozott mértékben lehetett megvalósítani, így meg kellett határozni azokat az értékhatárokat, amelyek között ez alkalmazható volt, továbbá azt is, hogy milyen kifizetésekre (fizetésekre, nyugdíjakra), megtakarításokra terjedhetett ez ki. Ezen kívül azt is rögzíteni kellett, hogy milyen más területeken milyen más átváltási arányok alkalmazhatóak.

A nyugatnémet kormány 1990. április 23-án egy összetett megoldás mellett döntött: 1:1 volt az arány a bérek, fizetések, nyugdíjak esetében, valamint készpénz vagy megtakarítás esetében

fejenként 4000 keletnémet márka erejéig. Az ezt meghaladó összegekre és a vállalatok adósságaira a 2:1-es árfolyam vonatkozott. Ezek teljesen „politikai árfolyamok” voltak, melyeket tisztán gazdasági okok, tekintettel a keletnémet gazdaság alacsony termelékenységére, nem indokoltak. A keletnémet miniszterelnök, Lothar De Maiziére mégis kijelentette, hogy a megtakarítások esetében a 4000 keletnémet márkás felső határ túl alacsony. Május 2-án egy olyan kompromisszum született, amely az idősebb nemzedéknek kedvezett: a 15 és 59 év közötti személyeknél 4000, a gyerekeknél 2000, az idősebbeknél pedig 6000 keletnémet márka volt a felső határ.⁴⁴ Az e szabályokat tartalmazó jogszabály azt is rögzítette, hogy az átváltási szabályok megkerülésére vonatkozó jogügyletek semmisek.⁴⁵ Az áremelkedés elkerülése érdekében a pénzmennyiséget is megfelelő módon kellett kezelni; áremelkedés nem következett be, a folyamat megfelelő módon zajlott.⁴⁶ Különösen fontos – hanem a legfontosabb – „vívmányként” tekintettek arra a tárgyalások során, hogy az inflációs ráta alacsonyan maradjon, szemben azokkal a szomszédos rendszerváltó országokkal, ahol az rendkívül magas volt.⁴⁷ A két német állam 1990. július 1-jétől valuta, gazdasági és szociális uniót (Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion) alkotott, és ennek megfelelően megszűnt a keletnémet márka, az NDK-ban – annak megszűnéséig – a nyugatnémet Deutsche Bundesbank által kibocsátott bankjegyek minősültek törvényes fizetőeszköznek. Átmeneti szabály volt viszont, hogy a keletnémet pfennig-ér-

mék mindaddig forgalomban voltak és törvényes fizetőeszköznek minősültek, amíg azokat nem tudták nyugati (szövetségi) érmékkel pótolni.

Az átváltás tekintetében rögzítették, hogy 1990. július 6-áig volt erre lehetőség az NDK pénzintézeteiben számlára történő befizetéssel, illetve jóváírással. A külföldi természetes és jogi személyek követelése tekintetében további speciális szabályokat (július 13-ai határidőt) állapítottak meg az átváltás lebonyolítására.

IX. A közpénzügyekre vonatkozó szabályozás átalakítása

A rendszerváltás keretében rendkívül fontos volt felülvizsgálni az intézményi kereteket, és meg kellett – vagy adott esetben újra kellett – teremteni azokat a jogállami kritériumoknak megfelelően. Magyarországon például 1989-ben döntöttek az eredetileg az 1870. évi XVIII. törvénycikkkel létrehozott és az 1949. évi 17. törvényerejű rendelettel megszüntetett Állami Számvevőszék újbóli felállításáról. Az 1948. február 12. napján megtartott országgyűlési beszédben az alábbiakkal indokolták egyébként a megszüntetés igényét: „[s]zervezetében és munkásságában rég elavult ... az állami számvitel mind tágabb területekre terjed ki az államosítások folytán ... az elmaradott kamerális számviteli rendszer, amely a legformálisabb ellenőrzési rendszerhez kapcsolódik, már nem felel meg az igényeknek.” Működését 1949. december

31-én fejezte be, az elnököt, *Wensky* Károlyt 1948-ban nyugdíjazták, majd ki is telepítették. A megszüntetés folyamatát a korábbi alelnök, *Horváth István* fejezte be.⁴⁸ Ebből adódóan szükséges volt helyreállítani a független, számvevőszéki ellenőrzés jogi kereteit, hiszen az akkori ellenőrzési rendszerben nem létezett csak az Országgyűlésnek alárendelt, a költségvetési források felhasználását folyamatosan ellenőrző szervezet.⁴⁹ A Számvevőszék újbóli intézményesítését az 1989. évi XXXVI-II. törvény valósította meg Magyarországon: e törvény egyike volt azon hat alapvető törvénynek, amelyek a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon megkötött politikai megegyezések alapultak.⁵⁰

Magyarországon az államháztartási jog egységes szerkezetű kodifikációjára csak a rendszerváltást követően, 1992-ben került sor (1992. évi XXXVIII. törvény), a rendszerváltás adós maradt e téren is a pénzügyi jogi jogalkotással. Az említett törvény megalkotásáig átmeneti szabályokat alkottak az államháztartás viteléről évről évre, a központi költségvetéssel együtt.⁵¹

Hasonlóan szükséges volt a közpénzügyi rendszer átalakítása az NDK-ban is, amelyre egyébként az NSZK irányába kötelezettséget is vállaltak. A WWSUVtr 26-34. szakaszaiban, valamint a releváns mellékleteiben rögzítésre kerültek azok a közpénzügyi területek, amelyek tekintetében az NDK-t további jogalkotási feladatok terhelték. Általános célkitűzésként a piacgazdasági rendszerhez igazodó államháztartási (költségvetési) rendszer megvalósítását fogalmazták meg. Ennek megfelelően rögzítették a kö-

vetkező szabályokat, kötelezettségeket az NDK részéről: az államháztartási (költségvetési) szabályok kidolgozása, a többszintű pénzügyi igazgatási struktúra kialakítása, az állami vagyon (az állami vállalatok) nyitómérlegének elkészítése, a Deutsche Bundesbank berlini fióktelepének megnyitása és a vele való együttműködés. A gazdasági unió létrehozása körében nevesítették azokat a jogszabályokat (területeket), amelyeken változtatnia kellett, illetve amelyeket hatályon kívül kellett helyeznie az NDK-nak. Így példaként említhető a külkereskedelmi törvény, mezőgazdasági termelészövetkezetekre és az állami tulajdonban lévő üzemekre vonatkozó törvény, a devizatörvény, de a magánjogra, a munkajogra, a biztosítási rendszerre és az eljárásjogokra vonatkozó változtatásokat is megállapítottak, egyes területeken a nyugatnémet jogi szabályozást kellett bevezetniük. A WWSUVtr alapján a nyugatnémet fél kötelezettséget vállalt pénzügyi támogatás nyújtására is. Az NDK azonban kénytelen volt a pénzügyi szuverenitásának korlátozására a megállapodás értelmében, hiszen például egyrészt értékbeli korlátozásokat állapítottak meg a hitelfelvételt lehetőségére nézve, másrészt pedig a hitelfelvételt a szövetségi pénzügyminiszter egyetértéséhez kötötték.

Kötelezték továbbá a keletnémet államot, hogy alakítsa ki a független ellenőrzési rendszert és ebből adódóan állítsa fel a számvevőszéket.⁵² Megjegyzendő, hogy nem egyedüli eset az állami pénzügyek történetében, hogy nemzetközi megállapodás kötelez egy országot arra, hogy egy szervezetet

felállítson fel vagy hogy különböző pénzügyi döntéseket hozzon meg. Így például Magyarország esetében, az I. világháborút követően a Népszövetség közreműködésével megvalósított államközi kölcsönök nyújtására vonatkozó nemzetközi egyezmény XIII. cikke – a jegyzőkönyveket az 1924. évi IV. törvénycikk hirdette ki – tartalmazott arra vonatkozó kötelezettségvállalást is (egyéb, a pénzügyi szuverenitást korlátozó intézkedések bevezetése mellett), hogy a hatálybalépéstől számítva egy hónapon belül törvényjavaslatot fog kidolgozni és a törvényhozás elé terjeszteni a magyar kormány a központi jegybank felállításáról. Ennek megfelelően az 1924. évi V. törvénycikk már a Magyar Nemzeti Bank létesítéséről és szabadalmáról rendelkezett.

Az NDK államháztartási szabályainak megfelelő kialakítását különböző törvények hivatottak biztosítani, amelyeket a keletnémet törvényhozás, a Népi Kamara (*Volkskammer*) 1990. június 15-én fogadott el, és a valuta, gazdasági és szociális unióval egyidejűleg léptek hatályba július 1-jén. E törvények körében megemlítendő a független Számvevőszék (*Rechnungshof der Republik*) felállításáról,⁵³ a pénzügyek alapvető szabályairól és az államháztartásról, továbbá a költségvetési szabályokról szóló törvény. A pénzügyek alapvető szabályairól szóló törvény⁵⁴ szabályozta az adójogi jogalkotás alapvető jellemzőit (tartományi és országos adóztatási hatáskörök, illetve adóbevételek elhatárolását), meghatározta a pénzügyi igazgatásra, a költségvetés készítésére és a hitelfelvételre vonatkozó alapvető szabályokat. A harma-

dikként említett törvény⁵⁵ pedig tartalmazta az államháztartási tervezésre, a költségvetési évre, az alapelvekre (takarékoság, gazdaságosság, bruttó elszámolás) és a gazdálkodásra vonatkozó alapvető szabályokat, továbbá kifejezetten rendelkezett a kormány felhatalmazásáról a költségvetésben meghatározott bevételek beszedése és a kiadások teljesítése tekintetében.

X. Tagság a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsában (KGST)

A szovjet blokkban a KGST jelentette az egyes országok közötti gazdasági együttműködés intézményi kereteit, azonban soha sem vált szerves gazdasági integrációvá. A szervezetet 1949-ben alapították Magyarország részvételével, az NDK 1950-ben csatlakozott. Nemcsak európai országok, hanem más kontinensek államai is részt vettek benne. A szervezet keretei között szabályozták az egyes szocialista országok közötti kereskedelmet, célja volt az ipar fejlesztése is egyebek mellett, a fizetési forgalomban elszámolási egységként a transzferábilis rubelt használták. A KGST hivatalosan 1991. június 28-án szűnt meg,⁵⁶ amely az exportlehetőségek beszűkülését jelentette, így a világ-gazdasági nyitás egyben a nyugati orientációt, és ezzel magasabb minőségi követelményeket és élesebb versenyt hozott magával a volt szocialista országok számára.⁵⁷

Az NDK helyezte a többi KGST-tag szempontjából annyiban volt speciális,

hogy a német egység a KGST hivatalos megszűnését megelőzően létrejött, és az NSZK tagja volt az Európai Közösségeknek. Az NDK-ban ezért már 1990 augusztusában határozattervezet készült a kormánytagok számára, amely döntést javasolt a szervezetből (németül: Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, RGW) való kilépésre. A tervezet foglalkozott a kettős tagság kérdésével uniós jogi és gazdasági megközelítésben is, hiszen az egyesült Németország egyszerre lett volna tagja a KGST-nek és az EGK-nak.⁵⁸ A különböző megállapodásokból és az NDK megszűnéséből egyértelműen következett, hogy az egyesített Németország katonai, gazdasági és kulturális orientációja megegyezik majd az egykori NSZK-éval,⁵⁹ tehát ennek megfelelően kellett felülvizsgálni a szervezeti tagsági kérdéseket.

XI. A keletnémet és a magyar pénzügyi rendszerváltás összevetése

A két országban a politikai, gazdasági és pénzügyi változások más megközelítésben, más okokból valósultak meg. Az első szembevetendő különbség az *időbeli különbség (eltolódás)*, ami azt jelenti, hogy a magyar pénzügyi reformok – így az adóreform vagy a bankstruktúra átalakítása – a rendszerváltást megelőző években elkezdődött, de a további közjogi feltételeket csak később alakították ki, így például az Állami Számvevőszék felállításáról csak 1989-ben született meg a törvény, a jegybanki függetlenségről pedig csak 1991-ben.

(Természetesen a magánszektor egyéb területeire vonatkozó jogi szabályozások sem kerültek el a jelentős átalakításokat.)⁶⁰ Magyar oldalról nézve az egyes korai lépések megtétele azzal is magyarázható, hogy a magyar és a keletnémet vezetés eltérő módon közelített a változtatásokhoz. Ahogyan arról korábban szó volt, az NDK állami és párvezetés elzárkózott a reformoktól, a legvégsőig igyekezett kitartani, annak ellenére, hogy még Mihail Gorbacsov is azokra buzdította őket, amikor Kelet-Berlinbe látogatott az NDK fennállásának 40. évfordulója alkalmából megrendezett ünnepekre („Aki elkésik, [azt] megbünteti az élet...”). Még az NSZK is jelentős gazdasági támogatást adott volna az NDK-nak, ha Honecker hajlandó lett volna reformok meghozatalára, de ő nem tűrte, hogy az NSZK bármilyen feltételt szabjon.⁶¹ És hogy ennek mi lehetett az oka? Otto Reinhold, az egyik pártideológus az NDK állami rádiójának adott interjújában így fogalmazott: „A leglényegesebb kérdés az, mit nevezhetünk az NDK szocialista identitásának. Ebben a kérdésben nyilvánvalóan elvi különbség van az NDK és a többi szocialista ország között. Ők szocialista átalakulásuk előtt már valamennyien léteztek kapitalista vagy félféudális államként. Államiságuk tehát elsősorban nem társadalmi rendjüktől függött. Az NDK esete más, mert az csak az NSZK antifasiszta, szocialista alternatívájaként képzelhető el. Milyen létjogosultsága lenne a kapitalista NDK-nak a kapitalista NSZK mellett? Természetesen semmilyen.”⁶² Ebből adódóan nem kizárt, hogy a reformok beindítása a keletnémet párt-

vezetés szemében egyet jelentett volna a politikai öngyilkossággal. Az NSZK-val szembeni éles ideológiai, politikai, gazdasági és kulturális elhatárolódás feladása ugyanis alapjaiban kérdőjelezte volna meg az NDK állami létjogosultságát.⁶³ Magyarország nem küzdött az államiságának alapjait érintő problémákkal, így a reformokkal való kísérletezés a megszűnéséhez vezető kockázatot nem hordozott magában, a piacgazdasági eszközöket korlátozott mértékben bátrabban vezettek be, illetve alkalmaztak, hiszen a gazdasági problémákra (magas államadósság, költségvetési hiány, gazdasági strukturális problémák) valamilyen megoldást kellett találni. Az is fontos, hogy Magyarországon volt már egy reformkísérlet 1968-ban (Új Gazdasági Mechanizmus), tehát nem volt teljesen idegen, ismeretlen az újfajta megközelítések alkalmazása.⁶⁴ Ezzel szemben az NDK rezsimje igyekezett kitarítani, és végül az óriási társadalmi nyomás hatására omlott össze, „kapitulált”. Nem kapitulált a vezetés viszont más országokban, így például Lengyelországban kompromisszumokat kötött az ellenzékkel, Magyarországon pedig választási versenyben próbálta megőrizni korábbi hatalmát és befolyását.⁶⁵

A másik rendkívül fontos különbség, hogy az NDK egy, a német államból mesterségesen kiszakított, a nagyhatalmi konfliktusok fel nem oldásából eredően létrejött ország volt. Alkotmányjogi megközelítésből nézve az NSZK a korábbi Német Birodalommal nemzetközi jogalanyiságát illetően azonos volt, nem utódállama volt annak, bár a területi kiterjedése nem

ölelte fel a birodalom korábbi területét. Az NDK pedig ideiglenesen elszakadt területnek számított, sőt a keletnémet állam létét is ideiglenes állapotként értelmezték nyugatnémet részről.⁶⁶ Mindebből az következik, hogy létezett egy nyugati „nagytestvér”, amely a súlyos társadalmi, gazdasági és pénzügyi válsággal küzdő elszakított nemzetrésznek kész és képes volt *gazdasági, pénzügyi és jogi támogatást biztosítani*. Az NSZK a menekülőknak (áttelepülőknél) segítséget nyújtott, a rendszerváltó folyamat beindulását követően pedig a változásokhoz pénzügyi és jogi segítséget biztosított, óriási pénzügyi áldozatvállalások árán, viszont hozzájutott újabb piacokhoz is. Az NDK és később a keleti tartományok óriási pénzügyi forrásokhoz jutottak (és jutnak ma is), a nyugatnémet jogrendszer átvétele, bevezetése („Rechtseinheit”)⁶⁷ kész jogi megoldásokat biztosított – és ezzel túl is lépett a történelem az NDK jogi reformjain, jogrendszerén –, továbbá az egyesüléssel eleve tagjai lettek az Európai Gazdasági Közösségnek (és a NATO-nak is).

A felzárkóztatás pénzügyi terhei azonban olyan mértékűek voltak, hogy az már az Európai Közösség irányába teljesítendő kötelezettségeket is behatárolta; Helmut Kohl kancellár is felhívta egy alkalommal a figyelmet arra, hogy Németország a hozzájárulási képességének határához érkezett.⁶⁸ Magyarországnak (és más volt szocialista országoknak) az Európai Gazdasági Közösség, illetve az Európai Unió jelenthetett támogatót, orientációs pontot: a társulási megállapodást Magyarország 1991-ben megkötötte (kihirdette

az 1994. évi I. törvény), a jogharmonizáció folyamata is megindult, valamint a különböző támogatási programok (pl. a PHARE pénzügyi alap létrehozása) biztosíthattak pénzügyi forrásokat az átalakításhoz. Azonban e támogatások esetében nyilván hiányzik az egyoldalú szolidaritáson alapuló áldozatvállalás, azokat abból a szempontból kell megítélni, hogy azokért cserébe milyen kötelezettségeket kellett vállalnia az egyes országoknak. A teljes jogú uniós tagság nem valósult meg a rendszerváltással egyidejűleg, arra 2004-ig várni kellett.

A harmadik lényeges különbség a reformfolyamatok *nemzetközi jogi alapja*. A politikai és a pénzügyi rendszerváltás az NDK-ban nemzetközi szerződések által kiköveztve valósult meg. Miután a megszálló hatalmak jelen voltak mind a nyugati, mind a keleti országrészben, szükséges volt a politikai feltételek rendezése is, ehhez kapcsolódóan is születtek nemzetközi szerződések, azonban pénzügyi, gazdasági szempontból elsődlegesek voltak azok az egyezmények, amelyeket a két német állam kötött egymással. Ezek csak formálisan tekinthetők egyenrangú felek között létrejött szerződéseknek, hiszen az NDK-nak egyoldalúan fel kellett adnia a (pénzügyi) szuverenitását annak érdekében, hogy a kívánt vívmányokat (nyugatnémet márka bevezetése, gazdasági jólét) elérhesse, a szükséges támogatásokat megkaphassa és a helyzetét stabilizálhassa. Ezért pedig nem csekély áldozatot is kellett hoznia: például munkanélküliség drasztikus növekedése, a korábbi gazdasági struktúra leépülése, nyu-

gati „gyarmatosítás” említhető ebben a körben (az „Ossie-Wessie” ellentét kialakulása, fennmaradása is lényeges szempont).⁶⁹

Magyarországon a rendszerváltás alapvetően belső indíttatásból valósult meg, a pénzügyi, gazdasági átalakítás már évekkal a rendszerváltást megelőzően elkezdődött, a közjogi folyamat pedig politikai kompromisszumok útján valósult meg (ehhez az egyik fontos keretet a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások nyújtották 1989-ben). A későbbiekben történtek nemzetközi jogi kötelezettségvállalások az Európai Unió irányába, a jogharmonizációt illetően az 1990-es években (így például a vámjogi szabályok, közbeszerzési jogi szabályok átvétele terén), de ez a folyamat hosszú éveket vett igénybe, hiszen nemcsak a pénzügyi jog egyes további területeit (adó jog, bank jog stb.) kellett átalakítani.

Végül összehasonlítási alapként megemlíthető a *pénzügyi, gazdasági szuverenitás* kérdése. Egyrészt – ahogyan az előbbiekben említésre került – az NDK a rendszerváltás folyamán a pénzügyi, gazdasági szuverenitásának korlátozása irányába kötelezettséget vállalt (hitelfelvétel korlátozása, nyugat-német jog átvétele), az újraegyesüléssel pedig az EGK tagja lett, e tekintetben pedig a közösségi jogi normák jelentették a szabad mozgástér feladásának jogalapját (immár az öszt német állam esetében). Magyarország is az európai integráció útjára lépett a rendszerváltást követően, a jogharmonizáció és a pénzügyi támogatások a csatlakozási követelményeknek, tárgyalásoknak megfelelően alakultak fokozatosan, a pénzügyi,

gazdasági szuverenitás korlátozása hosszabb időt vett igénybe.

XII. Záró gondolatok

A rendszerváltások a volt szocialista európai országokban különböző-féleképpen valósultak meg, azonban mindegyik esetben különösen fontosak voltak a pénzügyi, gazdasági szempontok: a magas államadósság, a devizahiány, a versenyképesség és a vállalkozás szabadságának hiánya, továbbá a felhalmozódott társadalmi problémák végül a kommunista diktatúrák összeomlását hozták el. Volt, ahol ez a folyamat a régi elit által kezdeményezett tárgyalások útján, kompromisszumok megkötésével valósult meg (így például Magyarországon), míg más országokban látványosan, néhány hónap alatt volt kénytelen megadni magát a változtatásokra nem hajlandó politikai vezetés (így például az NDK-ban).

A tanulmány Magyarország és az egykori Kelet-Németország példájának összevetésével kívánt képet adni a rendszerváltások néhány pénzügyi jogi aspektusának bemutatásával. Bár Németország esetében 30 év telt el az újraegyesítés óta, a megosztottság pénzügyi hagyatéka nem tűnt el teljesen amellet, hogy a két országrész gazdasági mutatói (így például a jövedelmek vagy a foglalkoztatottság terén) eltérőek. A kifejezett pénzügyi rendelkezések körében elegendő utalni például az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 107. cikk (2) bekezdésének c) pontjára, amely a Németországi Szövetségi Köztársaság Németország

felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás – amennyiben a támogatásra a felosztásból eredő gazdasági hátrányok elensúlyozásához szükség van – a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősíti, vagy a vitákat kiváltó ún. szolidaritási adó, amelyet a nyugati tartományoknak a keleti országrészek felzárkóztatása érdekében vetettek ki 1991-ben.⁷⁰

Magyarország a többi volt szocialista országhoz hasonlóan a rendszerváltást követően az európai integrációhoz való csatlakozást tűzte ki célul, és ennek megfelelően alakította a jogi, gazdasági környezetét. Szemben más országokkal, az államiság alapvető kérdései nem merültek fel; az NDK a „szocialista identitását” elveszítve a megszűnés útjára is lépett, megszüntetve ezzel a négy évtizedig tartó, a történelmi viharok által létrehozott megosztottságot. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni az átalakításokhoz szükséges tényleges időszükségletet. Ahogy Ralf Dahrendorf fogalmazott, egy jogállami politikai rendszert 6 hónap alatt létre lehet hozni, a piacgazdaság kiépítéséhez 6 év, de egy megfelelő politikai kultúrával és működő civil társadalommal rendelkező környezet kialakításához 60 év szükséges.⁷¹

1 Tálás Péter: Rendszerváltás és többpártrendszer Lengyelországban I., Társadalmi Szemle 1993/5. 50. o.

2 Németh István: A Német Demokratikus Köztársaság 1949-1990. Összegzés és dokumentumok. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2010. 113-114. o.

3 A keletnémet és a szovjet kapcsolatokról (Honecker és Gorbacsov viszonyáról, a szovjet be nem avatkozási szándékról) ld. Mai, Klaus-Rüdiger: Miha-il Gorbacsov. Gabo Kiadó, Budapest 2006. 288-296. o.

4 A használatos kifejezések problémájáról ld. Masát Ádám: A keletnémet diktatórikus rendszer ösz-

szeomlása és a német egyesülés (1989-1990). In: Frank Tibor (szerk.): Németföldről Németországba. Magyar kutatók tanulmányai a német történelemről. Gondolat Kiadó, Budapest 2012. 307. o.

5 Lengyel László: Mozgástér és kényszerpálya. Helikon Kiadó, Budapest 1997. 172-175. o.

6 Dirk Ehlers: The German Unification: Background and Prospects. Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal 1993/4. 775. o.

7 Mary Elise Sarotte: A Broken Promise? What the West Really Told Moscow About NATO Expansion. Foreign Affairs 2014/5. 94. o.

8 Ehlers: i.m. 775-776. o.

9 A folyamatról részletesen ld. Németh: i.m. 112-117. o.

10 Németh: i.m. 113., 124-125. o.

11 Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Ld. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik, Teil I, Nr. 34., 1990. június 25., 331-351. o. vagy <https://www.gesetze-im-internet.de/wwsuvtr/WWSUVtr.pdf> (2020. 04. 20.)

12 Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 889)

13 Az 1995. évi XXXIX. törvény általános indoklása

14 Sárközy Tamás: Rendszerváltozás és a privatizáció joga. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest 1997. 167. o.

15 E jelenség elleni fellépésről ld. az állam vállalatokra bízott vagyonának védelméről szóló 1990. évi VIII. törvényt.

16 Kovács Árpád: Pénzügyi ellenőrzés változó erőterében. Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Részvénytársaság 2003. 304-309. o.

17 Stark Antal: Rögös úton. Nemzetgazdaságunk rendszerváltás előtti és utáni évtizede. Akadémiai Kiadó, Budapest 2009. 136. o.

18 A kárpótláshoz kapcsolódó vitáról, annak megítéléséről ld. Bába Iván: Békés Átmenet. Adalékok a kialakított rendszerváltoztatáshoz. Demokratikus Átalakulásért Intézet, 2007. 204-206. o.

19 Kornai János: Mit tanulhatunk a poszt-szocialista átalakulás útjára lépő országok az átmenet eddigi tapasztalataiból? In: Szocializmus, kapitalizmus, demokrácia és rendszerváltás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011. 150-153. o.

20 Debreceni József: A miniszterelnök. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 250-251. o.

21 A német jogrendszerben a Treuhand a bizalmi vagyonkezelés sajátos formája, amely leginkább a

gazdasági és jogi értelemben vett tulajdon elválásaként határozható meg. Menyhárd Attila: Dologi jog. Osiris Kiadó, Budapest 2007. 477. o. A Treuhandanstalt-ról és a privatizációról ld. Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz) vom 17. Juni 1990. (GB1. I Nr. 33 S. 300), valamint az Egyesülési Szerződés 25. cikkét.

22 Bogár László: Magyarország és a globalizáció. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 383-384. o.

23 Sárközy: i.m. 81-84. o.

24 Szentiványi Iván: A pénzügyintézetek jogállása. Akadémiai Kiadó, Budapest 1977. 105-110. o.

25 A monetáris finanszírozásról, illetve annak kivezetéséről ld. Lentner Csaba (szerk.): Bankmenedzsment. Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem. Fama Zrt. – Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest 2012. 97. o.

26 Gárdos Péter – Vékás Lajos (szerk.): Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz. Wolters Kluwer Complex Kiadó – Complex Jogtár, XX. cím

27 Botos János: Pártpolitikai döntések a magyar bankrendszer működéséről 1948-1989. In Rab Virág (szerk.): Válságos idők tegnap és ma. Pro Pannonia Kiadó Alapítvány, Pécs 2009. 82-83. o.

28 Hasko Hüning – Hildegard Maria Nickel (szerk.): Finanzmetropole Berlin Strategien Betrieblicher Transformation. Springer-Verlag, 2013. 245-247. o.

29 Holger-René Bruckhoff: Zur Entwicklung der Zentralbanken und der Bankaufsicht in Deutschland und in den Niederlanden. Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2010. 41-42. o.

30 Oliver Redenius: Strukturwandel und Konzentrationsprozesse im deutschen Hypothekensystem. Gabler, Wiesbaden 2009. 294. o.

31 A II. világháborút megelőző időkben is kötött devizagazdálkodás jellemezte Magyarországot, ld. az 1931. évi XXVI. törvénycíkket és az 1931. évi XXXIII. törvénycíkket.

32 Meznerics Iván: Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodásban és a nemzetközi kapcsolatokban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1972. 531. o.

33 Ld. Hans Spiller: Valutamonopol und internationale Finanzbeziehungen. Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1963. 120, 134. o.

34 Claudia Andrea Müller: Teure Touristen. Preise und Kosten der Urlaubsreisen von DDR-Bürgern in die Ostblock-Staaten. Horch und Guck 2009/2. 26. o.

35 Müller: i.m. 26. o.

36 Müller: i.m. 26-29. o.

37 Ripp Zoltán (szerk.): Kérdések és válaszok a

- rendszerváltásról 1987-1999. Napvilág Kiadó, Budapest 2019. 169-170. o.
- 38 Ripp: i. m. 184. o.
- 39 Hankiss Elemér: A nagy koalíció. Egy új uralgó osztály kialakulása (1989). In: Hidas Zoltán (szerk.): Egy ország arcai. Válogatott szociológiai írások 1977-2012. L'Harmattan Kiadó – Könyvpont Kiadó, Budapest 2012. 176. o.
- 40 Csaba László: A fölemelkedő Európa. Akadémiai Kiadó, Budapest 2006. 358. o.
- 41 Herfried Münkler: A németek és mítoszaik. Európa Könyvkiadó, Budapest 2012. 369. o.
- 42 Horváth Jenő (szerk.): Világpolitikai lexikon 1945-2005. Osiris Kiadó, Budapest 2005. 462. o.
- 43 Mezei Géza: Németország és a hidegháború. A szövetséges hatalmak és a német kérdés 1945-1961. Új Mandátum, Budapest 1999. 128. o.
- 44 Heinrich August Winker: Németország története a modern korban, II. kötet. Osiris Kiadó, Budapest 2005. 513. o. A részletes jogi szabályokat az 1990. május 18-án a nyugatnémet féllal megkötött, a valuta, gazdasági és szociális unió létrehozásáról szóló nemzetközi szerződés 1. számú melléklet 6. szakasza tartalmazta.
- 45 WWSUVtr, Anlage I. 6. szakasz (4) bekezdés
- 46 Meir Kohn: Bank- és pénzügyek, pénzügyi piacok. Kiegészítés a magyar kiadáshoz. Osiris Kiadó – Nemzetközi Bankárképző, Budapest 2007. 668. o.
- 47 BArch, DC 20 / 6008, pag 77-80. (<http://deutsche-einheit-1990.de>, 2020. 04. 08.)
- 48 Kovács: i.m. 99-101. o.
- 49 Az 1989. évi XXXVIII. törvényhez kapcsolódó általános indokolás.
- 50 Izsák Lajos: Pártok és politikusok Magyarországon 1944-1994. Napvilág Kiadó, Budapest 2010. 264. o.
- 51 Ld. a Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól szóló 1990. évi CIV. törvényt.
- 52 A IV. számú melléklet III. része
- 53 Gesetz über den Rechnungshof der Republik vom 15. Juni 1990
- 54 Gesetz über die Grundsätze der Finanzordnung der Deutschen Demokratischen Republik vom 15. Juni 1990
- 55 Gesetz über die Haushaltsordnung der Republik vom 15. Juni 1990
- 56 Horváth: i.m. 360-361. o.
- 57 Janine Brémond – Alain Gélédan: Közgazdasági és társadalomtudományi kisenciklopédia. Napvilág Kiadó, Budapest, 2005. 32. o.
- 58 Entwurf des Beschlusses über den Austritt der DDR aus dem RGW, August 1990. (BArch, DP1/20243, <https://deutsche-einheit-1990.de/ministerien/ministerium-fuer-finanzen/>, 2020. 04. 11.)
- 59 Masát: i.m. 323. o.
- 60 Ld. Cheryl W. Gray – Rebecca J. Hanson – Michael Heller: Hungarian Legal Reform for the Private Sector. George Washington Journal of International Law and Economics 1992/2. 293-354. o.
- 61 Masát: i.m. 312. o.
- 62 Németh: i.m. 114. o.
- 63 Masát: A keletnémet diktatórikus rendszer összeomlása és a német egyesülés (1989-1990). In: Frank Tibor (szerk.): Németföldről Németországba. Magyar kutatók tanulmányai a német történelemről. Gondolat Kiadó, Budapest 2012. 312. o.
- 64 A reformok céljából ld. Nyers Rezső: Beszámoló a Központi Bizottság ülésén 1966. május 25-27. In: Gazdaságpolitikánk és a gazdasági mechanizmus reformja. Kossuth Kiadó, Budapest 1968. 185. o. Ld. még David Granick: The Hungarian Economic Reform. World Politics 1973/3. 414-429. o.
- 65 Masát: i.m. 310. o.
- 66 Masát: i.m. 308. o.
- 67 Ld. Rolf Grawert: Rechtseinheit in Deutschland. Der Staat, 1991/2. 209-230. o.
- 68 Brigíd Laffan – Michael Shackleton: A költségvetés. Studia Europaea, 1999. 103., 117. o.
- 69 Masát: i.m. 323-324. o.
- 70 Ld. Solidaritätszuschlaggesetz vom 24. Juni 1991 (BGBl. I S. 1318) (SolZG)
- 71 Peter Nitschke: Europäische Union und die Integration Ost-Mitteleuropas. In: Karl Graf Balleström, Volker Gerhardt, Henning Ottmann, Martyn P. Thompson (szerk.): Politisches Denken. Jahrbuch 1997. Springer-Verlag, Stuttgart 1997. 62. o.

Dr. habil. Siska Katalin
egyetemi docens, Debreceni Egyetem
Állam-és Jogtudományi Kar

A késő oszmán kori családjogi reformok és hatásuk a családjogi jogérvényesítés terén

Absztrakt

Az oszmán családjog nagy változásai két időponthoz köthetők. Az egyik a sharia megalkotása (Kr.u.622.) a másik az oszmán reformkor, a Tanzimat volt. A sharia teremtette meg a családjogi szabályozást, nevesítette a nők jogait, a házasságot pedig státusból intézménnyé alakította, kontraktualizálta a nők számára elhelyezett garanciákkal. A Tanzimat keretében európai mintára kezdték átalakítani a vallásjog szabályait, megváltoztatták a bírósági rendszer felépítését, eljárásjogi törvényeket alkottak. A változtatások, különösen az 1917. évhez köthető családjogi törvény reformjai mind az anyagi, mind az eljárásjogi szabályokban jól érzékelhető módosításokat hoztak. A törvényvel először az oszmán történelemben a világi és vallási jogok kettőssége a családjog területén megszűnt. A szabályozást egységes törvény, a jogérvényesítés fórumát egyetlen bíróság váltotta fel a korábbi, vallási csoportokként eltérő

rendszerek helyett. Mielőtt a törvény életbe lépett a nem-muszlimok saját közösségi bíróságait használták, míg a muszlimok ügyeiket a sharia (iszlám) bíróságok előtt rendezték. Bevezetésével a bíróságok egyöntetűen sharia bíróságok lettek, mivel a más vallási közösségek bíróságait megszüntették azzal, hogy ezek a vallási bíróságok az állami szabályozáson kívül estek, döntéseik nehezen ellenőrizhetők voltak, esetenként pedig tisztességtelen és elfogadhatatlan ítéleteket eredményeztek. Érdekes módon a korabeli családjogi bírói gyakorlatban nem vált el élesen az 1917-es dátum, ami arra enged következtetni, hogy a házassággal kapcsolatos ügyintézés és ítélezés a sharia gyakorlat alapján történt, a jogszabályi változtatások elsősorban az európai mércéhez igazodást jelentették, a lényegét tekintve azonban a családjogi jogérvényesítés terén, helyi szinten megmaradt a bevett, többszázéves gyakorlat. Jelen tanulmányomban a reformok által hozott újításokat mutatom be, kitérve néhány fennmaradt és rekonstruálható jogesetre, melyek segítenek az iszlám családjog merevségéről, a nők jogfosztottságáról kialakult sztereotípiák elosztatásában is.

