

*Buzás Gábor főiskolai docens,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Közrendészeti és Alkalmazott Vezetéstudományi Intézet
Alkalmazott Rendészettudományi Tanszék*

*X. évfolyam | Vol. X
2016/1. szám | No. 1/2016
Tanulmány | Article
www.dieip.hu*

Hasonló eszközök, különböző célok: Hatósági ellenőrzés – szervezeten belüli ellenőrzés

Az ellenőrzés elméleti szempontból, és a végrehajtás gyakorlatát vizsgálva sem jelent mást, mint információgyűjtést az ellenőrzött tevékenységről, arról, hogy a végzett – igazgatási – tevékenység eredménye egybe esik-e kitűzött célokkal (igazgatási ciklus), illetve megfelel-e a jogszabályok és egyéb normák rendelkezéseinek. Ez az állítás igaz a szervezeten belüli ellenőrzésre, ezen belül a vezetői (parancsnoki) ellenőrzésre, mint ahogy a hatósági ellenőrzésre is. Természetesen az ellenőrzések – mint a címben erre már utaltam – célja különbözik.

A szervezeten belüli ellenőrzés szabályozása közjogi szervezetszabályozó eszközben (belső norma) történik, esetünkben ORFK Utasításban¹. A hatósági ellenőrzés szabályozása a Ket. mint általános szabály mellett, a közigazgatási szerv – hatóság – működését meghatározó más törvényben.

A közigazgatási szervek ellenőrző tevékenységéről általában elmondhatjuk, hogy rendkívül összetett és szerteágazó tevékenység, amely irányultságát tekintve lehet a szervezetrendszeren belüli és azon kívüli. A hatósági ellenőrzés ismérveit a közigazgatási hatósági eljárás szabályai alapján, míg a szervezeten belüli ellenőrzés szabályait az elsődleges rendészeti szerv² a Rendőrség hatályos ellenőrzési szabályzata³ alapján vizsgáltam, illetve hasonlítottam össze. Természetesen a rendészeti szervek mindegyikénél ismert a szervezeten belüli illetve a vezetői (parancsnoki) ellenőrzés gyakorlata, illetve más közigazgatási szervek – hatóságok – vezetői is kötelesek vizsgálni beosztottaik tevékenységét, annak hatékonyságát.

Álláspontom szerint parttalaná válna, ha valamennyi közigazgatási, ezen belül rendészeti szerv belső ellenőrzési gyakorlatát – szabályzatait – összehasonlítanám valamennyi közigazgatási hatóság hatósági ellenőrzési gyakorlatával. Az átláthatóság mellett a hatékonyság szem előtt tartásával, a rendőrség ellenőrzési szabályzatának vizsgálatát elegendőnek tartom ahhoz, hogy egyértelművé tegyem a kétféle ellenőrzés közötti különbségeket és rávilágítsak a hasonlóságokra.

I. Általános ismérvek

A **szervezeten belüli ellenőrzés** fontos része mindazon közigazgatási vezetők (parancsnokok) tevékenységének, akik felelősek más személyek – beosztottak – munkájáért, illetve a szervezet eredményeiért. A vezetői szintek hierarchikus rendje alapján, a magasabb szinten tevékenykedő vezető, felelős a beosztott vezető munkájáért, a vezetői – irányító feladatok ellátásának hatékony támogatásáért.

¹ Lásd: Szilvássy György Péter: Belügyi-rendőrségi normák alkotmányossági felülvizsgálata (Magyar rendészet 12. /2012./ 171-176. o.)

² Balla Zoltán: A rendészet fogalma és rendszere, a nemzetbiztonsági igazgatás (Értekezések a rendészetről szerk.: Korinek László NKE-RTK 2015. 35. o.)

³ 6/2012. (III. 9.) ORFK utasítás

A közigazgatási szerv feladatkörébe és hatáskörébe tartozó tevékenység általános céljait, az adott szervet létrehozó törvény vagy kormányrendelet (statútum) határozza meg. A napi szakmai munka, a rendszeresen végrehajtott szolgálati feladatok, a hatósági ellenőrzések tervezett, vagy rendkívüli esetben soron kívüli végrehajtása ezen általános célok eléréséhez vezető folyamat apró, de igen fontos elemeit képezik.

A vezetők személyesen felelnek az általuk irányított szervezet tevékenységének jogszerűségéért és szakszerűségéért, valamint az eredményességéért. Ennek megfelelően kötelesek gondoskodni arról, hogy beosztottaik megkapják a munkájukhoz szükséges tárgyi feltételeket és a szükséges információkat. A feladatok meghatározása – szignálás, eligazítás – során, a jogszabályi követelmények mellett meg kell határozni a tevékenységgel összefüggő általános és speciális szakmai elvárásokat, aktuális kiegészítéseket is.

Ezek megvalósulásának egyik szükséges eszköze a vezetői ellenőrzés. Fontos megjegyezni, hogy nem lehet öncélú, nem a feltétlen hibakeresés, nem a nyomásgyakorlás, hanem a végrehajtói munka segítése, kiigazítása, helyes útra terelése a feladata.

Az első találkozási pont a kétféle tevékenység között: a szerv hatáskörébe tartozó hatósági ellenőrzés végrehajtásának vizsgálata, az elvégzendő hatósági ellenőrzés tényének, jogszerűségének, szakszerűségének elemzése, az ellenőrzés írásos rögzítésének görcső alá vétele, a vezetői ellenőrzés feladata.

A vezető számára nyitva álló lehetőségek – a rendészeti szervek esetében részletesen szabályozott módon – a szolgálat (munkavégzés) közbeni ellenőrzések illetve az írásos tevékenység vizsgálatát célzó revíziók, valamint a beosztott időszakos beszámoltatása a végzett feladról (például a bűnügyi területen).

Ezek során a vezető, vagy az általa kijelölt és feljogosított személy megvizsgálja, hogy a végzett tevékenység megfelel-e a jogszabályok és egyéb normák előírásainak, illetve azt, hogy sikerült-e az előírások szabta kereteken belül végrehajtani adott időre előírt konkrét feladatokat.

II. A személyi és tárgyi hatály

A *hatósági ellenőrzés* esetén a Ket szabályai irányadók, ennek megfelelően a személyi hatály az ügyfél⁴ törvényi fogalma szerint, míg a tárgyi hatály a közigazgatási hatósági ügy⁵ definíciója alapján határozható meg.

A *szervezeten belüli ellenőrzés* szabályai szerint annak hatálya kiterjed a rendőrségre, annak teljes személyi állományára, azok rendőri szakmai tevékenységének, továbbá a rendőrség saját szervezetében létrehozott fegyveres biztonsági őrsegek szakmai tevékenységének ellenőrzésére.⁶

III. Az ellenőrzés célja

A *hatósági ellenőrzés* célja a törvény szerint⁷ a hatóság - a hatáskörének keretei között - ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. Tehát a hatósági ellenőrzés tárgya:

- a jogszabályban foglalt rendelkezések betartása
- vagy közigazgatási határozatban (végrehajtható döntésben) megfogalmazott kötelezettségek, előírások hatályosulásának vizsgálata.

⁴ 2004. évi CXL. törvény 15. §.

⁵ 2004. évi CXL. törvény 12. §. 2. bekezdés

⁶ 6/2012. (III. 9.) ORFK utasítás 1. pont

⁷ 2004. évi CXL. törvény 88. §.

Az első esetben a bármely jogalkotó által kibocsátott jogszabály rendelkezéseinek betartása az ellenőrzés tárgya (fogyasztóvédelmi előírások, élelmiszer-tárolás, számlaadás, fegyvertartás, stb.) A hatósági ellenőrzés e fajtája a hatályos jogszabályok előírásai betartásának vizsgálatára irányul.

Kivételesen lehetséges, hogy hatályon kívül helyezett jogszabály hatályosulását vizsgáljuk. Ilyen esetekben (például illetékköteles vagyonszerzés esetében a vagyonszerzés idején hatályos jogszabályt kell betartani az illeték megfizetésére) az ellenőrzés idejére már hatályát vesztő, vagy módosított jogszabály rendelkezéseinek betartását vizsgálja a közigazgatási szerv.

A *szervezeten belüli ellenőrzés* célja,⁸ hogy előmozdítsa a rendőrség Alaptörvényben, sarkalatos törvényekben, törvényekben és más jogszabályokban (a továbbiakban: jogszabályok), valamint közjogi szervezetszabályozó eszközökben és más belső normákban (a továbbiakban együtt: belső normák) meghatározott, továbbá az európai uniós tagságból eredő feladatainak törvényes, szakszerű, eredményes és hatékony végrehajtását.

Tehát a cél a szervezeten belüli hatás kiváltása, a működési kockázatok feltárása, a vezetői – irányítói munka segítése, a legjobb végrehajtói gyakorlat kialakítása, a szervezeti kultúra fejlesztése, illetve ezekkel a sikeresebb rendészeti tevékenység elérése és a társadalmi elfogadottság javítása.

IV. Az alapelvek

A *hatósági ellenőrzés* végrehajtására vonatkozó alapelvek természetesen azonosak a közigazgatási hatósági eljárás alapelveivel,⁹ emiatt csak a legjellemzőbbeket érintem. A hatóságra vonatkozó alapelvek a következők:

- jogszabályokat köteles megtartani, betartatni,
- hatáskörével nem élhet vissza,
- officialitás, azaz:
 - hatáskörét köteles gyakorolni, azt és a joghatóságát, illetékességét az eljárás folyamán hivatalból köteles vizsgálni,
 - hivatalból köteles eljárni,
 - ha az eljárás kérelemre indulhat és jogszabály megengedi, úgy azt a hatóság hivatalból folytatni köteles és hivatalból rendeli el a végrehajtást is,
 - a hatóság köteles a tényállást feltárni és dönteni a bizonyítási eszközök alkalmazásáról,
 - felülvizsgálhatja saját döntéseit,
 - hivatalból intézkedhet döntése kijavításáról, módosításáról,
- mérlegelési és méltányossági jogkörét a jog keretein belül és az ügy sajátosságára tekintettel köteles gyakorolni,
- szakszerűség, egyszerűség kell, hogy jellemezze a hatóság munkáját,
- együttműködni köteles az ügyféllel,
- ügyfél érdekét csak a közérdekre és az ellenérdekű ügyfél jogára tekintettel korlátozhatja,
- köteles védeni a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat,
- biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, az egyenlő bánásmódot,
- köteles megtéríteni azon károkat, amelyeket jogsértő magatartásával, illetve eljárásával az ügyfélnek okozott,
- köteles biztosítani az ügyféli jogokat, ennek keretében különösen ki kell oktassa az ügyfelet jogairól, kötelelességeiről, biztosítania kell az iratbetekintést, döntéseit határidőn belül közölnie kell, biztosítania kell az adatvédelmet,
- köteles az ügyfél jóhiszeműségét vélelmezni,

⁸ 6/2012. (III. 9.) ORFK utasítás 2. pont

⁹ 2004. évi CXL. törvény 1.-11. szakaszok

- költségtakarékosan és hatékonyan kell szerveznie tevékenységét, törekednie kell a gyorsaságra,
 - az egyes eljárási cselekményeket jogszabályi keretek között elektronikus úton is gyakorolhatja,
 - köteles biztosítani a nyelvhasználat jogát.
- Az ügyfélre vonatkozó alapelvek a következők:
- anyanyelve használatának joga,
 - joga van az ügyfélnek a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályban megállapított határidőn belüli döntéshez,
 - joga az ügyfélnek fellebbezést benyújtani és bírósághoz fordulni a számára sérelmes határozat ellen, továbbá újrafelvételi és más jogszabály alapján méltányossági kérelmet terjeszthet elő,
 - kötelessége az ügyfélnek jóhiszeműen eljárni, így magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére, az ügy késleltetésére,

A szervezeten belüli ellenőrzés¹⁰ alapelvei:

Törvényesség, szakszerűség: bármely típusú, szintű vagy módszerű ellenőrzés kizárólag a vonatkozó jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök vagy más szakmai szabályok figyelembevételével, azok magas színvonalú ismeretének birtokában végezhető.

Célszerűség, tervszerűség: az ellenőrzés nem lehet öncélú, a szakmai érdekekkel össze nem függő vagy elvtelen célból végrehajtott ellenőrzés. Az ellenőrzéseknek összhangban kell lenniük a különböző időszaki munka- és ellenőrzési tervekkel, az ellenőrzési stratégiával, a vezetők által meghatározott szakmai prioritásokkal, a korábbi ellenőrzések tapasztalataival.

Objektivitás, komplexitás, függetlenség: az ellenőrzésnek a valós tények megállapítására és az ezekből levonható objektív összefüggések, illetve következtetések megállapítására kell irányulnia. Az ellenőrzést végző ellenőr nem utasítható abban a vonatkozásban, hogy az ellenőrzés során milyen tényeket, hiányosságokat állapít meg és kizárólag ellenőrzési feladatokat végezhet, egyéb végrehajtási tevékenységbe - a minősített időszaki feladatokat kivéve - nem vonható be.

Hitelesség, nyilvánosság, jóhiszeműség: az ellenőrzés tényét, módját, megállapításait és más lényeges elemeit minden esetben megfelelő alaki és tartalmi követelmények szerint kell a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően dokumentálni. Korrekt tájékoztatást kell adni - a szükséges mértékben - az ellenőrzött személynek, az ellenőrzött szerv vezetőjének, és - ha az ellenőrzés tárgya azt indokoltá teszi - a szélesebb nyilvánosságnak is.

Együttműködés: valamennyi ellenőrzés során - figyelemmel annak a Szabályzatban meghatározott alapvető céljára - az ellenőrzési tevékenység eredményessége érdekében az érintett személyek és szervek kölcsönösen együttműködnek egymással.

Természetesen a kétféle ellenőrzés alapelvei között szükségszerű átfedések, azonosságok találhatók. Ennek oka egyfelől az, hogy a közigazgatási szerv a maga fegyelmezett működési rendjét betartva jár el mindkét esetben. Másfelől a szervezeten belüli ellenőrzés alanyai is – hasonlóképpen a hatósági ellenőrzés ügyfeleihez – emberek vagy emberek alkotta szervezetek. Ennek megfelelően a tisztesség, a törvényesség, a jóhiszeműség szükségszerű elemként jelenik meg a belső ellenőrzések során is.

Azt gondolom, hogy az alapelvek további magyarázatot nem igényelnek. Annak reményében, hogy ilyen nem fordulhat elő, megjegyzésként két rövid történet, remélve, hogy ilyen nem fordulhat elő: elsőként a célszerűség, tervszerűség elvéhez.

Egy 55 fős alosztály vezetőjét, őrsparancsnok-helyettest arra utasította egy főkapitány-helyettes, hogy naponta – a 8 órás szolgálata alatt – legalább négyszer ellenőrizze az egyébként 120 méteres mozgási körzetben téblábolásra kárhoztatott mozgóórt, erről naponta külön 4 jelentést írjon, amit az említett felsővezető külön iratgyűjtőbe rendezett és – gondolom –

¹⁰ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 3-7. pontjai

időnként kéjes örömmel olvasgatott. Amikor az említett parancsnok igen udvariasan kifejtette véleményét arról, hogy ez nem célszerű, fontosabb munkája is lenne, két napon belül az egész őrösöt érintő egyenruhaszemlét (ellenőrzést) tartott az említett felsővezető.

Másodikként a szakszerűség elvéhez, különös tekintettel a magas színvonalú ismeretekre: az említett felsővezető ellenőrzést tartott egy bizonyos fogolyszökés okainak kiderítése érdekében. Az igen barátságos hangulatú vizsgálódást követően a következő megállapításokat tette, még egyszer hangsúlyozom, a fogolyszökés lehetséges okaiként:

- a kézmosóból kifogyott a szappan
- a kihallgató helyiségben, az írógép alatt indigó van (1996-ot írtunk)
- a porral oltó készülék lenn van a földön, nem a helyén
- az őrpárancsnok székének lába alatt kikopott a linóleum
- és talán a legfontosabb: az egyik szekrényben, amit senki sem nyitott ki az elmúlt 5 évben az MSZMP egyik kongresszusának összefoglaló füzetét találhatók 57 példányban.

V. Az ellenőrzések végrehajtásának általános szabályai

A *hatósági ellenőrzést* az alábbiakkal jellemezhetjük:

- a közigazgatási szervén kívül eső szervekre, személyekre vagyis ügyfelekre irányul,
- a hatósági ellenőrzés joghoz kötöttsége, vagyis a közigazgatási szerv hatáskörében és hatósági jogkörében eljárva, az illetékességi szabályok alapján, a vonatkozó anyagi és eljárási normák alapján végzi,
- célja a jogszabályokban foglalt előírások betartásának, illetve a közigazgatási hatóság által hozott döntések hatályosulásának vizsgálata.

A jogszabályokban foglalt előírások megvalósulásának kérdése a hatósági jogalkalmazói tevékenység körébe tartozik. Ugyanígy az is, hogy a közigazgatási határozatokban foglaltakat mennyiben veszik figyelembe a kötelezettek. A közigazgatási szervek működését meghatározó rendező elv, hogy a közigazgatási döntésbe foglalt kötelezettségek betartása nem tehető a kötelezett akarától, szándékától függővé.

A hatósági ellenőrzés végrehajtását az esetek jelentős részében a hivatalból való (ex-officio) eljárás elve jellemzi. Ez igaz a külső (más szervektől, személyektől érkező) jelzés alapján megvalósuló ellenőrzésekre is, hiszen az információ alapján a hatóság hivatalból indít eljárást.

Szűk körben kérelemre is történhet hatósági ellenőrzés. Ilyen eset többek között az ellenérdekű ügyfél kérelme, miszerint a kötelezett nem tartja be a jogerős döntésben foglaltakat, és a jogkövetkezmények alkalmazása előtt meg kell győződni a tényleges állapotról. Természetesen a hatóság csak akkor végzi el a hatósági ellenőrzést kérelemre, ha az nem ütközik törvényi tilalomba a Ket. 88/A szakasza szerint.

A hatósági ellenőrzés külön fejezete az eljárási törvénynek, amelyben a hatósági ellenőrzésnek a Ket. többi részéhez viszonyítva különleges – eltérő – szabályait tartalmazza. Azonban a hatósági ellenőrzések speciális – jogterületenként eltérő – rendelkezéseit más jogszabályok rögzítik. (Például az NAV adószerve által végzett és törvényben előírt ellenőrzések szabályait az adózás rendjéről szóló törvény; a munkaügyi ellenőrzésről szintén külön törvény; az élelmiszer ellenőrzésről más jogszabályok, stb.)

E megállapítás a Ket. 13. §-ának /2/ bekezdésében foglaltakkal együtt teljes. A megjelölt törvényhely kimondja, hogy az ott felsorolt – részben kivett – közigazgatási eljárásokban, így a hatósági ellenőrzések során is a Ket. rendelkezéseit csak akkor kell alkalmazni, ha az adott ügyfajtára vonatkozó törvény (alacsonyabb szintű jogszabály nem) nem állapít meg eltérő szabályokat.

A közigazgatási szervek részére a külön jogszabály nem csak az ellenőrzés konkrét szabályait írja elő, hanem meghatározza, hogy kötelező jelleggel – függetlenül bármilyen adattól, jelzéstől – az ellenőrzést végre kell hajtani. (Például az imént már említett adózás rendjéről szóló

De iurisprudencia et iure publico

törvény az adózók rendszeres ellenőrzését írja elő; az engedélyhez kötött építkezés során az elsőfokú építési hatóság két alkalommal köteles ellenőrizni a munkafolyamatot; a rendőrhatalóság évente köteles ellenőrizni többek között a lőfegyver tárolás körülményei illetve a személy – és vagyonvédelmi tevékenységet végzőket, stb.)

A rendőrség szervezetén belül végrehajtott ellenőrzések rendszere, követelményei:

A rendőrség szervezetén belüli ellenőrzés¹¹

- a) függetlenített ellenőrzés,
- b) szakmai irányítás keretében végzett ellenőrzés,
- c) vezetői ellenőrzés,
- d) munkafolyamatba épített ellenőrzés útján valósul meg.

Függetlenített ellenőrzés

Az ORFK Ellenőrzési Szolgálat (a továbbiakban: Szolgálat) a Szabályzat alapján országos hatáskörrel¹² végez - a szolgálati ágak, szolgálatok és szakszolgálatok tekintetében - rendőri-szakmai ellenőrzéseket. A Szolgálat által végzett ellenőrzések nem terjednek ki az országos rendőrfőkapitányra és helyetteseire, valamint a Szolgálat vezetőjére.

A Budapesti Rendőr-főkapitányság és a megyei rendőr-főkapitányságok, valamint a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság függetlenített ellenőrzési szervezetei az illetékességi területükön átmeneti jelleggel rendőri szolgálati feladatokat ellátók rendőri-szakmai tevékenységét ellenőrizhetik. A rendőri szerv vezetője eseti jelleggel ideiglenes ellenőrzési csoportot, bizottságot is létrehozhat. Az ellenőrzést végző ellenőr nem utasítható abban a vonatkozásban, hogy az ellenőrzés során milyen tényeket, hiányosságokat állapít meg. Az ellenőrzést végző az ellenőrzéssel feltárt helyzetre vonatkozó javaslat kidolgozásában közreműködik, a javaslat megtétele a függetlenített ellenőrzési szervezet vezetőjének a feladata.

Szakmai irányítás keretében végzett ellenőrzések

A szakmai irányítás keretében végzett ellenőrzés során az azt végző szerv - jogszabályokban, szervezeti és működési szabályzatban vagy ügyrendben, illetve más belső normában meghatározott hatáskörében - a munka színvonalának továbbfejlesztését, az egységes gyakorlat és módszerek kialakítását, illetve egyedi eset kivizsgálását célzó ellenőrzést végez.

Vezetői ellenőrzés

A vezető a vezetése, irányítása alatt álló szerve, szervezeti egységre vagy szervezeti elemre, a rendőri szervben belüli szolgálati helyekre, személyekre kiterjedően a vonatkozó jogszabályokban és belső normákban meghatározott, munkaköri leírásban rögzített módon, illetve egyedi utasítás alapján vezetői ellenőrzést végez. A rendőri szerv vezetője a vonatkozó normák figyelembevételével határozza meg az egyes vezetői szintek helyi sajátosságoknak megfelelő ellenőrzési kötelezettségeit.

Munkafolyamatba épített ellenőrzés

A rendőri szervek valamennyi vezetője, illetve más ellenőrzésre kijelölt dolgozója a szerv egyes munkafolyamatai törvényességének és szakszerűségének, a hibás folyamatok megszakításának, a hiba azonnali felismerésének és kijavításának kikényszerítése érdekében - a normákban előírt vezetői ellenőrzési kötelezettségen felül - folyamatos ellenőrzést, revíziót végez. A szerv vezetője határozza meg az egyes munkafolyamatokban ellenőrizendő munkafázisokat, ellenőrzési pontokat, az ellenőrzésre kötelezett személyeket, az ellenőrzés módját, a hibák kiszűrése esetén teendő intézkedéseket.

A fentiek külön magyarázatot nem igényelnek, az ellenőrzés típusai illetve módszerei inkább alkalmasak a kétféle tevékenység összehasonlítására. Azt azonban fontos megjegyezni,

¹¹ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 9-18. pontjai

¹² Sajnálatos, hogy ez a nyilvánvalóan hibás kifejezés a mai napig visszatér a normaalkotásban. Szeretném rögzíteni, hogy országos csak illetékesség lehet, hatáskör semmiképpen sem. Az országos hatáskörű szerv elnevezés – ismereteim szerint egy szovjet jogszabály rossz fordításával került a magyar jogba és egészen 2006-ig kitartott. Természetesen akkor sem volt helyes.

hogya a fentiekben felsorolt ellenőrzési fajták mindegyike tekinthető vezetői ellenőrzésnek. Mind a négy típus valamely vezetői vagy irányítói tevékenységet végző személyhez kapcsolódik. A korábban leírtak szerint, a beosztottai tevékenységéért a vezető (parancsnok) felelőssége minden vezetői szinten rögzített. Ez része a munkaköréhez tartozó kötelezettségek rendszerének. A függetlenített ellenőrzés kapcsán mondhatjuk azt, hogy nem közvetlen vezetői ellenőrzést valósít meg, de ez nem igaz. Ez az ellenőrzési típus is valamelyik vezető – akár az Országos rendőr-főkapitány – ellenőrzési kötelezettségét valósítja meg, az említett vezetőnek szolgáltat a munkájának ellátáshoz szükséges információkat.

VI. Az ellenőrzések fajtái, típusai illetve módszerei, eszközei

A *hatósági ellenőrzést* a törvény alapján a következő formák valamelyikével lehet végrehajtani:¹³

- a) adatszolgáltatás, iratbemutató és egyéb tájékoztatás kérésével megvalósuló ellenőrzés,
- b) helyszíni ellenőrzés, vagy
- c) ha jogszabály lehetővé teszi, a helyszínre vagy a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve a folyamatba beépített ellenőrző rendszerből történő táv-adatszolgáltatás útján történő ellenőrzés.

Jogszabály időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatási kötelezettséggel megvalósuló és folyamatos ellenőrzést is elrendelhet. Jogszabály az ellenőrzési eljárás megindítására vonatkozó és a helyszíni ellenőrzést megelőző értesítési kötelezettség tekintetében eltérő szabályokat állapíthat meg, ha a hatóság az ügyfélnél folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot.

Az eljáró szerv ezen cselekményének megnyilvánulásai:

- jogszabályban meghatározott adatok szolgáltatásának bekérése, iratok bemutatása, egyéb tájékoztatás kérése (személyes adatot csak törvényi felhatalmazás alapján),
- okiratok (számlák, engedélyek stb.) benyújtására való kötelezés,
- helyszíni ellenőrzés tartása,
- ha jogszabály lehetővé teszi, a helyszínre vagy a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve a folyamatba beépített ellenőrző rendszerből történő táv-adatszolgáltatás útján történő ellenőrzés.
- jogszabály időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatási kötelezettséggel megvalósuló és folyamatos ellenőrzést is elrendelhet.

Természetesen a törvényben nevesített ellenőrzési fajták – módszerek – mellett még számos megoldást dolgozott ki, konkrét tevékenység ellenőrzése céljából, a közigazgatási szerv (például próbavásárlás, mintavétel, laboratóriumi vizsgálat, mérés, stb.).

A hatóság ellenőrzései közül a talán a legjellemzőbb és a legtipikusabb aktus az úgynevezett helyszíni ellenőrzés. A helyszíni ellenőrzés alkalmazása során a szemle szabályai értelemszerűen használatosak. A hatályos törvény szöveg szakít a korábbi szabályozással és nem írja le külön a helyszíni ellenőrzés szabályait. Egyértelmű az, hogy a szemle szabályainak alkalmazása adnak iránymutatást ebben a kérdésben. Fontos azonban tisztázni, hogy a szemle egy – már folyamatban lévő – közigazgatási eljárás része, lehetséges bizonyítási eszköz, míg a hatósági ellenőrzés önállóan alkalmazandó és alkalmazható hatósági cselekvés, aktus.

A közigazgatási aktustant kutatók között nem egyértelmű, hogy a hatósági ellenőrzés önálló aktus vagy nem. A klasszikus aktustani felosztás szerint a közhatalmi – hatósági jogalkalmazó – aktusok között nem találjuk. Az aktusnak nem minősülő tényleges cselekvések között ismert ellenőrzés, jelen tanulmányom másik alapelemét, a belső ellenőrzést takarja, hiszen a közigazgatási szerv „határain” kívülre, az állampolgárokra (ügyfelekre) jogi hatása nincs, nem is lehet. Egy

¹³ Ket. 89. §. Megjegyzem, a törvényalkotó itt eszközöket említ, de későbbiekben világossá válik, hogy ezek inkább végrehajtási formák, típusok.

köztes megoldásnak tűnhet a tényleges hatósági cselekvések¹⁴ meghatározás, ami – véleményem szerint – komoly zavart indukálhat.

Álláspontom szerint a hatósági ellenőrzés semmiképpen sem minősíthető tényleges cselekvésnek, hiszen hatósági jogkörben történik, illetve akár legitim fizikai erőszak is igénybe vehető a végrehajtásához. Érdekes azonban a jogi hatása, hiszen az ellenőrzésnek önmagában érvényesülő jogi hatásáról nem beszélhetünk. Azonban a hatósági ellenőrzés megállapításai eredményezhetnek, és az esetek többségében eredményeznek is jogi hatás kiváltására irányuló cselekvéseket, de ezek más hatósági aktusok. A hatóság határozatot hozhat például az ellenőrzött kereskedelmi egység működésnek felfüggesztéséről, vagy a sebesség túllépése esetén a közigazgatási bírság megfizetéséről. Elképzelhető hatósági intézkedés foganatosítása is jelesül figyelmeztetés vagy helyszíni bírság alkalmazása. Természetesen a hatóság eljárást kezdeményező aktusa is része a lehetséges eszközök tárházának, amennyiben az ellenőrzést végrehajtó szerv más hatóság hatáskörébe tartozó jogalkalmazó tevékenység okait fedezi fel.

Összefoglalva: a hatósági ellenőrzés ügyfeleket érintő jogi hatása nem önmagában, hanem az ellenőrzést során megállapított adatokra alapozott hatósági aktusok útján értelmezhető.

A *szervezeten belüli ellenőrzést* a következő típusok (formák) alkalmazásával hajtja végre a rendőrség:

A függetlenített ellenőrzés, a szakmai irányítás és a vezetői ellenőrzés során végzett ellenőrzés lehet:

- a) átfogó;
- b) téma-;
- c) cél-;
- d) utó-; és
- e) mobil ellenőrzés.¹⁵

A szabályzat meghatározza azokat a módszereket, amelyek alkalmazásával az ellenőrzések végrehajthatók:

- a) helyszíni vizsgálat;
- b) személyes megkérdezés (interjú);
- c) kiadmányozási jog gyakorlása;
- d) beszámoltatás;
- e) iratok, okmányok, nyilvántartások ellenőrzés helyére történő bekérése, tanulmányozása;
- f) anyagok, eszközök tételes rovincsolása;
- g) a rendőrséggel együttműködő, területileg illetékes állami és társadalmi szervek - az ellenőrzés tárgyával kapcsolatos - véleményének megismerése;
- h) folyamatos adatszolgáltatás és jelentések elemzése;
- i) statisztikai adatok értékelése;
- j) a rendőrségnél rendszeresített technikai eszközzel, szükség esetén orvosi vizsgálat alkalmazásával annak vizsgálata, hogy az ellenőrzött személy fogyasztott-e alkoholt vagy bódító hatású szert;
- k) minősített adat védelmére vonatkozó és adatvédelmi, iratkezelési szabályok betartására vonatkozó, valamint biztonsági ellenőrzés;
- l) munkafolyamat ellenőrzése (megfigyelés);
- m) elektronikus úton történő ellenőrzés;
- n) az ellenőrzés céljának és tárgyának megfelelő egyéb módszer.

Az ellenőrzés céljától, tárgytól függően a módszerek alkalmazhatóak külön-külön vagy kombináltan.¹⁶

¹⁴ Magyar Közigazgatási Jog (Szerk.: Fazekas Marianna – Ficzer Lajos) Osiris Budapest 2005. 352. o.

¹⁵ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 19. pontja

¹⁶ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 20-21. pontja

VII. Az ellenőrzéssel szemben támasztott követelmények

Az ellenőrzési szabályzat külön pontokban rögzíti azon szempontokat, amelyeknek az ellenőrzések során érvényesülniük kell. Természetesen a Ket szövegében ilyen követelményeket – önálló törvényhelyen nem találunk, azonban a korábban már vizsgált alapelvi rendelkezésekből egy részük levezethető. Többségük pedig az egyes közigazgatási szervekre, illetve azok szakigazgatási tevékenységére vonatkozó ágazati jogszabályi rendelkezésekben található. A rendőrségi – szervezeten belüli – ellenőrzést meghatározó kritériumok:

„Az ellenőrzési rendszert úgy kell felépíteni, hogy az átfogja egy-egy rendőri szerv vagy szervezet teljes tevékenységét, és biztosítsa az ellenőrzés folyamatosságát.

Az ellenőrzéseket tervszerűen, az ellenőrzés tárgyához igazodva, a szakmai prioritásokkal összhangban kell végrehajtani.

Az ellenőrzést végző szervek, személyek koordinációval (a vizsgálandó egységek, időpontok, időtartamok egyeztetésével, a tapasztalataik kölcsönös hasznosításával) szoros együttműködéssel küszöbölik ki a szükségtelen átfedéseket és párhuzamos vizsgálatokat.

Az ellenőrzést rendszeresen kell végezni, gyakoriságát az azt meghatározó normák, illetve a vezetés igényei határozzák meg.

A szabályszerűség mellett minden esetben vizsgálni kell a célszerűséget, a gazdaságosságot, hatékonyságot, szükségességet, illetve eredményességet is.

Az ellenőrzést úgy kell megtervezni és végrehajtani, hogy az csak a feltétlenül szükséges időt vegye igénybe, a tárgyának megfelelő, legcélszerűbb módszerek alkalmazásával kerüljön végrehajtásra, olyan módon, hogy az - lehetőség szerint - ne akadályozza az ellenőrzött személyt a halaszthatatlan szolgálati feladatok végrehajtásában, illetve ne zavarja a szerv vagy szervezet működését, a megkezdett rendőri intézkedést.

Az ellenőrzés során az ellenőr és az ellenőrzött jogait, kötelezettségeit olyan módon kell érvényesíteni, illetve teljesíteni, hogy az ne sértse az emberi méltóságot, a szolgálati és rendfokozati tekintélyt.

Az ellenőrzés nem irányulhat a feltétlen hibakeresésre.

Az ellenőrzést végrehajtó személy az eredmények és hiányosságok tényszerű megállapításával, jóhiszemű eljárás keretében, az egyéni érdemek és hibák teljes körű feltárásával teljesíti az ellenőrzés célját.

Az ellenőrzés megállapításaival összefüggésben követelmény a megalapozottság, az objektivitás, a reális következtetések levonása. Az ellenőrzésnek nem lehetnek tisztázatlan vagy nem egyértelmű megállapításai.

Az ellenőrzés célja, hogy felfedje a hibák, valamint az elvárások és a gyakorlat közötti eltérések okait, továbbá a szabályozás esetleges hiányosságait is, amely megállapítások alapján javaslatot kell tenni a feltárt hibák megoldására, illetve jogszabály vagy belső norma megalkotására, módosítására. Az általánosan alkalmazható pozitív tapasztalatokat is rögzíteni kell. Az előjárói intézkedésre is jogosult ellenőrző személy kijelöli a hiba kijavítására felelős személyt, valamint határidőt szab a végrehajtásra.

Az ellenőrzés tényét, megállapításait minden esetben írásban kell rögzíteni.

Az ellenőrzési tervben megfogalmazott kérdésekre az ellenőrzést végző teljes körűen köteles választ adni, az általa megállapított tényekkel szemben elvárás, hogy azok legyenek pontosak, a lényeges megállapítások - írásban történő rögzítés mellett - kerüljenek hitelt érdemlően bizonyításra is.

Az ellenőrzés tapasztalatainak hasznosítása során - az adat- és minősített adat védelmére vonatkozó szabályokra is figyelemmel - biztosítani kell az ellenőrzés alá vont egyes rendőri szerveknél, szervezeteknél, személyeknél általánosan előforduló vagy visszatérő hibák széles körű megismerését, azok kiküszöbölését.”¹⁷

¹⁷ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 22-34. pontja

Látható, hogy egy szigorú hierarchikus rendben működő szervezet igen részletes követelményrendszert állít föl saját tevékenységének vizsgálatára. Azt gondolom, hogy a felsorolt követelmények – lényegében – a közigazgatási eljárások során is alkalmazandók és – ahogy már említettem – alapvető vagy egyéb szabályozási szinten megtalálhatók. Így csak néhány gondolat, tapasztalat a szövegből önkényesen kiemelt követelményről:

A korábban említett két példa is utal erre, illetve az elmúlt évek tapasztalata is azt mutatja, hogy az ellenőrök jelentő része bizony mindenképpen hibát keres. Ennek az az oka, hogy nekik is meg kell felelni bizonyos elvárásoknak. Ha egy ellenőr, akár főállású, akár parancsnok, több ellenőrzését azzal zárja, hogy mindent rendben talál, nos, ez bizony gyanússá válik. Könnyen megvádolhatják azzal, hogy nem végzi kellő szigorúsággal és alapossággal a munkáját.

VIII. Az ellenőrzést végrehajtókkal szemben támasztott követelmények

A közigazgatási szervek személyzetével szemben támasztott képesítési és alkalmassági követelményeket külön jogszabályok rögzítik, így azokkal nem kívánok foglalkozni. Az ellenőrzési szabályzat természetesen erre is tartalmaz rendelkezéseket. Ami ebben a körben összehasonlítható az objektivitás alapelveéhez szorosan kapcsolódó, annak érvényesülését szolgáló kizárás jogintézménye, vagyis azon szabályok összessége, amelyek az ellenőrzést végrehajtók köréből kizárják azon közegeket vagy akár vezetőket és szerveket is, akiktől nem várható az ügy tárgyilagos megítélése, az ellenőrzés elfogulatlan végrehajtása.

Elsőként nézzük tehát, hogy ki végezhet a rendőrség szervezetén belül függetlenül, illetve a szakirányítás keretében végrehajtandó ellenőrzést. Ki kell emelnem, hogy ezen követelmények a parancsnokokra nem vonatkoznak, amikor a saját állományuk körében végeznek ellenőrzéseket például szolgálat közben. Ennek oka az lehet, hogy a parancsnoki kinevezés egyben az alkalmasságot, jártasságot, szakmai hozzáértést is feltételezi. Feltételek:

- a) a hatályos jogszabályokban és belső normákban foglalt képesítési követelmények teljesítése;
- b) az ellenőrzött tevékenységet érintő jogszabályok és belső normák ismerete;
- c) az ellenőrzött szakterület munkájában szerzett legalább három év szakmai gyakorlat és kiemelkedő jártasság.¹⁸

VIII.1. A kizárásra vonatkozó szabályok:

A *hatósági ellenőrzés* végrehajtásakor érvényesítendő kizárási szabályokat a Ket hatályos szövegében találjuk:

„Az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, továbbá az, aki az ügyben tanúvallomást tett, hatósági közvetítőként, az ügyfél képviselőjeként, hatósági tanúként vagy szakértőként járt el, valamint a szemletárgy birtokosa.

Az ügy másodfokú elintézésében nem vehet részt az, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett.

Az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése.

Az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság nem válik kizárttá amiatt, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik.

¹⁸ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 35. pontja

A jegyző, mint hatóság nem vehet részt annak a hatósági ügynek az elintézésében, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, az önkormányzat szerve vagy a polgármester ellenérdekű ügyfél, illetve a határozattal az illetékességi területének az önkormányzata, az önkormányzat szerve vagy a polgármester jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal.

Az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelyik hatóság vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.”¹⁹

Természetesen hasonló tartalmú szabályokat találunk az ellenőrzési szabályzatban.

