

## TANULMÁNY

# A hatályos polgári perrendtartás általános rendelkezéseinek reformja Magyarországon

✍ *Lugosi József bíró (Esztergom); PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest)*

Az új Polgári perrendtartás megalkotása több, elvi jelentőségű eljárásjogi kérdés újragondolására készíti a jogalkotót. Az 1952. évi III. törvény létrejöttét megelőző társadalmi és politikai viszonyokhoz képest eltérő jelenlegi életviszonyok és jogszabályi környezet nem feltétlenül jelenti azt, hogy a jogalkotónak az új Pp. megalkotásakor a hatályos Pp.-ben meglévő, nyugvópontra még nem jutott kérdéseket ne kelljen rendeznie. Ehhez a feladathoz nyújt segítséget a több mint hat évtizedes bírói gyakorlat, és a vitatott kérdésekben már kiértékelt álláspontokat tükröző jogirodalom. A törvény alapvető elveinek köre és jellege, a fél rendelkezési joga és a bíróság hivatalból teljesített eljárásjogi cselekményei, a kereseti kérelemhez és a jogcímhez kötöttség kérdése, a költségkedvezmények biztosítása és ugyanakkor a kötelező jogi képviselő szélesítése közötti kapcsolat vagy a polgári peres eljárás elkerülése érdekében az azt megelőző közvetítés (mediáció) mértéke mind-mind olyan felvetések, amelyek az új Pp. elkészítésekor aligha lehetnek majd megkerülhetők.

## I. Bevezetés

A büntető anyagi jogra és polgári anyagi jogra vonatkozó magyarországi jogalkotási folyamatban a következő jelentős állomás a polgári eljárásjogi (perjogi) reformja lehet.<sup>1</sup> Az új Polgári perrendtartásra vonatkozó jogalkotási folyamatról a Magyar Közlöny 2013. évi 78. számában jelent meg a kormány 1267/2013 (V. 17.) Korm. határozata a polgári perjogi kodifikációról címmel. A munkálatok elvégzésére és összehangolására Polgári Perjogi Kodifikációs Főbizottság és a Polgári Perjogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság jött létre. Mindkét bizottság elnöke: Németh János professzor emeritus. A határozat szerint az új Polgári perrendtartás normaszövegének kidolgozása és Kormány elé terjesztésének határideje 2016. év IV. negyedév.

A jelen tanulmány a hatályos magyar eljárási törvény főként azon rendelkezéseit, jogintézményeit, illetve kérdésköröit veszi górcső alá, amelyek a teljesség igénye nélkül – a szerző szerint – az új Pp.-ben módosításra (pontosításra) és (újra) szabályozásra szorulnának.

A változtatás indoka rendszerint abban ragadható meg, hogy a jogszabály rendelkezései között ellentmondás érhető tetten, a jogszabály nem egyértelmű és nem kellően precíz előírása miatt eltérő fogalomhasználat alakult ki, illetve részben azért is, mert bizonyos jogértelmezési, illetve dogmatikai kérdés(ek)ben a hazai jogirodalomban meglévő polémia továbbra sem jutott nyugvópontra. Ugyanakkor a jelen dolgozat érinti a polgári eljárásjogi olyan részterületeit is, amelyek kiemelt jelentősége miatt (a törvény alapelvei, a tisztességes eljáráshoz való jog, a polgári peres eljárás és az egyéb vitarendezési módok szerepe) túlmutat az új Polgári perrendtartás esetleges előírásain vagy több jogterületet is átfogó komplex szabályozást igényel [pl. kötelező jogi képviselő általános tétele, az állami szerepvállalás mértéke (fenntartás?), a költségkedvezmény (költségmentesség, illetékfeljegyzési jog) biztosítása által az anyagi szempontból nehéz helyzetben lévő társadalmi csoportok jogvényesítésének támogatásában, az ügyvédi munkadíjra vonatkozó hatályos szabályok lehetséges felülvizsgálata].

<sup>1</sup> Az új Büntető Törvénykönyvről a 2012. évi C. törvény rendelkezik (a korábbi Btk. a többször módosított 1978. évi IV. törvény volt), az új jogszabály 2013. év július hó 1. napján lépett hatályba, a jogszabályt az Országgyűlés 2012. június 25-i ülésnapján fogadta el. Az új Polgári Törvénykönyvről a 2013. évi V. törvény rendelkezik (a korábbi Ptk. a többször módosított 1959. évi IV. törvény volt), amely törvény 2014. március 15-én lép hatályba, a törvényt az Országgyűlés 2013. február 11-i ülésnapján fogadta el.

lata]. A tanulmány törekszik ezért arra, hogy – természetesen szubjektív szempontok alapján, de mégiscsak – azokra a vitatható neuralgikus pontokra fókuszáljon, amelyek tekintetében a változtatás és a korrekció igénye az új Polgári perrendtartásban a leginkább szükségesnek tűnik.

## II.

### A Polgári perrendtartás alapvető elveire vonatkozó gondolatok

#### 1. A hatályos Pp. alapvető elveinek köre és helye

A jelenleg hatályos polgári eljárásjogi törvény, a Polgári perrendtartásról szóló többször módosított 1952. évi III. törvény (Pp.)<sup>2</sup> jogszabály több, különböző előírása módosításra vagy átírásra (újrafogalmazásra) szorul. A törvény elején találhatóak azok az alapvető, általános, valamennyi a jogszabály hatálya alá tartozó eljárásban alkalmazandó szabályok, amelyek garanciális jelentőséggel bírnak. Ezen alapelvek körének meghatározása nagymértékben meghatározza a jogszabály karakterét, jellegét. Ezért nagy jelentőséggel bír, hogy a jogalkotó milyen alapelveket kíván a jogszabály elején, bevezető rendelkezéseiben kiemelni. A törvény jelenlegi struktúrája szerint a jogszabály általános rendelkezésekre és különleges eljárásokra<sup>3</sup> való felosztásának megőrzése mellett fontos kérdés, hogy az alapvető elvek miként lehetnek érvényesek, hogyan érvényesülhetnek az általános szabályoktól eltérően szabályozott különleges eljárásokban, annak tudatában, hogy a különleges eljárásokban érvényesülő alapelvek viszont nem biztos, hogy hasonlóképpen érvényesülhetnek a törvény általános rendelkezéseiben.<sup>4</sup> A jogalkotó az alapvető elvek körét a hatályos Pp.-ben általános jelleggel, az általános szabályok hatálya alá tartozó eljárásokban és a különleges eljárásokban is alkalmazni kívánta. Az alapvető elvek jelentőségüket, hatásukat tekintve a részletszabályok fölött helyezkednek el, a részletszabályok nem alapvető szinten, hanem az általános szabályok szintjén (eggyel alacsonyabb szinten) térnek el az alapvető elvektől. *A jogszabály egysége és koherenciája abban áll, hogy az alapelvek kihatnak a törvény hatálya alá tartozó különleges el-*

*járásokra is.* Ebből a feltételezett elvből kiindulva a jogalkotónak az új Polgári perrendtartásban szabályozott különleges eljárásokban nem biztos, hogy feltétlenül minden egyes külön pertípus esetében az adott perre vonatkozó fejezetben kellene külön meghatározni az általános elveket (alapelveket), mert az a jogszabály szerkezeti egységét a széttagolt szabályozással gyengíti. Az alapelv nevében rejlő erejét éppenséggel az adhatja, hogy a jogszabály tételes előírásai fölött állva az egész törvénykönyvre (kódexre) kihat és kisugárzik.

#### 2. A törvény alapvető elveinek dogmatikai alapjai

A polgári eljárásjog tudománya kidolgozta azokat az alapelveket, amelyek a polgári peres eljárásban érvényesülnek. A hatályos Pp. alapján a következő perjogi alapelvek különböztethetők meg: 1. kérelemre történő eljárás elve, 2. a rendelkezési elv, 3. a tárgyalási elv,<sup>5</sup> 4. a perhatékonyság elve, 5. a perbeli egyenlőség elve – a tisztességes (és igazságos) eljárás alapelve (fair trial), 6. a jóhiszemű eljárás követelménye, 7. a szabad bizonyítás elve, 8. a nyilvánosság elve, 9. a szóbeliség elve, 10. az anyanyelv használatának biztosítása.<sup>6</sup> Azok az eljárásjogi alapelvek, amelyek a jogforrási hierarchia alapján<sup>7</sup> az Alaptörvényből vezethetők le [Alaptörvény (Alkotmány)»törvény (Pp.), mint pl. rendelkezési elv (önrendelkezési jog; Alaptörvény: az emberi méltósághoz való jog<sup>8</sup>], illetve tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény: törvény előtti egyenlőség) az új eljárásjogi törvényben sem mellőzhetők. Mennyiben nyugodna eltérő elvi alapokon az új Polgári perrendtartás a jelenleg hatályos polgári eljárásjogi törvényhez képest? Mennyiben és miben jelentene változást az új Polgári perrendtartás a többszörösen módosított jelenleg hatályos Pp.-vel összehasonlítva? Természetesen vannak (vagy feltételezhetően lesznek) olyan alapvető elvek, amelyek a jelenlegi szabályozásból változatlan formában kerülhetnek majd át az új jogszabályba, és bizonyos eljárásjogi alapelvek, amelyek a perjog fundamentumát képezik, az új Polgári perrendtartásban is meghatározóak lesznek. A hazai jogirodalomban több álláspont is kialakult az alapelvek természetét illetően: *a törvény alapelvei normatív erővel bírnak-e vagy csak a jogértelmezésben töltenek*

2 A törvény megalkotása idején fennálló társadalmi viszonyokról bővebben lásd *Fleck Zoltán: Jogszolgáltató mechanizmusok az államszocializmusban – Totalitarizmus elméletek és magyarországi szocializmus.* Budapest, Napvilág Kiadó, 2001. 115–123.

