JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVA: 1866

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK FOLYÓIRATA

TANULMÁNY

BLUTMAN LÁSZLÓ
A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt 261

DEÁK DÁNIEL
Közpénz a magánosított felsőoktatásban 271

NÉMETH GÁBOR
A kutatás-fejlesztési tevékenység minősítése 278

VITA

SZABÓ MARCELL
A bizonyítás súlypontjának áthelyeződése a büntetőeljárásban 289

SZEMLE

TÓTH GABRIELLA
Az elektronikus kapcsolattartás szabályai a polgári eljárásokban 297

JOGIRODALOM–JOGÉLET

EGRI-KOVÁCS KRISZTIÁN
Politikai filozófiai dilemmák
Recenzió Tóth J. Zoltán könyvéről 305

LXXVI. ÉVFOLYAM
J 6 K
2021. JÚNIUS

hvgorac

„Készséggel sorakozunk mindig azokhoz, kik a jogtudomány fejlődésében a közjólétet látják felhívni. Készséggel szentelünk e lapon minden sort, munkásságunkban minden erőt az új lángra szított oltárnak, mely fölött a jog istensége áll."

Ökröss Bálint: A szerkesztő előszava
Jogtudományi Közlöny
Pest, Januarius 2. 1866. évfolyam, 2. old.

JURISPRUDENTIAL BULLETIN / RECHTSWISSENSCHAFTLICHE MITTEILUNGEN

CONTENTS / INHALT

Studies / Abhandlungen

LÁSZLÓ BLUTMAN:
The Rule of Law Requirement in European Union Law: Under Reconstruction /
Die Rechtsstaatlichkeit im Recht der Europäischen Union: Unter Rekonstruktion 261

DÁNIEL DEÁK:
Public Money in the Privatised Higher Education /
Öffentliches Geld in der privatisierten Hochschulbildung 271

GÁBOR NÉMETH:
Qualification of Research and Development activities
The Early Years of a Legal Institutionn /
Qualifizierung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten
Die frühen Jahre einer juristischen Institution 278

Discussion / Diskussion

MARCELL SZABÓ:
Shifting the Roles in Fact-finding Process in Criminal Proceedings /
Rollenverschiebung bei der Tatsachenfeststellung im Strafverfahren 289

Review / Rundschau

GABRIELLA TÓTH:
Rules on Electronic Communications in Civil Proceedings /
Regelungen über elektronische Kommunikation in Zivilprozessen 297

Legal Life, Legal Literature / Rechtsliteratur – Rechtsleben

KRISZTIÁN EGRI-KOVÁCS:
Political Philosophical Dilemmass
On the Monograph of Zoltán J. Tóth /
Politisch-philosophische Fragen
Über die Monographie von Zoltán J. Tóth 305

A KIADVÁNY
A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY
Az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata

A Szerkesztőbizottság vezetője:
Dr. Vörös Imre

A Szerkesztőbizottság tagjai:
Dr. Hamza Gábor, Dr. Lamm Vanda, Dr. Veress Emőd, Dr. Vörös Imre

Főszerkesztő: **Dr. Horváth M. Tamás**

Szerkesztők: **Dr. Bartha Ildikó, Dr. Szeibert Orsolya, Dr. Udvary Sándor**

A szerkesztőség címe: 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.

A kéziratokra vonatkozó formai követelményeket a https://hvgorac.hu/Jogtudomanyi_Kozlony oldalon, az „Impresszum" aloldalon elérhető „Szerkesztési útmutató" tartalmazza.

Amennyiben szerzőnk valamelyik egyetem állam- és jogtudományi karán tevékenykedik, a Jogtudományi Közlöny szerkesztősége csak az egyetem megjelölésével közli a szerző beosztását. A kar, tanszék megjelölését csak abban az esetben közöljük, ha nem jogtudományi karon tevékenykedő szerzőről van szó. Igazgatási jellegű funkció (tanszékvezető, igazgató stb.) közlését a Szerkesztőbizottság ugyancsak mellőzi. A publikálással kapcsolatos további kérdések a horvathmt.jogtudkoz@gmail.com címre küldhetők.

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

Kiadja a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Előfizetési díja a 2021. évre: 24 000 Ft. Az egyes lapszámok külön is megvásárolhatók 2000 Ft/szám áron.

Nyomdai munkálatok: Multiszolg Bt.

HU ISSN 0021–7166

– A Jogtudományi Közlönyben 2000 és 2020 között megjelent írások teljes szöveggel, online kutathatók a Jogkódexen. Részletek: hvgorac.hu/jogkodex
– Szeretné a Kiadó valamennyi jogi szaklapját a nyomtatott megjelenéssel egyidejűleg a számítógépén olvasni? Részletek: hvgorac.hu/szakcikkek

Jogkódex
Internetes jogi tudástár

Blutman László egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem

A jogállamiság követelménye az Európai Unió jogában: felújítás alatt

A jogállamiság tartalmát illetően viták vannak az elméletben és a közbeszédben egyaránt. E viták részben az Európai Unióhoz kötődnek. Mindez indokolja annak vizsgálatát, hogy jogi szempontból pontosan milyen tartalmat is tulajdonít az Unió a jogállamiságnak. Rengeteg bizonytalanság övezi magát a fogalmat is, és azt is, hogy mikor következik be a jogállamiság sérelme. Így meglepő, hogy minden bizonytalanság ellenére az uniós jogalkotásban és az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában a fogalom – legalábbis elvi szinten – határozottabb körvonalat kapott. Ráadásul az Unió inkább a formálisabb követelményekre épülő, minimalista fogalmat használja, amelyen csak néhány vonatkozásban lép túl.

Tárgyszavak: a jogállamiság dilemmái, uniós jogállamisági keret, Európai Unió Bírósága, a jogállamiság fogalmi elemei

„…veszedelmes zavarodás következik abból, ha nem tudgyuk, ki mit ért ez vagy amaz kifejezésével."

Pápay Sámuel[1]

A jogállamiság az Európai Unióban már jó ideje tételes jogi fogalom. Az alapító szerződésekben is többször szerepel. A tartalmát illetően persze mindig voltak kétségek. Ezek a jelenlegi politikai közbeszédben felerősödtek, mely összefüggésben van egyrészt a Magyarország és Lengyelország ellen, az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 7. cikke alapján indított eljárással,[2] másrészt a közelmúltban elfogadott, az uniós költségvetés védelméről szóló rendelettel.[3] A magyar alkotmányjogi szakirodalomban is viták vannak a jogállamiság (tényleges vagy kívánatos) tartalmáról, nemcsak az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésével kapcsolatban, hanem általánosságban is.

A következőkben a jogállamiság uniós jogi tartalmát próbálom kiszűrni és felvázolni, uniós jogi aktusok alapján. Előzetesen érdemes megjegyezni, hogy az uniós joggyakorlatban a jogállamiság tartalmát illető elméleti viták nem igazán tükröződnek. Ennek fő oka talán abban keresendő, hogy az uniós jogalkotás és az Európai Unió Bírósága viszonylag óvatos megközelítést alkalmaz. Értelmezési viták lehetnek és vannak, különösen konkrét bírósági eljárásokban. Ezek így vagy úgy megoldódnak. Ennek ellenére az uniós joggyakorlatban is élnek azok a dilemmák és kétségek, melyek a jogállamiság tartalmának meghatározásával kapcsolatban felvetődnek. Ezért először ezekre kell röviden kitérni.[4]

I. Hat dilemma a jogállamiság tartalmának lehatárolásánál

1. Egy vagy több jogállamiság van?

A neves jogfilozófus, *Joseph Raz* már negyven éve rámutatott arra, hogy a jogállamiság (nála *rule of law*) kifejezés ugyanúgy szlogenné vált, mint a „demokrácia" vagy a „magánélet".[5] Ennek van egy kellemetlen mellékhatása: eltűnt a szó mögül a körülírható jelentés.

1 Pápay Sámuel: *Észrevételek a' magyar nyelvnek a' polgári igazgatásra és törvénykezésre való alkalmaztatásáról.* Weszprém, 1807. 29. §, 54.

2 Kivételes eljárás, melynek keretében az uniós tagsággal összefüggő egyes jogok felfüggesztésének lehet helye, ha egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az EUSz 2. cikkében meghatározott uniós alapértékeket – beleértve a jogállamiságot is.

3 A Parlament és a Tanács 2020/2092/EU rendelete az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről, HL L 433 I, 2020.12.22., 1. (benne a jogállamiság megsértésének lehetséges szankcióival).

4 Csak jelzem a főbb dilemmákat és elméleti törésvonalakat; a felvetett kérdések elemzésére és a szakirodalmi álláspontok átfogó összevetésére és értékelésére itt nincs lehetőség.

5 Raz, Joseph: *The Authority of Law: Essays on Law and Morality.* Oxford, Oxford University Press, 2009. 210.

A szó úgy kezdett el viselkedni, mint egy *matematikai szimbólum,* mely sokféle tartalmat, értéket felvehet attól függően, hogy milyen összefüggésben vagy milyen célból használjuk.[6] A jogállamiságról sokan sokfélét gondolnak, annak tartalmáról eltérő vélemények alakultak ki. Csak a magyar alkotmányjogi szakirodalomban, tömérdek szerző próbálta részletesebben leírni, definiálni azt.[7] Nem lehet állítani, hogy elképzeléseik egybeesnének. Olyannyira különböznek az egyes meghatározások, leírások, hogy felmerül: a „jogállamiság" szó valójában nem több fogalmat takar-e, melyek egymástól legalábbis függetlenedtek.

Ezt alátámasztaná az is, hogy ma már általánosnak tűnik a *formális jogállamiság* és a *materiális jogállamiság* megkülönböztetése.[8] A megközelítés többféle jogállamiságot implikál.[9] A megfogalmazások viszont jellemzően pontatlanok. Nem a jogállamiságnak van több fogalma, hanem a „jogállamiság" szó több fogalmat jelöl, több önálló jelentéssel bír. Tehát eszerint nem egy jogállamiság van, hanem több. Így viszont egy további dilemma adódik. Azt is meg kellene jelölni a szóhasználat során, hogy melyik fogalomra utalunk.

Nyilván a jogi nyelvben kerülni kell az ilyen helyzeteket. Az Unió joggyakorlatában nincs is nyoma annak, hogy a jogállamiság többféle, élesen elkülönülő értelemben merülne fel. Ez utóbbi inkább a közbeszédet vagy az elméleti megközelítéseket jellemzi.

2. Mire lehet alapozni a jogállamiság fogalmát?

Ez az Európai Unióban különösen problematikus kérdés. Az egyes tagállamokban a jogállamiság jogi felfogása gyökeresen különbözik. Az angol *rule of law,* a német *Rechtsstaat* vagy a francia *État de droit* összevetéséről könyvtárnyi irodalom született, amely feltárta a jellemző különbségeket.[10] Szempontunkból a kérdés viszont az, hogy az Unió miképpen tudja ezeket a különbségeket áthidalni. Erre szüksége van, hiszen a választott megközelítést általánosan el kell fogadtatnia, nem teheti meg, hogy az egyik felfogást kizárólagosan érvényesíti a másikkal szemben.

Az uniós joggyakorlat számára csak egyetlen út maradt. Valamiféle minimalista megközelítésből kiindulni, az eltérő felfogások közös tartalmából, és fogalmilag ezt építgetni különböző helyzetekben.[11] Lehet támaszkodni más nemzetközi szervezetek dokumentumaira. Lehet más, általánosan elfogadott jogi elvekből levezetni a jogállamiság bizonyos fogalmi elemeit (például a jogbiztonság elvét – és ezzel a jogbiztonság követelményére vonatkozó terjedelmes bírósági gyakorlatot – bevonni a jogállamiság elve alá). Lehet utána már az alakuló uniós joggyakorlatra támaszkodni, mely sokszor észrevétlenül formálódik. Például a harmadik államokkal kötött támogatási szerződések – melyek aligha vannak a kérdést tekintve a tagállamok figyelmének középpontjában – sok mindent elmondanak a jogállamiság formálódó uniós megközelítéséből. Később már ezek hivatkozhatóak lesznek egyéb együttműködési területeken is.

A minimalista álláspont sem hidalja át mindig a különbségeket. Például az Európai Bíróság jogállamiság-felfogásának sarokpontja a *hatalmi ágak elválasztásának* elve.[12] Ez összhangban van a francia megközelítéssel, melynek ez lényegi pontja.[13] Ugyanakkor az angol *rule of law* ezt aligha tartalmazza, legjobb esetben is a joguralom valamilyen biztosítékának lehet tekinteni, és nem fogalmi elemének.[14] A *rule of law* ugyanis akkor is érvényesülhet, ha a hatalmi ágak szétválasztása nem vagy nem teljesen történik meg.

Az Európai Bíróság megfontoltan mozog ezen a terepen. A jogállamisággal kapcsolatos érvelései nagyon szűkszavúak, inkább a határozatot olvasók *belátására* hagyatkoznak, a jogállamiság egyes elemeit kézenfekvő és nyilvánvaló ténynek állítják be. Figyelemre méltó az érvelési technika azon jellegzetessége, hogy nem mindig önálló és független megállapításokat tesz, hanem inkább csatlakozik az eljárás más résztvevője által tett valamilyen, a jogállamiságra vonatkozó megállapításhoz. (Ez lehet valamelyik fél; a Törvényszék, melynek ítéletét felülvizsgálja; az előzetes döntéshozatalt kezdeményező tagállami bíróság, vagy éppen az ügyben eljáró főtanácsnok).[15] Így megmenekül attól, hogy a semmiből tegyen új megállapításokat vagy részletesen indokolnia kelljen egy ilyen megállapítást.

6 Vö. Derosier, Jean-Philippe: *The Uselessness of an Allo-Synthetic Concept: "Rule of Law" and "État de Droit" from a French Public Law Perspective*. Hungarian Journal of Legal Studies. 2016/1. sz. 8.

7 Teljes eszmetörténeti áttekintés aligha adható, de egy friss történeti összefoglalásra lásd Szabadfalvi József: *„A jogállam a jogeszme megvalósítását czélzó intézmény" – Adalékok a magyar jogállam-fogalom kialakulásához*. Jog – Állam – Politika. 2020/4. sz. 39–57.

8 Pl. Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág, 2004. 209.; Bokros Attila: *A jogállamiság értékének belső magva*. Themis. 2019. május. 10–12.

9 Más metszetben lát elhatárolhatóságot *Sárközy,* aki szerint Európában más fogalommal kell számolni nyugaton és keleten, sőt más jogállamiság érvényesült Magyarországon 2010 előtt és után, Sárközy Tamás: *Jogállamiság a tömegtársadalomban*. (előadás, Miskolc 2019); https://www.youtube.com/watch?v=L7d50mHz0xM (2021.03.03.); 1:55 és 6:00.

10 Egy lényegre törő magyar áttekintésre lásd Szaniszló Krisztián: *Államszervezeti fogalmak útvesztőjében*. JURA. 2017/2. sz. 423–424.

11 Vö. Gárdos-Orosz Fruzsina: *Jogállamiság*. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Halász Iván (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 53.

12 Pl. C-279/09. sz. *DEB kontra Németország* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2010:811, 58. pont, C-791/19. R. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben hozott végzés, ECLI:EU:C:2020:277, 66. pont.

13 Derosier: i. m. 2. és 6.

14 Vö. Lord Bingham: *The Rule of Law*. Cambridge Law Journal. 2007/1. sz. 78.

15 Pl. C-450/19. sz. *Kilpailu- ja kuluttajavirasto* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:10, 40 pont. vagy C-542/18. és C-543/18. RX-II. sz. *Simpson* egyesített ügyekben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:232, 73. pont.

3. *A jogállamiság fogalmi elemeinek és a jogállamiság biztosítékainak elhatárolása*

A jogállamiság alapgondolata (a *rule of law* alapján) igen egyszerű: *a társadalmat és az állam működését megismerhető, kiszámítható és ténylegesen érvényesülő, általános szabályoknak (jogi normáknak) kell irányítaniuk* (minimalista fogalom).[16] A jogállamiság tehát általános követelményeket fogalmaz meg a jogi normák bizonyos minőségével és a jogalkalmazással szemben. Az alapgondolatból fakadó követelmények túlnyomóan (de nem kizárólag) formálisak.[17] Mindez látszólag egyszerű, de nehéz lehatárolni, hogy mi következik belőle.

A jogi normák minőségére és a jog következetes érvényesítésére a modern jogrendszerekben vannak különböző biztosítékok, beépítve a jogalkotás és a jogalkalmazás folyamatába. Ezek szervezeti és eljárási jellegűek. A jogállamiság minimalista fogalma nagyrészt ugyancsak formális elemekből áll. Így a kettő keveredhet, a biztosítékok könnyen a jogállamiság fogalmi elemévé tehetők. Az elmélet, majd ennek nyomán a gyakorlat a jogállamiság egyes formális *biztosítékait* elkezdte besorolni a jogállamiság fogalmi elemeihez.

Ilyen jellegzetes elem a hatalmi ágak szétválasztásának elve. Látható, hogy az Európai Bíróság ezt a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóelemének (és nem biztosítékának) tekinti. Ez bevett, védhető nézet a szakirodalomban is.[18] Ugyanakkor ez az elv – bizonyos autonómiát adva neki – a minimimalista megközelítés alapján felfogható a jogállamiság biztosítékának is, nem pedig fogalmi elemének (vö. az eredeti *rule of law* koncepcióval).

Ez a probléma minden szervezeti és eljárási biztosítéknál felbukkan. A *bíróságok függetlenségének követelménye* ma már egyértelműen a minimalista fogalomhoz tartozik, de felfogható egyszerűen biztosítéknak is, mely egyben a hatalmi ágak megosztásának egy vonatkozása.[19] A dilemma látható: amennyiben a jogállamiság biztosítékainak körét túl szélesen húzzuk meg, kiüresedik a jogállamiság fogalma. Amennyiben nem választjuk le a jogállamiságról annak biztosítékait, a jogállamiság fogalma válik parttalanná.

4. *Maradni a minimalista fogalomnál, vagy materiális elemekkel kiegészíteni azt?*

A minimalista fogalom nem csak úgy tehető parttalanná, ha a jogállamiság biztosítékait bevonjuk a fogalomba. Sokkal nagyobb veszély az, hogy a túlnyomóan formális elemek mellé egyre több, a megalkotott és érvényesített jogszabályokkal kapcsolatos *materiális követelmény* épül be. A jogállamiságot mint alapvetően pozitív fogalmat sokan elkezdték felruházni olyan fogalmi elemekkel, amelyek már a jogállamban érvényesülő jog *tartalmával* szemben állítanak követelményeket (például az emberi jogok tiszteletben tartása vagy a demokratikus berendezkedés).[20] Így a jogállamiság lassan gyűjtőfogalommá vált, ami alá *bármit oda lehet sorolni, ami jó vagy pozitív egy állam működésével kapcsolatban*. Mivel a szó használatának meglehetősen laza kritériumai vannak, bárki kedve szerint töltheti meg tartalommal.

A jogállamiság fogalmának elemei könnyen *keveredhetnek a jogállamban érvényesülő jog tartalmával szemben támasztott bizonyos követelményekkel.* A két dolog ugyan legtöbbször szétválasztható lenne – szemben a biztosítékok lehatárolásával – azonban a széles értelemben vett jogállamiságot favorizálók szívesen keverik össze a jogállamiságot annak tárgyával.[21] Egy jellegzetes, de félrevezető gondolatmenet a következő: (i) X államban egyes emberi jogok érvényesítésének hiányosságai tapasztalhatók; (ii) a jogállamiság elvét sérti, amennyiben egy állam nem biztosítja a jog érvényesülését; (iii) egyes emberi jogok érvényesülésének hiányosságai miatt elmarad a jog érvényesülése, mely a jogállamiság lényegi eleme; (iv) az emberi jogok biztosításának hiánya sérti a jogállamiság elvét. Ez a gondolatmenet azért félrevezető, mert ilyen alapon a haszonélvezettel kapcsolatos jogi normák érvényesítésének elmaradása is sérthetné a jogállamiság elvét. (Fordítva megfogalmazva, a jogállamiság elvéből következik a haszonélvezetre vonatkozó szabályok érvényesítése.) Az emberi jogok be nem tartása nem azért sértheti eshetőlegesen a jogállamiság elvét, mert emberi jogokról van szó, hanem azért, mert az állam elmaradt egy területen a jogérvényesítéssel.[22]

Így alakulnak ki az olyan tételek, hogy a jogállami normáknak a szabadságot vagy a demokráciát vagy az emberi jogok tiszteletben tartását vagy az emberek közötti általános egyenlőséget vagy az igazságosságot kell biztosítaniuk. Nem nehéz belátni, hogy e követelményeknek nincs sok

16 Van olyan megközelítés, amely a jogállamiságot a *Rechtsstaat* mintájára szélesebb értelemben használja, míg az angol *rule of law* – nem jogállamiságként, hanem *joguralomként* – csak alapja vagy magva a szélesebb fogalomnak, lásd pl. Sárközy Tamás: *A hatékony jogállami kormányzás.* (előadás, Ludovika Szabadegyetem, 2015.12.01.); https://www.youtube.com/watch?v=aLYYd8PbuzM; 38:48. (2021.03.03.).

17 Megjegyzendő, arra nézve is némi kavarodás észlelhető a szakirodalomban, hogy mi minősül formális, és mi materiális követelménynek. A felosztást és annak hasznosságát meg is kérdőjelezi pl. Foran, Michael P.: *The Rule of Good Law: Form, Substance and Fundamental Rights*. The Cambridge Law Journal. 2019/3. sz. 570–595.

18 Pl. Chronowski Nóra: *Jogállamiság – gondolatok a magyar és az európai uniós jogfejlődésről.* Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2016/4. sz. 36.; Gárdos-Orosz: i. m. 52–53.

19 Az Európai Bíróság is egyértelműen a jogállamiság részének tekinti, de figyelemre méltó, hogy van olyan ítélethely, mely inkább biztosítékként kezeli, C-354/20. PPU. sz. *L és M* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:1033, 39. pont.

20 Arra nézve, hogy miképpen lehet pozitív, materiális tartalmi elemekkel (végtelenül) gazdagítani a fogalmat, lásd Bokros: i. m. 11–12.

21 Pontosan ezt tette a Bizottság a 2014-es jogállamisági keretről szóló közleményének 2. pontjában [A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. COM (2014) 158 final, 4.] [a továbbiakban: COM (2014) 158 final].

22 Ugyanakkor van olyan nézet, amely nem egyszerűen keveri a jogállamiságot annak tárgyával, hanem a jogállamiság érvényesülésének materiális alapjaként fogja fel az alapjogok általános érvényesítését, pl. Lord Bingham: i. m. 75–77.

közük a jogállamiság alapgondolatához, bár esetleges átfedés lehet (például az alapjogok között a bírósági eljárás garanciái). Ha a fogalom felhígul ilyen materiális követelményekkel, az még inkább meghatározatlanná válik.

Szerencsére az uniós joggyakorlatban nem vált parttalanná a jogállamiság felfogása. Néhány vonatkozás kivételével megmaradt a minimalista megközelítésnél, és láthatóan nem kívánja materiális követelményekkel a fogalmat felpuffasztani.[23]

5. Mely ponton következhet be a jogállamiság sérelme?

A jog érvényesülésének hiányosságainál teljesen bizonytalan, mikor állítható, hogy sérelmet szenved a jogállamiság. Egy állam jogrendszerében naponta jogsértések tömegét követik el, sokszor az állam vagy annak egy-egy hatósága is megsért jogi normákat. Nyilván, egy egyedi, elszigetelt jogsértés még nem jelentheti a jogállamiság sérelmét csak azért, mert nem érvényesült a jog.[24] A jog érvényesülésével kapcsolatos problémáknak általánosaknak kell lenniük, melyek a jogalkalmazást, joggyakorlatot szélesebb körben érintik.

Az uniós joggyakorlatot is figyelembe véve úgy tűnik, hogy a jogállamiság sérelme számos vonatkozásban *kumulatív jellegű*. A jogállamiság részét képező elvek vagy szabályok megsértése még nem jelenti egyben a jogállamiság sérelmét is. Ez csak akkor következik be, ha számos jogsértés összegződik, kumulálódik és elér egy bizonyos küszöböt. Ugyanakkor a jogállamiság úgy is sérülhet, hogy az állam jogalkotása nem biztosítja a jogállamiság valamely elvének vagy szabályának érvényesülését, és így az *általános hatású* jogállamisági problémához vezet (például a jogalkotás nem biztosítja minden esetben a hatékony bírósági jogorvoslatot).[25] Azt, hogy a jogállamiság sérelme vagy kumulatív jellegű, vagy valamilyen általános jogrendszerbeli hatást feltételez, az uniós joggyakorlat többé-kevésbé alátámasztja.[26]

Az uniós joggyakorlatban a jogállamiság sérelmének legalább négyféle küszöbe létezik. (i) A *súlyos sérelem* (ennek közvetlen veszélye a 7. cikk szerinti eljárás harmadik szakaszát zárja le – EUSz 7. cikk); (ii) a *súlyos és tartós sérelem* (ennek megállapítása a 7. cikk szerinti eljárás ötödik szakaszát zárja le – EUSz 7. cikk); (iii) *rendszerszintű jogállamisági problémák* (rendszerszintű fenyegetés a jogállamiságra) – a Bizottság részéről alap a 7. cikk szerinti eljárás kezdeményezéséhez;[27] (iv) a jogállamisági jogsértések *konkrét fajtáinak meghatározása* az uniós költségvetés védelmével kapcsolatban.[28] Mindez többféle kérdést is a felszínre hoz.

Először is, zavarossá teszi a helyzetet, hogy – *a contrario* – a fentiekből következően van a jogállamiságnak nem súlyos és nem tartós sérelme. A mérce így többszöröződik. Valószínűleg jobb lenne olyan megfogalmazás, hogy vannak egyedi jogsértések, melyek összegződve vagy általános jogrendszerbeli hatásuk folytán a jogállamiság sérelméhez vezetnek.

Másodszor, a fenti mércék egymás közötti viszonya bizonytalan. Talán egy biztosabb pontja van a súlyos jogsértésnek vagy a rendszerszintű problémának. Amennyiben az állam elégtelenül szabályoz bizonyos, a jog általános érvényesülését szolgáló szervezeti-eljárási kérdéseket. Különösképpen, amikor a szabályozás nem biztosítja a bíróságok függetlenségét és pártatlanságát, illetve nem biztosít mindig hatékony bírói jogorvoslatot a jogalanyok jogvitáiban *(általános jogrendszerbeli hatás).* Minden egyéb eset képlékeny. A sérelemhez valamilyen kifogásolható gyakorlatnak kell kialakulnia egy jogrendszeren belül. De ekkor sem világos, hogy amennyiben ellentmondásos bírói gyakorlat alakulna ki például a haszonélvezeti jog valamely kérdésének megítélésénél (törvény előtti egyenlőség biztosításának hiánya), akkor ez van-e olyan intenzív probléma, hogy a jogállamiság sérelméről beszélhessünk. Egy jogvitában azt ugyan meg lehet állapítani, hogy egy állam egy kérdésben nem biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, de legalábbis kétséges, hogy ezzel egyben a jogállamiság elvét megsértette-e (például amennyiben a kérdés a tárgyát tekintve nem jelentős.)

Harmadszor, mindezt tetézi az is, hogy fölöttébb bizonytalan, mikor *nem* érvényesül egy-egy jogi norma. Ez legtöbbször vitatható és vitatott kérdés, a jogviták erről szólnak. Mivel a bíróságok mondják meg, hogy mi a jog és annak hatálya, nem nagyon lehet tetten érni, hogy például bíróságok részéről lehet-e egyáltalán rendszerszintű sérelem (a nyilvánvalóan ellentmondásos bírói gyakorlat kérdését leszámítva). Még akkor is, ha a bírói gyakorlat

23 Bár van olyan ítélethely az Európai Bíróság gyakorlatában, ahol az EUSz 2. cikkében felsorolt uniós értékeket (benne a jogállamisággal) az igazságossággal köti össze, de ez vonatkoztatható csak az ott felsorolt materiális értékekre is, lásd a C-64/16. sz. *Associacao Sindical dos Juízes Portugueses* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:117, 30. pontját.

24 Az Európai Bíróság előtt, a Törvényszék ítéletei elleni fellebbezéseknél sokszor hivatkozik a fellebbező a jogállamiság sérelmére, pl. bírságok összegénél vagy valamely eljárási szabály vélt vagy valós sérelme tekintetében. Ez lepereg a Bíróságról. Láthatóan konkrét ügyben egy egyedi, vélt vagy valós jogsértés a jogállamiságot nem érinti, pl. C-123/18. P. sz. *Hanseatic Trade Trust* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:694, 94–105. pontok.

25 Úgy tűnik elkerülhetetlen, hogy a jogállamiság megsértéséhez fűzzünk valamilyen küszöböt az intenzitást vagy annak általános hatásait tekintve, lásd erről pl. Mader, Oliver: *Enforcement of EU Values as a Political Endeavour.* Hague Journal on the Rule of Law. 2019/1. sz. 156–157. Egyébként abszurd következményként bármely egyedi, elszigetelt jogsértésnél működésbe kellene hozni a jogállamisági követelményeket.

26 A jogállamiság másik fő ágánál, a jogi normák bizonyos minőségének biztosításánál a jogállamiság sérelmének hasonló küszöbe lehet. Ezen a területen érdemi vizsgálat tárgya elsősorban a jogszabályok visszaható hatályának korlátozása és a jogi szabályozás bizonyos kiszámítható-sága lehet (jogos várakozások védelme – bizalomvédelem). Az Európai Bíróság ilyenkor elsősorban a jogbiztonság esetleges sérelmét állapítja meg, de nem a jogállamiság sérelmét.

27 A 2014. évi bizottsági közlemény az uniós jogállamisági keretről a jogállamiságot fenyegető *rendszerszintű* veszély esetén engedi indítani az eljárást, COM (2014) 158 final.

28 A már idézett 2020/2092/EU rendelet 3. cikke és 4. cikkének (2) bekezdése.

láthatóan *contra legem* értelmez egy törvényhelyet, ez elméleti kritikának helyt adhat, de vitatható, hogy ide bevonhatók-e jogállamisági megfontolások – hacsak egy bíróság magasabb szinten ezt meg nem állapítja.

Negyedszer, nem biztos az sem, hogy a rendszerszintű jogalkalmazási problémák a jogállamiság sérelmét jelentik. Számos olyan jogszabály létezik egy jogrendszerben, amely orientál és szankciót helyez kilátásba, de az állam nem tudja következetesen kikényszeríteni. (Például a Covid–19 járvány alatt a maszkviselési szabályok iránymutatást adtak és szankciót helyeztek kilátásba, de az állam a jogsértések elenyésző töredékét volt képes kikényszeríteni, illetve szankcionálni.) Egy jogrendszerben számtalan ilyen szabály van, melyek esetében (szükségszerűen) *szelektív a jogalkalmazás*. Az a jogsértő jogalany akad fenn a szűrőn, akinek nincs szerencséje. Ennek ellenére, az ilyen, a jogrendszer működésének sajátosságaiból fakadó (rendszerszinten jelentkező) problémák a gyakorlatban nem vetik fel a jogállamiság kérdését.

6. El lehet-e tekinteni a jogállamiság morális (pozitív) töltésétől?

A jogállamiság mai használatában pozitív fogalom az Európai Unióban. Valami jót, előnyöset, megvalósítandót jelent. A jogállamiságnak van morális tartalma is. Ebből sokan azt a következtetést vonják le, hogy a jogállam tárgyának (a jogállamban elfogadott és érvényesített jogi normák tartalmának) is pozitívnak kell lennie. Olyan materiális követelményeket kapcsolnak hozzá, mint az igazságosság vagy a demokrácia. A jogállami működés nem irányulhatna például igazságtalan jogrend fenntartására.

A probléma itt az, hogy a jogállamiság – az alapgondolat szerint – nem a jó jog vagy a jó állam szinonimája. A jogállam nem is a liberális demokráciát jelenti. A jogállam pozitív jellege elsősorban a formális jegyeiben lelhető fel, és nem a tárgyában (a jogi normák tartalmában). A jogszabályok formai minőségét biztosítja és érvényesülésükről gondoskodik. Tartalmában igazságtalan megoldás is lehet jogállami. A megismerhető, kiszámítható és ténylegesen érvényesülő, általános jogi szabályok is lehetnek rosszak, igazságtalanok, akár egyeseket felháborító normák.

Az EUSZ 2. cikke a jogállamiságot az Unió *értékei* között sorolja fel. Így az uniós jogalkotók sem, és az Unió Bírósága sem tekint el (nem is tekinthet el) a jogállamiság fogalmának pozitív töltésétől. Nem mindegy viszont, hogy milyen jegyek hordozzák annak morális tartalmát. A jogállamiság minimális fogalma is hordoz morális tartalmat. Egy norma megismerhetősége és kiszámíthatósága, a normák érvényesülésének biztosítása, a törvény előtti egyenlőség biztosítása a jogalkalmazás során, leírható morális kategóriákkal. Ez nem jelenti azonban azt, hogy a jogállamisági értékeket a jogállamiság tárgyában kellene keresnünk. Az alábbiakban majd látjuk, hogy az Európai Bíróság is elsősorban a formális jellemzőkben találja meg a jogállamiság pozitív tartalmát.

II.
A jogállamisági követelmények uniós érvényesítésének irányai

Az EUSz 2. cikke szerint a jogállamiság tiszteletben tartása olyan érték, melyen az Unió alapul. Mi a következménye ennek a rendelkezésnek a gyakorlatban? Az Unió eddig három irányban lépett fel a jogállamiság érvényesítésének valamiféle igényével: (i) harmadik államok irányában (közös kül- és biztonságpolitika);[29] (ii) az Unió mint szervezet, saját működését illetően; (iii) a tagállamok irányában.

(i) Az EUSz a közös kül- és biztonságpolitikában külön is előírja az Unió számára a jogállamiság érvényesítésének kötelezettségét. Az Unió nemzetközi kapcsolataiban annak céljából alakít ki magas szintű együttműködést, hogy megszilárdítsa és erősítse – többek között – a jogállamiságot [lásd EUSz 21. cikk (1) és (2) bekezdés]. Ez erős felhatalmazás, az alapító szerződés a 2. cikk (és a preambulum) kivételével egyedül itt említi a jogállamiságot.

E felhatalmazás alapján az Unió például különböző támogatási szerződésekben a pénzügyi támogatás előfeltételeként kiköti – többek között – a jogállamiság tiszteletben tartását.[30] A Bizottság korábban javaslatot tett egy keretrendelet megalkotására, amellyel szabványosították volna az ilyen típusú szerződéseket. A javaslatban a jogállamiságra való hivatkozás körülbelül olyan szöveggel szerepelt, mint a támogatásról szóló egyes határozatokban.[31] E határozatokban nincs utalás a jogállamiság pozitív tartalmára, mindössze az említés szintjén tartalmazzák a jogállamiság elvének tiszteletben tartását.

Ami a biztosítékokat illeti, a Bizottság és a Külügyi Szolgálat kíséri figyelemmel az előfeltételek érvényesülését.[32] A harmadik államokkal kötött finanszírozási megállapodásokat a Bizottságnak joga van felfüggeszteni, ha a harmadik ország megszegi – többek között – a jogállamisággal kapcsolatos kötelezettségét.[33]

29 A bővítési politikát itt figyelmen kívül hagyom, mert észrevételem szerint, az itt keletkező (korlátozott joghatású) dokumentumok jogállamisággal összefüggő megállapításai nincsenek különösebb, közvetlen hatással az uniós joggyakorlatra.

30 Lásd pl. a Parlament és Tanács 1025/2013/EU határozatának 2. cikkét a Kirgiz Köztársaságnak nyújtandó makroszintű pénzügyi támogatásról, HL L 283, 2013.10.25., 1.

31 A Bizottság javaslata a harmadik országoknak nyújtandó makroszintű pénzügyi támogatásra vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról szóló, a Parlament és a Tanács által megalkotandó rendeletre, Brüsszel, 2011.7.4. COM (2011) 396 végleges, 6. cikk. A javaslatot a Bizottság később visszavonta.

32 Ugyanakkor az ezen szerződések végrehajtásról szóló éves bizottsági jelentésekben az utóbbi években jogállamisági kérdések nem jöttek elő, lásd COM (2017) 321 final; COM (2018) 511 final; COM (2019) 324 final; COM (2021) 33 final.

33 Lásd a Parlament és Tanács 2018/1046/EU, Euratom rendeletét (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, HL L 193., 2018.7.30., 1–222., 220. cikk (6) bekezdés és 236. cikk (4) bekezdés b) pont.

(ii) Nem kétséges, hogy az EUSz 2. cikk alapján a jogállamiság tiszteletben tartásának az Unió működését is át kell hatnia.[34] Itt is az a kérdés, mennyiben kérhető számon ez a kötelezettség az Unió egyes intézményein és szervein. A leghatásosabb eljárási biztosítéka ennek az, ha az Unió jogi aktusainak megsemmisítését lehet kezdeményezni az Unió Bírósága előtt az EUMSz 263. cikke értelmében azon az alapon, hogy az adott aktus sérti a jogállamiság elvét (az elv megsértése mint érvénytelenségi ok).