„Az ellenőrzésben nem vehet részt az a személy:

- a) aki az ellenőrzött szerv, szervezet vezetőjének vagy az ellenőrzés alá vont személynek a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 685. § b) pontja szerinti közeli hozzátartozója vagy volt házastársa;
- b) aki az ellenőrzés eredménye tekintetében érdekelt, akire az kihatással lehet;
- c) akitől elfogultsága miatt az ellenőrzés tárgyilagos lefolytatása bármely egyéb okból nem várható;
- d) akinek a hozzátartozója az ellenőrzés tárgyát képező konkrét szabálysértési, közigazgatási, büntető- vagy egyéb rendőrségi eljárásban érintett.”²⁰

„Az összeférhetetlenséget, az összeférhetetlenség hiányát, illetve az ellenőr kizárását az ellenőrzést végző szerv vezetője a tudomására jutástól számított három munkanapon belül írásban állapítja meg. Amennyiben az ellenőrzést végző szerv vezetője és az ellenőrzött szerv vezetője hozzátartozók, úgy az Országos Rendőr-főkapitányság vezetője jelöl ki másik ellenőrzést végző szervet az ellenőrzés végrehajtására.”²¹

IX. Az ellenőrzők és az ellenőrzöttek jogai, kötelességei

Mind a jogszerűség, mind a szakszerűség megköveteli a két oldal – ellenőrző és ellenőrzött – jogainak és kötelességeinek részletes szabályozását. Elsőként az ellenőrzés végrehajtására jogosultak körét tisztázzuk:

Hatósági ellenőrzés

A közigazgatási szervek hatósági tevékenységei – így a hatósági ellenőrzés – esetében is fontos tisztázni, rögzíteni a jogosultságokat. Ennek hiányában, illetve egy esetleges jogszerűtlen fellépés alapján, fontos információk veszhetnek el.

A törvény szerint – a szemle szabályainak alkalmazásával – a helyszíni ellenőrzésre jogosult:

- a hatóság ügyintézője,
- a hatóság által kirendelt szakértő,
- jogszabály alapján erre felhatalmazott más személy.

Az ellenőrzés jogszerűségének az is része, hogy az ellenőrzést végrehajtó igazolni tudja jogosultságát, vagyis azt, hogy a közigazgatási szerv hatáskörébe tartozó eljárást lefolytathatja. Ez lehetséges megbízólevéllel, szolgálati igazolvánnyal, stb.

Szervezeten belüli ellenőrzés

Az ellenőrzési tevékenység végrehajtása a vezető (parancsnok) joga és kötelessége. Tehát a vezető az alárendelt állomány tagjait jogosult ellenőrizni. Ez a joga az előjárói beosztásából ered. Más személy az ellenőrzési jogosultságát valamely előjárótól kapja vagy ellenőrzésre létrehozott szervezeti egység beosztottja. Mindkét esetben igazolni köteles ellenőrzési jogosultságát. Tehát a rendőrség állományának azon tagja jogosult ellenőrzést végrehajtani, akit ebből a célból nyílt paranccsal, vagy megbízólevéllel láttak el.

¹⁹ Ket 42. §

²⁰ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 36. pontja

²¹ 6/2012. (III.9.) ORFK utasítás 40. pontja

De iurisprudencia et iure publico

IX.1. Az ellenőrzést végrehajtó jogai

Hatósági ellenőrzés

Az ellenőrzési jogosítványok:

Az ellenőrzést végző igen jelentős jogosítványait a törvény a következők szerint állapítja meg:

- beléphet az ellenőrzéshez szükséges területre, építménybe, egyéb létesítménybe;
- ott megvizsgálhatja az ellenőrzés célja alapján szükséges bármely iratot, hatósági igazolvány, hatósági bizonyítványt, tárgyat, munkafolyamatot;
- az ügyféltől, képviselőjétől továbbá az ott tartózkodó bármely személytől adatot, tájékoztatást kérhet;
- az ügyfelet nyilatkozattételre hívhatja föl;
- kép – és hangfelvételt készíthet a helyszínről, a megszemlélt tárgyokról, munkafolyamatokról;
- mintavételt eszközölhet;
- egyéb bizonyítást folytathat le (például élelmiszer-előállítás ellenőrzése esetén a dolgozók személyi higiénéjének ellenőrzése);
- végzéssel elrendelheti a tényállás tisztázásához szükséges iratok és más tárgyi bizonyítékok lefoglalását.

Egy fontos megjegyzés a helyszíni ellenőrzés végrehajtáshoz: az ellenőrzést végzőnek a helyszíntől függően alkalmazni illetve viselni kell az ott kötelező védő vagy megelőző felszereléseket (például élelmiszer előállítás ellenőrzésekor az előírt ruházatot; építkezés ellenőrzésekor védősisakot; stb.). Nem eredményezheti a hatósági ellenőrzés esetlegesen azt, hogy az ellenőrzést végző magatartása miatt kelljen az előállított terméket kidobni.

A fentebb felsoroltak – véleményem szerint – igazolják, hogy a jogosítványok jelentősnek történt minősítése nem volt alaptalan. Ezen álláspontomat csak tovább erősíthetem a következőkkel.

IX.2. Az ellenőrzés akadályozásának következményei:

A Ket. VI. fejezete nem állapít meg külön hátrányos jogkövetkezményeket (szankciókat) a helyszíni ellenőrzés akadályozása estére, hanem egy korábbi törvényhely rendelkezéseinek megfelelő alkalmazását írja elő. Ennek megfelelően a helyszíni ellenőrzés akadályozásának esetére a szemle (56 – 57/B. §) akadályozása esetére vonatkozó szabályok alkalmazását írja elő. Így amennyiben a helyszíni ellenőrzést akadályozzák, a közigazgatási hatóság a következő „eszköztárral” rendelkezik:

- iratot vagy más dolgot a rendőrség közreműködésével lefoglalhat, elszállíthat.
- az ellenőrzést akadályozó személlyel szemben eljárási bírságot (61. §) szabhat ki.
- előzetes ügyészi jóváhagyás alapján, valamint a rendőrség és hatósági tanú közreműködésével a helyszíni ellenőrzést a lezárt épület felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is végrehajthatja. Ennek feltétele az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet, illetve törvény egyéb okból származó engedélye. Ezt a lehetőséget kizárja, ha törvény előírja az ügyfél vagy képviselője kötelező jelenlétét (a rendőrségi segítség igénybevételének jogszabályi alapja a Rendőrségről szóló 1994. évi IV. törvény 2. § /2/ bekezdése, mely szerint: „a rendőrség segítséget nyújt az állami és a helyi önkormányzati szervek hivatalos eljárásának zavartalan lefolytatásához”).
- előzetes ügyészi jóváhagyás nélkül is megtartható a helyszíni ellenőrzés, ha a jóváhagyás beszerzése a késedelem veszélyével járna, ebben az esetben azonban az ügyészt – helyszínen felvett jegyzőkönyv megküldésével és az azonnali intézkedési ok és a végrehajtott intézkedések megjelölésével, három munkanapon belül – értesíteni.

Szervezeten belüli ellenőrzés

„Az ellenőrzést végző jogosult:

De iurisprudencia et iure publico

- a) személyazonosságának, ellenőrzési jogosultságának igazolását követően az objektumba belépni, az előírt rend megtartásával az ellenőrzött szerv területén szabadon mozogni, az ellenőrzés céljával összefüggésben bármely helyiségbe belépni;
- b) az ellenőrzés alá vont személyazonosságát megállapítani, meggyőződni szolgálati helyéről, beosztásáról, szolgálati feladatairól, azzal kapcsolatos jogairól, kötelmeiről;
- c) az ellenőrzés alá vont személy által használt szolgálati (vagy szolgálati célra használt) gépjárművet, helyiséget és annak berendezési tárgyait átvizsgálni;
- d) a minősített adat védelmére, az adatvédelemre, az ügykezelésre vonatkozó szabályok betartása mellett bármely iratba betekinteni, azokról másolatot, kivonatot (minősített adat esetében a minősítő, illetve NATO, NYEU, EU és EU intézmények „Szigorúan titkos!” minősítési szintjénél alacsonyabb minősítési szintű adat esetében a címzett írásos engedélyével), illetve tanúsítványt készíteni, dokumentumot, bizonyításhoz szükséges egyéb dolgot átvételi elismervény ellenében átvenni;
- e) az ellenőrzés alá vont személyhez kérdéseket intézni, tőle szóban vagy írásban tájékoztatást, adatgyűjtést, feldolgozást kérni, nyilatkozatáról vagy valamely tény, körülmény fennállásáról, hiányáról jegyzőkönyvet felvenni;
- f) a szabályellenes szolgálati tevékenységet - a rendőrség szolgálati szabályzatának vonatkozó rendelkezéseire figyelemmel - megszakítani, illetve a szabályszegés természetének megfelelően a szükséges intézkedést haladéktalanul megtenni;
- g) az ellenőrzés helyszínére rendelni vagy kérni az ellenőrzött parancsnokát, amennyiben az ellenőrzés alá vont személy a szolgálati feladat ellátására alkalmatlan állapotban van, vagy ha a továbbiakban parancsnoki intézkedésre van szükség;
- h) az ellenőrzött szerv működésével összefüggő kérdésekben más szervektől felvilágosítást kérni;
- i) a feltárt hiányosságok, eltérések okáról az illetékes vezetőtől vagy az érdemi ügyintézőtől tájékoztatást kérni, az ellenőrzés tárgyának megfelelően szolgáltatott adatok és a rendelkezésre bocsátott dokumentáció teljességéről az ellenőrzött szerv vezetőjét nyilatkoztatni;
- j) szolgálati feladatok végrehajtásánál az ellenőrzött szerv vagy szervezet értekezletén, beszámoltatásnál, eligazításon jelen lenni;
- k) az ellenőrzés megállapításait - a minősített adat védelmére vonatkozó és adatvédelmi szabályok betartásával, személyazonosításra alkalmatlan módon - statisztikai, illetve más, előírt szolgálati célra felhasználni;
- l) az ellenőrzés során elszámoltatni az ellenőrzés alá vont személyt a nála lévő, a szolgálattal nem összeegyeztethető, illetve nem rendszeresített tárgyokról, ennek érdekében felszólítani arra, hogy a birtokában lévő tárgyakat mutassa be.²²

Az ellenőrzés akadályozására, illetve annak következményeire, az ellenőrzési szabályzat nem tér ki. Ennek nyilvánvaló oka a függelmi rendben, a szigorú alá - fölé rendeltségben keresendő. A beosztott rendőr számára az előjáró vagy az általa felhatalmazott személy ellenőrzési tevékenysége természetes, része a szolgálat teljesítésének.

Elképzelhetőnek tartom, hogy az ellenőrzés alá vont rendőr számára nem egyértelmű az ellenőrzést végző jogosultsága, ennek következtében az együttműködést megtagadja.²³ Előfordulhat, hogy az ellenőrzés alá vont a korábban kifejtett összeférhetetlenség²⁴ fennállását észleli, és emiatt kéri az ellenőrzést végző kizárását. Mindkét esetben a jogszerűen fellépő ellenőr az ellenőrzés akadályozásaként értelmezheti az ellenőrzött magatartását. Azonban a jogosultság előírás szerinti igazolása után, másrészt az összeférhetetlenség tisztázása után az „akadályozás” megszüntethető. Természetesen szélsőséges esetben előfordulhat az ellenőrzés szándékos

²² 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 45. pont

²³ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 48. pont /a/

²⁴ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 36. pont

akadályozása, vagy más olyan cselekmény, ami az ellenőrzési szabályzat rendelkezéseit megsérti. Ebben az esetben a fegyelmi felelősség megállapítására kerülhet sor.

„Ha súlyosabb cselekmény nem valósul meg, amennyiben az eset összes körülményeiből más nem következik, fegyelmi eljárást kell indítani az ellen, aki a Szabályzatban meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget. Ha súlyosabb cselekmény nem valósul meg, fegyelmi eljárást kell indítani az ellen, aki valamely beosztottal szemben hátrányos intézkedést tesz azért, mert tapasztalatairól az ellenőrzést végzőnek tájékoztatást adott, vagy annak figyelmét szolgálati vagy közérdeket sértő szabálytalanságra, hiányosságra felhívta.”²⁵

IX.3. Az ellenőrzöttek jogai

Hatósági ellenőrzés

Az ügyfél jogait lényegesen kisebb terjedelemben foglalja össze a hatályos jogszabály. Mielőtt azonban kimondanánk, hogy a Ket. kevesebb jogosítványt biztosít az ügyfelek részére, fontos rámutatni arra, hogy a hatóság részére a törvényes célok eléréséhez a felsorolt jogosítványok szükségesek.

Az ügyfél részére a Ket.-ben rögzített jogorvoslatok, és egyébként pedig a bírósági felülvizsgálat igénybevétele – akár polgári ügyben (kártérítés, személyiségi jogi per, stb.) rendelkezésre áll.

Az ügyfél jogai:

- a helyszíni ellenőrzést az ellenőrizni kívánt tevékenység idején, magánlakásban pedig munkanapokon 08–20 óra között kell megtartani (kivéve, ha az ellenőrzés sikere más időpontot tesz szükségessé);
- az ellenőrzést úgy kell lefolytatni, hogy az lehetőleg ne akadályozza az ügyfél munkáját, rendeltetészerű tevékenységét;
- az ügyfél a hatóság által lefoglalt iratokba betekinthez és azokról – saját költségére – másolatot készíthet;
- a helyszíni ellenőrzésről felvett jegyzőkönyv egy példányát a hatóság a helyszínen köteles átadni, vagy azt tíz napon belül megküldeni az ügyfél részére.

Az ügyfél iratainak lefoglalása sok esetben komolyan megnehezítheti a további működést, például egy vállalkozás esetében. Az iratokban szereplő adatok, információk, előírások a napi működéshez is szükségesek lehetnek. Az esetleges – aránytalanul súlyos – hátrányok elkerülése okán teszi lehetővé az ügyfél részére a másolat elkészítését. E körbe tartozó rendelkezés az is, hogy a lefoglalt iratokat és tárgy bizonyítékokat **tíz** napon belül vissza kell adni az ügyfélnek, ha azokra a bizonyításhoz, a tényállás további tisztázásához nincs szükség.

Bizonyos esetekben a rendkívüli helyzet vagy speciális körülmények szükségessé tehetik az előzőekben rögzített és jellemzően az ügyfél kíméletét célzó szabályoktól való eltérést. Jelesül a főszabályként rögzített ellenőrzési időpontoktól el lehet térni, ha azonnali helyszíni ellenőrzésre van szükség. Ezekben az esetekben a hatósági ellenőrzés (szemle) haladéktalanul megtartható.

Ennek okai a törvény szerint:

- életveszéllyel fenyegető helyzet,
- súlyos kárral fenyegető helyzet,
- közrendvédelmi, illetve közbiztonsági ok,
- törvényben meghatározott más ok.

Szervezeten belüli ellenőrzés

„Az ellenőrzés alá vont jogosult:

- a) az ellenőr vagy mások testi épségének, egészségének védelme, valamint a vagyoni védelme érdekében az ellenőr belépését - az adott területre, objektumra érvényes - biztonsági előírások betartásához, védőfelszerelés használatához kötni;

²⁵ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 162-163. pont

- b) jelezni mindazokat az információkat, amelyek az ellenőrzés tárgyilagos lefolytatásához szükségesek, illetve mindazon körülményeket, amelyek véleménye szerint az objektív megítélést befolyásolhatják;
- c) az ellenőrzéssel kapcsolatban észrevételt tenni, ennek dokumentálását kérni, illetve kérdéseire választ kapni;
- d) az ellenőrzésnek az általa elkövetett szabályszegésre vonatkozó megállapításait, illetve az ellenőrzés egyéb adatait is megismerni;
- e) amennyiben a 36. pontban meghatározott összeférhetetlenség fennállását észleli, annak megállapítását és az ellenőr kizárását kezdeményezni;
- f) a Szabályzat szerinti jogorvoslati kérelemmel élni.²⁶

Bár az ellenőrzési szabályzat részletes leírást ad a jogok és kötelességek szabályozásáról a függetlenített ellenőrzési szervezet, vagy az ellenőrzött rendőri szerv vezetője részére, ezekkel nem szeretnék foglalkozni. A leírtak alapján egyértelmű a különbség a vizsgált területek értelmezett szabályai között.

X. Az ellenőrzés elrendelése és értesítés az ellenőrzésről

Hatósági ellenőrzés

„A hatósági ellenőrzés hivatalból vagy - ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki vagy nem korlátozza - az ügyfél kérelmére indul meg.

Az ügyfél csak saját maga hatósági ellenőrzés alá vonását kérelmezheti.

Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában nem kérhető hatósági ellenőrzés, és az erre vonatkozó kérelmet érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha

- a) a kérelem benyújtásának időpontjában a hatóság előtt az adott ügyre vonatkozóan már folyamatban van hatósági ellenőrzés,
- b) ha a hatóság az ügyfélnél egyébként folyamatosan lát el ellenőrzési feladatot,
- c) ha a hatóság ugyanazon ügyfél kérelmére az újabb kérelem benyújtását megelőző egy éven belül lefolytatott ellenőrzése során jogsértést nem tárt fel, kivéve, ha a kérelem benyújtására az ellenőrzés lefolytatását követően felmerült ok vagy körülmény miatt kerül sor, vagy
- d) ha a hatóság által a kérelmezővel szemben korábban lefolytatott ellenőrzése alapján a végrehajtás folyamatban van.²⁷

„A hatóság ellenőrzési tervet készít, amely tartalmazza legalább az előre ütemezett ellenőrzések tárgyát, az ellenőrzési időszakot, az ellenőrzések ütemezését, eszközét, az ellenőrzések szempontrendszerét, valamint a hatóság vezetője által meghatározott egyéb adatokat. Az ellenőrzési tervben nem kell megjeleníteni a folyamatos ellenőrzési feladatot.

A hatóság az ellenőrzési tervben foglaltak, valamint az ellenőrzési tervben nem szereplő, de az ellenőrzési időszakban lefolytatott hatósági ellenőrzések végrehajtásáról, a levont következtetésekről a következő ellenőrzési időszak lezárása előtt ellenőrzési jelentést készít, amely tartalmazza legalább az ellenőrzések számát, az ellenőrzések eredményét, a megállapított jogsértések típusait, továbbá a hatóság vezetője által meghatározott egyéb statisztikai adatokat.

Az ellenőrzési tervet és jelentést a hatóság a honlapján és ügyfélfogadásra nyitva álló helyiségében közzéteszi. Az ellenőrzési tervet úgy, illetve azon részeit kell közzétenni, hogy az ne veszélyeztesse az ellenőrzések célját.²⁸

²⁶ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 47. pont

²⁷ Ket. 88./A § (1-2. bekezdés)

²⁸ Ket. 91. §

Szervezeten belüli ellenőrzés

„A szakmai ellenőrzést éves munkatervben, illetve az arra jogosult vezető közvetlen utasítása alapján, soron kívüli ellenőrzésként lehet elrendelni. Az éves munkatervet úgy kell összeállítani, hogy szükség esetén a munkatervben nem szereplő ellenőrzési feladatok is végrehajthatóak legyenek, illetve - a párhuzamos ellenőrzések elkerülése érdekében - tekintettel kell lenni más ellenőrzést végző szerv munkaprogramjára is. A függetlenített ellenőrzési szervezet által lefolytatandó ellenőrzés elrendelésének jogát az ellenőrzést végző szerv vezetője - közvetlenül vagy közvetett módon, a függetlenített ellenőrzési szervezet vezetője útján - gyakorolja.”²⁹

A kétféle szabályozás több hasonlóságot tartalmaz. Az egyik a tervezés, amely nyilvánvaló kötelezettsége a közigazgatási szervnek. Jelesül az, hogy a hatáskörébe tartozó ügyekben, az illetékességi területén végezzen hatósági ellenőrzéseket. A tervezésre a személyek és az eszközök ésszerű, hatékony és eredményes elosztása érdekében illetve a különböző ellenőrzést végző szervek tevékenységének összehangolása érdekében, van szükség.

Természetesen a vezetőnek is szolgálati kötelezettsége a beosztottak, vagy az alárendelt szervezeti egységek időszakonként megvalósított ellenőrzése. A tervezésre ebben az esetben is a már említett ésszerű erő – eszköz elosztás miatt van szükség.

Mind a közigazgatási szervek, mind a vezetők végeznek soron kívüli, azonnali ellenőrzéseket is. Ezek oka elsősorban a kialakult helyzet, megszerzett információ, utasítás, vagy egyéb bejelentés, jelzés lehet. Adott esetben a soron kívül végrehajtott ellenőrzés súlyosabb jogsértés – akár bűncselekmény – megelőzését szolgálja.

A szolgálatban lévő rendőrök ellenőrzése alapvető kötelezettsége a parancsnoknak. Ezek tervezése nem szükséges, hiszen a parancsnok ismeri a napi szolgálati tevékenységét és ennek megfelelően végzi az előírt ellenőrzéseket. Így elegendő részére az ellenőrzések gyakoriságát előírni.

X.1. Értesítés az ellenőrzésről*Hatósági ellenőrzés*

A Ket. 92. § szerint: „A helyszíni ellenőrzésre e törvénynek a szemlére vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni”. Ennek megfelelően –

„A szemletárgy birtokosát és az 56. § (1) bekezdésében meghatározott személyt (a továbbiakban együtt: szemletárgy birtokosa) a szemléről - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - előzetesen értesíteni kell. Ha a szemle eredményessége érdekében indokolt, az értesítésnek tartalmaznia kell a szemletárgy birtokosának személyes jelenlétére, a szükséges iratok előkészítésére irányuló felhívást. Az értesítést - ha az ügy körülményeiből más nem következik - úgy kell közölni, hogy azt a szemletárgy birtokosa legalább öt nappal korábban megkapja.

Ha az előzetes értesítés a szemle eredményességét veszélyeztetné, a szemletárgy birtokosát a szemléről annak megkezdésekor szóban kell tájékoztatni.

Ha a szemle megkezdése előtti tájékoztatás veszélyeztetné annak eredményességét, a hatóság a szemle befejezésekor átadja vagy haladéktalanul megküldi a szemletárgy birtokosának a jegyzőkönyv egy példányát. Mellőzhető a tájékoztatás, ha a szemle a szemletárgy birtokosának közreműködése nélkül, külső vizsgálattal elvégezhető.”³⁰

Tehát az általános szabály szerint az ügyfelet az ellenőrzésről értesíteni kell. Amennyiben az ellenőrzött tevékenység jellege alapján egyértelmű, hogy az ügyfél az értesítést követően nem tud az ellenőrzés megkezdéséig az ellenőrizendő állapoton változtatni, az értesítés nem befolyásolja az

²⁹ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 58-60. pont

³⁰ Ket. 57. § (1-3. bekezdés)

ellenőrzés hatékonyságát (például egy már tető alatt lévő családi ház esetében a beépíthető telekhányad betartásának ellenőrzése).

Amennyiben az ellenőrzött tevékenység jellegéből az következik, hogy az ellenőrzött, az értesítést követően, az ellenőrzés eredményét jelentősen befolyásoló magatartást tanúsíthat és tanúsítana is (bizonyítékok, iratok eltüntetése illetve elkészítése, stb.), vagy az ellenőrzés az ügyfél közreműködése nélkül is lefolytatható (szemrevételezés) az ellenőrzés eredményessége érdekében az értesítés mellőzhető.

Az első esetben, az ellenőrzés megkezdésekor annak tényéről szóban tájékoztatni kell az ügyfelet.

Ha az ellenőrzés eredményét még a közvetlenül a megkezdés előtti tájékoztatás is befolyásolná (például próbavásárlás), akkor a hatóság az ellenőrzés befejezése után köteles tájékoztatni az ügyfelet az ellenőrzés tényéről és megállapításairól, oly módon, hogy részére a helyszínen átadja vagy haladéktalanul megküldi a jegyzőkönyv egy példányát.

Szervezeten belüli ellenőrzés

„A helyszíni vizsgálatot - a 66. pontban foglalt eseteket kivéve - annak megkezdése előtt legalább három munkanappal, átfogó ellenőrzés esetén harminc nappal az ellenőrzendő szerv vezetőjének (parancsnokának) be kell jelenteni, ezzel egyidejűleg tájékoztatni kell az ellenőrzés céljáról, formájáról, az ellenőrzendő területekről, az ellenőrzés várható időtartamáról.

Az előzetes bejelentést nem kell megtenni:

- a) a vezetői ellenőrzésnél és a munkafolyamatba épített ellenőrzésnél;
- b) soron kívüli ellenőrzés esetén;
- c) a mobil ellenőrzéseket megelőzően;
- d) a cél- és témaellenőrzés esetén az elrendelésre jogosult ilyen irányú döntése alapján;
- e) ha a rendelkezésre álló adatok alapján feltételezhető, hogy ez megghiúsítaná az ellenőrzés eredményes végrehajtását.

Az ellenőrzés tényét és a 65. pontban foglalt egyéb információt a 66. pontban felsorolt esetekben az ellenőrzés megkezdésekor, szóban kell közölni.”³¹

A két szabályozás – hasonlóképpen az előbbihez – szinte teljes mértékben megegyezik. Természetes az, hogy egy eljárás melynek célja információk gyűjtése egy tevékenységről, jogszabályok vagy belső normák betartásáról, esetleg egy határozatban foglaltak végrehajtásáról, szükségessé teheti az ellenőrzött személy vagy szerv előzetes értesítését. Ennek oka az ellenőrzött felkészülése az ellenőrzésre, adatok, iratok összegyűjtése, összefoglaló jelentések, értékelések elkészítése, az ellenőrzöttek felkészítése (pl.: alaki szemle).

Tehát az a kivétel, ha az ellenőrzöttet nem értesíti a közigazgatási szerv vagy a parancsnok előzetesen. Ennek oka egyértelműen az, hogy az előzetes értesítést követően, az ellenőrzött személy – ügyfél vagy rendőr – vagy az ellenőrzött szerv, iratok, más bizonyítékok eltüntetésével, vagy éppen elkészítésével, szabályos magatartás tanúsításával vagy más módon az ellenőrzés céljának elérését veszélyeztetné, vagy megghiúsítaná.

XI. Az ellenőrzések eredményének rögzítése

Hatósági ellenőrzés

„A hatóság a hatósági ellenőrzésről készített jegyzőkönyv egy példányát az ügyfélnek a helyszínen átadja, vagy azt az ügyfél részére az ellenőrzés befejezésétől számított tíz napon belül megküldi.

A 94. § (1) bekezdés b) pontjának alkalmazása esetén a hatóság értesítheti a jelen lévő ügyfelet a hivatalbóli eljárás megindításáról a 29. § (5) bekezdésében meghatározott,

³¹ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 65-67. pont

rendelkezésre álló adatok közlésével, valamint a helyszínen közölheti döntését. Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során jogsértést nem tapasztal, jegyzőkönyv felvétele helyett egyszerűsített jegyzőkönyvet is készíthet, amelyet az ügyfél kérelmére a hatóság az ügyfélnek a helyszínen átad, vagy az ügyfél részére az ellenőrzés befejezésétől számított tíz napon belül megküld. Ha a hatóság az ügyfél kérelmére lefolytatott hatósági ellenőrzés során jogsértést nem tapasztal, ennek tényéről az ügyfélnek az ellenőrzés iránti kérelem benyújtásakor előterjesztett kérelmére hatósági bizonyítványt állít ki. Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a hatósági bizonyítvány egy évig hatályos. Ebben az esetben nem alkalmazható a 83. § (3) bekezdésében meghatározott határidő.”³²

Szervezeten belüli ellenőrzés

„Az ellenőrzések ténye és megállapításai a következő iratokba foglalhatók:

- a) szolgálati okmányok, eljárási, illetve más munkafolyamat során keletkező iratok;
- b) ellenőrzési napló;
- c) ellenőrzési dosszié;
- d) ellenőrzési jegyzőkönyv;
- e) ellenőrzési jelentés;
- f) ellenőrzési részjelentés;
- g) ellenőrzési összefoglaló jelentés.”

A szolgálati okmányokba, eljárási vagy más munkafolyamat során keletkező egyéb iratokba a munkafolyamatba épített ellenőrzést szükséges, míg a vezetői ellenőrzést lehetséges rögzíteni. Az ellenőrzés, revízió idejét, az ellenőrzést végző nevét (aláírását), szükség esetén a megállapításokat kell az iratra rávezetni. A szolgálati napló vezetésére kötelezett szervezeti elem vezetője az alegységénél végzett, szolgálat közbeni vezetői ellenőrzéseit - belső norma eltérő rendelkezéseinek hiányában - a szolgálati naplóban, utasításra szervezeten belül, de más alegységénél végzett vagy nem szolgálat közbeni ellenőrzéseit az ellenőrzési naplóban rögzíti. Amennyiben a szolgálati naplót kiváltó számítógépes ügyviteli rendszerben lehetőség van az ellenőrzés végrehajtásának megfelelő dokumentálására és archiválására, akkor az ellenőrzés ezen a módon is rögzíthető. Az ellenőrzés tényét, megállapításait - a 101-102. pontokban írt eseteket kivéve - az ellenőrzés helyszínén rendszeresített ellenőrzési naplóban kell rögzíteni. Az ellenőrzés megállapításairól külön írásos jelentés is készülhet, azonban az ellenőrzés tényét ebben az esetben is be kell jegyezni az ellenőrzési naplóba, illetve az ellenőrzésről készült jelentést az ellenőrzött szerv vezetőjének meg kell küldeni. Az ellenőrzési naplóba történő bejegyzési kötelezettség alól az ellenőrzést végző a bejegyzés akadályozottsága esetén az ellenőrzést végző szerv vezetőjétől felmentést kaphat.

Az ellenőrzési napló „Az ellenőrzés megállapításai:” rovatában fel kell tüntetni:

- a) az ellenőrzött szolgálati hely megnevezését, az ellenőrzés tárgyát;
- b) az ellenőrzés alá vont személy(ek) nevét, rendfokozatát, beosztását;
- c) a megállapított tényeket;
- d) ha az ellenőrzésről külön jelentés készül, annak tényét;
- e) előljárói intézkedésre jogosult részéről a feltárt hiányosság kijavításáért felelős személy megnevezését, a határidőt;
- f) az ellenőrzött nyilatkozatát, észrevételét (a megállapításokkal egyetért, nem ért egyet, vagy kiegészítést kíván tenni).”³³

Álláspontom szerint e két jogintézmény nem igényel különösebb magyarázatot. Az ellenőrzések megállapításait mindkét esetben rögzíteni kell, írásos formában. A későbbi eljárások, vagy jogorvoslatok okán ezen iratok fontos bizonyítékok lesznek – lehetnek.

³² Ket. 93-94. §.

³³ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 99-106. pont

XII. Az ellenőrzés megállapításai alapján teendő intézkedések

*Hatósági ellenőrzés*³⁴

A jogalkotó a Ket. módosításáról rendelkező 2011. évi CLXXIV. törvény hatályba lépésével külön alcím alatt tárgyalja e jogintézményt.

A hatósági ellenőrzés nem öncélú folyamat mivel a jogkövetés megvalósulását vizsgálja, illetve ha szükséges, arra rákényszerít. Számos esetben a hatóságok további eljárásait is megalapozza.

A hatósági ellenőrzés bármely formában végrehajtott (helyszíni ellenőrzés, irat ellenőrzés, adatszolgáltatáson alapuló ellenőrzés, stb.) esetét követően, az ellenőrzés eredményeinek megfelelően, a közigazgatási hatóság két irányban indulhat el.

Egyrészt, ha azt állapította meg, hogy az ellenőrzött személy vagy szerv betartotta az ellenőrzött tevékenységre vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit, illetve magatartása megfelel a végrehajtható határozatban foglaltaknak, a jegyzőkönyv az irattárba kerül és további eljárás nem valósul meg. Ezen esetekben, tehát ha a hatóság jogsértést nem tapasztal, egyszerűsített jegyzőkönyv is készíthető. Ezt – hasonlóan a normál jegyzőkönyvhöz – a helyszínen átadja vagy 10 napon belül megküldi az ügyfélnek.

Másrészt, ha az ellenőrzés eredményeként a közigazgatási hatóság azt állapítja meg, hogy az ellenőrzött megsértette a jogszabályban vagy hatósági határozatban foglalt rendelkezéseket, tekintettel saját hatáskörére és az ügy megállapított körülményeire (a jogsértés jellege, súlyossága, megállapított mentő – súlyosító körülmények, stb.) a közigazgatási hatóság tekintettel a Ket. 94. § (2) bekezdésére, a következőket teheti:

- Ha a jogsértő magatartás abbahagyásával (a jogszerű állapot helyreállításával) a jogsértő helyzet megoldható, akkor – újabb hatósági eljárás indítása nélkül – végzéssel az eljáró szerv felhívja a jogsértő figyelmét a jogsértés tényére és
 - a jogkövetkezményekre történő felhívás mellett
 - húsz napos határidőt ad a jogszerű állapot helyreállítására.

Ilyenkor a hatóságnak utóellenőrzést kell tartania. Ha megállapítja, hogy a húsz nap elteltével a jogsértés nem szűnt meg, akkor természetesen – a hatáskörének megfelelően – eljárást indít. Ez történik akkor is, ha a fent körülírtak alkalmazása nem lehetséges;

Fontos újdonság a hatályos törvényben – a korábbihoz mérten – hogy a jogalkotó megteremtí az eljárás hatósági ellenőrzést közvetlenül követő megindításának lehetőségét:

„ha a hatóság az ellenőrzés eredményeként a Ket. 94. § (1) bekezdés b) pontjának alkalmazásával a hatáskörébe tartozó eljárás megindítását tartja szükségesnek, a jelen lévő ügyfelet a 29. § (5) bekezdés szerinti információk közlésével értesítheti a hivatalból való eljárás megindításáról, valamint a helyszínen közölheti döntését”. Ez a lehetőség az eljárás egyszerűsítését, a hatósági ellenőrzés hatékonyságának növelését szolgálja.

- Ha az ellenőrző szerv egyebekben nem rendelkezik hatáskörrel, illetékességgel, akkor a jegyzőkönyv felvétele után megküldi azt a jogszabálysértés pontos megjelölésével, a hatáskörrel bíró szervnek, egyben fegyelmi, szabálysértési, büntető - polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez.

Az 1. pontban rögzített eljárás egyes esetekben nem alkalmazható.

Az eljáró szerv a hatósági ellenőrzés során feltárt jogszabálysértésről, illetve a hatósági határozatban foglaltak megsértéséről, tehát az adatok keletkezésétől számított két évig nyilvántartást vezet. Ebben rögzíti

- az ügyfél nevét,
- az ügyfélnek a hatóság által törvény alapján kezelhető azonosítóját, ennek hiányában természetes személy ügyfél esetén a természetes személyazonosító adatait, lakcímét, illetve székhelyét,

³⁴ A Ket. 94. §-a alapján

- a jogszabály vagy hatósági döntésben foglalt rendelkezés megsértése miatti felhívást a jogszabályi rendelkezés vagy hatósági döntésben foglalt rendelkezés, valamint felhívást tartalmazó végzés közlése időpontjának a megjelölésével, és
- a felhívást tartalmazó végzés eredménytelensége tényét, valamint az emiatt megállapított jogkövetkezményt tartalmazó döntés jogerőre emelkedésének a napját.

Szervezeten belüli ellenőrzés

„Az ellenőrzött szerv vezetője az ellenőrzés megállapításait tartalmazó irat kézhezvételétől számított nyolc napon belül arra észrevételt tehet, amelyre az ellenőrzést végző szerv vezetője a kézhezvételtől számított nyolc napon belül választ ad. Ha az ellenőrzött szerv vezetője a válasz ellenére vitatja az ellenőrzés valamely megállapítását, észrevételét három munkanapon belül megküldi az ellenőrzést végző szerv vezetőjének, aki azt - állásfoglalásával - három munkanapon belül az ellenőrzést elrendelő vezetőnek felterjeszti. Amennyiben az ellenőrzés jogszabályokban, valamint belső normákban meghatározott előírást sértő gyakorlatot, hibát, hiányosságot tárt fel, annak kijavítására az ellenőrzött szerv vezetője - ha az ellenőrzést elrendelő vezető annak elkészítését meghatározta - intézkedési tervet köteles készíteni, a határidők és a felelősök megjelölésével. Az intézkedési tervet az ellenőrzési jelentés ismertetésétől, illetve az észrevételre az ellenőrzést elrendelő vezető által adott válasz kézhezvételétől számított harminc napon belül - a függetlenített ellenőrzési szervezet vezetőjén keresztül - az ellenőrzést elrendelő vezetőnek kell jóváhagyásra felterjeszteni. Amennyiben az ellenőrzést elrendelő vezető az intézkedési tervet nem hagyja jóvá, azt legfeljebb 30 napos határidő meghatározásával kiegészítésre, módosításra az ellenőrzött szervnek visszaküldi. Az ellenőrzött szerv a jóváhagyott intézkedési terv alapján köteles eljárni. A szolgálati okmányokban, az eljárási vagy más munkafolyamat során keletkező iratokban, ellenőrzési naplóban rögzített bejegyzések alapján, illetve az ellenőrzés megállapításairól készített külön írásos jelentés alapján az ellenőrzött személy, az ellenőrzött szerv vezetője intézkedik a hiányosságok kijavítására, amennyiben az hatáskörét meghaladja, jelenti előljárójának, aki az ez irányú intézkedéseket megteszi. Az ellenőrzéssel érintett vezető a szolgálati út betartásával tájékoztatja az ellenőrzés eredményéről az állományilletékes parancsnokot, aki a felelősség megállapítása érdekében a szükséges eljárások megindítására intézkedik.

Az ellenőrzött szerv vezetője (parancsnoka) köteles az intézkedési terv végrehajtásáról az ellenőrzést végző szerv vezetőjét tájékoztatni. Az ellenőrzést végző szerv vezetője utóellenőrzést is elrendelhet. Ha az utóellenőrzés azt állapítja meg, hogy a meghatározott intézkedések az intézkedési tervben meghatározott határidőn belül nem történtek meg, a mulasztásért felelős személy ellen a fegyelmi eljárást meg kell indítani. Amennyiben utóellenőrzésre nem kerül sor, akkor a következő ellenőrzés során az intézkedések végrehajtását minden esetben vizsgálni kell.”³⁵

Az ellenőrzés megállapításai alapján teendő intézkedések célja, hogy a feltárt hiányosságokat pótolják, a jogszabálysértéseket szüntessék meg az ellenőrzöttek. Ha pedig szükséges az egyéni felelősség megállapítására is sor kerülhet egy későbbi, az ellenőrzés megállapításai alapján indított eljárásban.

Ha a jogsértés jellege lehetővé teszi, annak megszüntetésére, vagy a hibás gyakorlat kijavítására azonnal intézkedni kell. Természetesen szükséges a kijavítás ellenőrzése utóellenőrzés formájában.

Ha a feltárt jogsértés olyan súlyú, vagy olyan jellegű, hogy azt javítani azonnal nem lehet, a hatóság saját hatáskörében eljárást indít, vagy más hatóságnál eljárás megindítását kezdeményezi. Ezekben az esetekben felmerülhet a személyes felelősség megállapítása, így sor kerülhet szabálysértési vagy büntető eljárás megindítására.

³⁵ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 119-135. pont

A vezető ellenőrzés esetében az elkészített intézkedési terv vagy utasítás alapján kell eljárni a hiányosságok, vagy jogsértések kijavításakor. A személyes felelősség megállapítására elsősorban fegyelmi eljárásban van lehetőség egyrészt a feltárt hibák okán, másrészt a kijavítás, korrekció elmaradása vagy elégtelensége miatt.

XIII. Jogorvoslatok az ellenőrzéssel illetve annak megállapításaival szemben

Hatósági ellenőrzés

A hatósági ellenőrzés alá vont a közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerint ügyfélnek minősül így részére a Ket. teljes jogorvoslati rendszere rendelkezésre áll, amennyiben jogait vagy jogos érdekeit az ellenőrzés ténye, módja, vagy megállapításai sértették.

Szervezeten belüli ellenőrzés

„Az ellenőrzés alá vont az ellenőrzés tényével, módjával, megállapításaival szemben annak tudomására jutását követő nyolc napon belül panaszt terjeszthet elő. A panasz előterjesztésének az ellenőrzés végrehajtására nincs halasztó hatálya. A panasz ügyében az ellenőrzést végző állományilletékes parancsnoka, közalkalmazott, kormánytisztviselő, közszolgálati tisztviselő jogállású ellenőr esetén a munkáltatói jogokat gyakorló vezető dönt.”³⁶

Tehát mindkét ellenőrzés során biztosított a jogorvoslat az érintettek – ellenőrzöttek és ügyfelek – részére. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a jogorvoslat – végső soron – a közigazgatási szervezet rendszerén kívül, attól független fórumon, a bíróságon is biztosított. A hatósági ellenőrzések esetében ez a Ket. jogorvoslati rendszerének ismeretében egyértelmű.