3 A hatályos Pp. (1952. évi III. törvény) XIV. fejezetéig (1–275. §) az általános szabályokat, a XV–XXVII. fejezet (Pp. 276–394/A. §) a különleges eljárásra vonatkozó szabályokat tartalmazza. A jogszabály XXVIII. fejezete az elektronikus kommunikációra vonatkozó, polgári perben alkalmazandó szabályokat rögzíti (Pp. 394/B.–394/H. §).

4 Forrás: Törvényjavaslat alapvető elvekre vonatkozó részletes indokolása – Kúriai határozatok 2013/I. Fórum

5 *A tárgyalási elv* a peranyag (perbeli tények és bizonyítékok) szolgáltatásának elve. Arra a kérdésre keresi a választ, hogy kinek kell biztosítani, hogy a perben a szükséges tények és bizonyítékok rendelkezésre álljanak (In: A polgári perrendtartás magyarázata első kötet (szerkesztette: Dr. Szilbereky Jenő és Dr. Névai László) Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976., 187.

6 In: *Kengyel Miklós: Magyar Polgári Eljárásjog.*, Budapest, Osiris Kiadó, 2002. 32.

7 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3.§

8 Vö. 8/1990. (IV. 23.) AB-határozat, 9/1992. (I. 30.) AB-határozat, 1/1994. (I. 7.) AB-határozat

be kiemelt szerepet? A törvény alapvető elveivel a törvény általános rendelkezései és a különleges eljárások szabályai sem lehetnek ellentétesek, az *alapelvek tartalmának, szellemének, szellemiségének az eljárási törvény teljes egészében érvényesülnie kell*. A törvény alapvető elveivel a bíróság eljárása nem lehet ellentétes, a törvény általános és különös rendelkezéseinek alkalmazásakor sem. Ha a bíróság a saját eljárása során megsérti a törvény alapvető rendelkezéseit, ennek későbbi megállapítása esetén, az alapelvekbe ütköző módon lefolytatott eljárás megismétlésére vezethet. *A törvény alapelvei kiegészítő funkciót is elláthatnak a polgári anyagi joghoz hasonlóan a vizsgált kérdés elbírálásakor*. Amennyiben a törvény általános rendelkezései nem adnak választ egy konkrét problémára, annak elbírálásakor az alapelvek segítségül hívhatóak. Az ország Európai Unióban, illetve Egyesült Nemzetek Szervezetében fennálló tagsági kötelezettségéből fakadóan vannak olyan a magyar jog részévé vált nemzetközi egyezmények, amelyek rendelkezéseinek alkalmazása – a hazai jogba való átültetése által – továbbra is kötelező erővel bírnak.<sup>9</sup> Az új Polgári perrendtartásban meghatározásra kerülő alapvető elveknek a jogszabály általános rendelkezéseinek és a különleges eljárások előírásainak az alkalmazásakor is *meghatározzák, kerektek közé szorítják polgári ügyekben a bíróság eljárását*.

### 3. A tisztességes eljárás (fair trial)

A(z igazságos és) tisztességes eljáráshoz való jog azt követően, hogy a hatályos eljárási törvény szerint *a bíróságnak már nem kötelezettsége az anyagi igazság kiderítése, a Polgári perrendtartásban eljárásjogi értelemben merül fel*. A tisztességes eljáráshoz való jog<sup>10</sup> olyan általános érvényű, időtől és körülményektől függetlenül, a bíróság számára fennálló egyetemes kötelezettség, amelynek mindkét, ellentétes oldalon álló fél irányában való egyforma mértékű érvényesülése erősíti bennük a perbeli pozíciójuk azonosságtudatát. A tisztességes eljáráshoz a peres feleknek joguk van, *az eljáró bíróság számára a tisztességes eljárás követelménye kötelezettséget jelent*. Ami a peres felek számára a tisztességes eljáráshoz való jog, az a bíróság számára az eljárás tisztességes lefolytatásának kötelezettsége. A tisztességes eljárás fogalma, az eljárás tisztességessége (korrektsége) alapelve körébe vonható részjogosítvány *az ügyfél-egyenlőség, a törvény előtti egyenlőség*. A peres felek, a felperes és az alperes is azonos távolságra helyezkedik el a bíróságtól, a bíróság közepén helyezkedik el a fel-

peres és az alperes közötti (jog)viszonyban. Az új eljárási törvényben a peres felek azonos perbeli helyzetét szabályozó rendelkezések garanciális jellegét és erejét kell a jogalkotónak megteremtenie és hangsúlyoznia. Az új Polgári perrendtartásban a szocialista paternalista szemlélet visszatükröződéseként az anyagi igazság kiderítése már nem lehet a bíróság célja, *a bíróság kizárólag a felek közötti jogvitát bírálja el* a rendelkezésre álló – a felek által benyújtott, illetve a bíróság által részükről beszerezni indítványozott – dokumentumok, iratok, bizonyítékok és a jogviszony létrejöttékor hatályos jogszabályi rendelkezések alapján. A tisztességes eljáráshoz való jog garantálása a peres felek számára azt a bírói attitűdöt tükrözi, amely szerint a közöttük lévő jogvita a bíróság által részrehajlás nélkül, tárgyilagosan kizárólag a jogszabályi előírások és a rendelkezésre álló periratok alapján kerülhet elbírálásra. A tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása a régi perjogi alapelv gyakorlati alkalmazása során is megmutatkozik, nevezetesen ha a bíróság mindkét fél számára azonos lehetőséget teremt a bíróság előtt a szóbeli és írásbeli nyilatkozat megtételének („audiatur et altera pars”), az érdemi döntés pedig csak ezt követően születik meg.

## III.

### A hivatalbóliság (officialitás) és a fél rendelkezési jogának egymáshoz való kapcsolata

#### 1. A bíróság hivatalból teljesített eljárási cselekményei

A hivatalbóliság határainak meghúzása (elsősorban a hivatalból bizonyítás kérdésében) az új Pp.-ben lényeges elvi, koncepcionális szempont és kérdés lehet. A bíróság részéről megnyilvánuló hivatalbóliság és a fél rendelkezési joga a polgári peres eljárásban rendszerint egymással szemben érvényesülő/ható perbeli intézkedési (a bíróság részéről fennálló), illetve eljárási cselekvési (a peres fél részéről fennálló) jogosultság és kötelezettség. A hivatalbóliság az adott, konkrét ügyben a Pp. kérelemre történő eljárás elvével<sup>11</sup> teljes mértékben ellentétes az önhatalmú bírósági (bírói) intézkedés. A hatályos Polgári perrendtartásban a bíróság hivatalból intézkedési kötelezettsége – a korábbi törvényben még szabályozott – az anyagi igazság kiderítésére vonatkozó, az eljáró bíróságra vonatkozó törvényi kötelezett-

<sup>9</sup> Lásd az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikke, Róma, 1950. november 4. (kihirdette Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény), A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikk (1966), Magyarországon kihirdette: az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. Az előbbi egyezmény a „tisztességes”, az utóbbi egyezségokmány az „igazságos” jelzőt tartalmazza a tárgyalás jellemzőjeként. Az Alaptörvény „Szabadság és Felelősség” fejezete XXVIII. cikk (1) bekezdése a „tisztességes” jelzőt tartalmazza. Az etikai alapú megközelítés szerint az „igazságos” és a „tisztességes” kifejezések jelentése fedi egymást.