A Bíróság gyakorlata alapján lehet ilyen alapon kérni uniós jogi aktusok megsemmisítését. Az *Advocaten voor de Wereld*-határozat világossá tette, hogy (többek között) a jogállamiság elvének sérelme érvénytelenné tehet uniós jogi aktusokat.[35] Azóta több olyan ügy volt, melyben a felperes keresetének jogalapja a jogállamiság elvének sérelmét is magában foglalta. Bár a Bíróság ezeket a jogalapokat érdemben elutasította, azt nem kifogásolta, hogy ilyen alapon támadtak uniós jogi aktusokat.[36]

Az eljárási biztosíték tehát fennáll, azonban a jogállamiság megsértése megállapításának inkább tartalmi akadályai vannak. A jogállamiság minimalista fogalmának elemei ugyanis megtalálhatóak konkrétabb, és a bírósági joggyakorlatban jól kidolgozott jogelvekben (például a jogbiztonság elve) vagy konkrétabb uniós jogszabályokban (például a hatékony bírósági felülvizsgálat követelménye az Alapjogi Charta 47. cikkében). A Bíróság pedig szükség esetén láthatóan inkább alapozza a támadott jogi aktus megsemmisítését konkrétabb elvekre, mint a nehezebben megfogható jogállamiság sérelmére.

(iii) A jogállamiság uniós számonkérése a tagállamokon újabb keletű fejlemény. Az EUSz 2. cikke önmagában, kifejezett kötelezettséget nem fogalmaz meg. Az EUSz 7. cikke csak legfeljebb a jogállamiság súlyos sérelméhez fűz következményt. Ráadásul, a jogállamiság tartalma is eltérhet a tagállamokban, tehát uniós mérce kialakítása híján nem igazán lehet látni, miből állna az uniós jogállamisági igény. Az sem volt világos, milyen feltételek szerint lehet használni az alapító szerződések által szabályozott eljárási lehetőségeket uniós jogállamisági igények érvényesítésére.

Az egyik eljárási lehetőség a *kötelezettségszegési eljárás,* melyet a Bizottság (esetleg másik tagállam) indít a jogállamiság elvének sérelme miatt. A Bizottság ezt használta is, de nem a jogállamiság általános (rendszerszintű) megsértésére hivatkozva, hanem egyes, konkrét tagállami intézkedések ellen, melyeket egyébként a jogállamiság sérelmének is tartott.[37]

A másik eljárási lehetőség az EUSz 7. cikk szerinti eljárás, mely akkor indulhat, ha a jogállamiság súlyos megsértésének közvetlen veszélye áll fenn egy tagállamban. Ez egy hatlépcsős, alapvetően politikai jellegű, nehézkes és hosszú eljárást jelent, határidők nélkül, ahol a döntéseket csak magas szavazati aránnyal lehet elfogadni. Mivel a Bizottság (a Parlament és a tagállamok egyharmada mellett) jogosult ilyen eljárást kezdeményezni, külön szabályokat fogadott el ennek módjáról (az ún. *2014-es jogállamisági keret.*)[38] A keret alapján megfogalmazott későbbi ajánlások nyomán kezdeményezte aztán a Bizottság a Lengyelország elleni eljárást.[39] Magyarország ellen az eljárás viszont a Parlament 2018. szeptember 12-i állásfoglalása alapján indult (az ún. *Sargentini*-jelentés elfogadása).[40]

III.
A jogállamiság uniós jogi tartalma

A fentiekből látható, hogy a jogállamiság uniós jogi tartalmára elsősorban az Unió Bíróságának gyakorlatából, néhány uniós jogi aktusból és a Bizottság vonatkozó anyagaiból következtethetünk. A jelen állás szerint a jogállamiság uniós fogalma inkább minimalistának tekinthető, és jobbára formális követelményekből áll.

1. A jogállamiság uniós fogalma negatív oldalról

A fogalmat először negatív oldalról érdemes behatárolni, tehát azt meghatározni, hogy az uniós joggyakorlat alapján mi nem tartozik ide.

34 Az Uniónak magának is a jogállamiság elvével összhangban kell működnie, lásd pl. a C-523/15. P. sz. *Westfalische Drahtindustrie* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2016:541, 27. pontját.

35 C-303/05. sz. *Advocaten voor de Wereld* ügyben hozott ítélet, ECLU:EU:C:2007:261, 45. pont.

36 Spanyolország többek között így támadta az európai szabadalomra vonatkozó 1257/2012/EU rendeletet, HL L 361., 2012.12.31.,1–8. (ezen belül a hatékony bírói jogvédelem hiányát felhozva), C-146/13. sz. *Spanyolország kontra Parlament és Tanács (szabadalmi rendelet)* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2015:298, 28–32. pontok; A *Schindler*-ügyben pedig ilyen alapon támadták a Bizottság bírságot kiszabó határozatát (a bírósági garanciák hiányát felhozva), C-501/11. P. sz. *Schindler Holding* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2013:522, 24–39. pontok.

37 Lásd C-192/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország (bírák nyugdíjkorhatára)* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:924; C-619/18. sz. *Bizottság kontra Lengyelország (legfelső bírósági bírák nyugdíjkorhatára)* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:531; C-791/19. sz. *Bizottság kontra Lengyelország (bírák elleni fegyelmi eljárás szabályozása)* (folyamatban).

38 COM (2014) 158 final.

39 Lásd a Bizottság ajánlásait a lengyelországi jogállamiságról, így a 2016/1374/EU ajánlás (2016. július 27. – az alkotmánybíróság helyzetével kapcsolatos aggályok), HL L 217., 2016.8.12., 53.; 2017/146/EU ajánlás (2016. december 21. – az alkotmánybíróság helyzetével kapcsolatos aggályok), HL L 22, 2017.1.27., 65.; 2017/1520/EU ajánlás (2017. július 26. – a lengyel igazságszolgáltatás új szabályozásával kapcsolatos aggályok), HL L 228, 2017.9.2., 19.; 2018/103/EU ajánlás (2017. december 20. – a legfelső bíróság és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács helyzetével kapcsolatos aggályok) HL L 17, 2018.1.23., 50.

40 P8_TA-PROV (2018) 0340 számú állásfoglalás, HL C 433, 2019.12.23., 66. Az állásfoglalást Magyarország megtámadta a Bíróság előtt alapvetően a parlamenti szavazatszámlálási szabályok és a jogbiztonság elvének megsértésére alapozva. A keresetet a Bíróság elutasította, C-650/18. sz. *Magyarország kontra Parlament (Sargentini-jelentés)* ECLI:EU:C:2021:426.

1.1. Nem jogállamisági kérdés: a szabadság és a demokrácia érvényesülése

Az EUSz 2. cikke közvetve maga zár ki számos olyan materiális követelményt, melyeket szokásos a jogállamiság fogalmába beilleszteni. A rendelkezés ugyanis a jogállamiság *mellett,* azzal egyenrangú értékként említi (tehát nem a jogállamiság részének tekinti) a szabadságot és a demokráciát.[41] Az Európai Bíróság közvetve ugyancsak elválasztotta a jogállamiságtól ezeket az elveket,[42] ahogy teszik ezt egyes uniós jogszabályok is.[43] Az elvek külön kezelése azt támasztja alá, hogy létezhet nem szabadságpárti vagy nem demokratikus jogállamiság is.[44] Harmadik államokkal kötött támogatási vagy egyéb szerződések esetenként a jogállamiság mellett ezért írják elő külön a demokratikus mechanizmusok előmozdítását is.[45]

1.2. Nem jogállamisági kérdés: az emberi jogok általános tiszteletben tartása

Az EUSz 2. cikke az emberi jogok tiszteletben tartását is a jogállamiság mellett, attól elválasztva említi. Az Európai Bíróság ugyancsak elkülöníti egymástól a jogállamiságot és az emberi jogok, valamint az emberi méltóság tiszteletben tartását.[46] Külön kezelik a két elvet egyes uniós jogszabályok is.[47]

Úgy néz ki, hogy ebben a kérdésben az Unió és az Európa Tanács álláspontja eltér. A Bizottság utal is rá, hogy az Európa Tanács gyakorlata hajlandó az emberi jogok általános tiszteletben tartásának materiális követelményét jogállami követelménynek tekinteni.[48] Ezt a nézetkülönbséget az uniós jogszabályok úgy hidalják át, hogy rendszerint kiemelik, a jogállami jogérvényesítés kiterjed az emberi jogok érvényesítésére is.[49]

Természetesen vannak olyan emberi jogok vagy alapjogok, melyek részét képezik a jogállamiság minimalista fogalmának. Ide sorolhatók például az igazságszolgáltatási szervek függetlensége, a tisztességes eljárás bizonyos elemei, a hatékony bírósági felülvizsgálat lehetősége, vagy éppen a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elve. Az ilyen átfedések ellenére, aligha keverendő a jogállamisággal az emberi jogok általános tiszteletben tartása. Ezt a materiális követelményt érdemes külön kezelni.[50]

1.3. Nem jogállamisági kérdés: a fair jogalkotás

A Bizottság úgy véli, hogy a jogállamiság részeként a törvényesség elve „lényege szerint az átlátható, számonkérhető, demokratikus és pluralista jogalkotási folyamatra terjed ki".[51] Ez eltér az Európai Bíróság által kialakított gyakorlattól, amely a jogállamiságot nem kötötte kifejezetten össze a jogalkotási folyamat ilyen feltételeivel.[52] Valószínűleg ez nem is lenne indokolt.

41 Az egyenlőség általános elvétől elválasztandó a törvény előtti egyenlőség (mely utóbbi kétségtelenül jogállami követelmény), de az előbbi sokkal többet jelent, hiszen magában foglalja az általános jogegyenlőséget is (vö. az Alapjogi Charta 20. és 21. cikkében foglalt különálló szabályozással). Ugyanakkor van olyan uniós jogszabály, mely az általános egyenlőség biztosítását a jogállamiság követelményének tekinti, l. az idézett 2020/2092/EU rendelet 2. cikkének a) pontját, ahogy teszi azt egyébként az Európa Tanács Jog a Demokráciáért Európai Bizottságának (Velencei Bizottság) nevezetes jogállamisági jelentése, CDL-AD(2011)003rev (Strasbourg, 4 April 2011) 41. és 63. pont.

42 Pl. C-216/18. PPU. sz. *LM* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:586, 71. pont.

43 *A demokrácia és jogállamiság elválasztására* lásd: a Jordán Hásimita Királyságnak nyújtandó további makroszintű pénzügyi támogatásról szóló 2020/33/EU határozat (Parlament és Tanács – 2020. január 15.) HL L 14., 2020.1.17., 1–7. 2. cikke; vagy a Covid–19 világjárvánnyal összefüggésben a bővítési és a szomszédságpolitikai partnerek számára makroszintű pénzügyi támogatás nyújtásáról szóló 2020/701/EU határozat (Parlament és Tanács – 2020. május 25.) HL L 165., 2020.5.27., 31–37. 2. cikke; vagy az idézett 2018/1046/EU, Euratom rendelet 236. cikk (4) bekezdésének b) pontja. A *szabadság, a demokrácia és a jogállamiság elválasztására* lásd pl. a Tanács 2000/43/EK irányelve, HL L 180., 2000.7.19., 22–26., preambulum (2) pont; a Tanács 2004/113/EK irányelve, HL L 373., 2004.12.21., 37–43., preambulum (1) pont; a Tanács 168/2007/EK rendelete, HL L 53., 2007.2.22., 1–14., preambulum (1) pont.

44 Ugyanakkor van, aki a jogállamiságot kiemelt értéknek tekinti, melynek a többi érték alárendelt, pl. Chronowski: i. m. 37.; Mader: i. m. 141. E felfogás a jogállamiság fogalom materiális bővítésének nyit teret.

45 Van, amikor a Bizottság a jogállamiságot a demokratikus mechanizmusok részének tekinti. Ez ugyan kétséges, de a jogállamiság fogalmát nem érinti, lásd a Bizottság javaslata a harmadik országoknak nyújtandó makroszintű pénzügyi támogatásra vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról szóló, a Parlament és a Tanács által megalkotandó rendeletre, Brüsszel, 2011.7.4. COM (2011) 396 final, 6. cikk.

46 Pl. C-263/14. *Parlament kontra Tanács* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2016:435, 47. pont.

47 Pl. az idézett, a Kirgiz Köztársaságnak nyújtandó makroszintű pénzügyi támogatásról szóló 1025/2013/EU határozat (Parlament és Tanács) 2. cikke; az idézett 2020/33/EU határozat 2. cikke; az Európai Unió koszovói jogállamiság-missziójáról szóló 2008/124/KKBP együttes fellépés (Tanács – 2008. február 4.), HL L 42., 2008.2.16., 92–98., 3. cikkének e) pontja; az idézett 2020/701/EU határozat 2. cikke; az idézett 2018/1046/EU, Euratom rendelet 236 cikk (4) bekezdésének b) pontja.

48 A Bizottság idézett, 2014-es jogállamisági kerete [COM (2014) 158 final], I. melléklet, 3. o. Ez megalapozott, tekintettel a Velencei Bizottság álláspontjára, CDL-AD(2011)003rev (Strasbourg, 4 April 2011) 41. és 59–61. pont.

49 Pl. az idézett 2020/2092/EU rendelet 2. cikkének a) pontja.

50 A Bizottság a 2014-es jogállamisági kerete [COM (2014) 158 final] úgy értelmezi, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága *anyagi jogi jellegűnek* tekinti a jogállamiságot, mert több ítéletében szerepel, hogy a jogállamiság „az Egyezmény minden rendelkezésének velejárója" (lásd pl. Stafford c. UK [GC] Appl. no.: 46295/99. ECHR 2002-IV. 63. §.) Ez utóbbiból viszont nem következik a jogállamiság materiális jellege, tehát a következtetés meglehetősen aggályos.

51 A Bizottság idézett 2014-es uniós jogállamisági kerete [COM (2014) 158 final], I. melléklet a) pont; feltehetően a Velencei Bizottság álláspontját követve, CDL-AD(2011)003rev (Strasbourg, 4 April 2011) 41. pont.

52 A Bizottság által alátámasztásként felhívott ítélet sem tett ilyesmit, vö. C-496/99. P. sz. *Bizottság kontra CAS Succhi di Frutta Spa* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2004:236, paras. 61–63.

A jogállamiság követelményei elsősorban a jogalkotási folyamat eredményére, tehát *a jogszabályok bizonyos minőségére* vonatkoznak, és nem magára a jogalkotási folyamatra. A jogalkotási folyamat milyensége lehet biztosítéka annak, hogy jobb minőségű jogszabályok szülessenek. Azonban a nem átlátható vagy nem pluralista jogalkotás is termelhet jó minőségű jogszabályokat, melyek kellően világosak, kiszámíthatóak, és eleget tesznek a jogbiztonság elvének. A demokratikus vagy pluralista jogalkotás inkább a jogszabályokban megjelenő döntések *tartalmi minőségét és elfogadhatóságát* segíti elő *(fair jogalkotás kérdése)*.[53] A fair jogalkotás inkább a demokratikus döntéshozatalhoz kötődik és nem a jogállamisághoz.

A jogállami követelmények a jogalkotási folyamatot annyiban érintik, hogy a jogszabályok alkotmányos és törvényes úton szülessenek, függetlenül a jogalkotási eljárásra vonatkozó rendelkezések tartalmától. Ezek a formai követelmények (jogállami jogalkotás) a fair jogalkotásnak is alapfeltételei ugyan, de ez utóbbi jóval több követelményt támaszt a jogalkotási folyamattal szemben.

2. A jogállamiság fogalmi elemei az Unióban

A jogállamiság uniós jogi fogalmi elemeire vonatkozóan két általános és átfogó meghatározás (leírás) nyújthat kiindulópontot: a Bizottság többször idézett 2014-es jogállamisági kerete (és az erre épülő ajánlások), valamint a Parlament és Tanács 2020/2092/EU rendelete. A két meghatározás lényegében egybeesik, ami a jogállamiság sarokpontjait (fő fogalmi elemeit) illeti. A jogállamiság fogalmának szerkezetére és elemeire nézve fontos kiegészítést adhatnak egyéb jogszabályok és az Unió Bíróságának gyakorlata.[54] Az uniós gyakorlat sokban hagyatkozik az Európa Tanács által kialakított felfogásra, elsősorban az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára, valamint a Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) véleményére.

Összességében megállapítható, hogy az uniós jogállamisági fogalom – három kivétellel – minimalista, és jobbára formális követelményeken nyugszik.[55] A három kivétel a következő: (i) a jogállamiság része a demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás (a Bizottság álláspontja); (ii) a jogállamiság részének tekintik az általános egyenlőség (a megkülönböztetés tilalmának) elvét;[56] (iii) jogállamisági követelmény a hatalmi ágak elválasztása is. Mindemellett, a két általános meghatározás meglehetősen zavaros a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartásának viszonyát illetően. Az Európai Bíróság gyakorlatában nincs világos jele annak, hogy ilyen vonatkozásokban túl akarna lépni a minimalista felfogáson.

A jogállamiság fogalmának a szerkezetét nem egyszerű pontosan felvázolni, még a minimalista felfogás esetében sem. Ennek oka, hogy az elemek átfedhetik egymást, vagy az egyik fogalmi elem felfogható egy másik fogalmi elem részének (vö. például a hatalmi ágak megosztásának elvét és a bíróságok függetlenségének követelményét). Éppen ezért érdemes a jogállamiság fogalmának *három szintjét* megkülönböztetni: (i) vannak a fő fogalmi elemek, a jogállamiság sarokpontjai; (ii) vannak a jogállamiság középszintű elvei, melyek elvileg besorolhatók egy vagy több fő fogalmi elem alá; (iii) vannak a konkrét szabályok vagy a jogállamiság által érintett konkrét területek, melyek egy jogrendszerben átláthatatlanok, felsorolhatatlanok. (A jogállamiság fogalmának „nincs alja". Követhetetlen, hogy a jogrendszerben bizonyos konkrét szabályozási kérdések mennyiben sorolhatók a jogállamisághoz. Például bármilyen szabály, mely érinti a jogérvényesítés hatékonyságát, vagy rontja azt, elvileg jogállamisági kérdésként fogható fel.)[57]

A jobb áttekinthetőség kedvéért a jelenlegi uniós jogállamiság-fogalom szerkezetét érdemes egy táblázatban bemutatni (lásd a Mellékletet a 269. oldalon).[58] A táblázat a jelenlegi uniós gyakorlat általános képét tükrözi, melyet terjedelmi okokból kommentár nélkül vázolok fel.

IV. Záró megjegyzések

A tanulmány Mellékletében látható táblázat azt kívánja tükrözni, ahogyan a jogállamiság felfogása jelenleg áll az uniós joggyakorlatban. Ennyiben tehát tisztábban láthatunk. Néhány általános megjegyzés azonban ide kívánkozik. (i) Bár a jogállamiság fogalmának fenti szerkezete valamennyire megszilárdult, a konkrétabb elveket és szabá-

53 *Sárközy* például a jogalkotási folyamatban az egyeztetést, a megfelelő előkészítést, jogállami követelménynek tekinti, Sárközy: i. m. (2019) 6:50. A jogszabályok tartalmi minőségét ez valóban emelheti, de ez a *fair jogalkotás* kérdése és nem a jogállamiságé.

54 Itt nem veszem számításba az Európai Parlament már idézett P8_TA-PROV (2018) 0340 számú állásfoglalását (az ún. *Sargentini*-jelentés elfogadása), mert az nem annyira a jogállamiság, mint inkább az egyéb uniós értékek megsértésének közvetlen veszélyére utal. A megfogalmazott tizenkét fő aggály közül egy vagy kettő érint jogállamisági követelményt (a minimalista fogalomból kiindulva).

55 A Bizottság a 2014-es jogállamisági keretben ahhoz próbál ragaszkodni, hogy a jogállamiság fogalma jelentős mértékben *materiális jellegű*. Ezt arra alapozza, hogy például az Európai Bíróság megerősítette, miszerint a jogállamisági elvek a demokrácia és az emberi jogok betartásának biztosítására szolgáló eszközök [COM (2014) 158 final, 4.]. Ez a következtetés hibás. Az, hogy a jogállamisági elvek biztosítékai és elősegítői az emberi jogok betartásának, még nem jelenti, hogy az emberi jogok tiszteletben tartásának követelménye a jogállamiság fogalmi elemévé válna. Ilyen erővel a haszonélvezeti jogok is a jogállamiság részei lennének, mert a jogállamisági elvek azok betartását is elősegítik.

56 Lásd 2020/2092/EU rendelet 2. cikk a) pontja; valamint COM (2014) 158 final, I. melléklet a) és f) pontja.

57 Pl. az idézett EULEX – Kosovo misszióról szóló 2008/124/KKBP együttes fellépés 2–3. cikke „jogállami intézménynek" tekinti az igazságszolgáltatást, a büntetés-végrehajtást, a rendészetet, az igazságügyi orvostant és a tanúvédelmi programot.

58 Megjegyzendő, hogy a két hivatkozott általános meghatározást követtem a jogállamiság hét sarokpontjának (fő fogalmi elemének) felsorolásakor, bár a felosztással nem értek teljesen egyet. Továbbá, itt csak olyan bírósági ítéleteket hozok fel, melyek *kifejezetten* összekötik a jogállamiságot az adott elvvel vagy szabállyal. (A jogállamiság olyan elemeivel, mint például a jogbiztonság elve, tömérdek luxemburgi ítélet foglalkozik, de a Bíróság ritkán köti össze kifejezetten a jogállamisággal).

lyokat tekintve eléggé képlékeny: egy új, releváns uniós jogszabály, illetve az Unió Bíróságának valamely nagy jelentőségű megállapítása könnyen szerkezeti változtatást hozhat. (ii) Kérdéses lehet, hogy a fő fogalmi elemekhez milyen középszintű vagy konkrét elveket, szabályokat sorolhatunk. Bizonytalanságok mutatkoznak például a törvényesség tartalmát vagy a törvény előtti egyenlőség és az általános (jog)egyenlőség elhatárolását illetően.[59] (iii) A hatalmi ágak elválasztására vonatkozó elvnek – mint jogállamisági követelménynek – voltaképpen nincs funkciója a jelenlegi uniós gyakorlatban, csak a bíróságok függetlenségének követelményét alapozza meg. Ez utóbbi viszont önálló elvként is érvényesül.

A legfontosabb nyitott kérdés mégiscsak az, hogy milyen küszöbe létezik a jogállamiság sérelmének; azaz, a jogállamisági aggályok (és azok hatásai) mely ponton összegződnek jogsértéssé. Jövője talán a Bizottság által felállított, a „rendszerszintű" problémákra utaló mércének lesz, mely küszöbe lehet a jogállamiság megsértésének. Az Európai Bíróság legalábbis mutat hajlandóságot átvenni a szóhasználatot, más tagállamban hozott bírósági határozatok (például európai elfogatóparancs) elismerhetőségét és végrehajthatóságát vizsgálva.[60] Egy ilyen, a gyakorlatban kialakított küszöb segítségével meg lehetne húzni a jogállamiság fogalmának alsó, jelenleg hiányzó határait.

59 *Lord Bingham* úgy látta, a jogállamiság tartalmának meghatározásánál a kulcskérdés, hogy a különösképpen nem vitatott főbb elvek alá milyen segédelveket vagy konkrétabb szabályokat sorolunk be, Lord Bingham: i. m. 69. Hasonlóan Sárközy: i. m. (2019) 9:30.

60 A Bíróság is *„rendszerszintű hiányosságokat"* vagy *„általánossá váló hiányosságokat"* említ mérceként (bíróságok függetlensége kérdése), pl. C-216/18. PPU. sz. *LM* ítélet, 60. vagy 68. pontok (a mérce, uniós jogszabályokra alapítva, nem kifejezetten jogállamisági összefüggésekben is megjelenik, például a menekülteljárás vagy a büntetés-végrehajtás hiányosságainál).

Melléklet

Az uniós jogállamiság jelenlegi elemei

A jogállamiság hét sarokpontja	**Középszintű elvek**	**Konkrét szabályozások** (példaként)
1. törvényesség[1]	– *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege* elve[2] – az uniós jog teljes körű, hatékony érvényesítése a tagállamokban[3] – az *ultra vires* eljárás tilalma (hatósági szankciók kiszabásánál)[4] – bírósági határozatok végrehajtása[5]	– a hatóságok pénzügyi és emberi erőforrásainak, a megfelelő működést befolyásoló megvonása[6] – az általános szabályok betartatása, akár azáltal is, hogy a bíróság elítéli ezen szabályok megsértését[7] – a hatóságoknál az összeférhetetlenség elkerülését nem biztosítják[8] – senki nem hivatkozhat harmadik személy javára elkövetett jogsértésre előnyök szerzése végett[9] – jogellenesen szerzett előny visszatérítésének kötelezettsége[10] – a törvényesség megelőzi az egyenlő bánásmód elvét[11]

1 C-140/15. P. sz. *Bizottság kontra Spanyolország* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2016:708, 117. pont. A Bíróság rendszerint gondosan megkülönbözteti a jogállamiság részeként *a törvényesség és jogbiztonság* elvét, pl. C-516/16. sz. *Agrarmarkt* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2017:1011, 97. pont.

2 C-303/05. sz. *Advocaten voor de Wereld* ítélet, 49–50. pontok (vö. az Alapjogi Charta 49. cikkével).

3 Pl. C-14/19. P. sz. *Satcen* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:492, 59. pont; C-441/17. R. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2017:877, 102. pont.

4 C-230/14. sz. *Weltimmo* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2015:639, 56. pont.

5 2016/1374/EU bizottsági ajánlás 2(1) és (2) pont, valamint a 18–24. pontok; 2017/146/EU bizottsági ajánlás 2(2) és 12–18. pontok (itt az alkotmánybíróság határozatainak végrehajtása).

6 2020/2092/EU rendelet 3. cikk b) pontja.

7 C-140/15. P. sz. *Bizottság kontra Spanyolország* ítélet, 117. pont.

8 2020/2092/EU rendelet 3. cikk b) pontja.

9 C-89/14. sz. *A2A Spa* ügyben hozott ítélet, 46. pont.

10 C-158/08. sz. *Agenzia Dogone* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2009:349, 28. pont.

11 C-51/10. sz. *Agencia Wydawnicza Technopol* ügyben hozott ítélet, 73–80. pontok.

A jogállamiság hét sarokpontja	Középszintű elvek	Konkrét szabályozások (példaként)
2. jogbiztonság[12]	– kellően világos, megismerhető és általános jogszabályok[13] – a jogszabályok visszaható hatályának kivételessége – a jogos várakozások védelme – a mérlegelési jogkörök ésszerű korlátozása[14] – az elv része a gondos ügyintézés[15]	– az elévülés szabályozása[16] – az uniós intézmények jogi aktusainak jogszerűségét vélelmezni kell[17] – a törvény egyértelműen meghatározza a jogsértéseket és a büntetéseket (előreláthatóság)[18]
3. a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma	(l. fenn – a mérlegelési jogkörök észszerű korlátozása) (l. fenn – a gondos ügyintézés elve)	nem mulasztható el az önkényes vagy jogellenes hatósági döntések megelőzése, helyesbítése vagy szankcionálása[19]
4. a bíróságok függetlensége és pártatlansága[20]	– a bíróságot a törvénynek kell létrehoznia[21] – a bírák kinevezésének függetlenséget biztosító szabályozása[22] – a bírák jogállásának megfelelő szabályozása (fegyelmi eljárás, idő előtti visszavonulás, előmenetel, hivatali idő stb.)[23]	a legfelső bíróság esetében ennek sérelme súlyos és helyrehozhatatlan kárt okozhat a jogállamiságban[24]
5. hatékony bírósági jogorvoslat[25]		– ítéletek végrehajtásának, a jogorvoslatok hatékonyságának és a jogsértések szankcionálásának biztosítása[26] – a hatékony, független és jogszerű alkotmányossági felülvizsgálat biztosítása[27]
6. törvény előtti egyenlőség[28]	az összehasonlítható helyzeteket nem szabad eltérő módon, a különböző helyzeteket nem szabad egyenlő módon kezelni (a jogérvényesítés során)[29]	a nemzetközi szervezetek rendelkezhetnek kiváltságokkal és mentességekkel egy államban[30]
7. a hatalmi ágak elválasztása[31]	bíróságok függetlensége a jogalkotó és végrehajtó hatalommal szemben[32]	

A táblázat a szerző szerkesztése

12 C-140/15. P. sz. *Bizottság kontra Spanyolország* ítélet, 117. pont.

13 C-501/11. P. sz. *Schindler Holding* ítélet, 58. pont (a Bíróság ezt a törvényességhez sorolta).

14 Uo., 58–59. pontok (a Bíróság ezt a törvényességhez sorolta).

15 C-51/10. sz. *Agencia Wydawnicza Technopol* ítélet, 77. pont (vö. az Alapjogi Charta 41. cikkével).

16 C-450/19. sz. *Kilpailu- ja kuluttajavirasto* ítélet, ECLI:EU:C:2021:10, 40. pont.

17 Pl. C-620/16. sz. *Bizottság kontra Németország* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:256, 85. pont.

18 C-501/11. P. sz. *Schindler Holding* ítélet, 57. pont (a Bíróság ezt a törvényességhez sorolta).

19 2020/2092/EU rendelet 3. cikk b) pontja.

20 Pl. C-272/19. sz. *VQ v Land Hessen* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:20:535, 45. pont (vö. az Alapjogi Charta 47. cikkével).

21 C-542/18. RX-II. sz. *Simpson* ítélet, 73. pont.

22 2016/1374/EU bizottsági ajánlás 2(1) és 3–17. pontok; 2017/146/EU bizottsági ajánlás 2(1) és 3–11. pontok (itt az alkotmánybíróság bíráinak kinevezése); 2017/1520/EU bizottsági ajánlás, 24–30. pontok.

23 2017/146/EU bizottsági ajánlás, 26–31. pontok (itt az alkotmánybírák helyzete); 2017/1520/EU bizottsági ajánlás 12–43. pontok; 2018/103/EU bizottsági ajánlás, 5–21. pontok (a legfelső bírósági bírák helyzete).

24 C-791/19. R. sz. *Bizottság kontra Lengyelország* végzés, 92. pont.

25 Pl. C-134/19. P. sz. *Bank Refah Kargaran kontra Tanács* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:973, 36. pont; C-14/19. P. sz. *Satcen* ítélet, 58. pont [Vö. az EUSz 2(1) és az Alapjogi Charta 47. cikkével].

26 2020/2092/EU rendelet 3. cikk c) pontja.

27 2016/1374/EU bizottsági ajánlás 2(3) és 25–64. pontok; 2017/146/EU bizottsági ajánlás 2(3) és 19–25. pontok; 2017/1520/EU bizottsági ajánlás 3–11. pontok.

28 C-303/05. sz. *Advocaten voor de Wereld* ítélet, 46. pont (vö. az Alapjogi Charta 20. cikkével).

29 Pl. C-101/12. sz. *Schaible* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2013:661, 76. pont.

30 C-316/19. sz. *Bizottság kontra Szlovénia* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:1030, 104. pont.

31 Pl. C-452/16. PPU. sz. *Poltorak* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2016:858, 35. pont.

32 Pl. C-924/19. PPU. sz. *FMS és társai* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:367, 136. pont.

Tanulmány

Deák Dániel egyetemi tanár, Corvinus Egyetem

Közpénz a magánosított felsőoktatásban

Az Országgyűlés 2021. április 27-én törvényt fogadott el a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról. Ezzel a magyar felsőoktatási intézmények nagy része közfeladatot ellátó, közérdekű és közhasznú szervezetként működő alapítványok fenntartásába került. Az alapítványok a rájuk vonatkozó polgári jogi szabályok szerinti jogi személyek. Könnyen észrevehető az ellentmondás egyfelől a közérdek és közhaszon, másfelől a magánjogi jogalanyi státus között.
Az alábbi tanulmányban választ keresünk arra, hogy miként alakulhat az alapítványi fenntartású felsőoktatási intézmények működése és finanszírozása a megváltozott jogszabályi környezetben. Ahhoz, hogy értékelni legyünk képesek a magánjogi jogalanyként működtetett felsőoktatási intézménybe tett közpénzzel való gazdálkodást jogi szempontból, előbb a közpénz fogalmát kell körbejárnunk. Ezt követően térhetünk rá arra, hogy miként használhatják fel az alapítványi formában átalakított felsőoktatási intézmények a közpénzt a mai magyar jogszabályi környezetben.

Tárgyszavak: közpénz, felsőoktatás, közérdekű vagyonkezelő alapítvány, magánosítás

I. Közpénz

1. A közpénzre vonatkozó jogi szabályozás

Csak a kilencedik alkotmánymódosítás eredményeként került be az Alaptörvénybe a következő kitétel: „Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése."[1] Sokan tartanak attól, akik a közpénzzel való gazdálkodás nagyobb nyilvánosságát és átláthatóságát kívánják, hogy a módosításba foglalt meghatározás a közpénzfogalom leszűkítő értelmezését sugallja, mégpedig két irányban is.

Egyrészt arra lehet gondolni, hogy csak a formailag is az állami költségvetésben megjelenő pénz közpénz, jóllehet a közpénz – már csak rendeltetésénél fogva is – kikerül az állami költségvetésből, hogy közfeladatok finanszírozását tegye lehetővé. Ha ez megtörténik, az államháztartáson kívüli szervezet használ közpénzt, amelynek működésére más szabályok vonatkoznak. Mivel viszont ez a nem-állami szervezet közpénzt használ fel, e tekintetben működését mégis hozzá kell igazítania a közpénz felhasználására vonatkozó szabályokhoz.

Másrészt az új meghatározás pénzforgalmi szemléletre utal (bevételekre és kiadásokra), holott az államháztartási gazdálkodásról korszerű felfogásban csak a gazdasági teljesítést nyomon követő kimutatás nyújt (ún. kettős könyvvitelben) teljes képet. A magyar államháztartási számvitel egyik vitathatatlan erőssége a 2014-es reform eredményeként létrejött egységes rendszer, amely párhuzamosan támogatja a hagyományos pénzforgalmi alapú, valamint az eredményszemléletű könyvviteli elszámolást.[2]

A gazdasági teljesítés elvének megfelelő (eredményszemléletű) elszámolás szerint a vagyonkimutatásban szereplő követelés is eszköz, sőt, az állami követelés a hatályos magyar alkotmányos jog szerint egyúttal közpénznek is tekintendő. A befolyt állami bevétel készpénz formájában megjelenő vagyoni eszköz. Nagy vonalakban: a közpénz olyan eszköz, amely az államháztartásban készpénzben, követelés formájában vagy esetleg befektetett eszközként jelenik meg.

Mint említettük, közpénzt azok is felhasználhatnak, akik nem az állami költségvetésből gazdálkodnak. Akinek a költségvetésébe közpénz kerül be, annak a forrása általában állami támogatás,[3] de lehetséges a közpénzből megvalósuló befektetés is. Ebből adódóan az államház-

1 Alaptörvény 39. cikk (3) bek., hatályos a kilencedik módosítás következményeként 2020. december 23-tól. Ugyanígy a kilencedik módosítással került be az Alaptörvénybe a vagyonkezelő alapítványok különös jogi védelme. A 38. cikk (6) bekezdése szerint ugyanis közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány létrehozásáról, működéséről, megszüntetéséről, valamint közfeladata ellátásáról sarkalatos törvény rendelkezik.

2 Az államháztartási számvitel ennek megfelelően a pénzforgalmi és az eredményszemléletű költségvetési számvitelből áll. Szablics Bálint (szerk.): *A költségvetés végrehajtásának elmélete és gyakorlata*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 79–80.

3 Eszerint „a közpénz az állam közösségi feladatainak forrása". Lásd Horváth Irén: *Infojegyzet*. In: Képviselői Információs Szolgálat. 2014/5. (2014. április 18.). A forrás alatt itt közgazdasági értelemben nem vagyoni eszközök forrását kell érteni, hanem közpénz-eszközöket. Az uniós jogi esetekben ugyancsak az „állami forrás" megjelölés terjedt el. A kifejezést és jelentéstartalmát az állami támogatási ügyek vizsgálatának joggyakorlata fejlesztette ki, és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) (HL C 326. 2012.10.26. 47.) 107. cikkére vezethető vissza, miszerint a szabályozás hatálya alá eső állami támogatás fogalmának egyik ismérve az, hogy a támogatás államnak betudható forrásokból származik: „A közvetlenül az állam által vagy közvetve állami forrás útján biztosított előny, valamint az ilyen intézkedés államnak való betudhatósága az állami támogatás meglétének két különálló, együttesen teljesítendő (kumulatív) feltétele." Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közleményt (2016/C 262/01), HL C 262. 2016.7.19. 1., 38. bek. Továbbá: C-482/99. sz. *Francia Köztársaság kontra Európai Bizottság (Stardust Marine)* ügyben hozott ítéletet, ECLI:EU:C:2002:294. 24. bek.

tartáson kívül megjelenő pénz is közpénz, ha annak felhasználására egyébként a közpénzre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, amiről viszont törvényben kell rendelkezni.

