



*Pákozdi Zita egyetemi tanársegéd,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék*

Az új fizetési meghagyásos eljárás néhány alkotmányos és uniós jogi vonatkozása

1. Bevezető gondolatok

A fizetési meghagyásos eljárás rendkívül nagymértékű reformját hozta meg a 2009. évi L. törvény¹, amely nem csak az eljárás technikáját és egyes szabályait módosította, hanem az ezen nemperes eljárásokban érvényesülő eddigi bírósági hatáskört módosítva a közjegyzők hatáskörébe utalta a fizetési meghagyások kibocsátásának a jogosultságát.

A törvény indokolása szerint a bíróságok – az ily módon történő tehermentesítéssel – az érdemi jogvitákkal tudnak foglalkozni, hiszen a fizetési meghagyás kibocsátása során a felek között nem áll fenn érdemi jogvita. Ebből következően a magyar jogalkotó álláspontja szerint a fizetési meghagyások kibocsátása esetében a bíróságok – ellentétben az alkotmány 45. § (1) bekezdésével² – igazság-szolgáltatási tevékenysége eddig az időpontig csak formális „szolgáltatásnak” minősült. Ez abban a megközelítésben igaz, hogy a nemperes eljárások sajátossága, hogy azok általában a kontradikció érvényesülése nélkül nem valamely jogvita eldöntésére, a jogszerű állapot helyreállítására irányulnak, hanem valamilyen jog elismerése, érvényesítése a céljuk. A fizetési meghagyásos eljárás során azonban fennállhat érdemi jogvita a felek között, az adott jogvita rendezését mégis fizetési meghagyással kénytelenek indítani: a Pp. 2010. május 31. napjáig hatályos 313. § (2) bekezdése ugyanis előírta, az Fmh. törvény 3. § (1) bekezdése pedig jelenleg is előírja, hogyha a jogosult érvényesíteni kívánt követelése nem haladja meg az egymillió forintot, akkor az eljárást kötelezően fizetési meghagyással kell megindítani.

¹ A fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény (Fmh. törvény)

² A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az ítéletátlák, a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok, valamint a helyi és a munkaügyi bíróságok gyakorolják.

A szabályozás módosításával felmerül a kérdés, hogy a közjegyzők a fizetési meghagyás kibocsátása során eljárhatnak-e, tevékenységük igazság-szolgáltató, közhatalmi tevékenységnek minősül-e? Ennek vizsgálata azért is fontos, mert az Európai Unió Bizottsága (továbbiakban: Bizottság) az EK Szerződés 43. és 45. cikkeire hivatkozással és figyelemmel a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36 EK irányelvre (amely a korábbi 89/48 EGK irányelvet hatályon kívül helyezte és a helyébe lépett) úgy döntött, hogy *eljárást kezdeményez több tagállammal szemben, a közjegyzői hivatás betöltésével kapcsolatos tagállami szabályok vonatkozásában, mert azok – tekintettel annak közhatalmi jellegére – csak saját állampolgárainak teszik lehetővé a közjegyzői tisztség betöltését.* Az érintett tagállamok: Cseh Köztársaság, Lettország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Magyarország. Ezen tagállamok vonatkozásában az eljárás már a második szakaszban tart, mert a tagállamok a Bizottság felszólító levelében foglaltakkal ellentétben fenntartották álláspontjaikat, így a Bizottság most már indokolással ellátott véleményt küldött a számukra. További hat tagállam – Belgium, Németország, Görögország, Franciaország, Luxemburg és Ausztria – tekintetében a Bizottság már az Európai Unió Bíróságához (továbbiakban: EuB) fordult, ahol jogsértési eljárást kezdeményezve keresettel támadta meg a tagállamok kapcsolódó nemzeti jogszabályi rendelkezéseit.

A téma ismertetése során nélkülözhetetlen kitérni a nemzeti szuverenitás kontra uniós együttműködés igencsak vitatott kérdéseire. Az alkotmányos szemléletű megközelítés azért is fontos, mert a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (továbbiakban: Alkotmány) csupán egyetlen egy szakaszban tesz kísérletet az uniós jog alkotmányos rendezésére. A szűkszavú szabályozás az ország csatlakozása óta nagyméretű vitát is generált. Nem célunk természetesen az elmúlt években ismertetett nézetek és álláspontok teljes körű bemutatása, továbbá az Alkotmány – nemzeti szabályozás – uniós jog szupremáciája tekintetében egy helytálló értelmezés kialakítása, azonban a téma feldolgozása során mindenképpen szeretnénk kitérni az uniós jog elsőbbségéből fakadó problémára.