<sup>10</sup> Vö. Pp. 2. § (1) bekezdése

<sup>11</sup> Lásd Pp. 3. § (1) bekezdés első mondatát

ségből vezethető le,<sup>12</sup> amely független a fél kérelmétől (nyilatkoztatótól). A bíróság hivatalbóli intézkedése az anyagi igazság kiderítésére (és nem az „eljárási igazság”,<sup>13</sup> azaz tisztességes polgári (peres) eljárás biztosítására irányult), ezért a bíróság hivatalbóli eljárási cselekményeit a bizonyítás körében fogatosítja. A bíróság ezirányú kötelezettsége nemcsak a személyállapotra vonatkozó perekben (Pp. XV–XVIII. Fejezet) érvényesült,<sup>14</sup> amelyekre a hivatalbóli bizonyítás volt amúgy is a jellemző, hanem az ettől eltérő pertípusokban állt fenn. A bíróságnak a hatályos eljárási törvény alapján már nem célja a perben az anyagi igazság kiderítése, ezért a hivatalbóli bizonyítás fenntartása – a személyállapotú pereket kivéve, amelyekben nem ebből a célból rendelte el a jogalkotó a hivatalbóli bizonyítást – sem indokolt. *A hivatalbóli bizonyítástól meg kell különböztetni azt a típusú perjogi rendszert, amelyben a bíróság (eljáró bíró) határozza meg és dönti el a felek indítványai alapján a bizonyítási eljárási cselekmények típusát, sorrendjét.* Ebben az esetben nem a bíró kezdeményezi hivatalból a bizonyítási eljárást, de a bíró vezeti és irányítja azt, ő folytatja le a bizonyítást a polgári peres eljárásban. A bíró által a polgári perben lefolytatott bizonyítási eljárás igényli a szervezett szakmai továbbképzések és önképzés által a bíró szakmai felkészültségnek erősítését és az eljáró bíró bizonyítandó tényekről és a feleket terhelő bizonyítási teherről teljes körű, egyediesített és egzakt tájékoztatását.<sup>15</sup> Ennél a modellnél a bíró a peres felek jogvitáján kívül áll, pusztán a felek által szolgáltatott – peren kívüli bizonyítás során szerzett – bizonyítékok alapján hozza meg döntését. Ezzel szemben a bíró által fogatosított bizonyítási eljárásban a bíró a peres felek jogvitájának részesévé válik (magyar modell), és az általa fogatosított bizonyítás eredménye (iratok, dokumentumok beszerzése, tanú/k/ meghallgatása, szakértő kirendelése) alapján hozza meg az ítéletet. *A bíró jelen esetben beavatkozik a jogvita elbírálásának folyamatába, a másik esetben a meglévő iratok, dokumentumok alapján kell meghoznia a döntést.* Ha ellenben a bizonyítási eljárás lefolytatásában a peres felek játszanak meghatározó szerepet, a bíró az általuk szerzett, rendelkezésére bocsátott bizonyítékok alapján ítélt. A hivatalbóliség szerepének visszaszorítására jótékony hatást gyakorolhat, ha a peres felet kötelezően és általános jelleggel jogi képviselő (ügyvéd) képviseli a polgári perben, mert kezdeményezheti azokat a bizonyításokat, amelyek a jogvita elbírálásához nélkülözhe-

tetlenek. A hazai polgári eljárásjogban a kötelező jogi képviselet napjainkra már – az elsőfokú eljárást kivéve – egyre szélesebb körben terjedt el. A kötelező jogi képviseletet kezdetben csak a felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél számára írta elő kötelezően a jogalkotó,<sup>16</sup> majd a többszörösen módosított Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényt 1995. augusztus 29-i hatállyal módosító 1995. évi LX. törvény már valamennyi Legfelsőbb Bíróság (2012. január 1-től Kúria) előtti eljárásban a fellebbezést (felülvizsgálati kérelmet) benyújtó fél számára előírta a kötelező jogi képviseletet. Végül az eljárási törvényt ismételtelen módosító 1999. évi CX. törvény rendelkezése alapján 2003. július 1-ei hatállyal az ítéltábla előtti eljárásban az ítélet, valamint az ügy érdemében hozott végzések elleni fellebbezést (csatlakozó fellebbezést), továbbá a Kúria előtti eljárásban a Pp. 253. § (3) bekezdésében meghatározott fellebbezést (csatlakozó fellebbezést) és a felülvizsgálati kérelmet (csatlakozó felülvizsgálati kérelmet) előterjesztő fél számára is<sup>17</sup> kötelezővé vált a jogi képviselet. Majd ezt követően a jogalkotó kötelezővé tette a jogi képviseletet – bizonyos pertípusok kivételével – a 2010. évi CLXXXIII. törvény 103. §-a 2011. március 1-ei hatályba lépésével a *törvényszék elsőfokú hatáskörébe tartozó perekben* is.

## 2. A kötelező ügyvédi képviselet a polgári perben – az ügyvédi díjazás kérdése

Az ügyvédkényszer alacsonyabb szintű bíróságok előtti hiánya általában azt eredményezi, hogy a fél nem vagy kevésbé tudja kifejezni a jogilag kellően megalapozott, jogszabályhelyekkel alátámasztott álláspontját a polgári perben. Ha a fél a polgári peres eljárásban ügyvéd nélkül jár el, a bíróságnak kell óhatatlanul a felet tájékoztatni az eljárási jogairól és kötelezettségeiről, amelyeket a jogi képviselővel eljáró fél előtt elvben már ismertek. A hatályos Polgári perrendtartás 121. § (1) bekezdés c) pontja szerint a keresetlevélben a felperesnek meg kell jelölnie az érvényesítendő jogot, ennek a törvényi előírásnak a jogi képviselő nélkül eljáró fél nem minden esetben tud eleget tenni, ezt a törvény által kötelezően előírt feltételt azonban a jogi képviselővel (ügyvéddel) eljáró fél általában megjelöli. A bíróság hivatalból nyújt segítséget abban, hogy a jogi képviselő nélkül eljáró fél a bíróság előtt szóban nyilatkozzon arról, hogy milyen igényt

12 A törvény célját és alapvető elveit (Pp. 1–9. §) az 1999. évi CX. törvény (nyolcadik Pp. Novella) fogalmazta újra, ezt követően a bíróságnak már nem volt feladata „az anyagi igazság kiderítése”.

13 Vö. *Gádó Gábor*: Az eljárási igazságosság a polgári perben – In: Magyar Jog 2000/1. 18–43.

14 A hatályos Pp. szerint a személyállapotú perek (státusperek): 1. a házassági perek, 2. az apasági és származás megállapítása iránti egyéb perek, 3. a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti perek, 4. a gondnokság alá helyezés, a gondnokság alá helyezés módosítása és megszüntetése iránti perek

15 Vö. *Molnár Ambrus*: A bizonyításra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség a polgári perben – In: Magyar Jog 2009/3. 129–140.

16 Vö. a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló 1992. évi LXVIII. törvény

17 A Pp. 73/A. §-hoz fűzött Complex elektronikus törvényt magyarázat szövege

kíván érvényesíteni, amelyet a bíróság tartalma szerint bírál el.<sup>18</sup> Milyen következményei lehetnek annak, ha az új Polgári perrendtartás általános jelleggel – a korábbi magyar jog hagyományaihoz visszanyúlva<sup>19</sup> – kötelezővé tenné az ügyvédi képviselőt az elsőfokú bíróság előtti eljárásban?<sup>20</sup> Az ügyvédkényszer teljes mértékű kötelezővé tétele a jelenlegi magyarországi gazdasági és társadalmi viszonyok mellett azért tűnik irreálisnak, mert a magyar társadalom nehéz anyagi helyzetben lévő rétegeinek nincs anyagi eszköze és lehetősége az ügyvédi szolgáltatás jelenlegi feltételek melletti igénybevitelére.<sup>21</sup> Az ügyvédkényszer fennálló viszonyok alapján történő teljes körű bevezetése azt is jelentené, hogy a peres félnek – a hatályos szabályok szerint – olyan mértékű ügyvédi munkadíjat kell kifizetnie, amelyet az ügyvéd az általa nyújtott szolgáltatás ellátásáért ellenértékként meghatároz. Ugyanakkor az elmúlt évtizedben tendencia volt az állam által meghatározott költségkedvezmények körének szűkítése,<sup>22</sup> és az eljárás igénybevitelének drágítása a polgári peres eljárási illetékek összegének emelésével. Az állam ipso iure már csak azt a lehetőséget biztosítja, hogy az eljárást kezdeményező felet az illeték előzetes megfizetése (előlegezése) alól mentesíti, de valamelyik – rendszerint a peres fél – köteles azt az eljárás befejezésekor megfizetni. A jogérvényesítés megkönnyítéséhez ezért az eljárást kezdeményező fél oldalán arra lenne szükség, hogy a fél jogi képviselővel járjon el, de erre a társadalom bizonyos csoportjainak nincs, vagy kevésbé van forrása. Miközben erre az officialitás háttérbe szorítása érdekében is szükség lenne, mert a jogi képviselővel eljáró fél részére a bíróság anyagi jogi kérdésekben nem adhat jogi tájékoztatást. Az ügyvédkényszer általános jellegű bevezetése mellett, azaz összefüggő szabályozásra szoruló kérdés az ügyvédi munkadíjra vonatkozó rendelkezések újragondolása. Egy olyan új díjazási rendszer kialakítása lenne igazságos és méltányos, amely egyszerre és egy időben venné számításba a) a társadalom tagjainak teherbíró képességét, b) az ügyvéd (jogi képviselő) által ténylegesen elvégzett munka nehézségi fokát, munkaigényességét, időtartamát; c) az előző pontok figyelembe vétele alapján megszűnne az ügyvédi munkadíj felek között

szabad megállapodás tárgyaként történő szabályozása; d) egy olyan kötött, az elvégzett munkához igazodó díjszabást vezetne be, amely a per ésszerű időn belül történő befejezését segítené elő. Pl.: a rendszer honoralná, ha a jogi képviselő előmozdítaná a felek között perbeli egyezség létrejöttét, illetve a jelenleginél határozottabban sújtaná az új szabályozás a per elhúzását (iratok határidőn belüli benyújtásának elmulasztását; az iratok tárgyalási határnapot megelőző napon történő előterjesztését a bíróságon; az iratok bíróságra való utolsó pillanatban történő benyújtása mellett az ellenérdekű, jogi képviselővel eljáró fél részére való megküldésének elmulasztását). Az új ügyvédi díjszabás erősíthetné azt az elvet, amely alapján a jogi képviselőnek is kedvezőbb opció lenne anyagi szempontból az ügy mielőbbi befejezése, (az ügyvéd ebben való érdekeltté tétele által), másrészt az ügyvédnek az adott befejezett ügy miatt felszabaduló időben lehetősége lenne más ügyben is az ügyvédi tevékenység kifejtésére. e) Az ügyvéd részéről felmerülő ügyvédi munkadíj iránti igény mellett ugyanakkor vele szemben a szolgáltatás igénybe vevője magas fokú jogi szakértelmet és szakmai felkészültséget vár el és kíván meg. Ennek biztosítása érdekében a jogi képviselőnek (ügyvédnek) is – hasonlóan a bíróhoz – komoly, ad absurdum kreditpontok megszerzését előíró szakmai továbbképzésen való kötelező részvételének előírása, amelyen a szakmai előmeneteléről megfelelően – vizsga formájában – adott esetben számot kellene adnia [pl. Magyar Ügyvédi Kamara, illetve a megyei ügyvédi kamarák által szervezett képzések, egy-egy új jogszabály hatálybalépése miatt szervezett országos képzések (továbbképzések)].