I. A családjogi jogérvényesítést érintő főbb reformok a Tanzimat korszakig (1839-1876)

A sharia¹ megalkotása előtt (Kr. u. 622) a mai iszlám országok területén élő nők jogai nem voltak nevesítve, gyakorla-

tilag nem voltak jogaik. Helyettük és nevükben a családfeje (patria potestas) rendelkezett.² Ebben az időben családjogi szabályozásról sem beszélhetünk. A sharia nevesítette a nők jogait, a házasságot pedig státusból intézménnyé alakította, melyben a nők számára garanciák is el voltak helyezve. A sharia valójában nem a nyugati értelemben vett jog, hanem egy olyan differenciálatlan normarendszer, amely a muszlim hívő viselkedését hivatott szabályozni Istennel, a hittársakkal és a hitetlenekkel szemben, megalkotva az Isten szolgálatának rendjét, az erkölcsi normákat és a jogi jellegű viselkedési szabályokat is. A sharia tehát az iszlám felfogás szerint valójában az ember számára az Isten által kijelölt út. A sharia, mint az iszlám törvénykezés alapja nem egy korpusz, hanem maga a Korán, illetve Mohamed próféta hagyománya, a szunna, amely az általa magyarázott Korán-kijelentésekből állt.³ A Korán kijelentéseinek értelmezését, magyarázatának kifejtését isteni sugalmazás alatt végezte a Próféta, ám ez a magyarázat nem emelkedett a Korán szintjére, hanem megmaradtak bölcs emberi megfogalmazásoknak.⁴ A sharia forrásait a törvénykezés konkrét igényeire a fiqh („mélyebb megértés”) segítségével alkalmazták, amelyet quasi jogtudományként azonosíthatunk. A fiqh az elsődleges források isteni tekintéllyel nem bíró, de elfogadott, emberi magyarázata, amelyet a muszlim értelmiség (uléma) tagjai alakítottak ki. Ez alakította az iszlám bíróságok gyakorlatát és ez jelentette a pozitív jogot,⁵ biztosítva a jogászok megkerülhetetlen

fontosságát a jog értelmezésében és a jog keletkezésének folyamatában is.⁶

A sharia szabályaival a családjog területén is változások következtek be. A státusból szerződés lett, mely egy ajánlattétellel kezdődött, annak elfogadásával folytatódott, hozományadással járt, érvényességéhez kellett a nő beleegyezése, az ajánlattétel, melynek elfogadása csak két tanú jelenlétében volt érvényes. A házasságkötés érvényességéhez nem írtak elő ceremóniális rendet. A hangsúlyt a házassági szerződésre tették, mely mind vallási, mind a világi értelemben ugyanolyan jelentőségű volt és ugyanolyan következményekkel bírt.⁷ A házassági jog a 20. századig gyakorlatilag érintetlen maradt, és bár alkalmazása provinciáról provinciára, szektáról szektára tartalmazott módosításokat, alapvetően a Korán rendelkezéseiből származott.⁸ A Tanzimat (a sharia szabályait érintő, késő Oszmán Birodalom idején véghezvitt liberalizáló reformok korszaka) bekövetkeztével a sharia szabályait elsősorban francia modell alapján alakították át, mellyel együtt a jogérvényesítés rendje, és a bírósági szervezet is megváltozott. Az 1877-ben életbe léptetett Majalla, az Oszmán Polgári Törvénykönyv (Majallah-Ahkamal-Adliyyah)⁹ nem tartalmazott családjogi részt. Ennek oka az volt, hogy a családjogi rendelkezések szinte kizárólag a Hanafi¹⁰ (a hivatalos, liberálisabb irányzatot képviselő oszmán) jogiskola jogi nézetein, míg a személyek joga a Birodalom minden provinciájában az ott domináns jogiskolák (általában konzervatív) nézetein alapultak, így a személyek joga és a családjogi rendel-

kezések egy törvénykönyvön belüli harmonizációja szinte lehetetlen volt.¹¹

II. Az 1917. évi Családjogi Törvény újításairól

A hiány pótlására létrehozták a Családi Jogi Tanácsot, melynek feladata a Majalla hiányzó családjogi rendelkezéseinek megalkotása volt. Az öttagú tanácsnak albizottságai is voltak, melyeknek a zsidó és keresztény családjogi kérdések megvitatása volt a célja. Első ülésükre 1916. május 22-én került sor.¹² A tanács az 1917. évi Családjogi Törvény (törökül: Hukuk-i Aile Kararname) megalkotása során az iszlám jog mind a 4 iskolájának nézeteit és tanításait vizsgálat alá vette. A zsidó és keresztény házassági és válási szabályokat, azok átvételével rögzítették, de a vallási vezetők jogait a házassági szerződések megkötésére, felbontására, valamint a házassági problémák megoldására vonatkozóan megszüntették. A törvény még tartalmazott ugyan keresztényekre és zsidókra vonatkozó külön szabályokat, de nem ilyen elnevezésű külön fejezettel. Ez volt tehát a családi élet első olyan hivatalos szabályozása az Oszmán Birodalomban, mely a muszlimokra és nem-muszlimokra egyaránt vonatkozott.¹³ Megalkotása során megszüntették a Hanafi jogiskola jogtudományban betöltött szinte kizárólagosságát meghagyva a lehetőséget, hogy a Hanafi doktrínától eltérve más iskolák nézetei javára is eltérjenek. Az első olyan törvény volt, mely magában foglalta több iszlám jogiskola véleményét.¹⁴

A törvénykönyv két kötetből és 157 cikkből állt. Az első könyv, a Házasság című hat szakaszból, 11 fejezetből és 101 cikkből tevődött össze. A második könyv, – a Válás – három részre, öt fejezetre és 51 cikkre oszlott. Rendeletei nem csak a muszlimokra vonatkoztak. Külön szakaszok foglalkoztak a keresztényekre és a zsidókra vonatkozó szabályokkal. A muszlimok évszázadokon keresztül olyan jogrendszerben éltek, melyben a zsidók és a keresztények megtarthatták a saját vallásuk törvényeit. Ez a hagyomány illeszkedett az Oszmán Birodalom heterogén szerkezetéhez.¹⁵ A törvénnyel először az oszmán történelemben a világi és vallási jogok kettőssége a családjog területén megszűnt. A szabályozást egységes törvény, a jogérvényesítés fórumát egyetlen bíróság váltotta fel a korábbi, vallási csoportokként eltérő rendszerek helyett. Mielőtt a törvény életbe lépett a nem-muszlimok saját közösségi (jamat) bíróságait használták, míg a muszlimok ügyeiket a sharia (iszlám) bíróságok előtt rendezték. Bevezetésével a bíróságok egyöntetűen sharia bíróságok lettek, mivel a más vallási közösségek bíróságait megszüntették¹⁶ azzal, hogy ezek a vallási bíróságok az állami szabályozáson kívül estek, döntéseik nehezen ellenőrizhetők voltak, esetenként pedig tisztességtelen és elfogadhatatlan ítéleteket eredményeztek.¹⁷ Az új törvény egyértelműen, világosan fogalmazott, nem tartalmazott egymásnak ellentmondó, sokféleképpen magyarázható szentenciákat.¹⁸ A törvény indoklási rendszere is harmonikusan és észrevétlenül hangolta össze a Korán és a törvény rendelkezéseit.

A törvény indoklási rendszere szerint, ha valamit a sharia kifejezetten megtiltott, az államfőnek, jogalkotónak nem volt jogában ezzel ellenkező gyakorlat folytatását engedélyezni. A Korán esetében a megengedhetőség azt jelentette, hogy a cselekmény nem korlátozott, így ha a sharia valamit nem tiltott meg, vagy nem rendelkezett róla, a jogalkotó megtilthatta, kifejezetten engedélyezhette, vagy a sharia mellett egyéb szabályokat írhatott elő. Ez a jog nem volt ellentétes az iszlámmal. Például a sharia szerint a házassági szerződést két tanú jelenlétében kellett megkötni. Ha a jogalkotó szükségesnek érezte, előírhatta még egy bíró jelenlétét is, ezzel nem járt el az iszlámmal ellentétes módon. Ugyanezt a logikát használták a többnejűség esetében is, ahol a sharia legfeljebb 4 feleségről írt. Ezt a törvény magyarázóinak nem a többnejűségre vonatkozó engedélynek, hanem az erre vonatkozó korlátozásnak tekintették, ugyanis itt azt nem engedélyezték, hogy a férfi annyi nőt vehessen el, mint amennyit szeretne. Így a kormány életbe léptethetett olyan jogszabályt, amely illegálissá nyilváníthatta a poligámiát, és ez a rendelkezés nem lett ellentétes az iszlám joggal.¹⁹

A törvény egyik nagy változása az eljegyzés első hivatalos, iszlám jogszabályban történt megemlézése volt. A sharia khitbah név alatt tartalmazta az eljegyzésre vonatkozó szabályokat, mely kérdésben továbbra is a sharia maradt irányadó, az iszlám törvényeket gyakorlatilag megismételve. Az első cikk szerint az eljegyzés nem volt egyenértékű a házassági szerződéssel, nem bírt kötelező jogi erővel.²⁰ A má-

sodik cikk a házasságkötés előtt adott olyan ajándékokra és hozományra vonatkozó szabályokat tartalmazta, melyeket a házasságkötés előtt visszakértek, mert a házasságkötés megghiúsult. A szabályozás értelmében, ha az egyik fél meghal, vagy megváltoztatja a szándékát, a kapott hozományt vissza kell küldenie. Ha az ajándékot még nem használták fel, akkor természetben kell visszaadni, ellenkező esetben az árát kell visszafizetni. Ami a felbontott eljegyzésre vonatkozó jóvátételt illeti, a sharia nem tartalmazott szabályokat, így a Családjogi Törvény sem.²¹

A házasságra vonatkozó elvek tekintetében a törvény az európai szabályokat követte. A házasság megkötéséhez szükséges törvényi egyenlőség (Kafá'ah) tekintetében azonban az iszlám szabályok jóval kedvezőbbnek mutatkoztak. A Hanafi iskola álláspontja szerint ugyanis a házasságban a származás, az iszlám vallás elfogadása, a munka, a jólét és a szabadság tekintetében a férfinak egyenlőnek kellett lennie a nővel. Az iszlám jog szerint az ilyen értelemben vett egyenlőség az érvényes házasság feltétele volt. Ha hiányosság volt ezen a területen, a nő, vagy a családja megszüntethette a házasságot. Az új családjogi törvény azonban csökkentette azon területek számát, ahol a házasság feltételeként az egyenlőség elő lett írva. A törvény szerint az egyenlőség biztosítása kizárólag a tulajdon és az üzlet területein volt kötelező előfeltétele a házassági szerződésnek. Az 'egyenlőség a tulajdonban' kitétel szerint egyik oldalról a nő készpénzhozományt (Mahr-imu'ajjal) adott, a férfi pedig képes volt eltartani

a nőt. 'Egyenlőség a foglalkozásban' azt jelentette, hogy az üzletben a férfi és a nő gondnoka vagy gyámja egyenrangú felek.²² A törvény 73. cikke a felek kötelességeit taglalta: „A férjnek a feleségével megfelelően kell bánnia, aki pedig cserébe engedelmességgel tartozik, ha a férj kérése megfelelő.” Ezek azonban olyan általános szabályok voltak, amelyek a történelem bármely időszakában megtalálhatóak bármely iszlám jogi könyvben.²³

A törvény 35. és 36. cikkelye szabályozta a házasság érvényességéhez szükséges feltételeket. A szabályozás szerint ehhez a két fél akár képviselőjén keresztül egyidőben kinyilvánított szándéka volt szükséges. A házassági ajánlat megtétele, illetve elfogadása pedig csak tiszta és érthető nyilatkozatok megtételével volt lehetséges. E feltételek megléte esetén azonban a házasságkötés következményei beálltak. A törvény szabályai elutasították a Hanafi iskola álláspontját, mely szerint a nyilatkozattétel során használt szavak nem számítanak, azaz a házasság lehet érvényes a szó közvetlen említése, vagy arra való utalás nélkül. Így az ún. függő házasság is, melyet a felek nevében, de azok beleegyezése nélkül kötöttek. A 36. cikk, egyben a Shafi jogiskola indoklása szerint a házasságkötésre irányuló nyilatkozat csak akkor fogadható el, ha a szándéknyilatkozatok egyértelműen meghatározhatók, tehát a házasság szó ebben elhangzik, és nem közvetve történik rá utalás.²⁴

A házasságkötéshez szükséges tanúkra vonatkozó szabályok azonban már nem voltak ilyen egyértelműek. Itt (34. cikk) meglehetősen nagy értel-

mezési szabadságot adott a jogszabály. A házasságkötéshez két tanú jelenléte volt szükséges, az állam képviselőit pedig további tanúknak kellett ellenőrizni. Az azonban nem volt egyértelmű, mit értett a jogalkotó két tanú alatt. A sharia és a Hanafi jogiskola szerint ugyanis egy férfi és két nő ugyanolyan értékű tanú, mint két férfi. A két nő jelenléte tehát a törvény szavainak igen, az iszlám jognak azonban nem felelt meg. A közmegegyezés szerint azonban két tanú alatt változatlanul két férfit kellett érteni.

Elsőként az oszmán történelemben a házasság érvényességéhez életkori követelményt vezettek be. Ezt megelőzően a házasságkötésnek nem volt alsó korhatára. Az új Családjogi Törvény életbelépésével ahhoz, hogy a felek megszerezzék a házassági engedélyt a nőknek a 17. a férfiaknak a 18. életévüket kellett betölteni. A törvény indoklása szerint a házassági szerződés oly mértékben befolyásolja az azt megkötő egyének életét, hogy bizonyos érettségi kor előtt nem köthető meg. A feleknek (elsősorban lányokat érintette) a házassággal teljes felelősséget kellett vállalni egy olyan életkorban, amikor még játszaniuk kellett volna. Ennek eredményeként, a fizikai és mentális egészségük is sérelmet szenvedhetett.²⁵ A Családjogi Törvény még különbséget tett férfi és nő között a házasságkötés során alkalmazandó szabályok tekintetében. Ha egy 17 éves lány akart férjhez menni, a bírónak meg kellett kérdezni, hogy rendelkezik-e a családja beleegyezésével és hozzájárulásával. A férfi esetében erre nem volt szükség.²⁶ A sharia szerint, ha a szülők úgy vélték, hogy sé-

rül a felek szerződéses egyenlőségének kritériuma (kafá'ah), kérhették a már megkötött házasság megsemmisítését. Az új szabályok értelmében a szülők panaszkodhattak, de bíróhoz fellebbezni a házassági szerződés mindkét fél által történő elfogadását követően már nem állt módjukban.²⁷

Ha a fiú 18 éves, a lány 17 éves kora előtt házasodni szeretett volna, bírósághoz kellett fordulniuk engedélykérés miatt, bizonyítandó, hogy elég érettek a házassághoz. Ha a bíró úgy döntött, hogy a kérelmező elég érett, megadta az engedélyt. Lányok esetében a bírósági döntés mellett a szülők engedélyére is szükség volt.²⁸ A Családjogi Törvény bevezette tehát a házassági engedélyt és a házasságkötéshez szükséges alsó korhatárt. Az iszlám jogban az 1917-es reformokat megelőzően ezek nem kerültek szabályozásra. Idézve a törvényhozót: a család igazi feladata az, hogy gyermekeit kitaníttassa, előkészítse őket az életre, és kiházasítsa őket abban a korban, amikor a gyerekek számára már realizálódik a házassággal járó felelősség.²⁹

A törvény 37. cikke értelmében a házassági szerződési nyilatkozatot hivatalossá és nyomon követhetővé tették. Korábban a házassági szerződést a bíró, vagy a kormányzó előtt kellett megtenni és aláírni, de szinte lehetetlen volt ellenőrizni az itt elhelyezett szerződéseket. A jogalkotó hiába próbálta bevezetni a házasságkötés regisztrációját, az e nélkül kötött házasságok változatlanul érvényesek maradtak. Az új szabályozás szerint a feleknek először meg kellett szerezniük a személyazonosító irataikat a helyi tisztségviselők-

től. Az adatoknak ki kellett terjedniük arra, hogy az illető rendelkezik e teljes körű házassági engedéllyel és milyen követelményeknek (pl. vallási) kell megfelelnie a házasságkötéshez. Ezeket az azonosító iratokat, információkat át kellett adni a helyi bírónak. Ha a szülők nem adták meg az engedélyt, a bíró megidézte őket, hogy meghallgassa a kifogásukat. Ha bármilyen kifogás, vagy probléma merült fel, a papírokat össze kellett vetni a helyi köztisztviselők által vezetett nyilvántartással. Ha az azonosító okmányokkal kapcsolatban érvényes probléma merült fel, a bíró elutasította a házasságkötésre irányuló igényt.³⁰ Ha nem volt érvényes probléma, a házassági szándék kinyilatkoztatását rögzíteni kellett. Ha az egyik fél lakóhelye másik körzetben volt, a házassági szándékre vonatkozó nyilatkozatot ott is meg kellett tenni, illetve 10 napon belül be kellett mutatni a papírokat és a szándéknyilatkozatot az illetékes hivatalban. A nyilatkozatot ez idő alatt letétbe kellett helyezni a bíróságon és a pár lakóhelye szerint illetékes hivatalban. Ha bárki bármilyen kifogással élt, a bíróság döntötte el, elegendő-e az ok a házasságkötés megakadályozásához. Ha nem volt elég, a házassági szerződést megkötötték, illetve a szertartás is lebonyolítható volt. Ha a házasságot nem helyi hivatalban, vagy bíróságon kötötték meg, akkor a bírónak ki kellett jelölni egy képviselőt, hogy tanúsítsa a házasság megtörténtét. Ennek a személynek köztisztviselőnek kellett lennie, általában egy tanárnak vagy egy imámnak, vagy legalábbis olyan személynek, aki tiszteletben tartotta a helyi lakosság ér-

dekeit és törvényeit. A képviselő a bíróság számára készített egy összefoglalót a házassági szerződésről és megküldte a bíróságnak, majd a nyilvántartó hivatalnak. Ez a nyilvántartás tartalmazta a házasság nevéit, a tanúkat és a bíróság képviselőjének nevét.³¹

Az új szabályozás az érvényes válást is regisztrációhoz kötötte. A férjnek 15 nappal a válást követően a válás érvényessége érdekében be kellett jelenteni annak tényét a nyilvántartó hivatalnál. Az ezzel ellentétes magatartás következménye akár elzárás is lehetett. Az Oszmán Btk. 200. cikkelye a házasság regisztrációjának elmaradása esetére nem írt elő semmilyen szankciót, amely a feleket erre kötelezhetné. Kizárólag pénzbírságot szabtak ki. Először a Családjogi Törvény rendelkezései tartalmaztak erre vonatkozó büntetést, melynek értelmében 6 hónap elzárásra volt kötelezhető az, aki nem tett eleget a házasság megkötésére és regisztrációjára vonatkozó szabályoknak. Ugyanazok a szabályok léptek életbe az imámok tekintetében is, akik erre vonatkozó engedély nélkül tanúskodtak házassági szerződés megkötésénél.³²

A törvény negyedik fejezete foglalkozott a hibás (Fâsid) vagy érvénytelen (Bâtil) házasságokkal. A sharia szerint, ha bármelyik in'iqâd (egyenlőségi) követelmény vagy házassági feltétel hiányzott, a házasság érvénytelenné vált. A sharia azonban nem szabályozta mi a hibás és mi az érvénytelen házasság. Ennek az eldöntését mérlegelési jogkörbe helyezték és egyéni elbírálás alá tartozott. A házassági engedéllyel nem rendelkezők által kötött házasság érvénytelen, a konszenzus nélkül

kötött házasság hibásnak számított. A törvény e téren egyik leginkább figyelemre méltó változtatása a hibás és érvénytelen házasságok közti egyértelmű különbségtétel volt az erőszakkal ikrah (erőszakkal) megkötött ún. kényszerházasságok érvényessége körében. 1917-ig az Oszmán Birodalomban az erőszakkal kötött kényszerházasság érvényesnek számított. Az új szabályozás azonban érvénytelennek nyilvánította őket.

A Családjogi Törvény nagy reformja a mentális fogyatékkal élők, azaz a korlátozottan cselekvőképesekek és cselekvőképtelenek házasságkötésének szabályozása volt. A Hanafi iskola szerint az elmebeteg kizárólag szülei által köthettek házasságot.³³ Az Oszmán Birodalom szabályai ezzel meggyeztek. Az új reformok értelmében – főszabály szerint – a mentális problémákkal küzdő emberek önállóan nem köthettek házasságot. A bíró beleegyezése esetén azonban külön kérésre a házasság megköthető volt. Arra vonatkozó jogszabály azonban, hogy milyen mentális betegségek esetén volt ez engedélyezhető, nem volt. A bíró mérlegelésétől függött az engedély megadása, aki pedig a körülményektől függően döntött (pl. megadta beleegyezését a mentálisan beteg állapotos nő esetén).³⁴ Megreformálták a gyám korábbi jogi szabályozását is. A sharia szabályozása szerint, ha nem volt közeli apai ágon rokon, a gondnoksági, gyámsági jogokat az anya és a nagyanya vették át. Az új szabályok értelmében gyámok, gondnokok csak férfi egyenes ági rokonok lehettek.³⁵

III. Az oszmán bírósági szervezet átalakulása

Az oszmán bírósági szervezet háromszintű volt. A kazaszker (főbíró), bírói státuszok (kádi) és Divan-ı Hümayun (Császári Tanács). A főbíró egyrészt a szultánt érintő bírósági ügyekkel kapcsolatos feladatokat látta el, másrészt a többi bíró felügyelője volt. Ez utóbbi jogkörben jogosult volt a bírákat és a tanárokat ellenőrizni, elbocsátásukat javasolni.³⁶ A 17. századig a bírákat is a főbíró nevezte ki, később feladatát a sejhülszlám vette át. A főbírák, mint rangidős bírák a Császári Tanács tagjai voltak³⁷ és nagyvárosok bírái közül nevezték ki őket. A bíró (kádi) magas medressze-képzés³⁸ után kaphatott megbízást és komoly feltételeknek kellett megfelelnie, ugyanis a bírót az államhatalom szimbólumának tekintették. A bírákat, akiknek az illetékeségi területét kaza-nak (tartomány) nevezték el, az illetékeségi területek terjedelme szerint sorolták be, jövedelmezésük a nagyvezír döntése alapján történt. A bírói státusz általában szigorú 2-3 éves hivatali időhöz volt kötve, melynek lejártá előtt a bírót a lakosság panasza, vagy kötelezettségszegés miatt bocsáthatták el.³⁹

A Tanzimat-reform keretében⁴⁰ a bíróságokat és a felsőbbbírósági szerveket, amelyek a törvényeket alkalmazták, a francia modellnek megfelelően alakították ki.⁴¹ A sharia bíróságok mellett új, kétszintű bírósági szervezet jött létre, a nizamiye bíróságok.⁴² 1868. március 6-án francia mintára létrehozták az Államtanácsot (Şurâ-yı Devlet) és a Tör-

vényszéki Ítéletek Tanácsát (Divân-ı Ahkâm-ı Adliye).⁴³ Az Államtanácsnak bírósági jellegű feladatai voltak, elbírálták a közigazgatás és az egyének közötti jogvitákat, és ítéleztek a köztisztviselők között, elbírálván a tartományi igazgatási tanácsok döntései elleni panaszokat.⁴⁴ A Törvényszéki Ítéletek Tanácsa, mint legfelsőbb bíróság létrehozásának legfőbb célja az volt, hogy az igazságszolgáltatásban a problémás ügyeket hozzáértő emberek vizsgálják meg, valamint az ország fontos ügyei elkülönüljenek a kormány hatáskörétől. Abdul-Aziz szultán (1861-1876) irányításával 1868. április 1-jén elfogadták a Törvényszéki Ítéletek Tanácsa Alapszabályzatát (*Esas-Ana Tüzük*), mely büntető és polgári jogi osztályra bontotta az intézményt.

1879-ben a családjogi jogérvényesítés terén az alábbi jogszabályokat hozták meg: Az Igazságügyi és Vallásügyi Minisztérium és a hozzá tartozó hivatalok feladatairól szóló rendelet (Adliye ve Mezahib Nezaretinin ve Devair-i Merbutasınin vezai fi nizamnamesi), A keresetlevelek működési módjáról szóló törvény (İlamat-ı Hukukiyenin Suret-i İcrâsına Dair Kanun); A Nizamiye bíróságok szervezéséről szóló törvény (Mehakim-i Nizamiye Teşkilatı Kanunu); A Polgári perrendtartásról szóló törvény (Usûl-ı Muhâkemât-ı Hukukiyye Kanunu). Kimondták a nizamiye bíróságok függetlenségét, a bírák személyi sérthetetlenségét. Az Igazságügyminiszter az igazságügyi felügyelők útján felügyelte a bírósági szervezetet és törvényt magyarázatokat adhatott ki.⁴⁵ 1 elnökből és 2 ülnökből álló elsőfokú polgári bíróságokat hoz-

tak létre minden járási (kaza) székhelyen, amely a kisebb értékű követelések, vétségek ügyében járt el, és határozatai ellen nem volt helye fellebbezésnek. Emellett létrehozták a községi bíraskodás intézményeként a békebírókat, ahol laikusok ítélet helyett végzéseket hoztak.⁴⁶ A vilajetek székhelyén főtörvényszékeket hoztak létre, elbírálva az elsőfokú bíróságok ítéletei elleni fellebbezéseket. A főtörvényszék két kamarából állt: a polgári és büntető kamarából, a tanácsok 1-1 elnökből, 2-2 hivatásos tagból és 2-2 ülnökből, továbbá 1-1 tiszteletbeli tagból álltak. A fellebbviteli bírácoknak legalább 30 évesnek kellett lenniük, és legalább 4 éves, az elsőfokú bíróságon eltöltött gyakorlattal kellett rendelkezniük.⁴⁷ Az igazságszolgáltatási szervezet reformjának fontos lépése volt az ügyészség és a közjegyzőség létrehozása is.⁴⁸ Perrendtartásokkal szabályozták a jogérvényesítés menetét a nizamiye bíróságokon.⁴⁹ 1879. június 18-án a Törvényszéki Ítéletek Tanácsát Fellebbezési Bíróságra (Mahkeme-i Temyiz) változtatták, melyet polgári (hukuk dareszi), büntető (dserá dareszi) és igazgatási osztályra (isztidá dareszi) osztottak.⁵⁰

Ebben az időszakban már a sharia-bíróságok is három szinten működtek: az elsőfokú bíróságok, melyeket a sejhüliszlám által kinevezett bíró (hakim) vezetett, és egyetlen bíró (kádi) járt el, a másodfokú bíróságok, akik élén a molla állt és 3 tagú tanácsban ítéleztek, és a harmadfokú felsőbb bíróság, élén a vallásügyi miniszterrel.⁵¹ A bírók férfiak voltak, mert a többségi álláspont szerint a kádi a perben az imámot képviselte, aki csak férfi lehetett. Al-Taba-

ri⁵² korabeli Korán kommentátor ezzel a nézettel egyet nem értve azt állította, hogy ilyen jellegű korlátozás nem lehetséges, mert az ítélezés a sharia szerint nem más, mint Allah törvényeinek érvényesítése, amely minden muszlim férfi és nő feladata, így nő is lehet kádi bármely ügyben. Abu Hanifa⁵³ korabeli jogtudós köztes álláspontja szerint pedig azokban az ügyekben lehet nő a kádi, ahol tanú is lehet. A sharia-bíróságok eljárásjoga emellett fejletlenebb volt a nizamiye bíróságokhoz képest: csak a beismerést, tanúvallomást és esküt fogadták el bizonyítékként, okiratot csak ezek támogatásával, szakértőt ugyanakkor elvben meg lehetett önállóan hallgatni.⁵⁴ 1917-ben a családjogi reformok az összes vallási bíróságot az Igazságügyi Minisztériumhoz csatolták, a Fellebbviteli Bíróságon pedig külön vallásügyi osztályt hoztak létre.⁵⁵

IV. Családjogi esetek (házasság, válás, eltartás)

A késő oszmán korban az igazságszolgáltatás elé kerülő családi vonatkozású esetek aránya az egyéb jellegű ügyekhez képest elenyésző volt, ami arra utalt, hogy a családhoz kapcsolódó jogi kérdések, viták túlnyomórészt előfordulásuk alapvető színterein, az illetékes helyi törvényszékeken, illetve bírónál kerültek megoldásra. A családok mindennapjainak és a korabeli családjogi jogérvényesítés gyakorlatának elemzéséhez a kádi-jegyzőkönyvek bőséges dokumentációt tartalmaznak. A házasságkötéshez, váláshoz kapcsolódó adminisztratív jogi feladatok a helyi bíró,

a kádi hatáskörébe tartoztak, aki a végzések, szerződések hitelesítésénél működött közre.⁵⁶ A legtipikusabb esetek közé tartoztak a válással, illetve a hozományadással, illetve annak nem megfelelő voltával kapcsolatos esetek. Az érvényes házasság fontos feltétele volt a hozomány⁵⁷ pontos meghatározása. A korábbi szabályok ezt 10 dirhemből minimalizálták. Az új 1917. évi Családjogi Törvény 80. cikkelye értelmében a hozomány összegét a felek kölcsönös megállapodása határozta meg, melynek összege tekintetében nem voltak korlátozások.⁵⁸ Abban az esetben, ha a felek nem tudtak a hozomány összegében megegyezni, a feleség apjának női családtagjai, pl.: a lánytestvér által kapott hozomány mértéke volt az irányadó. A sharia szerint ennek az összege nem haladhatta meg az 500 dirhemet. A törvény azonban kimondta, hogy abban az esetben, ha nincs egyetértés a felek között a megfelelő hozomány tekintetében, a férj szava döntő (87. cikk).⁵⁹ A hozomány kifejezés tágabb értelemben a feleség tulajdonát képező, a férj részéről őt megillető javakat jelentette. Ennek egyik formája a klasszikus hozomány (mehr-i muaccel), másrészt a házasság felbomlásának bizonyos eseteiben, vagy a férj elhalálzásakor a hagyatékából, még a felosztást megelőzően az özvegynek feltétlenül juttatandó részt (mehr-i müeccel) jelentette.⁶⁰

A házasságot a sharia egy felbontható szerződésnek tekintette. A dokumentumok között eljárásjogilag a válásnak, a házasság feltételeiben bekövetkező kedvezőtlen körülmények különféle fajtái szerint három fő formája található meg. A feleség elbocsátása,

azaz a férj által egyoldalúan kezdeményezett típus (talak), amely a válóformula kimondásával lépett érvénybe és az eljárás lezártaig visszavonható volt. Ez tulajdonképpen nem jogi eljárás volt, így a kádi szerepére sem volt szükség. A másik jellemző típus a házastársak elválasztásának kádi előtti kérelmezése volt, melyet bizonyos körülmények fennállása esetén a feleség vagy a feleség családja indíthatott el. Ebben az esetben az elvált asszony igényt támaszthatott arra, hogy volt férje eltartsa. A harmadik válás-típus (hul) szintén a feleség kezdeményezésére, jogi közreműködéssel történhetett, ám ebben az esetben ő tartozott bizonyos mértékű kompenzációval a férjnek.⁶¹ A családjogi jogesetek, házasság érvényességével, válással kapcsolatos jogviták a törvénytől rutinnügyek voltak.⁶² A fellebviteli bíróság elé tárt ügyek tipikusan a kádiki területi hatáskörön túl terjedő problémával függtek össze, tehát arra utaltak, hogy a házassággal, válással kapcsolatos jogviták, eljárások lebonyolítása általában helyi szinten sikeres befejezést nyert vagy konszenzussal lezárásra került.

A családjogi esetekben keletkezett rendelkezések hasznos adalékokkal szolgálnak a nők társadalmi szerepére, annak a mindennapokban való érvényesülésére vonatkozóan. A felperes asszonyok esetei illusztrálják és árnyalják a muszlim nőképet, amely szerint a nők a férjük vagy férfirokonaik quasi-tulajdonaiként alárendelt pozícióban jogérvényesítési lehetőségek nélkül kiszolgáltatottságban éltek volna.⁶³ A nők magántulajdonhoz való sharia által elismert joga is erőteljesen

kifejeződött a rendeletekben.⁶⁴ A bírák elé terjesztett, a házassághoz fűződő kötelezettségeket felvető ügyek kivétel nélkül a férjeket támadták. Az ezekben született döntések két fő csoportra voltak oszthatók: a házastársi kötelezettségeken belül a család eltartását elmulasztó férjek elleni beadványok, panaszok, illetve a házasság felbontásának/feleség „kiadását” a házassági szerződés ellenére megakadályozó családtagok elleni keresetek. Érdekes módon a korabeli családjogi bírói gyakorlatban nem vált el élesen az 1917-es dátum, ami arra enged következtetni, hogy a házassággal kapcsolatos ügyintézés és ítélkezés a sharia gyakorlat alapján történt, a jogszabályi változtatások elsősorban az európai mércéhez igazodást jelentették, a lényegyet tekintve azonban a családjogi jogérvényesítés terén, helyi szinten megmaradt a bevett, többszázéves gyakorlat.