A dolgozatban tehát azzal a problémakörrel kívánunk foglalkozni, hogy az a tagállami szabályozás, amely állampolgársághoz köti a közjegyzői tevékenység folytatását, mennyiben egyeztethető össze az uniós jog vonatkozó rendelkezéseivel: nevezetesen azzal, hogy az uniós jog tükrében a közjegyzői hivatás nem minősül közhatalmi jellegűnek. Ennek ellenére a hatályos tagállami szabályozások, így a magyar rendelkezések, fenntarthatók-e? Vizsgálni szükséges ebben a körben az uniós jog és a nemzeti jog (konkrétan a magyar jog) viszonyát is: alkotmányos szempontból vitathatók-e a vonatkozó uniós jogforrások, illetve azok

mennyiben egyeztethetők össze a belső joggal a nemzeti alkotmányok tükrében? Érvényesül-e valamiféle hierarchia az uniós és nemzeti szabályozás viszonyában? Végül mindenképpen vizsgálandó, hogy miképpen befolyásolhatja a jogsértési eljárás a tagállami, köztük a magyar közjegyzői tevékenység gyakorlását, illetve ezáltal a közjegyzők új hatáskörét, a fizetési meghagyások kibocsátását.

2. A magyar szabályozás

A hazai bíróságok az ítélkezési tevékenységük során az Alkotmánybíróság több határozatára³, valamint a Legfelsőbb Bíróság által közzétett 42. számú Polgári Kollégiumi Állásfoglalásra – melynek a bűnjelként lefoglalt dolgokban bekövetkezett károkért való felelősségre vonatkozó iránymutatását a Legfelsőbb Bíróság 4/2006. Polgári Jogegységi Határozatában már nem tartotta fenn – és a 3/2004. számú Polgári Jogegységi Határozatra (továbbiakban: PJE) is figyelemmel a közjegyzők jogszolgáltatása során kifejtett tevékenységet a *közhatalmi tevékenységben, hatósági jogszolgáltatásban* ragadják meg. A magyar jogalkotó ezáltal véli úgy, hogy a közjegyzők hatásköre a fizetési meghagyások kibocsátása esetében alkotmányosnak tekinthető. A PJE meghozatala előtt azonban a bírói gyakorlat ellentmondásos volt, hiszen egyes eseti döntések mellett foglaltak állást, hogy a közjegyzők a szerződések közokiratba foglalása esetén nem közhatalmi tevékenységet gyakorolnak, hanem megbízási szerződés alapján járnak el⁴, más esetben viszont maga a Legfelsőbb Bíróság mondta ki, hogy a közjegyzői tevékenység az igazság-szolgáltatás része, és a közhatalmi jelleg megítélésénél nincs jelentősége, hogy a hatósági feladatokat az eljáró személy állami szerv alkalmazottjaként vagy más jogi felhatalmazás alapján látja el.⁵

A közhatalmi tevékenység jellegét az Alkotmánybíróság abban látja fennállónak, hogy a közjegyzői tevékenység az állam igazság-szolgáltató részét képezi⁶, és az okiratszerkesztés során olyan jogi szolgáltatást végez, amely tehermentesíti a bíróságokat⁷.

Vitát generált a közhatalmi jellegű tevékenység vizsgálatával kapcsolatban az a körülmény is, hogy a közjegyzők esetleges kártérítési felelősségét milyen alapon érvényesíthetik a felek. Ebben a körben kettéválasztandó a közjegyzői tevékenység: egyrészt arra, amikor „megbízás alapján” szerződést, valamilyen okiratot készít a felek részére, illetve,

³ 994/B/1994., 54/1993. (X. 13.), 161/B/200., 32/2002. (VII. 4.)

⁴ Pf.VI.24.697/2000., Pf.III.26.983/2001.

⁵ BH. 2000. 453.

⁶ 944/B/1994. AB határozat

⁷ 108/B/1992. AB határozat

amikor a tevékenysége pénz, értéktárgy őrzésére, vagy tanácsadásra vonatkozik, másrészt, arra az esetre, amikor a közjegyző nemperes eljárás keretében fejt ki jogszolgáltatást. A Legfelsőbb Bíróság szerint a *nemperes eljárásokban kétségtelen a közhatalmi tevékenység léte*, hiszen a közjegyző eljárása jogalkalmazói tevékenységnek minősül, és az a bírósági eljárás része. (Ezt támaszthatja alá az is, hogy a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (továbbiakban: Ktv.) 172. § (1) bekezdése alapján a közjegyző határozata a helyi bíróság végzésével egyenértékű, és az ellene bejelentett *fellebbezést* az illetékes megyei bíróság bírálja el.) A közjegyző azonban az okiratszerkesztés során sem magánjogi ügylet körében jár el a Legfelsőbb Bíróság szerint, hanem a fél és a közjegyző között egy *közjogi jogviszony* jön létre, amelynek keretében az ügyfél csupán igénybe veszi a közjegyző közreműködési kötelezettségét, tekintettel arra, hogy a közjegyző az ügyek elintézését – kivéve a kizárás esetét – nem utasíthatja vissza. Erre figyelemmel a közjegyzők tevékenysége közhatalmi jellegűnek minősíthető, és a közjegyzővel szemben támasztott kártérítési igények érvényesítése nem megbízási szerződés alapján, hanem a Ptk. 349. §-a alapján történhet minden esetben.