### 3. A jogcímhez kötöttség kérdése – a kereseti kérelemhez kötöttség kérdése

A magyar polgári eljárási jogban az ezredfordulón és az azt követő években élénk vita alakult ki a jogcímhez kötöttség (kérelemhez kötöttség) kérdése vonatkozásában.<sup>23</sup> A tudományos vita háttérében az az ellentmondásos helyzet húzóódott meg, hogy a hatályos

18 Pp. 3. § (2) bekezdése második mondat

19 Az ügyvédkényszer a magyar jogban a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény hatályba lépéséig (1953. január 1.) a magyar jog része volt. Az 1881. évi LIX. t.c. 12. §-a alapján a rendes eljárásban a „feleknek magukat ügyvéd által kell képviseltetniük”. A Polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. tc. is az ügyvédkényszer talaján állt.

20 2013. január 1-től az elsőfokú bíróság elnevezése a korábbi 'helyi bíróság' (elsőfokú bíróság) helyett 'járásbíróság', 2012. január 1-től a korábbi 'megyei bíróság' (másodfokú bíróság) elnevezése 'törvényszék'-re változott.

21 Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 9. § (2) bekezdése szerint az ügyvédi megbízási díj a felek szabad megállapodásának tárgya. Ennek a szabálynak a fenntartása mellett a kötelező jogi képviselő bevezetése Magyarországon jelenleg irreálisnak tűnik, mert a jogkereső közönség jelentős része az ügyvéd által meghatározott munkadíjat nem tudja megfizetni.

22 A jogalkotó megszüntette a tárgyi költségmentes perek kategóriáját, helyette a tárgyi költségfeljegyzési jog kedvezményét iktatta törvénybe (56/2007. (XII. 22.) IRM rendelet), amely az illeték-feljegyzési joghoz hasonlóan minősíthető. Ennek értelmében az eljárási illetéket ugyanúgy nem kell előzetesen megfizetni (leróni) az eljárás megindításakor, mint a tárgyi költségmentes pertípusoknál (Pp. 85/A. §), de a tárgyi költségfeljegyzési jog alapján a peres félnek a le nem rótt eljárási illetéket meg kell fizetnie, nem úgy, mint a költségmentes pereknél, amelyeknél a le nem rótt eljárási illetéket a Magyar Állam viseli (Pp. 84. §).

23 A Magyar Jog c. folyóirat hasábjain jelentek meg – többek között – tanulmányok a jogcímhez (kereseti kérelemhez) kötöttség kérdéssel összefüggésben. Pl. Haupt Egon: A jogcímhez kötöttség kérdése a polgári perben – In: Magyar Jog 2010/10. 605–616.; Kovács László: Mit jelent a bíróság jogcímhez kötöttsége? – Eszrevételek dr. Haupt Egon cikkére – In: Magyar Jog 2003/9. 553–554.; Haupt

*Polgári perrendtartás előírásai*<sup>24</sup> és a bírói/ítélkezési gyakorlat által kialakított rendelkezések nem álltak egymással összhangban. A peres fél által előadott kérelemhez a bíróság nem feltétlenül volt kötve, a bíróság a konkrét jogszabályhely megjelölése nélkül is vizsgálhatta a jogvita alapját képező jogviszonyt.<sup>25</sup> Ebben az értelemben a fél rendelkezési joga és a bíróság hivatalbóli – erre irányuló kifejezett kérelem nélküli – eljárása utközik össze egymással. A probléma abból fakad, hogy az ún. szocialista Pp. tartalmazta az anyagi igazság kiderítésére vonatkozó bizonyítási kötelezettségét a bíróságnak, amelynek teljesítése érdekében a bíróság hivatalból bizonyítást foganatosíthatott.<sup>26</sup> A bíróság kötve van-e a fél által megjelölt jogcímhez? *Az állandó bírói gyakorlat szerint a kereseti kérelemhez kötöttség nem jelenti egyúttal a jogcímhez kötöttséget is.*<sup>27</sup> A jogcímhez kötöttség kérdésében ismételtelen a fél rendelkezési joga és a bíróság hivatalbóli eljárása, illetve intézkedése közötti kollízió húzódik meg. A jogcímhez kötöttség és a kereseti kérelemhez kötöttség kérdése („ne eat iudex ultra petita partium”) a magyar jogban nem teljesen bír egymással azonos jelentéssel. Ennek oka a szocializmus időszakából, az anyagi igazság kiderítésére törekvő perjogi szemléletből fakad. Az ún. szocialista Pp. a bíróság kötelezettségévé tette – a hivatalbóliség szellemében – az igazság kiderítését, ennek érdekében, a fél kérelmétől függetlenül, a bíróság a polgári perben saját eljárási cselekményeket foganatosíthatott. *A bíróság az igazság kiderítése érdekében függetlenülthette magát a jogcímhez és a kérelemhez kötöttségtől is.* Az igazság kiderítésére vonatkozó (hivatalbóli) kötelezettség felülírta azt, hogy a fél milyen jogcímet jelölt meg, illetve nem tüntetett fel. A szocialista Pp. időszakából eredően kialakult, a jogcímhez kötöttség áttörésére épülő bírói gyakorlat ellentétbe került a Pp. tételes – tárgyi – jogi előírásával.<sup>28</sup> Ezzel a rendelkezéssel összefüggésben kezdett formálódni az 1960-1970-s évektől kezdődően az az ítélkezési gyakorlat, amely lehetővé tette a bíróság számára a kérelemtől függetlenül, hogy az anyagi igazság kiderítése végett a per alapjául szolgáló jogviszonyt teljes körű vizsgálat alá vonja.<sup>29</sup> *Kialakult a jogcímhez kötöttséget áttörő bírói gyakorlat, de közben a jogszabály szövege már*

*megváltozott, egyrészt kikerült a törvény szövegéből „az anyagi igazság kiderítésére törekvés”, másrészt a jogszabály már nem írt elő a bíróság számára „hivatalbóli bizonyítást”. A bírói gyakorlat által kimunkált elvek (amelyek a korábban hatályos jogszabályra vonatkoztak) a megváltoztatott tartalmú polgári eljárási törvénnyel már nem állt összhangban, a fél rendelkezési joga és a hivatalbóli bizonyítás szembe került egymással. A fél rendelkezési jogát kidomborító jogszabályi előírások és a fél rendelkezési jogán túllépő ítélkezési gyakorlat utközésében kellett az eljáró bírónak az adott konkrét ügyben döntenie. A fél rendelkezési joga és a Pp. előírásai alapján a bíróság abban a kérdésben határoz, ami a jogvita tárgya, olyan kérdéssel viszont – elvben – nem foglalkozik (foglalkozhat), amelyre a jogvita (a peres felek közötti jogviszony) nem vonatkozik, de nem is köteles foglalkozni, mert a bíróságnak már nem volt célja és nem volt feladata sem az anyagi igazság kiderítése. Az új Polgári perrendtartásban világos megoldást jelentene, ha a bíróság csak és kizárólag abban a kérdésben foglalna állást, amelyben a fél a jogvita elbírálását kéri (Ha a felet ügyvéd képviseli, általában pontosan meghatározásra kerül, hogy a kereseti kérelem mire irányul).*

A polgári eljárásjog alapelve, *a kérelemre történő eljárás elve*, amelynek értelmében a bíróság hivatalból nem jár el, csak arra vonatkozó konkrét kérelem esetében. Ennek a szabálynak az analógiájára megfelelően alkalmazható előírás lehetne az új eljárásjogi törvényben, mely szerint a bíróság hivatalból nem jár el olyan kérdés vizsgálata tárgyában, amelyre a fél kérelme nem irányul. Ezzel a javaslattal következetesen biztosíthatóvá válna a kérelemhez kötöttség és jogcímhez kötöttség összhangja, azaz ez által a kérelemhez kötöttség egyúttal jogcímhez kötöttséget is jelenthetne, *a kérelemhez kötöttség, mint szélesebb eljárásjogi fogalmi kategória magában foglalná a jogcímhez kötöttséget, mint szűkebb perjogi definíciót.* A kötelező jogi képviselő (ügyvéd-kényszer) bevezetése szorosan kapcsolódik a jogcímhez kötöttség kérdéséhez is, hiszen, ha a peres felet ügyvéd képviseli, határozottan és szigorúan követelhető meg vele szemben a kereseti kérelem jogalapjának az egzakt meghatározása is.

