

Kodifikáció

A TARTALOMBÓL

PETRÉTEI JÓZSEF

A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei

KOVÁCS ILDIKÓ

A devizahitelek problémáinak jogalkotási rendezésével kapcsolatos alkotmányossági kérdések

PFEFFER ZSOLT

Jogági, jogalkotási és jogforrási kérdések a közbeszerzési jogban

SPIEGLER TAMÁS

A társasházak törvényességi felügyelete a gyakorlatban

TILK PÉTER

A felhatalmazás alapján történő önkormányzati rendeletalkotás kötelezőségének egyes gyakorlati kérdései

HAVASI BIANKA

Beszámoló az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium teljes kollégiumi üléséről

2015/1.

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány, Pécs

Kodifikáció

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Légszeszgyár u. 2/3.

Főszerkesztő

Tilk Péter

tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Szerkesztők

Kocsis Miklós

adjunktus, PTE ÁJK

Petrétei József

egyetemi tanár, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Kecskés László

dékán, egyetemi tanár, PTE ÁJK; az MTA levelező tagja

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina

OTKA-kutató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

Buksza Zsolt

főtanácsadó, Országgyűlés Hivatala

Csink Lóránt

adjunktus, PPKE JÁK

Daku Magdolna

főosztályvezető, Országgyűlés Hivatala

Domaniczky Endre

konzul, Magyarország Külügyminisztériuma

Drinóczi Tímea

egyetemi docens, PTE ÁJK

Gelencsér József

közigazgatási jogász

Gyergyák Ferenc

főtanácsadó, Alkotmánybíróság Hivatala

Havassy Sándor

igazgató, Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal

Horváth Attila

tanársegéd, NKE, Közigazgatás-tudományi Kar

Kiss László

egyetemi tanár, PTE ÁJK, alkotmánybíró

Kocsis Miklós

adjunktus, PTE ÁJK

Kovács Gábor

jegyző, Zalaegerszeg Megyei Jogú Város

Küpper, Herbert

Prof., dr. dr. H. C., Institut für Ostrecht München

Mihályi Zsolt Apor

osztályvezető, Budapest Főváros IV. kerület Újpest

Önkormányzatának Hivatala

Nagy Erika

vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal

Orova Márta

Törvényességi Felügyeleti Főosztály

Papp Imre

közigazgatási főtanácsos, Miniszterelnökség

Patyi András

adjunktus, ELTE ÁJK

Petrétei József

rektor, intézetvezető egyetemi tanár, NKE

Varga Zsolt

egyetemi tanár, PTE ÁJK

Wallacher Lajos

jegyző, Kisújszállás Város

Varga Zs. András

ügyvéd, Squire Sanders, Budapest

Zöld-Nagy Viktória

dékán, tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK

helyettes államtitkár, Miniszterelnökség

A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.

A kiadványban megjelenő írásokban foglalt vélemények nem feltétlenül tükrözik a Kiadó vagy a Szerkesztőbizottság álláspontját.

HU ISSN 2063-7519

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

2015/1

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Petrétei József <i>A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat-és hatáskörei I.</i>	5
Kovács Ildikó <i>A devizahitelek problémáinak jogalkotási rendezésével kapcsolatos alkotmányossági kérdések</i>	30
Pfeffer Zsolt <i>Jogági, jogalkotási és jogforrási kérdések a közbeszerzési jogban</i>	63
Spiegler Tamás <i>A társasházak törvényességi felügyelete a gyakorlatban</i>	81
Tilk Péter <i>A felbatalmazás alapján történő önkormányzati rendeletalkotás kötelezőségének egyes gyakorlati kérdései</i>	88
Havasi Bianka <i>Beszámoló az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium teljes kollégiumi üléséről</i>	92

Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány és a **Kodifikáció** c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

Az immár negyedik évfolyamában járó, a jogalkotási kérdéseket körüljáró írásokat preferáló **Kodifikáció** 2015/1. számában változatos témaköröket dolgoznak fel Szerzőink.

Petrétei Professor írásában az államfő alkotmányozással és törvényalkotással kapcsolatos hatásköreit vizsgálja a tőle megszokott alapossggal; tanulmányának második része idei második lapszámunkban lesz olvasható.

Folytatván azt a hagyományteremtő szándékot, hogy tehetséges leendő jogászok is megjelenhessenek lapunkban, két kollegina is publikál a Kodifikációban; mindketten évfolyamuk legtehetségesebb és legelhivatottabb tagjai közé tartoznak, számos megjelent publikációval, nem mellesleg pedig Alapítványunk önkéntesei. *Kovács Ildikó* demonstrátor a tőle megszokott alapossggal és kritikai szemmel vizsgálja – alapvetően az Alkotmánybíróság 34/2014. (XI. 14.) AB határozata alapján – a devizahitelek problémáinak törvényi rendezésének alakulását, és az Alkotmánybíróság döntéseire vonatkozó bírálatait is jól megindokolva foglalja rendszerbe.

A pénzügyi jogászok tehetséges fiatal generációjához sorolható *Pfeffer Zsolt* kutatási eredményei közül a közbeszerzési joggal kapcsolatos jogalkotási kérdéseket tekinti át, jól keretbe foglalva a jogági és a jogforrási problémákkal a választott téma problematikáját.

A közelmúltban a társasházak törvényességi felügyeletére vonatkozó joganyag többször is változott, a szakma élénk figyelmét és kritikáját kiváltva. A témában legfrissebb írást fővárosi kerületi hivatalban dolgozó levelezős doktorandusz kollégánk, *Spiegler Tamás* alkotta meg.

Új lapszámunk – felvetés szintjén – foglalkozik a helyi rendeletalkotás egyik izgalmas kérdésével, nevezetesen, hogy a rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás mennyiben jelent kötelezőséget a helyi testületek számára.

Lapunk végezetül – egy másik demonstrátor kollegina, *Havasi Bianka* tollából – összefoglalót közöl az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium teljes kollégiumi üléséről, amelyen hallgatóként értékes szakmai tapasztalatokat gyűjtve vehetett részt.

A **Kodifikáció** c. lap e lapszámában is teljesíti célkitűzését: a jogalkotás kérdéskörének vizsgálatával, elemzésével foglalkozik – elméleti és gyakorlati megközelítésben egyaránt. Reméljük, hogy új lapszámunk elnyeri tetszését.

Minden észrevételt, illetve a **Kodifikáció** profiljába illeszkedő írást örömmel fogadunk a tilk.peter@ajk.pte.hu címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2015 júliusában

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Petrétei József, egyetemi tanár
*Pécsi Tudományegyetem Állam-és
 Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék*

A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei I.¹

Az Alaptörvény lehetővé teszi a köztársasági elnök számára, hogy *közreműködjön* az alkotmányozásban és a törvényhozásban, amelyeket *különböző konkrét feladat- és hatáskörök alapján*, az abban megjelölt módon és formában tehet meg. A korábbi Alkotmány nem tett különbséget az államfő alkotmányozási és törvényhozási feladat- és hatáskörei között, ami elsősorban azzal függött össze, hogy az Alkotmány – jogi formáját tekintve – maga is törvénynek minősült, míg az Alaptörvény a megalkotásának és módosításának szabályait elválasztotta a törvényhozási eljárástól. Ennek indoka, hogy az Alaptörvény szerint a törvény jogszabály, az Alaptörvény pedig Magyarország jogrendszerének alapja,² amely mindenkire kötelező,³ és amellyel jogszabály nem lehet ellentétes,⁴ de az Alaptörvény nem minősül jogszabálynak, mert ezek felsorolásában nincs külön nevesítve.⁵ Ebből következően a magyar jogforrási rendszerben az *Alaptörvény a legjelentősebb jogforrás*: elsődlegességének legfontosabb jogi biztosítéka az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény-nyel ellentétes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére vonatkozó hatásköre,⁶ ami egyúttal azt is jelenti, hogy a

jogalkotás az Alaptörvényhez kötött, és ennek következtében a jogalkotónak figyelemmel kell lennie az Alaptörvény értéktartalmát kifejező rendelkezéseire.⁷ Az Alaptörvény – a normák normájaként – meghatározza az egész jogrendszer kialakításának kardinális elveit, rögzíti a jogalkotó (normálétrehozó) tevékenység alapvető – alkotmányi – rendszerét, vagyis pozitív jogként írja elő a jogforrási rendszer felépítését, és választ ad arra a kérdésre, hogy milyen alapvető jogforrások vannak Magyarországon. A jogrendszer alacsonyabb rendű jogforrásai jogi érvényének – igazolásának – alapja az Alaptörvény, amely önálló, eredeti jogforrási típusnak minősül, nem pedig a jogszabályok között felsorolt törvény speciális fajtája. Ezt igazolja – többek között – az Alaptörvény elfogadására és módosítására előírt külön szabályozás. A köztársasági elnököt az *alkotmányozás* kapcsán egyfelől – mások mellett – megilleti az Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló *kezdeményezés joga*,⁸ továbbá *köteles* az Országgyűlés által elfogadott Alaptörvényt vagy az Alaptörvény elfogadott módosítását – amelyet az Országgyűlés elnöke aláírt és neki megküldött – a kézhezvételétől számított öt napon belül *aláírni*, és a hivatalos lapban való *kihirdetését elrendelni*. *Másfelől* a köztársasági elnök az alkotmányozásnál rendelkezik *bizonyos alkotmányossági vétőjoggal*: az elfogadott Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak.⁹ A *törvényhozásban* való közreműködésnél az államfő – az alkotmányozási részvételéhez hasonlóan – mind *törvénykezdeményezési joggal*, mind az *aláírás*,

¹ A kutatást az OTKA (K 109319.) támogatta.

² Alaptörvény R) cikk (1) bek.

³ Alaptörvény R) cikk (2) bek.

⁴ Alaptörvény T) cikk (3) bek.

⁵ Alaptörvény T) cikk (2) bek.

⁶ Vö. az Alaptörvény 24. cikk (1)-(3) bekezdéseivel. „Demokratikus jogállamban az Alkotmánybíróságnak erős alkotmányvédő szervként kell működnie, éppen az alkotmány (Alaptörvény) és az állampolgárok alkotmányos jogainak a védelme érdekében. De az Alkotmánybíróság nem egyszerűen védi és értelmezi az alkotmányozó hatalom által elfogadott alkotmányt, hanem annak – úgy is mint az alkotmányozó hatalom akaratának – a leghatékonyabb érvényesítője is azáltal, hogy utólagos normakontroll esetén a jogszabályok, illetve alkotmányjogi panasz esetén a bíróságok döntéseinek alkotmányosságát felülvizsgálja, és alkot-

mányellenesség esetén megsemmisíti azokat.” 12/2013. V. 24.) AB határozat. ABH 2013. 390, 399

⁷ Megjegyzendő azonban, hogy az Alkotmánybíróság csak korlátozottan vizsgálhatja az ún. pénzügyi tárgyú törvényeket [Alaptörvény 37. cikk (4) bek.], így ennek következtében az Alaptörvényben szereplő alapvető jogok egy jelentős része nem részesül a törvényhozó hatalommal szembeni védelemben, ezért az Alaptörvény ebben az értelemben nem válik a törvényalkotás mércéjévé sem.

⁸ Vö. az Alaptörvény S) cikk (1) bekezdésével.

⁹ Vö. az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdésével és a 9. cikk (3) bekezdés i) pontjával.

illetve a *kibírdetés elrendelésének jogával*, mind pedig *vétőjoggal* rendelkezik, amely egyben *kötelessége* is.

A) A köztársasági elnök alkotmányozással kapcsolatos feladat- és hatáskörei

Az Alaptörvény megalkotására és módosítására, ahogy erről már volt szó, *sajátos* – a törvényhozási eljárástól eltérő, önálló – *szabályok* vonatkoznak:¹⁰ *erre irányuló javaslatot csak a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő* terjeszthet elő,¹¹ és az Alaptörvény módosításáról *nem lehet országos népszavazást tartani*.¹² Az Alaptörvény elfogadása vagy módosítása *kizárólag az Országgyűlés hatáskörébe* tartozik,¹³ és ehhez az országgyűlési képviselők *kétharmadának szavazata* szükséges.¹⁴ Az Alaptörvény a magyar parlamentet ruházza fel az *alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalommal*. Az Országgyűlés e felhatalmazása arra a rendelkezésre vezethető vissza, amely szerint a parlament a legfőbb népképviselői szerv, és e jellege lehetővé teszi, hogy a nép a hatalmát – a népszuverenitás elvének megfelelően – választott képviselői útján gyakorolja.¹⁵ Az Országgyűlés alkotmányozó hatalma tehát a népszuverenitás közvetett megvalósulása-ként a nép alkotmányozó hatalmának kinyilvánítása. Ez azonban *csak a mai alkotmányos berendezkedés keretei között* értelmezhető. Az alkotmányozó hatalom originális jellegéből és elvileg korlátlan voltából az következik, hogy ha az Alaptörvényben rögzített alapkonszenzus megszűnik, és olyan alkotmá-

nyos válság alakul ki, amely az Alaptörvényben rögzített alkotmányos berendezkedés összeomlásával jár, akkor a nép alkotmányozó hatalma más közvetett és közvetlen formában is megvalósulhat, akár alkotmányozó gyűlés összehívásával, illetve akár népszavazás általi megerősítés alkalmazásával.¹⁶ Az ilyen jellegű alkotmányozásra ugyanis – az alkotmányozó hatalom originális és extrakonstitucionális jellege következtében – az Alaptörvény rendelkezései nem vonatkoznak, így a megállapított eljárási szabályok sem érvényesíthetők és az alkotmányozáson nem kérhetők számon.¹⁷ Amíg azonban az államilag szervezett társadalmi együttélés a

¹⁶ Az alkotmányozó hatalom alatt általában azt a politikai hatalmat vagy autoritást értik, amelyik abban a helyzetben van, hogy az alkotmányt normatív érvényességi igénnyel létrehozza, hordozza és megszüntesse. E.-W. Böckenförde: Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts. In: Uő. Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1991. 94. o. Az alkotmányozó hatalom nem alkotmányjogilag konstituált, mert megelőzi az alkotmányt, hanem konstituáló hatalom, mivel magát az alkotmányt hozza létre. Az alkotmányozó hatalom az általa létrehozott alkotmányból ezért jogilag nem vezethető le. A népszuverenitás elvén álló demokratikus alkotmányozás számára a nép az a konstituáló tényező, amelyik az alkotmányozó hatalom letéteményese, gyakorlója, és az alkotmányozás aktusa során annak az alaptörvénynek a létrehozója, ami a nép politikai együttélésének jogi alaprendjét alakítja ki. A nép – ebben az értelemben – olyan politikai kategóriaként fogható fel, amelyik mind számszerű nagysága, mind társadalmi-politikai fejlettsége alapján képes politikai státuszáról döntést hozni, vagyis az alkotmányozás kapcsán cselekvő módon fellépni. Az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalomról részletebben lásd Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2009. 67-80. o. és Petrétei József: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In: Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. (Szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán) Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest 2014. 49-67. o. Lásd még Drinóczi Tímea: Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról – az Alaptörvény alapján. Jogtudományi Közöny 2015. 7-8. sz. (megjelenés alatt).

¹⁷ Ebből következően az Alaptörvény által az Alaptörvény elfogadására előírt rendelkezések sem, mivel ezek az alkotmányozó hatalmat csak akkor kötik, ha az alkotmányozásra az Alaptörvény szerinti rendben kerül sor.

¹⁰ Az Alaptörvény az elfogadására és módosítására vonatkozó eljárást nem az általános törvényhozási eljárás különleges eseteként szabályozza, hanem teljesen önálló eljárásként. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011. 199. o.

¹¹ Alaptörvény S) cikk (1) bek.

¹² Alaptörvény 8. cikk (3) bek. a) pont

¹³ Alaptörvény 1. cikk (2) bek. a) pont

¹⁴ Alaptörvény S) cikk (2) bek. Az Alaptörvény csak akkor jelent normatív korlátot a mindenkorinak kormányzati hatalommal szemben, ha a kormányzati hatalom gyakorlója nem tudja egyszerű többséggel módosítani az Alaptörvényt.

¹⁵ Vö. az Alaptörvény 1. cikk (1) és a B) cikk (4) bekezdéseivel.

hatályos Alaptörvény alapján áll fenn, addig az alkotmányozó hatalom kizárólagos gyakorlójának az Országgyűlés minősül, és érvényesülniük kell azoknak a feladat- és hatásköröknek, illetve eljárási szabályoknak is, amelyeket az Alaptörvény erre nézve egyértelműen meghatározott.¹⁸ Az *alkotmánymódosító hatalom* – mint az Alaptörvény által konstituált hatalom – viszont kizárólag az Alaptörvény eljárási szabályainak megfelelően gyakorolható. Mivel az Alaptörvény nem tartalmaz megváltoztathatatlan rendelkezéseket, vagy revíziós eljárási és szervezeti korlátokat, ezért az Alaptörvény módosításának tartalmi korlátja gyakorlatilag nincs.¹⁹

a) A *köztársasági elnököt megilleti* az Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló *javaslat előterjesztésének* joga,²⁰ amelyet *ellenjegyzési kööttség nélkül* gyakorolhat. Önálló mérlegelése alapján *maga dönti el*, hogy kíván-e ilyen előterjesztéssel élni, vagy sem. Az alaptörvényi rendelkezésből az is következik, hogy a köztársasági elnök javaslata akár az „Alaptörvény elfogadására” irányulhat, vagyis akár *új Alaptörvény kezdeményezésének lehetőségét is* magában foglalja. Mivel a módosítás alól az Alaptörvény egyetlen rendelkezése sincs kivéve, ezért az államfői kezdeményezés *bármely alaptörvényi rendelkezés módosítására* – megváltoztatására, kiegészítésére, hatályon kívül helyezésére – vonatkozhat. A *kezdeményezés formáját* sem az Alaptörvény sem törvény *nem* határozza meg, de ebből még nem következik, hogy ez tetszőleges formában volna gyakorolható. Az alkotmányozás sajátos eljárást jelent, amely feltételezi ennek formalizált jellegét, mert az alkotmányozásra az Országgyűlés kizárólagosan jogosult, vagyis a parlament döntéshozatalát feltételezi, amely csak formalizált eljárás szerint mehet végbe. Az Alaptörvény elfogadására, továbbá az Alaptörvény módosítására irányuló javaslat a ha-

tározati házszabályi rendelkezés szerint *törvényjavaslatnak minősül*,²¹ és ennek megfelelően kezelendő. Következésképpen az államfő csak abban a formában élhet kezdeményezési jogával, amelyet a törvényjavaslatra a törvény és a határozati házszabály előír. Így az Alaptörvény elfogadására és módosítására irányuló javaslatot a parlamenti jogban megállapított szabályok szerint kell benyújtani. A határozati házszabályi rendelkezés alapján *e javaslat irománynak minősül*.²² Mivel az irománynak *tárgyalásra és határozathozatalra alkalmasnak* kell lennie, továbbá a törvényjavaslatnak tartalmaznia kell a javasolt *címet*,²³ *szöveget* és *indokolást*,²⁴ valamint az irományt a házelnökhöz címezve kell benyújtani,²⁵ ezért a köztársasági elnök csak e követelménynek megfelelően gyakorolhatja kezdeményezési jogát. A házelnök ugyanis visszautasítja azt az irományt, amelyet nem az említett követelményeknek megfelelően nyújtottak be.²⁶ Ez nem jelenti az államfő kezdeményezési jogának korlátozását, csak e jog gyakorlására szab meg formai feltételeket: ha ugyanis a kezdeményezés ezeknek a formai kelleknek megfelel, akkor az indítvány *önálló indítványnak minősül*, amely automatikusan, külön döntés nélkül az *Országgyűlés tárgysorozatába* kerül.²⁷ A napirendre vételéről – és értelemszerűen a megtárgyalásáról, illetve esetleges

²¹ Lásd az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY. határozat (HHsz.) 158. § 25. pontját.

²² Vö. a HHsz. V. fejezetével.

²³ Jelen esetben feltétlenül azt, hogy a javaslat az Alaptörvényt érinti.

²⁴ HHsz. 31. § (1) bek. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) 28. § (4) bek. 3. mondata is előírja, hogy a törvényjavaslatához indokolást kell fűzni.

²⁵ Vö. a HHsz. 30. §-ával. A HHsz. 30. § (2) bekezdése szerint az irományokat – eltérő határozati házszabályi rendelkezés hiányában – papír alapon, az Országgyűlés ülésnapjának végéig, egyébként az általános munkarend szerinti munkaidő végéig, vagy a házelnök által meghatározott elektronikus formában bármikor be lehet nyújtani. A (3) bekezdés rögzíti, hogy a papír alapon benyújtott irományok iktatásukkal, az elektronikus úton benyújtott irományok beérkezésükkel minősülnek benyújtottnak. Az Ogytv. 60. § (1) bekezdés a) pontja szerint a törvényjavaslatot az Országgyűlés honlapján a benyújtást követően haldéktalanul közzé kell tenni.

²⁶ Vö. a HHsz. 29. § (3) bek. a) pontjával.

²⁷ Vö. a HHsz. 27. § (1) bekezdés a) pontjával és a 31. § (2) bekezdésével.

¹⁸ Az ezzel ellentétes alkotmányozás ugyanis érvénytelennek minősül.

¹⁹ Az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom látszólagos egybeesése azonban elméletileg semmiképpen sem jelenti e két hatalom azonosságát, még akkor sem, ha az alkotmánymódosító hatalom – az alkotmánymódosítás korlátainak hiányában – alkotmányozó hatalomként léphet fel.

²⁰ Vö. az Alaptörvény S) cikk (1) bekezdésével.

elfogadásáról – azonban kizárólag az Országgyűlés jogosult dönteni, ezt nem lehet kikényszeríteni: a *parlament döntése a köztársasági elnökre is kötelező*.

b) Az Alaptörvény az elfogadásának, illetve a módosításának *eljárási kérdéseiről* – a kezdeményezésen túlmenően – *csak* annyiban rendelkezik, hogy *egyrészt megállapítja* az Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához *szükséges szavazati arányt, másrészt előírja a kihirdetés főbb szabályait, harmadrészt lehetőséget ad a köztársasági elnöknek, hogy az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények betartásának vizsgálatát kérje az Alkotmánybíróságtól*.²⁸

ba) Az Alaptörvény kimondja, hogy az Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők *kétharmadának szavazata szükséges*.²⁹ Eszerint *érvényes döntés csak az lehet, amely e szavazati arány követelményének eleget tesz*. Ez egyúttal az Alaptörvényben megállapított olyan *eljárási feltétel*, amelyet ha nem tartottak meg, akkor a köztársasági elnöknek kérnie kell az alkotmánybírósági vizsgálatot, mert érvénytelen döntést nem írhat alá és nem hirdethet ki.

bb) A kihirdetés főbb szabályai közül az Alaptörvény azt rögzíti, hogy az Országgyűlés által elfogadott Alaptörvényt vagy ennek módosítását az *Országgyűlés elnöke aláírja és megküldi a köztársasági elnöknek*.³⁰ A köztársasági

sági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását a *kézzelvezeteltől számított öt napon belül aláírja*, és *elrendeli* a hivatalos lapban való *kihirdetését*. A meghatározott aránnyal történő elfogadás mellett *további eljárási követelmény* tehát az is, hogy az elfogadott Alaptörvényt, vagy az elfogadott módosítást az *Országgyűlés elnöke írja alá*. Ha az aláírás *elmarad*, az *szintén* az Alaptörvénybe foglalt *eljárási követelmény megsértésének* minősül, amely alapul szolgál a köztársasági elnök alkotmánybírósági vizsgálatot kezdeményező joga gyakorlására. A köztársasági elnöknek történő megküldés maga is eljárási követelmény, de ennek elmaradása egyúttal azt is eredményezi, hogy az államfő nem képes saját feladat- és hatáskörének gyakorlására, így sem az alkotmánybírósági vizsgálat kezdeményezésére, sem az aláírásra, sem pedig a kihirdetés elrendelésére. A köztársasági elnöknek történő megküldés elmaradása következőképpen azt is eredményezi, hogy bár az Országgyűlés döntött, de az alkotmányozási aktus jogilag nem válik érvényessé, mivel a kihirdetés olyan érvényességi kellék, amely más módon nem pótolható.

bc) Az Alaptörvény szerint „[h]a azonban a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó – az Alaptörvényben foglalt – eljárási követelményeket nem tartották meg, akkor ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól.”³¹ Eb-

²⁸ Vö. az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdésével. Ide sorolható továbbá az S) cikk (4) bekezdése, amely szerint „[a]z Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában.”

²⁹ Lásd erről az Alaptörvény S) cikk (2) bekezdését.

³⁰ Az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezést arra, hogy az Országgyűlés elnökének az elfogadott Alaptörvényt vagy ennek módosítását hány napon belül kell megküldenie a köztársasági elnökhöz. Az Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdése szerint „[a]z elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek.” Mivel a HHsz. 158. § 25. pontja szerint az Alaptörvény elfogadására, továbbá az Alaptörvény módosítására irányuló javaslat törvényjavaslatnak minősül, ezért e határidő elvileg itt is figyelembe vehető volna. Emellett még két érv hozható fel. Egyrészt a házszabályi rendelkezések alapvetően nem tesznek különbséget az Alaptörvényre és módosítására vonatkozó javaslat és a törvényjavaslat tárgyalása között, vagy ahol igen, ott 2015/1

az eltérést külön jelölik [pl. HHsz. 37. § (3) bek. a) pont; 38. § (1) bek. b) pont; 42. § b) pont; 61. § (4) bek. a) pont; 65. § (2) bek. a) pont]. Másrészt semmi sem indokolja, hogy az Országgyűlés elnökének – a törvényekhez képest – kevesebb, vagy több ideje legyen e döntések megküldésére. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy mivel az Alaptörvény erről kifejezetten nem rendelkezik, ezért az öt napon belüli aláírás és megküldés nem minősül az Alaptörvényben foglalt eljárási követelménynek.

³¹ Alaptörvény S) cikk (3) bek. 3. mondat. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az „Alaptörvény megalkotására és annak módosítására vonatkozó jogalkotás a legmagasabb szintű jogalkotói tevékenység, amelynek az eljárási szabályait maga az Alaptörvény határozza meg. Kiemelten fontos alkotmányos követelmény ezért az, hogy amennyiben az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként végez jogalkotást, akkor maradéktalanul betartsa azokat az eljárási szabályokat, amelyeket számára az Alaptörvény meghatá-

ben az esetben tehát az *államfőnek van lehetősége* – értelemszerűen az aláírás és a kihirdetés elrendelése előtt – az *Alkotmánybíróság eljárását indítványozni*, amely az előzetes normakontroll eljárás egyik esetének minősül.³² Az alaptörvényi rendelkezés olyan feladat- és hatáskört állapított meg a köztársasági elnöknek, amely az *alkotmányossági vétő speciális formájaként* fogható fel. *Sajátosságát egyfelől* az adja, hogy az államfőt *csak az Alkotmánybírósághoz való fordulás joga* – azaz előzetes normakontroll eljárás indítványozása – illeti meg, vagyis *nem maga dönt* véglegesen az *alkotmányossági kérdésről*, hanem más szervet kapcsol be az eljárásba. Az államfő *vizsgálati joga* csak arra terjed ki, hogy *ennek alapján eldöntse: megítélése szerint* az alkotmányozásra megállapított *alaptörvényi követelményeket betartották-e, vagy sem*. Ha „úgy ítéli meg”, hogy az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket *nem tartották meg*, ennek *vizsgálatát kérnie kell* az Alkotmánybíróságtól.³³ Ez azért is követelmény vele szemben, hogy ne kerülhessen olyan helyzetbe, ami miatt elvileg felelősségre vonható lenne, mert az általa eljárási szempontból érvénytelennek tartott parlamenti aktust aláírja és kihirdetését elrendeli. Ha ugyanis az alkotmányozás során az alaptörvényi eljárási követelmények sérülnek, akkor az alaptörvénysértést jelent,³⁴ és

az ily módon hozott aktus aláírása, illetve kihirdetésének elrendelése maga is alaptörvénysértő volna. A köztársasági elnök vizsgálati joga – és ennek alapján az előzetes normakontroll eljárás indítványozása – arra szolgál, hogy meggyőződjön az „alkotmányozás eljárási alkotmányosságáról”, és ne kerülhessen sor olyan alkotmányozási aktusra, amely eljárási szempontból alaptörvényellenes.³⁵ Az alkotmányossági vétő *másfelől* ugyanis azért tekinthető *sajátosnak*, mert az államfő e jogával *kizárólag* az Alaptörvénybe foglalt *eljárási szabályok megsértése miatt* élhet, vagyis *tartalmi szempontú vizsgálatra nincs* lehetősége. Ilyen hatásköre az Alkotmánybíróságnak sincs, tartalmi felülvizsgálatot a testület sem végezhet, ezért az erre irányuló államfői indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.³⁶ Mivel az Alaptörvény *kifejezetten a benne foglalt eljárási követelmények meg nem tartása miatt* teszi lehetővé a vizsgálatot, ezért ez a köztársasági elnök *vizsgálati jogának tárgyi korlátját* jelenti, és kizárólag az eljárási érvényesség kérdésének megítélésére nézve engedi meg. A sérelmet szenvedett eljárási

roz.” 45/2012. (XII. 29.) AB határozat. ABH 2012. 347, 407

³² Vö. az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (Abtv.) 26/A. § fejezeti elhelyezésével.

³³ Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény erre vonatkozó rendelkezései nem teljesen felelnek meg egymásnak. Az S) cikk (3) bekezdés 3. mondata szerint a köztársasági elnök az alkotmánybírósági vizsgálatot „kéri”, amely – a kijelentő mód ellenére – egyértelműen kötelezettséget (parancsot) jelent a számára. A 9. cikk (3) bekezdés i) pontja szerint viszont e hatáskör gyakorlás lehetőségként szerepel (az Alkotmánybíróságnak „megküldheti”), csakúgy, mint a 24. cikk (5) bekezdésében (a vizsgálatot „kezdemenyyezheti”).

³⁴ „Az Alaptörvény elfogadása, az Alaptörvény módosítása, kiegészítése (...) szigorú kötöttségekhez, előírásokhoz (...) kötött szabályok alapján történhet csak. Ezeknek a szabályoknak a betartása a közjogi érvényesség alapvető feltétele...” 45/2012. (XII. 29.) AB határozat. ABH 2012. 347, 404. „A közjogi érvényességhez szükséges Alaptörvényben előírt formai (eljárási) szabályok maradéktalan betartása az alkotmányozó hatalomként eljáró Országgyűlésre is kötelező.” 45/2012. (XII. 29.) AB határozat. ABH 2012. 347, 404-405

2015/1

³⁵ Megjegyzendő, hogy ezt nemcsak a köztársasági elnök előzetes normakontroll eljárást kezdeményező joga biztosítja, hanem az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés b) pontjában meghatározott utólagos normakontroll eljárás is, amelyet a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. E szervek azonban – a köztársasági elnök általi vizsgálathoz képest – további Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartásának vizsgálatát is kérhetik: a köztársasági elnök általi aláírás és kihirdetés elrendelésére, a hivatalos lapban való megjelenésre, illetve a módosítás megjelölésére vonatkozó előírások betartását. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg az Alaptörvényben meghatározott eljárási követelményeknek, az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását megsemmisíti [Alaptörvény 24. cikk (6) bek. b) pont], vagyis ilyenkor nincs parlamenti „újrátárgyalás”.

³⁶ Vö. az Abtv. 64. § a) pontjával. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a]bban az esetben ugyanis, ha a közjogi érvénytelenséget állító indítvány valóban formai szempontból támadja az Alaptörvény módosítását, akkor az Alkotmánybíróságnak van hatásköre annak elbírálására, amennyiben azonban a kérelem a módosítás tartalmi szempontú vizsgálatra irányul, akkor az Alkotmánybíróság - az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján - a hatáskörének hiányát kell, hogy megállapítsa.” 12/2013. V. 24.) AB határozat. ABH 2013. 390, 399

szabálynak tehát olyannak kell lennie, amely az alkotmányban szerepel: ilyennek minősíthető az, hogy Alaptörvény elfogadására vagy módosítására vonatkozó javaslat az *arra jogosulttól származott-e*, a parlament általi *elfogadása az előírt arányban történt-e*, és az *Országgyűlés elnöke azt aláírta-e*, mielőtt megküldte az államfőnek. Ezek tehát az Alaptörvénybe foglalt eljárási követelmények, amelyek az *érvényes döntés meghozatalának a feltételei*. Az Alaptörvény elfogadására és módosítására vonatkozó javaslatoknak az Országgyűlés plenáris és bizottsági ülésein – a házszabályi rendelkezések előírásainak megfelelően – történő megvitatása már nem tartozik ebbe a körbe, jóllehet, a jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése elvileg a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti, ha az eljárás valamely törvényi vagy határozati házszabályi rendelkezés megsértésével jár.³⁷ Az Alaptörvény azonban az ilyen eljárási szabályok megsértésének *tárgyi súlyát nem tekinti alaptörvényi szintűnek*, így ezek jelentőségét kisebb mértékűnek értékeli, következésképpen ezekre a köztársasági elnök vizsgálati hatásköre nem terjedhet ki. Annak *megítélése*, hogy az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket az alkotmányozás során betartották-e, a *köztársasági elnök saját, önálló mérlegelésétől* függ, ebben más szerv nem működik közre, az államfő belátásán múlik, hogy lát-e eljárási szabálysértést. Ha azonban úgy véli, hogy az eljárás során nem tartották be az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket, akkor ennek vizsgálatát *köteles* kérni az Alkotmánybíróságtól. E *hatásköre* – az általános helyettesítés esetét leszámítva – *kezárólagos*,³⁸

más szerv ezzel nem élhet, továbbá e hatáskör nincs ellenjegyzéshez kötve, de ettől a ponttól a hatásköre *kezdemenyező jellegű*, mert a döntési láncban még további – alkotmánybíróági – döntés következik, amely az államfőt is kötelezi. A köztársasági elnökre a kezdeményezésnél az alkotmánybíróági eljárás szabályai vonatkoznak. Eszerint az eljárás megindítására az *írásbeli indítványt közvetlenül az Alkotmánybíróságnál* kell előterjeszteni.³⁹ Az indítványának *határozott kérelmet* kell tartalmaznia, mert ennek hiányában az Alkotmánybíróság az indítványt nem vizsgálja.⁴⁰ A kérelem *akkor minősül határozottnak*, ha a köztársasági elnök *egyértelműen megjelöli* azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely *megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét* az indítvány elbírálására, továbbá amely az *indítványozó jogosultságát* megalapozza. További feltétel *azoknak az* – Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt – *eljárási követelményeknek a megjelölése*, amelyeket az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása *megsértett*. Az indítványnak *indokolást* is tartalmaznia kell arra nézve, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása *miért ellentétes* a megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel. Végül *kifejezett kérelmet* is magában kell foglalnia az *Alkotmánybíróság döntésének tartalmára*.⁴¹ E rendelkezések *mind formai, mind tartalmi szempontból meghatározzák az államfő hatáskörgyakorlásának módját*.

c) Az *Alkotmánybíróság* az Alaptörvény elfogadását és módosítását szintén csak az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekre nézve vizsgálhatja felül,⁴² vagyis más szempontot a testület sem vehet figyelembe. Az államfő indítványáról *szoron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoznia* kell.⁴³ Ha az

³⁷ Az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlata szerint – a konkrét jogi szabályozás alapján esetről-esetre, az összes körülmény gondos mérlegelésével dönt abban a kérdésben, hogy a vizsgált eljárási szabályszegés súlya olyan mértékű-e, ami maga után vonja a közjogi érvénytelenség jogkövetkezményét. A mérlegelésnél fontos szempont az, hogy a sérelmet szenvedett eljárási szabály milyen jogforrásban található meg (alkotmány, törvény, házszabályi rendelkezések) és az is, hogy milyen súlyú a szabályszegés, hogyan hat az ki a megalkotott jogszabályra (befolyásolta-e pl. annak az érvényességét). Vö. a 45/2012. (XII. 29.) AB határozattal. ABH 2012. 347, 395 és 397-398

³⁸ Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdés a) pontja szerint e vizsgálatot „az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás 2015/1

tekintetében a köztársasági elnök (...) kezdeményezheti,” más szerv tehát erre nem jogosult.

³⁹ Abtv. 53. § (1) bek.

⁴⁰ Vö. az Abtv. 23/A. § (1) bekezdésével és az 55. § (3) bekezdésével.

⁴¹ Vö. az Abtv. (1) és (1a) bekezdéseivel.

⁴² Alaptörvény 24. cikk (5) bek.

⁴³ Alaptörvény 24. cikk (6) bek. Az Abtv. 23/A. § (2) bekezdése szerint „[a]z indítvány alapján az elnök gondoskodik az ügynek az Alaptörvény 24. cikk (6)

Alkotmánybíróság a vizsgálata során *nem állapítja meg az eljárási követelmények megsértését*, a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását *baladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését*.⁴⁴ Ha azonban az Alkotmánybíróság vizsgálata arra a következtetésre jut, hogy az Alaptörvény elfogadása vagy módosítása nem felelt meg az eljárási követelményeknek, az Alaptörvényt vagy módosítását az Országgyűlés *újrátárgyalja*.⁴⁵ Mivel az elfogadott Alaptörvényt, illetve módosítását a köztársasági elnök küldte meg előzetes normakontrollra az Alkotmánybíróságnak, a testület elmarasztaló döntését követően az Országgyűlésnek – újrátárgyalás céljából – az államfő küldi vissza.⁴⁶

d) Az Országgyűlés általi „újrátárgyalás” felvet bizonyos további eljárási kérdéseket. A határozati házsabályi rendelkezés szerint „a házelnök felkéri a törvényalkotási bizottságot az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő módosító javaslat előterjesztésére.”⁴⁷ *Módosító javaslatra* viszont ezekben az esetekben *nincs szükség*, mert az *alaptörvény-ellenesség nem tartalmi jellegű*, hanem *kizárólag* az Alaptörvényben foglalt *eljárási követelmények be nem tartása miatt* következett be, így ezek orvoslását kell elvégezni, ami *további kérdéseket és problémákat* vet fel. Ha az alaptörvényi eljárási követelmények sérelmét az okozta, hogy az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására vonatkozó javaslat *nem az arra jogosulttól származott* – aminek a lehetősége szinte kizárható –, akkor az *egész korábban lefolytatott eljárás érvénytelen* lesz, és csak az arra jogosult kezdeményezésére lehet teljesen új eljárást lefolytatni, az eljárási jogsértés másként nem orvosolható. Ha az alaptörvény-ellenességet az okozta, hogy az Alaptörvény vagy módosítása elfogadásnál *nem volt meg az országgyűlési képviselők kétharmados aránya*, akkor a *szavazást szükséges*

megismételni, vagyis elegendő, ha az Országgyűlés az elfogadásról újra szavaz,⁴⁸ mert ezzel az eljárási jogsértés kiküszöbölhető. Ha pedig a köztársasági elnök azért küldte meg az Alaptörvényt vagy ennek módosítását az Alkotmánybíróságnak, mert ezeket az *Országgyűlés elnöke nem írta alá*, akkor nem teljesen érthető, hogy miért nem elegendő a házelnöki aláírás pótlása, miért kell az eljárásba az Alkotmánybíróságot bevonni. Ez legfeljebb akkor képzelhető el, ha az államfőnek – házelnöki aláírás hiányában – valaki más, arra nem jogosult küldi meg a parlamenti döntéseket aláírásra. Ha viszont a házelnök küldi meg, akkor nagy valószínűséggel csak figyelmetlenségről van szó, aminek a pótlása egyszerűbben is megoldható. Az Országgyűlés általi „újrátárgyalás” tartalma és formája azonban ilyen esetben nehezen határozható meg.

e) Az „újrátárgyal” Alaptörvényt vagy ennek módosítását – a házelnöknek, aláírás után – *ismételten meg kell küldenie a köztársasági elnök részére aláírásra és a kihirdetés elrendelésére*, mert más szerv – az általános helyettesítést leszámítva – ezt nem teheti meg. Nincs kifejezett rendelkezés arról, hogy az államfő ismételten élhet-e az előzetes normakontroll lehetőségével, de ezt az Alaptörvény egyértelműen nem is zárja ki. Bár nehezen képzelhető el, hogy ha az Országgyűlés a korábbi döntése az eljárási követelmények megsértése miatt került újrátárgyalásra, és az eljárási követelmények közül is csak azok miatt, amelyeket az Alaptörvény állapított meg, akkor az újra megküldött parlamenti aktusok alkotmány-sértők volnának, de ez egyértelműen ki sem zárható. Ezért a *köztársasági elnök* – a már ismertetett szabályok szerint – *jogosult újra az Alkotmánybírósághoz fordulni*, ha úgy ítéli meg, hogy az alaptörvényi eljárási követelmények sérültek. Ennek indoka, hogy az Alaptörvény közjogi érvényessége, alkotmányos legalitása és legitimitása megkérdőjelezhetetlen legyen, mind egészében, mind az egyes elemei tekin-

bekezdése szerinti határidő betartását szolgáló időben történő napirendre vételéről.”

⁴⁴ Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés 4. mondat

⁴⁵ Alaptörvény 24. cikk (6) bek. a) pont. Az újrátárgyalásra a határozati házsabályi rendelkezések nem tartalmazznak a törvény újrátárgyalásához képest eltérő rendelkezéseket, ezért erre az esetre is elvileg a HHsz. 79. §-át kell alkalmazni.

⁴⁶ Vö. a HHsz. 79. § (1) bekezdésével.

⁴⁷ HHsz. 79. § (1) bek.

2015/1

⁴⁸ Ebben az esetben az külön vizsgálatot igényel, hogy elegendő-e a zárszavazást megismételni, vagy szükség van esetleg a törvényalkotási eljárás korábbi szakaszaiban is újra szavazni [lásd pl. a HHsz. 48. § (8) bekezdését és a 49. § (5) bekezdését].

tetésben, ide értve a későbbi módosításait, kiegészítéseit is.⁴⁹

B) A köztársasági elnök törvényhozással kapcsolatos feladat- és hatáskörei

A törvényalkotásban való részvétel lehetőségének vizsgálata az államfői hatalom szempontjából meghatározó kérdés, mert ebből e hatalom terjedelmére, és a köztársasági elnöknek az államéletben betöltött szerepére fontos következtetések vonhatók le.⁵⁰ A köztársasági elnök törvényalkotással összefüggő feladat- és hatásköreit azért indokolt részletesebben elemezni, mert *egyfelől a törvényeknek kiemelkedő és meghatározó jelentőségük van a magyar jogforrási rendszerben, másfelől a törvényhozás a kormányzati döntéshozatal egyik lényeges formája is, valamint e tevékenységgel kapcsolatban az Alaptörvény több feladat- és hatáskört is megállapított az államfő számára. A törvényhozás az Országgyűlésnek – mint Magyarország legfőbb népképviselői szervének – a néphatalom közvetett gyakorlásából eredő feladat- és hatásköre, jelentős hatalmi jogosítvány, amely az Országgyűlést a törvényhozó hatalom letéteményesévé teszi. A törvényhozó hatalom az államhatalom birtokosának önálló, alkotmányjogilag garantált és megragadható tényleges hatalomgyakorlása, amely alapvetően különbözik az államhatalom más megjelenési formáitól.*⁵¹ A törvényhozás az alkotmány által konstituált hatalomként az állami autoritás speciális cselekvésformája, az állam szabályozó hatalma, és ilyenként – főszabály szerint – mindenre nézve kötelező rendelkezések kibocsátását jelenti.⁵² Az Alaptörvény nem szabályozza részletekbe menően a törvényalkotást, csupán az e tevékenységgel kapcsolatos

legalapvetőbb rendelkezéseket foglalja magában: a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, a törvényalkotásra felhatalmazott szervet, a törvény elfogadásának, aláírásának, alkotmányos kontrolljának és kihirdetésének szabályait határozza meg.⁵³ Magyarországon az Országgyűlés – alkotmányos helyzete és az általa alkotott törvényeknek a jogforrási rendszerben elfoglalt kiemelkedő jelentősége⁵⁴ következtében – a legfőbb jogalkotónak minősül: *törvényt kizárólag az Országgyűlés alkothat*, és e hatáskörét senkire sem ruházhatja át. A parlament jogalkotási hatalma az Alaptörvényből ered, mivel számára jogalkotási törvényhozási hatalmat az alkotmány konstituál. A törvényben – az Alaptörvény rendelkezéseiből is kitűnően – a népszuverenitást kifejező Országgyűlés többségi akaratát testesül meg,⁵⁵ de csak az Alaptörvénynek megfelelő törvény alkotmányos. A törvényhozás joga ezért csak a parlamentet illeti meg, és e jogkörében más szerv nem helyettesítheti.

A magyar parlamentáris demokráciában a törvényhozás funkcióját gyakorló, a törvényeket elfogadó mindenkori kormányzati többség szándékait, törekvéseit elsősorban *kormányzati döntések törvényi formában történő kinyilvánításával* valósítja meg. Az Országgyűlés törvényhozó hatalmának sajátossága az, hogy e hatalmat a mindenkori parlamenti többség gyakorolja. A zökkenőmentes kormányzás érdekében rendkívül fontos, hogy a parlamenti többség számára kellő mozgástér maradjon politikai-kormányzati elképzeléseinek törvényhozási úton történő megvalósítására, mivel ezek a törvények a hatékony kormányzás fontos eszközei. Ez arra vezethető vissza, hogy a kormányzati politikai elképzelések és törekvések – meghatározó módon – *törvényeken keresztül* közvetítődnek, és így a *törvényekben a kormányzati politika konkretizálódik*. A törvények legtöbbször kifejezésre juttatják az adott korszakban követett politikát: nyilvános döntési folyamatok eredményeként keletkeznek, és legtöbbször divergáló érdekek konfliktusai és kompro-

⁴⁹ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat. ABH 2012. 347, 403. „„Az Alaptörvény megkérdőjelezhetetlen legalitása elengedhetetlen ahhoz, hogy az egész jogrendszer legalitása is megkérdőjelezhetetlen legyen.” Uo.

⁵⁰ Vö. Szabó István: Az államfő jogállása a weimari köztársaságban. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 203. o.

⁵¹ Vö. P. Badura: Staatsrecht. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1986. 361. o.

⁵² A törvényhozó hatalom a parlamenti népképviselőnek az alkotmány által megalapozott, rendezett és korlátozott képessége, hogy jogtételeket törvény alakjában kibocsásson. Vö. Badura: i.m. 361. o.

2015/1

⁵³ Vö. az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pontjával, illetve a 6. cikkével.

⁵⁴ Törvénnyel – a különleges jogrendtől eltekintve – más jogszabály nem lehet ellentétes.

⁵⁵ 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 84

misszumai termékeként kerülnek kibocsátásra. A törvényekben a politika olyan követelményként fogalmazódik meg, amelynek teljesítéséhez az állami kényszerítő eszközök is igénybe vehetők, azaz a törvény a leginkább alkalmas forma arra, hogy meghatározott – politikailag szükségesnek tartott – magatartásokat elvárható módon programozzon, és szankciók alkalmazását kilátásba helyezve ennek teljesítését biztosítsa. Ez teszi a törvényt – demokratikus és hatékony társadalomirányítást feltételezve – az államhatalom birtokosának kezében a kormányzás döntő és mellőzhetetlen eszközévé. Ezért az alapvetően kormányzati feladatok esetében eleendő az egyszerű többség alkalmazása.

A törvények létrejöttének közjogi érvényességéhez azonban nem elegendő az Országgyűlés általi döntéshozatal. A törvényekre is vonatkozik az az alaptörvényi rendelkezés, hogy ezeket a hivatalos lapban kell kihirdetni.⁵⁶ A törvények kihirdetésére az Alaptörvény a *köztársasági elnöknek* állapított meg feladat- és hatáskört, amennyiben e szerv jogosult a *törvények aláírására*, és *kihirdetésük elrendelésére*.⁵⁷ Ezt megelőzően azonban *élhet* az ún. alkotmányossági vagy politikai *vétőjoggal*, illetve *jogosult törvénykezdeményezésre* is.

I. A köztársasági elnök törvénykezdeményezési feladat- és hatásköre

a) A köztársasági elnöknek az Alaptörvény szerint – mások mellett – szintén van *törvénykezdeményezési joga*,⁵⁸ amelyet *ellenjegyzés nélkül jogosult* gyakorolni. Az *államfő törvénykezdeményezési joga* a parlamentáris kormányzati rendszerekben *általában nem jellemző*, mivel nincs összhangban e rendszer logikájával. Az államfőnek ugyanis nincs aktív politikaalakító lehetősége, nem visel politikai felelős-

séget a parlament irányában, ezért az ellenjegyzés nélküli törvénykezdeményezési jog gyakorlása következtében az államfő a politikai küzdelmek keresztútjába kerülhet, és az államfőt e kérdésben a parlament leszavazhatja, ami ellentmondásos helyzetet eredményezne, ezért kerülendő.⁵⁹ Ha viszont az államfő törvénykezdeményezési joga ellenjegyzéshez kötött volna, akkor ez igazából a kormány kezdeményezését jelentené, nem az államfőét, mert az ellenjegyzést csak azokhoz a törvényjavaslataihoz kapná meg, amelyekkel a kormány nevében eljáró ellenjegyző is egyetért.⁶⁰ Bizonyos esetekben azonban – az államfő konkrét alkotmányjogi helyzetének megfelelően – megfontolásra érdemes lehet a törvénykezdeményezési jog megadása, akár ellenjegyzés nélkül is. A *parlamentáris köztársaságok alkotmányai* közül *néhány biztosít az államfőnek törvénykezdeményezési jogot*,⁶¹ de ez *általában nem jellemző*.⁶² Egyes alkotmányok

⁵⁹ Vö. Ádám Antal: A köztársasági elnök jogállásának alkotmányi szabályozása, különös tekintettel az államfői semlegességre. In: A köztársasági elnök az új alkotmányban. (Szerk. Holló András) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1995. 45-46. o., továbbá Ács Nándor: Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása. In: uo. 91. o.

⁶⁰ Bragyova András szerint azokban a parlamentáris rendszerekben, ahol mégis létezik az államfő törvénykezdeményezési joga, „ott a kormány törvénykezdeményezési jogát jelenti (mivel ellenjegyzéshez kötött).” Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1995. 63. o.

⁶¹ Lásd pl. a lett alkotmány 47. cikkét, a litván alkotmány 68. cikk (1) bekezdését, és a lengyel alkotmány 118. cikk (1) bekezdését. Az észt alkotmány 103. cikk 5. pontja és 161. cikk (1) bekezdése szerint a köztársasági elnök törvényeket csak alkotmánymódosítás tárgyában kezdeményezhet. Megjegyzendő azonban, hogy az idézett alkotmányok közül a lett alkotmány 53. cikke azt tartalmazza, hogy a köztársasági elnök „minden rendelkezését” kell ellenjegyezni, amiből nem derül ki egyértelműen, hogy a törvényjavaslat kezdeményezése rendelkezésnek minősül-e. A litván alkotmány 85. cikke szerint a törvénykezdeményezés nincs ellenjegyzéshez kötve. A lengyel alkotmány 144. cikk (3) bekezdés d) pontja kifejezetten kimondja, hogy a törvénykezdeményezés ellenjegyzés nélkül gyakorolható, az észt alkotmány pedig nem rendelkezik az ellenjegyzéssel.

⁶² Vö. pl. az osztrák alkotmány 41. cikk (1) bekezdésével, a cseh alkotmány 41. cikk (2) bekezdésével, a német alkotmány 76. cikk (1) bekezdésével, a szlovák alkotmány 87. cikk (1) bekezdésével, a szlovén alkot-

⁵⁶ Vö. az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével.