A vezetői ellenőrzéssel kapcsolatosan fontos kitérni arra, hogy bár az elemzett szabályzat nem említi, amennyiben a munkáltató – előjáró, állományilletékes parancsnok – a vezetői ellenőrzés megállapításai alapján olyan intézkedéseket tesz, amelyek a munkavállaló szempontjából hátrányosak, jogsértők, akkor az említett panasz mellett, annak elbírálását követően, a Közigazgatási – és Munkaügyi Bírósághoz fordulhat.

A hivatásos állomány tagja részére a rendvédelmi feladatot ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 267. § - a szolgálati panasz formájában is biztosít jogorvoslati lehetőséget.

XIV. Összefoglalásként:

Az ellenőrzésről – általában a közigazgatási szervek rendszerében – kimondhatjuk, hogy információgyűjtő tevékenység, amelynek célja, egyrészt annak megállapítása, hogy az ellenőrzött tevékenység, munkafolyamat és ezzel együtt a személyzet tagjának munkavégzése megfelel-e a jogszabályokban és más normákban előírtaknak, követelményeknek. Másrészt az ellenőrzés során egybevetjük a végrehajtás folyamatát és eredményét a célkitűzéssel, és értékeljük a kitűzött célok megvalósulását. Ezek mellett az ellenőrzés szerepe az is, hogy tanácsokkal, információkkal, más eszközökkel segítse a végrehajtást, javítsa az előforduló hibákat.

A két ellenőrzés céljai közötti különbségek egyértelműek. A végrehajtási módszerek, eszközök hasonlósága – sok esetben azonossága – a közigazgatási szervek működésére vonatkozó szabályok egyező jellegére vezethető vissza.

Természetesen a közigazgatási szervezetrendszerben számos ellenőrzési forma létezik, amelyek végrehajtásával a szerv feladatai ellátásának és ezen belül a személyzet egyes tagja tevékenységének különleges vizsgálata is lehet a cél.

³⁶ 6/2012. (III. 9.) ORFK Utasítás 136-137. pont

Minden állami szerv működésével szemben alapvető követelmény a részrehajlás nélküli, külső befolyástól mentes eljárás, döntéshozatal, intézkedés. Így az esetleges korrupciós magatartásokkal összefüggő ellenőrzés része minden közigazgatási szerv működésének. Ennek okán, a rendőrség működését érintően meg kell említenem az állományvédelmi ellenőrzést. Jelen írásomban nem tértem, nem térhettem ki valamennyi szervezeten belüli ellenőrzési formára. A címben szereplő kétféle ellenőrzési tevékenység összehasonlításához elegendőnek találtam az elemzettek vizsgálatát.

Darai Péter jogász (hatósági ügyintéző),
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága
Észak-magyarországi Kibehelyezett Hatósági Főosztály
Hatósági Osztály 1.

X. évfolyam | Vol. X
2016/1. szám | No. 1/2016
Tanulmány | Article
www.dieip.hu

Ingófogalás az adóvégrehajtásban

I. Konceptió

A statisztika szerint 2015. május 31. napjáig 361.857 esetben rendelt el adóvégrehajtást a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: adóhatóság), mely adat a magánszemélyekkel és a gazdasági társaságokkal szemben kezdeményezett eljárásokat egyaránt magában foglalja. A tartozások összege évről évre folyamatosan duzzad, az 2013. december végétől 2014. utolsó napjáig 398,1 milliárd forinttal növekedett, és elérte a 2.498,3 milliárd forintot.¹ A számok legalábbis elgondolkodtatóak, különös tekintettel arra, hogy az adóhatóságnak a vonatkozó jogszabályok szerint a végrehajtási cselekményeknek meglehetősen széles köre áll rendelkezésére a központi költségvetés bevételeinek állami kényszer útján történő biztosítására.

Az adóvégrehajtásban foganatosított intézkedéseknek a tapasztalat szerint leginkább sérelmezett formája az ingófogalás. Ennek alapvető magyarázata abban rejlik, hogy egy helyszíni hatósági eljárási cselekmény erős beavatkozást jelent a magánszférába, melyet az Alaptörvény VI. cikkének (1) bekezdése – mint az emberi méltósághoz való jog része – a magánélet és otthon sérthetlensége keretében maga is védendő értékek között nevesít. Mindezek tükrében egy foglalatást átélni az adóalany számára legalábbis kellemetlen érzést okozhat, még abban az esetben is, amennyiben az eljáró végrehajtók maradéktalanul betartják a vonatkozó rendelkezéseket. Már az Alkotmánybíróság is kifejtette, hogy „...a magánlakás sérthetlenségéhez való alapjog – mint a negatív jellegű alapjogok általában – nem valamely szolgáltatás igénybevételére, nem is meghatározott aktivitás kifejtésére jogosít, hanem a védett tárgykörben a kívülállók bizonyos zavaró, beavatkozó, sértő megnyilvánulásaitól való mentességre és a mentesség állami védelmére jogosít. A magánlakás sérthetlenségéhez való alapjog tartalmának hasonló felfogását fejezi ki Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezmény 8. cikke is, amely kinyilvánítja: 'Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges'.² Ezzel összefüggésben áll azon

¹ <http://ado.hu/rovatok/ado/tobb-az-adovegrehajtás-mint-gondolnánk-letöltés:2015.08.08>.

² A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 50. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról szóló 1115/B/1995. számú határozat. A magánszféra sérthetlenségére az Alkotmánybíróság már egy korábbi döntésében is rámutatott, amikor kimondta, hogy „...az emberi méltósághoz való jog korántsem csupán a jó hírnévhez való jogot foglalja magában, hanem egyebek között a magánszféra védelméhez fűződő jogot is. Ennél fogva az is ellentétes az emberi méltósághoz való alapvető joggal, ha valakivel szemben kellő alap nélkül alkalmaznak hatósági kényszert, s ezáltal az állam indok nélkül avatkozhat be a magánszféra körébe tartozó viszonyokba.” [46/1991. (IX.10.) AB határozat].

megállapítás is, miszerint „...A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.”³

Nem mellőzhető azonban annak figyelembe vétele sem, hogy az adóvégrehajtás a jellegénél fogva az adó tartozás önkéntes megfizetésének elmaradása következményeként induló kényszerítő eljárás, melynek megindítását az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 150. § (3) bekezdése kötelezettségként határozza meg az adóhatóság számára.⁴ A behajtási folyamat egyik legerősebb eszköze az ingófoglalás; tanulmányomban ezen végrehajtói intézkedés szabályozását tekintem át, különös tekintettel a magánszemély adósokra vonatkozóan.⁵

II. Az ingófoglalás jogszabályi háttere

II.1. A végrehajtási eljárás alapfeltétele

A végrehajtási eljárás megindításának feltétele pozitív irányú megközelítésben egy végrehajtható okiraton alapuló, ténylegesen fennálló adó tartozás⁶, vagyis az, hogy az adós a fizetési kötelezettségét nem teljesítette.⁷ Másrészt a végrehajtásnak negatív feltételeként gátját képezik meghatározott eljárási akadályok is; a tartozás kapcsán biztosított fizetési halasztás, vagy részletfizetés [Art. 133. §-a, 160. § (4)-(7) bekezdései és 160/A. §-a], a végrehajtási eljárás felfüggesztése [Art. 160. § (1)-(3) bekezdése], az adó tartozás végrehajtásához való jog elévülése [Art. 164. § (6) bekezdése], melyek fennállása esetén az adóssal szemben végrehajtási eljárás nem indítható, illetve a folyamatban lévő végrehajtásban új kényszerintézkedés nem foganatosítható.

II.2. A végrehajtási eljárás megindítása

Az Art. 144. §-a alapján az adóhatóság alkalmazottja a végrehajtási eljárásban az egyes végrehajtási cselekmények foganatosításakor a Vht. rendelkezéseit alkalmazza, ha e törvény másként nem rendelkezik. Az adóvégrehajtót az eredményes végrehajtás érdekében mindazok a jogok

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 34/A. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról szóló 1252/B/2010. AB határozat szerint „...Az állami kényszer elsősorban az adós vagyoni jogait korlátozhatja, kivételesen azonban az adós személyiségi jogait is érintheti.”

³ 56/1991. (XI.08.) AB határozat.

⁴ „A bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszzerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartoznak.” [46/1991. (IX.10.) AB határozat.].

⁵ Bár a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) az ingóvégrehajtásra vonatkozó általános szabályoknál nem tesz különbséget természetes személyek és jogi személyek (más szervezetek) között, a végrehajtási cselekményre vonatkozó részletszabályokból – a helyszíni eljárás időkorlátai, a foglalási jegyzőkönyv kellékei, a végrehajtás alóli mentesség érvényesítésének egyes esetei – alappal vonható le következtetés arra, hogy a törvény elsősorban a magánszemély adósok jogos érdekeit védi.

⁶ Az adó tartozás fogalmát az Art. 178. § 4. pontja rögzíti: adó tartozás az esedékességkor meg nem fizetett adó és a jogosulatlanul igénybe vett költségvetési támogatás; az adóhatóságnál nyilvántartott adó tartozás, vagy tartozás összegét – nettó módon számítva – csökkenteni kell az ugyanazon adóhatóságnál nyilvántartott túlfizetés összegével ide nem értve a letétként nyilvántartott összeget az adóigazolás kiállítására irányuló eljárásban vagy ha jogszabály valamely, az adózó által érvényesíthető kedvezmény igénybevételét adóhatóságnál nyilvántartott adó tartozás, vagy tartozás hiányához köti.

⁷ Az adóigazgatási eljárásban végrehajtható okirat a) a fizetési kötelezettséget megállapító jogerős hatósági határozat (végzés) b) az önadózás esetén a fizetendő adót (adóelőleget) tartalmazó bevallás c) a behajtási eljárás során a behajtást kérő megkeresése d) az adózóval közölt adóhatósági adó megállapítás e) a bírósági eljárási illetéket megállapító bírósági határozat, valamint a bírósági eljárási illeték tárgyában küldött bírósági megkeresés és értesítés f) az egészségügyi szolgáltatási járulék kötelezettséget tartalmazó bejelentés. Az okirat végrehajthatóságához külön intézkedésre nincs szükség [Art. 145. § (1)-(2) bekezdései].

De iurisprudencia et iure publica

megilletik, amit a Vht. a bírósági végrehajtónak biztosít. Az Art. az ingóvégrehajtás szabályairól a törvény VII. fejezetében rendelkezik „Végrehajtás ingó és ingatlan vagyontárgyakra” cím alatt. Ezen szabályok azonban elsősorban a már lefoglalt vagyon értékesítésével kapcsolatos cselekményeket érintik, ezért adóvégrehajtásban a helyszíni foglalásnál a Vht. mögöttes szabályait kell alkalmazni. Ha ugyanis törvény másképpen nem rendelkezik, a bírósági végrehajtás szabályai irányadók a közigazgatási végrehajtás során foganatosított ingó- és ingatlan-végrehajtás esetén is [Vht. 3. §-a].

Mindenekelőtt szükségesnek tartom leszögezni, hogy – a tévhittel ellentétben – az adóhatóságnak nem kötelezettsége az, hogy a végrehajtási eljárás megindítása előtt az adós részére fizetési felhívást küldjön. A végrehajtási eljárás ugyanis az első végrehajtási cselekménnyel indul. Az Art. 150. § (1) bekezdése biztosít lehetőséget a fizetési felhívás megküldésére, azonban az nem minősül végrehajtási cselekménynek, így nem is szükségképpen előzi meg a végrehajtási eljárást.⁸ A fizetési felszólítás küldése tehát az adóhatóság diszkrecionális jogkörébe tartozik. Ezen túlmenően utalok arra is, hogy az adóvégrehajtásban az egyes végrehajtói intézkedések alkalmazása során az Art. szabályai szerint nincs kötelező sorrendiség sem, a törvény kizárólag az értékesítés tekintetében [Art. 155. § (2) bekezdése], illetve ingóság és ingatlan egyidejű végrehajtása esetére [Art. 156. § (1) bekezdése] rendelkezik korlátozó szabályokról. Emellett a Vht. kifejezetten a pénzforgalmi végrehajtást [Vht. 7. § (1)-(2) bekezdései] preferálja, mely szerint a pénzkövetelést elsősorban a pénzügyi intézménynél kezelt, az adós rendelkezése alatt álló összegből, illetőleg adós munkabéréből – a törvényhelyben felsorolt ilyen járandóságából – kell behajtani. Ha előre látható, hogy a követelést a munkabérre, illetőleg a pénzügyi intézménynél kezelt összegre vezetett végrehajtással nem lehet viszonylag rövidebb időn belül behajtani, az adós bármilyen lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható. A lefoglalt ingatlant azonban csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve, vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki. A végrehajtónak azt kell tehát mérlegelnie, hogy a követelés pénzforgalmi úton viszonylag rövidebb idő alatt behajtható-e, nemleges megállapítás esetén nincs akadálya az egyes vagyontárgyak lefoglalásának. A rendelkezés indoka az, hogy a végrehajtási cselekmények időszüksége csak az adós valós vagyoni, jövedelmi viszonyainak ismeretében határozható meg. Relatív jelentős összegű adótartozás esetében – vagy jövedelem, bankszámla, ingatlanvagyon hiányában – a helyszíni eljárás lefolytatása nem mellőzhető; a párhuzamosan foganatosított végrehajtási cselekmények ugyanakkor a végrehajtás eredményességét szolgálják [Megjegyzem ugyanakkor, hogy az Art. 150/A. §-a szerinti átvezetés végrehajtás esetén, mint végrehajtási cselekmény implicit módon kvázi sorrendiséget is meghatároz az adóhatóság részére, hiszen a végrehajtásban ezzel okozható adósnak a legkisebb érdeksérelem és a tartozás is megtérül, azonban ez értelemszerűen csak kis összegű hátralék esetén vezet eredményre.]⁹

A szabályozás – mely tartalmát tekintve gyakorlatilag már a Vht. hatályba lépése előtt is létezett¹⁰ – az Alkotmánybíróságot is állásfoglalásra készítette.¹¹ A szóban forgó ügyben az indítványozó a jogi szabályozás – a Rendelet, ezen túlmenően a végrehajtásáról szóló 14/1979. (IX.17.) IM rendelet – alkotmányellenességét abban látta, hogy a végrehajtásban nem érvényesül az egyenjogúság elve, a vétnen állampolgároknak „az ártatlanságot kell bizonyítani”: a végrehajtási eljárás alá vont jogalanyt „...a hatályos jogszabály kiszolgáltatottá teszi az által, hogy nem biztosít

⁸ Értelemszerűen viszont ha az adóhatóság ténylegesen él a felhívással, akkor a behajtási folyamat megindítására mindaddig nem kerülhet sor, ameddig a felszólításban megjelölt fizetési határidő eredménytelenül el nem telt.

⁹ A kényszer arányos és fokozatos alkalmazása alapelveinek – vagyis hogy a végrehajtási eljárás során a szükséges mértékű kényszer állami kerüljön alkalmazásra, illetve az a kisebb hátránytól indulva haladjon a komolyabb irányába – fontosságát már az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 6. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról szóló 539/D/2005. AB határozatában.

¹⁰ A bírósági végrehajtásról szóló 1979. évi 18. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Rendelet).

¹¹ 46/1991. (IX.10.) AB határozat.

De iurisprudencia et iure publico

számára lehetőséget, hogy tudomást szerezzen az ellene kezdeményezett végrehajtásról, mivel a hatályos jogszabály alapkonceptiója, hogy az adósként megjelölt személyt váratlanul kell meglepni.”. Az érvelés ellentétéként az Alkotmánybíróság tárgyi ügyben elismerte ugyan, hogy a végrehajtás olyan polgárokat is érinthet, akik nem adósok – vagy adósként esetlegesen nincsenek tudatában a velük szemben támasztott jogszerű követelés létezésének –; ugyanakkor rámutatott arra is, hogy a bírósági döntések tiszteletben tartása, a jogerős bírósági – egyszersmind analóg módon a hatósági – döntések teljesítése akár jogszerű kényszer árán is a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A végrehajtásban már nem egyes adósi jogokat kell védeni, hanem éppen ellenkezőleg: az „ártatlanságában” a megelőző eljárás során cáfolt jogsértővel szemben kell kényszerítő eszközöket alkalmazni. A bírósági ítéletek, valamint egyéb hatósági határozatok végrehajtásakor nem lehet eleve azt feltételezni, hogy az adós akkor szerezne tudomást a követelésről, amikor a végrehajtó a lakásán megjelenik. Az adós tipikus esetben ugyanis már korábban értesült a vele szemben érvényesíteni kívánt anyagi igényről, a megelőző eljárásban személyesen vagy képviselője útján részt vehetett, védekezhetett, bizonyítási indítványt terjeszthetett elő. A döntés jogkövetkezményei a kézbesítéssel állnak be, így az adósnak – még ha távol maradt is az eljárás során – módjában áll jogorvoslattal élni. Ezen túlmenően a másodfokú döntésben foglaltakat az adós meghatározott határidő alatt önként is teljesítheti. Amennyiben ezt nem teszi, a jogosult köteles¹² a végrehajtás megkezdését megelőzően az adóst írásban felszólítani a teljesítésre. Ekkor az adósnak ismét lehetősége nyílik teljesítésre. Ha ennyi eljárási cselekmény és felszólítás ellenére sem teljesít, kiszolgáltatottnak, emberi méltóságában sértettnek már semmiképpen nem lehet tekinteni; vagyis hitelezővédelmi és általános jogállamisági érdeket szolgál az, hogy a végrehajtó újabb – önkéntes teljesítésre felhívó – felszólítást már nem küld az érintettnek, hanem megjelenik az adós lakásán és lefoglalja ingóságait. Ebből következően az alkotmányos rend védelme a végrehajtás eme fázisában kifejezetten a jogszerű kényszerintézkedések hatékony alkalmazásával érvényesül.¹³

III. A helyszíni eljárás általános szabályai

III.1. A helyszíni eljárás megkezdése

„...A jogállami keretek között működő végrehajtási jog célja nem az adós ellehetetlenítése, hanem az, hogy lehetőséget nyújtson arra, hogy a kötelező erejű hatósági határozatban foglaltaknak a legegyszerűbb, leggyorsabb és leghatékonyabb módon érvényt lehessen szerezni. Ennek megfelelően a végrehajtási jognak kellő egyensúlyokat és garanciákat szükséges tartalmaznia ahhoz, hogy mind az adós, mind a végrehajtást kezdeményező érdeke megfelelően érvényesülhessen, illetve a téves vagy törvényt sértő végrehajtási cselekmények megelőzhetőek,

¹² Bár a döntés a bírósági végrehajtás tárgykörében született, álláspontom szerint – törvényben rögzített esetleges megszorításokkal – az adóvégrehajtás során is alkalmazni kell.

¹³ Teljes mértékben osztom Bagi István alkotmánybírónak a 46/2003. (X.16.) AB határozathoz fűzött különvéleményét, mely szerint „...A jogbiztonság az eljárásban részt vevő valamennyi fél érdekében ugyanolyan súllyal veendő figyelembe: elsődleges érdek pedig az eljárások ésszerű időben történő befejezése, amely a tisztességes eljárásához való jogból következik...Ha a címzett befejező határozatot nem vesz át, azért nem védendő az érdeke, mert az eljárás egy folyamat, amelyben tudhat arról, hogy az valamilyen érdemi határozattal zárul. Ezért elvárható, hogy tudakozódják róla a hatóságnál az igazolási kérelem jogvesztő határideje alatt...A felek ugyanis a bíróságtól (hatóságtól) jellemzően nem csupán egyetlen iratot kapnak, a kezdő iratot követi, az érdemi határozatot pedig megelőzi más irat is. Ezért egyetlen irat kézbesítésének esetleges hibája aligha jelenti a joggyakorlás akadályozását akkor, amikor más iratból a fél már tud az eljárásról, vagy tudni fog a következőkben.”. Más megfogalmazásban ha az adósnak tudomása van a vele szemben indított eljárásról, tudomással kell lennie arról is, hogy az eljárás akár a terhére szóló megállapítással is zárulhat, következésképp – amennyiben a saját ügyében az elvárható kellő gondosságot tanúsítja – a végrehajtási eljárás esetleges megindításával is számolnia kell.

De iurisprudencia et iure publico

kiküszöbölhető és hatékonyan orvosolhatóak legyenek.”¹⁴ Erre tekintettel a Vht. a helyszíni foglalás kapcsán kötött eljárási rendet ír elő, melytől a végrehajtási cselekmény törvényességének sérelme nélkül eltérni nem lehet.

A végrehajtás a korábbiakban már említettek szerint a végrehajtói intézkedés foganatosításával indul, ezért a helyszíni foglalás sajátosságaiból adódóan egy adóhatósági értesítés éppen a behajtás eredményességét veszélyeztetheti, ami nyilvánvalóan ellentétes a jogalkotói szándékkal. Mindezekre tekintettel a gyakorlatban a helyszíni eljárási cselekményről az adóst az adóhatóság előzetesen nem tájékoztatja, ilyenkor azonban fennáll a veszélye, hogy – mivel helyszíni eljárás munkaidőben, az Art. 148/A. § (1) bekezdése szerint munkanapon, reggel 6 óra és este 10 óra között foganatosítható – az adós nem tartózkodik otthon, ami az ingatlanba való bejutás szempontjából jelent problémát.¹⁵ A másik módszer szerint az adóvégrehajtók már előzetesen felveszik a kapcsolatot az adóssal, és egy előre egyeztetett időpontban jelennek meg a helyszínen, ami az adósi jelenlétet elviekben ugyan biztosíthatja, elképzelhető azonban, hogy de facto már nem lesz mit foglalni, mert az adós a vagyontárgyait elvonja a végrehajtás alól. A foglalás hatálya ugyanis csak akkor áll be, amikor a végrehajtó az adós ingóságait a foglalási jegyzőkönyvben összeírja, és ily módon lefoglalja [Vht. 84. § (1) bekezdése]. Amíg ez nem történik meg, az adós a tartozásfedezet körében korlátlan tulajdonosi jogokat gyakorol.¹⁶

Garanciális jelentőségű a törvény 85. §-a, mely alapján a foglalást lehetőleg az adósnak, illetőleg képviselőjének, távollétükben pedig az adóssal együtt lakó nagykorú családtagnak a jelenlétében kell elvégezni. A Vht. nem zárja ki ugyanakkor annak lehetőségét sem, hogy a cselekményt az adós távollétében folytassák le, ilyen esetben a 88. § (3) bekezdése rendelkezik a jegyzőkönyv postai úton történő megküldéséről. Vannak olyan esetek is, amikor a foglalásra kifejezetten adós jelenléte nélkül kerül sor. Ha az adós lakóhelye vagy tartózkodási helye ismeretlen, külföldön lakik, hosszabb ideje ott tartózkodik, meghalt és jogutódja ismeretlen, a végrehajtó az adós részére ügygondnokot rendel, ha az adósnak van lefoglalható vagyontárgya. Nincs szükség ügygondnokra, ha az adósnak képviselője van [Vht. 46. § (1)-(2) bekezdései].

Fontos, hogy a foglalásnál jelen lévők személye beazonosítható legyen, ezért az adós és az eljárásban részt vevő más személy a végrehajtó felszólítására köteles a személyazonosságát okirattal igazolni. Ha a bemutatott okirat a személyazonosság igazolására nem alkalmas, a végrehajtó felhívja az érintettet megfelelő okirat bemutatására; ha ez az okirat sem megfelelő, vagy annak alapján is kétséges a személyazonosság, illetve a személyazonosság igazolását megtagadják, a végrehajtó intézkedhet annak a rendőrhatalom közreműködésével történő megállapítása iránt. A végrehajtó az eljárási cselekményt és eredményét feltünteti a foglalási jegyzőkönyvben [Vht. 5. § (4) bekezdése].

Amennyiben a magánszemély a végrehajtási eljárást akadályozza, az Art. 172. § (1) bekezdésének 1) pontja szerint 200 ezer Ft-ig terjedő mulasztási bírsággal szankcionálható, mely az (1a) bekezdése alapján ismételt jogsértés miatt 500 ezer Ft-ig terjedhet. Amennyiben a végrehajtási cselekmény csak rendőrhatalom útján biztosítható, a végrehajtó jogosult azt igénybe venni. A rendőrségnek joga és kötelessége mindazon kényszerítő intézkedések megtétele és kényszerítő eszközök alkalmazása, amelyek a rendőrségről szóló jogszabályok szerint megtehetőek, illetőleg alkalmazhatók, és adott esetben a végrehajtás eredményes befejezéséhez szükségesek [Vht. 5. § (3) bekezdése]. Amennyiben a foglalásnál hivatásos állományú adóhatósági alkalmazott

¹⁴ Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 152. § (1) bekezdése „a végrehajtható okirat csatolása nélkül” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról szóló 22/2013. (VII.19.) számú AB határozat.

¹⁵ A jogszabályhely (2) bekezdése szerint ugyanakkor a végrehajtó a végrehajtást foganatosító adóhatóság vezetőjének írásbeli engedélye alapján időbeli korlátozás nélkül is foganatosíthat végrehajtási cselekményt; természetesen ilyenkor is érvényesül az alapelv, miszerint a foglalás nem járhat az adós jogainak szükségszerű korlátozásán túli többlétszerelemmel.

¹⁶ Legf. Bír. Pfv.I.21.372/2005.

is a helyszínen tartózkodik, akkor rendőrhatalósági intézkedésre nincs szükség, a kényszerítő végrehajtási cselekményt ezen személy is foganatosíthatja. A foglalásnál történő ellenszegülést a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 310. §-a hivatalos személy elleni erőszaknak minősíti, és alapesetben 1 évtől 5 évig terjedő szabadságvesztéssel bünteti.

III.2. A foglalási jegyzőkönyv

A helyszíni eljárásról – akkor is, ha az bármely okból, jellemzően lefoglalható vagyon hiányában eredménytelen maradt – jegyzőkönyvet kell felvenni [Vht. 35. §-a és 88. §-a]. A jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell a) a felek és a jelen levő más érdekeltek (a felek képviselői, ügygondnok, zárgondnok, tanú, az adóssal együtt lakó nagykorú családtag stb.) nevét és lakóhelyét, valamint a végrehajtó és a jogi képviselő nevét és irodájának címét b) az eljárás helyét és idejét c) a végrehajtandó követelés jogcímét és összegét (tárgyát) d) a végrehajtást elrendelő bíróság (hatóság) megnevezését, továbbá a végrehajtható okirat megnevezését és ügyszámát e) a végrehajtási cselekmény leírását f) a felek és más érdekeltek kérelmét és észrevételét g) a törvényben meghatározott egyéb adatokat és körülményeket. A jegyzőkönyvben fel kell tüntetni az adós háztartásához tartozók számát, fel kell sorolni a végrehajtás alól mentesen hagyott vagyontárgyakat, esetlegesen azt, hogy gépjármű lefoglalására a Vht. 103. § (5) bekezdése alapján került sor [Eszerint a természetes személy adós foglalkozásának gyakorlásához nélkülözhetetlen gépjármű lefoglalásakor – a zár alá vétel alkalmazásának kivételével – csak a törzskönyvet kell lefoglalni és a jegyzőkönyv másolatával együtt megküldeni az illetékes közlekedési igazgatási hatóságnak, ha pedig ez nem állapítható meg, a gépjárművet nyilvántartó hatóságnak. Az elidegenítési és terhelési tilalom bejegyzése a foglalással érintett ingóság használatát nem akadályozza.].

A jegyzőkönyvben minden tény, körülményt – akár csatolt pótlapon – rögzíteni kell, tekintettel arra, hogy a vagyontárgyak pontos körülírása a későbbi árverés eredményes lefolytatása érdekében mind az adós, mind az adóhatóság érdekeit szolgálja. A jegyzőkönyvek azonosításra alkalmas módon kell, hogy tartalmazzák a foglalással érintett ingóságokat, azok darabszámát, elektronikai cikkek esetén a márkajelzést, valamint az egyéb egyedi jellemzőket; gépjárműfoglalásnál rögzíteni kell annak típusát, forgalmi rendszámát, színét, lehetőség szerint gyártási évét, motorszámát, továbbá műszaki állapotát is.

Ha a helyszínen jelen lévő személy igényt jelent be valamely vagyontárgyra – illetve az adós jelzéssel él a végrehajtók felé, hogy a lefoglalni kívánt vagyontárgy nem képezi a tulajdonát –, ezen nyilatkozatot, illetve a fél által megjelölt jogcímet – tulajdonjog, bérlet, szívességi használat stb. – jegyzőkönyvezni kell. A végrehajtó ilyen esetben a körülmények együttes értékelése alapján dönt az ingóság lefoglalásának kérdésében. Nyilatkoztatni kell a jelenlévőket arra vonatkozóan is, hogy a vagyontárgyat terheli-e zálogjog, az erre vonatkozó nyilatkozatot a jegyzőkönyvben fel kell tüntetni.

A Vht. 104. § (1) bekezdése kimondja, hogy a lefoglalt ingóságot – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – az adós őrizetében kell hagyni. A (2) bekezdés szerint az adós a lefoglalt ingóságot – az elhasználható dolog kivételével – használhatja, de csak rendeltetésének megfelelően és az állag sérelme nélkül.¹⁷ A törvény lehetőséget biztosít a lefoglalt dolog zárolására is, melyre akkor van lehetőség, ha valószínűsíthető, hogy az adós a foglalással érintett ingóságot nem fogja megőrizni [Vht. 105. § (1) bekezdése]. A végrehajtó a Vht. 106. § (1) bekezdésének a)-d) pontjaiban foglalt esetekben zárgondnokot jelöl ki. Nem mellőzhető a jelen lévő személy kioktatása arra vonatkozóan sem, hogy a lefoglalt ingóságok az összeírással elidegenítési és

¹⁷ A dolog adós használatában hagyását alapvetően az indokolja, hogy a végrehajtásban a foglalás nem jogszerzés, hanem olyan cselekmény, amely azt biztosítja, hogy a végrehajtást kérő követelése az adós vagyonából annak esetleges későbbi kényszerértékesítése során térüljön meg (Fővárosi Bír. Pf.639.100/2008.).

De iurisprudencia et iure publico

terhelési tilalom – egyszersmind büntetőjogi védelem – hatálya alatt állnak, ezt a jegyzőkönyvben fel kell tüntetni. A Btk. 287. § (2) bekezdése szerint ugyanis aki a hatósági eljárás során lefoglalt, zárolt vagy zár alá vett dolgot a végrehajtás alól elvonja, büntett miatt 3 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A zártörés körében kifejthető magatartások köre meglehetősen széles, ugyanakkor a bírósági gyakorlat az eredmény tekintetében konzekvens álláspontot képvisel. A zártörés nem eredmény-bűncselekmény, a megvalósulásához nem szükséges az, hogy a végrehajtás tárgyát képező dolog véglegesen megszűnjék kielégítési alap lenni, ezáltal a követelés behajtása megghiúsuljon. A végrehajtás alól elvonás megállapítására sor kerülhet akkor is, ha az elkövető a kérdéses dologgal – annak ellenére, hogy a foglalás folytán a rendelkezési jog nem is illeti meg – sajátjaként rendelkezik, a lefoglalt dolgot elzalogosítja, értékesíti, elrejt. Megvalósítja a bűncselekményt az is, aki csak időlegesen teremt olyan helyzetet, amely a hatóság rendelkezési (intézkedési) jogának gyakorlását akadályozza. Zártörést követ el az adós akkor, ha a lefoglalt gépjárművet a foglalás után ismeretlen helyre szállítja, erről a végrehajtót nem tájékoztatja, vagy a dolog elszállítását, a végrehajtó intézkedését akadályozza.¹⁸ A végrehajtás alól történő elvonás szándékos tevékenység. Az elkövető tudatának nem csupán arra kell kiterjednie, hogy zár alá vétel, illetve lefoglalás történt; szükséges az is, hogy a végrehajtási eljárás megghiúsításával kapcsolatos kifejezett szándéka is megállapítható legyen.¹⁹ A zártörést nem csak az adós – illetve a lefoglalt dolog tulajdonosa (birtokosa) – követheti el, hanem az is, aki a vagyontárgy végrehajtás alól történő elvonásához az ingóságra vonatkozó konkrét jogcím nélkül aktívan hozzájárul, az elidegenítéshez vevőt szerez, a jogügyletnél tanúként közreműködik.²⁰ Érvénytelen foglalás esetén ellenben a bűncselekmény nem állapítható meg.²¹

A foglalási jegyzőkönyv aláírására kötelezettek aláírásának megtagadását rögzíteni kell, ennek okát fel kell tüntetni. A végrehajtó a tanú és a zárgondnok lakóhelyét – kérelmükre – nem írja bele a jegyzőkönyvbe, hanem feljegyzi azt, és az iratok között a feljegyzést zárt borítékban helyezi el, arról csak bíróság és büntetőügyben eljáró hatóság részére adhat felvilágosítást.

A jegyzőkönyvet főszabályként a foglalási cselekmény helyszínén kell elkészíteni, de a végrehajtó akadályoztatása esetén az máshol is felvehető. Ilyenkor a jegyzőkönyvben fel kell tüntetni az elkészítés helyét és azt, hogy a végrehajtó milyen okból nem tudta azt a helyszínen megtenni.

A végrehajtó a jegyzőkönyvön kívül indokolt esetben kép- és hangfelvételt is készíthet, melyeket az iratoktól elkülönítve kell őrizni, illetve az ügy irattárba helyezésétől számított 5 évig tárolni, az iratörzési határidő lejártát követően azokat meg kell semmisíteni. A felvételeket a végrehajtó csak bíróság és büntetőügyben eljáró hatóság részére adhatja ki, és teheti lehetővé azok megismerését is. Nagy mennyiségben lefoglalt készpénz, az ingóság speciális jellege – jellemzően ékszer, drágakő, gépjármű, illetőleg jelentős értékű egyéb vagyontárgy – már önmagában is kellő alapel szolgál arra, hogy a foglalás teljes körűen dokumentált legyen.

A foglalási jegyzőkönyv közokirat [a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 195. §-a], az abban foglaltakat ellenkező bizonyításig valónak kell elfogadni.

III.3. A lefoglalható vagyontárgyak köre és az igényper.

Lefoglalni az adós birtokában, őrizetében levő vagy más olyan ingóságot lehet, amelyről valószínűsíthető, hogy az adós tulajdonában van [Vht. 86. § (1) bekezdése]. Másként megfogalmazva a foglalással összefüggésben az a vélelem, hogy az adós birtokában, őrizetében

¹⁸ Legf. Bír. Bfv.III.1732/2001.

¹⁹ Legf. Bír. Bfv.II.2159/2003.

²⁰ Főv. Bír. 25.Bf.XVIII.5538/1992.

²¹ Bács-Kiskun Megyei Bír. 2.Bf.423/1988. A zártöréssel összefüggésben lásd még Legf. Bír. Bfv.III.3/2006., Legf. Bír. Bfv.II.283/2010.

De iurisprudencia et iure publico

lévő ingóságok az adós tulajdonát képezik. E vélelmet meg lehet dönteni – illetőleg a törvény értelmében megdőlni – a Vht. 86. § (2) bekezdésében rögzített esetben, amennyiben az adós birtokában lévő ingóságon lévő jelből vagy más körülményből a végrehajtó kétségtelenül megállapítja, hogy az nem képezi az adós tulajdonát. Ez a lehetőség korlátozott, arra a helyszínen nyílik mód. Az ingófogalás körében – mint arra a Vht. Kommentár is rámutat – azt kell vizsgálni, melyek azok a helyszínen fellelhető dolgok, amelyekről a körülmények miatt alappal valószínűsíthető, hogy az adós tulajdonában vannak. A valószínűséghez ezért nem kell teljes bizonyítottság, ellenben a birtoklás ténykérdés: következésképp azokra az ingóságokra vonatkozhat a foglalás, melyek a konkrét foglalási cselekmény időpontjában az adós őrizete alatt állnak.²²

A Vht. 87. § (1) bekezdése értelmében több ingóság lefoglalása esetén a foglalási sorrendet a végrehajtó állapítja meg. Ez azért lényeges, mert amennyiben a későbbi kényszerértékesítés során az adós nem él az árverési sorrendet meghatározó jogosultságával [Vht. 124. § (1) bekezdése], akkor a jegyzőkönyvben feltüntetett foglalási sorrend lesz az irányadó, függetlenül a vagyontárgyak egyedi értékétől, illetve piacképességétől. Másrészt a sorrend döntő jelentőségű a fedezeti elv érvényesítése szempontjából is, ugyanis a végrehajtó a foglalási cselekményt addig folytatja, amíg a követelés – járulékaival együtt, ideértve az eljárás befejezéséig előreláthatóan felmerülő végrehajtási költséget – nincs teljesen fedezve. Figyelembe kell venni, hogy az adós házastársának vagyonközösségi igénye és más bejelentett igény esetén is fedezve legyen a követelés [Vht. 87. § (2) bekezdése].

A házassági életközösség tartama alatt a házastársaknak vagy bármelyiküknek a vagyontárgyat bármelyik házastárs ellen külön vezetett végrehajtás során is le lehet foglalni.²³ Nincs helye a foglalásnak, ha az a házastárs, aki ellen a végrehajtás nem irányul, kétséget kizáróan igazolja, hogy a szóban levő vagyontárgy nem a házastársi vagyonközösséghez, hanem az ő különvagyonához tartozik [Vht. 86. § (3) bekezdése]. Ezt dokumentálisan kell bizonyítani: házassági vagyoni szerződéssel, ajándékozási szerződéssel, hagyatékátadó végzéssel, a vagyontárgy megvásárlását igazoló – névre szóló – számlával.

A jelen lévő által tulajdonjogra – illetve más jogcímre – történő hivatkozás esetén a végrehajtók a jegyzőkönyvben felhívják a figyelmet arra, hogy a foglalással szemben végrehajtási kifogás [Art. 159. § (1) bekezdése] előterjesztésére van lehetőség, illetve tájékoztatást kell adni arról is, hogy a Pp. 371-383. §-aiban szabályozottak szerint a vagyontárgynak a foglalás hatálya alól történő feloldása kérhető. Eszerint aki a lefoglalt vagyontárgyra tulajdonjoga vagy más olyan joga alapján tart igényt, amely a végrehajtás során történő értékesítésnek akadálya, a vagyontárgynak a foglalás alóli feloldása iránt igénypert indíthat a végrehajtást kérő ellen. Más személy ingóságának lefoglalását az adós alappal nem kifogásolhatja, a jogérvényesítés a tulajdonos – illetve a dologra más jogcímen igényt formáló alany – feladata.

Igényper megindítására nem csupán tulajdonjog alapján van lehetőség, ez kiterjed milyen olyan egyéb jogra, mely a végrehajtás során történő értékesítésnek gátját képezi; vagyis minden jogcím, amely a végrehajtási jognál erősebb.²⁴ Igényperben felmerülhet, hogy a birtokkal megerősített kötelmi jogcím akadálya-e a kényszerértékesítésnek – melyet egyébiránt a törvény

²² Amennyiben a foglalás nem az adós bejelentett lakcímén történt ugyan, de a foglalás helyszíne a körülmények miatt bizonyítottan az adós lakóhelye, vélelemre sincs szükség, ugyanis az ingatlan-nyilvántartás szerinti tulajdonost terheli a bizonyítás arra, hogy a foglalni kívánt dolgok nem az adós, hanem az ő tulajdonát képezik (Baranya Megyei Bír. 2.Pf.20.908/2000.).