*Egon:* És mégis jogcímhez kötött! – Válasz dr. Kovács László szerkesztő észrevételeire – In: Magyar Jog 2003/12. 738–742.; *Osztheimer Katalin:* A jogcímhez kötöttség alapvető kérdései a magyar polgári perben – In: Glossa Iuridica Civilisztika III. évfolyam 1. szám (2012/1.) www.glossajuridica.hu 92–98.; *Lugosi József:* Gondolatok a kereseti kérelemhez kötöttségről – In: Magyar Jog 2010/11. 674–684.; *Virág Csaba:* A polgári per igazságossága – Az alakí- és anyagi igazság érvényesülésének emlékeztetőkérdései – In: Kúriai határozatok – Fórum 2013/1. 103–107.

24 Pp. 3. § (2) bek. második mondata, Pp. 121. § (1) bek. c. pontja

25 BH 1980. 341. – P. törv. V.21281/1979., EBH 2006. 1422. II. (Legf. Bír. Gfv. IX. 30. 039/2006. sz., BH 2003. 279. II. – Legf. Bír. Pfv. V. 21. 679/2000. sz.,

26 A Pp. – nyolcadik novellája (1999. évi CX. törvény) 2000. január 1-ei hatálybalépésig hatályos – 3. § (1) bekezdése szerint: „A bíróságnak az a feladata, hogy a jelen törvény céljának (1. §) megfelelően az igazság kiderítésére törekedjék”. A Pp. – hatodik novellája (1995. évi LX. tv.) hatálybalépésig, 1995. augusztus 29-ig hatályos – 164. § (2) bekezdése szerint: „A bíróság az általa szükségesnek talált bizonyítást hivatalból is elrendelheti”.

27 BH 1984. 371 – Legf. Bír. Gf. II. 30641/1982. sz.

28 Pp. 3. § (1) bekezdése

29 BH. 1977. 276 – Legf. Bír. P. törv. II. 20634/1976. sz.; BH. 1980. 341. – P. törv. V. 21282/1979.; BH. 1984. 371. – Legf. Bír. Gf. II. 30641/1982. sz.

## IV.

### A polgári per bírása szerepének változása/változatlansága

#### 1. A polgári peres eljárás elkerülése – a polgári peres eljárás

A polgári peres eljárást irányító, és a polgári per tárgyalását vezető bíró eljárásjogi feladatait alapvetően az új Polgári perrendtartásnak kell meghatároznia.<sup>30</sup> A bíró státuszát és közjogi jogosítványait – ügyszaktól (polgári, büntető, munkajog, közigazgatási jog) függetlenül – a bírósági szervezetre, a bíróságok igazgatására és a bíró jogállására és javadalmazására vonatkozó jogszabályok is tartalmazzák.<sup>31</sup> Az eljárást jelentős mértékben befolyásoló tényező, hogy a jogalkotó milyen szerepet kíván kijelölni az eljárás központi figurájának, a hivatásos bírónak? Az új Pp.-nek kell meghatároznia majd, hogy a bírónak milyen jogosítványai lesznek a tárgyalás vezetése körében, a bizonyítási eljárás lefolytatása mennyiben marad továbbra is az eljáró bíró kötelezettsége. A hatályos, többször módosított Pp. előtti magyar jogban (a Polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. tc.) *a bíró szerepe nem volt formális*: a bírónak gondoskodnia kellett az ügy kimerítő tárgyalásáról, a bíróság a kérdezési jog gyakorlásával aktívan bekapcsolódott a tényállás felderítésébe, a bíróság hivatalból rendelkezett el tanúbizonyítást, ha az a tényállás felderítésére szolgálhatott.<sup>32</sup> A bizonyítás azt a felet terhelte, aki valamit állított. A bíróság a perben felhasználható bizonyítékokat szabadon mérlegelhette.<sup>33</sup> A hatályos Pp. szerint a bíró folytatja le a bizonyítási eljárást, a bíró tájékoztatja a Pp. 3. § (3) bekezdése alapján a jogi képviselővel eljáró feleket is a bizonyítási teherről. A peres felek személyes meghallgatását a bíró foganatosítja,<sup>34</sup> a bírót illeti meg a jog, hogy a tanút elsőként kikérdezze,<sup>35</sup> a kérdéseket a szakértőnek először a bíró teheti fel.<sup>36</sup> A polgári eljárási törvény értelmében a bíró engedélyezi a fél képviselői részére, hogy a félhez, az ellenérdekű félhez, a tanúhoz és a szakértő-

höz kérdéseket tehesse fel. Az új Pp.-ben ezért fontos elvi, dogmatikai jelentőségű jogalkotói elhatározás lesz a bíró feladatának és funkciójának kijelölése a bizonyítási eljárásban. Ha az új eljárási törvényben is megmaradnak a bírónak ezek a jogosítványai, nem lényegtelen, hogy ezt megelőzően a peres felek között az adott polgári peren kívül folyt-e az adott ügyben bizonyítási eljárás (egyeztetés, közvetítés), amelynek eredménye már rendelkezésre áll a polgári perben, illetve ha a peren kívüli egyeztetésről, a felek közötti közvetítésről született jegyzőkönyv, amely már csak azokat a vitapontokat tartalmazza, amelyekben a feleknek nem sikerült egymással megállapodniuk (ezáltal viszont tovább „szűkül” a bíróság előtti jogvita). Az új Pp.-ben a kérdés már akként jöhet szóba, hogy a felek közötti – a jogvita békés rendezése érdekében történt – peren kívüli bizonyítás eredményei mennyiben használhatóak fel, illetve a bizonyítási eljárás célirányosan már csak olyan kérdésekre összpontosít, amely ténylegesen vitás a peres felek között. A bíró szerepe a kevésbé tevőleges (aktív) és a beavatkozás nélküli (passzív/inaktív) szerep közötti tartományban változhat. Mindenesetre, ha a jogvita egy részét sikerül peren kívül rendezni, a polgári peres eljárás lényegesen szűkebb területre összpontosulhat, amely az eljáró bíró perbeli szerepét is koncentráltabbá teheti. Milyen modellt fog követni a bírói szerepfelfogás tárgyában a jogalkotó az új Polgári perrendtartásban? A korábbi officialitást erősítő kontinentális (német, osztrák) modellt követi-e a jogalkotó,<sup>37</sup> – ebben az esetben maradna minden ügy, mint a hatályos Polgári perrendtartásban –, vagy a jogalkotó az angolszász modell (*adversary system*)<sup>38</sup> felé kíván közelíteni, amelyben a felek aktív és tevőleges szerepe mellett – miközben a bíró a háttérben marad – a fő cél, a per elkerülése, a polgári peres jogvita elhárítása.<sup>39</sup> Ennek megvalósítása érdekében a jogalkotó az angolszász jogban minden lehetséges eszköz igénybe vételével biztosítja, hogy a per elkerülhető legyen (mediáció a per előtt és a per folyamatban léte alatt, a jogvita bírósági közvetítő előtti rendezése a per előtt és a per folyamatban léte alatt is).<sup>40</sup> Ez a kérdés a

30 Bármilyen szerepet is szán az új Pp. a bírónak, a Magyar Királyság szokásjogát összefoglaló Hármaskönyv (Tripartitum) – 1514) szerint általános érvénnyel meghatározott bírói feladat – *a törvény kiszolgáltatásának tiszte, vitás kérdés jog szerinti eldöntése, igazság szolgáltatása a népnek* – változatlan marad (In: Werbőczy István: Tripartitum – A dicsőséges Magyar Királyság szokásjogának Hármaskönyve Budapest, Téka Könyvkiadó, 1990., 50).

31 Lásd a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt és bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvényt, valamint a 2011. évi CXL. törvényt

32 Kengyel Miklós: A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben Akadémiai Doktori Értekezés Pécs 2003., 163., 169.

33 <http://majt.elte.hu/Tanszék/Majt/Magyar%20JogtorteNET/torvenykezesijog/peresel>. (2013. 01.28.)

34 Pp. 141. § (1) bekezdése

35 Pp. 173. § (3) bekezdése

36 Pp. 180. § (2) (3) bekezdése

37 Rosenberg, Leo–Schwab, Karl–Gottwald, Peter: Zivilprozeßrecht 15. Aufl. München, Beck, 1993.

38 Jolowitz John Antony: Adversarial and Inquisitorial Approaches to Civil Litigation Cambridge, The Cambridge Lectures, 1983.; Andrews, Neil: The Adversarial Principle: Fairness and Efficiency: Reflection on the Recommendations of the Woolf Report. In: Zuckerman, Adrian–Cranston, Ross (ed.): Reform of civil procedure. Essays 'Acces to Justice' Oxford, Clarendon Press, 1995., 169–183.