⁵⁷ Vö. az Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdés 2. mondatával. A köztársasági elnöknek nincs önálló jogalkotási hatásköre – kivéve a szükségállapot idején meglévő rendeletalkotási jogkört – de közreműködik a törvényhozási eljárásban, elsősorban kihirdeti a törvényeket, amelyek elnöki aláírás nélkül nem érvényesek. Vö. a 121/2009. (XII. 17.) AB határozattal. ABH 2009. 1013, 1036

⁵⁸ Vö. az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés c) pontjával és a 6. cikk (1) bekezdésével.

alkalmazzák azt a megoldást is, hogy az államfő – törvénykezdeményezés helyett – ún. „elnöki üzenettel” fordul a parlamenthez, és ebben *jelezheti akár valamely törvény megalkotásának szükségességét* is,⁶³ de jogi értelemben ez nem minősül törvénykezdeményezésnek.⁶⁴

b) Az *Alaptörvény* – a korábbi alkotmányi szabályozáshoz hasonlóan – a parlamentáris kormányzati rendszer ellenére mégis ellenjegyzés nélkül *biztosít* az államfő részére *törvénykezdeményezési jogot*.⁶⁵ A gyakorlatban azonban a köztársasági elnökök alig éltek ezzel a lehetőséggel,⁶⁶ mivel az általuk kezdeményezett javaslat napirendre tűzése és elfogadása is a parlamenti többség döntésétől függ, és ez a többség általában a Kormány politikai törekvéseinek megfelelően határoz, vagyis az Országgyűlésben pártpolitikai vitáknak⁶⁷ teszi ki az államfő törvény-

kezdeményezését anélkül, hogy eredményt ígérne.⁶⁸ E kezdeményezési jog biztosításának *praktikus indoka* lehet *egyrészt* a törvényi szabályozás elmaradásából adódó *mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértésre való figyelemfelhívás*, *másrészt* olyan – elsősorban a civil társadalom és szerveződései részéről érkező – megkeresésekre való reagálás, amely javaslatok megtárgyalása iránt komoly *társadalmi igény* mutatkozik, de amelyeket a Kormány kevésbé tart fontosnak. Ez utóbbi különösen akkor érdemel figyelmet, ha nincs lehetőség ún. érdekszervezeti, illetve *népi törvénykezdeményezésre*.⁶⁹ Egyet kell érteni azonban azzal, hogy az *államfő* – bár az *Alaptörvény* nem korlátozza törvénykezdeményezési jogának gyakorlását – *csak olyan törvényjavaslattal* éljen, amelyet *alkotmányos funkcióinak ellátása érdekében* vesz igénybe, vagyis az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés, illetve a nemzet egységének kifejezése céljából gyakorol, nem pedig a Kormány politikaalakítási jogát közvetlenül befolyásoló

mány 88. cikkével, és az olasz alkotmány 71. cikk (1) bekezdésével. Az olasz alkotmány 87. cikk (4) bekezdése szerint a köztársasági elnök „jóváhagyja a kormány által kezdeményezett törvényjavaslatok Parlamentben való előterjesztését.”

⁶³ Pl. az olasz alkotmány 87. cikk (2) bekezdése szerint a köztársasági elnök „üzenetet küldhet a kamaráknak.” A lengyel alkotmány 140. cikk úgy rendelkezik, hogy – bár a köztársasági elnöknek van törvénykezdeményezési joga – „üzenetet küldhet a Képviselőháznak, a Szenátusnak vagy a Nemzetgyűlésnek. Az üzenetről nem tanácskoznak.” A litván alkotmány 84. cikk r) pontja szerint a köztársasági elnök – bár szintén van törvénykezdeményezési joga – „éves jelentést tesz a Parlamentnek Litvánia helyzetéről és a Litván Köztársaság bel- és külpolitikájáról.”

⁶⁴ E megoldást látná indokoltnak Bragyova András is a köztársasági elnök törvénykezdeményezési joga helyett Bragyova: i.m. 63. o.

⁶⁵ Jakab András szerint ez „szocialista örökség”, „rendszeridegen elem”, mert a modern parlamentáris rendszerben „eleve egyértelmű, hogy az államfő csupán végső alkotmányőri feladatokat láthat el a törvényhozásban; a politikai felelősség alóli kibújást szolgálhatja egy tervezetnek a köztársasági elnökkel való beadatása.” Jakab: i.m. 240. o. Az valóban igaz, hogy az államfői törvénykezdeményezés nem jellemző a parlamentáris kormányzati rendszerekben, de a „politikai felelősség alóli kibújást” önmagában a köztársasági elnök törvénykezdeményezése nem jelent, mert a javaslatáról a döntést a mindenkor parlamenti többségnek kell meghoznia, ezért a politikai felelősséget azok a képviselők viselik, akik a javaslatot elfogadják.

⁶⁶ Leszámítva Göncz Árpád három törvénykezdeményezését.

⁶⁷ Ennek elkerülése érdekében Bragyova András azt a javaslatot fogalmazta meg, hogy a törvénykezdeményezés

helyett a köztársasági elnök üzenettel fordulhatna az Országgyűléshez, amelyről a parlament vitát nem folytatna és hozzászólást sem engedne meg. Az elnöki üzenetben az általa fontos kérdésekre hívná fel az Országgyűlés vagy a közvélemény figyelmét. Bragyova: i.m. 63. o. Megjegyzendő azonban, hogy az elnöki üzenet a törvénykezdeményezési joggal elérni kívánt cél szempontjából közel sem olyan súlyú, mint a tényleges kezdeményezés, ugyanakkor a parlament ezt éppúgy figyelmen kívül hagyhatja, mint az államfő által benyújtott törvényjavaslatot. Bár az Országgyűlésben erről – Bragyova András szerint – nem folya vita, de ez a megoldás a pártpolitikai vitákat valójában nem zárna ki, legfeljebb ez nem a parlamentben, hanem azon kívül folya. Az államfő egyébként a hatályos szabályozás következtében most is „üzenhet” az Országgyűlésnek, mert „részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein” [Alaptörvény 9. cikk (3) bek. b) pont].

⁶⁸ Csink Lóránt azonban joggal jegyzi meg, hogy a köztársasági elnök kitétele a politikailag orientált parlamentnek más hatáskörök esetében is felmerül, mint pl. az államfő által gyakorolt jelölési jognál. Csink Lóránt: Az államfő jogállása Európában és Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2008. 123. o.

⁶⁹ Vö. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotást. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2004. 207. o. Vannak alkotmányok, amelyek ismerik a népi törvénykezdeményezés lehetőségét, mint pl. az osztrák alkotmány 41. cikk (2) bekezdése, a lett alkotmány 65. cikke, az olasz alkotmány 71. cikk (2) bekezdése.

módon.⁷⁰ A köztársasági elnöknek ugyanis e jogkörét a *napi politika felett* állva, *alkotmányos jogállásával összefüggésben*, a nemzet egységét kifejezve kell gyakorolnia, olyan esetekben tehát, „amikor különös jelentősége van annak, hogy a törvényt az államfő kezdeményezte.”⁷¹ Ezért a törvénykezdeményezési jog meglete felfogható *egyfelől* úgy, mint az államszervezet demokratikus működése feletti *örökös egyik eszköze*, amellyel a köztársasági elnök jelezheti, ha meglátása szerint az államszervezetben zavarok keletkeztek, és ezek elhárítása törvényhozással lehetséges. *Másfelől* e kezdeményezés bizonyos *ellensúlyként* is értelmezhető, még ha *pusztán szimbolikus jelentősége* is van annak, ha az államfő felhívja a figyelmet olyan körülményre, amely a kormányzat látókörén kívül esik.⁷² Az államfői törvénykezdeményezésnek – még ha a parlament e javaslatát nem is tűzi napirendre, vagy nem fogadja el – akkor is jelentős figyelemfelhívó szerepe lehet, mert *jelzésértéke* van, és a politikai, illetve társadalmi nyilvánosságban nem marad visszhang nélkül. Nyilvánvaló, hogy ennek során a kezdeményezés politikai értékelést is kapna, ezért a köztársasági elnöknek különösen ügyelnie kell arra, hogy törvényjavaslata összhangban álljon államfői funkcióival, valóban a nemzet egységére és az államszervezet demokratikus működésére legyen tekintettel.

c) A köztársasági elnök *törvénykezdeményezési jogának tartalma a törvényjavaslat benyújtásának lehetőségét* jelenti az Országgyűléshez,⁷³ mert ez az a szerv, amely „törvényeket alkot,”⁷⁴ és a törvényhozási eljárás parlamenti szakaszát lefolytatja. Mivel az Alaptörvény a törvénykezdeményezésről a továbbiakban nem rendelkezik, de előírja, hogy az Országgyűlés

házsabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét,⁷⁵ ezért e szabályok a köztársasági elnök törvénykezdeményezésére is vonatkoznak. A köztársasági elnök *szabadon dönthet* arról, hogy *él-e ezzel a jogával*, illetve mikor és milyen tárgykörben gyakorolja, mert erre az Alaptörvény *egyfelől* korlátozó rendelkezést nem állapít meg, *másfelől* nem is kötelezi az államfőt arra, hogy törvényt kezdeményezzen. A törvényjavaslat benyújtásának a *formai feltételei* azonban – mivel az Országgyűlés az alaptörvényi felhatalmazás következtében jogosult működésének és tárgyalási rendjének meghatározására, amibe értelemszerűen a törvényhozási eljárás is beletartozik – a köztársasági elnök törvényjavaslatára is irányadóak. A határozati házsabályi rendelkezés szerint – ahogy ez az alkotmányozásnál már ismertetésre került – a *törvényjavaslat irománynak* minősül,⁷⁶ így *tárgyalásra és határozathozatalra alkalmasnak* kell lennie, továbbá tartalmaznia kell a javasolt *címet, szöveget és indokolást*,⁷⁷ valamint a házelnökhöz címezve kell benyújtani, az arra előírt szabályoknak megfelelően.⁷⁸ A köztársasági elnök törvénykezdeményezése csak e követelménynek megfelelően gyakorolható. Arra is szükséges figyelemmel lennie, hogy a törvényjavaslata feleljen meg az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedjen a jogrendszer egységébe, továbbá feleljen meg a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és a jogalkotás szakmai követelményeinek.⁷⁹ Az államfő törvényjavaslata – ha a házsabályi rendelkezésnek megfelelően került benyújtásra, akkor – külön döntés nélkül az *Országgyűlés tárgysorozatába* kerül.⁸⁰ A napirendre vételéről – az Alaptörvény elfogadására vagy ennek módosítására vonatkozó javaslatához hasonlóan – ebben az esetben is kizárólag az Országgyűlés jogosult dönteni, és a napirendre vételt,

⁷⁰ Szente Zoltán: Az Országgyűlés. In: Az Alkotmány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 842-843. o. Ennek ellenére Szente Zoltán úgy látja, hogy a köztársasági elnök törvénykezdeményezési joga csak kevésbé látszik összhangban állni az alkotmányban intézményesített parlamentáris kormányformával. Szente: i.m. 843. o.

⁷¹ Csink: Az államfő jogállása... 123. o., illetve Csink Lóránt: Mire jó az ellensúly? In: Az államfő jogállása I. (Szerk. Csink Lóránt és Szabó István) Pázmány Press, Budapest 2013. 20. o.

⁷² Vö. Csink: Mire jó az ellensúly? 21. o.

⁷³ Szente: i.m. 839. o.

⁷⁴ Alaptörvény 1. cikk (2) bek. b) pont

2015/1

⁷⁵ Vö. az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésével.

⁷⁶ Vö. a HHsz. V. fejezetével.

⁷⁷ HHsz. 31. § (1) bek.

⁷⁸ Vö. a HHsz. 30. §-ával.

⁷⁹ E szempontok ugyan nem a törvényjavaslat benyújtásának feltételei, de a részletes vita során a kijelölt bizottság ezeket vizsgálni köteles. Vö. a HHsz. 44. § (1) bekezdésével.

⁸⁰ Vö. a HHsz. 27. § (1) bekezdés a) pontjával és a 31. § (2) bekezdésével.

illetve a megtárgyalást és az elfogadást a köztársasági elnök sem kényszerítheti ki. Az államfő törvényjavaslata teljesen új törvény elfogadására vagy meglévő, hatályos törvény módosítására, illetve hatályon kívül helyezésére is irányulhat, de a köztársasági elnök a *parlament által tárgyalt törvényjavaslathoz* – beleértve a saját törvényjavaslatát is – *módosító indítványt nem* nyújthat be.⁸¹ A törvényjavaslata visszavonására is a határozati házszabályi rendelkezések alkalmazandóak: a köztársasági elnök az általa benyújtott törvényjavaslatot a részletesvita-szakasz lezárultáig visszavonhatja, ezt követően a visszavonáshoz az Országgyűlés hozzájárulása szükséges.⁸²

II. A törvények aláírása és kihirdetése

Az Országgyűlés által elfogadott törvény aláírása és kihirdetése az Alkotmány 1989. évi módosításakor – a köztársasági elnöki intézmény bevezetésével – vált az államfő feladat- és hatáskörévé.⁸³ A rendszerváltozást megelőzően ugyanis a parlament által elfogadott törvényt a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának elnöke és titkára írta alá, és a törvény kihirdetéséről az Elnöki Tanács elnöke gondoskodott.⁸⁴ Az *új szabályozás* ezen a megoldáson jelentősen *változtatott*:

eszerint a törvényt az *Országgyűlés elnöke is aláírta, majd* ezt követően – aláírásra és kihirdetésre – *megküldte a köztársasági elnöknek*,⁸⁵ aki a kihirdetésre megküldött törvényt aláírta, és a kézhezvételétől számított tizenöt napon – az Országgyűlés elnökének sürgősségi kérelmére öt napon – belül a kihirdetésről gondoskodott. Ennek a „gondoskodásnak” a közelebbi tartalmát azonban az Alkotmány nem határozta meg, csak annyit rögzített, hogy a törvényt a hivatalos lapban ki kell hirdetni.⁸⁶ Az Alkotmány a törvények aláírásával és kihirdetésével összefüggésben a köztársasági elnököt különleges jogosítványokkal – az ún. alkotmányossági és politikai vétőjoggal – ruházta fel,⁸⁷ amelyek garanciális kontrolljogokat biztosított az államfő részére. Az Alkotmány által kialakított megoldást az Alaptörvény lényegében fenntartotta, de *több változtatással: egyfelől* meghatározta, hogy az elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke *öt napon belül* írja alá és küldi meg a köztársasági elnöknek, *másfelől* a megküldött törvényt a köztársasági elnöknek *szintén öt napon belül kell aláírnia*, valamint a „gondoskodás” helyett kifejezetten azt rögzítette, hogy a köztársasági elnök a törvény *kihirdetését elrendeli*.⁸⁸ Megmaradt az alkotmányossági és a politikai vétő intézménye is, de lényeges átalakításokkal.⁸⁹

1. A törvény aláírása és kihirdetése a törvényhozási eljárás folyamatában

A *törvény-kihirdetési jog két fő cselekményre* osztható: a *promulgációra* (hitelesítésre, amely a kihirdetendő jogszabály szövegét véglegesen rögzíti), valamint a *publikációra* (a hivatalos lapban való megjelentetésre, a szűkebb értelemben vett kihirdetésre), amely a promulgált törvény hiteles nyilvánosságra

⁸¹ A HHsz. 40. § (1) bekezdése szerint a törvényjavaslathoz képviselő, a tárgyaló bizottság és a törvényalkotási bizottság nyújthat be módosító javaslatot, az előterjesztő saját indítványához – főszabály szerint – módosító javaslatot nem nyújthat be.

⁸² HHsz. 66. § (1) bek.

⁸³ Vö. az Alkotmányt módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 11. §-hoz fűzött részletes indokolásával. Az intézmény kialakulásának és a korábbi szabályozásnak a rövid összefoglalását lásd Kovács Virág: A törvények kihirdetése. In: Az Alkotmány kommentárja I. (Szerk. Jakab András) Századvég Kiadó, Budapest 2009. 852-853. o. A törvénykiadás magyarországi történetéről lásd Molnár Kálmán: A magyar király törvény-kihirdetési joga történeti kialakulásában (1944-1951). In: Alkotmányfejlődésünk útjai. Válogatás Molnár Kálmán hátrahagyott írásából (Szerk. Kajtar István. A szövegeket válogatta, jegyzetekkel kiegészítette: Schweitzer Gábor) PTE ÁJK, Pécs 2011. 31-86. o.

⁸⁴ Vö. a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 26. §-ával. „A NET nem volt jogosult arra, hogy a törvény kihirdetését bármely okból megtagadja vagy a törvénnyel szemben vétőval éljen.” Kovács: i.m. 852. o.

2015/1

⁸⁵ Vö. az Alk. 25. § (3) bekezdésével.

⁸⁶ Vö. az Alk. 26. § (1) bekezdésével. A korábbi alkotmányi szabályozásban kialakított aláírási jogról lásd Petréttei József: A törvény aláírása. In: Tanulmánykötet Erdősy Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére. (Szerk. Balogh Ágnes és Hornyák Szabolcs) PTE ÁJK, Pécs 2005. 405-420. o.

⁸⁷ Vö. az Alk. 26. § (2) és (4) bekezdéseivel.

⁸⁸ Vö. az Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdésével.

⁸⁹ Lásd erről a tanulmány második részét – megjelenés helye: Kodifikáció, 2015/2.

hozatalát jelenti.⁹⁰ Az Alaptörvény mindkét aktust a köztársasági elnök számára *önálló* államfői feladat- és hatáskörként állapítja meg⁹¹ úgy, hogy a *promulgáció* az államfő esetében *két aktust* foglal magában: *egyrészt* a törvény aláírását – ami hitelesítésként a törvény szövegének létrejöttét, eredetiségét igazolja, *másrészt* az aláírt szöveg nyilvánosságra hozatalának az elrendelését. Csak promulgált törvényt lehet publikálni, vagyis a publikáció előfeltétele a promulgáció. A promulgáció azonban önmagában nem jelenti a törvény tényleges kihirdetését, mert a törvény publikáció – vagyis nyilvánosságra hozatal – nélkül nem válik mindenki számára hozzáférhetővé. Ezért a *publikáció* a törvény *közhiteles szövegének hozzáférhetővé tétele a hivatalos lapban* való megjelentetéssel.⁹² A publikált szövegnek mindenben azonosnak kell lennie a törvény promulgált szövegével. Mindkét mozzanat állami aktusnak tekintendő, és önmagukban is kiemelt jelentőségük van. A törvény aláírása a *törvényhozási eljárás folyamatának elkülönült és fontos részmozzanatát* jelenti: a törvényhozás utolsó fázisának egyik lényeges, a szűkebb értelemben vett kihirdetést (publikációt) megelőző, illetőleg ennek részét alkotó eleme: publikálás csak a promulgáció után lehetséges, a törvény a publikált (közzétett, a hivatalos lapban megjelentetett) szöveggel

tekinthető kihirdetettnek.⁹³ A kihirdetéssel a törvény létrejövetelének záró mozzanata megtörténik, a törvény belép az érvényes jogi normák közé.⁹⁴

2. A törvény aláírása

a) Az Alaptörvény a törvényhozási eljárás során *két szerv* – az Országgyűlés elnöke és a köztársasági elnök – *sámára* állapít meg *aláírási jogosultságot és kötelezettséget*. *Jogosultságot* annyiban, amennyiben *mindkét szerv az aláírás előtt vizsgálhatja*, hogy az adott törvény a rá *vonatkozó szabályok szerint* került-e megalkotásra. *Kötelezettséget* pedig annyiban, hogy *e jogukat egyúttal kötelességük is* gyakorolni.⁹⁵ Az Országgyűlés elnöke általi aláírás azt jelenti, hogy a törvényhozás parlamenti szakasza befejeződött, ezért az Országgyűlés elnökének aláírása a *parlamenti eljárás* – zárószavazás utáni – *befejező mozzanatának* minősíthető.⁹⁶ A *köztársasági elnök aláírási joga* viszont a törvényhozási eljárás utolsó – kihirdetési – szakaszába sorolandó, vagyis a törvényhozás *parlamenti szakaszának befejeződését követő eljárás része*. A köztársasági elnök általi aláírás a *kihirdetési eljárás kezdő* lépése: a törvény az Országgyűléstől átkerül az államfőhöz, akit az Alaptörvény jogosít fel és kötelez a kihirdetésre. Az államfő azonban csak azt a törvényt hitelesítheti, amelyet a házelnök számára aláírva, öt napon belül megküldött. A köztársasági elnök hitelesítési aktusának ki-

⁹⁰ Vö. Drinóczi–Petrétei: i.m. 238–241. o., illetve Bragyova András alkotmánybíró különvéleményével. 33/2008. (III. 20.) AB határozat. ABH 2008. 361, 371–372. Vö. Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 119–120. o.

⁹¹ Megjegyzendő, hogy e feladat- és hatáskör csak az Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdésében szerepel, de a köztársasági elnök feladat- és hatásköréről szóló 9. cikk külön nem nevesíti, ellentétben pl. a törvénykezdeményezési joggal, amely mind a 6. cikk (1) bekezdésében, mind a 9. cikk (3) bekezdés c) pontjában megtalálható.

⁹² A hivatalos lapban való közzététel tehát a törvény kihirdetésének része, illetve eszköze, de a törvény kihirdetése és közzététele nem ugyanaz. A törvény közzététele a hivatalos lapban történik. A közzététel nem önálló aktus, hanem a törvény jogrendszer részévé válásának feltétele: ettől lesz a törvény érvényes, és így jogi hatások kiváltására képes. A közzététel a törvény közhiteles szövegének mindenki számára hozzáférhetővé tétele a hivatalos lapban való megjelenéssel. Vö. a 121/2009. (XII. 17.) AB határozattal. ABH 2009. 1013, 1043–1044

2015/1

⁹³ A kihirdetés – amelynek eszköze a hivatalos lapban történő közzététel – szabályszerűsége a jogszabály érvényességének feltétele. A hivatalos lapban való megjelenés joghatása kettős: egyrészt a törvény érvényességének feltétele, másrészt mindenki számára hozzáférhetővé teszi a törvény közhiteles szövegét. Vö. a 121/2009. (XII. 17.) AB határozattal. ABH 2009. 1013, 1043

⁹⁴ Vö. 155/2008. (XII. 17.) AB határozattal. ABH 2008. 1240, 1254

⁹⁵ Az állami szervek feladat- és hatáskörei nem alanyi jogot jelentenek, hanem az állami jogrend általánossága és megóvása érdekében átruházott cselekvési kötelezettséget.

⁹⁶ A teljes törvényhozási eljárás ugyanis nem fejeződik be az Országgyűlés elnökének az aláírási és megküldési aktusával, mivel a parlament által elfogadott törvény érvényességének feltétele a promulgáció (a köztársasági elnök általi aláírás) és a publikáció (a kihirdetés elrendelése) is, amely azonban teljes egészében kívül esik a parlamenti hatáskörön. Vö. Szenté: i.m. 849. o.

fejtésénél ezért indokolt a házelnöki aláírást is elemezni.

b) Az aláírás – bár erről az Alaptörvény kifejezetten nem szól – a *hitelesítés intézményeként* jelölhető, *sajátos „kiadmányozási” jogot* jelent.⁹⁷ A törvényi döntésnek a házelnök és a köztársasági elnök által történő aláírása annak az egyértelmű jelzése, hogy ezzel az adott tárgyban a törvény megszületett, és azt a címzett számára az előírt formában ismertté kell tenni. Az Országgyűlés elnöke és a köztársasági elnök az Alaptörvény által felhatalmazott állami szervek és közjogi tisztségviselők, akik a *törvény okirati jellegét dokumentálják*: megállapítják és *tanúsítják a törvény autentikuságát és legalitását*, a törvény okmányjellegének előállítását és igazolását. Mivel az Alaptörvény *kifejezetten aláírásról* rendelkezik, ezért ez a *saját kezű aláírást* jelenti, a *puszta kézjegy egyik esetben sem* elegendő. A parlamenti elnök és az államfő általi aláírás jellege és következménye azonban el is tér egymástól, mert ha nem így volna, akkor nem lenne értelme és jelentősége mindkét aláírásnak.

c) Az aláírások a *törvény keletkezésére nézve konstitutív jellegűek*: bár az aktusnak elsősorban *eljárásjogi karaktere* van, de *ha hiányoznak*, akkor a *törvényhozási folyamat nem folytatható*, a *törvény érvényesen nem* jöhet létre.⁹⁸ Ha e nélkül

⁹⁷ Vannak alkotmányok, amelyekben a hitelesítés, illetve a kiadmányozás kifejezetten szerepel. Pl. az osztrák alkotmány 47. cikk (1) bekezdése szerint „[a] szövetségi törvények alkotmányos létrejöttét a szövetségi elnök aláírásával hitelesíti.” A német alkotmány 82. cikk (1) bekezdése azt tartalmazza, hogy „[a] jelen alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően létrejött törvényeket a Szövetségi elnök ellenjegyzés után kiadmányozza és a szövetségi Hivatalos Közlönyben kihirdeti.”

⁹⁸ Megjegyzendő, hogy a szlovák alkotmány 87. cikk (3) bekezdése szerint „[a] törvényt a Szlovák Köztársaság Elnöke, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának elnöke és a Szlovák Köztársaság Kormányának miniszterelnöke írja alá. Amennyiben a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa a Szlovák Köztársaság elnökének megjegyzései ellenére ismételtelen elfogadja a törvényt, és azt a Szlovák Köztársaság elnöke nem írja alá, a törvényt az aláírás hiányában is ki kell hirdetni.” Kilényi Géza szerint ez „jogi képtelenség, mivel egy aláírás nélküli okirat eleve érvénytelen.” Kilényi Géza: Mennyit ér mostanában egy államfő? Közjogi Szemle 2013. szeptember 36. o. Megjegyzendő, hogy a litván alkotmány 71. cikk (2) bekezdése is 2015/1

hirdetik ki (jelentetik meg), a törvény érvényességi fogyatékoságban szenved (semis), a kihirdetés utáni utólagos orvoslás a későbbi aláírással nem lehetséges. Mindkét aláírás a törvényhozási eljárás integráns alkotórésze, de *önmagukban csak alaki természetűek*, mivel nem jelentik önmagukban automatikusan a törvényi tartalom megváltoztatását. *Tartalmi jellegüket* az aláíráshoz kapcsolt vizsgálati jog, pontosabban ennek gyakorlása, és az ehhez kapcsolt további lehetőségek adják. Felmerül az a *kérdés*, hogy az *Országgyűlés elnöke* és a *köztársasági elnök* – az aláírás előtt – *mit köteles vizsgálni*, mire terjed ki ez a vizsgálati joguk, illetőleg mit tehetnek, ha a vizsgálati joguk gyakorlása során azt állapítják meg, hogy a törvény nem az előírt eljárási rendben került megalkotásra. *Erre* az általuk gyakorolt *vizsgálati jog jellege és tartalma ad választ*.

3. A vizsgálati jog

a) A vizsgálati jog fogalma és összetevői

A *vizsgálati jog* a törvényhozás esetében ennek *sajátos kontrolljaként* értékelhető: a vizsgálat a törvényhozás ellenőrzése során ennek *tartalmi elemét* jelenti. A vizsgálat olyan tevékenység, amelynél az ellenőrzést végző azoknak az ismereteknek a megszerzésére törekszik, amelyek az adott törvény létrejöttének és tartalmának helyességét, az alkotmányi, törvényi és házszabályi előírásoknak való megfelelését tanúsítják. Ennek megfelelően a *vizsgálat általános értelemben formai és tartalmi részre bontható*, illetőleg elvileg *szubjektív és objektív szempontjai* lehetnek. A *formai vizsgálat* adott törvény esetében arra irányul, hogy ennek szövege pontosan megegyezik-e az Országgyűlés által megszavazott szövegváltozattal. A *formai vizsgálat* – ezen túlmenően – azt is magában foglalja, hogy a törvény keletkezése során betartották-e a rá vonatkozó alkotmányi, törvényi és házszabályi rendelkezések előírásait, vagyis azt ellenőrzik,

hasonló előírást fogalmaz meg: „[a]bban az esetben, ha a Parlament által elfogadott törvényt a Köztársasági Elnök a megadott határidőn belül sem nem küldi vissza, sem nem írja alá, a törvény a Parlament Elnökének aláírása és hivatalos kihirdetése után lép hatályba.”

hogy a törvény az elfogadásához szükséges külső kellékekkel rendelkezik-e.⁹⁹ *Tartalminak* tekinthető a *vizsgálat*, ha a törvény szövegének jelentését elemzik, és ebből vonnak le következtetéseket, ami egyrészt vonatkozhat a törvény alaptörvény-ellenességére, de *íránynulhat célszerűségi, hasznossági, eredményességi, gazdaságossági és jogszerűségi, jogszabályszerkesztési stb. szempontokra*. A vizsgálat során tehát *fel kell tárni az esetleges hibákat, és intézkedni kell ezek kijavításáról*, mivel e nélkül az ellenőrzésnek nincs értelme. A vizsgálati jog alapul szolgálhat további jogosítványok alkalmazásához is, ha ilyen lehetőség a vizsgálatot végző számára jogilag biztosított. A *vizsgálat szubjektív és objektív szempontjai* aszerint különböztethetők meg, hogy a vizsgálatot végzőnek *mennyiben van szabad mérlegelése* az általa választható szempontok meghatározásában, illetőleg *mennyiben kötött az előre megadott követelményekhez*.

b) Az Országgyűlés elnökének vizsgálati joga és aláírásának jelentősége

ba) A törvényhozási eljárás során – a parlamenti szakaszon belül – a törvényszöveg rendszerint folyamatos változtatásnak van kitéve. Ennek az eljárásnak a végén a *jogbiztonság* követelményéből adódóan is hivatalosan meg kell állapítani, hogy *melyik szöveg* adja vissza a *törvényhozó végleges akaratát*. Ez a funkció az *Országgyűlés elnöke általi bítelesítés* jelenti, amelyet az aláírásával juttat kifejezésre. Az *Alaptörvény* az *Országgyűlés elnökének vizsgálati jogáról* kifejezetten nem rendelkezik, vagyis nincs előírás arra, hogy a parlamenti elnök megtagadhatja-e, illetve milyen esetekben tagadhatja meg az aláírást, sem arról, hogy mely esetekben köteles a parlamenti többség által elfogadott törvényt aláírni és a köztársasági elnöknek megküldeni.¹⁰⁰ Az *Alaptörvény* főszabályként csak annyit rögzít, hogy „[a]z elfogadott törvényt az Or-

szággyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek.”¹⁰¹ E rendelkezésből arra a következtetésre is lehetne jutni, hogy az Országgyűlés elnökének minden – a parlament által elfogadott – törvényt alá kell írnia, és meg kell küldenie az államfőnek. Ennyiben az általa gyakorolt aláírás csak a parlamenti eljárás befejezését jelezné, ennek jogszerűségét azonban nem. Ha ez így volna, akkor az általa gyakorolt aláírásnak nem volna különösebb értelme, mivel a törvény létrejöttéhez a zárószavazás eredményének pusztá megállapítása is elegendő lenne, ami önmagában nem feltétlenül igényli az elfogadott törvény aláírását. Ha ugyanis a zárószavazás után a házelnöknek alá kell írnia a törvényt, akkor ennek legalább azt kell igazolnia, hogy a zárószavazás megtörtént. Az pedig, hogy ez tényleg megtörtént, csak akkor igaz, ha szabályszerűen történt, vagyis ezt a házelnöknek vizsgálnia kell. Ha nem vizsgálhatná, akkor függetlenül a zárószavazás jogszerűségétől, a törvényt minden esetben alá kellene írnia, akkor is, ha nem volt szabályszerű. Ez viszont az aláírást tenné feleslegessé.¹⁰² Az Országgyűlés elnökének törvényben meghatározott feladatai is azt támasztják alá, hogy *az aláírás túlmutat az eljárás befejezésének pusztá deklarálásán*. Az Országgyűlés elnökének ugyanis kötelessége biztosítani az Országgyűlés jogainak gyakorlását, gondoskodnia kell az Országgyűlés rendjének fenntartásáról,¹⁰³ és ügyelnie kell a házszabályi rendelkezések betartására.¹⁰⁴ Az az alaptörvényi előírás, hogy a parlamenti elnöknek a törvény aláírására *öt nap áll a ren-*

¹⁰¹ Alaptörvény 6. cikk (3) bek. 1. mondat. A korábbi alkotmányban ilyen rendelkezés nem szerepelt. Az előző Házszabály – a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) Ogy. határozat (Hsz.) – 108. § (1) bekezdése tartalmazta azt az előírást, hogy „[a]z Országgyűlés által elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke tizenöt napon belül aláírja, majd haladéktalanul megküldi a köztársasági elnöknek.”

¹⁰² A házelnöknek tehát mindenképpen alá kell írnia a törvényt, ami minimálisan azt jelzi, hogy a törvényt a zárószavazáson azzal a tartalommal fogadták el, mint amit a köztársasági elnöknek megküld.

¹⁰³ Ogytv. 2. § (1) bek.

¹⁰⁴ Vö. Ogytv. 2. § (2) bekezdés f) pontjával. A házszabályi rendelkezések betartásának megítélése csak akkor lehetséges, ha a házelnöknek erre vizsgálati joga van.

⁹⁹ Vö. Szabó: Az államfő jogállása... 205. o.

¹⁰⁰ Sente Zoltán ebből – a korábbi alkotmányi szabályozás alapján – arra a következtetésre jut, hogy az Országgyűlés elnökének nincsen olyan jogköre, amely a parlament által elfogadott törvényt „alkotmányossági vagy általában vett szabályszerűségi szempontból felülvizsgálhatná, így aláírása legfeljebb a törvényalkotási eljárás jogszerűségének vélelmét jelezheti, önálló mérlegelési jogkör nélkül.” Sente: i.m. 849. o. (46. lj.) 2015/1

delkezésére,¹⁰⁵ szintén azt erősíti, hogy az aláírás bizonyos vizsgálati jogot is feltételez, különben nem volna értelme az Alaptörvényben megállapított ötnapos határidőnek. A kérdés tehát az, hogy ez a vizsgálati jog mire terjed ki, illetőleg az Országgyűlés elnöke mit tehet, ha a vizsgálat során arra az eredményre jut, hogy a törvény keletkezése során hibák merültek fel.

bb) A szabályozás alapján az a *következtetés* vonható le, hogy az Országgyűlés elnökének vizsgálati joga alapvetően *objektív szempontú formai vizsgálatra* terjed ki. Fő feladata annak megállapítása, hogy a törvény keletkezése során *alakilag betartották-e* az alaptörvényi, törvényi és határozati házszabályi előírásokat. *Tartalmi* – főleg célszerűségi, eredményességi, hasznossági stb. – *vizsgálatot nem végezhet*, mivel erre az *Alaptörvény nem biztosít számára megfelelő eszközöket: általában nincs* alaptörvényi lehetősége az *elfogadott törvény tartalmi felülvizsgálatára*, tiszteletben kell tartania a szabályszerűen létrejött törvény esetében a többségi elvet, *nem rendelkezik vétőjoggal* sem, csak azokra a lehetőségekre van utalva, amit számára az alaptörvényi és a házszabályi rendelkezések előírnak. Ez alól az Alaptörvény *egyetlen kivételt enged meg*: az Országgyűlés elnöke – a törvény előterjesztőjéhez és a Kormányhoz hasonlóan – a *zároszavazás előtt indítványozhatja*, hogy az Országgyűlés *az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára küldje meg az Alkotmánybíróságnak*.¹⁰⁶ Feltételezhető, hogy a házelnök e kezdeményezésével akkor él, ha úgy véli, hogy a zároszavazás előtt a törvényjavaslat a parlamenti tárgyalásakor nemcsak eljárási formai, hanem akár *tartalmi szempontból is alaptörvény-ellenessé vált*, vagyis ebben a korlátozott mértékben lehetősége van a *tartalmi alaptörvény-ellenesség jelzésére* is, ami viszont már a törvényhozási eljárás korábbi szakaszában is vizsgálati jogot feltételez a számára, nem-

csak a zároszavazás után.¹⁰⁷ Ez azonban *csak kezdeményezési jogot* jelent a számára, mert a házelnöki indítványról az Országgyűlés – a zároszavazást követően – határoz.¹⁰⁸ Ha az *indítványt az Országgyűlés elfogadja*, a házelnöknek a törvényt – aláírás előtt – az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára *haladéktalanul meg kell küldenie* az Alkotmánybíróságnak,¹⁰⁹ vagyis a törvényt nem írhatja alá és a köztársasági elnöknek nem küldheti meg. Ha a *parlament az indítványt elutasítja*, akkor a házelnöknek a *törvényt aláírva, öt napon belül* kell a köztársasági elnökhöz eljuttatnia. Ha pedig az elfogadott törvény alkotmánybírósági vizsgálatára az Országgyűlés döntése alapján sor kerül, akkor *két lehetőség* áll fenn. *Egyrészt*, ha az *Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet*, akkor Országgyűlés elnökének a törvényt szintén alá kell írnia és meg kell küldenie a köztársasági elnöknek.¹¹⁰ *Másrészt* viszont, ha az Alkotmánybíróság *alaptörvény-ellenességet állapít meg*, akkor az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében *újratárgyalja*,¹¹¹ vagyis a házelnök az ilyen törvényt nem írhatja alá és nem küldheti meg az államfőnek. Az Alaptörvény szerint az elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke írja alá, és küldi meg a köztársasági elnöknek, vagyis a szövegszerű értelmezés alapján e feladat- és hatáskörét *csak személyesen* gyakorolhatja, így *elvileg a helyettesítés erre nem terjedhet ki*.¹¹² Felvethető azonban, hogy az Alaptörvény felhatalmazást adott az Országgyűlésnek arra, hogy működésének szabályait és tárgyalási rendjét – amibe az Országgyűlés elnöké-

¹⁰⁷ Különben a zároszavazás előtt nem tudna kezdeményezési jogával élni, a zároszavazást követően pedig ilyen indítvány már nem nyújtható be.

¹⁰⁸ A részletes eljárási szabályokat lásd a HHsz. 76. §-ában.

¹⁰⁹ Vö. az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés 2. mondatával. A HHsz. 76. § (5) bekezdése szerint „[a] házelnök az elfogadott normakontroll-javaslatban foglalt szövegszerű indítványt az elfogadott törvénnyel együtt megküldi az Alkotmánybíróságnak.”

¹¹⁰ Vö. az Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdés 3. mondatával. Nem egyértelmű azonban, hogy ezt „haladéktalanul”, vagy „öt napon belül” kell-e megtennie.

¹¹¹ Alaptörvény 6. cikk (6) bek. 2. mondat. Az újratárgyalásra lásd a HHsz. 79. §-át.

¹¹² A korábbi alkotmányi szabályozás alapján Sente Zoltán is erre a következtetésre jutott. Sente: i.m. 850. o.

¹⁰⁵ Az Országgyűlés elnöke e hatáskörében is helyettesíthető.

¹⁰⁶ Vö. az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés 1. mondatával. A HHsz. 75. § (2) bekezdése szerint „[a] normakontroll-javaslatban foglalt szövegszerű indítványnak az Alkotmánybíróságról szóló törvény előírásainak megfelelő határozott kérelmet kell tartalmaznia, továbbá meg kell felelnie az Alkotmánybíróságról szóló törvényben előírt követelményeknek.”

nek helyettesítése is beleértendő – maga alapítsa meg. E szabályozás szerint *a házelnököt helyettesítő alelnök jogai és kötelezettségei* – bizonyos kivételektől eltekintve, amelyből a törvény aláírása nincs kivéve – *a házelnökével azonosak*.¹¹³ Ezért a helyettesítő alelnök, amennyiben az Országgyűlés elnökének megbízatása megszűnt, vagy a házelnök tartósan akadályoztatva van, az új házelnök megválasztásáig vagy az akadályoztatás megszűnéséig a házelnök feladat- és hatáskörét az általa meghatározott sorrendben az alelnökök látják el. Ha pedig az Országgyűlés elnöke éppen a köztársasági elnök helyettesítését látja el, akkor a köztársasági elnököt helyettesítő házelnök feladatát ellátó alelnök kijelöléséről az Országgyűlés a házelnök javaslata alapján határoz.¹¹⁴ Így *elvileg a helyettesítő alelnök az elfogadott törvényt is aláírhatja és megküldheti a köztársasági elnöknek*, de kizárólag csak akkor, ha az Országgyűlés elnökének helyettesítését látja el. Ha a *helyettesítés szükségessége nem áll fenn*, akkor az alelnökök a házelnök e jogát *nem gyakorolhatják*.¹¹⁵

bc) Az Országgyűlés elnökének a *törvényjavaslat tárgyalása során mindvégig vizsgálnia kell a törvényhozási eljárás alakszerűségi szabályainak betartását*, illetőleg a zárószavazást követően azt, hogy az elfogadott törvény valóban a többségi akaratot tükrözi-e. Ezért az Országgyűlés elnökének a vizsgálati jogát a törvényjavaslat tárgyalásának egész folyamata alatt gyakorolnia kell – ami következik abból a törvényi rendelkezésből is, hogy ügyelnie kell a házszabályi rendelkezések betartására –, vagyis e jog nem korlátozódik pusztán közvetlenül az aláírás előtti szakaszra. A *parlament elnökének* aláírása tehát feltételezi a vizsgálati jog gyakorlását, és az *aláírás* egyúttal azt *igazolja*, hogy *a törvény* – mint a parlament sajátos aktusának, okiratának – *tartalma szó szerint megegyezik a törvényhozó aka-*

ratával, a többség által elfogadott törvény-szöveggel,¹¹⁶ mert csak az a szöveg tekinthető törvénynek, amelyet az Országgyűlés az arra jogosult(ak) javaslata(i) alapján az előírt többséggel megszavazott.¹¹⁷ A házelnöki aláírás ennyiben az *autentikusság igazolását* jelenti. Ezen túlmenően az *aláírással kinyilvánítja*, hogy a törvény a vonatkozó szabályoknak *megfelelően jött létre*, az erre vonatkozó előírásokat figyelembe vették, vagyis *az aláírás egyúttal a legalitás igazolását is jelenti*. Az Országgyűlés elnöke a hitelesítés aktusával *nem teszi magáévá a törvény tartalmát*, vagyis a hitelesítés nem a parlamenti elnök saját képviselői-törvényhozói akaratának kifejeződése. A hitelesítés jelentősége az *okirati jelleg igazolása*: a parlament elnöke nem emel kifogást a törvény létrejöttének szabályszerűségével, illetőleg a törvényt szöveg autentikusságával szemben, és megerősíti a köztársasági elnök hitelesítési aktusának jelentőségét. *Ha a törvény szabályszerűen jött létre, a parlamenti elnök köteles aláírni és az államfőnek megküldeni*, különben alaptörvény-ellenes helyzetet hoz létre. Az Országgyűlés elnökének az Országgyűlés által elfogadott törvényt kell aláírnia, és azt kell megküldenie a törvény kihirdetése céljából a köztársasági elnöknek.¹¹⁸ Az Országgyűlés elnökének aláírása nélkül viszont a törvény nem küldhető meg a köztársasági elnökhöz. A házelnök általi hitelesítéssel a törvény kihirdetésére vonatkozó út szabaddá válik. A hitelesítés – ezen túlmenően – megalapozza a törvényt szöveg valóságának és a

¹¹³ Vö. az Ogytv. 3. § (4) bekezdésével.

¹¹⁴ Vö. az Ogytv. 3. § (2) és (3) bekezdéseivel.

¹¹⁵ Ha nem ez így volna, akkor abban az esetben, ha az Országgyűlés elnöke az Alaptörvény 14. cikk (3) bekezdése szerint a köztársasági elnököt helyettesíti (pl. a feladatkör ellátását kilencven napon túl lehetlenné tévő állapot miatt), és ezért házelnöki jogait nem gyakorolhatná, és ebben helyettesíteni sem lehetne, akkor a törvényalkotás akár több hónapra megakadhat.

2015/1

¹¹⁶ A HHsz. 57. §-a szerint „[h]a a törvényt az Országgyűlés nem a törvényjavaslat benyújtott szövege, az egységes javaslat, a második egységes javaslat, az átdolgozott egységes javaslat vagy az átdolgozott második egységes javaslat szövege szerint fogadta el, az előterjesztő az elfogadott törvény szövegét – kézzel írtával – a törvény elfogadásának napjától számított három napon belül megküldi a házelnöknek.” E rendelkezés biztosítékul szolgál arra, hogy a jelzett esetekben is a zárószavazás után a házelnök elé olyan törvényt szöveg kerüljön, amely az előterjesztő szerint az elfogadott törvény szövegével egyezik meg, vagyis segítséget nyújtson a házelnök aláíró döntésének gyakorlásához.

¹¹⁷ 155/2008. (XII. 17.) AB határozat. ABH 2008. 1240, 1259

¹¹⁸ Az Országgyűlés által meg nem szavazott törvényt szöveg aláírása és a köztársasági elnöknek való megküldése az Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdésének sérelmére is jelenti. Vö. 155/2008. (XII. 17.) AB határozattal. ABH 2008. 1240, 1259

törvény létrejöttére vonatkozó alaptörvényi és házszabályi rendelkezések figyelembe vételének *vélemét* is. Ez a vélelem addig áll fenn, amíg ezt az alkotmánybíróági kontroll meg nem döntötte.¹¹⁹ Ha tehát az Országgyűlés elnöke a *törvényt aláírta* és megküldte az államfőnek, a *törvény kikerül a rendelkezési joga alól*: ettől kezdődően a törvényről már nem dönthet. Az általa aláírt törvény eredeti okmány, amit kötelessége megküldeni az államfőnek. Az Országgyűlés elnökének vizsgálati joga és hitelesítő aktusa azonban nem szünteti meg, és nem is veszi át a köztársasági elnök hatáskörét és felelősségét a hitelesítéssel kapcsolatosan.

c) A köztársasági elnök vizsgálati joga és aláírásának jelentősége

ca) A köztársasági elnök általi aláírás – vagyis *hitelesítés* – a törvény okmányjellegének hangsúlyozására hivatott, és azt dokumentálja, hogy a törvényi tartalom alakulásában részt nem vevő, az állam képviselőjére alapvetően hivatott köztársasági elnök *aláírásával* a parlamenti többség által elfogadott törvény az *állam törvényévé válik*.¹²⁰ Az aláírással – mint a köztársasági elnök alaptörvényben biztosított *hatalmának* és az állam egésze és egysége megszemélyesítőjéből adódó *tekintélyének megnyilvánulásával* – azt *igazolja*, hogy a *törvény létrejött*,¹²¹ az állam egészének akaratát testesíti meg, azaz a továbbiakban azoknak is tisztáznunk kell a törvény rendelkezéseit, akik egyébként az elfogadását elutasították. A

promulgáció természetesen a törvényszöveg valódiságának, autentikus voltának további igazolását is jelenti.¹²² Az államfő a hitelesítéskor önálló mérlegelési jogot gyakorol abban az értelemben, hogy az Országgyűlés által elfogadott törvény alkotmányossága *mind eljárási, mind tartalmi vonatkozásban fennáll-e*. Az államfő *aláírása a törvény rangját és jelentőségét* azáltal *emeli ki*, hogy a legmagasabb közjogi méltóság – aki a törvényi akarat tartalmának kialakításában személyesen nem vett részt, és aki a napi politikai csatározások felett áll – *hitelesíti*. Ezáltal a törvény hitelesítése világossá teszi, hogy a törvényjavaslatról folyó viták befejezése után – ha a törvényt a parlament végleg elfogadta, az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírta és a köztársasági elnöknek megküldte – *a mindenkire kötelező törvényi rendelkezés fennáll*. Ennek különösen akkor van jelentősége, ha a törvény tartalma vitatott volt: az államfő igazolja, hogy a hosszú vita után, esetleg szűk, de parlamentárisan elegendő többség által elfogadott törvény az állam törvényévé vált, azt mindenkinek be kell tartania.

cb) A köztársasági elnök aláírási joga *csak akkor* nyílik meg, *ha* a törvényt az Országgyűlés elnöke *már aláírta*, és a megadott határidőn belül neki megküldte. Az államfő aláírási jogának gyakorlása tehát *előfeltételezi* az Országgyűlés elnökének aláírását, és feltételezi, hogy a parlamenti elnök eleget tett alkotmányos kötelességének, vagyis az általa megküldött törvény megfelel a törvényhozói akaratnak. A köztársasági elnöknek a törvény hitelesítésére vonatkozóan *önálló mérlegelési joga van*, amelynek gyakorlására a megadott határidőn – szintén öt napon – belül köteles: *döntése* akkor is *negatív lehet*, ha az Országgyűlés elnöke pozitívan döntött, azaz a parlament elnökének aláírása *őt nem köti*. Amennyiben viszont a parlament elnöke a törvényt nem írta alá, az ő aláírását nem pótolhatja az államfő, és saját aláírási jogát sem gyakorolhatja. A köztársasági elnök viszont *csak azt a törvényt vizsgálhatja*, amelyet az Országgyűlés elnöke *aláírt és neki megküldött*. Ennyiben tehát

¹¹⁹ Ha az Országgyűlés nem azzal a tartalommal szavazta meg a törvényt, mint amit az Országgyűlés elnöke aláírt, és ami a Magyar Közlönyben megjelent, az visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítést von maga után, mert az ilyen törvény semmis. Vö. a 155/2008. (XII. 17.) AB határozattal. ABH 2008. 1240, 1259-1260

¹²⁰ Molnár Kálmán szerint „[a] törvény kihirdetése elsősorban képviselői (reprezentatív) tevékenység: a törvényalkotást célzó alkotmányos tevékenység eredményeképp jelentkező törvény létrejöttének tekintélyi (autoritativ) megállapítása és kijelentése.” Molnár: i.m. 33. o.

¹²¹ „A belsőleg kialakult akarat-elhatározás az engedelmisségre kötelezettek irányában való kijelentéssel teljeseedik ki engedelmisséget követelő államakaratá, s ebben a vonatkozásban, mint a törvényhozó tevékenység záró mozzanata jelentkezik.” Molnár: i.m. 33. o.