Neszlihan férje Mehmed, feleségét elhagyva (birağub) Lefkosában (a ciprusi Nikózia) települt le. Az elhagyott asszony azonban nem hagyta annyiban, hogy férje nem tesz eleget jogosan elvárható kötelességének. A tartásdíjat (nafaka) nem fizető, felesége élelmezéséről és ruháztatásáról nem gondoskodó férfit a lefkosai kádi 1890 júliusi parancsa kötelezte mulasztásai pótlására.⁶⁵

Hadidzse asszony három éve távol levő férjével, Musztafa Záímmal szembeni jogos követelését vitte a tanács elé, ő ugyanis azóta, hogy messzi vidékre ment, „egy akcsével és egy gabona-szemmel sem segíti családját, fiára, lányára rá sem néz.”⁶⁶

Felkavaró családi drámára vet fényt az 1899. április közepén az edirnei tanácsban született parancs, amelyet egy édesanya, Ajse beadványa tett szükségessé. Az Edirnében élő nő férje, Ahmed négyéves közös kislányukkal és körülbelül 100 gurus értékű tárgyakkal Isztambul felé szökött. A két város közé eső valamennyi kádi utasítást kapott, hogy ha megtalálják a keresett férjet (és a kislányt), az asszony kérésének megfelelően idézzék az edirnei tanács elé.⁶⁷

Tipikus családjogi jogesetek közé sorolhatjuk a házasságkötési szándékkal párosuló, ám házasságkötéssel nem végződő, bíróság elé került ügyeket is. Egyik ilyen eset Iszmail esete volt 1917-ből, aki elhunyt nagybátyjának az Isztambul Szálih városrészében élő lányát, Fatimát vette volna feleségül, ám újdonsült anyósa megakadályozta egybekelésüket, nem engedte el szülőházából a lányt. Az akarnok édesanya szívét a vő javára állást foglaló fetva sem lágyította meg.⁶⁸ Nem volt egyszerű a boldogsághoz vezető útja két évvel később egy Juszuf nevű vőlegénynek sem, aki menyasszonyát nem vehette el, mert annak rokonai (nénje, Ajse, annak testvére, Szulejmán és egy Mehmed nevű családtag) útját állták a házasságnak. Elszántságukat jellemzi, hogy a fetva mellett korábban négy alkalommal kiadott „nemes parancs” (dört defa emri şerif ihrac olmişken) sem ért célt, sőt, a menyasszonnyal együtt elmenekültek, majd máshol adták férjhez.⁶⁹ Bár egyik bejegyzés sem tartalmaz egyértelmű információt a menyasszony szándékára vonatkozóan, a panaszosok igényét támogató fetva alapján mégis mindkét

eset azt sejteti, hogy a házasságot akadályozó családok a menyasszonyokat akarataik ellenére tartották távol a panaszosoktól, vagy – az első két példában – a még kiskorúakként kiházásított lányokat éretté válásuk idején is vonakodtak „átadni” férjüknek.⁷⁰

1 „Azután a parancsolat egyenes útjára [sharia] helyeztünk téged; azt kövesd, ne azoknak a szeszélyeit, akiknek nincsen tudásuk.” Korán XLV 18. A sharia szó szótári jelentése ‘egyes út, amelyen járunk’. ... Vallási értelme: mindaz, amit Isten a vallásban megszabott a hívőknek, azaz a különböző szabályok és előírások összessége. Az egyenessége miatt nevezik az isteni törvényt sharianak. Ily módon a sharia jelentése azonos a vallásával (din). Az isteni szabályok az eredetük, világos értelmüket és egyenességüket tekintve nevezzük sharianak, míg abban az értelemben vallásnak hívjuk, hogy a hívők engedelmeskednek Istennek és szolgálják őt.

2 Ahmed Leila: *Women and Gender in Islam*. Yale University Press, 1992. 12.

3 Az iszlám síita irányzatának követői a szunnához sorolták az imámok tanítását is, amelyet ugyan-csak tévedhetetlennek tartottak, mivel az imámok – hitük szerint – a próféta megjelenései, vagyis ugyan-azzal a küldetéssel bírnak, mint a próféta. In: Abdul Fattah Munih: *A Korán-magyarázat és helye a muszlim gondolkodásban*. In: Benyik György (szerk.): *A Biblia és a Korán – Szegedi Nemzetközi Bibliikus Konferencia* (Szeged, 2007. augusztus 26–29.), Szeged, JATE Press, 2008. 34.

4 „És Mi lebecsátottuk neked az Intést (a Koránt), hogy nyilvánvalóvá tegyed az embereknek azt, ami lebecsátott számukra” (Korán 16: 44).

5 Jany János: *A világ főbb jogrendszerei*. Piliscsaba, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Bölcsészettudományi Kar, 2011. 48.

6 Jany János: *Klasszikus iszlám jog*. Budapest, Gondolat, 2006. 102.

7 Ahmed Leila i.m. 12–16.

8 Nuh Ha Mim Keller: *Reliance of the Traveller: A Classic Manual of Islamic Sacred Law*. Amana. Introduction, 1997. 1-15.

9 Nuh Ha Mim Keller i.m. 27-47.

10 John L. Esposito (szerk.): *The Oxford Dictionary of Islam*. Oxford University Press, 2003. 112.

11 Dora Glidewell Nadolski: *Ottoman and Secular Civil Law*. International Journal of Middle East

Studies, Cambridge University Press, 8/4. 1997 október, 517-543., <http://www.jstor.org/stable/162566>

12 1. Mahmud Eszad Efendi, a tanács elnöke, Isparta szenátora 2. Hafiz Sevket Efendi, tag, fatwa-vizsgáló 3. Mansuriza de Said Bey, tag, Mentese szenátora 4. Mustafa Fevzi Efendi, tag, bíró 5. Ali Bas Hamza Efendi, tag, az Államtanács tagja voltak.

13 Saba Mahmood: *Religious Difference in a Secular Age: A Minority Report*. Princeton. 2016. 149-181.

14 Christie S. Warren: *The Hanafi School*. Oxford University, 2013, Introduction.

15 William Ochsenwald: *Islam in the Ottoman Empire*. Oxford University, 2011. 25.

16 İlber Ortaylı: *Ottoman Family Law and the State in the Nineteenth Century*. 1995. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/19/1150/13506.pdf>, (A letöltés ideje: 2021.05.10.)

17 Muttahhari, Allamah Murtaza: *Woman and her Rights*. 1992.

http://www.iranchamber.com/personalities/mmotahari/works/woman_rights_islam.pdf

18 İlber Ortaylı i.m. Judith Tucker: *Revisiting Reform: Women and the Ottoman Law of Family Rights*. 1917. *The Arab Studies Journal* Vol. 4, No. 2 (Fall 1996), 4-17.

19 Nuh Ha Mim Keller i.m. 27-47.

20 Judith Tucker: i.m.12.

21 Tuğrul Ansay-Don Wallace: *Introduction to Turkish Law*. Wolters Kluwer, 2011. 120.

22 Muttahhari Allamah Murtaza: *Woman and her Rights*. Islamic Seminary Publications, 1992. 32-47.

http://www.iranchamber.com/personalities/mmotahari/works/woman_rights_islam.pdf letöltés ideje: 2016.05.10.

23 Armstrong Karen: *Islam*. The Modern Library, 2000. 23-25.

24 Touraj Atabaki: *The State and the Subaltern: Modernization, Society and the State in Turkey and in Iran*. IB Tauris, 2005. 185-197.

25 Lynn Welchman: *Beyond the Code. Muslim Family Law and the Shari'a Judiciary in the Palestinian West Bank*. Brill, 2000. 34-37.

26 Leslie Peirce: *Morality Tales: Law and Gender in the Ottoman Court of Aintab*. University of California Press, 2003. 23-45.

27 Leslie Peirce: i.m. 23-45.

28 Anne Sofie Roald: *Women in Islam. The Western Experience*. Psychology Press, 2001. 12-17.

29 Amirael-Azhary Sonbol (szerk.): *Women, the Family and Divorce Laws in Islamic History*. Syracuse University Press, 2006. 123-141.

30 Karen Kern: *Imperial Citizen: Marriage and*

- Citizenship in the Ottoman Frontier Provinces of Iraq. Syracuse University Press, 2011. 120-132.
- 31 Hamidullah Muhammad: Introduction to Islam. Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları (TDV), Ankara, 1997. 22-27.
- 32 Tuğrul Ansay Family Law in: Tuğrul Ansay - Don Wallace, i.m. 119-135.
- 33 John L. Esposito-Natana J. De Long-Bas: Women in Muslim Family Law. Syracuse University Press, 2001. 16.
- 34 Madeline Zilfi (szerk.): Women in the Ottoman Empire: Middle Eastern Women in the Early Modern Era. Brill, 1997. 47-67.
- 35 Darina Martykánová: Matching Sharia and 'Govern mentality': Muslim Marriage Legislation in the Late Ottoman Empire. 2008. <http://www.clio-world.net/onlread/6/09.pdf>
- 36 i.m.17.
- 37 Ministry of Justice Strategic Plan (2015-2019), 16-17. <https://www.judiciaryofturkey.gov.tr/Sayfalar/Laws> (A letöltés ideje: 2021.04.02.)
- 38 A medressze olyan közép- és/vagy felsőszintű oktatási intézmény volt, mely az iszlám tudományok tanítására szolgált. Középkori értelemben véve ezen iskolatípus általában valamely jogi irányzat iskolájaként működött.
- 39 Ministry of Justice Strategic Plan (2015-2019), 18.
- 40 Ministry of Justice Strategic Plan (2015-2019), 18; Emre Akbulut: The Organization of Turkish Administrative Courts from the Ottoman Age to the Year of 2016, *Law & Justice Review*, Year:7, Issue:13, December 2016, 102-104.
- 41 Ministry of Justice Strategic Plan (2015-2019), 18.
- 42 Ministry of Justice Strategic Plan (2015-2019), 19-20.
- 43 Ministry of Justice Strategic Plan (2015-2019), 19; Akbulut i.m. 105-106., A Semmítőszék (Yargıtay Başkanlığı) honlapja: <http://www.yargitay.gov.tr/>
- 44 Akbulut i.m. 106.
- 45 i. m. 21.
- 46 i. m. 22.
- 47 Ministry of Justice Strategic Plan (2015-2019) 20, <http://www.yargitay.gov.tr/>
- 48 Ministry of Justice Strategic Plan (2015-2019) 20.
- 49 i. m. 20.
- 50 i. m. 20
- 51 i. m. 22.
- 52 Jonathan A. C. Brown: The Canonization of al-Bukhārī and Muslim: The Formation and Function of the Sunnī Ḥadīth Canon. Brill, 2007. 151.
- 53 Abu Ammar: Criticism Levelled Against Imam Abu Hanifah. Understanding the Ahle al-Sunnah: Traditional Scholarship & Modern Misunderstandings. Islamic Information Centre. Retrieved June 13, 2018.
- 54 Julow Jenő: A török igazságügyi szervezetről és bíraskodásról [1. r.] Miskolci jogászélet. -2. évf. 4. 1926. 1-2.
- 55 i. m. 22.
- 56 Judith E. Tucker: Women, Family, and Gender in Islamic law. Cambridge, 2008, 38-44. İlber Ortaylı, *Osmanlı toplumunda aile*, İstanbul, 2012. 95-104.
- 57 Ortaylı, *Osmanlı toplumunda aile*, 96-97; ld. továbbá Colin Imber, *Studies in Ottoman history and law*, İstanbul, 1996. 263-288.
- 58 David Forte: *Studies in Islamic Law*. Austin & Winfield Publishers, 1999. 123-144.
http://www.davidfriedman.com/Academic/Course_Pages/Legal_Systems_Very_Different_13/final_papers_06/ottoman/ottoman_legal_system.html#Heading202 65.lj.
- 59 Karen Kern: *Imperial Citizen: Marriage and Citizenship in the Ottoman Frontier Provinces of Iraq*. Syracuse University Press, 2011. 87-92.
- 60 Tucker *i.m.* 51-52.
- 61 i. m. 84-111.
- 62 Ronald C. Jennings: Women in Early 19th Century Ottoman Judicial Records: The Sharia Court of Anatolian Kayseri. *Journal of the Economic and Social History of the Orient* Vol. 18, No. 1 (Jan., 1975), 53-114 (62 pages), Published By: Brill. <https://www.jstor.org/stable/3632221?seq=1> (A letöltés ideje: 2021.05.06.)
- 63 Jennings, *i.m.* 64.
- 64 Jennings *i.m.* 65-66.
- 65 SD 14/8:38. In: Kovács Nándor Erik: A sikáyet deferik. 2013. ELTE BTK Doktori disszertáció.
- 66 SD 25/1:1.In: Kovács Nándor Erik i.m.159.
- 67 SD 31/35:141.In: Kovács Nándor Erik i.m.160.
- 68 SD 25/10:33.In: Kovács Nándor Erik i.m.161.
- 69 SD 31/25:94.In: Kovács Nándor Erik i.m.161.
- 70 Tucker *i.m.* 42-43.

Antal Stréda

doctoral candidate, Doctoral School of the Law at the University of Pécs

The Evolution of the Single Bank Resolution Framework in the European Union

I. Introduction

The lessons learnt from the economic-financial crisis started in 2008 necessitated worldwide the introduction of regulation which entitled resolution authorities with powers in order to manage the crisis of failing financial institutions without any recourse to public money. The European Commission (Commission) approved enormous State aid for bailing out the financial sector between 2008 and 2010 therefore the public debt highly increased in most of the countries. Since then, it has been obvious that a financial crisis cannot be managed with the same tools. A common thinking was started to elaborate prudential requirements and a resolution framework which on one hand facilitates the resilience of financial institutions and on the other hand manages their crisis and restores their long-term viability by minimising the usage of public money.

The current study scrutinizes the place of the bank resolution framework compared to other branches of law in the legal system, its definition, objectives and the evolution of the present regulation and its roots in the individual legal systems of certain countries.

II. The definition of resolution

In order to understand better the evolution of the resolution regulation, it is important to set out procedures we actually consider as resolution. Although the Directive 2014/59/EU establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms (BRRD) does not contain any definition for resolution, the Hungarian Act XXXVII of 2014 on the further development of the system of institutions strengthening the security of the individual players of the financial mediating system (Hungarian Resolution Act) sets out the definition of resolution as a restructuring procedure aiming to restructure an institution or a group which objectives are to secure the continuity of the institution's basic functions, the preservation of the stability of the financial intermediary system and the partly or full restoration of the viability of the institution or the group¹.

If we carefully examine the elements of the definition, it is to be pointed out that restructuring under resolution is purpose limited: securing the continuity of the basic functions, preservation of the stability of the financial inter-

mediary system and partly or full restoration of the viability. The Hungarian Resolution Act does not define the definition of basic function, however, it should be assumed that its meaning corresponds to critical functions: activities, services or operations the discontinuance or limited substitution of which is likely in Hungary or in other Member States, to lead to the disruption of services that are essential to the real economy or to disrupt financial stability due to the size, market share, external and internal interconnectedness, complexity or cross-border activities of an institution or group, with particular regard to the substitutability of those activities, services or operations.²

Securing the continuance of basic/critical functions is linked closely to the preservation of financial stability since their absence would hamper the latter. It is to be highlighted that the preservation of critical functions does not pertain to partly or fully restore the viability of the institution or the group since it can be feasible that the critical functions of the institution under resolution are transferred to a third party and the institution under resolution is liquidated under normal insolvency procedure, therefore – in our view – the definition of resolution is not identical with ‘bank rescue’ since its main aim is the preservation of critical functions instead of the restoration of the viability of institution under resolution. Although the resolution strategy can be evolved in a way that resolution preserves the remanence of the institution after resolution (for example an open bail-in strategy).

According to the definition elaborated by the Single Resolution Board (SRB), resolution authority of the significant institutions and groups within the banking union, resolution is the restructuring of the bank via applying resolution tools in favour of protecting the public interest, including the maintenance of critical functions and minimizing the recourse to taxpayer’s money³ which also underpins our view that restoring viability of the institution under resolution as a whole is not a necessary objective of resolution. The Bank of England considers resolution as a procedure managing a bank crisis by securing the maintenance of critical functions and the protection of public funds and financial stability in an orderly manner⁴. This definition does neither refer to the restoration of viability and at the same time we would like to highlight the element of orderly manner. In our opinion, this means that the individual crisis management should not have negative impacts on financial stability.

III. Resolution objectives

Beyond the abstract definition of resolution elaborated by the different resolution authorities, BRRD and the relevant national transposing acts provide exhaustive list of resolution objectives⁵:

- to ensure the continuity of critical functions;
- to avoid a significant adverse effect on the financial system, in particular by preventing contagion, including to market infra-

structures, and by maintaining market discipline;

- to protect public funds by minimising reliance on extraordinary public financial support;
- to protect covered depositors and investors;
- to protect client funds and client assets.

Regarding the relation of resolution objectives to each other and whether all resolution objectives shall be achieved during a resolution process, the following consequences can be drawn in accordance with BRRD and the Hungarian Resolution Act.

According to BRRD 'when applying the resolution tools and exercising the resolution powers, resolution authorities shall have regard to the resolution objectives, and choose the tools and powers that best achieve the objectives that are relevant in the circumstances of the case'⁶. Beside that 'the resolution objectives are of equal significance, and resolution authorities shall balance them as appropriate to the nature and circumstances of each case'⁷. Based on the Hungarian Resolution Act – similar to BRRD – those measures and powers shall be chosen which serve best the resolution objectives regarding the circumstances of the concrete case⁸, but at the same time the Central Bank of Hungary (MNB) acting in its capacity as resolution authority shall enforce all resolution objectives taken into account the circumstances of the concrete case⁹. In our view, although the Hungarian Resolution Act prescribes that all resolution objectives shall be enforced, but

by inserting the clause in the sentence that the circumstances of the concrete case shall be taken into account, which in our interpretation means that enforcing all resolution objectives is rather an effort since there can be circumstances under which there are objective impediments to achieve a certain resolution objective. For example, when an institution does not dispose of any deposits, therefore the resolution objective of protecting covered deposits cannot be achieved.

IV. The relation of resolution procedure to other types of crisis management procedures

1. Definition of failing (fizetéseképtelenség) in the sense of resolution

In Hungarian, in the course of the ordinary conversation we understand under the definition of failing (fizetéseképtelenség) when on the one hand the debtor is not able to pay its liability due and on the other hand when the value of its assets is less than its outstanding debt¹⁰. The Hungarian Resolution Act – in line with BRRD – applies the definition of failing in broader context than the Act XLIX of 1991 on bankruptcy procedure and insolvency procedure (Hungarian Bankruptcy Act). Opposite to the Hungarian Bankruptcy Act which mentions as the reasons of failing the debtor's failure to settle or contest his previously uncontested and acknowledged contractual debts within twenty days of the due date, if the enforcement procedure against the

debtor was unsuccessful, or the debtor's liabilities exceeds its assets¹¹, the Hungarian Resolution Act considers every reason which establishes the revocation of authorization, including when extraordinary public financial support is required.

The definition of failing is important since an institution can only be placed under resolution when it is failing or likely to fail, no alternative measures, including the recovery and early intervention measures ordered by the supervisory authority and the resolution is in the public interest¹².

2. The scope of insolvency procedure

As mentioned above resolution is a special crisis management procedure for failing institutions. To that end it is important to map its relation to other branches of law which also deal with the failing of institutions such as insolvency law. In general, the legal literature pulls under the scope of insolvency procedures bankruptcy and liquidation procedure, moreover the debt management procedure of local municipalities. The Regulation (EU) 2015/848 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on insolvency proceedings¹³ considers as insolvency procedure – when further conditions are met and among others – the debtor is rescued, the debt is arranged, a debtor is totally or partially divested of its assets for the purpose of reorganization or liquidation and insolvency practitioner is appointed etc.¹⁴. This regulation determines which type of procedure shall be deemed as insolvency

procedure: in Hungary only the bankruptcy and liquidation procedures. It is to be noted that institutions are out of the scope of the regulation since special regulations refer to the relevant procedures of these entities and national authorities have wide range of powers to intervene¹⁵. Based on the above, in our view, resolution procedures do not belong to insolvency procedures.

3. The distinction among bankruptcy, liquidation and resolution procedures

Since we approach to these procedures from the perspective of credit institutions and investment firms it is to be pointed out first that credit institutions cannot be placed under bankruptcy procedures in Hungary¹⁶. Moreover, only credit institutions and investment firms are under the scope of the Hungarian Resolution Act, most of the provisions of the regulation dealing with the recovery and resolution of the central counterparties are entering into force in 2022, the proposal of the Commission of the recovery and resolution framework for the (re)insurance sector was published in September 2021¹⁷.

Taken into consideration the different aims of the procedures, it is important during a bankruptcy procedure that the institution and the debtors are able to reach an agreement, in liquidation the most important principal is the enforcement of the creditor's interests. Opposite to liquidation the main objective of resolution is to preserve financial stability even against the interests of creditors, moreover the burdens of

resolution after the shareholders shall be borne by creditors.

From the aspects of procedural law, the bankruptcy and insolvency proceedings are civil non-contentious proceedings, by contrast resolution proceedings are administrative procedures, moreover in certain Member States are bound by court approval. In Hungary, MNB has the power to decide whether to place an institution under resolution, but the court is responsible to put an institution under liquidation procedure.

V. The roots of the single resolution framework

1. The cradle of resolution - The United States of America

In the process of searching the way out from the great economic crisis lasted between 1929 and 1933 the primary aspect was to restore the confidence against the financial intermediary system. Based on the Banking Act of 1933 the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) was founded which mission has been unchanged ever since: insurance of deposits and mitigation of the economic disturbances caused by insolvency of banks.

At the beginning, between 1933 and 1935 the only available method for dealing with individual crisis was to transfer covered deposits (purchase and assumptions - P&A) from the failing banks. In case FDIC was not able to carry out the transfer within a sufficient timeframe, it founded

a Deposit Insurance Bank (DINB), which was responsible for providing continuous access to covered deposits and their reimbursement¹⁸.

From the beginning it had been conspicuous that the reimbursement of the depositors was very costly, therefore it was encouraged that failing institutions were to merge with other viable institutions or their deposit stock, or other valuable assets were transferred. In favour of that, FDIC was entitled to grant loan for the difference between the value of assets and liabilities, to purchase assets, provide guarantee for the merge. As an offset for the funding, it could receive reimbursement from the assets not affected by the transfer. It is important to point out that instead of FDIC, the supervisory authority (Comptroller of the Currency) was responsible for deciding on the termination of the institution under normal insolvency proceeding. After a transfer managed by FDIC, the residual part of the institution was placed under liquidation procedure and FDIC notified its creditor claim together with the uninsured depositors against the institution under liquidation. Taking into consideration that the liquidation of institutions needed special expertise, in course of time FDIC was appointed for the management of the assets under liquidation (receivership). Since 1951, based on the pressure of the Senate, a cost test was applied to decide the transfer of assets or the pay out of deposits seem to be better option to manage the crisis situation¹⁹.

As of the 1960's it is to be noted that before the transfer an advantageous

method was to close the bank and a receivership had been created. An approval of the stockholders was not necessary prior to the transfer²⁰.

Managing a crisis of a large banks had not been taken place till the 1970's when P&A transactions were carried out regarding the Franklin National Bank (Franklin) the twentieth largest bank of the US and the United States National Bank (USNB). One of the main cornerstones of the future resolution framework is that distinctions cannot be made among creditors of the same class. In the case of USNB certain creditor's claims were not transferred against deposits of the same class therefore the creditors after a three years lawsuit received compensation since it was an unjustifiable discrimination.

In the Franklin-case – since it was a large bank – finding an appropriate purchaser needed longer time (five months) compared to the smaller P&A transactions. During this period of time, a significant deposit outflow was observed. The shortfall was funded by the Federal Reserve Bank of New York. Later FDIC had also important role regarding the institutions which remained open during their crisis management procedure (Open-Bank Assistance). The rationale was behind that it was doubtful whether the relevant federal central bank is able to provide temporary funding for an insolvent institution. The first such case was happened with American Bank & Trust in 1971 when it received temporary funding from FDIC because the maintenance of its certain functions was essential for

the community²¹. The bank sold shortly after receiving the temporary funding.

Based on certain views, on the eve of the economic crisis of 2008 the US regulation was capable to manage individual crisis of institutions, but it was unable to resolve holding companies in a coordinated manner²², although a significant part of the banks of the US financial intermediary system was owned by bank holding companies. In order to remove that shortfall, the Dodd-Frank Act has founded the resolution authority for systemic relevant entities Orderly Liquidation Authority, OLA), which was also responsible for the resolution of bank and non-bank holding companies²³.

It is important to point out that as a rule, the unviable holding companies shall be liquidated also in the future as well except when it would have harmful effect on the financial stability in the US and based on the measures provided by the Dodd Frank Act cannot be overridden or minimalised. It is to be noted that the resolution powers of OLA have not been applied in practice yet²⁴.

To facilitate the funding in resolution, the Dodd Frank Act founded the Orderly Liquidation Fund (OLF). Instead of ex-ante contributions institutions shall make ex-post contributions only in cases where the incomes from the management of the assets of the institution under resolution does not cover the funding provided by OLF. The claims of OLF precede every other claim in the creditor hierarchy. OLF is also entitled to receive loan from the US Treasury²⁵.

As of 2012²⁶ the bank holding companies with at least 50 million dollars asset stock shall draw up resolution plans every year in which it is demonstrated how they planned to resolve from the crisis situation in the course of resolution. Beside that the institutions are also obliged to publish summary about their resolution plans on the website of FDIC.

The US framework has contributed lot to the development of resolution strategies which method is applied across the world. The concept of the single point of entry (SPE) strategy was elaborated²⁷. Under that resolution strategy the banking group is resolved through placing only the institution under resolution which controls the entire banking group irrespective of the fact in which group member the causes of the failure emerged. Except the institution typically at the top of the banking group, the other group members operation remains untouched.

In theory, the SPE strategy secures the continuous access to critical functions and preserves the value of the group²⁸. SPE strategy is effective especially for the resolution of globally systemic relevant institutions²⁹.

FDIC intervenes at the level of the holding company and the capital and liabilities at the level of the holding company provides the remanence of the subsidiaries. In practice, FDIC establishes a bridge institution in the frame of the receivership which takes over the assets of the holding company, including its shares in the subsidiaries. In order to capitalize the bridge institution, the claims of the shareholders and

creditors of the holding company are converted to the equity of the bridge institution and as a next step the bridge institution is sold on the market with respect to the market economic principle. Although FDIC seeks to rely on market resources in the course of implementing the SPE strategy, but it has the possibility to have access to short-term liquidity of the OLF and can provide guarantee for the creditors of the bridge institution³⁰. Regarding that the main difference between the US and the EU resolution framework is that beside indirect bail-in explained above (capitalization of the bridge institution through bail-in) the direct bail-in is allowed in the EU which means that the losses of the institution under resolution is absorbed and it is directly recapitalised by applying the bail-in tool³¹.

It is to be highlighted that there are doubts whether Total Loss Absorbing Capacity (TLAC) eligible investors will be able to absorb losses without triggering any contagion effects. TLAC is introduced by the Basel seated international organization, the Financial Stability Board (FSB) in 2015. It is a requirement for G-SIBs to hold a minimum requirement of capital and TLAC-eligible liabilities which can absorb losses or converted into equity in case of resolution³².

Critics have also been made regarding the wide range of powers allocated to FDIC as resolution commissioner. There is also a need to amend the Bankruptcy Code because of the limited accountability of FDIC³³.

In summary, the evolution of the US resolution framework in the last

almost 80 decades had and still has a great impact on the international and national developments in the field of deposit protection and resolution. The main principles (protection of covered deposits, no creditor worse-off, etc) and the conditions for their practical achievement serve as an alignment point for other countries. In further section of the current study, we will see how other legal regimes relied on the US system.

2. The United Kingdom

Beside the US experience, linked to the economic crisis of 2008 and taking into account the practices, some countries had already introduced some kind of resolution framework, before the EU introduced harmonised rules.

As a result of the changes in the economic policy of the United Kingdom (UK) in the early 1980s such as deregulation in the financial sector developed an attractive environment to turn into one of the financial centres of the world. Although the economic world crisis of 2008 threatened the UK's banking system seriously therefore the legislator under a significant time pressure adopted an emergency bill for the financial sector (the Banking Special Provisions Act 2008) and the after that the so called Banking Act 2009 which contained the provisions concerning resolution as well. The Banking Act influenced BRRD to a great extent and despite Brexit the policy papers of the Bank of England as resolution authority in the field of resolution have been treated as best practices for legislation

both at European union and national levels as well³⁴.

The UK regulation differentiate among three phases of resolution and reorganization attached to. The first is the phase of stabilisation which main aim is to preserve the continuity of critical functions through immediate measures. These measures can be transfer to third persons or bail-in. In the professional terminology bail-in refers to the resolution tool which is to be applied after own funds absorbed losses and contributed to the recapitalisation to the maximum extent. In the frame of bail-in, bail-in eligible liabilities are written down or converted to Common Equity Tier 1 (CET1). In order to avoid any bank runs, the measures are implemented as fast as possible, typically during a weekend (resolution weekend). The second phase is the restructuring phase where in order to eliminate the reasons causing the failing of the institution, significant reorganization measures shall be implemented both regarding the affected institution and its business model. As Andrew Gracie stated in 2014 already, the bail-in tool itself cannot override the difficulties of the institution but it let us time to reorganize the institution³⁵. The third phase refers to the termination of resolution when the resolution authority does not exercise the ownership rights over the institution under resolution anymore³⁶.

3. Cyprus

In 2013 the two largest banks of Cyprus, Bank of Cyprus (BoC) and Cyprus Popular Bank (Laiki Bank) were

failing, because they suffered significant losses on the Greek state bonds. Based on the valuation of the International Monetary Fund (IMF), the bailout of the banks was not feasible since it would have consumed 65 per cent of the gross domestic product³⁷. Only resolution provided a reasonable solution, therefore the Cypriot Parliament adopted the resolution act in March of 2013. By applying the provisions of the law, Laiki Bank was resolved via bail-in of the liabilities against shareholders, bondholders and not covered depositors. Certain assets and the emergency liquidity loan provided by the Cypriot central bank to Laiki Bank were transferred to BoC, the not covered deposits were converted to shares³⁸. The Cypriot case was the first where creditors, including not covered depositors had to contribute to the burdens of the reorganization. The Cypriot resolution act relied on the first versions of the proposals for BRRD. However, some provisions of the final BRRD have taken into account the lessons learnt from the Cypriot case³⁹.

4. Greece

The initial phase of the economic crisis of 2008 – because of the limited exposures to the US mortgage bond market – affected less the Greek banks, although they were hit by the sovereign debt crisis of 2009. The individual credit institutions received mostly EU and IMF funding, mainly through state recapitalisation.

As a consequence of the crisis, the banking system became more concen-

trated, the four large banks (Alpha Bank, Eurobank, National Bank of Greece, Piraeus Bank) took over viable assets of several smaller institutions. As of 2011, the Bank of Greece received resolution powers. Before transposing BRRD, 13 resolution procedures were carried out. Out of the 13 procedures the sale of business tool was applied in 11 and the bridge institution tool in 2 procedures. Shortly after BRRD had been implemented in 2015, the Cooperative Bank of Peloponnese was placed under resolution.

The Hellenic Financial Stability Fund (HFSF) provided funding for the resolutions. The objective of HFSF was to contribute to the stability of the Greek banking system in favour of the public interest⁴⁰.

The capital of HFSF was provided partly from the EU, the IMF and the Greek State⁴¹. The law regulating HFSF declared that the fund does not belong to the public sector in broader context, it has operational and economic independence and can operate exclusively based on the rules of the market economy⁴². In our view this provision is inserted not to treat the funding provided by HFSF as State aid. The main responsibilities of HFSF are: providing funding in the form of capital to credit institutions taken into account the EU State aid rules, monitoring whether the received aid was used properly and to ensure that the relevant credit institutions operate properly. Beside that the HFSF exercises the ownership rights over credit institutions to which it provided capital support, grants loan to the Hellenic Deposit and Investment

Guarantee Fund (HDIGF) and ensures the management of the non-performing loans of the credit institutions⁴³.

HFSF played a role in the precautionary recapitalisation of Eurobank, National Bank of Greece and Piraeus Bank in 2014 and 2015.

5. Portugal

The Portugal Resolution Act⁴⁴ entered into force in 2012 which was amended because of the resolution of the large banking group Banco Espírito Santo (BES)⁴⁵. The resolution act has already taken into account the international debates regarding the proposals for the resolution framework and contained the principles and objectives of resolution, the possibility for the application of the sale of business and bridge institution tools, but not the bail-in⁴⁶. Therefore, in the case of BES, the bridge institution tool was applied, however a later stage of the operation of the bridge bank, the bail-in tool had to be applied⁴⁷.

6. Spain

The economic crisis of 2008 affected mainly the cooperative banks (Cajas). The solely state-owned Fund for Orderly Bank Restructuring (FROB) was established in 2009 and its task was to carry out the restructuring procedures and to forward State aids towards the banks. Apart from its state-owned nature, the credit institutions had representatives in the governance body. Beside FROB, the deposit guarantee fund was also entitled to provide aid

to institutions. Spain received 100 billion euro from the European Stability Mechanism to recapitalize the banking sector. In 2012, FROB received resolution powers as well. After amending the relevant law, the representation of credit institutions in the governance body was terminated, only the representatives of the Bank of Spain and the Ministry of Economy and Competitiveness remain members of it. The restructuring was applied to credit institutions which needed State aid to the restoration of their viability and it was likely that they could pay it back or their resolution was not feasible since it was a serious threat on the financial stability⁴⁸. In the Spanish law the conditions for resolution were included same as in the latter BRRD: in favour of the public interest and maintaining financial stability when the credit institution was not viable or became unviable probable in the near future and its winding up in liquidation was to be avoided.

A further important element of the crisis management framework was the independent asset management company (SAREB) which was owned by the FROB, the deposit guarantee fund and private investors. It took over the real estate portfolio of the banks received State aid. As an offset these institutions received State guaranteed junior bonds issued by SAREB.

Similar to Portugal the regulation took into account the BRRD under development. Therefore, FROB received power to oblige in the frame of compulsory burden-sharing shareholders, owners of hybrid capital instruments and subordinated debt instruments

to loss absorption to the maximum possible extent and with a view of the 'no creditor worse-off' principle⁴⁹. As a consequence of the concrete procedures, the owners lost entirely their shares and preferential shareholders and subordinated creditors also bore losses in a way that CET1 was written down and the subordinated creditors could choose between receiving own funds instruments or junior bonds. In several cases, the preferential shareholders were natural persons. In case of institutions which were not introduced in the stock market the deposit guarantee fund could purchase the shares of the former retail owners of hybrid instruments⁵⁰. As a result, several lawsuits could be avoided. The exercise of the resolution powers was divided between the Bank of Spain and FROB. The Bank of Spain decided whether the conditions for resolution were met, FROB made proposal for the resolution action plan which was approved by the Bank of Spain and implemented by FROB⁵¹. There was the possibility of remedy against the decisions of FROB and the early intervention, restructuring and resolution decisions had to be approved by the Bank of Spain therefore the central bank could also be suable.

The remedies against the measures of the FROB regarding hybrid capital and subordinated debt instruments were limited⁵². The remedy could not cover cases when the FROB breaches the conditions for issuance⁵³.

The Spanish experience shows that there should be a learning period be-

tween bail-out and bail-in to minimise the risk of litigation⁵⁴.

7. Denmark

Five banking packages were adopted in Denmark to handle the economic crisis. The aim of the 1st package (October 2008) was to avoid bank panic. In favour of that the state guaranteed every deposit and ordinary unsecured claims. The most important measure was from the later resolution point of view the foundation of the Financial Stability Company (Finansiel Stabilitet) which is exclusively state-owned and was responsible for the winding-up of institutions in an ordinary controlled manner so the clients of the affected institutions could carry out their banking transactions uninterrupted⁵⁵. Finansiel Stabilitet took over the control of these institutions and searched for other institutions in stable position which can acquire the viable parts, business lines of the failing institutions and the residual part of the institution went into liquidation.

The threshold for the coverage of deposits was raised to 750 thousand Danegeld after the maturity of the general state guarantee and the Danish government granted hybrid loan up to 100 thousand Danegeld in order to strengthen the capital position of the institutions during the implementation of the 2nd banking (credit) package (October 2009).

The 3rd exit package (October 2010) cancelled the general state guarantee and opened the possibility for the loss absorption of senior uninsured credi-

tors, deposits above the 100 thousand euro threshold in order to restart the market mechanism and reprice the risks⁵⁶.