²³ Ennek indoka az a családjogi főszabály, hogy a házastársak osztatlan közös tulajdonába kerül mindaz, amit az életközösség fennállása alatt, akár külön-külön, akár együttesen szereztek. A tulajdonszerzés kiterjed mindarra, ami polgári jogi értelemben a vagyon fogalmi körébe vonható; magában foglalja a birtokba vehető dolgokat, az ingóságokat és az ingatlanvagyonot, ide sorolandók az értékpapír, a pénz, a vagyoni értékű jogok, a követelések, a vagyoni tárgyú kötelezettségek és tartozások, vagyis a vagyon aktív és passzív elemei egyaránt (Szegedi Ítélt. Pf.II.20.037/2011.).

²⁴ Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bír. 3.Pf.20.656/2000., Fővárosi Bír. Pf.638.448/2008.

De iurisprudencia et iure publico

sem szabályoz – az erősebb jogcím kérdését alapvetően a bírói mérlegelés dönti el. Általános elv például ingatlannál, hogy ha valaki birtokba lép, de a tulajdonjog bejegyzése elmarad, a törvény szerinti bejegyzett tulajdonoshoz hasonló védelemben részesül. Az ingatlan átruházására irányuló adásvételi szerződés vevőjének a birtokba lépéssel erősebb lesz a jogi helyzete, különösen, ha a birtoklás ténye kívülállók számára is felismerhetően hosszabb időn keresztül érvényesül. Abban az esetben tehát, ha csupán az ingatlan-nyilvántartásban történő átvezetés nem történt meg, ellenben az adásvételi szerződéssel kapcsolatos lényeges körülmények megvalósultak, a kötelmi jogcím akár a végrehajtási jognál is erősebb lehet. Bár a polgári jogi szabályok szerint ingó esetében a tulajdonszerzéshez az átruházásra irányuló szerződésen – vagy más jogcímen túl – a dolog átadása is szükséges²⁵, az opciós jog²⁶ speciális jogintézmény, mivel a jogosult egyoldalú nyilatkozatával megvásárolhatja a dolgot. Erre tekintettel a vételi jog gyakorlása esetén a tulajdonszerzés nem a birtokba lépéssel, hanem a nyilatkozat eladó részére történő kézbesítésével áll be. A jogosultnak kötelmi igénye jelentkezik aziránt, hogy részére az adós a dolgot kiadja: az adósnak a rendelkezési joga megszűnik, a dolog már nem tartozik a vagyona körébe, vagyis az érvényesített opciós jogon alapuló igény a végrehajtás akadályát képezi.²⁷

Az igényper megindítására sem a Pp., sem a Vht. nem tartalmaz határidőt, következésképp a kereset bármikor előterjeszhető.²⁸ Igényper addig indítható sikeresen, amíg a bíróság a lefoglalt vagyontárgy foglalás hatálya alóli feloldásáról, vagy az értékesítésből befolyt ellenérték kiutalásáról intézkedni tud. A végrehajtás befejezését követően az, aki keresetre jogosult lett volna, nem léphet fel a végrehajtást kérővel szemben jogalap nélküli gazdagodás megtérítése iránt; ugyanakkor az adóssal szemben az igényét már érvényesítheti, mivel a vagyontólódás adós javára következett be azáltal, hogy nem a vagyontárgy értékesítése miatt szűnt meg – illetve csökkent – adós tartozása.²⁹

III.4. A becsérték meghatározása és a „fedezeti elv”.

A végrehajtási eljárás másik sarkalatos – sokak által kényesnek minősített – kérdése a becsérték. A Vht. 97. § (1)-(2) bekezdései szerint a végrehajtó a foglaláskor becsléssel megállapítja a lefoglalt ingóság értékét. A becsérték megállapításánál a végrehajtó a forgalmi árat veszi alapul. Ha a felek a becsértékben megegyeztek, ez az irányadó.³⁰

Már a téma elején szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy azon körülmény, miszerint az érintett fél a végrehajtó által megállapított becsértéket alacsonynak tartja – azt

²⁵ A 2014. március 14. napjáig hatályos Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (régi Ptk.) 117. § (2) bekezdése, illetve a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (új Ptk.) 5:38. § (1) bekezdése.

²⁶ Régi Ptk. 375. §-a, illetve az új Ptk. 6:225. §-a.

²⁷ Vagyis a tényhelyzet azon vevőével analóg, akinek adásvételi szerződés alapján a tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásban még nem jegyezték be, de igénye széljegyként már feltüntetésre került (Fővárosi Bír. I.Gf.75.329/2004., Gf.75.186/2005.).

²⁸ Ugyanakkor a Vht. 115. § (2) bekezdése szerint halasztó hatályú az igényper akkor, ha megindítására az ingóság lefoglalását követő 8 napon belül sor került. Ebben az esetben a vagyontárgy értékesítésére csak a per jogerős befejezését követően kerülhet sor. Nem halasztó hatályú igényper esetén a vagyontárgyra a bíróság a végrehajtást mérlegelési jogkörben függesztheti fel.

²⁹ Ha ugyanis a végrehajtást kérő a szabályszerűen lefolytatott végrehajtásban a végrehajtótól jutott hozzá a követeléséhez, a részére történő kifizetésnek van jogalapja: a jogalap nélküli gazdagodás nem nála, hanem az adósnál jelentkezik. Az adós vagyoni előnye abban áll, hogy tartozása csökken vagy megszűnik a más tulajdonában álló – vagy más egyéb jogcímen megillető – vagyontárgy értékesítésének következményeként (Kúria Pfv.I.20.885/2012.).

³⁰ A gépjármű-nyilvántartásból történő foglalás alkalmával a Vht. 97. § (1) bekezdése nem érvényesül. Ilyen esetben problémát okozna a gépjármű becsértékének megállapítása, hiszen az csak helyszíni eljárás keretében, a műszaki állapot felmérése után történhet meg. A becsérték megállapítása az árveréssel áll közvetlen kapcsolatban, annak meghatározására – mivel a Vht. 120. § c) pontja értelmében a hirdetménynek a becsérték az egyik eleme – az árverés meghirdetéséig van lehetőség. A becsérték megállapítására ezen esetekben jellemzően a gépjárműnek beszállításakor kerül sor.

De iurisprudencia et iure publico

összecszerülésében vitatja –, önmagában a becsérték meghatározása jogsértő voltának megállapításához nem vezethet. A szabadpiaci forgalmi érték és a végrehajtási eljárásban meghatározott becsérték ugyanis egymással nem szinonim fogalmak: előbbi egy „idealizált” ár, amennyiért „steril” környezetben a vagyontárgy adásvételére sor kerülhetne. A vagyont a kényszerértékesítés során ugyanakkor – értelemszerűen figyelemmel a keresleti-kínálati viszonyokra – az árverés időpontjában elérhető legmagasabb áron értékesítik, vagyis elképzelhető – sőt inkább ez a valószínű –, hogy egy meghirdetett ingóság a szabadpiaci értékénél alacsonyabb áron kerül elárverezésre. Nem vitatott, hogy mind az adóhatóság, mind az adós közös érdeke, hogy a becsérték relatíve magas összegben kerüljön megállapításra – közérthetőbben a tartozásból az árverés során minél több térüljön meg –, ellenben kijelenthető az is, hogy az eltúlzott becsértékű ingóság árverésen történő értékesítésének esélye minimális, a becsérték nagyban befolyásolja a térülési arányt. A becsérték meghatározása során a végrehajtónak tehát relatíve tág mozgástere van; ez ugyanakkor nem jelentheti azt, hogy a dolog paramétereit logikai kötöttség nélkül értékelheti. Az értékbecslés ugyanis akkor tekinthető jogszerűnek, ha az a forgalmi ár figyelembe vételével történik, ezen túlmenően ok- és tényszerűek azon körülmények, melyek az értékbecslésben szerepet játszottak.³¹

A Vht. lehetőséget ad arra is, hogy a vagyontárgy becsértékének megállapítására szakértő-becsüs igénybe vételével kerüljön sor. A törvény 97. § (3) bekezdése szerint ha valamelyik fél kívánja, a végrehajtó a foglalásnál szakértő-becsüst alkalmaz. A foglalás után a végrehajtó szakértő-becsüs közreműködésével a becsértéket módosíthatja, ha ezt bármelyik fél a foglalási jegyzőkönyv kézbesítésétől számított 8 napon belül kérte. A szakértő-becsüs közreműködésével összefüggésben felmerülő költségeket az köteles megelőlegezni, aki ezt a végrehajtói intézkedést kéri [Vht. 34. § (2) bekezdése]. Tekintettel a szakértő-becsüs eljárási költségeire, nyilvánvalóan azon vagyontárgyakkal célszerű élni vele, amelyeknél szabadpiaci összehasonlító érték nem is áll hivatalból rendelkezésre, vagyis az ingóság speciális jellege szükségelteti a becsérték szakértő általi meghatározását (pl. ékszer, drágakő, ezüst étkészlet, dísz tárgyak stb.).

A becsérték akkor sem tekinthető véglegesen rögzültnek, ha az eljárás során nem kerül sor szakértő-becsüs kirendelésére. Az Art. 156. § (3) bekezdése szerint ugyanis – ha az árverés sikertelen volt, vagy ha a becsérték megállapítása és az árverés között a végrehajtási eljárás szüneteltetése, felfüggesztése, illetőleg igényper megindítása folytán legalább 3 hónap eltelt – a végrehajtó a becsértéket módosíthatja. A végrehajtó módosítja a becsértéket az árverés vagy a nyilvános pályázat közzétételéig akkor is, ha a becsérték megállapítása és az árverés vagy a nyilvános pályázat közzététele között az értékesítendő ingóság forgalmi értékében jelentős változás állott be.³² A jelentős változás mértékét az Art. nem számszerűsíti, a gyakorlat szerint ez akkor áll fenn, ha a forgalmi értékben bekövetkezett változás a 20-30 %-ot meghaladja.

Mint arra már utaltam, a foglalás sorrendjének és terjedelmének meghatározásánál a fedezeti elv bír jelentőséggel, mely szerint az adóvégrehajtó – a szükségességet, valamint az arányosságot szem előtt tartva – köteles figyelemmel lenni a végrehajtás menetét meghatározó szabályokra és a végrehajtási költségekre. A fedezeti elv és a becsérték egymáshoz való viszonya szoros, ugyanis az értékbecslés során a végrehajtónak olyan értéket kell kalkulálnia, mely előreláthatóan lehetővé teszi a követelés teljes körű kielégítését, az adósnak a legkevesebb sérelmet okozza, és a tartozás összegéhez mérve az arányosság követelményét sem sérti. Az Art. 156/A. § (8) bekezdése értelmében elektronikus árverés esetén érvényes árverési ajánlatnak az árverési hirdetményben közölt árverés záró időpontjáig az Elektronikus Árverési Felületen beérkezett, ingó esetén a becsérték legalább 50 %-át elérő, 5 legmagasabb ajánlat minősül.

³¹ Vagyis az értékbecslés csupán támpontot ad a vagyontárgy értékének megállapításához, a tényleges forgalmi értéket az árverés időpontjában fennálló piaci helyzet határozza meg, következésképp az ingóság a beérkező licitek függvényében a meghatározott becsértéktől akár magasabb összegben is elkelhet.

³² Ellenben a végrehajtási eljárás szünetelése (Vht. 52. §) alatt nincs lehetőség a becsérték újbóli megállapítására, módosítására (Legf. Bír. Pf.I.21.706/1996.).

De iurisprudencia et iure publico

Mindezek alapján az ingóságok összbecsértéke a követelés – és a várható végrehajtási költségek – összegét a gyakorlatban könnyen meghaladhatja, mivel az árverésen kialakult ár döntő többségben erősen „nyomott” ár. Azon kérdés eldöntéséhez, hogy a túlfoglalás meddig terjedhet, a lefoglalt ingóságok keresleti-kínálati tapasztalataiból kell kiindulni, figyelembe véve a becserék leszállításából elérhető eladási árat is.³³

Az adóvégrehajtásban a Vht. rendelkezéseit megelőzve az Art. rendelkezései irányadóak, így a túlfoglalás mértékének vizsgálata során számba kell venni az Art. 155. § (1)-(2) bekezdéseit, illetve az Art. 156. § (1) bekezdését is. Ezen jogszabályhelyek lényege szerint

- ingatlan-végrehajtásnak akkor van helye, ha az adótartozás együtt az 500 ezer forintot meghaladja, illetve ennél kisebb összeg esetén, ha a tartozás a végrehajtás alá vont ingatlan értékével arányban áll;
- ha az adóhatóság ingófoglalást és ingatlan végrehajtást is foganatosított, az ingatlan értékesítésére csak akkor kerülhet sor, ha az ingófoglalás eredménytelen volt, vagy abból a tartozás előreláthatóan nem egyenlíthető ki;
- a jogszabályban meghatározott lakásigény mértékének felső határát meg nem haladó nagyságú, az adós és a vele együtt élő közeli hozzátartozók lakhatását közvetlenül szolgáló lakástulajdon a végrehajtás során csak akkor értékesíthető, ha a végrehajtás más módzatai sikertelenek voltak.

A túlfoglalás kérdése a gyakorlatban akkor merül fel, ha az adósnak több végrehajtás alá vonható vagyontárgya van, és a vélelmezhető megtérülési értéket is fedező foglaláshoz nem kell valamennyit végrehajtás alá vonni. A végrehajtó addig folytatja a foglalást, míg a tartozásra kellő fedezetet nem teremt azzal, hogy a vagyontárgyak együttes becseréké a vélelmezett megtérülési értéket (ún. minimum-megtérülési értéket) nem haladhatja meg. A végrehajtás alapvető célja az eredményesség, ennek azonban nem jelentheti akadályát, ha az adós csak olyan foglalható vagyonnal rendelkezik, amelyek értéke meghaladja a minimum-megtérülési értéket. Nem lehet szó túlfoglalásról, ha kétséget kizáróan megállapítást nyer, hogy az adósnak más végrehajtható vagyontárgya nincs; ugyanakkor több vagyontárgy – illetőleg ingóság és ingatlan esetén – az arányosság és a túlfoglalás esetleges mértékének vizsgálata nem mellőzhető. A követelésbehajtás ugyanis nem korlátozásmentes cél; ahhoz olyan eszközt kell választani, mely az adós vagyoni viszonyait lehetőségekhez mérten csak a behajtáshoz szükséges, a törvényi keretek által meghatározott mértékben érinti.

IV. Végrehajtás alól mentes ingóságok

IV.1. A mentességekről általában

A Vht. külön fogalomként kezeli a le nem foglalható vagyontárgyak és a végrehajtás alól mentes vagyontárgyak körét, következésképp a kettő a végrehajtás foganatosítása során egymástól eltérő kategóriának minősül.

A mentességek gyakorlati célja egyrészt az adós megélhetésének, létfenntartásának, foglalkozása gyakorlásának védelme, másrészt ezt indokolja a végrehajtást kérő érdeke is, hiszen a folyamatos munkával szerzett jövedelem az adótartozás fedezetéül szolgálhat. A gazdálkodó szervezetek esetében humanitárius szempontok – mint azt a Vht. rendelkezéseikhez fűzött miniszteri indokolás is alátámaszt – nem vehetők figyelembe, ezért a nem természetes személyek

³³ Ez a Vht. 124. § (3) bekezdéséből következik, miszerint ha a felajánlott vételár nem éri el a kikiáltási árat, azt fokozatosan lejjebb kell szállítani a becseréké 35 %-áig. A Vht. Kommentár ezt nevezi ún. negatív licitnek, mely azt akadályozza meg, hogy a vagyontárgyat érvényes árajánlat hiányában fel kelljen oldani a foglalás hatálya alól, hiszen abban az esetben visszakérül az adós rendelkezése alá, egyúttal csökken a követelés kielégítésére szolgáló vagyon értéke.

vagyonára a végrehajtás –törvény kizáró rendelkezése hiányában – korlátlanul vezethető. A Vht. 89. § (1) bekezdése alapján még az adós beleegyezésével sem lehet ugyanakkor lefoglalni azon ingóságokat, amelyeket a jogszabály a végrehajtás alól kogens jelleggel mentesít, erre a helyszíni cselekmény foganatosítása során fokozott figyelmet kell fordítani.

A Vht. 90-96/B. §-ai a végrehajtás alól mentes ingóságok tekintetében részletes felsorolást tartalmaznak, melynek tételes elemzése jelen tanulmány kereteit lényegesen meghaladja, ezért csupán az egyes kategóriákat nevesítem. A Vht. a mentességeket egyrészt a foglalkozáshoz és a tanulmányok folytatásához nélkülözhetetlen dolgok köré – külön önálló kategóriába sorolva a mezőgazdaságból élő magánszemélyeket –, másrészt a létfenntartáshoz szükséges ingóságok köré, harmadrészt „vegyes” jellegű mentességek köré csoportosítja.

A mentességi szabályok érvényesülése érdekében nagy jelentősége van az adós ún. kijelölési jogának. Amennyiben a törvény a végrehajtás alól mentes ingóságok körét vagylagosan állapítja meg, a mentesség a foglalásnál jelen levő adós által kijelölt vagyontárgyra terjed ki [Vht. 89. § (2) bekezdése]. Ez vonatkozik ruházati cikkekre [felsőruha, télikabát, cipő; Vht. 90. § (1) bekezdésének c) pontja], mindennapi életvitelhez szükséges berendezési tárgyakra [asztal, szekrény, ágy; Vht. 90. § (1) bekezdésének e) pontja], háztartási műszaki cikkekre [hűtőgép, fagyasztó; Vht. 90. § (1) bekezdésének g) pontja]. A mentesség is tartalmaz kivételeket: a Vht. 90. § (3) bekezdésének szabálya szerint nem mentes a végrehajtás alól – a foglalkozás, hivatás gyakorlásához szükséges vagyontárgy [a 90. § (1) bekezdésének a) pontja szerint kivéve a gépjárművet], a kitüntetés, a gyógyászati segédeszközök, illetve a mozgásában korlátozott adós gépjárműve kivételével – az a vagyontárgy, amely nemesfémből vagy egyébként nemes anyagból készült, és a szokásos használati cikkektől eltérően különösen nagy értékű (pl. bőr ülőgarnitúra, porcelán tálalókészlet stb.). Korlátozást jelent az is, miszerint ha a foglalásra több ingatlanban kerül sor, akkor a törvény 90. § (1) bekezdésének e)-g) pontjaiban és k) pontjában meghatározott mentességet csak az egyik ingatlanban foganatosított foglalásnál során lehet figyelembe venni, e körben az adós nyilatkozata az irányadó.³⁴ A kijelölési szabály lehetőségére az adóst – képviselőjét, vagy a foglalásnál jelen lévő más nagykorú személyt – fel kell hívni, azzal a helyszínen, a foglalása előtt lehet élni.

A Vht. 88. § (1) bekezdése szerint a foglalási jegyzőkönyvben fel kell sorolni a végrehajtás alól mentesen hagyott vagyontárgyakat, mely abban az esetben mellőzhető, ha a vagyontárgyak előreláthatólag fedezetet nyújtanak a követelésre és az eljárási költségekre. A végrehajtás alól mentes vagyontárgyakon kívül – ha a lefoglalt ingóságok a teljes tartozásra nem nyújtanak fedezetet –, rögzíteni kell a jegyzőkönyvben az ok megjelölése mellett azon ingóságokat is, amelyek lefoglalását a végrehajtó elavultság, forgalomképtelenség miatt mellőzte.

IV.2. A gépjármű, mint foglalás alól mentes ingóság

A gépjárműfoglalás speciális, mert – bár e körben is van lehetőség helyszíni foglalásra – jellemzően adminisztratív úton, a gépjármű-nyilvántartás adatai alapján³⁵ történik a foglalás tényének, illetve az elidegenítési és terhelési tilalomnak a közhiteles nyilvántartásba való bejegyzésével. Az intézkedés gyakoriságának oka, hogy a gépjármű egyrészt olyan vagyontárgy, amely könnyen értékesíthető, másrészt az értékéből kifolyólag is nagyobb a lehetőség a tartozás gyorsabb és arányaiban nagyobb megtérülésére. Behajtás-taktikai szempontból különösen erős fegyver, ugyanis az adósok többségét a hétköznapi viszonyokat figyelembe véve a

³⁴ A szabály a mentességek halmozódását hivatott kiküszöbölni; az adós tulajdonában álló ingatlanon kívül vonatkozik azon ingatlanokra is, melyekkel bármely jogcímen – jellemzően bérlet, haszonélvezet – rendelkezik.

³⁵ A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 9. § (7) bekezdése szerint a közúti közlekedési nyilvántartás részét képező járműnyilvántartás – a természetes személyazonosító, valamint a lakcímadatok kivételével – közhiteles nyilvántartásnak minősül, így a benne foglaltak valóságtartalmát közokiratként tanúsítja.

De iurisprudencia et iure publico

gépjárműfogalás érzékenyen érinti, következképp az adós fizetési hajlandóságát is növelheti.³⁶ A Vht. hatályba lépése óta a gazdasági és társadalmi viszonyok változása miatt ma már közel em számít luxuscikknek, sokkal inkább tekinthető az életvitel egyik eszközének, tekintettel a közlekedésnek vagy a munkavégzésnek az egyik formájára. Előfordulnak olyan esetek is, amikor a természetes személynek egészségügyi okokból van szüksége gépjárműre. A Vht. ezért a gépjárműfogalás alól két körben is állít korlátot: egyrészt meghatározott feltételek esetén a természetes személy adós foglalkozásának (hivatásának) gyakorlásához nélkülözhetetlen eszköz, másrészt a mozgásában korlátozott adós gépjárműve vonatkozásában.

IV.2.1. A foglalkozás (hivatás) gyakorlásához nélkülözhetetlen gépjármű

A Vht. 90. § (1) bekezdésének a) pontja szerint *mentes a végrehajtás alól az olyan eszköz, amely nélkül az adós foglalkozásának (hivatásának) gyakorlása lehetetlenné válik*, így különösen a nélkülözhetetlen szerszám, műszer, technikai, katonai és egyéb felszerelési tárgy, egyenruha, önvédelmi fegyver, szállítóeszköz, *ide nem értve a gépjárművet*. A Vht. 103. § (5) bekezdése alapján a természetes személy adós foglalkozásának gyakorlásához nélkülözhetetlen gépjármű lefoglalásakor – a zár alá vétel alkalmazásának kivételével – csak a törzskönyvet kell lefoglalni és a foglalási jegyzőkönyv másolatával együtt megküldeni az illetékes közlekedési igazgatási hatóságnak, ha pedig ez nem állapítható meg, a gépjárművet nyilvántartó hatóságnak; az adós a gépjármű értékesítéséig – a zár alá vétel esetét kivéve – a gépjárművet használhatja.³⁷ Az Art. 154. §-a kimondja azt is, hogy ha a végrehajtást a vállalkozási tevékenységet végző adós üzemi, illetve üzleti tevékenységéhez szükséges gépjárművére folytatják, az adóvégrehajtó a végrehajtást a törzskönyv lefoglalásával foganatosítja. Ha az ezt követő 6 hónapon belül az adós az adótartozását nem fizeti meg, az adóvégrehajtó a gépjármű forgalmi engedélyét is lefoglalja. Az Art. tehát kvázi kiterjeszti a Vht. szerinti foglalkozás gyakorlásához nélkülözhetetlen gépjármű további használatát lehetővé tévő szabályt a vállalkozók (vállalkozások) tevékenységéhez szükséges gépjárműre, mint üzemi jellegű gépjárműre, legyen az adós egyéni vállalkozó, illetve ilyenrel egy tekintet alá eső magánszemély, vállalkozási tevékenységet végző jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet.

Ezzel összefüggésben a Vht. 103. § (6) bekezdése kimondja, hogy amennyiben a természetes személy adós foglalkozásának (hivatásának) gyakorlásához nélkülözhetetlen eszköz becsértéke nem éri el az igazságügyért felelős miniszternek az adópolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben kiadott rendeletében foglalt összeget, a gépjármű mentes a végrehajtás alól. Az adós foglalkozásához nélkülözhetetlen gépjármű lefoglalás alóli mentességéről szóló 13/2001. (X.10.) IM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 1. §-a alapján a bírósági végrehajtás során a természetes személy adós foglalkozásának (hivatásának) gyakorlásához nélkülözhetetlen gépjármű akkor mentes a foglalás alól, ha a becsértéke nem éri el motorkerékpár esetén a 150 ezer Ft-ot, személygépjármű esetén az 1,2 millió Ft-ot, tehergépjármű és autóbusz esetén a 3,5 millió Ft-ot, nyergesvontató esetén (szerelvénnyel együtt) az 5 millió Ft-ot. A 2. § szerint ha a végrehajtás során a gépjármű értékesítésre kerül, a befolyt vételárból a fent meghatározott összeg – a Vht. 170/A. § (2) bekezdésében foglalt, a zálogjogosult igényének kielégítését biztosító korláttal – az adóst illeti.

³⁶ Természetesen a végrehajtási eljárás megindításához a fizetési szándék hiányán kívül ugyanúgy vezethet a fizetési képesség hiánya is. A végrehajtás alóli mentességek esetében tett jogszabályi felsorolás azonban – mint az majd a későbbiekben részletezésre kerül – taxatív és kogens, az adós anyagi és szociális helyzetét az adóhatóság a végrehajtás során nem, csak az Art. 133-134. §-aiban szabályozott fizetési kedvezményre irányuló eljárásban tudja értékelni.

³⁷ A közlekedési hatóság nem vizsgálja a foglalás törvényességét, illetve a jegyzőkönyv tartalma is köti. A foglalás ténye – a megkeresése az elidegenítési és terhelési tilalom bejegyzése, illetve a forgalomból történő kivonás érdekében – önmagában megalapozza a közlekedési hatóság eljárását (Legf. Bír. Kfv.II.39.070/2005., Kfv.II.39.211/2005.).

De iurisprudencia et iure publico

A gépjármű esetében tehát két feltételnek kell konjunktív módon teljesülnie ahhoz, hogy az a magánszemély vonatkozásában mentes legyen a foglалás alól: egyrészt a foglалkozásnak (hivatásnak) kell olyan jellegűnek lennie, mely a gépjármű használatát szükségképpen feltételezi, másrészt pedig a gépjármű becsértéke sem érheti el a Rendelet szerinti értékhatárt.³⁸ Ha a gépjármű mégsem mentes a foglалás alól, annak üzemi jellegére tekintettel az adóst 6 hónapos értékesítési moratórium kedvezmény illeti meg, vagyis ezen időtartamon belül a gépjárműre az árverés sem hirdethető meg.

A foglалkozás (hivatás) kapcsán sem a Vht., sem az Art., sem más jogszabály nem ad definíciót, így a magyar nyelv általánosan elfogadott szabályai értelmében a foglалkozás (hivatás) üzletszerűen, rendszeresen végzett tevékenységet jelent, amely nem ütközik jogszabályba és jövedelem szerzésére irányul. Egyébiránt a vonatkozó rendelkezések – különösképp irányadó ebben a körben a Rendelet – sem tartalmaznak megszorítást, vagyis azt csakis a köznapi értelemben lehet érteni, nem korlátozható kifejezetten szállításra, fuvarozásra, hiszen számos olyan szakma (házi orvos, biztosítási ügynök, vízvezeték-szerelő stb.) létezik, melynek a gyakorlását a gépjármű hiánya akár el is lehetetleníti [Itt utalok az Art. 154. §-ában meghatározott – a vállalkozói tevékenységet végző adós üzemi, üzleti tevékenységéhez szükséges – gépjárműre, mely esetkör nem feltétlenül kell, hogy egybeessen a Vht.-ban leírt mentességgel, hiszen az Art. szerinti vállalkozási tevékenységet végző magánszemély és a Vht. szerinti természetes személy sem szükségképpen esik egybe.]. Ezen jogértelmezést támasztja alá a Vht. hatályba lépése előtti időből származó ítélet is, miszerint a kisiparosnak (víz-, gáz-, és fűtésszerelő) a munkavégzési helyek eléréséhez, az anyagszállításhoz és -beszerzéshez a gépjármű nélkülözhetetlen eszköz, annak más megoldásokkal való pótlása megoldható ugyan, de olyan többletköltséget jelent, ami a foglалkozása folytatását súlyosan megnehezítené.³⁹

Az adóhatóság hivatalból értékeli a rendelkezésére álló adatokat (az adós foglалkozása, az adóhatósághoz bejelentett tevékenységi köre, a benyújtott adóbevallások tartalma, a vele szemben lefolytatott adóellenőrzés során feltárt körülmények stb.), illetve szükség lehet adós nyilatkozatának a beszerzésére is. Hangsúlyozni kell, hogy a gépjármű foglалkozáshoz nélkülözhetetlen jellegét az tudja megalapozni, ha az adós ténylegesen folytatja a kereső tevékenységét. Ha van ugyan bevétele, de az munkaviszony jellegű jogviszonyon kívüli egyéb jövedelemből – gyermekgondozási díj, gyermekgondozási segély – származik, a gépjármű nem mentes a foglалás alól. Ide tartozik az az esetkör is, ha az adós a végrehajtási cselekmény idején a tevékenységét ténylegesen már nem gyakorolja, a foglалkozáshoz szükséges hatósági engedélyét visszavonták, vagy azt maga adta vissza; ilyenkor az adóhatóság a foglалás iránt az általános szabályok szerint intézkedik.⁴⁰

³⁸ Mindenekelőtt tehát az vizsgálendő, hogy a foglалkozás gyakorlásához a gépjármű nélkülözhetetlen-e; amennyiben a válasz nemleges, akkor az értékhatár szerinti mentesség vizsgálata eleve szükségtelen.

³⁹ Legf. Bír. P. törv. I.20.042/1990. Ugyanakkor szükségesnek tartom megjegyezni, hogy a jogszabály a jogosult védelme érdekében az adós számára nem akar kedvezményt vagy előnyt nyújtani; csak azt kívánja biztosítani, hogy az adós a foglалkozása folytatására a foglалással ne váljon képtelenné. Kellő szigorral kell eljárni annak megállapításánál, hogy melyek azok a vagyontárgyak, amelyek a foglалkozás gyakorlásához valóban nélkülözhetetlenek. A mentesség ezért nem terjed ki a foglалkozás gyakorlásának eredményeként létrehozott termékekre (Legf. Bír. P.törv. I.20.589/1991.).

⁴⁰ Speciális mentességi körben részesíti a Vht. a mezőgazdasági termelőket. Ha ugyanis az adós élethivatászerűen mezőgazdasági termeléssel foglалkozik – a 90. §-ban felsorolt „általános mentességeken kívül – mentes a végrehajtás alól többek között az adós földjének megműveléséhez szükséges mezőgazdasági gép és felszerelés is. Ugyanakkor az ugyancsak 1995. április 9. napjával hatályon kívül helyezett Legf. Bír. PK 244. sz. kollégiumi állásfoglalás mutatott rá arra, hogy generális jelleggel érvényes szabályt nem lehet felállítani, minden esetet önállóan, valamennyi körülményre figyelemmel esetenként kell vizsgálni. Különbséget kell tenni a mezőgazdasági tevékenység folytatásához ténylegesen szükséges és egyéb ingóságok között, illetve jelentősége van annak is, hogy a szülő és a felnőtt gyermek együtt vagy külön gazdálkodik-e, van-e a felnőtt gyermeknek külön családja, vagy a szülő családi közösségéhez tartozik-e.

De iurisprudencia et iure publico

A rendelkezés már a kezdetektől felvetett olyan jogkérdéseket, melyeket az Alkotmánybíróság is vizsgált. Az ügyben⁴¹ az indítvány a Vht. 90. § (1) bekezdésének a) pontja az „ide nem értve a gépjárművet” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására – illetve megsemmisítésére – irányult. Az indítványozó álláspontja szerint a szabályozás sérti a vállalkozáshoz való alkotmányos jogot, ugyanis a jogalkotó effektív különbséget tesz a foglalkozás gyakorlásához szükséges tárgyi eszközök között, és kiveszi a végrehajtás alól mentes ingóságok köréből a gépjárművet, holott sok tevékenység – például személyszállítás, áruszállítás – a gépjármű használata nélkül egyáltalán nem gyakorolható, vagy ellehetetlenül. Az Alkotmánybíróság a döntésében nyomatékosította, hogy a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való jog egyik aspektusa, annak különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek alkotmányos joga a vállalkozás – azaz az üzleti tevékenység kifejtése –; ez más megfogalmazásban egy bizonyos, az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását – a vállalkozóvá válás lehetőségének, esetenként kifejezetten szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött korlátozott lehetővé tételét – jelenti. Lényege: az állami szabályozás ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.⁴² A Vht. 84. § (1) bekezdése akkor teszi lehetővé a foglalást, ha az adós a végrehajtható okiratban foglalt kötelezettségét önként nem teljesítette. A törvény 103. § (5) bekezdése értelmében a foglalkozás gyakorlásához nélkülözhetetlen gépjármű lefoglalásakor csak a törzskönyvet kell lefoglalni, az adós az értékesítésig a gépjárművet használhatja; így a végrehajtási cselekmény a vállalkozáshoz való jog gyakorlását nem teszi lehetetlenné, a támadott szabály nem sérti a vállalkozás jogának immanens tartalmát, köztük érdemi, tényleges – egyszersmind közvetlen, az ügy elbírálása szempontjából érdemi – alkotmányos összefüggés nem állapítható meg.⁴³

Hasonló módon vezette le az Alkotmánybíróság a Vht. 103. § (1) bekezdésének alkotmányosságát egy másik esetben, ahol az indítványozó alapvetően azt kifogásolta, hogy a kérdéses rendelkezés – miszerint a gépjármű lefoglalásakor a végrehajtó köteles a forgalmi engedélyt és a törzskönyvet is lefoglalni – ellenkezik a magántulajdonhoz való alapjoggal, hiszen kizárja, hogy az érintett személy a gépjárművet használja. Erre tekintettel a forgalmi engedély és a törzskönyv lefoglalásának lehetőségét a végrehajtó mérlegelést engedő jogkörébe kellene adni azzal, hogy a forgalmi engedélyt csak akkor lehessen lefoglalni, ha az adós az ingóságot vélelmezhetően nem fogja megőrizni. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azon az állásponton volt, hogy a tulajdonjog részjogosítványainak – ezen esetben az annak részét képező rendelkezési jognak – a korlátozása a végrehajtást kérő tulajdonhoz való jogának biztosítására szolgál, annak érvényre juttatását biztosítja. E körben utalt arra is, hogy amennyiben az adós az ingóságot a foglalás ellenére minden esetben korlátozás nélkül használhatná – adott esetben elhasználhatná, értéktelenné tehetné –, pont a végrehajtást kérő alapvető vagyoni érdekei sérülnének. A Vht. 103. § (5) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy a természetes személy adós foglalkozásának gyakorlásához nélkülözhetetlen gépjármű lefoglalásakor – a zár alá vétel kivételével – a végrehajtó csak törzskönyvet foglaljon, vagyis az adós a vagyontárgyat az értékesítésig használhatja. Mindezekre tekintettel a foglalással – mivel az adós „nemteljesítése”, vagyis jogellenes

⁴¹ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 90. § (1) bekezdés a) pontjának az „ide nem értve a gépjárművet” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról szóló 1361/B/2008. AB határozat.

⁴² 54/1993. (X.13.) AB határozat.

⁴³ Nem sérti az ingófogalás a tulajdonhoz való alapjogot sem. A tulajdonjog valamely tartalmi elemének a korlátozása ugyanis csak és kizárólag akkor jár a tulajdonjog alkotmányos jogának korlátozásával – vagyis akkor alkotmányellenes –, ha az nem elkerülhetetlen, vagyis ha kényszerítő ok nélkül történik, illetve a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz viszonyítottan aránytalan [7/1991. (II.28.) AB határozat, 11/1993. (II.27.) AB határozat].

De iurisprudencia et iure publico

magatartása okán, kifejezetten a végrehajtást kérő tulajdonhoz való joga biztosítása céljából történik – nem valósul meg a tulajdonhoz való jog alkotmányellenes korlátozása.⁴⁴

IV.2.2. A mozgásában korlátozott adós gépjárműve

A Vht. 90. § (1) bekezdésének i) pontja értelmében mentes a végrehajtás alól az adós betegsége és testi fogyatékosága miatt szükséges gyógyszer, gyógyászati és technikai segédeszköz, a mozgásában korlátozott adós gépjárműve.

Problémafelvetés: sem az Art., sem a Vht. nem határozza meg a „mozgásában korlátozott adós” fogalmát. Kiegészítő szabályként alkalmazandóak ezért a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI.29.) Korm. rendelet és a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII.9.) Korm. rendelet előírásai. A rendeletekben foglaltak szerint a magánszemély az alábbi iratokkal igazolhatja a mozgáskorlátozottságát:

- a közlekedőképesség minősítéséről kiadott szakvélemény, miszerint az érintett a közlekedőképességében súlyosan akadályozott, és az állapot várhatóan 3 éven keresztül fennáll;
- a súlyos fogyatékosagra vonatkozó szakvélemény, szakhatósági állásfoglalás;
- a rehabilitációs szakigazgatási szerv szakhatósági állásfoglalása (mellyel adott esetben fogyatékosági támogatás igénylésére válik jogosulttá);
- a súlyos mozgáskorlátozottság, fogyatékoság tényét igazoló fogyatékosági támogatás megállapításáról szóló határozat, vagy a megállapítás alapjául szolgáló szakhatósági állásfoglalás, szakvélemény;
- a súlyos mozgáskorlátozott személy közlekedőképességének minősítését elősegítő rendelkezésre álló orvosi dokumentáció és érvényes vezető engedély, valamint nyilatkozat arra vonatkozóan, hogy a vezetői engedéllyel rendelkező személy nem áll járművezetéstől eltiltás hatálya alatt.

Ha az adós a felhívott dokumentumok valamelyikével rendelkezik, az a végrehajtási eljárás során a Vht. 90. § (1) bekezdésének i) pontja szerinti mentességet megalapozza. Ezen túlmenően a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII.11.) Korm. rendelet 2. § a)-d) pontjai részletesen felsorolják azon személyek körét, akik parkolási igazolvány igénylésére jogosultak. A 102/2011. (VI.29.) Korm. rendelet és a 141/2000. Korm. rendelet alapján erre jogosultak körét kiegészíti a korábban hatályban volt vakok személyi járadékának bevezetéséről szóló 1032/1971. (VII.14.) Korm. határozat végrehajtásáról szóló 6/1971. (XI.30.) EüM rendelet szerinti, és a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről és fogyatékoságokról szóló 5/2003. (II.19.) ESzCsM rendelet 1. számú melléklete szerinti fogyatékos személyekkel. Ebben a körben álláspontom szerint némi anomália tapasztalható, mivel a Vht. a mozgáskorlátozottság követelményét kifejezetten az adósra vetíti. A családtag vonatkozásában fennálló feltétel tehát irreleváns, a Vht. 90. § (1) bekezdésének i) pontjában meghatározott mentesség meghatározása kogens jellegénél fogva az adós – illetve a családja – számára akár kifejezetten méltánytalanságot is jelenthet. A mozgáskorlátozott személy – amennyiben az nem az adós – részére kiállított parkolási igazolvány tehát nem feltétlenül támasztja alá az érintett gépjármű végrehajtás alóli mentességét.

⁴⁴ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 103. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról szóló 808/B/2005. AB határozat.

V. A biztosítási végrehajtás

A már ismertettek szerint a kielégítési végrehajtás megindítása végrehajtható okiratot feltételez. Előfordulnak ugyanakkor olyan esetek is, amikor az adóhatóság még nincsen adókötelezettséget megállapító végrehajtható okirat birtokában, amely lehetőséget nyújtana a tartozás behajtására, azonban valamilyen körülmény miatt – jellemzően az adóhatósági marasztalás jelentős összege, az adóalany korábbi adózási fegyelme, az ellenőrzés során tanúsított, eljárást akadályozó magatartása – mégis szükség volna arra, hogy a követelés beszedhetőségét a kielégítési végrehajtás megindítása előtt biztosítsa. Ezt a célt szolgálja az Art. 149. §-ában szabályozott pénzkövetelés biztosításának jogintézménye. Amennyiben valószínűsíthető, hogy a követelés későbbi kielégítése veszélyben van, az adóhatóság biztosítási intézkedésként végzéssel elrendeli a pénzkövetelés biztosítását. Az intézkedés akkor rendelhető el, ha a) a fizetési kötelezettséget megállapító adóhatósági határozat (végzés) még nem végrehajtható b) végrehajtható az adóhatósági határozat (végzés), de az abban meghatározott teljesítési határidő még nem telt le.