¹²² Vö. Soltész István: A törvények kihirdetése. Parlamenti dolgozatok III. (Szerk. uő.) Budapest 1994. 114. o.

az államfő kötve van a parlamenti elnök aláírásához.

cc) Elvárható, hogy a köztársasági elnöknek megküldött és az Országgyűlés elnöke által aláírt törvény autentikus és legális, de ez nem jelenti azt, hogy nem szükséges a törvényt neki is – nyilvánvalóan a Köztársasági Elnöki Hivatal jogász apparátusa segítségével – kellő alapossággal megvizsgálnia.¹²³ Az *államfő önálló vizsgálati joga a parlamenti elnök vizsgálata következtében nem válik nélkülözhetővé*, és nem is korlátozódhat a nyilvánvaló alaptörvény-ellenességre. Az Alaptörvény önálló feladat- és hatáskörként éppen a köztársasági elnöknek – mint a törvényhozás parlamenti szakaszában részt nem vevő szervnek – adja meg azt a jogot és határozza meg azt a feladatot/kötelességet, hogy hitelesítse a törvényt. A köztársasági elnöknek saját mérlegelése alapján, *saját vizsgálati jogát gyakorolva kell megítélnie a parlament elnöke által megküldött törvényt*.

cd) A *köztársasági elnök vizsgálati joga* – a hitelesítés intézményén keresztül – *jogvédő funkciójú állami feladat*, mert elsősorban ahhoz járul hozzá, hogy ne szülessenek alkotmánysértő törvények. Az államfő vizsgálati jogának tartalma és alkalmazási lehetősége jelentős mértékben eltér az Országgyűlés elnöke által gyakorolható vizsgálati jogtól, mivel e joga *objektív és szubjektív szempontú, formai és tartalmi vizsgálatra* egyaránt kiterjedhet. Az Alaptörvény azzal is jelzi az államfő vizsgálati jogának – és az ezen alapuló aláírásának – önállóságát és jelentőségét, hogy *e jogának gyakorlása előtt két lehetőséget* is biztosít számára. Egyrészt bármely – kivéve alkotmányossági – szempontból visszaküldheti a törvényt az Országgyűlésnek, vagyis ún. *felfüggesztő politikai vétót* gyakorolhat, másrészt a szerinte alaptörvény-ellenes törvényt – kivéve, ha az Országgyűlés már élt ezzel a lehetőséggel – az Alkotmánybíróságnak küldheti meg előzetes normakontrollra, azaz *sajátos alkotmányossági*

vétót alkalmazhat.¹²⁴ Az államfő *vizsgálati joga a vétójogával cél-eszköz viszonyban áll*: a köztársasági elnök annak érdekében vizsgálja a neki megküldött törvényt, hogy megalapozottan dönthessen politikai vagy alkotmányossági vétójoga alkalmazásáról. Másképp megfogalmazva: vétójogát a törvény aláírás előtti vizsgálatára építve gyakorolja.

ce) A vizsgálati jog – a vétójogra tekintettel – tehát kiterjedhet formai és tartalmi vizsgálatra, illetőleg szubjektív és objektív szempontokra.¹²⁵ Ha ugyanis az államfő az általa végzett vizsgálat során a törvény egészével, vagy valamely rendelkezésével kapcsolatosan *akár formai, akár tartalmi alkotmányellenességet észlel*, akkor *alkotmányossági vétójogával él*, és előzetes normakontrollt kezdeményez az Alkotmánybíróságnál, kivéve, ha ezt már az Országgyűlés megtette. Ha pedig *bármely* – kivéve alkotmányossági – *ok miatt* – vagyis objektív és szubjektív szempontokra tekintettel – nem ért egyet a törvénnyel vagy valamely rendelkezésével, akkor a törvényt megfontolás végett, észrevételeinek közlésével *visszaküldheti* az Országgyűlésnek. E rendkívül széles terjedelmű *vizsgálati jog indoka* tehát *az államfői vétó megalapozottságának biztosítása*.

cf) A vizsgálat lefolytatása után az *államfő háromféle döntést hozhat*: vagy *alkotmányossági*, vagy *politikai vétójogával él*, vagy ha ezeket az eszközöket nem veszi, vagy nem veheti igénybe, akkor *köteles a törvényt aláírni*, és el kell rendelnie a kihirdetését. A törvényszöveg Országgyűlés elnöke általi aláírása és megküldése után, de a köztársasági elnöki hitelesítési (aláírási) aktus előtt az államfő *önállóan*, mindenki mástól függetlenül dönt

¹²⁴ Ennek részletes szabályait lásd a tanulmány második részében – megjelenés helye: Kodifikáció, 2015/2.

¹²⁵ A köztársasági elnök vizsgálati jogának terjedelme rendkívül széles. Így kiterjedhet akár a parlamenti jegyzőkönyvek alapján az ülést vezető elnök által a szavazások eredményéről tett bejelentésekre, összevetheti a törvény szövegét a módosító javaslatokkal, illetőleg az ezekről történő szavazás eredményével, kétségre vonhatja a határozatképesség meglétét stb., vagyis vizsgálati jogának ebben az értelemben nincs sem eljárási, sem materiális korlátja. Eljárási korlát csak annyiban áll fenn, hogy sajátos alkotmányossági vétóját nem gyakorolhatja, ha az Országgyűlés már kezdeményezett előzetes normakontroll eljárást.

¹²³ Így pl. az államfő vizsgálhatja, hogy az Országgyűlés elnöke által aláírt és kihirdetésre megküldött törvény szövege pontosan megegyezik-e az Országgyűlés által megszavazott szövegváltozattal, illetőleg a törvény elfogadása során betartották-e az alaptörvényi, törvényi és határozati házszabályi előírásokat.

arról, hogy él-e akár a politikai vétó, akár az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét jelentő alkotmányossági vétóval, de ezzel csak akkor, ha az Országgyűlés nem kezdeményezett előzetes normakontrollt.¹²⁶ *Mérlegelési joga* tehát *annyiban* van, hogy ha a neki megküldött törvényt – bármely okból – hibásnak tartja, akkor az aláírást (hitelesítést) megtagadhatja, de egyúttal döntenie is kell az alkalmazandó vétóról. Ha viszont vétójogával nem kíván élni, vagy erre már nincs lehetősége, akkor köteles a törvényt aláírni és kihirdetését elrendelni.

cg) Az államfő vizsgálati jogának időbeli és tárgyi korlátai vannak. Az *időbeli korlátot* az jelenti, hogy a köztársasági elnöknek a törvény aláírásáról és kihirdetésének elrendeléséről *öt napon belül* döntenie kell,¹²⁷ vagyis a vizsgálatot ezen az időtartamon belül szükséges lefolytatnia, és döntést hoznia arról, hogy a törvényt aláírja-e, vagy pedig él vétójogával.¹²⁸ *Tárgyi értelemben* a vizsgálati jog addig terjed, *amíg az államfő dönt a törvény aláírásáról*: ezt csak akkor tagadhatja meg, ha az adott időintervallumon belül él valamelyik vétójogával. Ha *egyik vétót sem* alkalmazza, akkor az *aláírást nem tagadhatja meg*, különben alaptörvénysértést követ el.

4. Az államfő általi aláírással kapcsolatos további kérdések

a) A hitelesítés korrekciójának lehetősége

aa) Ha a köztársasági elnök a törvény aláírását (hitelesítését) *megtagadja*, egyúttal *rendelkeznie kell* arról is, hogy *miért* – politikai vagy alkotmányossági – *vétójogával él*. Ezért a

¹²⁶ Ennek problematikus jellegét lásd a tanulmány második részében – megjelenés helye: Kodifikáció, 2015/2. II. a) pont.

¹²⁷ Vö. az Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdésével.

¹²⁸ Megjegyzendő azonban, hogy ez az öt nap meglehetősen szűkös időtartamot jelent, mert „néha több száz oldalas, technikailag bonyolult szövegekről kellene döntenie. Ilyesfajta szűkös határidő eleve csak a legdurvább alkotmányossági hibák kiszűrését teszi lehetővé. Ráadásul egy törvényszöveg absztrakt vizsgálata során bizonyos problémák még nem merülnek fel, és ezek későbbi felismerésekor szükséges lehet a törvényszöveg alkotmányellenesség miatti megsemmisítése.” Jakab: i.m. 241. o.

megtagadott hitelesítés *később nem korrigálható*, mivel az *aláírás megtagadása csak a vétóról való rendelkezéssel együtt* lehetséges. A köztársasági elnöknek tehát – saját döntése során – választási lehetősége van, de választásának eredménye magát is köti. Ha tehát az államfő adott törvény hitelesítését bármely – kivéve alaptörvény-ellenességi – okból tagadja meg, akkor a törvényt az Országgyűlésnek vissza kell küldenie. Ha pedig a megtagadás oka – akár formai, akár tartalmi – alaptörvény-ellenesség, akkor előzetes normakontrollra vonatkozó indítványt kell az Alkotmánybírósághoz benyújtania. Ha viszont a köztársasági elnök a törvényt aláírta, akkor annak kihirdetését el kell rendelnie.

ab) Az egyszer elvégzett *hitelesítési aktus visszavonhatósága logikailag elképzelhető volna*, mivel a hitelesített, de még ki nem hirdetett – a hivatalos lapban meg nem jelentetett – törvény nem rendelkezik az összes érvényességi kel-léssel, ezért az aláírás elvileg visszavonhatóvá válhatna. Az *Alaptörvény* azonban *egyértelművé teszi*, hogy az *aláírást* – mint hitelesítést – *követően* az államfőnek a *törvény kihirdetését el kell rendelnie*,¹²⁹ vagyis ezután más jogosítványt nem gyakorolhat, így a *megadott aláírás visszavonására sincs lehetősége*. A köztársasági elnök aláírási kötelezettsége nem a kihirdetés technikai előfeltétele, hanem olyan *konstitutív aktus*, ami a szűkebb értelemben felfogott kihirdetés (publikáció) előtt nyitja meg az utat. Ha a köztársasági elnök *aláírja a törvényt*, az általa elvégzett hitelesítés jelentősége – az Alaptörvény rendelkezései alapján – azt jelenti, hogy *egyért* a törvénnyel, azzal szemben kifogása nincs, mivel azt a parlamentnek nem küldte vissza, és nem küldte meg az Alkotmánybíróságnak sem. Az *aláírás után* viszont az *Alaptörvény nem biztosít lehetőséget* sem arra, hogy az *államfő az aláírását visszavonja*, sem pedig arra, hogy bármilyen más intézkedést tegyen a kihirdetés elrendelésén kívül.

b) A törvény hitelesítésének szünetelése

Az államfőnek a hozzá eljuttatott – és a parlamenti elnök által aláírt – törvényt a *megadott*

¹²⁹ Alaptörvény 6. cikk (3) bek.

időintervallum (öt nap) alatt hitelesítenie kell. Ha a köztársasági elnök ebben az időtartamban nem képes feladat- és hatáskörét ellátni, akár azért, mert a tisztség nincs betöltve, akár azért, mert átmenetileg akadályoztatva van, akkor *elvileg a hitelesítési eljárás szünetelne.* Ekkor azonban a helyettesítési szabály az irányadó, vagyis az államfő helyett az Országgyűlés elnöke – mint helyettesítő személy – jogosult az akadályoztatás megszűnéséig vagy az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a törvény aláírására. Az államfőt helyettesítő parlamenti elnök vizsgálati joga megegyezik a köztársasági elnök jogával, és élhet a vétójoggal is.

c) A részleges hitelesítés

A köztársasági elnök általi *hitelesítés* (aláírás) a törvény egészére vonatkozik.¹³⁰ Az államfőnek nincs lehetősége tehát arra, hogy a neki megküldött törvényen változtasson: bizonyos „hibás részeket” kiemeljen, a többi rendelkezést pedig aláírja. A *részleges hitelesítés intézményét az Alaptörvény nem ismeri:* az államfőnek a törvény egészének aláírását kell megtagadnia, vagy a törvény egészét jóvá kell hagynia. Ha csak bizonyos rendelkezésekkel kapcsolatban van kifogása, akkor is az egész törvény hitelesítését kell megtagadnia, és a teljes normaszöveget vagy az Országgyűlésnek visszaküldenie, vagy pedig előzetes normakontrollt kérnie. A köztársasági elnöknek ugyanis *nincs olyan joga, hogy beavatkozzon a normaszöveg alakításába,* azon – akár csak negatív formában – változtasson: bizonyos részeket aláírjon és elrendelje a kihirdetésüket, más részeit pedig vagy visszaküldje a parlamentnek, vagy előzetes normakontrollt kérjen. Az államfőnek nincs törvényhozó hatalma, csak a törvényalkotási folyamatban működhet közre, mégpedig kizárólag az Alaptörvényben meghatározott jogosítványait gyakorolva. E jogosítványok pedig a *törvény egészének* hitelesítésére és publikálására, vagy a vétó igénybevételére terjednek ki.

d) A vélelem kérdése

Ha a köztársasági elnök az adott *törvényt aláírta,* azt a *vélelmet* juttatta kifejezésre, hogy az adott *törvényt rendben lévőnek találta,* vagyis vizsgálati jogának gyakorlása során sem alkotmányossági, sem pedig más hiányosságot, hibát nem észlelt, nem támasztott semmilyen kifogást, ezért a törvényt hitelesítette, annak kihirdetését el kell rendelnie. *Ha pedig az államfő vétójogát gyakorolta,* akkor vagy alkotmányossági, vagy politikai szempontból *vélelmezte* az adott törvény alkotmányellenességét, illetőleg azt, hogy a törvény valamely szempontból problematikus. Az államfői *vélelem* azonban *mindkét esetben megdönthető.* Ha ugyanis a köztársasági elnök a törvényt hitelesítette, akkor ez csak annyit jelent, hogy ő a törvényt nem tartotta semmilyen szempontból sem kifogásolhatónak. Ha pedig a hitelesítést megtagadta és vétójogával élt, akkor éppen kifogásainak adott hangot. A *köztársasági elnök* azonban *végérvényesen nem dönthet az alkotmányosság kérdésében,* ez kizárólag az Alkotmánybíróság hatásköre. Az a tény azonban, hogy a törvény alkotmányellenességét végső soron csak az Alkotmánybíróság döntheti el, *nem ok arra, hogy a köztársasági elnök vizsgálati jogáról lemondjon.* Ugyanakkor *az sem lehetséges, hogy az államfő által támasztott kifogások véglegesen megakasszák a törvényhozási folyamatot,* vagyis ne születhessen törvény a köztársasági elnök jóváhagyása nélkül, mert az államfő nem rendelkezik szentesítési joggal. Az Alaptörvény e problémát úgy hidalja át, hogy az államfői vétó eredménytelensége esetére kötelező jelleggel írja elő az államfő számára a törvény aláírását,¹³¹ vagyis a véle-

¹³⁰ Ezt az Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdése is nyomtatékosítja, amikor úgy fogalmaz, hogy köztársasági elnök a megküldött törvényt öt napon belül aláírja.

¹³¹ Az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, és nem kért előzetes normakontrollt az Alkotmánybíróságtól, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. A köztársasági elnök e jogával akkor is élhet, ha az Országgyűlés határozata alapján lefolytatott vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvényellenességet. A (9) bekezdés szerint ha a köztársasági elnök egyet nem értése folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés változatlan szöveggel fogadja el, a köztársasági elnök a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények

mezett kifogások mind az Országgyűlés, mind az Alkotmánybíróság döntését követően megszűntnek tekinthetők.

e) Az államfői felelősség kérdése a törvények aláírásánál

ea) A köztársasági elnök törvényhitelesítéssel kapcsolatos *felelősségének kezdete* az az időpont, *amikortól az adott törvény a rendelkezési körébe kerül*, mivel a hitelesítés alkotmányos lehetősége akkor nyílik meg a számára, ha az Országgyűlés elnöke a törvényt az Alaptörvényben előírt időben (öt napon belül) megküldi.¹³² A *köztársasági elnöknek ettől kezdődően van lehetősége, hogy vizsgálati jogával élve*, ennek alapján *döntést hozzon* a törvény aláírásáról, illetőleg valamelyik vétójoga alkalmazásáról.¹³³

eb) A *hitelesítéssel kapcsolatos alkotmánysértés* elvileg *többféle módon* következhet be. Egyrészt, ha az államfő *olyan törvényt hitelesít*, amelyik *nem alkotmányos úton* jött létre, illetőleg tartalmi alkotmányellenesség áll fenn, *másrészt*, ha *megtagadja a hitelesítést* akkor, ha a törvény minden szükséges feltételnek megfelel. *Mulasztásos alkotmánysértést* követ el az államfő, ha a rendelkezésére álló – az Alaptörvényben előírt ötnapos – határidő alatt a hitelesítésről, illetőleg valamely vétójoga alkalmazásáról nem hoz döntést, vagy pedig e határidő lejártá után hitelesíti a törvényt.¹³⁴ A törvényről politikai felelősséggel az Országgyűlés dönt. A köztársasági elnöknek a parlament előtt nincs politikai felelőssége, az Alaptörvény értelmében a *köztársasági elnök politikai felelősségre nem vonható. Jogi felelőssége* hivatali ideje

nem teljesülésére tekintettel kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát. A (7) bekezdés pedig kimondja, hogy „[h]a az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését.”

¹³² Ha az Országgyűlés elnöke ennek nem tesz eleget, úgy a mulasztásért a parlament előtt viselnie kell a felelősséget.

¹³³ Azzal a korlátozással, hogy ha az Országgyűlés kért előzetes normakontrollt, akkor a köztársasági elnök az alkotmányossági vétójával nem, de a politikai vétójával ekkor is élhet.

¹³⁴ Ez azonban nem az Abtv. 46. §-a szerinti mulasztásnak minősül.

2015/1

alatt csakis azért áll fenn, *ha* az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsért, illetve a szándékos bűncselekményt elköveti.¹³⁵ Az államfő politikai jellegű döntései általában ellenjegyzéshez kötöttek. A köztársasági elnöknek a törvény aláírásával kapcsolatos döntése önálló döntés, de erre az Alaptörvény végső határidőt állapít meg: a köztársasági elnök az Alaptörvényben meghatározott időn belül köteles aláírni a törvényt, de ezen belül az időpontot – az Alkotmánybíróság szerint – felülbírállhatatlanul és politikai felelősség nélkül maga határozza meg, vagyis ebben a körben az elnök mérlegelési lehetősége nem az ügy érdemére vonatkozik.¹³⁶ A *köztársasági elnöknek a hitelesítéssel kapcsolatos döntése nincs ellenjegyzéshez kötve*, így a *felelősséget ezért kizárólagosan és személyesen viseli*.

ec) Mivel az *államfő jogi felelőssége* az Alaptörvény vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvény szándékos megsértéséért, illetve a szándékos bűncselekmény elkövetéséért áll fenn, ezért *elvileg felelősségre vonható lenne, ha alkotmánysértő törvényt hitelesít*, illetőleg ha a *nem alkotmánysértő törvényt nem hitelesít*. A köztársasági elnököt azonban egyik esetben sem lehet felelősségre vonni. Ha ugyanis az alkotmánysértő törvény hitelesítéséért az államfő felelőssége fennállna, akkor ez arra ösztönözné, hogy – felelősségre vonásának elkerülése érdekében – minden törvény esetében – ha ezzel az Országgyűlés nem élt – előzetes normakontrollt kezdeményezzen az Alkotmánybíróságnál, ami szinte automatikussá tenné az alkotmányossági vétó intézményét, és megszüntetné az államfő ez irányú mérlegelési jogát.¹³⁷ Másrészt

¹³⁵ Vö. az Alaptörvény 13. cikk (2) bekezdésével. Lásd erről Petréttei József: A köztársasági elnök felelősségéről. In: Az államfő jogállása I. (Szerk. Csink Lóránt – Szabó István) Pázmány Press, Budapest 2013. 76-82. o.

¹³⁶ Vö. a 48/1991. (IX. 26.) AB határozattal. ABH 1991. 189, 203

¹³⁷ A felelősségre vonás lehetősége továbbá az is feltételezné, hogy a köztársasági elnök dönt az alkotmányosságról, és előre kellene tudnia, hogy az Alkotmánybíróság hogyan fog határozni, ami egyrészt lehetetlen, másrészt ez az Alaptörvény szerint nem is a köztársasági elnök feladata.

viszont, ha azért lenne felelősségre vonható, mert *az általa kezdeményezett előzetes normakontroll nem állapít meg alaptörvénysértést*, akkor ez visszatartaná az államfőt attól, hogy éljen az Alkotmányban biztosított vétójogával, ami így ellehetetlenedne, és szintén korlátozná az államfő mérlegelési jogát. A *köztársasági elnöknek az alaptörvény-ellenesség kérdésében csak vélelmezett álláspontja lehet*, mert az alaptörvény-ellenességről végső fokon csak az Alkotmánybíróság dönthet. Ha a köztársasági elnök a törvény valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja, akkor aláírás előtt véleményezésre meg kell küldenie az Alkotmánybíróságnak, vagyis ő csak feltételezi az alkotmánysértést. Az államfő azonban nem teheti meg, hogy minden törvény esetében *előzetes normakontrollt kezdeményez* az Alkotmánybíróságnál, mert ez ellentmondana a hitelesítési intézmény Alaptörvényben megállapított alapvető rendeltetésének, és a törvényhozási folyamat indokolatlan elhúzódtatását is eredményezné. Ezért a köztársasági elnök *alkotmányjogi felelőssége csak akkor áll fenn, ha mulasztást követ el*, vagyis ha a rendelkezésre álló időtartam alatt nem dönt a hitelesítésről, illetőleg valamely vétójoga alkalmazásáról. Ilyen esetben az alaptörvényben szabályozott eljárás szerinti felelősségre vonásnak van helye.¹³⁸

5. A törvények kihirdetésének elrendelése

Az előírt formában történő kihirdetés a külső törvényhozási eljárás záró aktsa, és egyúttal a törvény *mellőzhetetlen érvényességi kelléke*, mert a kihirdetéssel a törvény a kívülvilágba lép: *a publikáció tehát a törvény jogi létezésének kezdete*, és egyúttal *hatályosságának előfeltétele*.¹³⁹ Ha a

törvényt kihirdetik ugyan, de nem alkotmányjogilag előírt módon, akkor a törvény alkotmányellenesnek minősül.¹⁴⁰

a) Az Alaptörvény értelmében a köztársasági elnök általi promulgáció a *törvényszöveg* aláírása mellett a *kihirdetés elrendelését*, vagyis *publikálására vonatkozó utasítását* is magában foglalja. A törvény *publikálása* – a szűkebb értelemben felfogott kihirdetése – az Országgyűlés által elfogadott, a házelnök és az államfő aláírásával ellátott törvénynek olyan *hivatalos formában való hiteles nyilvánosságra hozását* jelenti, amely a kihirdetésre rendelt *hivatalos lapban* történik.¹⁴¹ A hivatalos lapról az Alaptörvény csak annyiban rendelkezik, hogy előírja: általánosan kötelező magatartási szabályt – más feltételek mellett – csak a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg,¹⁴² de a hivatalos lap elnevezését, továbbá jellemzőit nem állapítja meg. A hivatalos lapról a jogalkotási törvény rendelkezik: eszerint *Magyarország hivatalos lapja a Magyar Közlöny*, amelyet a kormányzati portálon történő *elektronikus dokumentumként való közzététellel* kell kiadni, és *szövegét hitelesnek* kell tekinteni.¹⁴³ A Magyar Közlöny tehát rendszeresen megjelenő (kurrens), és mindenki számára hozzáférhető publikációs orgánus.¹⁴⁴

b) Az Alaptörvény úgy fogalmaz, hogy – főszabály szerint – „[a] köztársasági elnök a megküldött törvényt öt napon belül aláírja,

¹⁴⁰ Megjegyzendő azonban, hogy bizonyos orvoslás rendkívül korlátozottan – a helyesbítés formájában – lehetséges. Lásd a c) pontot.

¹⁴¹ „A hivatalos lap alkotmányos funkciója tehát az érvényes jogszabályok közzététele (publikációja), vagyis mindenki számára hozzáférhetővé tétele, és a jogszabályok hiteles szövegének közlése.” 121/2009. (XII. 17.) AB határozat. ABH 2009. 1013, 1026

¹⁴² Vö. az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével.

¹⁴³ Lásd a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 25. § (1) bekezdését.

¹⁴⁴ A hivatalos lapnak eleget kell tennie a hitelesség, a megismerhetőség, a gyorsaság és az ingyenes elérhetőség követelményének. Biztosítania szükséges a jogkeresők igényeinek naprakész kielégítését, és hozzá kell járulnia a jogtudat és a jogi kultúra színvonalának emeléséhez. A hitelesség elsősorban a megbízhatóságot, a jogszabályok valódiságát fejezi ki, és ez biztosítja a Magyar Közlöny – törvényi rögzítésen túlmenő – hivatalos jellegét is.

¹³⁸ Vö. az Alaptörvény 13. cikk (2)-(6) bekezdéseivel.

¹³⁹ Drinóczi – Petrétai: i.m. 241. o. „A kihirdetés a külső törvényhozási eljárás része, a hatálybaléptetés viszont materiális jogi előírás, bár a törvényhozási eljárás és a hatályba léptetés között szoros összefüggés áll fenn. A törvényhozási eljárás végső célja ugyanis nem csak az adott törvény parlament általi elfogadásában és az államfő általi kihirdetésben jelölhető meg, hanem a törvény érvényesülésében, a törvényi rendelkezések hatályossá válásában, ami az érvényesség fennállásához viszonyítva értékelhető, vagyis csak a megfelelően kihirdetett törvény lehet hatályos.” Uo.

és elrendeli annak kihirdetését”,¹⁴⁵ vagyis az államfőnek az aláírás után, külön aktsussal azonnal el kell rendelnie a törvény kihirdetését. A kihirdetés elrendelése tehát államfői hatalmi rendelkezés, amely éppen ezért írásbeli egyedi határozati formát igényel. Az elrendelés olyan kötelező határozatot jelent, amelyet a címzettnek – a törvény hivatalos lapban történő konkrét megjelentetésére kötelezettnek – végre kell hajtania, de ezt a kötelezettet az Alaptörvény nem határozza meg. A jogalkotási törvény szerint a köztársasági elnök által aláírt törvénynek a Magyar Közlönyben való kihirdetéséről – a kézhezvételt követően haladéktalanul – az igazságügyért felelős miniszter gondoskodik,¹⁴⁶ vagyis a címzett a miniszter, aki ebben az értelemben a törvények kihirdetésénél a továbbiakban viseli a kormányzati politikai – és egyúttal a jogi – felelősséget is. A miniszter számára az államfő kihirdetést elrendelő határozata olyan kötelező erejű rendelkezést jelent, aminek végrehajtását késlekedés nélkül teljesítenie kell. A köztársasági elnök a kihirdetés elrendeléséről szóló határozata meghozatalával és a törvény aláírt példányának az igazságügyért felelős miniszterhez történő megküldésével eleget tesz alaptörvényi köteletségének. A törvény ettől kezdve kikerül az államfő rendelkezési joga alól. A kormányzati feladatmegosztás szerint az igazságügyért felelős miniszter a Kormánynak az a tagja tehát, aki gondoskodik a jogszabályok kihirdetéséről,¹⁴⁷ továbbá a Magyar Közlöny szerkesztéséről, és kijelöli a Magyar Közlöny szerkesztőbizottságának tagjait és felelős szerkesztőjét.¹⁴⁸ A tényleges

kihirdetés megvalósítójának a hivatalos lap szerkesztésével megbízott szerv tekinthető, amelynek tevékenységére vonatkozóan fontos olyan garanciális szabályok megalkotása, amelyek ellenőrizhetővé és számon kérhetővé teszik az államfői rendelkezés meghatározott idő alatti teljesítését.¹⁴⁹ A hivatalos lap felelős szerkesztője¹⁵⁰ – kormánytisztviselőként – fegyelmi felelősséget visel a törvények kihirdetéséért.¹⁵¹

c) A Magyar Közlöny felelős szerkesztője a Magyar Közlöny oldalhú másolatát papíron – az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke, a Kúria elnöke, az Országos Széchényi Könyvtár és az Országgyűlési Könyvtár mellett – a köztársasági elnöknek is megküldi. A jogalkotási törvény szerint a köztársasági elnöknek – az Országgyűlés elnöke mellett – a törvények esetében van az ún. helyesbítésre kezdeményezési joga, amely nincs ellenjegyzéshez kötve.¹⁵² Ha ugyanis a tör-

¹⁴⁹ A Magyar Közlöny a jogalkotásról szóló törvényben szabályozott módon, a www.kozlony.magyarorszag.hu honlapon kerül kiadásra. A Magyar Közlöny közzétett számai a kormányzati portálról nem távolíthatók el, azok archiválására az elektronikus archiválásról szóló jogszabály rendelkezéseit kell alkalmazni. Vö. a Jat. 25/A. § (4) bekezdésével. Ennek indoka, hogy garantálni kell az elektronikus kihirdetett szöveg megmásíthatatlanságát és ellenőrizhetőségét is.

¹⁵⁰ A Jat. 25/A. § (1) bekezdése szerint „[a] Magyar Közlöny kiadása során a Magyar Közlöny felelős szerkesztője az elektronikus dokumentumot minősített elektronikus aláírásával és olyan szolgáltató által kiadott időbélyegzővel látja el, amely e szolgáltatást minősített szolgáltatóként nyújtja. A Magyar Közlöny és a mellékleteként megjelenő külön sorozatának egyes lapszámain a megjelenés dátumát fel kell tüntetni, amely nem lehet korábbi, mint az időbélyegzőben szereplő naptári nap.” A kihirdetés pontos időpontjának meghatározása rendkívül fontos egyrészt a törvény érvényességének – és az ehhez viszonyított időbeli hatályának – megállapítása, másrészt az utólagos normakontroll gyakorolhatósága szempontjából. A kihirdetés időpontja a hivatalos lapban való megjelentetés, vagyis a hivatalos lap kiadásának a napja. A (3) bekezdés szerint az „elektronikus aláírás ellenőrzéséhez a Magyar Közlöny felelős szerkesztője és a helyettesítésére jogosult személy aláírásaihoz tartozó nyilvános kulcsok a kormányzati portálnak a Magyar Közlöny közzétételére szolgáló oldalán érhetőek el.”

¹⁵¹ Vö. a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 155. § (1) bekezdésével.

¹⁵² Jat. 28. § (1a) bek. Helyesbítés alatt – az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – általános értelem-

¹⁴⁵ Az ettől való eltérésre csak vétőjoga gyakorlásakor van lehetősége. Ennek szabályait lásd a tanulmány második részében – megjelenés helye: Kodifikáció, 2015/2.

¹⁴⁶ Vö. a Jat. 26. § (5) bekezdésével.

¹⁴⁷ Az Alkotmánybíróság szerint „[a] Magyar Közlöny szerkesztése, mint a jogszabályok közzététele is, közigazgatási feladat, a Kormány alkotmányos kötelezettsége, amely már nem része a törvényalkotásnak, amely a köztársasági elnök aláírásával véget ér. A törvény közzététele a hivatalos lapban a kihirdetés érvényességének feltétele.” 121/2009. (XII. 17.) AB határozat. ABH 2009. 1013, 1044

¹⁴⁸ Lásd a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 82. § (3) bekezdés b) pontját. A jogalkotási törvény szerint a Magyar Közlöny felelős szerkesztőjét – és a helyettesítésére jogosult személyt – az igazságügyért felelős miniszter normatív utasításban jelöli ki. Vö. a Jat. 25/A. § (1) és (2) bekezdéseivel. 2015/1

vénynek a Magyar Közlönyben megjelent szövege eltér a törvény aláírt szövegétől, akkor vagy a házelnök, vagy az államfő a törvény hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapig kezdeményezi az eltérés helyesbítését.¹⁵³ A törvény helyesbítésének intézménye tehát mind *alanyát, időbeliségét, mind tárgyát* tekintve *meglehetősen szűk* körű: törvény esetében *kezdeményezésére* csak a köztársasági elnöknek vagy az Országgyűlés elnökének van lehetősége, mégpedig kizárólag akkor, ha a törvény még nem lépett hatályba, és csak a hivatalos lapban való megjelenéstől számított hatodik munkanapig. *További kezdeményezési feltétel* – mint tárgyi korlát –, hogy erre a Közlönyben megjelent, illetve az aláírt szöveg közötti *eltérés esetén* van lehetőség, más hiba vagy fogvatékosság

miatt azonban nincs.¹⁵⁴ Magára a helyesbítésre – amennyiben az eltérést a kezdeményezés alapján az igazságügyért felelős miniszter megállapítja – a jogszabály hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő tízedik munkanapon kerülhet sor.¹⁵⁵ A helyesbítést a Magyar Közlönyben kell közzétenni, a közzétételről az igazságügyért felelős miniszter a kezdeményezést követően haladéktalanul gondoskodik.

d) Az Alaptörvény nem követeli meg a törvény ún. *bitelesítési formulával* való ellátását, és az ilyen módon történő kihirdetését,¹⁵⁶ sem azt, hogy a *törvény kihirdetése az Országgyűlésben* történjen,¹⁵⁷ amelyhez képest a hivatalos lapban való megjelenés csak a törvény szövegének közzétételét jelentené, magát a kihirdetést azonban nem.

ben a közzétett szöveg utólagos kijavítása értendő. „Értelemszerűen a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek közzététele esetén is előfordulhatnak olyan hibák, amelyeket orvosolni kell, nem mindegy azonban, hogy milyen módon. Rendkívül sokféle hiba fordulhat elő, például helyesírási hiba, elütés, számozási hiba, szerkesztési hiba, technikai hiba, jogszabály-szerkesztési hiba, kodifikációs hiba. A hiba felmerülhet a jogalkotó oldalán, a jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze szövegének elkészítése közben, vagy már a nyomtatás folyamán, esetleg a jogalkotótól a nyomdáig vezető út során.” 33/2008. (III. 20.) AB határozat. ABH 2008. 361, 367

¹⁵³ Vö. a Jat. 28. § (1) bekezdésével.

¹⁵⁴ Erre a köztársasági elnöknek – a törvény aláírása előtt – a vétójoga gyakorlásával van lehetősége.

¹⁵⁵ Vö. a Jat. 28. § (2) bekezdésével.

¹⁵⁶ Pl. a lett alkotmány 70. cikke a következőket írja elő: „[a] Köztársasági Elnök a törvényeket a következő módon hirdeti ki: »A Parlament (a nép) elfogadta, és a Köztársasági Elnök kihirdeti a következő törvényt: (a törvény szövege)«.”

¹⁵⁷ A magyar szakirodalomban Sári János is felvetette azt a javaslatot, hogy a törvény kihirdetése – a korábbi magyar szabályozáshoz hasonlóan – ún. „kihirdetési záradékkal” való ellátásával, illetve – a köztársasági elnök aláírása után – a törvénynek az Országgyűlés következő ülésén való „kihirdetetté nyilvánításával” történjen. Sári János: A köztársasági elnök. In: Alkotmánytan. (Szerk. Kukorelli István) Osiris–Századvég, Budapest 1994.(3) 265. o. Megjegyzendő azonban, hogy az 1881. évi LXVI. törvény „megszüntette azt az évszázados gyakorlatot, hogy a törvények kihirdetése az országgyűlésben történik, s a törvénylap útján való kihirdetésre tért át (bulletin rendszer).” Molnár: i.m. 74. o. Az Alaptörvény már idézett T) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „csak a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg” általánosan kötelező magatartásszabályt. A kihirdetés tehát a törvény szövegének a hivatalos lapban való közzétételével válik teljessé, ezért csak a publikáció mozzanata után lehet valamely törvényt „kihirdetetté nyilvánítani”, azt megelőzően nem.

Kovács Ildikó,
joghallgató, demonstrátor
Pécsi Tudományegyetem Állam-és
Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

A devizahitelek problémáinak jogalkotási rendezésével kapcsolatos alkotmányossági kérdések

I. A tanulmány célja

A tanulmány célja a devizahitelekkel kapcsolatos 2014-es törvényi szabályokkal összefüggő alkotmányossági problémák áttekintése és az alkotmányossági kérdésekkel kapcsolatos válaszok, saját álláspontok megfogalmazására történő kísérlet.

A devizahitelekkel kapcsolatos jogi szabályozás több formában is megjelent korábban, és a 2008-tól induló gazdasági válság miatt jelentősen megnövekedett törlesztő-részletek miatt keletkezett társadalmi problémák kezelésére az Országgyűlés több lépést is tett és tesz jelenleg is.¹ Ezek közül írásom kizárólag azt a törvényi szabályozást és az azokkal kapcsolatos alkotmányossági kérdéseket vizsgálja, amely a szerződések tisztességtelenségének törvényi vélelmezésével törekszik a helyzet kezelésére (azaz a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi

XXXVIII. törvény – a továbbiakban Deviza-törvény vagy Törvény – vonatkozásában vizsgálódom).

Ebből következően nem képezi az írás tárgyát a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: fair bankokról szóló törvény), valamint az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvény², valamint a Deviza-törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény (elszámolási törvény) szabályozásának áttekintése (csakis annyiban, amennyiben esetlegesen a Deviza-törvényhez szorosan kapcsolódik).

E helyen jelzem az olvasónak, hogy írásom első verziója még az AB határozat megszületése előtt készült. Az Alkotmánybíróság azonban a 2014. évi XXXVIII. törvény függvényében az egyedi normakontroll eljárás kezdeményezése folytán 2014. november 11-én meghozta döntését³. A 34/ 2014. (XI. 14.) AB határozat (továbbiakban: Deviza-határozat, Deviza-döntés) a 2014. évi XXXVIII. törvény egésze, valamint 1. § (1)–(3) és (6)–(7) bekezdései, a 4–15. §-ai, valamint a 19. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasította. Tanulmányom végső változatának kialakításakor a meglévő érvelérendszer változatlanul hagyva és eredeti meglátásaimat az Alkotmánybíróság döntésétől függetlenül vállalva mutatom be, hogy álláspontomat az Alkotmánybíróság döntése igazolta-e vagy sem, illetve mely csatolt különvélemény vagy párhuzamos indoklás találkozik felfogásommal.

¹ A jogalkotó jogszabály-módosítás útján (ld. pl. a régi Hpt., a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 210.–210/A. §-ainak módosításai), továbbá új jogszabályok alkotásával (pl. végtörlesztés, árfolyamgát bevezetése) avatkozott be. Ezen túlmenően a 2014. évben négy törvénnyel próbálta orvosolni a hitelek problémáit; a Deviza-törvénnyel, a Deviza-törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvénnyel (elszámolási törvény); a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXVIII. törvénnyel (a továbbiakban: fair bankokról szóló törvény), valamint az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvénnyel (a továbbiakban: forintosításról szóló törvény).

2015/1

² A fair bankokról szóló törvényt és a forintosításról szóló törvényt 2014. november 25-én fogadta el az Országgyűlés.

³ 34/ 2014. (XI. 14.) AB határozat: a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény elleni bírói kezdeményezés (devizakölcsön-perék) ügyében.

Utalni szeretnék arra, hogy az Alkotmánybíróság a Deviza-döntésben az ítéletábról küldött indítványokkal érdemben nem foglalkozott. Jelzem azt is, hogy a Deviza-határozatot követően az Alkotmánybíróság több döntést is meghozott a témakörben, többek között a terjedelmes és jelentős hatá-
sú 2/2015. (II. 2.) AB határozatot (ebben bírálta el az ítéletábráról érkezett bírói indítványokat), valamint a 7/2015. (III. 19.) AB határozatot, a 3057/2015. (III. 31.) AB határozatot, a 11/2015. (V. 14.) AB határozatot, a 3087/2015. (V. 19.) AB végzést, valamint három nem érdemi döntést (visszautasító végzések). Ez utóbbiak azonban a Deviza-határozathoz képest (a törvény alkotmányossága vonatkozásában) jelentős új érvet nem tartalmaznak, így írásomban csak ott és annyiban hivatkozom rájuk, amennyiben a teljesség igénye ezt indokolja – azaz tanulmányom fő vonala a 34/2014. (XI. 14.) AB határozat érvelérendszerére és a bírói indítványokkal összefüggő saját alkotmányossági gondolataimra épül.

Mindezek után – a Törvény célját is áttekintvén – a bírói indítványok⁴ górcső alá vételével a Törvény rendelkezéseit vizsgálom alkotmányossági szempontból. A bírói indítványok a Deviza-törvény 1. § (1), (2), (3), (6) és (7) bekezdéseit, 4-15. §, 19. §-át sérelmezték.

Végül e rész lezárásaként annyit szeretnék megjegyezni, hogy írásomban azokra a korábban hatályos alkotmánybírósági határozatokra hivatkozom, amelyek meglátásom szerint megfelelnek a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban megfogalmazott elveknek; minthogy az Alaptörvény záró és vegyes rendelkezéseinek 2013. április 1-jétől hatályos 5. pontja szerint az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok *hatályukat veszítik*. E rendelkezés viszont nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban megállapította, hogy „az újabb ügyekben vizsgálá-

landó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban *kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.*”

II. Az alapprobléma előzményeinek felvázolása

a) A kialakult helyzet makrogazdasági és pénzügyi okainak részletes elemzése és értékelése túlmutat jelen tanulmány keretein, ezért itt csak a problémakör hátterének felvázolására, illetve az ahhoz vezető folyamat okaival kapcsolatos alapvető megközelítések nagy vonalakban történő áttekintésére kerül sor.

A kialakult helyzet súlyosságának és unikális voltának megértéséhez mindenekelőtt fontos szem előtt tartanunk, hogy a külföldi devizában való lakossági eladósodottság, illetve ebből fakadóan valamely külföldi – a hazai gazdasághoz kevésbé kapcsolódó – nemzetgazdaság devizájától való függés magyarországi mértéke lényegében *példátlan az egész világon*. A lakossági devizahitel-állomány felduzzadásának kezdeteként a legtöbbször 2004-et szokták megjelölni, a folyamat, és különösen az azt kiváltó okok azonban jóval korábbra nyúlnak vissza.

Magyarországon a devizahitelek a 2000-es évek elején és közepén eltérő folyamatok eredményeképpen és megfontolások mentén jelentek meg, és váltak rendkívül népszerűvé. Bár a pontos okokat, illetve azok egymáshoz mért súlyát és jelentőségét illetően a szakértők között nincs teljes konszenzus, a legfőbb tényezőként azonban általában a következőket szokták megnevezni: a 2000-es évek elejének intézkedéseit és folyamatait⁵, a

⁴ Az indítványok szövege és az Alkotmánybíróság döntései, az ügyek előzményeivel együtt elérhetők a <http://mkab.hu/devizahiteles-ugyek-attekintes> weboldalon.
2015/1

⁵ 2001 nyarán a Kormány a devizáról szóló 1995. évi XCV. törvény végrehajtásáról rendelkező 88/2001. (VI. 15.) kormányrendelettel megvalósította a magyar

jegybank monetáris politikáját és a kormány fiskális politikáját, a magyar bankrendszer szerepét⁶, a szabályozó és felügyelő hatóságok szerepét, makrogazdasági szempontokat és a 2008-as pénzügyi válság hatásait. Ezek közül részletesebben az utolsó tényezővel foglalkozom, mint a robbanásszerűen megnövekedett törlesztő-részletek „casus belli”-jével.

b) A világgazdaság kedvezőtlen fejleményei már a 2008-as pénzügyi, és az azt követő világgazdasági válságot megelőzően is érvényesültek Magyarországon.

2007 őszére a világgazdaság lassulásának hatásai már Magyarországon is érzékelhetővé váltak: a reálberek csökkentek, a háztartások eladósodottsága és jövedelemarányos adósságszolgálat emelkedett. A lakosság fogyasztása ugyanakkor, hasonlóan a második Gyurcsány-kormány konvergencia-programjának időszakában tapasztaltakhoz, – elsősorban a még lazábbá váló – devizahitelezési gyakorlat miatt, ezúttal sem csökkent olyan mértékben, mint azt a reáljövedelmek mérséklődése indokolta volna.⁷

A 2008 őszén kitört pénzügyi világválság (amelynek kezdetét szimbolikusan a Lehman Brothers októberi csődjének napjára szokás tenni) következményeként a devizahitelezésbe foglalt immanens kockázatok egyik pillanatról a másikra egyértelművé és fenyegetővé váltak. 2009 első negyedében a háztartási szektor teljes hitelállománya több mint bruttó 8000 milliárd (és több mint nettó 7 889 milliárd) forint volt; ezen belül a problémamentes hitelek több mint bruttó 7 223

milliárd forintot (89,5%), az „átlag alatti”, „kétes” és „rossz” hitelek pedig bruttó 371 millió forintot (4,6%) tettek ki. 2009 utolsó negyedében ugyanezek a számok: bruttó 6427,5 milliárd forint (problémamentes hitelek; 84,1%), bruttó 580 milliárd forint (átlag alatti, kétes és rossz hitelek, 7,8%). 2010 őszére az átlag alatti és annál rosszabb kategóriájú hitelek részaránya 10% fölé kúszik, 2011 őszére pedig majdnem eléri a 13%-ot.⁸ A legdrasztikusabb romlás ugyanakkor rendkívül rövid idő alatt, 2011 harmadik és negyedik negyedéve között zajlott le: 2011 decemberére az átlag alatti, kétes és rossz hitelek aránya több mint 7,5 százalékponttal 20,5%-ra nőtt. Ez összefüggésben lehet azzal, hogy 2011. július 1-je és december 31-e között az EUR/HUF árfolyam 269,72-ről 317,52-re, míg a CHF/HUF árfolyam 220,49-ről 261,16-re nőtt.⁹

III. A problémák jogi kezelésének módozata

a) Az állam az állami és nemzeti gazdasági jelentőségű problémát valamilyen módon kezelni kényszerült.

Gyors és hatékony megoldást kellett nyújtania a nehéz helyzetben lévő, devizahitelektől szenvedők számára,¹⁰ jó döntést azonban aligha hozhatott: a különböző „rossz” opciók közül a kevésbé rosszat kellett választania. A korábbi megoldásokat (árfolyamgát, végtörlesztés) követően egy további eszközt keresett a jogalkotó a helyzet rendezésére. Az alkalmazott módszer lényege álláspontom szerint ekként összegezhető: közhatalmi

forint teljes konvertibilitását, így a forint szabadon átválthatóvá vált más devizára vagy valutára.

⁶ Legfőbb funkciója a kockázatok felmérése és beárzása volt; azonban a devizahitelek kockázatának felismerését nehezítette, hogy az ingatlanhoz biztosított jelzáloghiteleket a szereplők – a bankok, de a PSZÁF is – általában véve biztonságos ügyleteknek tekintették.

⁷ Csontos Orsolya (2010): A magyar lakosság eladósodottságának alakulása; Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest. 17-18. o. Letöltés ideje: 2014. 10. 27. Online forrás: http://csontosorsi.files.wordpress.com/2011/06/cso-rtos_orsolya_szakdolgozat.pdf 20-21. o.

2015/1

⁸ MNB (2014): A HÁZTARTÁSI SZÉKTOR RÉSZÉRE NYÚJTOTT HITELÁLLOMÁNY ÖSSZETÉTELE. Letöltés ideje: 2014.10.29. <http://www.mnb.hu/statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok/iii-penzugyi-stabilitasi-statisztikak/a-haztartasi-szektor-reszere-nyujtott-hitellallomany-osszetele>

⁹ 2010. június 6-án, a második Orbán-kormány hivatalba lépésekor az EUR/HUF árfolyam 286,695, a CHF/HUF árfolyam 203,3 volt. www.napiarfolym.hu

¹⁰ A vizsgált jogszabály a 34/2014 (XI. 12.) AB határozat [67] margószáma szerint is egy jelentős – adott esetben nagy számú pert indukáló – társadalmi probléma gyors megoldásának igényével született.

eszközökkel erőteljes beavatkozást végezni egy szűkebb csoport kárára (pénzügyi intézmények), egy jóval nagyobb (és nem mellesleg a választásokon szavazattal rendelkező) csoport javára, úgy, hogy semleges maradjon az, akit nem érint az egész ügy (ugyanis az tény, a bankokkal kevesen szimpatizálnak, a bankokat ért hátrány nem éri el ingerküszöböt).

Időszükében a Kormány törvényjavaslata alapján az Országgyűlés megalkotta a *Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényt, melyet 2014. július 18-án hirdettek ki, majd július 26-án hatályba is lépett*¹¹.

b) A törvény megalkotás előtt a Kormány alkotmányértelmezést – *M. cikk (2) bekezdése*¹², *II. cikke*¹³ és *B. cikk (1) bekezdése*¹⁴ – kért az Alkotmánybíróságtól arra vonatkozóan, hogy az M) cikk (2) bekezdéséből közvetlenül levezethető-e valamely tömegesen alkalmazott, a fogyasztók számára egyoldalúan és jelentős hátrányt okozó módon meghatározott szerződési feltétel, illetve az ezt megerősítő bírósági ítélet, valamint az ezek alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenessége. Kérte továbbá az Alaptörvény II. cikk és B) cikk (1) bekezdésének értelmezését abból a szempontból, hogy milyen – az Alkotmányhoz képest mennyire eltérő – alkotmányossági feltételekkel kerülhet sor fennálló szerződéseknak jogszabály útján történő módosítására.

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban meghozta a 8/2014. (III. 20.) AB határozatot; a törvény indokolásában pedig szerepel, hogy az Országgyűlés e jogszabály megalko-

tásakor figyelembe vette az határozatban megfogalmazott követelményeket is.

A Deviza-törvény indokolása az AB határozat Indokolás [90] margószámára hivatkozik, miszerint a tartós jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a *clausula rebus sic stantibus* tételének alkalmazásával kerülhet sor. Eszerint a jogalkotó – akárcsak a bíróság – akkor jogosult a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat módosítani, ha a *szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előre látható, továbbá, ha az túlmegy a normális változás kockázatán*. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás *társadalmi méretű* legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse. A deviza alapú hitel-, kölcsön- és pénzügyi lízingszerződések több évig fennálló, *tartós jogviszonyok*. Esetükben sor kerülhetne bírósági szerződésmódosításra, így fennáll a lehetősége a jogszabállyal történő szerződésmódosításnak is. Ezek a szerződések *a társadalom széles rétegeit* érintik, hiszen még mindig több mint 500.000 ilyen típusú szerződés létezik. Az is egyértelmű, hogy a 2008 után kibontakozó nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság hatására ezeknél a szerződéseknél a *szerződéskötéskor fennálló körülmények utóbb bekövetkezett megváltozása az adósok tömegeinek lényeges jogos érdekét sértette*. Ezek a körülményváltozások *nem voltak ésszerűen előre láthatóak és jelentős mértékben túlmentek a normális változások kockázatán*. A beavatkozás alkotmányosságát egyértelműen alátámasztja, hogy annak tartalma megegyezik a hatályos jog Kúria általi értelmezésével.¹⁵

c) A 8/2014. (III. 20.) AB határozat Indokolás [91] margószáma az alkotmányos követelményeket azzal egészíti ki, hogy a *törvényi úton történő szerződésmódosításnak* is, amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak is *érdekegyensúlyra* kell törekednie a megváltozott körülmények mellett.

¹¹ A Törvény többi szakasza – az 1-18. § kivételével – július 19-től hatályos.

¹² Alaptörvény, M. cikk (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.

¹³ II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.

¹⁴ B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

¹⁵ 2014. évi XXXVIII. törvény általános indokolása.

d) A Törvény mindezekkel összhangban elsődlegesen a pénzügyi intézmények feladatává teszi, hogy az általuk alkalmazott általános szerződési feltételekből kiiktassák a tisztességtelen kikötéseket – lehetőséget biztosítson a pénzügyi intézmények számára az önkéntes jogkövetésre –, és csak arra az esetre tartja fenn az állami kényszer alkalmazását, amikor a pénzügyi intézmények nem tesznek eleget önként kötelezettségeiknek.

Az indokolás kimondja, hogy a Törvény a Kúria jogértelmezését teszi általános érvényűvé, mindenki számára kötelezővé. A Törvény nem mond ki új anyagi jogi szabályokat, nem állapít meg új jogelveket a fogyasztói hitel-, kölcsön- és pénzügyi lízing-szerződésekre vonatkozóan, csupán a Kúria jogértelmezését kodifikálja¹⁶. Ez lehetővé teszi, hogy a fogyasztók széles tömegei számára elkerülhetővé váljon az *időigényes és költségperindítás*¹⁷, ami a bírósági szervezetrendszer is túlterhelné. A Törvény célja egy olyan *eljárási rend* kiépítése, amely lehetővé teszi az érintett adósok számára a velük kötött szerződésekben alkalmazott kikötések tisztességtelenségének a megállapítását, és az ezen alapuló elszámolások minél gyorsabb lebonyolítását.

A Törvény az Európai Bíróság gyakorlata alapján is arra törekszik, hogy a tisztességtelen feltételek kiküszöbölésével a megkötött szerződéseket fenntartsa. Ezt kívánja meg a polgári jog egyik általános elve, a pacta sunt servanda elve is. A Törvény ezért a részleges érvénytelenség körében határoz meg olyan kógens rendelkezéseket, amelyek a tisztességtelen szerződéses kikötések helyett a szerződések részévé válnak.