The 4th consolidation package (August 2011) provided incentives for viable institutions to take over the liabilities of failing institutions. The consolidated procedure included the compensation of the state and the guarantee fund, state guarantee in case of a merger and an insurance system which was uploaded by annual contributions. Beside that the domestic systemic relevant institutions were identified.

The 5th package ensured (March 2012) that the enterprises had access to sufficient funding sources.

BRRD was adopted in Denmark in March 2015 and entered into force on 1 June 2015. The resolution powers are divided between the Danish Financial Supervisory Authority (DFSA) and the Finansiell Stabilitet. The DFSA is responsible for the tasks till the determination of the conditions for resolution. The DFSA draws up resolution plans in cooperation with the Finansiell Stabilitet. The DFSA is responsible for the wording of the decisions on addressing impediments to resolvability and prescribing the minimum requirement of own funds and eligible liabilities (MREL). Among the conditions for resolution, the failing or likely to fail and the 'no alternative measure' conditions are determined by the DFSA. The Finansiell Stabilitet decides about the public interest condition and also responsible for the application of resolution powers and tools⁵⁷.

VI. The born of the European single resolution framework

1. Standards of the Financial Stability Board

FSB published its policy paper on the 'Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions' (Key Attributes)⁵⁸ in 2011 which was revised in 2014. This policy paper aims to establish a resolution mechanism for failing systemically important financial institutions. The resolution shall be carried out in an orderly manner and shall be funded by the shareholders and junior creditors. The policy paper relied in large extent on the regulation practices of certain countries. The policy paper emphasizes the importance of resolution regarding cross-border groups and it intended to extend the resolution framework on financial infrastructures since they play a key role in the financial intermediary system, in the maintenance of the critical functions. The Key Attributes considers important at least to draw up recovery and resolution plans regarding domestic systemically relevant institutions and regular resolvability assessments and the development of institution specific co-operations⁵⁹.

In the meantime, several other resolution related policy papers were published by FSB including Temporary Stays on Early Termination Rights (October 2011), Information sharing for Resolution Purposes (November 2014), Guidance on Cooperation and Information Sharing with Host Authorities

of Jurisdictions where a G-SIFI has a Systemic Presence that are Not Represented on its CMG (November 2015), Institution-specific Cross-border Cooperation Agreements (2011)

The greatest impact of the standards published by FSB are in connection with the loss absorption capacity of G-SIBs: Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet (2015) (TLAC Term Sheet), Guiding Principles on the Internal Total Loss-absorbing Capacity of G-SIBs ('Internal TLAC'). The first principle of the TLAC Term Sheet summarizes its essence: 'There must be sufficient loss-absorbing and recapitalisation capacity available in resolution to implement an orderly resolution that minimises any impact on financial stability, ensures the continuity of critical functions, and avoids exposing taxpayers (that is, public funds) to loss with a high degree of confidence'. The TLAC standards were implemented in several jurisdiction, in particular in the EU as well by supplementing the rules of the MREL requirement.

2. State aid framework for crisis management of the financial sector

State aid provided to enterprises is prohibited as a rule in the EU. Although there are exceptional cases where State aid is allowed in order to remedy serious disturbance in the economy⁶⁰. According to the Communication from the Commission on the application, from 1 August 2013, of State aid rules to support measures in favour of banks

in the context of the financial crisis (Banking Communication), 'the evolution of the crisis has required the adaptation of some provisions of the State aid framework dealing with the rescue and restructuring of firms in difficulty while not ruling out the possibility of accessing, exceptionally, significant public support'⁶¹.

The Banking Communication pointed out the regulatory developments regarding the establishment of the banking union⁶² and the future regime for the recovery and resolution of credit institutions and that the adaptation of the crisis communications to the new framework could 'ensure more decisive restructuring and stronger burden-sharing for all banks in receipt of State aid in the entire single market'⁶³.

From a resolution point of view, restructuring aid and impaired asset measures are important to mention. In that regard the State aid regime prescribed adequate burden-sharing measures: bank, its shareholders and creditors (hybrid capital and subordinated debt holders)⁶⁴. The framework does not require the contribution from senior debt holders, including depositors⁶⁵. Furthermore, in order to eliminate the reasons why the institution run into difficulty, to maintain long-term viability and to mitigate the advantages of aid on the beneficiary behavioural and structural commitments have to be undertaken⁶⁶.

BRRD built on the crisis communications. It set out that when interventions involve State aid, including the intervention of the deposit guarantee schemes and resolution funds – which

are also within the scope of the State aid framework and in particular the Banking Communication – these should be assessed in accordance with the relevant State aid provisions⁶⁷. It is to be noted that BRRD introduced a stricter burden-sharing mechanism which can even reach beyond shareholders, hybrid capital and subordinated debt-holders depositors as well, except for covered deposits.

3. BRRD

3.1. Adoption and amendment of the Directive

In 2009, the European Council set sights⁶⁸ on the creation of the Single Rulebook which would incorporate the single regulatory framework regarding the EU financial sector for the completion of the internal market in the sector of the financial services⁶⁹. The Single Rulebook envisaged single prudential requirements, more enhanced depositor protection and the establishment of the crisis management rules for the banks.

The Commission outlined its intention for the drawing up of BRRD in its communication in October 2009 encouraged by the relevant amendment of the Banking Act in the UK⁷⁰. The Commission revealed its view on the necessity of establishing national resolution funds in 2010⁷¹ and its proposal on the resolution powers and tools⁷².

Building on the piles fixed by FSB, the Commission published its first proposal on the harmonised resolution framework in 2012. The final version

of BRRD was adopted in June 2014 and entered into force on 2 July 2014 and had to be transposed by the Member States till 31 December 2014. The transposed provisions of the directive had to be enter into force as of 1 January 2015 with the exception of the bail-in tool which had to be implemented in the national resolution toolbox till 1 January 2016 at the latest. Currently, the resolution toolbox contains the sale of business, the bridge institution, the asset separation and the bail-in tool. It is allowed for the Member States to apply other tools as well provided that ‘they do not pose obstacles to effective group resolution’⁷³ and ‘they are consistent with the resolution objectives and general principles’⁷⁴.

BRRD mandated the Commission in the field of resolution to adopt delegated acts based on the preparation work of EBA of regulatory technical standards (RTS) and implementing technical standards which were adopted and entered into force till the end of 2018.

In favour of implementing the TLAC-standards in the EU ‘the Commission committed itself to bringing forward a legislative proposal by the end of 2016 that would enable the TLAC standard to be implemented in Union law by the internationally agreed deadline of 2019’⁷⁵. The amended version of BRRD entered into force on 27 June 2019. The TLAC-standards introduced minimum thresholds for own funds and TLAC-eligible liabilities /16 per cent of the risk-weighted assets (RWA) of the resolution group and 6 per cent of the of the Basel III leverage ratio denominator (LRE) as

from 1 January 2019 and 18 per cent of the resolution group's RWA and 6.75 per cent of LRE). The minimum thresholds, the qualitative requirements towards the TLAC-requirement were transposed in the Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and amending Regulation (EU) No 648/2012 (CRR) while the institution specific add-on for G-SIIs and the institution-specific requirement for non-G-SIIs, were implemented by modifying the relevant provisions of BRRD⁷⁶.

3.2. The resolution function

Based on BRRD the Member States shall designate public administrative authority or authorities entrusted with public administrative powers in order to carry out resolution related tasks and obligations⁷⁷. Although BRRD does not prescribe which authorities in the Member States shall be responsible for the resolution function, but at the same time expressively set out that central banks, ministries, authorities responsible for the prudential supervision can also be designated. If the authority is entrusted with other functions beyond resolution, operational independence shall be ensured between the resolution function and supervisory or other functions to avoid conflicts of interest.

The staff participating in exercising the resolution function shall be structurally separated from the staff involved in other functions of the rele-

vant authorities and shall be under separate reporting lines obligation⁷⁸.

Regarding the designation of resolution authorities, different solutions were chosen in the EU. In 21 Member States⁷⁹ a single authority is responsible for the resolution function, in 7 Member States⁸⁰ it is divided among more authorities, mostly separating the resolution planning and execution tasks. In 16 Member States⁸¹ the central banks have resolution functions, under which in 11⁸² – including Hungary – every resolution task is carried out by the central bank.

4. The Single Resolution Mechanism

In parallel of the preparation of BRRD, the Single Rulebook set sights on the implementation of the banking union which consists of three pillars: the Single Supervisory Mechanism (SSM), the Single Resolution Mechanism (SRM) and the European Deposit Insurance System (EDIS). The operation of the SRM is regulated by Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010 (SRM-regulation).

The SRM-regulation established the Single Resolution Board (SRB) which is the resolution authority for certain institutions within the banking union. The tasks divided between the SRB

and the national resolution authorities. Under the remit of SRB belong entities that are not part of a group and for groups which are considered to be significant in accordance with Article 6(4) of Regulation (EU) No 1024/2013 or in relation to which the ECB has decided to exercise directly all of the relevant powers and cross-border groups⁸³. The SRB is responsible for drawing up resolution plans and to adopt the decisions regarding resolution. Beside that a participating Member State in the banking union is entitled to decide to transfer the resolution powers entirely to the SRB⁸⁴.

It is important to note that although the decisions about applying resolution tools are made by SRB, their implementation is the responsibility of the national resolution authorities in line with the instructions of SRB.

VII. The history of the Hungarian crisis management of financial institutions

1. Previous crisis management tools of the Hungarian Deposit Insurance Fund

The modern Hungarian crisis management framework – similar to the US developments, but 50 years later – goes back to the foundation of the Hungarian Deposit Insurance Fund (HDIF) in 1993. The law establishing HDIF differentiated between the tasks of HDIF such as pay outs of depositors, preventing pay outs, and crisis management tasks similar to resolution⁸⁵.

The Act CXII of 1996 on Credit Institutions and Financial Institutions set up an absolute and relative limit for the intervention of HDIF. Based on the Act it was qualified as a relative cost limit that ‘The Fund shall choose a solution in order to avoid the freezing of deposits which causes the least long-term loss for the depositors, credit institutions and for the central state budget’. Absolute cost limit meant that the aggregate sum of the conditional and unconditional commitments should not exceed the expected sum of the reimbursements of insured deposits and any costs of the Fund arose relating to their pay out.

The first preventive usage of the financial assets of HDIF was in case of the recapitalisation of Agrobank in 1995 when HDIF contributed in amount of HUF 500 million to the raising of the share capital. As an example for taking into account the relative cost limit was in the case of Iparbankház where its orderly winding up in cooperation with the then supervisory authority (State Supervisory Authority for Banks) prevent the HDIF from a HUF 3 billion pay out. The supervisory authority obliged the bank to elaborate an action plan aiming to downsize the bank and as a final goal, the rendering of its authorization within a stated deadline. The crisis management of Iparbankház showed the aim of the crisis management is the avoidance of the freezing of deposits instead of rescuing the bank⁸⁶.

In the course of the crisis management of Realbank HDIF became the majority owner of the bank with a capital injection of HUF 3 billion. HDIF

motivation was to avoid a large reimbursement obligation. Based on the concept, HDIF would have searched for a private investor in favour of the sale of the bank, in the temporary period of time the bank would have operated as a 'bridge institution'⁸⁷. After acquiring the majority ownership HDIF assessed the position of the bank and further losses, negative capital were determined which were beyond the cost bearing capacity of HDIF enabled by the law. Therefore, HDIF could not achieve the restoration of the normal bank operation and the preparation of the bank for the sale with searching for purchaser. Finally, the authorization of the bank had to be revoked and depositors reimbursed which was the largest reimbursement case of HDIF at that time⁸⁸.

2. The evaluation of the Hungarian resolution framework

In Hungary, the central bank has been the designated resolution authority since 1 October 2013⁸⁹ the operational independence is ensured by the Act CXXXIX of 2013 on the Central Bank of Hungary pointing out that the function can only be expressed under the subordination and control of the governor of MNB or directly any vice-governor⁹⁰.

Beside that in the name of MNB the Financial Stability Council (FSC) makes decisions within the frames determined by the Monetary Council concerning decisions on placing an entity under resolution, applying resolution measures⁹¹. Based on decree

issued by the governor of MNB certain powers are delegated to executives⁹².

Hungary was among the first Member States in the EU which transposed BRRD, the transposition procedure carried out parallel to the EU legislation, so the Hungarian Parliament adopted the Hungarian Resolution Act. Certain provisions (for example the setting up of the Resolution Fund) entered in to force still in that month, but most of the provisions – such as the resolution toolbox, including the bail-in tool – became effective 60 days later. The law has been amended in the meantime. The law tailored to the review of the BRRD of 2019 based on its last two amendments which entered into force on 26 December 2020 and on 2 August 2021.

Based on the mandate provided by the Hungarian Resolution Act the detailed rules of the eligible costs regarding the application of resolution tools and exercise of resolution powers concerning MNB acting in its capacity as resolution authority and the Resolution Fund⁹³, the detailed rules of the selection of independent valuers and the system of the tender, the conditions for admitting to the register⁹⁴, moreover the detailed rules of the business reorganisation plan after bail-in⁹⁵ are regulated in government decrees. The governor of MNB has determined in governor decree the quantified criteria of breaching the requirements to be examined regarding the resolution condition failing or likely to fail⁹⁶.

The detailed rules of the burden-sharing of the Resolution Fund in case of bail-in can be regulated in government decree, although it has

not been elaborated yet. It is to be noted that both the Hungarian Resolution Act and the level 1 union legislation contain detailed rules in that regard. Beside that the governor of MNB can regulate the data collection obligation regarding the information necessary for resolution planning and execution and the limitation of investments regarding the MREL-eligible liabilities and the methodology of determining the public interest resolution condition. In our view, the regulation of the data collection obligation regarding the resolution planning is not necessary in an MNB decree since it is regulated in a European Union regulation which has direct effect in the Member States⁹⁷.

VIII. Conclusions

The economic crisis of 2008 revealed that bail-outs and relying on tax payer's money cannot be a sustainable solution for managing individual failing of institutions, therefore a need emerged to create a framework which requires sufficient burden-sharing requirements from shareholders and creditors. There was a wide consensus among the countries that the main goal of resolution shall be the preservation of critical functions and core business lines which have role in maintaining financial stability instead of rescuing an institution as a whole. The legislators both at international and EU-level did not need to find out fully new methods for resolving institutions, they could draw on practices of different countries.

In our view, the necessity of individual bank crisis called the resolution regulations into being at national level in the EU before the harmonisation of the resolution framework, especially in countries which banking systems were hit by not only the economic crisis of 2008 but the following euro crisis (for example Greece) of the early 2010s as well. A best practice example was the decades experience of FDIC. Sometimes the emergency situation of avoiding contagion effects triggered an immediate introduction of the resolution framework (for example in Cyprus in 2013). Mostly transfer tools were applied such as the sale of business, bridge institution (Portugal) and asset separation tool (Spain), the bail-in only under exceptional circumstances (Cyprus). Although, it is to be pointed out that the bail-in tool was construed for large, systemic relevant institutions, it has been only applied to small institutions yet. OLA has not exercised its relevant powers yet regarding these types of institutions. Regarding the resolution objectives the protection of covered depositors and the avoidance of the contagion effects in order to maintain financial stability were always to be achieved.

The direct root case of the single EU resolution framework was the lessons learnt from the management of the economic crisis of 2008. The main elements were based mostly on the FSB standards but drew on the FDIC experience as well with the exception that the bail-in tool especially its compulsory application has a more significant

role in the EU system in line with the State aid framework.

As mentioned above, Hungary was among the first Member States which transposed BRRD.

Meanwhile, the loss absorption and recapitalization capacity of the institutions is strengthened with the completion of the provisions regarding the MREL-requirements by transposing the TLAC-standards. It can be measured after 1 January 2024 (end compliance date for fulfilling the MREL-requirement) in practice how the advanced regulatory requirements for maintaining sufficient loss-absorbing recapitalization capacity will contribute to the resilience of the institutions. It seems that the legislator is engaged to extend the legislation to other types of financial institutions since the recovery and resolution framework for CCPs has already been adopted and proposal for the directive of the recovery and resolution on the (re)insurance sector was published by the Commission in September 2021.

1 Hungarian Resolution Act Section 2 (1)

2 Hungarian Resolution Act point 42 of Section 3

3 SRB: What is resolution? <https://srb.europa.eu/en/content/what-bank-resolution> Downloaded: 2 May 2020.

4 Bank of England: <https://www.bankofengland.co.uk/financial-stability/resolution> 2020 Downloaded: 2 May 2020

5 BRRD Art 31

6 BRRD Art 31 (1)

7 BRRD Art 31 (3)

8 Hungarian Resolution Act Section 16 (1)

9 Hungarian Resolution Act Section 16 (3)

10 Éless Tamás, Juhász Edit, Juhász Imre, Kapa Máttyás, Papp Zsuzsanna, Somlai Zsuzsanna, Szécsényi-Nagy Kristóf, Timár Kinga, Tóth Ádám, Török Judit, Varga István: A polgári nemperes el-

járások joga, Eötvös Kiadó, 2014, page 297

11 Hungarian Resolution Act Section 17 (2)

12 Hungarian Resolution Act Section 17 (1)

13 Regulation (EU) 2015/848 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on insolvency proceedings

14 Regulation (EU) 2015/848 Art (1)

15 Regulation (EU) 2015/848 Recital 19 of preamble

16 Banking Act Section 52 (1)

17 Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of insurance and reinsurance undertakings and amending Directives 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2009/138/EC, (EU) 2017/1132 and Regulations (EU) No 1094/2010 and (EU) No 648/2012

18 Gelper Anna, Veron Nicolas: An Effective Regime for Non-viable Banks: US Experience and Considerations for EU Reform, European Parliament, 2019 pages 21-22

19 Federal Deposit Insurance Corporation The First Fifty Years The History of FDIC 1933-1983, Washington D.C. 1984: 86

20 Federal Deposit Insurance Corporation i.m. 88

21 Federal Deposit Insurance Corporation i.m. 94

22 Simon Gleeson, Randall Guynn: Bank Resolution and Crisis Management Oxford University Press, 2016 68

23 Gelper-Veron: i.m. 12

24 Gelper-Veron Nicolas: i.m.29

25 Gelper-Veron: i.m.31

26 Dodd Frank Act 165(d)

27 US Bankruptcy Code Chapter 14

28 Gelper-Veron: i.m.31

29 Gleeson-Guynn: i.m. 70

30 Gelper-Veron: i.m. 31

31 Gleeson-Guynn: i.m. 187

32 Gelper-Veron: i.m. 31

33 Gelper-Veron: i.m. 31-32

34 Gleeson, Guynn: i.m. 221

35 Andrew Gracie: Making resolution work in Europe and beyond - the case for gone concern loss absorbing capacity <http://www.bis.org/review/r140725c.pdf>, 2 Downloaded: 25 October 2021

36 Gleeson, Guynn, 2016, 221-222

37 World Bank Group: Bank Resolution and Bail-in in the EU: Selected Case Studies Pre and Post BRRD, 21, Financial Case Study Center, 2016: <http://www.google.hu/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2a-hUKEwjiiLjBrsPjAhVwxosKHaP4AZIQFjABegQ->

- IARAC & url=http%3A%2F%2Fpubdocs.worldbank.org%2Fen%2F120651482806846750%2F-FinSAC-BRRD-and-Bail-In-CaseStudies.pdf&usg=AOvVaw0ZD_kvYvT2_DW5E_l3ZWgj Downloaded: 20 July 2019
- 38 World Bank Group, 2016
- 39 Panicos Demetriades: Failing banks, bail-ins, and central bank independence: Lessons from Cyprus, VOX CEPR Policy Portal, 21 February 2018.: <https://voxeu.org/article/bank-bail-ins-lessons-cypriot-crisis> Downloaded: 20 July 2019
- 40 HFSF Law Art 2 (1)
- 41 HFSF Law Art 3 (1)
- 42 HFSF Law Art 1 (1)
- 43 HFSF Law Art 2 (2)
- 44 Decree-Law no. 31-A/2012, which was amended by Decree-Law 114-A/2014 and Decree-Law no. 114-B/2014.
- 45 José Fazenda Martins “Closed bank resolution” under recent Portuguese law <https://www.ifl1000.com/NewsAndAnalysis/Closed-bank-resolution-under-recent-Portuguese-law/Index/1028> Downloaded: 20 July 2019
- 46 World Bank Group 53, World Bank Group, Financial Case Study Center, 2016
- 47 Bowman Louise: Novo Banco bail-in may breach BRRD transfer rules, Euromoney, 2016 Downloaded: 28 October 2021; <https://www.euromoney.com/article/b12kp0jkw480cg/novo-banco-bail-in-may-breach-brrd-transfer-rules>
- 48 Royal Decree-Law 24/2012, of August 31, 2012, on the restructuring and resolution of credit institutions 9
- 49 World Bank Group: i.m. 67
- 50 World Bank Group: i.m. 71
- 51 Royal Decree-Law 24/2012, of August 31, 2012, on the restructuring and resolution of credit institutions 9
- 52 Royal Decree-Law 24/2012, of August 31, 2012, on the restructuring and resolution of credit institutions point 3.2, 17
- 53 Royal Decree-Law 24/2012, of August 31, 2012, on the restructuring and resolution of credit institutions 24
- 54 World Bank Group: i.m. 72
- 55 World Bank Group: i.m. 25
- 56 World Bank Group: i.m. 25,
- 57 World Bank Group: i.m. 26,
- 58 http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_111104cc.pdf?page_moved=1
- 59 Key Attributes 5
- 60 Treaty on the Functioning of the European Union point b) of Article 107 (3)
- 61 Recital 4 of the Banking Communication
- 62 Recital 12 of the Banking Communication
- 63 Recital 13 of the Banking Communication
- 64 Recitals 15 and 41 of the Banking Communication
- 65 Recital 42 of the Banking Communication
- 66 Commission communication on the return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules (2009/C 195/04)
- 67 Recital 47 of BRRD
- 68 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=EN>
- 69 <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>
- 70 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the European Court of Justice and the European Central Bank: An EU Framework for Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector. Downloaded: 2 August 2019 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0561:FIN:EN:PDF>
- 71 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the European Central Bank - Bank Resolution Funds COM/2010/0254.: Downloaded: 25 October 2021 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0254&from=EN>
- 72 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Central Bank An EU Framework for Crisis Management in the Financial Sector COM(2010) 579 Downloaded: 2 August 2019: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/EN/1-2010-579-EN-F1-1.Pdf>
- 73 BRRD point a) of 37 (9)
- 74 BRRD point b) of 37 (9)
- 75 Directive (EU) 2019/879 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 amending Directive 2014/59/EU as regards the loss-absorbing and recapitalisation capacity of credit institutions and investment firms and Directive 98/26/EC (BRRD2) Recital 1
- 76 BRRD2 Recital 2
- 77 BRRD Recital 15 of preamble
- 78 BRRD Art 3 (3)
- 79 Austria, Belgium, Cyprus, Czech Republic,

Finland, France, Germany, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, The Netherlands, Poland, Slovakia, Slovenia, Sweden, UK

80 Bulgaria, Croatia, Denmark, Estonia, Greece, Romania, Spain

81 Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Lithuania, The Netherlands, Portugal, Romania, Slovenia, Spain, UK

82 Belgium, Cyprus, Czech Republic, Hungary, Ireland, Lithuania, The Netherlands, Portugal, Slovenia, UK

83 SRM-regulation Article 7 (2)

84 SRM-regulation Article 7 (5)

85 Jánossy-Garbainé-Gulácsi-Máger-Molnár: *Az első tíz év, OBA, 2003, 43*

86 Jánossy-Garbainé-Gulácsi-Máger-Molnár 50

87 Jánossy-Garbainé-Gulácsi-Máger-Molnár 49

88 Jánossy-Garbainé-Gulácsi-Máger-Molnár 51

89 Act on the Hungarian Central Bank Section 4 (8)

90 Act on the Hungarian Central Bank Section 4 (15)

91 Act on the Hungarian Central Bank point l) of Section 13 (2) of the

92 MNB Decree of 45/2019. (XII. 18.) on the exercise of powers regarding certain administrative decisions of the Central Bank of Hungary and the detailed rules of substitution of the person exercising power

93 Government Decree 363/2014. (XII.30.)

94 Government Decree 205/2014. (VIII.28.)

95 Government Decree 217/2014. (VIII.15.)

96 MNB Decree 59/2014. (XII.19.)

97 Commission implementing regulation (EU) 2018/1624 of 23 October 2018 laying down implementing technical standards with regard to procedures and standard forms and templates for the provision of information for the purposes of resolution plans for credit institutions and investment firms pursuant to Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council, and repealing Commission Implementing Regulation (EU) 2016/1066

Dr. Szilovics Csaba

*tanszékvezető egyetemi tanár, PTE ÁJK
Pénzügyi Jogi és Gazdasági Jogi Tanszék*

Dr. Szívós Alexander

*PhD hallgató, PTE ÁJK Pénzügyi Jogi és
Gazdasági Jogi Tanszék*

A magyarországi személyi jövedelemadó rendszer változásai az elmúlt 30 évben

I. Bevezető gondolatok

Magyarország a régió több más országához hasonlóan a permanens reformok állapotában működik 1988 óta. Az adórendszer jelentős átalakuláson ment át az elmúlt évtizedben is. A változások a közzétett kormányzati-gazdaságpolitika elveknek megfelelően, elsősorban a természetes személyek adózásában érhetők tetten. A 2010-ben kormányra került jobboldali koalíció figyelemre méltó következetességgel alakította adózási normákká a kormányprogramjában megfogalmazott adópolitikai elveket. A kormányzati kommunikáció és a közpénzügyi rendszer átalakításának középpontjába a munka támogatásán alapuló, családbarát, fogyasztást növelő adóteher- újraelosztó törekvé-

sek kerültek. A tanulmány a természetes személyeket terhelő személyi jövedelemadó főbb változásait elemzi az elmúlt 30 év viszonylatában.

II. Az első adóreform

Magyarország a rendszerváltás időszakában megelőzte a többi közép-európai volt szocialista országot az adórendszer átalakítása¹ és a nyugati standardokhoz való felzárkózás területén. Hazánk a térség államaival szemben a piacgazdaságokban alkalmazott modern adónemek – így az általános forgalmi adó, a személyi jövedelemadó és a társasági nyereségadó – meghonosításával a nyugati tőke befogadásában, a nyugat-európai gazdasági szerkezet és jogi feltételrendszer kialakításában 10-15 éves előnyre tett szert. Ez volt Közép- és Kelet Európában az első átfogó és talán napjainkig is a legjelentősebbnek nevezhető adóreform.² Az intézkedéscsomag fő célkitűzései a gazdaságpolitikai előterjesztésekben³, továbbá a változást elősegíteni kívánó jogi, közgazdasági szakirodalomban olvashatóak.

A rendszerváltást megelőző időszakban az adóbevételek struktúrája jelentősen eltért a fejlett országokétól, a költségvetésbe befolyt összegek legnagyobb része a vállalatoktól származott, a lakosság pedig közvetlenül csak kis mértékben járult hozzá a közkiadásokhoz. Mindez a korábbi szocialista elosztási rendszer következménye volt. Egységes, törvényileg szabályozott adórendszert kellett kialakítani, amelyben a lakosság nagyobb szerepet kap a

közösségi feladatok finanszírozásában. Ezzel párhuzamosan a vállalati szektor elvonásainak redukálása volt ésszerű, mivel a magas terhek a termelés növelésének gátjaként funkcionáltak. A törvényhozók egy társadalmilag igazságosabb közteherviselési rendszer alapjait szerették volna lefektetni.⁴

III. Tapasztalatok a személyi jövedelemadó bevezetését követő két évtizedben

A fentebb említett célkitűzések csak részben valósultak meg. A Gazdaságkutató Intézet az adórendszer bevezetésének első éves tapasztalatait értékelve, már 1989-ben kritikus megállapításokat fogalmazott meg⁵. Az adórendszer bevezetésével a vállalatok és a költségvetés nyert, a lakosság veszített, azaz a lakossági terhek növelése megvalósult⁶. A személyi jövedelemadó törvény 1987-es hatálybalépése óta jelentős teherként nehezedett a természetes személyekre 11 adósávval, erőteljes jövedelem elvonást teremtve, szűk kedvezményi rendszerrel. A magyar adórendszer elmúlt 25 évében a családbarát megközelítés csak időlegesen volt jellemző, a gyermekek után járó kedvezményt csupán az Antall-kormány vezette be, amelyet 1995-ben a Bokros-csomag eltörölt, majd az első Orbán-kormány ismét bevezetett, amit 2002-ben a hatalmat átvevő baloldali vezetés azonnal megszüntetett. A rendszerváltást követő két évtizedben a magyar személyi jövedelemadó rendszerre a nagyszámú, de folyamatosan csökkenő adósávok, adókulcsok, továbbá a még ennél is jobban zsugorodó adókedvezmények voltak jellemzőek.

A nyugat-európai adórendszerekkel összehasonlítva feltűnően magasnak számított az élők munkájának adó- és járulékteljesítése. Az adóterhelés az adóbevezetését követően évről évre növekedett. Míg 1988-ban a befizetett adó a GDP 4,3 százalékát, addig 1995-ben 6,8 százalékra, tíz év múlva pedig, 2005-ben 6,9 százalékra változott ez az arány. Már ebben az időszakban is erőteljesen emelkedett a személyi jövedelemadó súlya az összes adóbevételekből, az 1995-ös 16,1 százalékról 2005-ig 18,9 százalékra, majd 2008-ra elérte a 22,4 százalékot.⁷ E korszakot vizsgálva láthatjuk, hogy az adóterhelés mértéke 1994 és 2000 között jól érzékelhetően növekedett, de feltűnő az is, hogy a személyi jövedelemadóból származó befizetések nagy részét az alkalmazottak teljesítették.

Az adóztatás helyzete az ezredforduló után sem alakult át jelentősen. „Magyarországon 2000 és 2006 között mérséklődött a beszedett adók bruttó hazai termékhez viszonyított aránya, és a 2000. évi 38,5%-os elvonás 2006-ra 36,9%-ra mérséklődött, majd 2007-ben jelentős változás következett be, aminek köszönhetően 2,5% százalékponttal 39,4%-ra nőtt. A változás azzal magyarázható, hogy egyfelől az adóbevételek aránya nagyobb mértékben emelkedett, mint a bruttó hazai termék, másrészt 2006-tól bevezették a magán-személyeket is terhelő 4%-os szolidaritási különadót.”⁸

Lényeges változásként értékelhető, hogy 1999-hez képest 2010-re jelentősen nőtt a személyi jövedelemadót fizetők száma és az egy adófizetőre jutó fizetett közteher mértéke egyaránt. Az

egykulcsos adó bevezetése előtti utolsó évben ötmillió forintig az elvonás szintje 17% volt, azt meghaladó jövedelem esetén 850 000 forint, és az ötmillió forint feletti rész 32%-át vonták el adóként. További jellegzetessége volt a magyar személyi jövedelemadó rendszernek, hogy a nyugati értelemben vett alacsony jövedelemtömeghez már a legmagasabb adókulcs kapcsolódott, és az adózók nagy része ebbe a sávba tartozott. Ugyanakkor kevés adókedvezményt alkalmazott, különbséget nem téve a munkából, valamint a tőkebefektetésekből származó jövedelmek adóztatása között. Problémát jelentett az is, hogy számos kelet-közép-európai állam ebben az időszakban már meghonosította az egykulcsos jövedelemadót.

IV. A személyi jövedelemadó rendszer átalakításának főbb gondolatai

A nemzetgazdasági feszültségek⁹, illetve a nemzetközi adóverseny miatt a magyar kormány 2010-ben lépés-kényszerbe került. A versenyképesség megőrzése érdekében változtatni kellett a személyi jövedelemadóztatás addigi túlbonyolított, kiszámíthatatlan, és a munkajövedelmeket aránytalanul terhelő rendszerén. Orbán Viktor új kormánya lépés-kényszerbe került, 2010-ben döntenie kellett, hogy tovább javíthatja a javíthatatlannak tűnő magyar adórendszert, vagy radikálisan átalakítja egy új szemléletű jövedelemadóztatási struktúra bevezetésével.

A kormányzati kommunikáció és a közpénzügyi rendszer átalakításának középpontjába a családok segítése került. Ez a célkitűzés adózási szempontból többretegűen értelmezhető. A családbarát közpénzügyi rendszer¹⁰ kialakításának feltételei nem szűkíthetők le csupán az adópolitika változásaira, hiszen ugyanez a szociálpolitika egyik célja, és a gazdaságpolitika más területei, így például az állami támogatások, jóléti transferek vagy a hatósági árszabályozás is segítheti e cél megvalósítását. Még tágabb horizonton vizsgálva a kérdést, a gyermekvállalás feltételeinek átalakítása, a devizahitelek problémáinak kezelése, a közmunkaprogramok és a munkahelymegtartó állami támogatások segíthetik kitűzött cél megvalósítását.

A családtámogatás sikerét az alapozza meg, ha sokfajta és széles körű állami támogatási rendszerre támaszkodhat. Kizárólag közpénzügyi eszközökkel, továbbá adókedvezmények rendszerével ez a feladat nem valószínűsíthető meg. A munkahelyek számának növelése vagy a nettó jövedelmek emelése javíthatja a természetes személyek életfeltételeit, de nyilvánvalóan számos más szociális, gazdasági, társadalmi feltétel befolyásolhatja az adózók helyzetét. Elemzéseink során az eszközök közül az egykulcsos adót és a családi adókedvezményt vizsgáljuk, kiragadva az összes többi tényező összefüggéseiből. A családokat támogató adórendszer egyfelől jelentheti a természetes személyek adóterheinek csökkentését, illetve a gyermeknevelés költségeinek elismerését, de jelentheti a családnak, mint adózási egységnek a

kiemelt és kedvezményezett kezelését is. Az első, amit részletesebben megvizsgálunk, a természetes személyek jövedelemadó terheinek csökkentése, ami azonban nem szűkíthető le az egykulcsos adó bevezetésére. Ez több annál, hiszen jelentheti a személyi jövedelemadózás adminisztrációs terheinek egyszerűsítését, a munkából származó jövedelmek adózási könnyítését, továbbá a teljesítményalapú adórendszer kialakítását is.

V. A 2010-es reformintézkedések

Bár formailag megmaradt a magyar személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény, de a deklarált politikai célnak megfelelően átalakult néhány jellemzője. A legfontosabb változást az jelentette, hogy 2011. január 1. hatállyal bevezették az egykulcsos adórendszert, majd megszüntették az adójóváírást, de 2013-ig a magasabb jövedelműek esetében az adóalap különleges kiszámítási módjaként alkalmazták a szuperbruttó intézményét, továbbá jelentős mértékben kibővítették az alanyi jogon járó családi adókedvezmények rendszerét, amelyet 2014-ben tovább bővítettek. Az intézkedéscsomag része volt, hogy 2013. augusztus 1-jétől a kamatadóból származó jövedelmek esetén a 16%-os adóhoz 6%-os eho-fizetési kötelezettség is társult. Magyarországon az egykulcsos adó bevezetésével 2011-től a 17%-os alsó adókulcs 1 százalékponttal, a 32%-os adókulcs 16 százalékponttal, egyaránt 16%-ra csökkent. 2016 január 1-jétől

15%-ra módosult a személyi jövedelemadó fizetési kötelezettség mértéke.