A Legfelsőbb Bíróság a 42. számú Polgári Kollégiumi Állásfoglalásában kiemelte, hogy nem az eljáró szerv minősége, hanem a konkrét tevékenység alapján kell megállapítani, hogy államigazgatási tevékenységről van-e szó. Mindebből következik, hogy csak azt a kárt lehet a Ptk. 349. §-a szerintinek tekinteni, amelyet államigazgatási feladatot ellátó szerv alkalmazottja, illetőleg tagja, államigazgatási jellegű, tehát a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával okozott. A közjegyzőt pedig a vonatkozó alkotmánybírósági határozatok tükrében ilyen „károkozó személynek” kell tekinteni.

A vonatkozó alkotmánybírósági határozatokat és a bírói gyakorlatot szem előtt tartva a Ktv. 1. § (4) bekezdése kimondja, hogy „*A közjegyző a jogszabály által meghatározott hatáskörében az állam igazságszolgáltató tevékenysége részeként jogszolgáltató hatósági tevékenységet végez.*” A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a közjegyzők állami igazságszolgáltató szerepét és közhatalmi jellegét az is alátámasztja, hogy a Ktv. vonatkozó rendelkezései alapján a közjegyzők megfelelő szervezeti keretek között működnek, kamarai tagsággal rendelkeznek, speciális – a bíróságokhoz hasonló – intézmények biztosítják a pártatlan eljárás lehetőségét, úgy mint az elmozdíthatatlanság, az összeférhetetlenség, a kizárási szabályok, vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség terheli őket, és munkájuk során jogosultak a Magyar Köztársaság címerének használatára.

3. A kapcsolódó uniós jog

Az EK Szerződés 43. cikk első mondata alapján „*Tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás.*” A 45. cikk ez alól képez egy kivételt, miszerint „*Valamely tagállam a közhatalom gyakorlásához tartósan vagy időlegesen kapcsolódó tevékenységekre e fejezet (2. fejezet, Letelepedési jog – a szerző) rendelkezései az adott tagállam vonatkozásában nem alkalmazhatók.*” A közhatalom gyakorlásához kapcsolódó tevékenységek az EK Szerződés alapján tehát kivételt képeznek a szolgáltatási szabadság hatálya alól.

A közjegyzői tevékenységhez közvetetten (okiratszerkesztési tevékenység) kapcsolódó uniós bírósági álláspontot az Unibank ügyben⁸ hozott ítélete alapján ismerhetjük meg, amelyben az EuB – többek között – az okiratok bizonyító erejével foglalkozott. Ezek alapján az EK Szerződés 50. cikke szerinti okiratok bizonyító ereje vitathatatlan kell legyen, azért, hogy abban a bíróságok a végrehajtási eljárás során megfelelően bízzanak. A magánokiratok ilyen szintű erővel nem rendelkeznek, így csakis a közokiratok minősülnek ilyennek, melyek kiállításában egy hatóság is közreműködött. *Az okiratba foglalást egy hatóságnak kell végezni*; az okiratba foglalási tevékenységnek az okirat tartalmára kell vonatkoznia; abban az országban, ahol kiállították, végrehajthatónak kell lennie. Az EuB így levonta a következtetést, hogy a *hatóság közreműködése elengedhetetlen feltétel az okirat közokirati minősége szempontjából*, tehát a kiállító közjogi hatalommal bíró személy kell, hogy legyen, ugyanis csakis a *közhatalom hordozói* által kibocsátott okirat lesz „európai értelemben” vett közokirat.

A Legfelsőbb Bíróságunk a fenti kritériumok alapján jogegységi határozatában egyébként arra a következtetésre jutott, hogy a közjegyző által kiállított okirat közösségi értelemben vett közokiratnak minősül, és ebből következően a közjegyző minden esetben közhatalmat gyakorol, és mint ilyen tevékenység kivételt képez a letelepedési szabadság és a szolgáltatás nyújtási szabadság alól. Tette ezt annak ellenére, hogy az EuB ebben az ügyben csupán az okiratisággal, annak kritériumaival foglalkozott, és a közhatalom jellegét nem elemezte.