39 Kengyel: i. m. (32.pont szerint) 65–82.

40 A közvetítői tevékenységről szóló – 2003. március 17-től hatályos – 2002. évi LV. tv. a polgári jogviták bíróságon kívüli rendezése – a per megelőző közvetítés jegyében és szellemében – született. A törvény hatálya nem terjed ki a külön törvényben szabályozott más közvetítői vagy békeltetői eljárásra, továbbá a választottbírói eljárás során lefolytatandó közvetítésre (1. § (2) bek.). (A választottbíráskodásról külön törvény, az 1994. évi LXXI. törvény rendelkezik). A törvény alapján történő közvetítésnek a per előtt és a per folyamatban lé-

jogalkotó elvi állásfoglalását igényli. A jogalkotónak szerencsés lenne törekednie arra az új Polgári perrendtartás megalkotásakor, hogy minden (peren kívüli) lehetőséget kötelezővé tegyen és előírjon a jogvitában érintettek számára, hogy *polgári peres eljárás megindítására csak abban az esetben kerülhessen sor, ha a jogvita polgári perben való rendezése már elkerülhetetlen*. Magyarországon, a peren kívüli (alternatív) vitarendezésnek az 1989-1990. évi rendszerváltás előtt nem volt hagyománya. A magyar társadalomba is be kell ágyazódnia a vitarendezés ezen, per elkerülését célzó intelligens és kulturált formájának, amely nagymértékben elősegítheti azt, hogy a jogvitában érintettek is úgy gondolják, hogy a polgári peres eljárás megindítása előtt még mindent megtesznek a polgári per elkerülése érdekében. Ennek a szemléletnek és gondolkodásmódnak a kialakulása a magyar társadalomban hosszú távú folyamat eredménye lehet, amelyet nagymértékben befolyásolhat, hogy az elkövetkezendő évtizedekben a megélhetési körülmények és az általános életszínvonal negatív vagy pozitív irányban változik-e Magyarországon.<sup>41</sup> A jogalkotónak ezért a viszonylag hosszú időtartamú folyamathoz illeszkedő, azzal összhangban álló, és a peren kívüli vitarendezést preferáló új jogszabály megalkotását kell célul kitűznie maga elé. Ebben az esetben a polgári eljárásjogi jogalkotás követi a konfliktuskezelés és a vitarendezési kultúra fejlődését.

## 2. A polgári peres eljárás előtti kötelező egyeztetés, közvetítés (mediáció)

A magyar társadalomban napjainkra már kialakultak azok a tendenciák, amelyek a peres eljárás elkerülésének folyamatát kívánták erősíteni. A hatályos Pp. feszes keretek között, csak a gazdálkodó szervezetek közötti perekben, megszorításokkal írja elő a peres eljárás megindítását megelőző kötelező egyeztetést.<sup>42</sup> A gazdálkodó szervezetek közötti kötelező egyeztetés előírása a gazdálkodó szervezetek számára nagyon szűk lehetőséget teremt, a több, törvény által megha-

tározott kivétel által. Nem áll fenn a kötelező egyeztetési kötelezettség a gazdálkodó szervezetek között, ha a) jogszabály a keresetindításra 60 napnál nem állapít meg hosszabb határidőt; b) a törvény negyedik részében megállapított különleges eljárásokban; c) a fizetési meghagyásos eljárást követő perben (Pp. 315.§); d) külön törvény eltérő rendelkezése hiányában a nemperes eljárásokban; e) a törvény ötödik részében meghatározott kiemelt jelentőségű perben.<sup>43</sup> Alapvető jogalkotói elhatározás lehet ebben az összefüggésben az új Pp.-ben is: az angolszász modell követése (perelkerülés) vagy a korábbi (jelenlegi) szemlélethez való visszatérés (a per lefolytatása). Továbbra is bizonytalan, hogy az új Polgári perrendtartás szerint a felek közötti jogvitában a polgári per ultima ratio marad-e: azaz csak abban az esetben kerül rá sor, ha a felek peren kívül (mediációs vagy választottbírói, illetve békéltető testület előtti) eljárásban nem tudják a jogvitájukat egymás között rendezni.<sup>44</sup> A jelenlegi szabályozás a sok kivétellel tarkítva, keskeny tartományban írja csak elő kötelező jelleggel a keresetindítás előtti kötelező peres eljárás megindításának elkerülését célzó egyeztetést. A hatályos eljárásjogi szabályozás *magánszemélyek közötti pertípusokban általános jelleggel nem ír elő peres eljárás kezdeményezése előtti kötelező egyeztetést*.

## 3. A pergátló kifogás (pergátló körülmény)

A polgári peres jogvita részben az ügy tárgyából, a jogvita jellegéből adódóan és részben a felek kompromisszum-készsége okán gyakran elkerülhetetlen. Az ilyen eseteknél is a jogalkotónak arra lenne indokolt törekednie, hogy a bíróságra benyújtott kereseti kérelem formai és tartalmi okokból alkalmas legyen arra, hogy a bíróság a vitatott anyagi jogi kérdésben érdemben határozhasson. Ennek érdekében a hazai jogalkotó előtt is adódik a lehetőség, hogy – a német, osztrák és svájci jog mintájára – kialakítsa a perelőfeltételek (*Prozessvoraussetzungen*) logikailag zárt és dogmatikailag az eljárás elemire (eljárás, bíróság, felek, jogvita, illetve annak tárgya) épülő rendszerét.<sup>45</sup> Az új Polgári

te alatt is helye van. Az e törvény szerinti *közvetítői eljárásnak* a hatályos szabályozás szerint *nincs helye* az apasági és származás megállapítása iránti egyéb perekben, a szülői felügyelet megszüntetése, a gondnokság alá helyezés iránt indított perekben, a közigazgatási perekben, a sajtó-helyreigazítási eljárásban, az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárásban és a végrehajtási perekben. A bíróság döntése szükséges a házassági perekben (1. § (3) bek.). A *közvetítés* e törvény alapján folytatott olyan *permegelőző, konfliktuskezelő, vitarendező eljárás*, amelynek célja a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján a vitában érintett, harmadik személy (közvetítő) bevonása mellett a felek közötti vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása (2. §).

41 Jogalkalmazói tapasztalat, hogy- feltehetően a rendelkezésre álló anyagi források szűkülése következtében is-a magánjogi jogviták is kiélezettebbek lettek, erősebbé vált a polgári perben a peres felek közötti küzdelem.

42 Pp. 121/A. § (1) bek.

43 Pp. 121/A. § (4) bek. A jogalkotó a *kiemelt jelentőségű perek körébe* azokat a pereket sorolja, amelyekben a) a pertárgy értéke a 400 millió forintot meghaladja; b) azokban a megállapításra irányuló perekben (Pp. 123. §), amelyekben a pertárgy értéke a 400 millió forintot meghaladja; c. az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 67. §-ban foglaltak alapján indított perekben (Pp. 386/A. § (1) bek.).

44 A témáról bővebben: Gyekiczky Tamás: A mediációról mint a polgári és kereskedelmi jogviták bíróságon kívüli lehetőségének rendezéséről – az Európai Unió mediációs irányelve a német és magyar polgári eljárásjog tükrében. Jogösszehasonlító tanulmány Budapest, Gondolat Kiadó, 2010.; Nagy Márta: Bírósági mediáció. Szeged, Bába Kiadó, 2011.

45 <http://ruesmann.jura.uni-sb.de/gvv2001/Vorlesung/prozessvoraussetzungen.htm>.(2013.november07.); [http://zvr.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/inst\\_zvr/Konecny/Hauptvorlesung/VOZIVILPROZESS\\_Teil\\_Konecny.pdf](http://zvr.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_zvr/Konecny/Hauptvorlesung/VOZIVILPROZESS_Teil_Konecny.pdf)(2014.március16.); <http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/domej/archiv/FS12/zvr1-1/ZVR-I-FS1HO3.pdf> (2014. március 16.)



perrendtartásban követendő új irány lehet a perelőfeltételek szigorú megkövetelése és a törvényen belül egy helyen való, koncentrált szabályozása. A negatív értelemben vett perelőfeltétel, mint perakadály lehetséges, történelmi előzményekre visszatekintő szabályozási formája pergátló kifogás (pergátló körülmény). *A magyar jogban nem tradíció nélküli pergátló körülmény vagy pergátló kifogás*<sup>46</sup> ismételt bevezetése is azt a célt szolgálná, hogy a kodifikátor is a polgári per létrejöttét lehetőség szerint meg tudja akadályozni. A pergátló körülményt a bíróság a korábbi magyar jogban az eljárás bármely szakaszában hivatalból vette figyelembe, a pergátló kifogást az alperes terjeszthette elő.<sup>47</sup> Ennek a régi jogintézménynek a felelevenítése az új Pp. e körben kialakítandó jogdogmatikai egységen túl azt a célt is szolgálná, hogy a pergátló körülmények teljes körű meghatározása által szigorú feltételekhez kötné a keresetindítást, majd a későbbiekben a per létrejöttét is. A hatályos Polgári perrendtartás a „pergátló körülmény” vagy „pergátló kifogás” elnevezés említése nélkül meghatározza azokat az okokat, amelyek a per létrejöttét kizárják (Pp.130. § – a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítása), vagy a már létrejött per megszüntetését írják elő (Pp.157. § – a per megszüntetése). E jogintézmények (a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítása, per megszüntetése) a mostani eljárási törvényben a bíróság általi intézkedést helyezik előtérbe és nem azoknak a feltételeknek, vagyis a pergátló körülményeknek (a pergátló kifogás alapjául szolgáló okoknak) a meghatározását és a jogszabályon belül egységes szerkezetű elhelyezését, amelyek a per létrejöttét (a már létrejött per továbbfolytatását) megakadályozhatnák. Ez a kérdés is összefüggésben áll azzal az elvi állásponttal, hogy a jogalkotó mennyire, milyen mértékben kívánja hangsúlyozni az alternatív, a polgári per elkerülését célzó vitarendezést. Az új Polgári perrendtartás megalkotásakor eldöntendő kérdés lesz, hogy a per elkerülését célzó fázisok milyen módon épülhetnek majd egymásra. Ha jogvita elbírálásának teljes rendszerét vesszük szemügyre az első lépés a polgári per előtt a mediációs (közvetítői) eljárás igénybevétele. Ha a közvetítői eljárást a jogalkotó nem teszi kötelezővé, a közvetítésen alapuló vitarendezési kultúra teljes körű magyarországi elterjedése hiányában, a vitában álló felek nem biztos, hogy élnek e lehetőséggel, és a per elkerülésének megkísérlése nélkül a bíróság előtti polgári peres