Az állam rendelkezésére álló erőforrások a fentiek értelmében nem csupán az állami költségvetésben jelennek meg, hanem például közvállalkozásokban is, amelyek gazdasági társasági formában működnek. Ide sorolhatók többek között az energiatermelő és -elosztó művek, közösségi közlekedést biztosító vállalatok stb. Esetükben az állam határozza meg a rendelkezésükre álló források irányát. Tág értelemben véve a közszféra minden erőforrása állami forrás. A magyar állam például sokáig vität folytatott az Eurostattal, hogy az Eximbankot be kell-e vonni az államháztartási körbe, és végül kénytelen volt engedni.

A hozamok felől nézve „közpénznek a különböző szintű kormányzatok által, állami kényszer (törvényi felhatalmazás) alapján a gazdaság szereplőitől elvont jövedelmet, a gazdasági szereplők által a közjavak használatáért, igénybevételéért fizetett használati díjakat, a kizárólagos és részleges állami/önkormányzati tulajdon hasznosításából, adományokból és a közszektorhoz tartozó szereplők által felvett kölcsönökből származó pénzt tekinthetjük”.[4] A költségvetési bevételek esetén megkülönböztethetők a közjogi bevételek (pl. adók) és a díjbevételek, de a költségvetési intézményeknek lehetnek működési bevételei is. Költségvetési kiadás a költségvetési transzfer, amelynek címzettjei lehetnek az államháztartáson belül vagy kívül. A költségvetési kiadások másik nagy részét az állami feladatok ellátását szolgáló magánjogi ügyletek ellentételezéseként kifizetett összegek képezik (pl. közbeszerzésnél).

Egy további meghatározás szerint a közpénznek van egy szűkebb fogalma, amely a folyó költségvetési gazdálkodás során beszedett bevételeket és kiadásokat jelenti. E körben a kiadások közé számítjuk a költségvetési transzferek mellett az olyan bevételeket is, amelyek beszedéséről az állam lemondott (pl. az adókedvezményeket). A közpénznek van egy tágabb jelentéssel bíró meghatározása is. Ebben az esetben a közpénz körébe sorolandó a köz tulajdonában álló vagyon, amelynek felhalmozása befektetési tevékenységgel függ össze.[5]

Szociológiai megközelítésben megkülönböztethetők az államhatalom által birtokolt pénzügyi, intézményi, szabályozási és végrehajtási források. A közpénzügyi források az állami költségvetés különböző szintjein jelennek meg, ideértve a közpénzzel gazdálkodó nem-állami szerveket és intézményeket is. Intézményi források a nem-monetáris formában megjelenő anyagi és személyi állami források, ide sorolva a közmédiát is. A szabályozási források körében alapvető jelentőségű a jogalkotás, a végrehajtási források pedig az állam rend- és jogbiztonsági feladatai ellátásának finanszírozására szolgálnak.[6]

Az állami forrásokkal való visszaélés vagy arra irányul, hogy egyes csoportok számára többnyire rejtett módon politikai nyereség legyen biztosítható, vagy pedig a visszaélés a közhivatalt viselők vagy általuk kijelölt személyek, illetve érdekcsoportok ugyancsak titkolt meggazdagodását jelenti. Az utóbbi korrupciónak tekinthető.[7]

2. Állami források az uniós jogban

A közpénz nemcsak nemzetállami, hanem uniós keretek között is értelmezhető. A közpénz felhasználásának az uniós útmutatások szerint négy útja van: saját humán és intézményi erőforrásból szolgáltatásokat nyújtani; támogatni vállalkozásokat és más szervezeteket az EU támogatási szabályaival összhangban; szociális transzfereket lebonyolítani, elsősorban az EU saját személyzetének; továbbá árukat és szolgáltatásokat vásárolni az uniós költségvetésből.[8]

Az EU-nak ugyan vannak saját bevételei, a működés legfőbb forrása azonban a tagállami hozzájárulás, aminek forrását alapvetően a tagállami adófizetői pénz képezi. Ezért felvetődő külön kérdés az EU pénzügyi érdekeinek védelme, amelyre vonatkozóan ez év január 1-jétől hatályban van az ún. jogállamisági rendelet,[9] igaz, azzal a fenntartással, hogy a Bizottság szankcionálni csak azt követően tud, hogy az Európai Unió Bírósága (EUB) megvizsgálta a rendelet jogszerűségét.[10]

Habár minden tagállam szuverén módon rendelkezik saját költségvetési bevételei felett, hatásköreit az uniós joggal összeegyeztethető módon kell gyakorolnia. Egyik ütközési pont a közpénz tagállami felhasználása tekintetében az, hogy az uniós joggal összeegyeztethetetlenek lehetnek a belső piac zavartalan működésére tekintettel a

4 Klicsu László: *A „közpénzek” fogalmának értelmezése az Alaptörvény tükrében*. Új Magyar Közigazgatás. 2016. október (különszám). 5. Az idézett meghatározás hivatkozás Csapodi Pál doktori értekezésére (Csapodi Pál: A közpénzügyek törvényi szabályozása, a közpénzek külső ellenőrzésének gazdaságtana. PhD értekezés. Gödöllő, 2009.); Varga Judit: „Közpénz és közpénzügyi rendszer: fogalmi alapvetés.” In: Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás – Varga Judit (szerk.): Honnan hová? A közpénzek védelméről. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 35.

5 Varga: i. m. 31., 35. Vö. az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvénnyel (Vtv.).

6 Ohman, Magnus: *The abuse of state resources*. Washington, D.C., USAID, 2011. 1–2.

7 Uo. 2.

8 Hauser, Florian (ed.): *Quality of public administration; A toolbox for practitioners; Theme 8: Public finance, procurement and EU funds management*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017. 2.

9 Az Európai Parlament és a Tanács 2020/2092/EU rendelete az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről, HL L 433. 2020.12.22. 1.

10 Lásd a C-156/21. sz. *Magyarország kontra Parlament és Tanács* és C-157/21. sz. *Lengyelország kontra Parlament és Tanács* folyamatban lévő ügyeket.

versenytorzító tagállami intézkedések, ami felveti a tiltott állami támogatás kérdését.[11]

Az uniós versenyjog részét alkotó, az állami támogatásra, pontosabban annak tilalmára vonatkozó jog mellett az uniós jog másik, közpénz által érintett területe a közszféra információinak közszférán kívüli felhasználása. Ez abból fakad, hogy egyrészt a közpénz felhasználása a szabadverseny torzításához vezethet – éppen úgy, mint például az ugyancsak tiltott kartellek vagy az erőfölénnyel való visszaélés –, másrészt a közpénz felhasználásának átláthatósága csak úgy biztosított, ha a közpénz felhasználása nyilvános.

A C-215/17. sz. *Nova Kreditna Banka Maribor* ügyben[12] az egyik alkalmazandó harmonizációs irányelv a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv (PSI-irányelv),[13] a másik pedig a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről szóló 575/2013/EU rendelet.[14] Az EUB a kérelmezőre nézve kedvezőtlen ítéletet hozott, mert nem találta alkalmazhatónak az IPS-irányelvet a konkrét információkérésre vonatkozóan. Az EUB kiemelte, hogy az IPS-irányelv maga nem állapít meg a közigazgatási szervek információihoz való hozzáféréshez fűződő jogot, ugyanakkor feltételezi, hogy a tagállamok hatályos joga tartalmaz erre vonatkozó szabályozást. Ily módon az ilyen információkhoz való hozzáféréshez kapcsolódó feltételek és eljárások nem tartoznak az irányelv hatálya alá.[15] Hasonlóképpen nem alkalmazható a jogvita tárgyát képező kérelemre a pénzügyi vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről szóló harmonizációs rendelet.[16]

3. *Szürkezónás esetek*

Az Alaptörvény „A közpénzek" című fejezetben – függetlenül az adatkezelő személyétől, és attól is, hogy adott esetben az milyen szervtípusba tartozik, milyen jogi formában működik vagy milyen tevékenységet folytat – közérdekű adatnak minősít egy speciális adatkört [39. cikk (2) bek.],[17] azaz a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokat. Az Alkotmánybíróság 8/2016. (IV. 6.) AB számú határozatában vizsgálta egy olyan módosító törvény javaslatának az Alaptörvénnyel való összhangját, amely a Magyar Nemzeti Bank (MNB) tulajdonában álló gazdasági társaságok és az MNB által létrehozott alapítványok (MNB-alapítványok) közérdekű adatainak megismerhetőségét korlátozó szabályokat tartalmaztak.[18] Az Alkotmánybíróság e határozatában kifejtette, hogy az alapítványok által kezelt adatokhoz való hozzáférés korlátozásának az indoka és célja a módosító törvény tervezetéből nem ismerhető meg, hanem csupán arra található hivatkozás, hogy az alapítványoknak juttatott vagyon „elveszíti közpénz jellegét", ami az Alkotmánybíróság szerint nem helytálló.[19]

Az ún. látványsportok támogatására nyújtott társasági adókedvezmény (az ún. tao-támogatás) közpénzzé való minősítéséről szóló vitában a Kúria úgy foglalt állást,[20] hogy a tao-támogatás egyértelműen közpénznek minősül. A támogatást élvező gazdálkodó szervezetek, vállalkozások a konkrét esetben társasági adójuk egy meghatározott részét jogszabályi felhatalmazás alapján nem a költségvetésbe fizetik be, ezáltal az állam adóbevételről, ténylege-

11 Állami forrásokból származik például a felhasználható pénz, és uniós jogi állami támogatásnak is minősülhet, ha egy közvállalat hitelt kap ugyan, de a hitel olyan tőkeinjekció része, amelyet harmadik személy pusztán a piaci értékítélet alapján nem juttatott volna egy pénzügyi nehézségekkel küzdő közvállalkozásnak. T-358/94. sz. *Air France kontra Európai Bizottság* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:T:1996:194. 65–67. pontok A felhasznált állami források közpénznek minősülnek, az állami támogatások uniós joga szempontjából pedig tiltott állami (az államnak betudható forrásból származó) támogatásnak. Állami forrásból származónak minősülnek – ezért a tiltott állami támogatás kategóriájának hatása alá eshetnek – azok az eszközök is, amelyek vállalkozások pénzügyi megsegítésére irányulnak attól függetlenül, hogy a vállalkozásba való befektetés visszatérítendő-e vagy nem, feltéve, hogy a befektetésre irányuló döntés kívülálló harmadik személy józan mérlegelésével nem születhetett volna meg. C-482/99. sz. *Stardust* ítélet, 37–38. pontok

12 C-215/17. sz. *Nova Kreditna Banka Maribor* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:901. Az ügyből kitűnik, hogy egy újságíró azzal a kéréssel fordult az NKBM-hez (Nova Kreditna Banka Maribor), hogy az bocsásson információt a rendelkezésére bizonyos szerződésekről, amelyeket e bank egy meghatározott időszakban kötött meg tanácsadó cégekkel, ügyvédi irodákkal, valamint szellemi munkát képező szolgáltatást nyújtó vállalkozásokkal. Az alapügyben szóban forgó időszakban az NKBM állami szerv meghatározó befolyása alatt állt.

13 Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közszféra információinak további felhasználásáról. HL L 345. 2003.12.31. 90. Az irányelvet jelentősen módosította a 2013/37/EU irányelv, HL L 175. 2013.6.27. 1. A fenti rövidítés (PSI) a „public service information" kifejezésből származik, amelyet a hivatalos magyar nyelvű ítélet szövegének szerkesztője is átvesz.

14 Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról. HL L 176. 2013.6.27. 1.

15 Lásd a C-215/17. sz. ítélet 31–33. pontjait.

16 E rendelet célja azt biztosítani, hogy a piaci fegyelem és a pénzügyi stabilitás megerősítése érdekében a piaci szereplők pontos és átfogó információt kapjanak határon átnyúló helyzetben az egyes hitelintézetek és befektetési vállalkozások kockázati profiljáról. Ezzel szemben az információkhoz való hozzáféréshez fűződő jog rendszere arra irányul, hogy fokozza a közpénzek és a közjogi szervek meghatározó befolyása alatt álló vállalkozások pénzügyeinek átláthatóságát és felelős kezelését. Lásd. a C-215/17. sz. ítélet 38–39. bekezdéseit.

17 8/2016. (IV. 6.) AB hat., ABH 2016. 168. (17) bek.

18 A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló T/9380. sz. törvényjavaslat 4–5. §-ai.

19 8/2016. (IV. 6.) AB hat. (51) bek. Varga Zs. András alkotmánybíró mások mellett az MNB által alapított gazdasági társaságok tekintetében nyújtott be különvéleményt, de nem a vállalkozási szabadsággal állítja szembe a nyilvánosság alkotmányos értékét, hanem abból indul ki, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog nem az ember személyéhez szorosan kötődő, emberi mivoltából fakadó elidegeníthetetlen jog, hanem sokkal inkább a közéletbeli szerephez kapcsolódó politikai szabadságjog. A közérdekű adatok megismerésének biztosítása (természetes személyek vagy szervezetek számára) szerinte közvetlen, személyes érintettség nélkül tulajdonképpen alanyi jog formájában szabályozott állami kötelezettség. [8/2016. (IV. 6.) AB hat. 84–85. bek.]

20 Pfv.IV.21.175/2017/14. BH 2018.2.49. teljes határozat, (26) bek.

sen költségvetési bevételről mond le, és azt közvetett módon általa meghatározott célok finanszírozására irányítja át állami vagy sportág-szakszövetségi ellenőrzés mellett.

Az MNB-alapítványok számára az alapító MNB által juttatott pénz közpénz jellegének a kérdése több perben is felmerült. Az egyik ilyen ügyben[21] a másodfokon eljáró bíróság egyebek mellett kifejtette: „A közpénz fogalmát jogszabály nem határozza meg, de az nem azonosítható kizárólagosan a központi költségvetés elemeivel, ahhoz hozzátartozik a közérdek és a közös szükségletek kielégítésére szolgáló egyéb vagyon is." A másodfokon eljáró bíróság szerint „a magánjogi eszközökkel történő alapítvány alapítás nem vonja ki az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerinti átláthatósági szabály alól az alapításra felhasznált vagyont".

Egy másik esetben[22] a másodfokú bíróság kiemelte, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a perbelihez hasonló ügyekben kialakított ítélkezési gyakorlatában fő szempontnak tekinti az alkotmányos jog minél szabadabb gyakorlását.[23] A joggyakorláshoz szükséges, hogy az adatkezelő a kérelmek értelmezése és teljesítése során e jog érvényesülését előmozdító magatartást gyakoroljon. Egy következő vitatott ügyben a másodfokú bíróság visszautalt a 8/2016. (IV.6.) AB számú határozatra, amely kimondta, hogy az állami tulajdonban álló gazdasági társaság profitja is közpénz.[24]

II. Közpénz a felsőoktatásban

1. Felsőoktatási intézmények magánosítása

Felettébb bizarrnak tűnik az, hogy a jogalkotó akadémiai tevékenységet vagyonkezelő alappal párosít. Felsőoktatási intézmények fenntartása éppen ellenkező finanszírozási hátteret igényelne. Ami szükséges lenne a nyugodt munkához: kis kockázat, szerény, de biztos és hosszú távra kitartó hozam. E különös társításból adódó ellentmondáson lenne hivatott enyhíteni a KEKVA-törvény,[25] ami azonban nem következik be, mert a jogalkotó átemelte az eleve problémásnak tekinthető bizalmi vagyonkezelői konstrukciót a vagyonkezelő alapítványokról szóló törvényből[26] a KEKVA-törvénybe (utóbbi egyébként nem *lex specialis* előbbihez képest).

Felsőoktatási intézmények polgári jogi szabályok szerinti magánjogi jogalanyra bízása mögött meghúzódhat olyan koncepció, amelyet a miniszterelnök már 2010-ben meghirdetett: a felsőoktatás legyen önfenntartó. Ennek egyrészt ára van, hiszen a forrásszűkében lévő felsőoktatási intézmények kénytelenek a rövid távú gazdasági igények kielégítése felé orientálódni, ami az akadémiai tervezés elüzletiesedésének veszélyével jár együtt. Másrészt pedig az állam csak látszólag szabadul meg a finanszírozási terhektől, nyilvánvaló ugyanis, hogy egy magánosított felsőoktatási intézmény ugyanolyan szegény marad, mint volt, ezért rászorul az állami forrásokra.

A gyakorlat azt mutatja, hogy a vagyonkezelő alapítványok létrehozását gyorsan követi az alapítói jogok állam általi átruházása is. Ezzel a kurátorok örökjogon kerülnek pozíciójukba: az alapító a kurátorokat a Ptk. szabályai szerint határozatlan időre bízhatja meg [3:398. § (1) bek.], és a kuratórium ugyancsak a Ptk. szabályaiból következően senkinek nem tartozik számadási kötelezettséggel,[27] leszámítva az ún. vagyonellenőr technikai funkciót betöltő intézményét. Üresedés esetén a vonatkozó törvény szerint a kuratórium tagjai túlnyomórészt tetszés szerint tölthetik fel a kuratóriumot [KEKVA-törvény, 7. § (4) bek.]. A kurátorok felelősségre vonhatóságának a hiányában az intézményes felelőtlenség állapotával kell szembenéznünk.

Ugyanakkor, mivel a felsőoktatási intézmények alapítványi működtetése megkívánja azt, hogy az alapítvány közfeladatot lásson el közhasznú szervezetként, elvileg a nyilvánosság nem zárható ki. A közfeladat már önmagában megalapozza a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogát, ha pedig a fenntartó alapítvány közpénzzel gazdálkodik, arról megint csak számot kell adnia. A nyilvánosság előtt való elszámolás kötelezettsége szempontjából a közfeladat fogalmát a bírói gyakorlat szerint tágabban kell értelmezni, mint az államháztartásról szóló törvény szerinti közfeladatot.[28]

Elvileg a fenntartó alapítványnak a közfeladat ellátása, illetve a közpénzzel történő gazdálkodás tekintetében átláthatóan kell működnie. Az Európai Uniónak régóta van harmonizált joga az állami befolyás alatt működő magánjogi szervezetek átláthatóságáról.[29] Ezt tükrözi vissza a magyar átláthatósági törvény is.[30]

A kormányzati magatartásban az elmúlt években a magánosítás határozott tendenciát öltött. Előbb a miniszterelnök vitatta azt, hogy a társasági adókedvezmény közpénz lenne, azután az MNB-elnök érvelt azzal, hogy egy egysze-

21 Fővárosi Ítélőtábla, 8.Pf.20.677/2015/6. ÍH 2016.145.

22 Fővárosi Ítélőtábla, 32.Pf.20.568/2018/5.

23 *Helsinki Bizottság kontra Magyarország*, 18030/11. 2016. november 8.

24 Pfv.IV.20.148/2019/8. (22) bek.

25 Lásd a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvényt (KEKVA-törvény).

26 Lásd a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvényt (Vatv.).

27 Az alapító a Ptk. szabályai szerint természetesen visszahívhatja a kuratóriumot [3:398. § (2) bek.], ha azonban az alapító az alapítói jogok gyakorlását már átruházta az alapítványra, akkor a kuratórium – bármit tesz is – már senki által nem vonható felségre.

28 Lásd a 2011. évi CXCV. törvényt. Lásd továbbá fent, különösen a Fővárosi Ítélőtábla 8.Pf.20.677/2015/6. sz. határozatát.

29 Lásd a Bizottság 2006/111/EK irányelvét a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról. LH L 318. 2006.11.17. 17.

30 Lásd a közpénzekből nyújtható támogatások átláthatóságától szóló 2007. évi CLXXXI. törvényt.

rű művelettel, ti. a közpénz alapítványba való átfolyatásával a közpénz magánpénzzé alakul át, amelyet ráadásul még a titokvédelmi szabályok is oltalomban részesítenek.[31] A magánosítás egy neoliberális politika következménye, ami együtt jár azzal, hogy az állam a magánjogba menekülve közfeladatoktól, és az azzal járó szakmai és politikai felelősségtől szabadul meg (Flucht ins Privatrecht[32]).

A magánosítással együtt járó, sok esetben grandiózus állami juttatásról a közvagyon kiárusítása juthat eszünkbe, ami mára a szolgáló állam leépítésének az eszközévé vált. Paradox helyzet az, hogy az állami túlközpontosítással túlteng a hatalmi politika, ugyanakkor a szakpolitikák leépülnek, mert az állam a feladatait magánosokhoz szervezi ki, arra pedig sokkal gyengébb a garancia, hogy náluk a humán érték megőrződhet a köz javára. A neoliberalizmus és a túlközpontosító állam illiberalizmusa egymással jól összeférhet.[33] A féktelen tőkefelhalmozástól fűtött kapitalizmus az összpontosított politikai hatalom finanszírozója, a politika ugyanakkor megsegíti a politikai szempontok szerint kiválasztott gazdasági szereplőket.

A szoros alapítványi felügyelet keretei között az akadémiai szféra önszabályozó képessége elsorvad, ami viszont lehetetlenné teszi a közpénz valóban hatékony felhasználását. Az egyes társadalmi alrendszerek általában csak akkor teljesíthetnek jól, ha annak szereplői a funkcionális önállósággal élni képesek, aminek viszont gátja a rendszeridegen beavatkozás, mint például a szűklátókörű gazdasági érdek előtérbe helyezése vagy közvetlen politikai beavatkozás az egyetemek világába.

2. A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványi formában rejlő ellentmondások

A KEKVA-törvény legalizálja a vagyonkezelő alapítvány nyereségszerző tevékenységét [KEKVA-törvény 3. § (5) bek.], ami alapítványok esetében egyébként nem lenne megengedett. A törvényhozó úgy kívánja feloldani a vagyonkezelő alapítvány profiljában rejlő ellentmondást a közfeladat és a tőkepiaci spekulációt megengedő bizalmi vagyonkezelés között, hogy a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványt leválasztja a közönséges vagyonkezelő alapítványról, létrehozva ezzel a polgári jogi alapítványtól amúgy is különböző vagyonkezelő alapítvány formájától is elkülönülő újabb *sui generis* jogi formát. E szabályozási beavatkozással azonban egyrészt nem sikerült az ellentmondást feloldani, másrészt pedig a túlbonyolított szabályozás csak tovább növeli a szabályozás kazuisztikus jellegét.

Az új jogi formával sem sikerült feloldani a közfeladat és a magánjogi szabályok szerinti jogalany közötti ellentmondást. Magánjogi formára állítólag azért van szükség, hogy biztosítható legyen a fenntartónak az államtól való függetlensége. A fenntartó ugyan jogilag tényleg függetlenné válik az államtól, a fenntartott intézmény önálló mozgástere azonban az új modellben csak tovább szűkül. Indokolatlannak látszik vagyonkezelő alapítványi formába vinni át a felsőoktatási intézmény fenntartását, amelyet közönséges alapítványi formában sokkal egyszerűbb lenne fenntartani, ha már magánjogi szabályok szerinti jogalanyt kíván a jogalkotó kreálni.

A vagyonkezelés a közfeladathoz és a közérdekhez képest olyan mértékben alárendelt jelentőségű, hogy ezért a vagyonkezelői konstrukciót a jogalkotó kénytelen volt eltorzítani. A vagyonkezelés megszokott formája évszázadok óta a bizalmi vagyonkezelés, bár ez a jogi és gazdasági konstrukció a kontinentális Európában csak lassan terjedt el. A forma háromosztagú viszonyt feltételez, amelyben a vagyonrendelő, a professzionális vagyonkezelő és a kedvezményezett elkülönült jogalanyi státusok.

A közfeladat ellátására tekintettel a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány esetében olyan vagyonkezelői képződmény jött létre, amelyben a kedvezményezett személye nem válik el a vagyonkezelőétől [KEKVA-törvény 3. § (7) a) pont]. Sőt, a vagyonkezelő a vagyonrendelő személyét is magába olvasztja, amennyiben az alapítói jogokat átveheti az e jogokat az alapítványra átruházó állami alapítótól. Úgy jön létre bizalmi vagyonalap, hogy nincs se vagyonrendelő, se kedvezményezett, csak a senkinek nem felelő és önmagát kedvezményező vagyonkezelő. Ez annak a következménye, hogy a jogalkotó egybeolvasztotta a bizalmi vagyonkezelési funkciót – vagyis a spekulációs tőkét – a közfeladat ellátásával.[34]

A KEKVA-törvény szerint az állami alapító vagyonjuttatásának el kell érnie egy minimális összeget, amely azonban számos egyetemnél egyrészt az általuk már kezelt ingatlanvagyonban testesül meg, amely nem likvid eszköz, másrészt a globális összeg ahhoz (a Corvinus Egyetem és a Mathias Corvinus Collegium alapítványait kivéve) meszszemenően nem elegendő, hogy a juttatott tőke hozadékából a fenntartott intézmény működését a korábbi színvonalon finanszírozni lehessen (nem is említve a nemzetközi versenyképességet). Ez az ellentmondás oly módon oldha-

31 Ilyen jogesetet fent már tárgyaltunk. Lásd a Fővárosi Ítélőtábla 8.Pf.20.677/2015/6. sz. határozatát.

32 Fleiner, Fritz: *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*. Tübingen, Mohr, 1928. 326.; Huber, Peter Michael: *Die Demontage des öffentlichen Rechts*. In: Kluth, Winfried – Müller, Martin – Peilert, Andreas (Hrsg.): Wirtschaft – Verwaltung – Recht. Köln, Heymann, 2008. 548.

33 Az autoritárius neoliberalizmusra lásd Fabry, Adam: *The political economy of Hungary: From state capitalism to authoritarian neoliberalism*. Cham, Palgrave Macmillan, 2019. 128.

34 Ezt a törvény 3. §-ához fűzött indokolásában a jogalkotó így magyarázza: „…lényegében e vagyonnak maga az alapítvány a közvetlen kedvezményezettje, hiszen e kezelt vagyon kedvezményezettjeként se tehet mást, minthogy azzal az alapítvány közérdekű céljait és közfeladatait valósítja meg, illetve az alapítvány alapító okiratában meghatározott kedvezményezettek igényeit elégíti ki. E sajátos jogi helyzet ezért azt indokolja, hogy a vagyonkezelő alapítvány által végzett bizalmi vagyonkezelés nem tartozik a bizalmi vagyonkezelőkről és tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvény hatálya alá, de bizonyos vonatkozásokban azt is, hogy erre a bizalmi vagyonkezelésre Ptk. szabályaitól is eltérő feltételek érvényesüljenek."

tó fel, hogy az állam feladatmegrendelési (közfeladat-finanszírozási) szerződést ajánl fel a fenntartóknak, aminek a következménye viszont az, hogy az államtól való tényleges függőség a magánjogi forma szerinti függetlenség ellenére is fennmarad. Ezen enyhíthet a KEKVA-törvény szerinti, legalább tizenöt évre szóló közfeladat-finanszírozási keretmegállapodás [20. § (1) bek.].[35]

III. Tanulságok

1. Közfeladat átadása magánjogi státust birtokló jogalanynak

A közvagyonnal felelős módon kell gazdálkodni [Alaptv. 38 cikk (1)]. Állami vagyonnak minősülnek egyebek mellett az állam tulajdonában lévő pénzeszközök [Vtv. 1. § (2) e) pont]. Az állami tulajdonosi joggyakorlás feladata: az állami vagyon egységes elveken alapuló, hatékony és költségtakarékos felhasználásának biztosítása (közvetlen felhasználás) vagy annak közvetett hasznosítása [Vtv. 2. § (1) bek.].

A jogszabályok megalkotásakor egyebek mellett biztosítani kell, hogy a jogszabály feleljen meg az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, és illeszkedjék az egységes jogrendszerhez.[36] Tény, hogy a KEKVA-törvénnyel az állampolgárok közösségéből magánjogilag szabályozott személyek szűk csoportjai kezére kerültek ezermilliárdos nagyságrendben az állami vagyon egyes elemei; másként fogalmazva, legfeljebb csak a közvagyon közvetett hasznosítása valósulhat meg.

Közvagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett [Alaptv. 38. cikk (3) bek.]. Jelen esetben ugyan ingyenes elidegenítésről van szó, de ha az átadó elővásárlási jogot köt ki, a vétel már csak piaci értéken történhet. E tekintetben az értékarányosság Alaptörvényben előírt szempontja csak negatív módon érvényesülhet: az állam nem átad valamit egyenértéken, hanem visszavásárolja piaci értéken azt, amit korábban ingyenesen átruházott.

A közfeladat és -vagyon kiszervezésére – vagyis az állam leépítésére – minden ponton megfelelő törvényi rendelkezések találhatók, amelyek révén jogszerűvé lehetett tenni a kiszervezés teljes folyamatát. Mégis megkérdezhető: volt-e a magyar kormánynak alkotmányos felhatalmazása a grandiózus mértékű magánosításra, amivel a magyar állampolgárok legszélesebb közösségét megrövidítette, legalábbis abban az értelemben, hogy bár a közfeladat megmarad, annak ellátásáért már nem az állam felel közvetlenül.

A megfelelő törvényi rendelkezéseket a magyar Országgyűlés hozta meg formailag kifogástalan módon, és abban ugyanazon kormánypártok tudottan választási ciklusokon átívelő időtartamban minősített többséggel rendelkeznek. Ezért felmerül a kérdés: vajon a választási eredmények korlátlan felhatalmazást adnak-e egy többséget birtokló politikai csoportnak arra, hogy érdemi társadalmi egyeztetés, megfelelő előkészítés és nyilvánosságra hozott hatástanulmányok nélkül átépítse a magyar állam alkotmányos berendezkedését?

Az a további kérdés is felmerül, hogy vajon egy törvény utólag az Alaptörvény módosításával szentesíthető-e. Esetünkben az történt, hogy a kilencedik alaptörvény-módosítás következményeként bekerült az Alaptörvénybe a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány kategóriája, sőt, e tárgy újraszabályozása csak sarkalatos törvénnyel lehetséges [38. cikk (6) bek.]. A kérdés továbbgörgetve tehát immár az, hogy az Alaptörvény módosításának van-e korlátja.

Az Alkotmánybíróság ragaszkodik az alkotmányos védelem már elért szintjéhez, amit csak kivételesen indokolt esetben, és csak az elérni kívánt céllal arányosan lehet csökkenteni.[37] Ennek jegyében az Alkotmánybíróság feltárhat az alkotmányos rendben belső ellentmondásokat, vagy a nemzetközi jog általánosan elfogadott elveivel való összeütközést, és ilyen esetekben az Alkotmánybíróság köteles a vizsgált rendelkezéseket megsemmisíteni.[38]

Az Alkotmánybíróságnak nem szabad lemondania arról, hogy vizsgálja a módosító rendelkezéseknek az alkotmányos rendbe való zökkenőmentes beilleszkedését.[39]

35 Újdonság a közérdekű vagyonkezelő alapítvány esetében az, hogy a fenntartó által irányított felsőoktatási intézmény szenátusa jelölési jogot gyakorolhat a felügyelő-bizottsági tagságra vonatkozóan [22. § (5), 31. § (2) bek.]. További lazítás: a fenntartott felsőoktatási intézmény alapító okirata rendelkezhet úgy, hogy a fenntartó fogadja el ugyan a felsőoktatási intézmény költségvetését, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját, szervezeti és működési szabályzatát, vagyongazdálkodási tervét, gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben történő részesedés szerzését, valamint a fenntartó írja ki a rektori pályázatot, de a szenátusnak az alapító okiratban e kérdésekben véleményezési vagy egyetértési jogot kell biztosítani [22. § (4) bek.].

36 Lásd a 2010. évi CXXX. törvény 2. § (4) a)–b) pontjait.

37 Lásd a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatot, ABH 2011. 290. V.1. és V.3. pont. Alkotmány feletti mérceként szolgálhat irányadó szakirodalmi vélemények szerint a Sólyom-féle láthatatlan alkotmány, az ún. „ius cogens" (különösen a nemzetközi jog általánosan elfogadott elvei), továbbá az EU-tagállamok közös alkotmányos öröksége, az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint azonban a magyar Alkotmány (2012-től az Alaptörvény) nem tartalmaz az alkotmányozó hatalom által előzetesen lefektetett mércét az Alkotmány esetleges alkotmányellenességének vizsgálatára. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, V.2.2. pont.

38 Uo. V.6. pont.

39 Lásd: „…az alkotmánymódosító hatalom által elfogadott módosítások mindaddig az »Alkotmány részévé válnak«, amíg azokat az Alkotmánybíróság képes az Alkotmány többi részével egységben értelmezni. A fentiek alapján tehát nem tudok egyetérteni a határozat azon megállapításával, amely szerint az »Alkotmánybíróságnak semmilyen lehetősége nincs arra, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése és más alkotmányi rendelkezések – így például az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállam, jogbiztonság vagy az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésébe foglalt, arányos közteherviselés követelményébe – ütközést értelmezéssel feloldja« [61/2011. (VII. 13.) AB határozat, V.5. pont]. Az Alkotmánybíróságnak ezzel szemben éppen az a feladata, hogy az Alkotmányt a maga egészében és egységében szemlélve, az alkotmányi rendelkezések

A parlamenti többség hatalma nem korlátlan, ebből következően pedig egy alkotmánymódosításnak is igazodnia kell ahhoz a mércéhez (amely felismerhető az ún. implicit örökkévalósági klauzulákból), hogy a módosítás nem sértheti a demokratikus jogállami működést.[40] A felsőbb mércéből következő törvényhozási korlátot Kölcsey a reformkor hevületében fogalmazza meg.[41]

2. Jogalkotói hatáskörrel való visszaélés

Milliárdos állami vagyon juttatással történő kihelyezése felsőoktatási és más kulturális intézményekbe nem nevezhető a szó valódi értelmében magánosításnak, hiszen a privatizáció azt jelenti, hogy az állam tulajdonát értékesíti, ezúttal azonban ingyenes ügylet révén mond le az állami vagyonról. A juttatott vagyon szociológiai értelmét tekintve nem magántulajdonba került, de nem is köztulajdonba.

Köztulajdonról nem lehet szó, mert a lobbierők befolyása alatt lévő állam nem tudja és nem is akarja a köztulajdon igazgatásával együtt járó felelősséget vállalni, hivatkozva a magántulajdoni formára. Magántulajdonról pedig azért nem, mert a magántulajdon feltételezi a szabad rendelkezést és a magántulajdonosok egymás közötti versenyét, és e feltételek közül egyik sem áll fenn az alulfinanszírozottság helyzetében és a függőségek formális és informális hálójában.

Az alapítványi fenntartású felsőoktatási intézményekben összpontosuló közpénz elköltését illetően nem láthatók sem a gazdálkodás jogszerűségének, sem pedig hatékonyságának az intézményes biztosítékai. A szabályozás mindent (vagy majdnem minden élethelyzetet) aprólékosan lefed, a jogszabályok inflálódása, és a jogi rendelkezések így előálló kazuisztikus halmaza azonban nem látszik hatásosnak. A mindent szabályozni akarás paradox módon önmaga ellentétébe csap át: ami túl van szabályozva, az valójában nincsen szabályozva.

A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány egy jogi torzszülött: olyan alapítvány, amelyben egyetlen személy gyakorolja az alapítói jogokat, kezeli a vagyont, és egyúttal kizárólagos kedvezményezettje az alapítványnak. A KEKVA-törvény erejénél fogva egyetlen személy (maga az alapítvány) rendelkezik az alapítvány (önmaga) felett, vagyis a jogalkotó egyetlen személyt ruházott fel azzal a joggal, hogy háromféle minőségben fellépve egyidejűleg háromféle funkciót töltsön be.

A törvényhozó ragaszkodott a magánjog szerinti jogalanyi formába való kiszervezéshez, talán mert a kiszervezett vagyont és intézményeket meg kívánja kímélni a kormányváltások okozta labilitástól. A hatalom jelenlegi birtokosa nyilván bízik abban, hogy továbbra is hatalmon marad, ha azonban mégsem, akkor nem bízik saját ellenzékében. Erre az eshetőségre felkészülve a kormány olyan mértékű vagyontömeget szervezett ki magánjogi szabályok szerinti jogalanyokhoz, hogy azok egy esetleges kormányváltás esetén is a hatalomgyakorlás jelentős korlátját jelentik.

Az előállt helyzetből arra következtethetünk, hogy a törvényt érdekcsoportok által foglyul ejtett állam alkotta meg, maga a törvény pedig szabályozási csapdahelyzet (regulatory capture) következménye. A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány jogi formáját létrehozó jogalkotóval szemben felvethető, hogy visszaélt hatalmával.