A családi adókedvezmény mértéke eltartottanként és jogosultsági hónapoként, egy és két eltartott esetén fenként 66 670 forint, három és minden további eltartott esetén 220 000 forint, amely adóalap-csökkentő tételként jelent meg¹¹. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy egy és két eltartott esetén havi 10-10 ezer forinttal, három vagy több eltartott esetében havi 33-33 ezer forinttal kevesebb adót kell fizetni. Az egykulcsos adó bevezetéséhez kapcsolódott a Széll Kálmán Terv által megfogalmazott módon a munkáltatók számára kötelezően előírt béremelés, amelynek célja az adójóváírás jövedelemtorzító hatásainak kompenzálása volt.

Az egykulcsos személyi jövedelemadóztatás magyarországi bevezetése sajátos módon valósult meg az adójóváírás kivezetésével, a három és többgyermekes családmódellemellett, amely az adómentes sáv hiányában eltért a más országokban bevezetett modellektől. Magyarország Kelet-Közép-Európában utolsóként vezette be ezt a formát, így támaszkodhatott volna a már rendelkezésre álló tapasztalatokra. A magyar megoldás egyik fő jellemzőjévé vált, hogy az egykulcsos rendszer kizárólag a személyi jövedelemadózásban érvényesül.

Valójában a magyar személyi jövedelemadózás 2013-ig nem egy kulcsos rendszerként működött. Szemben a szlovák, román és balti példákkal, hazánkban a szuperbruttósítás jogintézményének részleges továbbélése miatt egy második adókulcs is hatályban volt még két évig. A szuperbruttósításnak neve-

zett adóalap-kiegészítés azt jelentette, hogy az összevont adóalapba tartozó jövedelmeket meg kellett emelni a társadalombiztosítási járulék általános mértékével. Az egykulcsos adó bevezetésével megszűnt 2012-ben az adójóváírás intézménye, emiatt az alacsony jövedelműek legfeljebb a bér emeléséből származó kompenzációval javíthatták nettó jövedelmi pozíciójukat. Ez azt jelentette a gyakorlatban, hogy szemben a szlovák modellel, a magyar rendszerben nem érvényesült a létminimum adómentessége¹², hiszen a hazai szja törvény szerint minden jövedelem adóköteles. A kialakult helyzetet az adózók egy jelentős részénél javította a családi kedvezmény alkalmazása, amely emelte a nettó jövedelmi pozíciójukat. Az egykulcsos adó 2011-es bevezetésének egyik következménye volt, hogy: az alsó adókulcs 1 százalékponttal történt csökkentése következtében a 328 ezer forint alatti havi bruttó jövedelmek nettó értéke 1,2%-kal növekedett volna. Ezt a hatást ugyanakkor mérsékelte a biztosítottak által fizetendő nyugdíj-járulék 9,5%-ról 10%-ra emelése, így a köztehercsökkenés ebben a jövedelemkategorióban a 328 ezer forint fölötti jövedelemrész esetében 15,5 százalékpontos volt. Míg tehát az egykulcsos adórendszer bevezetése önmagában minden jövedelemkategória esetében – bár jelentősen eltérő mértékű – nettó jövedelememelkedést eredményezett volna, az adójóváírás szabályainak szigorítása az alacsonyabb jövedelmek esetében egyértelmű jövedelemcsökkenést eredményezett. Ha a 2010. és 2011. évi nettó jövedelmeket összehasonlítjuk, azt látjuk, hogy a 293 ezer fo-

rint (egészen pontosan: 293 448 forint) bruttó jövedelem az a határ, amely alatt keresők nettó havi keresete – változatlan bruttó jövedelem mellett – csökkent. Ennek mértéke 100 ezer forint bruttó jövedelem esetében 2,9%-os, 260 ezer forint esetében 3,2%-os volt. Ezzel szemben egy havi bruttó 440 ezer forintot kereső dolgozó közel 10%-kal, az 1 millió forint havi bruttót kereső pedig 26%-kal több jövedelmet kap kézhez¹³. A szakértők egy része egyértelműen fogalmaz az egykulcsos adó előnyeivel és hátrányaival, valamint a nyertesekkel és vesztesekkel kapcsolatban. „A nyertesek a magasabb jövedelműek, közülük is különösen a többgyermekesek. Egyértelműen vesztesek az alacsony és közepes jövedelműek, akik nem tudják igénybe venni a családi adókedvezményt”¹⁴.

Magyarország az adójóváírás megszüntetésével és a szuperbruttó intézményének átmeneti továbbélésével egy összetett, nem klasszikusan egykulcsos adórendszert alkalmazott 2013-ig. Egy arányos közteherviselés elvén alapuló, kevés szubjektív kedvezményt tartalmazó, objektívnek tűnő struktúra jött létre, amelyben a szociális szempontok érvényesítése nem volt kiemelkedően fontos. Elméletileg támogatható lenne az, hogy megszűnjön az adórendszer szociális szerepe, és a társadalmi igazságosság érdekében a gazdaság és szociálpolitika más eszközeit alkalmazzák az alacsony jövedelműek megsegítésére. Ez azt jelenthetné, hogy ugyanazokat a társadalmi, gazdaságpolitikai célokat a jelenlegi kormány más módon kívánja megvalósítani, abból az alapgondolatból kiindulva, hogy az

adóztatásnak csak közvetett célja lehet a szociális szempontok érvényesítése.

VI. Ki járt jobban?

A következőkben vizsgáljuk meg azt, hogy igaz-e az az állítás, hogy az egykulcsos adóban a magasabb jövedelműek előnyére vonták el a jövedelmet a szegényektől, és igaz-e az, hogy az alacsony jövedelműek ezzel a rendszerrel rosszul jártak. Megjegyezzük, hogy az úgynevezett bruttó fedezeti elv miatt nem tudjuk megmondani pontosan, hogy az egyes csoportoktól elvont adókat milyen társadalmi feladatokra használják fel. Erről a folyamatról csak makroszintű megközelítésben kaphatunk képet. A gazdagoknál hagyott többletjövedelem természetesen értelmezhető úgy is, hogy a szegények rovására jártak jól, hiszen az adóteher telepítés egy érdekartikulációs folyamat, amelynek jellegzetessége, hogy az adóalany mindig más kárára jár jobban. Itt sem történt más, mint hogy a közteherviselés elvének megfelelően a személyi jövedelemadóból kieső bevételeket az egyéb szektorokra telepített adókkal próbálták kompenzálni. A szakértők abban egyetértenek, hogy a legjobban a több gyermekkel rendelkező jól keresők jártak¹⁵. Világosan kell látnunk, hogy a kedvezményezett helyzet fő oka a gyermeknevelés volt, amelynek támogatása társadalmilag hasznos és igazságos cél. Valószínűleg kevesen gondolnák, hogy csak azért, mert egy gyermek magasabb jövedelmű családba születik, az már kevésbé hasznos társadalmilag, mint a szegé-

nyebb családok gyermekei. Hozzáteszünk, hogy a magasabb jövedelműeknél érvényesülő, gyermekek után járó adókedvezményt kiegyensúlyozza az alacsony jövedelműek gyermekei után nyújtott egyéb állami szolgáltatások ingyenessége. A teljesség kedvéért fontos megjegyezni, hogy az alacsony jövedelműeket nem az egy kulcs bevezetése érintette igazán negatívan, hanem az adójóváírás kivezetése, ami valójában az adómentes jövedelemsáv megszüntetését jelentette. Ha megmaradt volna az adójóváírás, akkor sem jelentett volna radikális jövedelem pozíciójavulást a 2%-os adómérték-csökkentés, hiszen a 2011-es adóév előtt az 5 millió forintos jövedelemhatárig 17%-os kulccsal kellett adót fizetni, ami lecsökkent 16%-ra. Az szja-kulcs 2016-ban 16-ról 15%-ra csökkent, ami 120 milliárd forint megtakarítást jelentett a családoknak.¹⁶ A járulék emelésének következményeként az adóterhelés szintje az adójóváírás megtartása mellett is csupán szinten maradt volna. Az igazi ugrást a magyar adórendszerben az 5 millió forint feletti sávban a 32%-os kulcs megfelezése jelentette. Mivel nőtt az egyéni nyugdíjjáruelék 9,5%-ról 10%-ra, és megmaradt a fél-szuperbruttó a magasabb jövedelműekre vonatkozóan, az ő nettó jövedelempozíció javulásuk a gyermekkedvezmények nélkül sem nevezhető drasztikusnak. Az egykulcsos adórendszer igazi nyertesei a havi bruttó 293 400 Ft felett kereső többgyermekes természetes személyek voltak, míg a többség nettó jövedelme csökkent. Ez a körülbelül 1000 eurós jövedelmi szint Nyugat-Európában még az adómentes vagy alacsonyan adóztatott

jövedelemsávba tartozna. Az alacsony végzettségűek és ezért nagy valószínűséggel alacsonyabb keresetűek körében volt legjellemzőbb a keresetcsökkenés, míg a diplomások harmada nyert a változásokkal. „A magánszférában 5%-kal többen számoltak be keresetcsökkenésről, mint a közszférában. Tehát ott valóban sok helyütt elmaradt a kompenzáció. A családi adóalap-kedvezmény hatása is megmutatkozik, hiszen a gyermeket nevelők negyede jól járt, míg azoknál, ahol nincs gyerek a háztartásban, csak 14% járt jól, 34% viszont vesztésként könyvelte el magát”¹⁷.

VII. A magyar személyi jövedelemadó szociális érzékenysége

Az egykulcsos adó magyarországi bevezetésének egyik jellegzetessége az alacsony szociális érzékenysége volt, amely az adómentes sáv hiányában és az adójóváírás kivezetésében érhető tetten. A kormányzati lépések alapvetően adminisztratív eszközökkel és alacsony hatékonysággal kezelték ezt a problémát. Az adóemelés kompenzálására bevezetett béremelési kényszer véleményünk szerint a piacgazdaság feltételei közé nehezen illeszthető és könnyen kijátszható volt, például a munkaszerződések részmunkaidőssé alakításával. A magyar egykulcsos adórendszer további sajátossága a gyermekek után járó adókedvezmény jelentős mértéke. Ez a szabályozási attitűd azokat a társadalmi csoportokat és az ott megszülető gyermekeket kedvezmé-

nyezi, ahol rendszeres adóköteles jövedelem termelődik. Ez azt eredményezi, hogy más társadalmi rétegeknél nő meg a gyermekvállalási kedv. Harmadik jellegzetes eleme a mai rendszernek, hogy a jogalkotók hosszabb távra elkötelezték magukat az egykulcsos adó mellett, amely alapvetően jó gondolat, hiszen a magyar adórendszer legfontosabb gyögzszere a stabilitás és a kiszámíthatóság lenne. Az egyszámjegyű személyi jövedelemadó ötlete is már többször felmerült, hol közelebb, hol távolabb érezhettük magunkat a kormány által évekkal ezelőtt kilátásba helyezett cél megvalósításban. Sajnos ez idáig nem született kifejezett döntés az egyjegyű adómértékről.

Ha megvizsgáljuk, hogy elérte-e az egykulcsos adó a családsegítő hatását, kijelenthetjük, hogy számos részterületen sikeres volt az átalakítás: az adózók jelentős részének adóterhelése csökkent, az adminisztráció egyszerűsödött, a családi kedvezmények komoly támogatást adnak a családok egy jelentős részének.

Jelképesnek tekinthető az Alaptörvény XXX. cikkének (2) bekezdése: „A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.” Ez a szakasz éppen azért jelent kivételt, mert az egyének szociális körülményei közül kiemeli a gyermeknevelés költségeit, és az egyébként objektív és kevés kedvezményt adó struktúra fő támogatási elemévé változtatja. Ettől függetlenül figyelembe kell vennünk, hogy az adórendszer és így az szja sem a szociál-

politika része, annak nem eszköze. Az adózásnak nem feladata, hogy kijavítsa a szociális ellátórendszerek hiányosságait. A legtöbb, amit elvárhatunk, hogy önmagában az adórendszer ne hozzon létre újabb szociális problémákat. Ennek érdekében születtek olyan klaszrikus adóztatási alapelvek a pénzügyi jog fejlődése során, mint az igazságos és olcsó adózás, vagy a létminimum adómentessége. Az egyik modern alapelvnek, a neutralitás elvének megfelel az egykulcsos adó. Ez a munkavállalók számára a teljesítménnyel, bevétellel arányos közteherviselési hozzájárulást jelenti, amely az Alaptörvény szavaival és szellemével egybevág. A magyar személyi jövedelemadó törvény kissé ridegen, a bér és jövedelmi viszonyoktól olykor elrugaszkodva az alacsonyabb jövedelműek és gyermektelenek számára nem jelentett feltétlenül javuló jövedelmi pozíciót. Éppen ezért fogalmazzák meg gyakran, hogy az egykulcsos adó szociálisan érzéketlen, és az alacsonyabb jövedelműeket sújtja. Ez igaz lehet annyiban, hogy az alacsonyabb jövedelműeknél kevésbé érzékelhetőek az egykulcsos adózás előnyei, hiszen az adóelőny számukra eleve kisebb volt.

Az adójóváírás, illetve az adómentes jövedelemsáv megszüntetése szociális feszültségeket okozott. Hozzá kell tennünk azonban, hogy a szegények anyagi helyzetének romlása nem 2011-ben kezdődött. Az egykulcsos adó csupán változtatott azon a szemléleten, hogy a jövedelemadóztatás célja, hogy túladdóztassa a közepes és magasabb jövedelműeket, és a magas költségekkel begyűjtött pénzeszközöket odaadja az

alacsonyabb jövedelműeknek. A közepes és magas jövedelemmel rendelkezők széles tömegei 2011 előtt európai mértékkel mérve túl voltak adóztatva. A jövedelemadók európai uniós összehasonlításban túlzóak voltak, már az átlagjövedelmek adóterhelése is túl lépte az európai átlagot, míg a magas jövedelműek adója 13 százalékponttal volt magasabb az európai uniós átlagnál. Magyarországon a középosztály és a felső jövedelmi osztály átlagon felül viselte az adóterheket. Az egykulcsos adó ezt a teljesítmény-visszafogó helyzetet szüntette meg részben. A jelenleg 15%-os mérték egyébként egyáltalán nem számít magasnak nemzetközi összehasonlításban, viszont a rá rakódó járulékok terheken még mindig van mit csökkenteni. 2020. július 1-től a TBJ. törvény szerint a korábbi nyugdíj-, egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulékokat összevontan 18,5%-os társadalombiztosítási járulékként kell megfizetni.

Ami az egykulcsos megoldás szociális különbségeket növelő szerepét illeti, Kovács Ilona a magyar személyi jövedelemadó rendszer utóbbi 30 évét vizsgáló tanulmányában arra mutatott rá, hogy már az elmúlt évtizedekben jelentősen nőttek a társadalom rétegei közti jövedelmkülönbségek, a nagyobb jövedelmű adózók javára és a középosztály rovására. Véleménye szerint az adózók közötti jövedelemegyenlőtlenségek növekedése Magyarországon már a rendszerváltást megelőzően elkezdődött. Kimutatta azt is, hogy ez nem csupán magyar jelenség, hanem a világ fejlett államaiban is érzékelhető folyamatról van szó.¹⁸

„Ez számokban azt jelentette, hogy az Egyesült Államokban 1973-ban a legfelső 20%-ba tartozó népesség jövedelme tizenegyszerese volt a legalsó 20%-ba tartozóknak, addig 1989-re az egyenlőtlenségi mutató 13,2-re nőtt.”¹⁹ A magyar adórendszerre vonatkozóan megállapította: „A progresszív jövedelemadó rendszer csökkentte a jövedelmi egyenlőtlenségeket, a lineáris erre nem alkalmas, ezért a lineáris adórendszer a magasabb jövedelműeknek kedvez. Kutatásaim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a 90-es években még progresszívnek tekinthető, de a két számjegyű infláció következtében jelentős mértékben erodálódott személyi jövedelemadó rendszer nagymértékben hozzájárult a jövedelmek polarizációjához, a növekvő jövedelemegyenlőtlenségekhez. Az elmúlt húsz évben a személyi jövedelemadó rendszer egyre jobban eltolódott egyfelől az adócsökkentés, másfelől a kulcsok számának csökkentése irányában. A megtett gazdaságpolitikai lépések a gazdagabb, befolyásosabb rétegeknek kedveztek. Az egykulcsos személyi jövedelemadó rendszer jelenlegi bevezetése továbbra is a magas jövedelmű rétegeket kedvezményezi, a jövedelemkoncentráció fokozódik, nő a jövedelemegyenlőtlenség.”²⁰ Ezzel ellentétesen fogalmaz a magyar adórendszert vizsgálva Brother Layman. Megállapítja, hogy „...lényegében 10% a szegény és a gazdagabb adóterhelése közti különbség, ez nem akkora mérték, hogy szolidaritási problémákat vethetne fel. De ha ez mégse így lenne, az sem lenne ördögtől való, hiszen elméletileg a kapitalizmus útját választotta az ország

1990-ben, ami azt jelentette, hogy megszűnt a kommunista egyenlődsdi, így a vagyoni különbségek kódolva vannak a rendszerben.”²¹

VIII. A méltányosság és a fizetőképesség elve az egykulcsos adórendszerben

Ha az egykulcsos adóra a méltányosság (haszonelvűség) szempontjából tekintünk, tehát azt vizsgáljuk, hogy kinek milyen befizetései vannak a költségvetésbe, és állami juttatásként közvetve vagy közvetlenül milyen támogatásra számíthat, akkor az egykulcsos adó akár a társadalmi igazságosság felé tett lépésnek is tekinthető. Ha a magasabb jövedelműek többletbefizetésére, mint társadalmi haszonra tekintünk, látnunk kell, hogy esetükben a szolgáltatás-ellenszolgáltatás aránytalansága állapítható meg. Joggal feltételezhetjük, hogy az állami szolgáltatások jelentős részét a magasabb jövedelműek sem veszik nagyobb mértékben igénybe. Gondoljunk arra, hogy a nagy jövedelemmel rendelkezők befizetéseihez képest aránytalanul kevés ellentételezést kapnak a tömegközlekedésben, az egészségügyi ellátásban, a közoktatásban és más államilag finanszírozott területen. Az állami szolgáltatásokat a szolidaritási elv alapján azok is igénybe vehetik, akik valós munkateljesítmény hiányában a közterhek kis részét képesek vállalni. Az alacsony jövedelműeknek – szemben a jómódúakkal – nincs lehetőségük az alternatív piaci szolgáltatások, fizetős egészségügy, oktatás

stb. igénybevételére, rászorúlnak az állam által nyújtott szolgáltatásokra. Az állami ellátások nettó jövedelmet válthatnak ki, és többleszt eredményezhetnek mindenképpen. Az állami szolgáltatásokhoz való hozzájárulás és az azokból való részesedés egymáshoz viszonyított aránya az alacsonyabb jövedelműek számára kedvezőbb. Nagyobb befizetések ellenére a magasabb jövedelműek sem pereskednek többe, nem utaznak gyakrabban metrón, nem élnek egészségtelenebbül, nem veszik igénybe nagyobb mértékben az egészségügyi szolgáltatásokat, mint az alacsonyabb jövedelműek. Éppen ezért az ő esetükben a jövedelmi és szociális pozíciójuk megítélésakor erőteljesebben kell figyelembe vennünk az állam által nyújtott jóléti szolgáltatásokat, és így már az egykulcsos adó által létrehozott helyzetre is másként kell tekintenünk.

Ha az egykulcsos adórendszert a fizetőképesség szempontjából vizsgáljuk, amelynek középpontjában az egyéni munkateljesítmény áll, akkor megállapíthatjuk, hogy ebből a nézőpontból sem tekinthető igazságtalannak az, hogy a magasabb jövedelemhez csak arányosan és nem hatványozottan nagyobb adóterhelés kapcsolódik. Másként fogalmazva, aki többe és jobban dolgozik, és ennek eredményeként keres többe, az ezzel arányosan az egykulcsos rendszerben többe is adózik. Az arányos közteherviselés elvének ez az adófizetési többe is megfelel. Ne felejtjük el, hogy egykulcsos adó esetén is igaz ez, hiszen a tízmillió forint 15%-a tízszer nagyobb, mint az egymillió forinthez kapcsolódó 15%-os adófizetési kötelezettség. Úgy véljük, az egyéni

teljesítmények társadalmi elismerése hasznos és igazságos lehet, ha a jövedelmek mögött valós teljesítmény áll. Ez alapján mondhatjuk, hogy ebből a nézőpontból lehet az arányos adóterhelés is igazságos. Szakmailag értelmezhetetlennek tartjuk az egykulcsos vagy arányos adózással kapcsolatos kategorikus elutasítást az igazságosság nevében. Bármely adójogi intézmény vagy eszköz lehet önmagában jó vagy igazságos, megítélésüket tényleges alkalmazásuk módja és részletei határozzák meg. Önmagában azt mondani, hogy az egykulcsos adó rossz, vagy a több kulcs jó, értelmetlen és orwelli gondolat. Az adókulcsok számából az adórendszer és a javak társadalmi elosztásának igazságosságára következtetni nem lehet. Az állami szolgáltatások színvonala és az adórendszer kedvezményei együttesen határozhatják meg a személyi jövedelemadózás tényleges jellegzetességeit.

IX. A fiatalok személyi jövedelemadó mentességéről

2022. január 1-jétől a 25 évnél fiatalabb munkavállalók esetében tervezett a teljes személyi jövedelemadó mentesség biztosítása. A KSH legfrissebb statisztikái szerint 2020. harmadik negyedévében összesen kb. 280.000 25 év alatti fiatal dolgozott, őket érintheti a változás. Az adómentesség mellett járulékmérséklést is feltételező módosításhoz képest a kizárólag szja-mentesség harmad akkora bevételkiesést jelent majd a költségvetésnek, amely összeg éves szinten hozzávetőlegesen

130–150 milliárd forintra várható. Ez az arány könnyen levezethető az adó- és járulékkulcsokból is, hiszen a 15%-os szja mellett a szociális hozzájárulási adó 15,5%-os az egyéni járulékok pedig összességében kb. 18%-os terhet képviselnek.

A munkaerőpiaci viszonyokat torzíthatja majd, hogy 25 év alatt többet lehet keresni, mint 25 év felett. Pozitívum viszont, hogy a fizetések emelkedése várhatóan több olyan fiatal tarthat itthon, aki külföldi munkavállalásban gondolkodik. Az intézkedésnek köszönhetően a 25 év alatti munkavállalók nettó fizetése emelkedni fog, ami nagyobb mozgásteret ad a munkáltatóknak, hogy vonzóbb bércsomagot kínáljanak számukra. A munkaviszonyhoz kapcsolódó költségeiket ez a módosítás önmagában nem csökkenti, továbbá a cégeket nem teszi motiválttá abban, hogy az egyébként fekete foglalkoztatási viszonyaikat átalakítsák és kifehérsítsék. Meglátásunk szerint a fiatalok nagyobb arányú foglalkoztatását a munkáltatók által fizetett járulékok további csökkentése erőteljesebben befolyásolná, hiszen ez a megoldás sarkallná igazán a cégeket az ifjúság alkalmazásában. Gondoljunk csak a nyugdíjasok esetében bevezetett járulégmentességre, amely egyértelműen a nagyobb arányú foglalkoztatásukat eredményezte, már rövid időtávon belül is, elsősorban azon területeken, ahol munkaerőhiány volt tapasztalható. A koronavírus járvány okozta gazdasági krízisből történő kilábalás fontos eleme lesz, hogy az évek során elért magas foglalkoztatási színvonal továbbra is megfelelő szinten maradjon.

X. Záró gondolatok

Az elmúlt évek adópolitikáját vizsgálva jól látható, hogy a negatívumok jelentős része a gazdasági-költségvetési kényszerre vezethető vissza. A változások két legfontosabb elemének a személyi jövedelemadózás családbaráttá és egykulcsossá alakítását és a nagyvállalatok terhére megvalósított adóteher-átrendezést nevezhetjük. Mind a két lépés világosan megfogalmazott és logikus célokat tűzött ki, ennek ellenére kiváltották a szakértők jelentős részének rosszallását. E lépések társadalmi hatásainak megítélése, úgy tűnik, politikai nézőpont szerint eltérően értékelhető. A szakmai ellenállást az nem indokolhatja, hogy ezek az intézkedések veszteseket és nyerteseket szültek, mert ez minden adóváltozás sajátja. Magyarországon nézőpont kérdése, hogy az egykulcsos adócsökkentésből származó 444 milliárdos államháztartási bevétel-kiesést költségvetési katasztrófának, ösbűnnek, vagy más megközelítésben, az adózóknál maradó jövedelemtöbbletnek tekintjük. Valószínűleg azon is sokan megütköznének, ha ezzel ellentétesen egy kormány adópolitikájának középpontjában nyíltan vállalt módon az a cél állna, hogy a lehető legtöbb adóbevételt préselje ki a gazdaság szereplőiből. Nyilvánvaló az is, hogy az egykulcsos adórendszer nyertesei akkor is nyertesek, ha azok a magasabb jövedelmi csoportokból vagy a gyermekes családok közül kerülnek ki, hiszen az adófizetés nem csupán a gazdagok, hanem minden bevétellel rendelkező kötelezettsége. Megítélni egy adófajta gazdasági, szo-

ciális hasznait kizárólag komplex módon, a szociális transzferek elemeit is figyelembe véve lehet. Csak az adózta-tási következményeket vizsgálva nem. A kormány gazdaságpolitikájának vitathatatlan előnye, hogy következetes, az elvektől a részletszabályokig ívelő keretes rendszert épített ki, amelynek elvi célkitűzései nehezen vitathatók. Az adópolitika gyakorlati megvalósításának elemzése már egy másik vizsgálódás tárgya lehet, mindazonáltal biztató eredményeket olvashatunk a témában. A Magyar Nemzeti Bank által 2020-ban kiadott Versenyképességi Jelentés szerint a 2010 utáni átfogó és mélyreható gazdasági reformoknak köszönhetően egy egyensúlyi növekedési pályára állt Magyarország. A növekedési pálya fontos részét képezik a demográfiai adatok, amelyeknél pozitív fejlemény, hogy a termelékenységi ráta Uniós viszonylatban is jelentősnek számító, a 2011. évi 1,2-ről 1,5-ös²² mértékre emelkedett 2018-ig, amihez nagyban hozzájárult a családtámogatási rendszer elemeinek bővítése és növelése.

1 Erről lásd részletesebben Gergely István: Tíz-éves az adóreform. *Közgazdasági Szemle* 1998 XLV. évf. 331-351. o.

2 A térségben végrehajtott adóreformokról lásd részletesebben Alena Vancurova: Az adórendszerek reformja. *Közösségi pénzügyek*. Aula 2000. 254. o., továbbá Szilovics Csaba: Néhány közép-európai ország adóváltozásának tapasztalatai az elmúlt két évtizedben. *Jura* 2018/1. 142-160 o.

3 Lásd: 1987. évi V. és VI. törvények általános indoklásai. *Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye*. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*. Budapest 1988. 73-77. és 83-93. o.

4 Dr. Ékes Ildikó: *Adózás 1988-1996*. Statisztikai Elemzések 1997. 45-57.o.

5 Az 1988. évi adórendszer közgazdasági értékelése. *KSH Gazdaságkutató Intézet* 1989. Budapest. 78. o.

6 A lakosság közvetlen adóterhei 1988-ban 9-ről csaknem 17 százalékra emelkedtek. A növekményt döntően a SZJA adta. Az adóköteles jövedelmek 14 százalékát és az adóalap (vagyis a kedvezmények levonása után fennmaradt jövedelem) 16 százalékát vonták el adóba. A jövedelmek átlagos adóterhe 1985-ben 5-15 százalék között mozgott. Az adóreform meghirdetett fő célkitűzései közül a legtöbb nem vált valóra. Azt már az első év vizsgálata is kimutatta, hogy a változtatásokkal a költségvetés nyert, a lakosság és a vállalatok veszítettek, és a veszteség a továbbiakban a lakosságnál jelentkezett. A vállalati (vállalkozási) szféra a privatizációval egyenes arányban vonult ki az államháztartás, a költségvetés finanszírozásából. A lakosság által fizetett adók arányukban és összegükben is növekedtek, annak ellenére, hogy az adófizetők száma csökkent, és a láthatatlan jövedelmek köre bővült.

7 Lakatos Mária: Személyi adófizetői magatartások modellezése. *Vállalkozás és Innováció* 2000. IV. évf. 1. sz. 67-68. o.

8 Idézi a 2007-es KSH Összefoglalót Brother Layman: *Az offshore halála*. 2011. Budapest. 328. o.

9 Lásd részletesebben Lentner Csaba: Állampénzügyi rendszerváltásunkról – történeti és tudományos vázlat. *Miskolci Jogi Szemle* 2017. 12. évf. 2. különszám. 328-337. o.

10 Erről lásd részletesebben Lentner Csaba - Sági Judit - Tatay Tibor: A magyar családtámogatási rendszer prioritásai. *Acta Humana* 2017/3. 37-46. o.

11 Lásd 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról 29/A § (2) bekezdés

12 A létminimum adómentességéről lásd részletesebben Ercsey Zsombor: Az Szja- és az Áfa-szabályozás igazságossága a magyar adórendszerben. *Doktori értekezés PTE ÁJK* 2012. Pécs. 266. o.

13 Szikora János: A személyi jövedelemadóra vonatkozó szabályok változásának hatása a nettó bérekre a 2010-2012-es években. (<http://archiv.szef.hu/lapok/801/csatolmany>), 2017.02.15.

14 Lehet Más a Politika országgyűlési frakciója: Unokáink is fizetni fogják. *Tanulmány az egykulcsos adó társadalmilag igazságtalan és gazdaságilag kártekonny következményeiről*. LMP Gazdaságpolitika füzetek 2011.1. Budapest. 4. o.

15 Tóth G. Csaba - Virovác Péter: Nyertesek és vesztesek. A magyar egykulcsos adóreform vizsgálata mikroszimulációs módszerrel. *Pénzügyi Szemle* 2013/4.

16 Magyarország Kormánya: A kormány elkötelezett a családi típusú adózás fenntartása mellett. (<https://2015-2019.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/parlament-allamtitkarsag/>)

hirek/a-kormány-elkotelezett-a-csaladi-tipusu-adozas-fenntartasa-mellett) 2021.01.12.

17 Lehet Más a Politika: i.m. 31. o.

18 Erről lásd részletesebben Thomas Piketty: Tőke a 21. században. Kossuth Kiadó, Budapest 2013. továbbá Gabriel Zucman: Global wealth inequality. (<https://gabriel-zucman.eu/files/Zucman2019.pdf>) 2020.07.21.

19 Kovács Ilona: A jövedelemelosztás és jövede-

lemegyenlőtlenség a személyi jövedelemadó-bevallási adatok tükrében. Statisztikai Szemle 2011. 89. évf. 3. sz. 294-295. o.

20 Kovács Ilona: i.m. 309-310. o.

21 Brother: i.m. 332. o.

22 Fontosnak tartjuk kiemelni azonban, hogy ez a szám még mindig jóval az elvárt 2,1 alatt található, hiszen a változatlan népességszám biztosításához ezen érték elérése szükséges.

COLLOQUIUM

Boda Zoltán

PhD-hallgató, Debreceni Egyetem Marton

Géza Állam és Jogtudományi Doktori

Iskola

bírószáki titkári, Debreceni Törvényszék

A büntetőeljárás és a büntetés- végrehajtási törvény szerinti kártalanítás összehasonlító elemzése

Tanulmányomban azt tűzöm ki célul, hogy számba vegyem azon büntetőjogi területhez kapcsolódó jogszabályalkotásokat, amelyek egyes alapjogok sérelmére történő hivatkozással, annak pénzbeli kompenzálására irányuló igényérvényesítéssel állnak összefüggésben. A büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtási törvényben is szabályozott kártalanítás jogintézményeit vizsgálom. Összehasonlító elemzéssel is próbálok rávilágítani arra, hogy napjainkban ezen mechanizmusok miben térnek el egymástól, de arra is hangsúlyt fektetek, hogy álláspontom szerint egyfajta egységesülési látszó jogalkotási elképzelés is megfigyelhető. Utóbbival összefüggésben kitérek a 2021. június 15. napján elfogadott és 2022. január 1. napján hatályba lépő,

a polgári peres eljárás elhúzóásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről szóló 2021. évi XCIV. törvényre (Pevtv.) is, annak érdekében, hogy megalapozzam következtetési megállapításaim.

Töreksem felvázolni a következő alapjogokkal kapcsolatos igényérvényesítési mechanizmusokat: elsőként az alapvető jogokat (*emberi méltósághoz való jogból „levezetett” embertelen, megalázó büntetés tilalma*)¹ sértő elhelyezési körülmények miatti (Bv.tv.-ben szabályozott) kártalanítással kapcsolatos szabályozást ismertetem – a szükséges mértékben. Ezt követően térek ki a büntetőeljárás törvényben szabályozott, az alaptalanul alkalmazott szabadságkorlátozásért járó (lényegében a *személyi szabadsághoz és biztonsághoz való joggal összefüggő*) kártalanításra.

Az emberi jogok és alapvető jogok nemzetközi védelme azért kiemelkedő jelentőségű, mert az alapjogok olyan „alapvető jogosultságok, melyek az emberi lét legalapvetőbb értékei, az emberi méltóság és a személyi integritás biztosítására irányulnak.”² Kiemelt szerepükre utal azt is, hogy a tagállamok belső jogában a legmagasabb szintű normák között helyezkednek el, mely normákhoz az egész belső jogrend igazodik³, ez egyúttal a demokratikus jogállam alapvető jellemzője is. Az egyes szerzők szerint a világ „leghatékonyabb emberi jogi rezsime”⁴-ként aposztrofált, Európa első, igazi nagy nemzetközi szervezete az 1949-ben Strasbourgban létrehozott Európa Tanács célja az emberi jogok védelme a csatlakozó tagállamokban, és ennek révén a tagállamok ösztönzése az alap-

jogok hatékony érvényesülésének biztosítására.⁵

Ezen alapjogokkal összefüggésben fontos megjegyezni, hogy értelmezésükre és konkrét a jelentéstartalmuk kifejtésére, valamint a gyakorlatban történő implementációjukra az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) esetjogában került sor, amely az Egyezményt az egyes jogok tartalmát folyamatosan bővítve értelmezi és alkalmazza⁶. Az EJEB esetjoga olyan jogtömeget alkot, amelyet a tagállamok hatóságai kötelesek figyelembe venni egyrészt az előttük levő eljárások elbírálása során, de akkor is, amikor a jövőbeli jogsértések megelőzésére új szabályozást vezetnek be⁷, „erga omnes” hatállyal „felruházva” adva⁸ ezzel az EJEB ítéleteit.

I. Az emberi méltósághoz való joggal összefüggő, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti, Bv. tv. szerinti kártalanítás

A Bv. tv. szerinti kártalanítás jogintézménye bevezetésének okát az EJEB hazánkkal szemben kezdeményezett első pilot judgement eljárása, a Varga és mások kontra Magyarország ügy⁹ adta. Az eljárás hat kérelmezője különböző magyarországi bv. intézetekben töltötte (előzetes) letartóztatását vagy szabadságvesztés büntetését¹⁰. Az EJEB azt állapította meg, hogy nem állt a kérelmezők rendelkezésére olyan hatékony

jogorvoslati lehetőség, amellyel az elhelyezési körülményeiket sérelmezheték volna. Ezért az EJEB hatékony jogorvoslati lehetőségek megteremtését írta elő Magyarország számára.