⁸ C-206/97.

4. A Bizottság által felvetett jogi probléma

A Bizottság indokolással ellátott véleményeiben arra hívta fel a tagállamok figyelmét, hogy azok megszegték az EK Szerződés 43. cikkében rögzített letelepedés szabadságát.

A jogsértést abban látta fennforgónak, hogy a közjegyzői hivatás gyakorlását egyrészt állampolgársághoz kötik, másrészt az erre vonatkozó EK Szerződés 45. cikkében szabályozott kivétel a közjegyzői tevékenység folytatása körében nem alkalmazható, mert az nem minősül közhatalmi tevékenységnek. A jogsértési eljárás megindítása során a Bizottság hivatkozott a 2005/36. EK irányelvre is, amelyet az érintett államok nem implementáltak, és így a közjegyzői szakma vonatkozásában nem teljesítették az irányelvből és az EK szerződésből eredő kötelezettségeiket sem.

A Bizottság érvelése szerint a közjegyzői hivatás gyakorlása kapcsán az EK Szerződés 43. cikke alapján tilos a letelepedés szabadságát korlátozó jogszabályokból származó állampolgárság alapján történő mindenfajta hátrányos megkülönböztetés, mivel a közjegyzői tevékenységek nem tartoznak az EK Szerződés 45. cikkében megfogalmazott kivételek közé.

A Bizottság az Osztrák Köztársaság ellen indított jogsértési eljárásban⁹ keresetlevelében elismeri ugyan, hogy a „közhatalom” fogalmának jelentéstartalma megvizsgálásakor *elsősorban* a nemzeti jogi értelmezést kell vizsgálni. Ez azonban csak a *tagállamok közötti viszonylatban* irányadó, és igen szűkkörűen érvényesül, mert ha az egyik tagállamban az adott tevékenység gyakorlása nem számít közhatalmi jogosítványnak, akkor sem lehet hivatkozni a kivételre, ha ugyanazon feltételek mellett az adott tevékenység egy másik tagállamban közhatalmi jellegűnek minősül.

A közhatalom fogalmát *másodlagosan a közösségi jog szintjén* kell meghatározni, és az EK Szerződés 234. cikke alapján erre az EuB-nak van kizárólagos hatásköre. Ebben a relációban pedig teljesen irreleváns az, hogy egyes tagállamok hogyan értelmezik a nemzeti közhatalom fogalmát, ugyanis az EK Szerződés 45. cikke alóli kivételt megszorítóan kell értelmezni. Ezen túlmenően a közhatalom gyakorlását nem lehet összetéveszteni a közérdekű tevékenységekkel, a közjó érdekében végzett tevékenységek ugyanis nem feltétlenül feltételezik a közhatalmi jogosítványok meglétét. A Bizottság álláspontja szerint pedig a *klasszikus közjegyzői tevékenységek* – jogi jelentőségű tények, jogügyletek okiratba foglalása, végrehajtási záradék adása, jogi tanácsadás – nem elegendőek a közhatalmi funkcióhoz, azok

⁹ C-53/08. Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2008. 04. 26.)

csupán egyszerűen a *hétköznapi értelemben vett jogi szolgáltatási tevékenység* kategóriájába esnek. (A Bizottság indokolása hasonló a többi jogsértési eljárásban is.)

A Bizottság kiemeli, hogy az integráció jelenlegi helyzetében jelentős nehézséget is okozna a közjegyzői tevékenységek állampolgársághoz kötése, ez ugyanis olyan hátrányos diszkriminációt jelentene más tagországok állampolgáira nézve, amely akadályozná őket a szakma szabad gyakorlásában. Az állampolgársági követelmény eltörlése pedig nem jelentené a közjegyzők jogállásának megváltoztatását, különösen a csak általuk ellátható tevékenységek körének a megváltozását. A tagállamok ugyanis abban az esetben is szabályozást adhatnak a közjegyzők szakmai színvonalának a biztosítására, ha azokat nem csupán az adott állam polgárai gyakorolhatják. A magas szintű képesítés pedig a felsőfokú oklevelek elismerésének rendszerével is megoldható, amely azonban mindenképpen feltételezné a vonatkozó irányelv átvételét, és nemzeti jogba történő integrálását. A 2005/36 EK irányelv vonatkozásában a tagállamok a 13. és 14. cikkeiben foglalt szabályozásnak nem tettek eleget, tekintettel arra, hogy a szabályozott szakmák tekintetében nem tették lehetővé az elismerés feltételeit még kompenzációs intézkedések bevezetésével sem.¹⁰

A jelenleg folyamatban lévő jogsértési eljárásokban Cruz Villalón főtanácsnok indítványa¹¹ is a Bizottság álláspontját támasztja alá. A főtanácsnok ugyan elismeri, hogy a közjegyzői tevékenység részt vesz a közhatalom gyakorlásában, hiszen a közjegyzők magánjogi aktusokat ruháznak fel közhitelességgel, amelyek így több jogi erővel rendelkeznek, ugyanakkor ez a részvétel nem olyan nagymértékű, amely indokolná az állampolgársági követelmény meglétét. Az állampolgárságon alapuló ilyen hátrányos megkülönböztetés az európai polgár jogaiba való beavatkozásnak tekinthető, amely beavatkozás igen drasztikus és aránytalan a közjegyzői szakma közhatalomban való részvételének fokához képest.