Az indokolás továbbá azt is kifejti, hogy a szabályozási kérdések bonyolultsága, valamint a várható gazdasági következmények

pontos felmérése miatt az Országgyűlés 2014 őszi ülészakán újabb jogalkotási lépések szükségesek.¹⁸ Ekkor kerülhet sor az elszámolási szabályok végleges rögzítése mellett az egyéb anyagi jogi kérdések és jogkövetkezmények meghatározására is. A második jogalkotási lépésként elfogadásra kerülő törvény feladata lesz, hogy végérvényesen rendezze ezt a társadalom széles körét érintő problémát.

e) Látható volt tehát, hogy mindez sok tekintetben befolyásolhatja, meghatározhatja a Törvény alkotmányossági megítélését, így a bírói indítványok sorsát is.

IV. A problémakezelés alkotmányossági vonatkozásai

1. Bevezető megjegyzések

A törvény elfogadását követően várható volt, hogy a jogi rendezés által hátrányosan érintettek (azaz a bankok) köre élni fog az Alaptörvényben és nemzetközi egyezményekben garantált jogával, és minden lehetséges fórumon eljárásokat kezdeményez annak érdekében, hogy a rá hátrányos előírásokat valamilyen módon semlegesítse, semlegesíttesse. E tanulmány e törekvések közül a magyar Alkotmánybíróság előtti eljárások *kezdeményezése* tekintetében indított törekvéseket is alapul véve vizsgálódik.

Mivel az Alaptörvény már nem ismeri az actio popularis jellegű utólagos normakontrollt, a törvényi előírások által érintett bankok számára a mozgástér beszűkült: elméletileg az alkotmányjogi panasz és a bíró által kezdeményezhető konkrét utólagos normakontroll jöhetett szóba. (Mivel nem került sor a köztársasági elnök általi előzetes normakontrollra, illetve az utólagos kontroll kezdeményezésére jogosultak sem nyújtottak be indítványt, ezek lehetőségét fel sem vetem és nem is vizsgálom).

¹⁶ A 34/ 2014 (XI. 14.) AB határozat indokolásának legfőbb eleme szintén ez az érv.

¹⁷ Az igazságügyminisztériumi vélemény kifejti, hogy a Törvény megalkotása proaktív eszköznek bizonyul, mivel a becsült nagyságrendileg több mint félmillió polgári per helyett mindössze 79 per van folyamatban.

¹⁸ A tanulmány célja c. részben említett, azóta elfogadott törvényjavaslatok (a fair bankolásról és a forintosításról).

Az Alkotmánybírósághoz a „első körben” négy bírói kezdeményezést nyújtottak be. Ezek a benyújtás időrendi sorrendjében az alábbiak:

1. Elsőként a Fővárosi Törvényszék bírása fordult Alkotmánybírósághoz *(továbbiakban 1. indítvány)*. Érvelésszerkezete tömören az alábbiakban foglalható össze:

A bírói indítvány szerint a Deviza-törvény (illetve annak egyes előírásai) sérti az Alaptörvényt

- a) *B) cikkének (1) bekezdését*, amely szerint Magyarország független, demokratikus jogállam;
- b) *C) cikkének (1) bekezdését*, amely alapján a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik;
- c) *M) cikkének (1) és (2) bekezdését*, amelynek értelmében Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik, illetve Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait;
- d) *Q) cikkének (2) bekezdését is*, amely szerint Magyarország a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját;
- e) *XV. cikkének (1) bekezdését*, amely alapján a törvény előtt mindenki egyenlő;
- f) *XXVIII. cikk (1) bekezdését*, amelynek értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait és a kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el;
- g) *XXVIII. cikk (7) bekezdését*, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti; valamint
- h) *26. cikkének (1) bekezdését*, amely alapján a bírák függetlenek, és csak a

törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak.

2. Időrendben a második indítványt a Fővárosi Ítéltábla bírói tanácsa nyújtotta be *(továbbiakban 2. indítvány)*:

Ezen előterjesztés indokolása szerint az Alaptörvény

- a) *B) cikk (1) bekezdésébe*,
- b) *C) cikk (1) bekezdésébe*,
- c) *XXVIII. cikk (1) bekezdésébe és*
- d) *25. cikk (1) bekezdésébe, továbbá*
- e) *26. cikk (1) bekezdésébe*
ütköznek a Törvény vitatott rendelkezései.

3. A harmadik indítvány *(továbbiakban 3. indítvány)* 2014. október 15-én érkezett az Alkotmánybíróságra, szintén a Fővárosi Ítéltáblától, mely az Alaptörvény

- a) *B) cikk (1) bekezdésének*,
- b) *C) cikk (1) bekezdésének*,
- c) *XXVIII. cikk (1) bekezdésének és*
- d) *25. cikk (1) bekezdésének, továbbá*
- e) *26. cikk (1) bekezdésének sérelmére*
sérelmére mutat rá.

4. Az utolsó előterjesztés *(továbbiakban 4. indítvány)* egyaránt a Fővárosi Ítéltábla bírói tanácsától származik, mely a 3. indítványban foglalt, az előbbieken felsorolt alaptörvényi rendelkezések sérelmére hivatkozik.

Összegezve, a bírói indítványok az alábbi alaptörvényi rendelkezés(ek) sérelmére hivatkoznak:

- a) *B) cikk (1) bekezdés;*
- b) *a C) cikk (1) bekezdés;*
- c) *az M) cikkének (1) és (2) bekezdés;*
- d) *az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdés;*
- e) *a XXVIII. cikk (1) bekezdés;*
- f) *XXVIII. cikk (7) bekezdés;*
- g) *a 25. cikk (1) bekezdés; továbbá*
- h) *a 26. cikk (1) bekezdés.*

A tanulmányban részben a benyújtott bírósági indítványok, részben azokon túlmutató alkotmányossági és magánjogi érvek alapján tekintem át a devizahitelek rendezésével kapcsolatban keletkezett törvény problema-

tikus rendelkezéseit és foglalkozásokat azok alkotmányossága vonatkozásában.

A következőkben az alábbi alkotmányossági szempontokat veszem sorra:

1. A jogállamiság elvének sérelme – jogbiztonság – visszaható hatály
2. A jogállamiság elvének sérelme – az egyes normák egyértelműségének követelménye és az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságának követelménye
3. A hatalommegosztás elvének tiszteletben tartása
4. A tisztességes eljárás követelménye és a törvény előtti egyenlőség (egyenlő bánásmód) megvalósulása
5. Bírószághoz fordulás joga XXVIII. cikk (1) sérelme
6. A bírói függetlenség sérelme
7. A jogorvoslatihoz való jog érvényesülése
8. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait
9. Az állam magánjogi és közjogi jellegű cselekvéseinek összekeveredése

2. A jogállamiság elvének sérelme, a jogbiztonság és a visszaható hatály problematikája¹⁹

2.1 Bevezetés

„A jogbiztonság érvényesülésének feltétele, hogy a társadalmi viszonyok – egyértelmű, kiszámítható, stabil és végrehajtható jogszabályokkal – megfelelő módon szabályozottak legyenek, a jogrendszer egységes és áttekinthető, a szabályozás megismerhető legyen. Fontos követelmény továbbá, hogy a szerzett jogok és a lezárt jogviszonyok védelemben részesüljenek, a jogorvoslatihoz való jogot garantálják, és a méltányosságot biztosítsák.”²⁰

A bevezetés záróhangjaként annyit szeretnék előljáróban hozzáfűzni az elemzésemhez, hogy azért a jogállamiság elvének sérelmével és az ebből kiágazó jogbiztonsággal, valamint a visszaható hatály problémájával foglalkozom először, mert az eddig beérkező indítványok (mind a négy) kihangsúlyozzák ezeknek az elv(ek)nek a súlyos sérelmét, ezáltal ez válik a legerősebb „fegyverre” a Deviza-törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására.²¹ Ha több okból állítják, hogy valamely jogszabály alaptörvény-ellenes, azonban egy ok az egész törvényre kihat (ezen esetben lehet a visszaható hatály tilalma), akkor az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálja (természetesen ez nem kötelező elv).

2.2 Elemzés

1. A visszaható hatály megállapításakor, azt kell vizsgálni, hogy a Törvény egyes, anyagi jogi rendelkezései *tartalmilag új szabályozási környezetet hoztak-e létre*. Ennek eldöntéséhez az alábbi kérdéseket vettem alapul:

- a) a deviza ügyben keletkeztek-e a törvény alapján a kihirdetését megelőző időre kötelezettségek vagy visszamenőlegesen terhebbé vált-e a helyzet,
- b) a Törvény megállapít-e jogi felelősséget olyan, a kihirdetését megelőzően tanúsított magatartásért, amely a törvény hatálybalépését megelőzően nem volt jogsértő,
- c) a hatályba léptető rendelkezés eredményeként a Deviza-törvény új, korlátozó rendelkezései már létrejött, lezárt anyagi jogi jogviszonyokban idéztek-e elő változást,
- d) érvényesül-e az a már Peschka Vilmosnál megfogalmazott kitétel, mely szerint a jogszabálynak két ontológiai feltétele van: az *alternativitás* (cselekvési lehetőségek közötti választás) és

¹⁹ Ha a jogszabály hatályba léptetése nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, 68/2006. (XII. 6.) AB határozat].

²⁰ Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor 2015/1

Alapítvány, Pécs, 2013 (a továbbiakban Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I.), 93. o.

²¹ Az Alkotmánybíróság 34/2014 (XI. 14.) határozata nem tartotta megalapozottnak a bírói indítványt a követelmény vonatkozásában (sem).

a társadalmi szintű megismerhetőség.²² Azaz: megvan-e a cselekvési lehetőségek közötti választás, ha valamely indokra (akár tisztességtelenségre) hivatkozással visszamenőlegesen meg lehet változtatni jogviszonyokat, és ilyen esetben van-e bármilyen értelme vagy szerepe a „társadalmi megismerhetőségnek”.

Az a) pontban megfogalmazott kérdésre a válasz könnyűnek tűnik; mivel a Devizatörvény 1. § (1) bekezdésében határozza meg *tárgyi hatályát* (alkalmazhatóságát), amikor kimondja, hogy e törvény a 2004. május 1. napja és az e törvény hatálybalépésének napja²³ között kötött fogyasztói kölcsönszerződésre terjed ki. A laikus ember számára is szembeűnő, hogy több évvel ezelőtti időpont szerepel a törvényben. Tehát az biztos, hogy a törvény a kihirdetését megelőző időre állapít meg szabályokat, azonban, hogy azok kötelezettségek-e vagy sem, azt már részletesebben kell körbejárni.

A Törvény 4. § (1) bekezdése akképp rendelkezik, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét tartalmazó fogyasztói kölcsönszerződés vonatkozásában *vélelmezni kell, hogy tisztességtelen* az annak részét képező egyoldalú kamatemelést, költségemelés, díjemelést lehetővé tevő *szerződéses kikötés* – az egyedileg megtárgyalt feltétel kivételével –, *tekintettel arra, hogy az nem felel meg* 4. § (1) bekezdés a)-g) pontjában²⁴ található elveknek.

Mi másról lenne szó tehát, mint valamely helyzet visszaható hatállyal történt *bátránysabbá tételéről*: hiszen ha nem felel meg a szerződéses kikötés a követelményrendszernek, abban az esetben – szankcióként – semmisnek minősül. Ha a Törvény és kritériumrendszere akkor hatályban lett volna (illetve „élt” volna a jogalkalmazás által) nyilvánvaló, hogy a bankok és más pénzügyi intézmények e kötelezettségnek eleget tettek (megfeleltek) volna, hogy szerződéseik utólag ne legyenek megtámadhatók.²⁵

A b) kérdésre meg is adtam a választ az előbb mondottakkal, ugyanis a Törvény a pénzügyi szervezetek jogi felelősségét azzal állapítja meg, hogy felállítja a (megdönthető) vélelmet továbbá szankcióját – ha szerződéses kikötései tisztességtelenek – a semmisséget, így befolyásolva – a per végén hozott ítélet által – a magánszeméllyel való jogviszonyát.

A c) kérdésnél abból indulok ki, hogy megkötött szerződések vannak, melynek alanyai; a pénzügyi intézmények és a magánszemély fogyasztók. A szerződések jogi szabályozására a Ptk.²⁶, mint *lex generalis* és a Hpt.²⁷ – különös szintű norma – vonatkozó rendelkezései irányadók. A Ptk. 205. § (1) bekezdése értelmében, a *szerződés a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével jön létre*. E szerint a szerződések aláírásával anyagi jogviszonyok²⁸ (fogyasztói kölcsönszerződések)

²² Vilmos Peschka: The Retroactive Validity of Legal Norms. Acta Juridica Hungarica, 1999/1-2. 9-15.o.

²³ 2014. július 26-ig.

²⁴ a) az egyértelmű és érthető megfogalmazás elvének: annak tartalma a fogyasztó számára nem világos, nem érthető;

b) a tételes meghatározás elvének: az egyoldalú szerződésmódosítás feltételei nem tételesen meghatározottak, vagyis az ok-lista hiányzik, vagy van ok-lista, de az csak példázó jellegű felsorolást tartalmaz;

c) az objektivitás elvének: az egyoldalú módosítás feltételei nem objektív jellegűek, vagyis a fogyasztóval szerződő félnek módja van a feltétel bekövetkeztét előidézni, abban közrehatni, a módosításra okot adó változás mértékét befolyásolni;

d) a ténylegesség és arányosság elvének: az ok-listában meghatározott körülmények ténylegesen nem, vagy nem a körülmények változásának mértékében hatnak a kamatra, költségre illetve díjra;

2015/1

e) az átláthatóság elvének: a fogyasztó nem láthatta előre, hogy milyen feltételek teljesülése esetén és milyen mértékben kerülhet sor további terhek rá történő áthárítására;

f) a felmondhatóság elvének: a szerződésmódosítás bekövetkezése esetére nem biztosítja a fogyasztó számára a felmondás jogát vagy

g) a szimmetria elvének: kizárja, hogy a fogyasztó javára bekövetkező feltételváltozás hatása a fogyasztó javára érvényesítésre kerüljön.

²⁵ Ugyanis a Ptk. 234. § (1) bekezdése szerint a semmis szerződés érvénytelenségére – ha a törvény kivételt nem tesz – bárki határidő nélkül hivatkozhat (részleges érvénytelenség esetén is).

²⁶ A szerződéskötéskor hatályos: 1959. évi IV. törvény.

²⁷ A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény.

²⁸ Az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlatában – a „létrejött jogviszonyok” alatt az anyagi jog alapján létrejött, anyagi jogi jogviszonyokat értette és e jogvi-

jöttek létre és a szerződésből kötelezettség keletkezett a szolgáltatás teljesítésére; jogosultság a szolgáltatás követelésére²⁹. (Ha az új Ptk. 6:63. § [A szerződés létrejötte és tartalma] alcím alatti (1) bekezdését veszem alapul, a szerint is; a szerződés a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével jön létre. A szerződés, egy a kötelemfakasztó tények sorából; a kötelelem pedig Ptk. 6:5. § [A jognyilatkozat hatályosulása] (1) bekezdése alapján a jelenlevők között tett jognyilatkozat nyomban hatályossá válik. Következésképpen a szerződésmegkötésének pillanatában már hatályossá váltak a fogyasztói kölcsönszerződések az Új Ptk. rendelkezéseinek interpretációja alapján is.

Tehát a Deviza-törvény új jogi keretet húz rá a szerződés – általános szerződési feltételeinek – tartalmi követelményeire, azaz a már létrejött, olykor lezárt³⁰ anyagi jogi jogviszonyokban idéz elő változást. Álláspontom szerint a Törvény már lezárt viszonyokat is újranit, és új szempontok alapján újraértékel.

E pontnál a Hpt. időszakonkénti szabályozásáról is szólnom kell, ugyanis egy fokozatosan szigorodó tendencia figyelhető meg a fogyasztói kölcsönszerződésekkel kapcsolatban. A régi Hpt. 210.§ (3) bekezdés³¹ szerint az ügyfél számára kedvezőtlen kamatmódosításra (díjra vonatkozó módosításra stb.) – azaz hátrányos, egyoldalú szerződésmódosításra – csak akkor kerülhet sor, ha azt az ÁSZF külön pontban, egyértelműen lehetővé teszi, mely ún. egyoldalú kógens feltételnek minősül, amelyet, ha teljesít a bank, biztos lehet abban, hogy a kikötés nem ütközik jogszabályba (Hpt.-be).

2009. augusztus 1-jétől a szabályozás két lépésben szigorodott, majd 2010. január 1-jétől tovább módosult a 210. §.³² Emellett a

szerződéses kikötésekre vonatkozó feltételeket 2011. november 15-től és 2012. december 9-től szintén módosították. Kihangsúlyozandó, hogy a szabályozás fokozatos volta miatt 2009. augusztus 1. napját megelőzően a fogyasztóra hátrányosan bármely szerződési feltétel, ezt követően csak a kamatra, díjra, költségre vonatkozó rendelkezések voltak módosíthatók egyoldalúan. Ez alapján látható, hogy a Hpt. az egyoldalú szerződésmódosítás törvényi feltételeit időben eltérő módon és részletességgel rendezte. Következtetésképp elmondható, hogy a vitássá tett időszakot nem lehet egységesnek és homogénnek tekinteni, a jogszabályi környezet (2009. aug. 1-je, 2010. jan. 1-je után, valamint a 2011. nov. 15-e és 2012. dec. 9-e után 2014. július 26-ig bezárólag) állandó mozgásban volt. A Deviza-törvény mégis ezt teszi. Az Alkotmánybíróság ezt figyelmen kívül hagyva – többségi álláspontjában – azt állapította meg, hogy a Törvény nem alkotott új anyagi jogszabályt visszamenőleg, hanem az érintett időszakban mindig is hatályban volt anyagi jogszabálynak az európai és a magyar bírósági gyakorlat által kidolgozott és kötelezően alkalmazandóvá tett (azaz az anyagi jog értelmezésének pontosításával eleve az anyagi jog részévé vált) értelmezését³³ foglalta a Törvénybe, emelte jogszabályi szintre.³⁴ Ezt törekszik igazolni Sulyok alkotmánybíró is, miszerint a Törvény elvei már korábban is megjelentek. Megerősíti ezt a nézetet egyébként a 7/2015. (III. 19.) AB határozat, melyhez ugyanebben a vonatkozásban Kiss László alkotmánybíró különvé-

tel, ideértve az egyoldalú módosításra okot adó körülmények felsorolását is, egyoldalúan nem módosítható az ügyfél számára kedvezőtlenül. Az egyoldalú módosítás jogát a hitelező akkor jogosult gyakorolni, ha a módosításra okot adó objektív körülmények tételes meghatározását a szerződés tartalmazza, valamint a hitelező árazási elveit írásban rögzítette.” A (4)–(14) bekezdés az árazási elvekkel szemben támasztott tartalmi követelményeket és a módosítás egyéb szabályait határozza meg.

³³ Kiss László különvéleménye: [289] 11. Több indítvánnyal egyetértve ugyancsak bizonyíthatónak látom magam is, hogy a Törvény – az igazságügyi miniszteri állásfoglalással ellentétben – nem a polgári jogi érvenytelenség fogalmát tölti ki tartalommal, hanem a korábbi Ptk. 209. § (1) bekezdésében, majd a hatályos Ptk. 6:102. § (1) bekezdésében rögzített definíciótól független, új meghatározást adott a tisztességtelenségnek.

³⁴ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [103].

szonyok védelme érdekében állapított meg alkotmányellenességet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelme miatt.

²⁹ Ptk. 198. § (1) bekezdése.

³⁰ Például ha megszűnt teljesítés folytán.

³¹ A Hpt. 2009. augusztus 1-je előtti állapota.

³² Hpt. 210. § (3) „Fogyasztóval kötött kölcsönszerződésben vagy pénzügyi lízingszerződésben az ügyfél számára kedvezőtlenül kizárólag a kamatot, díjat vagy költséget lehet egyoldalúan módosítani. Egyéb felté-

leményt csatolt, valamint a 11/2015. (V. 14.) AB határozat is, ami a Kúria általi „jogalkotást” kifogásoló indítványt nem találta meg-alapozottnak.

Kérdésem pusztán annyi, hogy ha ezek az elvek már korábban is ennyire egyértelműen jelen voltak, miért volt szükség megerősítésükre, új formában való megfogalmazásukra?

Az Alkotmánybíróság álláspontjával szemben áll az a vélemény, miszerint a Törvény nemcsak a bírói gyakorlat *kodifikálása a jövőre nézve, hanem a bírói gyakorlatnak a kiterjesztése is, és ezen keresztül a Hpt. 2010. január 1-jétől (részben már 2009. augusztus 1-jétől) hatályos, értelmezett szabályainak a visszavetítése a korábban létrejött általános szerződési feltételekre és szerződésekre.*³⁵ Továbbá sem a 2/2012. PK véleményben, sem pedig a 2/2014. PJE³⁶ határozatban nincs szó arról, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás tisztességtelenségének az egyes, PK véleményben megjelenő szempontjait a 2004. május 1-jét követően létrejött valamennyi általános szerződési feltételre, ennek nyomán valamennyi szerződésre, általánosan alkalmazni kellene.³⁷ A jogegységet biztosító említett eszközök általános, 2004. május 1-jétől való közvetlen alkalmazásának lehetőségét a Törvény teremti meg.³⁸

A „peschkai kérdésre” (d) pont) a válasz egyszerű logikai következtetéssel megválaszolható. Mivel a 2014. évi XXXVIII. törvény 2004. május 1-jétől írja elő, hogy a szerződéses kikötések az immanens elveinek meg kell feleljenek (különben tisztességtelenek); ezért a pénzügyi intézmények számára 2004. május 1. és 2014. július 26-a között nem adatott meg a cselekvési lehetőségek közti választás. Ugyanis a Törvényben taxatív felsorolt valamennyi elv a magyar jogrendszerben korábban *jogszabályi szinten nem jelent meg*³⁹, illetőleg a jogszabályok által korábban szabályozott elvekről rendelkező jogszabályok (Hpt. vonatkozó rendelkezései és a 275/2010. (XII. 15.) Korm.rendelet⁴⁰ szabályai) a Törvény által megjelölt *teljes időtartam alatt nem voltak hatályosak*. Az is egyértelmű, hogy a Deviza-törvény esetében, mely 2004. május 1-jétől szabályozza a szerződéses kikötések minőségét (tisztességes/tisztességtelen) nem volt a társadalmi szintű megismerhetőségre potenciál.

Az AB határozat álláspontja szerint a jelenlegi feltételek *kezdettil fogva* levezethetők voltak az általános jogszabályi rendelkezésekből⁴¹, melyeket *utólag foglaltak* (2/2012) PK véleménybe, (2/2014) jogegységi határozatba, (2014. évi XXXVIII. törvény) *jogszabályba*. Az Alkotmánybíróság okfejtése mentén az feltételezhető, hogy a szerződést megkötő felek feladata lenne a jogértelmezés, mert az elvek *ab ovo* levezethetők voltak az általános jogszabályi környezetből.⁴² Szemben a többségi állásponttal amellet érvel Paczolay Péter, hogy a Törvény csak a bírói gyakorlatban meglévő egyes elemeknek a *kombinációját*, amely a PK vélemény és a jogegységi határo-

³⁵ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás; Paczolay Péter különvéleménye [347].

³⁶ Ezek a bírósági jogegységet biztosító eszközök a bíróságoknak szólnak, és a konkrét – de folyamatban lévő vagy ezt követően indult – perekben alkalmazandók.

³⁷ Ezzel ellentétben a 34/2014 (XI. 14.) AB határozat többségi álláspontja szerinti Indokolás [98] ...A tisztességes mércéje nem változott, pusztán jogszabályban is rögzítésre került az, ami korábban is (a régi Ptk., és a bírói gyakorlat, valamint az Irányelv alapján) eleve követelmény volt. A régi (és az új) Ptk. rendelkezései, valamint a Kúria által kialakított elvek alapján a kérdéses szerződési kikötések tisztességeségének a megítélésén a Törvény nem változtatott, hanem csak a generálklauzula törvényi keretén belül annak – *ab ovo* meglevő – tartalmát határozta meg differenciáltan. Megjegyzés: szigorodott a bírói gyakorlat miatt.

³⁸ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolásban; Paczolay Péter különvéleményének [345], [346] margószámai alatti megállapításaiból való részlet. 2015/1

³⁹ Vö.: Kiss László különvéleménye [281] 6. pont: „Ezek a kritériumok 2004. május 1. napja és a törvény hatályba lépésének napja között nem voltak sem ilyen formában, sem ilyen tartalommal tételezve és akár belső jogi (ide értve a 2/2014. PJE-t), akár uniós jogszabályban és joggyakorlatban meghatározva, de ezeknek a kritériumoknak még a jogirodalmi forrása sem volt felelhető az adott időszakban.”

⁴⁰ Lakáscélú kölcsön esetén.

⁴¹ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Sőt, a Ptk.-nak, mint *lex generalis-nak* a tisztességeségre vonatkozó generálklauzuláját a *lex specialis-nak* minősülő ágazati törvények konkretizálják.

⁴² 2006-ig nem voltak perek, nem volt bírósági gyakorlat 2011-ig.

zat (továbbá a 93/13/EGK irányelv) jogalkotói értelmezését jeleníti meg [348].

2. A következőkben a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának, a jogállamiság⁴³ elvének korábbi alkotmánybíróági gyakorlatával szeretném nyomatékosítani, milyen fontos, hogy ezen elvek sérelmének még csak gyanúja sem merülhetne fel. „A jogállamiság fogalma magában foglalja a *jogbiztonság* követelményét, amely többek között az állam, mint jogalkotó kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság pedig – az Alkotmánybíróság korábbi határozatai szerint – nem csupán az egyes normák *egyetelműségét követeli meg*, de az egyes jogintézmények működésének *kiszámíthatóságát is* [9/1992. (I. 30.) AB határozat; 26/1992. (IV. 30.) AB határozat; 31/2007. (V. 30.) AB határozat].” Az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján meghozott korábbi határozataiban a *kiszámíthatóság* és az előreláthatóság követelményéből vezette le a *visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának* alkotmányos elvét [34/1991. (VI. 15.) AB határozat; 11/1992. (III. 5.) AB határozat; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat; 4/1992. (I. 28.) AB határozat].

A 25/1992. (IV. 30.) AB határozatban megállapította, hogy a jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely többek közt megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák, meglegyen a *tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszervi magatartást visszamenőleges érvennyel ne minősítsenek jogellenesnek*.⁴⁴

Az Alkotmánybíróság döntéseiben és a Jat.-ban megfogalmazott visszaható-hatállyal kapcsolatos tilalmat az Országgyűlés esetenként a korábbi Alkotmány módosításával írta felül. A címzetti körre negatív visszaható hatályt eredményezett többek között a rendőrök passzív választójogának 3 évre visszamenőleges kizárása, illetve a 98 %-os különadó kezelésének alkotmányi rendezése. Jelen esetben azonban a visszaható hatály tilalmának sérelme nem alaptörvényi, hanem törvényi szinten vélelmezhető, így az Alaptörvénybe ütközés megállapításának formai akadályja nincs.

Megjegyzendő a problémakörhöz, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogbiztonság – többek között – megköveteli a *megszerzett jogok védelmét is, illetve a teljesedésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását*, valamint a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. A Törvény 1.§-ának (6) és (7) bekezdése azonban utólag a több mint öt éve nem érvényesített követelések vonatkozásában is lehetővé teszi a szerződő felek jogérvényesítését az elévülési szabályok módosítása nélkül, a régi Ptk. szabályainak normatív értelmezésével. Azzal, hogy a Törvény 4. § (1) bekezdése új jogszabályi semmisségi kritériumokat határoz meg *hosszú ideje hatályban lévő szerződéses rendelkezések tekintetében, valójában a szerződéskötés időpontjára visszamenő hatállyal* az Országgyűlés jogalkotói hatalmánál fogva alakító módon változtatta meg a felek szerződéses (*lezárt*) viszonyait.⁴⁵ Kiss László emellett kifejti, hogy a visszaható hatály vizsgálatánál, a mérlegelés elvégzésekor a „jog-joggal vetendő össze” követelménye alól nem adható felmentés (még alkotmányos cél elérése érdekében sem), mert minden rés, amit ezen az elven nyitni engedünk, korlátlanul tágítható. Ilyen érvelés alapján *ad absurdum* akár odáig is eljuthat-

⁴³ Magyarország Alaptörvénye deklarálja Alapvetés című részében; a B) cikkének (1) bekezdésében, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam.

⁴⁴ A régi Jat. is tartalmazta. A jelenleg hatályos, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) 2015/1

bekezdése szerint „jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”

⁴⁵ Kiss László különvéleménye [287].

nánk, hogy a néplélekre hivatkozással teszünk kérdésessé *már lezárt, illetve teljesedésben és folyamatban levő jogviszonyokat*⁴⁶.

Megjegyezném: a témakörben született 34/2014. (XI. 14.) AB határozat többségi döntése szerint a *Törvény új jogszabályi környezetet – visszaható hatállyal – nem teremtett*. Ezzel – a korábban mondottak alapján – nem értek egyet, főként, mert lezárt viszonyok is ismételtlen megnyitásra és új szabályok alapján való újraértékelésre kerültek.

Utalok rá azonban: a Deviza-határozat után született 7/2015. (III. 19.) AB határozatban az alábbi érvelés is olvasható: „A visszaható hatályú jogalkotás tilalmára való hivatkozás nem adhat alapot arra, hogy a múltban tömegesen keletkezett tisztességtelen – ezért semmis – szerződéses kikötések érinthetetlenek maradjanak, és annak következtében az adósok teljesítési kötelezettsége minden körülmények között, változatlanul fennmaradjon”⁴⁷. Eszerint tehát akár a Deviza-döntésben is megállapíthatta volna az Alkotmánybíróság a visszaható hatályt, ugyanis, mint látható, jogkövetkezményét tekintve nem lett volna nagy különbség a két megoldás között.

Zárszóként – egyben válaszként – egy idézettel szeretném befejezni ezt a részt:

„A Törvény – azzal, hogy a 2004. május 1-jétől 2009. augusztus 1-jéig hatályban volt általános szerződési feltételeket és az ezeken alapuló szerződéseket is a hatálya alá vonja – túlmegy a bírósági gyakorlaton, új követelményeket, új mércét érvényesít a fogyasztói kölcsönszerződések egyoldalú módosítására, vagyis valódi visszaható hatállyal szabályoz.”⁴⁸

3. A jogállamiság elvének sérelme - az egyes normák egyértelműségének és az egyes jogintézmények működése kiszámíthatóságának követelménye⁴⁹

a) Azzal kezdem az egyértelműség és kiszámíthatóság követelményének analizálását, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot tekintem „zsinórmértéknek”. Az Alkotmánybíróság korábban több határozatában kifejtette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság követelménye pedig az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogalkotó kötelességévé teszi azt, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, *egyértelműek és működésüket tekintve kiszámíthatóak*, előre láthatóak legyenek a jogszabályok címzettjei számára [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65-66.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81-82.; 28/1993. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1993, 220, 225.]

b) Itt jelezném azt a tényt, hogy egyes, a témában adott jogegységi határozatok is –, melyek nem bizonyulnak egyértelműnek – tárgyai lehetnek az Alkotmánybíróság vizsgálatának⁵⁰. A bíró indítványában⁵¹ – a Pp. 155/B.§ (1) és (3) bekezdései alapján, az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett – a Ptk. 239/A. §-a alapján a szerződés érvénytelenségének (részleges érvénytelenségének) megállapítása iránt indított perekről szóló 5/2013. Polgári Jogegységi Határozat 3. pontja, és a deviza alapú kölcsönszerződésekkel kapcsolatos perekben felmerült egyes kérdésekről szóló 6/2013. Polgári Jogegységi Határozat 4. pontja *alaptörvényellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól*. Tette ezt arra hivatkozással, hogy a *jogegységi határozatok nem biztosítják a bíróságok*

⁴⁹ Az Alkotmánybíróság többségi álláspontja ebben a vonatkozásban is elutasította az indítványt.

⁵⁰ Kivéve alkotmányjogi panasz esetén, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogegységi határozat esetén nincs közvetlen érintettsége a panaszosnak, mivel az rá közvetlenül nem hatályosul. Lásd például a 7/2015. (III. 19.) AB határozatot, illetve a 3087/2015. (V. 19.) AB végzést. A gyakorlattal kapcsolatban Czine Ágnes alkotmánybíró fogalmaz meg rendszeresen különvéleményt.

⁵¹ III/00528/2014 ügyszámon nyilvántartott indítvány.

⁴⁶ [284] margószám.

⁴⁷ [36] margószám.

⁴⁸ 34/ 2014. (XI.14.) AB határozat; Paczolay Péter különvéleménye [353].
2015/1

jogalkalmazásának egységét, mert ellentétes iránymutatást adnak (azaz az egyértelműség és a kiszámíthatóság követelményével ütköznek). Tekintettel a 9/1992. (I. 30.) AB határozatra, amely kimondja, hogy a jogintézmények tartalmi kiszámíthatóságát a jogállamban különféle – többek között jogegységi – eszközök szolgálják, nem lehetne meg még a lehetősége sem, hogy a jogalkalmazás során efféle ellentételezések alakuljanak ki az eljáró bírákban, főleg, ha ekkora társadalmi érintettsége van a kérdéskörnek. Az Alkotmánybíróság álláspontja az azonos szintű jogszabályok közötti valós vagy vélt kollíziójával kapcsolatosan – a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatban elvi érveléssel kimondottak szerint – az, hogy „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet”. Tehát az indítványban sérelmezett két jogegységi határozat önmagában az ütközésük miatt nem alaptörvény-ellenes, azonban már az problémát szült, hogy *nem egyértelmű tételek vannak* a jogegységi határozatokban és így kialakult a jogalkalmazóban az előbb felvázolt paradoxon. Emiatt pedig sérül az egyértelműség követelménye a jogegység atmoszférájában. Ezen túlmenően, az 1. bírói indítvány is rámutatott arra, hogy az előreláthatóság és a kiszámíthatóság a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során (Alaptörvény 28. cikk).

Ezen túlmenően a Törvény 4. § (1) bekezdésében tételezett „tisztességtelenségi kritériumok” normatív jellegét megerősítve a Törvény 11. § (1) bekezdése, amely szerint „[a] bíróság kizárólag azt vizsgálja, hogy a pénzügyi intézmény által tisztességesnek tartott szerződéses kikötés a 4. § (1) bekezdése szerint tisztességes-e”. Ez ellentmond, kollízióban áll a korábbi és a hatályos Ptk. normáival és az azok alapján kialakított bírósági gyakorlattal: ezek szerint hasonló esetekben az ügylet összes körülményeit vizsgálni kell a rendesbíróságoknak. Ez a tény – tekintve, hogy *azonos jogforrási szintű normák közötti kollízió áll fenn* – önmagában okot adhatna a megsemmisítésre, mivel ellentétes a jogbiztonság elvével...[Először erre lásd a

35/1991. (VI. 20.) AB határozatot, ABH 1991, 176–177].⁵²

c) Folytatván az *egyértelműség és kiszámíthatóság* követelményének vizsgálatát, rá szeretnék mutatni, hogy nincs meg a *következő jogfolytonosság*, ám pont az adná a jogintézmények működésének kiszámíthatóságát. A jogállamiság egyik fontos alkotóelemét jelentő jogbiztonság pedig megköveteli azt a tényleges lehetőséget, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani.⁵³

Abból indulok ki, hogy a Deviza-törvény 4. § (1) bekezdésének a)-g) pontja szabja meg (utólag!) azt a követelményrendszert, hogy a szerződéses kikötések, mi alapján tekinthetők tisztességesnek (vélelem felállításával). Erre figyelemmel felmerül a kérdés, hogy miként adatott meg a lehetőség a pénzügyi intézmények számára, hogy magatartásukat a *jog előírásaihoz* igazítsák? Fontos kiemelni a *jog előírását* kifejezést, hiszen 2005–2009 között több állami szerv is elemezte a pénzügyi intézmények „szerződéses gyakorlatát”, melyek kivétel nélkül állították, hogy a bankok *nem járnak el tisztességesen, mégis ennek ellenére* – csupán beszámolók, jelentések, ajánlások születtek (PSZÁF 9/2006-os fogyasztóvédelmi ajánlása; GVH 2005. decemberi Jelentése; GVH 2008. június 20. Beszámolója), azonban ezeknek *nincsen* a jog erejéhez fogható normatív kötelező hatása. Ezek legfeljebb követendő iránymutatásnak tekinthetők, nem előírt szabályozásnak. Tehát visszautalván a jog kontinuitásának kérdésére a gondolatmenetem elejéről, az én érvelésem és nézőpontom szerint ez nem teljesült és nem is tudott az ajánlások, beszámolók és jelentések által érvényesülni.⁵⁴

⁵² 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Kiss László különvéleménye [280].

⁵³ Amint már jeleztem: a Jat. 2. § (2) bekezdése szerint jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat magatartást jogellenessé.

⁵⁴ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Kiss László különvéleménye [283]: A hitelt nyújtó pénzintézetek tehát tényleg nem gondolhatták azt, hogy az általuk alkalmazott szerződési feltételek „minden kétséget kizáró módon nem minősülhettek tisztességtelennek”. Erre azonban formális jogi kötőerővel nem rendelkező ajánlások, jelentések, javaslatok, beszámoló-

Ezen a ponton felvethető persze az állam (állami szervek) felelőssége is, hiszen hosszú éveken keresztül semmilyen hatékony lépést nem tettek azért, hogy a mára már akuttá vált társadalmi, szociális és gazdasági probléma és feszültség elkerülhető legyen. Semmi nem akadályozta meg az Országgyűlést sem abban, hogy törvényalkotással kellő időben beavatkozzon a folyamatok alakulásába. Ez a mulasztása pedig annál is inkább szóvá tehető, mivel időben kapott olyan jelzéseket, hogy a kialakult hitelezési gyakorlat komoly társadalmi, szociális és gazdasági problémák forrásává válhat (Kiss László különvéleményének indokolása: [282]).⁵⁵ Ezzel kapcsolatban megjegyezném, hogy kontinuitásról nem beszélhetünk, hiszen az Országgyűlés ciklikusan működik, adott periódusban más-más politikai érdekek dominálnak és válik azok kifejezőjévé. Nem maga az intézmény felelőssége tehát e „mulasztás”, hanem az adott időszakban az Országgyűlés összetételének többségét adó politikai erőké.

d) A 3. bírói indítvány indokolásában olvasható, hogy „az állam jogállásához kapcsolódó, közfeladatot ellátó és az annak gyakorlására alkotmányos eszközökkel felhatalmazott szervezet szabályozását mellőzték, ugyanis a Törvény a Ptk. 3:405. § (2) bekezdésére utalással csupán az állam törvényes képviseletéről gondoskodott (Törvény 7. § (2) bekezdés). A törvényes képviselő kijelölése az állam közhatalmi feladatát ellátó és *az ehhez kapcsolódó jogokkal rendelkező szerv törvényes felbatalmazásának és eljárásának hiányát nem pótolja*, csupán a képviselő perbeli jognyilatkozatainak és cselekményeinek a személyi hatályát érinti. *A Törvény szabályozása hiányos, amely nem egyeztethető össze a normavilágosság követelményével.*

lók, tájékoztatók mutattak „csak” rá, s azok tartalma nem jelent meg jogszabályban.

⁵⁵ A GVH 2005. decemberi jelentése; a PSZÁF 9/2006-os ajánlása; a Lakossági Pénzügyi Szolgáltatásokat Vizsgáló Szakértői Bizottság 2006. decemberi javaslatai; az OBH 2958/2006. számú ügyben készült jelentése; az OBH 1474/2008. számú ügyben készült jelentése; a GVH Országgyűlés 2008. áprilisi ülésére összeállított beszámolója; a GVH 2009. február 5-ei vizsgálati végleges jelentés; a GVH 2009. májusi tájékoztatója az Országgyűlés részére.

2015/1

e) A 2. indítványban is találunk kifogást a jogbiztonság sértésére visszavezetett *előreláthatóság és kiszámíthatóság követelményének* tekintetében. Az indítványozó kifejti, hogy a Törvény által szabályozott eljárásban (6. alcímben szabályozott perben) meghozható ítélet tárgyi és személyi hatályához fűződő és jogértelmezéssel fel nem oldható kétségek miatt (*bizonytalan jogerő problémája, ítélet személyi és tárgyi hatálya* a jövőre nézve bizonytalan értelmezési kérdéseket vet fel) a Törvénynek a bírósági eljárásra vonatkozó valamennyi szabálya (6. §-a, és 7. §-tól a 15. §-ig) sérti a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elvét [Alaptörvény B cikk (1) bekezdés]. Már az önmagában probléma, hogy egy ítéletnek bizonytalan jogereje lehet, mivel kérdés, hogyan válik akkor végrehajthatóvá, hogyan lehetne ezt kiszámíthatónak tekinteni, mind a banknak, mind a fogyasztó számára. Az pedig, hogy egy ítélet személyi és tárgyi hatálya a jövőre nézve bizonytalan értelmezési kérdéseket vet fel, szintén jelentősen sérti a kiszámíthatóság által a jogbiztonság elvét.

f) A fentiekkel összhangban még megemlíthető, hogy az 1. indítványozó szerint a Törvény 1. § (2) bekezdése abban a tekintetben a normavilágosság követelményébe ütköző, hogy a „nem kell alkalmazni” fordulat nem zárja ki határozottan a Törvény alkalmazásának lehetőségét (Ad1.). Sérelmesnek véli továbbá a Törvény 1. § (1) bekezdését, mely nem határozza meg egyértelműen, hogy mely szerződések tartoznak a „deviza alapú szerződések” fogalmi körébe (Ad2.).

Ad1. Az Alkotmánybíróság vizsgálatát az *indítvány benyújtásakor* hatályos szöveg tekintetében folytatta le, „nem kell alkalmazni” fordulatot elemezte, mely során megállapította, hogy nem kiszámíthatatlan és nem túlzottan általános megfogalmazású, így nem eredményez jogbizonytalanságot. Indokolása ekképp hangzik: a „tilos alkalmazni” helyett a támadott jogszabályi rendelkezés „*nem kell alkalmazni*” fordulata is *kizárja*, hogy a Törvény alkalmazható legyen azokra a fogyasztói kölcsönszerződésekre, amelyek teljesítésére irányuló kötelezettség végtörlesztés, vagy a

fogyasztói kölcsönszerződés fedezetül szolgáló ingatlanok az állam által történő megvásárlása következtében megszűnt.⁵⁶ Azonban a „nem kell alkalmazni” fordulat, mégis csak félreérthető, ugyanis kétféleképpen értelmezhető; nem kell alkalmazni, *tehát tilos*; vagy nem kell alkalmazni, *de figyelembe vehető*. Számomra továbbra is félreértésre vezethet, nem értelmezhető világosan, eltérő interpretációra ad módot. Ugyanakkor megjegyzendő tény, hogy a jogalkotó észlelte, illetve érezhette a Törvény 1. § (2) bekezdésében lévő „csorbat”, mivel a 2014. évi XL. törvénnyel módosította is ezt a bekezdést.

Ad2. Az Alkotmánybíróság többségi álláspontja akként indokolja a Törvény alkotmányosságát a felvetett kérdés körében, hogy a Törvény tárgyi hatályát, egyfelől a Törvény 1. § (1) bekezdése határozza meg, másfelől a Tv2.⁵⁷ beiktatott (1a) bekezdése egészíti ki.⁵⁸ Ez ellentétben áll azzal, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot az *indítvány benyújtásakor (2014. 09. 08) hatályos szöveg tekintetében folytatta le (Tv2. 2014. 10. 15. naptól hatályos)*.⁵⁹ Továbbá...[123] az Alkotmánybíróság megítélése szerint a „deviza alapú” szerződések tömegesen jöttek létre, lényegük *közismert*, az ilyen szerződés fogalmát a jogalkotó rögzíti⁶⁰, és az nem minősül eleve értelmezhetetlennek, ugyanis akkor lehetne megsemmisíteni a sérelmezett törvényi rendelkezést, ha az eleve értelmezhetetlen. Ezt az alkotmánybírósági érvelés és

megfogalmazást kissé pontatlannak találom, ugyanis a közismertség nem garancia az egyértelmű jogértelmezésre és így a normavilágosságra sem. Azonban utalni szeretnék a 6/2013. PJE indokolásának III. 1. pontjára, mely próbát tesz egy átfogó definíció körvonalazására, így eleve nem válik értelmezhetlenné a fogalom.

4. A hatalommegosztás elvének tiszteletben tartása

4.1 A hatalommegosztás elvéről röviden

„A jogállam lényegét biztosító garancia-elemeket jelentő szabályokat az Alaptörvény különböző részeiben és cikkeiben konkretizálja”⁶¹, ilyen garancia-elemének tekinthető a hatalommegosztás elve is. Az Alaptörvény Alapvetés című része C) cikkének (1) bekezdésében expressis verbis rögzíti, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik, és ennek *intézményi és garanciarendszerét* is tartalmazza az egyes részeiben található jogintézményeken keresztül. „A hatalommegosztás nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is, hogy a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, és ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait.”⁶²

4.2 A hatalommegosztás elvének tiszteletben tartása?

a) Az elv érvényesülésének vizsgálatát a 2. indítványban megfogalmazott érv elemzésével kezdem. Az indítványozó kifejti, hogy „a jogalkotás, végrehajtás és igazságszolgáltatás egyaránt az államot megillető közhatalmi jogosítvány, ezért külső polgári jogviszonyban a bíróságok előtti eljárásban egységesen fellépő és nem meghatározott közfeladatot teljesítő állami szervezet szerepvállalása súlyosan sérti a hatalommegosztás elvét, így a Törvény 7. § (2) bekezdése ellentétes az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével.” [Ugyanez a bírói érv jelent meg a 2/2015. (II. 2.) AB határozatban, amit az Alkotmánybíróság nem tartott megalapo-

⁵⁶ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [117].

⁵⁷ A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény (a továbbiakban: Tv2.)

⁵⁸ A jogalkotó a Tv2.-vel beiktatta az 1. § (1a) bekezdését, mely a – bírói indítvány által hiányolt – deviza alapú szerződések fogalmi körét tartalmazza.

⁵⁹ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [115].

⁶⁰ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [121]: a „deviza alapú” szerződés fogalmát számos jogszabály használja, definíciót azonban – a vizsgált Törvényen kívül – csak két hatályos jogszabály, – a régi Hpt.-vel megegyezően – a Hpt. [267. § (1) bekezdés], illetve a teljes hitedlő mutató meghatározásáról, számításáról és közzétételéről szóló 83/2010. (III. 25.) Korm. rendelet [2. § (1) bekezdés 2. pont] – ad egymással nem teljes összhangban.

⁶¹ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. 89. o.

⁶² Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. 91. o.

zottnak.⁶³] Ezzel az indokkal azonban nem tudok egyetérteni, ugyanis a Deviza-törvény meghatározza, hogy a Magyar Állam alperes ellen kell megindítani a speciális pereket, azonban 7. § (2) bekezdésének második fordulata hozzáteszi, hogy a képviseletére a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 3:405. § (2) bekezdését kell alkalmazni; amely kifejti, hogy az államot a polgári jogi jogviszonyokban az állami vagyon felügyeletért *felelős miniszter képviseli*. Ez eleget tesz annak a feltételnek, hogy szervezete útján létesítse a jogviszonyt, perbe lépjen a képviselője útján. Nem látok tehát hatalommegosztási problémát a Törvény e rendelkezésében. Azonban az már más lapra tartozik, hogy a Törvény a Ptk. 3:405. § (2) bekezdésére utalással csupán *az állam törvényes képviseletéről* gondoskodott (Törvény 7. § (2) bekezdés). A törvényes képviselő kijelölése az állam közhatalmi feladatát ellátó és az ehhez kapcsolódó jogokkal rendelkező *szerv törvényes felhatalmazásának és eljárásának hiányát* nem pótolja.

b) Az indítvány alábbi érvelését viszont helytállónak találom.

A 3. indítvány ugyanazt az érvet hozza fel, mint a 2. és 4. indítvány, amikor *a hatalommegosztás elvének tiszteletben nem tartását bontja ki* indokolásában. Figyelemmel az Alkotmánybíróságnak a jogerős bírósági döntések hatályát érintő megállapításaira is – a másodfokú bíróság álláspontja szerint „a jogállamban működő igazságszolgáltatás, mint önálló hatalmi ág hatáskörébe tartozó polgári peres eljárás útján védett alanyi jogok fennállásába vetett bizalmat a jogerő áttörése olyan mértékben megrendíti, hogy *a törvényalkotásnak a bírósági döntések végleges hatályába történő beavatkozása a hatalommegosztás elvét súlyosan sérti* [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés].”⁶⁴

Az Alkotmánybíróság a 34/2014. (XI. 14.) határozatában az ítéletáblai (2., 3., 4. számú) indítványokkal nem foglalkozott, mivel normakontroll eljárása csak a törvényszéki indítványok elbírálására terjedt ki. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy az 1. indítványozó

is hivatkozik a hatalommegosztás elvének sérelmére, melyre érdemi reakció az indoklásban nincs. Lévay Miklós különvéleményében írt áttételesen a hatalommegosztás sérelméről; [323]... ha a bírói eljárás formális⁶⁵, a tényleges döntési jogkör a bíróságon kívüli szervezet (hatalmi ág) kezébe kerül át, ami nemcsak a bírói függetlenséget biztosító alaptörvényi rendelkezést sérti, hanem az Alaptörvény C) cikkében foglalt hatalommegosztás elvével is ellentétes.

c) Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének átalakítása, a hatalmi rendszer valamely szervezetehez koncentrált „túlhatalom” (akár az alkotmányozó hatalomhoz, akár a kormányzati vagy az ítélkezési szervekhez) a demokratikus jogállam súlyos sérüléséhez vezethet, amely egyensúly feletti őrködés e tekintetben az Alkotmánybíróság kezébe helyeződött. A hatalommegosztás elve – elvének eltolódása – ebből a szempontból érdekes kérdést vet fel bennem; mégpedig, azt, hogy az emberek többségének van-e igénye egyáltalán *önállóságra* vagy ez a beavatkozás már a fogyasztó *önmagától való megvédéseként* is értékelhető⁶⁶, így az állami aktus, illetve a perbeli „képviseletük” kényelmes megoldást nyújthat számukra. Viszont ennek alaposabb kutatását a jogszociológia nemes művelőire bízom.

d) Az állami szerepvállalást kifogásoló bírói indítvánnyal az Alkotmánybíróság a 2/2015. II. 2.) AB határozatban is találkozott. A [31] margószám alatt az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „az állam magánjogi és közjogi minősége jelen esetben nem választható el élesen egymástól. Az állam ugyanis tisztán magánjogi igények érvényesítésében működik közre a felek egyenlőségén és mellérendeltségén alapuló polgári peres eljárásban, ugyanakkor mindezt közfeladatként, a közjó érdekében, a közérdek védelmében is teszi. Jelen esetben ez az erőfölényes, egyensúlyhi-

⁶⁵ Lásd: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Lévay Miklós különvéleménye: [317] - [323].

⁶⁶ Nagy Éva: Fogyasztóvédelem és hitelszerződés. In.: Barta Judit, Wopera Zsuzsa, Kodifikációs tanulmányok a polgári jog és a polgári eljárásjog témakörében. Novotni, Miskolc, 2011, 130-131. o.

⁶³

⁶⁴ Uo.

ányos fogyasztói kölcsönszerződések százezreit érintően a gyengébb felek pozíciójának kiegyensúlyozása érdekében történik. A fogyasztók (adósok) igényeinek az érvényesítésére vonatkozó jogosultsága közhatalmi aktuson - törvényen -, annak hátterében az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésén alapul. A Magyar Államnak a törvényhozó által vállalt közfeladata tehát a fogyasztók védelme és érdekeik érvényesítése”.