A visszaélés objektív feltétele azzal valósul meg, hogy a tartósan minősített parlamenti többséget élvező kormány az államnak a közfeladat előli menekülését országgyűlési közreműködéssel kívánja törvényekkel legalizálni, valójában azonban megkerüli a felsőoktatásért viselendő politikai és jogi felelősségére irányuló alkotmányos szabályokat. A visszaélés szubjektív feltétele azzal teljesül, hogy a kormány egyrészt eszköztelenné kívánja tenni az esetleges új kormányt, másrészt pedig helyzetbe kívánja hozni saját bizalmi embereit, akik magántulajdonába alakítja át a közvagyont.

A váltógazdálkodással szemben táplált kételyek a közintézmények iránti krónikus bizalmatlanságnak a magyar társadalomban évtizedek óra jelenlévő, és számos kutatás által alátámasztott jelenségére vezethetők vissza.[42] Szűk politikai csoportok egymásban bíznak (sokszor még egymásban sem), de vetélytársukban már semmiképpen.

A bizalomhiány demokráciadeficitet eredményez. Így azután nem is lehet megteremteni a felsőoktatásban felhasznált közpénzzel való jogszerű, szakszerű és hatékony működtetés átfogó intézményi kereteit. A demokráciahiány és a közintézmények iránti bizalmatlanság megrövidíti a magyar polgárokat, de fogalmazhatunk erőteljesebben is: a bizalmatlanság öl.

közötti kollíziót feloldja." 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása. 2.2. pont.

40 Kiss László alkotmánybíró különvéleménye (2.1. pont) ezt a következőképpen magyarázza: „…a parlament hatalomgyakorlásának korlátozott voltára történő utalás nem ismeretlen az Alkotmánybíróság gyakorlatában. »A képviseleti hatalomgyakorlást megtestesítő Országgyűlés által gyakorolt államhatalom nem korlátlan hatalom, a parlament csak az Alkotmány keretei között tevékenykedhet, hatalmának korlátait az Alkotmány rendelkezései meghatározzák.« [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 36.]" Lásd továbbá (II.2. pont): „Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság nem nézheti tétlenül, hogy a jogállam formális eljárásainak betartásával épüljön le a jogállamiság eddig kiépített intézményrendszere […]."

41 Eszerint „a képviselőségnek kötelességök előre vigyázni, hogy az alkotvány eredeti elvei, melyek minden oligarchiát, minden *sanior pars* despotizmusát kizárnak, homályba ne boríttassanak". Kölcsey Ferenc „Országgyűlési napló", 1833. június 4-én, Kölcsey Ferenc: *Országgyűlési napló* (Szerk. Szabó G. Zoltán, Völgyesi Orsolya). Budapest, Universitas Kiadó, 2000.

42 Tóth István György: *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében. A gazdasági felemelkedés társadalmi-kulturális feltételei című kutatás zárójelentése.* Budapest, TÁRKI, 2009.; Győrffy Dóra: *Felzárkózási pályák Kelet-Közép-Európában két válság között.* Közgazdasági Szemle. 2021/1. sz.

Németh Gábor tanácsadó, Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal

A kutatás-fejlesztési tevékenység minősítése

Egy jogintézmény kezdeti évei

A versenyképesség javításának eszközeként valamennyi fejlett ország jelentős összegekkel támogatja a vállalkozások kutatás-fejlesztési tevékenységét. Ugyanakkor fontos, hogy átlátható szempontrendszer alapján a ténylegesen kutatás-fejlesztési tevékenységét végző vállalkozások részesüljenek az adókedvezményekből és a közvetlen támogatásokból. Magyarországon – Európában egyedülálló megoldásként – az iparjogvédelmi feladatokat is ellátó közigazgatási szerv, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala kapott hatáskört e tevékenységek minősítésére. A jogintézmény működésének első nyolc éve alatt számos jogszabályváltozást élt meg, mindazonáltal igénybevétele – ezzel együtt potenciális kedvező hatása – még így is elmarad a lehetőségektől. A projektalapú minősítési rendszer már szembesült a saját korlátaival, és a meghaladására irányuló kísérletek sem érték el a kívánt hatást. Ezen túlmenően a jogalkalmazó szervek közötti együttműködés is javítható lenne.

Tárgyszavak: K+F, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, minősítési rendszerek, támogatás

I. Közvetlen és közvetett kutatás-fejlesztési ösztönzők

1. Közvetlen és közvetett kutatás-fejlesztési ösztönzők

Eltérő mértékben ugyan, de valamennyi fejlett ország kormánya törekszik arra, hogy támogassa a vállalkozások kutatás-fejlesztési tevékenységét. Ezen közvetlen és közvetett (adóoldali) ösztönzők bruttó nemzeti össztermékhez viszonyított aránya az elmúlt tíz évben az OECD tagállamok többségében jelentősen emelkedett.[1]

Magyarországon a közvetlen támogatások – a kutatás-fejlesztési célú európai uniós források, valamint a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap (NKFI Alap) hazai forrásainak – koordinálását a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFIH) látja el.[2] Az adóoldali ösztönzők közül a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (Tao tv.) 7. § (1) bek. t) pontja, valamint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 39. § (1) bek. d) pontja szerinti adóalap-kedvezmények a leginkább meghatározóak. Az említett adóalap-kedvezményeken túlmenően közel egy évtizeden át összegszerűségében is jelentős volt az innovációs járulék megfizetése alól a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról szóló 2003. évi XC. törvény által biztosított kedvezmény, amely a gazdasági társaság saját tevékenységi körében végzett kutatásfejlesztési tevékenységének közvetlen költségével, valamint a költségvetési gazdálkodási rendszerben működő és a közhasznú szervezetektől megrendelt kutatási-fejlesztési tevékenység költségével csökkenteni engedte az innovációs járulék összegét. Ezen utóbbi közvetett támogatás azonban 2011. december 31-ével megszűnt, azóta a kutatás-fejlesztési tevékenységet végző vállalkozásokat is terheli a járulék megfizetése.

II. A kutatás-fejlesztési tevékenységek minősítési rendszerének kialakítása és működésének kezdete

1. Jogszabályi és intézményi háttér megteremtése

A kutatás-fejlesztési tevékenységet ösztönző adó- és járulékkedvezmények, valamint a közvetlen támogatások kiszámítható igénybevételének egyik előfeltétele a kutatás-fejlesztési fogalmak egységes jogszabályi értelmezése. Jelentős segítséget jelenthet továbbá az ennek egységes jogalkalmazási gyakorlatát biztosító, a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítését szolgáló intézményrendszer.[3] Mindezek hazai jogszabályi hátterének megalkotására, valamint gyakorlati kialakítására 2012-ben került sor.

1 Silvia Appelt, Fernando GalindoRueda, Ana Cinta González Cabral: *Measuring R&D tax support: Findings from the new OECD R&D Tax Incentives Database.* OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2019/06. 19–20. https://ideas.repec.org/p/oec/stiaaa/2019-06-en.html (2020.10.24.)

2 *A hazai kutatást, fejlesztést és innovációt ösztönző pályázati felhívások.* Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal. https://nkfih.gov.hu/palyazoknak/kfi-versenypalyazatok/hazai-kfi-palyazatok (2020.10.24.)

3 Lásd: Németh Gábor – Farkas Szabolcs: A kutatás-fejlesztési tevékenység minősítése az SZTNH-ban. (A Magyar Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Egyesület 2012. november 22-i konferenciáján elhangzott előadás) http://www.mie.org.hu/eloadasok_2012_konf/nov_22_Egerszalok/Dr.%20Nemeth%20G-Farkas%20Sz_2012nov22.pdf (2021.03.10.)

Tanulmány

A fogalomértelmezés kapcsán a Tao tv. ugyan már 2010. január 1-jétől is az OECD Frascati Kézikönyvére hivatkozott,[4] de ez továbbra is tág lehetőséget kínált minden érintett gazdasági szereplő számára, hogy a kutatás-fejlesztési fogalmakat saját érdekei szerinti töltse ki tartalommal. A Frascati Kézikönyv[5] ugyanis elsődlegesen a statisztikai adatgyűjtés megkönnyítésének céljából készült, és csak áttételesen volt alkalmas arra, hogy a kutatás-fejlesztési ösztönző eszközök jogosságát alátámasszsa. 2012. január 1-től aztán a Frascati Kézikönyvre történő hivatkozás kikerült a Tao tv.-ből, és ezt követően a fogalom-meghatározások kapcsán valamennyi adótörvény a korábban hatályban volt kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról szóló 2004. évi CXXXIV. törvény (a továbbiakban: Innovációs tv.) definícióira hivatkozott vissza. Ennek értelmében a kutatás-fejlesztésnek nincs önálló meghatározása, a jogszabály[6] mindössze annyit mond, hogy a kutatás-fejlesztés magában foglalja az alapkutatást, az alkalmazott kutatást és a kísérleti fejlesztést. A 2012. február 1-jén hatályos meghatározások szerint alapkutatásnak minősült az a kísérleti vagy elméleti munka, amelyet elsősorban a jelenségek vagy megfigyelhető tények hátterével kapcsolatos új ismeretek megszerzésének érdekében folytatnak, anélkül, hogy kilátásba helyeznék azok közvetlen üzleti alkalmazását vagy felhasználását. Ehhez képest alkalmazott kutatás olyan tervezett kutatás vagy kritikus vizsgálat, amelynek célja új ismeretek és szakértelem megszerzése új termékek, eljárások vagy szolgáltatások kifejlesztéséhez, vagy a létező termékek, eljárások vagy szolgáltatások jelentős mértékű fejlesztésének elősegítéséhez. A kísérleti fejlesztés pedig a meglévő tudományos, technológiai, üzleti és egyéb vonatkozó ismeretek és szakértelem megszerzése, összesítése, megosztása és felhasználása új, módosított vagy javított termékek, eljárások vagy szolgáltatások terveinek és szabályainak létrehozása vagy megtervezése céljából.[7]

Mindezzel párhuzamosan az Innovációs tv. 2012. február 1-jétől hatályba lépett módosítása – egy új fejezetet[8] iktatva a törvénybe – a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalát (SZTNH) jelölte ki a kutatás-fejlesztési projektek minősítésével kapcsolatos feladatok ellátására. Talán érdemes megjegyezni, hogy a hazai megoldás Európában egyedülálló abban, hogy az iparjogvédelmi feladatokat is ellátó SZTNH kapott hatáskört e tevékenységek minősítésére. Ez a feladat jellemzően az adókedvezmények igénybevételének jogosságát ellenőrizni hivatott adóhatóságokhoz tartozik (akik adott esetben külső szakértőket vesznek igénybe). A magyar megoldáshoz hasonló található még Ausztriában, ahol viszont nem egy közigazgatási szerv, hanem a száz százalékban állami tulajdonban lévő Osztrák Kutatásfejlesztési Ügynökség *(Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH – FFG)* látja el a minősítési feladatokat, szintén 2012-től).[9] A jogállásából fakadóan az FFG csak szakvéleményeket állít ki, de a később ismertetendő magyar minősítési eljárás számos eleme megjelenik az osztrák jogszabályban[10] is.

A minősítés a gyakorlatban csak annak a vizsgálatára szorítkozik, hogy a vizsgált tevékenység megfelel-e a kutatás-fejlesztés jogszabályi (formális követelményeket meghatározó), fentiekben már idézett definícióinak, ezen túlmenően semmilyen értékítéletet nem tartalmaz. Magyarország Alaptörvényében rögzítettekkel[11] összhangban ugyanis tartalmilag egyetlen közigazgatási szerv sem értékelheti a kutatási tevékenységet: tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

A hivatkozott jogszabálymódosítás törvényi indokolása szerint a „kutatás-fejlesztési adóösztönzők igénybevétele kiszámíthatóságának és biztonságának […] előfeltételét a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítése intézményi feltételeinek kialakítása jelenti. Ezzel rögzíthető egyértelműen, hogy egy adott tevékenység jogosan minősül kutatás-fejlesztésinek, és így igénybe vehető utána adókedvezmény. […] A hatóság abban a kérdésben dönt, hogy az adózó által végzett tevékenység kutatás-fejlesztésnek minősül-e. Így a kiadott minősítés – jogi formájától függően – az adott kutatás-fejlesztési tevékenységgel kapcsolatban igénybe vehető valamennyi adónem vonatkozásában alkalmazandó, valamint felhasználható a kutatás-fejlesztési támogatási rendszerben a támogatás iránti kérelemben megjelölt kutatás-fejlesztési projekt kutatás-fejlesztési tartalmának igazolására."[12] Ezen túlmenően az új jogintézmény az indokolás szerint „jogbiztonságot teremt a kutatás-fejlesztési adókedvezmények igénybevételéhez a KKV-k körében is, ezáltal növelheti is

4 Tao tv. 31. § (2) bek.: „Ez a törvény az 1998. évi XV. törvénnyel kihirdetett, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Konvenciójának, az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyveknek és a csatlakozási nyilatkozatoknak megfelelően a következő okmányok figyelembevételével készült szabályozást tartalmaz: […] *c)* Frascati Kézikönyv – Javaslat a kutatás és kísérleti fejlesztés felméréseinek egységes gyakorlatára."

5 *OECD Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities.* Paris, OECD Publishing, 2015. https://www.oecd.org/sti/inno/Frascati-Manual.htm (2020.10.24.) (továbbiakban: OECD Frascati Manual).

6 Innovációs tv. 4. § d) pont.

7 Innovációs tv. 4. § a–c) pont.

8 Innovációs tv. VIII/A. fejezet – Kutatás-fejlesztési tevékenység minősítése.

9 https://www.ffg.at/forschungspraemie (2020.02.25.)

10 Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Kriterien zur Festlegung förderbarer Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen (-ausgaben), zur Forschungsbestätigung sowie über die Erstellung von Gutachten durch die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH (Forschungsprämienverordnung) BGBl. II Nr. 515/2012.

11 Magyarország Alaptörvénye X. cikk (2) bekezdés.

12 Magyarország 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvény indokolása – Részletes indokolás az 58. §-hoz.

a kutatás-fejlesztési adókedvezményt igénybe vevő szervezetek számát, hozzájárul az adóelkerülés számottevő csökkenéséhez a K+F adóösztönzők terén, valamint könnyíti a jogalkalmazó szervek (így különösen az adóhatóság) munkáját".[13] Az SZTNH kutatás-fejlesztési tevékenységek minősítésével kapcsolatos új feladat- és hatáskörét a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvényben (Szt.) is rögzítették, valamint az eljárás részletes szabályait külön kormányrendelet,[14] illetve az eljárásban fizetendő díjakat miniszteri rendelet[15] szabályozta. Az adóhatóság által lefolytatandó eljárás szabályait az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 2012. január 1. napján hatályba lépő módosítása tartalmazta. Az SZTNH formailag az Innovációs tv. definíciónak[16] a figyelembevételével folytatja le a minősítést, de ennek során tartalmilag természetszerűen támaszkodik a már hivatkozott Frascati Kézikönyvben foglaltakra. Ez utóbbi értelmében akkor tekinthető egy adott tevékenység kutatás-fejlesztésnek, ha a következő feltételek együttesen teljesülnek: újszerű; alkotó tevékenységen alapul; tudományos, műszaki bizonytalanságon alapul; módszeres tevékenység; valamint mások által felhasználhatónak és/vagy reprodukálhatónak kell lennie.[17]

Az elfogadott szabályozás alapján két lehetőség nyílt arra, hogy a kérelmező az SZTNH közreműködését kérje annak a kérdésnek a megválaszolásában, hogy egy adott, megvalósított vagy megvalósítandó tevékenység kutatás-fejlesztési tevékenységek tekinthető-e.

Egyrészt a projektminősítési eljárás mint kérelem alapján kezdeményezhető hatósági eljárás[18] keretében kizárólag a meg nem kezdett kutatás-fejlesztéssel kapcsolatos projektek kutatás-fejlesztési tartalmának megállapítására kerülhetett sor. Az SZTNH által jogerős határozatban kutatás-fejlesztési tevékenységnek minősített projektet más hatóságnak is ilyennek kell tekintenie. Ugyanakkor a minősítési eljárás keretében hozott határozat a hatóságra csak a projektnek a kérelemben foglaltakhoz képest változatlan megvalósítása mellett kötelező. Ha a projekt a kérelemben foglaltakhoz képest másképp valósul meg, a tevékenység a kedvezmények érvényesítése szempontjából új projektnek minősül, a minősítés hatálya pedig nem terjed ki rá. Ez a rendelkezés számos kérdést felvet, amire a későbbiek során még ki fogunk térni. Az Innovációs tv. rendelkezései alapján a minősítési eljárás keretében hozott határozat a kutatás-fejlesztési tevékenységhez kapcsolódó adó- és járulékkedvezmények érvényesítéséhez, valamint a kutatás-fejlesztési támogatási rendszerben a támogatás iránti kérelemben megjelölt kutatás-fejlesztési projekt kutatás-fejlesztési tartalmának igazolására volt felhasználható.[19] Az SZTNH minősítési eljárása során hozott döntésekkel szembeni jogorvoslati lehetőségek megegyeznek az iparjogvédelmi eljárásban már korábban is alkalmazott szabályozással. Ennek értelmében az SZTNH döntéseivel szemben nincs helye fellebbezésnek, a minősítési eljárás során hozott határozatokat a Fővárosi Törvényszék nemperes eljárásban vizsgálja felül.[20]

Másrészt az adóhatóság számára lehetőség nyílt arra, hogy az ellenőrzése során – az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (régi Art.) rendelkezései alapján – szakértőként megkereshesse az SZTNH-t. A régi Art. értelmében a megkeresés az adózó tevékenységének kutatás-fejlesztési szempontból való minősítésével, és/vagy a kutatás-fejlesztési tevékenységhez kapcsolódó költségek kutatás-fejlesztési tevékenységhez való hozzárendelhetőségével összefüggésben történhetett meg.[21] Az SZTNH szakértői díjazásra nem tarthatott igényt.[22]

2. A minősítési rendszer indulása

Az újonnan kialakított minősítési rendszernek gyakorlatilag még az indulása előtt szembesülnie kellett azzal az első intézkedéssel, amely a jogintézményben rejlő potenciális lehetőségeket korlátozta. Ahogyan arra már utaltunk, 2011. december 31-ével megszűnt az a lehetőség, hogy a gazdasági társaságok a saját tevékenységi körükben végzett kutatásfejlesztési tevékenység közvetlen költségével, valamint a költségvetési gazdálkodási rendszerben működő és a közhasznú szervezetektől megrendelt kutatási-fejlesztési tevékenység költségével csökkenthessék az őket terhelő innovációs járulék összegét. Ez a módosítás különösen annak a fényében érdekes, hogy 2011-ig bezárólag ezt a járulékkedvezményt nagyságrendileg többen vették igénybe, mint a Tao. tv. szerinti kutatás-fejlesztési adóalap-kedvezményt.

Az SZTNH 2013-as évre vonatkozó éves jelentése[23] szerint a rendszer indulásának évében, 2012-ben a NAV-tól érkezett szakértői megkeresések tették ki az ügyek 92 százalékát. Az éves jelentés ugyanitt megállapítja, hogy a „NAV részére történő szakértői munka döntő hányadban kizárólagosan az innovációs járulékhoz kapcsolódóan igénybe vett kedvezményekhez kötődött".[24] Vagyis az SZTNH minősítési tevékenysége meghatározó részben egy már kivezetett, közvetett kutatás-fejlesztési ösztönző utólagos, jogtalannak vélelmezett igénybevételének

13 Uo.

14 9/2012. (II. 1.) Korm. rendelet az egyes tevékenységek kutatás-fejlesztési szempontú minősítése iránti eljárás részletes szabályairól.

15 3/2012. (II. 1.) KIM rendelet a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítése iránti eljárásban fizetendő igazgatási szolgáltatási díjakról.

16 Innovációs tv. 4. § a–d) pont.

17 OECD Frascati Manual: i. m. 45.

18 Innovációs tv. 30/A–30/D. §.

19 Innovációs tv. 30/A. § (2) bek.

20 Innovációs tv. 30/E. §.

21 Régi Art. 95. § (5a) bek.

22 Innovációs tv. 30/G. § (2) bek.

23 *Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala Éves Jelentés 2013*. Budapest, SZTNH, 2014. 63. https://www.sztnh.gov.hu/hu/hivatalrol/SZTNH_eves_jelentes_2013.pdf (2020.10.22.)

24 Uo.

az ellenőrzéséhez kapcsolódott, és sokkal kevésbé abba az irányba hatott, amelyre eredetileg tervezték: vagyis, hogy hozzásegítse a vállalkozásokat, hogy tudatosan döntsenek a kutatás-fejlesztési projektjeik megindításáról, illetve kétség esetén meg tudjanak győződni arról, hogy az általuk tervezett munka valóban kutatás-fejlesztésnek minősül.

A projektminősítési eljárás jobb megismertetése, valamint a kutatás-fejlesztést végző vállalatok és kutatóhelyek tájékoztatása, illetve az eljárás kiszámíthatóbbá tétele érdekében az SZTNH 2012. szeptember 24-én kiadta a kutatás-fejlesztési minősítési eljárás módszertani útmutatóját.[25] Az útmutató amellett, hogy megpróbálta közérthetővé tenni a kutatás-fejlesztési tevékenység meghatározását, valamint lehatárolásukat az ebbe a körbe nem tartozó tevékenységektől, példákkal segítette az egyes típusok – alapkutatás, alkalmazott kutatás, kísérleti fejlesztés – meghatározását is. A dokumentum részletesen bemutatta az előzetes minősítési eljárás folyamatát és ismertette a minősítési szempontokat. Tekintettel az Innovációs tv.-nek a minősítési eljárást is érintő 2013. évi módosításaira, valamint e jogintézmény 2012. februári bevezetése óta eltelt időszakban összegyűlt gyakorlati tapasztalatokra, 2013. novemberében már módosításra és bővítésre került a kutatás-fejlesztési minősítési eljárás módszertani útmutatója.[26]

III.
Változó keretek – pozitív értékelések

1. A jogi szabályozás első változásai

A jogi keretekben az első évben egyébiránt annyi változás történt, hogy az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. CCXI. törvény 2013. január 1-jétől a NAV megkeresése alapján lefolytatandó szakértői eljárás időtartamát a nehezen teljesíthető 30 napról 45 napra változtatta[27] (amelyet az SZTNH a kirendelések nagy száma miatt szintén csak korlátozottan tudott teljesíteni).

A szellemi tulajdonra vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CLIX. törvény pedig 2013. október 25-étől további módosításokat hozott a szakértői tevékenység tekintetében. Ezt követően már nem csupán az adóhatóság, hanem más hatóság vagy bíróság általi megkeresés alapján is eljárhatott azt SZTNH, szakértői véleményt adva a megkeresésben megjelölt tevékenységek kutatás-fejlesztési szempontú minősítése, valamint a megkeresésben megjelölt költségeknek a kutatás-fejlesztési tevékenységhez való hozzárendelhetősége kérdésében. Az Innovációs tv. 30/G. §-ának új szövege értelmében az SZTNH a feltett kérdések és benyújtott iratok alapján alakítja ki a szakértői véleményt, a tények megállapítására nem végez külön bizonyítást és nem tart helyszíni szemlét. Ezen túlmenően az is rögzítésre került, hogy amennyiben olyan különleges szakismeretre is szükség van, amellyel az SZTNH nem rendelkezik, megfelelő szakértelemmel bíró harmadik személy közreműködését is igénybe veheti.

2. A minősítési rendszer első értékelése

A minősítési rendszer első tapasztalatainak külső szakértő általi értékelésére már viszonylag korán, 2013 végén sor került, amely során már a fentebb jelzett jogszabályváltozásokra is figyelemmel voltak. Az SZTNH, valamint a törvényességi felügyeletét ellátó Nemzetgazdasági Minisztérium megbízásából a Deloitte Magyarország készítette el az első húsz hónap tapasztalatainak összegzését. Az értékelési jelentés megállapította, hogy „a minősítési rendszert már ismerő és igénybe vevő vállalkozások jellemzően pozitívnak, ügyfélbarátnak tekintik az SZTNH működését és elismerik szakmai kompetenciáját".[28] A minősítési rendszer használata a vizsgált időpontig – az adóhatósági ellenőrzéseken keresztül – sokkal inkább az adókedvezmények tekintetében terjedt el. „A K+F adóösztönzők esetén mind az előzetes minősítés, mind az utóellenőrzések kapcsán folytatott minősítési tevékenység fontossá vált, nagyságrendileg ugyanakkor ez utóbbi esetek jelennek meg túlnyomó többségben. A K+F adóösztönzők igénybevételére ennek megfelelően már az első másfél évben is jelentős hatást gyakorolt a minősítési rendszer bevezetése a NAV évi sok száz megkeresése okán."[29]

Az értékelési jelentés egyik további megállapítása volt, hogy a kutatás-fejlesztési pályázati támogatások keretében korlátozott a minősítések igénybevétele. A pályázati támogatásoknál az előzetes minősítés fokozódó elterjedése lett volna várható, mivel a minősítés az egyes kiírásoknál a kutatás-fejlesztési projekttartalom elbírálását jelentheti, más kiírásoknál pedig többletpontokat eredményezhet. Azonban nem ez történt. Nem segítette a minősítés elterjedését, hogy az SZTNH által, illetve a pályázatok elbírálása során alkalmazott gyakorlat több esetben nem állt teljesen összhangban egymással.[30] Ezzel kapcsolatban

25 *A Kutatás-fejlesztési Minősítési Eljárás Módszertani Útmutatója.* Budapest, SZTNH, 2012. szeptember. https://www.sztnh.gov.hu/k_plusz_f/Vegleges_modszertani_utmutato_20120926.pdf (2020.10.22.)

26 *A Kutatás-fejlesztési Minősítési Eljárás Módszertani Útmutatója.* Budapest, SzTNH, 2013. november. https://www.sztnh.gov.hu/hu/k_plusz_f/Vegleges_modszertani_utmutato_20131114.pdf (2020.10.22.)

27 Innovációs tv. 30/G. § (1) bek.

28 *A kutatás-fejlesztés minősítési rendszerének értékelése: a bevezetés tapasztalatai – Értékelési jelentés.* Budapest, Deloitte Magyarország, 2014. január 31. (továbbiakban: Deloitte Magyarország, 2014) 3. https://www.sztnh.gov.hu/hu/hirek/kapcsolodo/Ertekelesi_jelentes_FINAL_1_2014febr12.pdf (2020.10.24.)

29 Deloitte Magyarország, 2014: i. m. 3.

30 Deloitte Magyarország, 2014: i. m. 8.

az értékelő jelentés utalt arra, hogy „ha a minősítés nem is válik kötelezővé minden kutatásfejlesztési pályázati kiírás esetében, minimumkövetelményként megfogalmazható lenne, hogy a pályázatok elbírálói minden esetben és kizárólag a minősítési útmutató alapján, azzal összhangban értékeljék a pályázati projektek K+F tartalmát".[31]

Az értékelési jelentés felvetette továbbá azt is, hogy szükség lenne az utólagos minősítés lehetőségének megteremtésére is, mivel az előzetes minősítési rendszer bevezetése előtt megkezdődött projektek esetében jelentős segítséget nyújthatna. Az utólagos minősítés lehetőségének bevezetése emellett előreláthatólag csökkentené a NAV részéről érkező utóellenőrzési kérelmek számát is, másrészről egyértelműen hozzájárulhatna a minősítési rendszer bevezetése kapcsán megfogalmazott általános célkitűzések teljesüléséhez is. Különösen igaz ez a kutatásfejlesztési projektek értékelésével kapcsolatos egységes gyakorlat kialakulására, és az esetszám növelésére.

3. A KFI tv. hatálybalépése és egyéb módosítási javaslatok

A minősítés lehetőségnek a kutatás-fejlesztési támogatások pályázati rendszerében történő felhasználhatósága kapcsán az Innovációs tv. helyére lépő új törvény, a tudományos kutatásról, fejlesztésről és az innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény (KFI tv.) 2015. január 1-jétől alkalmazandó szabályai sem hoztak érdemi változást. Az új törvény gyakorlatilag minimális változtatásokkal átvette a korábbi szabályozás szövegét. Inkább a két rendszer elhatárolása és nem pedig a konvergenciája irányába mutatott a KFI tv.-be később 2017. január 1-jétől beiktatott új rendelkezés,[32] amely a kutatás-fejlesztési támogatási rendszerben a minősítési eljárás keretében hozott határozat felhasználhatóságát kizárólag azokra az esetekre korlátozta, amikor a támogató a pályázati felhívásban ezt lehetővé teszi. Az utólagos minősítés kifejezett jogszabályi lehetőségének a megteremtésére pedig egészen 2020. január 1-jéig kellett várni, amikortól is az SZTNH hivatalosan is lehetőséget kapott arra, hogy a hatóságok és bíróságok kirendelése mellett harmadik személyek megkeresése alapján is szakértői véleményt adhasson.[33]

2014 végén a KFI tv. kodifikálásával párhuzamosan született egy, a minősítési rendszert jóval drasztikusabb érintő javaslat is. Az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról szóló T/1705. számú törvényjavaslat 30. § (3) bekezdése a saját tevékenységi körben végzett kutatás-fejlesztési tevékenység Tao tv.-beli definícióját olyan módon kívánta módosítani, hogy adóalap-kedvezményt csak abban az esetben lehetett volna érvényesíteni, ha a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítésével összefüggő eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező hatóság az adott tevékenységet annak minősíti. A törvényjavaslat indokolása szerint „a társasági adózási K+F kedvezmények kizárólag a SZTNH előzetes minősítése alapján lesznek elérhetőek 2015-től kezdődően. Azaz a jelenleg opcionálisan választható, saját tevékenységi körben végzett kutatás-fejlesztési tevékenységként történő minősítés iránti kérelem a jövőben kötelezővé válik azon adózók számára, akik élni kívánnak az említett kedvezményekkel és csak az SZTNH előzetes minősítése alapján alkalmazhatják a társasági adóban, gyógyszeradóban biztosított kedvezményeket. Az intézkedés bevezetése fokozatosan, a 2015-ös évet átmenetnek tekintve történik."[34]

Az Országgyűlés Törvényalkotási bizottságnak T/1705/51. irományszámú összesítő módosító javaslata[35] nyomán a Tao. tv. hatályos szövege végül nem változott, és nem lett a minősítés az adóalap-kedvezmény igénybevételének feltétele. Mindazonáltal ez az esemény ráirányította a figyelmet a minősítési rendszer igénybevételével kapcsolatos egyik alapvető problémára. Ebben az időben ugyanis a minősítés tárgyát kizárólag egy – vélelmezhetően kutatás-fejlesztési tevékenységnek minősülő – projekt képezhette. Az egyes tevékenységek kutatás-fejlesztési szempontú minősítése iránti eljárás részletes szabályairól szóló 9/2012. (II. 1.) Korm. rendelet 1. § (6) bekezdése értelmében egy projektnek minősül egy adott kutatás-fejlesztési cél elérésére irányuló módszeres tevékenység, amely egy tudományos problémával vagy olyan tudományos problémák csoportjával foglalkozik, amelyeket egyetlen általános kutatási gondolat köt össze. Ezen definíció alapján a nagyobb innovatív vállalkozások évente akár kutatás-fejlesztési projektek százait is megvalósíthatják párhuzamosan.

A Tao. tv. fentiek szerinti módosítása – bármennyire is dicséretes volt a célkitűzés, hogy maximálisan biztosítva legyen a támogatások megfelelő helyre kerülése – a hatályos projektalapú minősítés miatt kivitelezhetetlen mértékű adminisztrációs terhet rótt volna a vállalkozásokra, valamint nagymértékű közigazgatási többletköltséget is eredményezett volna. A jogszabály átmeneti rendelkezések nélküli, 2015. január 1-jével történő hatálybalépése lehetetlenné tette volna a 2015. év elején kezdődő vagy folyamatban lévő projektek előzetes minősítését. A jelentős kutatás-fejlesztési tevékenységgel rendelkező vállalkozások pedig a projektminősítés által megkövetelt nagyságrendben nem lettek volna képesek az előminősítéshez szükséges kérelmeket összeállítani és benyújtani. A minősítésre hatáskörrel rendelkező SZTNH-nak pedig ösz-

31 Deloitte Magyarország, 2014: i. m. 20.

32 KFI tv. 36. § (3) bek.

33 KFI tv. 42. § (2) bek.

34 T/1705. számú törvényjavaslat az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról. https://www.parlament.hu/irom40/01705/01705.pdf (2020.10.24.)

35 Letölthető: https://www.parlament.hu/irom40/01705/01705-0051.pdf (2020.10.24.)

szességében több ezer kérelmet kellett volna rendkívül rövid határidőn belül elbírálnia, amelyre nem volt és jelenleg sincs megfelelő kapacitása.

2014 végén az adókedvezmények igénybevételének adataiból sem látszottak olyan tények, amelyek a kutatás-fejlesztési tevékenység adóoldali ösztönzésének olyan rendszerszintű hibáit mutatták volna, amely ilyen drasztikus megoldást indokol. A javaslat által generált adminisztrációs költségek növekedése viszont a hazai kutatás-fejlesztési szektorra nézve hátrányos következményeket jelentett volna. A jogszabályi keretek[36] addig is lehetővé tették az adóhatóság számára, hogy az SZTNH-t szakértőként bevonja az eljárásaiba, amennyiben ez indokolt volt. Ebből következően jelentős adminisztrációs többletelőírások nélkül is jól ellenőrizhetőek az – ilyen szempontból – problémás/kockázatos vállalkozások. A rendszerbe épített újabb adminisztrációs elemek a tényleges kutatás-fejlesztést végző vállalkozások tevékenységét hátráltatták volna, valamint egyes esetekben akár a hazai kutatás-fejlesztési célú befektetések ellen is szóltak volna.

A kizárólagosan projektalapú minősítési rendszer viszont a fentiek szerinti adminisztratív korlátok miatt nem igazán tudott megfelelő megoldást kínálni azon innovatív vállalkozások számára, amelyek – azt elkerülendő, hogy esetleg önhibájukon kívül is jogosulatlanul vegyenek igénybe adókedvezményt – a teljes kutatás-fejlesztési tevékenységükre szerettek volna minősítést szerezni. Ennek a problémának a lehetőség szerinti orvoslására 2016-ban történtek meg az első lépések.[37]

4. Új lehetőség nagyvállalatok számára: a projektcsoport-minősítés

Hosszadalmas szakmai előkészítés után a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény módosításáról szóló 2016. évi CLXXV. törvény jelentős változást hozott a minősítési rendszerben.[38] A KFI tv. 2017. január 1-jétől hatályba lépő módosítása a már meglévő minősítési lehetőségek mellé bevezette az ún. projektcsoport-minősítési eljárást, amelynek keretében a kérelmező által egy adóévben megvalósított, és a kérelemben megjelölt olyan projektekre vagy projektrészek összességére is lehet kutatás-fejlesztési szempontú (kutatás-fejlesztési tevékenységhez kapcsolódó adó- és járulékkedvezmények érvényesítéséhez felhasználható) minősítést kérni, amelyeket a minősítés szempontjából egy egységnek kell tekinteni. A projektcsoport-minősítési eljárás – a szabályozási feltételekből fakadóan – alapvetően a jelentős mértékű kutatás-fejlesztési tevékenységet végző vállalkozások számára nyitva álló lehetőség. Az eljárás kezdeményezésére azok a kérelmezők jogosultak, akiknél a kutatás-fejlesztési tevékenységre vonatkozó közvetlen ráfordítás mértéke – a kérelmezőnél önállóan vagy kapcsolt vállalkozásaival együtt – elérte az 500 millió forintot, a kutató-fejlesztők átlagos állományi létszáma pedig legalább 50 fő.

A projektminősítési eljárás négy szakaszból álló folyamat, amely gyakorlatilag a teljes adóéven áthúzódva, optimálisan a tárgyévi adóbevallás benyújtásáig bezáróan megszülető minősítési határozattal zárul. A kérelmező az adóév megkezdését követően nyújthatja be a regisztrációs kérelmet az SZTNH-hoz, melyben nyilatkoznia kell, hogy teljesíti a jogosultsági feltételeket. Ezt követően – alapvetően műszaki szempontok alapján – kell a tárgyévben megvalósítandó projektek tekintetében ún. projektcsoportokat kialakítani, amelyekbe később az egyes minősítendő külön projektek besorolhatók lesznek. A kérelmező által meghatározott szempontok alapján kialakított projektcsoportokat az SZTNH hagyja jóvá, majd ezt követően a kérelmező valamennyi projektjét besorolja az előzetesen jóváhagyott projektcsoportok valamelyikébe. Az SZTNH valamennyi projektcsoportból legalább egy projektet véletlenszerűen kiválaszt, amelyet a projektminősítésnél megkövetelt részletes szempontrendszer szerint kell bemutatni, és ennek megfelelően történik a minősítés is. Ha a kiválasztott projektek kutatás-fejlesztési tevékenységnek tekinthetők, az összes, projektcsoportokba sorolt, de tételesen nem vizsgált projektet is annak kell tekinteni. Ez a vélelem az adóhatóságot is köti, adóellenőrzés során ezeket – legalábbis kutatás-fejlesztési szempontból – nem vizsgálhatja.