5. Az uniós jog és a Bizottság álláspontja alkotmányjogi szempontból

„A szuverenitás helyes értelmezése alighanem korunk egyik legizgalmasabb kérdése.”¹²
Magyarország uniós csatlakozása is szükségessé tette az Unióban való részvétel alkotmányos

¹⁰ A fogadó állam a kérelmezőtől a szakma önálló gyakorlásának a megkezdése előtt bizonyos esetekben megkövetelheti maximum 3 éves alkalmazkodási időszak letöltését, vagy alkalmassági vizsga letételét.

¹¹ Az Európai Unió Bíróságának 89/10. sz. Sajtóközleménye, Luxembourg, 2010. szeptember 14. (forrás: www.curia.europa.eu Letöltve: 2010. szeptember 15.)

¹² *A mi Alkotmányunk* – Vélemények és elemzések Magyarország Alkotmányáról (szerk.: Trócsányi László): Fóris György a szuverenitásról és az európai integrációról. Complex Kiadó, Budapest. 2006. 56. (továbbiakban: *A mi Alkotmányunk*)

alapjainak kialakítását, melynek keretében szükséges volt rendezni az Unió és az ország, illetve a közösségi és nemzeti jog viszonyát. Az Országgyűlés az Alkotmányt módosító 2002. évi LXI. törvényben az „Európa-klauszula” révén azonban csak az állami jogalkotási hatáskörök szűkkörű szabályozását adta meg. Az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.” Ezzel a közösségi jog és a magyar jog viszonyának, illetve a magyar jogrendszerbe beépülő közösségi jog alkotmányos helyének meghatározása elmaradt, hiszen az idézett jogszabályhely csak a közös hatáskörgyakorlásról rendelkezik.¹³

A csatlakozást még jóval megelőzően az 53/1993. (X. 13.) AB határozat egyfajta hierarchiát állított fel a jogforrások tekintetében, melynek értelmében a legfelső szinten az Alkotmány áll, ezt követi a nemzetközi jog, majd legvégül a belső jog. Ugyanakkor ez az alkotmánybírói határozat kifogásolható, hiszen „a magyar Alkotmány nem tartalmaz jogalkalmazói mércével mérve irányadó rendelkezést sem a nemzetközi jognak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyéről, sem pedig a nemzetközi jogi normák magyar bíróságok általi közvetlen alkalmazásának lehetőségéről, alkotmányosságáról.”¹⁴ A kérdés tehát az, hogy az uniós jog hol helyezkedik el a belső joghoz viszonyítottan, illetve az, hogy ez a fajta hierarchikus szemléletmód elfogadható-e, és rávetíthetjük-e a közösségi jog – belső jog kettősére. A kérdés azért is nagyon lényeges, mert ahogy már ismertettük, a magyar Alkotmánybírói álláspontja szerint a Magyar Alkotmánynak megfelelő az az egyébként az uniós értelmezéssel ellentétes nézet, hogy a magyar közjegyzők tevékenysége közhatalmi jellegűnek minősül.

Ennél a kérdésnél az Unió és az uniós jog jogi természetéből kell kiindulnunk. Abban az egész jogirodalom egyetért, hogy az Unió nem a klasszikus értelemben vett nemzetközi szervezet/szerv, hanem egy *sui generis*, *szupranacionális formáció*, amely így sajátos jogi természettel és jogi környezettel is rendelkezik. Ugyanakkor szupranacionális hatásköre nem általános jellegű, az kizárólag a tagállamoktól ered, és csakis azokra a tárgykörökre terjed ki,

¹³ Blutman László: EU-jog működésben. Bába Kiadó, Szeged. 2004. 55. (továbbiakban: Blutman László: EU-jog működésben)

¹⁴ Vörös Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. Jogtudományi Közlöny 2002/9. 399.