Az érvelés ekként folytatódott: „Az állam ugyanis a pénzügyi intézmények által alkalmazott szerződési feltételek tisztességtelensége vélelmének megdöntésére irányuló eljárásban a gyengébb felek érdekeinek érvényesítőjeként, az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével összhangban született Tv. végrehajtása céljából vesz részt. Tevékenysége - ahogy más eljárásokban az ügyészé, vagy a Gazdasági Versenyhivatalé - a végrehajtó hatalom gyakorlása körébe tartozó - lényegileg perbeli - cselekményekre korlátozódik. Ebben a tekintetben tehát a törvényhozótól elválik a jogi személy Magyar Állam mint a perben alperes (a fogyasztók jogainak érvényesítője), amely a jelen esetben nem az egyik hatalmi ágat jeleníti meg, hanem magánjogi jogalanyként segíti elő a perek mihamarabbi befejezését. A jogalkotó önmagában azzal, hogy az államot a per alpereseként nevesíti, nem preferálja mint peres felet, hanem csupán a fogyasztók érdekeit védő speciális eljárási szabályokat vezet be. Nem arról van tehát szó, hogy az állam a hatalmával visszaélve olyan helyzetet teremtett, melyben az ellenérdekű fél hátrányosabb pozícióba kerül a másik félhez képest, hanem arról, hogy a pénzügyi intézményeknek - a törvényi vélelem specialitásából adódóan - az állammal szemben kellett megindítani a vélelem megdöntésére irányuló peres eljárást. Ebben a tekintetben nincs jelentősége annak, hogy a Magyar Állam vagy annak valamely szerve az alperes.

[39] Az Alkotmánybíróság emellett arra is rámutat, hogy a Magyar Állam a per ellene történő megindításával sem lesz részese a pénzügyi intézmények és az adósok közötti anyagi, magánjogi jogviszonyoknak. Jogtechnikai szükségszerűség az, hogy a lényegében fordított, inverz közérdekű keresettel

meginduló perben az alperesi oldal nem maradhat üresen. A per megindításához és lefolytatásához szükség van egy olyan jogi személyre, jogalanyra, aki alperesi pozícióba anélkül kényszeríthető, hogy pervesztesség esetén közvetlenül jogsérelme következne be.

[40] Alkotmányjogi megítélés szempontjából nincs különbség aközött, hogy a perben félként az állam valamely szerve vesz részt vagy pedig közvetlenül a Magyar Állam (konkrétan a nemzeti fejlesztési miniszter, mint törvényes képviselője útján). Jelentősége annak van, hogy a Magyar Állam alperes ezzel senkinek a jogát nem vonta el és nem is korlátozta.

[41] Emellett további indoka az állam perben állásának az, hogy a fogyasztói szerződések olyan, közgazdasági és szociális, összetársadalmi szintű problémákat érintenek, melyek esetlegesen több ezer egyedi bírósági eljárás keretében - ahogyan ezt a PJE határozatban a Kúria is hangsúlyozta - nem voltak hatékonyan kezelhetők. Éppen ezért volt szükséges egy olyan jogalkotói megoldás, amely a hagyományos perjogi lehetőségeken belül, annak kereteit túl nem lépve teremti meg a jogviták gyors és hatékony befejezésének a lehetőségét, érvényre juttatva ezzel a közérdek védelmét”.

5. A tisztességes eljárás követelménye⁶⁷ és a törvény előtti egyenlőség (egyenlő bánásmód) megvalósulása

a) Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság *tisztességes* és nyilvános

⁶⁷ Az Alkotmánybíróság [143] rámutat arra, hogy a tisztességes eljárás mércéjét nem a Pp. általános eljárási szabályai képezik. Kétségtelen tény, hogy a Pp. eljárási szabályai – melyeket számos alkotmánybírósági határozat megvizsgált – általánosságban megfelelnek a tisztességes eljárás alaptörvényi követelményének. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy kizárólag az ilyen vagy ehhez hasonló szabályok által lefolytatott eljárás minősülne tisztességesnek. Az eljárás tisztességének a kérdése az eljárásokra vonatkozó szabályrendszer egészének a vizsgálata alapján dönthető el.

tárgyaláson, ésszerű határidőn belül *bírálja el a XV. cikk (1) bekezdése a törvény előtti egyenlőség elvét* deklarálja.⁶⁸ „A jog mindenkit egyaránt kötelez, mindenkire egyaránt alkalmazandó.”⁶⁹ Jelentéstartalma; kiterjesztő értelmezésben „mely felöleli mind a jogalkalmazással, mind a jogalkotással szembeni egalitárius (egyenlőségi) követelményeket. A törvény előtti egyenlőség bizonyos eljárási garanciákat követel meg (például a felek perbeli pozíciója legyen egyenlő), másfelől a részrehajlás nélküli jogalkalmazás követelménye tartozik ezen elv fogalomkörébe.”⁷⁰

Az elemzésem kiindulópontja az indítványok által megfogalmazott álláspontok ismertetése, majd értékelése.

Az indítványi elemek egy része

1. az eljárásra előírt – az indítványozó megítélése szerint rendkívül rövid – törvényi határidőkben látta a hatékony jogvédelem sérelmét, továbbá
2. a fegyveregyenlőség elvének sérelmét állítja,
3. másfelől egyes speciális eljárási szabályok miatt (a kézbesítési vélelem megdöntésének kizártsága, az illeték az általánosan magasabb összege) támadja a Törvény egyes rendelkezéseit,
4. végül a folyamatban levő perek felfüggesztése álláspontja szerint a törvényes bírótól vonja el az ügy eldöntésének a lehetőségét.

ad 1. A 3. kérelem indítványozója rávilágít (ahogyan az 1. indítvány is teszi), hogy a Törvény túlzottan szoros határidőket szab és ez miként sérti a hatékony jogvédelmet, nehezíti a bíró érdemi döntéshozatalát.⁷¹ A törvény által szabályozott eljárásban

- a tárgyalást legkésőbb a keresetlevélnek a bírósághoz érkezésétől *számított nyolcadik napra* kell kitűzni, amely
- egy alkalommal *bét napra halasztható el*,
- míg az elsőfokú bíróságnak a keresetet *harminc napon belül* kell elbírálnia [Törvény 9. § (3) bekezdés, 10. § (2) és (4) bekezdései].

Az indítványozó véleménye szerint „ezekből a határidőkből egyértelműen megállapítható, hogy a bizonyítási eljárás lefolytatása kizárólag okiratok szolgáltatására szorítkozhat, mert a Pp. 166. § (1) bekezdésében felsorolt további bizonyítási eszközökre vonatkozó bizonyítás elrendelése a bíróság részére előírt határidők betartását veszélyezteti, de többnyire lehetetlenné teszi.”⁷² Az előbb elmondottak alapján a bíró további következtetése az, hogy a jogalkotó az eljárási határidők szabályozásával nem a bizonyítási eszközök bizonyító erejét korlátozta, hanem a Törvényben pontosan meghatározott bizonyítandó tény alátámasztására alkalmas bizonyítási eszközök *szolgáltatásának lehetőségét* zárta ki a polgári peres eljárásból.

Az Alkotmánybíróság válasza e „vádpontra” voltaképp annyi, hogy a vizsgált speciális tárgykörben alkalmazott *különösen* rövid határidők egyik lényeges indoka a jogbiztonság, illetve az e szabályok hiányában hosszú ideig fennálló, a fogyasztókat terhelő jogérvényesítési nehézségek kiküszöbölése.

Érvelése alátámasztására a *választási eljárásokban irányadó határidők* közti párhuzammal élve azt állapította meg, hogy az eljárás lefolytatására szűk, de elegendő idő⁷³ állt rendelkezésre, ezért a Törvény speciális törvényi határ-

⁶⁸ Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése: A törvény előtt mindenki egyenlő.

⁶⁹ Kovács Krisztina: II. Hátrányos megkülönböztetés tilalma In. Halmai Gábor-Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi Jogok. Osiris, Budapest, 2003, 366. o.

⁷⁰ Györfi Tamás- M. Tóth Balázs: A diszkrimináció tilalma In. Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja 2. Századvég, Budapest, 2009, 2512. o.

⁷¹ 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Indokolás [142]: Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a 2015/1

jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést.

⁷² Uo.

⁷³ 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Indokolás [167]:...a jogalkotó úgy döntött, hogy szigorú és szűk, de általánosságban nem teljesíthetetlen eljárási határidőket vezet be az ilyen perek mielőbbi befejezésére.

időkre vonatkozó rendelkezései nem ütköznek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe.

Ezzel ellentétben Juhász Imre párhuzamos indokolásának [224] bekezdésében arra hívja fel a figyelmet, hogy szükségesnek tartotta volna az indokolás [165]–[166] bekezdéseiben a választási eljárások vonatkozó szabályaira történő hivatkozás teljes elhagyását. A választási eljárásokkal kapcsolatos speciális polgári *nemperes* eljárások – nem csak a tárgyakat képező életviszonyok, és az azokból származó jogviszonyok eltérő jellege miatt, hanem az eljárási forma különbözősége miatt sem szolgálhatnak – álláspontja szerint – hivatkozási alapul egy polgári peres eljárás szabályainak alkotmányossági vizsgálata tekintetében. Az álláspont elgondolkodtató, ugyanis ha elhagyjuk a választási eljárásra vonatkozó érvelést, akkor az Alkotmánybíróság elutasító döntése mögött nem áll részletes indokolás.⁷⁴ Az ellenpólushoz kapcsolódva Lévy Miklós különvéleményében – az indítványozó véleményével egyetértvén – azt nézetet képviseli, hogy az Alkotmánybíróság által vizsgált Törvény az egyes ügyekben eljáró bírák számára nem biztosítja – és a bíró rendkívül szűk időkeretek között kénytelen felkészülni, dönteni – a függetlenségük kiteljesítéséhez szükséges eszköztárat, amely ebben a megközelítésben a tisztességes eljárás követelményének sérelmét okozza. Valamint *különösen sérti az eljárás tisztességes voltát* az, ha a jogalkotó úgy telepít bizonyítási kötelezettséget a felekre, hogy *az eljárás módjára vonatkozó további szabályok elzárják őket a hatékony bizonyítási eszközök igénybevételének lehetőségétől* [19/2009. (II. 25.) AB határozat, ABH 2009, 146, 157].

ad 2. a) Meglátásom szerint – a bírói indítvány gondolatmenetéből következően is – a törvényi szabályozás a *fegyverek egyenlőségének elvét*⁷⁵ sérti, mivel a felperestől elvonja és

beszűkíti a „jogvédelmi eszközök” használatának körét. Azért a felperes perbeli pozíciója válik ezáltal hátrányosabbá, mert az ő kötelezettsége a bizonyítás, így az alperesnek a védekezési taktikája csupán a felperes kérelmeinek vitatásából állhat (hiszen bizonyítania nem kell semmit, számára nem sérelmes az bizonyítási lehetőségek szűkössége).

Ezen túlmenően, az 1. indítványozó álláspontja szerint a Törvény egyes rendelkezései⁷⁶ sértik az 1993. évi XXXI. törvénnyel *kibírdetett az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről* szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. cikkét is (*tisztességes eljárás, fegyveregyenlőség elvét*).⁷⁷ E körben az Emberi Jogok Európai Bírósága több alkalommal is kifejtette, hogy bár a jogalkotó nincs eleve elzárva attól, hogy már létező jogokat viszszaemőleges hatállyal szabályozzon, ugyanakkor a jogállamiság elvéből és a tisztességes eljáráshoz való jogból az következik, hogy a már folyamatban lévő jogvitákba ilyen módon csak *rendkívül nagyszúlyú közérdek megléte* esetén lehet beavatkozni.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága azt is több alkalommal leszögezte, hogy *gazdasági érdekek* és megfontolások *önmagukban nem indokolják a visszamenőleges hatályú jogalkotást*. Az Emberi Jogok Európai Bírósága azonban az ilyen jellegű beavatkozások esetében az Egyezmény 6. cikkének a megsértését megállapíthatónak találta (Scordino v. Italy, Cabourdin v. France).⁷⁸

A bírói indítványban – a határidők szűkéről és bizonyítási eszközök kizárásáról szóló indokok alapján – megfogalmazódott, hogy „a bírói döntés csupán formalitássá redukál-

⁷⁴ Abtv. 63. § (2) Az Alkotmánybíróság döntését részletesen indokolni köteles.

⁷⁵ 15/2002. (III.29.) AB határozat, 6/1998. (III.11.) AB határozat: a polgári eljárásban mindkét félnek (illetve az egyéb peres résztvevőnek) összeegyeztethető, azaz nagyságrendileg azonos súlyú és hatású jogokat és lehetőségeket kell biztosítani az eljárás során. 2015/1

⁷⁶ A Törvény 1. § -ának (1) bekezdése, 4. § -ának (1) és (2) bekezdése, 6. § -a, 7. § -ának (5) bekezdése és (7) bekezdésének b), h) és g) pontjai, 8. § -a (1) bekezdésének a) pontja, (2), (4) és (6) bekezdése, 9. § -ának (3) bekezdése, 10. § -ának (3) és (4) bekezdése, 11. § -ának (1) bekezdése, 13. § -ának (1), (3), (4) és (7) bekezdése, 15. § -ának (1) és (4) bekezdései.

⁷⁷ 34/2014. AB határozat: Indokolás [160] Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a keresetindításra elegendő idő állt rendelkezésre, ezért a Törvény e támadott rendelkezései nem ütköznek az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésébe sem, ezért az indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította.

⁷⁸ III/01522/2014 számú indítvány 10. oldal 2. bekezdés.

lódik ezekben a perekben”. Ezt az indítványozó egy korábbi AB határozattal támasztja alá, mely szerint „[a] mérlegelést kívánó esetekben az előzetesen elhatározott és mindenki által megismerhető szempontok nélküli döntési jogkör önmagában is a jogbiztonság jelentős sérelmét eredményezi. A mérlegelési szempontok hiánya pedig elvezethet oda, hogy a bírói eljárás pusztán formalitást jelent⁷⁹, s a tényleges döntési jogkör a bíróságon kívüli szervezet kezébe kerül át (azaz, ebben az esetben az Országgyűlésébe, ami egyedi ügyek közvetlen elintézését éri el törvény útján, és ebben a folyamatban a bíróságok szerepe alig több, mint automatikus végrehajtó szerep – az egyedi szempontok vizsgálati lehetőségének kizárása miatt). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírósági döntéshozatal pusztán formális értelemben vett előírása nem felel meg az alkotmányossági követelményeknek. A lényeg abban áll, hogy a bíróság ténylegesen mit vizsgálhat és mit mérlegelhet a döntés kialakításakor [47/2003. (X. 27.) AB határozat]”. Erre a bírói függetlenségnél még visszatérek. Felmerül a kérdés, hogy *a bíró saját mérlegelését a döntés kialakításakor mire alapozza/hatja, mit vehet számításba*, hiszen a bizonyítási eszközök igénybevételének tárháza lecsökkent az eljárásokban.

b) Kihangsúlyozandó, hogy a Törvény *megfordítja a bizonyítási kötelezettséget*⁸⁰ (felperes bizonyítja a feltételei tisztességét, így dőlhet meg a vélelem), amely olyan mintha a büntető eljárásban a terheltnek kellene bizonygatnia az ártatlanságát, pedig éppen fordítva működik: a vádlónak kell a terhelt bűnösségét bizonyítania.

c) Felkészülési idővel kapcsolatos problémák: A Törvény akként szabályoz, hogy a

tárgyalást legkésőbb a keresetlevél beérkezésétől számított 8. napra kell kitűzni, és az alperes érdemi ellenkérelmének előterjesztésére határidőt nem szab, így az alperes az érdemi ellenkérelmét a Pp. 138-139. §-ai szerint előterjesztheti az első tárgyaláson is, amelyre a *felperesnek a tárgyaláson – felkészülési idő biztosítása nélkül – kell nyilatkoznia*.

Mindezek alapján az alperesnek legalább 3 nap áll rendelkezésére a keresetlevélre való nyilatkozattételre, azonban a felperes számára a Deviza-törvény nem biztosítja az érdemi ellenkérelemmel szembeni *tényleges és hatékony védekezés lehetőségét*. Az egyenlő felkészülési idő biztosításának hiánya *sérti a fegyverek egyenlőségének elvét* (6/1998. (III.11.) AB határozat).

Felperes	Alperes
Tárgyaláson való nyilatkozat tétel	legalább 3 nap áll rendelkezésére
bizonyítási kötelezettség	nem rá hárul
bizonyítási eszközök/ bizonyítékok szűke	kedvező a számára

(Felek fegyveregyenlőségét szemléltető táblázat)

Ad 3. Ezzel a ponttal, a kézbesítési vélelem megdöntésének kizártságával és az illeték az általánosnál magasabb összegével külön részben foglalkozom bővebben (lásd: jogorvoslathoz való jog).

A 2. a)-b)-c) pontokban megfogalmazott felvetésekre az AB határozat részletes indokolásában álláspontjaként annyit ad elő; *„nyilvánvaló, hogy a perben a bizonyítási kötelezettség annak a félnek a helyzetét teszi terhesebbé, akin ez a teher nyugszik*. Önmagában azonban a bizonyítási kötelezettség telepítésétől a jelen esetben, a Törvény szabályozási körében nem válik egy eljárás tisztességtelenné, és nem sérül a fegyveregyenlőség követelménye sem.” Ezen túl az Alkotmánybíróság a bizonyítási eszközök igénybevételének ellehetetlenítésére azt válaszolja, hogy a Törvény által szabályozott polgári perek alapvetően *ténykérdések okirati bizonyításáról és ehhez kapcsolódó jogkérdések megítéléséről* szólnak, ezek pedig

⁷⁹ Vö.: 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Lévay Miklós különvéleménye: [318]:... a bírósági döntéshozatal pusztán formális értelemben vett előírása nem felel meg az alkotmányossági követelményeknek. A jogviszonyokat véglegesen lezáró bírói eljárás nem szólhat más szervek döntéseinek formális megjelenítéséről.

⁸⁰ Vö. a Pp. 164. § (1) bekezdésével: A per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valónak fogadja el.

szakértők bevonását nem teszik indokolttá. A bizonyítás lényege banki okiratokon alapul, tanú és szakértő meghallgatásának az igénye nem eleve kizárt ugyan, de meglehetősen szűk körben tűnik szükségesnek. Ezt a szűk kört nem határozza meg a többségi álláspont, ugyanakkor az adós meghallgatása releváns lehet a polgári perekben, hiszen ő tudna számot adni arról, hogy az egyértelmű és érthető megfogalmazás elvének megfelelően a szerződés tartalma számára világos, érthető volt-e.⁸¹

Az Alkotmánybíróság – a felperes számára hátrányos határidők miatt az alperes ellenkérelmére az első tárgyaláson való érdemben reagálás problémájára – azt reflektálta, hogy a keresetlevél előterjesztésére deviza alapú szerződések esetében a felperesnek a törvény hatályba lépésétől számítva 30 nap állt rendelkezésre. Ugyanakkor a tárgyalást úgy kellett kitűzni, hogy a keresetlevélnek az alperes részére való kézbesítése a tárgyalás napját legalább három nappal megelőzze. Ez azt jelentette, hogy a felperesnek több idő állt rendelkezésre a jogi álláspontjának a kimunkálására, mint az alperes Magyar Államnak. Az eljáró bíró tehát tévesen hivatkozott arra, hogy a határidők a felperes pénzügyi intézmény számára kedvezőtlenebbek, mint az alperes számára. Juhász Imre párhuzamos indokolásában rá kíván mutatni arra is, hogy „a határidők rövidege nem csak a bizonyítási, hanem a nyilatkozattételi kötelezettségeket is érinti. A III/1522/2014. számon iktatott bírói kezdeményezés (Fővárosi Törvényszék 52.G.43.484/2014/8-I. végzés) 6. oldalának utolsó bekezdése kifejezetten hivatkozik a „fegyverek egyenlősége” elvének sérelmére abból a szempontból is, hogy az alperesi ellenkérelemre a felperesnek bizonyos esetekben haladéktalanul nyilatkoznia kell. Adódhat olyan eset a tárgyalás elhalasztására vonatkozó speciális hatályos szabályozás alapján [Törvény 10. § (4) bekezdés], amikor a felperesnek egyetlen tárgyaláson, azonnal reagálnia kell az alperes ellenkérelmére, míg az alperes számára a tárgyalást megelőzően 3 nappal kézbesíteni kell a fel-

peres keresetlevelét. Véleménye szerint az alkotmánybírósági vizsgálatnak arra is ki kellett volna terjednie, hogy a jogalkotó e vonatkozásban biztosítja-e a fegyverek egyenlősége elvének érvényesülését. Ugyanis, mivel fő szabály szerint csak egy tárgyalás van (kivéve, ha bizonyítás felvétel miatt egyszer elhalasztják a tárgyalást), és mivel nem előírás az alperesi ellenkérelem előzetes közlése a felperessel (3 nap alatt ez nehéz is lenne), a felperes számára még 3 nap sem áll rendelkezésre a reagálásra [Törvény 10. § (4) bekezdés]. A Határozat azonban – álláspontja szerint – *nem tartalmaz eléggé szilárd alapot biztosító mélyreható vizsgálatot a tekintetben, hogy kimondja: „Az eljáró bíró tehát tévesen hivatkozott arra, hogy a határidők a felperes pénzügyi intézmény számára kedvezőtlenebbek, mint az alperes számára. (Indokolás [175])”*⁸²

ad 4. Az indítványozó azt is a tisztességes eljáráshoz való jogba ütközőnek vélte, hogy a már folyamatban levő perek felfüggesztése azt eredményezi, hogy e pereket közvetve a szerződési kikötések tisztességeségének megállapítására irányuló perekben ítélező más bírák, az abban meghozott határozatokkal döntenek el. Az Alkotmánybíróság határozatának [195] bekezdésében rámutatott arra, hogy a peres eljárások felfüggesztése „közvetlenül nem eredményezi” azt, hogy a felfüggesztett ügyben egy másik bíróság vagy egy másik bíró döntené (ugyanúgy, ahogy a PJE határozat megalkotásával sem a Kúria dönt, még közvetve sem). Ugyanakkor a Törvénybe foglalt, a tisztességtelenség törvényi vélelmének megdöntésére lehetőséget adó peres eljárás eredménye (ahogyan a PJE határozat tartalma is) *kétségtelenül kihatással lehet* a felfüggesztett eljárásokra.

Véleményem szerint az indítványozó bíró is erre gondolt, amikor azt írta, hogy közvetve eldöntik az ügyet a vélelem megítélésében eljáró bírák. Továbbá kiemelném azt, amit az Alkotmánybíróság a [177] margószám alatt mond, mely szerint a bírósági meghagyás kihatna minden olyan felfüggesztett perre, melyben felperesként a fogyasztó, alperes-

⁸¹ Természetesen egy „jól tájékoztatott” fogyasztó számára a bank pervesztessége előnyös, így valószínű a tanúvallomása is ahhoz igazodna.
2015/1

⁸² 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Juhász Imre párhuzamos indokolása [226].

ként pedig a pénzügyi intézmény szerepel. Meglátásom szerint ez a megállapítás ellenében áll a „közvetlenül nem eredményezi” fordulattal, ugyanis a kihat kifejezés, pont arra utal, hogy a bírósági meghagyás közvetlenül eredményezi a másik per alakulását.

Az Alkotmánybíróság határozatának [171] margószáma alatt összegzi érvrendszerét; melyben azt állapította meg, hogy a bíróságok eljárására vonatkozó, a felmerült jogkérdések eldöntésére nyitva álló határidők *nem tekinthetők olyannak, mint amelyek eleve kizárják⁸³ a megalapozott döntés meghozatalát.* A jogkérdések eldöntéséhez szakértő igénybevétele csak kivételes esetben válhat szükségessé, a tanúbizonyítás lényegében kizárt, emiatt a bizonyítás viszonylag rövid idő alatt befejezhető.⁸⁴ Az eljáró bíróság vizsgálata – a nyilvánvalóan terjedelmes iratanyagból – a vitás jogkérdésre [Törvény 11. § (1) bekezdés] szűkül, melynek megítélésére a Törvény által biztosított határidő nem tekinthető *eltúlzottan rövidnek*.⁸⁵

A törvény előtti egyenlőséggel kapcsolatban az AB határozat [211] margószáma 6. pontjában az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének a sérelmét visszautasította. Mondván az indítványozó általánosságban állította a Törvény 4. § (1)–(2) bekezdésével, illetve a 7–15. §-okkal összefüggésben a törvény előtti egyenlőség sérelmét. Nem fejtette ki azonban, hogy pontosan milyen indokok alapján tartja diszkriminatívnak a megjelölt rendelkezéseket. Mivel ebben a vonatkozásban az indítványból az Alkotmánybíróság szerint hiányzik az érdemi elbírálást lehetővé tevő alkotmányjogi érvelés, az nem tekinthető az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének megfelelő határozott kérelemnek. Ezért az Alkotmánybíróság a

kérelmet az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Végezetül egy részlet a 19/2009. (II. 25.) AB határozatból:

„Több alkotmánybírósági döntés rámutatott, hogy *az eljárás tisztessége* olyan minőség; amely az eljárás egészének figyelembevételével ítéltető meg. Az Alkotmánybíróság az erre vonatkozó döntéseiben meghatározza a tisztességes eljárás által megkövetelt általános ismérveket. Kiemelte, hogy a tisztességes eljárásról való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye, továbbá... a közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők*”.

Megjegyzem: a tisztességes eljárás sérelmét az Alkotmánybíróság a 2/2015. (II. 2.) AB határozatban sem állapította meg, a fentiekben túli kifogások alapján sem.

6. Bírósághoz fordulás joga; a XXVIII. cikk (1) bekezdés sérelme

a) A jogvédelem biztosítása és a *független bíráskodás* elve is a *jogállam lényegét biztosító* garancia-elem.

b) A bírósághoz fordulás jogát kétféle megközelítésben fogom vizsgálni, egyrészt, mint a *fogyasztó önrendelkezési jogának* egyik szeletként, másrészt, mint a *pénzügyi intézmények autonómiájának* sérelmeként.

A bírósághoz fordulás jogának részletesebb definiálását a 1/1994. (I. 7.) AB határozat tette meg, melyet az ember önrendelkezési jogából vezetett le. „Az önrendelkezési jog fontos tartalmi eleme – egyebek között – az egyén joga arra, hogy az igény állapotába került alanyi jogait a különböző állami szervek, így a bíróság előtt is érvényesítse. Az önrendelkezési jog azonban, mint az általános cselekvési szabadsághoz való jog, a *jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja*. Mivel ez a jog az egyén autonómiájának védelmére szolgál, általában mindenkinek szabadságában áll eldönteni,

⁸³ Ez a megfogalmazás azt sugallja, mintha akképp folytatódott volna a mondat; ...nem tekinthetők olyannak, mint amelyek eleve kizárják, ám szűkíti a megalapozott döntés meghozatalának lehetőségét.

⁸⁴ 34/2014. AB határozat: Lévay Miklós különvéleménye [321]: Az eljárás során a bíró számos és nagy terjedelmű iratot kell, hogy tanulmányozzon a rendelkezése álló szűk időkeretben, ami kérdésessé teszi a megalapozott döntés kialakításának lehetőségét.

⁸⁵ Ez a szófordulat „eltúlzottan rövid” olybá tűnik, mintha azt magába foglalná, hogy mégiscsak túlzottan rövidnek tartja.

hogy jogai és törvényes érdekei védelmére nyitva álló és alkotmányosan biztosított hatósági igényérvényesítési utat igénybe veszi-e vagy attól tartózkodik”.

c) A Törvény azonban szemben áll az ember autonómiájának ezen aspektusával, mivel akképpen szabályoz, hogy a pénzügyi intézmények elé állított vélelem megdöntése iránt csakis ők kezdeményezhetnek pert, a fogyasztóktól viszont elvette a döntés lehetőségét, hogy peres eljárást kezdeményezzenek. Tehát a magánszemélyektől elveszi az önrendelkezési jog perbeli felfogásának megfelelő bírósághoz fordulás jogát.⁸⁶ Ezt kumulálva a Törvény az állam oldalán való beavatkozás lehetőségét is megvonta a fogyasztótól, annak ellenére, hogy a kölcsönszerződés két alanya; a pénzintézet és a magánszemély fogyasztó.

Az Alkotmánybíróság szerint önmagában az a tény, hogy az állam egy konkrét szerződéses kikötés vonatkozásában *átvállalta* az igényérvényesítést a fogyasztótól, illetve a közérdekű kereset előterjesztésére jogosulttól, összhangban áll a fogyasztóvédelem alkotmányos követelményével.⁸⁷ Véleményem szerint az átvállalta kifejezés megegyezően alapuló jelentéstartalommal bír, miközben az állam és a fogyasztó nem „vitatta meg”, hogy utóbbi lemond önrendelkezési jogáról. Nehezen lehet tehát itt „átvállalásról” beszélni, én inkább „elvételek” nevezném a megoldást. Ebből a szempontból viszont érdekes kérdést vet fel bennem, hogy az emberek többségének van-e igénye egyáltalán *önállóságra* vagy ez a beavatkozás már a fogyasztó *önmagától való megvédéseként* is értékelhető⁸⁸, így az állami aktus, illetve a perbeli „képviseljük” kényelmes megoldást nyújthat számukra.

d) Az elemzés másik vezérfonala; a pénzügyi intézmények önrendelkezési jogának sérelmére fókuszál. Az előbb idézett AB határo-

zat kimondta, hogy az általános cselekvési szabadsághoz való jog, *a jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja*. Ezt alapul véve, jól kivethető, hogy a pénzintézetek számára valójában délibábbá változott ez a jog, ott van, de még sincs. A Törvény 4. §-ban felállított vélelme – a szerződéses kikötések tisztességtelensége mellett – csupán egyetlen választási lehetőséget nyújt a pénzintézet számára; a 6. alcímben szabályozott per megindítását. Mivel ha meg sem próbálja lemosni a szerződéses kikötései tisztességtelenségét, akkor szembe kell néznie a szerződéses részleges érvénytelenségével. A választási lehetőség elvétele – azaz, hogy ne indítson pert, ha úgy gondolja – nem biztosítja a cselekvési szabadságban benne rejlő jogérvényesítéstől való tartózkodás jogát.

e) Az elemzéshez felidézném továbbá az 1. indítványban az eset előtt álló bíró érdekes érvelését. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint a *bírósághoz fordulás jogának sérelme* akkor is megvalósul, ha a jogszabályi környezet a perindítást ugyan megengedi, azonban a *jogi szabályozás az érdemi elbírálást lehetetlenné teszi* vagy oly mértékben *megnehezíti* (!), a bizonyítást oly módon korlátozza, hogy sikerre (pernyertességre) quasi nincsen a perindítónak lehetősége. Ebben az álláspontban viszont az kifogásolható, hogy a bírósághoz fordulás jogát összemosza a tisztességes eljárás jogával, merthogy a bírósághoz fordulás joga úgy ahogy (lásd: a fenti bekezdés) „érvényesül”, azonban az már más kérdés, hogy a peres eljárás jogi szabályozása miként teremti meg a tisztességes eljárás kereteit.

f) Az összes indítvány jogsértőnek találja a Törvény 7-15. § -ait, továbbá a 4. § (1)-(2) bekezdéseit, mivel a vélelem megdöntésére lehetőséget adó speciális per megindítására vonatkozó *jogvesztő határidő* nem biztosítja kellőképpen a bírósághoz fordulás jogát.⁸⁹

⁸⁶ Kiss László különvéleménye: [302] ...teljes egészében elvonja az adósok önrendelkezési jogából fakadó perbeli rendelkezési jogát, hiszen nem döntheti el az adós, hogy mely jogát, illetve kötelezettségét, milyen indokokkal, mely bírósági fórumok előtt teszi vitássá.

⁸⁷ 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Indokolás [130]

⁸⁸ Nagy Éva: i. m. 130-131. o.
2015/1

⁸⁹ III/01522/2014 számú indítvány és a 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Indokolás [149]: Az indítványozó bíróság csak a deviza alapú szerződésekre vonatkozó előírásokkal összefüggésben hivatkozott alaptörvény-ellenességre, indokolást is csak erre vonatkozóan terjesztett elő. Ennek megfelelően alkot-

Az Alkotmánybíróság a kérdés eldöntésénél [151] azt hangsúlyozza, hogy a keresetindítási határidő hossza a bírósághoz fordulás alapjogával áll összefüggésben, a tisztességes eljáráshoz való joggal azonban e kérdés alkotmányossági összefüggésbe nem hozható. Véleményem szerint viszont nem választható el a két dolog egymástól, továbbá ezt az Alkotmánybíróság deklarálja, azonban indokolást, magyarázatot nem fűz hozzá. A puszta, tekintélyvel alapuló kijelentések azonban indokolásként nehezen értelmezhetők.

Az Alkotmánybíróság a következőkben a korlátozás szükségességével és arányosságával kapcsolatban a következőket mérlegelte és konstataulta;

- a) a Törvényt az egyes ágazati törvényekben előírt keresetindítási határidőkkel vetette össze és megállapította, hogy a 30 napos vagy akár rövidebb keresetindítási határidő előírása egyes speciális eljárásokban⁹⁰ nem szokatlan jogi megoldás

Felhívnám a figyelmet Juhász Imre párhuzamos indoklására [223]: 3.1. „E tekintetben elsőként rá kívánok mutatni arra, hogy a jövőre nézve is meggondolandónak, sőt kimondottan helytelen precedensnek tartom, a peres eljárás során alkalmazandó határidők, vagy más eljárási szabályok meghatározott körének egy *per definitionem* egyszerűsített szabályok szerint lefolytatandó nemperes eljárás szabályaival történő összehasonlítását.”

- b) Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a pénzintézetek számára nyitva álló keresetindítási *határidő elegendő-e* arra, hogy ezalatt reálisan mérlegelhessék és elhatározhassák, hogy meg kívánják-e dönteni a tisztességtelenség törvényi vélelmét.

Az AB határozat többségi indokolása a következő:

Az Indokolás [156] bekezdés alapján a pénzintézeteknek valójában *nem csupán harminc napjuk volt arra*, hogy a fenti kérdéseket eldöntsék (meg kívánják dönteni a vélelmet). Bár az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idővel összefüggésben kifejtett eddigi gyakorlatában a felkészülési időt a jogszabály kihirdetésétől számítja, jelen esetben *egyéb szempontokat* (nevezetesen azt, hogy a társadalom nagy részét érintő és kiemelkedő súlyú nemzetgazdasági és szociális problémáról van szó) *is mérlegelni kellett*. Tehát az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a pénzintézetek számára *legkésőbb a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált*, hogy milyen határidővel kell megindítaniuk a kikötések tisztességtelenségének megdöntésére irányuló pert.

Ez az érvelés véleményem szerint nem helytálló. A magyar jogrendszerben van példa arra, hogy kihirdetnek egy törvényt, majd hatálybalépése előtt a jogalkotó már módosítja; ez történt a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (továbbiakban: Btk.) esetében is. A Btk.-t 2012. július 13-án hirdették ki és 2013. július 1-jén lépett hatályba, azonban a két időpont közt részben más szöveggel léptették hatályba, a 2012. évi CCXXIII. törvénnyel. Tehát az Alkotmánybíróság nem feltételezheti visszamenőleg, hogy a jogalkotó nem él majd ezzel a lehetőséggel a Deviza-törvény vonatkozásában is, így az Alkotmánybíróság ezt – *legkésőbb a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált* – nem állíthatja minden kétséget kizáróan.

Ugyanakkor, mondja az Alkotmánybíróság – tekintettel arra, hogy a *törvényjavaslatok szövegei az Országgyűlés honlapján elektronikus formában hozzáférhetők* –, *legkésőbb⁹¹ a törvényjavaslat megszavazásakor, 2014. július 4-én* (tehát mintegy másfél hónappal a perek megindítására nyitva álló határidő lejárta előtt) *nyilvánvalóvá vált* a pénzintézetek számára, hogy a polgári peres eljárás főkérdése mi lesz. Az Alkotmány-

mányossági vizsgálat is csak ezekre a törvényi rendelkezésekre terjedt ki.

⁹⁰ Exemplifikatív, amit az Alkotmánybíróság felsorol: a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 115. § (2) bekezdése, az új Ptk. [3:36. §. (1) bekezdés], A hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény 53. §

⁹¹ Az Indokolás [156] bekezdése önmagának ellentmondó; legkésőbb a törvény kihirdetésekor nyilvánvalóvá vált – legkésőbb a törvényjavaslat megszavazásakor ellentétpár.

bíróság ismételten rámutatott arra, hogy az Országgyűlés e tárgyú jogalkotási szándéka nem volt előzmény nélküli. Ugyanis nemcsak a deviza alapú kölcsönrel rendelkezők és a korábban ilyen típusú szerződést kötő pénzügyi intézmények számára volt nyilvánvaló, hogy viszonylag rövid időn belül jogszabály születik ebben a kérdésben, hanem *a teljes társadalom, sőt a nemzetközi szakmai közvélemény is számos alkalommal értesülhetett az írott és elektronikus médián keresztül a kormány ezirányú törekvéseiről*. A pénzügyi intézmények tehát alapos okkal számíthattak általános törvényi rendezésre, az ilyen jellegű kormányzati lépésekre.

*Ezt az argumentációt elfogadhatatlannak tartom, ugyanis ezzel az Alkotmánybíróság azt állítja és közvetíti is a társadalom felé, hogy az állam jogalkotói szándékáról, illetve a törvényjavaslatokról az írott és elektronikus médiából kell/illik tájékozódnia és ez reális alapja lehet – ilyen komoly súlyú ügyben – a felkészülési idő számításának, melyet megbozssa megfelelő érvelésnek tart.*⁹²

Veszélyes ez a tendencia, ami elválasztja a kihirdetéstől a kellő idő számítását (egy korábbi tévút volt erre, amit az Alkotmánybíróság nem követett később – a 349/B/2001. AB határozat érvelése viszont ebben a döntésben mérgező bűvópataként sajnos ismét felszínre bukkant).⁹³

7. A bírói függetlenség sérelme

a) A *jogállam lényegét biztosító* garanciaelemeket jelentő szabályokat az Alaptörvény különböző részeiben és cikkeiben konkretizálja; a független bíráskodás elve is ide tartozó fogalom⁹⁴. A bíróságok és a bírák függetlensége garancia arra, hogy tevékenységük mércéje kizárólag a jog legyen: csak a jognak – mint a jogállam központi zsinórmértékének – vannak alárendelve.

⁹² 34/2014. AB határozat: Indokolás [160]: Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a keresetindításra elegendő idő állt rendelkezésre, ezért a Törvény támadott rendelkezései nem alaptörvény-ellenesek.

⁹³ Az ezzel kapcsolatos problémákat részletesen lásd Kovács Ildikó – Tilk Péter: Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról c. írásban. Jogtudományi Közöny, közlésre elfogadva.

⁹⁴ Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I., 89. o. 2015/1

b) Az első észrevétel a bírói függetlenség sérelmével kapcsolatban a 4. indítványban fogalmazódott meg; a Törvényt – 1.§ (1) bekezdése értelmében – visszamenőlegesen a 2004. május 1-je és a Törvény hatályba lépésének napja⁹⁵ között kötött fogyasztói kölcsönszerződésekre kell alkalmazni. Ezen időszak alatt a Törvény által szabályozott jogviszonyokat

- a) a régi Ptk., a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
- b) a 2013. évi V. törvény (új Ptk.),
- c) a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.),
- d) a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (új Hpt.),
- e) a fogyasztóval kötött szerződésben tisztességtelennek minősülő feltételekről szóló 18/1999. (II. 5.) Korm. rendelet,
- f) a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény,
- g) a szerződésekben előírt kamat egyoldalú módosításának feltételeiről szóló 275/2010. (XII. 15.) Korm. rendelet *szabályozta*.

Azonban ez utóbbi *jogszabályok helyett (!)* a Törvényt – 4.§-ának (1) bekezdésében meghatározott (7 elvet) – kell a hatálybalépése előtt létrejött szerződések egyes kikötéseinek elbírálása tekintetében alkalmazni. (Ez a Törvény 1.§ (1) bekezdéséből következik.) Az a tény, hogy a Törvény magát determinálja zsinórmértéknek súlyos probléma, mivel a szerződések megkötésekor a pénzintézetek az akkor hatályos jogszabályokhoz igazították szerződéseiket, ebből ered, hogy a Törvényben meghatározott feltételrendszer és a korábbi törvények követelményei eltéréseket mutatnak.⁹⁶ Ezzel összefüggésben Paczolay Péter különvéleményéből egy rövid részletet

⁹⁵ 2014. július 26. napja.

⁹⁶ Vö.: 34/2014. AB határozat: Indokolás [103]: Az érintett időszakban mindig is hatályban volt anyagi jogszabálynak az európai és a magyar bírósági gyakorlat által kidolgozott és kötelezően alkalmazandóvá tett (azaz az anyagi jog értelmezésének pontosításával eleve az anyagi jog részévé vált) értelmezését foglalta a Törvénybe.

idéznék: „A Törvény nemcsak a bírói gyakorlat kodifikálása a jövőre nézve, hanem a bírói gyakorlatnak a *kiterjesztése*⁹⁷ is, és ezen keresztül a Hpt. 2010. január 1-jétől (részben már 2009. augusztus 1-jétől) hatályos, értelmezett szabályainak a visszavetítése a korábban létrejött általános szerződési feltételekre és szerződésekre.”⁹⁸

A bírói függetlenség elvének sérelme – nézőpontom szerint – akként valósul meg, miként a Törvény kimondja; a szerződéses kikötések kizárólag az általa meghatározott elvek szerint vizsgálható, melyből az is következik, hogy a szerződések megkötésekor hatályban lévő jogszabályokat (fent felsorolt) ignorálniuk kell. Ez a bírói függetlenséget korlátozza⁹⁹, mert igaz, hogy törvénynek van alárendelve a jogalkalmazó, ugyanakkor a feltételrendszer, ami alapján kialakíthatja döntését, a Törvény hét pontjában rögzül, azaz a mérlegelési lehetőségét szűkíti¹⁰⁰.

Érdekes párhuzamot hozhat a „középmértékkel” kapcsolatos 13/2002. (III. 20.) AB határozat megállapítása¹⁰¹, ami kimondta, hogy a támadott rendelkezés sem általában, sem egyedi ügyekben *nem vonja el a bíróságtól a büntetés kiszabásával összefüggő mérlegelési jogot, mert nem élvez prioritást a Btk.-nak a büntetés kiszabására vonatkozó egyéb rendelkezéseiből képest, ennél fogva a bíróságnak kellő mozgásteret hagy abba, hogy az ügyekben feltárt bűnösségi körülményeket súlyuknak megfelelően tudja értékelni.*

⁹⁷ Vö.: „...Az a tény, hogy a régi Hpt. a bevezetett módosítások nyomán külön nevesítette a szimmetria, a felmondhatóság, az objektivitás, a ténylegesség elvét (melyeket később a PK vélemény és a PJE határozat is átvett az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében...” Megjegyzés: Itt is csak négy elv jelent meg, nem hét.

⁹⁸ 34/2014. AB határozat: Paczoly Péter különvéleménye [347].

⁹⁹ Mint azt igyekeztem alátámasztani.

¹⁰⁰ 34/2014. AB határozat: Lévay Miklós különvéleménye [314]: Az egyes ügyekben eljáró bírák számára nem biztosítja a függetlenségük kiteljesítéséhez szükséges eszköztárat.

¹⁰¹ A probléma lényege, hogy a határozott idejű szabadságvesztés kiszabásakor a büntetési tétel közép-mértéke irányadó.

A Deviza-törvény esetében ez aligha mondható el, hiszen nem csak prioritása van, hanem a jogalkalmazó kizárólagosan a 7 elv alapján dönthet.

c) Az elsőnek beérkezett indítvány szintén szót emel a bírói függetlenség elvének effajta sérelme miatt. „A Törvény sérti az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében foglalt *bírói függetlenséget*, mivelhogy a Törvény 4.§ -ának (1) bekezdésében „visszamenőleges hatállyal rendelkezik egyes szerződéses kikötések tisztességtelenségéről, megakadályozza abban a Törvény alapján (!) indított perekben eljáró bírót, hogy e kérdés megítélése *során a magyar jogrendszer egyéb* – az eljáró bíró megítélése szerint – *releváns* (jelenleg is hatályos, illetve az szerződési feltétel(ek)¹⁰² alkalmazásakor hatályban volt) *jogszabályait alkalmazza*, illetve az általános szerződési feltételekkel érintett egyedi szerződések körülményeit figyelembe vegye.” Ezt az álláspontot erősíti a 2., 3. és 4. bírósági indítvány – mintegy kiegészítésképpen az előbb kifejtett indokolást –, ugyanis álláspontjuk szerint „az igazságszolgáltatás, mint önálló hatalmi ág hatáskörébe tartozó polgári peres eljárás útján védett alanyi jogok fennállásába vetett bizalmat a *jogerő áttörése* olyan mértékben megrendíti, amelyek következtében a Törvény 4. § (2) és (3) bekezdései súlyosan sértik a jogállamiságból eredő *jogbiztonság elvét*, és a jogszabály értelmezésére egyedül hivatott *bíróságok függetlenségét* (Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés).”

d) Az 1. indítvány bírója sérelmesnek ítéli továbbá, hogy az eljárás ésszerű határidőn belüli lefolytatásának követelménye az ítélet meghozatalához szükséges eljárási cselekmények teljesíthetőségének elvárását is magában foglalja, így az eljárási határidők keretein belül a jogalkotónak a bizonyításra szoruló tény bizonyításának, valamint a bíró belső meggyőződésére épülő megalapozott ítékezésének eljárásjogi feltételeit is biztosítani kell(ene).¹⁰³ Ennek hiányában a jogalkotás a

¹⁰² Értsd: általános szerződési feltétel vagy egyedileg meg nem tárgyalta szerződési feltétel.

¹⁰³ Lásd: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Lévay Miklós különvéleményében [325], [326] bekezdések; „...a bíró rendkívül szűk időkeretek között kénytelen felkészülni, és dönten...”, ... a szűk időkeretben, ami

magánjogi jogviszony elbírálására olyan közvetlen befolyást gyakorol, amely összeegyeztethetetlen a *bírói függetlenség alkotmányos elvével* [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés].

e) Az egyik utolsó aspektus, amit megtekintek; a Törvény kizárja azt, hogy a tisztességtelenség vélelmének megdöntése vagy megállapítása esetén – a Ptk. 209. §-ában¹⁰⁴ és a 2/2012. (XII. 10.) PK Véleményben is kifejezetten rögzített, azaz a *szerződéskötéskor és azt követően fennállott valamennyi releváns körülményt és tényt* – szempontot figyelembe lehessen venni. Erre semmilyen lehetőséget nem ad a Törvény, így e vonatkozásban is sérül a bírói függetlenség követelménye.

f) A 19/1999. (VI. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik döntően *az ítélkezésben ölt testet*. A törvénynek való alávetettség korlátait és határait vizsgálta az Alkotmánybíróság a 12/2001. (V. 14.) AB határozatában, melyben deklarálta, hogy a bírói függetlenség egyetlen alkotmányos korlátja, azaz a bírák törvényi alávetettsége a jogalkotóra azt a kötelezettséget hárítja, hogy az a törvényeket – így a büntetési rendszerre és a büntetéskiszabás elveire vonatkozó szabályokat is – az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően, *alkotmányos keretek között alkossa meg*. Amennyiben ez a követelmény nem sérül, a bírák e törvények szerint kötelesek eljárni, törvényi alárendeltségük érvényesül. Az Alkotmánybíróság határozatában a fent említett határozatot emeli be indokolásába, majd kifejti, hogy „garanciális – a jogállamiság és a jogbiztonság alaptörvényi követelményéből is levezethető – jelentősége van annak, hogy a bíró a jogvitákat a törvények és más jogszabályok alapján döntse el. A bírói ítélkezés függetlensége tehát csak ebben a keretben értelmezhető, és az eljáró bíróságok függetlensége nem jelentheti a jogszabályoktól való függetlensé-

get. Éppen ellenkezőleg: a jogszabályoknak – és kizárólag a jogszabályoknak – való alávetettség éppen a függetlenség biztosítója. A bíró a megállapított tényállás alapján alakítja ki az előtte fekvő üggyel kapcsolatos saját belső meggyőződését, amely lehetővé teszi számára, hogy ezt követően a vonatkozó jogszabályok – jelen esetben a „tisztesség” jogi fogalmának egységes értelmezését¹⁰⁵ adó Törvény – alapján meghozza döntését.”¹⁰⁶ Érdekes módon az Alkotmánybíróság döntése arra már nem tér ki, hogy a korábbi döntés szerint a törvényi kereteknek is alkotmányosnak kell lenniük, azaz formailag megáll annál az elvárásnál, hogy a bíró törvényhez van kötve. A törvény (jogszabály) alkotmányosságára vonatkozó korábbi elvárást az Alkotmánybíróság döntése itt „elfelejti” említeni. Így véleményem szerint ez a mostani megállapítás csonka érvelésnek mondható.

Az Alkotmánybíróság a határozat [210] margószáma alatt olvashatóan, meghozta döntését: mindezek alapján az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség sérelmére alapított indítványi elemet megalapozatlannak találta és elutasította.

Jelzem: a bírói függetlenség sérelme felmerült a 3057/2015. (III. 31.) AB határozatban is, ahol az indítványozók azt – is – kifogásolták, hogy az elszámolási törvény módosítása bizonyos perek felfüggesztését ex lege meghosszabbította. Az Alkotmánybíróság nem állapította meg a bírói függetlenség és a pártatlan bíróhoz való jog sérelmét. Kiss László alkotmánybíró e vonatkozásban is különvéleményt fogalmazott meg.

kérdéssé teszi a megalapozott döntés kialakításának lehetőségét.”

¹⁰⁴ (2) A feltétel tisztességtelen voltának megállapításakor vizsgálni kell a szerződéskötéskor fennálló minden olyan körülményt, amely a szerződés megkötésére vezetett, továbbá a kikötött szolgáltatás természetét, az érintett feltételnek a szerződés más feltételével vagy más szerződésekkel való kapcsolatát.
2015/1

¹⁰⁵ Vö.: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [89]A régi Ptk.-hoz fűzött Nagykommentár ekképp folytatódik: „[a] törvény nem tartalmazza a tisztességtelenség pontos meghatározását, azt ugyanis csak egy rendkívül rugalmatlan szabályozás lenne képes normatív módon szabályozni. [...]”

¹⁰⁶ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat: Indokolás [209].

8. A jogorvoslathoz való jog sérelme¹⁰⁷

a) Bevezetésként elmondható, hogy „a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban a jogorvoslathoz való jog két szinten jelenik meg: egyrészt az adott nemzetközi dokumentumban garantált jogok és szabadságok megsértése esetén mindenkit megillető jogorvoslat, lényegében, mint *jogérvényesítésről* rendelkeznek, másrészt a bírósági, hatósági döntésekkel szembeni jogorvoslatok, vagyis a *határozatok felülvizsgálatáról* szólnak. Az Alaptörvény XXXVIII. cikk (7) bekezdése azt mondja ki, *hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*”¹⁰⁸

b) A magyar alkotmányossági követelmények az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a következőképpen foglalhatók össze:

- minden ügydöntő határozat ellen biztosítani kell jogorvoslatot,
- a jogorvoslati kérelmet más szervnek vagy azonos szerv magasabb fórumának kell elbírálnia.

A bírósághoz fordulás elvét két szálon végigjáró kötéltáncos módjára vizsgálom; hogy

8.1 az ügydöntő határozat ellen biztosított jogorvoslati eszköz eljárási szempontból; illetve

8.2 minden szükséges perorvoslati eszközt biztosít a jogalkotó a Deviza-törvényben meghatározott speciális peres eljárásban?