A projektcsoport-minősítési lehetőség tényleges elindulása azonban gyakorlatilag 2018-ra csúszott, mert a részletes szabályokat tartalmazó rendeleti szintű jogszabályok csak a 2017-es év végén kerültek elfogadásra: az egyes tevékenységek kutatás-fejlesztési szempontú minősítése iránti eljárás részletes szabályairól szóló 332/2017. (XI. 9.) Korm. rendelet 2017. december 10-én, míg a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítése iránti eljárásban fizetendő igazgatási szolgáltatási díjakról szóló 38/2017. (XI. 23.) NGM rendelet 2017. december 25-én lépett hatályba.

2017 folyamán még egy említésre érdemes lépés történt a minősítési rendszer által kínált lehetőségek vonatkozásában. A beruházás ösztönzési célelőirányzat felhasználásáról szóló 210/2014. (VIII. 27.) Korm. rendelet (az ún. EKD rendelet) alapján a Kormány egyedi döntése szerint nyújtható kutatás-fejlesztési jogcímen nyújtott támogatás esetében kötelező a támogatandó projekt előzetes minősítése.[39]

36 Innovációs tv. 30/G. § és régi Art. 95. § (5a) bek.

37 Lásd: Németh Gábor: A K+F minősítési rendszer eredményei és a jövőbeli célok. Az SZTNH szakmai rendezvényén 2018. április 18-án elhangzott előadás. https://www.sztnh.gov.hu/sites/default/files/kf_anket_ng.pdf (2020.10.24.)

38 Lásd: Bárdi Maja: Projektcsoport-minősítés. Az SZTNH szakmai rendezvényén 2018. április 18-án elhangzott előadás. https://www.sztnh.gov.hu/sites/default/files/kf_anket_projektcsoport_minosites_20180418.pdf (2020.10.24.)

39 EKD rendelet 3. § 39. „kutatás-fejlesztési projekt: a kutatás-fejlesztési projektek minősítésére hatáskörrel rendelkező szerv által kibocsátott minősítés szerint teljes egészében alkalmazott kutatási, illetve kísérleti

5. Második értékelés

A minősítési rendszer 2018 elején nyilvánosságra hozott második értékelését[40] szintén a Deloitte Magyarország készítette el az SZTNH megbízásából. Az értékelési jelentés célja a minősítési rendszer működésének ismételt áttekintése, különös tekintettel a KFI tv. 2017-ben hatályba lépett módosításaira, valamint az ezzel kapcsolatos vállalati elvárások és észrevételek összegzésére.

Az értékelés ismét rögzítette, hogy „összességében elmondható, hogy az SZTNH-t és az általa végzett K+F minősítési rendszert minden megkérdezett vállalat – azok is, akik korábban még nem nyújtottak be minősítési igényt – ismerték és elismerték, a szervezettel való együttműködést nagyon pozitívan értékelték, a minősítések eredményét elfogadták".[41] Ezen túlmenően az is megállapításra került, hogy az „SZTNH minősítési rendszerének megítélése nemzetközi összevetésben is pozitív. A hazai minősítési rendszer működése és az általa teremtett jogbiztonság a K+F tartalmi megítélésének kérdésében más közép-európai országokéhoz képest – például Csehország, Horvátország és Lengyelország – nagyobb jogbiztonságot ad és szervezettebb keretek között működik."[42] A minősítési rendszerre vonatkozóan megfogalmazott érdemi észrevételek többnyire a Módszertani Útmutató frissítésére,[43] illetve a minősítési rendszer adott elemeinek célzottabb kommunikációjára vonatkoztak.

Kérdésként merül fel ugyanakkor, hogy egy jól működőnek tekinthető és az ügyfelek által is elismert intézményrendszer igénybevétele miért csökken? Ugyanis a minősítési rendszer használatára vonatkozó, és az értékelésben is kiemelt adatok közül feltétlenül figyelmet érdemel az a tény, hogy a 2012 és 2016 között a nagyjából évi ezret közelítő ügyszám 2017-re 200 körülire esett vissza, és az SZTNH éves jelentéseinek adatai[44] szerint maradt is ezen a szinten 2019-ig bezárólag. Ahogyan arra az értékelés is utal, az adóhatósági megkeresések 2017-re gyakorlatilag megszűntek. Az SZTNH egyébként részeletes statisztikai adatokat tartalmazó nyilvános éves jelentéseiben arra sincs utalás, hogy a projektcsoport-minősítési eljárás 2017-es bevezetése óta akár egyetlen határozat is született volna ilyen ügyekben.

Az adóhatósági megkeresések visszaesése mögött állhat az tény is, hogy a 2011 végével megszüntetett innovációsjárulék-kedvezménnyel kapcsolatos ellenőrzések elévülési határideje 2016-ban lejárt. A csökkenés vállalkozásokhoz kapcsolódó okai között az értékelés egyebek mellett arra az objektív körülményre is utalt, hogy „az ügyszám csökkenéséhez hozzájárult, hogy 2017. január 1-től a társasági adó mértéke a pozitív adóalap 9 százalékára csökkent a korábbi főszabály szerinti 19% (az adóalap 500 millió forintot meg nem haladó részére 10%) helyett, melynek megfelelően vállalatonként alacsonyabb K+F költség érvényesíthető".[45]

Már a Tao tv. 2014. év végi – korábban már hivatkozott –, végül meg nem valósult módosítási kísérlete során felmerült a szakmai párbeszédekben az a vállalati igény, hogy a projekt alapú minősítés helyett a vállalatok tevékenység alapú minősítésének és akkreditálásának a lehetőségét volna szükséges biztosítani. Ezzel a kérdéssel a Deloitte értékelés is foglalkozott, de álláspontjuk szerint „az elgondolás kivitelezhetősége azonban egyrészt a jelenlegi jogszabályi (elsősorban uniós állami támogatási), másrészt ellenőrzési (a „K+F céggé" nyilvánított vállalat K+F tevékenységének ellenőrzése nem szűnne meg) szempontból is kérdéses, és a remélt előnyeivel szemben a vállalatok számára akár több, más jellegű hátrányt is okozhat, ezért nem javasolt a bevezetése".[46] Részben ezen jelzett igényre került bevezetésre a projektcsoportminősítési eljárást, amely lehetővé tette, hogy a nagyszámú kutatás-fejlesztési projektet megvalósító vállalatoknak ne kelljen minden projektjüket külön eljárásban minősíttetniük, de ennek a gyakorlatát a jelek szerint nem sikerült gördülékenyen megvalósítani.

IV.
A minősítési rendszer jövője

1. Adókedvezményekkel kapcsolatos igénybevétel

A minősítést igénybe vevő vállalkozások számára az adóalap-kedvezmény(ek) igénybevétele lehet az elsődleges motiváló tényező. A minősítési eljárások során ugyan a minősítő határozat vagy szakvélemény felhasználási célját nem kell megadni, de a két – korábban részeletesen is hivatkozott – értékelés során a megkérdezett vállalkozások jellemzően ezt a választ adták. Ugyanakkor visszatartó tényező, hogy a vállalkozások a projektalapú minősítés esetén az egyes projektek külön-külön minősítésének az adminisztrációs terheit túlzónak találják (és ez a minősí-

fejlesztési tevékenységet tartalmazó projekt, azzal, hogy ha egy kutatás-fejlesztési projekt több tevékenységet foglal magába, az egyes tevékenységeket be kell sorolni vagy az alkalmazott kutatási, vagy a kísérleti fejlesztési kutatás-fejlesztési kategóriák közé."

40 *A kutatás-fejlesztési tevékenység minősítési rendszerének értékelése, különös tekintettel a 2017-ben hatályba lépett módosításokra*. Budapest, Deloitte Magyarország, 2018. február. https://www.sztnh.gov.hu/sites/default/files/sztnh_deloitte_ertekelesi_jelentes_180209.pdf (2020.10.25.) (továbbiakban: Deloitte Magyarország, 2018).

41 Deloitte Magyarország, 2018: i. m. 2.

42 Deloitte Magyarország, 2018: i. m. 3.

43 A Módszertani Útmutató felülvizsgált változata végül 2019 májusában jelent meg. Lásd: *A Kutatás-fejlesztési Minősítési Eljárás Módszertani Útmutatója*. Budapest, SzTNH, 2019. https://www.sztnh.gov.hu/sites/default/files/sztnh_vegleges_kf_modszertani_utmutato_2019_1.pdf (2020.10.25.) (továbbiakban: Módszertani Útmutató, 2019).

44 Az éves jelentések elérhetők: https://www.sztnh.gov.hu/hu/mivel-fordulhatok-a-hivatalhoz/tajekoztatas/kiadvanyok/a-hivatal-eves-jelentesei-0 (2021.03.11.)

45 Deloitte Magyarország, 2018: i. m. 9.

46 Deloitte Magyarország, 2018: i. m. 11.

tő szervezet oldalán is kapacitásproblémákat vethet fel), míg a projektcsoport-minősítési eljárás a jelenlegi formájában szintén nem váltotta be a reményeket. Ezen utóbbi esetében célszerű lenne megvizsgálni, hogy pontosan mi vezetett oda, hogy nem sikerült egy kellően vonzó rendszert kialakítani. Esetlegesen felmerülhetne a projektcsoport-minősítési kérelem benyújtására jogosult társasági kör szélesítése, olyan módon, hogy a belépési korlátokat lejjebb vinnék, illetve a néhol túlzottan bonyolultnak tűnő eljárási szabályok egyszerűsítése is megvizsgálandó lehetne.

A már szintén említett akkreditáció, azaz egyes vállalkozások meghatározott feltételek mentén-, illetve adott hatósági eljárások lefolytatása után „kutató-fejlesztő szervezetté" történő minősítése ugyan a vállalkozások szempontjából a legvonzóbb elméleti megoldásnak tűnik, de ennek kivitelezése komoly gyakorlati akadályokba ütközhet. A megszerzett minősítés – legyen az projekt- vagy tevékenységalapú – akkor attraktív a vállalkozás számára, ha egy esetleges későbbi adóellenőrzés során tartalmilag nem kérdőjelezhető meg az adóhatóság által, azaz kötőerővel bír. Ugyanakkor a legtöbb nagy volumenű kutatás-fejlesztést megvalósító vállalkozás egyben gyártási tevékenységet is végez. Az egyik gyakran felmerülő probléma viszont éppen a kutatás-fejlesztési és a gyártási költségek elhatárolásának objektív nehézségeiből fakad. Nem lenne feltétlenül szerencsés a NAV ellenőrzési hatáskörét ezekben az esetekben egy absztrakt kritériumokat vizsgáló általános tanúsítvány alapján korlátozni. Elméletileg azonban nem lehet kizárni sem egy ilyen akkreditációs megoldást, például azzal a feltétellel, hogy a minősítő hatóság tényleges ellenőrzési jogköröket kapjon a minősítés hatályának fennállása alatt.

Egy ilyen megoldásnak természetesen előfeltétele lenne a minősítő szerv ebbéli hajlandósága is. A minősítési rendszer működésének egyik jelenlegi legnagyobb deficitje adóösztönzői oldalról az a tény, hogy 2017 óta a NAV gyakorlatilag nem veszi igénybe az SZTNH szakértői tevékenységét.[47] A szakértői kirendelések hiányában az adóhatósági gyakorlat elszakadhat az SZTNH által folytatott minősítési tevékenységtől, és nem tud megvalósulni az a cél, hogy a kedvezmények igénybevétele mindenki számára azonos módon értelmezett szabályrendszerben történjen.

A NAV számára kétségkívül nem teszi vonzóvá az SZTNH szakértői igénybevételét az a tény, hogy a szakértőre a gyakorlatban csak korlátozottan számíthat. A kutatás-fejlesztési tevékenység minősítésére vonatkozó szakértői tevékenység kereteit ugyanis az SZTNH mellett működő Iparjogvédelmi Szakértői Testület és a Szerzői Jogi Szakértő Testület eljárási szabályainak[48] az alapulvételével alakították ki. Így például a KFI tv. 42. §-ának (3) bekezdése alapján az SZTNH a feltett kérdések és benyújtott iratok alapján alakítja ki a szakértői véleményt, a tények megállapítására nem végez külön bizonyítást és nem tart helyszíni szemlét. Mindez viszont gyengítheti a NAV pozícióját a bírósági tárgyalás során, ha egy ilyen szakvéleményre alapozott, adóhiányt megállapító döntésből végül közigazgatási per lesz. A NAV kirendelési hajlandóságát természetesen az sem növelte, hogy 2015. január 1-jétől megszűnt az adóhatóság számára végzett szakértői munka díjmentessége, és ettől az időponttól kezdve az SZTNH a NAV-tól is követelhette a szakértői díj megfizetését.

2. *A minősítési rendszer jövője: a pályázati rendszerben történő felhasználás*

A minősítési rendszer kapcsán az a célkitűzés valósult meg legkevésbé, hogy a minősítés eredménye felhasználható legyen a kutatás-fejlesztési támogatási rendszerben a támogatás iránti kérelemben megjelölt kutatás-fejlesztési projekt kutatás-fejlesztési tartalmának igazolására. A pályázati felhívások rendszerint mellőzték a minősítésre történő utalásokat, olyan pedig szinte alig fordult elő, hogy az elbíráláshoz a minősítés meglétét kifejezetten előírták volna. Mindössze egyetlen rövid időszak volt, amikor drasztikusan megemelkedett az igény a pályázati célú felhasználás iránt. A vállalatok K+F+I tevékenységének támogatására irányuló GINOP 2.1.1-15. és VEKOP 2.1.1-15. pályázatok esetén a pályázati felhívás[49] csak ajánlott mellékletként írta elő az SZTNH előzetes minősítési határozatának csatolását, azonban a 2016 során megküldött hiánypótlási kérelmekben a Nemzetgazdasági Minisztérium a vállalatoktól gyakran bekérte a dokumentumot. Ezen pályázatok lezárulta után az ilyen megkeresések ismét visszaestek.

A kérdés egyfajta lezárását jelentette a KFI tv.-t módosító 2016. évi CLXXV. törvény egyik rendelkezése, amely a KFI tv. 36. §-ába egy új (3) bekezdést iktatott be. Ennek értelmében a kutatás-fejlesztési támogatási rendszerben a minősítési eljárás keretében hozott határozat akkor használható fel, ha a támogató a pályázati felhívásban ezt lehetővé teszi. A törvény indokolása meglehetősen egyértelműen fogalmazott: „a nemzetközi tudományos értékelési rendszerek standardjaira, a Magyar Tudományos Akadémia, illetve a felsőoktatási intézmények értékelési rendjére is figyelemmel hozta létre az Országgyűlés a

47 Az SZTNH 2019. évi éves jelentése szerint az adott évben 91 szakértői megkeresés érkezett és a befogadott megkeresések 98%-át vállalkozások nyújtották be. Ebből következően – felfelé kerekítéssel sem – érkezhetett kettőnél több kirendelés az adóhatóságtól, más hatóságoktól vagy bíróságtól. Lásd: *Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala – Tények és adatok 2019*. Budapest, SZTNH, 2020. 32. https://www.sztnh.gov.hu/sites/default/files/sztnh_tenyek_es_adatok_2019_final.pdf (2020.10.22.)

48 Lásd: az Iparjogvédelmi Szakértői Testület szervezetéről és működéséről szóló 270/2002. (XII. 20.) Korm. rendelet 8.-a, valamint a Szerzői Jogi Szakértő Testület szervezetéről és működéséről szóló 156/1999. (XI. 3.) Korm. rendelet 8. §-a.

49 Lásd: https://www.palyazat.gov.hu/doc/4500# (2020.10.22.)

KFItv. elfogadásával az NKFI Hivatal […] mellett működő szakértői értékelési rendszert. Ezen értékelési rendszerben az adott szakterület kiválóságai közül felkért anonim szakértők, szakértői csoportok, szakterületi kollégiumok (illetve Innovációs Testület) több lépcsős értékelési folyamatban ítélik meg adott projekt kutatás-fejlesztési és innovációs szempontból történő támogathatóságát. Természetesen nincs akadálya annak, hogy az SZTNH a vonatkozó jogszabályok keretei között KFI-projekteket értékeljen. Azonban ezen eljárás keretében kiadott minősítések a KFItv.-ben fentiek szerint meghatározott értékelési rendszert nem befolyásolhatják, a tudomány képviselői közreműködésével, transzparens módon működtetett értékelési (minősítési) rendhez nem kapcsolódhatnak, jogi kötelező erővel az NKFI Hivatal (illetve a felsőoktatási intézmények vagy az MTA) vonatkozásában nem bírhatnak."[50]

Mindazonáltal indokolt felhívni figyelmet a tudomány művelői által birtokolt ismeretek egyik – sajnos nem magyar sajátosságnak tekinthető – hiányosságára is. Ahogyan egy finn tanulmány megállapítja, 2000 és 2005 között a finn szabadalmi bejelentések 33 százalékát az újdonság hiánya miatt kellett elutasítani, amely elkerülhető lett volna, ha a bejelentők előzetesen felhasználják a szabadalmi adatbázisokban elérhető információkat.[51] A tanulmány utal arra is, hogy az Egyesült Királyság Szabadalmi Hivatalának *(UK Patent Office)* egyik korábbi becslése szerint Európában évente 20 milliárd fontot költenek el olyan kutatási eredmények elérésére, amelyek korábban már ismertek voltak, illetve rendelkezésre álltak.[52] Hazai felmérés ezzel kapcsolatban ugyan nem készült, de ezek a számok vélhetően Magyarországon sem lehetnek sokkal jobbak. A párhuzamos vagy éppen teljesen megismételt kutatásokra jellemzően a szabadalmi újdonságkutatás során derül fény. A feltalálók jelentős részben természetesen az adott tudományterület művelői és kiváló szakértői voltak, ugyanakkor a műszaki információk jelentős része csak a szabadalmi adatbázisokból ismerhető meg, amelyet viszont a kutatók sajnos kevésbé használnak.

A szabadalmi jogban érvényesülő, világviszonylatban értelmezendő újdonság követelménye ugyan nem azonos a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítése során vizsgált újszerűséggel, de a vizsgálat logikája nagyon hasonló, és gyakorlatilag ugyanazokon az adatbázisokon alapszik.[53] A pályázati úton odaítélhető támogatások esetében nem feltétlenül csupán az újszerűséget – valamint a minősítés során figyelembe veendő egyéb szempontokat[54] – kell mérlegelni, mindazonáltal figyelmen kívül hagyásuk sem szerencsés.

Gyakorlati megfontolásokat is figyelembe véve több mint valószínű, hogy kivitelezhetetlen lenne valamennyi kutatás-fejlesztési támogatási döntés esetében az előzetes SZTNH általi minősítés (ahogy az az EKD döntések esetében a már hivatkozott jogszabályok alapján történik). Ugyanakkor a kiszámíthatóság és jogbiztonság érdekében érdemes lenne például az NKFIH kutatási, fejlesztési és innovációs szempontú támogató szakpolitikai véleménye kialakításakor[55] ugyanazon kritériumrendszert alkalmazni a véleményalkotás ezen szempontjai tekintetében. Vagy legalábbis az SZTNH és az NKFIH szakértőinek azonos megközelítést lenne célszerű alkalmazni.

Bizonyos piaci feltételek között meglehet a párhuzamos fejlesztéseknek is a logikája (pl. generikus gyógyszerek stb. esetén), valamint a kutatás-fejlesztési tevékenység megítélése során a zsinórmérték sem lehet olyan szigorú, mint egy húsz évre monopoljogot biztosító szabadalom esetében, mindazonáltal nem feltétlenül indokolt hazai és európai uniós forrásokból olyan eredmények létrehozását támogatni, amelyek már egyébként elérhetőek.

A minősítési tevékenység és a pályázati úton történő kutatás-fejlesztési forrásallokáció szétválasztásának egyéb gyakorlati megfontolások is ellentmondanak. Az európai uniós források – így a kutatás-fejlesztési célú támogatások – felhasználását ellenőrző Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságtól (EUTAF)[56] az SZTNH 2017. évi éves jelentése[57] szerint kettő darab, kutatás-fejlesztési tevékenység minősítésével kapcsolatos megkeresést kapott. Vagyis az egymástól elkülönülő szálak valahol előbb-utóbb mégiscsak összeérnek.

3. Az eljárási szabályok felülvizsgálata

A külső tényezők figyelemmel kísérése mellett a kutatás-fejlesztési minősítési eljárás szabályrendszerének időről-időre történő felülvizsgálata indokolt a jövőre nézve is. A projektcsoport-minősítés elvártakhoz képesti jelentős alulteljesítése okainak vizsgálata mellett a projektminősítési eljárás körüli problémákra is érdemes figyelmet szentelni.

A hatályos szabályozás értelmében, ha az SZTNH a projektminősítési eljárás során hozott jogerős határozatában kutatás-fejlesztési tevékenységnek minősített valamely projektet, a minősítésről szóló határozat köti a határozat felhasználásához kötődő eljárás során az eljáró ha-

50 Lásd: a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény módosításáról szóló 2016. évi CLXXV. törvény indokolása – részletes indokolás a 4–8. §-okhoz.

51 Torsti Loikkanen et al.: *Acquisition, Utilisation and the Impact of Patent and Market Information on Innovation Activities*. Helsinki, VTT Tiedotteita – Research Notes 2484, 2009. 3.

52 Torsti Loikkanen et al.: i. m. 25.

53 Módszertani Útmutató, 2019: i. m. 8.

54 Uo. 7–8.

55 Lásd: https://nkfih.gov.hu/palyazoknak/palyazatkezelo-ertekelo/kfi-szakpolitikai (2020.10.25.)

56 Https://eutaf.kormany.hu/ (2020.10.25.)

57 Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala – Tények és adatok 2017. Budapest, SZTNH, 2018. 19. https://www.sztnh.gov.hu/sites/default/files/sztnh2017_web_2.pdf (2020.10.03.)

tóságokat annak megítélése tekintetében, hogy a tevékenység kutatás-fejlesztési tevékenységnek minősül-e. Ugyanakkor a projektminősítési eljárás keretében hozott határozat a hatóságra csak a projektnek a kérelemben foglaltakhoz képest változatlan megvalósítása mellett kötelező. Ha a projekt a kérelemben foglaltakhoz képest eltérően valósul meg, a minősítés hatálya nem terjed ki rá.

A hatályos szabályozás alapján változatlan megvalósításnak minősül, ha a kérelemben kitűzött kutatás-fejlesztési célok elérésére irányuló tevékenységek lényeges elemekben nem változnak. Ugyanakkor a kutatás-fejlesztési tevékenység – a tevékenység jellegéből adódóan – magában hordozza a kitűzött cél elérésének bizonytalanságát, és nagyon gyakran már a projekt megvalósítása során felmerülnek olyan körülmények, amelyek nem teszik lehetővé a projekt eredeti tervek szerinti végrehajtását. A projekt szerinti bármely tevékenységnek a kérelemben meghatározottaktól eltérő megvalósítása a határozat kötőerejének az elvesztését jelenti.

A gyakorlatban ez azzal a következménnyel jár, hogy nagyon sok olyan jogerős határozat keletkezik, amelynek kötőereje megkérdőjelezhető vagy az időmúlással annak elvesztése valószínűsíthető. Mindez pedig nem szolgálja a minősítési rendszer kialakításával elérni kívánt eredeti célt, azaz a jogbiztonság növelését. Kétség esetén megkeresés alapján az SZTNH-tól ugyan lehet szakértői véleményt kérni arra vonatkozóan, hogy a projekt változatlanul kutatás-fejlesztésnek tekinthető-e, de ez egyrészről időigényes, másrészről pedig a jogalkalmazóktól sem feltétlenül elvárható, hogy tisztában legyenek azzal, hogy egy formailag jogerős határozatnak milyen feltételek fennállása esetén van tényleges kötőereje.

A kötőerő meglétével kapcsolatos bizonytalanságokon túlmenően a hatósági eljárás keretében történő minősítés nehézségei közé tartozik, hogy a projekt tartalmának érdemi módosítására az eljárás folyamán – még az esetleges megváltoztatási kérelemben – sincs lehetőség. A projekt semmilyen bővítő vagy módosító szándékú kiegészítése sem lehetséges, amely abból a logikai szükségszerűségből fakad, hogy valamilyen konkrét időpontra kell elvégezni az újszerűség vizsgálatát, amely nem tud más lenni, mint a kérelem benyújtásának időpontja. A rövid eljárási határidő, valamint a hiánypótlási lehetőség korlátozottsága pedig tovább csökkenti e jogintézmény népszerűségét a kutatás-fejlesztést végző vállalkozások körében.

Az SZTNH a szakértői eljárás során a tevékenység kutatás-fejlesztési tartalmának minősítéséhez ugyanazokat a szempontokat veszi figyelembe, mint a projektminősítési eljárás során. Összességében azonban rugalmasabb eljárási lehetőségeket kínál, mint a projektminősítési eljárás. Így például az egyszeri – de a projekt lényegét nem érinthető – hiánypótlási lehetőségen túlmenően nagyobb tere van az ügyféllel történő kommunikációnak, és a határidők is az ügyfél igényeinek megfelelően alakíthatók. A szakvélemény kötőerővel nyilvánvalóan nem bír, de mégis megfelelően orientálni tudja mind az ügyfeleket, mind pedig az érintett hatóságokat. Utóbbiak a gyakorlatban az SZTNH által készített szakvéleményeket ugyanolyan módon kezelik, mint a projektminősítési eljárás keretében hozott – gyakran kérdéses kötőerejű – határozatokat. Mindezek alapján felmerül a kérdés, hogy indokolt-e a jelenlegi formájában fenntartani az előzetes projektminősítési eljárást vagy ezt a feladatot más formában is el lehet-e látni.

Célszerűnek tűnik tehát megvizsgálni, hogy az SZTNH által végzett szakértői tevékenységre vonatkozó szabályok megfelelő kiegészítése esetén egyáltalán szükség van-e a továbbiakban projektminősítési eljárásra mint hatósági eljárásra. Az adó- és járulékkedvezmények igénybevétele kapcsán, valamint a közvetlen kutatás-fejlesztési támogatások rendszerében a projektminősítési eljárás helyét a szakvélemények adása át tudná venni.

V. Összefoglalás

A kutatás-fejlesztési tevékenységet ösztönző adó- és járulékkedvezmények, valamint a közvetlen támogatások kiszámítható igénybevételének elősegítése érdekében 2012-ben megtörtént a kutatás-fejlesztéssel összefüggő fogalmak egységes jogszabályi definiálása. Az egységes jogalkalmazási gyakorlat biztosítása érdekében létrejött a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítését szolgáló intézményrendszer is: az SZTNH feladat- és hatásköre kibővült az egyes projektek kutatás-fejlesztési szempontú minősítésével, valamint az ehhez kapcsolódó szakértői tevékenységgel.

A minősítési rendszer működésének első éveiben az adóhatóságtól érkezett szakértői megkeresések tették ki az ügyek túlnyomó többségét, amelyek meghatározó részben az – akkorra érdemben már megszüntetett – innovációsjárulék-kedvezmény múltbéli igénybevételéhez kötődtek. Mindez azt jelentette, hogy a minősítési rendszert már a kezdetektől sem elsődlegesen arra vették igénybe, amelyre tulajdonképpen eredetileg tervezték: vagyis, hogy hozzásegítse a vállalkozásokat, hogy tudatosan döntsenek a kutatás-fejlesztési projektjeik megindításáról, illetve kétség esetén meg tudjanak győződni arról, hogy az általuk tervezett munka valóban kutatás-fejlesztésnek minősül. Az SZTNH előtti ügyek száma 2017-re radikálisan vissza is esett, azaz a rendszerben megbújó potenciális lehetőségek nem kerülnek kihasználásra. Indokolt tehát alaposabban is megvizsgálni, hogy melyek az alacsony kihasználtság okai, hiszen a nyolc évvel ezelőtti célkitűzések, azaz, hogy a kutatás-fejlesztési támogatások oda kerüljenek, ahol ténylegesen ilyen tevékenységet végeznek, továbbra is érvényesek.

A minősítési rendszerről külső szakértő által készített 2014-es és 2018-as értékelő jelentések azt állapítják meg, hogy a minősítési rendszert ismerő és már igénybe vevő vállalkozások jellemzően pozitívnak, ügyfélbarátnak te-

kintik az SZTNH működését és elismerik szakmai kompetenciáját. Az is megállapítható, hogy a minősítés igénybevétele alapvetően az adókedvezmények tekintetében terjedt el. A vállalkozások folyamatosan, de kisebb intenzitással igényelnek minősítést, míg az adóhatósági megkeresések – a korábbi, majdnem évi ezret is elérő kirendelésekkel szemben – 2017-re gyakorlatilag megszűntek. A szakértői kirendelések hiányában az adóhatósági gyakorlat elszakadhat az SZTNH által folytatott minősítési tevékenységtől, és nem tud megvalósulni az a cél, hogy a kedvezmények igénybevétele mindenki számára azonos módon értelmezett szabályrendszerben történjen.

A kutatás-fejlesztési pályázati támogatások tekintetében – egy-egy kivételtől eltekintve – végig korlátozott a minősítések igénybevétele. Nem segítette a minősítés elterjedését az sem, hogy az SZTNH által, illetve a pályázatok elbírálása során alkalmazott gyakorlat több esetben nem állt teljesen összhangban egymással. A kiszámíthatóság és jogbiztonság érdekében ugyanakkor célszerű lenne biztosítani, hogy a pályázatok elbírálásakor és az SZTNH általi minősítéskor is azonos megközelítést alkalmazzanak az érintett szervezetek, ha az nehezen lenne kivitelezhető, hogy valamennyi támogatás esetében az SZTNH közreműködése igénybe vehető legyen.

A minősítés jogi keretei a nyolc év során számos módosításon estek át, de indokolt a rendszer egyes elemeinek folyamatos figyelemmel kísérése, hogy azok tényleg megfelelnek-e az elvárásoknak. A kizárólagosan projektalapú minősítési rendszer a mindkét oldalon fennálló kapacitásbeli korlátok miatt nem igazán tud megfelelő megoldást kínálni azon innovatív vállalkozások számára, amelyek a teljes kutatás-fejlesztési tevékenységükre szeretnének minősítést szerezni. A projektcsoport-minősítési eljárás a jelenlegi formájában szintén nem változtatta be a reményeket. Ezen utóbbi esetében célszerű lenne megvizsgálni, hogy pontosan mi vezetett oda, hogy nem sikerült egy kellően vonzó rendszert kialakítani. Szintén vizsgálandó lehet, hogy az SZTNH által végzett szakértői tevékenységre vonatkozó szabályok megfelelő kiegészítése esetén egyáltalán szükség van-e a továbbiakban projektminősítési eljárásra mint hatósági eljárásra. A két párhuzamos tevékenység megléte nem okoz-e több zavart a potenciális felhasználók számára, mint amennyi előny remélhető tőle.

VERSENYJOGI KÉZIKÖNYV

SZERZŐ: Nagy Csongor István

LEKTOROK: Kovács András, Marosi Zoltán

ÁRA: 9000 Ft

A több mint harmicéves modern magyar versenyjog regionális sikertörténet: történeti és szocialista előzmények után egy modern, Közép-Európában kiemelkedően fejlett jogterület jött létre Magyarországon, jelentős szakirodalommal és kiterjedt bírósági gyakorlattal. Ennek egyértelmű jele, hogy a versenyjogi jogfejlődés fő aktora ma már nem a versenyhatóság, hanem a bíróságok.

A *Versenyjogi kézikönyv* a magyar versenyjog alapműveként kimerítő jelleggel összesíti a terület elméletét és gyakorlatát a versenyszabályok autentikus értelmezését adó bírósági esetjog alapján. Fontos értéke a könyvnek, hogy a versenyjog független, a gyakorlatban használható elemzését adja, amely mind a versenyszabályoknak való megfelelésben, mind pedig a versenyfelügyeleti eljárásokban segítséget nyújt. A könyv fontos érdeme annak gyakorlatorientáltsága mellett, hogy úgy nyújt segítséget a jogalkalmazás részleteiben elmélyülőknek, hogy közben a témában nem jártas jogászok számára is világos, közérthető eligazodást nyújt.

www.hvgorac.hu → Gazdaság, versenyjog

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo u. 14. +36 1 340 2304 +36 1 349 7600 info@hvgorac.hu

VITA

A bírói bizonyítás kötelezettségének szabályozási dilemmáját és alkotmányossági különböző nézőpontokból már többen részletesen vizsgálták a Jogtudományi Közlöny folyóiratban ez év januárjában indult, „lapszámokon átívelő" vita keretében, kezdve Fázsi László vitacikkével, majd folytatva Gyekiczky Tamás, Döme Attila és Bencze Mátyás írásaival. A diskurzusban a bírói gondolkodás általános, jogfilozófiai kérdései, a bírói mozgástér terjedelmére és a pártatlanság követelményére alapozott érvek, a szociológiai szempontú kritikai megközelítés, valamint a büntető és a polgári eljárásjog „ügyszakspecifikus" dilemmái egyaránt megjelentek. Szabó Marcell alábbi írásának kiindulópontja, hogy az eljárásbeli szerepfelfogás kérdését nem lehet elválasztani a büntetőeljárás egyes szakaszainak utóbbi években zajló átrendeződésétől – éppen ezért a vitacikk alapgondolata, mely szerint a bizonyítás súlypontját a tárgyalási szakasz képezi, vitatható.

A szerkesztők

Szabó Marcell jogász, Debrecen

A bizonyítás súlypontjának áthelyeződése a büntetőeljárásban*

A büntetőeljárás egyik legfontosabb funkciója vitathatatlanul a bizonyítás lefolytatása és a tényállás megállapítása a terhelt felelősségének tisztázása céljából. Ennek kapcsán teszek észrevételeket cikkemben Fázsi Lászlónak a *Jogtudományi Közlöny* 2021/1. számában megjelent írására. Az általam kibontott fő kérdés a vitaindító cikkre reflektálva az, hogy miként oszlik meg e funkció gyakorlása az eljárás állami résztvevői között. Különösen aktuális a probléma, ha napjaink büntetőeljárási jogalkotási tendenciáit is figyelembe vesszük. Fázsi László problémafelvetésével kapcsolatban úgy gondolom, hogy az eljárásbeli szerepfelfogás kérdését nem lehet elválasztani az egyes eljárási szakaszok átrendeződésétől.[1] A cikknek azon alapgondolatával szállok vitába, amely szerint a büntetőeljárásbeli bizonyítás súlypontját a tárgyalási szakasz képezi.

Nehéz lenne kétségbe vonni a jogalkotó eljárás gyorsítására irányuló szándékának igazoltságát. Mindenképpen elengedhetetlen volt ugyanis az eljárások időtartamának mielőbbi csökkentése, mivel a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: régi Be.) nem volt képes megfelelni annak a társadalmi elvárásnak, hogy a büntetőeljárások ésszerű időn belül befejeződjenek.[2] A bekövetkezett struktúraváltásnak az lett az eredménye, hogy az ügyek elbírálásának gyakorlata jelentősen megváltozott, egyre nagyobb teret kaptak az eljárást gyorsító intézmények és ezek további terjedése is prognosztizálható. Mint ahogy már a legfőbb ügyész is kiemelte a 2019-es évről szóló beszámolójában, a vádemelések 73,3 százalékában eljárást gyorsító intézkedésekkel sikerült lezárni az ügyeket.[3] A későbbiekben lát-

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

1 Fázsi László: A bizonyítás bizonytalansága a büntetőeljárásban. *Jogtudományi Közlöny*. 2021/1. sz. 41–46.

2 Elek Balázs: Költség és időtartalékok a büntetőeljárásban. *Büntetőjogi Szemle*. 2015/1–2. sz. 10.

3 Dr. Polt Péter legfőbb ügyész videóüzenete az ügyészség 2019. évi tevékenységéről. 2020. október 7. http://ugyeszseg.hu/dr-polt-peter-legfobb-ugyesz-videouzenete-az-ugyeszseg-2019-evi-tevekenysegerol/ (2021.03.20.)