Előjáróban le kell szögezni, hogy a biztosítási intézkedés alapján folytatott eljárás – illetve az ilyen keretek között alkalmazott cselekmény – nem minősül a „klasszikus” értelemben vett kielégítési végrehajtásnak. A biztosítási intézkedés egy különleges végrehajtás, melynek célja olyan szituáció megteremtése, amely azt biztosítja, hogy egy későbbi időpontban a követelés kielégíthető legyen.⁴⁵ A biztosítási intézkedés elrendelésének egyik kifejezett feltétele a jogerős és végrehajtható döntés hiánya, míg a másik követelmény a kielégítés veszélyeztetettségének az adóhatóság által történő valószínűsítése. A valószínűsítés nem a bizonyítottság szinonimája, a kielégítés veszélyét „csak” vélelmezni kell; viszont a döntés indokolása – lévén az Art. 97. § (4) bekezdése szerint a tényállás tisztázási kötelezettség az adóhatóságot terheli – az intézkedést elrendelő végzésben sem mellőzhető. A követelés kielégítésének objektív veszélyeztetettségét⁴⁶ kell tehát alátámasztani, ami azt jelenti, hogy az adóhatóság mérlegeli az adózó javára és terhére értékelhető körülményeket.

Az Art. 149. § (3) bekezdése értelmében a biztosítási intézkedést az az adóhatóság rendeli el, amelyik a fizetési kötelezettséget megállapító határozatot (végzést) hozta. A biztosítási intézkedés keretei között fogatosított cselekményt az adóhatóság végrehajtási szakterülete hajtja végre. Az intézkedést elrendelő végzés kiadmányozása jellemzően a fizetési kötelezettséget megállapító adóhatósági döntéssel egyidejűleg történik, illetve – az esetleges fedezetelvonásra irányuló adózási magatartás megakadályozása végett – a határozat és a végzés kézbesítésére is úgy kerül sor, hogy a végrehajtó a hivatalos iratokat az adóalany részére a helyszínen – jellemzően a magánszemély adóhatóság előtt ismert lakóhelyén – kísérli meg átadni, egyidejűleg felhívja a biztosítani kívánt összeg azonnali megfizetésére [Vht. 191. § (1) bekezdése]. Ha adózó ennek nem tesz eleget, a végrehajtó megkezdí a pénzkövetelés biztosításának, vagyis a konkrét végrehajtási cselekménynek a fogatosítását, mely a helyszíni ingófoglalást jelenti. Az Art. 149. § (4) bekezdésének első mondata rögzíti, hogy a biztosítási intézkedést elrendelő végzés végrehajtására a végrehajtási eljárás során irányadó szabályokat kell alkalmazni azzal, hogy a gépjármű biztosítási intézkedés keretében fogatosítandó lefoglalása a gépjárműfoglalás jegyzőkönyvben történő feltüntetésével, illetve ha lehetséges, a törzskönyv lefoglalásával történik. Jelentős összegű fizetési kötelezettség esetén a pénzkövetelés biztosításakor sem mellőzhető a végrehajtási cselekmények párhuzamos alkalmazása [helyszínen fogatosított ingófoglalás (Vht. 84-109. §-ai), követelés lefoglalása (Vht. 110-113. §-ai), végrehajtás gépjárműre (Art. 154. §-a), végrehajtás ingatlanra (Art. 155. §-a)].⁴⁷

⁴⁵ 241/D/2010. AB határozat.

⁴⁶ Legfelsőbb Bíróság Gf.I.32.354/2002.

⁴⁷ Figyelemmel kell lenni arra, hogy a pénzforgalmi intézkedés már jelentős korlátozásnak minősül, azzal körültekintően kell élni, vagyis a Vht. szerinti pénzforgalmi végrehajtást preferáló végrehajtási alapelv itt korlátozott. A bankszámlára vezetett végrehajtás a biztosítási intézkedés alkalmazása során azt jelenti, hogy az

De iurisprudencia et iure publico

Az Art. 149. § (7) bekezdése szerint a biztosítási intézkedést elrendelő végzés végrehajtása során elvégzett foglalás hatálya kiterjed a végrehajtási eljárásra is, nem kell „újfoglalni”. Megszűnik tehát a biztosítási intézkedés hatálya, ha az eljárás „átfordul” a kielégítési végrehajtás szakaszába; a törvény ugyanakkor rögzíti, hogy a biztosítási intézkedés során foganatosított cselekmények ekkor már a kielégítési végrehajtás „jogán” hatályosak. A törvény 149. § (5) bekezdése értelmében a biztosítási intézkedést elrendelő végzés ellen végrehajtási kifogásnak van helye, amelynek a biztosítási intézkedésként foganatosított végrehajtási cselekményekre nincs halasztó hatálya.

VI. Jogorvoslat az ingófogalás ellen

A végrehajtás során az adóhatóság által hozott végzések, illetve az adóvégrehajtó (ideértve az adóhatóság megbízásából eljáró bírósági végrehajtót is) törvénysértő intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása ellen az adós, a behajtást kérő, illetve az, akinek a végrehajtás jogát vagy jogos érdekét sérti – a sérelmezett intézkedés vagy annak elmaradásának tudomására jutásától számított 8 napon belül – a végrehajtást foganatosító elsőfokú adóhatóságnál végrehajtási kifogást terjeszthet elő. A sérelmezett intézkedés vagy annak elmaradásától számított 6 hónap elteltével végrehajtási kifogás nem nyújtható be, a határidő jogvesztő, annak elmulasztása esetén igazolási kérelem előterjesztésének helye nincs. Az elkésett vagy nem a jogosulttól származó végrehajtási kifogást az elsőfokú adóhatóság érdemi vizsgálat nélkül utasítja el [Art. 159. § (1) bekezdése]. A bírósági végrehajtásban előterjeszhető végrehajtási kifogással összehasonlítva a két jogintézmény között tehát kardinális különbség látható, ugyanis a Vht. 217. § (1) bekezdése szerint a végrehajtónak a végrehajtási eljárás szabályait és a végrehajtási kifogást előterjesztő jogát vagy jogos érdekét *lényegesen* sértő intézkedése, illetőleg intézkedésének elmulasztása ellen terjeszthető elő a jogorvoslati kérelem; a végrehajtási eljárás szabályainak lényeges megsértésének pedig csak olyan jogszabálysértés minősül, amelynek a végrehajtási eljárás lefolytatására *érdemi* kihatása volt. A törvényhozói koncepció a végrehajtási kifogás eredményes benyújtásának lehetőségét vitán felül beszűkíti, az eljárás minél gyorsabb lefolytatását, illetve azt célozza, hogy az érdekelt a jogorvoslati eszközzel is a rendeltetésszerű joggyakorlásnak megfelelően, jóhiszeműen éljen. Ezt támasztja alá az is, hogy az Art.-ban rögzített 6 hónappal szemben a Vht. szerinti jogorvoslat előterjesztésének objektív határideje 3 hónap.⁴⁸

Fentiekre tekintettel az ingófogalás ellen végrehajtási kifogás előterjesztésére van lehetőség, mely a végrehajtási eljárás speciális jogorvoslati formája. Ennek kapcsán hangsúlyozni kell, hogy a

adóhatóság az adózó bankszámlájának zárolására hívja fel a számlavezető pénzintézetet, ezáltal akadályozva a pénzeszközök feletti rendelkezési jogot.

⁴⁸ Álláspontom szerint a jogalkotó részéről ilyen irányú megkülönböztetést tenni az Art.-ban és a Vht.-ben szabályozott jogintézmény között indokolatlan. Az adóvégrehajtásnak legalább olyan nélkülözhetetlen eleme a gyorsaság, mint a bírósági végrehajtásnak. Gyakorlati tapasztalataim szerint az adóvégrehajtásban előterjesztett végrehajtási kifogások túlnyomó része inkább vélt sérelmekkel áll összefüggésben, illetve az adóvégrehajtás kifejezett elhúzására irányul. Itt jegyzem meg, hogy az adóvégrehajtásban a jogorvoslati rendszer sajátos, a hatáskörök a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 3. §-a és 12. § (3) bekezdése, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerveinek hatásköréről és illetékességéről szóló 485/2015. (XII.29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: NAV Korm. rendelet) 1. § (1) bekezdése és 11. §-a szerint alakulnak, az illetékességét az Art. 73. §-a, a NAV Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése alapján ugyanezen rendelet 1. számú melléklet B) részének 9. pontja rögzíti. A Kormány rendeletében megjelölt területi szervek által első fokon hozott döntésekkel (intézkedésekkel) szemben induló jogorvoslati eljárásokban felettes szervként a Fellebbviteli Igazgatóság jár el, Kihelyezett Hatósági Főosztályai útján, mely gyakorlatilag a 2016. január 1. napját megelőző regionális területi lefedettséget jelenti. A Fellebbviteli Igazgatóság által a végrehajtási kifogás tárgyában hozott végzés ellen a Nemzetgazdasági Minisztérium parlamenti és adóügyekért felelős államtitkárának, mint a NAV Központi Irányítás Vezetőjének címzetten lehet fellebbezni, az általa kiadmányozott végzés ellen fellebbezésnek – illetve bírósági felülvizsgálatnak – nincs helye.

De iurisprudéntia et iure publico

jogintézmény rendeltetéséből következően a kifogást elbíráló másodfokú adóhatóság a végrehajtó sérelmezett tevékenységét az anyagi és eljárási szabályok megtartása szempontjából vizsgálja. A tartozás jogalapját képező végrehajtható okirat jogszerűsége, a tartozás összegszerűsége, az adós anyagi, jövedelmi helyzete mind olyan körülménynek minősülnek, melyek a végrehajtási kifogás érdemi elbírálása szempontjából irrelevánsak. A lefoglalt vagyontárgy foglalás hatálya alól történő feloldására akkor van lehetőség, ha a helyszíni cselekményre a vonatkozó jogszabályhelyek megsértésével került sor (pl. végrehajtás alól mentes vagyontárgy lefoglalása, súlyos alaki vagy tartalmi fogyatékoságok mellett felvett jegyzőkönyv, adós és nagykorú családtag távollétében foganatosított foglalás stb.). Ha olyan dolog került lefoglalásra, amelyről utólag előterjesztett bizonyítékok alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy már a foglaláskor sem volt adós tulajdona, a másodfokú adóhatóság a foglalás hatályát feloldja.⁴⁹ Kétség esetén az adóhatóságnak nincs joga mérlegelni, a harmadik személynek a dologra fennálló jogosultsága mellett vagy ellene szóló körülményeket nem vizsgálja; az érintettet tájékoztatja az igényper lehetőségéről, melyet az adóhatóság ellen kell megindítani.

El kell határolni egymástól a végrehajtási kifogás és az igényper jogintézményét, melyek ugyanakkor egymást nem kizáró igényérvényesítési lehetőségek. A különbség alapvetően abban áll, hogy a végrehajtási kifogással törvénysértésre hivatkozással lehet élni, az igényper megindításának ellenben nem feltétele a végrehajtó jogsértése. A foglalás hatályának feloldása – ha a vagyontárgyra igényt formáló jogosult utóbb a jogcímét igazolja – ugyanis nem azért következik be, mert a foglalás törvénysértő volt, hanem mert a felperes bizonyítja, hogy a vagyontárgy a tulajdonában áll, vagy arra olyan jogot formál, amely a kényszerértékesítés korlátját képezi. Az igényper tehát lényegét tekintve tulajdoni per, nincs összefüggésben a végrehajtó törvényes, avagy jogsértő eljárásával.⁵⁰

VII. Zárszó

Tanulmányom a végrehajtás keretében foganatosítható ingófogalásnak csak egy kis szeletét vette célkeresztbe. Szándékoltan nem tértem ki egyes dolgok foglalásának eltérő szabályaira [Vht. 98. §-a szerinti arany, platina, ezüst, továbbá fizetőeszköz lefoglalása; Vht. 99. § (1)-(2) bekezdései szerinti arany vagy platina felhasználásával készült tárgy, drágakő, nyomdai úton előállított és dematerializált értékpapír; Vht. 100. §-a szerinti készpénzfoglalás; Vht. 101. § (1)-(2) bekezdései szerinti üzletrészfoglalás], tekintettel arra, hogy egyrészt azokra – kis eltérésekkel – a hagyományos ingóságokra vonatkozó foglalási szabályok érvényesülnek, másrészt az adóhatóság a foglalás során azon vagyontárgyakat preferálja, melyek a jellegüknél fogva könnyen értékesíthetőek, illetve azok előfordulási gyakoriságára figyelemmel a becsértékük is szűkebb kereteken belül, a keresleti-kínálati viszonyokkal relatíve egyezően határozható meg. Mellőztem az ingófogaláshoz kapcsolódó egyes jogintézmények [foglalás harmadik személynél, Vht. 107-109. §-ai; foglalás tűrése iránti per, Pp. 384. §-a; zálogjogosult bekapcsolódása a végrehajtási eljárásba, Vht. 114-114/A. §-ai] ismertetését is, mert – ezek álláspontom – szerint megtörik az adóvégrehajtás „normál” menetét, ezen túlmenően pedig inkább polgári peres kérdésekkel állnak összefüggésben. Nem kerülhettem meg azonban a végrehajtási eljárással, valamint az állami kényszer alkalmazásával kapcsolatos alkotmányossági kérdéseket, ezzel összefüggésben pedig

⁴⁹ Az elidegenítési és terhelési tilalom gátolja a későbbi időpontban történő tulajdonszerzést, a foglalás után az ingóságra kötött adásvételi szerződés érvénytelen (Legf. Bír. Pfv.I.22.365/1999.). Ez független attól, hogy a szerződő fél a jogügylet során jóhiszeműen járt-e el, vagy sem (Legf. Bír. Gfv.IX.30.325/2010.). A felfüggesztő feltétellel megkötött adásvételi szerződés hatályosulását megelőző foglalás megghiúsítja a szerződés hatályának beálltát, így a feltétel utóbb történő bekövetkezése esetén a szerződés érvényesen már nem jöhet létre [Legf. Bír. Cgf.VII.32.352/2001.).

⁵⁰ Csongrád Megyei Bír. 1.Gf.40.034/1999.

De iurisprudencia et iure publico

egy AB határozatok tartalmának vázlatos ismertetését, ugyanis ez arra utal, hogy a végrehajtás szigorú törvényességi kontrolljával az erős kasszációs jogkörrel rendelkező bírói fórum is foglalkozik.

Reményeim szerint sikerült ráirányítanom a figyelmet arra, hogy az adóvégrehajtás célja nem az adótartozás bármi áron történő behajtása. Ugyanakkor a végrehajtási struktúra működése kardinális jelentőségű egy állam demokratikus értékeinek érvényesülése szempontjából is, hiszen amennyiben egy végrehajtási rendszer erőtlen, bizonytalan, az könnyen vezethet a hatósági és bírósági döntések reputációjának hanyatlásához, ami társadalompolitikai szempontból jelentő kockázatot rejt magában. „...A megfelelő egyensúlyokat és garanciákat nélkülöző végrehajtási jog, amely egyúttal egyoldalúan előnyben részesíti egyik vagy másik fél érdekeit, ellentétben áll mind a tisztességes eljárás követelményével, mind a jogorvoslathoz való joggal...”.⁵¹ Az Alkotmánybíróság ezzel összhangban korábbi határozataiban is hangsúlyozta, hogy a jogerős bírósági, hatósági döntések tiszteletben tartása, az azokban foglaltak teljesítése – akár jogszerű állami kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A jogállamiság megköveteli, hogy a törvényekbe és a bíróságok által hozott ítéletek végrehajthatóságába vetett bizalom megszilárduljon, hiszen a végrehajthatatlan döntések kifejezetten ezzel ellentétesen hatnak. Mindezekre tekintettel kifejezetten a jogbiztonság elvéből fakadó követelmény a hatékony, eredményes, ésszerű időn belüli végrehajtás.⁵²

Az adóvégrehajtásra a fentiek alapján szükségképpen jellemző azon kettősség, mely egyrészt védi a végrehajtást kérő – és konkrét ügyben végrehajtóként is eljáró – adóhatóság érdekeit, másrészt pedig a közhatalom érdekérvényesítési lehetőségeit az adósi garanciákkal is igyekszik kontrollálható keretek közé terelni; ennek a jelen tanulmány tárgyává tett ingófogalás jogintézményének is meg kell felelnie. Legalább annyira fontos ugyanakkor az adóalany jogkövető magatartása, különösen az adófizetési kötelezettség határidőben történő teljesítése, mellyel elkerülhető, hogy a honpolgár korán reggel munkába indulván az ajtóban az adóvégrehajtókkal találja szemben magát.

⁵¹ 22/2013. (VII.19.) AB határozat.

⁵² 46/1991. (IX.10.) AB határozat, 16/1992. (III.30.) AB határozat.

De iurisprudencia et iure publico

*Gyarakai, Réka PhD Student,
University of Pécs Faculty of Law and Political Sciences*

*X. évfolyam | Vol. X
2016/1. szám | No. 1/2016
Tanulmány | Article
www.dieip.hu*

The legal regulation of rendering electronic data inaccessible

As a consequence of the growing number of information technology crimes it has become necessary to enact legal regulations that prevent further access to illegal contents in the course of the criminal proceeding as well as subsequently to its conclusion, and at the same time does not obstruct the complete conducting of the proceeding.

Not only the general portion of Section 77 of the Criminal Code regulates rendering inaccessible, but this new regulation has also been included in the Act on Criminal Procedure in relation to enforcement measures. Besides presenting the text of the Act, I will also perform the comparison of law enforcement intent and its operation in practice, while listing those criminal act types in the case of which rendering illegal data inaccessible is applicable.

The question is, whether the procedure for rendering inaccessible meets the requirements, or not.

I. Introduction

In recent years, legislators, courts of law, the prosecutor general's office and investigative authorities have had little chance of controlling/preventing information technology crimes. Criminal substantive law not at all, while criminal procedural law only attempted in general terms to prevent criminal acts committed by means of information technology.

The development of information technology and the spread of information technology systems have entailed not only the faster dissemination of information, but also the proliferation of criminal acts committed by their means (devices), as well as against them (e.g. data). Types of information technology crimes have emerged, which to the grievance of private individuals, legal entities, organizations as well as state institutions affected by the offence, are a threat to property, moral, possibly information security, and at the same time also cause (financial) damage. Until now, there has not been much chance for the management, follow-up, prevention of such offences by legal means, while the existing legal means have been easily circumvented by the offenders. The contents affected by the offence were accessible in the course of the criminal proceeding, at the same time there was no sufficient method for rendering them inaccessible after its conclusion.

With Act C of 2012, a new legal institution appeared during the reconsideration of the Criminal Code: Rendering electronic data inaccessible. At the same time, the procedural law regulation of this also emerged, which was included among the enforcement measures: „The permanent rendering of electronic data inaccessible”, and „The temporary rendering of electronic data inaccessible”.

Otherwise, this new regulation also satisfies an EU obligation – the contents of Section 25 of Directive 2011/93/EC –, according to which, Member States shall take the necessary measures to render websites removable that contain or disseminate child pornography, operated on their territories.

II. Electronic data and rendering it inaccessible

First, it is the most important to get to know what electronic data is. Why is rendering electronic data inaccessible necessary, and in what cases and by what method this can be ordered?

Electronic data: „the materialization of facts, information, or concepts stored, managed, processed or transmitted in an information technology system, in all such forms that are suitable for processing by an information technology system, including the program that provides for the execution of any function by the information technology system.¹ According to the execution related to the procedure, on the homepage of the National Media and Infocommunications Authority (NMHH), in the case of a rendering inaccessible procedure, electronic data is such data published by means of an electronic communication network, by access providing electronic communication service providers, which is identifiable by an IP and URL address, as well as port number².

III. The permanent rendering of electronic data inaccessible

According to the Ministerial Reasons, prior to the taking effect of the new Criminal Code, in the case of criminal acts committed through the information technology network there was no measure for rendering illegal content inaccessible. The options of the authority were indeed limited against information technology criminals. In the case of illegal content, for the investigation and arrest of the offender(s), the options of criminal procedural law and other open or secret investigations (among others police investigation), enforcement measures, specified by law were relatively limited.

The General Portion of Section 77 of the Criminal Code provides an option for the removal of content from the electronic communication network, the providing access to which, or publications of which is a felony, or which content is used as an instrument in the commission of a criminal act. It also provides an option for the permanent removal of content that was used as an instrument in the commission of a criminal act. Therefore, rendering inaccessible is justified in the following cases:

- Terrorist acts,
- Child pornography,
- Racist acts,
- Fraud,
- Copyright infringement,
- Consumer deception,
- Abuse of personal data,
- In certain cases of cyberbullying or internet harassment

In these cases the temporary or permanent rendering of electronic data inaccessible may be ordered.

Likewise, electronic data shall also be rendered inaccessible, if the illegal content thereof is connectible to a person who is unpunishable because of being a minor, or mentally incapable.

IV. The temporary rendering of electronic data inaccessible

Act XIX of 1998, discusses it among procedural law enforcement measures. The purpose of rendering inaccessible is for the technical methods for rendering electronic data inaccessible

¹ Section 423 Paragraph (4) of Act C of 2012 on the new Criminal Code

² Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság: http://nmhh_muszaki_ajanlas_20131008.pdf (downloaded: 18.10.2014)

implemented by the electronic communication service provider *to display a text regarding the fact and reason for the prohibition instead of the accessible electronic data to the internet user, based on characteristics specified in a prohibition ruling by a court of law, or authorities specified in a separate statute (National Tax and Customs Administration of Hungary, police)*³.

In the case of so-called content criminal acts – such as child pornography or copyright infringement offences – the illegal act is committed instantly, therefore the insulation of electronic data may become necessary.

According to the wording of this statute, temporary rendering of electronic data inaccessible is the temporary restriction of the right to dispose over the data published on the electronic communication network (for the purposes of this article hereinafter: electronic data), and the temporary prevention of access to the data. In the case of any content created by a criminal act liable to be prosecuted under public prosecution, if the (permanent) rendering of electronic data inaccessible and preventing the continual commission of the criminal act is justified, temporary rendering inaccessible may be ordered. Meaning that in the case of websites the content of which is illegal, temporary rendering inaccessible becomes possible that can be applied during the criminal proceeding. According to the Act on Criminal Procedure, on the one hand the proceeding is of preventive nature, meaning that further access to the specific content shall be prevented, on the other hand it may prevent the escalation of such criminal acts.

The obligor so ordered shall be mandated to temporarily remove the electronic data, from the time of notification regarding the ruling. In the case of failure to comply, the court may impose a fine of HUF one hundred thousand to HUF one million on it, possibly repeatedly. (The storage space provider is also the obligor of the restoration of the electronic data, however in this case the Act does not stipulate a fine.) The storage space provider is mandated to take measures within 12 hours regarding the removal of the electronically published illegal data in a restorable manner, at the same time to inform the users regarding the legal basis for the content's removal or prevention of access to the content. (In the case of the cessation of the measure, the storage space provider also has 12 hours to make the electronic data accessible again.)

According to my assumption, beyond prevention, temporary rendering inaccessible may create such a transitional condition, which if the commission of the criminal act is possibly unprovable, then by means of temporary blocking, subsequently to the conclusion of the proceeding the original condition is restorable.

In the proceeding, the court, more precisely the investigating magistrate is authorized to proceed.

The Act differentiates between two forms of the measure:

a.) Dependent of the court's deliberation:

If the proceeding is initiated because of a criminal act liable to be prosecuted under public prosecution, in relation to which permanent rendering inaccessible is justified, and thereby the continuation of the criminal act can be prevented.

b.) Ordering of mandatory rendering inaccessible:

a) the storage space provider failed to comply with its obligation related to temporary rendering inaccessible, or in relation to the temporary rendering of the electronic data inaccessible petitioning a foreign authority for legal assistance is unsuccessful within thirty days calculated from the issuance of the petition, and

*b) the criminal proceeding was initiated for child pornography (Section 204 of the Criminal Code) or a criminal act against the state (Chapter XXIV of the Criminal Code) or a terrorist act (Sections 314-316 of the Criminal Code), and the electronic data is related to the criminal act.*⁴

³ Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság: http://nmhh_muszaki_ajanas_20131008.pdf (downloaded: 18.10.2014)

⁴ Section 158/D Paragraph (1) Items a) and b) of Act XIX of 1998

Subsequently to this the judge (as the above mentioned investigating magistrate) makes a ruling, which it forwards to the National Media and Infocommunications Authority, who notifies the storage space provider regarding the proceeding and the case file number.

In the course of the proceeding to render inaccessible in reality two processes can be differentiated. In one case we can speak of the removal of electronic data. The court is authorized to order this in a ruling. The obligor is the storage space provider. In this case the National Media and Infocommunications Authority does not participate in the organization of the proceeding.

In the other case, the prevention of access to electronic data occurs, in which a court is authorized to proceed as well. The obligors of the proceeding are internet-service providers, browser service providers and the cache service provider. In this case the National Media and Infocommunications Authority plays a role!

Rendering electronic data inaccessible can be ordered temporarily, by the temporary removal of the data or the temporary prevention of access to the data.

Thus, the subjects of the proceeding are the internet-service provider, the browser service provider and the cache service provider, the investigative authority, the prosecutor general's office, the investigating magistrate, the National Media and Infocommunications Authority, and of course the victim(s), the offender(s), possibly experts, etc.

In reality this enforcement measure occurs if the storage space provider fails to remove the illegal data despite the order, or the petitioning a foreign authority for legal assistance is unsuccessful within thirty days calculated from the issuance of the petition, or the electronic data is related to a criminal proceeding initiated for child pornography, a criminal act against the State, or a terrorist act.

The court notifies the National Media and Infocommunications Authority regarding temporary rendering inaccessible, who verify the execution thereof, as well as register the fact thereof into the Central Database of Rulings to Render Inaccessible.

V. What is the Central Database of Rulings to Render Inaccessible?

KEHTA, is the abbreviation of the Central Database of Rulings to Render Inaccessible. KEHTA is operated by the National Media and Infocommunications Authority by processing the data entered by the court or other authority specified in a separate statute. The data of KEHTA are not public, only the court, the prosecutor general's office, the authority specified in a separate statute, the investigative authority, or the members of the competent committee of Parliament and the National Media and Infocommunications Authority may access it.

The court and the authority specified in a separate statute record the following in the Central Database of Rulings to Render Inaccessible:

- *The designation of the proceeding court or the authority specified in a separate statute, and the file number of the ruling,*
- *The order related to preventing access to the electronic data or to the cessation of blocking,*
- *Data related to the identification and accessibility of the data⁵.*

In the case of failure to temporarily remove the electronic data, a fine of HUF one hundred thousand to HUF one million may be imposed, which may be imposed repeatedly, once every three months.

Thus, the task of the authorities, in the case of illegal contents, is to block access thereto, meaning to render them inaccessible to users. At the same time, let's not forget that the website

⁵ Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság:

http://nmhh.hu/cikk/160577/Kozponti_elektronikus_hozzaferhetetlenne_teteli_hatarozatok_adatbazisa_KEHTA#sthash.zzEljPg.dpuf

itself is a piece of investigative material, meaning that it constitutes evidence during the proceeding.

Further tasks of the proceeding court in the interest of the success of the ruling regarding rendering inaccessible:

1. In the operative part of the ruling the electronic data affected by the ruling must be exactly specified (exactly specify the URL address, IP address, domain name, etc.).
2. It must be exactly specified, on what basis the court orders the temporary or permanent rendering inaccessible, meaning that specifying the fact of the offence by itself is insufficient.
3. The ruling regarding the temporary or permanent rendering inaccessible must be immediately forwarded to the National Media and Infocommunications Authority.
4. The court must specify the text it wishes to be displayed on the website affected by the ruling.

VI. The cases of cessation of rendering inaccessible

The court orders the cessation of rendering inaccessible, if:

- the reason for rendering inaccessible has ceased,
- the investigation has been ceased, except in the case specified in Section 77 of the Criminal Code, when the permanent rendering inaccessible shall be ordered even if the offender is unpunishable because of being a minor, mentally incapable, or other reasons exempting from punishability,
- the storage space provider has complied with its obligation related to the temporary removal of electronic data,
- the reason for the enforcement measure has ceased

VII. Misgivings related to rendering electronic data inaccessible

According to the stance of the Hungarian Civil Liberties Union (TASZ), until such time that an effective court decision states regarding the data – for instance a blog comment – that it is illegal and liable to be prosecuted under public prosecution, a restriction of this characteristic may only be proportional in the case of the suspicion of such crimes, when the interest related to the removal or restriction of access is of greater importance than grievance caused by the possible commission of the criminal act.

However, the Hungarian Civil Liberties Union has also acknowledged in relation to the procedure that in the case of child pornography the introduction of the new form of measure is justified and proportional, since this offence is not protected by freedom of speech, they furthermore explained that in certain cases it is also justified that criminal acts against the State and terrorist acts may serve as the basis for temporary removal, however expanding it to all criminal acts liable to be prosecuted under public prosecution is a disproportionate measure. At the same time the Hungarian Civil Liberties Union made a proposal that the legislature should also make the measure applicable to cases of incitement against the community, preparation for violence against members of the community (Section 216 Paragraph (4) of the new Criminal Code).

The Hungarian Civil Liberties Union considers the 12 hour removal deadline specified in the rendering inaccessible procedure excessively short and the HUF 1 million fine excessively high in relation to storage space providers who are unaware of the illegal content.

VIII. Conclusion

On the one hand rendering electronic data inaccessible is a positive innovation in relation to combating offences committed in the information technology environment. In my opinion, the creation of such procedural law regulations that deal with the blocking of illegal content has already become necessary.

At the same time the procedure itself is excessively complex, and it passes through many authorities and many persons until reaching its goal, which may possibly lead to the failure of the investigation. In reality, one of the principles of procedural law is also violated, the principle of proportionality.

It is rather simple to judge how applicable rendering inaccessible is.

It is problematic that the storage space provider is not necessarily aware of what kind of data has been placed on the storage space provided by it, and removal as well as blocking may be difficult, since in certain cases it must inspect an immense quantity of data.

According to my view, the procedural system described in the Act is slow and it does not clarify the roles. It arises as a question that knowing the characteristics of internet criminal acts, such as rapidity, anonymity, and criminal activity reaching across borders, how flexible the procedure is. If it is rigid, in my opinion it will not necessarily be sufficiently applicable in every case.

References

Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság: http://nmhh_muszaki_ajanlas_20131008.pdf

Act XIX of 1998, Criminal Proceeding Code

Act C of 2012, Criminal Law

Belovics Ervin – Tóth Mihály: *Büntető eljárásjog*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013. pp. 190-194.

*Papp László egyetemi adjunktus,
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Jogtörténeti Tanszék*

*X. évfolyam | Vol. X
2016/1. szám | No. 1/2016
Tanulmány | Article
www.dieip.hu*

Fellebbezés a rendi korszak polgári perében

I.

A fellebbezés a polgári peres eljárás legjellemzőbb jogorvoslata, amely a még jogerőre nem emelkedett elsőfokú határozattal szemben igénybe vehető devolutív hatályú jogorvoslat. A modern eljárásjogokban a jogorvoslathoz való jog, mint alapjog értelmében az elsőfokú ítélettel szembeni fellebbezés lehetősége csak nagyon ritkán korlátozható vagy zárható ki. Ahhoz azonban, hogy a fellebbezés elnyerje mai értelmét, a jogintézménynek több évszázados fejlődésen kellett keresztül mennie. E tanulmány a fellebbezés eredetét és annak kialakulását vizsgálja a rendi korszak polgári peres eljárásai alapján.

A fellebbezés meghonosodása szoros összefüggésben áll a rendi bírósági struktúra kialakulásával és a korai perjogunkra jellemző formális bizonyítási rendszer felszámolásával. Korai igazságszolgáltatásunkban általánosan elfogadott elv, hogy minden bíró a hozzá tartozó ügyben végérvényesen ítélt, és azt azonnal végre is hajtotta. Ez következik korai perjogunkra jellemző, istenítéletekre épülő formális bizonyítási rendszerből is.¹ Az istenítéletek azon kora középkori felfogáson alapulnak, hogy Isten megsegíti a perben az igaz embert, s így valójában a bizonyítás nem a valós történések feltárására irányult, hanem a fél szavahihetőségének az igazolására.² Ennek perjogi következménye az volt, hogy valójában a bizonyítási szak és az ítélethozatal nem vált el egymástól, hiszen a bizonyítás eredménye maga volt az ítélet. Ebből adódóan hiányzott a bírói mérlegelés, és maga az ítélet Isten kinyilatkoztatásának minősült, melyet kétségbe vonni a kora középkori ember szemléletében logikailag lehetetlen volt. Ebből adódóan, a meghozott döntés csak akkor tekinthető hibásnak, ha a bíró a szigorú formásokat nem tartotta be. A korai perjogban kiemelkedő szerepe volt a formalitásoknak, hiszen ezek biztosították az isteni közreműködés lehetőségét. Korai dekrétumaink ezért csak az igaztalanul ítéelő vagy a formásokat be nem tartó bíróval szemben engedtek jogorvoslatot, mely királyi kegyelemnek volt tekinthető, s mely a bíró vagyoni marasztalásával zárulhatott.³ Így a 14. század végéig fellebbezéssel egyáltalán nem találkozhatunk.⁴ A jogintézmény megjelenése valójában két eredőre vezethető vissza: *egyrészt* a városi jogra, *másrészt* a nemesi vármegye kialakulásával az önálló vármegyei bíraskodásra.

¹ Istenítéletekről lásd bővebben: Pusztai László: *Szemlebizonyítás a középkori perjogunkban*. Jogtudományi Közlöny, 1975/5. szám, 271-279. o.

² A korai perjogunkban az istenítéletekről rendelkezett: László I. 28., László II. 4., Kálmán I. 22.; Eckhart Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 329. o.

³ v.ö.: László II. 6., László III. 22., László III. 23., László III. 25., Kálmán I. 23., Kálmán I. 24., Kálmán I. 28., Kálmán I. 30., Kálmán I. 31.,

⁴ Hajnik Imre: *Bírósági szervezet és perjog az Árpád- és a vegyes- házi királyok alatt*. MTA, Budapest, 1899, 421. o.

II.

A 14. század elejétől válik általánossá, hogy az uralkodó egyes településeket kivett a megye joghatósága alól, és kiváltságokkal felruházva lehetővé tette, hogy saját jogot alkalmazzanak.⁵ Az első szabad királyi városok között volt Buda is, mely a magdeburgi városi jogon alapuló városi jogot vett át. Később a budai jogot átvevő szabad királyi városok így egy jogcsaládot alkottak, mely lehetővé tette a közös fellebbvitel kialakítását, mely azonban közel sem ment zökkenőmentesen. A városok esetében az elv, mely szerint a magistratustól az udvarhoz lehet felterjeszteni az ügyet, nyugat-európai közvetítéssel jelent meg. Mivel a városok jövedelmeit a tárnokmester kezelte, így a kúrián belül is ő lett a városok másodfokú fóruma. A 14. században formálódó tárnoki szék sajátossága, hogy a tárnokmester mellett városi ülnökök is ítélkeztek. Degré kutatásai rámutattak arra, hogy e sorból már kezdetben „kilógott” Fehérvár, ugyanis míg eleinte e város is részt vett a tárnoki szék munkájában, 1408-ban, a tárnoki székre ülnököket küldő városok sorában már nem találjuk.⁶ Ezt követően Fehérvár – majd az őt követő városok – a városi ülnököket nélkülöző személynök joghatósága alá kerültek. Ezt a 15. század eleji állapotot tükrözi Zsigmond kisebbik dekrétuma, mely általánosan kimondja a tárnokmesterhez való fellebbezés lehetőségét⁷, s innen szükség szerint a személynökhöz fordulás jogát.⁸

A fellebbezés kialakulásának másik eredője a nemesi bíraskodással, a sedria működésével függ össze. Sajátos módon azonban a sedrián a fellebbezés nem a nemesi pereknél jelentkezett először, hanem Zsigmond rendelkezési alapján a jobbágyok pereiben. Az 1405 (II) 12. tc. ugyanis lehetővé tette, hogy a jobbágy az úriszéktől a sedriához fordulhasson. Ez a fellebbezés azonban korántsem hasonlítható a városoknál tapasztaltakhoz, ugyanis a rendi kor végéig a jobbágyokat csak kivételes esetben és nagyon korlátozottan illette meg a jogorvoslat lehetősége. A nemesi vármegye kialakulása az igazságszolgáltatás tekintetében a királyi udvartól való teljes függetlenedésben nyilvánult meg. Vinkler szerint „a nemesség a megyén a maga autonóm joghatóságát teljes hatalomnak minősítette, az oda tartozó perekben végleg döntött [...]”.⁹ Ebből adódóan az autonóm sedria kialakulása nemhogy elősegítette, hanem egyenesen gátolta a fellebbezés elterjedését a nemesi perekben. E perekben, kezdetben csak az ügy áttételére volt lehetőség akkor, amikor az eljáró bíróság akadályoztatva volt, vagy vele szemben valamelyik fél kifogást emelt. Ez különösen gyakori volt a kuriális bíróságok körében, s a 14. századtól kezdve alakult ki az a gyakorlat, hogy az ilyen áttételre az ország nagybíráinak a parancslevele alapján sor kerülhetett a sedriai eljárások körében is. E parancslevelet kezdetben kifejezetten kérni kellett, és csak ennek birtokában volt köteles a sedria az ügyet újabb eldöntés végett a Kúriába áttenni. Ezt a gyakorlatot intézményesítette az 1444:11. tc., melynek következtében a 15. század második felére már külön bírói parancs nélkül is lehetett kérni az ügy áttételét a Kúriába, így a nemesi pereknél e korszakot jelölhetjük meg a fellebbezés általánossá válásaként.¹⁰

Ezt a gyakorlatot intézményesítette a 15. század végén két újabb törvénycikk. Az 1492:72. tc. már általános gyakorlatként nevesíti, hogy az alsóbb bíróságoktól az ügyeket a Kúriába lehet felterjeszteni. Sőt, minden bizonnyal a kuriális bíróságok megnövekedett ügyterhe miatt rögzítette, hogy ha a fellebbezett ítéletet a kuriális bíróságok nem változtatják meg, akkor a felterjesztő felet kétszeres bírságban kellett marasztalni. A fellebbezés elintézését követően pedig

⁵ A szabad királyi városok középkori jelentőségéről lásd bővebben: Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémia Kiadó, Budapest, 1976, 47-53. o.

⁶ Degré Alajos: *Székesfehérvár városi joga a középkorban*. Mezey Barna (szerk): Degré Alajos Válogatott jogtörténeti tanulmányok, Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 259. o.

⁷ 1405 (I) 8. tc., 1405 (II) 11. tc.

⁸ 1405 (I) 12. tc.

⁹ Vinkler János: *A magyar igazságszolgáltatási szervezet és polgári peres eljárás a mohácsi vérsztől 1848-ig*. II. kötet, Dunántúli Egyetem Nyomdája, Pécs 1927, 636. o.

¹⁰ Bónis – Degré – Varga: *A magyar bírósági szervezet és perjog története*. Levéltárak Országos Központja, Budapest, 1961 10. o.