8.1 Az ügydöntő határozat ellen biztosított jogorvoslati eszköz eljárási szempontból

A beérkezett 4 bírói indítvány közül csak egy előterjesztő gondolja úgy, hogy a jogorvoslathoz való jog sérül. Indokolásában

- a) a fellebbezés és felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő lerövidítését,
- b) a kézbesítési vélelem megdöntésének kizártságát,
- c) a kereseti és fellebbezési illeték eltűlt mértéke a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogot sérti. (Az 1. bírói indítvány szerint.)

Vizsgáljuk meg közelebbről ezeket az indokokat:

a) A fellebbezés és felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő lerövidítése

	Deviza-per	Polgári peres eljárás
Fellebbezési eljárás	8 nap	15 nap
Felülvizsgálati kérelem	8 nap	60 nap / 30 nap

Az „átlagos” magánjogi peres eljárásokra a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény rendelkezései irányadóak. A Pp. 234. § (1) bekezdése a fellebbezés határidejét; a határozat közlésétől (219. §) számított *tizenöt napon* határozza meg. Ehhez képest a Deviza-törvény 13. § (1) bekezdése a fellebbezés határidejének a határozat közlésétől számított *nyolc napot* szab. Ez még nem is olyan szembetűnő különbség, azonban a felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitvaálló időintervallum szempontjából a Pp. 272. §(1) bekezdése által meghatározott határidő; miszerint a felülvizsgálati kérelmet az elsőfokú határozatot hozó bíróságnál a határozat közlésétől *számított hatvan napon belül* kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni. (A deviza határidő 13,3 %-a a Pp. idejének). Ezzel szemben a Deviza-törvény 15. § (1) bekezdése a *felülvizsgálati kérelem benyújtá-*

¹⁰⁷ Petrétai: Magyarország alkotmányjoga I., 93. oldal: „A jogbiztonság érvényesülésének egyik feltétele, hogy a jogalkalmazás konzisztens és kiszámítható módon működjön, a jogalkalmazói döntések végrehajthatóak legyenek, valamint a szerzett jogok és a lezárt jogviszonyok védelemben részesüljenek, a jogorvoslathoz való jogot garantálják, és a méltányosságot biztosítsák.”

¹⁰⁸ Róth Erika: A tisztességes eljáráshoz való jog. In: Halmai Gábor-Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2003, 718. o.

sának idejét akként határozza meg, hogy e kérelmet – a másodfokú határozatot hozó bíróságnál – a *határozat közlésétől számított 8 napon belül kell benyújtani* vagy ajánlott küldeményként postára adni kettővel több példányban, mint ahány fél a perben érdekelve van. Még ha a Pp. különleges eljárásokra vonatkozó határidejét vesszük alapul – például a Pp. 386/I. § szakaszában a kiemelt jelentőségű perekben a 272. § (1) bekezdés alapján benyújtott felülvizsgálati kérelmet az elsőfokú határozatot hozó bíróságnál a *határozat közlésétől számított harminc napon* belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni kettővel több példányban, mint ahány fél a perben érdekelve van –, akkor ehhez képest is kirívó a differencia.

Ellentétben az előbb leírtakkal az AB határozat többségi felfogása szerint a tisztességes eljárás mércéjét *nem a Pp. általános eljárási szabályai képezik*. (Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás elvén belül vizsgálta a jogorvoslathoz való jog sérelmét is.) Kétségtelen tény, hogy a Pp. eljárási szabályai – melyeket számos alkotmánybírói határozat megvizsgált – általánosságban megfelelnek a tisztességes eljárás alaptörvényi követelményének. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy kizárólag az ilyen vagy ehhez hasonló szabályok által lefolytatott eljárás minősülne tisztességesnek. [143]

Ezt követően az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint folytatta le vizsgálatát.

Egy speciális, a választási eljárásban irányadó határidőkkel kapcsolatban az 59/2003. (XI. 26.) AB határozatában megállapítottakat hozta fel indokálul, mely alapján a jogorvoslati jog választási eljárásban való szabályozásának fontos szempontja, hogy az eljárás során *minél hamarabb megszülessenek a végleges döntések*.¹⁰⁹ Valamint a különösen rövid határidők egyik lényeges indoka a jogbiztonság, illetve az e szabályok hiányában hosszú ideig fennálló, a fogyasztókat terhelő jogérvényesítési nehézségek kiküszöbölése. [165] Csak

utalok az 5. pontban tárgyaltaakra: nemperes eljárás határideje nehezen hasonlítható össze peres eljárásokban megszabott határidők jellegével és egyúttal alkotmányosságával.

Ellenben Juhász Imre párhuzamos indokolásában megjegyzi, hogy kimondottan helytelen precedensnek tartja a peres eljárás során alkalmazandó határidők egy *per definitio-nem* egyszerűsített szabályok szerint lefolytatandó *nemperes* eljárás szabályaival (választási) történő összehasonlítását. Ezentúl szükségesnek tartotta volna az *indokolás [165]–[166] bekezdéseiben a választási eljárások vonatkozó szabályaira történő hivatkozás teljes elhagyását*. A választási eljárásokkal kapcsolatos speciális polgári *nemperes* eljárások – nem csak a tárgyakat képező életviszonyok, és az azokból származó jogviszonyok eltérő jellege miatt, hanem az eljárási forma különbözősége miatt sem szolgálhatnak – álláspontom szerint – hivatkozási alapul egy polgári peres eljárás szabályainak alkotmányossági vizsgálata tekintetében. [224]

Az Alkotmánybíróság többségi álláspontja mégis az, hogy a fellebbezésre és a felülvizsgálati kérelem előterjesztésére nyitva álló 8 napos törvényi határidő *nem minősül teljesíthetetlennek, nem zárja el a feleket attól, hogy érdemi jogorvoslattal élhessenek a számukra sérelmes döntéssel szemben*. Nem zárja el, csak nehézkessé teszi? Kérdésem: ha nem zárja el, csak nehézkessé teszi, az megnyugtató válasz az alapjogsérelem felvetésére?

b) A kézbesítési vélelem megdöntésének kizártsága

A Deviza-törvény 7. § (5) bekezdése kimondja, hogy *a kézbesítési vélelem* megdöntése iránti kérelem előterjesztésének *nincs helye*. A kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelem a szó szoros értelmében nem perorvoslati eszköz, azonban a jogorvoslat fogalma alá vonhatjuk, hiszen arra szolgál, hogy egy vélt mulasztást igazoljon. Az indítványozó bíróval ellentétben az Alkotmánybíróság nézete szerint a Törvény által szabályozott eset *nem postai típusú* kézbesítést, hanem egy speciális kézbesítési módot tartalmaz. A Törvény 7. § (5) bekezdése kimondja, hogy a

¹⁰⁹ Kissé pontatlan megfogalmazásnak tartom a végleges kifejezés használatát, ugyanis a bíróság az elsőfokú eljárás végleges lezárásaként hoz egy határozatot, azonban az nem biztos, hogy jogerőre is emelkedik, így végrehajthatóvá válik.

perben az idézés és a többi bírósági irat kézbesítését *bírósági alkalmazott végzi*. Ezen túlmenően a szabályozás a kézbesítés részlet-szabályait is tartalmazza.

A bírósági alkalmazott a kézbesítést munkanapon 8 és 18 óra között végzi. A felek kötelesek biztosítani, hogy ebben az időszakban az átvételre jogosult személy részére az idézés és a többi bírósági irat kézbesíthető legyen. A [186] margószám alatt foglaltak szerint a felek kötelesek biztosítani, hogy ebben az időszakban az átvételre jogosult személy részére az idézés és a többi bírósági irat kézbesíthető legyen.

Ugyanakkor arra tekintettel, hogy az eljárás résztvevői a kézbesítés speciális módjáról a jogszabály rendelkezései alapján előre tudomással bírtak, nem okoz sem a pénzügyi intézményeknek, sem a Magyar Államnak aránytalan terhet annak megszervezése, hogy megfelelő átvételi jogosultsággal rendelkező személy a hivatalos iratok átvételére rendelkezésre álljon.

Az indokolást teljes mértékben elfogadhatónak tartom az alkotmányosság megítélésének szempontjából.¹¹⁰

**c) A kereseti és fellebbezési illeték eltul-
zott mértéke**

Deviza-perek	Polgári peres eljárás illeték számítása és mértéke	
8. § (7) Az elsőfokú peres eljárás illetéke 1 500 000 forint.	Itv. differenciál a bírósági fok alapján: 39. § (3) A törvényszék előtt az első fokon indult peres eljárásban 600 000 forint az illeték.	36 000 forint ¹¹¹
13. § (2) Az ítélet elleni fellebbezés illetéke 2 500 000 forint.	c) az ítélet tábla előtt fellebbezési eljárásban, peres eljárás esetén 600 000 forint.	48 000 forint ¹¹²
15. § (2) Az ítélet elleni felülvizsgálat illetéke 3 500 000 forint.	39. § (3) d) felülvizsgálati eljárásban 700 000 forint.	70 000 forint ¹¹³

A jogorvoslathoz való jog sérelmét jelentheti az is, hogy a Törvény 8. §-ának (7) bekezdése, 13. §-ának (2) bekezdése és 15. §-ának (2) bekezdése kizárja az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) rendelkezéseinek az alkalmazását, és az Itv. „meg nem határozható”¹¹⁴ pertárgyértékű perekre vonatkozó szabályai helyett nagy összegű, tételes illeték lerovását írja elő a felperes számára a keresetlevelén, valamint a rendes és a rendkívüli

¹¹¹ 42. §(1)A 39-41. §-ban meghatározott illetékalap után - ha e törvény másként nem rendelkezik - az illeték mértéke: a) peres eljárásban 6%.

¹¹² Itv. 46. § (1) A 39-41. § szerint megállapított illetékalap után az illeték mértéke ítélet elleni fellebbezés esetében 8%.

¹¹³ 50. § (1) A 39-41. § szerint meghatározott illetékalap után az illeték mértéke ítélet elleni felülvizsgálat esetén 10%.

¹¹⁴ 5/2013. PJE 2. b. Ha a Ptk. 239/A. §-a alapján előterjesztett kereset a szerződés részleges érvénytelenségének a megállapítására irányul, a per tárgyának értékét meg nem határozhatónak kell tekinteni.

¹¹⁰ 34/2014. (XI.14.) AB határozat: Indokolás [189]: A garanciális többlétszabályok biztosítása miatt a kézbesítési vélelem megdöntésének kizártsága nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.
2015/1

jogorvoslati kérelmein. E tételes illetékek összege azért indokolatlanul eltűzött, mert a Törvény a bíróság eljárását rendkívüli mértékben leegyszerűsíti, a bíróság által vizsgálható tények köre, a tárgyalások száma, az azokon felvehető bizonyítás tekintetében. Tehát az illeték mértéke nem áll arányban a bíróság által elvégzett perbeli cselekményekkel, (hiszen a Törvény maga szimplifikálja az eljárást).

Az Alkotmánybíróság az indítványi elemmel összefüggésben megállapította, hogy a Törvény támadott rendelkezései *sem a jogorvoslat-hoz való joggal, sem a tisztességes eljáráshoz való joggal nincsenek közvetlen érdemi összefüggésben*. Önmagában az a tény, hogy az illeték mértéke az indítványozó szerint eltűzött, sem a magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét nem zárja ki, sem az eljárás tisztességével nem hozható közvetlen összefüggésbe. [191] Emiatt az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részét is elutasította. Azonban a testület arra nem tér ki, hogy miért nincs közvetlen összefüggés a jogorvoslattal való joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal, így érdemben vitathatónak találom ezt az indoklási technikát. Ugyanis annyit még hozzá fűz a bekezdéshez, hogy a 3160/2013. (VII.24.) AB végzésében az Alkotmánybíróság hasonlóan foglalt állást, ám ott nagy terjedelmű indokolás olvasható, mielőtt ezt megállapítja – csak hogy nem ezzel az ügygel kapcsolatosan.¹¹⁵

8.2 Minden szükséges perorvoslati eszközöt biztosít a jogalkotó a Deviza-törvényben meghatározott speciális peres eljárásban?

a) A jogorvoslat-hoz való jog szűk értelemben is a rendes perorvoslati lehetőségeket foglalja magába. Azonban a Deviza-törvény a 7. §-nak (7) bekezdése kimondja, hogy nincs helye csatlakozó fellebbezésnek és csatlakozó felülvizsgálati kérelemnek, a Pp. XXVIII. fejezete alkalmazásának, perújításnak. Ha felülvizsgálati kérelem lehetséges, márpedig lehetséges, mivel „csatlakozó fe-

lülvizsgálati kérelemnek nincs helye”, ami pedig előfeltételezi a felülvizsgálati kérelem létét. (Ugyanis a csatlakozó kérelmek a polgári peres eljárásban csakis járulékos jellegűek lehetnek). Ez azt jelenti, hogy alapjában véve a rendkívüli jogorvoslatok nincsenek kizárva a speciális eljárásból, akkor a perújítás, milyen alapon kerül kizárásra. A *perújítás* – az eljárási törvényben szabályozott szigorú keretek között – azt teszi lehetővé, hogy az ítélethozatal idején nem ismert körülmény utólagos ismertté válása esetén annak fényében felül lehet vizsgálni a jogerős ítéletet, feltéve ha nem a perújító fél mulasztott.

b) Összegezve a perújítás kérdését; látható, hogy nincs rá lehetőség, azonban ezt a jogalkotó nem az eredeti Deviza-törvényben rögzítette, hanem a már folyamatban lévő peres eljárások alatt léptette életbe.¹¹⁶ Ezzel a Deviza-törvény megsértette a Jat. 2. § (2) bekezdésében rögzített visszamenőleges jogalkotás tilalmát, – jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhebbé, *valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot*, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé – azonban a Deviza-törvény megvalósítja azt, mivel a jogszabály hatálybalépését *megelőző időre vont el jogot*.

Megjegyzem, hogy a 34/ 2014. (XI. 14.) AB határozat a perújítás problémájával nem foglalkozott.

9. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait

a) Érvként jelenhet meg a Törvény alkotmányossági megítélésének folyamatában az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdése.

A fellépés az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, a fogyasztók jogainak védelme elvi

¹¹⁵ A Törvény támadott rendelkezéseit Kiss László és Lévay Miklós alkotmánybírák alaptörvény-ellenesnek találták [305], [309]- [312].
2015/1

¹¹⁶ A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény módosította a 23. § (2) bekezdésével. 2014. október 15-től alkalmazandók az új szabályok.

szinten lehet egy érv a Deviza-törvényt el-
lenzőkkel szemben, azaz, hogy vannak al-
kotmányossági érvek a törvény ellen, ámde,
van mellette is, és ezt fontosabbnak tartja az
állam a többenél (visszaható hatály stb.).

b) Ez valóban elfogadható érv, ugyanis segí-
teni kell a fogyasztók jogainak érvényesüle-
sét, valamint fellépni az erőfölénnyel szem-
ben. *Azonban az Alkotmánybíróság már kimond-
ta a 11/1992 (III. 5.) AB határozatában azt,*
*hogy nem lehet a jogállam megkövetelte igazságos-
ságra hivatkozva a jogállam alapvető biztosítékait*
félretenni. Ebből következően „jogállamot
nem lehet jogállam ellenében megvalósítani”,
azaz minden célt (akármilyen nemes is az),
jogállamban csak jogállami eszközökkel lehet
elérni, vagyis a jogállami garanciákat nem
lehet félretenni semmilyen indokkal. Habár
ez az alaptörvényi szabály – fellépés az erő-
fölénnyel szemben, fogyasztók jogainak vé-
delme – érvényesítést kíván, mégis az alkal-
mazott eszköz (Deviza-törvény) nem alkot-
mányos eszközökként éri el, és ez egy jogál-
lamban nem megengedhető. A fenti pontok-
ban törekedtem igazolni, hogy sajnos ebben
az esetben erről volt szó.

**10. Az állam magánjogi és közjogi jellegű
cselekvéseinek összekeveredése (A Ma-
gyar Állam alperes, mint a magánjogi
jogviszony alanya közjogi eszközökkel
„harcol”)**

a) Nem tekinthető alkotmányosnak, ha az
állam a saját magánjogi viszonyaiba közjogi
eszközökkel beavatkozik, úgymond erőfö-
lényt generál. Itt ugyan közvetlenül nem
erről van szó, közvetetten azonban mégis,
mert a hitelek védelme érdekében avatko-
zik be másokkal (bankokkal) szemben, vi-
szont magánjogi viszonyokba úgy avatkozik
be közjogi eszközökkel, hogy a társadalmi
probléma megoldásán kívül valószínűleg
más, politikai érdekek is közrejátszhatnak.

b) Ugyanis, ha az állam nem így dönt és cse-
lekszik (azaz nem a bankokra terheli a pénz-
ügyi következményeket), akkor az állam-
kincstárból kellett volna finanszíroznia a
problémát, ami azt jelenti, hogy
1. másra kevesebb pénz jut;

2. vagy, ha nem ezt az utat választja; az állam
felvállalja a kérdéskör anyagi vonzatát, ebben
az esetben adót vetett volna ki (vagy más
bevételi forrást fordít erre a problémára,
ebből adódóan viszont nem fordítja más
gondok megoldására);

3. ha ezek az alternatívák léptek volna életbe
– bármelyik esetben – társadalmi méretű
konfliktus keletkezett volna, mert aki nem
vett fel hitelt vagy nem érinti személyesen a
deviza-probléma, az okkal érezheti magát
úgy, hogy az ő „kontójára” segítik ki a nem
kellően átgondolt és megfontolt döntést
hozó embereket.

c) Összességében az állam olyan koncepciót
választott, mellyel majdnem „mindenki jól
jár”, akként, hogy közhatalmi eszközökkel
erőteljes beavatkozást végzett egy szűkebb
csoport kárára (pénzügyi intézmények), egy
jóval nagyobb (és szavazattal rendelkező)
csoport javára, úgy, hogy neutrális maradjon
az, akit nem érint az egész ügy (ugyanis az
tény, a bankokkal viszonylag kevesen szim-
patizálnak és az ellenük szóló „érvekre” so-
kan vevők). Viszont az utóbbi kört is érinti:
végső soron a „közös kasszából”, így az ő
pénzükből is történik a probléma kezelése,
másképp üzenetet is kapnak: nem a megfon-
tolt döntést hozók járnak jól.

**V. Összegző gondolatok,
következtetések**

Az Alkotmánybíróság döntött, azonban in-
dokolt jelezni, hogy a társadalmi problémák
utólagos rendezése gyakran jár más társa-
dalmi csoportokban felmerülő sérelmekkel,
illetve más köröket (jelen esetben a banko-
kat) érintő hátrányos következményekkel.

A fő kérdés abban ragadható meg, hogy
mennyiben tehetők félre az alkotmányi ga-
ranciák abban az esetben, ha valamely égető,
széles rétegeket érintő társadalmi kérdés
megoldása más eszközökkel (főleg forráshi-
ány miatt) más úton nehezen elképzelhető. A
Deviza-törvénnyel kapcsolatos alkotmányos-
sági kifogások mellett számos esetben felme-
rül a hitelt igénybe vevők felelőssége is
(„nem voltak kötelesek hitelt felvenni”; „mi-
ért terjeszkedtek túl lehetőségeiken”). A má-

sik oldalon viszont egy speciális, rendkívüli helyzet megjelenése áll, amire a hitelfelvevők sem számíthattak (gazdasági válság és következményei).

Bár a fogyasztói felelősség alapvetően nem feltétlenül jogi kategória, három felvetést szeretnék megfogalmazni.

- A lakosság pénzügyi kultúrájának szintjét indokolt lenne már a kötelező oktatás során fejleszteni. Ugyanis az élet minden területén, továbbá számos jogágban is – például a büntetőjogban – a prevenció, a megelőzés hatékonyabb megoldásnak bizonyul, mint a „megtorlás”. Az ilyen, Deviza-törvény általi megoldások, bár az adott probléma társadalmi kezelésére talán (de még nem bizonyítottan) alkalmasak lehetnek, mégis rossz üzenetet hordoznak. A polgár felelősségtudata, tudatos döntéshozatala ezt követően kevésbé várható el („úgyis megment az állam”-felfogás; lásd azóta például a Questor-ügyet), másrészt rossz üzenet a lehetőségeiket komolyan számbavevő és a hitellelhetőséggel csak korlátozottan, megfontoltan élők számára is. Ezzel kapcsolatban még megjegyzendő, hogy ez a megoldás a pénzügyi intézmények számára is egy tanulságokkal teli üzenet. Számára irreleváns a Deviza-törvény alkotmányossága¹¹⁷, ez csak egy mozaik darab a képben, azonban a szemléletet megjegyzi és nem felejt; tegnap még minden szabályos volt, ma már nem. Ennek viszont már hosszú távú következményei lennének a magyar gazdaságra is, ha a tőke kiáramlana az országból, vagy pedig jelentősen ellehetetlenülne az – akár az indokolt – hitelfelvétel lehetősége is. Érdekes lenne pár év múlva azt is vizsgálni: miként viszonyul a fogyasztó ahhoz, hogy esetleg a korábbinál jóval szigorúbb feltételek, előírások mellett kap – vagy esetleg nem is kap – fogyasztásra szánt hitelt a bankoktól.

- A fogyasztók – bár részben (a válság miatt)

önhibájukon kívül kerültek ilyen helyzetbe, - mégis felelősek sorsukért. Ellenkező esetben nem kellene komolyan venni az Alaptörvény O) cikkében foglaltakat: „Mindenki felelős önmagáért...”. Figyelemre méltóak a cikk indokolásában található mondatrészek: „Az állam nem mindenható, feladatait csak a polgárokkal karöltve, közreműködésükkel tudja ellátni, nem képes és nem is törekedhet helyettük egyéni, családi és közösségi boldogulásuk előmozdítására. Az Alaptörvény ezt a viszonyt határozza meg azzal a deklarációjával, hogy *mindenki – aki belátási képességének birtokában van – felelős önmagáért...*”. Vélelmezhető, hogy a hitelfelvevők belátási képességük birtokában, viszont feltételezhetően nem kellő körültekintéssel jártak el a hitelfelvételkor.

- Mindezek mellett a jogalkotó felelősségét sem lehet elfeledni, mert neki is fel kellett volna ismernie a közelgő veszélyt az ajánlások, jelentések folytán és a megfelelő jogalkotási szabályozással élve megelőzni a kialakult helyzetet (amit a jogszabályok módosításával igyekezett is megteremteni 2010 után). Azonban már késő volt. A megelőzés fontos lett volna, ugyanis fontos hangsúlyozni, hogy minél inkább részletező a jogszabály (Hpt.), értelemszerűen annál kevésbé keretjellegű, elnagyolt, melyből nem adódott volna a pénzügyi intézmény számára ilyen tág mozgástér a fogyasztóval szemben.

*

Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány – jelenleg Alaptörvény – „*foglalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos köteletség ezen munkálkodni*”.

11/1992. (III. 5.) AB határozat

¹¹⁷ Természetesen a hitelszerződésai érvénytelenségének szempontjából nem, vissza kell fizetnie a fogyasztóknak jelentős összegeket.

Pfeffer Zsolt,
tanársegéd

*Pécsi Tudományegyetem Állam-és
Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék*

Jogági, jogalkotási és jogforrási kérdések a közbeszerzési jogban¹

I. Bevezető gondolatok

Az Európai Unió 2014-ben kihirdette az új közbeszerzési, valamint a koncessziókra vonatkozó irányelveket.² Az irányelvekben meghatározott implementálási kötelezettségre tekintettel a jogalkotó a közbeszerzési jog teljes reformja mellett döntött, azaz az uniós átültetési kötelezettség teljesítését nem a hatályos, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Kbt.), valamint a kapcsolódó rendeleti szintű szabályok jelentős mértékű módosításával valósítja meg, hanem teljesen új szabályozást alkot. Ennek megfelelően a Kormány a honlapján 2014 októberében közzétette az új törvény koncepcióját, 2015. április 15-én pedig a törvény véleményezhető tervezetét. A véleményezési határidő meghosszabbításra került, amellyel kapcsolatban mindenképpen megemlíteném, hogy azt május 19. napján állapították meg, viszont még ugyanezen a napon be is nyújtották a törvényjavaslatot az Országgyűlésnek.³

A jogalkotási reform alapján célszerű és időszzerű áttekinteni a közbeszerzési jogi szabályozás kialakításához kapcsolódó általános törekvéseket, a jogalkotás várható irányait, koncepcióit és ezzel párhuzamosan a közbeszerzési jog helyét a jogrendszerben, kapcsolatát más jogágakkal, jogterületekkel.

II. A közbeszerzési jog helye a jogrendszerben

A jogforrási, szabályozási kérdések tárgyalását megelőzően szükséges a közbeszerzési jog jogrendszerben történő elhelyezése, illetve a fogalmának meghatározása. A *közbeszerzési jog olyan erőteljes, a Polgári Törvénykönyvben meghatározott szerződési szabadságot korlátozó jogi normák összessége a közpénzek hatékony és átlátható elköltésének, illetőleg az EU-s alapszabadságok tényleges érvényesülésének érdekében, amely a Ptk.-beli általános szabályokhoz képest eltérő előírásokat tartalmaz a szerződéskötést megelőző folyamat és a szerződések teljesítésének (módosításának) vonatkozásában meghatározott jogalanyokra nézve*. A közbeszerzési jogi szabályozás egyik központi – de nem egyetlen – eleme a közbeszerzési eljárás, amelynek fogalmát a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) a következőképpen határozta meg: „A közbeszerzési eljárás speciális közjogi keretek között zajló szerződéskötési folyamat, melynek eredményeként ajánlatkérő és a megrendelésért folyó versenyben nyertesnek nyilvánított ajánlattevő egybehangzó, közös akarata alapján szerződés jön létre.”⁴

A jogrendszerben betöltött helyhez kapcsolódóan első kérdésként felmerülhet, hogy jogágnak tekinthető-e a közbeszerzési jog? Ahhoz, hogy e kérdés megválaszolható legyen, elsőként a jogág fogalmát szükséges definiálni.

A tételes vizsgálódások elvégzését megelőzően azonban célszerű a jogági elhatárolás elvi problémáját is megvilágítani. *Jakab András* úgy fogalmaz, hogy „A jogágak elhatárolására (és önállóságának megállapítására) nem lehet jogelméletileg elfogadható kritériumot találni. Ezek ugyanis inkább tudományszociológiai és egyetemszervezési okokkal, egy-egy új törvény megalkotására irányuló törvényhozói ötlettel, a társadalmi jelentőségre vonatkozó (jogászai) közvélekedéssel és (teljesen logikátlan) hagyományos beidegződésekkel magyarázhatók.”⁵ Alapve-

¹ A tanulmány a szerző „A közbeszerzések és a közbevételek kapcsolata – a közbeszerzések adójogi és számviteli összefüggéseiről” című doktori értékezés II. részének átdolgozott, kiegészített változata.

² Ld. a 2014/23/EU, 2014/24/EU és 2014/25/EU irányelveket.

³ Ld. a T/4849. számú törvényjavaslatot a közbeszerzésekről.

2015/1

⁴ D.66/2/2015. számú döntőbizottsági végzés (a döntéshozatal időpontja: 2015. február 18.)

⁵ Jakab András: A jogrendszer horizontális tagozódása. Jura. 11. évfolyam, 2005. 2. sz., 95. o.

tően e kritikai szemléletmódot érdemes a vizsgálódások kiindulópontjává tenni tekintettel arra, hogy az önálló jogági létet megalapozó kritériumok tartalmát sem lehet egyértelműen meghatározni.

Abból célszerű kiindulni, hogy „Nem minden jogszabálysoport tekinthető jogágnak. A jogág jogszabályok minőségileg elkülönült, meghatározott struktúrával rendelkező csoportja, amely sajátos tartalommal és módszerrel szabályozza a jogalanyok magatartását a társadalmi együttélés jogilag meghatározott körében. [...] Ezek az azonos jellegű jogszabályok külön felelősségi alakzattal, szankcióformával rendelkeznek. A jogágak a jogviszonyok sajátos fajtájában és külön jogalkalmazási eljárás során realizálódnak.”⁶

Ebből a megközelítésből kiindulva érdemes számba venni, hogy az említett sajátosságok közül melyek mutathatók ki a közbeszerzési jog esetében.

1. Minőségi elkülönültség. A közbeszerzési szabályok valóban elkülönülnek a többi jogágtól, azonban a pénzügyi jog esetében éles elkülönültség nem mutatható ki. A közbeszerzési jogszabályok alapvetően a közpénzekből gazdálkodó vagy közpénzek felett támogatások útján rendelkező, illetőleg fontos közérdekű szolgáltatásokat meghatározott piaci körülmények között nyújtó szervezetek pénzügyi mozgásait megalapozó szerződéses kapcsolatok kialakításának és teljesítésének folyamatát szabályozzák. A közpénzekből teljesítendő kiadásokat és az ehhez kapcsolódó tervezéseket (és ellenőrzéseket) alapvetően az államháztartási jog szabályozza, ahhoz áll a legközelebb, a pénzügyi jogtól a közbeszerzési jog így nem szakítható el.

2. Meghatározott struktúra. A közbeszerzési jog alapját a közbeszerzési törvény képezi, ehhez kapcsolódnak az uniós és a rendeleti szintű jogforrások. Ez utóbbiak megalkotására – meghatározott tárgykörök tekintetében – a Kormányt hatalmazza fel a Kbt. A jogforrások egymásra épülnek: az uniós jogon alapul a törvényi szabályozás, a részletszabályo-

kat meghatározó rendeletek pedig a törvényi szabályozást konkretizálják.

3. Sajátos tartalom és módszer. A tartalom sajátosságát az adja, hogy speciális, a gazdasági szereplők üzleti érdekeit és a közpénzek hatékony elköltését egyaránt biztosító alapelvekre épülő szabályozás jellemzi a közbeszerzési jogot. A jogterület módszerére alapvetően a *kógencia*, azaz az eltérést nem engedő szabályozás a jellemző.⁷

4. Külön felelősségi alakzat, szankciórendszer. A közbeszerzési jogi jogsértésekhez speciális felelősségi szabályok kapcsolódnak. A közbeszerzéseket megvalósító ajánlatkérők, és e folyamatba önként bekapcsolódó gazdasági szereplők (illetve egyéb szervezetek) a Kbt.-ben rögzített rendelkezéseket kötelesek megtartani, azok megszegésének következményeiért helytállni tartoznak. A közbeszerzési jogsértés és az ehhez kapcsolódó speciális jogkövetkezmények megállapítása a KDB hatáskörébe tartozik. Vannak azonban olyan esetek, amikor a közbeszerzési jogsértések más felelősségi alakzatot is megalapozhatnak (pl. büntetőjogi felelősséget, polgári jogi felelősséget) vagy más jogágak, jogterületek normái is sérülhetnek (pl. kartellek esetén a versenyjogi szabályok).

5. A jogviszonyok sajátos fajtája. A közbeszerzési jogi jogviszonyok sajátos vonásaiként az alábbiak emelhetők ki: egyrészt a közbeszerzések „ellentétes” oldalain lévő jogalanyok (ajánlatkérők – gazdasági szereplők) adott esetben a fennálló érdekellentét esetén is kénytelenek együttműködni, szerződést kötni, együttműködésüket és kontrolljukat sajátos szabályok övezik (szerződéskötési kötelezettség, jogorvoslat lehetősége stb.), másrészt a jogviszonyok keletkezésének, módosulásának és megszűnésének speciális módon – átláthatóan, nyilvánosan, az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményének megtartásával – kell végbemennie.

6. Külön jogalkalmazási eljárás. A közbeszerzési törvény a közbeszerzésekhez kapcsolódó jogvitákat külön speciális szervezet, a KDB

⁶ Visegrády Antal: Jog- és állambölcsület (Diálóg Campus Kiadó, 2003). 112-113. o.
2015/1

⁷ Ld. Kbt. 3. §-át.

hatáskörébe utalja. E szervezet valóban speciális, ugyanis kifejezetten a közbeszerzési jogviták, illetve közbeszerzési jogsértések megítélésére hozták létre. Bár a „Döntőbizottság jogorvoslati eljárása egy speciális egyfokú közigazgatási eljárás,”⁸ a Kbt. számos területen elkülönült, csak a közbeszerzésekre jellemző szabályokat tartalmaz, így például az eljáró biztosokra, a jogkövetkezményekre vagy az ideiglenes intézkedésekre.

A fenti sajátosságok áttekintését követően arra a következtetésre lehet jutni, hogy *a közbeszerzési jog nem tekinthető önálló jogágnak, az a pénzügyi jog integráns részét képezi.* Ez az álláspont leginkább a következőkkel támasztható alá: (a) a pénzügyi jog fogalmát az egyes szerzők különbözőképpen határozzák meg, azonban e definíciók fontos közös elemét képezi az, hogy a közpénzek elköltésének jogi rendjét szabályozza a pénzügyi jog.⁹ Mivel a közbeszerzési jog is alapvetően a közpénzeket felhasználó szervezetek pénzmozgásait megalapozó szerződéskötési és –teljesítési folyamatot szabályozza a pénzügyi jog sajátos szemléletmódjával, ezért a pénzügyi jog egyik területének tekinthető. A közbeszerzési kötelezettség mint költségvetési (államháztartási) alapelv is megjelenik egyes szakirodalmi álláspontok szerint:¹⁰ „költségvetési alapelveknek azokat az elveket, ha úgy tetszik szabályokat tekintjük, amelyek feltétlenül szükségesek ahhoz, hogy az állam (helyi önkormányzat) képes legyen eleget tenni a közpénzek felhasználásával kapcsolatos követelményeknek.”¹¹ (b) Az önálló jogági jelleghez szükséges feltételek maradéktalanul nem állnak fenn, ebből következően bár önálló jogágként a közbeszerzési jog nem ismerhető el, azonban a fent ismertetettekre tekintettel mindenképpen *relatív önállóságot élvező jogterületként kezelendő a pénzügyi jogon belül.*

Szükséges azonban annak kiemelése is, hogy a jogági besorolás fent említett szempontjainak megítélése sem lehet egyértelmű, hiszen nehezen definiálható az, hogy mit jelent a „meghatározott struktúra”, a „sajátos módszer és tartalom” vagy éppen a „jogviszonyok fajtáinak sajátossága”. A kérdés elméleti jelentőségű, a gyakorlat kétségtelenül önálló jogterületként kezeli a közbeszerzési jogot.¹²

Megemlítendő, hogy a közbeszerzési jognak létezik egy erőteljes versenyjogi vonzata is, azonban e vonzat inkább az ajánlattevők (gazdasági szereplők) egymás közötti relációjára értelmezhető, mégpedig leginkább a tiltott, a versenyt korlátozó, kizáró, illetőleg torzító magatartások vonatkozásában. Szoros a kapcsolat a versenyjog és a közbeszerzési jog között (e kapcsolatról a későbbiekben részletesen szó lesz), azonban a hangsúly a közpénzek kezelésének folyamatán van, a közpénzeket magában foglaló szerződések odaítélése és teljesítésének sajátosan szabályozott folyamata a pénzügyi jog részévé (jogterületévé) teszi a közbeszerzési jogot.

A versenyjogi kapcsolatot alapozza meg az *Európai Unió megközelítése*. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (régii Kbt.) javaslati állapotához fűzött miniszeri indokolás is rámutatott arra, hogy az EU elsősorban nem a közpénzek hatékony elköltésének biztosítása, hanem a tagállami diszkriminációs törekvések kiküszöbölése érdekében kívánja a közbeszerzéseket szabályozni: „A közbeszerzések témakörét az európai közösségi jog részletesen szabályozza. A közbeszerzés szabályozásakor azonban a közösségi jog számára nem elsősorban a közpénzek felhasználásának átláthatóvá, ellenőrizhetővé tétele, az államháztartás kiadásainak ésszerűsítése az alapkérdés, amely szempontok a tagállamok belső jogában elsődleges célként tételeződnek. A közösségi jog a közbeszerzések szabályozásán keresztül is az egységes belső piac zökkenőmentes működését igyekszik elősegíteni. Az állam ugyanis a megrendelése révén jelentős piaci szereplő, (köz)beszerzéseivel hatékonyan

⁸ D.995/8/2010. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2011. január 21.)

⁹ A pénzügyi jog egyes lehetséges meghatározásairól ld.: Földes Gábor (szerk.): Pénzügyi jog (Osiris Kiadó, Budapest, 2003), 20. o.

¹⁰ Uo. 88. o.

¹¹ Uo. 81. o.

¹² Pl. speciális képzések, konferenciák, kifejezetten közbeszerzésekkel (is) foglalkozó hivatalos közbeszerzési tanácsadók.

képes befolyásolni a külföldi vállalkozások belépését a nemzeti piacra, esetlegesen a piacot a saját vállalkozói számára fenntartani. Az állami közbeszerzési politika kereskedelemlimitáló és versenytorzító hatása veszélyezteti a közös piac megfelelő működését, sőt a közbeszerzés könnyen protekcionista gazdaságpolitikai eszközzé válhat, és ezáltal a valódi közös piac létrejöttét hiúsíthatja meg. A közbeszerzések közösségi szintű szabályozásának elsődleges célja tehát a közös (egységes) piac megteremtésének, és működésének biztosítása.”¹³

A közbeszerzési jog több más jogággal, jogterülettel áll kapcsolatban, azokhoz számos szállal kötődik. A következőkben a legfontosabb *kapcsolódási pontok* kerülnek nevesítésre.

1. *A polgári jog.* Az egyik legfontosabb jogág, amellyel a közbeszerzési jog kapcsolatban áll, ugyanis a közbeszerzési szerződések mögöttes jogforrásaként ott állnak a polgári jogi szabályok (elsősorban a Polgári Törvénykönyv). A Kbt. a közbeszerzési szerződések módosításának és teljesítésének csak a speciális szabályait tartalmazza. Ha a Kbt. valamely kérdést nem szabályoz, akkor lehet csak a Ptk.-t alkalmazni (a Kbt. tehát prioritást élvez a Ptk.-val szemben).¹⁴ Tekintettel arra, hogy a Kbt. viszonylag kevés számú, kifejezetten magánjogi vonatkozású szabályt foglal magában, a Ptk. szabályozása megkezdhetetlen a közbeszerzési szerződések esetében.

2. *A társasági jog.* A társasági jogi szabályok az új Polgári Törvénykönyv részét képezik, azonban érdemes külön pontban említeni a közbeszerzési jog és a társasági jog kapcsolatát, amely a következő jogintézmények közbeszerzési szabályozásában nyilvánul meg elsősorban: a projektársaságok és az alkalmi együttműködések (önálló jogi személyiséget, elkülönült szervezetet nem keletkeztető közös ajánlattételek, az ún. konzorciumok) jogi megítélése, a meghatározó befolyás kérdése

vagy éppen az offshore szabályok alkalmazása.¹⁵

3. *Közigazgatási jog.* Elsősorban a jogorvoslati eljárás kapcsolódik a közigazgatási joghoz, hiszen a Kbt. csak a speciális szabályokat rögzíti, egyéb kérdésekben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szabályai az irányadók. Bár a közbeszerzési jogorvoslati eljárás szabályozása, menete, alapvető elvei a polgári eljárásjogra is épülnek, „A Döntőbizottság, mint közigazgatási szerv számára nem irányadóak és nem alkalmazhatóak a polgári peres eljárás, a Pp. szabályai.”¹⁶

4. *Versenyyjog.* „A közbeszerzési jog és a versenyjog között a fő kapcsolódási pontot a kartelljog területe jelenti, hiszen az ajánlattevők, illetőleg az ajánlattevő és az ajánlatkérő közötti megállapodások, összehangolt magatartások súlyosan torzíthatják a tisztességes versenyt, amely a közbeszerzésben egyúttal a közpénzek felhasználásának átláthatóságát is szolgálja.”¹⁷ Mivel a közbeszerzések is alapvetően szerződéses jogviszonyok kialakításáról szólnak, ezért a szerződéskötéseknél, illetve a szerződéses feltételek meghatározásánál is érvényesülhetnek a versenytorzító magatartások. Tekintettel arra, hogy az ilyen jellegű cselekmények teljes mértékben összeegyeztethetetlenek a Kbt. szellemiségével, céljaival, különösen fontos az ilyen jellegű magatartások kiszűrése és szankcionálása. Ebből eredően tartalmazza a Kbt. azon szabályokat, amelyek a kartellgyanú kezelésére vonatkoznak.¹⁸

A versenyjog és a közbeszerzési jog kapcsolódási pontjai a következőképpen határozhatóak

¹⁵ Ld. Gyulai-Schmidt Andrea: Közös magánjogi elemek a megújult társasági jogban és a közbeszerzésben. In: Miskolczi Bodnár Péter, Grad-Gyenge Anikó (szerk.) „Megújulás a jogi személyek szabályozásában” - tanulmányok az új PTK köréből, Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. 193–215

¹⁶ D.59/19/2011. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2011. március 21.)

¹⁷ Juhász Ágnes: Közbeszerzés a versenyjog határán. *Miskolci Jogi Szemle*, 5. évfolyam (2010) 2. szám. 135. o.

¹⁸ Ld. a Kbt. 28. § (2) bekezdését.

¹³ T/6314. számú törvényjavaslathoz (2003. évi CXXIX. törvény javaslati állapotához) fűzött általános indoklás, I. 2.

¹⁴ Ld. Kbt. 3. §-ának utolsó mondatát.

meg a versenyjog fogalmának definiálása mellett: „A versenyjog célja, hogy megvédje a szabad versenyt a korlátozó gyakorlatoktól, valamint az erőteljes szabad piaci gazdaság erőteljes folyamatainak védelmi eszközeként is meghatározható. A versenyjogi szabályok a versenykorlátozások, valamint olyan magatartások ellen védenek, amelyek káros hatásként értékelhetők a teljes és hatékony gazdasági versenyre. Úgyis mondhatnánk, hogy a versenyjog egy laboratóriumként működik, amelyben köz- és magánnézőpontok kapcsolatát, illetve keveredését vizsgálják a versenyre gyakorolt hatásuk szempontjából. Másrészről a közbeszerzési jog célkitűzése, hogy képessé tegye a gazdasági szereplőket a hatékony versenyre a közbeszerzési szerződések elnyerése érdekében. A közbeszerzési jog célja a közbeszerzési folyamat integritásának, a közszervezetek döntéshozatalának és a hatékony közpénzfelhasználás támogatása. Például az EU-ban a külön közbeszerzési szabályok rendelkeznek arról, hogy a közbeszerzési eljárások biztosítsák azt, hogy a beszerzések a leginkább racionális, átlátható és igazságos módon valósuljanak meg. Biztosítékokat tartalmaznak annak érdekében, hogy ellensúlyozzák a közbeszerzések területén az esetlegesen hiányzó kereskedelmi fegyelmet, így biztosítékot rögzítenek a költséges, a nemzeti, illetve helyi gazdasági szereplőket előnyben részesítő bánásmód alkalmazása ellen. A közbeszerzési jog arra irányul, hogy a problémákat a közszervezetek szemszögéből közelítse meg, a piacok jobb működésének végső célját megosztja egymás között közbeszerzési jog és a versenyjog. A közbeszerzési piacok önmagukban nagy gazdasági jelentőséggel bírnak. A rendelkezésre álló statisztikák szerint a közbeszerzések átlagban a GDP 15-20%-át teszik ki. Megvan az esélye annak, hogy a közbeszerzések a versenyellenes magatartások táptalaját jelentik, ahogyan ez számos esetben be is bizonyosodott. A közbeszerzési piacok tekintélyes méretére, valamint arra a folyamatosan növekvő igényre tekintettel, hogy megfékezzék a közszféra kiadásait, nem meglepő, hogy a közbeszerzésekben

versenyjogi aspektusokra egyre több figyelem irányult az utóbbi években.”¹⁹

A két jogterület között szoros összefüggés (kölsönös függés) van, hiszen „egyik szabályozási terület sem lenne teljes a másik nélkül, és egyik sem lenne képes egyedül teljes mértékben elérni az Európai Unió belső piaci politikájának célkitűzéseit. Mindegyik szabályozási terület arra törekedett, hogy ugyanannak az ügyletnek különböző oldalait szabályozza. A versenyjog a magánszektorbeli vállalkozások magatartásait (az eladási oldalt), a közbeszerzési szabályok pedig a közszféra szervezeteinek magatartásait szabályozza, amikor árukat és szolgáltatásokat vásárolnak a magánszekortól (a vételi oldal). Azonban aminek először most tanúi vagyunk, az e szabályok összeérése: a versenyjogi szabályok a közbeszerzési politika, míg a közbeszerzési jog a versenypolitika érvényre juttatására használható.”²⁰

5. *A büntetőjog.* A büntetőjog elsődlegesen nem rendezi, hanem védi az életviszonyokat.²¹ A közbeszerzések megfelelő realizálása olyan társadalmi érdek, amely büntetőjogi eszközökkel is védendő. Ebből következik, hogy egyes, a közbeszerzésekhez kapcsolódó jogellenes magatartások a Büntető Törvénykönyvben nevesített egyes különös törvényi tényállásokat is kimerítik. Ilyen lehet például a vesztegetés, a hivatali visszaélés vagy éppen a kifejezetten nevesített „versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban” nevű tényállás.²² Ez utóbbival kapcsolatban megjegyezhető, hogy privilegiált esetként határozza meg azt az esetet, ha a cselekményt jelentős értéket meg nem haladó közbeszerzési értékre köve-

¹⁹ Korpinen, Inga: Antitrust and Public Procurement (Introduction). *Competition Law International* Vol. 7, Issue 2 (November 2011), 76-77. o.

²⁰ Farley, Martin – Kennedy-Loest, Ciara – Thomas, Christopher: EU Public Procurement and Competition Law: The Yin and Yang of the Legal World? *Competition Law International*, Vol. 7, Issue 2 (November 2011), 77-78. o.

²¹ Földvári József: Magyar Büntetőjog. Általános rész (Osiris Kiadó, Budapest, 2003), 27. o.

²² A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 420. §; ld. még a régi Btk. (1978. évi IV. törvény) 296/B. §-át.

tik el. E megoldással szemben kritikaként azonban megfogalmazható, hogy „a közbeszerzési eljárások okán kifizetésre kerülő közpénzek védelme az adott eljárás tárgyát képező összeg mértékétől függetlenül jellemből adódóan fokozott védelmet igényelnek, ami [...] nem teszi lehetővé az egyébként a büntetőjogi szankciórendszerben megszokott, elkövetési értéken alapuló enyhébb elbírálást.”²³

III. Az egyszerűség és bonyolultság kérdése

A közbeszerzési joghoz kapcsolódó egyik legfontosabb kritika, hogy a jogi normák szövege túl bonyolult, a szabályozás túlságosan terjedelmes, továbbá – nem utolsósorban – indokolatlan mértékben gyakran változik. Ezek olyan problémák, amelyek kezelésére a jogalkotó is tesz különböző kísérleteket (ezen túlmenően a szakirodalomban is számos szerző részletesen tárgyalja a kérdést).²⁴

Az első alapvető kérdés, hogy mit is jelenthet a „jogi egyszerűség.” Binh Tran-Nam e fogalomnak a következő három összetevőjét határozta meg: az első a *világosság*, amely szerint a jogalkotásnak és a döntéseknek egyszerű nyelvezetűnek és logikus módon felépítettnek kell lenniük. A világosság fogalmát széles értelemben kell használni, azaz nemcsak a jog nyelvi kifejezését foglalja magában, hanem a szervezeti elrendezést és a jogalkotó által az „alapelvek kontra szabályok” megközelítés jogalkotói elfogadását is. A második elem a *következettség*: a jogalkotásnak és a döntéseknek következetesnek kell lenniük mind külsőleg, mind belsőleg, továbbá összhangoltnak kell lenniük. A harmadik összetevő a *bizonyosság*, amely azt jelenti, hogy minden egyes jogilag szabályozott adózási

helyzetnek egyedi kötelezettséget (felelősséget) kell keletkeztetnie.²⁵

Alapvető az a kérdés, hogy mennyiben lehet mindent alárendelni ennek a célnak, azaz mi lehet az „egyszerűsítésre” vonatkozó általános célkitűzés általános határa?

Az egykori Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal korábbi elnöke, *Király László György* a következőket fogalmazta meg az adórendszerrel kapcsolatban (azonban e megállapítás irányadó lehet bármely más területre is): „Az a helyzet, hogy az élet bonyolult, ha pedig az élet bonyolult, akkor az adózás hogy lehetne egyszerű. A szívűtét is bonyolult, ezért bízzuk specialistára. Elég nagy probléma, hogy sajnálják a pénzt a könyvelőtől és a tanácsadótól.”²⁶

A fenti gondolatot kell tehát a kiindulópontnak tekinteni e kérdés megválaszolásánál, ugyanis ha a gazdasági és társadalmi viszonyok összetettek, akkor ezeket a jogalkotónak le kell képeznie a jogi normák szövegében, ellenkező esetben nehéz megállapítani azt, hogy egy adott történeti tényállást milyen szabályok alapján kell, illetve lehet megítélni. Az alapvető kérdés tehát úgy is megfogalmazható: mit kell nagyobb problémának tekinteni? Azt, ha a jellemző problémákra van külön szabály (és e szabály alapján a jogalkalmazó, illetve jogkereső egyértelműen meg tudja határozni a jogait és kötelezettségeit, illetve a jogszabállyal összhangban álló lehetőségeket, magatartást), vagy ha nincs szabály?

A jogalkotónak ezen túlmenően figyelembe kell vennie különböző társadalmi, illetve társadalompolitikai elvárásokat is: „A jog egy társadalmi jelenség és úgy kell megalkotni, hogy a társadalmi igényeket kielégítse. A jognak vissza kell tükröznie annak a társadalomnak a valóságát, amelyben létrehozzák és

²³ Kéryné Kaszás Ágnes Roxán: Kartelljogi aktivitás a hazai és német büntetőjogban. *Glossa Iuridica*. II. évfolyam I. szám, 64. o.

²⁴ Ld. pl. Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés az adójogban (Gondolat Kiadó, Budapest, 2003), 135-136. o.

2015/1

²⁵ Tran-Nam, Binh: Tax Reform and Tax Simplicity: A New and Simpler Tax System. *University of New South Wales Law Journal*, Vol. 23, Issue 2 (2000), 242-243. o.

²⁶

<http://index.hu/gazdasag/magyar/2012/10/10/kiraly/>

használják. Össze kell azt egyeztetni a társadalmi, gazdasági és kulturális jellemzőkkel, mert a jó jog a környezete terméke és egy olyan jelenség, amelyet nem azért hoznak létre, hogy az ne feleljen meg a sikeres átültetés követelményeinek. Ez azon konfliktusok és kihívások megoldása érdekében szükséges, amiért a jogot létrehozták. Az e tárgyakal való összeegyeztetés sikertelensége a jogot idejétműlttá teheti.”²⁷ E célkitűzés realizálása azonban a rendszer bonyolultságának fokozását eredményezheti: „az adórendszer társadalombefolyásolási eszközként történő felhasználása, habár jó szándékú, mégis a bonyolultság növekedéséhez vezet.”²⁸ Ha ezt a tételt vesszük kiindulópontként, akkor megfogalmazhatjuk, hogy a társadalompolitikai célkitűzések jogrendszeren keresztüli megvalósításának ez az „ára”: mind az adójogban, mind pedig a közbeszerzési jogban számos olyan jogintézmény van, amelyek megalkotására elsősorban nem az adott területre vonatkozó megfelelő szabályozás kialakításának szándéka készítette a jogalkotót, hanem más, a társadalom, illetve a gazdasági szereplők által felvetett jogos igények.

Azokat a szabályokat lehet az említett speciális körbe sorolni, amelyek megléte nélkül is megfelelően „működne” az adott jogszabály, vagyis be tudná tölteni a funkcióját, hiszen biztosítaná ezek nélkül is a szabályozási igény megfelelő kielégítését. A következőkben néhány olyan példa kerül bemutatásra, amelyek ilyen „kapcsolt” („járálekos”) szabályoknak tekinthetők.