amelyekre a tagállamok a felhatalmazást megadták.¹⁵ Ezt tükrözi az Alkotmányunk már idézett 2/A. §-a is. Ebből kifolyólag nem állíthatjuk, hogy a klasszikus értelemben vett, az Alkotmánybíróság által a nemzetközi jog forrásaival összefüggésben kialakított hierarchiával állunk szemben az uniós jog – belső jog kapcsolatának a megítélésénél. Ugyanakkor azt sem mondhatjuk ki egyszerűen, hogy az uniós jog megelőzi a belső jogot, és a nemzeti alkotmányok felett áll, hiszen a nemzeti szuverenitás alapján a közösségi források sem lehetnek alkotmányellenesek. A csatlakozást követően az Alkotmány módosítása sem az Unió elvárásainak a megfelelése végett volt szükséges, hanem a magyar jogrendszer belső koherenciája, különösen az alkotmányosság biztosítása érdekében.¹⁶

Az uniós források elsőbbsége azonban a belső joggal szemben vitathatatlan az EuB gyakorlata és az EK-Szerződés 10. cikkében kimondott *közösségi hűség elve* alapján. Az egyes hatáskörök átengedése révén az uniós jog a tagállami jogalkotástól függetlenül hatol be a nemzeti jogba, és elsődlegessége folytán a nemzeti jog nem akadályozhatja meg az érvényesülését.¹⁷ Ugyanakkor a közösségi jogforrások is csak akkor válhatnak a nemzeti jog szerves részévé, ha azok nem alkotmányellenesek.

Mindezen gondolatok alapján joggal vetődik fel a kérdés: akkor most az uniós normáknak vagy a tagállami alkotmányoknak van elsőbbségük egymással szemben?

Álláspontunk szerint az uniós jog és nemzeti jog viszonyában *az alkotmány egy „kapocs”* szerepét tölti be, következik ez abból is, hogy hierarchia semmiképpen nem állítható fel „a hiányos alkotmányos szabályozásra” is figyelemmel. A magyar Alkotmány mindössze egyes hatáskörök átengedéséről és egyes hatáskörök közös gyakorlásáról rendelkezik, így amennyiben az uniós jogszabályok megalkotása a hatásköri alapszabályok betartásával történnek – tehát az Unió szervei a hatáskörüket nem lépik túl –, úgy álláspontunk szerint azok alkotmányosságát nem lehet vitatni. A hatásköri szabályok és az uniós jogalkotási eljárás vizsgálatát követően tehát az elfogadott uniós normák magyar vonatkozásban alkotmányosnak tekinthetők, és ezt követően a tagállami szabályozások tekintetében elsőbbségük is érvényesülhet.

A szóban forgó alkotmány módosítás során az akkori kormány álláspontja egyébként az volt, hogy a csatlakozást követően az Alkotmány kifejezetten rendelkezzen az uniós jog elsődleges szerepéről a tagállami joggal szemben, amelynek révén kikerülhetővé vált volna az

¹⁵ Kóré Veronika: Az állami szuverenitás egyes kérdései az európai integráció tükrében. Magyar Közigazgatás 2004/1. 28.

¹⁶ Kukorelli István – Papp István: A magyar Alkotmány EU-komformitása. Európai Jog 2002/6. 4. (továbbiakban: Kukorelli – Papp)

¹⁷ Kukorelli – Papp: 4.

uniós jog alkotmányos vizsgálata az Alkotmánybíróság által, az ellenzék azonban ezt a törekvést nem támogatta.¹⁸ Álláspontunk szerint azonban még akkor sem állt volna elő az a helyzet, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos szempontból vizsgálhatta volna az uniós jogi normákat, ha ez a kitétel bekerült volna az Alkotmányunkba, hiszen az alkotmányos kontroll során az uniós jogot bizonyos fokban értelmeznie is kellene a magyar Alkotmánybíróságnak, azonban ez a tevékenység csakis az EuB kizárólagos hatásköre. A magyar Alkotmánybíróság két határozatában közzétett véleménye is ezt támasztja alá. 2004-ben ugyanis már foglalkozott – akkor még – a közösségi joghoz kapcsolódó alkotmányos kontrollal, azonban egyik ügyben sem konkrétan a közösségi jog forrását vizsgálta felül a testület, és maguk az indítványok, illetve a köztársasági elnöki kifogás sem a közösségi jog elsődleges, illetve másodlagos forrásainak alkotmányos vizsgálatára irányult, hanem a közösségi jogszabályok – irányelvek – végrehajtását szolgáló magyar jogi aktusok, végrehajtási rendelet, illetve törvény rendelkezéseinek alkotmányos revíziójára. Az Alkotmánybíróságunk érvelése szerint az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló szerződés kihirdetése a 2004. évi XXX. törvény elfogadásával megtörtént, így a csatlakozás időpontjától kezdődően az eredeti szerződések és az azt megelőzően elfogadott jogi aktusok Magyarország számára is kötelezőek. Az irányelvek azonban a tagállamok számára lehetővé teszik a *saját jogalkotási eljárásukban* az irányelvet implementáló *jogszabályok tartalmának a kialakítását*.¹⁹ A közösségi másodlagos jogforrások szabályainak hazai kialakítása pedig az Unió rendelkezéseinek a végrehajtását szolgálja, amiből az következik, hogy az ezzel kapcsolatban elfogadott tagállami jogszabályok nem az Unió jogforrásainak a lefordítását és közzétételét jelentik, hanem a közösségi jog célkitűzéseinek a megvalósítását a hazai jog saját eszközeivel.²⁰ Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közösségi jog átvételével meghozott tagállami normák alkotmányos vizsgálata lehetséges. Azt ugyan nem mondta ki, hogy a közösségi jogot alkotmányjogi szempontból „ellenőrizheti”, azonban abból, hogy a határozatokban kifejezetten kiemelte a testület, hogy az indítványokban kifogásolt rendelkezéseknél nem az Európai Unió szabályainak az érvényessége vagy azok értelmezése a