De iurisprudencia et iure publico

az ítéletet végrehajtásáról a felterjesztő bíróságnak kellett gondoskodni.¹¹ Az 1498:71. tc. pedig rögzítette, hogy az a bíró, aki külön királyi parancslevél nélkül, de a fél kérelmére a felterjesztést elutasítja, hivatalvesztéssel büntethető. A 16. század elejére a fellebbezés kettős jogi természettel bírt. *Egyrészt* a nemeseket az alsóbb bíróságoktól minden esetben megillette a Kúriához fordulás joga, *másrészt* a fellebbezési jog a bíróság részéről kötelezettséggént jelentkezett, hiszen annak megengedhetőségét nem vizsgálhatta. E kettős jelleg az, ami már egyértelműen meghatározza a fellebbezés jogi természetét Tripartitumban. Werbőczy általános jelleggel tárgyalja, hogy az „ország régi szokásai szerint” a sedrián hozott ítéletekkel szemben a Kúriához lehetett fellebbezni.¹²

A mohácsi vész után az akadozó felsőbíráskodás megnehezítette a fellebbezések érdemi elbírálását. Így e korszak törvénycikkeinek fő feladata, a fellebbezési bíróságok kijelölése volt. Az 1548:19. tc. a helytartó elé utalta a sedria pereket másodfokon oly módon, hogy azokat nyolcados törvényszéken és azon kívül is elintézhette. A jogintézmény fejlődésében a 17. század eleje érdekes fordulatot hozott, ugyanis az ú.n. rövid cikkek¹³ tovább differenciálták a sedriától fellebbezhető pereket.¹⁴ Ezt követően ugyanis különbséget tehetünk birtokon belül fellebbezhető, birtokon kívül fellebbezhető és egyáltalán nem fellebbezhető ügyek között. A birtokon belüli vagy kívüli fellebbezés abban különbözött egymástól, hogy az utóbbi a végrehajtást nem függesztette fel. A 17. században elszórt törvénycikkek példálózó jelleggel határozták meg a két típusú fellebbezés eseteit.

Birtokon kívül lehetett fellebbezni *egyrészt* a jogtalan birtokfoglalás, nagyobb hatalmaskodás és ingó javak elvétele tárgyában indított perekben hozott sedriai ítélettel szemben.¹⁵ Ezek tulajdonképpen nem juris perek, hanem a mai értelemben vett birtokperek voltak. Azonban jogtalan birtokfoglalás esetén, ha a sedria a felperes keresetét elutasította, a Királyi Tábla azonban ezt az ítéletet megváltoztatta, akkor a vesztes alperesnek a birtok visszaszolgáltatása mellett az időközben esedékessé vált gyümölcsöket is meg kellett térítenie a perköltség részeként. *Másrészt* birtokon kívül lehetett fellebbezni a zálogperekben, amelyek a sedria előtt indultak.¹⁶ *Harmadrészt* öröklési perekben, amelyek pertárgya hagyomány, jegyajándék vagy hitbér jogcímén követelt ingó dolog volt, 600 Ft értékhatár alatt birtokon kívüli fellebbezésnek volt helye¹⁷. Ebben az esetben ugyanis a sedria előtt indult per, míg 600 Ft felett a Királyi Tábla előtt. A 17. század második felére ezen értékhatár 1200 Ft-ra emelkedik, így az említett örökösödési perekben a birtokon kívüli fellebbezés is ehhez igazodott.¹⁸ *Negyedrészt* a hűtlen gyámok ellen 2000 Ft erejéig indított perekben, az alperes szintén birtokon kívül fellebbezhetett.¹⁹ *Ötödrészt*, a dézsma tárgyában indított perekben szintén csak birtokon kívüli fellebbezésnek volt helye.²⁰ Ez a 17. századi jogállapot, ahol példálózó jelleggel megjelentek a birtokon kívül fellebbezhető ügyek.

A 18. századra fordulva a fellebbezés ilyen jellegű tagolása megmaradt, csak a szabályozás példálózó jellegéből általános megfogalmazás lett. Az 1715:28. tc. – amely az ítélmesterek hatáskörét rendezte – az ítélmesterek hatáskörébe tartozó magánjogi perek esetén, ha a pertárgy értéke a 12000 Ft-ot²¹ nem haladta meg, akkor birtokon kívüli fellebbezésnek volt csak helye. E felsorolást az 1723:60. tc. a jobbágyok visszakövetelési pereivel egészítette ki, s a jogorvoslat

¹¹ 1492:73. tc.

¹² Hk. III. 6.; v.ö.: Kitionich János: *Directio methodica processus iudicarii iuris consuetudinarii, inchoyti regni Hungariae per M. Joannem Kitionich de Koztanicza* (1650) 242. o.

¹³ 1608. k. u. 4. tc.; 1609:29. tc.; 1613:23. tc.

¹⁴ v. ö. : Vinkler János *i. m.* 1929 643. o.

¹⁵ 1608. k. u. 4. tc; 1609:29. tc. 5. §; 1613:23. tc. 6. §

¹⁶ 1618:57. tc.

¹⁷ 1647:136. tc.

¹⁸ 1662:32. tc.

¹⁹ 1655:24. tc;

²⁰ 1635:23. tc.

²¹ v. ö.: Vinkler János *i. m.* 1929. 644. o.

De iurisprudencia et iure publico

végeleges állapotát az 1729. évi törvényhozás rendezte. Ettől az évtől kezdve általános elv, hogy főszabályként az alispántól és a szolgabírói széktől birtokon belül lehet fellebbezni a sedriához azon perekben, amelyek a sedriától is birtokon belül fellebbezhetőek. Továbbá a sedrián indult perek is birtokon belül fellebbezhetőek a Királyi Táblához, kivéve, ha azokat a törvény kizárja, vagy birtokon kívüli fellebbezésre szorítja. Ennek kettős következménye volt. *Egyrészt* hiába tette a 18. századi szabályozás a birtokon belüli fellebbezést főszabállyá, a 12 000 Ft-os pertárgyérték olyan magasnak bizonyult, hogy az, valójában az ingatlanra vonatkozó tulajdonjogi perek tekintetében érvényesült. *Másrészt* ennek következményeként a Királyi Tábláról a Hétszemélyes Táblára történő fellebbezés szinte mindig birtokon belüli volt. Így a rendi perjogunkban, legalábbis a gyakorlatban a főszabályként a fellebbezésnek nem volt halasztó hatálya. Ez csak első ránézésre meglepő, azonban, ha a rendi perorvoslati rendszer egészét nézzük, akkor azt tapasztaljuk, hogy az ítélet végrehajtásának megakadályozására külön jogorvoslatok léteztek. Ezt támasztja alá az ítélkezési gyakorlat is, amikor a fellebbezés módjától való eltérést a fellebbezés alaki hibájaként értékeli. Ha ugyanis az alsóbb bíróság olyan ügyet, amely esetén birtokon kívüli fellebbezésnek lenne helye, birtokon belüli fellebbezésként terjeszt fel, akkor a fellebbviteli tárgyaláson erre a körülményre az ellenérdekű fél pergátló kifogásként hivatkozhat. Ebben az esetben a fellebbviteli bíróság az ügyet nem tárgyalhatja, hanem végrehajtás végett vissza kell küldenie.²²

Vinkler, Szlemenics és Frank szerint ki volt zárva a fellebbezés: a) a Kúriától a megyére végrehajtás céljából visszaküldött perek²³; b) a Kúrián fellebbezés folytán elintézett, majd a sedrián perújítással megtámadott perek²⁴; c) a fél személyes esküje alapján hozott ítéletekkel szemben.²⁵ Vinkler jobbra az 1729:30. tc. rendelkezéseire szorítkozik, így ő ebbe a körbe sorolta a nyilvános és közönséges bünvádi ügyeit és a tanúskodni nem akarók büntetéséről szóló ítéleteket is. Szlemenics és Frank a hivatkozott törvénycikken túl a szokásjogban gyökeredző kizáró okokat is ismerteti. Így ki volt zárva a fellebbezés a) akkor, ha a felek egyezséget kötöttek; b) makacssági ítélet esetén; c) választott bírósági ítélet esetén, kivéve, ha a felek a fellebbezést kifejezetten kikötötték, d) főszabályként a közbenszóló ítéletek esetén.²⁶ Mindezeket túl – nem túl nagy gyakorlati jelentősége ellenére – érdemes megjegyezni, hogy a per során előforduló nemességvizsgálat is kihatott a fellebbezés megengedhetőségére²⁷. Ugyanis ha az alispán ítélőszéke előtt az alperes kérelmére a felperes nem tudta hitelt érdemlően igazolni nemességét, akkor a per leszállt, és ha a sedria ezt meg is változtatja, azonban a Királyi Tábla az alispán ítéletét

²² Planum Tabulare, sive decisiones curiales, per excelsam deputationem a piee memoriae imperatrice et regina Hungariae diva Maria Theresia eatenus ordinatam collectae et in ordinem redactae Anno 1769. (továbbiakban P. T.) 232.: „*Si Judex Subalternus Causam evidenter extra Sominium transmissibilem, intra Dominium Partis succumbentis ad Fora Supervisoria transmitta, et Triumphans occasione Levata in Tabula Regia factae revisibilitatem ex praemissio incidenti controvertat, tunc ibi Causa usque peragendam Executionem pro irrevocabili declaratur, et pro Executione ad Partes remittitur; quia non convenit út Pars Triumphans facto Judicis, beneficio sibi ex Lege competente, vel ad modicum tempus frustretur.*”; A Planum Tabulare Mária Terézia megbízásából összeállított döntvénytár, mely a korszak táblabíróságainak ítélkezési gyakorlatát tartalmazza. E döntvények azonban nem azonosíthatóak a modern perjogokban megfigyelhető döntvényekkel. A döntvények 19-20. századi értelmezéséről lásd bővebben: Varga Norbert: *The Practice of Leading Cases in the Hungarian High Court (Curia) with Special Attention to the Civil Procedure Act of 1911*. Badó Attila, Detlev W Belling (Szerk.): *Rechtsentwicklungen aus europäischer Perspektive im 21. Jahrhundert: European Perspectives on Legal Developments in the 21st Century*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 2014. pp. 281-289.

²³ Ezzel egyező tartalmú döntés: P. T.: 217., 218.

²⁴ v. ö.: Hk. III. 6. 1. §

²⁵ Vinkler János *i. m.* 1929 646. o.; Szlemenics Pál: *A magyar polgári törvény*. Negyedik Könyv, Buda, 1845, 119. o.; Frank Ignác: *A közigazság törvénye Magyarhonban II*. Buda, 1846, 258-259. o.

²⁶ Frank Ignác *i. m.* 1846, 259. o.; Szlemenics Pál *i. m.* 119-120. o.

²⁷ A peren kívüli nemességvizsgálatról legújabbán: Bogdán Tamás – Kovács-veres Tamás Gergely: *Borsod vármegye szendrői járásának nemességvizsgálata 1727-1730*. Herman Ottó Múzeum Évkönyve LIII, Herman Ottó Múzeum, Miskolc, 2015, 255-265. o.

De iurisprudencia et iure publico

hagyja helyben, akkor hiába táblai perről volt szó, a Hétszemélyes Táblához fellebbezni nem lehetett.²⁸

Sajátosan alakult a fellebbezési határidő, ugyanis különbséget tehetünk a fellebbezés bejelentése és benyújtása között. A fellebbezést a határozathozatal napján be kellett jelenteni, ellenkező esetben az ítélet ítélt dologgá válhatott.²⁹ A fellebbezés tényét az eljáró bírság a pertestre felvezette. Ettől az aktustól a fellebbezés benyújtása akkor vált el, ha sedriai, kerületi táblai, vagy báni táblai ítélettel szemben nyújtották be³⁰. Ezekben az esetekben a fellebbező félnek átküldő levelet (*littera transmissionalis*) kellett kérnie, melyben az eljáró bíróság jelentette az uralkodónak, hogy az adott ítéletet a Kúria valamelyik táblája elé kívánja a fél terjeszteni.³¹ A fellebbezési kereset előterjesztésére rendi perjogunk – az elévülési határidőn mellett³² – jogvesztő határidőt nem ismert, így a kereset késedelmes előterjesztése egyedül az első fokú ítélet végrehajthatóságára volt hatással. Tekintettel arra, hogy a fellebbezések között eleve különbséget tettünk birtokon belüli és kívüli, azaz a végrehajthatóságot érintő és nem érintő fellebbezés között, így a fellebbezési kereset benyújtásának határideje csak a birtokon belüli fellebbezések esetén volt releváns. Erre a félnek három hónapja volt, melynek elmulasztása esetén a fellebbezésének birtokon belüli voltát veszítette csak el.³³

III.

A fellebbezés esetén a pert, pontosabban a pertestet a maga egészében kellett felterjeszteni. Ennek akkor volt jelentősége, ha a fellebbezés előtt valamilyen más perorvoslattal már éltek a felek. *Egyrészt* ha perújítás folytán folytatódott az elsőfokú eljárás, akkor a fentebb írtak fényében fellebbezés által ismét a Kúria elé vinni nem lehetett. *Másrészt*, ha pervesztes alperes ellenállással (*oppositio*) élt, és a felperes ennek következményeként vesztette el a pert ügy, hogy arra érdemben reagálni nem tudott, akkor az ilyen ítélettel szemben fellebbezést már benyújtani nem lehetett.³⁴ *Harmadrészt*, ha több alperes volt a perben, akkor hiába született egyikre vagy másokra nézve ítélet, fellebbezéssel csak akkor lehetett élni, ha az ítélet valamennyi alperesre nézve megszületett.³⁵ *Negyedrészt* csak így lehetett megbizonyosodni arról, hogy a fellebbezés valóban fokról fokra történt. Rendi bírósági rendszerünk horizontális és vertikális tagozódása ugyanis több esetben és egyenlőtlen módon tette lehetővé a fellebbezést.³⁶

²⁸ P. T. 221.: „*Si Incattus in Causis disputationem Actoratus Personalis recipientibus Nobilitatem Actoris impagnet, et tam Actor pro edoctione Nobilitatis suae, quam Incattus in obversum probas adducant, ac ita Actoratus ejus ob sufficienter non edoctam Nobilitatem, ex probis per Incattum addutis, coram Primae Instantiae Judice condescendat, esto is Appellatam eidem admittat, Sedes vero Judiciaria Nobilitatem Actoris ex Processualibus Actis pro indubia declaret, ac Incattum in poena Part. 2. Tit. 36. § 1. convincat, tamen si Tabula Regia fundamento non edoctae Nobilitatis Sententiam Vice-Comitis approbet, Appellata non admititur; nec obsat, quod de majori damno agatur, quam si Bonum aliquod abjudicatum esset, quia Sententia Vice-Comitis per Tabulam Regiam approbata subsistit in Actoratus condescensione, ab ejusmodi vero Sententiis Appellata non concenditur.*”

²⁹ P. T. 220.; Szlemenics Pál *i. m.* 120. o.; Vinkler János *i. m.* 1929. 647. o.; Kitionich János *i. m.* 1650. 234. o.

³⁰ Az alispáni, szolgabírói ítélszéktől a sedriához, illetve a Királyi Táblától a Hétszemélyes Táblához történő fellebbezés esetén átküldő levélre nem volt szükség, ugyanis ezekben az esetekben az érintett bíró vitte át és – szavazati jog nélkül – adta elő az ügyet.

³¹ Hk. III. 35.; Hajnik Imre *i. m.* 1899, 425. o.

³² P. T. 226.; Hk. I. 79.

³³ P. T. 234.: „*Si quispiam Appellatam in Foris Subalternis intra Dominium admissam, per tres Menses non prosequatur, amittit beneficium Appellatae intra Dominium prosequendae, adeoque Causa pro peragenda Executione ad Partes remitti solet. [...]*”

³⁴ P. T. 225.: „*Si Actor triumphet, Succumbens vero executionem Sententiae Oppositione impediatur, Triumphans porro ommissa Oppositionis vindicatione, Succumbentem ad revisionem Processus fundamentalis evocet, talis Causa pro irrevisibili declarari solet, [...]*”

³⁵ P. T.: 215.

³⁶ v. ö.: P. T. 218.

De iurisprudencia et iure publico

A rendi korszak fellebbezésének sajátossága, hogy a modern fellebbezéssel ellentétben még kivételes esetben sem tette lehetővé a fellebbvitel során az új bizonyíték előterjesztését. Így a fellebbvitel során a már beterjesztett bizonyítékok alapján megállapított tényállást, vagy a tényállásból levont jogi következtetést lehetett vitatni. Ebből adódik, hogy a fellebbezésre a rendi korban úgy tekintettek, mint ami lehetővé teszi a tényállás más szemszögbeli, bölcsebb, megfontoltabb újraértelmezését. Ez azért sem volt aggályos, mert az első fokú ítélet meghozatalát követően lehetőség volt úgy bizonyíték előterjesztésére, s ezt a jogorvoslatot nevezzük ítélettiltásnak (prohibita). Bár igaz, hogy a prohibita csak táblai perekben, az elsőfokú eljárás során és csak két alkalommal volt igénybevehető³⁷, azonban a szokásjog az első fokú eljárás alatt a perújítás folytán megismételt és visszaüzési pereket is értett, jelentős mértékben növelte a jogorvoslat alkalmazhatóságát.³⁸ Amennyiben a prohibitát a bíróság a következő határnapon elfogadta, akkor az ítélet megdőlt és a bíróság új tényállást állapíthatott meg, új ítéletet hozhatott.³⁹ Látható, hogy az elsőfokú ítélet meghozatala után a fellebbezési keresetben azért nem volt lehetőség új bizonyíték előterjesztésére, mert arra más jogorvoslat szolgált. Ez meghatározza a fellebbezés elintézését, ugyanis így a bíróság a felek korábbi előadásából indult ki. Ebből adódóan a fellebbező félnek a határnapon a fellebbviteli pert fel kellett vennie, azonban az ellenérdekű félnek nem volt kötelező megjelenie.

A bíróság az addigi peranyag alapján az alsó bíróság ítéletét vagy helyben hagyta vagy megváltoztatta, esetleg újabb bizonyítás elrendelése végett alsóbb bírósághoz visszaküldte. Amennyiben az ügyet nem a Hétszemélyes Tábla tárgyalta, akkor további fellebbezésnek volt helye, az ismertett szabályok szerint⁴⁰. Így, bár az ellenérdekű félnek a fellebbviteli tárgyaláson nem volt kötelező jelen lennie, mégis csak érdemes lehetett, hiszen a fellebbviteli ítélettel szemben csak így tudott újabb fellebbezést benyújtani.

IV.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a fellebbezés rendi perjogunkban gyökeredző jogorvoslat, azonban annak modern formájától az alábbiakban különbözik. *Egyrészt*, a fellebbezés a rendi perjogban nem alanyi jog, nem illetett meg mindenkit azonos tartalommal, az döntően csak a nemesi perekben érvényesült. Ezen az 1791:43. tc. sem változtatott sokat, s bár polgári perekben az fellebbezési jog nagymértékben kiterjesztésre került, azonban büntető ügyekben még mindig komoly különbség volt a nemesek és a nem nemesek között. *Másrészt*, a fellebbezés tartalma sem volt azonos, ugyanis a per tárgyától függően megkülönböztettünk birtokon belüli és birtokon kívüli fellebbezést. A különbségtétel valójában a megtámadott ítélet végrehajthatóságára vonatkozott. A modern perjogokban egyértelmű, hogy a fellebbezés a még nem jogerős, azaz nem végrehajtható ítéletekkel szembeni jogorvoslat, míg rendi perjogunkban mindez csak a különösen nagy pertárgyértékű perekre volt igaz. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a rendi szemléletben nem a fellebbezés volt az a jogorvoslat, amitől az első fokú ítélet végrehajtásának a megakadályozását várták, hanem erre külön perorvoslati formák léteztek⁴¹. *Harmadrészt* a modern perrendtartások a fellebbezésből kizárt ítéleteket általában olyan esetkörökre szorítják, ahol más jogorvoslatnak van helye. A középkori perjogban ez az elv is jelen volt, – pl. a makacssági ítélet esetén a fellebbezés helyett inhibíciót lehetett igénybe venni – azonban a fellebbezésből egyből

³⁷ v. ö.: 1729:38. tc.; P. T. 155.

³⁸ P. T. 155.

³⁹ Bónis – Degré – Varga *i. m.* 1961 118. o.

⁴⁰ Érdemes megjegyezni, hogy az alsóbb bíróságok mindig a Királyi Táblához fellebbezhettek, és csak innen a Hétszemélyes Táblához. Ez alól kivételt jelentett a báni táblától való fellebbezés, ugyanis azt a Hétszemélyes Tábla tárgyalta egyből, de a pert ebben az esetben is a Királyi Táblán vették fel.

⁴¹ Itt elsősorban az inhibícióra, prohibícióra, repulsióra, oppositóra gondolok.

De iurisprudencia et iure publico

okok alapján is zárt ki ítéleteket szokásjogunk. *Negyedrész*t, a modern perjog mindössze egy alkalommal engedi meg e jogorvoslat igénybevételét, míg rendi perjogunkban ez a szám az első fokon eljáró bíróság helyzetéből adódott. Ugyanis gyakran előfordult, hogy az alispán ítélőszéke előtt indult perben háromszor is lehetett fellebbezni, míg egy Királyi Tábla előtti eljárásban ez mindösszesen egy alkalomra szorítkozott. Így a fellebbezések száma a bírósági szervezet rendi alapú vertikális tagozódása miatt egyenlőtlen volt. *Ötödrész*t, a fellebbezési határidőre főszabályként az elévülési idő vonatkozott, így a középkori szokásjogunkban gyökeredző „három hónapos időtartam” elmulasztása pusztán a fellebbezés birtokon belüli voltát érintette. *Hatodrészt* a 19-20. századi szabályozásokkal ellentétben, még kivételes esetben sem volt lehetőség új bizonyítás előterjesztésére. Így a fellebbvitel során a bíróság valóban csak a pertest alapján dönthetett, s ha tényállási körben merült fel vita, akkor a pert egyszerűen visszautalta az alsóbb bíróságra.

A fellebbezés már a 15. századtól szerves része jogorvoslati rendszerünknek, azonban az ismertetett hat jellemezője miatt, a 19. századi modern jogalkotásnak számos ponton csiszolnia kellett e jogintézményen, hogy az végérvényesen elnyerje mai formáját.

*Pongrácz Zoltán Tamás közjegyzőbhelyettes,
Budapest, XVIII. kerület 3. számú székhely*

*X. évfolyam | Vol. X
2016/1. szám | No. 1/2016
Tanulmány | Article
www.dieip.hu*

A kezes helytállási kötelezettségének megnyílása

I. Bevezető gondolatok

A kezesség mögöttes felelősségi és járulékos jellegének egy tartalmi eleme, nevezetesen a helytállási kötelezettség megnyílásának időpontja az új Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. törvény, továbbiakban: új Ptk.) hatályba lépéséig a gyakorlatban nagyon sok kérdést vetett fel. A felmerült igen változatos kérdésekre több megoldási javaslat született, amelyek többnyire az elmélet és gyakorlat különbözőségét mutatták, így szükségesnek mutatkozott annak törvényi szinten történő rendezése a jövőre nézve.

A kezesség másodlagos és járulékos jellegének elválasztásából vagy ennek elmaradásából adódott korábban a legtöbb megválaszolendő kérdés, ezért a kezes helytállási kötelezettsége megnyílásának időpontjára a kezesség ezen két jellegzetességének kibontásával kívánok rávilágítani.

A tanulmány kereteit szétfeszítené a kezesség teljesen átfogó bemutatása, ezért mind a régi, mind az új törvényből a címben jelzett problémához kapcsolódóan veszem számba a legfontosabb jogszabályhelyeket és bírói gyakorlatot, valamint szakirodalmi megállapításokat.

Először a régi Ptk. (1959. évi IV. törvény, továbbiakban: régi Ptk.) szabályozása folytán kialakult, a gyakorlatban előforduló anomáliákra szeretném felhívni a figyelmet, ezáltal jobban megvilágítva az új Ptk. korábitól eltérő szabályozásának lényegét és fontosságát.

Ennek jelentősége továbbra is abban rejlik, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (továbbiakban: Ptké.) 50. § (1) bekezdése szerint, „[h]a a törvény eltérően nem rendelkezik, a Ptk. hatálybalépésekor fennálló kötelmekkel kapcsolatos, a Ptk. hatálybalépését követően keletkezett tényekre, megtett jognyilatkozatokra – ideértve az e tények, illetve jognyilatkozatok által keletkeztetett újabb kötelmeket is – a Ptk. hatálybalépése előtt hatályos jogszabályok rendelkezéseit kell alkalmazni”.

Az idézett jogszabályhelyből kitűnik, hogy a gyakorlatban még a közeljövőben is alkalmazni szükséges a régi Ptk.-ban foglalt rendelkezéseket, azonban a gyakorlati tapasztalatokból merített új szabályok kiegészítő jelleggel előmozdíthatják a gyakorlat fejlődését.

II. A kezes helytállási kötelezettsége az 1959. évi IV. törvényben (rég Ptk.)

A régi Ptk. a kezességet a szerződések jogának általános részében, a szerződést biztosító mellékkötelezettségek között szabályozta.

A régi Ptk. 272. § (1) bekezdése szerint a kezes arra vállal kötelezettséget, hogy amennyiben a kötelezett nem teljesít, maga fog helyette a jogosultnak teljesíteni. A kezességi szerződés az alapügylet jogosultja és a kezes között jön létre.

„Mindenfajta kezességnek van két jellemző tulajdonsága: a másodlagosság és a járulékoság. A másodlagosság azt jelenti, hogy a kezes helytállási kötelezettsége a főkötelezetthez képest

másodlagos, alapvetően pótló jellegű. A kezes nem főadós, attól függetlenül, hogy pertakarékossági okokból az egyenes adóssal együtt perelhető. A másodlagosság az egyszerű (sortartó) kezesség esetében értelemszerű, azonban a készfizető kezesség esetén is megfigyelhető, tartalmában a készfizető kezesség esetén azt jelenti, hogy a kezes nem válik főkötelezetté.

A járulékoság azt jelenti, hogy a kezesség feltételezi az adós főkötelezettségét, létezésében, érvényességében és összezszerűségében is ahhoz igazodik.¹

„A kezesség, mint járulékos személyi biztosíték a hitelbiztosítéki jog egy önálló területe. A személyi biztosítéki jelleg azt jelenti, hogy a kezes felelőssége – a zálogkötelezett helytállási kötelezettségével szemben – nem egy meghatározott vagyontárgyra korlátozódik.”²

A kezesség másodlagossága és járulékos jellege több vonatkozásban is megnyilvánul. A régi Ptk. 273. § (1) bekezdése szerint a kezesség igazodik az alapszerződéshez, azaz az alapügylet jogosultja és kötelezettje közötti jogviszonyhoz, a kezes érvényesítheti azokat a kifogásokat, amelyeket a kötelezett érvényesíthet a jogosulttal szemben, míg a 273. § (3) bekezdése szerint a kezesség érvényes szerződés esetén érvényesül, az érvénytelen szerződést biztosító kezesség is érvénytelen.³ A járulékoságból következik az is, hogy a kezességgel biztosított követelés cseréjére nincs lehetőség. Ilyen esetben, ha az eredeti tartozás megszűnik, megszűnik az azt biztosító kezesség is.⁴

Azonban „a kezessel szembeni követelést nem tekinthetjük a főadóssal szembeni követeléstől mint főköveteléstől függő mellékkövetelésnek sem. A kezesi szerződés önálló jogviszonyt hoz létre a jogosult és a kezes között, amely járulékos jellegétől függetlenül megőrzi önállóságát, hiszen nem feltétlenül szűnik meg, ha az alapkövetelés megszűnik. Például a főkövetelésnek a főadós jogutód nélküli megszűnése folytán való megszűnése a kezessel szembeni követelést nem szünteti meg.”⁵

A régi Ptk. a kezesség két formáját különböztette meg: a sortartó és a készfizető kezességet. A Ptk. 274. § (1) bekezdésére figyelemmel az egyszerű vagy sortartó kezes mindaddig megtagadhatja a teljesítést, amíg a követelés a kötelezettől és az olyan kezesektől, akik őt megelőzően, reá tekintet nélkül vállaltak kezességet, behajtható. Ez a szabály a kötelezett és a kezesek együttes perlését nem gátolja.

Az egyszerű kezes fizetési kötelezettsége másodlagos, ha a jogosult elsődlegesen tőle követeli a teljesítést, sortartási kifogással élhet. Lehetséges azonban, hogy a jogosult együtt perelje a kötelezettet és a kezeset, ebben az esetben a bíróság behajthatóságtól függően marasztalja a kezeset.⁶

A régi Ptk. 274. § (2) bekezdése a készfizető kezességet akként fogalmazta meg, hogy a kezes nem követelheti, hogy a jogosult a követelést először a kötelezettől hajtsa be, ha a felek így állapodtak meg vagy a kezességet kár megtérítéséért vállalták vagy a kezességet bank vállalta.

Nemteljesítés esetén ez esetben a jogosult egyenesen a kezesétől követelheti teljesítést, bírósági eljárás esetén egyetemleges marasztalásnak van lehetősége. Ebben az esetben a jogosult valamennyi kötelezettől (adós, kezes, kezesek) az egész tartozást követeli, s az eljárást mindaddig folytatja, amíg bárkitől a kötelezettek közül kielégítést nem kap.⁷

Az idézett kijelentés a kezes helytállási kötelezettségének megnyílására vonatkozóan leegyszerűsítő, azonban a gyakorlatban a fenti példától eltérő esetek cizelláltabb jogi érvelést és

¹ Csöke Andrea: *A kezesség aktuális problémái*. 1. o. In *Advocat*, 2010. XIII. évf. 3-4. szám, 1-6. o.

² Bodzási Balázs: *A kezesség szabályozása az új Polgári Törvénykönyvben*. 4. o. In *Themis*, 2009. június, 4-20. o.

³ Jobbágyi Gábor – Fazekas Judit: *Kötelmi jog*. Szent István Társulat, Budapest, 2007. 74. o.

⁴ Bodzási: i.m. 12. o.

⁵ Pomeisl András József: *A kezes és a gazdasági társaság tagja felelősségének (mögöttes felelősség) elvülése*. 196. o. In *Iustum Aequum Salutare*, III. évfolyam, 2007/3. szám, 191-200. o.

⁶ Jobbágyi- Fazekas: i.m. 74. o.

⁷ Jobbágyi – Fazekas: i.m. 75. o.

De iurisprudencia et iure publico

dogmatikai okfejtést tesznek szükségessé, amelyek így megvilágítják a kezesség járulékos jellegének igazi tartalmát.

A gyakorlatban problémaként jelenik meg a kezesség másodlagos (mögöttes) felelősségi tartalmának és járulékos jellegének elméletben letisztult különválasztása helyett azok összemosása, amely felfogás ily módon kihatással van a jogosult igényérvényesítésének eszközeként használt perre. A következőkben a bírói gyakorlat választát, annak elméleti kritikáját, majd azok egymásnak megfeleltethetőségét mutatom be.

III. A kezes helytállási kötelezettségének megnyílása a bírói gyakorlatban

A készfizető kezesség járulékoságának tartalmát a kezessel szemben indult csődeljárással összefüggésben felmerülő gyakorlati kérdésekben fejtette ki a Legfelsőbb Bíróság a Gfv. X. 30.126/2011/6. számú végzésében.

A határozat alapjául szolgáló és gazdasági elvi határozatként közzétételre került ügyben annak lényegi eldöntése volt a kérdés, hogy mikor keletkezik a kezes helytállási kötelezettsége.

A tényállást röviden összefoglalva, a főkötelezettel szembeni csődeljárás megindulását követő másnap a hitelező felmondta az alapügyletet létrehozó szerződést arra hivatkozással, hogy megelőzően a főkötelezettet többször teljesítésre szólította fel, aki a felhívásnak nem tett eleget. A készfizető kezessel szembeni csődeljárás megindulását követően a hitelező igényét bejelentette a készfizető kezes vagyonfelügyelőjének, aki azt lejárt követelésként nyilvántartásba vette. Az adós készfizető kezes kifogásolta a vagyonkezelő eljárását, mert álláspontja szerint az alapügylet, amiből az igényt származtatták, sérti a csőd- és felszámolási eljárásról szóló 1990. évi XLIX. törvény 11. § (2) bekezdés h) pontját, miszerint az adóssal kötött szerződéstől nem lehet elállni, vagy azt nem lehet felmondani arra hivatkozással, hogy az adós csődeljárást kezdeményezett vagy a fizetési haladék időtartama alatt nem egyenlíti ki az ideiglenes fizetési haladék előtt keletkezett tartozásait.

„A Legfelsőbb Bíróságnak az ügy érdemével kapcsolatban elsőként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy pontosan milyen kötelezettséget vállal el a készfizető kezes a kezességi szerződésben. A kötelezettségvállalás tartalma határozza meg azt, hogy egy le nem járt, készfizető kezességgel biztosított szerződés esetén a készfizető kezes elleni csődeljárásban bejelenthető-e a készfizető kezessel szemben a követelés, és ennek megfelelően kaphat-e szavazatot a hitelező.

A készfizető kezes a jogosulttal kötött szerződésben azt vállalta, hogy a kötelezett nem fizetése esetén maga teljesít, kötelezettségének létrejötté azonban attól a feltételtől függ, hogy esedékes lesz-e a főkötelezettel szemben a jogosult igénye.

A készfizető kezességgel biztosított szerződések esetében meg kell különböztetni egymástól azt a helyzetet, amikor már esedékessé vált a főkötelezettel (főadóssal) szemben a jogosult követelése, attól az esettől, amikor vele szemben még csak le nem járt követeléssel rendelkezik a hitelező.

Ha még nem járt le a főkötelezettel szemben a követelés, úgy a főkötelezett elleni csődeljárásban a hitelezői igényt – mint le nem járt követelést – be kell jelenteni. A készfizető kezessel szemben azonban ekkor még nem lehet fellépni. A főkövetelés lejáratainak időpontja előtt a kezesnek nincs még semmilyen tartozása a jogosulttal szemben, mert a készfizető kezesség vállalásából eredő fizetési kötelezettsége akkor keletkezik, amikor a főadóssal szemben esedékessé válik a követelés.

A fentiekben kifejtettek alapján a készfizető kezes elleni csődeljárásban lényeges feltétel, hogy a főadós tartozása lejárttá vált-e. A kezes az ellene indult csődeljárásban hivatkozhat arra, hogy a jogosulttal szemben még nem áll fenn a tartozása, hiszen az csak akkor keletkezik, amikor

a főadóssal szemben lejárttá válik a jogosult követelése. Ily módon a kezessel szembeni követelés keletkezésének alapja az, hogy lejárt-e a főadóssal szembeni igény.”⁸

A Legfelsőbb Bíróság a fentiekben ismertetett okfejtésében figyelemmel volt a kezesség jogirodalomban meggyökerezett tartalmára, amely a kezességet megkülönbözteti az egyszerű egyetemleges adóstársak helyzetétől, nevezetesen, hogy a kezesség az idegen tartozásért való helytállási kötelezettség vállalása.⁹ Ez tartalma szerint azt jelenti, hogy „a kezesség különbözik az egyetemleges adóstársaságtól: elvállalása más, mint a (kumulatív) tartozás-elvállalás. Az egyetemleges adóstársak önálló kötelezettek. A kezes kötelezettsége járulékos: tartalmában a főkötelezettséghez igazodik.”¹⁰

A járulékos jellegből ered, hogy a főadóssal és a kezessel szembeni követelés nem azonos, mivel nem azonos a jogcíme, noha az esedékessége és a tárgy (a teljesítendő szolgáltatás) azonos. A kezes ugyanis nem az alapszerződést teljesíti, hanem a kezesi szerződést, ezért teljesítésének jogcíme a kezesség lesz (s nem pl. adásvétel), bár tárgyát végső soron (utaló szabály révén) az alapszerződés fogja meghatározni. Ez praktikusán azt jelenti, hogy a két követelés elévülése ugyan egyszerre indul, de egymástól függetlenül folyik, és ezért eltérő időpontokban érhet véget.¹¹

A kezesség járulékosával foglalkozott továbbá a Legfelsőbb Bíróság a mögöttes felelősségről szóló 1/2007. Polgári jogegységi határozatban.¹² A jelen dolgozatban eltekintek a jogegységi határozat kimerítő ismertetésétől, mindösszesen a témám szempontjából fontos megállapításait veszem nagyító alá.

A legfelsőbb bírói fórum leszögezi, hogy „a mögöttes felelősség egy másik személy (a főkötelezett) valamely vagyoni kötelezettségének a teljesítéséért való másodlagos, közvetett helytállási kötelezettség. A mögöttes felelősség mindig feltételez egy elsődlegesen felelős személyt is. Ilyen esetben két különböző jogállású kötelezetttről: a főkötelezetttről és a járulékos kötelezetttről van szó. A mögöttes felelősség alapulhat szerződésen, vagyis a helytállási kötelezettség elvállalásán (pl. szerződéses sortartó kezesség) és alapulhat törvény rendelkezésén is.”¹³ Ezzel a mögöttes felelősséget a másodlagos, helytállási kötelezettséggel azonosítja.

A Legfelsőbb Bíróság érvelését folytatva hozzáteszi, hogy „a mögöttes felelősség mindig járulékos jellegű. Hogy ez a járulékos mit jelent, miben nyilvánul meg, azt legkifejezőbben a kezesség Ptk-ban foglalt szabályai (leginkább a Ptk. 273.§ rendelkezései) szemléltetik, hiszen a kezesség legjellemzőbb tulajdonsága éppen a járulékos. A járulékos kötelezettség mindig főkötelezettséget tételez fel, és a járulékos kötelezettség mindig ehhez a főkötelezettséghez igazodik.”¹⁴ A mögöttes felelősség szükségszerű másodlagosságából kiindulva következtet annak járulékoságára. Az elsődlegesen kötelezettet főköteleztként, a másodlagos, mögöttes felelőt járulékos köteleztként jelöli meg és ilyen módon a mögöttes felelősséget a járulékos jelleggel azonosítja.

Az 1/2007. Polgári jogegységi határozat kritikája vonatkozásában kiemelendő, hogy a határozat két alapvető hibája a járulékos kötelezettségnek és a főkötelezettségnek, valamint a kezesség járulékos és másodlagos jellegének az azonosítása, mert ez a kezesség másodlagos (szubszidiárius) kötelezettség jellegének és a kezesség biztosítéki funkciójából fakadó néhány alapvető sajátosságának az elsikkadásához vezet.¹⁵

⁸ Legfelsőbb Bíróság Gfv. X.30.126/2011/6. számú határozat

⁹ Leszkoven László: *A kezességi szerződés*. 54. o. Hatra Mag Kft., Miskolc, 2009., hivatkozva: Legfelsőbb Bíróság Gfv. X.30.126/2011/6. számú határozatában

¹⁰ Szladits Károly: *Magyar Magánjog, III. Kötelmi jog, Általános része*. 86. o. Grill, Budapest, 1939., hivatkozva: Legfelsőbb Bíróság Gfv. X.30.126/2011/6. számú határozatban

¹¹ Pomeisl: i. m. 196. o.

¹² A Kúria 1/2014. PJE határozatának 1. pontja szerint az új Ptk. alapján elbírálandó ügyekben nem irányadó.