2017. január 1. napján léptek hatályba a 2016. évi CX. törvénnyel bevezetett új jogorvoslati lehetőségek: az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panasz biztosította a preventív, míg az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítás a kompenzációs jogorvoslati eszközt¹¹. A panasz jogintézményével kapcsolatban a múlt idős megfogalmazásnak az az oka, hogy a 2020. december 18. napján kihirdetett, a börtönszűfoltosság miatti kártalanítási eljárással összefüggő visszaélések megszüntetése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CL. törvény által hatályba léptetett új szabályok a 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) 144/B.§-ában írt panasz jogintézményét a Bv.tv. 10/A.§ (6) bekezdésében írtakkal együtt kivezették. Az ezzel együtt megvalósuló „új” igényérvényesítési mechanizmust is bemutatom.

A 2020. december 31. napjáig hatályban volt szabályozás¹² lényege szerint az eljárás menete a következők szerint volt leírható: az elítélt és a védője az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt írásban, közvetlenül panasszal élhetett a bv. intézet parancsnokához, aki a panaszt a benyújtásától számított tizenöt napon belül bírálta el, és a jogsértő körülmények fennállta esetén azok javítása vagy a sérelem ellensúlyozása érdekében megtette a szükséges intézkedéseket [régii Bv.tv. 144/B. § (1)-(2) bekezdés]. A régi Bv. tv.

10/A. § (1) bekezdése a következőképpen szól: kártalanítás jár az elítéltnél vagy az egyéb jogcímen fogvatartottnak a fogvatartása során a jogszabályban előírt élettér biztosításának hiánya és az ehhez esetlegesen kapcsolódó más, a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmába ütköző elhelyezési körülmény, különösen az illemhely elkülönítésének a hiánya, a nem megfelelő szellőztetés, világítás, fűtés vagy rovarirtás (a továbbiakban együtt: alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények) által előidézett sérelem miatt. Előfeltételként szabályozta a jogszabály az előbb írt panasz előterjesztését, ugyanis a régi Bv.tv. 10/A.§ (6) bekezdése kimondta, hogy a kártalanítás iránti igény benyújtásának feltétele az is, hogy az elítélt vagy – a kényszergyógykezelt, illetve az előzetes kényszergyógykezelt kivételével – az egyéb jogcímen fogvatartott az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt a 144/B. §-ban meghatározott panaszt előterjessze a végrehajtásért felelős szerv vezetőjéhez. Ez a feltétel akkor volt alkalmazandó, ha az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények között töltött napok száma a harmincat meghaladja. Szabályozta a jogszabályhely azt is, hogyha az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény hosszabb időn át fennáll, három hónapon belül újabb panaszt előterjeszteni nem kell. Nem volt a törvénysszöveg szerint róható az elítélt vagy az egyéb jogcímen fogvatartott terhére, ha rajta kívül álló okból nem tudta a panaszjogát érvényesíteni.

Magának az eljárásnak az volt a menete, hogy a kártalanítás iránti ké-

relmet a fogvatartás helye szerinti bv. intézetnél kellett benyújtani [régi Bv. tv. 10/A. § (5) bekezdés], aki a kérelmet továbbította¹³ az illetékes büntetés-végrehajtási bíróhoz elbírálás végett. A bv. bíró pedig amennyiben egyetlen elutasítási ok sem állt fenn és a kérelem alapos volt, az ügydöntő¹⁴ határozatával kártalanítást ítél meg a fogvatartott (ill. elítélt vagy egyéb jogcímen fogvatartott [kérelmező]) számára. Kártalanítás minden egyes, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények között eltöltött nap után járt, annak egy napra eső összege legalább ezerkettőszáz és legfeljebb ezerhatszáz forint [régi Bv. tv. 10/A. § (1), (3) bekezdés]. A bv. bíró az elhelyezési körülményeket összességükben értékeli, és az okozott sérelem mértékének megfelelően határozza meg a kártalanítás napi tételének az összegét, majd ezt követően állapítja meg a kártalanítás összegét a kártalanítás napi tételének és az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények között fogvatartásban töltött időnek a szorzataként [régi Bv. tv. 70/A. § (4) bekezdés].

A kifizetésről az Igazságügyi Minisztériumnak kell gondoskodnia [régi Bv.tv. 10/B.§ (2) bekezdése]. A megítélt kártalanítási összegből kielégítésnek van helye, egyrészt azzal a bűncselekménnyel összefüggésben megítélt polgári jogi igény, illetve a polgári bíróság által jogerősen megítélt kártérítés vagy sérelemdíj erejéig, amely miatt kiszabott szabadságvesztés végrehajtása tekintetében a kártalanítást megállapítják; másrészt pedig a gyermektartásdíj behajtása iránti végrehajtási eljárásban érvényesített követelés erejéig [részlet-

szabályok: régi Bv. tv. 70/B. § (1)-(5) bekezdései tartalmaztak].

A 2020. évi CL. törvény által bevezetett módosítások¹⁵ leglényegibb új szabálya, hogy egyszerűsítette 2021. január 1. napi hatálybalépéssel a kártalanítási folyamatot azzal, hogy megszüntette a kérelem benyújtásának előfeltételeként az elhelyezési körülmények miatt benyújtott panasz kötelező előterjesztésének az előírását. Ennek oka talán az lehetett, hogy a jogalkotónak is feltűntek a jogintézménnyel kapcsolatos értelmezési bonyodalmak. A börtönszűfoltosság miatti kártalanítási eljárással összefüggő visszaélések megszüntetése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló T/13954. számú törvényjavaslat (44.oldal) szerint „... [A] kártalanítás hatályos szabályainak felülvizsgálata annak megállapítására jutott, hogy ez a jogintézmény valójában csak feleslegesen terheli a büntetés-végrehajtási szervezetet, hiszen nem eredményezi a kártalanítási felelősség alóli mentesülést, ugyanakkor számos esetben jogértelmezési problémát generál.”

A módosítás eredményeként 2021. január 1. napi hatályba lépéssel egy helyre, önálló, külön fejezetbe (III/A. Fejezet) kerültek a kártalanítás intézményére és eljárási rendjére vonatkozó szabályok, amelynek célja és tartalma a korábbiszabályozáshoz képest azonban nem változott. A kártalanítás az elítéltnak vagy az egyéb jogcímen fogvatartottnak a fogvatartása során a jogszabályban előírt élettér biztosításának hiánya és az ehhez esetlegesen kapcsolódó más, a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmá-

ba ütköző elhelyezési körülmény által előidézett sérelem miatt járhat továbbra is. A kérelem benyújtására vonatkozó időbeli, formai és tartalmi követelmények (75/D. §) kisebb, lényeginek nem mondható módosításokkal kerültek szabályozásra.

Újabb lényegi változásnak tekinthető azonban, hogy a módosító törvény bevezette az egyszerűsített kártalanítási eljárást, amelynek intézményes kereteit és lefolytatását – taxatíve meghatározva (Bv.tv. 75/G. §) azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén a kártalanítási kérelem egyszerűsített elbírálásának van helye – a bv. szervezet feladatává teszi¹⁶ azzal a céllal, hogy az új eljárási forma révén az érintett gyorsabban juthasson hozzá a kártalanításhoz, ugyanakkor – elkerülendő, hogy a bv. intézetre mérlegelést igénylő többfeladat háruljon – a Bv.tv.-ben korábban is meghatározott kártalanítási összeg minimuma (1.200.- Ft/nap) jár ilyen esetben, ellentétben az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények teljes vizsgálatát elvégző bírói elbírálással. Az újonnan hatályba lépő szabályok kártalanítási kérelemtől való „döntési fórumot” megosztották a bv. intézet és a bv. bíró között, mely megkülönböztetésnek az az alapja, hogy a kártalanítási kérelemtől a bv. intézet által összeállított anyag alapján hozható -e érdemi döntés, vagy sem. Amennyiben a sértetti igények felderítését is el kell végezni, akkor mindenképpen bv. bírói eljárást kell lefolytatni (bv. intézet nem végzi el a sértett megkeresését az esetlegesen fennálló polgári jogi igény érvényesítésével kapcsolatban). A bv. szervezet általi egyszerűsített elbírá-

lásnak nem akadálya, ha az élettéren kívül a kérelmező más körülményt is kifogásol. Azonban a bv. szervezet által lefolytatott kártalanítási eljárás esetében az is lényeges szempont, hogy az érintett minél gyorsabb és egyszerűbb eljárásban jusson hozzá a kártalanítás összegéhez, ezért a kérelem elbírálása-kor az élettéren kívül más körülményt nem kell vizsgálni [Bv.tv. 75/G. § (1)-(2) bekezdés].

Az egyszerűsített eljárásban, a bv. szervezet által hozott határozattal szemben nincs helye jogorvoslatnak, azonban az elítélt vagy a védő a határozat kézbesítését követő nyolc napon belül előterjesztett ilyen irányú kérelmére a bv. intézet az elbíráláshoz szükséges iratokkal együtt köteles a kérelmet a bv. bíróhoz továbbítani, egyúttal külön intézkedés nélkül hatályát veszti az ügyben a bv. intézetnek az egyszerűsített elbírálásról szóló határozata [Bv.tv. 75/G. § (6)-(7) bekezdés].

Az egyszerűsített elbírálás mellett a módosító törvény a bv. szervezet hatáskörébe utal egy másik lényegi „hatáskört”, a kártalanítási kérelem visszautasítását (Bv.tv. 75/F. §). Mindezt úgy vezette be a jogalkotó, hogy a kérelem visszautasítása esetén a bv. intézetnek tájékoztatást kell adnia a visszautasítás pontos okáról, illetve a visszautasítási ok elhárításához szükséges hiányosságok pótlásának a lehetőségéről [Bv. tv. 75/F. § (2) bekezdés], és az elítélt/egyéb jogcímen fogvatartott vagy a védő a visszautasítást követően nyolc napon belül előterjesztett ilyen irányú kérelmére a bv. intézet az elbíráláshoz szükséges iratokkal együtt köteles a kérelmet a bv. bíróhoz továbbítani,

egyúttal külön intézkedés nélkül hatályát veszti az ügyben a bv. intézetnek a visszautasításról szóló határozata [Bv. tv. 75/F. § (3)-(4) bekezdés].

Ki kell emelni a 75/G. § - amely meghatározza az egyszerűsített elbírálás eseteit - (2) bekezdését, amely szerint az (1) bekezdésben meghatározott feltételek fennállása esetén a bv. intézet nem vizsgálja, hogy az elítéltnak a jogszabályban előírt élettér biztosításának hiányához kapcsolódó más alapvető jogot sértő elhelyezési körülmény fennállására vonatkozó kifogása megalapozott-e.

Aggályként tudnám megfogalmazni azonban azt, hogy vajon könnyebb dolga lesz-e a büntetés-végrehajtási intézeteknek az egyszerűsített kártalanítási eljárás, a visszautasítás intézésével. Például ugyanúgy vizsgálniuk kell a kérelmek elintézésékor a Bv.tv. 75/B.§ (5) bekezdésének II.fordulatában¹⁷foglaltakat annak fényében, hogy ha legalább 30 napra megszakadt a jogsérelem, ilyen esetben a hat hónapos igényérvényesítési határidőt kell vizsgálni, ami ahhoz vezethet, hogy a kérelem egy részében visszautasításra kell, hogy kerüljön elkésztés okán. Figyelembe kell venni azt is, hogy 6 hónapos határidő nem anyagi jogi, hanem eljárásjogi határidő, így a postára adás napja számít és nem a bv. intézet érkeztetése. A határidő elmulasztása miatt ugyanakkor igazolási kérelemnek is lehet helye, amelyet tehát a bv. intézetnek kell elbírálni. Visszatérve a 6 hónapos határidőre, még a bv. bírói gyakorlatban sem alakult ki egységes álláspont annak vonatkozásában, hogy ha 30 napot meghaladó időtartamban

biztosítva volt a kérelmező részére a jogszabályban meghatározott élettér, akkor ilyen esetben a hat hónapos igényérvényesítési határidő a megszűnés első napjával vagy a 31. naptól kezdődik. Az ilyen és ehhez hasonló jogértelmezési kérdések bv. szervezethez történő telepítése komoly kihívás elé állíthatja a bv. szerveket.

II. A személyi szabadsághoz és biztonsághoz való joggal összefüggő, alaptalan szabadságkorlátozásért járó Be. szerinti kártalanítás

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (Egyezségokmány) is¹⁸ rendelkezik arról, hogy a személyi szabadságtól való törvénytelen megfosztás esetén kártalanítás jár az érintetteknek¹⁹. Az Egyezségokmány úgy fogalmaz, hogy a törvénytelen fogva tartás „áldozatainak” kikényszeríthető joga van a kártalanításra.²⁰ A jogszerű, de megalapozatlan szabadságelvonás esetén kártalanítás²¹ illeti meg azt a terheltet, akivel szemben alaptalanul rendelték el a szabadságelvonással járó kényszerintézkedést vagy szankciót.²² Meg kell jegyezni, hogy az igényérvényesítők „javát szolgálja”, hogy a korábbi Alkotmányhoz képest az Alaptörvény szélesebb körben rendelkezik a kártalanításról, mert korábban csak a törvénytelen letartóztatás vagy fogva tartás áldozata volt jogosult a kártérítésre, az Alaptörvény

pedig szélesebb körben, már azok számára is biztosítja a kártalanítást, akivel szemben törvényesen, tehát a jogszabályoknak megfelelően, de alaptalanul rendelték el a fogva tartást²³.

Nyilvánvalóan a személyi szabadság és biztonság korlátozásának elsődleges terepe a büntetőeljárás, ezért a nemzeti alaptörvények és a nemzetközi dokumentumok elsődlegesen a büntetőeljárások terheltjeit védő garanciákról rendelkeznek.

Az EJEE 5. cikke értelmében szabadságelvonásnak²⁴ tekinthető az az állami közhatalmi intézkedés, amely valamely személy akarata ellenére történő, meghatározott helyen és ideig tartó letartóztatásáról rendelkezik. Az 5. cikkének hatálya alá is egyértelműen a személyi szabadságtól való megfosztás, azaz a szabadságelvonás tartozik. A szabadságtól való megfosztás:

- objektív értelemben valamely személy meghatározott, behatárolt terület nem elhanyagolható időtartamra történő korlátozását jelenti,
- szubjektív értelemben szükséges az is hozzá, hogy az adott személy nem járult hozzá érvényesen a szóban forgó korlátozáshoz.²⁵

Az EJEE tehát elsősorban a szabadságelvonás formai követelményeit határozza meg, míg az Alaptörvény nem határoz meg konkrét indokokat, azokat a szabadságelvonásról rendelkező törvényi szabályok tartalmazzák (például letartóztatás feltételei a büntetőeljárás törvényben).²⁶

AZ EJEB Magyarországot eddig leginkább azonban pontosan a megfelelő

indok hiányában történő hosszú letartóztatás miatt marasztalta el az Egyezmény 5. cikkével összefüggésben.²⁷

A hazai jogrendben, a büntetőeljárásról szóló 2017. XC. törvény (továbbiakban: Be.) CVIII. Fejezetében került szabályozásra az alaptalanul alkalmazott szabadságkorlátozásért járó kártalanítás jogintézménye akként, hogy a törvény kiemelte azt a különleges eljárásokból és egy új, „A büntetőeljáráshoz kapcsolódó egyéb eljárások” című részben szabályozza. A kártalanítás fogalmi meghatározását követően először a jogalap, majd a kizáró okok kerülnek szabályozásra, ezt követik a kártalanítási eljárás közös szabályai, majd az egyszerűsített kártalanítási eljárás speciális szabályai, továbbá a kártalanítási perrel kapcsolatos rendelkezések, végül a kártalanítás kifizetésére vonatkozó szabályok.²⁸

Akkor jár kártalanítás a terheltnek, ha a büntetőeljárásban vagy annak eredményeként a szabadságát alaptalanul korlátozták, illetve elvonták, továbbá a kártalanítás kizárólag a szabadság korlátozásának, illetve elvonásának a ténye és a tartama miatti hátrányok orvoslására szolgál [Be.844.§].

A törvény taxatív felsorolását adja azon kényszerintézkedéseknek, amelyek elrendelése esetén – amennyiben később az eljárás megszüntetésére, vagy a kényszerintézkedés tartamát meghaladó mértékű büntetés kiszabására, intézkedés alkalmazására kerül sor – kártalanításra jogosult lehet a terhelt erre irányuló igényérvényesítés esetén. Az 1998-as Be.-hez képest a törvény bővíti a kényszerintézkedések körét és a Be. fogalmi változtatásainak

megfelelő pontosításokon túl (letartóztatás, előzetes kényszergyógykezelés, olyan bűnügyi felügyelet, amelynek során a bíróság a terhelt számára előírta, hogy lakást, egyéb helyiséget, intézményt vagy ahhoz tartozó bekerített helyet engedély nélkül nem hagyhat el) lehetővé teszi a kártalanítást az őrizetért is, amennyiben azt az előzőekben írt kényszerintézkedések valamelyikének az elrendelése követi.²⁹ Az érintett kényszerintézkedések mellett a jogerős ítélet alapján végrehajtott szabadságvesztés, elzárás, javítóintézetni nevelés, kényszergyógykezelés is – rendkívüli jogorvoslat következményeként – a törvényben meghatározott esetekben kártalanítás alapjául szolgálhat³⁰.

A kártalanítás „jogcímei” tehát négy csoportba sorolhatóak³¹:

1. Az első csoport, amikor a terhelt vonatkozásában az előzőekben írt kényszerintézkedések valamelyike elrendelésre került, majd később az ügyészség vagy a nyomozó hatóság az eljárást megszüntette.³²
2. Amikor a terhelt vonatkozásában az előzőekben írt kényszerintézkedések valamelyike elrendelésre került, majd később a bíróság a terheltet jogerősen felmentette (kivéve, ha kényszergyógykezelését rendelte el; vagy a Be. 845. § (2) bekezdés b) pont ba)-bc) alpontjaiban meghatározott esetekben az eljárást jogerős ügyszűntető végzésben, illetve a Be. 845. § (2) bekezdés c) pont ca)-cc) alpontjaiban meghatározott esetekben véglegessé vált nem ügyszűntető végzésben megszüntette; tovább-

bá, ha a terhelt bűnösségét jogerősen ugyan megállapította, de csak próbára bocsátotta, jóvátételi munka végzését írta elő vagy megrovásban részesítette, illetve, ha a büntetés kiszabását mellőzte.)³³

3. Az említett kényszerintézkedések valamelyike elrendelésre került, majd a bíróság ugyan jogerősen megállapította a terhelt bűnösségét, de a kényszerintézkedés tartama meghaladja a jogerősen kiszabott büntetés tartamát vagy számát, illetve jogerősen alkalmazott intézkedés tartamát.³⁴
4. A negyedik csoport, ha jogerős ítélet alapján végrehajtották a szabadságvesztést, az elzárást, a javítóintézeti nevelést, illetve kényszergyógykezelést, de a bíróság rendkívüli jogorvoslat folytán a terheltet jogerősen felmentette (kivéve, ha kényszergyógykezelését rendelte el; továbbá, ha a bíróság a terheltet jogerősen enyhébb büntetésre ítélte; jogerősen próbára bocsátotta, számára jóvátételi munka végzését írta elő vagy megrovásban részesítette; a terhelttel szemben az eljárást jogerős ügydöntő végzésben megszüntette; vagy mellőzte a terhelt esetében a kényszergyógykezelés elrendelését).³⁵

Maga a kártalanítási eljárás³⁶ osztott szerkezetű, ami azt jelenti, hogy a kártalanításra sor kerülhet, egyszerűsített kártalanítási eljárásban, illetve kártalanítás iránti vagyoni jogi (polgári bíróság előtt megindított) perben, azaz a „kár-

tanítási perben”. A választás joga a kártalanítást igénylőt illeti.

Ha a terhelt az egyszerűsített kártalanítási eljárást kezdeményezi és ennek során megállapodás jön létre az igazságügyért felelős miniszterrel, további igényérvényesítésnek nincs helye, már nem indítható kártalanítási per, illetve a megállapodás ellen jogorvoslatra sincs lehetőség. Ez az eljárás – annak kérelmezése esetén – gyorsabb ügyintéztést, kormányrendeletben meghatározott, mérlegelés nélküli, fix pénzüsszeget biztosít, gyakorlatilag peren kívüli megegyezést tesz lehetővé (az állammal) a kártalanítást igénylőnek a törvényben meghatározott kártalanításra való jogosultság feltételeinek fennállása esetén. A büntetőeljáráshoz kapcsolódó egyszerűsített kártalanítási eljárás részletes szabályairól szóló 138/2018. (VII. 26.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése szerint az egyszerűsített kártalanítási eljárásban a kártalanítás egy napra eső összege – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – hétezer forint. A kivételi (2) bekezdés alapján a Be. 845. § (1) bekezdésében meghatározott bűnügyi felügyelet esetén a kártalanítás egy napra eső összege háromezer-ötszáz forint.

Ha a kártalanítást igénylő egyszerűsített kártalanítási eljárásra irányuló kérelmet előterjeszt, azonban bármely okból nem jön létre a megállapodás, akkor még mindig van lehetősége kártalanítási pert indítani. Kártalanítási pert indíthat azonban a kártalanítást igénylő az egyszerűsített kártalanítási eljárás igénybevétele nélkül is és így kizárólag a Pp. szabályai szerinti eljárás – a Be.-ben meghatározott eltérésekkel – ke-

rül lefolytatásra. Ezzel összefüggésben azonban meg kell jegyezni, hogy nincs fix, „tarifális” előírás az esetlegesen megítélendő kártalanítási összeg vonatkozásában, azt a polgári bíróság állapítja meg. Kérdésként vetődhet fel, hogy vajon az előbb hivatkozott kormányrendeletben meghatározott összeghez igazodik-e a gyakorlat.

A kifizetés részletszabályait a Be. 855.§-a rendezi, amelynek (1) bekezdése szerint ha a kártalanítást igénylő a kártalanítás kifizetéséig nem teljesítette a jogerős polgári jogi igényt, úgy a Be. lehetővé teszi – a sértetti igény előtérbe helyezése érdekében –, hogy az igazságügyért felelős miniszter visszatartsa a kártalanítás összegét és ebből kerül kielégítésre a polgári jogi igény. A (2) bekezdés alapján ha a kártalanítást igénylővel szemben pénzbüntetést szabtak ki (fiatalkorú esetén), vagyonlekobzást rendeltek el, vagy a kártalanítást igénylőt bűnügyi költség megfizetésére kötelezték és ezek bármelyikét nem hajtották végre a kártalanítás kifizetéséig, akkor az igazságügyért felelős miniszter még a kártalanítás kifizetése előtt megkeresi az állami adó- és vámhatóságot a végrehajtás érdekében.

III. A Bv. tv. szerinti és a Be. szerinti kártalanítás összehasonlító vizsgálata

Jelen fejezetben végzem el a Bv. tv. szerinti kártalanítás és a Be. szerinti kártalanítás összehasonlító vizsgálatát, leginkább a két mechanizmus kü-

lönbségeire koncentrálna, ugyanakkor megemlítve a hasonlóságokat is.

Ki kell emelni, hogy a mind a két igényérvényesítési mechanizmus *alapjoghoz kötődik*. Mind a kettőnél az összes alapjog „anyajoga”, az emberi méltósághoz való jog az azonos jogalap. Ebből az anyajogból a Bv. tv. szerinti kártalanításhoz az abból „levezetett” megalázó büntetés tilalma kapcsolódik, míg a Be. szerintihez a személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jog.

Ezzel kapcsolatban szeretném felhívni a figyelmet arra a *párhuzamosságra*, hogy nincs kizárva az sem, hogy egy kérelmező mind a Bv.tv., mind pedig a Be. szerinti kártalanítási igényt terjeszsen elő, ugyanis amennyiben az alaptalanul alkalmazott szabadságkorlátozást bv. intézetben hajtják végre, úgy egyfelől az alaptalanság „jogcímén” érvényesíthető a Be. szerinti kártalanítás és ha a végrehajtás során az elhelyezési körülmények alapvető jogokat sértenek, akkor erre hivatkozással a Bv. tv. szerint lehet fellépni. Ennek fényében *úgy tűnik, hogy a Be. szerinti kártalanítás kapcsán az arányosság értékeléséhez fűződően a korlátozás során bekövetkező sérelem elfogadható mérvű enyhítésének egyik garanciája lehet a Bv.tv. szerinti kártalanítás is*. Ez a párhuzamosság talán a kifizetés körében is érdekes lehet, hiszen ha például volt a perbíróság részéről megítélt polgári jogi igény, amelyet még nem fizettek ki, akkor annak „levonására” is sort kell keríteni, azonban ilyen egyidejű igényérvényesítés kapcsán a kifizetést teljesítőnek figyelemmel kell lennie mindkét eljárásra.

Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy a Be. 845. §-a értelmében kárta-

lanítás az őrizetért is jár, amennyiben ezt követően rendelik el a részletezett kényszerintézkedést. Ezzel szemben a Bv.tv. alapján, a kialakult gyakorlat szerint nem vizsgálják a fogva tartás kezdő 1-2-3 napját, amikor a kérelmező rendőrségi fogdán, őrizetben tartózkodott.³⁷

Mind a két eljárásnál megfigyelhető, egyfajta *megosztott szerkezet* (vagy „*hatáskör*”)³⁸. A Bv.tv.-be bevezetésre került az egyszerűsített kártalanítási eljárás – ugyanezt az elnevezést használja a Be. is (!) – melynek intézményes keretei és lefolytatása a bv. szervezethez kerültek. Az egyszerűsített eljárásban, a bv. szervezet által hozott határozattal szemben nincs helye jogorvoslatnak, azonban az elítélt vagy a védő a határozat kézbesítését követő nyolc napon belül előterjesztett ilyen irányú kérelmére a bv. intézet az elbíráláshoz szükséges iratokkal együtt köteles a kérelmet a bv. bíróhoz továbbítani, egyúttal külön intézkedés nélkül hatályát veszti az ügyben a bv. intézetnek az egyszerűsített elbírálásról szóló határozata [Bv.tv. 75/G. § (6)-(7) bekezdés]. A Be.-ben is hasonló elkülönülés érvényesül, azonban ehhez lényegi különbség is kapcsolódik. Lehetősége van a kérelmezőnek szintén egyszerűsített kártalanítási eljárásban jogait érvényesíteni. Ennek kapcsán azonban nem határozat születik, hanem az illető megállapodást köt a miniszterrel, amely ellen nem is lehet helye jogorvoslatnak. További különbség, hogy míg a Bv.tv. szerint a kérelmezőnek nincs választási lehetősége – tehát először az egyszerűsített eljárást „kell” igénybe vennie –, addig a Be. alapján az igényérvényesítő dönthet

úgy is, hogy a minden bizonnyal gyorsabb, egyszerűsített folyamat helyett polgári pert indít.

Az *igényérvényesítés határidejével* kapcsolatban ugyanakkor különbség mutatkozik. A Bv. tv. 6 hónapos igényérvényesítési határidőt szab, míg a Be. 849.§ (1) bekezdése szerint a kártalanítást igénylő a kártalanítást megalapozó határozat vele történő közlésétől számított egy éven belül³⁹ (szintén jogvesztő határidő ugyanakkor) érvényesítheti a kártalanítási igényét. A szakaszhoz fűzött jogalkotói indokolás szerint ez alkalmas arra, hogy kellő időt biztosítson a kártalanítás iránti kérelem elkészítésére és benyújtására, esetlegesen ehhez szakember igénybevételére.

A határidővel összefüggésben az *esedékességet* is számba kell venni, amely kapcsán a Be. a kártalanítás esedékességének időpontját akként rögzíti, hogy tekintettel arra, hogy a korábban elrendelt kényszerintézkedés, illetve a végrehajtott szabadságvesztés, elzárás, javítóintézeti nevelés, kényszergyógykezelés az eljárást megszüntető határozat közlésével, vagy az ügydöntő határozat jogerőre emelkedésével minősül alaptalan fogva tartásnak, így a kártalanítás is ettől a naptól esedékes. A Bv.tv. 75/B. § (5) bekezdése szerint pedig a kártalanítási kérelem attól a naptól számított hat hónapon belül terjeszthető elő, amelyen az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények megszűntek, ez tekinthető tehát az esedékesség napjának is.

Az *igényérvényesítők „köre”* tekintetében is eltérés mutatkozik, hiszen Be. szerint a kártalanításra jogosult a kártalanítási igényt személyesen érvénye-

sítheti, de kiegészítő szabályként deklarálásra kerül, hogy amennyiben a terhelt a kártalanítási eljárás lefolytatása alatt meghal, örököse a terhelt halálától számított hat hónapon belül jogosult arra, hogy kérje az eljárás folytatását. Ilyen szabály a Bv.tv-ben nem ismert, csak a sérelmet szenvedő fél jogosult fellépésre.

A Be. szabálya azonban ellent mond a 2/2014. számú polgári elvi döntésben foglaltaknak, amely szerint a nem vagyoni kártérítés alapja a személyhez fűződő jog megsértése, míg kompenzációs funkciója szerinti célja a megsértett személynél bekövetkezett immateriális hátrálynak a sérelmet szenvedőnél személyesen történő kompenzálása. Más személynél az adott hátrány nem kompenzálható, kizárólag a tényleges károsultnál. Ebből pedig egyenesen adódik, hogy a nem vagyoni kárigény szigorúan a személyiségi jogában sérelmet szenvedett jogosult személyéhez kötődik. Erre tekintettel az anyagi jogi jogutódlás alá nem eshet, átszállása más személyre mind élők között, mind halál esetén kizárt, az örökösre átszálló hagyatéknak nem része. Az adott jogtétel részben már az időközben hatályon kívül helyezett 16. számú Irányelvben is megjelent, és alapvetésében az eltelt mintegy 30 év alatt sem kérdőjeleződött meg a bírói gyakorlatban a kérdés anyagi jogi vetületében (BH2000.197., BH1996.639., BDT2006.1463.). Az anyagi jogi jogutódlás hiányában pedig csakúgy, mint maguk a személyhez fűződő jogok, az e jogok megsértésének szankciós igényei is – köztük a nem vagyoni kártérítés iránti igények – a jogosult halálával megszűnnek,

elenyésznek. Az adott igény, követelés anyagi jogi jogutódlásának hiányában a károsult örököse (vagyoni jogutódja) az adott igényt, követelést a hagyaték részeként nem szerzi meg, miáltal az adott követelésnek jogutódlás folytán nem válik jogosultjává.

A Be. 853. §-ában a Ptk. fogalmi kerülnek alkalmazásra, ami azt jelenti, hogy a Be. szabályain alapuló kártalanítási perben kár és sérelemdíj egyaránt érvényesíthető. A kár vagyoni kárt jelent (például: munkabérkiesés, elmaradt jutalom, természetbeni juttatás, másodállás igazolt jövedelme, a jogérvényesítés költsége), a sérelemdíj pedig nem vagyoni sérelemért (például: családi kapcsolatok felbomlása) járhat. Sérelemdíj követelése kapcsán pedig a Be. megengedi az örökösi igényérvényesítést is, holott a Be. szerinti kártalanításnak egyértelműen az emberi méltósághoz való jogból fakadó személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jog az alapja, mint személyiségi jog, amely a hivatkozott PED értelmében más személynél nem kompenzálható, kizárólag a tényleges károsultnál, a sérelmet szenvedett jogosult személyéhez kötődik, ezért anyagi jogi jogutódlás alá nem eshet, átszállása más személyre még halál esetén is kizárt.

Az *irányadó jogszabály(ok)* kapcsán is különbség érhető tetten a két eljárás kapcsán abban, hogy a Be. a kártalanítási per kapcsán egyértelműen nevesíti a Pp.-t, mint alkalmazandó jogszabályt (a Be.-ben foglalt eltéréseket azonban figyelembe kell venni), míg a Bv. tv. más irányadó vagy kiegészítő jellegű szabályt nem nevesít – vagyis pontosabban az általános szabályok között

éppen a Be.-t nevezi meg az 50.§ (6) bekezdésében.

A bírósági hatáskör kapcsán is mutathatók különbségek. A Bv.tv. szerinti kártalanítási eljárás törvényszékre tartozik. A Bv. tv. 47.§ (1) bekezdése szerint ugyanis a büntetések és az intézkedések végrehajtása során a bíróságra háruló feladatokat a törvényszéken működő, a törvényszék elnöke által kijelölt bv. bíró, vagy a katonai büntetőeljárásban elítélt katona esetében a bv. bíró feladatait a törvényszék elnöke által kijelölt katonai bíró látja el, illetőleg a törvényszék elnöke által esetenként kijelölt más nem-katonai vagy katonai bíró is elláthatja ezeket a feladatokat.

A Be.-ben szabályozott kártalanítási per pedig járásbírói hatáskörbe is tartozhat, pertárgyértéktől vagy az alkalmazni kért jogkövetkezménytől függően.⁴⁰ Törvényszéki hatáskörbe tartozik akkor, ha a személyiségi jogsértésre történő hivatkozás esetén az objektív szankciók alkalmazására is kiterjed a kereseti kérelem [Pp. 20.§ (1) és (3) bekezdés alapján]. Járásbírói hatáskörbe is tartozhat a bírósági eljárás, amit alátámaszt a Be. 855.§ (4) bekezdésében foglalt szabály is, mely szerint a kártalanítási per iránti keresetlevelet a bíróság annak beérkezését követő egy hónapon belül érdemi vizsgálat nélkül a büntetőeljárás ügyirataival együtt az igazságügyért felelős minisztérium székhelye szerint illetékes, a perre hatáskörrel rendelkező járásbíróságnak vagy törvényszéknek küldi meg.

Ezen utóbbi szabály arra is rávilágít, hogy a Be. szerinti kártalanítási per és a Bv. tv. szerinti kártalanítási eljárás

(bv. bírói) között a bíróság illetékessége kapcsán is eltérés mutatkozik. A Be. vonatkozó szabálya kizárólagos illetékességet rögzít, mégpedig vagy a Pesti Központi Kerületi Bíróságét vagy Fővárosi Törvényszékét. Ezzel szemben a Bv.tv. nem rögzít ilyen kizárólagos szabályt, a 75/J. § (1) bekezdése szerint a kártalanítási kérelemmel kapcsolatos eljárást annak a bv. intézetnek a székhelye szerint illetékes büntetés-végrehajtási bíró folytatja le, amely a kérelmet továbbította, abban az esetben is, ha az elítélt ezt követően átszállítják. Ha az elítélt szabadult, az eljárást a szabadítást végző bv. intézet székhelye szerint illetékes büntetés-végrehajtási bíró folytatja le, de az elítélt vagy a védő a kérelmében kérheti, hogy az elítélt lakcíme vagy tényleges tartózkodási helye szerint illetékes büntetés-végrehajtási bíró járjon el.