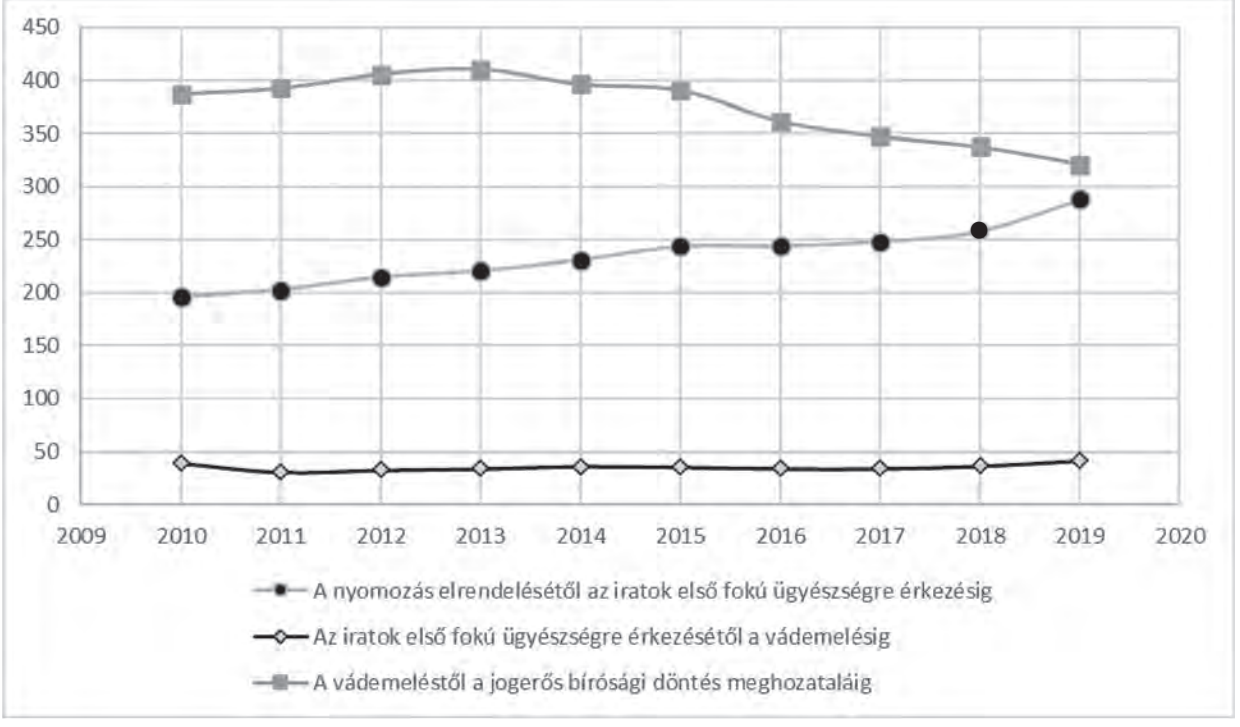
hatjuk majd, hogy ez az arány az előző években elért, szintén jelentős változást és stabil emelkedést mutató arányokat is meghaladta.

Erre az átalakulásra tekintettel ma már nem tekinthető evidenciának, hogy a bírósági bizonyításra vonatkozó résznek kell lennie a bizonyításra vonatkozó szabályozás legkidolgozottabb oldalának. Természetesen nem lehet kétségbe vonni Fázsi László problémafelvetésének indokoltságát és szükségességét a bíróságon zajló bizonyítást és feladatmegosztást illetően. Arra próbálok rámutatni, hogy a bíróságon zajló bizonyítási cselekmények és az alapvetően az általános rendszerben lefolytatott eljárások kiszorulóban vannak és lassan, de biztosan átadják helyüket az opportunista szemléletet érvényesítő eszközöknek. Így szembe kell nézni azzal, hogy a bizonyítás, illetve a tényállás tisztázása során ugyanúgy merülhetnek fel hibák, sőt akár az Alaptörvénnyel való összeütközés kérdése is, de elsősorban a vádemelés előtt, továbbá a nyomozó hatóságok és az ügyészség munkája során. Az alábbiakban részletesen bemutatom, hogy a bizonyítási eljárás súlypontja olyan jelentős mértékben tolódott el, amely miatt sokkal inkább arra kell fókuszálni, hogy az egyes gyorsító eszközök kapcsán mely eljárási szereplők kerülnek dominánsnak mondható pozícióba, és milyen felelősség terheli őket a tényállás megállapításával kapcsolatban.

I.
Milyen trendekről beszélhetünk a büntetőeljárás szerkezetét tekintve?

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: új Be.) hatálybalépése kapcsán jelentős változások következtek be a bírósági szakaszt illetően. Az új Be. indoklása is az egyik legfontosabb szempontként jelölte meg az eljárások időtartamának javítását, s ennek egyik fő eszközeként az egyes külön eljárások – ahogyan az indoklás nevesíti: az egyezség, a bíróság elé állítás és a büntetővégzés – hatékonyabbá tételét jelöli meg. Jelentősen áttolódott ennek következményeként a tényállás tisztázásának feladata a nyomozati szakaszra, ezzel párhuzamosan pedig a bíróság előtti bizonyítási eljárás veszített jelentőségéből. Ebből pedig értelemszerűen következik, hogy a nyomozó hatóság és az ügyészség szerepe és nyomozati szakaszban folytatott munkája felértékelődik. Ennek alátámasztására érdemes áttekinteni az egyes statisztikai adatokat az eljárás megindulásától kezdve egészen a jogerős döntés megszületéséig. Először azt indokolt megvizsgálni, hogy a nyomozás elrendeléstől egészen a jogerős döntésig miként oszlanak meg az eljárási időtartamok *(1. ábra).*

1. ábra. **A megvádolt személyekkel szemben lefolytatott büntetőeljárások szakaszainak átlagos időtartama (naptári napokban)**



Forrás: Bűnözés és igazságszolgáltatás 2010–2019, Legfőbb Ügyészség

Jól látható a fenti ábrán is, hogy míg a vádemeléstől a jogerős döntésig tartó időtartam jelentősen csökkent, a nyomozati iratok ügyészségre érkezésig tartó idő jelentősen nőtt. Látható továbbá az ügyiratok ügyészségre érkezése és a vádemelés között eltelt idő lassú növekedése, azonban a másik két szakaszhoz képest a változás igen csekélynek mondható.

De mi is történik az eljárás megindítása után, ami miatt a súlypont eltolódásáról beszélhetünk? Mint ahogyan még az új Be. hatálybalépése előtt Pápai-Tarr Ágnes írta: „A hatékony büntetőeljárás már ma is elképzelhetetlen az eljárás gyorsítására szolgáló technikák nélkül."[4] Az új Be. is kifejezett célként jelölte meg ezek súlyának növelését, elsősorban az eljárások gyorsítása céljából.

A terheltek jelentős részénél került megszüntetésre a büntetőeljárás, az eredményesen eltelt feltételes ügyészi felfüggesztés (7472 személy) vagy sikeres közvetítői eljárás lefolytatása miatt (2483 személy). A feltételes ügyészi felfüggesztések kapcsán meg kell jegyezni, hogy a statisztikai adatok alapján joggal feltételezhető, hogy az alkalmazási kör még tovább bővíthető a jelenlegi szabályozási keretek adta lehetőségek mellett is. Az egyes megyei főügyészségek irányítása alátartozó, járási szintű ügyészségek által felfüggesztett ügyek száma ugyanis jelentős szórást mutat. Ez arra enged következtetni, hogy a felfüggesztések számára az is hatást gyakorol, hogy az egyes ügyészségek mennyire ragaszkodnak mereven a legalitás eszméjéhez.[5] Ha ilyen opportunista intézmények alkalmazására nem kerül sor, akkor még szembetűnőbb az említett eltolódás mértéke, mivel a külön eljárások dominanciája egyre növekszik. A bíróság elé állítások száma ugyan kissé csökkent az új Be. által bevezetett változtatások óta, de a büntetővégzések számának drasztikus emelkedése erőteljesen kompenzálta ezt a folyamatot.

E két külön eljárás kapcsán fontos megemlíteni a rendszerváltás utáni demokratikus alkotmányos berendezkedés története során először bevezetett veszélyhelyzet hozott módosításokat. Amíg a bíróság elé állítások esetében a határidők módosítására került sor csupán, a büntetővégzések alkalmazási köre igen jelentősen ki is bővült, mivel már a két és nyolc év közötti szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények esetén is szóba jöhet. Olyannyira felértékelődött a büntetővégzés súlya a világjárvány alatt, hogy bizonyos időszakokban az ügyek több mint kétharmadát bírálták el így. A Heves megyei ügyészségek az új Be. módosításáról is rendelkező 74/2020. (III. 31.) kormányrendelet (a továbbiakban: Rendelet) hatálybalépéstől számított egy hónapon belül csaknem az esetek nyolcvan százalékban tettek indítványt büntetővégzés meghozatalára irányuló eljárás lefolytatására.[6] Igaz ugyan, hogy a bevezetésre a veszélyhelyzet alatt került sor, az Alaptörvény a büntetőeljáráshoz kapcsolódó alapjogok közül többet a különleges jogrend alatt is az igen kevés és fontos, korlátozhatatlan alapjog közé sorol.[7] Nem eshet így korlátozás alá az ártatlanság vélelme, a védelemhez való jog, a *ne bis in idem,* továbbá a *nullum crimen sine lege* elve. Elvi akadálya tehát nincs annak, hogy a járványhelyzet elmúlta után is fennmaradjon a kiterjesztett alkalmazási kör annak ellenére, hogy a személyes megjelenésre újból lehetőség lesz a bíróságokon. De ekkor felmerül a kérdés: ha a büntetővégzés alkalmazás körének kiterjesztése nem sért garanciális jogokat, akkor miért nem így került a Be.-ben eredetileg is szabályozásra?

1. táblázat

Első fokon jogerőre emelkedett bírósági határozattal érintett vádlottak százalékos aránya

	2015	2016	2017	2018	2019
bíróság elé állítás keretében	13,5%	18,3%	17,2%	14,0%	10,2%
büntetővégzéssel (tárgyalás mellőzéssel)	18,9%	18,3%	20,5%	23,6%	35,1%
tárgyalás előkészítése során				2,6%	11,9%
jogerős egyezséggel (tárgyalásról lemondással) lezárult eljárások vádlottjai	0,10%	0,08%	0,09%	0,13%	0,15%

Forrása: Büntetőbíróság előtti ügyészi tevékenység főbb adatai I., 2019. Legfőbb Ügyészség

Azokban az ügyekben is érdemes elemezni a számokat, amelyek nem zárulnak le valamely opportunista eszköz vagy bíróság elé állítás segítségével. A szorosabb értelemben vett terhelti együttműködés során két típust különböztethetünk meg, az egyezséget a bűnösség beismeréséről (korábbi nevén: lemondás a tárgyalásról) vagyis az úgynevezett I. típusú együttműködést és az előkészítő ülésen történő beismeréshez kapcsolódó II. típusú együttműködést.[8] Az I. típusú együttműködés kapcsán azt láthatjuk, hogy a jogalkotónak kifejezett szándéka volt, hogy szakítson a korábbi marginális gyakorlati sze-

4 Pápai-Tarr Ágnes: A büntetőperek elhúzódása. In: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2016. 777.

5 Pápai-Tarr: i. m. 787.

6 Jelentősen nőtt a kizárólag ügyiratok alapján történő bírói döntésre irányuló ügyészi indítványok száma Heves megyében: http://ugyeszseg.hu/jelentosen-nott-a-kizarolag-ugyiratok-alapjan-torteno-biroi-dontesre-iranyulo-ugyeszi-inditvanyok-szama-heves-megyeben (2021.04.29.)

7 Alaptörvény 53. cikk és XXVIII. cikk (2)–(6).

8 Gácsi Anett Erzsébet: A terhelti együttműködés rendszere az új büntetőeljárási törvényben. In: Karsai Krisztina (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE ÁJK, 2018. 280–284.

repkörrel.[9] A régi Be.-hez hasonlóan azonban továbbra is inkább kivételt jelent ennek alkalmazása és jelenleg is csak igen kevés vádlott érintett ebben az egyezségi formában, éves szinten 2019-ben például mindössze 102 vádlott. A csekély mértékű alkalmazásnak a fő oka lehet, hogy konkurál más külön eljárásokkal (bíróság elé állítás, büntetővégzés meghozatalára irányuló eljárás).[10] Nincs továbbá kialakult gyakorlata az alkufolyamat lebonyolításnak az ügyész és a védelem között. Sokszor maga a kezdeményezés is hiányzik, hiszen az ügyészek alapvetően ragaszkodnak az anyagi igazság érvényre juttatásához, valamint sok esetben a vádemelésig nem is találkoznak személyesen a terhelttel. A nyomozó hatóság pedig ugyancsak nem különösebben érdekelt, hiszen a nyomozást ugyanúgy le kell folytatnia.[11] Ezzel szemben a II. típusú együttműködés vonatkozásában az új Be. által bevezetett előkészítő ülés rendkívül eredményesen tölti be a gyorsító funkciót. Az ügyek 96%-ában eredményesnek tekinthető beismerésre került sor, amelyet a bíróság elfogadott és ez alapján ítéletet hozott, s ezek 88%-ban első fokon jogerőssé váltak. Az előkészítő ülésen beismerést tett terheltek esetében nyilatkozatuk akkor is fontos lehet, ha a tárgyaláshoz fűződő jogukról egyébként nem mondanak le, hiszen attól kezdődően maga a tényállás és a minősítés nem lehet vita tárgya.

A statisztikai adatokat áttekintve láthatjuk, hogy az egyes eljárások jelentőségének markáns változása miatt az ügyészség munkája rendkívül felértékelődik. A tényállás tisztázása terén az ügyész felelőssége megnövekszik, mert az új szabályrendszer keretei között az új Be. által megjelölt célok megvalósításában az eddiginél jóval hangsúlyosabb szerepet kapott. Az egyes, eljárás gyorsítására szolgáló új eszközök előnyeinek kihasználása érdekében szükség van az nyomozati cselekmények esetén a maximális pontosságra és a részletekre is kiterjedő, körültekintő bizonyítási tevékenységre.

II.
A tényállás megállapításának problémái az egyes külön eljárásokban

A tényállás megállapításával kapcsolatos kérdések feltétele függ attól, hogy pontosan milyen tényeket kell relevánsnak tekinteni. A tényállás szükséges elemeire az eljárásjogi törvényben az ítélet és az ügydöntő végzések indoklásának részletszabályainál találhatunk támpontokat.[12] Eszerint a tényállás egyrészt a vádban szereplő bűncselekményre vonatkozó, a történeti tényállás rekonstruálásához és a minősítéshez szükséges múltbéli eseményeket, másrészt a vádlott személyi körülményeire megállapított tényeket és a korábbi büntetéseivel kapcsolatos adatokat jelenti.[13] Mindkettő megismerése szükséges ahhoz, hogy a büntetéskiszabás elvei, valamint az egyéni és társadalmi prevenció céljai valójában érvényesüljenek.

Az a tény, hogy alapvetően az általánostól eltérő, diverziós, külön eljárások és a tárgyalásról való lemondás váltak leginkább elterjedtté, önmagában még egyáltalán nem jelent problémát. Az Európai Unió tagállamaiban is különböző jogpolitikai nézetek különböztethetők meg ezek alkalmazására vonatkozóan. A nyugati országokban például sokkal kiterjedtebb a mediáció és az ügyész felfüggesztési jogköre.[14] Finnországban igen elterjedt a mediáció, ott az eljárás bármely szakaszában szóba jöhet. Ausztriában és Csehországban pedig nincs a hazaihoz hasonló szűkítés, csupán a büntetési tétel van megszabva. Ezek rendkívül jó tehermentesítő és gyorsító eszközök, és sokkal hamarabb érvényesülhet a sértett érdeke is; mindemellett pedig a generális és speciális prevenciós célok sem kerülnek veszélybe.

Az új magyar büntetőeljárási törvény sokat hangoztatott célja az eljárások gyorsítása. Ezt azonban nem a rendszerbe bekerülő és bíróságig eljutó ügyek és terheltek számának vagy a bűnüldöző és igazságszolgáltató hatóságokra ruházott feladatkörök csökkentésével kívánta elérni a jogalkotó, hanem az eljárások kvázi futószalagra helyezésével. Ezzel szemben megoldás lehetett volna az alapvetően szociális szférára tartozó, jogászi szakértelmet nem vagy csak kismértékben igénylő feladatok „kiszervezése". Ausztriában például a mediáció lebonyolítását nem elsődlegesen jogászi tevékenységként fogják fel, hanem a *Neustart* nevű nonprofit szervezet végzi.[15] Megjegyzem, hogy a bűncselekményekre adott állami válasz meghatározása során nem kizárólag jogi szempontoknak kell érvényesülni. Ugyanakkor az opportunista intézményeket sem szabad pusztán az ügyteher szempontjából vizsgálni; mellettük szól például, hogy megfelelő használatukkal csökkenthetők a visszaesési statisztikák, csökkenthetik továbbá a börtönpopulációt és a sértett sem érzi feltétlenül azt, hogy ő pusztán az eljárás „tárgya".

A mediáció és a feltételes ügyészi felfüggesztés különösen arra tekintettel lehet jó megoldás, hogy csupán kis súlyú bűncselekmények esetén lehet azokat alkalmazni és

9 T/13972. számú törvényjavaslat a büntetőeljárásról, részletes indokolása a 731. §-hoz.

10 Fantoly Zsanett: *A büntető tárgyalási rendszerek sajátosságai és a büntetőeljárás hatékonysága.* Budapest, HVG-ORAC, 2012. 285.

11 Orosz Judit: A „vádalku", avagy a tárgyalásról lemondás a magyar büntetőeljárásban. 2013. Jogi fórum, 15. https://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/orosz_judit__a_vadalku%5bjogi_forum%5d.pdf (2021.05.29.)

12 Be. 561. § (3) a), b).

13 Háger Tamás: Az ítéleti tényállás megalapozottságával kapcsolatos egyes kérdések a büntetőperben. *Jogelméleti Szemle.* 2013/1. sz. 31–44.

14 Összhangban az Európa Tanács 1987. évi R (87) 18 sz. ajánlásával.

15 Gyökös Melinda – Klopfer Judit – Lányi Krisztina (szerk.): *A helyreállító igazságszolgáltatás európai jó gyakorlatai a büntetőeljárásban: konferenciakötet.* Budapest, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, 2010. 109–117.

az önkéntes együttműködés elvén nyugszanak.[16] Azonban hiányosságnak tekinthető, hogy az ügyészek a legritkább esetben kérnek ki a felfüggesztésről való döntés előtt pártfogó felügyelői véleményt.[17] A szakértő véleménye nélkül pedig rendkívül nehéz megfelelni a kellő mértékű egyéniesítés követelményének, amely szükséges lenne az intézmény alkalmazása törvényi feltételének teljesüléséhez (a felfüggesztés ideje alatt a gyanúsított magatartásának kedvező irányba történő változása legyen várható).[18]

Ezekben az esetekben a bíróság által megállapított és jogerősen elbírált tényállásról természetesen nem beszélhetünk, de a nyomozó hatóság és az ügyészség által feltárt tényállás (akár esetleges hibái ellenére is), a terhelt hozzájárulása (beismerő vallomása) és a büntetés elmaradása miatt nem sérti a terhelti jogokat. Tehát az a tény, hogy a büntetőeljárás egyik legfőbb garanciális eleme, nevezetesen a bíróság előtti bizonyítás elmarad, nem jelent problémát, mivel jelentős az eljárás gyors lezárásával elérhető társadalmi haszon.

Amennyiben az ügyész minden esetben köteles lenne a legalitás elvéhez tartania magát és vádat emelni, s az opportunista megszüntetéssel csak a bíróság élhetne, az említett előny elveszne. A megszüntetésre vonatkozó mérlegelési jogkör vagy akár annak ellenőrzésének, jóváhagyásának bíróságra való átruházása az eredeti hatékonysági céllal ellentétben kétszeres munkaterhet eredményezne, továbbá fennállna a veszélye annak, hogy csak formális aktussá, esetleg pusztán törvényességi kontrollá válna, úgy, mint sok esetben a nyomozás során szükséges ügyészségi jóváhagyás.[19]

Álláspontom szerint a mérlegelési jogkör bírósághoz telepítése nem volna előnyös azokban az esetekben, amikor a büntetés kiszabásának céljai enélkül is elérhetők. Ezzel pusztán további megkettőzött jogkört és ügyterhet generálnánk. A kis súlyú bűncselekményeknél a szakszerű mérlegelést sokkal inkább elősegítené az ügyész tényleges nyomozati cselekményekbe való fokozottabb bevonása a mai sokszor csak formális nyomozásirányító munka helyett. Ha nagyobb szerepkör hárulna az „íróasztal-ügyészként" tevékenykedő ügyészekre egy-egy eljárásban a nyomozati cselekmények során, és képet kapnának a tényállás megállapításához szükséges tényekről, akkor még hatékonyabban érvényesülhetnének az opportunista eszközök.[20] Ennek a többletköltsége még mindig jóval alacsonyabb lenne, mintha le kellene folytatni a bírósági eljárást. Ha pedig a kérdést úgy tesszük fel, hogy a társadalom, a sértett, és a terhelt szempontjából az opportunista ügyészi intézkedés és az ügyészi határozat meghozatala vagy a büntetővégzés indítványozása az előnyösebb, a válasz már sokkal kézenfekvőbb és egyértelműbb. Ez természetesen csak azokra a csekély súlyú ügyekre igaz, amelyek esetében a büntetéskiszabási célok elérését és a megbomlott társadalmi egyensúly helyreállítását jobban szolgálhatja egy olyan eszköz, mely a legalitás helyett az opportunista elveket juttatja érvényre.

A büntetővégzések kérdése már több szempontból is sokkal problematikusabb. A legfontosabb felhozható kifogás, hogy a terhelt személyesen nem kerül a bíró elé, így az egész eljárás írásbelivé és teljesen közvetetté válik. A bíróság kizárólag az ügyiratok alapján dönt, melynek következményeként alapelvek sora, így például a közvetlenség, szóbeliség és a kontradiktórius eljárás elve egyáltalán nem érvényesül. A nyomozó hatóság és az ügyészség által összeállított ügyiratok rendkívül felértékelődnek, hiszen abban az esetben, ha azok hiányosak és nem alkalmasak arra, hogy azok alapján a bíróság meg tudja hozni a büntetővégzést, ugyanúgy tárgyalást kell tartani.

A legfőbb aggály azonban nem is magával a történeti tényállás rekonstruálásával és az arra alkalmazható minősítés helyességével kapcsolatban merül fel. Jól jelzi ezt például, hogy az új Be. hatálybalépése után eltelt három hónapban a Hajdú-Bihar Megyei Főügyészség illetékességi területén működő járási és járási szintű ügyészségek 189 esetben kezdeményezték a büntetővégzés meghozatalára irányuló eljárás lefolytatását, mely az összes vádemelés 48%-a volt abban az időszakban.[21] Ezen kezdeményezések közül a leggyakoribb bűncselekmények – vagyis az összes eset több mint fele – az ittas állapotban történő járművezetés volt, emellett nagy számban jelent még meg a lopás és a testi sértés. Belátható, hogy ezek bizonyítása és magának a szigorúan vett történeti tényállásnak a rekonstruálása nem bonyolult, legtöbbször pusztán eldöntendő (tény) kérdésről van szó. Ezzel szemben a büntetéskiszabás másik fontos elemének, az elkövető személyi körülményeinek feltérképezése sokszor nem, vagy nem kellő alapossággal történik meg. Ezen tények tisztázása nyilvánvalóan a nyomozó hatóság feladata lenne, annak az eljáró vizsgá-

16 A feltételes ügyészi felfüggesztés esetében a ne bis in idem elvéhez és a jogerős döntés egyéb joghatásaihoz való viszony problematikus lehet a hazai szabályozásban, a gyakorlatban azonban, ha eredményesen eltelik a meghatározott időszak és a felettes ügyészség sem bírálta felül az ügyész határozatát nem találhatunk olyan ügyet ahol később újból megindult volna az eljárás.

17 Egyrészt a pártfogó felügyelői szolgálat létszámhiányai miatt a pártfogók rendkívül leterheltek, másrészt ez az ügyésznek is egy plusz feladatot jelent. Emiatt gyakran saját maguk döntenek a magatartási szabályról vagy kötelezettségről, vagy egyáltalán nem is alkalmazzák a felfüggesztést és vádat emelnek, vagy büntetővégzés meghozatalát indítványozzák. Lásd: Molnár Fanni: A pártfogói felügyelet végrehajtása és hatékonyságának kérdésköre a pártfogoltak oldaláról egy empirikus kutatás tükrében. *Különleges Bánásmód*. 2019/3. sz. 49–61.

18 416. § (2) b).

19 Herke Csongor: *Súlyosítási tilalom a büntetőeljárásban*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2010. 57.

20 Herke: i. m. 57.

21 Az ügyészség sajtóközleménye (2018. október 26.): A büntetővégzéssel befejezett ügyek értékelése az új Büntetőeljárási törvény 2018. július 1. napján történt hatályba lépését követő első negyedévben Hajdú-Bihar megyében. http://ugyeszseg.hu/a-buntetovegzessel-befejezett-ugyek-ertekelese-az-uj-buntetoeljarasi-torveny-2018-julius-1-napjan-tortent-hatalyba-lepeset-koveto-elso-negyedevben-hajdu-bihar-megyeben/ (2021.04.29.)

lónak, aki a gyanúsított kihallgatást egyébként is lefolytatja. A személyi körülmények kellőképpen történő feltárása közel sem egyenlő az új Be. 186. §-ában meghatározott kötelező elemekkel. Utóbbiak a formális kérdések (például egészségi állapot, munkahely, iskolai végzettség) és rövid megválaszolásuk a jegyzőkönyvben nem elegendő a személyi körülmények olyan szintű megismeréséhez, mely szükséges volna a büntetési célok eléréséhez. Célszerű lenne továbbá pártfogó felügyelői vélemény beszerzése, hiszen a vélemény elkészítésének elrendelésére az ügyésznek is van lehetősége.

A tavaszi veszélyhelyzet idején hozott Rendelet, mint azt már említettem, kiterjesztette az alkalmazási kört, majd ez később törvényi formában is elfogadásra került.[22] Ennek indoklása ugyancsak leírja, hogy a kiszabható büntetés mértéke nem változik, azaz ugyanúgy csak felfüggesztett szabadságvesztés kerülhet alkalmazásra. Ezzel a lépéssel – a büntetővégzések rendkívül nagy számára és további növekedésére tekintettel – a kormányzat a saját maga által meghozott középmértékes büntetéskiszabási rendelkezés hatását gyengíti, hiszen például a kettőtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető bűncselekmények esetében csupán a törvényi minimumot lehet kiszabni, és azt is felfüggesztve. Ezenfelül a büntetővégzések esetében az új Be. indoklása is leírja, hogy a büntetővégzés meghozatalának feltétele – a bíróság elé állítással ellentétben – a kis, illetve közepes tárgyi súly. Ha vélelmezzük (erre vonatkozó átfogó országos statisztikai adat jelenleg még nem lelhető fel), hogy az ügyészség csak rendkívül ritkán fogja büntetővégzés meghozatalát indítványozni a kettőtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető bűncselekmények esetében, akkor nyitva marad a kérdés, hogy az alkalmazási kör kiterjesztése milyen reális célt szolgálhat.

A büntetővégzések igen nagy aránya azonban az ügyészség és a bíróság oldalán jelentkezett tehercsökkenésen túl egy másik hatással is bír, hiszen a büntetővégzés széleskörű alkalmazása várhatóan jelentős lefelé történő eltérést fog eredményezni a középmértéktől már az öt évig terjedő szabadságvesztéssel sújtható bűncselekmények esetén is. A középmértéktől való eltérésre természetesen eddig is lehetőség volt, de ezt a bíróknak kifejezetten indokolniuk kellett.[23] Az eltérés továbbá nem példa nélküli, hiszen korábban, még a középmérték bevezetése előtt, általános volt, hogy a kiszabott büntetések jóval közelebb álltak a törvényi minimumhoz, mint a középmértékhez. Tóth Mihály ezt a rablás példájával illusztrálta, ami azért szolgálja remekül az összehasonlítást, mert ugyanúgy a kettőtől nyolc évvel fenyeget, mint a büntetővégzések új csoportja.[24] 1985-ben rablás miatt 1100 főt ítéltek el. Két év és a középmérték közötti büntetés kiszabására több, mint ötször annyi esetben került sor, mint a középmérték és a maximális nyolc év közötti büntetésre.[25] Leírja továbbá Tóth Mihály, hogy az ezredfordulót megelőző években a nemi erkölcs elleni erőszakos bűncselekmények vagy a hivatalos személy elleni erőszak elkövetőivel szemben majdnem 80%-ban középmérték alatti büntetést szabtak ki, sőt, a büntetések zöme az tételkeret alsó határának közelében volt. Az emberölések tekintetében Gócza Ágnes elemzésében is azt láthatjuk, hogy az ítélőtáblák által jogerősen kiszabott büntetések átlaga jóval a középmérték alatti.[26]

Érdekes lesz a későbbiekben a büntetésvégrehajtási statisztikák vizsgálata abból a szempontból, hogy bekövetkezik-e a büntetővégzések kiugróan magas száma miatt a fogvatartottak létszámának csökkenése. A büntetés vagy intézkedés indokolt és a büntetéskiszabási célok eléréséhez szükséges mértékének meghatározásához mindenképpen szükséges lenne a terhelt személyi körülményei teljes körű és mindenre kiterjedő pontos leírásának elkészítése.

Álláspontom szerint a büntetővégzéseknek az új Be., majd az átmeneti törvény általi kiterjesztése helyett, de legalábbis azzal párhuzamosan sokkal célszerűbb lett volna a feltételes ügyészi felfüggesztés és a mediáció alkalmazási körét kiterjeszteni. Ahogyan azt említettem, találhatunk olyan uniós tagállamokat, ahol a bevett gyakorlat és a pozitív tapasztalatok bizonyítják, hogy alkalmazása valóban előnyös a társadalom számára.

A mediáció kiterjesztése különösen indokolt lenne, hiszen csökkentené a bíróságok ügyterhét. A jelenlegi szabályozás szerint az öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények esetében ugyan lehetőség van a közvetítői eljárásra, de az nem vezet megszüntetéshez, csupán korlátlan enyhítésre ad lehetőséget a bírónak.[27] Hiába folytatják le tehát a mediációt, utána ugyanúgy le kell folytatni a büntetőeljárást, így valójában nem érvényesül az eljárást könnyítő funkciója. Az ügyésznek emiatt kevésbé „éri meg" kezdeményezni az eljárást, hiszen ügyterhe nem csökken, az elkövető pedig nem tudja elkerülni a tárgyalótermet. Abban az esetben, ha az öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények esetében is megszüntetéssel járna, egy eredmé-

22 2020. évi LVIII. törvény.

23 Lásd: Alkotmánybíróság 13/2002. (III. 20.) számú határozata.

24 Tóth Mihály: A hazai börtönnépesség újabb kori alakulásának lehetséges okai és valószínű távlatai. *Büntetőjogi Szemle*. 2018/2. sz. 108.

25 1997. évi LXXIII. törvény indokolása – a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról.

26 Gócza Ágnes: Egységes-e a büntetéskiszabás emberöléses ügyekben? – a magyar táblabíróságok büntetéskiszabási gyakorlatának összehasonlító vizsgálata. *Állam- és Jogtudomány*. 2018/1. sz. 3–31.

27 Ezen változtathat indirekt módon az új Be. által bevezetett kötelező előkészítő ülés, amelynek eredményeként ezek az ügyek a terhelt és sértett közötti korábbi megállapodásra tekintettel lerövidülhetnek. Ha ugyanis az ügyész a korábbi megállapodás fényében figyelembe veszi, hogy a bírónak korlátlan enyhítésre lesz lehetősége, valószínűleg olyan mértékű büntetést kér a beismerés és a tárgyalásról való lemondás esetére, amelybe a terhelt azonnal belenyugszik és a jogorvoslatról is lemond. Ezzel azonban csak a büntetővégzéshez hasonló automatikus mechanizmus születne, emiatt a bírósági út ugyancsak indokolatlan.

nyes megállapodással elkerülhető lenne a tárgyalás, akárcsak a büntetővégzés esetében, de emellett az új Be. indoklása által kitűzött másik fő cél, az áldozatok védelme is jóval erőteljesebben érvényesülhetne.[28] Természetesen nem minden bűncselekmény esetén alkalmazható ez a kívánt cél elérése érdekében, azonban az állami büntetőigényről történő lemondáshoz eddig is szükség volt az ügyész általi elfogadásra.

III. Tényállás megállapítás és az előkészítő ülés

A korábban nem kötelező előkészítő ülés, új szerepet kapva az új Be. által hozott változásoknak köszönhetően, az eljárások gyorsításának egyik fő eszközévé vált. Mindkét típusú, tehát az 1. típusú (egyezség a bűnösség beismeréséről a nyomozási szakban) és 2. típusú (az előkészítő üléshez kapcsolódó együttműködési forma) terhelti együttműködésre is igaz az, hogy az alku tárgyát a joghátrány és a járulékos kérdések képezhetik. Nem lehet azonban megállapodás tárgya a tényállás és a jogi minősítés, ugyanis ezeket az ügyész közli az eljárás folyamán és a beismerő vallomásnak is ezzel kell összhangban állnia.[29] Az előkészítő ülésen a vádlott a vádiratban szereplő bűncselekmény elkövetését beismerheti, azonban fontos, hogy a beismerő nyilatkozatából kitűnjön a nyilatkozat természetét és következményeit megértette, beszámítási képességgel rendelkezik, az elmondottakat az ügyiratok alátámasztják és önkéntessége felől kétely nem mutatkozik.[30] Ha a beismerést a bíróság elfogadja és a terhelt a tárgyaláshoz való jogáról lemond, a bíróság a terheltet kihallgatja a büntetéskiszabási körülményekre vonatkozóan is, és meghozza az ítéletét.

Az új Be. vezette be az eljárás egyszerűsítése céljából azt, hogy bár ha a terhelt nem tesz beismerő vallomást, megjelölheti azokat a tényeket, amelyek valóságát elfogadja. A tárgyalás folyamán pedig a vádlott kihallgatása abban a körben a védő hozzájárulásával mellőzhető, amelyet már az előkészítő ülésen tett vallomásában érintett.[31]

Az előkészítő üléssel kapcsolatban akkor merülhetnek fel problémák vagy kérdések, ha egynél több terhelt valósította meg a vád tárgyát képező bűncselekményt. Bizonyos esetekben, ha több vádlott közül egy vagy több a „mértékes" indítványban szereplő enyhébb büntetésért cserébe beismer és vallomást tesz, az eljárás ugyan számottevően gyorsulhat, a többi vádlott védekezése és számukra a tényállás és ártatlanságuk bizonyítása azonban jelentősen nehezebbé válik két okból is.

Először is, ha egy vagy több vádlott beismerését elfogadja a bíróság és a vádlott lemond a tárgyaláshoz fűződő jogról, a bíróság vele szemben alkalmazhatja az elkülönítést és jogerős döntést hozhat.[32] Ebben az esetben beállnak a jogerőhöz fűződő joghatások. A joghatások közül számunkra a legfontosabb a bizonyító erő, vagyis az, hogy a továbbiakban ennek tartalmát mennyiben kell elfogadni és igaznak tekinteni. Látszólag viszonylag egyszerű a bizonyítási helyzet, mivel a jogerős ítélet közokiratnak minősül és igaznak kell elfogadni mindaddig, amíg a bíróság azt rendkívüli perorvoslat eredményeként meg nem változtatja.[33] Tremmel Flórián szerint a jogerős döntés akár esetleges hiányosságai mellett is „az igazság erejével bír, mondhatni erősebbnek mutatkozik a valóságnál is".[34] Felmerül a kérdés, hogy a továbbiakban a be nem ismerő vádlott-társak mennyire védekezhetnek eredményesen, és ilyenkor kinek a kezében van egyáltalán a tényállás meghatározása. Elég nehéz érdemi védekezést folytatni, hiszen, ahogyan Király Tibor is kiemeli, az ítélet indoklása is ugyanúgy bizonyító erővel bír.[35] A kialakult fogolydilemma leginkább az ügyészségnek kedvez, különösen a jellemzően több elkövetővel bíró, úgynevezett intellektuális bűncselekmények esetén.[36] Nehéz vitába szállni azzal az állásponttal, miszerint az új Be által létrehozott előkészítő ülés alapvetően az egy vádlottas ügyekre lett megalkotva.[37]

Másodsorban pedig nem szabad megfeledkezni arról, hogy az eljárást tovább folytató vádlott-társak saját igazuk bizonyítása és a tényállás tisztázása érdekében egymáshoz kérdést intézhetnek. Nem vonatkozik ez a rendelkezés azonban a már jogerősen elítélt társukra, aki a jogerős elítélés következményeként a válaszadásra nem köteles. Ha a tárgyaláson részt vevő vádlottak védői indítványozzák a jogerősen elítélt vádlott-társ tanúként történő kihallgatását – mert véleményük vagy tárgyi ismereteik szerint az a még el nem ítélt vádlott javára szolgálhatna – ő az új Be. 172. § (1) bekezdés b) pont bc) alpontja értelmében ezt

28 Egybeesik továbbá a jelenleg is regnáló kormány által megfogalmazott célkitűzéssel, hogy nagyobb figyelmet kell fordítania bűncselekmények áldozataira. lásd: 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023).

29 Gácsi Anett Erzsébet: A terhelti együttműködés rendszere az új büntetőeljárási törvényben. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*. 2018. (81. Tomus) 1–81. fasc. 273–286.

30 A 7.B.75/2019 számú ügyben a Pécsi Törvényszéken az emberöléssel vádolt terhelt beismerésének elfogadhatatlansága miatt rendelt el tárgyalást a bíró és végül felmentő ítélet született.