¹³ Legfelsőbb Bíróság 1/2007. Polgári jogegységi határozat

¹⁴ Legfelsőbb Bíróság 1/2007. Polgári jogegységi határozat

¹⁵ Gárdos István: *A kezesség esedékessége és elévülése* 20. o. In *Gazdaság és Jog*, 2012. július-augusztus 7-8. szám, 20-27. oldal

Egyrészt „a kezesség járulékosága alapvetően azt jelenti, hogy a kezes kötelezettségének tartalmát és terjedelmét a főkötelezettség jogcíme és feltételei, valamint az azokra ható jogi tények határozzák meg.”¹⁶ Másrészt „a kötelezettség másodlagos (mögöttes) jellege a kezesség biztosítéki funkciójára utal, arra, hogy a kezesi kötelezettség tartalmát tekintve helytállás, amely csak a főkötelezett mulasztása esetén és természetesen csak a mulasztással érintett mértékben áll be. A régi Ptk. 272.§ (1) bekezdése alapján egyértelmű, hogy mind a készfizető, mind pedig a sortartó kezesség esetén a kötelezettség beálltának feltétele a főkötelezett mulasztása – ezt jelenti a kezesség másodlagos (mögöttes) jellege.”¹⁷

Továbbá láthattuk a fentiek során, hogy a főkötelezett és a kezes kötelezettségvállalásának jogcíme is eltér egymástól, ennek ellenére a Legfelsőbb Bíróság megállapítása szerint mivel „a mögöttes felelős ugyanazért a követelésért felel, mint a főkötelezett, vele szemben a követelés jogcíme is ugyanaz, mint a főkötelezettel szemben.”¹⁸

A kezesség járulékoságából és másodlagosságából azonban nem következik az, hogy a kezesi kötelezettségvállalás jogcíme azonos a főkötelezettség jogcímével. Éppen ellenkezőleg, a kezesség járulékos és másodlagos jellege egyaránt feltételezi azt, hogy a kezesség a főkötelezettséghez szorosan kapcsolódó, de attól elkülönülő, saját jogcímmel rendelkező kötelezettségvállalás. A két kötelezettség jogcímének különbözőségéből fakad, hogy a kezes kötelezettségének lehetnek saját maga által meghatározott feltételei, például akár tartalmilag, akár időben korlátozott lehet, és a helytállási kötelezettség beállításának feltételei is meghatározottak lehetnek.”¹⁹

Ahogy a fentebb ismertetett gazdasági elvi határozatban foglaltak szerint a csődeljárásban a kezessel szembeni igények érvényesíthetősége körében azok lejárata és ennek folytán keletkezésük volt a fő elhatárolási szempont, úgy az 1/2007. Polgári jogegységi határozat is tartalmaz a kezes helytállási kötelezettségének esedékességére vonatkozó megállapítást arra alapozva, hogy „mivel ugyanazon követelésről van szó, a követelés esedékessé válásának az időpontja, és így a Ptk. 326. § (1) bekezdés értelmében az elévülés kezdő időpontja is azonos mind a főkötelezett, mind a mögöttes felelős vonatkozásában.”²⁰

Az idézett bírósági megállapításoknak az lenne a következménye, hogy aki kezességet vállal, az – az adós mulasztása esetén – szinte szükségszerűen és anélkül, hogy tudna róla, maga is szerződésszegést követ el.²¹ Ezt támasztja alá azon megállapítás is, hogy a mögöttes felelős helytállási kötelezettsége nem önálló felelősség, a mögöttes felelős nem a saját, hanem a főkötelezett kötelezettségéért köteles helytállni. A mögöttes felelősséggel a törvény nem a követelést „többszörözi meg”, hanem a követelésért helytállni tartozók körét.”²²

A fentebb kifejtettek alapján megállapítható, hogy a főkötelezettel szembeni követelés lejárta szükségszerűen magával vonja a főkötelezett teljesítési kötelezettségét, aminek elmaradása nyitja meg a jogosult előtt az utat a kezessel szembeni fellépésre.

Ennek elfogadása esetén „a kezesség járulékosága e tekintetben azt jelenti, hogy ettől kezdve a kezes egy lejárt kötelezettségért tartozik helytállni (helytállási kötelezettsége tehát ettől kezdve kiterjed a késedelmi kamatokra is); nem jelenti azonban azt, hogy a főkötelezettség esedékessé válása automatikusan esedékessé teszi a kezes helytállási kötelezettségét is.”²³

A kezes ugyanis nem arra vállal kötelezettséget, hogy az alapügylet lejártakor a főkötelezett helyett, hanem a főkötelezett teljesítésének elmaradása esetén teljesít. A régi Ptk. alapján kialakult

¹⁶ Gárdos: i.m. 20. o.

¹⁷ Gárdos: i.m. 21. o.

¹⁸ Legfelsőbb Bíróság 1/2007. Polgári jogegységi határozat

¹⁹ Gárdos: i.m. 20-21. o.

²⁰ Legfelsőbb Bíróság 1/2007. Polgári jogegységi határozat

²¹ Gárdos: i.m. 22. o.

²² Legfelsőbb Bíróság 1/2007. Polgári jogegységi határozat

²³ Gárdos: i.m. 22. o.

De iurisprudencia et iure publico

bírói gyakorlat erre figyelemmel volt, mert leszögezte, hogy ugyan „a mögöttes felelős lényegében annak a személynek a jogi pozíciójába kerül, akinek a kötelezettségéért helytállási kötelezettséggel tartozik. A főkötelezett és a mögöttesen felelős helyzetében mégis van egy alapvető különbség: a főkötelezettel szemben a követelés az esedékessé válástól kezdve a teljesítés követelésére is kiterjedően azonnal érvényesíthető, míg a mögöttes felelős teljesítésre csak akkor lesz kötelezett, ha a követelés a főkötelezettől igazoltan behajthatatlan (a mögöttes felelős ekkor lép a főkötelezett helyébe).”²⁴

A kezesség járulékos jellegéből következik, hogy a főkötelezettségtől eltérően évül el, aminek tisztázása nagymértékben hozzájárul a kezesi helytállási kötelezettség megnyílása kezdő időpontjának meghatározásához.

Az 1/2007 Polgári Jogegységi határozat szerint „az elévülés a mögöttes felelőssel szemben is akkor kezdődik, amikor a követelés teljesítési határideje a főkötelezettel szemben lejár. Ez következik abból is, hogy a törvény a mögöttes felelőssel szembeni igényérvényesítéshez külön határidőt nem állapít meg.”

Azonban a fent kifejtettek felvetik a kérdést, hogy egyáltalán beszélhetünk-e az elévülés kezdetéről, ha a kezes helytállási kötelezettsége még nem nyílt meg? Ugyanis a régi Ptk. szabályai szerint az elévülés akkor kezdődik, amikor a követelés esedékessé vált.²⁵

A Legfelsőbb Bíróság a régi Ptk. 326. § (2) bekezdésére hivatkozással²⁶ kifejti, hogy „miután a mögöttes felelős mindaddig megtagadhatja a teljesítést (vagyis a sortartás kifogásával élhet), amíg a követelés a főkötelezettől behajtható (vagyis helytállási kötelezettsége csak akkor nyílik meg, amikor bizonyossá válik, hogy a főkötelezett vagyona a követelést nem fedezi), logikusan adódik a következtetés, hogy a mögöttes felelőssel szemben mindaddig az elévülés nyugszik.”²⁷

A fent kifejtett érvelést a jogegységi határozatra vetítve elmondható, ha a kezes helytállási kötelezettsége mindaddig nem nyílik meg, amíg bizonyossá nem válik, hogy a főkötelezett vagyona a követelést nem fedezi, úgy a kezes helytállási kötelezettsége sem válik esedékessé, így vele szemben még el sem kezdődhetne az elévülés.

Felvetődik továbbá a kérdés, hogy amennyiben együttesen perelhető a jogosult részéről a főkötelezett és a kezes,²⁸ amely perben a bíróság a behajthatóság függvényében kötelezi a kezest, miért szükséges az elévülés nyugvása?

Az utóbbi kérdést a Legfelsőbb Bíróság akként válaszolta meg, hogy a jogegységi tanács álláspontja szerint a követelés Ptk. 326. § (2) bekezdés szerinti „érvényesíthetősége” nemcsak a perlési lehetőséget jelenti, hanem a bírói úton való kikényszeríthetőséget, vagyis a teljesítés követelhetőségét. Akkor beszélhetünk csak a jogosult és a mögöttes felelős viszonylatában „igényről”, vagyis az érvényesíthetőség, a bírói úton való kikényszeríthetőség állapotában lévő alanyi jogról, amikor a jogosult már teljesítést is követelhet a mögöttes felelőstől. Amíg a jogosult nincs ebben a helyzetben, addig az elévülés nyugszik.²⁹ Az előző idézet ismételtén mutatja a másodlagos és a járulékos jelleg azonosításából eredő nehézségeket. „A kezesség, járulékos jellegéből következően, a helytállási kötelezettség esedékessé válását megelőzően, tartalmában és terjedelmében (a törvényben írt korlátokkal) követi a biztosított követelés alakulását. Amíg a jogosult a behajthatatlanságot nem igazolta, és ezzel a teljesítést esedékessé nem tette, csak a főkötelezettség tekintetében beszélhetünk elévülésről, hiszen a kezesség elévülése még meg sem kezdődött. Ebben az időszakban tehát a főkövetelés elévülése, valamint az elévülés megszakadása

²⁴ Legfelsőbb Bíróság 1/2007. Polgári jogegységi határozat

²⁵ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 326. § (1) bekezdés

²⁶ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 326. § (2) bekezdés szerint az elévülés nyugvását eredményezi minden olyan körülmény, amely miatt a jogosult a követelést menthető okból nem tudja érvényesíteni és a kötelezettel szemben a jogosult a főkötelezettől való behajthatatlanság igazolt megállapíthatóságától számított egy éven belül érvényesítheti igényét.

²⁷ Legfelsőbb Bíróság 1/2007. Polgári jogegységi határozat

²⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 274. § (1) bekezdés

²⁹ Legfelsőbb Bíróság 1/2007. Polgári jogegységi határozat

De iurisprudencia et iure publico

illetve nyugvása a kezes helytállási kötelezettségét nem a kezessel szembeni követelés elévülése által, hanem a kezesség járulékosága révén érinti.³⁰

Az elévülés nyugvása körében fent kifejtetteknek megfelelően oszthatjuk azon álláspontot, hogy „az elévülés, természetesen, nem kezdődhet meg addig, amíg a követelés esedékessé nem válik. Abból pedig, hogy az elévülés nem kezdődik meg, következik az is, hogy az elévülés nyugvására sem kerülhet sor.”³¹

Az egyszerű kezességgel szemben a készfizető kezesség esetén a kezes nem élhet sortartási kifogással, így itt a perben egyetemleges marasztalásnak is helye van, amely különlegességre is figyelemmel volt a Legfelsőbb Bíróság a jogosult által a készfizető kezes ellen a főkötelezettel szemben bekövetkező jogvesztést megelőzően indított perben a készfizető kezes által előterjeszhető kifogásokról szóló 1/2010 Polgári jogegységi határozat meghozatala során. Leszögezte, hogy együttes perlés esetén a bíróság a főkötelezettet és a készfizető kezeset az őket egyaránt, ez esetben egyidejűleg terhelő fizetési kötelezettség alapján egyetemlegesen marasztalja. Ez azonban dogmatikai szempontból nem jelenti azt, hogy a készfizető kezes a főkötelezett egyetemleges adóstársa, mivel csak egy főkötelezettség létezik. Ez pedig kizárólag a főkötelezettet terheli a jogosulttal szemben. Ezért a főkötelezett és a készfizető kezes, valamint a jogosult jogviszonyában a Ptk. 337. §-ában foglalt rendelkezések nem alkalmazhatóak.”³²

Az idézett határozatszöveg utolsó mondata arra utal, hogy készfizető kezesség esetén a főkötelezettnek és a kezesnek a jogosulttal szembeni külső viszonyában bármelyiküktől az egész teljesítés követelhető, ugyanakkor egymás közötti viszonyuk során amennyiben a kezes a jogosultat kielégíti, a követelés az azt biztosító és a kezességvállalást megelőzően keletkezett jogokkal, valamint a végrehajtási joggal együtt reá száll.³³

Az eddig elmondottakat összegezve megállapítható, hogy mind a sortartó, mind a készfizető kezesség esetében a főkötelezettség és a kezesség esedékessé válása eltér egymástól, előbbinek a lejártakor, utóbbinak a főkötelezett teljesítésének elmaradását követően kezdődik.

Azonban fontosnak tartom kiemelni, hogy a régi Ptk. a főkötelezett és a kezes közös perlését lehetővé tette, ami ha marasztalásra irányul, úgy a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 122. §-ára figyelemmel csakis lejárt követelés vonatkozásában lehetséges.³⁴

A perlés a főkötelezettség tisztázására szolgál, a jogalap vitatása a kezességvállalás érvényességét érinti, míg az összegszerűség körében kialakult vita a kezesség tartalmának meghatározásához szükséges. Ezért a főkötelezett és a sortartó kezes együttes perlése nem mindkettejük egyidejű marasztalására irányul, hanem a főkötelezettség tartalmának meghatározásával rögzíti a kezesség pontos tartalmát.

A perlés lehetőségét és a kezes helytállási kötelezettségének megnyílása közötti összefüggést világítja meg, ha a kezes él a sortartás kifogásával, akkor az elévülés folyása megszakad. További sorsa azonban nem egyértelmű, mert két, dogmatikailag látszólag egyaránt elfogadható megoldás is szóba jöhet, azaz vagy a kezessel szembeni követelés nyugszik vagy a kezessel szemben nem folyik az elévülés. Az utóbbi megoldás az elfogadható, mert ekkor a feltételes marasztalhatóság nem jelent problémát, hiszen a követelés még nem esedékes, ezért a kezes felelőségének megállapítása iránti kereset valódi megállapítási kereset lesz.³⁵

³⁰ Gárdos: i.m. 26. o.

³¹ Gárdos: i.m. 26. o.

³² Legfelsőbb Bíróság 1/2010. Polgári jogegységi határozat

³³ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 276. § (1) bekezdés

³⁴ A Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 122. § (1) és (2) bekezdése szerint marasztalásra irányuló kereseti kérelemnek csak lejárt követelés érvényesítése végett van helye.

³⁵ Pomeisl: i.m. 197. o. Továbbá ez felel meg az eljárásjogi szabályoknak is, mivel a Pp. 123. §-a alapján megállapításra irányuló kereseti kérelemnek csak akkor van helye, ha a kért megállapítás a felperes jogainak az alperessel szemben való megóvása végett szükséges, és a felperes a jogviszony természeténél fogva vagy a kötelezettség lejártának hiányában vagy valamely más okból teljesítést nem követelhet.

De iurisprudencia et iure publico

Mindezekre figyelemmel leszögezhető, hogy „a járulékoság következtében a főkötelezettség meghatározza a kezesség tartalmát, de nem határozza meg közvetlenül sem annak esedékessé válását, sem pedig elévülését.”³⁶

Jogosan merül fel a kérdés, ha elfogadjuk, miszerint a főkövetelés lejárta önmagában nem nyitja meg a kezes helytállási kötelezettségét, úgy arra mikor kerüljön sor, a kezes hogyan szerez tudomást a főkötelezett teljesítésének elmaradásáról?

Ugyanis „a kezestől sem várható el jobban, mint a főadóstól, hogy felszólítás nélkül teljesítsen, hiszen ő is bizakodhat az elévülésben, illetve abban, hogy vele szemben (bármely okból) nem érvényesítenek igényt. A jogosultnak kell tehát nyilvánvalóvá tenni, hogy a kezessel szemben igényt akar érvényesíteni, így döntési helyzetbe hozva őt, hogy azonnal teljesít-e (elkerülve a többlet-kamatterheket, bízva a visszkereseti igényében vagy éppen a főadóst kímélendő), vagy bevárja a főadóssal szembeni igényérvényesítés végeredményét (vállalva a többlet-kamatokat, a perköltségeket és végrehajtási költségeket).”³⁷

E körben fontosnak tartom megemlíteni a váltókezesség jogintézményét. Mivel értékpapírban rögzített jog gyakorlása vagy követelés érvényesítése, továbbá a jog vagy követelés bizonyítása, illetve átruházása kizárólag az értékpapír által lehetséges³⁸ a szabályozás nem von azonosságot a kezes és főkötelezett jogcíme között, hanem a járulékoság pontos megragadásával rögzíti, hogy a váltókezes kötelessége ugyanolyan, mint azé, akiért a kezességet vállalta.³⁹ A kezessel szembeni fellépést is megnyugtatóan rendezi, mert a váltóbirtokosnak az elfogadás vagy a fizetés hiányáról az őt közvetlenül megelőző átruházó és a kibocsátó értesítését írja elő, amit mindegyik kötelezett köteles az őt megelőző átruházóval közölni, továbbá, ha valamelyik váltókötelezettnek értesítést adnak, azt ugyanolyan határidőben kezesével is közölni kell.⁴⁰

A váltókezesség körében kikristályosodott és évtizedek óta változatlan szabályokat azonban a szerződésen alapuló kezességvállalás körében nem alkalmazta a gyakorlat hézagpótlásra. Mind a szabályozás kimunkáltsága, mind annak a szerződéses kezesség körében történő alkalmazásának hiánya az értékpapíroknál érvényesülő szigorúbb kifogás korlátozásában keresendő, mert az értékpapír kötelezettje a *jóhiszemű* jogosulttal szemben az értékpapír vagy az értékpapírszámla tartalmából kitűnő kifogásokon kívül nem hivatkozhat olyan kifogásokra, amelyek valamely korábbi jogosulttal szemben fennálló személyes viszonyán alapulnak.⁴¹

Az eddigiek alapján láthattuk, hogy a régi Ptk. szabályozási hiányosságát a gyakorlat nem töltötte ki teljesen. A törvény a jogosult értesítési kötelezettségét nem írta elő, azt mint lehetőséget szabályozta. Erre utal a régi Ptk. 273. § (2) bekezdése, miszerint a kezes a perköltségekért és a végrehajtási költségekért csak akkor felel, ha a keresetindítás előtt őt a teljesítésre felszólították.

Ugyanakkor továbbra is marad a lehetőség, hogy a kezes is önként bármikor teljesíthet, ha helytállási kötelezettsége megnyílt. De a kezes hogyan szerez tudomást a tartozás lejártáról és annak pontos tartalmáról?

A fentiekre is figyelemmel dolgozatom további részében először az új Polgári Törvénykönyv kodifikációja során felmerült javaslatokat veszem számba, majd az elfogadott új törvényi szabályozásokat mutatom be.

³⁶ Gárdos: i. m. 27. o.

³⁷ Pomeisl: i.m. 196. o.

³⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:565. § (3) bekezdés, ami tartalmában azonosan szabályozta a kérdést a régi Ptk. 338/B.§ (1) bekezdésével, miszerint értékpapírban meghatározott követelést érvényesíteni, arról rendelkezni, azt megterhelni - ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik - csak az értékpapír által, annak birtokában lehet.

³⁹ A váltójogi szabályok közzétételéről szóló 1/1965. (I.24.) IM rendelet 32. § (1) bekezdés.

⁴⁰ A váltójogi szabályok közzétételéről szóló 1/1965. (I.24.) IM rendelet 45. § (1) – (2) bekezdés.

⁴¹ A régi Ptk. 338/C. § (3) bekezdése és az új Ptk. 6:566.§ a dőlt betűvel jelzett megkülönböztetésen kívül azonosan fogalmazta meg a kifogás korlátozást.

De iurisprudencia et iure publico

IV. Javaslatok a kezes helytállási kötelezettségére az új Ptk. megalkotása során

A javaslatok egyik iránya a kezesség járulékos jellegének pontosabb definiálása körében a kezes érdekeinek fokozott védelmét helyezte előtérbe.

Az érvényesen fennálló főkötelezettség meglétének deklarálása törvényi szinten a kezessel szembeni követelhetőség feltételeit is meghatározhatná. Ugyanis „az utóbbi időben általánossá vált az a – semmiféle körülmények között nem üdvözlendő – banki gyakorlat, amely szerint, ha a főadós nem teljesít, a jogosult bank vele szemben azonnali hatállyal felmondja a kölcsönszerződést, majd a teljes hátralékos összeg egyidejű megfizetésének igényével a kezeshoz fordul.”⁴² Ezért az érvényes főkövetelés meglétének biztosítása esetén „a jogosult az eredeti szerződés feltételei szerint – azaz például a részletfizetés rendjét továbbra is fenntartva – követelhetne a kezestől.”⁴³

Megfogalmazódott olyan javaslat is, hogy a természetes és a jogi személyek, elsősorban bankok által vállalt kezesség egységesítésre kerüljön. Egyrészt „a kezesség tartalma körében meghatározásra kerüljön a kezességvállalás legmagasabb összege, amelynek erejéig a kezes felel a jogosult tartozásaiért”, másrészt a „kezeség elvállalása után esedékessé váló mellékkötelezettségek megtérítésére, így különösen a kötbérre, késedelmi kamatokra és károkra a kezesség csak akkor terjedjen ki, ha abban a felek kifejezetten megállapodtak.”⁴⁴

A kezes védelme érdekében felvetődött továbbá a kezes kötelező felszólítása, aminek kellő időt biztosítsanak, így „a kezes a kötelezett ellen folytatott per és végrehajtás kötelezettségeiért csak akkor felel, ha a keresetindítás előtt a jogosult teljesítésre kellő időben felszólította; illetve ha a perindítás előtt oly módon tájékoztatta, hogy a kezestől megfelelő lehetősége volt a per elkerüléshez szükséges intézkedések foganatosítására.”⁴⁵ Ugyanis „a kezesség másodlagos, biztosítéki jellegének, a gyakorlati élet igényeinek, a szemben álló érdekek kiegyensúlyozott figyelembevételének, a jóhiszeműség és tisztesség követelményének, valamint az együttműködési kötelezettségnek egyaránt az felel meg, ha a kezesi kötelezettség esedékessé válásának feltételeként a hitelezőtől megköveteljük, hogy a kezest teljesítésre felszólítsa, mégpedig úgy, hogy a felszólításban megjelöli, hogy az adóssal szemben milyen fennálló követelése van, és az mikor vált esedékessé.”⁴⁶

V. A kezes helytállási kötelezettségének megnyílása az új Polgári Törvénykönyvben

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (új Ptk.) a kezességet a kötelmi jogot szabályozó hatodik könyv harmadik részében, az egyes szerződések között a biztosítéki szerződések cím alatt szabályozza. „A római jog óta ismert, a legfontosabb személyi biztosítéknak számító kezesség az új Ptk-ban – helyeseltető módon – az eddigiekhez képest részletesebb szabályozást nyert. Értelemszerűen nem változik a kezesi konstrukció alapja, miszerint a kezesség egy járulékos kötelelem, ami egy főkötelelem biztosítékául jön létre és annak nemteljesítésekor áll be a kezesi felelősség.”⁴⁷

„A szabályozás célja e körben, részletes szabályokkal kiegyensúlyozni az érintettek érdekeit, amennyire lehet, megteremtve annak lehetőségét, hogy a szerződéskötés során a feleknek csupán

⁴² Gulyásné Csekő Katalin: *Az új kezességi jog ellentmondásai*. 168. o. In Hitelintézeti szemle, 2008. VII. évf. 2. szám, 168-178. oldal.

⁴³ Gulyásné Csekő: i.m. 169. o.

⁴⁴ Gulyásné Csekő: i.m. 171. o.

⁴⁵ Gulyásné Csekő: i.m. 172. o.

⁴⁶ Gárdos: i.m. 23. o.

⁴⁷ Boóc Ádám: *Gazdasági szerződések az új Polgári Törvénykönyvben*. 5. o. In Gazdaság és Jog, 2013. 9. szám, 3-8. o. A római jogi kezességhez lásd: dr. Újvári Emese: *A kezes megtérítési igényei a római jogban*. Phd értekezés, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014.

De iurisprudencia et iure publico

kiegészíteni és nem átfogóan újraszabályozniuk kelljen a Ptk. kezességi szerződésre vonatkozó szabályait.⁴⁸

A jogintézmény megnevezése is változott, kezességről kezességi szerződésre. A jogalkotót ezen változtatás körében az vezérelte, hogy „a kezesség funkcióját tekintve egy kötelelem teljesítésének személyi biztosítéka, formáját tekintve pedig kötelmi szerződés a jogosult és a kezes között.”⁴⁹

A kezesség szerződésként történő megfogalmazása szerint a kezességi szerződéssel a kezes kötelezettséget vállal a jogosulttal szemben, hogyha a kötelezett nem teljesít, maga fog helyette a jogosultnak teljesíteni.⁵⁰

„A Ptk. továbbra sem szabályozza önálló szerződéstípusként azt a jogviszonyt, amely alapján a kezesség nyújtására sor kerül. Érdemi változás ugyanakkor az 1959-es Ptk. szabályaihoz képest, hogy a Ptk. a hitelszerződés szabályai között hitelműveletként határozza meg a kezesség vállalását. [6:382. § (1) bekezdés] Ezáltal a Ptk. egyértelművé teszi, hogy a kezességvállalásra vonatkozó kötelezettségvállalás – függetlenül attól, hogy azt a felek miként nevezik (pl. megbízási szerződés) – a tartalma szerint hitelszerződés, a hitelfelvevő és a kezes közötti jogviszony tehát hitelviszony.”⁵¹ A kezes helytállási kötelezettségének megnyílására vonatkozó új szabályok számba vétele előtt fontos ismételt hangsúlyozni, hogy „a kezesség a főkötelezettséghez szorosan kapcsolódó, de ettől elkülönülő, saját jogcímmel rendelkező kötelezettségvállalás. A kezességgel biztosított követelés jogcíme az alapul szolgáló jogviszony függvényében nagyon sokféle lehet: kölcsön, kártérítés, szavatosság stb. Ezzel szemben a kezes kötelezettségének jogcíme a kezességvállalás formájában történt biztosítéknyújtás, illetve az abból fakadó helytállás kötelezettség. A kezes, bár ugyanazon kötelezettség teljesítéséért felel, mint a főkötelezett, azonban a főkötelezett elsődlegesen, a saját tartozásáért felel, a kezes pedig csupán helytáll a főkötelezett tartozásáért.”⁵²

A kezesség járulékosága körében az új Ptk. rögzíti, hogy a kezes kötelezettsége ahhoz a kötelezettséghez igazodik, amelyért kezességet vállalt. A kezes kötelezettsége nem válhat terheesebbé, mint amilyen elvállalásakor volt, kiterjed azonban a kötelezett szerződésszegésének jogkövetkezményeire és a kezesség elvállalása után esedékessé váló mellékkövetelésekre is.⁵³

A járulékoság vonatkozásában a törvény továbbra is rögzíti, hogy a kezes a jogosult követelésébe beszámíthatja a saját és a kötelezett ellenkövetéseit, és érvényesítheti az őt saját személyében megillető kifogásokon túl azokat a kifogásokat is, amelyeket a kötelezett érvényesíthet a jogosulttal szemben. Bírósági eljárásban nem érvényesíthető követelés kezesével szemben a követelést bírósági úton nem lehet érvényesíteni.⁵⁴ A kezes „természetesen mindazokat a kifogásokat is felhozhatja, amelyek őt a hitelezővel szemben a kezességi szerződés alapján saját személyében megilletik, például azt, hogy a kezességet csak feltételesen vállalta és a feltétel még nem állott be. Nem hivatkozhat azonban a kezes olyan kifogásokra, amelyek őt a főkötelezettel szemben illetik meg, például hogy a főkötelezett a kezességért kikötött ellenszolgáltatást nem teljesítette.”⁵⁵

A kezesség másodlagosságának és járulékoságnak a dolgozatomban taglalt legfontosabb eleme, hogy mikor köteles a kezes teljesíteni.

A fentiekben kifejtettek szerint láttuk, hogy a dogmatika szigorúan kettéválasztja a főkötelezett és a kezes teljesítési kötelezettségének kezdő időpontját, míg a gyakorlat a korábbi

⁴⁸ Szerk. Vékás Lajos/Gárdos Péter: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014., 1962.

o.

⁴⁹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény miniszteri indokolása

⁵⁰ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:416. § (1) bekezdés

⁵¹ Vékás/Gárdos szerk., *Kommentár...*: i. m. 1963. o.

⁵² Vékás/Gárdos szerk., *Kommentár...*: i. m. 1965. o.

⁵³ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:417. § (1) bekezdés

⁵⁴ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:417. § (2)-(3) bekezdés

⁵⁵ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény miniszteri indokolása

De iurisprudencia et iure publico

törvényi kimunkáltság hiányában sokszor azonosságot tett a kezdőidőpontok közé. Erre leginkább az vezette a gyakorlatot, hogy a kezes felszólítása a jogosult részéről mintegy lehetőség volt, nem kötelező előfeltétele a kezes helytállási kötelezettsége megnyílásának. Továbbá a kezessel szembeni fellépésnek egyéb feltételét a törvény nem írta elő. Azonban a kezes mindaddig megtagadhatta a teljesítést, amíg a főkötelezettől vagy más, rá tekintet nélkül kezességet vállalt kezesektől behajtható volt, azaz a kezes helytállási kötelezettsége megnyílt, de egyúttal a vele szembeni követelés elévülése nyugodott a bírói gyakorlat értelmezésében.

Az általam fentiekben részletesen ismertetett bírói gyakorlat, ami „a Legfelsőbb Bíróság BH2006. 60. határozatán, majd pedig az 1/2007. PJE határozaton alapult, és amely az 1/2014. PJE határozat 1. pontja szerint az új Ptk. alapján elbírálandó ügyekben nem irányadó, azt a felfogást képviselte, hogy a kezes ugyanazért a követelésért felel, mint a főadós, vele szemben a követelés jogcíme is ugyanaz, mint a főadóssal szemben, azaz ugyanarról a kötelezettségről van szó. Az új Ptk. szakít ezzel a megközelítéssel, egyértelműen megkülönbözteti a kezesi kötelezettséget és a főkötelezettséget, valamint a kezesség járulékos és másodlagos (szubszidiárius) jellegét és hangsúlyosan jeleníti meg a kezesség ilyen jellegéből és biztosítéki funkciójából fakadó alapvető sajátosságait.”⁵⁶

Az új Ptk. „kezességi szabályai azon alapulnak, hogy a kezes és a főkötelezett kötelezettsége elválik egymástól, azaz a kezes a saját kötelezettségét teljesíti.”⁵⁷

A kezesség teljesítésére vonatkozóan az új Ptk. tartalmaz rendelkezéseket, ugyanis rögzíti, hogy a kezes abban az esetben köteles teljesíteni, ha a jogosult felszólította a teljesítésre.⁵⁸

„A korábbi szabályozás nem rendelkezett a kezes teljesítéséről, nem határozta meg sem azt, hogy a kezes kötelezettsége mikor válik esedékessé, sem pedig azt, hogy a kezest a jogosult hogyan hívhatja fel teljesítésre. A Legfelsőbb Bíróság 1/2007. PJE határozatában arra a következtetésre jutott, hogy a mögöttes felelős ugyanazért a követelésért felel mint a főadós, ezért a követelés esedékessé válásának és az elévülés kezdetének az időpontja is azonos mind a főkötelezett, mind a mögöttes felelős vonatkozásában (és a behajthatatlanság igazolásáig, azaz ameddig a kezest a sortartás kifogása megilleti, az elévülés nyugszik). Az új Ptk. felfogásában a főadós kötelezettsége és a kezes helytállási kötelezettsége két különböző, saját jogcímmel rendelkező kötelezettség. Ebből értelemszerűen következik, hogy a főadós kötelezettségének esedékessé válása automatikusan nem jár a kezes helytállási kötelezettségének esedékessé válásával. A kezes nem is feltétlenül tud a főkötelezettség esedékessé válásáról, hiszen az bekövetkezhet a jogosultat megillető felmondási jog gyakorlása vagy valamilyen más, a szerződésben meghatározott bekövetkezése eredményeként.”⁵⁹

A főadósi és a kezesi kötelezettség esedékessé válásának időbeli különválasztását támasztja alá, hogy az új Ptk. a sortartás kifogása körében is többletfeltételt fogalmaz meg, nem pusztán a főkötelezettel szembeni behajthatatlanságot követeli meg, hanem a kezes mindaddig megtagadhatja a teljesítést, ameddig a jogosult nem igazolja, hogy a követelést a főkötelezettel szemben megkísérelte behajtani, de az ésszerű időn belül nem vezetett eredményre. Azonban ez a szabály a kötelezett és a kezesek együttes perlését továbbra sem gátolja.⁶⁰

Az új Ptk. a kezes helytállási kötelezettsége megnyílásának szabályozására figyelemmel a kötelezett vagyonára vezetett eredménytelen végrehajtáshoz is különös következményeket fűz, egyrészt a sortartó kezesség készfizető kezességé történő átalakulása egy esetben akkor lehetséges, ha a jogosult a kötelezettel szembeni egyéb követelése behajtása végett végrehajtást vezetett a kötelezett vagyonára és a végrehajtás során a követelés nem nyert kielégítést.⁶¹ Másrészt az új Ptk.

⁵⁶ Vékás/Gárdos szerk., *Kommentár...*: i. m. 1966. o.

⁵⁷ Vékás/Gárdos szerk., *Kommentár...*: i. m. 1963. o.

⁵⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:422. § (1) bekezdés

⁵⁹ Vékás/Gárdos szerk., *Kommentár...*: i. m. 1979-1980. o.

⁶⁰ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:419. §

⁶¹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:420. §

De iurisprudencia et iure publico

a kezesség egy új formáját vezeti be kártalanító kezesség címén, amikor a kezes kifejezetten a követelésnek a kötelezettől be nem hajtható részéért vállalt felelősséget. Ebben az esetben a jogosult akkor követelheti a kezestől a biztosított követelés kielégítését, ha végrehajtást vezetett a kötelezett vagyonaára, és a végrehajtás során a követelés nem nyert kielégítést.⁶²

VI. Összegezés

Mind a sortartó, mind a készfizető kezesség esetében a főkötelezettség és a kezesség esedékessé válása eltér egymástól. A kezesség járulékosága a főkötelezettség folytán a kezesség tartalmának meghatározottságát jelenti és nem az esedékessé válásának időpontját határozza meg a főkötelezettség teljesítése elmaradásának időpontjában, mert a helytállási kötelezettség a főkötelezett teljesítésének elmaradását követően kezdődik. A kezessel szembeni követelés vonatkozásában a főkötelezett nemteljesítése időpontját követően nem indul meg és szakad is meg azonnal az elévülés, hanem a kezessel szemben nem folyik, ami a megállapítás iránti perelhetőségnek nem akadály.

Az új polgári jogi szabályok a kezes helytállási kötelezettségét és ezáltal a kezesség alapvető természetét és rendeltetését biztosabban juttatják kifejezésre a kezes felszólításának előírásával a főkötelezett teljesítésének elmaradását követően. Ez nem csupán a kezesség elvállalását követően jelent garanciát a kezes részére a kötelezettsége pontos tartalmának meghatározásával, hanem a jogosult igényérvényesítését is megkönnyíti egyrészt a kezesség sortartó jellegének kihangsúlyozásával és a jogérvényesítésre nyitva álló időtartam kezdő időpontjának pontosabb meghatározásával, biztonságot teremtve a hitelezés vonatkozásában.

⁶² A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:421. §

Hivatkozott irodalom

Bodzasi Balázs: *A kezesség szabályozása az új Polgári Törvénykönyvben.* In Themsis, 2009. június, 4 – 20. o.

Boóc Ádám: *Gazdasági szerződések az új Polgári Törvénykönyvben.* In Gazdaság és Jog, 2013. 9. szám, 3-8. o.

Csóke Andrea: *A kezesség aktuális problémái.* In, Advocat, Miskolc 2010. XIII. évf. 3-4. szám, 1-6. o.

Gárdos István: *A kezesség esedékessége és elévülése.* In Gazdaság és Jog, 2012. július-augusztus 7-8. szám, 20-27. o.

Gulyásné Csekő Katalin: *Az új kezességi jog ellentmondásai.* In Hitelintézeti szemle, 2008. VII. évfolyam 2. szám, 168-178. oldal.

Jobbágyi Gábor – Fazekas Judit: *Kötelmi jog.* Szent István Társulat, Budapest, 2007.

Pomeisl András József: *A kezes és a gazdasági társaság tagja felelőségének (mögöttes felelőség) elévülése.* In Iustum Aequum Salutare, III. évfolyam, 2007/3. szám, 191-200. o.

Leszkoven László: *A kezességi szerződés.* Hatra Mag Kft. Miskolc, 2009.

Szladits Károly: *Magyar Magánjog, III. Kötelmi jog, Általános rész.* Grill, Budapest, 1939.

Vékás Lajos/Gárdos Péter szerk.: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz.* Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014.

Hivatkozott bírósági határozatok

Legfelsőbb Bíróság 1/2007 Polgári jogegységi határozat

Legfelsőbb Bíróság 1/2010 Polgári jogegységi határozat

Legfelsőbb Bíróság a Gfv. X. 30.126/2011/6. számú végzése

Kúria 1/2014. Polgári jogegységi határozat

Hivatkozott jogszabályok

A Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény

A váltójogi szabályok közéletéről szóló 1/1965. I.24.) IM rendelet

A csőd- és felszámolási eljárásról szóló 1990. évi XLIX. törvény

De iurisprudencia et iure publico

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

Egyéb hivatkozás

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény egységes szerkezetű indokolása

Rainer Lilla bírósági titkár,
Budapesti IV. és XV. Kerületi Bíróság

X. évfolyam | Vol. X
2016/1. szám | No. 1/2016
Tanulmány | Article
www.dieip.hu

Az igazságos és méltányos elbánás elvének sérelme a felszámolási eljárásban egy nemzetközi választottbírósági ítélet tükrében

A felszámolás eljárás célja¹, hogy a fizetése képtelen adós jogutód nélküli megszüntetése során a hitelezők törvényben meghatározott módon kielégítést nyerjenek. A csődeljárásról és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvénybe (Csődtv.) a felszámolás céljának meghatározását beiktató törvény² indokolása szerint a törvényszöveg kifejezésre juttatja, hogy a felszámolási eljárás során – ellentétben a csődeljárással – a jogalkotó elsősorban a hitelezők érdekeit kívánja szem előtt tartani.

Ugyanakkor, a felszámolási eljárás törvényben rögzített céljával némiképp ellentétesen a Csődtv. a felszámolási eljárás során is, a felszámolási zárómérleg benyújtásáig lehetővé teszi az adós és hitelezők közötti egyezség létrehozását³, a felszámolás így nem szükségszerűen zárul az adós jogutód nélküli megszűnésével, hanem lehetőség nyílik az adós fizetése képtelenségének megszüntetésére, mely a felszámolási eljárásnak az adós fennmaradásával történő befejezését eredményezi⁴.

A hazai bírói gyakorlat a törvényi célhoz igazodva elsődlegesnek tekinti a felszámolási eljárás során az adós jogutód nélküli megszüntetését, az adós vagyonából a hitelezők kielégítését, és az egyezségkötés lehetőségét csak szubszidiárius jelleggel, a felszámolás törvényben deklarált céljának alárendelve teszi lehetővé. A felszámolási eljárások elenyésző hányada ér véget egyezséggel⁵.

A konstans bírói gyakorlat és hozzáállás átértékelése válhat szükségessé a washingtoni székhelyű Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központjának (International Centre for Settlement of Investment Disputes; továbbiakban: Választottbíróság) 2015 augusztusában hozott ítélete⁶ alapján, amelyben a Választottbíróság elmarasztalta a Magyar Államot egy magyar bíróság előtt folyamatban volt, a felszámolási egyezségi tárgyalás tartása iránti kérelemre vonatkozó döntés kapcsán.

¹ A csődeljárásról és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 1. § (3) bekezdése

² 1993. évi LXXXI. törvény 1. §-a

³ Csődtv. 41. § (1) bekezdése

⁴ Kúria Fpkf. VII. 30.015/2013.

⁵ Szabó Gábor Zoltán: *A gazdasági társaságok reorganizációjáról*. 16. o. In *Gazdasági és Jog*, 2013/1. szám., 16–20. o.

⁶ Az eljárás részletei:

<https://icsid.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/cases/Pages/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/12/9&tab=PRO>
(2015. december 31.)

Az ítélet angol nyelven az alábbi linken érhető el: *ICSID Case No. ARB/12/9 Decision on Jurisdiction and Liability*. (International Centre For Settlement Of Investment Disputes)

https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC6956_En&caseId=C2140 (2015. december 31.)

I. A magyar bíróság eljárása

A Választottbíróóság által megállapított tényállás szerint a portugál bejegyzésű Dan Cake S.A. társaság (továbbiakban: adós tulajdonosa) 1996-ban 86,67 %-os többségi tulajdonosává vált a magyarországi Danesita Hungaria Édesipari Kft. (továbbiakban: adós) gazdasági társaságnak.