eljárás megindítását kezdeményezik. A kötelező közvetítői eljárás lebonyolításában a bíróság is közreműködhet. Általános alapelv és jogelv az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása (*Access to Justice*). A bíróság által, a polgári peres eljárást megelőzően végrehajtott egyeztetés nem zárna el a jogvitában érdekelt felet a bírósághoz fordulástól, ugyanakkor mégis megteremtené a lehetőségét annak, hogy a fél megkísérelje a másik féllel szemben fennálló érdekellentét peren kívüli rendezését. A jogalkotó számára az új eljárási törvényben annak elbírálása is tisztázásra szorul, hogy a bíróság (állam) és a nem bírósági szféra (nem állam) között miként kerül megosztásra a polgári peres eljárást megelőző egyeztetés feladata. A jogvita – polgári peres eljárást megelőző – békés rendezésében a magánszektor vagy az állami szektor szerepvállalása lesz-e a meghatározó? Ebben a kérdésben való állásfoglalásban több megfontolás is jelentőséghez juthat. Jogos elvárás lehet az állam részéről, hogy az általa, a központi költségvetésből fenntartott bírósági szervezetnek primátusa legyen a jogvita megoldásában a nem állami fenntartású és működtetésű intézményekkel, testületekkel szemben. *Az állam így hangsúlyosan, megfelelően és kellőképpen kifejezésre juttathatná (szimbolizálhatná), hogy az igazságszolgáltatási (bírósági) hatalom gyakorlása* – ebben az összefüggésben a jogvita peres és peren kívüli elbírálása – *továbbra is és változatlanul állami monopólium.* Ebből a nézőpontból kiindulva a bírósági szervezet a jogvita megoldásában főszereplő, az egyéb (nem állami) szervek, testületek, intézmények csak kiegészítő, kiegészítő funkciót láthatnának el. Az elvi megfontolás mellett a koncepció kialakítását pénzügyi/financiális szempontok is befolyásolhatják. Miért tartana fenn az állam relatíve költséges<sup>48</sup> bírósági szervezetet, ha a jogvita rendezésében nem a bíróság látja el a legfontosabb feladatot?

#### 4. A polgári peres eljárás megindítása – a polgári per létrejötte

A hatályos eljárási törvény gyökeresen szakított a korábbi magyar jogban a Polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. tc. alapján bevezetett percezúra intézményével, és elvetette a tárgyalás megosztását perfelvételi és érdemleges tárgyalásra.<sup>49</sup> A hatályos Polgári perrendtartás az osztatlan tárgyalási rendet követi, a korábbi osztott tárgyalási

46 A „pergátló kifogás” fogalmát a sommás eljárásról szóló 1893. évi XVIII. t.c. (Setv.) 27. § (1)–(6) bekezdéseinek rendelkezései vezették be. A pergátló kifogásokat az új törvény, a Polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. tc. már taxatívén meghatározta (Pp. 180. §).

47 A Polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. tc. 180. § első bekezdése

48 A bíróságok költségvetési támogatását Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény VI. fejezete állapítja meg a bíróságokra vonatkozó adott évre eső állami támogatás összegét – valamennyi bíróságot, a Kúriát és a bírósági szervezetet érintő fejlesztéseket, beruházásokat is beleértve – 84 009,2 millió Ft-ban határozta meg. A költségvetési támogatás jelenlegi mértéke alapján az állam a jogvita bíróságok előtti elbírálásának továbbra is döntő jelentőséget tulajdonít. A 2013. évre vonatkozó központi költségvetés a bevételi főösszeget 15 323 816,1 millió Ft-ban (1. § a.), a kiadási főösszeget 16 205 150,9 millió Ft-ban állapította meg (1. § b.).

49 1911. évi I. tc. Negyedik fejezete, a 178–193. § szabályozták a „perfelvételi tárgyalás”-t, és a Hatodik fejezete, 206–254. §-ai rendelkeztek az „érdemleges tárgyalás”-ról

szisztéma helyett. Ennek az lett a következménye, hogy a polgári per létszakai (elsősorban a „perindítás” és a „per létrejötte” vonatkozásában) nem egyértelműen és kétséget kizáróan artikuláltak/elkülönítettek a hatályos Polgári perrendtartásban. Részben ennek következménye, hogy a hatályos eljárási jogban a „per megindítása”, „perindítás”, „keresetindítás” fogalmak/meghatározások/szakkifejezések keverednek egymással és eltérő jelentéstartalommal fordulnak elő a hatályos Polgári perrendtartásban és különböző más jogszabályokban is.<sup>50</sup> Az eljárás szakaszainak elkülönítése tárgyában fennálló, szóhasználatban megmutatkozó bizonytalanság elsősorban a jogszabály szövegében gyökerezik, annak tartalmából fakad. A Pp. 121. § (1) bekezdésének első mondata szerint: „A pert keresetlevéllel kell megindítani”.<sup>51</sup> A pert a felperes a keresetlevéllel indítja meg, de a per csak azt követően jön létre, ha a bíróság a keresetlevelet az ellenérdekű fél részére kézbesítette.<sup>52</sup> A „perindítás” (a per megindítása) megfogalmazás és a „per létrejötte” fogalom között éles distinkciót kell húzni. Magyarországon a jogirodalomban is gyakran keveredik a két fogalom, és a keresetlevél ellenérdekű fél részére történő kézbesítése minősül „perindításnak”.<sup>53</sup> A Pp. 121. § (1) bekezdés első tagmondata alapján viszont a „perindítás” (a per megindítása) a keresetlevél bíróságra való benyújtásával veszi kezdetét. Az egyetemi tankönyv szerint „a kereset olyan jogvédelmi eszköz, amellyel a polgári per indul”.<sup>54</sup> Plósz Sándor szerint a kereseti cselekmény a peralapítási cselekmény egy része, a peralapítást nem fejezi be, a bírósághoz és az ellenfélhez irányul peralapítás végett.<sup>55</sup> Még a XIX. században Magyar Géza megfogalmazása szerint a kereset perbeli cselekvény, a bírósághoz intézett jogsegély, az állam bírói hatalmának gyakorlása iránt.<sup>56</sup> A hatályos törvény megfogalmazása és a jogirodalmi fogalomhasználat különbözősége jogdogmatikai szempontból is bizonytalanságot szül. A keresetlevél bíróságra történő benyújtása feltételes perindítást jelent, amely attól a kondíciótól függ, hogy a bíróság a keresetlevelet ne utasítsa el idézés kibocsátása nélkül, vagyis a keresetlevél alkalmas legyen arra, hogy a bíróság az ügyet kitűzze tárgyalásra (nem állnak fenn perakadályok, fennállnak a perelőfeltételek). A keresetlevél bíróságra törté-

nő benyújtása abban az esetben, ha a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja (Pp. 130. §), kétoldalú (felperes és a bíróság közötti) eljárást jelent, amelyről az ellenérdekű fél hivatalos tudomással nem rendelkezik. Az eljárás felperes és a bíróság közötti kétoldalú jogviszonyon alapuló fázisa ellenérdekű felek közötti valódi jogvitának még nem tekinthető, hiszen az eljárásnak az alperes még nem részese. Ha megfelel a valóságnak az az állítás, miszerint a keresetlevél bíróságra történő benyújtása feltételes perindítást jelent, a tényleges perindítás – perakadály hiányában – a keresetlevél ellenérdekű féllel való közlése. Ebben az értelemben a „perindítás” és a „per létrejötte” fogalmak azonos jelentéstartalommal bírnak. Az új Polgári perrendtartás megalkotásakor a jogalkotónak ezt a jogszabályi bizonytalanságot az új jogszabály szövegében lehetőség szerint egyértelműen korrigálnia kell.