1. Az alvállalkozók védelme és az ellenszolgáltatás teljesítése. A közbeszerzési törvény (illetve a felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet) különböző szabályokat állapít meg arra nézve, hogy miképpen kell megfizetni az ajánlatkérőként szerződő félnek a szerződésben meghatározott ellenszolgáltatást a nyertes ajánlattevőként szerződő fél részére. Ennek megfelelően kógens módon szabályozza a törvény a teljesítésigazolás kiállítását,

a fizetési határidőt és azt, hogy miképpen lehet e határidőt értékelési részszerzőponttá tenni, valamint azt, hogy az alvállalkozók védelme érdekében a fővállalkozóként szerződő félnek milyen igazolási kötelezettségei vannak (építési beruházás esetén).²⁹

2. A visszatartási kötelezettség. Azon előírásokról van szó ebben a körben, amelyeket az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) tartalmaz az ellenszolgáltatás teljesítésére nézve, és amelyek az ajánlatkérőként és a nyertes ajánlattevőként szerződő fél, valamint az alvállalkozók tekintetében állapítanak meg adótartozás-vizsgálati, illetve visszatartási kötelezettséget.³⁰ Alapvető érdek ugyanis, hogy az állam hozzájusson azokhoz az adóbevételekhez, amelyek teljesítését előírta. Ha az adó megállapítása megtörtént, ugyanakkor az adófizetési kötelezettséget az adóalany nem realizálta, abban az esetben lehetőség nyílik a közpénzekből finanszírozott szerződések esetében, hogy az ajánlatkérőként szerződő fél által teljesítendő ellenszolgáltatást az állam elvonja, azaz az ajánlatkérőként szerződő fél nem fizeti meg az adott összeget a nyertes ajánlattevőként szerződő félnek, hanem az állam részére visszatartja, amelynek így – a végrehajtásra vonatkozó szabályok szerint – lehetősége nyílik az adótartozás behajtására. Ez a konstrukció egyfajta *törvényi engedményként* (*cessio legis*) határozható meg: az adótartozással rendelkező nyertes ajánlattevőként szerződő fél mint jogosult helyébe – bizonyos feltételek fennállása esetén – az állam lép. Ahhoz azonban, hogy e konstrukció megvalósulhasson, az ajánlatkérőként szerződő félnek, illetve fővállalkozónak az alvállalkozó irányába meghatározott ellenőrzési kötelezettségeket kell teljesíteni.

²⁷ Okello, Johnson Okoth: The Changing Face of Law Reform: Challenges and Prospects in the 21st Century. *International Journal of Legislative Drafting and Law Reform* (2012) 1(1), 36. o.

²⁸ Tran-Nam, Binh: i. m. 244. o.

²⁹ A fizetési határidő szabályozása a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényre való hivatkozással valósul meg, ld. Kbt. 130. §-át. Korábban – 2013. július 1-jét megelőzően – a Kbt. 130. § (3) bekezdése saját maga állapította meg a fizetési határidőt. Az építési beruházások ellenszolgáltatás megfizetésének rendjére külön szabályok vonatkoznak, ld. az építési beruházások közbeszerzéseinek részletes szabályairól szóló kormányrendeletet.

³⁰ Ld. az Art. 36/A. §-át.

3. *A szociális szempontok figyelembevétele.* Az ajánlatkérőnek lehetősége, jogszabály által meghatározott esetben pedig kötelezettsége áll fenn különböző egyéb szempontokat is érvényesíteni a közbeszerzési feltételrendszer kialakításakor.³¹

A szociális szempontokkal kapcsolatban érdemes megemlíteni, hogy vannak olyan esetek, amikor nem a szerződéses tartalmakat (vállalásokat), hanem magát a szerződésodaitélést befolyásolja a jogalkotó különböző megfontolások, indokok alapján, hiszen a közbeszerzések alkalmasak arra, hogy további *támogató jellegű* – szociális, illetve gazdasági törekvéseken alapuló – politikai célkitűzések megvalósításának szolgálatába állítsák. Példaként említhető az a *dél-afrikai* megközelítés, amely úgy tekint a közbeszerzések rendszerére, mint a múltbéli – az apartheid-rendszer okozta – igazságtalanságok orvoslásának egyik eszközére. Ebből adódóan alkotmányi szinten rögzítették a szerződések támogató jellegű elosztásának követelményét is. Az ilyen jellegű közbeszerzések „célzott közbeszerzésnek” is nevezhetők; ennek a rendszernek az a célja, hogy foglalkoztatási és üzleti lehetőségeket biztosítson olyan hátrányos (marginalizált) egyéneknek és közösségeknek, amelyeket célcsoportként határoznak meg. Ennek a politikának az a célja, hogy lehetőséget biztosítson ezen célcsoportoknak a közbeszerzésekben való részvételre annak ellenére, hogy nincsenek a birtokában az összes olyan erőforrásnak és szakértelemnek, amelyek a szerződések saját jogon való teljesítéséhez szükségesek lennének. 1995-ben, egy tíz pontból álló terv részeként is nevesítették már az olyan vállalkozások támogatásának szándékát, amelyek tulajdonosai történelmileg hátrányos helyzetűek.³²

Dél-Afrika mellett megemlíthető még *Malajzia* vagy éppen az *Amerikai Egyesült Államok* példája, ahol szintén a korábban diszkriminált vagy éppen elhanyagolt társadalmi csoportok támogatása, felemelése került napirendre a XX. század közepétől, amelynek

részét képezték a különböző közbeszerzési megoldások is. Míg azonban az Egyesült Államokat inkább a faji egyenlőség és az igazságosság erkölcsi törekvései motiválták, addig *Malajziában* vagy éppen *Dél-Afrikában* a preferált beszerzésekkel és támogatásokkal inkább a társadalmi és nemzeti stabilitás sürgős megteremtése volt a cél. A három ország modellje különböző, azonban sokban hasonlítanak egymásra; ebben a körben kiemelendő, hogy a kormányzati beszerzési rendszereket használják a hasonló célok érdekében.³³

A jogrendszerrel kapcsolatosan az egyik legfontosabb és legrégebbi alapvető kérdés, hogy milyennek kell lennie a jó jogszabálynak, azaz milyen jogi szabályozást kell egy adott területre nézve megalkotni. A következő pontokban a probléma lényegi elemeit vázolom fel a korábban ismertett kritikai szempontok alapján.

1. *„Alapelvek kontra részletszabályok.”* Minden jogág (jogterület) rendelkezik azokkal az alapelvekkel, amelyek iránymutatásként (alapvető szemléletet tükröző követelményként) az adott terület jogalkotását, illetőleg jogalkalmazását meghatározzák. Bár a közbeszerzési jog is rendelkezik számos alapelvvvel, illetve törvényi céllal, azok megfelelő mennyiségű és mélységű tételes jogi konkretizálása nem mellőzhető. Ha ez elmarad, akkor a jogalkalmazónak különböző „gumi szabályok” halmazában kell mérlegelés eredményeképpen döntést hozni, ami viszont bármely esetben vitatható, hiszen a felek eltérő értelmezést tulajdoníthatnak egyes általános jellegű előírásoknak. Ha nem is lehetséges taxatív szabályozás egy adott tárgykör tekintetében, *exemplifikatív vagy ellenbizonyítást megengedő meghatározások orientáló jellegűek lehetnek, ha már elkerülhetetlen az, hogy egy adott kérdést alapvető szabályokra való hivatkozással szabályozzanak.*³⁴ *Ezzel nagyban mérsékel-*

³³ Noon, Christopher R.: The Use of Racial Preferences in Public Procurement for Social Stability. *Public Contract Law Journal*, Vol. 38., No. 3., Spring 2009, 632. o.

³⁴ Példák a közbeszerzési jog területéről: „A hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása nem járhat a 2. § (1)-(4) bekezdésében foglalt alapelvek sérelmével” [Kbt. 67. § (7) bekezdés a) pont]. Vagy „Az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni

³¹ Ld. pl. a Kbt. 125. § (2) bekezdését.

³² Bolton, Phoebe: The Use of Government Procurement as an Instrument of Policy. *The South African Law Journal* Vol. 121, Issue 3. (2004), 625. o. 2015/1

hetők a kockázatok és a hibás jogértelmezéshez kapcsolódó szankciók elszívódásának esélyei.

Az új Kbt. javaslata – mindenképpen támogatandó jelleggel – az ilyen jellegű szabályok kialakítására is tartalmaz törekvést. Az összeférhetlenség kérdéskörének szabályozása említendő példaként: a hatályos szabályozáshoz képest jóval részletesebb, a jogalkalmazás számára kezelhetőbb előírásokat tartalmaz az új törvény javaslata, ugyanakkor az Európai Unió Bíróság joggyakorlatának – az általa megfogalmazott követelményeknek – is megfelel, hiszen a tételesen meghatározott korlátokkal szemben a jogalkotó biztosítja az ellenbizonyítás lehetőségét (azaz bizonyíthatja a gazdasági szereplő, hogy valamely tételesen meghatározott ok fennállásának ellenére mégsem eredményez összeférhetlenséget az adott kapcsolat).

2. *A jogszabályok nyelvezete.* Alapvető kérdésnek tekintendő, hogy a konkrét normaszöveg megalkotásakor a jogalkotónak milyen szempontokat kell alapul vennie.

A magyar jogalkotás nyelvezetének bírálata nem újszerű jelenség: „Egyet kell értenünk az Országgyűlés Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottságának 1967. július 4-ei ülésén elhangzott következő megállapításokkal: 'Baj van a közérthetőséggel... A törvények megfogalmazása legyen olyan, hogy minden írni, olvasni tudó állampolgár pontosan megértse

annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását.' [Kbt. 24. § (1) bekezdés]. Sajnos némely esetben az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata kényszerítette ki, hogy a taxatív szabályozásokat ilyen jellegű általános, kevés konkrétumot tartalmazó szabályokkal váltsák fel. Példák: az egybeszámításra (a részekre bontás tilalmára) vonatkozó szabályok, az összeférhetlenség szabályai [vö. a régi Kbt. 10. § (7) bekezdését a Kbt. 24. § (2) bekezdését az összeférhetlenség tekintetében, vagy a régi Kbt. 40. § (2) bekezdés a)-c) pontját a Kbt. 18. § (2) bekezdésével az egybeszámítási szabályok tekintetében, és a 18. § (2) bekezdésének 2013. július 1-jét megelőzően hatályos szövegét a 2013. július 1-jét követően hatályos szöveggel]. Az Európai Unió Bíróság joggyakorlatának említett jogszabály-módosításokat előidéző hatásáról ld. a Kbt. javaslati állapotának 24. §-ához kapcsolódó részletes indokolást, valamint a Kbt.-t módosító 2013. évi CXVI. törvény javaslati állapotának 4. §-ához kapcsolódó részletes indokolást. 2015/1

miről van szó, milyen jogot vagy milyen kötelességet határoz meg a törvény... A jogi zsargonnak, a jogi kifejezéseknek olyan tradíciói vannak Magyarországon..., amelyekkel megbirkózni nagyon nehéz... A bürokratikus jogi tolvajnyelv ellen nap mint nap nagyon határozattan és nagyon következetesen fel kell lépni... A tízmillió magyar állampolgár olyan jogszabályokhoz jusson, amelyeket megért, amelyek egyértelműek és világosak, amelyekből az egyszerű munkás és paraszt emberek megtudják, hogy mit akarunk.' Szemben más szakmai nyelvvel, a jogi nyelv, és elsősorban a jogszabályok nyelve nemcsak a szakma munkásaihoz szól, hanem a lakosság széles rétegeihez. Nem lehet tehát ugyanazt a mércét alkalmazni a jogszabályokkal, mint pl. egy műszaki leírással, orvosi előírással szemben. Minden szakma kötelessége, hogy nyelvi kifejezésmódjában a közérthetőségre törekedjék, de éppen a jogszabályokkal kapcsolatban az elsőrendű fontosságú. Míg azonban a szakmák nyelve általában zárt – tehát csak a szakma fogalmait öleli fel –, addig a jogi nyelv nemcsak jogi terminológiákat és jogi fordulatokat használ, hanem szükségszerűen alkalmazza és használja az életviszonyra vonatkozó szakkifejezéseket is. Ez pedig súlyosbítja a helyzetet, mert még jobban eltávolítja a jogi nyelvet a köznyelvtől.”³⁵

Ákár csak az adójog esetében, a közbeszerzési szabályozással szemben is lényeges kritikaként szokták megfogalmazni az alábbiakat: a szabályozás túlságosan bonyolult, terjedelmes, áttekinthetetlen, nehezen alkalmazható. A régi Kbt.-hez kapcsolódó, említett problémákat a következőképpen foglalta össze a Közbeszerzések Tanácsa megbízásából, a korrupciós környezetről készített tanulmány a közbeszerzési szereplők válaszai alapján: „Ha a Kbt. került szóba, a válaszadók – legyen szó akár ajánlatkérőkről, akár –tevőkről – elsősorban a törvény bonyolultságáról panaszkodtak, [...] a törvény bonyolult szerkezete is számos gond forrása. A törvény jelenlegi szövege például – részben az elmúlt évek sok módosításának az eredményeként – rengeteg kereszthivatkozást tartalmaz, az

³⁵ Bacsó Jenő: Jogi nyelv – köznyelv. *Pénzügyi Szemle* 1969/1., 80. o.

oda-vissza hivatkozások megnehezítik az értelmezést, és nagymértékben bonyolítják az alkalmazók munkáját. Tipikus felvetés a következő: 'használhatóbb, átláthatóbb törvényre lenne szükség. Ezzel szemben manapság inkább a Döntőbizottság alakítja a gyakorlatot, működésképtelenné téve ezzel a rendszert. Amennyiben a szabályozás átláthatóbb volna, valószínűleg kevésbé érvényesülnének az ismerősi kapcsolatok.' A jelenlegi szabályozás további, a fentieknél is súlyosabb gondja, hogy túlságosan igyekszik minden közbeszerzéssel kapcsolatos folyamatot szabályozni, nem életszerű, egyáltalán nem igazodik a piaci folyamatokhoz. Számos megkérdozett panaszkodott a törvény túlzott (120 oldalas) hosszúságára is, jelezve, hogy a jogszabályok tengerében még az azokban jártassággal rendelkezők sem tudnak egyszerűen kiigazodni. [...] A válaszadók szerint azonban a legalapvetőbb problémaforrás a Kbt. gyakori módosítása. A rengeteg változást sem az ajánlatkérők, sem az ajánlattevők nem tudják követni. [...] A folyamatos 'javítgatás' – a jogalkotók szándékával ellentétben – a verseny elősegítése és az átláthatóság fokozása helyett az ezekkel ellentétes hatást váltja ki."³⁶

3. *A társadalmi viszonyok komplexitása.* A jogviszony nem más, mint jogilag szabályozott társadalmi viszony. Ebből következik, hogy egy adott terület társadalmi (gazdasági) viszonyainak jellemzői, összetettsége határozza meg azt, hogy milyen jellegű, illetve terjedelmű jogi szabályozást kell e területre nézve kialakítani. Éppen ezért félrevezető az a koncepció, amely egyik legfőbb értéként a jogi szabályozás rövidségét határozza meg. Ez két okból eredményezhet visszás helyeztet:

a) Egyrészt a szabályozás szétforgácsolása következhet be. A törvényi szabályozás mennyisége valóban csökkenthető, azonban ez ahhoz vezet, hogy az alacsonyabb, rendeleti szintű jogforrások száma és terjedelme megnövekszik, ugyanis egy adott terület igé-

nyel egy bizonyos mennyiségű szabályozást. Ha ezt nem biztosítják törvényi szinten, akkor rendeleti szinten fog e követelmény teljesülni. (Megjegyzendő, hogy az új szabályozás is a jelenlegi – azaz a fragmentált, nem kódex jellegű – szabályozási struktúrát kívánja fenntartani.)

b) Másrészt az uniós jogi szabályozás (az irányelvek, illetőleg az irányelvi szabályozás rendelkezéseit értelmező európai bírósági gyakorlat) attól függetlenül is az adott tagállam jogrendszerének alkalmazandó részét képezi, hogy azokat a jogalkotó (adott esetben megfelelő módon) átültette volna a tagállami szabályozásba. A magyar közbeszerzési jogalkotás egyik jelentős vívmánya – annak ellenére, hogy a fragmentált és a „kisebb” szabályozás irányába mozdult el –, hogy igyekszik integrálni a tételes jogi normák szövegébe a legújabb, az Európai Unió Bírósága által meghozott döntésekben megfogalmazott értelmezéseket, követelményeket. Ez a sajátosság azért hangsúlyozandó, mert „Az egyes országok közbeszerzési joganyagának összehasonlítása mindaddig felületes marad, amíg nem képezi a vizsgálat tárgyát a teljes jogi környezet, beleértve a kulturális és gazdasági adottságokat. A felelősségi szabályok és az ellenőrzési mechanizmusok például sok esetben egyéb jogszabályokban jelennek meg, így a pusztán törvényösszehasonlítás félrevezető következtetésekre vezet. Nemzetközi tapasztalatok alapján bizton állítható továbbá, hogy a nyugati közbeszerzési kultúra rigorózus törvényi előírások hiányában is magas szinten áll. Ismeri és alkalmazza azokat az intézményeket is, amelyek a magyar Kbt.-nek részét képezik, bár a közösségi irányelvek nem szabályoznak (pl. bírálbizottság, összeférhetetlenség, elbírálási módszerek és képletek, az eljárás folyamatának teljes auditja, stb.). *Az Európai Bíróság kiterjedt joggyakorlata sem jelenik meg a legtöbb esetben az egyes országok jogszabályainak szintjén, de ettől függetlenül érvényesítendő a mindennapi gyakorlatban.*”³⁷

³⁶ Papanek Gábor (szerk.): A korrupció és a közbeszerzési korrupció Magyarországon. (GKI Gazdaságkutató Zrt., I. kötet, Budapest 2009) 232-233. o. (www.kozbeszerzes.hu)

³⁷ A 2005. évi CLXXII. törvény javaslati állapotához fűzött Általános indokolás IV. pont c) alpont.

IV. Amikor a visszaható hatály mégsem hat vissza...

A megalkotott jogszabályok többnyire – ritkább, illetve gyakoribb alkalmakkor – módosításra szorulnak. A módosítás egyik oka lehet, hogy a jogalkotó észleli, hogy a jogszabály által célzott hatás nem vagy nem úgy valósul meg, ahogyan azt eredetileg tervezték, és e hiányosság csak a jogszabály hatályba lépését követően válik nyilvánvalóvá.

A közbeszerzési jogszabályok sem nélkülözik a rendszeres módosításokat, korrekciókat. E javításra irányuló szándékot nagyban behatárolja értelemszerűen a közbeszerzési jogszabályok időbeli hatálya, vagyis azt a kérdést kell vizsgálni, hogy mely időponttól kezdve és milyen jogviszonyokra alkalmazhatóak a módosítások. Az alapvető szabály az, hogy egy adott közbeszerzési eljárásra, valamint az eredményként létrejövő jogviszonyokra a közbeszerzési eljárás megindításának napján hatályos jogszabályi környezet alkalmazandó. Mivel egy-egy közbeszerzési eljárás lefolytatása hónapokat vehet igénybe, és az eredményként létrejövő szerződések teljesítése is hosszabb időtartamú (határidejű) lehet, ezért egy-egy, a közbeszerzési jog alapján létrejövő, illetve megvalósítható jogviszonyra vonatkozó jogi szabályozást nem érintheti az eljárás megindítását követően hatályba lépett módosítás (vagy éppen teljesen új jogi szabályozás).

Az sem példa nélküli azonban a magyar közbeszerzési jog fejlődésében, hogy e sajátosságra tekintettel a jogalkotó oly módon kívánja a közbeszerzési jogi jogszabályt módosítani, hogy az felülírja a megindítás napján hatályos jogszabályi rendelkezéseket. Ilyen eset valósult meg 2014-ben, miután a jogalkotó észlelte, hogy egyes, a Közbeszerzési Döntőbizottság által lefolytatható jogorvoslati eljárás hivatalbóli kezdeményezésére jogosult (ellenőrző) szervezetek számára a kezdeményezésük benyújtására nyitva álló, a jogsértésről való tudomásszerzéstől számítható harminc nap időtartamú, szubjektív és jogvesztő határidő nem elegendő sok esetben. Ez az időtartam sokszor nem bizonyult elegendőnek egy-egy közbeszerzési eljárás

utó-, illetve utólagos ellenőrzésének a megvalósítására, a szükséges okiratok, ajánlatkérői nyilatkozatok, hiánypótlások beszerzésére és azok értékelésére, és ezek alapján egy jogorvoslati eljárásra irányuló kezdeményezés benyújtására, ugyanis a jogsértésről való tudomásszerzés az alapiratok megismerésétől számítható.³⁸ A jogszabály által biztosított időtartam így sokszor rövidnek bizonyult, amely eredménytelen jogorvoslati eljárásokat eredményezett (elegendő ebben a körben utalni azokra az esetekre, amikor egy-egy adott ajánlatkérővel szemben 2014-ben és 2015-ben előterjesztett számos kezdeményezés alapján indult jogorvoslati eljárás érdemi vizsgálat nélküli elutasítással zárult a kezdeményezés elkésztése okán).³⁹

A jogalkotó a fentiekre tekintettel úgy döntött, hogy e 30 napos szubjektív határidőt meg kívánja hosszabbítani, mégpedig 60 napra. Ennek megfelelően módosította a Kbt. 140. § (2) bekezdését.

E bekezdés időbeli hatályát is az általános, az időbeli hatályra vonatkozó szabályok alapján kell megítélni: a törvény rendelkezéseit „a hatálybalépés után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra kell alkalmazni.”⁴⁰ Ha csak önmagában ez az előírás lenne irányadó, akkor a módosítás hatályba lépését követően indult közbeszerzési eljárásokra, illetve ezekhez kapcsol-

³⁸ A KDB több esetben foglalkozott ezzel a kérdéssel: „A Döntőbizottság fent kifejtett álláspontja szerint a kezdeményező a jogsértésről való tudomásszerzésének időpontját nem kötheti az ajánlatkérő hiánypótlásként előterjesztett indokainak megismeréséhez. A Döntőbizottság álláspontja szerint a jogsértésről való tudomásszerzés időpontja az az időpont, amelyben az ajánlatkérő a hivatalbóli kezdeményező számára rendelkezésre bocsátotta a közbeszerzési eljárásban keletkezett, a jogsértés szempontjából releváns iratokat. Ezen időponthoz képest számított harminc napon belül nyújthatja be a hivatalbóli kezdeményező a kezdeményezését.” (D.342/11/2014. számú döntőbizottsági végzés).

³⁹ Ld. például a D.296/2015-D.305/2015. vagy a D.253/2015-D.279/2015. sorszámú eseteket.

⁴⁰ Kbt. 180. § (2) bekezdés

lódóan indult jogorvoslati eljárásokra kellene (lehetne) alkalmazni az új határidő-számítást, azonban a jogalkotó egy további szabályt is megállapított a Kbt. hatályára vonatkozó rendelkezések körében: „A Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalkotásáról szóló 2014. évi XCIX. törvénnyel megállapított 140. § (2) bekezdését *azon jogorvoslati eljárások kezdeményezésére kell alkalmazni, amelyek esetében a jogsértés 2015. január 1-jét követően jutott a kezdeményező tudomására.*”⁴¹ E szabályok 2015. január 1-jével léptek hatályba.

A fentiek alapján felmerül a kérdés: mi is volt a jogalkotó szándéka? Az, hogy ha a közbeszerzési eljárás 2015. január 1-jét megelőzően indult, de a jogsértésről 2015. január 1-jét követően szerez tudomást az ellenőrzést végző szervezet, akkor már e hosszabb határidő vonatkozzon az adott ügy megítélésére.

A jogalkalmazás azonban nem követte ezt a célkitűzést. A KDB egyik végzésében⁴² megfogalmazta, hogy nem alkalmazható az idézett rendelkezés, hanem az eljárás megindításának napján hatályos jogszabályi rendelkezésben megállapított határidő az irányadó. Álláspontja alátámasztásaként hivatkozott arra is, hogy a törvénymódosításhoz kapcsolódó indokolás is kiemelte, hogy a módosítás célja annak biztosítása, hogy a 2014-20-as fejlesztési időszak során a támogatást nyújtó, illetve a támogatások ellenőrzésére kijelölt szervek által a támogatások felhasználásának ellenőrzése során feltárt jogsértések a Közbeszerzési Döntőbizottság elé kerülhessenek, a jogorvoslati eljárás kezdeményezésének ne jelentse akadályát a határidők lejárta (az alapul fekvő ügy a 2007-2013-as programozási időszakhoz kapcsolódott). Ezen kívül vizsgálták a *jogbiztonság* követelményét is: „A jogbiztonság és a visszaható hatály tilalmának alapelve is ezen álláspont helyességét támasztja alá. A jogbiztonság Alaptörvényben is rögzített alapelve a jogállam meghatározó eleme (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés). Az a jog hozzáférhe-

tőségét, megismerhetőségét, egyértelműségét, érthetőségét, bizonyosságát és megvalósulását takarja. A jogbiztonság alapelve – az Alkotmánybírósági gyakorlatból is kitűnően – megköveteli, hogy lezárt jogviszonyok utólagosan megváltoztatásra ne kerüljenek. A közbeszerzési jogterületen ez többek között azt jelenti, hogy a közbeszerzési jogviszony résztvevői, már a jogviszony létesítésekor, a közbeszerzési eljárás megkezdésekor tudják, hogy miként kell eljárniuk, milyen szabályok vonatkoznak rájuk az eljárás teljes folyamatában, egyes magatartásaik milyen jogkövetkezsménnyel járnak, velük szemben szankciókat mely szervezetek, milyen esetekben érvényesíthetnek. A visszaható hatály tilalma azt rögzíti, hogy jogszabály a kihirdetését megelőző időre ne állapítson meg kötelezettséget, és ne nyilvánítson valamely magatartást jogellenessé, ne vonjon és korlátozzon jogot, és korábbi kötelezettséget se tegyen terhesebbé. A visszaható hatály tilalmába nemcsak akkor ütközhet egy jogszabály, ha azt a jogalkotó visszamenőleges időpontra vonatkoztatva léptette hatályba, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit a hatálybalépés előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.” A KDB ezen túlmenően hivatkozott a releváns esetjogra is: „A következetes döntőbizottsági és bírósági gyakorlat alapján a kezdeményezésre nem a kezdeményezés előterjesztésekor hatályos, hanem a közbeszerzési eljárás megkezdésekor hatályos szabályok az irányadóak (pl. Fővárosi Bíróság 13.Kpk.45.041/2010/3., 13.K.33.128/2009/9., 13.K.33.129/2009/14. sz. döntései).”

Vagyis az átmeneti szabály alkalmazását nem tartotta elfogadhatónak a Döntőbizottság, a jogalkotó kógens előírását felülírtnak tekintette olyan magasabb szintű követelmények alapján, mint a jogbiztonság elve, amely a visszaható hatály alkalmazhatóságát korlátok közé szorítja.

V. A közbeszerzési jogalkotás várható irányai

Az irányelvek átültetéséhez kapcsolódó feladatok teljesítése várhatóan lezárul 2015

⁴¹ Kbt. 181. § (11) bekezdés

⁴² D.240/5/2015. számú döntőbizottsági végzés (döntéshozatal időpontja: 2015. május 14.)
2015/1

őszén, a 2015. november 1-jével hatályos új jogi szabályozás alkalmazásához megfelelő felkészülési időt is szükséges biztosítani (az elektronikus közbeszerzési eljárásra vonatkozó szabályok később lépnek hatályba). A jogi szabályozás alapkövét értelemszerűen az új közbeszerzési törvény jelenti, azonban vannak olyan általános irányok, amelyek mentén a szabályozást a jogalkotó kialakítja. Az egyes jogintézmények alapjaiban átfogóbb változás nem várható (a részletszabályok értelemszerűen változhatnak és változnak is), valamint a szabályozási struktúrán sem kíván a jogalkotó változtatni.

A részletszabályok elemzése meghaladná jelen tanulmány kereteit, ebből adódóan csak néhány alapvető szabályozási tendencia, illetve kérdés bemutatása mutatkozik szükségesnek.

1. A jogalkotó néhány jogintézményre vonatkozóan részletesebb szabályozást kíván megalkotni. Ez a törekvés mindenképpen támogatandó, ugyanis nem bizonyult sok esetben megfelelőnek az a szemlélet, hogy önmagában elegendő egy-egy jogintézmény, lehetőség vagy tilalom általános meghatározása. Kitűnő példa erre az összeférhetetlenség vagy az üzleti titok kérdése, az új közbeszerzési törvény erre nézve több szabályt tartalmaz.

Az általános, az alapelvek megtartására vonatkozó hivatkozás a gyakorlatban nehezen tölthető meg tartalommal, akárcsak az olyan megfogalmazás, hogy például üzleti titokká az nyilvánítható, amelynek megismerése „aránytalan sérelmet” jelentene. Mikor sérül egy összeférhetetlenségi esetben a verseny tisztaságának alapelve? Mi az aránytalan sérelem? Az ilyen szabályozás csak indokolatlan jogorvoslati kockázatot jelent, és az ajánlatkérő súlyos pénzbírsággal együtt ismerheti meg, hogy pontosan mit lehet és mit nem lehet (lehetett volna) tenni (a többi szereplő pedig a KDB joggyakorlatából igyekszik tájékozódni, hogy elkerülje az ilyen helyzeteket). Nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket az az elgondolás, amelyet például a Közbeszerzések Tanácsa is megfogalmazott még 2009-ben, és amely szerint „a közbe-

szerzési szabályozásban mindenekelőtt arra kell törekedni, hogy a jelenleginél lényegesen nagyobb körben legyen lehetősége a jogalkalmazóknak az alapelvek mérlegelésére, illetve ezek alapján az adott szituációban a legmegfelelőbb döntés meghozatalára, ahelyett, hogy ezt a jogszabály próbálja meg taxatív jelleggel előírni számukra. Ez egyszerre szolgálna ugyanis a közbeszerzésekkel együtt járó adminisztratív terhek csökkentését, valamint a hatékony közpénzelköltés szempontjait.”⁴³ Meglehetősen visszás helyzetként írható le ugyanis az, hogy az ajánlatkérőre bízta a jogalkotó a kétes, vitatható helyezetek mérlegelését különböző gumiszabályok megalkotásával, az ajánlatkérő hoz egy indokolással ellátott döntést, majd ha tévedett – mert a másik megoldás is ugyanúgy védhető –, akkor szembesülnie kell a KDB súlyos bírságával, vagy támogatott közbeszerzések esetében a támogatást nyújtó szervezetek pénzügyi szankcióival (támogatási összeg csökkentése, megvonása). Ez semmiképpen nem egy jogbiztonsággal összeegyeztethető szemléletmód.

2. A másik, a jogforrási rendszerre vonatkozó alapvető szemlélet, illetve jogalkotói döntés a fragmentált szabályozási struktúra fenntartása. Ez azt jelenti, hogy míg a 2003. évi CXXIX. törvény minden lényes szabályt, jogintézményt törvényi szinten, egységes módon tartalmazott (és csak tényleg a technikai részletszabályok kerültek rendeleti szinten rögzítésre), addig mind a hatályos, mind pedig az új közbeszerzési törvény a fragmentált szabályozás elvét követi: a jogalkotó a lényeges szabályokat állapítja meg csak törvényi szinten, és e szabályokat megtöltő részletelőírásokat több, külön álló rendeletben rögzíti. Az alkalmazandó joganyag mennyisége nem csökkent már a hatályos közbeszerzési törvény megalkotásakor sem, pusztán a joganyag átstrukturálásáról lehetett beszélni. A fragmentált szabályozás nem

⁴³ A Közbeszerzések Tanácsa 2009. január 1. – december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről, a közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatairól, valamint a jogorvoslati eljárásokról szóló beszámolója (forrás: www.mkogy.hu)

feltétlenül mutat az átlátható, könnyen kezelhető szabályozás irányába.

A kérdés nemcsak elméleti jellegű, nemcsak stilisztikai, áttekinthetőségi problémákat vethet fel. Kitűnő példa erre a nemzeti eljárásrendben a kizáró okokhoz kapcsolódó ajánlatkérői kötelezettségek pontos meghatározásának kérdése. A kizáró okok igazolására vonatkozó részletes szabályokat nem a törvény, hanem kormányrendelet tartalmazza. A 310/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 12. §-a a következő szabályt tartalmazta: „Az ajánlattevőnek és a részvételre jelentkezőnek ajánlatában, illetve részvételi jelentkezésében a Kbt. Harmadik Része szerint lefolytatott közbeszerzési eljárásban nyilatkozatot kell benyújtania, hogy nem tartozik a felhívásban előírt kizáró okok hatálya alá, valamint a Kbt. 56. § (1) bekezdés *k)* pont *kc)* pontját a 2. § *i)* pont *ib)* alpontja és a 4. § *f)* pont *fc)* alpontjában foglaltak szerint kell igazolnia.” E jogszabály a Kbt. kifejezett felhatalmazó rendelkezése alapján került megalkotásra, így ha az ajánlatkérő e szabály tartalmát megvizsgálja, akkor megállapíthatja, hogy egy kizáró ok esetében kell csak igazolást benyújtani, a többi előírt kizáró ok tekintetében elegendő egy nyilatkozat csatolása, amelyben az ajánlattevő kijelenti, hogy nem tartozik az előírt kizáró okok közül egynek sem a hatálya alá (a logikai jogértelmezés is ezt az álláspontot támaszthatja alá).

A KDB azonban nem így foglalt állást egy esetben,⁴⁴ hanem a jogforrási hierarchia és a rendszertani jogértelmezés szabályainak alkalmazásával arra a következtetésre jutott, hogy a Kbt. első részében meghatározott közös szabály,⁴⁵ amely ellenőrzési kötelezettséget állapít meg az ingyenes, elektronikus nyilvántartások ellenőrzésére, alkalmazandó a nemzeti eljárásrendre is annak ellenére, hogy e szabály nem kifejezetten a kizáró okokra vonatkozik (nem is említi a normaszöveg a kizáró okokat az érintett bekezdésekben). Megfogalmazta, hogy a kormányrendelet mint alacsonyabb szintű jogforrás nem térhet el a magasabb szintű törvényi szabálytól, amely ráadásul a közös szabályok

között foglal helyet, tehát általános jelleggel alkalmazandó eljárásrendtől függetlenül. Vagyis hiába fogalmaz meg kevesebb kötelezettséget tartalmazó normát a kormányrendelet, a kettő egybevetésének eredményeként megállapította, hogy igenis kellett volna ellenőrizni az ajánlatkérőnek a rendelkezésre álló nyilvántartásokat, nem elegendő az ajánlattevői nyilatkozat. Mindemellett kétmillió forint mértékű pénzbírsággal is sújtotta az ajánlatkérőt.

Az ajánlatkérő a bírósághoz keresetet nyújtott be a KDB határozata ellen. Az elsőfokú bíróság döntésében⁴⁶ az ajánlatkérőnek adott igazat, és megsemmisítette a vitatott határozatot. Az ügyben a KDB felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, hivatkozva arra többek között, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései alapján kormányrendelet nem lehet ellentétes törvénnyel. A Kúria nem fogadta el a KDB érveit (a jogforrási hierarchiára vonatkozó, az Alaptörvény és a jogalkotásról szóló törvényre alapított felvetést nem vizsgálta, mert arra az elsőfokú bírósági eljárásban a KDB nem hivatkozott, ilyen jellegű új elemre pedig a polgári perrendtartás szabályai szerint már nem lehet hivatkozni), és az elsőfokú bíróság döntését fenntartotta. A megismételt jogorvoslati eljárásban a KDB azonban fenntartotta álláspontját, és újból megállapította a jogsértést (és a kétmillió forint bírságot ugyancsak kiszabta), átfogalmazva az álláspontjának indokait.⁴⁷ Az eset visszasságát jól mutatja egyrészt az, hogy a felek között az is vitatott volt már, hogy egyáltalán mit is fogalmazott meg az elsőfokú bíróság az ítélet indokolásában, és azt hogy is kell értelmezni, másrészt az, hogy e döntést ismét keresettel támadták.

Az ilyen rendeletekben szétforgácsolt szabályozás és annak ilyen jellegű tág keretek közötti értelmezése tehát csak elbizonytalanítja

⁴⁴ D.389/18/2013. számú döntőbizottsági határozat

⁴⁵ A Kbt. 36. § (5) és (7) bekezdése
2015/1

⁴⁶ Ld. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.K.33.625/2013/5. számú ítéletét (döntéshozatal időpontja: 2014. január 27.), valamint a Kúria Kfv.II.37.541/2014/4. számú ítéletét. Ld. még a D.525/3/2013. számú döntőbizottsági végzést.

⁴⁷ D.58/4/2015. számú döntőbizottsági határozat (a döntéshozatal időpontja: 2015. február 17.)

a joggyakorlatot: ami első olvasatra megfelelőnek tűnik, az voltaképpen mégsem helytálló következtetés, mégsem megfelelő álláspont. Ez semmiképpen nem hat a jogbiztonság irányába, így nem feltétlenül célszerű ragaszkodni a fragmentált szabályozáshoz csak abból a célból, hogy a törvényi szabályozás rövidebb, „szebb” legyen, ha egyszer a részleteken (a rendeletekben meghatározott részletszabályok értelmezésén) múlik sok esetben egy-egy közbeszerzési jogi vita eredménye (és adott esetben egy több millió forintot kitevő bírság és egyéb szankció).

3. Külön kérdésként vizsgálándóak az olyan elemek, amelyek első olvasatra részletkérdésnek tűnnek, azonban komoly pénzügyi terheket jelentenek. Rendeleti szinten kerül (újra)szabályozásra egyrészt a hirdetményellenőrzés kötelező (vagy éppen opcionális) jellege és a hirdetményellenőrzés pénzügyi vonzata (a fizetendő ellenőrzési díj mértéke), másrészt a jogorvoslati eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértéke.

A hirdetményellenőrzéssel kapcsolatban az a határozott álláspontom, hogy a hirdetményellenőrzés kötelezővé tétele nem indokolt, az ajánlatkérőkre kellene bízni, hogy *kívánnak-e egy speciális szolgáltatást igénybe venni vagy sem*. Ha pedig a jogalkotó úgy dönt, hogy fenntartja a kötelező jellegét, akkor mindenképpen indokolt lenne a díj mértékének csökkentése (véleményem szerint hozzávetőlegesen a jelenlegi díjak mértékének harmadanegyede lenne megfelelő, illetőleg indokolható).

A jogorvoslati eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj koncepciója alapvetően megőrizendő, hiszen ez teszi lehetővé a visszaélésszerű jogorvoslati kérelmek (kérelmi elemek) előterjesztésének a visszaszorítását. A díj mértékének kisebb korrekciója azonban támogatható, erre utalt is a jogalkotó az új törvény koncepciójában. Mindenképpen pozitív kezdeményezés az új szabályozásban, hogy ha az ajánlatkérő a saját eljárását (döntését) támadja jogorvoslati kérelemmel, akkor nem áll fenn igazgatási szolgáltatási díj fizetésének kötelezettsége (hiszen ilyenkor a saját hibás döntésének következményeit kí-

vánja elérni azáltal, hogy a KDB a jogsértő döntést megsemmisíti).

VI. Piedesztálra emelt illúziók – összegző gondolatok a jogalkotásról

A fentiek alapján belátható, hogy egyes jogalkotói és társadalmi célkitűzések tekinthetők inkább megvalósíthatatlan illúzióknak, mint ténylegesen elérhető célnak, ugyanis abból az alapvető tételből kell kiindulni, hogy *egy adott terület megkövetel egy bizonyos szintű (menyiségű) jogi szabályozást, mert a hozzá kapcsolódó intézményeket, folyamatokat kellőképpen le kell fedni. E minimális szinthez kapcsolódóan még a jogalkotó által megfogalmazott általános gazdaság- és társadalompolitikai célkitűzéseket megvalósítani szándékozó szabályok* (ezeket neveztem korábban „járulékos szabályoknak”). E célkitűzéseket a Kbt. alapelveit, illetve a törvény céljait tartalmazó rendelkezések is nevesítik, így különösen hangsúlyozható ebben a körben a mikro-, kis- és középvállalkozások támogatásának szándéka, a fenntartható fejlődés vagy más állami szociális célkitűzések (például megváltozott munkaképességeket foglalkoztató szervezetek előnyben részesítése – azaz a fenntartott közbeszerzések) megvalósítása.

A következő *összegző gondolatokat* lehet tehát a pénzügyi jogra vonatkozó jogi normarendszer kialakításával kapcsolatban megfogalmazni: egyrészt jog(ász)i nézőpontból nem értelmezhető, illetve nem támogatható az az általános célkitűzés, amely szerint egy adott területtel az lenne a probléma, hogy túlságosan terjedelmes a szabályozás. Értelemszerűen e tétel csak akkor helytálló, ha indokolatlan és felesleges jogintézményeket, kérdéseket szabályoz a jogalkotó. Így ha a törvényhozó a felesleges jogintézményeket eltávolítja a szabályozásból,⁴⁸ az valóban hozzájárul a tehermentesítéshez. Nem tartom azonban támogatandónak a következő megoldásokat:

⁴⁸ Példaként említhető ebben a körben a régi Kbt. által szabályozott eredményhirdetés jogintézménye [ld. régi Kbt. 96. §-át] vagy a közösségi eljárásrendben az eljárás eredményéről szóló duplikált hirdetményfeladási kötelezettség [ld. régi Kbt. 98. § (1)-(2) bekezdését 2010. szeptember 15-ét megelőzően].

a) A törvényi szabályozás terjedelmének csökkentésével párhuzamosan megnövekszik a rendeleti szintű szabályozás mennyisége, terjedelme. Ez nem az áttekinthető, könnyen kezelhető szabályozás irányába mutató lépés, hiszen a jogalkalmazóra vonatkozó joganyag-mennyiség nem változott, pusztán fragmentálttá vált.

b) A jogalkotó általános szabályokat rögzít csak kulcsjelentőségű jogintézmények esetében, viszont a szabály alkalmazása a vonatkozó háttér ismerete nélkül szinte lehetetlen. Példaként említhető a Kbt. egybeszámításra vonatkozó szabályozása.⁴⁹ A jogalkotó az egybeszámítási kötelezettségre vonatkozó előírásokat néhány sorban – lényegében néhány szóban – fogalmazza meg. A törvény így fogalmaz: „Amennyiben egy építési beruházás vagy szolgáltatás-megrendelés, vagy hasonló áruk beszerzésére irányuló közbeszerzés részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a becsült érték meghatározásához az összes rész értékét kell figyelembe venni.” Hogy pontosan mit jelent az „egy” építési beruházás, az „egy” szolgáltatás-megrendelés, valamint a „hasonló” árubeszerzés, nem jogszabályból, hanem törvény- és törvénymódosításokhoz kapcsolódó miniszteri indokolásokból,⁵⁰ különböző útmutatókból, határozatokból olvasható ki. Az „egy” szó lehetséges értelmezését összesen húsz oldalas útmutatókban részletezi a Közbeszerzési Hatóság,⁵¹ majd az útmutató alap-

ján is kiadtak egy újabb tájékoztatót.⁵² Ha egyetlen szó, kifejezés értelmezését, tartalmának részleteit 20-30 oldalas egyéb, jogi kötőerővel nem bíró dokumentumokból kell kiolvasni, az semmiképpen nem jelent rövid, könnyen kezelhető, áttekinthető, jogbiztonságot eredményező megoldásnak. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy ne lennének hasznosak a gyakorlati példákat, értelmezési lehetőségeket bemutató segédletek, a jelentőségük, használhatóságuk vitathatatlan.

c) Ha a jogalkotó úgy rövidíti a normaszöveget, hogy egyes fogalmak, jogintézmények tartalmának kibontását nem végzi el immár jogszabályi szinten, az kétségtelenül ahhoz vezethet, hogy a jogalkalmazás kénytelen visszanyúlni egy már nem hatályos jogszabályi környezethez az álláspontja kialakításakor. Ezt a jelenséget nevezem „továbbélés-effektusnak”. Hogy e jelenség hogyan is működhet, érdemes egy példán keresztül szemléltetni: a régi Kbt. kifejezetten definiálta,⁵³ hogy egy ajánlattal kapcsolatban milyen formai követelmények határozhatóak meg. Ennek keretében részletezte voltaképpen a normaszöveg, hogy mit is értett formai követelmény alatt. A hatályos Kbt. nem részletezi, hogy mit sorol a formai követelmények körébe. Ebből adódóan a Döntőbizottság egy ügyben⁵⁴ azon kérdés eldöntésében, hogy egy hiány tartalmi vagy formai követelmény körében merült fel, kénytelen volt a régi, az adott ügy tekintetében nem hatályos szöveget alapul venni – és szó szerint idézni – álláspontjának alátámasztására, mivel „a jelen jogorvoslati kérelemre irányadó Kbt. nem határozza meg, hogy mely körülmény

⁴⁹ Ld. Kbt. 18. § (1) és (2) bekezdését.

⁵⁰ Egy jogszabályhelyre vonatkozó miniszteri indoklás nem feltétlenül a hatályos normaszöveghez kapcsolódik, illetve annak jogi kötelező ereje nincs. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a következőket fogalmazta meg a 34.Kpk.45.869/2013/2. számú ítéletében: „a bíróság a jogalkalmazó tevékenysége keretében a – hatályos – normaszöveget értelmezte, a miniszteri indokolás pedig nem a jogszabály része, annak normatív kötelező ereje nincs.” (A bírósági döntés 2013. év július hó 21. napján közzétételre került KÉ-15662/2013. szám alatt a Közbeszerzési Értesítőben.)

⁵¹ Ld. A Közbeszerzési Hatóság útmutatóját a részekre bontás tilalma alkalmazásához (Közbeszerzési Értesítő, 2013. évi 141. szám; 2013. november 29.), valamint a Közbeszerzési Hatóság útmutatóját az új Kbt. szerinti egybeszámítási szabály alkalmazásáról (Közbeszerzési Értesítő, 2012. évi 78. szám; 2012. július 11.)

2015/1

⁵² A Közbeszerzések Tanácsa Elnökének tájékoztatója a Kbt. 18. § (2) bekezdésének alkalmazásáról építési beruházások esetében (KÉ 2015. évi. 54. szám, 2015. május 13., http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/mutat/tajekoztato/portal_401825/, a letöltés időpontja: 2015. május 30.)

⁵³ Ld. régi Kbt. 70/A. §-át.

⁵⁴ Ld. D.397/11/2013. számú döntőbizottsági határozatot (a döntéshozatal időpontja: 2013. október 7.) A kérdésnek azért van különös jelentősége, mert a Kbt. 74. § (1) bekezdés e) pontja értelmében az ajánlatot (részvételi jelentkezést) nem lehet érvénytelené nyilvánítani az ajánlatkérő által előírt formai követelménynek való meg nem felelőség okán.

minősül formai, mely körülmény pedig tartalmi követelménynek.” Ha tehát a korábbi jogszabályból kell kiindulni egyes jogi kérdések elbírálásakor, akkor a rövid jogi szabályozás ezúttal sem váltja be a hozzá fűzött reményeket, figyelemmel arra, hogy ilyen esetben a „jogtörténeti” ismeretek nélkülözhetetlenek.

d) Vannak olyan, a társadalom szempontjából jogosan felmerülő, egyszerűnek tűnő elvárások, amelyek jogi leképezése csak bonyolult, részletes szabályokkal végezhető el. Egyszerűnek tűnő célkitűzés például, hogy a hazai közbeszerzési szerződéseket ne olyan, offshore vállalkozásokkal kössék meg, amelyek az adóterhek minimalizálásával – az állam adóbevételeinek megrövidítésével – juthatnak jövedelemhez az adófizetőkől elvont erőforrásokból képzett közpénzből.

Ez egy jogos elvárás, ahhoz azonban, hogy ez meg is valósulhasson, meg kell alkotni a megfelelő közbeszerzési jogi szabályozást: mit is jelent a kizáró ok, mi a tartalma, mely szervezet tekinthető már offshore vállalkozásnak, hogyan kell a kizáró ok fenn nem állását igazolni, melyek azok a kivételes esetek, amelyek fennállása esetén nem érvényesíthető a kizáró ok stb. Pontos jogi fogalmak, kritériumok, szabályok megalkotásával lehet csak a kitűzött célnak eleget tenni, hiszen ezek hiányában nem érvényesülhetne a jogbiztonság követelménye. Mindez természetesen a terjedelmet, összetettséget növelő tényezőt jelent.

A fent idézett példákban, jellemzőkből kiindulva egyértelműen megfogalmazható, hogy a rövid, egyszerű, könnyen kezelhető szabályozás a pénzügyi jogban – ideértve az adójogot a közbeszerzési jog mellett – pusztán illúzió. Nem lehet eltekinteni a megfelelő mennyiségű jogi szabályozás megfogalmazásától, a tipikus tényállásokat, problémákat jogszabályi úton szükséges rendezni, még abban az esetben is, ha ez hosszabb, terjedelmesebb törvényekhez, rendeletekhez vezet.

Nézetem szerint nem a jogi szabályozás terjedelme a fő probléma, hanem annak gyakori változása: ha

az adott jogterület alkalmazásával kapcsolódóan kialakultak a megfelelő jogalkalmazói munkamenedzések, gyakorlatok, ügyintézési rutínok, abban az esetben a jogi szabályozás terjedelme nem jelenthet nagy problémát. Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy ne kellene kerülni a felesleges bonyolításokat, túlszabályozásokat.

Annak ellenére tartom e megállapítást megalapozottnak, hogy a szakirodalomban jellemzően – a közelebről meg nem határozható tartalmú és határu – „egyszerűség”, „rövidség” mellett érvelnek jellemzően (ld. az előző fejezetben idézett álláspontokat). A modern, komplex társadalmi és gazdasági viszonyok között tehát illúziónak tekinthető az a célkitűzés, hogy rövid, bárki számára könnyen érthető és kezelhető normarendszereket kell létrehozni.

Ebből adódik az is, hogy álláspontom szerint *az összetettebb normák címzettjei elsősorban nem az adott területen járatlan állampolgárok, hanem az adott területhez értő szakemberek*, akik nem feltétlenül jogászok (hanem például közgazdászok, adótanácsadók, jogi végzettséggel nem rendelkező hivatalos közbeszerzési tanácsadók). Ahhoz ugyanis, hogy a normák tartalmát, a jogalkotói szemléletmódot, sajátos megfogalmazásokat megértsük, szükség van annak a területnek az ismeretére, amelyre a jogi szabályozás vonatkozik.

Hogyan lehetne például olyan „egyszerű” számviteli törvény írni, hogy abból olyanok is megértsék a számvitelt, a könyvelés módszertanát, rendszerét, akik nem rendelkeznek az alapot képező folyamatok ismeretével: annyira sohasem lehet leegyszerűsíteni, lerövidíteni egy jogi szabályozást, hogy abból bárki, különösebb képzettség, gyakorlat, szemléletmód nélkül különösebb erőfeszítés nélkül, kellő megalapozottsággal megállapíthassa jogait és kötelezettségeit. Erre vannak a (jogi) szakértők, akiknek kifejezetten az a feladata a társadalomban (a gazdaságban), hogy az összetettebb területek tartalmát közvetítsék mások számára. Mivel mindenki mindenhez nem érthet, ezért alakult ki a

társadalomban a munkamegosztás,⁵⁵ amelyben az adószakértők és közbeszerzési

szakértők is elfoglalják a maguk helyét.