A hatásköri szabályok különbözőségéből két további lehetséges eltérés is következik. Egyrészt a Be. alapján induló kártalanítási perben – amennyiben az törvényszéken indul – kötelező a jogi képviselő [Pp. 72.§ (1), (2) bekezdései], míg a Bv.tv. szerinti kártalanítás kapcsán a kérelmező jogi képviselő nélkül is eljárhat (csakúgy, mint a Be. szerinti kártalanítási per járásbírói elöltti megindításakor). Másfelől pedig az elsőfokú bírósági határozattal szemben bejelentett fellebbezést elbíráló másodfokú bíróság is különbözik, ugyanis amíg Be. szerinti kártalanítási per alapján járásbíróságon hozott ítéletet a törvényszék bírálja felül, addig a törvényszék által hozott határozat felülbírálatát az ítéletábla végzi el. A bv. bíró végzése

elleni jogorvoslatot pedig a törvény-
szék másodfokú tanácsa bírálja el.

Meg kell jegyezni különbségként azt
is, hogy bv. kártalanítási ügyben bírósági
titkár⁴¹ is eljárhat, a Be.-n alapuló
kártalanítási perben értelemszerűen ez
kizárt.

Nyilvánvalóan az ügyintézési ha-
táridő is eltérő, a Bv.tv.-ben⁴² eltérően
van meghatározva, hogy mennyi időn
belül kell elbírálni a kérelmet, a polgári
perben általános intézkedési határidő
van rögzítve: 30 nap. A keresetlevél
érkezésétől számítva az első intézke-
dés, majd folyamatosan minden intéz-
kedést 30 napon belül meg kell tenni
(lásd: Pp.110.§).

A „bizonyítás” kapcsán több ténye-
zőre is fel kell hívni a figyelmet. Elő-
ször azonban azt kell leszögezni, hogy
a bv. kártalanítási eljárások kapcsán a
bv.bírók, ill. titkárok mondhatni kivétel
nélkül iratok alapján járnak el – annak
ellenére, hogy meghallgatást és tár-
gyalást is lehetne tartani, ez azonban
a jogalkotó szándékával (ami a gyors
eljárás) szemben álló lenne. A polgári
perben pedig minden esetben tárgyalás
megtartására kerül sor, ahol már nem
csak okirati bizonyításnak van helye,
hanem pl. tanúk kihallgatásának vagy
szakértő kirendelésének is helye lehet
akár.

A Be. szerinti kártalanítási per kap-
csán azonban a kérelmezőknek bonyo-
lult, polgári anyagi jogi és eljárásjogi
szabályok övezte szabályrendszerben
kell megtalálniuk a „sikeres” utat jo-
gaik érvényesítéséhez, többek között
utalni kell itt a bizonyítási teherből fa-
kadóan a bizonyítandó tényállási ele-

mek fennállásának bizonyítási kötele-
zettségére.

Mindenekelőtt célszerű lehet rögzí-
teni, hogy a Bv. tv. és a Be. szerinti
kártalanítás is polgári jogi „szempont-
ból” azonos jogalapon áll: jogszerű
magatartással okozott vagyoni és nem
vagyoni hátrányok kiküszöbölése.
Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy
a Be. szerinti kártalanítás és a közha-
talmi jogkörben okozott kártérítés nem
mosódhat össze, az két teljesen önálló
jogcím.

A Ptk. 6:548. §-ának (1) bekezdése
szerint közigazgatási jogkörben oko-
zott kárért a felelősséget akkor lehet
megállapítani, ha a kárt közhatalom
gyakorlásával vagy annak elmulasz-
tásával okozták, és a kár rendes jog-
orvoslattal, továbbá a közigazgatási
határozat bírósági felülvizsgálata iránti
eljárásban nem volt elhárítható. E spe-
ciális kártérítési forma, a közigazgató-
si jogkörben okozott kár megtérítésé-
re akkor kerülhet sor, ha fennállnak a
Ptk. 6:548. §-ának (1) bekezdése által
előírt különös és általános feltételek. A
felperesnek ezért a perben azt kell bi-
zonyítania, hogy az alperes felróható
magatartása (intézkedése, mulasztása)
vezetett a szabadság alaptalan korláto-
zására, és ezzel okozati összefüggésben
akár vagyoni kára, akár sérelemdíjra
alapot adó személyiségi jogi sérelme
következett be, az ezek elhárítására al-
kalmas rendes jogorvoslati lehetősége-
ket igénybe vette, illetve a kár rendes
jogorvoslattal nem volt elhárítható.

Ugyanakkor a felróhatóságot a Be.
szerinti kártalanítási perben nem kell
vizsgálni, hiszen a kártalanítás, mint
jogintézmény független a felróhatóság-

tól, pusztán a Be.-ben felsorolt pozitív feltételek fennállása, valamint a kizáró okok hiánya megalapozza a Magyar Állam kártalanítási kötelezettségét⁴³, minthogy a kérelmező személyi szabadságától jogszerűen volt megfosztva, amely értelemszerűen egyúttal a jogellenességet is kizárja.

A kártalanítás jogszerű határozatokon alapuló, jogszerű eljárás eredményeként fellépő hátrányok miatti kompenzáció, míg a közhatalmi jogkörben okozott kárnál jogszerűtlenség, jogellenesség a követelés alapja, ez a megkülönböztetés (összevetés) lényegét adó ismérv. A kettő közötti hasonlóság az összehasonlítási vizsgálat második lépcsőjében lehet: ha a kártalanítási jogalap, illetve a közhatalmi jogkörben okozott kárnál a kirívóan súlyos jogalkalmazási/jogértelmezési tévedés fennáll, onnantól mindkettőnél a kártérítés és sérelemdíj iránti igény tényleges vizsgálata következik. Kártérítésnél inentől vizsgálati szempont, hogy van-e kár, és az okozati összefüggésben áll-e a jogszerű eljárásban okozott szabadságelvonással, közhatalmai jogkörben okozott kárra hivatkozásnál pedig a kirívó hibával. Felróhatóság alóli kimentés a kártalanításnál nem igazán jöhet szóba, inkább a károsulti közrehatás merülhet fel (mi az a káros eredményből, amihez a felperes magatartása is hozzájárult, pl. elvesztette a munkáját, de a később felajánlott állást visszautasította; vagy a két év szabadságvesztés alatt berozsdásodott az autója, de akár garázsban is állhatott volna). Azonban sérelemdíj fizetésére kötelezési kereseti kérelem előterjesztésekor már mindkét esetben (kártalanítás és közhatalmi jog-

körben okozott kár) vizsgálni kell, hogy a hivatkozott személyiségi jogi sérelem a jogszerű szabadságelvonás vagy kirívó hiba miatt következett-e be: pl. azért romlott-e meg az egészsége (ha pl. egyébként is szívbeteg volt, vagy magas vérnyomású, vagy epilepsziás, akkor az nem a börtön miatt van, maximum állapotrosszabbodás kimutatása esetén felel az alperes – egyébként hiányzik az okozatosság) a felperesnek.

A Be. szerinti kártalanítási perben a kereseti kérelem elbírálásakor abból indokolt kiindulni, hogy az alperesi szervek a sérelmesnek tartott eljárás során az állam büntető hatalmát gyakorolták, e tevékenységükkel összefüggésben kerülhetett sor az igényérvényesítő felperes személyi szabadságától való megfosztására. Amennyiben a büntetőeljárás során, a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket maradéktalanul betartva kerül sor például a kényszerintézkedésre, a személyes szabadsághoz fűződő jog megsértése fogalmilag kizárt, hiszen maga a jogszabály (Alaptörvény, büntetőeljárás törvény) ad felmentést a jogellenesség alól. Bár a terheltet ért károk kártalanítási és kártérítési igényként is érvényesíthetőek, a két jogintézmény azonban nem azonos, a kártalanítás esetén a károkozás nem jogellenes, hanem a személyi szabadságtól megfosztás jogszerű, a jogszabályoknak megfelelő eljárás keretében, a vonatkozó jogszabályi előírások betartása mellett került rá sor, és a szabadság elvonásával okozati összefüggésben felmerült vagyoni és nem vagyoni károk objektív alapon követelhetőek.⁴⁴ Meg kell jegyezni utóbbi kapcsán, hogy a nem vagyoni hátrányok köré-

ben a bíróságok – az eseti döntésekben (BH.1998.82., BH2002.186.) is testet öltő bírói gyakorlatra is figyelemmel – köztudomású tényként értékelik, hogy a személyi szabadság több hónapra kiterjedő, jelentős korlátozása, illetve maguk a börtönviszonyok fizikai és pszichikai vonatkozásban egyaránt megterhelőek és általában is károsak, az ennek során elszenvedett „sérülések” a szabadulást követő életvitelben is hátrányt jelenthetnek.⁴⁵

Amennyiben a Be. által írt feltételek fennállnak és a felperes az általános kártérítési felelősségre hivatkozással akár vagyoni kár (pl. elmaradt munkabér; indokolt pszichiátriai kezelés költsége; stb.) megtérítése iránt terjeszti elő keresetét, ebben az esetben a Ptk. 6:519. §-át kell alkalmazni, amely szerint, aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni; azonban mentesül a felelősség alól a károkozó, ha bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható (ebben a körben tehát már vizsgálni kell a felróhatóságot). A felperesnek tehát azt kellett bizonyítania, hogy az alperes alkalmazásában állók jogellenes és felróható módon jártak el, kirívóan súlyos jogalkalmazási hibát vétettek, és a felperest ezzel okozati összefüggésben érte vagyoni kár, illetve akár személyiségi jogi sérelem (pl. annak okán, hogy nem vagyoni kárként jelentkezhett az is akár, hogy valakit fogvatartása miatt szűk lakókörnyezetében – mondjuk egy kis faluban – elítélnek, megbélyegeznek; vagy az is lehet hivatkozási alap, hogy lelki megbetegedés következett be; megromlottak a családi kapcsolatok, stb.). Összességében tehát, ha a Be. által írt

feltételek fennállnak, annak módjára és mértékére a Ptk. szerződésen kívül okozott kárért való felelősségére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni: a felperesre háruló bizonyítási teher szerint az általa érvényesíteni kívánt vagyoni és nem vagyoni hátrányok bekövetkezését, ezeknek a büntető hatóságok/bíróságok által alkalmazott kényszerintézkedéssel vagy szankcióval való okozati összefüggését, valamint azok összezszerűségét illetően.⁴⁶

A büntetőeljárás szabályainak megszegésének, a kirívóan súlyos jogalkalmazási vagy jogértelmezési hibának a bizonyítása az esetek túlnyomó többségében gyakorlatilag „lehetetlen”, ha az eljárás során a fellebbviteli eljárásokban másodfokú határozatok arra utalnak, hogy az alperes a Be. szabályait betartva járt el. Egyebekben ebben a körben ki kell emelni, hogy a polgári bíróságnak nincs érdemi lehetősége ennek felülvizsgálatára, hiszen a büntetőeljárás szabályok betartásának vizsgálata a büntetőeljárásra, annak rendes és rendkívüli jogorvoslati fórumaira tartozik, a polgári peres eljárásban nem vizsgálható felül, az ugyanis nem szolgálhat a jogerős büntető határozatok újabb jogorvoslati fórumával.⁴⁷

Fentiek fényében kijelenthető, hogy a kérelmezők nincsenek könnyű döntési helyzetben, amikor azt kell mérlegelniük, hogy a miniszterrel kötendő egyszerűsített kártalanítási eljárás megindítása mellett döntenek – annak a „biztos” tudatában, hogy fix, meghatározott összegre lehetnek jogosultak” – vagy „megkockáztatják” a polgári pereskedést azon megfontolásból, hogy a kormányrendeletből kiszámított ösz-

szegnél magasabb kárigényt tartanak jogaik sérelme kapcsán kompenzálásra alkalmasnak – ebben az esetben azonban vállalniuk kell ezen pereskedés sikerességével kapcsolatos járó bizonytalansági tényezőket.

Végezetül pedig a *kifizetési szabályok* eltérőségére kell kitérnem. A kifizetés határidejével összefüggésben a Be. szerint 15 nap áll az állam rendelkezésére, hogy az írásbeli megállapodást követően az abban foglalt kártalanítási összeget kifizesse. Amennyiben azonban kártalanítási per megindítására kerül sor és a polágrai bíróság megállapítja az alperes felelősségét és vagyoni vagy nem vagyoni (sérelemdíj) kártérítésre kötelezi az államot, úgy a teljesítési határidőt a Pp. 344.§-ában foglaltak⁴⁸ szerint állapíthatja meg. A Bv.tv. 75/O. § (1) bekezdése szerint pedig a kártalanítással összefüggő kifizetés iránt az igazságügyért felelős miniszter intézkedik a bv. intézet határozatának vagy a büntetés-végrehajtási bíró jogerős ügydöntő végzésének (a továbbiakban együtt: kártalanítási döntés) az igazságügyért felelős miniszterhez történő érkezésétől számított a) kilencven napon belül, b) a 75/R. § (1) bekezdése szerinti esetben százhusz napon belül.

A kifizetendő összeg kapcsán a Bv.tv. alapján⁴⁹ 1200-1600 Ft közötti összeg ítélt meg a sérelmet szenvedett fél javára [Bv.tv. 75/N. § (2) bekezdése], a Be. alapján alkalmazandó 138/2018. (VII. 26.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése szerint pedig az egyszerűsített kártalanítási eljárásban a kártalanítás egy napra eső összege – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – 7000 Ft, a kivételi (2) bekezdés alapján a Be. 845.

§ (1) bekezdésében meghatározott bűnügyi felügyelet esetén a kártalanítás egy napra eső összege 3500 Forint. A Be. szerinti kártalanítási perben pedig nincsen fix, -tól -ig összeghatár szerinti rendelkezés, az a bírói mérlegelés része.

A megállapított kártalanításból történő „levonások” szintén különbségeket mutatnak. Amellett, hogy mind a Bv.tv., mind a Be. szerint megállapított kártalanításból helye van a megítélt polgári jogi igény összegének visszatartásának, addig a Bv.tv. alapján gyermektartásdíj iránti követelés is teljesíthető a megítélt összegből, amire a Be. nem ad lehetőséget. Ugyanakkor a Be. a „kezdetektől” rendezi a bűnügyi költség „behajtásának” lehetőségét, amit pedig a Bv. tv. 2021. január 1. napjáig nem tett meg. A Bv.tv. 2021. január 1. napjától hatályos 75/R.§-ában foglaltakra figyelemmel kijelenthetjük, hogy most már mind a Be., mind a Bv. tv. szerinti kártalanítást igénylővel szembeni bűnügyi költség megfizetésére kötelezés és a kifizetendő kártalanítás összegének van érdemi kapcsolata, hiszen az igazságügyért felelős miniszter még a kártalanítás kifizetése előtt megkeresi az állami adó- és vámhatóságot a végrehajtás érdekében. Továbbá mind a két kártalanítási eljárás kapcsán ugyanígy rendelkeznek a jogszabályok vagyonek Kobzással összefüggésben is, amit a Bv.tv. szintén az újonnan hatályba lépő 75/R.-ban rendelt szabályozni.

IV. Következtetések

Az egyes bírósági eljárások elhúzó-
dásával kapcsolatos vagyoni elégtétel
érvényesítéséről szóló T/2923. számú
törvényjavaslat 2018. október 19. nap-
ján – nem sokkal az új Be. hatálybalé-
pését követően – került benyújtásra
az Országgyűlés elnöke felé. Ugyan a
javaslatról szóló zárószavazásra nem
került sor, azonban az abban foglaltak
mindenképp alapul szolgálhatnak az
olyan megállapításokra, amelyek egy-
fajta jogalkotói szándékra vonatkoz-
hatnak.

A javaslat lényege szerint⁵⁰ az a bí-
rószági eljárás észszerű határidőn belül
történő befejezéséhez fűződő alapvető
jogot speciális jogvédelem alá helyez-
né, szabályozná az alapjogsérelem va-
gyoni (pénzbeli) elégtétellel történő
kompenzálását, illetve az ennek érvé-
nyesítését lehetővé tevő eljárást. Ennek
érdekében az újfajta jogvédelem önálló,
sui generis jogintézményként, alapve-
tő jogának sérelmére tekintettel illetné
meg a bírósági eljárásban félként vagy
terheltként részt vett személyt.

A tervezet szerint a vagyoni elég-
tétel iránti igény érvényesítésének két
szakasza lett volna: az első szakaszban
a fél a Magyar Állammal szemben érvé-
nyesíthet igényt az igazságügyi minisz-
ter előtt zajló előzetes egyezségkötési
eljárásban. A második szakaszra csak
akkor került volna sor, ha az egyezség-
kötés elmarad, ekkor a félnek lehetősé-
ge nyílik a bíróság előtt polgári nempe-
res eljárás keretében érvényesíteni az
igényét. Ez az osztott szerkezet vagy
általam osztott „hatáskörnek” nevezett
elkülönítés hasonlatos lett volna mind

a Bv.tv., mind a Be. szerinti kártalaní-
tási eljárás menetéhez. Az igényérvé-
nyesítésnek mindkét eljárásban keretet
szabott volna a vagyoni elégtétel bíró-
szági eljárás időtartamához is igazodó, a
vagyoni elégtétel mértékéről és a kifi-
zetendő összeg számításának részletes
szabályairól szóló kormányrendelet
szerinti meghatározott összege. Ez ha-
sonló lett volna a Be. szerinti kártalaní-
táshoz kapcsolódó kormányrendelet
szerinti pontos, összegszerű meghatá-
rozáshoz azzal a különbséggel, hogy a
Be.-n alapuló kártalanítási perben már
nem irányadó a korm.rendelet szerin-
ti „tarifa”, ezen javaslat szerint pedig
a külön jogszabályban meghatározott
összeget a bíróság előtt esetlegesen
lefolytatandó nemperes eljárásban is
irányadónak kellene tekinteni.

Ha a fenti törvényjavaslatban fog-
lalt vagyoni elégtétel, a Bv. tv. szerinti
kártalanítás és a Be. alapú kártalanítás
jogintézményeit vizsgáljuk, akkor arra
tehetünk megállapítást, hogy *olybá tű-
nik, hogy a jogalkotói szándék tendenciózu-
san azt tűzi ki célul, hogy az egyes alapjo-
gokat „beárassa”, hogy az ilyen jogokban
keletkezett esetleges sérelmekkel kapcsola-
tos igényérvényesítést egy gyors kompen-
zációs eljárásban lehessen ellensúlyozni.*
Mindhárom eljárásban megfigyelhető
az osztott szerkezet: a Bv.tv. alapján a
bv.szerv – bíróság (Bv.tv. alapján ön-
álló kártalanítási eljárás) között; a Be.
alapján a miniszterrel folytatott egy-
szerűsített (megállapodásra irányuló)
eljárás – bíróság (polgári peres eljárás)
között; a fenti törvényjavaslat szerint
pedig szintén a miniszterrel folytatott
egyszerűsített (megállapodásra irányu-
ló) eljárás – bíróság (polgári nemperes

eljárás) között. Ugyanakkor ez a „beárzás” különösen veszélyes, hiszen nehezen tehető ilyen fajta különbség a különböző alapjogok között. Kétségesnek tartom például azt is, hogy a Be. szerinti, a személyi szabadsághoz és biztonsághoz való joggal összefüggő, az alaptalanul alkalmazott szabadságkorlátozásért járó kártalanításhoz fűződő Korm.rendelet 7000.-, ill. 3500.- Ft-ban határozza meg a „sérelemért járó tarifát”, a Bv.tv. pedig ezzel szemben az emberi méltósághoz való jogból fakadó, embertelen és megalázó büntetés tilalmával összefüggésben pedig 1200-1600.- Ft megállapítására teremt lehetőséget. Úgy gondolom, hogy ezen alapvető jogok nem olyanok, amelyek egyfajta tarifarendszerben meghatározhatóak úgy kvázi, hogy azok „mennyit érnek”.

Végül a korábbi törvényjavaslattal teljesen megegyező elgondolások és koncepció mentén a Pevtv. azonban már csupán – a törvény tárgyi hatálya alól kivéve a közigazgatási pereket és a büntetőeljárásokat⁵¹ – a polgári peres eljárás észszerű határidőn belül történő befejezéséhez fűződő alapvető jogot helyezi speciális jogvédelem alá, szabályozza az alapjogsérelem vagyoni (pénzbeli) elégtétellel történő kompenzálását, illetve az ennek érvényesítését lehetővé tevő eljárást. Holott az EJEB a hazai jogalkotótól nyilván azt várta el, hogy minden bírósági eljárással összefüggésben dolgozzon ki hatékony jogorvoslati lehetőséget és ezt ne kizárólag a polgári peres eljárásokkal összefüggésben tegye meg.

A Pevtv. még annyiban tér el a korábbi törvényjavaslattól, hogy nem

„osztott” hatáskört szabályoz, hanem a vagyoni elégtétel alapjául szolgáló bírósági eljárásban elsőfokon eljáró bírósággal szemben érvényesíthető igény akként, hogy mindig a jogi személy bírósággal szemben kell fellépni, amelynek elnöke az elhúzó ügyben eljáró bíróság bírái tekintetében a munkáltatói jogokat gyakorolja.⁵²

A sérelem „ellenértékének” meghatározásáról a vagyoni elégtétel mértékéről és a kifizetendő összeg számításának szabályairól a 372/2021. (VI.30.) Korm.rendelet rendelkezik. Ennek 1.§ (1) bekezdése szerint a Pevtv. 7. §-a alapján járó vagyoni elégtétel összegét a bírósági eljárás Pevtv. szerint figyelembe vehető időtartamára eső naptári napoknak és a (2) bekezdésben meghatározott napi összegnek – 400,- Ft – a szorzataként, egy összegben kell megállapítani.

Kétségtelen, hogy az EJEB több ítéletében arra hívta fel hazánkat, hogy dolgozzon ki hatékony jogorvoslati rendszereket, azonban álláspontom szerint ennek a követelménynek más úton-módon is eleget lehetne tenni. A hazai jogalkotó egyértelműen a kártérítési jellegű jogorvoslatok kidolgozása mellett tette le a voksát, a hatékony megelőző típusú jogorvoslatok körének esetleges szélesítése vagy hatékonyságuk növelése helyett. Pedig nagyobb hangsúlyt lehetne arra is fektetni, hogy milyen módon lenne biztosítható az, hogy kisebb számban következzenek be ilyen jogsérelmek, magyarul mondva: nagyobb gondot lehetne a „megelőzésre” is fordítani. Ezzel kapcsolatosan is tapasztalhatunk szerintem pozitív irányú jogalkotói törekvéseket, melyek közül az új bün-

tetőeljárás törvény eljárást gyorsító rendelkezéseit emelném ki. Azokból is látszik, hogy egy hosszas, a jogász hivatás minden szegmensét érintő szakértői körből válogatott gyakorlati emberek véleményét nagy mértékben figyelembe vevő jogalkotás nagyban hozzájárulhat például az eljárások elhúzódásának csökkentéséhez. Az ilyen jogszabályok mentén már mondhatni szinte nem is lenne szükséges ilyen kompenzációs jogorvoslati mechanizmusok kidolgozására.

A Bv.tv. szerinti kártalanítás jogalapját adó túlzásúfoltosság kezelése is lehetséges⁵³, annak ellenére, hogy egy rendkívül összetett problémakörrel beszélhetünk. Ugyanis azt is látni kell, hogy hiába nő a férőhelyek száma, ha azzal egyidejűleg a fogvatartotti létszám is egyre inkább növekszik. A férőhelybővítési program mellett költségkímélőbb gyakorlatok is kialakíthatóak, lásd példaként a szabadságvesztés alternatívájaként alkalmazható szankciók⁵⁴ kiszabásának gyakorlatát vagy esetleg a reintegrációs őrizet sikeresnek értékelhető jogintézménye kapcsán újabb elítéltek bevonása az alkalmazási körébe, stb.

A Be.-ben szabályozott kártalanítás kapcsán pedig a jogalkotási törekvések mellett komoly figyelmet lehet érdemes szentelni a joggyakorlat egységesítésére irányuló törekvések támogatásán túl például a jogalkalmazók képzési rendszerének további fejlesztési lehetőségeire is.

Végezetül pedig arra is szeretném felhívni a figyelmet, hogy az *alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti és – a Pevto. által kompenzálni kívánt –*

ésszerű időn belüli bírósági eljáráshoz való jog megsértésével összefüggő alapjogsérelem akár össze is kapcsolódhat egymással, ki is egészülve adott esetben a Be. szerinti, alaptalan fogvatartás miatti (vagyis az alaptalanul alkalmazott szabadságkorlátozásért járó, lényegében a személyi szabadsághoz és biztonsághoz való joggal összefüggő) kártalanítás jogintézményével.

Nyilvánvalóan ritka esetben, de előfordulhat tehát az, hogy a bíróság elrendeli a terhelt letartóztatását, amelyet embertelen, megalázó körülmények között hajtanak végre, és a bírósági eljárás végén felmentésre kerül sor. Ugyanakkor ez kiegészülhet még azzal is, hogy a terhelt a büntetőeljárás céljain túlmenő, akár visszafordíthatatlan és jóvátehetetlen károkat szenvedhet el, mint például munkajogviszonyának megszűnése, vállalkozásainak tönkremenetele, a társadalmi életben történő ellehetetlenülése, egészségi állapotának romlása, a kényszerintézkedés végrehajtása során elszenvedett testi bántalmazás, szexuális zaklatás.⁵⁵ Végezetül pedig, amennyiben a terhelt ezen utóbbi immateriális hátrányok orvoslása miatt személyiségi jogvédelem iránti polgári pert indít és az ésszerűtlen ideig húzódik, a polgári jogi peres jogérvényesítés lehetősége kiegészülhet a Pev.tv. szerinti, vagyoni elégtétel érvényesítésére irányuló nemperes eljárással is. Összesen tehát négy eljárás megindítása is kirajzolódik [az alábbi jogsérelmek miatt]:

(1) emberi méltóságot sértő elhelyezési körülmények miatt a Bv.tv. szerinti kártalanítási kérelem előterjesztésének lehet helye [az embertelen, megalázó

büntetés tilalmához fűződő alapjogsérelem];

(2) az alaptalanul alkalmazott letartóztatás miatt a Be. szerinti kártalanítási igényvel léphet fel az érintett [személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jog sérelme];

(3) a büntetőeljárás céljain túlmenő károk elszemélyesítése miatt bekövetkező személyiségi jogsértés miatti polgári peres eljárás is indítható [személyiségi jogokban keletkező sérelmek (nem vagyoni károk)];

(4) utóbbi eljárás ésszerű időt meghaladó pertartama miatt pedig a Pev. tv.-en alapuló jogorvoslással lehet élni [ésszerű időn belüli eljáráshoz való jog biztosításának hiánya].

Ezek a kérdéskörök tehát egyszerre tartoznak az előzetes letartóztatás révén a büntető eljárásjog, a szabadságelvonó büntetésekre tekintettel pedig a büntetés-végrehajtási jog területére, valamint megjelenhet a polgári jogi személyiségvédelem mellett egy eljárás alapjog védelmének területe is.

Ezen sérelmekkel kapcsolatos igényérvényesítés azonban egy rendkívül komplikált folyamat lehet, hiszen az elhelyezésből adódó sérelmek kapcsán a Bv.tv. szerinti nemperes eljárásban, az indokolatlan kényszerintézkedéssel összefüggésben a Be. szerinti kártalanítási perben, az elhúzódó bírósági eljárás miatt szintén majd nemperes eljárásban, a túlmutató személyiségi jogsértés miatt pedig polgári perben kell fellépni. Ráadásul a jogvédelmet áthatja egyfajta dogmatikai bizonytalanság is, hiszen a büntető eljárásjogi és végrehajtási szabályok a polgári anyagi és eljárásjog szabályrendszerével találkozhatnak. Ebben az „útvesztőben”

mindezen felül a felsőbb bírósági határozatok sem segítenek egyértelműen eligazodni. *A következő kérdések megválaszolása komoly dogmatikai vitákat szül, ezáltal kétségesse teszik a lehetséges jogorvoslatok hatékonyságát is:*

- felmerül, hogy az alapvető jogokat sértő elhelyezéssel felmerülő sérelmek milyen viszonyban vannak, vagy beilleszthetőek -e személyiségi jogsértések közé;
- kérdéses, hogy a fogvatartottnak a személyiségi joga megsértése miatt sérelemdíj megfizetése iránti igénye közvetlenül a bíróság előtt érvényesíthető, vagy meg kell -e előznie a büntetés-végrehajtási intézmény előtti eljárásnak – tehát a Bv.tv. 143. §-át lehet-e a vagyoni kár megtérítése mellett a nem vagyoni sérelmekre is vonatkoztatni, az ott szabályozott kártérítési igény alatt kizárólag vagyoni kárigény érthető -e;
- vitatott, hogy a Bv.tv. szerinti kártalanítás bevezetésére tekintettel követelhető -e sérelemdíj vagy a jogalkotó csupán a párhuzamos igényérvényesítést kívánta lehetetlenné tenni (tehát kizárólag arra az esetre zárta -e ki az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti nem vagyoni kártérítés/sérelemdíj érvényesítésének lehetőségét, ha a fogvatartott úgy döntött, e sérelmei miatt kártalanítást követel), vagyis: abból, hogy a kártalanítás jogalapját a Bv. tv. meghatározza, az következik -e, hogy igényérvényesítési fórum-kényszerről,

- (egészében) sui generis jogintézményről van szó, s ekként az adott igény elbírálása kizárólagosan büntetés-végrehajtási bírói hatáskörbe tartozhat⁵⁶;
- amennyiben a kérelmező az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt megítélt kártalanítást elégtelennek ítéli meg, többletigényét sérelemdíjként lehet -e érvényesíteni;
 - a büntetőeljárásban a bíróságnak törekednie kell az eljárás észszerű időn belüli befejezésére, ennek megsértéséhez azonban a büntetőeljárás szabályok különös jogkövetkezményt nem fűznek, az eljárási alapjogsértés önmagában nem jelent nem vagyoni kártérítés követelésére alanyi jogot, csak személyiségi jogsértés esetén lehet alapos;
 - a hazai joggyakorlat az észszerű időn belüli eljáráshoz való jogot eljárási alapjognak tekinti, amelynek megsértése csak bizonyos többletkövetelmények teljesülése esetén eredményezheti egyúttal valamely személyiségi jog sérelmét is – ez azonban szembenáll az EJEB és az EuB gyakorlatával, amely szerint önmagában az ilyen jogsérelem nem vagyoni kárt szül, melyből értelemszerűen következik a nem vagyoni kártérítés lehetősége;
 - az észszerű időn belüli eljárás joga egy az alkotmányos szabadságok, a nemzetközi egyezményekbe foglalt emberi jogok közül, azonban a büntetőeljárással összefüggésben az állam közjogi

eszközökkel nem biztosít védelmet, a polgári jogi eszközök erre pedig egyáltalán nem alkalmasak;

- a büntetőeljárás észszerű időt meghaladó elhúzódása ugyan okozhat az egyén számára érdeksérelmet, vagyoni és nem vagyoni hátrányt egyaránt, azonban ezek orvoslására a Ptk.-ban védett személyiségi jogok megsértése esetén igénybe vehető keresetindítási jog és az az alapján igényelhető objektív és szubjektív jogkövetkezmények alkalmazása sikerrel nem vehető igénybe;
- ugyan alkotmányosnak tekinthető az, ha a büntetés kiszabása körében nyert kedvezménnyel kerül kompenzálásra az, hogy indokolatlanul elhúzódott a büntetőeljárás, azonban, ha ezt helytelenül alkalmazzák a bíróságok (például úgy, hogy összemossák az eljárás elhúzódását az időmúlással), a jogvédelem kiüresedik.

1 Az emberi méltósághoz való jog azonban minden egyéb alapjog „anyajoga” és például abból eredeztethető a Be. szerinti kártalanítás jogalapját adó személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jog is. A Bv. tv. szerinti kártalanításhoz mégis az emberi méltósághoz való jog, mint jogalap meghatározása kapcsolódik, ugyanakkor ahhoz kötődően is az abból eredő másik alapjog, az embertelen, megalázó büntetés tilalma is nevesíthető.

Ezzel kapcsolatban még megjegyzést érdemel, hogy a Bv.tv. szerinti kártalanítás elnevezésében szerepeltetett többszám (alapvető jogokat sértő) ugyanakkor arra utal, hogy több alapjog sérelmének kompenzálásra hivatott az eljárás.

2 Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest. 2014. 333. o.

3 Blutman i.m. 33. o.

4 lásd: Helen Keller – Alec Stone Sweet (szerk.): *A Europe of Rights. The Impact of the ECHR on National Legal Systems.* Oxford – New York, Oxford University Press. 2008. 3. o.

5 Rainer Lilla: Távol Európától – az ésszerű időn belüli eljárásához kapcsolódó jogorvoslati lehetőségek szűkülése. *Eljárásjogi Szemle.* 2017/4.szám

https://eljarasjog.hu/2017-evfolyam/tavol-europatol-az-eszszeru-idon-beluli-eljarashoz-kapcsolodo-jogorvoslati-lehetosegek-szukulese/#_ftnref5 (2020-08-24)

6 Az EJEE-ben garantált jogok – ideális esetben – a tagállamok előtt is hivatkozhatók, és a tagállami döntés alapjául szolgálhatnak. (Rainer i.m.)

7 Luzius Wildhaber: *A constitutional future for the European Court of Human Rights?* *Human Rights Law Journal*, Vol. 23. No. 507., 2002. 162. o.

8 Déborah Forst: *The execution of judgments of the European Court of Human Rights. Limits and ways ahead.* *ICL Journal, Vienna Journal on International Constitution Law*, 2013/3. 4. o.

9 Az ügyről bővebben lásd például: Tallódi Zoltán: *A büntetés-szűfoltosság kérdése az Emberi Jogok Európai Bírósága döntéseinek tükrében.* *Börtönügyi Szemle*, 2016/1. 46-49. o.; Szilágyi Emese: *Megalázó büntetésviszonyok: az első pilot judgment Magyarország ellen.* *Közjogi Szemle*, 2015/2. 68-71. o.; Kirs Eszter: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának pilot ítélete a magyar büntetés-végrehajtási rendszer túlzásfoltosságáról.* *JeMa*, 2015/3. 75-81. o.

10 A 4 m2-nél kisebb mozgástér kiegészült olyan további negatívumokkal, mint: a zárkák leromlott állapota, a le nem választott mosdóhelyiségek, a szellőzés, világítás, rovarirtás nem megfelelő volta. Előfordult olyan is, hogy a kérelmezők legfeljebb a napi kötelezően biztosítandó egy órára, vagy annál is kevesebb időre hagyhatták csak el a zárkájukat. (Varga és mások kontra Magyarország, 79-92. pont.)

11 Az EJEB 2017 novemberében, a Domján kontra Magyarország ügyben (Domján kontra Magyarország, EJEB, 2017. november 14-i elfogadhatatlansági döntés, ügyszám: 5433/17) értékelte ezeket az új jogintézményeket, és megállapította, hogy az EJEE 13. cikkével összhangban kellően hatékony jogorvoslati lehetőséget jelentenek a fogvatartottak számára. (Domján kontra Magyarország, 22. pont.)

12 A jogszabályhelyek megjelölése során a „régí Bv.tv.” megjelölést használok, melyekkel a 2020. december 31. napjáig hatályban volt szabályozást jelölöm.

13 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 10/C. § (3)-(4) bekezdés 2020. december 31. napjáig hatályban volt

szabályai szerint.