¹⁸ Sajó András: Az EU-csatlakozás alkotmányosságra gyakorolt hatása az új tagállamokban. *Fundamentum*, 2003. 2. 21.

¹⁹ 744/B/2004. AB határozat

²⁰ 17/2004. (V. 25.) AB határozat

kérdés, arra következtethetünk, hogy a közösségi jog közvetlen alkotmányos vizsgálata nem lehetséges a tagállami alkotmánybíróságok által.²¹

A közelmúltban a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatban meghozott alkotmánybírósági határozat²² is ezt az álláspontot erősíti: az alapító szerződések az Európai Unió jogába tartoznak, a szerződéseket kihirdető törvény azonban alkotmányossági szempontból ellenőrizhető. Az Alkotmánybíróság ebbe a folyamatba tud bekapcsolódni annak vizsgálatával, hogy a reformok – összhangban az Alkotmány 2/A. §-ával – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez „szükséges mérték”-nek tekinthető-e. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában pedig már külön kiemelte, hogy bár az indítványok a Lisszaboni Szerződés egyes rendelkezéseinek az értelmezését is igényelték, azoktól az Alkotmánybíróság tartózkodott.

Tehát „Az Európai Bíróság értelmezési monopóliuma miatt az Alkotmánybíróság konkrétan nem foglalkozhat közösségi normák alkotmányosságának vizsgálatával, különösen nem semmisítheti meg azokat. Ezáltal – ha a nemzeti alkotmánybíróságok alkotmányossági okokra hivatkozva leronthatnák érvényesülésüket – ugyanis kiüresedne a közösségi jog tartalma.”²³

A témánk szempontjából lényeges jogszabályhely az EK-Szerződés egyik cikkelye, amely ráadásul közvetlenül hatályos minden tagállamban. Erre tekintettel tehát, a csatlakozásunkkal, az alkotmánymódosítással és az alapító szerződések aláírásával a magyar tagállam is elfogadta az Unió közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazandó jogforrásait. A kapcsolódó irányelvet szintén a jogalkotási eljárások betartásával hozták létre az Unió szervei, amelynek alapjait a magyar Alkotmány 2/A. §-a is alátámasztja a közös hatáskörgyakorlással összefüggésben.

A probléma pedig jelen esetben igazán nem is a jogszabályok között feszülő ellentét, illetve azok alkotmányjogi vizsgálatával van, hanem az a közösségi és nemzeti értelmezés különbözősége között áll fenn a közhatalom fogalmával összefüggésben. A csatlakozásunk során az igazságszolgáltatás kis részben átkerült az Európai Bírósághoz, és a konkrét ügyekben az EuB döntéseit a magyar bíróságoknak mindenképpen követniük kell, az EK-Szerződés 10. cikke alapján pedig az is látható, hogy minden ügyben meghozott ítélet

²¹ A 17/2004. (V. 25.) AB határozat kapcsán az indítványozó Köztársasági Elnök ezzel kapcsolatban hivatkozott arra is, hogy mivel az általa kifogásolt jogszabályok az Országgyűlés által elfogadott normák, így az Alkotmány 2/A. §-a nem is tárgya az indítványnak.

²² 143/2010. (VII. 14.) AB határozat

²³ Kukorelli – Papp: 5.

követendő.²⁴ A közösségi jog értelmezésének kizárólagos hatásköréből, az EuB gyakorlatának kötelező követéséből tehát az a következtetés vonható le, hogy alkotmányjogi szempontból semmi kifogásolni való nincs a Bizottság álláspontjában, vagyis a közjegyzők közhatalmi jellegének megítélésénél mindenképpen az uniós jogot, annak értelmezését kell alapul venni.