⁵⁵ A munkamegosztás kialakulásának okairól ld. Smith, Adam: A nemzetek gazdagsága I. (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959), 63-66. o.
2015/1

Spiegler Tamás, jegyzői referens*(Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksári
Polgármesteri Hivatal)***Doktorandusz (PTE ÁJK Doktori Iskola)****A társasházak törvényességi
felügyelete a gyakorlatban**

Az egyes törvényeknek a rezsicsökkentés végrehajtásával összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XI. törvény 4.§ (1) bekezdése módosította a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvényt (a továbbiakban: Tht.) és 2014. február 18-i hatállyal egy új 27/A. §-szal egészítette ki azt, amellyel a települési jegyzők hatáskörébe emelte a társasházak törvényességi felügyeletének ellátását. Szerencsétlen körülménynek tekinthető, hogy az anyagi jogszabály mellé több mint egy évig nem érkezett eljárási jogszabály. A 2015. július 1-jével hatályba lépő 155/2015. (VI. 25.) Korm. rendelet sok olyan problémára talál megoldást, amelyre a 16 hónap gyakorlat világított rá, azonban kijelenthető, hogy azok a releváns kérdések, amelyek komoly fejtörést okoztak a jegyzők, továbbá a nevükben és megbízásukból eljáró köztisztviselők számára, csak részben oldódtak meg. Annak következtében, hogy az objektíve hiányos szabályozás kijavítására, kiegészítésére a közelmúltban került csak sor, a gyakorlat maga alakította ki „eljárási rendjét”, ezáltal létrehozva egy rendkívül differenciált rendszert.

E rendszer kialakulásának legfőbb forrása-ként a 2014. évi XI. törvény 4.§-nak indokolása jelölhető meg, amely expressis verbis rögzíti, hogy a jegyző eljárása törvényességi felügyeleti eljárás, ezért a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényt alkalmazni nem lehet. A két eljárás szignifikáns elhatárolása célszerűnek tekinthető, figyelemmel a tárgyakat és módszertanukat jellemző alapvető különbségekre. Szerencsétlen körülményként értékelhető azonban, hogy a jogalkotó nem a Ket. alkalmazhatóságának kizárásával egyidejűleg hozta létre a szükséges végrehajtási jogszabályt. Érdekes körülmény, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály megalkotására felhatalmazó rendelkezés eredendően nem került 2015/1

rögzítésre a törvényben, azt csak a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény 292.§-ba sikerült „becsempészni”. A módosítás egyéb hatályban lévő jogforrást sem jelölt meg kötelezően alkalmazandóként, amely – álláspontom szerint – az előző két megoldási metódus hiányában alapkövetelmény lett volna annak érdekében, hogy a jogbiztonság alkotmányos követelményét biztosítsa.

Az alábbiakban bemutatom és értékelem azokat a települési önkormányzatok jegyzői által – a törvényességi felügyeleti eljárások során – kialakított, gyakorlatban alkalmazott megoldásokat, amelyek a Magyar Ingatlanközvetítők és Értékbecsrlők Szakmai Szervezete által, 2015. január 22. napján – Budapesten – megrendezésre került „Hatósági jogkör gyakorlása társasházak és lakásszövetkezetek életében” c. konferencia keretében kerültek megvitatásra¹.

I. A társasházi állomány felmérése

A hatáskör átvételekor a jegyzőknek szinte azonnal szembesülniük kellett azzal a problémával, hogy a polgármesteri- és közös önkormányzati hivatalok döntő többsége semmilyen adatbázist nem vezetett korábban társasházakról, ezáltal nem rendelkeztek releváns információval az illetékességi területükön található társasház státuszú ingatlanokról. Általános megoldásként merült fel a legtöbb esetben az önkormányzatok számára is hozzáférhető közhiteles nyilvántartásokból történő lekérdezés, azonban ez az opció is zsákutcának bizonyult tekintettel arra, hogy a közismert webes keresőmotorokban társasházra vonatkozó szűkítő feltétel nem határozható meg.

A „házon belüli” információgyűjtés sikertelenségét követően célszerű és hatékony megoldásként merülhetett fel az illetékes földhivatalok megkeresése. Sajnálatos módon sem a Tht., sem egyéb jogszabály nem kötelezte a kormányhivatalok földhivatalait a

¹ A konferencia részletes programja elérhető a <http://www.vagyongazdalkodas.hu/tarsashazak/eloa-daskivonatok> címen.

jegyzői feladatkör hatékony ellátásához szükséges információk átadására, ezért a lekérdezéseket és listázásokat az általános eljárási szolgáltatási díjszabás alapján végezték az illetékes hivatalok. A végösszeg értelemszerűen függött az illetékességi terület földrajzi kiterjedtségétől és az e területen található társasházak számától, azonban általános érvennyel kijelenthető, hogy a záró összeg komoly terhet jelentett bármely önkormányzat költségvetésére.

Ehelyütt szükséges említést tenni a Tht. 27/A. § (1) és (2) bekezdésének szűk és tág értelmezéséből adódó eljárási megoldások különbségeiről. Az (1) bekezdés meghatározza a feladatkört, amelynek kereteit a (2) bekezdés taxatívén határozza meg, azonban még érdekesebb kérdéseket vet fel és alapjaiban eltérő eljárási gyakorlatot alakít ki a bekezdés „hivatalból ellenőrzi” terminusa. A törvényességi felügyelet gyakorlatában nagy számban találunk példát a fenti rendelkezés tág értelmezésére, amely a hivatalból történt észlelés mellett a panaszra, vagy lakossági bejelentésre induló eljárás kezdeményezését is megengedhetőnek tartotta.² Emellett azonban kialakult egy szűk réteg, amely nem a kiterjesztő értelmezést alkalmazta a mindennapi feladatellátása során, ezáltal – szigorúan véve – kérelemre nem indítottak felügyeleti eljárást. Tekintettel arra, hogy a Tht. indoklásában nem találtunk támpontot, amely eligazítaná a jogalkalmazót a kérdésben, mindkét értelmezés jogszerűnek értékelhető volt. Felmerült azonban a kétely, van-e létjogosultsága a szűk értelmezés alkalmazásának, ugyanis az elutasított panasz vagy bejelentés nyomán megtörténik a hivatalból történő észlelés is. A gyakorlati különbséget az jelentette a két megoldás között, hogy utóbbi esetben a panaszos nem vált az eljárás szereplőjévé. Ennek pozitív oldala, hogy az alapvetően a társasházat, mint szervezetet törvényességi szempontból ellenőrző folyamatban nem volt szükséges figyelemmel lenni a panaszos vagy ügyfél törvény által biztosított jogaira. A negatív oldala a hivatalból lefolytatott eljárásnak az

volt, hogy a kommunikáció erősen leszűkült azáltal, hogy az értesítés általános jelleggel a közös képviselő, vagy az intézőbizottság elnökének került kézbesítésre. Ennek következtében előfordulhatott – sőt gyakorta elő is fordult – olyan eset, amikor egy társasház törvényellenesen működött, súlyos szabályszegésekkel operált, azonban sem erről a tényről, sem arról, hogy ennek helyreállítása érdekében jegyzői törvényességi felügyeleti eljárás volt folyamatban a társasház lakói nem értesültek. A Tht. közös képviselőre vonatkozó szabályozása sem volt kielégítőnek mondható, ennél fogva a lakók törvényességi eljárásról szóló tájékoztatása a közös képviselők mérlegelési jogkörére volt bízva. Sajnos az egyéves gyakorlat visszaigazolta, hogy a legtöbb esetben a képviselők nem tájékoztatták a tulajdonostársakat a megindított eljárásról, mivel esetleges hiányosság esetében a közös képviselő szakmai reputációja csorbult volna. Kiemelendő, hogy a kommunikáció a panaszok alapján indult eljárásokban sem volt sokkal hatékonyabb. Egy további – harmadik – fél bevonása az eljárásba részben nyitottabbá tette annak eredményét a tulajdonosi közösség felé, de nem létezett semmilyen garancia arra nézve, hogy a panaszos a hivatalos tájékoztatást meg is osztja a lakóközösséggel. Jogszabályi felhatalmazás hiányában a jegyzők nem kötelezheték a közös képviselőket a nyilvánosságra hozatalra annak ellenére, hogy ez alapkövetelmény lett volna a tulajdonosok érdekeinek védelmében.

A fent leírtakból kifolyólag a jegyzőknek és köztisztviselőknek kreatív megoldásokhoz kellett folyamodniuk a társasházak „levadásza” érdekében és az elmúlt több, mint egy év számos érdekes példával szolgált e tekintetben is. Néhány hivatal jelentős (akár 90%-os) sikereket ért el közműszolgáltatók megkeresésével. Az egyes energiaszolgáltató gazdasági társaságok megkülönböztetetten kezelik az egyéni lakóingatlanokat, társasházakat és egyéb ipari felhasználókat, ennél fogva hasznos adatok birtokában lehetnek, amelyek közül már a társasház címe vagy helyrajzi száma is elegendő lehet egy eljárás megindításához. E körben szembesülhetett az eljáró személy a Ket. kizárásából adódó újabb

² dr. Kasza Mónika: A társasházak törvényességi felügyelete a gyakorlatban, *Jegyző és Közigazgatás* 2015. XVII. évf. 1. sz. 15-22. o.

hátránnyal, amely a kézbesítési szabályok alkalmazhatatlanságából volt eredeztethető. Felmerült annak a kérdése, hogy a közös képviselő adatai ismeretének hiányában ki-nek lehetséges kézbesíteni a felhívást, valamint mikor tekinthető a felhívás kézbesített-nek. A gyakorlat rámutatott, hogy egy véletlenszerűen választott lakónak történő átadás több okból sem lehet kielégítő megoldás. Egyrészt elképzelhető, hogy a lakó lakásbérleti vagy más jogviszony alapján tartózkodik az ingatlanban, ezáltal visszas lenne, ha a tulajdonosokat érintő információhoz jutna hozzá. Másrészt ez esetben sincs biztosíték arra, hogy a felhívás végül eljut a címzetthez, így a határidő eredménytelen lejártával beálló jogkövetkezmények közös képviselővel szembeni foganatosítása aránytalan sérelmet jelentett volna. Összefoglalóan megállapítható, hogy a kizárás ellenére a gyakorlat hallgatólagosan – azaz a hivatalos dokumentumokban az erre irányuló hivatkozást mellőzve – a Ket. szabályait tekintette zsinórmértéknek.

Az imént megfogalmazott kritika ellenére előfordult olyan eset, amikor egy tulajdonostárs megkeresése válik indoklható a törvényességi eljárás lefolytatása céljából. A Tht. lehetőséget ad a 6 lakásos vagy annál kisebb társasházak számára, hogy magukra nézve a Ptk. közös tulajdonra vonatkozó rendelkezéseit fogadják el irányadónak. Amennyiben egy kis lakásszámú társasház él ezzel a lehetőséggel akkor a szervezeti-működési szabályzatra, a közgyűlésre, a közös képviselőre, illetőleg az intézőbizottságra és a számvizsgáló bizottságra az általánostól eltérő szabályokat kell alkalmazni. A Ptk. alkalmazásával előállhat egy olyan állapot, amely a társasházban közös képviselő vagy intézőbizottság hiányát eredményezi. Meggyőződésem, hogy a törvényességi ellenőrzést nem gátolhatja az a tény, hogy a társasházban nincs közös képviselő vagy intézőbizottság. Ilyen esetben a tulajdonosok is felhívhatók a törvényben nevesített dokumentumok benyújtására és intézkedések megtételére. Amennyiben a jegyzői felhívás sikertelen a társasház és tulajdonosai ellen per indítható az iratok kiadásának kikényszerítésére.

Az alkalmazandó határidők kérdése külön kuriózum volt a törvény hiányosságainak sorában, de erről a következő pontban kívánok bővebben megemlékezni.

A felderítési eredményességet növelhette a Kormányhivatalok nyilvános adatbázisainak tanulmányozása, amely az önkormányzat illetékességi területén bejegyzett társasházkezelőket tartja nyilván. Értelemszerűen társasházkezelést csak társasházban lehet végezni és általában e tevékenység egybeesik a közös képviselői tevékenységgel is. Az eredményességet azonban csak javította ennek az adatbázisnak a felhasználása, mivel a tevékenység bejegyzésének helye nem feltétlenül egyezik meg a társasház székhelyével. Az illetékességi területen kívül álló társasház mellett az adatbázis hasznosítását akadályozta továbbá az a tény, hogy a társasházak kezelését kevesen végzik bejegyzett társasházkezelőként, helyett jobb esetben közös képviselőként látják el a feladatot megbízási szerződés vagy közgyűlési határozat alapján, rosszabb esetben teljesen jogszerűtlenül, vagy jogszabályi kereteiket túllépve végzik tevékenységüket.

A Központi Statisztikai Hivatal is nyújtott némi támpontot a kereséshez, azonban a KSH kizárólag mennyiségi adatokat volt képes szolgáltatni, ezért csak arra nézve szerezhettünk némi információt, hogy nagyságrendileg mekkora társasház állomány vár törvényességi ellenőrzésre.

Végezetül jelentős számú társasházat lehetett fellelni a lakossági panaszok és bejelentések alapján, valamint elvétele a társszervek is adtak egy-egy „tippet”.

II. Eljárási kérdések és gyakorlati megoldásaik

A fentiekben már említésre került az illetékesség kérdése. Figyelemre méltó, hogy sem a Tht. módosítása, sem egyéb jogszabály nem rendezte teljes körűen az illetékesség kérdését, ezért ebben a tárgykörben is felmerülhetett a szűkebb-tágabb értelmezés kérdése, azonban eltérően az eljárás megindításának alapjától ebben az esetben viszonylag

egységes gyakorlatot folytattak a jegyzők és igazodtak a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. törvény illetékességi szabályaihoz.³

Kevésbé egyöntetű döntés született az eljárási kérdésekben alkalmazható, alkalmazandó jogszabály kérdésében. E tekintetben is számottevő variáció került napvilágra, de mielőtt ezt részletezném fontos vizsgálat tárgyává tenni a reguláció hiányosságait.

A korábbiakban felvetődött az eljárás egyes szakaszaira rendelkezésre álló határidők, pontosabban azok hiányából eredő függő helyzet. A Tht. hatályos szövege egyetlen határidőre vonatkozó rendelkezést tartalmaz, amely a törvényellenes működés megállapításától számítva hatvan napot biztosít arra a társasháznak, hogy a jogellenes állapotot megszüntesse. Amennyiben ez a jelzett határidőn belül nem történik meg a jegyzőnek további harminc nap áll rendelkezésére a polgári peres eljárás megindítására. Objektíve vizsgálva is szembetűnő hiányosság volt az észleléstől a felhívás kibocsátásáig tartó eljárási határidő, valamint a vizsgálat lefolytatásához szükséges dokumentumok benyújtására nyitva álló határidő hiánya.⁴

A Ket. alkalmazásának tilalma kiterjed a határidő számítás módjára is, így – elviekben – e tekintetben sem volt egységes gyakorlat, ami a főképpen a bekért dokumentáció benyújtásánál okozhatott problémát.

Ugyanilyen szintű hiányossággént volt értékelhető a kizárási vagy összeférhetetlenségi szabályok nem léte. A jogalkotó feltehetőleg a szabályozás kialakításánál nem vette figyelembe azt a lehetőséget, hogy önkormányzat is tulajdonos lehet egy társasházban, illetőleg vezető-köztisztviselője is végezhet közös képviselői tevékenységet. Kevésbé valószínű, azonban ki nem zárható eshetőség, hogy maga a jegyző rendelkezik tulajdonjoggal egy

illetékességi területén található társasházban. A gyakorlatban ez a vizsgálat ellehetetlenülést jelentette e társasházak vonatkozásában, mivel nem volt olyan jogszabályhely, amelyet felhívva áttételnek lett volna helye. Ügyszintén nem került kialakításra az a rendszer, amely az egyes „kieső” jegyző helyére meghatározza az eljárásra jogosultat, ennek következtében bármelyik hivatal is kapta meg az ügyet feltehetőleg – hatáskör hiányára hivatkozva – elutasította azt.

Érdekes kérdéseket vet fel továbbra is a bekérhető dokumentumok és ellenőrzési mechanizmusuk köre.⁵ A Tht. a jegyző feladatává teszi a társasház alapító okiratának, szervezeti- és működési szabályzatának jogszabályokkal való összhangjának, a működés és a közgyűlési határozatok előbbi két alapkérdésnek való megfelelésének és a működés közgyűlési határozatok szerinti folytatásának ellenőrzését. Nem egyértelmű annak megítélése, hogy elegendő-e a működést és a közgyűlési határozatokat a létesítő okiratnak és az SZMSZ-nek megfeleltetni, mivel annak ellenére, hogy e kettő nem lehet ellentétes jogszabállyal, a gyakorlatban nagy terjedelemben fordulnak elő hibás okiratok. Ennek oka elsődlegesen abból ered, hogy jelentős számú társasház működik, amely a társasházi törvény hatálybalépése előtt keletkezett és a korábbi szabályozás alapján elkészített dokumentumok hatályosítása nem történt meg. Ennek megfelelően minden esetben érdemes a közgyűlési határozatok jogszerűségének egyedi vizsgálata, amely egyúttal rámutathat az alapító okirat vagy SZMSZ hiányosságaira is.

Ehelyütt tartom szükségszerűnek megvizsgálni a fent taglalt szakasz „működésre” vonatkozó rendelkezéseit. Álláspontom szerint – amely egybevág az uralkodó gyakorlattal – a működés tágabb kategóriát ölel fel, mint a fenti dokumentumok vizsgálata. Ebben az értelemben a működés, mint összefoglaló kategória vizsgálata lehetőséget teremt a jegyzőknek, hogy az olyan egyedi esetekben is vizsgálódhassanak, amikor a taxatív felso-

³ Dr. Mogorósi Sándor: Még mindig a társasházak törvényességi felügyeletéről – a jegyzői joggyakorlat oldaláról, *Jegyző és Közigazgatás*, 2015. XVII. évf. 2. sz.

⁴ Dr. Mezei Nándor Lajos: Alapító okiratot, SzMSZ.-t kérem ellenőrzésre felmutatni! Avagy a társasházak jegyzői törvényességi felügyelete, *Jegyző és Közigazgatás* 2014. XVI. évf. 5. sz., 12–16. o.

2015/1

⁵ Dr. Mogorósi Sándor: Törvényességi felügyeleti ügy a jegyző életében, *Jegyző és Közigazgatás* 2014. XVI. évf. 2. sz., 13–15. o.

rott iratok ellenőrzése nem vezetne kielégítő eredményre. Jellegzetes példaként említhető a közös képviselő megbízási vagy más munkavégzésre irányuló szerződése, amely egyértelműen előidézhethet törvénytelen működést. Ezzel ellentétben a gyakorlat közel sem egységes a működés, mint fogalom határait illetően, azaz nincs egyetértés abban a kérdésben, hogy meddig terjedhet az ellenőrzés. Véleményem szerint a működést is az alapvető törvényi keretek között vizsgálhatja a jegyző, vagyis azok az esetek haladják meg a hatáskörét, amelyek bírósági vagy hatósági eljárások kezdeményezésére alkalmas tényállások.

A fent nevesített problémákra a gyakorlat az alábbi alternatív megoldásokat dolgozta ki a Ket. alkalmazhatóságának hiányában:

1. A Ket. alkalmazása

Egyes esetekben a már hallgatólagos alkalmazásnál továbbléptek az önkormányzatok és a kifejezett törvényi tilalom ellenére alkalmazni kezdték a Ket. egyes eljárási szabályait. A konferencián elhangzott indoklás azzal érvelt, hogy a jogalkotó egy alapvetően hatósági jogkör gyakorlójához telepített törvényességi ellenőrzési hatáskört, ezért az eljáró szerv jellegéből fakadóan a Tht-ben nem szabályozott kérdésekben a hatósági eljárás szabályainak alkalmazása a legcélszerűbb. Nézőpontom szerint ez a megoldás a törvényi tilalom mellett megszegte az analógia tilalmának követelményét is.

2. Helyi rendelet alkotása

A Ket. alkalmazásánál csak egy rosszabb megoldást tudok nevesíteni, ez pedig a helyi szintű jogszabály alkotása. Ennek ellenére erre is találhattunk példát a jogkör telepítésének kezdeti időszakából. Üdvözlendő, hogy ez a próbálkozás szinte teljesen eltűnt figyelemmel arra, hogy erre sem felhatalmazó jogszabály, sem az eredeti jogalkotói hatáskör nem adott lehetőséget az önkormányzatok számára.

3. Belső szabályzat alkotása

Rendkívül érdekes és egyben leleményes megoldásnak tartom azt a viszonylag szűk körben tapasztalt rendszert, amelyben a hivatalok belső szabályzataikkal határoztak meg ügyintézőik számára kötelezően alkalmazandó előírásokat. Példának okáért egy jegyzői utasítással meghatározott kötelező eljárási határidő a köztisztviselő számára egyben azt is jelenti, hogy a panaszos vagy közös képviselő egy előre kiszámítható időn belül tájékoztatást kapott az eljárással kapcsolatban.⁶ Természetesen minden eddig ismertetett hiányosságot e megoldással nem lehetett pótolni, azonban a meglehetősen szűk körben rendelkezésre álló eszközök közül ez egészen használhatónak bizonyult.

4. Ésszerű határidők alkalmazása

A jogszabályi kapaszkodó hiányában egyes önkormányzatok rendkívül szürreális lehetőségeket is számításba vettek és állítottak mindennapos alkalmazásba. Ezek közül az „ésszerű határidők alkalmazása” volt a leginkább kétséges. Ezekben az esetekben ugyanis gyakorlatilag az egyéb – törvényességi felügyelettől teljesen eltérő – eljárásoknál alkalmazott jogszabályi határidők közül a jegyző vagy a felek közös megegyezéssel határozták meg a cselekvésre rendelkezésre álló időintervallumot. Jelen megoldás a jog és a közigazgatási eljárások kiszámíthatóságának követelményének egyértelműen nem felelt meg.

5. A panasztörvény alkalmazása

Véleményem szerint a legcélravezetőbb és leginkább sikerrel kecsegtető megoldást – a fent bemutatott körülmények között – a Tht. és a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény „kombinációja” jelentette. A panasztörvény sem tekinthető egy jól átgondolt jogalkotás termékének, azonban a panaszra vagy kérelemre indult felügyeleti eljárásokban alapvetően

⁶ Dr. Mogyorósi Sándor: Még mindig a társasházak törvényességi felügyeletéről – a jegyzői joggyakorlat oldaláról, Jegyző és Közigazgatás, 2015. XVII. évf. 2. sz.

alkalmazható keretet biztosított, amellyel kiszámíthatóbbá tette az eljárást a panaszos és a társasház tisztviselői felé egyaránt. A panasztörvény harminc napos határidőt határoz meg az eljáró szervnek, amely problémamentesen összeegyeztethető volt a Tht. 60 napos helyreállítási határidejével. A gyakorlatban ez determinálta az eddig nem létező benyújtási határidőt is tekintettel arra, hogy a panasz beérkezésétől számított 30 napon belül az eljárást le kellett zárni. Leszámítva a megkeresés előkészítésének és a majdani vizsgálat időtartamát, a közös képviselőnek átlagosan 18-25 napja volt teljesíteni a felhívásban foglaltakat. Abban az esetben, ha a felhívásban bekért dokumentumok nem teljes körűen kerültek benyújtásra a panasztörvény lehetőséget adott az eljáró szervnek a határidő meghosszabbítására. Annak ellenére, hogy nem lelhető fel hiánypótlásra vonatkozó szabályozás sem, az általános gyakorlat ezt a lehetőséget biztosítja a társasházak felé. Amennyiben az eljáró jegyző valamilyen jogsértést vagy szabálytalanságot észlel a Tht. által meghatározott 60 napot biztosítja a társasházaknak a törvényes működés helyreállítására. Nagyon fontos eljárási kérdést segített rendezni a panasztörvény az ismételt panaszok tekintetében azzal, hogy az azonos tárgyban, ugyanazon panaszos fél által benyújtott panaszkeresetet érdemi vizsgálat nélkül elutasíthatónak minősíti. Ezzel egyenértékű kizáró körülmény az egy éven túl előterjesztett panasz. Összefoglalóan a panasztörvény sem jelentett tökéletes megoldást, de a hatályos jogszabályi környezetben – minden szempontból – a legkielégítőbb megoldást kínálta.

III. A foganatosítható intézkedések

A Tht. egyértelműen fogalmaz, amikor kimondja: „a jegyző felhívja a társasházat a törvényes működés helyreállítására...”. Szemben az egyértelmű megfogalmazással tömegesen fordult elő olyan eset, amelyben a jegyző határozatot bocsátott ki, mint döntési forma. Meggyőződésem, hogy a Ket. és az abban foglalt döntési lehetőségek alkalmazásának kiesésével, ezzel együtt egyéb jogszabály felhatalmazásának hiányában határozat

jogszerűen nem volt meghozható. Ezt az álláspontot támasztja alá, hogy a határozatokkal szemben megfelelő jogorvoslati rendszert kellett volna biztosítani a fellebbezés lehetőségével. Ez pedig olyan magas szintű jogállami követelmény, amelyet a jogalkotó feltételezhetően nem hagyott volna figyelmen kívül. A hatályos szabályozásnak megfelelően a felhíváson kívül – amely tartalmazhat kötelezést – kizárólag informális, kevésbé effektív, tájékoztató jellegű ügyiratok bocsáthatók ki. A konferencián bemutatásra került néhány módszer, amely jogszabályi felhatalmazottság hiányában innovatív gondolatnak értékelhetők. Példaként említem, hogy egyes esetekben sor került pénzbírság kiszabására, ennek kilátásba helyezésére, de ugyanúgy lezajlottak közvetítések a felek között, kibocsátásra kerültek felszólítások.

Nem kerülhető meg a dokumentum alapú vizsgálat és a helyszíni ellenőrzés összehasonlítása. A helyszíni ellenőrzés tekintetében sem adott bővebb támpontot a Tht., mint a dokumentum alapú esetben ezért adta magát a kérdés, hogy elősegíti-e az eljárás eredményességét, ha ugyanazok a dokumentumok a helyszínen – rövidebb idő alatt – ugyanazon ügyintézők vizsgálják meg. Az egyetlen előnyt a költséghatékonyságban vélem felfedezni, azonban az is megjegyzendő, hogy megközelítőleg 30 oldal terjedelemtől beszélünk, amely nem tekinthető számottevő mennyiségnek. Mindemellett megjegyzendő, hogy a helyszíni ellenőrzés részletes szabályait az új Kormányrendelet teljes körűen szabályozza.

IV. A társasházkezelés és a közös képviselő elhatárolása

A Tht. közös képviselőkre és társasházkezelőkre vonatkozó rendelkezéseinek tanulmányozásakor azt tapasztaljuk, hogy a Tht. nem határolja el egyértelműen a társasház kezelői és a közös képviselői tevékenységet. Feladatkörökben jelentős átfedések fedezhetők fel, azonban elhatárolási szempontokat sem a törvényi szövegben, sem annak indoklásában nem találunk.

Meglátásom szerint általános elhatárolási szempontot a képesítést vagy szaktudást igénylő feladatok megléte vagy meg nem léte jelent az adott társasházban. Közös képviselő járhat el adminisztrációs kérdésekben, a közgyűlések levezetése során, továbbá bizonyos korlátokon belül a társasház pénzügyeinek kezelését is jogszerűen végezheti. Társasházkezelői képesítés szükséges a társasház működésének biztosítása során az olyan feladatokhoz, amelyeket – mindenki számára nyilvánvalóan – egy képesítés nélküli személy nem, vagy csak kevésbé hatékony módon képes ellátni. Társasházkezelő közös képviseletet elláthat, de e megállapítás fordított relációban nem igaz, tehát közös képviselő társasházkezelést képesítés, kamarai tagság és regisztráció hiányában nem végezhet jogszerűen. A társasházak számára nyitva áll közös képviselő és társasházkezelő párhuzamos alkalmazásának lehetősége is a feladatok megosztásának céljából.

V. Záró gondolatok

A hatáskör gyakorlásának 16 hónapja rávilágított a kapkodó jogalkotás újabb hibáira, amellyel együtt járt a gyakorlat széles spektrumú differenciálódása. Az említett jogértelmezési kettősségek, megvalósítási mellékvágányok jól jelezték a cselekvési akaratot a jegyzők részéről és rendkívül pozitívan értékelendő, hogy minden tárgyalt megoldási kísérlet a feladatkör lehető leghatékonyabb ellátására irányult. Az eljárási szabályokat meghatározó kormányrendelet számos területen ad támpontot az ellenőrzéssel kapcsolatosan, de nem mehetünk el szó nélkül amellett, hogy e jogszabály igencsak megkésve került megalkotásra. Meggyőződésem, hogy a jegyzők és hivatalok „útkeresése” nagymértékben hozzájárult az eljárásjogi jogforrás megszületéséhez, valamint a területükön működő társasházak lehető legjogszerűbb működésének biztosításához.

Tilk Péter,
tanszékvezető egyetemi docens
Pécsi Tudományegyetem Állam-és
Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

A felhatalmazás alapján történő önkormányzati rendeletalkotás kötelezőségének egyes gyakorlati kérdései

Az önkormányzati jogalkotási folyamatban a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 5. § (4) bekezdése esetenként komoly fejtörést okoz. A rendelkezés szerint ugyanis „(4) A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik”.

A helyi rendeletek az Alaptörvény szerint két nagyobb típusra oszthatók, mivel a 32. cikk (2) bekezdése kimondja: „[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”.

A törvényben kapott felhatalmazás alapján alkotott rendeletek az ún. végrehajtási rendeletek, melyek az adott törvény (valamely részének) végrehajtására irányulnak. Gyakran felmerül azonban a kérdés, hogy szükséges-e a felhatalmazással minden esetben élni, az mindig jogalkotási kötelezettséget keletkeztet-e. A Jat. idézett szabálya alapján főszabályként kötelező a rendelet megalkotása, viszont a kivételszabály értelmezése („feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik”) több szempontból is kérdéseket vet fel.

Ebben a rövid írásban nem nyílik lehetőség valamennyi, a témával kapcsolatos kérdés részletes elemzésére, inkább a mindennapi helyi jogalkotásban esetenként felbukkanó egyes dilemmákra térek ki.

I. A „kifejezetten más nem következik” megjelenési alakzatai

A helyi jogalkotásban a felhatalmazó szabályokat általában szigorúan veszik mind a képviselő-testületek, mind a felügyeleti jogkörben eljáró kormányhivatalok, azaz a felhatalmazás alapján a rendeletalkotásra többnyire sor kerül még akkor is, amikor nyilvánvaló, hogy a megalkotott rendelet alkalmazására szinte soha nem lesz példa. Ilyen helyzetet eredményez például, amikor a legkisebb, legeldugottabb települések alkotnak rendeletet az önkormányzati közterületek filmforgatási célú használatának szabályozásáról. Az ilyen – esetenként megmosolyogtató – kivételektől eltekintve az esetek többségében a helyi rendelet megalkotása nem kérdés, annak a testületek eleget tesznek. Ennek részben az is oka, hogy gyakran nem világos számukra, mit jelent és milyen formában nyilvánul meg a „felhatalmazást adó jogszabályból más nem következik” kitétel: *expressis verbis* ki kell mondania a felhatalmazó jogszabálynak a megalkotás elmaradásának lehetőségét; vagy elég, ha csak tartalmilag következik belőle. A „kifejezetten” kitétel ugyanis véleményem szerint a második értelmezést sem zárja ki (erre utal a Jat. „következik” szóhasználat is). Ilyen „kifejezett” eltérést eredményezhet, ha a felhatalmazó szabályon kívüli másik szabály feltételes módon szabályozza a jogalkotási lehetőséget (a későbbiekben erre példát is hozok).

Kérdéses az is, mi a helyzet abban az esetben, ha nem a felhatalmazó, hanem más jogszabályból vonható le olyan következtetés, hogy a rendeletalkotás mégis mellőzhető. A Jat. szerint ez ebben az esetben nem volna releváns, ám az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy törvény törvényvel ütközése főszabályként – ha az ütközés jogalkalmazói értelmezéssel feloldható – nem alkotmányellenes, így a Jat.-ot „felülíró” újabb törvényi szabályozás irányadó lehet a helyi jogalkotásra is. A felhatalmazó szabályozás kialakításakor tehát nagy a jogalkotó felelőssége abban, mit ír elő és milyen esetben engedi a helyi szabályozás mellőzését. Az egyértelműség szerepe ebben a vonatkozásban (is) elengedhetetlen.

II. A jogalkotási lehetőség igénybe vételére vonatkozó helyi akarat hiánya

Számos esetben a felhatalmazás (kifejezett eltérést biztosító engedély hiányában is) olyan tartalom kialakítására ad felhatalmazást a helyi önkormányzatnak, amellyel az szándékosan nem kíván élni. Ebben az esetben jelenik meg az a megoldás, hogy olyan tartalmú rendeletet fogad el a helyi képviselő-testület, amelyben kijelenti: nem kíván élni a felhatalmazásban kapott lehetőséggel. Ezt értelemszerűen a helyi sajátosságok indokolhatják és gyakran kifejezett politikai megfontolásokat hordozó döntések megtestesítője az ilyen szabályozás. Érdeemes erre vonatkozóan néhány példát keresni.

a) Ilyen példa az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény, melynek 49. § (5) szerint „*[f]elhatalmazást kap a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, hogy az ebrendészeti hozzájárulás mértékét, kiszabásának feltételeit, a kedvezmények, mentességek körét, illetve a megfizetésének szabályait rendeletben határozza meg*”.

Számos településen nem kívántak élni ezzel a lehetőséggel, mivel azonban a törvényből nem következik kifejezetten, hogy a rendeletalkotás mellőzhető, olyan technikát választottak a képviselő-testületek, hogy megalkották ugyan e tárgykörben a rendeletet, ám a szabályozás tartalma arra utal: a kérdéskörben nem kívánnak érdemi szabályozást kialakítani.

Több példa is található erre nézve; ehelyütt két, típusmegoldást alkalmazó rendeletet idézek (kiemelések tőlem):

„Rácalmás Város Önkormányzat Képviselő-testületének 14/2015. (V.20.) önkormányzati rendelete
az ebrendészeti hozzájárulásról

Rácalmás Város Önkormányzat Képviselő-testülete az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 49. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) a pontjában illetve (2) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következő rendeletet alkotja az ebrendészeti hozzájárulásról:

1.§

E rendelet hatálya arra az ebtulajdonosra terjed ki, aki Rácalmás Város közigazgatási területén ebet tart.

2. §

Rácalmás Város Önkormányzat Képviselő-testülete Rácalmás Város közigazgatási területén tartott ebek tulajdonosaira vonatkozóan **ebrendészeti hozzájárulást nem állapít meg.**

3. §

A rendelet a kihirdetést követő napon lép hatályba.”

„Kajászó Község Önkormányzata Képviselő-testületének 4/2015. (V.4.) önkormányzati rendelete
az ebrendészeti hozzájárulásról

Kajászó Község Önkormányzata Képviselő-testülete az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 49. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1.§ E rendelet hatálya arra az ebtulajdonosra terjed ki, aki Kajászó község közigazgatási területén ebet tart.

2.§ A Képviselő-testület Kajászó község közigazgatási területén tartott ebek tulajdonosaira vonatkozóan **ebrendészeti hozzájárulást nem állapít meg.**

3.§ Ez a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba.”

b) Hasonló helyzetet találhatunk a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (Mötv.), melynek 143. § (4) bekezdés f) pontja szerint „*[f]elhatalmazást kap a helyi önkormányzat*

képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg:

...

f) az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek és tagnak, továbbá a tanácsnoknak járó tiszteletdíjat és természetbeni juttatást;”.

Vajon kötelező-e ennek a megállapítása akkor is, ha erre nincs politikai szándék (vagy forrás)? Könnyű a megoldás, mert maga az Mötv. 35. § (1) bekezdése alkalmaz feltételes módot: „[a] képviselő-testület az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást **állapíthat meg**”. Azaz: kifejezett eltérési lehetőség olvasható ki az Mötv.-ből.

Ezzel kapcsolatban néhány típusmegoldás:

„Kadarkút Város Önkormányzata Képviselő-testületének

16/2014.(X.21.) önkormányzati rendelete a helyi önkormányzati képviselők, valamint a bizottságok tagjainak tiszteletdíjáról és a tiszteletdíjak mérséklésének szabályairól

1. §

(1) A rendelet hatálya Kadarkút Város Képviselő-testületének tagjaira (továbbiakban: képviselő) és bizottságainak nem képviselő tagjaira terjed ki.

(2) Nem terjed ki a rendelet hatálya a polgármesterre és az alpolgármesterekre, akiknek járandóságairól jogszabály, illetve a képviselő-testület határozatban dönt.

(3) A képviselő-testület az önkormányzati képviselők, és a képviselő-testület által létrehozott bizottságok tagjai részére megválasztásuk időpontjától megbízatásuk megszűnéséig tiszteletdíjat állapít meg.

(4) A képviselő-testület a képviselők és a bizottsági tagok részére **természetbeni juttatást nem állapít meg**.”

„Alsószőlőnk Község Önkormányzata képviselő-testületének

12/2014. (XI.26.) önkormányzati rendelete a települési képviselők tiszteletdíjáról, természetbeni juttatásairól és költségterítéséről

...

2. § A képviselői tiszteletdíj, alapdíj összege 8.000 Ft.

3. § A képviselő-testület a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának alapdíjat növelő tiszteletdíjat nem állapít meg.

4. § A képviselő-testület **az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának természetbeni juttatást nem állapít meg**.”

c) Jó példa lehet a Jat.-nak formálisan eleget tevő, ám tartalmilag a „nem-szabályozással” élő megoldásra az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 49. § (6) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján történő szabályozások köre. E rendelkezés szerint „(6) Felhatalmazást kap a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, **hogy a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályait rendeletben határozza meg**”.

Egy erre vonatkozó megoldás:

„Sárszentmihály Községi Önkormányzat Képviselő-testületének

11/2015.(V.27.) önkormányzati rendelete a kedvtelésből tartott állatok tartásának helyi szabályai

Sárszentmihály Községi Önkormányzat Képviselő-testülete az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 49. § (6) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1.§

(1) Kedvtelésből tartott állatok, különösen ebek futtatására a képviselő-testület **nem jelöl ki területet**.

(2) A kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó jogszabályokat az állattartóknak maradéktalanul be kell tartani.

Záró rendelkezések

2.§

Ez a rendelet 2015. június 15-én lép hatályba.”

Látható, hogy a szabályozási felhatalmazás körének csak egyik szegmenséről rendelkezett a képviselő-testület, a megoldással viszont „kipipálta” a törvényi felhatalmazást és vélhetően a kormányhivatali elvárásokat is.

Nem keresvén tovább a példákat és a megoldásokat, ismét csak a felhatalmazó rendelkezéseket megfogalmazók felelősségére szükséges utalni: a szabályozás egyértelműsége sok dilemmától és gyakran felesleges rendeletalkotási folyamattól megkímélheti a helyi önkormányzatokat.

III. A jogalkotási kötelezettség fennállásának valamely tényről vagy körülménytől függése

Végezetül utalni kell arra is, hogy létezhet olyan szabályozási helyzet, amikor valamilyen tény fennállta vagy hiánya a döntő az önkormányzati jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatban. A Kúria számos esetben

találkozott olyan helyzettel, *amikor a rendeletalkotás követelményét az alapozta meg, hogy a felhatalmazásban foglalt feltételek fennálltak az adott településen, vagy sem*. Ilyen eset volt, amikor az Önkormányzati Tanács kimondta: „[a] vízgazdálkodásról szóló törvényben kapott felhatalmazás alapján az önkormányzat **köteles rendeletet alkotni** a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésének szabályairól, **amennyiben az adott településen találhatók szennyvízbekötéssel nem rendelkező ingatlanok**”¹.

Ebben az esetben nem a felhatalmazó szabály és/vagy az abban foglalt „kifejezetten más nem következik” kitétel tehát a döntő (a törvény nem utal ugyanis eltérési lehetőségre a szabályozás megalkotásával kapcsolatosan, azaz ez itt fel sem merül), hanem valamely ténykérdés. Ez önmagában is árnyalja a fenti problémát és jelzi, mennyire összetett és bonyolult ismeretanyaggal kell napi szinten megbirkóznia a helyi jogalkotóknak és a törvényességi felügyeletüket ellátó kormányhivataloknak.

¹ Köm.5.011/2014/3. számú határozat;
Köm.5.008/2014/3. számú határozat;
Köm.5.010/2014/3. számú határozat;
Köm.5.011/2014/3. számú határozat;
Köm.5.012/2014/3. számú határozat;
Köm.5.014/2014/3. számú határozat.

Havasi Bianka,
joghallgató, demonstrátor
Pécsi Tudományegyetem Állam-és
Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

**Beszámoló az Észak-dunántúli
 Közigazgatási és Munkaügyi
 Regionális Kollégium
 teljes kollégiumi üléséről**

2015. június 11-12. között került megrendezésre az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium ülése, amelyen joghallgatóként dr. Tilk Péter (tanszékvezető egyetemi docens, PTE-ÁJK) és dr. Kocsis Miklós (adjunktus, PTE-ÁJK) tanárurak jóvoltából lehetőségem volt részt venni. Az ülésen a régióba tartozó törvényszékek közigazgatási és munkaügyi kollégiumának valamennyi bírása részt vett, így köztük dr. Szőke Zoltán, az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium kollégiumvezetője, dr. Vilimszky Anna kollégiumvezető-helyettes, valamint Mudráné dr. Láng Erzsébet közigazgatási ügyszakos kapcsolattartó, kúriai bírónő.

Első nap a kollégiumi ülés a Tatabányai Törvényszék dísztermében került megrendezésre, ahol öt napirendi pont megvitatása történt meg. Elsőként Szőke Zoltán kollégiumvezető úrtól hallhattak a jelenlévők egy rövid beszámolót a kollégium alapítása óta eltelt 2 évben tartott ülésekről, szakmai konferenciákról, a Kollégium működéséről, így többek között a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékével, valamint a Kodifikátor Alapítvánnyal kötött együttműködési megállapodásról is.

Ezt követően Vilimszky Anna kollégiumvezető-helyettes asszony a kisajátítási közigazgatási perek sajátosságairól számolt be – amelyeket a régió bíróságainál figyelt meg – a jogértelmezési kérdések tisztázása és az egységes jogalkalmazás elősegítése érdekében. E témakör kapcsán ismertette a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma

Kisajátítási Joggyakorlat-elemző Csoportjának összefoglaló véleményét is. Bírónő több konkrét ügyet is ismertetett, kiemelte, hogy bíró kollégái remekül jártak el az érintett ügyekben, a felmerült kérdéseket megfelelően oldották meg. Kitért azonban egy problémás kérdésre a szakértőkkel kapcsolatban: úgy véli, hogy a perben beszerzett szakvélemény értékelésére több időt kell szentelni az ügyben ítélező bírónak, annak érdekében, hogy annak hibáit, logikai ellentmondásait észlelje. A magánszakértői vélemény bizonyítékként való értékelése kapcsán megállapítható, hogy annak bizonyító ereje nem tekinthető olyan súlyúnak, mint a perben beszerzett szakvéleményé, de nem is rekeszthető ki a bizonyítékok köréből. Annak megvitatására is sor került, hogy a kisajátításban eljáró szakértő perbeli meghallgatását lehetővé tevő „szakértő-tanú” intézményének szabályozása szükséges.

Harmadikként ismét kollégiumvezető urat hallhattuk beszélni, mégpedig a társadalombiztosítási határozatok bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos kérdésekről. Bíró úr kitért több, a 2011. évi CXCI. törvénnyel (Mmtv.) és az 1997. évi LXXXIII. törvénnyel (Ebtv.) kapcsolatosan felmerült kérdésre is, mint például a munkahelyen magáncélból végzett tevékenységből eredő baleset megítélésére az egészségbiztosítási ellátási költség megfizetése kapcsán, illetve a más tagállamban szerzett biztosítotti idő figyelembevételére is.

Rövid szünet után az állásfelajánlási kötelezettség kérdésének megvitatásra került sor a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény és a Kúria ítélezési gyakorlatának tükrében. A vita alapját a Kúria gyakorlatának változása adta, illetve az, hogy a „többszereplős” állásfelajánlási kötelezettségre is irányadó az „egyszereplősre” vonatkozó jogértelmezés, vagy sem.

A napirendi pontok sorát a földforgalmi törvénnyel kapcsolatos problémák

megtárgyalása zárta, melynek keretében Beznicza Árpád bíró úr az Alkotmánybíróság határozatát és az ahhoz csatolt különvéleményeket is részletesen ismertette.

Az ülés zárásaként sor került a Tatabányai Törvényszék és a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság épületének megtekintésére, valamint rövid városnézésre is lehetőségük volt a részt vevőknek.

Június 12-én – már Tatán – egy kötetlenebb szakmai beszélgetés keretében folytatódott a tanácskozás. Elsőként Tilk Péter „A közigazgatási reform újabb szakaszának margójára (Különösen a kormányhivatalok és a járási hivatalok megváltozott feladataira). A 2015. április 1-ji változások jövőbeni iránya, hatása...” címmel tartott előadást, amelyben részletesen kitért a kormányhivatalok kialakulására és feladataik

folyamatos alakulására és átszervezésére. Ezt követően dr. Magyarády né dr. Vándor Zsuzsanna bírónő a közigazgatási és a munkaügyi ügyszakot is érintő jogalkotói elképzelésekről beszélt, különös tekintettel az új közigazgatási perrendtartás koncepciójáról. E témához kapcsolódva Mudráné dr. Láng Erzsébet kúriai bírónő beszámolt a Kúria 2012. óta folytatott joggyakorlat-elemző tevékenységéről, illetve a törvény lehetséges irányairól és a felmerülő problémás kérdésekről. A program zárásaként a résztvevőknek lehetőségük volt a felmerülő kérdéseik, problémáik megvitatására.

Elmondható, hogy a kollégiumi ülés minden résztvevő számára hasznos volt, hiszen a régió bíráinak lehetőségük volt arra, hogy megvitassák az ítélkezési tevékenységük során felmerült kérdéseket, törekedve ezzel az egységes ítélkezési tevékenység kialakítására.

TÁJÉKOZTATÓ
A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ
Bt.
SZOLGÁLTATÁSAIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybíróági) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybíróági eljárás, közel tizenöt éves, referenciákkal is igazolt, jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt foglalkozó tevékenység, önkormányzati működéssel kapcsolatos, folyamatos szakértői munka. A Cég képviselője a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának PhD fokozatos tanszékvezető docense.

Szolgáltatási profil: alkotmányjogi és közigazgatási jogi tanácsadás; **különösen:**

- ↳ *jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolása, szakértői anyagok, válaszok kidolgozása* a teljes alkotmányjogi és közigazgatási jogi spektrumra kiterjedően, mind a napi rendszerességgel előforduló, mind ritkábban megjelenő problémák tekintetében, akár rendszeres (folyamatos) konzultáció keretében;
- ↳ alkotmánybíróági, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;
- ↳ különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása; „aggályos” szabályozási megoldások előzetes és utólagos – törvényességi*

vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése;

- ↳ különféle – helyi vagy központi jogszabályra vonatkozó – jogszabálytervezetek, jogszabály-módosító tervezetek elkészítése;
- ↳ *helyi népszavazási, népi kezdeményezési esetekre vonatkozó konzultáció, teljes körű tanácsadás és segítségnyújtás; a folyamat jogszerű és hatékony „irányítása” a megbízó érdekei szerint;*
- ↳ *egyes alapvető jogokkal kapcsolatos problémák (diszkrimináció-tilalommal, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, adatvédelmi kérdések stb.) szükséges kezelése, a jogi háttér és az alkotmánybíróági, bírósági, ombudsmani elvárások rendszerezésével, megoldási javaslatokkal;*
- ↳ alkotmányossági, közigazgatási jogi kérdésekben oktatási, továbbképzési tevékenység, konzultáció.

Különösen ajánljuk szíves figyelmükbe az új önkormányzati törvény szabályainak értelmezéséhez igénybe vehető segítséget és lehetőséget.

Teljes diszkréció, gyors, rugalmas problémamegoldás, folyamatos rendelkezésre állás!

Keressen bennünket bizalommal!

Levélcím: H-7622 Pécs Jogász u. 2.

Telefon: +36 70 504-40-34

E-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

MONITUM – CÉGCSOPORT- ISMERTETŐ

A **MONITUM CSOPORT** többes profilú vállalkozásokat tömörít; a cégcsoport több mint fél évtized óta rendszeresen végez szakértői tevékenységet

- a) **szervezetfejlesztési és közpolitikai,**
- b) **általános jogi, valamint közjogi** (alkotmány- és közigazgatási jogi) területeken, valamint
- c) specializált tevékenységként az **oktatási jog** területén.

A **MONITUM CSOPORT** tevékenységi körébe tartozik

- a) **jogszabálytervezetek készítése,**
- b) közjogi típusú jogorvoslatra irányuló anyagok **kidolgozása,**
- c) közjogi szervezetek **belső működési rendjének kialakítása** és az azzal kapcsolatos szabályozások alkotmányossági és törvényességi szempontú auditja,
- d) köz- és felsőoktatási intézmények **szervezeti- és működési rendjének kialakítása és kontrollja,**
- e) általános oktatási jogi **szaktanácsadás** (köz- és felsőoktatás tekintetében egyaránt), valamint
- f) felsőoktatási **jogsegély-szolgálat működtetése** (fél évtizedes referenciával).

A **MONITUM CSOPORT** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és más, a tevékenységi köréhez tartozó nem jogi szakértőkkel (könyvvizsgálóval, könyvelővel, adótanácsadóval, és más szakemberekkel) akiknek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM CSOPORT** állandó vagy eseti megbízói között megtalálhatunk

- a) köztisztviselőket,
- b) országos érdekképviselői szervezeteket,
- c) központi közigazgatási intézményeket,
- d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,
- e) helyi önkormányzatokat,
- f) köz- és felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,
- g) a vállalkozás minden profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM CSOPORT** vezető elemzője és jogtanácsosa dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa, aki jogász alapvégzettsége és PhD tudományos fokozata mellett okleveles közgazdász (MBA) végzettséggel, valamint munkajogi és jogszabályszerkesztő szakjogász oklevelekkel rendelkezik. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM CSOPORT** hatékonyan látja el megbízóinak képviselőit bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM CÉGCSOPORTOT** az alábbi elérhetőségeken:

e-mail: info@monitum.hu
tel. +36(20)461-54-62

Kiadványajánló

A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

*

Az alábbi kiadványok a www.kodifikator.hu weboldalon vagy a kodifikator@kodifikator.hu e-mail címen megrendelhetők.

1. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Második, bővített és hatályosított kiadás. Pécs, 2014 (6.500 Ft.)
2. **Petrétei József – Tilk Péter:** Magyarország alkotmányjogának alapjai. Pécs, 2014 (5.000 Ft.)
3. **Kucsera Tamás Gergely:** Vázlatok a magyarországi felsőoktatás finanszírozásának 1990-2013 közötti gyakorlatáról. Pécs, 2014 (4.000 Ft.)
4. **Tilk Péter:** A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Pécs, 2014 (4.500 Ft.)
5. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga I. Alapelvek, alkotmányos intézmények. Pécs, 2013 (5.500 Ft.)
6. **Kocsis Miklós – Tilk Péter** (szerk.): A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, 2013 (8.000 Ft.)
7. **Kocsis Miklós – Tilk Péter** (szerk.): Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. Pécs, 2013 (2.000 Ft.)
8. **Kocsis Miklós – Tilk Péter:** Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak (CD). Pécs, 2012 (3.990 Ft.)

*

Az alábbi kiadványok a www.kodifikator.hu weboldalról ingyenesen letölthetők.

1. Kodifikáció és Közigazgatás

Közjogi jellegű jogalkotási eredmények bemutatását, értékelését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.

2. Kodifikáció

Jogalkotással kapcsolatos írások közlését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.