14 A határozat ügydöntő jellege ugyanakkor hatalmas szakmai vitákat váltott ki, lásd: 3087/2020. (IV. 23.) AB határozat; Kúria Bfv.II.1.326/2018. szám; Kúria Bfv. I. 573/2020. szám (BH2020. 360.); Kúria Bt.I.1/199/2019. (BH2020. 103.); BH2002. 462.

15 A Bv.tv. szerinti kártalanítás új szabályairól lásd még pl.: Nagy Zsuzsanna – Boda Zoltán: *Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítás új szabályai, visszatekintés a panasz jogintézményére.* *Büntetőjogi Szemle* 2020/2.szám. 99-112. o.; Boda Zoltán: *Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítási eljárás és a személyiségi jogsértés miatt indult polgári per konkurálása.* *Acta Universitatis Szegediensis FORVM: Publicationes Doctorandorum Juridicorum Szeged*, IX. évfolyam, 2021. 5-22. o.

16 A 2020. évi CI. törvényhez fűzött jogalkotói indokolás szerint (a 17. §-hoz, összefüggésben a Bv. tv. 75/E. §-hoz) a hatályban volt kártalanítási rendszer felülvizsgálata során cél volt az eljárás hatékonyságát növelő megoldások azonosítása, ennek megfelelően a kártalanítási eljárásban a bv. intézetnek hangsúlyosabb szerepet szán.

17 Nem tekinthető az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény megszűnésének, ha e körülmény fennállása legfeljebb harminc napra azért szakad meg, mert az elítélt elhelyezése során a jogszabályban előírt élettér biztosítva volt.

18 Fontos megjegyezni, hogy a nemzeti jogalkotót kötik az Egyezményben megjelölt indokok, azonban ezek csak

minimumszabályokat jelentenek, amelytől az államok eltérhetnek és szigorúbb követelményeket határozhatnak meg. (Walter Gollwitzer: *Menschenrechte im Strafverfahren MRK und IPBPR.* Berlin, Walter de Gruyter, 2005. 220. o.)

19 Koósné Mohácsi Barbara: *A személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jog.* In: *Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2018. (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter – Jakab András) [58] <http://ijoten.hu/szocikk/a-szemelyi-szabadsaghoz-es-biztonsaghoz-valo-jog> (2021-08-24)

20 Egyezségokmány 9. cikk 5. pont.

21 Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kártalanítás jogintézménye az állam büntetőhatalmának gyakorlása során előforduló tévedések orvoslását szolgálja. (41/2003. (VII. 2.) AB határozat)

22 Koósné Mohácsi i.m. [58]

23 Árva Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez.* Budapest, Wolters Kluwer, 2013.

113., 115. o.

24 Ilyennek minősül például a magyar jogban az őrizetbe vétel, a letartóztatás, a kényszergyógykezelés és a szabadságvesztés büntetés, amelyek kimondottan a büntetőeljáráshoz kötődő legtipikusabb szabadságelvonási formák, ugyanakkor ezek mellett számos más szabadságelvonó és korlátozó intézkedés létezik, pl.: a szabálysértési őrizet, a kiadási letartóztatás vagy az átadási letartóztatás. (Koósé Mohácsi i.m. [6] és 12. lj.)

25 EJEb Storck v. Germany, no. 61603/00, Judgment of 16 June 2005; Stanev v. Bulgaria, no. 36760/06, Judgment of 17 January. 2012.

A szabadságelvonás konkrét eseteit részletesen meghatározza az 5. cikk.

26 Koósé Mohácsi i.m. [19]

27 Például a Hunvald-ügy kapcsán elsősorban nem az előzetes letartóztatás hossza, hanem annak feltétlenül szükséges alkalmazása volt az ügy tárgya. (EJEb Hunvald v. Hungary, no. 68435/10, Judgment of 10 March 2014.)

További ügyek, amelyekben elmarasztalták hazánkat, pl.: EJEb Imre v. Hungary, no. 53129/99, Judgment of 2 December 2003.; EJEb Maglódi v. Hungary, no. 30103/02, Judgment of 9 November 2004.; EJEb Gál v. Hungary, no. 62631/11, Judgment of 11 June 2014.; EJEb Gábor Nagy v. Hungary, no. 33529/11, Judgment of 11 May 2014.; EJEb Süveges v. Hungary, no. 20255/12, Judgment of 2 May 2016.

28 A büntetőeljárásról szóló 2017. XC. törvény indokolása

29 Kommentár a büntetőeljárásról szóló 2017. évi CX. törvényhez – Főszerkesztő: Polt Péter (Be. kommentár)

30 A Be. 846. §-ban sorolja fel azokat az eseteket, amelyek bármelyikének a felmerülése akkor is kizárja a kártalanítást, ha egyébként a pozitív feltételek fennállnak.

31 Be. kommentár

32 Azonban nem minden, egyébként a Be.-ben szabályozott eljárást megszüntető ok teszi lehetővé a kártalanítást, kizárólag a meghatározott (Be. 845.§ (1) bekezdés) jogcímenek való megszüntetése.

33 Az első és második csoport esetén tehát az eljárás befejezésekor alaptalanak tekinthető, korábban elrendelt személyi szabadságot érintő (taxatív felso-rolt) kényszerintézkedések miatt járhat a kártalanítás.

34 A kiszabott, illetve alkalmazott joghátrányhoz képest indokolatlan mértékű kényszerintézkedés alapozza meg a kártalanítást, ami ebben az esetben korlátozottan valósul meg, mivel csupán a különbözet lehet számítási alap.

35 Be. 845.§

36 Részletszabályait lásd: Be. 848.-853.§

37 Ennek vizsgálata ugyanakkor közel sem egyértelmű, ugyanis a rendőrségi fogda nem a BVOP, hanem a Belügyminisztérium felügyelete alá tartozik, ezáltal a bv. intézet az itt töltött napokra nem tud adatokat szolgáltatni. Azonban ugyanúgy fogva tartásnak minősül, így nem lehet egyértelműen kizárni annak lehetőségét, hogy kiterjedhet rá a kártalanítási kérelem. Ezzel kapcsolatban talán a Bv.tv. hatályának mélyebb értelmezése keríthet minket közelebb a helyes értelmezéshez.

38 Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a 2020. december 31. napjáig hatályban volt Bv. tv. szerint ez nem érvényesült, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanításnak az volt a menete, hogy a kérelmet a fogvatartás helye szerinti bv. intézetnél kellett benyújtani [„rég” Bv. tv. 10/A. § (5) bekezdés], aki azt továbbította az illetékes büntetés-végrehajtási bírósághoz elbírálás végett.

2021. január 1. napjától a börtönzsúfoltság miatti kártalanítási eljárással összefüggő visszaélések megszüntetése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CL. törvény 17-23.§-ai folytán lett – hasonlóan a Be. szerinti kártalanításhoz – szabályozva a Bv. tv.-ben is egyfajta osztott szerkezet, amit én inkább megosztott hatáskörnek neveznék.

39 A korábbi Be. 6 hónapos határidőt állapított meg, ezt emelte fel az új Be. egy évre.

40 A Be. 853. § (1) bekezdése szerint a kártalanítási perben a szabadság alaptalan korlátozása, illetve elvonása miatt bekövetkezett kár megtérítése, illetve nem vagyoni sérelemért járó sérelemdíj is követelhető.

41 Bv.tv. 50.§ (3) bekezdése szerint az e fejezetben és a III/A. Fejezetben szabályozott eljárások közül azokban, amelyeknél e törvény az elítélt meghallgatását nem írja elő vagy a bírósági titkár eljárását nem tiltja meg, a büntetés-végrehajtási bíró feladatait önálló aláírási joggal a törvényszék elnöke által kijelölt bírósági titkár is elláthatja. A bírósági titkár a döntését iratok alapján hozza meg.

42 A Bv.tv. 50.§ (1) bekezdés c) pontja szerint e törvény eltérő rendelkezése hiányában az indítvány, illetve az előterjesztés beérkezését követő, vagy hivatalból történő eljárás esetén, az eljárás alapjául szolgáló ténynek vagy körülménynek a tudomására jutásától számított

ca) harminc napon belüli, fogva lévő elítélt esetén tizenöt napon belüli időpontra tűzi ki a meghallgatást,

cb) negyvenöt napon belüli, fogva lévő elítélt esetén harminc napon belüli időpontra tűzi ki a tárgyalást,

cc) harminc napon belül hozza meg a döntést, ha az iratok alapján határoz.

Abban ez esetben azonban, ha a kártalanítási eljárás kapcsán sértetti polgári jogi igény kielégítéséről is határozni kell, akkor a büntetés-végrehajtási bíró a kártalanítási kérelemről annak a bírósághoz érkezését követően százhusz napon belül dönt [Bv.tv. 75/M.§ (6) bek.].

43 Debreceni Törvényszék 5.P.20.444/2016/19., Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.788/2018/5.

44 Debreceni Törvényszék 5.P.20.272/2013/27., Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.701/2013/6.

45 lásd: Debreceni Törvényszék 5.P.20.350/2013/41., Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.012/2015/4.

46 Debreceni Törvényszék 5.P.20.350/2013/141., Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.012/2015/4.

47 Debreceni Törvényszék 5.P.20.272/2013/27., Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.701/2013/6.

48 Pp. 344. § [Teljesítési határidő]

(1) A bíróság a határozatban megállapított kötelezettség teljesítésére rendszerint tizenöt napos határidőt szab.

(2) Ha ez a felek méltányos érdekeinek mérlegelése alapján, illetve a kötelezettség természete miatt indokoltnak mutatkozik, a bíróság a határozatában tizenöt napnál rövidebb vagy hosszabb teljesítési határidőt is megszabhat, vagy elrendelheti a kötelezettségnek részletekben történő teljesítését is.

(3) Kivételes esetben az elsőfokon eljáró bíróság a fél indokolt kérelmére a határozat jogerőre emelkedése után is engedélyezheti a részletekben történő teljesítést, illetve a részletekben történő teljesítés módosítását, kivéve, ha a kötelezettség teljesítése iránt a bírósági végrehajtásról szóló törvény szerint bírósági végrehajtási eljárás van folyamatban. A bíróság a határozatát tárgyaláson kívül hozza meg, de határozathozatal előtt az ellenfelet meghallgatja. A bíróság határozata ellen külön fellebbezésnek van helye.

(4) A bíróság részletekben történő teljesítés engedélyezése esetén úgy rendelkezik, hogy bármely részlet megfizetésének elmulasztása esetén az egész hátralékos tartozás esedékessé válik.

49 A Bv.tv. 75/G. § (3) bekezdése alapján egyszerűsített elbírálás esetén a kártalanítás egy napra eső

összege ezerkettőszáz forint.

50 Röviden összefoglalom a törvényjavaslatához fűzött általános indokolás alapján.

51 A Kúria Pfv.IV.21.699/2016/4. számú határozata szerint „[N]em kétséges, hogy a büntetőeljárás indokolatlan elhúzódnása okozhat az egyén számára érdeksérelmet, vagyoni és nem vagyoni hátrányt egyaránt.” Ugyanakkor azt is kimondta, hogy „[A] büntetőeljárásban alkalmazandó Be. az eljárás indokolatlan elhúzódnása miatt – meghatározott feltételek esetén az eljárási kifogás előterjeszhetőségét meghaladóan –, eltérően a polgári eljárásra irányadó szabályoktól, közvetlen igényérvényesítési lehetőséget nem biztosít.”

52 Ha tehát elsőfokon járásbíró járt el, akkor az a jogi személy törvényszék lesz az eljárásban a kérelmezett, amelynek illetékességi területén az elsőfokon eljáró járásbíró található [9.§ (1) bek.].

E körben talán szerencsésebb lett volna, ha az EJEK gyakorlatának megfelelően, az állammal szembeni igényérvényesítés rögzítése vagy legalábbis külön rögzíteni, hogy a vagyoni elégtétel megfizetésére az állam köteles. (Mint a Bv.tv. szerinti alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanításnál: Bv.tv. 75/B.§ (3) bek.)

53 Ez azonban már külön értekezés témáját képezheti. Lásd pl.: Bogotyán Róbert: A zsúfoltság csökkentésének újtjai a börtönépítésen túl. Börtönügyi Szemle, 2015/1. 29-33. o.

54 Lásd pl.: Sipos Ferenc: A közérdekű munka szerepe a börtönépítés csökkentésében: a finn tapasztalatok. Pro Futuro, 2017/2. 81-96. o.

55 Szabó Krisztián: Észrevételek az új büntetőeljárás jogintézményekhez. In.: Szikora Veronika – Árva Zsuzsanna (szerk.): Jogtudomány a jogfejlődés szolgálatában. Debrecen, 2017. pp. 169-179., 170. o.

56 A Debreceni Ítéltábla például a BDT2018. 3850. számú eseti döntésben közzétett jogi állásponttól eltérően úgy foglalt állást, hogy a jogalkotó a Bv.tv.-ben szabályozott kártalanítás bevezetésével nem kívánta elvonni vagy korlátozni a fogvatartottak azon jogát, hogy az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülményeikre hivatkozással polgári pert indíthassanak. (Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.569/2019/5.)

Dalia Perkumienė

*Kazimieras Simonavičius University
(Lithuania)*

Olegas Beriozovas

*Kazimieras Simonavičius University
(Lithuania)*

Oksana Golovnia

*Kazimieras Simonavičius University
(Lithuania)*

Problems of Legal Regulation of the Donation Contract

Annotation

The research topic is relevant and substantiates the need for the empirical research. The research carried out in Lithuania so far is not comprehensive, and there is a lack of newer and more detailed research revealing the implementation of specific rights and legal regulation specific to this agreement. It should be emphasized that there is a lack of an integrated approach to the aspects of legal regulation of gift contracts, and there is a lack of generalizations and conclusions. A proper analysis of the importance and regulation of the donation contract is necessary to better understand the emergence, change or termination of the legal rela-

tionship of the donation based on such legal bases, their impact on the rights of third parties. The aim of this article is to analyze the aspects of legal regulation of the donation agreement and to identify the main problems.

I. Introduction

Gifts create and strengthen relationships between individuals that create balance. These principles have survived and provided a transition to legal and economic systems. Today, items have both emotional and monetary value, and gifts affect a person's condition. The donation contract is widespread in our daily lives. The main purpose of a gift agreement is to express one's will to donate or improve another person's financial situation free of charge. Under the gift agreement, the donor transfers the property or property right to the recipient free of charge or releases the recipient from the property obligation to the donor or a third party. The main feature of a gift is the gratuitous nature of the contract, in the sense that the person making the gift does not seek or expect in return any returnable gifts or services. The essence of this principle is questioned by one of the institutes of the gift agreement - a conditional gift. A transaction under which the gift or property right of the transferee passes to the owner only after the death of the donor shall not be considered a gift contract; as well as when a person renounces the estate, or when the parties transfer certain property or property rights to each other.

Research object. Aspects of legal regulation of donation agreement.

The aim of this article is to analyze the aspects of legal regulation of the donation agreement and to identify the main problems.

II. Results

The donation contract has undergone a specific historical development, especially given its foundations since Roman law. Indeed, unlike basic contract law obligations (such as: sale, loan, etc.), a donation contract between well-known and independent legal documents is found only in the 4th century. and became a specific form that gradually formed to this day.¹

The donation agreement is one of the oldest and most important positive agreements since a person (donor) transfers a gift to another party - the recipient (donor). The object of the donation may be the right to the ownership of a specific object or any other right of ownership. This contract originated in the laws of Rome, where the legal rules related to the concept of a donation contract, the subjects of that contract - the donor and the recipient of the gift. A donation contract is a contract for the permanent and free transfer of any item or right. The purpose of concluding this agreement is for one party to receive material (property) benefits free of charge at the expense of the other party. The present donation agreement is one of the oldest civil rights treaties and is recognized as one of the foundations of the emergence of prop-

erty rights during the Roman period of the Roman state (5th-1st century BC). The history of this institute dates to the laws of Emperor Tsintsi (550 BC). Under those laws, a donation was given to another person as a gift or service, but at the same time it motivated the recipient of the gift or certain service to give or provide the service in exchange for the gift received.² That is, the gift was not a completely free or gratuitous transaction, the gratuitousness of the gift as one of the essential legal features of the gift emerged later. Because the gift, like the will, is owned and strictly controlled by public opinion, the relationship of the gift to the current legal regulation has developed gradually. Legal donation relationships are also reflected in Islamic law. First, a gift in Muslim law is called "error" and is defined as the giving of property. In Islam, gifts and sacrifices are recognized as a means of strengthening the relationship between relatives and other people. The purpose of the gift is to encourage and maintain friendship.³

Gifts play an important role in our lives, performing a social function and at the same time existing as a system of certain rules. Anthropologists interpret gifts as processes of informal exchange.⁴ The Donation Institute contributes to strengthening the links between social groups at different levels of society. It should be noted that, in the case of a gift, there is reciprocity between individuals, where individuals communicate with each other, playing a role in this process, and the actions of the parties are related to the process of exchange. Giving and receiving a gift

is considered a social behavior of individuals.⁵

According to M. Mauss, the most important motivation for donation is the exchange of gifts and the principle of reciprocity. Gift-giving exists in almost all cultures and has important social significance. The origins of the gift are the ancient rituals of individuals when they were sacrificed to the gods in the hope that the gods would repay and send certain graces. According to the sociologist, although gifts should be given freely and willingly, they have a duty to give and a duty to receive. Our society seems to impose an obligation to give.⁶

Giving enables the giver to give a gift, which in turn opens new possibilities for the giver as it develops his virtues and introduces him to the logic of excess. Indeed, if “man is created for a gift,” giving is not only an obligation, a price, or a loss, but also an opportunity to improve oneself as a personality, to cultivate one’s humanity.⁷ “Giving is not an act of giving without losing, it is an activity that is greater than the balance of profits and losses, acquired without acquiring or without acquiring to give.” From the recipient’s point of view, the gift respects its dignity: through solidarity, it can equalize those who were unequal and equalize those who were different in dignity and fundamental rights. Therefore, it does not create a relationship of subordination or dominance of one person over another.⁸

Donation, giving gifts and charity (support), the provision of certain services can also be linked to corrup-

tion. A. Millington et al. conducted a study of the relationship between UK manufacturing companies in China and their local suppliers. The analysis was based on interviews with 49 Chinese companies. Interviews were conducted with both senior staff and local line managers who were responsible for day-to-day purchasing decisions and for managing relationships with suppliers.⁹ The results showed that the provision of gifts is considered a major problem in Chinese companies. The donation appears to be linked to illegal payments, corruption, and self-interest. Companies aim to reduce the frequency of illegal transactions by changing the roles of staff, establishing shared responsibilities, which include separating different aspects of purchasing / purchasing, encouraging the participation of older employees in the process, and training employees and suppliers.¹⁰

A gift can also be understood as an obligation, for example, as the state collects taxes. In a broad sense, it can also be seen as a form of “sacrifice” because in return nothing is given immediately: the person who pays the tax receives public goods and services, but not based on commutation justice, but on the principle of apportionment.¹¹

Donation transactions help build and maintain relationships, so a gift establishes a hierarchy between the donor and the recipient. This is most evident in the duty to receive. Mauss argues that refusing to receive is like sharing when there is a fear of not being able to respond. This concern is the fear that the gift the person is return-

ing may be insufficient and lose their status. According to Mauss, there is an element of respect and reputation associated with a donation.¹²

Kesting et al. defines the perspective of a gift as an economic term and argues that it is constructed in exchange, its axioms of interest, instrumental rationality, and benefit maximization – concepts prevalent in conventional forms of economic analysis – recognizing the gift as a social practice supported by social institutions. and from an institutional economic perspective.¹³

D. Rajak, speaking of donation contracts, analyzes the interaction between gift and pre-gift relationships that create a social bond between the donor and the recipient of the gift. The scholar considers this connection to be the main way of forming diplomatic alliances. Exchanging gifts expresses both the cooperative and competitive value of society. The donation includes a commitment of reciprocity, which is very important to ensure the continuity of these relationships. The donation acts as a powerful mechanism for the company to generate “social capital”.¹⁴

Under the donation agreement, the donor transfers the property or property right to the donor’s property free of charge to the recipient, after he or she has expressed his or her will to accept the gift. The gift agreement is unilateral, gratuitous, and at the same time real, as it is concluded after the transfer of the donated item. We do not consider a person’s obligation to donate property or property rights in the future to be a donation agreement (Civil Code, 2001).¹⁵

An essential element in describing any gift is the need to transfer the gift or monetary right from the donor to the transferee of the property. This element must be because to receive a gift, the donor needs impoverishment.¹⁶

The donation is free, voluntary; it is not merely the result of a legal or social obligation, it may be part of a moral obligation. This distinguishes a gift from a legal obligation (such as paying a tax) or contractual (such as delivering goods). In principle, a gift is unilateral in so far as, unlike a business exchange, it does not create an obligation to return the gift to the recipient (at least there is no direct or immediate obligation). It can also be part of the principle of reciprocity, where it results in reciprocal gifts, each of which remains free and voluntary, but leaves the door open to give or not to give to another person, according to his ability or desire.¹⁷

In Scottish law, the concept of donation and the contract were formed at the end of the 19th century, naming it as a real promise to donate certain property by transferring it. In the sense that no written contracts or other formalities are required, and the fact of the donation itself can only be confirmed by the testimony of witnesses. The two main evidences in a gift relationship are the intention or intention to give (*animus donandi*) and the transfer of the gift itself.¹⁸

Under German law, the contract of donation is enshrined in the German Civil Code, which explains the donation in detail in Articles 516 to 534, as well as with references to several other articles. The donation institute VCK

is established as a gratuitous support agreed between the parties and under which one party improves the property position of the other party with the property of the first party. Since this specific idea of gratuitous donation is based on an agreement between the parties, other requirements, such as the donor's motive or intention (*animus donandi*), such as those under French law, are redundant.¹⁹

According to Article 572 of the Civil Code of the Russian Federation, a donation contract is a gratuitous transaction by transferring an object, ownership or exemption from property tax to another person's property. In the system of civil transactions, gift transactions are related to alienation.²⁰

Under USA civil law, the donor may also set out a specific term or conditions and / or ongoing obligations in the donation agreement. For example, formal, written arrangements are required for: restrictions on the donation that allow the donor to control the future use of the gift, to invest or disburse money under certain agreed conditions that will result in the asset or project being named after the donor. In such and similar circumstances, it is in the best interest of the donor and the recipient to have the terms of the gift clearly demonstrated to avoid misunderstandings in the future. The gift contract is not discretionary, so the arguments for and against below are not relevant. The donor may be offended by a request to enter into a donation agreement on the condition that the parties make an undertaking, believing that such a request

would cast doubt on his or her reliability or financial capacity.²¹

According to D. Reinstein, a gift is similar to a fireworks i.e. to the "sense of blow gifts" when the giver, for example when donating a sweater, chooses his color, brand, and can enjoy seeing the recipient wear it. The gift giver can also specify how to use it, i.e. a certain condition and at the same time maintain a certain control over the donated item i.e. as if part of the property.²²

A conditional gift is also provided for in German law and if the condition is not implemented and fulfilled, the donor has the right to demand the return of the gift. Such a condition usually indicates for what purpose and for what purpose the donated property must be used. The problem arises here because it is sometimes unclear when a condition can clearly benefit the donor, how to distinguish between a permitted gift with a condition and a mutual service contract, which clearly cannot be a gift contract under German law because it conflicts with the gratuitous nature of the gift). The German courts consider that if a donation clause confers a benefit on the donor, then that benefit can be deducted from the value of the gift. In such a case, such as a conditional donation, the donor states that he will live in that land until his death is reduced by the court, but the donation agreement itself does not change into a reciprocal service contract. Such a distinction is difficult to apply in practice.²³

The non-gratuitous nature of donation agreements define that a donation agreement is considered gratuitous because the donor does not receive coun-

ter-satisfaction from the other party-giver for the performance of his or her duty. It should be noted that the gratuitous nature of the gift contract does not mean that the recipient of the gift has no property obligations. Remuneration is not considered to be a gift contract, provided that the donor imposes certain obligations on the recipient, which may be imposed not only on the donor but also on behalf of third parties. It should be noted that the donor also has the right to establish mutually beneficial terms in the donation agreement. For example, when donating a car, a person may include in the donation agreement a condition that they will be able to use the car on weekends.²⁴

As regards the gratuitous nature of the gift contract, it is appropriate to compare that contract with the contract of sale, since the essential difference between those contracts is the payability of the contract. As already mentioned, under the gift agreement, the donor transfers the property or property right to the transferee free of charge or relieves the recipient of the property obligation from the donor or a third party. Meanwhile, in the sale and purchase agreement, the seller undertakes to transfer the item or good to the buyer by the right of ownership or trust, after the buyer undertakes to accept the item or good and pay the specified amount of money for it.²⁵

Under Canadian law, a contract under which a donor transfers ownership of property to another person, the recipient, is considered a donation contract. It should be noted that, under Canadian law, the fundamental principle

of the conclusion of a gift contract is its gratuitousness.²⁶

Paragraph 1 of Article 6.465 of the CC provides that the donation agreement shall be deemed concluded from the moment of transfer of the property to the recipient free of charge. The case law of the Supreme Court of Lithuania notes that a donation agreement is a bilateral transaction concluded between two parties expressing their agreed opposing will. With this type of contract, the donor transfers the property or property right to the property of the recipient free of charge, and the recipient accepts the gift by expressing his or her will. A grant agreement is not only gratuitous, unilateral, but also real, as an obligation to deliver property or a property right in the future is not considered a grant agreement. It should be noted that the contract for the donation of immovable property must in all cases be in notarial form. It should be noted that an agreement on immovable property is in simple written form, as the agreement alone cannot be considered as a gift, nor is it transferred and / or accepted. If the real estate gift transaction is not notarized and executed, the courts will not recognize such agreements as a gift contract.²⁷

The rules of the donation agreement developed methodically. Under common law, all forms of personal property gifts are formalized by delivery and, unlike contracts, do not require the gift to be completed, although the gift giver intends to transfer the gift, it does not require communication. The transfer of a gift includes the object of the gift. According to the traditional approach,

delivery must be “in the hands”. In this case, the donor may change the alternative form of delivery - a constructive delivery of an item (such as a key) that provides access to the gift, or a letter describing the gift.²⁸

According to Article 6.465 (1) and Article 6.471 (4) of the CC, the subject of the gift contract consists of objects of civil law that can be considered the subject of the sale-purchase contract, i. y. both movable and immovable property, as well as money, securities, property rights, and so on. Thus, the parties have the right to transfer both movable and immovable property by means of a gift contract, and the gift contract, like the contract of sale, also transfers ownership. The subject of the donation agreement may also be the assumption of the debtor’s debt for a third party, or the release from the performance of a property obligation to the donor or a third party or the performance of an obligation for the awardee to a third party. The subject of the gift contract may be only such property which the donor owns at the time of concluding the gift contract. Pursuant to Paragraph 6 of Article 6.470 of the CC, a contract for the donation of property which does not exist at the time of concluding the contract or which will be created only in the future is not valid. As in the second part of Article 6.465 of the CC, the provision that the promise to donate property or a property right or to be released from a property obligation in the future shall not be considered a donation contract shall be observed.²⁹

The subject of the donation agreement may be property that is consid-

ered to be in limited civil circulation, in which case the requirements of the relevant legislation must be observed, for example when donating a weapon. In this case, the Arms and Ammunition Control Act should be followed. As mentioned above, property rights can only be transferred by way of assignment of a claim. The third part of Article 6.471 of the CC states that when donating the right of claim, the requirements provided for in Articles 6.101 - 6.104 and 6.107 of this Code must be observed. Paragraph 4 of the same article states that when a donation occurs in fulfillment of the recipient’s obligation to a third party or acceptance of the recipient’s debt to a third party, the requirements provided for in Articles 6.50, 6.115, 6.116, 6.118 and 6.119 of this Code must be complied with.³⁰

The donor may transfer personal services free of charge only by performing them and not by formalizing them as gifts. The substantive rules of these two subcategories also differ. However, when applying for support (donation) which the donor undertakes to provide but which is made by another party, contract law enters into force. The donor may formalize a donation contract such as a third-party beneficiary contract simply by applying a service contract with the provider, and the donor may terminate the donation at the same time without allowing the terms of the contract to be modified. It should be noted that the donation of real estate can be implemented by the donor only by preparing a written deed of donation.³¹

For a donation contract with a value of more than one thousand five hundred euros, the law requires a written form, and the contract for the real estate or, when donating more than fourteen thousand five hundred euros, must be in notarial form. Such legal regulation helps to avoid distortion of the will of the parties to the gift agreement after the conclusion of the gift agreement - the transfer of the property subject to the gift - in the event of a dispute between its parties. It should be noted that the participants in civil relations have a general duty to exercise their rights and to fulfill their duty to act reasonably, in accordance with the standards of conduct established by the *bonus pater familias*, and to take care of the protection of their interests. Individuals who do not follow the procedure established by law in exercising their civil rights run the risk of not being able to defend their interests in court. A transaction concluded in violation of a notarial imperative is considered null and void, i. does not produce the legal effects sought by the parties to it; in the case of a transaction that is bilateral (contract), the risk of the consequences of its invalidity is borne by both parties to the contract.³²

In summary, when donating real estate, such a donation agreement must in all cases be notarized. The donation of a house, apartment or land must be notarized. The fee for notarial acts is applied to the donation agreement, which has been approved by a notary, according to the 1996 Decree of the Minister of Justice of the Republic of Lithuania. September 12 order no.

57 "On Approval of the List of Fees for Notarial Acts, Preparation of Draft Transactions, Consultations and Technical Services".³³

III. Conclusions

A donation is a gratuitous transaction whereby the donor transfers property or a right in rem to the donor's property after he has expressed his will to accept that property or right. At the same time, this contract is real, as it is considered concluded after the transfer of the donated item.

A conditional gift agreement, on the other hand, raises reasonable doubts as to its content. A more detailed analysis of this norm of the CC revealed reasonable shortcomings, which do not allow to classify such a contract as a gift, or such a contract is illegal, null and void. A conditional gift agreement is, in this case, more of a bilateral transaction in which the donor voluntarily seeks to improve the condition of the donor while providing for a condition, and the recipient must accept or reject such gift from the donor.

Actions condemnable from the point of view of good morals shall be determined by the court when deciding on the grounds for termination of the donation contract. The court must assess all relevant criteria, such as the personal characteristics of the parties to the gift agreement, the nature of the gift, etc., which may affect good morals and may be as severely condemned as an attack on or intentional serious injury to the donor or his close relatives.

If the donor fails to comply with the condition specified in the donation agreement, the donor has the right to demand the fulfillment of the condition or the cancellation of the donation agreement and the return of property in court. The condition may stipulate that the donated property must be used for a specific purpose, without prejudice to the rights and lawfulness of other persons, the existence of the condition does not delay the conclusion of the contract.

Problematic situations related to the use of support and charity are usually because the person is not obliged to provide support, therefore support cannot be required, this type of contract must be voluntary and unpaid, and problems also arise from illegally obtained funds. recovery. In deciding this issue, the courts must determine the legality of the grounds for receiving support (charity). Problems of legal regulation also arise due to the conditions provided in the support (charity) agreements regarding the return of unused funds to the donors.

1 Dauti, A. (2019). Contract for Donation in the Roman Law and its Development in the Positive Law in Kosovo. *Acta Universitatis Danubius Juridica*. T. 3, p. 13-30.

2 Titmuss, R. M. (2018). The gift relationship (re-issue): From human blood to social policy. Bristol: Bristol university press.

3 Mhoriev, M. S. (2020). The historical development of gift order regulation. *Aeterna*, p. 36.

4 Kavoliūnaitė-Ragauskienė, E. (2019). Dovanos ir kyšio santykis: antropologinės implikacijos teisės sistemai. Vilnius: Teisės institutas.

5 Shore, C., Haller, D. (2005). Introduction -Sharp practice: Anthropology and the study of corruption. London, UK: Pluto Press, p. 1-26.

6 Mauss, M. (2017). The gift: The form and reason

for exchange in archaic societies. London, UK: Routledge, p. 4.

7 Polo, L. (1996). Ethics. Towards a modern version of the classic subjects. Madrid: Editorial Union, p. 130-131.

8 Zamagni, S. (2006). Motivational heterogeneity and economic behavior. The perspective of the civil economy. Madrid: Editorial Union.

9 The Obligation of Gifts. Internet access: <https://blogs.scientificamerican.com/anthropology-in-practice/the-obligation-of-gifts/>, [last visited 2021 02 25].

10 Millington, A., et al. (2005). Guanxi and Illicit Payments in Buyer-Supplier Relations in China: Analysing the Experience of UK Companies. *J Bus Ethics*, T. 57, p. 255-268.

11 Argandoña, A. (2011). The "logic of gift" in business. Corporate Social, University of Navarra.

12 Mauss: *ibid.*

13 Kesting, S. et. al., (2021). The Gift in the Economy and Society Perspectives from Institutional Economics and Other Social Sciences. London: Routledge.

14 Rajak, D. (2006). The gift of CSR: power and the pursuit of responsibility in the mining industry. UK: Green leaf publishing.

15 Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (Lithuanian civil code, 2001). Valstybės Žinios. 2000, Nr. VIII-1864. Nauja redakcija, TAR, 2021-12-31, Nr.82-0, 6. 465 str. 2 d.

16 Drennan, W. A. (2016), Charitable naming rights transactions: gifts or contracts? *MICH. ST.L.REV.*, p. 1267.

17 Argandoña: *ibid.*

18 Gloag, W.M. ir kt. (2007). The Law of Scotland. Edinburgh: W. Green, p. 147.

19 German Civil Code BGB. Internet access: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/, [last visited 2021 02 20], 516 str.

20 Graždanskij kodeks Rossijskoy Federatsii (chast vtoraya): Federalnyy zakon (1996). № 14- FZ [red. ot 23.05.2016] // Sobranie zakonodatelstva RF. – 29.01. – № 5. – st. 410.

21 Donation agreements. Internet access: <https://conservationtools.org/guides/28-donation-agreements>, [last visited 2021 03 10].

22 Reinstein, D. (2014). The Economics of the Gift. Discussion Paper Series: University of Essex.

23 German Civil Code BGB, 2021

24 Ambrasienė, D. ir kt. (2009). Civilinė teisė. Prievolių teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, p. 368-369.

25 Order of the Civil Division of the Vilnius Regional Court of 27 June 2019 in civil case

no. e2A-990-653 / 2019. Internet access: <https://e-teismai.lt/byla/67055174874396/e2A-990-653/2019e2A-990-653/2019>, [accessed 20 January 2021].

26 The Concept of a Gift/Don. Internet access: <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/harmonization/siroi/gift2-don.html>, [last visited 2021 02 20].

27 Lithuanian civil code, 2001

28 Hirsch, A. J. (2014). Formalizing Gratuitous

and Contractual Transfers: A Situational Theory. WASH. U. L., T. 91, p. 815.

29 Lithuanian civil code, 2001

30 Ibid.

31 Hirsch: *ibid.*

32 Dambrauskaitė, A. (2009). *Sandorių negaliojimo teisinės pasekmė*. Vilnius: Justitia.

33 Notary fees for property donation. Internet access: <https://teisesvartai.lt/notaru-ikainiai/>, [accessed 20 March 2021].