31 A 2020. évi XLIII. törvény tette kötelezővé a védő hozzájárulását.

32 Be. 503. §.

33 Elek Balázs: *A jogerő a büntetőeljárásban*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntető Eljárásjogi Tanszéke, 2012. 135–140.

34 Tremmel Flórián: *Magyar Büntetőeljárás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2001. 457.

35 Király Tibor: *Büntetőeljárási jog*. Budapest, Osiris, 2000. 496.

36 Fürcht Pál Zsolt: A büntetőeljárás, mint játék. In: Domokos Andrea (szerk.): *Az új Büntetőeljárási törvény és a gazdasági bűnözés kapcsolata*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019. 57.

37 Gellér Balázs – Bárányos Bernadett: Az új Be. kapcsán a jogygyakorlatban jelentkező egyes problémák az előkészítő ülés, a szakértő és a zár alá vétel szabályozásán keresztül. *Miskolci Jogi Szemle*. 2019/2. különszám, 1. kötet. 309.

megtagadhatja. Ebben az esetben felmerülhet akár az is, hogy ez az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésébe, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 48. cikk (2) bekezdésébe és az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk 3. (b) és (c) bekezdésébe ütközik. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint sérti a védekezéshez való jogot és a fegyverek egyenlőségének elvét, ha vallomásmegtagadásra hivatkozva a vádlott-társak meghallgatására nincs lehetőség.[38] A Bajai Járásbíróság az egyik ügyben kimondta, hogy akár vizsgálható lehet később a védekezéshez való jog és a vallomásmegtagadás lehetőségének konkurálása a már jogerősen elítélt terhelt esetében.[39]

IV. Következtetések

Fázsi László implicit kiindulópontja az, hogy a tényállás megállapításának kulcsfontosságú mozzanata a tárgyaláson zajló bizonyítás. Az eljárást gyorsító opportunista eszközök térnyerése azonban jelentős mértékben áthelyezte a büntetőeljárásbeli bizonyítás súlypontjait. A jogalkotó ugyanakkor nem minden vonatkozásban vonta le ezen a változásokkal összefüggésben a megfelelő következtetéseket, ami így feszültségeket eredményezett a rendszeren belül. A külön eljárások tekintetében rávilágítottam arra, hogy a generális és a speciális prevenció, valamint a sértett jogainak védelme érdekében az eddiginél sokkal részletesebb bizonyításra van szükség a terhelt személyi körülményeit illetően. Csak a körültekintő bizonyítástól várható, hogy valóban a legmegfelelőbb eljárásgyorsítási formát lehessen alkalmazni az adott esetben.[40]

A beismerésre alapozott elítélések esetén a többvádlottas ügyekben merülhet fel a garanciális jogok sérülése, mivel ezekben az ügyekben az egyes terheltek beismerésre ösztönzése sértheti más terheltek védekezéshez való jogát a bizonyítási eljárások során. Ezekben az ügyekben megfontolandó lehet, hogy csak olyan esetben lehessen befejezni ez eljárást bármelyik beismerő terhelttel szemben, ha az általa elkövetett cselekmény a többiekétől elkülöníthető vagy ha a vádlott-társak ebbe beleegyeznek.

38 Lucá kontra Olaszország, ECtHR, 2001. február 27-i ítélet, ügyszám: 33354/96, ECLI:CE:ECHR:2001:0227JUD003335496.

39 12.B.137/2018/33.

40 Az eljárás gyorsítása esetén hamarabb kerülhet sor a polgári jogi igény érvényesítésére, valamint például a feltételes ügyészi felfüggesztés során a Be. 419 § (2) alapján előírhatja a sértett kárának megtérítését, vagy egyéb módon történő jóvátételét.

A PÓTMAGÁNVÁDAS ELJÁRÁS

SZERZŐ: Fázsi László

ÁRA: 5000 Ft

A szerző első könyvének 2013-as kiadása előtt és azóta sem jelent meg a pótmagánvádas eljárás kérdéseivel foglalkozó monográfia hazai jogirodalmunkban. Fázsi László első könyvének megjelenése óta azonban az időközben elfogadott büntetőeljárási törvény, az abban kifejtett nézeteinek csaknem maradéktalan figyelembevételét tükrözően, gyökeresen megváltoztatta a pótmagánvádas eljárás korábbi szabályozását. A téma ennek megfelelően aktualizált újrafeldolgozásának eredményeként az olvasó átfogó képet kaphat a pótmagánvádas eljárás 1896-tól 2020-ig terjedő szabályozásának történetéről, továbbá tételes részletességgel a hatályos szabályozás kodifikációs és – a releváns alkotmánybírósági és bírói gyakorlat bemutatására is kiterjedő – értelmezési kérdéseiről. Ezért az 50 ábrával és 11 táblázattal is illusztrált könyv a szakmabelieken kívül minden büntető eljárásjog iránt érdeklődő olvasója számára szolgálhat érdekes és hasznos információkkal.

www.hvgorac.hu → Büntetőeljárási és büntetés-végrehajtási jog

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo u. 14. +36 1 340 2304 +36 1 349 7600 info@hvgorac.hu

Tóth Gabriella bíró, Fővárosi Törvényszék

Az elektronikus kapcsolattartás szabályai a polgári eljárásokban a kodifikáció tükrében

Az információs társadalmak létrejötte az állami működés és infrastruktúra újragondolását tette szükségessé. Az új infokommunikációs eszközökből és világhálózatokból eredő előnyök egyre gyorsuló ütemben, mégis szinte észrevehetetlenül épültek be életünkbe, hiányuk pedig már rövid távon is komoly kihívások elé állítja az államok intézményrendszereit. Az információs technológiák használatának mindennapossá válása, a számítógépes hálózatok robbanásszerű fejlődése nyomán tapasztalható előnyök a hagyományosan papíralapra épülő különböző eljárásokban, ezen belül a polgári peres eljárásokban is hasznosíthatóvá váltak. Az egységes jogalkalmazás érdekében azonban az is szükséges, hogy a polgári eljárásokat érintő jogalkotás az elektronikus ügyintézés sajátosságainak megfelelően történjen.

I. A szabályozás uniós determinációi

1. Az információs társadalom jellegzetességei

Az információs társadalom mint a XX. század második felében megjelenő tudásalapú posztindusztriális társadalmi berendezkedés, az infokommunikációs eszközök elterjedésével gyökeresen átalakította mind az üzleti szféra, mind a magánszféra kommunikációszervező szokásait, megteremtve ezzel azt az általánosan felmerülő igényt, hogy ezen eszközök nyújtotta új lehetőségek az állammal való kapcsolattartásban is igénybe vehetővé váljanak. Az állam pedig maga is igényt formált az új megoldások alkalmazására.

Ahhoz, hogy a kodifikációs megoldások nehézségeit, az ezzel kapcsolatos egyes megoldások sajátosságait megértsük, feltétlenül ismernünk kell azokat a körülményeket, melyek fokozatosan, de elkerülhetetlenül hozták be az államok intézményrendszereibe és így az állampolgárok, valamint a gazdasági szereplők mindennapjaiba az infokommunikációs technológiákat.

Az információs társadalom az a környezet, amely lehetővé tette a digitális környezet és ezáltal az elektronikus kormányzat és ügyintézés megjelenését. Az információs társadalom ugyanakkor nem egzakt fogalom. A legtöbb megközelítés egyetért az információs társadalom fogalmának komplex mivoltában, miszerint az nem határozható meg egyetlen aspektusból, hanem technológiai, társadalmi, gazdasági, kommunikációelméleti és kulturális vonzata is van. Van olyan álláspont, mely szerint az információs társadalom az emberi együttélés olyan új módja, amelyben az információ hálózatba szervezett előállítása, tárolása, feldolgozása, előhívása játssza a legfontosabb szerepet. Ez az átalakulás alapvetően a technológia fejlődésének és az új eszközök elterjedésének volt köszönhető, aminek előnyeit a tömeggyártás eredményeként a civil szféra is élvezhette. Jellemzőnek nevezhető az a megállapítás, mely szerint az információs társadalom farkastörvénye, hogy *aki nem fejleszt, az lemarad* és ezzel együtt ki is szorul a piacról.[1]

Minthogy Magyarország az Európai Unió tagállama, az ott lezajló folyamatok alapvetően meghatározták – és meghatározzák – a magyar infokommunikációs stratégiákat. Ezért feltétlenül szükséges bemutatni az Európai Unió ebben betöltött szerepét.

2. Az Európai Unió infokommunikációs stratégiái

Az Európai Tanács 1993 decemberében egy szakértői csoportot kért fel az információs társadalommal összefüggő közösségi célok megfogalmazására és a teendők kidolgozására. A csoport 1994. május 26-án hozta nyilvánosságra az „Európa és a globális információs társada-

1 Czékmann Zsolt: *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon*. PhD értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016. 17–18.

lom" című dokumentumot,[2] az ún. Bangemann-jelentést.[3] Kodifikációs szempontból is nagyon jelentős gondolatként jelenik meg benne az a megállapítás, hogy az információs társadalom eljövetele elkerülhetetlen és hatását tekintve a XIX. század ipari forradalmával összevethető új forradalomhoz vezet.

A Jelentés célként fogalmazta meg az Európai Unió és a tagállamok számára, hogy lépéseket kell tenni azon megkövesedett álláspontok felszámolására, amelyek Európát hátrányos helyzetbe hozták a verseny során. A jelentésben megfogalmazott javaslatok hátterében az a feltételezés állt, hogy az információs forradalom új piacokat hoz létre és egyben megváltoztatja a gazdaság működésének logikáját.

Ezzel az 1990-es évek végére láthatóvá vált, hogy nem elég a civil szférát és a gazdasági szférát felkészíteni az infokommunikáció-alapú új társadalmi berendezkedésre, de magának az államnak is újra kell értelmeznie hozzáállását ezen megoldásokhoz, két irányban is: egyrészt az ügyfélközpontú kapcsolatok terén (front-office), másrészt az államszervek belső ügymenetében (back-office).[4]

Európában a fenti átalakulások az Európai Unió infokommunikációs stratégiájában öltöttek testet. Ennek megvalósulása részeként 1999 decemberében az Európai Tanács és a Parlament elfogadta az elektronikus aláírásról szóló 1999/93/EK irányelvet,[5] mely szerint a tagállamok 18 hónapon belül kötelesek voltak az irányelv alapelveinek megfelelő nemzeti jogszabályokat alkotni e témakörben, lehetővé téve ezzel a távollévő felek közötti azonosítást, illetve kommunikációt.[6]

Újabb lépésként 2000. június 8-án az Európai Tanács és a Parlament elfogadta az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi kérdéseiről szóló 2000/31/EK irányelvet.[7] Az irányelv alapvetően az e-kereskedelem szabályait alkotta meg, ugyanakkor az elektronikus szolgáltatásnyújtás általános elveit is rögzíti.

Az ezt követő számos uniós stratégia és hosszú jogalkotási folyamat[8] köréből a jelen tanulmány témája és a polgári eljárások szempontjából kiemelendő a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról szóló 910/2014/EU rendelet (a továbbiakban: eIDAS rendelet).[9] E rendelet jelentősége a polgári eljárások és az elektronikus ügyintézés szempontjából az, hogy az egyenértékűség elvét deklarálva az elektronikus dokumentumok alkalmazása elterjedésének potenciális lehetőségét teremtette meg. E rendelet jelentőségét a tanulmányban feldolgozott téma szempontjából VI. fejezetben bontom ki részletesebben.

3. *Elektronizációs törekvések az uniós tagállamok igazságügyi rendszereiben*

Az Európai Unió stratégiái mentén a 2000-es évek végére több tagállam is megkezdte, illetve folytatta a már megkezdett infokommunikációs fejlesztéseket. A hatékony igazságszolgáltatási rendszerhez való hozzáférés az európai demokráciák alapját képező alapvető jog, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak részét képezi. A bíróság előtti, hatékony jogorvoslathoz való jog jelentőségét az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke is kiemeli.

Az Európai Bizottság évente közzéteszi a tagállamok igazságszolgáltatásának hatékonyságát, színvonalát, illetve a bírósághoz való hozzáférés szintjét bemutató igazságügyi eredménytáblát.[10] Az eredménytábla segítséget nyújt a tagállamoknak az igazságszolgáltatás hatékonyságának, eredményességének javításához. *A magyar igazságszolgáltatás a bírósági ügyvitel digitalizáltságát, az elektronikus kapcsolattartást, valamint a folyamatban lévő eljárásokról elektronikusan elérhető információkat illetően az első öt tagállam között van.*[11] Azon államok közé tartozik

2 European Commission: Report on Europe and the Global Information Society: Recommendations of the High-level Group on the Information Society to the Corfu European Council (1994) (the „Bangemann Report") http://aei.pitt.edu/1199/1/info_society_bangeman_report.pdf (2020.10.25.)

3 Czékmann: i. m. 23.

4 Czékmann: i. m. 29–30.

5 Az Európai Parlament és a Tanács 1999/93/EK irányelve (1999. december 13.) az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről. HL L 13., 2000.1.19., 12–20.

6 Magyarországon ez az elektronikus aláírásról szóló 2011. évi XXXV. törvény elfogadásával valósult meg.

7 Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv). HL L 178., 2000.7.17., 1–16.

8 Az Európai Bizottság közleménye a Tanács, az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága számára: *eEurope2005 akcióterv: frissített változat.* COM (2004) 380 végleges; A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: i2010 eGovernment cselekvési terv: az elektronikus kormányzat létrehozásának felgyorsítása a társadalom egészének javára. COM (2006) 173 végleges; az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. HL L 376., 2006.12.27., 36–68.; A Bizottság közleménye: Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM (2010) 2020 végleges.

9 Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 257., 2014.8.28., 73–114.

10 Az Európai Unió Bizottsága által közzétett igazságügyi eredménytáblák elérhetősége visszamenőlegesen is: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (2020.05.07.)

11 Az Országos Bírósági Hivatal Elnökének 2018. évi beszámolója. 33. https://birosag.hu/beszamolok/az-orszagos-birosagi-hivatal-elnokenek-2018-evi-beszamoloja (2020.05.09.)

tehát, akik teljes körűen biztosítják az elektronikus ügyintézés lehetőségét a jogkereső állampolgáraik számára.

A bírósági eljárás egyes lépései elektronikus úton történő megtételének lehetősége fontos mércéje az igazságszolgáltatási rendszerek minőségének, mivel a keresetek elektronikus benyújtása, az eljárás online nyomon követésének és továbbvitelének lehetősége megkönnyítheti a bírósághoz fordulás jogának érvényesítését, valamint csökkentheti az ügy elintézéséhez szükséges időt, a késedelmeket és a költségeket. Emellett a bíróságokon alkalmazott elektronikus rendszerek egyre fontosabb szerepet játszanak az igazságügyi hatóságok közötti, határon átnyúló együttműködésében is, amellett hogy – például a kis értékű követelések eljárásaiban – az uniós jogszabályok végrehajtását is megkönnyítik.

Általánosságban elmondható ugyanakkor, hogy kevés konkrét adat érhető el az egyes tagállamok bírósági eljárásainak elektronizációjáról, annak mértékéről. Az Európai Bizottság által fenntartott, 23 nyelven olvasható e-justice portál[12] azért jött létre, hogy megkönnyítse a tagállamok igazságügyi rendszereivel kapcsolatos információkeresést és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. Ezen a gyűjtőoldalon azonban a bírósági eljárások elektronizációjával kapcsolatos adatok nem érhetőek el, ezért nincs olyan felület, ami arról szolgáltatna adatokat, hogy az egyes tagállamoknak a bírósági eljárásokban megvalósuló elektronizációs törekvései milyen eredményre vezettek, illetve mely irányba haladnak. Ami bizonyosan megállapítható, hogy a legáltalánosabban elterjedt és a legtöbb tagállamban működő elektronikus eljárások a fizetési meghagyásos eljárások és a cégeljárások elektronikus úton történő intézése.

II. Az elektronikus ügyintézés kezdetei a polgári eljárásokban Magyarországon

1. A kodifikáció kezdeti lépései

Az előbbiekben vázolt változások minden uniós tagállamban, így Magyarországon is lassan érték el az olyan konzervatív intézményrendszereket, mint az igazságszolgáltatás. Csak az infokommunikációs társadalom kialakulásának egy adott pontján volt lehetséges azt a konkrét igényt megfogalmazni, hogy a bíróságok előtt folyó eljárásokban is cél legyen az elektronikus ügyintézés elérhetőségének megteremtése, elektronikusan elérhető szolgáltatások nyújtása.

Ez a 2000-es évek második feléig sem koncepció, sem jogszabályi háttér tekintetében nem volt jelen az igazságszolgáltatásban. Az igazságügyi kormányzat ugyan már 2007-ben összeállított egy, a polgári perrendtartás módosítására irányuló koncepciót, amely az elektronikus polgári per bevezetését is tartalmazta, azonban ez akkor nem valósult meg.[13]

A bíróságok előtt folyó civilisztikai és büntető ügyek történetileg és jogszabályi háttér szempontjából is a papíralapú eljárásokra épültek, egészen 2008-ig. Visszatekintve szinte elmosolyodunk rajta, mekkora változásnak hatott, amikor 2008. július 1-jétől a cégeljárásokban kötelezővé tették a kérelmek elektronikus úton történő benyújtását. Ez – a bíróságokon intézett ügyek között akkoriban teljesen újnak számító – eljárásbeli változás mind a bírósági, mind a bírósághoz forduló jogalkalmazók számára szokatlan kihívást jelentett. Meg kell azonban jegyezni, hogy nem véletlenül zajlott ez le először éppen a cégeljárásokban. Ebben a gazdasági szereplők elvárásain túl nagy jelentőséggel bírt az, hogy a cégeljárás – az egyéb bírósági eljárásokkal szemben – nem kontradiktórius, hanem egyoldalú kérelmeken alapul, továbbá kötelező a jogi képviselet, a jogi képviselők (és a cégbírók) elektronikus aláírás használatával járnak el. Ezért itt nem jelentkeznek azok a rendszerinti nehézségek, amelyek miatt az egyéb, kontradiktórius bírósági eljárásokban a beadványok elektronikus benyújtásának lehetőségére 2013-ig várni kellett. A nemperes eljárások közül a végrehajtási eljárások tekintetében is korán, már a 2010-es évek elején megindult az elektronizáció, ami az eljárás nagyfokú standardizálhatóságának, az eljárási szereplők csekélyebb számának és a végrehajtást kérők oldalán sokszor jellemző professzionalitásnak volt köszönhető.[14]

A polgári peres eljárásokban hosszú ideig elképzelhetetlennek tűnt az elektronikus kapcsolattartás bevezetése. Ez mind kodifikációs, mind informatikai oldalról „szürke" zónát képviselt, sem az eljárási törvények nem tartalmazták ennek kereteit, sem pedig a bírósági, illetve a bíróságon kívüli informatikai infrastruktúra nem volt erre alkalmas. Tegyük hozzá, hogy az informatikai-technikai tudás hiányára is sok esetben késve eszméltek rá a jogkeresők.[15]

Mindezek az okok és sajátosságok együttesen vezettek oda, hogy a polgári eljárásokban fokozatosan került sor az elektronikus ügyintézés bevezetésére. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: rPp.) „Elektronikus kommunikáció a polgári perben" című XXVIII. fejezetét a 2009. évi LII. törvény vezette be 2010. január 1-jei hatállyal. Ezt azonban többszö-

12 https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=hu (2020.08.25.)

13 Kapa Mátyás: *A magyar polgári eljárásjog fejlődési tendenciái – különös tekintettel az elektronikus polgári eljárásra*. De iurisprudentia et iure publico. 2007/1–2. sz. 3.

14 Udvary Sándor – Kravjánszki Eszter: *A bírósági végrehajtási eljárás elektronizálásának tapasztalatai*. Magyar Jog. 2018/5. sz. 299.

15 Weidinger Péter: *Elektronikus pert hoz az új esztendő*. https://arsboni.hu/elektronikus-pert-hoz-az-uj-esztendo/ (2020.05.13.)

ri jogszabály-módosítás követte, majd az elektronikus kapcsolattartás 2013. január 1. napjától kezdődően vált opcionális kapcsolattartási móddá, de kizárólag a törvényszékek elsőfokú civilisztikai pereiben.

2015. július 1. napjától már lényegesen szélesebb körben nyílt erre lehetőség, hiszen ezen időponttól az elektronikus kapcsolattartás valamennyi járásbíróság és törvényszék első- és másodfokú peres ügyében választható eljárási mód lett. A beadványok elektronikus benyújtásához, kezeléséhez, feldolgozásához, határozatok létrehozásához, kiadmányozásához, a bíróságok és más szervek egymás közötti elektronikus kapcsolattartásához, az illeték elektronikus megfizetéséhez szükséges feltételek több projekten keresztül, több év során teremtődtek meg és e folyamat máig is tart.

2. Az elektronikus ügyintézés kötelezővé válása a polgári eljárásokban

A civilisztikai eljárásokban a döntő változást 2016. július 1. napja jelentette. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: E-ügyintézési törvény) 1. §-a alapján az ezt követően indult polgári perekben és törvényi rendelkezés alapján más polgári eljárásokban, valamint a közigazgatási és munkaügyi perekben az addig választható elektronikus kapcsolattartás kötelezővé vált a személyesen eljáró feleken kívül lényegében minden más eljárási szereplő számára.

Látható, hogy ebben az időszakban a kodifikációs mechanizmus az egyes ügytípusokhoz igazodóan szabályozta az elektronikus kapcsolattartást: a szabályozást a jogszabály önálló részében és fejezetében helyezték el, anélkül azonban, hogy e szabályoknak az eljárás általános rendelkezéseihez való viszonyát meghatározták volna. Megfogalmazódott olyan álláspont is ebben az időszakban, ami szerint az eljárásoknak ezt az újfajta keretét nem is feltétlenül a polgári perrendtartásról szóló törvényben, hanem külön törvényben kellett volna szabályozni.[16]

A polgári eljárások tekintetében 2018. január 1-jétől mindenki az ekkor hatályba lépett polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényre (a továbbiakban: Pp.) figyelt. Kevésbé kapott figyelmet, hogy ezzel egyidejűleg olyan jogszabályi rendelkezések hatálybalépése is megtörtént, amelyek *alapjaiban megváltoztatták – vagy legalábbis meg kellett volna változtatniuk – a papíralapú eljárásokra épülő eljárásjogi megközelítést.*

16 Pákozdi Zita: *A polgári eljárások egyes aktuális kérdései.* http://acta.bibl.u-szeged.hu/30711/1/juridpol_doct_009_321-337.pdf (2020.09.21.)

III. Az E-ügyintézési törvény és a Pp. kapcsolata – a kodifikációs megoldások szemszögéből

1. Az E-ügyintézési törvény szabályozási koncepciója

Mi volt ez az alapvető változás? Az E-ügyintézési törvény 2018. január 1-jén hatályba lépett rendelkezései az elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat úgy szabályozták, hogy átfogó, keretjellegű rendelkezésekkel az elektronikus kapcsolattartás általános szabályait írták elő.

Az E-ügyintézési törvény célja a törvény általános indokolása szerint – a XXI. század technikai fejlődéséhez igazodva – az elektronikus úton történő ügyintézés kiterjesztése; az ehhez szükséges jogi feltételek és a technikai fejlesztések jogalapjának megteremtése, valamint az ügyfelek széles körének ügyintézési szolgáltatásokat nyújtó állami és nem állami szervezetek egységes elvek mentén történő elektronikus ügyintézésre szorítása.

Ennek megvalósításához az E-ügyintézési törvény azt volt hivatott biztosítani, hogy olyan rendszereket alapozzon meg, mely alapján bárki, aki ügyét – tekintet nélkül arra, hogy az egy közigazgatási vagy közszolgáltatási ügy – elektronikusan kívánja intézni, ugyanazon elvek mentén intézhesse azt. Ez volt az oka annak, hogy az E-ügyintézési törvény 2015-ben történt kodifikálása során az elektronikus ügyintézést biztosító szervezetekre vonatkozó szabályokat egységesen alkották meg. Nem tettek tehát különbséget például a közjegyzők, az önkormányzatok, az ügyészség, a közüzemi szolgáltatók, továbbá a bíróságok ügymenetére nézve. Ezt deklarálja az E-ügyintézési törvény 1. § 17. pontja. Ezekre a teljesen különböző eljárásrendet követő, sajátos ügy- és iratkezelést végző szervezetekre tehát az E-ügyintézési törvény az elektronikus ügyintézés biztosítása szempontjából differenciálatlan szabályokat alkotott azzal, hogy e szervezetek kötelezettségévé tette az elektronikus ügyintézés biztosítását. Nyilvánvaló, hogy az interoperabilitás követelménye, az informatikai hálózatok kapcsolódása és adatok feldolgozhatósága szempontjából ez bizonyos értelemben elengedhetetlen követelmény is volt.

Ha azonban az e-ügyintézés biztosítására kötelezett szervek által lefolytatott eljárásokat összehasonlítjuk, megállapítható, hogy ezek közül gyakorlatilag az összes szerv által lefolytatott eljárás egyoldalú kérelmek alapján folyik, ezzel szemben a bíróságok előtt folyó eljárások kontradiktóriusak (ide nem értve a már említett cégeljárásokat). Ez az alapvető különbség számos, nehezen megoldható jogalkalmazási problémát hozott magával, ideértve a túl nagy adattartalmú beadványok benyújtását és továbbítását az ellenérdekű fél részére, a kézbesítést, az okiratok hitelesítését, a határidők számítását vagy a közvetlenség elvének érvényesülését.

Mindenesetre minden, elektronikus ügyintézést biztosító szervvel, így a bíróságokkal szemben is támasztott törvényi követelménnyé vált, hogy az elektronikus ügyintézést biztosítaniuk kell, ezzel egyidejűleg az E-ügyintézési törvény 9. §-ában felsorolt ügyfelek – a személyesen eljáró feleket kivéve gyakorlatilag minden fél és képviselő – számára ez az eljárási mód kötelezettség lett.

Az E-ügyintézési törvény 2015-ben történt kihirdetésekor a Pp. még kodifikációja még folyamatban volt. A kodifikáció egyik legfontosabb eleme a törvényszéki perrend bevezetése volt, ami azt jelentette, hogy a Pp. általános szabályait a törvényszék előtt, kötelező jogi képviselet mellett folyó perekre modellezték. Az E-ügyintézési törvény 9. §-ából az következett, hogy a törvényszék előtt folyó perekben a jogi képviselők számára az elektronikus út kötelező, azaz minden beadványt, bizonyítékot kizárólag elektronikusan nyújthattak be. A Pp. fejezeteinek szövegezése során ugyanakkor ez az alapvetés nem volt fókuszban, azok papíralapon benyújtott beadványokra és papíralapú eljárásra íródtak.

A jogalkotó a rPp. megoldását követve a Pp.-ben is külön részben, külön fejezetben helyezte el az elektronikus kapcsolattartás szabályait. A Pp. indokolása szerint a törvény az egyes jogintézmények tekintetében nem kívánt külön eljárásrendet bevezetni attól függően, hogy a kapcsolattartás papíralapon avagy elektronikus úton történik-e egy adott eljárásban. Erre figyelemmel a jogalkotó az elektronikus kapcsolattartás szabályait is tartalmazó külön fejezetben kizárólag azokat az előírásokat helyezte el, amelyek az elektronikus kapcsolattartás sajátossága folytán az általános szabályoktól eltérő rendezést igényeltek.[17] Bár a törvény itt idézett indokolása az elektronikus kapcsolattartás szabályait az úgynevezett általános szabályoktól valamifajta sajátosság mentén elhatárolható, speciális eljárásnak tekintette, álláspontom szerint ez a tényleges kodifikációs szituációtól eltér. A Pp. 604. §-a valójában *azt kell, hogy jelentse, hogy a törvényszéki eljárásra modellezett perrendben – ahol a jogi képviselet, ezáltal az elektronikus kapcsolattartás kötelező – a Pp. XLVI. fejezetében elhelyezett szabályok nem eltérőek az általánostól, hanem ezek az általános szabályok*.

2. Az általános és a különös viszonya

Önmagában a Pp. 604. §-a ahhoz volt szükséges, hogy az általános és a különös szabályok egymáshoz való viszonyát meghatározza. Ugyanakkor, ha megvizsgáljuk a Pp. 604. §-a mellett a 608. § (1) bekezdését is, láthatjuk, hogy ez a kodifikációs megoldás még tovább ment. A beadványok benyújtásának szempontjából a polgári perrendtartás törvényi szabályai elé egy másik törvényt, az E-ügyintézési törvényt, sőt annak végrehajtási rendeletét helyezte. Ha pedig a Pp. 604. §-a és a 608. § (1) bekezdése mellett a 618. § (1) bekezdését is figyelembe vesszük, e három rendelkezés együtt azt eredményezte, hogy az eljárásjogban egészen szokatlan módon a beadványoknak elsődlegesen nem a Pp., hanem *az E-ügyintézési törvény és annak végrehajtási rendelete szabályait kellett kielégítenie* azzal, hogy ennek hiányában – a beadvány tartalmi vizsgálata nélkül – a keresetlevél, fellebbezés stb. visszautasítására, egyéb beadvány esetében pedig a hatálytalanság jogkövetkezményének alkalmazására kerül sor.[18]

Az E-ügyintézési törvény korábban ismertetett szabályozási differenciálatlansága és informatikai működést leíró szövegezése azonban a polgári eljárásokban nehézkesen értelmezhető, a végrehajtási rendelet[19] pedig még ennél is jobban technikai és a kontradiktórius eljárás fogalomrendszerétől távol álló szabályozást tartalmaz. Mindkét jogszabály esetében elmondható továbbá, hogy céljuk a rugalmas szabályozás annak érdekében, hogy e jogszabályok ne állják útját a későbbi, folyamatos technológiai fejlesztéseknek, változásoknak.

A Pp. kodifikációs megközelítése ettől gyökeresen eltér: nem titkolt célja a kifejezetten taxatív, kevésbé rugalmas, formalizmustól áthatott jogi szabályrendszer megalkotása, mely a pert szoros eljárásbeli keretek közé illeszti.

A fenti okoknak köszönhetően a Pp. 608. § (1) bekezdésében írtak teljesítése, illetve a Pp. 618. § (1) bekezdése szerinti jogkövetkezmények levonása nem kis kihívás elé állítja a polgári eljárások részvevőit, így a bírósági jogalkalmazókat is. A Pp. szemszögéből nézve ugyanis a jogkeresőknek elsődlegesen olyan, nem a Pp.-ben szereplő feltételeknek is meg kell felelniük, melyek jogszabályhely szerint nehezen konkretizálhatóak és a mögöttük álló informatikai, hálózati működésről, illetve azok esetleges átalakításáról – ezáltal a szabálynak történő megfelelés lehetőségéről – sincs egységesen elérhető információ, adott esetben még tapasztalat sem. Ez kiegészül azzal, hogy a Pp. 618. § (1) bekezdésében írt jogkövetkezmény alkalmazásához az E-ügyintézési törvény és a végrehajtási rendelet követelményeinek teljesülését beadványonként ellenőrizni szükséges, ami a bírósági jogalkalmazók oldalán nem csak jogszabályi, hanem nagyrészt informatikai ismereteket és gyakorlatot, továbbá a lehető legfejlettebb infrastruktúrát követeli meg.

17 A 2016. évi CXXX. törvény indokolása a 604. §-hoz.

18 Megjegyzendő, hogy ezért sem nevezhető taxatívnak a Pp. 176. §-ában szereplő megannyi visszautasítási ok.

19 Lásd 451/2016. Korm.r. az elektronikus ügyintézés részletszabályairól.

IV.
A Pp. XLVI. fejezete az E-ügyintézési törvény tükrében

A Pp. XLVI. fejezetének tekintetében fel kell tenni a kérdést, hogy a Pp. 608. § (1) bekezdésében megjelölt eseteken – a beadványok benyújtásán és az iratok elektronikus úton történő kézbesítésén – kívül egyéb eljárásjogi kérdésekben az elektronikus kapcsolattartással érintett ügyekben az E-ügyintézési törvény rendelkezései menynyiben alkalmazandóak. Ennek eldöntése azért is fontos, mert a törvényszéki perrendben, illetve a fellebbviteli ügyekben az eljárások gyakorlatilag száz százaléka elektronikus kapcsolattartással érintett, valamint jelentős ez az arány a járásbírósági ügyekben is.

Ha megvizsgáljuk a Pp. XLVI. fejezetét, láthatjuk, hogy az az E-ügyintézési törvénnyel részben párhuzamos, részben annál differenciáltabb szabályokat tartalmaz. Így például a választható elektronikus kapcsolattartásra az E-ügyintézési törvény 16. § (1) bekezdésével párhuzamos és részletesebb szabályt ad a Pp. 605. §-a. Az üzemzavar, üzemszünet esetére pedig az E-ügyintézési törvény 27. §-ához képest a határidők számítását részletesen szabályozza a Pp. 617. §-a.

Az e fejezet rendelkezéseihez fűzött törvényi indokolás több helyen az E-ügyintézési törvénynek való megfelelést említi, azaz a kodifikáció során az E-ügyintézési törvényben előírt követelményeket is alapul vették. Ezért arra a következtetésre juthatunk, hogy a Pp. hatálya alá tartozó ügyekben az elektronikus kapcsolattartás során a Pp. által nem szabályozott kérdésekben az E-ügyintézési törvény – és a végrehajtási rendelet – rendelkezéseit is alkalmazni kell.

Ez a következtetés pedig azt vetíti előre, hogy a polgári eljárások szereplőinek eljárási kötelezettségeik teljesítésénél, a bíróságoknak pedig a helyes és egységes jogalkalmazás érdekében a *Pp. mint jogszabály ismeretével azonos mélységben kell ismerniük az E-ügyintézési törvény és a végrehajtási rendelet szabályait.*

V.
Egy példa a gyakorlati nehézségekre – az adathordozó problematikája

Jól érzékeltethetőek ezek a problémák az úgynevezett „adathordozós benyújtás" kérdésén keresztül.

Az elektronikus kapcsolattartás kötelezővé válása során az egyik legjelentősebb informatikai kérdés az volt, adottak-e a feltételek ahhoz, hogy a jelentős mennyiségű képet, esetleg nagyméretű hang- és képfelvételt tartalmazó beadványokat elektronikus úton nyújtsák be a felek. Ezt az elsőre banálisnak tűnő kérdést az hozta felszínre, hogy az E-ügyintézési törvény 34. § (1) bekezdés b) pontjában szabályozott, elektronikus ügyintézési szolgáltatásként definiált biztonságos kézbesítési szolgáltatást úgynevezett kijelölt szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltató nyújtja. Ez a bíróságtól, a bírósági szervezettől független szolgáltató, amely általános szerződési feltételeiben szabályozza az általa működtetett szolgáltatás nyújtásának feltételeit.[20] A szolgáltató – az általános szerződési feltételei szerint – a biztonságos kézbesítési szolgáltatás nyújtását jelen tanulmány írásának időpontjában beadványonként 500 MB adatkorlátig biztosítja. Ez azt jelenti, hogy ennél nagyobb méretű adatot tartalmazó beadványt a hivatalos elérhetőségnek minősülő tárhelyről a kézbesítési rendszeren keresztül benyújtani nem lehet és a bíróság sem tudja a tárhelyre kézbesíteni az ellenérdekű fél e méretet meghaladó iratait.

Az E-ügyintézési törvény 108/A. §-a szerint 2019. december 31-ig elektronikus kapcsolattartásnak minősült, ha az ügyfél által elektronikusan benyújtani kívánt nyilatkozat mérete az elektronikus ügyintézést biztosító szerv által megjelölt méretkorlátot – a bíróságok esetében ez 300 MB – meghaladta és az ügyfél a nyilatkozatát tartós adathordozón nyújtotta be, azaz a beadványt tartalmazó adathordozót fizikailag juttatta el a bíróságra.

Gyakorlati kérdésként merül fel, hogyan minősül a 2020. január 1. után fizikai adathordozón benyújtott beadvány. A Pp. 618. § (1) bekezdés a) pontja alapján visszautasítandó/hatálytalan-e?

Az E-ügyintézési törvény 108/A. §-ából az következne, hogy 2020. január 1-jét követően egyetlen, fizikai adathordozón érkező beadvány sem minősül elektronikus úton benyújtottnak, ezért a Pp. fenti jogkövetkezményei alkalmazásának lenne helye. Ugyanakkor e kérdés helyes megválaszolásához félre kell tennünk a Pp.-t és az informatikai működésről rendelkezésre álló tudásunkat kell bővítenünk. Tudva azt a tényt, hogy 500 MB feletti méretű beadvány kézbesítési rendszeren keresztül történő benyújtására a félnek nincs lehetősége, továbbá hogy a birosag.hu oldalon közzétett méretkorlát 300 MB, az E-ügyintézési törvény 9. § (4) bekezdésének b) pontjából kell kiindulnunk. Abban az esetben tehát, ha 2020. január 1. után adathordozón benyújtott beadvány érkezik, mindenekelőtt meg kell állapítani az azon elhelyezett adatok méretét. Ha ez a 300 MB-ot meghaladja, akkor a féllel szemben hátrányos jogkövetkezmény nem alkalmazható. Ha azonban az adatok mérete a 300 MB-ot nem éri el, akkor a Pp. 618. § (1) bekezdés a) pontja vagy Pp. szerinti megfelelő egyéb jogkövetkezmény alkalmazásának van helye.