#### 5. A kereseti kérelemtől történő elállás és a per megszüntetése közötti jogszabályi (alkotmányos-alaptörvényi) összszűtközés a hatályos Polgári perrendtartásban

Magyarország Alaptörvénye biztosítja (mint ahogy a korábbi Alkotmány is biztosította) minden állampolgár számára az emberi méltósághoz való jogot.<sup>57</sup> Az emberi méltósághoz való jog részjogosítványa az alkotmánybírói gyakorlat alapján az önrendelkezési jog, illetve a fél rendelkezési joga. A fél rendelkezési joga körébe tartozó jogosítvány a keresetlevél benyújtása a bíróságra, egyezségkötés a peres eljárás folyamatban léte alatt, valamint elállás a kereseti kérelemtől. A felperes kereseti kérelmétől a rendelkezési jogából fakadóan a hatályos Polgári perrendtartás alapján az eljárás folyamán bármikor elállhat. A felperes elállása alapján a bíróság a pert megszünteti.<sup>58</sup> A bíróság a pert a hatályos eljárási törvény előírása szerint csak azt követően szüntetheti meg, ha a perindítás joghatályai már beálltak, a keresetlevelet a bíróság kézbesítette az alperesnek. A fél a kereseti kérelmétől az eljárás folyamán bármikor (az eljárás teljes időtartama alatt) elállhat, azonban az elállás folytán a per megszüntetésére csak az eljárás egy meghatározott szakaszában kerülhet sor. A két jogintézmény szabályozása között mindebb-

50 A kérdéssel összefüggésben lásd bővebben: *Lugosi József*: A polgári (peres) eljárás szakaszairól és a polgári nemperes eljárásról – Jura 2012/1. 181–186.; *Lugosi József*: A polgári (peres) eljárás és a polgári per c. tanulmányát – Jogtudományi Közlöny 2012/2. 68–79.;

51 A kérdéssel kapcsolatban: *Lugosi József*: Lehetséges változatok a Polgári perrendtartás 121. § (1) bekezdés első tagmondatának módosítására-kodifikációs kísérlet c. tanulmányát – In: Állam- és jog – Kodifikációs kihívások napjainkban c. konferenciakötet (szerkesztette: *Fantoly Zsanett* és *Gácsi Anett Erzsébet*) Szegedi Jogász Doktorandusz Konferenciák III. Szeged, 2013. 137–147.

52 Vö. Pp. 128. §

53 Magyar Polgári Perjog I–II. egyetemi tankönyv (szerkesztő: *Dr. Németh János*), Budapest 1997., Ligatura Kiadó, 341., *Dr. Névai László*: Kereset, Tárgyalás és ítélet a magyar törvénykezési reform után című dolgozata – Polgári Eljárási Füzetek V., Bp. 1974. 70–71.; *Dr. Boros József*: A keresetlevél hiányainak pótlása című írásában (Magyar Jog 1965/7. 301–307.)

54 *Bacsó-Beck-Móra-Névai*: Magyar Polgári eljárásjog (szerkesztette: *Dr. Beck Salamon-Dr. Névai László*) Budapest, Tankönyvkiadó, 1959., 202.

55 *Plósz Sándor*: A keresetjogról megjelent a Magyar Igazságügy 1876. március és április havában kiadott III. és IV. füzetében Budapest, 1976. 29. In: *Plósz Sándor*: Összegyűjtött dolgozatai Budapest, kiadta a Magyar Tudományos Akadémia 1927.

56 *Magyar Géza*: A magyar polgári peres eljárás alaptanai – perbeli cselekvények tana, Budapest, Franklin Társulat, 1898. 154.

57 Magyarország Alaptörvénye – Szabadság és Felelősség II. cikk, többször módosított 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 54. § (1) bekezdése

58 Pp. 157. § e., Pp. 160. §

ből fakadóan ellentmondás feszül.<sup>59</sup> Ha a fél a kereseti kérelmétől még a keresetlevél ellenérdekű féllel való közlése előtt szeretne elállni, erre a jogszabály alapján nem kerülhet sor, mert *a pert a bíróság a keresetlevél alperessel való közlése után szüntetheti csak meg*. A jogalkotó a hatályos Pp.-ben nem vette figyelembe, hogy a kereseti kérelmétől az eljárás felperes és a bíróság közötti szakaszában a felperes jogszerűen nem állhat el. A jogalkotónak ezért olyan lehetőséget is biztosítania kellett volna a törvényben, amely a jogalkalmazónak eszközt adott volna arra az esetre, ha a felperes még a keresetlevél alperessel való közlése előtt eláll a kérelmétől, és nem kíván az alperes ellen pereskedni. Ennek a törvény által biztosított eszköznek a hiányában a bíróság csak olyan megoldást alkalmazhat, amely ellenkezik a hatályos eljárási törvénnyel vagy a bíróság felesleges eljárási intézkedéseket kénytelen foganatosítani. A jogalkotónak az új Polgári perrendtartás megalkotásakor *a kereseti kérelemtől történő elállást a per megszüntetésétől külön kell választania*, mert ebben az esetben a keresettől való elállás alapján az eljárás befejezése, illetve valamilyen formában való lezárása nem függ a perindítás joghatályainak beállításától.

## V.

### Következtetések – befejező gondolatok

Azzal a jogszabállyal kapcsolatban, amely több, mint fél évszázadon keresztül él, ez idő alatt számos módosítást ért meg, társadalmi, gazdasági és politikai változások keresztüztében állt, több jogpolitikai irányváltás jegyeit is magán viseli, joggal vetődik fel, hogy érdemes-e további módosításokat végrehajtani a jogszabály szövegén vagy szerencsésebb megoldásnak kínálkozik az új törvény megalkotása? *Ennek a felvetésnek az elbírálása nagymértékben függ a jelenleg hatályos jogszabályt érintő változtatások számától, de még inkább a joganyagra vonatkozó változtatások mélységétől*. A hatá-

lyos Pp. esetében már megérett az idő (a politikai szándék és elhatározás is) arra, hogy a jogalkotó részéről az utóbbi variáció alkalmazására, új eljárási törvény megalkotására kerüljön sor.<sup>60</sup> A jogalkotó Magyarország új Polgári perrendtartásának megalkotásakor koránt sincs könnyű helyzetben, mert számtalan, az új törvénnyel szemben keletkező igénynek és elvárásnak kell egy időben megfelelnie. A jogalkotónak az új törvény megalkotásakor *kiegyensúlyozó szerepet kell betöltenie*, törekednie kell arra, hogy a jogpolitikai törekvések mellett a szakmai, tudományos szempontok (jogdogmatikai elképzelések) is közel azonos súllyal és jelentőséggel képviselve legyenek az új törvényben. *A jogalkotónak ezért a felelőssége is óriási*, mert nem engedheti meg, hogy a politikai érdekek a szakmai érdekek fölé kerekedjenek. A jogalkotónak a munkája során kiindulópontként azokat a rendezőelveket kell meghatároznia, amelyek az új jogszabály elvi-dogmatikai alapjait határozzák meg. A jogalkotás folyamatában *nagyon fontos már a kezdet kezdetén a követendő koncepció kialakítása*, mert ez alapján következetesen – az egésztől a rész felé haladva – a jogszabály teljes szerkezete egységesen kialakíthatóvá válik. A jogalkotás kezdetén a különböző jogász hivatásrendek (egyetemi oktató, bíró, ügyvéd) között *a konszenzuson alapuló elvi koncepció kialakítása* tűnik az első nehézségnek, egyúttal az első és legfontosabb lépésnek is, de a jogalkotásról szóló törvény jogszabály-előkészítésre vonatkozó előírásai alapján<sup>61</sup> az új Polgári perrendtartás alapkonceptiójának kialakítása után a jogalkotónak a részletkérdések szabályozását már lesz mihez kötnie. Az új Pp. megalkotásakor a jogász hivatásrendek közötti együttműködés (forma) mellett lényeges jogpolitikai érdek, hogy azon magánjogi jogviták kerülhessenek a polgári ügyekben eljáró bíróság elé, amelyekben ténylegesen jogvita áll fenn (és nem olyan kérdés, amely egyeztetést, illetve közvetítést és kölcsönös kommunikációt igényel), továbbá amelynek az érintett felek közötti rendezése a keresetindítás előtt eredménytelen maradt (tartalom).

59 A kérdésről bővebben: *Lugosi József*: A keresettől való elállás perjogi vonatkozásai – In: Magyar Jog 2008/12. 783–795.; *Lugosi József*: A rendelkezési elv (a fél rendelkezési joga) és a keresettől elállásra tekintettel történő permegszüntetés közötti jogszabályi összeütközés a hatályos Polgári perrendtartásban – In: Magyar Jog 2009/7. 385–395.

60 A jogalkalmazás és a tudományos élet képviselői is ezt az álláspontot képviselik: *Osztovis András*: Új magyar Polgári perrendtartás szükségességéről – In: Magyar Jog 2010/3. 158–163.; A Kúria Polgári Kollégiuma által a polgári eljárásjog korszerűsítése tárgyában a Kúrián rendezett 2012. október 4-i konferencián a jogi karok polgári eljárásjogi tanszékeinek vezetői (*Kengyel Miklós, Szabó Imre, Varga István*) amellyel érveltek, hogy elérkezett az idő egy teljesen új polgári eljárásjogi kódex megalkotására – In: Kúriai határozatok 2013/1. – Fórum 100–101.

61 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény IV. Fejezete (16–20. §). A jogalkotónak a jogszabályok előkészítésekor az alábbi követelményeket kell figyelembe vennie: 1) a jogszabály szakmai tartalmának és jogrendszerbe illeszkedésének biztosítását (16. §); 2) előzetes hatásvizsgálatot (17. §); 3) indoklási kötelezettséget (18. §); 4) a jogszabálytervezetek véleményeztetését, beleértve a jogszabálytervezetek egyeztetését az Európai Unió intézményeivel és tagállamaival (19–20. §).