6. Konklúzió

A fentiek alapján magyar viszonylatban a Ktv. 17. § (1) bekezdés a) pontja sérti az uniós rendelkezéseket, hiszen a törvény kimondja, hogy közjegyzővé *az nevezhető ki, aki magyar állampolgár*. Magyarország nem tett eleget az irányelv implementálási kötelezettségének sem, amely így közvetetten a közjegyzői tevékenységekre is kiható jogsértést jelent.

Alkotmányjogilag is alátámasztható a szabályozás módosítása és az irányelv megfelelő implementálásának szükségessége, amelyet az Alkotmányunk 6. § (4) bekezdése rögzített közös európai eszme is erősít: „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.” Ennek a nemes célnak a megvalósításába pedig mindenképpen „belefér” a nemzeti – akár az alkotmányos – álláspont feladása is. A szuverenitással és az alkotmányos kérdésekkel kapcsolatos szemléletváltás szükségességét az is erősíti, hogy az integrációt a tagállami érdekérvényesítésre törekvések mindig is gyengítenek.²⁵

Tekintettel arra, hogy az uniós értelmezés a nemzeti, alkotmányos értelmezéshez képest elsőbbségi helyzetben van, a kérdés jelen esetben az, hogy Magyarország kíván-e változtatni a hatályos szabályozáson annak tudatában, hogy a Bizottság írásbeli véleményét fenntartotta, és egyes tagállamokkal szemben már a jogsértési eljárást is megindította. Jelenleg az látszik, hogy nem, hiszen, ha a magyar jogalkotó elfogadta volna a Bizottság véleményét, akkor már bizonyára lépett volna az ügy rendezése érdekében, azaz implementálta volna a vonatkozó irányelvet. Ennek hiányában szükséges megvárni azt, hogy Magyarország ellen is megindítsák a jogsértési eljárást, és annak függvényében szükséges a további konzekvenciákat levonni.

Mindezek mellett árulkodó jel lehet Cruz Villalón főtanácsnok véleménye, illetve az, hogy egyes tagországok, így Észtország, Spanyolország, Olaszország és Portugália az állampolgársági követelményt már eltörölték nemzeti szabályozásukból, Hollandiában pedig a

²⁴ Blutman László: EU-jog működésben. 56.

²⁵ A mi Alkotmányunk. 58.

megszüntetési eljárás folyamatban van.²⁶ Azt pedig szintén intő jelként lehet kezelni, ha a már megindított jogsértési eljárások során az EuB elmarasztalja az érintett tagállamokat, hiszen a tagállami szabályozások esetleges kismértékű eltérése ellenére a jogvita alapja minden tagország vonatkozásában ugyanaz.

Arra azonban mindenképpen számítani lehet, hogy amennyiben az EuB elmarasztalja a magyar államot az ügyben, akkor az kihatással lehet a közjegyzői tevékenységekre, így akár a fizetési meghagyások kibocsátásnak a szabályozására is. Emellett pedig a közjegyzői hivatás gyakorlati szegmensét is befolyásolhatja a döntés, hiszen, amennyiben az EuB úgy ítéli meg, hogy a közjegyzői tevékenység folytatása nem közhatalmi jellegű, úgy szükséges rendezni például a közjegyzői kar létszámát is, mert jelenleg ez a létszám törvényileg behatárolt, ami a letelepedés és szolgáltatás szabadságával nyilvánvalóan szintén összeférhetetlen.

Álláspontunk szerint ugyanakkor a bizottsági szempont elfogadása nem jelenti feltétlenül, hogy a magyar fizetési meghagyásos eljárások során a közjegyzők eljárási jogosultsága megkérdőjeleződne. A közhatalom uniós fogalmából kiindulva ugyanis a közhatalmi jelleg mellőzése csupán a közösségi jog dimenziójában érvényesül, és azt a bizottság is elismerte, hogy a közhatalom fogalma nemzeti szinten eltérő lehet. Ebből kifolyólag álláspontunk szerint a magyar állampolgárság feltételének eltörlése után a közjegyzői hivatáshoz kapcsolódó nemzeti közhatalom fogalma továbbra is fenntartható, és a vonatkozó alkotmánybírói és eseti bírói döntések fényében a közjegyzők hatásköre a fizetési meghagyások kibocsátása során megmaradhat. Ugyanakkor célszerű lenne, ha a jogalkotó a jövőben olyan szervekhez telepítené azokat az eljárásokat, amelyek közhatalmi jelleggel feltételeznek – köztük a fizetési meghagyásos eljárást is –, ahol ilyen jellegű probléma nem vetődik fel.

²⁶ www.jogiforum.hu/hirek/16859 (Letöltve: 2010. május 10.)