Nyilvánvaló, hogy az adatméret meghatározása informatikai kérdés. Ez a példa azonban jól érzékelteti, hogy

20 Lásd az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. Korm.r. 74. §.

az elektronikus kapcsolattartás eljárásjogi kérdései nem választhatóak el az informatikai működés sajátosságaitól, adott esetben a biztonságos kézbesítési szolgáltatás nyújtójának általános szerződési feltételeitől, ami alapvetően szükségessé teszi, hogy a jogalkalmazók e körben *naprakész ismeretekkel rendelkezzenek*.

Ha továbbfűzzük ezt a gondolatmenetet, *további kérdések is felvetődnek*. Az E-ügyintézési törvény valamely rendelkezését a bíróságnak hivatalból kell-e figyelembe venni? Vagy csak abban az esetben kell értékelni, ha a fél erre külön hivatkozik? Kiterjed-e erre a figyelmeztetési kötelezettség, amennyiben nem jogi képviselővel jár el a fél? Abból kiindulva, hogy a IV. fejezetben írtak szerint a bíróságnak az E-ügyintézési törvény rendelkezéseit a Pp. hatálya alá tartozó eljárásokban a Pp. által nem szabályozott kérdésekben alkalmazni kell, az az álláspont tűnik helyesnek, hogy az E-ügyintézési törvény – és a végrehajtási rendelet – szabályait a fél hivatkozása hiányában is figyelembe kell venni. Ugyanakkor konkrét törvényi rendelkezés hiányában általános jellegű válasz nem adható, ezek a kérdések mindig az ügy egyedi sajátosságainak értékelésével válaszolhatóak meg.

VI.
A közokirati jelleg – elektronikus aláírás

1. Az eiDAS rendelet 25. cikkének jelentősége az e-ügyintézés szempontjából

Az elektronikus okiratok jelentősége általában a bizonyító erő kérdése miatt kerül a középpontba, mert az elektronikus ügyintézés egyre szélesebb körű elterjedésével mind a gazdasági szférában, mind az államigazgatásban jelentős igény mutatkozott az elektronikus okiratok, és a papíralapú okiratokról készült elektronikus másolatok jogi státuszának, bizonyító erejének egyértelmű törvényi meghatározására.[21]

Jelen tanulmány témája szempontjából azonban nem csak ezt a megközelítést tartom fontosnak. Az eiDAS rendelet preambulumának (1) bekezdése mindjárt első gondolatként azt említi, hogy a gazdasági és társadalmi fejlődés szempontjából kiemelten fontos az online környezet iránti bizalom megteremtése. A fogyasztók, a vállalkozások és a hatóságok vonakodnak tranzakcióik elektronikus úton történő végrehajtásától és új szolgáltatások igénybevételétől, mivel nem bíznak ezekben, és az ezekkel kapcsolatos jogbiztonságot nem érzik kielégítőnek. A (46) bekezdés pedig kifejezetten arról rendelkezik, hogy a rendeletnek be kell vezetnie az elvet, miszerint egy elektronikus aláírás joghatása nem tagadható meg kizárólag amiatt, hogy az elektronikus formátumú, illetve nem felel meg a minősített elektronikus aláírásra vonatkozó összes követelménynek.

Ennek megfelelően az eiDAS rendelet 25. cikk (1)–(3) bekezdései azt tartalmazzák, hogy az elektronikus aláírás joghatása és bírósági eljárásokban bizonyítékként való elfogadhatósága nem tagadható meg kizárólag amiatt, hogy az elektronikus formátumú, illetve nem felel meg a minősített elektronikus aláírásra vonatkozó követelményeknek. Rögzítik azt is, hogy *a minősített elektronikus aláírás*[22] *a saját kezű aláírással azonos joghatású,* továbbá a valamely tagállamban kibocsátott, minősített tanúsítványon alapuló minősített elektronikus aláírást az összes többi tagállamban el kell ismerni minősített elektronikus aláírásként.

Álláspontom szerint ezért az e-ügyintézés szempontjából az eiDAS rendelet 25. cikkének fenti rendelkezéseiből a legfontosabbnak az tekintendő, hogy a saját kezű aláírással azonos joghatásúnak tekinti a minősített elektronikus aláírást. Ezt azért tartom rendkívül jelentősnek, mert ezzel vált lehetségessé, hogy a minősített elektronikus aláírással ellátott és elektronikus úton benyújtott iratok egyenértékűvé váljanak a papíralapon keletkezett, saját kezűleg aláírt iratokkal. Ez az egyenértékűség kifejezhető jogi kategóriákban (mint például bizonyító erő, hitelesség), ugyanakkor nem kevésbé fontos, hogy valamennyi elektronikus ügyintézésben részt vevő számára nyilvánvalóvá és egyértelművé váljék: a minősített elektronikus aláírással ellátott elektronikus iratok nem valamiféle különleges jelenségek a papíralapú beadványokhoz képest, hanem úgy kezelendőek, mintha azt az érintett papíralapon, saját kezével aláírta volna.

Ennek a jelentősége még jobban megnő, ha számba vesszük, hogy a polgári eljárásokban a bíróságok által hozott határozatok – a cégeljárásokat kivéve – jelenleg még papíralapon keletkeznek. A Pp. 323. § (1) és (4) bekezdése meghatározza az elektronikus közokirati minőséghez szükséges jogi feltételeket,[23] ami lehetővé teszi, hogy a bíróságok a cégeljárás mellett más polgári eljárásokban is elektronikus közokirat formájában hozzák meg döntéseiket. Ebben az esetben az elektronikus iratként létrehozott határozatok a Pp. 346. § (7) bekezdésében írtak szerint tartalmazzák majd a tanács tagjainak aláírását – elektronikusan. Ennek a gyakorlati megvalósítása tehát alapvetően nem is kodifikációs, hanem elsősorban igazgatási, másodsorban pedig informatikai kérdés. Ha azonban figyelembe vesszük az elektronikus kapcsolattartással

21 Wopera Zsuzsa: *Elektronikus dokumentumok jogi hatásai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2011. https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0049_25_elektronikus_dokumentumok_jogi_hatasai/2054/index.html (2020.09.12.)

22 Az eiDAS rendelet 3. cikk 12. pontja a fogalommeghatározások között helyezi el ezt a fogalmat (és több más, hasonló fogalmat az elektronikus aláírással kapcsolatban), és adja meg jelentését.

23 Az eiDAS rendelet Preambulumának (46) bekezdése alapján a Pp. 46. alcíme, az „Okiratok fajtái" között szabályozza az elektronikus okiratokat, illetve az elektronikus közokiratot.

érintett ügyek jellegét és számát, az elektronikus közokiratokként létrejövő határozatok, így az elektronikus aláírás iránti igény a jövőben nem kérdőjelezhető meg.

2. Az azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés szolgáltatás (AVDH) joghatása

Ezen a ponton említést kell tenni az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 451/2016. Korm.r.) 112–113. §-aiban rögzített sajátos hitelesítési megoldásról. Ezt a jogalkotó azzal a céllal vezette be, hogy a kötelező elektronikus kapcsolattartás igénybevétele során azokat a felhasználókat (természetes személyeket, jogi képviselőket és más feleket) se érje hátrány, akik nem rendelkeznek elektronikus aláírással. Az azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés szolgáltatást (a továbbiakban: AVDH) ezzel a céllal vezették be, mégpedig olyan megoldásként, ami az Ügyfélkapu (a Központi Azonosítási Ügynök szolgáltatással együtt) felületéről beküldött dokumentumok hitelesítésére használható ingyenesen. Az AVDH a természetes személyek részére nyújt megoldást arra, hogy az Ügyfélkapun keresztül beküldendő dokumentumaikat abban az esetben is hitelesíteni tudják, ha nem rendelkeznek elektronikus aláírással, de az eljárás megköveteli az elektronikusan aláírt dokumentumot. A cél az volt, hogy a csak elektronikus azonosítással rendelkező ügyfél is teljes körűen részt tudjon venni az elektronikus ügyintézésben e szolgáltatás igénybevételével.

Az AVDH-val kapcsolatban az eiDAS rendelet tükrében fel kell tenni a kérdést, hogy kiválthatja-e, illetve *alkalmas-e kiváltani az elektronikus aláírást. Az egyértelmű válasz az, hogy nem*. E szolgáltatás rendszerében ugyanis a felhasználó személyét azonosítják és rendelik hozzá a dokumentumhoz, ugyanakkor nem megoldott a felhasználó képviseletre való jogosultságának ellenőrzése, ezért jogi személy számára ez a szolgáltatás nem alkalmas hitelesítésre. Emellett fontos kiemelni, hogy ezzel a szolgáltatással a dokumentumot csak hitelesíteni lehet, de az nem tekinthető úgy, hogy az azonosított személy saját aláírásával van ellátva (mivel a dokumentumhoz nem a felhasználó aláírása van elválaszthatatlanul hozzárendelve, hanem csak egy tanúsítványt állítanak ki arról, hogy az adott dokumentum kitől származik).

VII. Összegzés

Nem kérdéses, az igazságszolgáltatás szerepének megítélése szempontjából kiemelt követelmény, hogy a bíróságok eleget tudjanak tenni a XXI. század elvárásainak: időszerűen, naprakész ügykezeléssel teljesítsék Alaptörvényben meghatározott feladataikat. Ebbe beletartozik például a bíróságok által vezetett közhiteles nyilvántartások online lekérdezhetőségének vagy az online iratbetekintés lehetőségének biztosítása is.

A tapasztalat azt mutatja, hogy a bírósághoz fordulók – a kezdeti nehézségek és az átalakulás zökkenőinek leküzdése után – maguk is megtapasztalták a fejlesztések előnyeit és a jogszabályi környezet változásával szembeni kezdeti idegenkedés elvárásokká alakult. Ma már elvárás ugyanis, hogy olyan felületről lehessen elektronikusan illetéket fizetni, ahol a korábbi fizetések is visszakereshetőek, illetve ne csak illetéket, hanem szakértői díj, tolmácsdíj vagy akár pénzbírság megfizetésére irányuló tranzakció is indítható legyen ugyanezen a felületen. Az évek során elvárássá vált az is, hogy az elektronikus benyújtáshoz jelenleg használt űrlapok helyett webes felületen, mobil applikációval is elérhető űrlapokat használhassanak a bírósági eljárásokban, továbbá a jogi képviselők számára az elektronikusan benyújtott iratok elektronikus aláírással történő hitelesítése is mindennapossá vált. Sőt, a kötelező elektronikus kapcsolattartás bevezetése utáni negyedik évben magától értetődő a bírósághoz fordulók igénye arra, hogy az immár elektronikusan rendelkezésre álló ügyiratokba regisztrációt követően bárhonnan, internetes hozzáférés segítségével betekinthessenek.

Mindezeket számba véve az az egyértelmű következtetés vonható le, hogy *az elektronikus eljárások a kezdeti nehézségek után a papíralapú eljárásokkal szemben kényelmesebbé, gyorsabbá és kevésbé költségessé tették a bírósági eljárásokat*. Amennyiben eleinte kérdések és kételkedés övezték is az elektronikus eljárások létjogosultságát, ma már nem férhet hozzá kétség, hogy a mindennapok részévé vált és egyenértékű a papíralapú eljárásokkal, sőt megelőzi azokat.

Az E-ügyintézési törvény preambulumában megfogalmazott cél megvalósult. A bírósági eljárások elektronizációja most már azt is lehetővé teszi, amit néhány éve még elképzelhetetlennek tartottunk: az ügyfelek távolról, regisztrációt követően, webes hozzáférésen keresztül gyakorolhatják iratbetekintési jogukat, bármikor, távolról is nyomon követhetik ügyeik alakulását. Számtalan kodifikációs, finanszírozási, informatikai, ügyviteli feltételnek teljesülnie kellett a fentiek eléréséhez, és az eredmények egyértelműen igazolják ezeket a komoly erőfeszítéseket.

További kihívást az jelent, hogy a megalkotott rendszereket az informatika robbanásszerű fejlődése mellett működőképesen fenntartsuk, és az egyre nagyobb felhasználói igények teljesítésének szükségessége mellett az eljárási törvények és más jogszabályok rendelkezései maradéktalanul, alapjogi sérelem nélkül érvényesülhessenek.

Egri-Kovács Krisztián kamarai jogtanácsos, Eger

Politikai filozófiai dilemmák

Recenzió Tóth J. Zoltán monográfiájáról*

Demokrácia, jogállamiság és alkotmánybíráskodás címmel jelent meg Tóth J. Zoltán legújabb, hét szisztematikusan felépített fejezetből álló monográfiája a Patrocinium Kiadó gondozásában. A könyv célkitűzése a jogállamiság és a demokrácia – mint egymást kölcsönösen feltételező fogalmak – igazolása. A kötet arra a központi kérdésre keres választ, hogy milyen módon igazolható a demokratikusan létrejött, a választók akaratát érvényre juttató törvényhozás által megalkotott jogszabályokban megtestesülő rendelkezések – egy, nem az állampolgárok által választott személyekből álló testület alkotmánybírósági tevékenysége révén történő – megsemmisítése az emberi jogok, alkotmányos alapjogok alapján.[1] Napjainkban a jogállamiság és a demokrácia fogalmai közötti viszonyra vonatkozó kérdés a tudományos érdeklődés középpontjában áll. A demokrácia, a törvényhozás és az alkotmánybíráskodás közötti kapcsolatra vonatkozóan (elsősorban jogtudományi és politológiai) szakmai viták alakultak ki, illetőleg jelenleg is tudományos viták vannak folyamatban, ezért a jelen monográfiában feltárt kapcsolatok és átfogóan, rendszerezett módon bemutatott összefüggések az olvasó számára rendkívül hasznos ismereteknek minősülnek.

1. A könyvben kitűzött célok megvalósításának első lépése az állam fogalmának meghatározása, amely során a szerző a könyv első fejezetében kitér az állam fogalmának időben és térben történő megjelenésére vonatkozóan kialakult eltérő álláspontok ismertetésére.[2] Ebben a körben már az is kérdésessé válik, hogy milyen időponttól létezik egyáltalán az állam intézménye.[3] Az állam fogalma a XVI. századtól jelent meg, amelyet egyes szerzők megkülönböztetnek a korábbi időszakok politikai közösségeitől. Más nézetek szerint minden egyes központilag szervezett politikai közösség – az államfogalom megjelenésének időpontjától függetlenül – államnak minősül.[4] A szerző munkájában minden, politikailag szervezett közösségre alkalmazandónak tekinti az állam fogalmát, az abszolút monarchiák időszakától létrejött államok pedig modern államoknak minősülnek.[5] A modern állam magában foglalja a szuverenitás fogalmát, amely meghatározott népesség és terület feletti főhatalomként határozható meg. A szuverenitás kizárólag az államok vonatkozásában értelmezhető, illetőleg a modern állam fogalma nem határozható meg a szuverenitás fogalma nélkül. A könyv a szuverenitás típusait és a szuverenitás elméleti megalapozásait is részletesen bemutatja.[6] Az állam és a szuverenitás terminológiájának áttekintését követően a könyv második fejezetében az egyes emberek által egymással megkötött, az állam előtti, ún. természeti állapotból társadalmi állapotot, államot létrehozó társadalmi szerződéselméleteknek és azok kritikájának alapos áttekintésére is sor kerül.[7]

A hatalmi funkciók meghatározott állami szervek közötti elválasztásának igénye a modern állam megjelenésével fogalmazódott meg. A szerző „A népszuverenitás és a hatalommegosztás viszonya eszmetörténeti szempont-

* Tóth J. Zoltán: *Demokrácia, jogállamiság és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Patrocinium, 2020.

1 Tóth: i. m. 201.

2 Az államra adott meghatározások csoportosíthatók egyrészt a főhatalom ismérve alapján, másrészt pedig az egyesülés ismérve alapján. Az államra adott legegyszerűbb meghatározásként az államot meghatározott személyek összességeként lehet definiálni. E meghatározás Polner Ödön *Az államelmélet néhány főbb kérdése* című székfoglaló értekezésében ismerhető meg. (Lásd Polner Ödön: *Az államelmélet néhány főbb kérdése*. Budapest, a Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottságának Kiadványsorozata, 6. szám, 1935. Idézi: Egri-Kovács Krisztián: *Az állam és a szuverenitás kapcsolata*. In.: Acta Iuvenum Caroliensia III. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012. 51–69.)

3 Paczolay Péter: *Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése*. Budapest, Korona, 1998. 9.

4 Az állam időbeli elhelyezésének vizsgálata során kérdéseket vet fel az állam és a jog fogalmai közötti kapcsolat vizsgálata is. Ehhez lásd Egri-Kovács Krisztián: *Állam- és szuverenitáselmélet I. (Az állam fogalma, megjelenése térben és időben, kapcsolata a joggal)*, Jogelméleti Szemle. 2010/4. sz.

5 Tóth : i. m. 9–13.

6 Uo. 14–36.

7 Uo. 36–66.

ból" címet viselő harmadik fejezetben ennek kapcsán kiemeli, hogy az antikvitáskori és a középkori, a hatalom korlátozására vonatkozó elméletekben a társadalmi értelemben vett hatalmak egymáshoz való viszonyát nem határozták meg, funkcionális politikai alapú hatalommegosztási elképzelések pedig nem léteztek. A hatalommegosztás kérdésének megjelenése mai értelemben valójában John Locke nevéhez fűződik, aki szerint a törvényhozó hatalom az államot létrehozó szerződéssel jön létre, a törvényhozó hatalomtól elkülönülő, állandóan működő végrehajtó hatalom feladata a törvényhozó hatalom által megalkotott törvények betartatása, a ténylegesen a végrehajtó hatalom által gyakorolt ún. föderatív hatalom pedig az állam külső viszonyaira vonatkozó hatásköröket öleli fel. Montesquieu később a locke-i kettes felosztást hármasra növelte. A monográfia szerzője a klasszikus hatalmi ágak, a montesquieu-i „hatalmi triász" áttekintése során kiemeli, hogy az egymástól elkülönült törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom tételének megfogalmazására valójában az angol alkotmány *téves* értelmezése, az angol állami berendezkedés *félreértése* eredményeként került sor Montesquieu munkásságában. A szerző a hatalommegosztás tanának további egyetemes, valamint annak magyar eszmetörténeti vonatkozásait is bemutatja, valamint kitér az újabb és újabb jogi hatalmi centrumok megfogalmazásának igényére, illetve a hatalommegosztás fogalmának szociológiai jellegű értelmezésére is.

A negyedik fejezetben a szerző a hatalommegosztás érvényesülésének garanciáját jelentő jogállamisággal foglalkozik. A fejezet kiindulópontja, hogy alkotmánnyal minden állam rendelkezik. Az alkotmány formális értelemben az alkotmány megnevezéssel elfogadott érvényes és hatályos, kihirdetett jogszabály (ahol ilyen létezik); materiális értelemben azonban tágabb fogalom, amely magában foglalja az alkotmányosság alapintézményeit szabályozó jogszabályokat és jogi normákat. Az alkotmányosságon a szerző szűkebb értelemben az alkotmány érvényesülését, tágabb értelemben pedig az alkotmányos értékek tartalmi érvényesülését érti.

A szerző következő meghatározó tétele, hogy az alkotmány (materiális értelemben felfogva) magában foglalja a jogállamiságot. A jogállamiság eredendően a jogszabályok nyilvános kihirdetésének, világosságának, illetve azok betartásának, az államot is kötő jellegének a követelményét foglalta magában: az államot a jogszabályoknak vetették alá, a jog alól immár az állam sem vonhatja ki magát. E formális jogállamiság-fogalom később kiegészült a közigazgatás tevékenysége jogszerűségének, a jogsérelmek bírósági eljárásban történő eldöntésének követelményével, az eredendően a felvilágosodás korában kialakult emberi jogok (az embert születésétől fogva megillető, alkotmányban elismert jogok) védelmének és a jogegyenlőségnek (a szerző meghatározásában: a jogok és kötelezettségek objektív mércék szerinti elosztásának) a követelményével. Ezen túlmenően a materiális jogállamiság fogalma magában foglalja a többpártrendszeren és az általános, egyenlő aktív és passzív választójogon alapuló választási rendszert magában foglaló pluralizmus, a hatalommegosztás (a hatalmi részjogosítványok különböző, hatalmat gyakorló testületekhez történő telepítése) és a demokrácia követelményét is. A demokrácia követelménye, hogy a demokratikus döntéseket az egész nép részvételével létrehozott törvényhozó testület (vagy a nép egésze maga) többségi döntéssel alkossa meg, amely által a döntések a közösségi akaratra visszavezethetők.[8]

A könyv ötödik fejezete részletes elemzéssel támasztja alá, hogy a demokratikus rendszer a nép (a politikai nemzet, az állampolgárok közössége) által elismertnek minősül, a hatalmat gyakorlók a néptől kapják felhatalmazásukat a rendszeres időközönként megtartott választásokon. Ezáltal a demokrácia többségi demokráciának minősül abban az értelemben, hogy a döntéseket a többség, vagy a többség által választott képviselők többsége hozza meg. A demokráciának két típusa van: a közvetlen (a választójoggal rendelkező polgárok képviselők megválasztása nélkül hoznak döntést gyűléseken vagy népszavazásos formában) és a közvetett vagy részvételi demokrácia (a választójoggal rendelkező polgárok a döntéseket meghozó személyekről hoznak döntést, és ennek érdekében vagy kötött mandátummal rendelkező, visszahívható küldötteket választanak a küldöttgyűlésekbe, vagy szabad mandátummal rendelkező, nem utasítható, vissza nem hívható képviselőket választanak a képviselő-testületbe). A szerző kiemeli, hogy a modern demokráciák szükségképpen *alkotmányos* demokráciák, amelyekben a döntéshozatalra alkotmányos jogszabályi rendelkezések alapján, az alkotmányosság materiális kritériumainak betartásával kerül sor.[9] A materiális jogállamiság tartalmi követelményeit a jogrendszerek többségében az alkotmánybírósági tevékenységet ellátó testület érvényesíti. A szerző részletes elméleti áttekintést követően a könyv hatodik fejezetében következtetésként megfogalmazza, hogy az alkotmánybíróság, illetve az alkotmánybíráskodás nem áll ellentétben a demokrácia eszméjével; az alkotmánybíráskodás a demokrácia (egyik) biztosítékaként határozható meg.[10]

A magyarországi alkotmánybírósági tevékenység és a törvényhozás korrelációját feltáró hetedik fejezetben az előző fejezet következtetését tovább folytatva a szerző kifejti, hogy a jogállamiságot az alapjogvédelem juttatja érvényre, amely megvalósulhat egyéni és kollektív formában, a bírói határozatok, illetve a jogszabályok alkotmányosságának ellenőrzésére irányuló panaszként, illetve normakontrollként. A könyv részletesen bemutatja az alkotmánybírósági eljárásban alkalmazható jogkövetkezményeket is.

8 Uo. 101–136.
9 Uo. 137–161.
10 Uo. 162–193.

2. Az állam, a szuverenitás, a hatalommegosztás, a demokrácia, a jogállamiság és az alkotmánybírósági tevékenység részletes áttekintését követően a szerző több választ is ad a könyvben feltett – a jogalkotás és a jogalkalmazás alkotmányosságának ellenőrzése során, az alapjogi követelmények alapján történő megsemmisítési tevékenység igazolhatóságra vonatkozó – központi kérdésre. E válaszok akként összegezhetők, hogy a demokratikus legitimáció követelményének megfelelően a népszuverenitás eszméjére épülő demokratikus rendszerben minden közhatalmi döntésnek közvetve vagy közvetlenül visszavezethetőnek kell lennie a választópolgárokra. Az alkotmányt a törvényektől eltérően, minősített többséggel lehet elfogadni, illetőleg módosítani, ezért az alkotmányban jelentősebb mértékben testesül meg a választópolgárok akarata, mint az egyszerű többséggel elfogadott törvényekben. Az alaptörvény védelmét érvényre juttató alkotmánybírósági tevékenység valójában a demokratikus legitimáció magasabb szintű védelmét szolgálja. A magyar jogrendszerben az alkotmánybírósági eljárásban megsemmisítési tevékenységet végző Alkotmánybíróság tagjait a törvényhozó hatalmat gyakorló Országgyűlés választja, ezáltal az alkotmánybírók választásánál is a (közvetett) népakarat érvényesül, ahogyan például a köztársasági elnök megválasztásakor is, vagyis az Alkotmánybíróság tevékenységének is *van* demokratikus legitimációja. Ugyanakkor a demokratikus legitimáció ténylegesen a törvényhozás esetében is csak akkor érvényesül, amennyiben a kormányra jutott politikai pártok tagjai kizárólag a választópolgároknak megtett ígéreteiket teljesítik, ezért még a politikai jellegű törvényhozó testület demokratikus legitimációjáról is csak részlegesen beszélhetünk.

A szerző az előzőekben részletezett válaszokon túlmenően további válaszként Alexis de Tocqueville munkásságára hivatkozva a többség fogalmának filozófiai alapulvételével megfogalmazza, hogy az igazságosság törvényeit az egész emberiség – az adott politikai közösséghez képest bölcsebbnek minősülő – többsége alkotta meg. Amennyiben egy adott jogrendszer jogszabályai az igazságosság törvényeivel ellentétesek, abban az esetben – „a többség zsarnoksága" kialakulásának megakadályozása érdekében, az adott országbeli kisebbség érdekeinek figyelembevételével – a törvények hatályosulását azok megsemmisítésével meg kell akadályozni.[11] A könyv központi kérdésének megválaszolását követően monográfiáját a szerző akként összegzi, hogy az alapjogokat, emberi jogokat minden jogrendszerben szükséges érvényesíteni, amely a legmegfelelőbben az alkotmánybírósági eljárásban lehetséges azáltal, hogy e testület – az alkotmányban meghatározott rendelkezések szerint – a törvényhozás által meghozott és kihirdetett, az alapjogokat sértő, igazságtalan törvényeket megsemmisítheti, vagy legalább azok alkalmazását mellőzheti.[12]

* * *

A könyv végleges konklúziója szerint tehát demokrácia és jogállamiság nem ellentétes egymással, hanem egymást kölcsönösen feltételezik; egyik sem létezhet (hosszú távon) a másik nélkül. A monográfia összességében az olvasót a törvényhozás és az alkotmánybíróság közötti kapcsolat mélyebb tanulmányozására motiválja, és arra ösztönzi, hogy a politikai viták helyett a fogalmak szakmai, politikai filozófiai értelméből induljon ki a jogállamiság és a demokrácia közötti viszony értékelésekor. A monográfiára vonatkozóan kritikaként fogalmazható meg, hogy a műben a jogállamiságot érintő közpolitikai viták bemutatására nem kerül sor, illetőleg a könyv az alkotmánybírósági határozatok áttekintő elemzésével nem foglalkozik.

11 Uo. 200–201.
12 Uo. 205.

Ptk.-kommentár

NEGYEDIK, ÁTDOLGOZOTT, BŐVÍTETT, 2021. ÉVI KIADÁS

A SOROZAT FŐSZERKESZTŐJE: Wellmann György

POLGÁRI JOG I/VI.
BEVEZETŐ ÉS ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK, AZ EMBER MINT JOGALANY, ÖRÖKLÉSI JOG

SZERZŐK:
Böszörményiné Kovács Katalin, Kecskés László, Kőrös András, Makai Katalin, Orosz Árpád, Osztovits András

SZERKESZTŐ:
Wellmann György

ÁRA: 4000 Ft

POLGÁRI JOG II/VI.
A JOGI SZEMÉLY

SZERZŐK:
Boóc Ádám, Gadó Gábor, Gál Judit, Gáspár Mónika, Pázmándi Kinga, Réti Mária, Sándor Péter, Sándor Tamás, Sárközy Tamás, Török Gábor, Verebics János

SZERKESZTŐ:
Gadó Gábor

ÁRA: 8000 Ft

POLGÁRI JOG III/VI.
CSALÁDJOG

SZERZŐK:
Boros Zsuzsa, Katonáné Pehr Erika, Kőrös András, Makai Katalin, Szeibert Orsolya

SZERKESZTŐ:
Kőrös András

ÁRA: 6000 Ft

POLGÁRI JOG IV/VI.
DOLOGI JOG

SZERZŐK:
Gelencsér Dániel, Kiss Gábor, Orosz Árpád, Petrik Ferenc, Pomeisl András, Pozsonyi Norbert

SZERKESZTŐ:
Wellmann György

ÁRA: 5000 Ft

POLGÁRI JOG V/VI.
KÖTELMI JOG ELSŐ ÉS MÁSODIK RÉSZ

SZERZŐK:
Bíró György, Cseh Attila, Farkas Attila László, Fuglinszky Ádám, Kisfaludi András, Molnár Ambrus, Petrik Béla, Pomeisl András, Vékás Lajos, Wellmann György

SZERKESZTŐ:
Wellmann György

ÁRA: 7000 Ft

Polgári jog VI/VI.
KÖTELMI JOG HARMADIK, NEGYEDIK, ÖTÖDIK ÉS HATODIK RÉSZ

SZERZŐK:
Bartal Géza, Darázs Lénárd, Farkas Attila László, Gáspár Mónika, Harmathy Attila, Havasi Péter, Kiss Mária, Kocsis Ottília, Kovács László, Kőrös András, Miczán Péter, Murányi Katalin, Osztovits András, Petrik Béla, Pomeisl András, Salamonné Piltz Judit, Simonné Gombos Katalin, Szeibert Orsolya, Szentiványi Iván, Takáts Péter, Wellmann György

SZERKESZTŐ:
Wellmann György

ÁRA: 9000 Ft

www.hvgorac.hu → Polgári jog

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo u. 14. +36 1 340 2304 +36 1 349 7600 info@hvgorac.hu

SUMMARY

LÁSZLÓ BLUTMAN
The Rule of Law Requirement in European Union Law: Under Reconstruction

There are long and heated debates about the content of the rule of law in both theory and public discourse. These debates are partly linked to the European Union. This justifies the author examining from a legal perspective exactly what content the Union attaches to the rule of law. There is a great deal of uncertainty surrounding the concept itself and when the rule of law will be violated. Despite all the uncertainties, the concept has now been given a fairly definite (though general) outline in EU legislation and in the case-law of the Court of Justice, at least in principle. The EU prefers to use a minimalist concept based on more or less formal requirements and it goes beyond it in only some respects.

DÁNIEL DEÁK
Public Money in the Privatised Higher Education

On 27 April 2021, the Hungarian National Assembly passed a law on foundations performing public tasks and operating as public interest organisations. With this, most Hungarian higher education institutions have been maintained by foundations performing public tasks, operating as public interest and non-profit organisations. Foundations are private law entities according to the civil law rules that apply to them. The contradiction between public interest and public benefit, on the one hand, and private law status, on the other, is easily noticeable. In the following paper, an answer is being looked for at how the operation and financing of foundation-maintained higher education institutions can develop in a changing legal environment. To evaluate the legal management of public money in a higher education institution operated as a private law entity, one must first go through the concept of public money. After that, one can turn to how higher education institutions transformed into the legal form of foundations using public money in today's Hungarian legal environment.

GÁBOR NÉMETH
Qualification of Research and Development activities: The Early Years of a Legal Institution

In order to improve the economic competitiveness, all developed countries provide significant amounts of support to business R&D. At the same time, it is important to ensure that companies that actually carry out their research and development activities benefit from tax incentives and direct subsidies, on the basis of a transparent set of criteria. In Hungary, as a unique solution in Europe, the Hungarian Intellectual Property Office, the government agency which also performs industrial property protection tasks, has been given the authority to qualify these activities. During the first eight years since its entry into force, the legal institution has undergone a number of legislative changes, however, its use by clients, together with its potential positive impact, is still lagging behind. The project-based qualification system has already faced its own limits, and attempts to overcome them have not achieved the desired effect either. In addition, cooperation between the government agencies concerned could be improved.

MARCELL SZABÓ
Shifting the Roles in Fact-finding Process in Criminal Proceedings

The question of role perception of professional participants in criminal proceedings cannot be separated from the ongoing shift in the importance of the different procedural stages. The "loser" of this shift is the fact-finding procedure conducted by the trial judge which was depicted in László Fázsi's discussion paper as a key-institution of the criminal procedure. The present article draws attention to the fact that the changes in the procedural rules have led to much more serious problems than those indicated in Fázsi's paper. These problems are usually linked to a particular instrument or authority designed to speed up the procedure. The present study analyses these problems and recommends solutions on the basis of practical experience.

GABRIELLA TÓTH
Rules on Electronic Communications in Civil Proceedings

The paper explores the historical background of the development of electronic administration and its introduction in judicial proceedings, including specifically civil proceedings. It gives practical examples for the difficulties of applying the relevant legal rules in this area and seeks to show that the specific features of electronic administration cannot be ignored in legislation and in the judicial practice.

SZERZŐINKNEK

A publikációknak a *Jogtudományi Közlöny*ben való megjelenésével kapcsolatban – a HVG-ORAC Kiadóval egyeztetettek szerint – az alábbi rövid tájékoztatást adjuk.

A KÉZIRATOK TERJEDELME

A tudományos kérdésfeltevés alapján feltáró tanulmány terjedelme a *Tanulmány* rovatban legfeljebb egy szerzői ív, vagyis (szóközökkel együtt) 40 000 karakter (szövegszerkesztőben 20–22 oldal). A *Szemle* körében megjelenő problémafelvető írás terjedelme 15 000–20 000 karakter (10–12 oldal). A *Jogirodalom, jogélet* rovatban szereplő recenzió – szakkönyveket kritikai módon értékelő-elemző cikk – 8000–10 000 karakter (4–6 oldal); tankönyvekről, oktatási anyagokról, ünnepi kötetekről a szerkesztőbizottság döntése alapján a folyóirat nem közöl ismertetést. Természetesen nemcsak magyar, hanem külföldi jogirodalmat is szívesen bemutatunk könyvismertetés formájában. E rovatban tesszük közzé a hazai és a külföldi – elemző – konferenciaértékeléseket is.

A TANULMÁNYOK SZERKEZETE

A *Tanulmány és* a *Szemle* rovatba szánt írás elejére a cím után összefoglalót (summaryt) kérünk, amely néhány figyelemfelhívó mondatban az írásmű tartalmát mutatja be, maximum tíz sor terjedelemben (kerülendők benne az olyan fordulatok, mint például „a szerző bemutatja", „a tanulmány elemzi" stb.).
A tanulmányok végén az *összefoglalót* (summaryt) angol nyelven is kérjük. Az összefoglaló elején értelemszerűen kérjük a szerző nevét (például Sándor Nagy) és a tanulmány címét is lefordítani. A *Jogirodalom, jogélet* rovatunkba szánt írásokhoz nem kérünk összefoglalót.

LEKTORÁLÁS

A szerkesztőségbe beérkezett – formailag megfelelő – kéziratokat szakmai lektoroknak küldjük ki. A tanulmányokat a szerző nevének feltüntetése nélkül kapják meg a bírálók. Az anonimitás megőrzése érdekében szerzőinket kérjük az önazonosító hivatkozási alapok (például „korábbi kutatásunk" vagy „mint már feltártuk") mellőzésére.

RÉSZLETES FORMAI KÖVETELMÉNYEK

A részletes formai követelmények megtalálhatók a kiadó weboldalán: https://hvgorac.hu/pdf/JK_szerkesztesi_utmutato.pdf.

KÉZIRATOK MEGKÜLDÉSE

A kéziratokat, illetve a publikálással kapcsolatos egyéb kérdéseket a horvathmt.jogtudkoz@gmail.com címre várjuk.

ELSŐ MAGYAR JOGI KÖNYVSZALON

JOG – INNOVÁCIÓ – KULTÚRA

Fotó: Sebestyén László | Forrás: www.rerorrrtus.hu

A Magyar Jogász Egylet és az **Alkotmánybíróság** szervezésében Magyarországon először nyitja meg kapuit a **Jogi Könyvszalon**, amelynek a **Károli Gáspár Református Egyetem** impozáns épülete ad otthont.
A rendezvényen

- 17 jogi könyvkiadó
- ünnepélyes könyvbemutatók
- exkluzív dedikálási lehetőségek
- pódiumbeszélgetések
- díjátadók
- kreditpontos képzések
- KEDVEZMÉNYES KÖNYVVÁSÁR

várja az érdeklődőket.

A belépés díjtalan, de védettségi igazolványhoz kötött!

Tartson velünk a jogi könyvek ünnepén!

A rendezvény díszvendége:
Áder János köztársasági elnök.

2021. SZEPTEMBER 18.

Károlyi–Csekonics-palota
1088 Budapest, Reviczky utca 6.

konyvszalon@jogaszegylet.hu
www.jogikonyvszalon.hu