Az adós egyik hitelezőjének kérelmére a Fővárosi Bíróság 2007-ben rendelte el főeljárásként az adós társaság felszámolását⁷. Az adós a hitelező felszámolás elrendelése iránti kérelmére nyilatkozatot nem terjesztett elő, majd a felszámolás elrendelése iránti végzéssel szemben benyújtott fellebbezése elutasításra került, miután a bíróság hiánypótlási felhívásának nem tett eleget. A fellebbezést elutasító végzést a másodfokú bíróság helybenhagyta.

A Választottbíróóság ítélete rögzíti, hogy a felszámolás elrendelésének idején az adós a felszámolási kérelmet előterjesztő társaság felé fennálló tartozását megfizette, bár ezt a bíróságnak elmulasztotta bejelenteni. Az adós a többségi tulajdonosa közreműködésével több hitelezőjével egyezséget kötött a tartozásai megfizetésére vonatkozóan, és folyamatban volt más hitelezőkkel is a megegyezés, köztük azon bankkal is, amelynek követelése jelzálogjoggal biztosított volt.

A kijelölt felszámoló 2008 februárjában árverésre hirdette meg az adós vagyontárgyait, érvényes ajánlat azonban nem érkezett.

Az adós 2008. április 10-én nyújtott be kérelmet a Fővárosi Bírósághoz egyezségi tárgyalás tartása iránt. Kérelméhez a Csódtv. 41. § (5) bekezdésében⁸ foglaltaknak megfelelően csatolta az egyezségi javaslatát, a hitelezők listáját, valamint egy, a fizetőképesség visszaállítását célzó programot. Csatolt továbbá egyes hitelezők által aláírt egyezségeket – ezekből az adós tulajdonosa a Választottbíróóság előtti eljárásban 32 egyezséget csatolt be, és előadta, hogy a hitelezők túlnyomó része aláírt egyezségi megállapodást.

A Fővárosi Bíróság a 2008. április 22-én kelt végzésével tájékoztatta az adóst, hogy álláspontja szerint a kérelem abban a formájában nem volt alkalmas az egyezségi tárgyalás összehívására, és 15 napos határidővel hiánypótlási felhívást bocsátott ki⁹. A végzés ellen fellebbezésnek nem volt helye.

Az adós a hiánypótlási végzésben foglaltakat nem teljesítette. A felszámoló 2008. május 28-án, 2008. június 17-i kezdő ajánlattételi határidővel árverésre tűzte ki az adós vagyontárgyainak, gyárának eladását. Az adós vagyontárgyai 370.000.000,- Ft + Áfa összegért értékesítésre kerültek.

II. A Választottbíróóság eljárása

Az adós tulajdonosa 2012 márciusában nyújtott be keresetet a Magyar Állammal, mint alperessel szemben a Választottbíróósághoz, amely előtt az érdemi eljárás – a joghatóság vizsgálatát, valamint az eljáró bírák kijelölését követően – 2013 januárjában indult meg.

A Választottbíróóság joghatósága az 1987. évi 27. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezményen alapul. Az alperes Magyar Állam a Választottbíróóság joghatóságát az eljárásban nem vitatta.

Az adós tulajdonosa szerint az alperes – a Fővárosi Bíróság és a felszámoló eljárásával – megsértette az 1999. évi XXII. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság Kormánya és a

⁷ Fővárosi Bíróság 25.Fpk.01-06-004545/20.

⁸ A Csódtv. 41. § (5) bekezdése alapján a bíróság az adós kérelmére, a kérelem beérkezését követően 60 napon belül egyezségi tárgyalást tart, melyre az adóst, a felszámolót és az egyezség megkötésére jogosult hitelezőket idézi a fizetőképesség helyreállítására alkalmas program és az egyezségi javaslat, valamint a hitelezők felsorolásának kézbesítésével.

⁹ A hiánypótlási felhívás, valamint a Választottbíróóság azzal kapcsolatos megállapításai részletesen a III.1. pont alatt kerülnek elemzésre.

De iurisprudencia et iure publico

Portugál Köztársaság Kormánya között a beruházások kölcsönös elősegítéséről és védelméről Budapesten, 1992. február 28-án aláírt megállapodás (Beruházási Megállapodás) 3.1., 5.1., 3.2. és 5.2. pontjait. A felperes ennek következtében 47.869.000 euró összegű kárt szenvedett, így ennek megtérítésére kérte az alperest kötelezni, kérte továbbá az alperes kötelezését ezen összegnek a Választottbíróóság által megállapítandó mértékű kamatai megfizetésére, valamint valamennyi költségének megfizetésére.

A Beruházási Megállapodás hivatkozott szakaszai, amelyeket a Magyar Állam a felperes keresete szerint megsértett:

3. Cikk 1. A Szerződő Felek kölcsönösen a legkedvezőbb elbánásban részesítik a másik Szerződő Fél beruházóit a beruházási tervek kidolgozásában és végrehajtásában; az elbánás minden esetben igazságos és méltányos, és megfelel a nemzetközi jog elveinek.

3. Cikk. 2. A Szerződő Felek tartózkodnak minden olyan indokolatlan vagy megkülönböztető intézkedéstől, amely a másik Szerződő Fél beruházói által a területén megvalósított beruházások használatát, élvezetét, igazgatását, a beruházások feletti rendelkezést és azok felszámolását érintené.

5. Cikk 1. Az egyik Szerződő Fél beruházói által a másik Szerződő Fél területén megvalósított beruházások teljes védelmet és biztonságot élveznek.

5. Cikk 2. Egyik Szerződő Fél sem államosíthatja, sajátíthatja ki vagy hozhat bármilyen más olyan intézkedést, amely közvetlenül vagy közvetve megfosztja a másik Szerződő Fél beruházóit a beruházásaikból származó jogoktól, kivéve, ha az alábbi feltételek együttesen fennállnak:

- a) az intézkedés közérdeket szolgál és megfelelő törvényes eljárás keretében történik;
- b) nem megkülönböztető és nem ellentétes olyan kötelezettséggel, amelyet az előbbi Szerződő Fél elvállalt;
- c) méltányos kártalanítás fizetésére kerül sor.

A felperes keresetben közölt álláspontja szerint az adós felszámolására a Fővárosi Bíróság és a felszámoló felháborító mulasztásai és döntései miatt kerülhetett sor, miután egyáltalán nem voltak érdekelték az adós rekonstrukciójában, illetve a befektetések megőrzésében.

A felperes szerint a felszámolás elrendelésnek időpontjában az adós képes volt arra, hogy nyereséges vállalkozássá váljon, és aláírt vagy aláírni készült több szerződést, amely alapján görög, román, dániai, német és olasz stratégiai partnereknek szállíthatta volna a termékeit. Az eljárás során a felperes tanúvallomásokkal igazolta, hogy más gazdasági társaságokkal is olyan tárgyalások voltak folyamatban, amely az adós vagyonának növelését célozták, valamint hivatkozott arra, hogy 2008 áprilisának elejére a hitelezők többsége már hozzájárult az egyezség megkötéséhez, és erre az időszakra már több hitelezővel volt megállapodás, mint amennyivel a Csődtv. rendelkezései alapján az egyezségi tárgyaláson meg kell állapodni.

Az alperes a kereset elutasítását, valamint a felperesnek a költségeiben való marasztalását kérte. Álláspontja szerint a felszámolási eljárásra vonatkozó szabályozás célja Magyarországon is a hitelezők, nem pedig az adósok érdekeinek védelme.

III. A Választottbíróóság ítélete

A Választottbíróóság a Beruházási Megállapodás 1.b.) pontjára hivatkozással¹⁰ megállapította, hogy nem kétséges, hogy az adós tulajdonosa közvetlen beruházást eszközölt Magyarországra, így az

¹⁰ A Beruházási Megállapodás 1. cikk b) pontja szerint a Megállapodás szempontjából a „beruházás” kifejezés magában foglal mindenfajta vagyoni értéket és jogot, amelyek közvetlen beruházásokkal kapcsolatosak, és amelyek

adós felszámolása érinti az adós tulajdonosának beruházását, aminek következtében az adós tulajdonosának joga van a Beruházási Megállapodás alapján az ezzel kapcsolatos védelemre.

III.1. A hiánypótlási végzés részletes elemzése

Amint az bemutatásra került, a Fővárosi Bíróság az adós egyezségi tárgyalás tartása iránti kérelme tekintetében hiánypótlási végzést bocsátott ki. A Választottbíróóság arra jutott, hogy a felperes keresete alapján a Fővárosi Bíróság 2008. április 22-én kelt, hiánypótlásra felhívó végzésében foglaltakat, valamint a felszámoló eljárását kell vizsgálat tárgyává tennie abból a szempontból, hogy azok megsértették-e a Beruházási Megállapodás hivatkozott rendelkezéseit.

A Választottbíróóság megállapítása szerint a Fővárosi Bíróság a 2008. április 22-én kelt 25.Fpk.01-06-004545/27. számú végzésével, 15 napos határidővel az alábbi hiányok pótlására hívta fel az adóst:

III.1.1. A külföldi tulajdonos három hónapnál nemrégebbi cégkivonatának csatolása

A Választottbíróóság álláspontja szerint nem érthető, hogy milyen okból lenne szükség a tag képviselőjének képviseleti joga igazolására ennyi idővel az egyezségi tárgyalást megelőzően, ez az indok a tárgyalás kitűzésének elhalasztására „a józan ésszel ellentétes”.¹¹

III.1.2. A fedezet rendelkezésre állása

A Fővárosi Bíróság a hiánypótló végzésében tájékoztatta az adóst, hogy a Csődtv. 57. § a) és c) pontjaiban felsorolt követelések jogosultjai az egyezségi tárgyalásban nem vehetnek részt, mert az ilyen privilegizált követeléseket folyamatosan, felmerülésükkor ki kell, ki kellett volna fizetni. A bíróság előírta továbbá az egyezségi javaslatban vállalt fizetési kötelezettség fedezetének igazolását, azaz 15 napos határidő biztosításával felhívta az adóst annak igazolására, hogy a hitelezők kielégítéséhez szükséges fedezet az adós bankszámláján, vagy a hitelezők által elfogadott, kizárólag az egyezségi tárgyalást jóváhagyó végzés jogerejétől, mint kifizetési feltételtől függő letétben rendelkezésre áll.

A Választottbíróóság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy az a) és c) kategóriákba sorolt hitelezőkkel kapcsolatos bírósági felhívás teljesítésére a 15 napos határidő szinte lehetetlen, továbbá kiemelte, hogy ezt a Csődtv. nem említi az egyezségi tárgyalás tartásának előfeltételként, mint ahogy a fedezet igazolását sem – erre figyelemmel indokolatlannak látta annak megkövetelését, hogy a fedezet igazolásának már az egyezségi tárgyalás kitűzésekor rendelkezésre kéne állnia.

megfelelnek azon Szerződő Fél törvényeinek, amelynek területén a beruházás megvalósul, nevezetesen a következők:

- ingó vagy ingatlan dolgok tulajdona, valamint bármilyen más dologi jog,
- részesedésekből, részvényekből, kötvényekből és bármely más társasági részesedésből származó jogok, valamint az érdekeltség bármely más fajtája,
- pénzre szóló követelések vagy szolgáltatásokhoz fűződő jog, vagy bármely más gazdasági értékkel bíró szolgáltatás,
- szerzői jogok, ipari tulajdonjogok, műszaki eljárások, szabadalmak, védjegyek, kereskedelmi nevek és „know-how”,
- közjogi koncessziók, beleértve a természeti kincsek kutatására, feltárására és kiaknázására vonatkozó koncessziókat,
- a fentebb említettekkel egyenértékű bármilyen más vagyoni érték vagy jog.

¹¹ „Postponing the convening of the composition hearing as a result of such a requirement, in the Tribunal’s view, defeats common sense.”

De iurisprudencia et iure publica

III.1.3. Előzetesen aláírt adósi és hitelezői szándéknyilatkozat

A szándéknyilatkozatok csatolását a bíróság arra hivatkozással írta elő, hogy abból valószínűsíthető az egyezségkötéshez szükséges hitelezői arány megléte.

A Választottbíróóság álláspontja szerint ez azt jelenti, hogy ha a bíróság az iratok becsatolása után úgy ítéli meg, hogy az egyezség létrejötte nem valószínűsíthető, akkor elutasítja az egyezségi tárgyalás tartása iránti kérelmet – azonban ha a jogalkotónak az lett volna a szándéka, hogy a bíróságnak jogot biztosítson arra, hogy valószínűségi alapon határozzon az egyezségi tárgyalás kitűzéséről, akkor a törvény ezt kifejezetten kimondaná. Ezzel ellentétesen azonban törvény úgy szól¹², hogy a bírónak arra irányuló kérelem esetén ki kell tűznie az egyezségi tárgyalás időpontját. A Választottbíróóság az ítéletében hivatkozott arra, hogy a kitűzés és a tárgyalás közötti időszak az, ami felhasználható egyes hitelezők meggyőzésére, valamint arra, hogy az egyezségi tárgyalás nem a korábban aláírt hozzájárulások összegyűjtését jelenti, hanem egyezkedések lefolytatását az egyezségi tárgyaláson, így a Választottbíróóság szerint ez a feltétel idő előtti volt.

III.1.4. Bankgarancia

A Fővárosi Bíróság a hiánypótlásra felhívó végzésében arról tájékoztatta az adóst, hogy az egyezségkötés nem függhet feltételektől, csupán bírósági jóváhagyástól, így a bíróság az egyezségkötéshez csak abban az esetben járulhat hozzá, és az felel meg a hitelezői érdekeknek, ha annak végrehajthatósága csupán a jogerősítéstől függ, bizonytalan bankgarancia, mint feltétel kikötéséhez a bíróság nem járul hozzá.

A Választottbíróóság elemezte a Csódtv. 44. § (1) bekezdésében¹³ foglaltakat, és megállapította, hogy az adós esetében egy pénzügyi intézet volt az a b) kategóriás hitelező, akinek a követelése jelzálogjoggal biztosított, és aki támogatta az egyezséget – bár tény, hogy nem került olyan dokumentum becsatolásra, amely az egyezséget rögzítette volna. A pénzügyi intézet viszont a 2008. március 20-án kelt és a felszámolóknak megküldött levelében rögzítette, hogy támogatja az adóssal kötendő felszámolási egyezséget, és kérte az adós vagyontárgyaira vonatkozó árverés elhalasztását, továbbá, a 2008. május 9-én kelt levele alapján a bíróság 2008. április 22-i, hiánypótlásra felhívó végzése után is az egyezséget támogatta.

A pénzügyi intézet kikötése az volt, hogy csak a bíróság jóváhagyását követően írja alá az egyezségi megállapodást, és azt követően törölteti az adós vagyontárgyain fennálló zálogjogát. A Választottbíróóság ítéletének megállapítása szerint a Fővárosi Bíróság nem értette meg az adós, illetve az adós tulajdonosa és a pénzügyi intézet közötti egyezségi megállapodás természetét, miután a bankgarancia nem volt a megállapodás feltétele, még kevésbé az egyezségi tárgyalás feltétele.

III.1.5. Az egyezség megkötésére jogosultak köre

A Fővárosi Bíróság megállapítása szerint a hitelt nyújtó bank és az adós tulajdonos tagja nem vehet részt az egyezségi megállapodásban, az egyezséget csak az eljárásban félként részt vevő személyek köthetik.

A Választottbíróóság szerint ez a megállapítás „*több, mint meglepő*”, miután az adós tulajdonosa maga is hitelezője az adósnak, és jogszabály szerint nincs kizárva a hitelezők köréből.

¹² Csódtv. 41. § (5) bekezdése: a bíróság az adós kérelmére ... egyezségi tárgyalást tart.

¹³ Csódtv. 44. § (1) bekezdése: egyezsége akkor kerülhet sor, ha azt az egyezség megkötésére jogosult hitelezők szavazatának legalább a fele minden csoportban [57. § (1) bekezdés b), d), e), f), g) és h) pontja, továbbá - követelésük kiegyenlítéséig - a 49/D. § (1)-(3) bekezdése szerinti hitelezők] támogatja, feltéve, hogy ezeknek a hitelezőknek a követelése az egyezség megkötésére jogosultak összes követelésének a kétharmad részét kiteszi.

Önmagában az a megállapítás, hogy az adós tulajdonosa nem vehet részt az egyezségi tárgyaláson, már „*úgy tekinthető, mint a külföldi beruházás késajátítása*”.

III.1.6. Elbírálás alatt levő hitelezői igény és kifogás

A Fővárosi Bíróság azt is kiemelte a hiánypótlásra felhívó végzésében, hogy az egyezségi tárgyaláskor nem lehet folyamatban vitatott hitelezői igény vagy kifogás elbírálására irányuló eljárás.

Az adós tulajdonosának a kérelem benyújtásakor két kifogás elbírálására irányuló eljárása volt folyamatban, miután egyrészt kifogásolta a hitelezői igénye elkésztettségének minősítését, másrészt pedig kifogásolta, hogy a felszámoló jogellenesen rendelkezett az első árverésről, és kérte annak megsemmisítését.

A Választottbíróság szerint *kizárt, hogy a bíróság azon az alapon tagadja meg az egyezségi tárgyalás kitűzését, hogy hitelezői igény és kifogás tárgyában eljárás van folyamatban*. Ezek elbírálása nem képezi előfeltételét az egyezségi tárgyalás kitűzésének, az az egyezség megkötésének az előfeltétele. A bíróságnak az egyezségi tárgyalásról nem kell értesítenie a vitatott követeléssel rendelkező hitelezőket, mert ők nem jogosultak egyezséget kötni, hanem az egyezségi tárgyalást kell felfüggeszteni a jogerős döntésig.

Rögzítette továbbá a Választottbíróság, hogy a hiánypótló végzés meghozatalakor világos volt, hogy ezek a függőben lévő kérelmek nem képezik akadályát az egyezségi megállapodásnak, azok az egyezségi megállapodással automatikusan megszűntek volna. Továbbá, az adós tulajdonosának az első árverés megsemmisítésére vonatkozó kérelme ebben az időszakban már tárgytalan volt, miután az árverésre a 2008. március 21-i határidőig érvényes ajánlat nem érkezett, és a bíróság 2008. május 27-én ennek megfelelően is döntött annak rögzítésével, hogy az árverés sikertelen volt, ezért a bíróságnak nem kellett e körben határozni – ez viszont már a hiánypótlási végzés kiadása idején is nyilvánvaló volt, és felesleges volt a döntés meghozatalát a hiánypótlási végzés kibocsátását követő időszakra halasztani. Az adós tulajdonosától viszont a kifogása visszavonása nem volt elvárható, miután nem lehetett biztos abban, hogy kitűzésre kerül az egyezségi tárgyalás.

III.1.7. A hiánypótlásra felhívó végzéssel kapcsolatos további megállapítások

A Fővárosi Bíróság a végzésében rögzítette és részletezte a felszámolónak a vagyontárgyak értékesítésével kapcsolatos kötelezettségeit, és a végzést a felszámoló részére is megküldte.

A Választottbíróság kiemelte, hogy a végzés ezen rendelkezése „*legalábbis meglepő*”, és ezen rendelkezés *következménye lett az, hogy a felszámoló késedelem nélkül meghirdette az adós vagyonára a második árverést*. Rögzítette azt is, hogy nem fogadható el a felszámoló érvelése a második árverés kitűzésére vonatkozóan, így egyrészt az sem, hogy a felszámoló az árverést 2008 május közepén azért tűzte volna ki, mert az adós nem teljesítette a hiánypótlásban foglaltakat (adós a hiánypótlásra felhívó végzést 2008. május 5-én vette át, így ekkor a 15 napos határideje a teljesítésre még nem járt le), másrészt pedig az sem, hogy a felszámolót a pénzügyintézmény arról tájékoztatta volna, hogy nem jött létre a megegyezés (miután a pénzügyintézmény 2008. május 9-én kelt levelében úgy nyilatkozott, hogy hajlandó megegyezni).

A Választottbíróság szerint inkább az a valószínű indok, hogy a felszámoló tudomásul vette, hogy nem fog sor kerülni egyezségi tárgyalásra, és *úgy értette a bíróság végzését, hogy az egy felhívás az árverés folytatására*.

Érdeemes megemlíteni, hogy a Választottbíróóság a Fővárosi Bíróság hiánypótló végzését úgy értékelte, hogy azzal az adós egyezségi tárgyalás tartása iránti kérelme elutasításra került¹⁴, és így kifogásolta, hogy a végzés ellen nem volt helye fellebbezésnek. A magyar bírói gyakorlat is egyezően foglal állást arról, hogy az egyezségi tárgyalás tartása iránti kérelmet elutasító végzéssel szemben fellebbezésnek van helye¹⁵, viszont a hiánypótlásra felhívó végzés ellen fellebbezés lehetősége nem biztosított, abban az esetben sem, amennyiben – a Választottbíróóság megállapításai szerint – abban szükségtelen és teljesíthetetlen követelmények kerülnek előírásra.

III.2. Az elmarasztalás indokai

Az ítélet szerint az egyezségi tárgyalás összehívása két okból is lényeges volt: egyrészt, mert az adós társaság gyára ebben az időszakban csak korlátozottan működött, miután a felszámoló a munkavállalók felmondása mellett döntött, másrészt pedig, mert egyezségi tárgyalás hiányában a felszámoló köteles az adós vagyontárgyainak értékesítése iránt intézkedni, viszont, ha egyezségi tárgyalás összehívásra kerül, akkor a felszámoló ezen időszak alatt nem intézkedhet a vagyon eladásáról.

A Választottbíróóság megállapítása szerint a felszámolási eljárásban – a csődeljárástól eltérően – az adós gazdasági társaság *egyetlen lehetősége annak elkerülésére, hogy a vagyona értékesítésre kerüljön az, ha megegyezik a hitelezőkkel*. A kijelölt felszámoló köteles az adós vagyontárgyait a felszámolási végzés közzétételétől számított 120 napon belül értékesíteni, kivéve, ha egy ilyen egyezség létrejön az adós és a hitelezők között, és a vagyontárgyak eladásának elhalasztásáról döntenek. Megállapította a Választottbíróóság, hogy nincs hierarchikus sorrend az egyezségi tárgyalás és a vagyontárgyak értékesítése között, valamint, hogy bár az egyezségi tárgyaláson nem feltétlenül kerül sor egyezség megkötésére, ezzel együtt az adósnak – feltéve, hogy a törvényben előírt vagy szükségesnek ítélt dokumentumokat becsatolja – *joga van arra, hogy az egyezségi tárgyalás legalább összehívásra kerüljön*.

A Választottbíróóság a Csődtv. 41. § (5) bekezdésére hivatkozással rögzítette, hogy három okiratot kell benyújtani az egyezségi tárgyalás tartása iránti kérelemhez mellékelve: a fizetőképesség helyreállítására alkalmas programot, az egyezségi javaslatot, valamint a hitelezők listáját. Az ítélet szerint *az adós nem vitatottan mellékelte a kérelméhez mindazon okiratokat, amelyeket a Csődtv. előír*. Ennek ellenére a Fővárosi Bíróság a hiánypótlásra felhívó végzésével azt rögzítette, hogy az adós kérelme ebben a formában nem alkalmas az egyezségi tárgyalás tartására, és további iratok csatolására kötelezte az adóst, amelyeket a jogszabály nem írt elő, és nyilvánvalóan szükségtelenek is voltak.

Kiemelte a Választottbíróóság, hogy az egyezségi tárgyalás összehívásának nem előfeltétele az, hogy az összehívásra vonatkozó kérelemmel együtt becsatolásra kerüljenek már létrejött egyezségek, ilyen egyezség csak az egyezségi tárgyaláson kell, hogy létrejöjjön. Hivatkozott a Csődtv. magyarázatára, amely alapján „A bíróságnak a minimális követelményeknek megfelelő egyezségi ajánlat, és fizetőképesség helyreállítására alkalmas program megléte esetén a tárgyalás kitűzéséről gondoskodnia kell”, és hogy lényeges, hogy az egyezségi tárgyalásra mindenképp a törvényben rögzített 60 napos határidőn belül sor kerüljön.

A Választottbíróóság megállapította továbbá, hogy az eljárás ezen szakaszában nem szükséges azt vizsgálnia, hogy az adós milyen jövőbeni kereskedelmi sikerekre tehetett volna szert.

¹⁴ „On 22 April 2008, the Metropolitan Court of Budapest declined to convene a composition hearing. It considered that Danesita's request in its current form was not suitable to be served on the creditors and to convene a composition hearing, and ordered Danesita to make several supplementary filings”.

¹⁵ Kúria Fpkf. VII. 30.015/2013.

De iurisprudencia et iure publico

III.3. Az ítélet érdeme

A Választottbíróóság az ARB612/9. számú ítéletében a kereset *jogalapjában, a felelősség kérdésében* döntött, és megállapította, hogy az alperes *Magyar Állam megsértette az igazságos és méltányos elbánás elvét*, miután bármekkora is lett volna az egyezség létrejöttének esélye, ezt az esélyt tönkretette azzal a döntésével, hogy megtagadta az egyezségi tárgyalás kitűzését 60 napon belül, ahogy a jogszabály előírja, így megfosztotta az adóst attól az esélytől, hogy elkerülje vagyonának értékesítését és jogi személyiségének elvesztését. Az ítélet szerint a Fővárosi Bíróság hiánypótló végzése durván sérti a Csődtv. rendelkezéseit, szándékoltan feltételekhez köti az egyezségi tárgyalások tartását - *olyan feltételekhez, amelyek mindegyike szükségtelen volt*, kettő közülük egyenesen sértette az adós tulajdonosának hitelezői jogait, és legalább egyet lehetetlen volt teljesíteni ésszerű időn belül.

Az adósnak *jogában állt egyezségi tárgyalás tartását kérni, a jogszabályi feltételeknek eleget tett*, azonban a bíróság hét jogellenes akadályt támasztott, amik szükségtelenek is voltak, és ezzel együtt figyelmeztette a felszámolót az adós vagyonának értékesítésére vonatkozó kötelezettségére, ami csalhatatlan jele annak, hogy a bíróság nem akart – akármilyen okból is - jogszabályi kötelezettségének eleget tenni. A Választottbíróóság ítélete szerint így a Fővárosi Bíróság *megtagadta az igazságszolgáltatást*, eljárásával egyértelműen jogsértést valósított meg azáltal, hogy a portugál befektetőkkel szemben *nem alkalmazott igazságos és méltányos elbánást*¹⁶. A Magyar Állam megszegte továbbá azt a kötelezettségét, hogy tartózkodjon minden olyan indokolatlan vagy megkülönböztető intézkedéstől, amely a beruházás használatát, élvezetét, igazgatását, a beruházások feletti rendelkezését és azok felszámolását érinti.

Érdemes kiemelni, hogy a Választottbíróóság megállapítása szerint a felszámoló eljárása nem sértett nemzetközi jogi normákat. Ami jogsértő volt, az a bíróság határozata, megsértve a magyar jogot azzal, hogy megtagadta az egyezségi tárgyalás kitűzését, amely arra szolgált volna, hogy megakadályozza az üzem értékesítését. A felszámoló ebben az elutasításban nem vett részt, viszont ettől kezdve *a felszámoló, aki nem kérdőjelezheti meg ezt a határozatot, nem mentesült az adós vagyontárgyainak értékesítésére vonatkozó kötelezettségétől*.

A felperes kártérítés iránti keresete 47.869.000 euró, valamint ennek járulékai megfizetésére kötelezésre irányul. A jelen ítélet a kereset jogalapjára vonatkozik, az okozati összefüggés, valamint kártérítés összecszerúsége tekintetében a Választottbíróóság ítélete 2017 márciusára várható.

IV. A Választottbíróóság ítéletének relevanciája

A Választottbíróóság ítéletének a konkrét ügybeli elmarasztaláson túlmutató jelentősége, hogy a beruházás fogalmának a Beruházási Megállapodásban rögzített meghatározásából, valamint Magyarországnak a washingtoni Egyezményhez való csatlakozásából következően más, külföldi tulajdonost is érintő felszámolási ügyben hozott hazai bírósági határozat is megtámadásra kerülhet a Választottbíróóság előtt.

Ennek okán hangsúlyozandó, hogy a Cstv. 41. § (1) bekezdése alapján a felszámolást elrendelő végzés közzétételét követő 40 nap eltelté után, a felszámolási zárómérleg benyújtásáig a hitelezők és az adós között bármikor helye van egyezségnek. A törvény ez alól egy esetben szabályoz kivételt: a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 116. § (5) bekezdése értelmében, ha a kényszer-végelszámolás során felszámolási eljárást kell kezdeményezni, a felszámolás során egyezségkötésnek nincs helye és a felszámolási

¹⁶ A Választottbíróóság ítéletének megfogalmazása szerint „a Fővárosi Törvényszék határozata sokkoló a bírói megfelelőség szempontjából” („*The decision of the Metropolitan Court of Budapest does shock a sense of juridical propriety*”).

De iurisprudencia et iure publico

eljárás az adós cég teljesítésére tekintettel nem szüntethető meg. Minden egyéb esetben viszont az adós a fizetőképessége helyreállítására alkalmas program, a hitelezők listája és az általa kidolgozott egyezségi javaslat egyidejű előterjesztésével jogosult egyezségi tárgyalás tartását kérni, amit a bíróság *köteles kitűzni*. Az adós rendelkezési joga e körben fennmarad, azaz ilyen esetben nem érvényesül a főszabály¹⁷, vagyis hogy a felszámolás kezdő időpontjától a gazdálkodó szervezet vagyonával kapcsolatos jognyilatkozatot csak a felszámoló tehet.

Az adósnak a Csódtv. 41. § (2) és (4) bekezdésében meghatározott okiratokat csatolnia kell a kérelméhez, és ezek, valamint a képviseleti jog igazolására alkalmas meghatalmazás hiánya esetén a bíróság hiánypótlásra hívhatja fel az adóst. Viszont ezen minimum-követelmények teljesítése esetén, a Választottbíróóság ítéletéből levonható tanulság alapján a bíróság nem vizsgálhatja egyéb, az egyezségkötés sikerességére utaló körülmények fennállását, továbbá, egyes adatok és dokumentumok rendelkezésre állását csak az egyezségi tárgyalás időpontjában, nem pedig annak kitűzésekor várhatja el. Így egyes okiratok esetében a kitűzés és a tárgyalás között eltelt időszak szolgál arra, hogy azok beszerzésre, kiállításra kerüljenek, különösen abban az esetben, ha az adós még folytat gazdasági tevékenységet, mivel ilyenkor a korábban csatolt okiratok elavulttá vagy meghaladottá válhatnak.

Mindezek alapján nem elvárható, hogy a megkötendő egyezség végrehajtásához szükséges fedezet előzetesen rendelkezésre álljon, miután a fizetőképesség helyreállítására alkalmas program az adós által kidolgozott üzleti terv, amely célja éppen a hitelezői követelések kiegyenlítésére szolgáló fedezet megteremtése. Jogszabályi rendelkezés hiányában nem követelhető meg, hogy az egyezségi tárgyalás kitűzésekor rendelkezésre álljon az adós tulajdonosának cégkivonata, szándéknyilatkozatok, bankgarancia vagy végleges megállapodások, így a hitelezők és az adós közötti megegyezés létrejötte sem lehet előfeltétele az egyezségi tárgyalás kitűzésének. A részletes reorganizációs tervnek is az egyezségi tárgyaláson kell rendelkezésre állnia, miután a fizetőképesség helyreállítására alkalmas programot és az egyezségi javaslatot a felszámolás időszaka alatt vezetett könyvviteli nyilvántartások adataival kell megalapozni¹⁸, amelyre vonatkozóan a felszámoló szolgáltathat adatot.

A magyar bírói gyakorlat lényegében a Választottbíróóság álláspontjával egyezően rögzíti, hogy a vitatott igények elbírálása nem előkérdése az egyezségi tárgyalás kitűzésének, mert a bíróságnak az egyezség megkötésére jogosult hitelezőket kell idéznie a tárgyalásra, egyezség megkötésére pedig az a hitelező jogosult, akinek a követelése a felszámoló által nem vitatott, és nem tartozik az 57. § (1) bekezdés a) illetve c) pontjának hatálya alá.¹⁹ Helytálló a Fővárosi Bíróság hiánypótlásra felhívó végzésben foglalt azon tájékoztatás, amely szerint „a *következésként kialakult bírói gyakorlat szerint az egyezségkötés pillanatában nem lehet folyamatban vitatott hitelezői igény és kifogás elbírálására irányuló eljárás*”, azonban az ilyen jellegű eljárás folyamatban léte csak az egyezség megkötésének, nem pedig az egyezségi tárgyalás kitűzésének képezi akadályát.

Az adós egyezségi tárgyalás tartása iránti kérelmének teljesítéséről való döntést nemcsak az nem befolyásolhatja, hogy az egyezség megkötésére előreláthatólag sor kerül-e, hanem az sem értékelhető az adós hátrányára, hogyha korábban a felszámolási eljárásban érdektelennek mutatkozott a fizetőképessége helyreállításában, vagy, hogy nem kért csódvédelmet. Mint említésre került, adós az ismertetett ügyben a hitelező felszámolás elrendelése iránti kérelmére nyilatkozatot nem terjesztett elő, majd a fellebbezése tekintetében a bíróság hiánypótlási felhívásának nem tett eleget. Mindez azonban nem vonhatja el adós azon jogát, hogy egyezségi tárgyaláson kísérelje meg a hitelezőkkel való megegyezést. Figyelembe veendő továbbá, hogy az

¹⁷ A Csódtv. 34. § (2) bekezdése alapján a felszámolás kezdő időpontjától a gazdálkodó szervezet vagyonával kapcsolatos jognyilatkozatot csak a felszámoló tehet.

¹⁸ A felszámolás számviteli feladatairól szóló 225/2000 (XII.19.) Korm. rendelet 4. § (9) bekezdése

¹⁹ ÍH 2007.138, Fővárosi Ítéletábla 12. Fpkf. 44.242/2006/3

De iurisprudencia et iure publico

egyezség adott esetben a hitelezők érdekeit is szolgálhatja, miután előfordulhat, hogy a követelésük az egyezség folytán nagyobb arányban térül meg²⁰.

Az ismertetett eljárás során az alperes álláspontja az volt, hogy a felszámolási eljárásra vonatkozó jogi szabályozás célja minden országban, így Magyarországon is az, hogy a hitelezők érdekeit védje, nem pedig az adósét, aminek következtében a hitelezők érdekei nem sérülhetnek amiatt a célkitűzés miatt, hogy biztosításra kerüljön az adós társaság gazdasági tevékenységének folytatása. Az érvelés szerint egyezségi tárgyalás tartása iránti kérelem elutasítása csak abban az esetben nem indokolt, ha az adós egyezségi javaslata megfelel mind az adós, mind a hitelezők érdekeinek.

Ugyanakkor, a jelen ügyben a magyar bíróság nem jutott el oda, hogy az adós egyezségi ajánlata tekintetében a hitelezők érdekeinek való megfelelést vizsgálja, miután az egyezségi tárgyalás kitűzéséhez szükségtelen, és jogszabály által elő nem írt feltételekhez kötötte az egyezségi tárgyalás tartását.

A Választottbíróság helyesen állapította meg az ítéletben, hogy a magyar szabályozás nem állít fel hierarchikus sorrendet az egyezségi tárgyalás tartása és a vagyontárgyak kielégítése között. Így elméletben előfordulhat az az eset, hogy miközben a bíróság eleget tesz a jogszabályban előírt kötelezettségének, és a kérelem beérkezésétől számított 60 napon egyezségi tárgyalást tart, egyidejűleg a felszámoló is eleget tesz a jogszabályban előírt kötelezettségének, és értékesíti az adós vagyontárgyait. A párhuzamosan, de egymással ellentétesen zajló eljárásoknak a megakadályozása érdekében megfontolandó a jogalkotó részéről annak szabályozása, hogy egyezségi tárgyalás kitűzése esetén, annak lezárásáig a vagyontárgyak értékesítése iránt a felszámoló ne intézkedhessen.

²⁰ Darai Péter: *A felszámolási egyezség a hatályos csődtörvény alapján*. 16. o. In *Gazdaság és Jog*, 2011/6, 13-18. o.

*Simon Nikolett PhD-hallgató,
Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
Doktori Iskola*

*X. évfolyam | Vol. X
2016/1. szám | No. 1/2016
Tanulmány | Article
www.diejp.hu*

Összehasonlító büntetőjogi szempontok a hamis eskü európai szabályozásához

Bevezető

A büntetőjogban a gyakorlattal és az elmélettel foglalkozók számára is nagy kihívást jelent egy-egy jogintézmény esetében az a törekvés, hogy megfelelő nemzetközi jogi kitekintés és összehasonlítás keretében vizsgáljon egy-egy büntetőjogi jogintézményt. A büntetőjog számos szakrális hagyománnyal bír, így különösen a különböző eskük és büntetések rendszerét illetően. A büntetőjogi értelemben vett eskünek a hazai jog keretein túl történő elemzéséhez a történeti fejleményeken túl, a nemzetközi standardokhoz igazodva egyaránt hozzátartozik az egyes külföldi országok joganyagának ismerete, különösen, ha a büntető anyagi jog területén új büntető törvény van hatályban. Ennek elemzéséhez elengedhetetlenül szükséges az egyes európai országok, jelen tanulmány keretében a germán nyelvcsaládba tartozó országok Büntető Törvénykönyveinek vizsgálata.

A nemzetközi jog pedig magában rejti azt a sajátos értelmezési lehetőséget, mely a Btk. XXVI. Fejezetéből is következik, azaz, hogy a hamis tanúzás büntette leginkább az egyes európai törvénykönyvek relációjában értelmezhető. Ez utóbbi annak ellenére érvényes, hogy a magyar büntetőjogi szabályozás több helyen egyedülálló, és kifejezetten a magyar közjogi hagyományokra épít, és e körben jelentőséggel bírnak a hamis tanúzás és a hamis eskü relációjában a vallási elemek¹ és hagyományok. Az összehasonlító büntetőjogi tanulmány célkitűzése az, hogy a büntető anyagi jog tudományán keresztül, a Büntető Törvénykönyv Különös részének témakörébe tartozó kérdések és alkotó jellegű gondolatok felvetésével segítse a büntetőjogi és az kánonjogi irodalom bővítését.

A publikáció célja a fentiekén túl az is, hogy a német, osztrák és svájci Btk.-k hamis esküre vonatkozó szabályainak elemzésével a hazai Btk.-ban szereplő hamis tanúzás büntetéhez kapcsolódó dogmatikai elemzéseket bővítse immáron, kifejezetten nemzetközi összehasonlító büntetőjogi szempontokat érvényesítve. Továbbá, hogy a magyar büntetőjogban ismert folyamatokat és, ezáltal a hamis tanúzás bűncselekményét, a nemzetközi egyházi eredetű és világi eredetű megoldásokat érvényesítő törekvések fényében alkalmazhassuk és kutassuk a hazai és külföldi jogforrásokban.

A tanulmány kettő típusú ország csoportot különböztet meg a hamis tanúzást illetően, egyrészt a hamis esküt érvényesítő, tehát a tisztán a szakrális vonulatot képviselő, illetőleg a hamis tanúzás és a hamis eskü jegyeit ötvöző hamis esküvel megerősített hamis tanúzás formáját érvényesítő országokat. A hazai jogszabályokon és gyakorlat tapasztalatain túl számos következtetés vonható le a periuriumot érvényesítő országok szabályozásából, melyek a magyar

¹ Heil Fausztin: *A hamis tanúzás és a hamis eskü kérdéséhez.* In Jogtudományi Közlöny, 1983/30. szám, 243-244. o.

keresztény hagyományokhoz hasonlóan ismerik és alkalmazzák a hamis esküt, mintegy bűncselekményi szintre emelve azt.

Ennek alapján a következőkben azon ismerv mentén kívánok különbséget tenni a germán nyelvű büntető tárgyú törvények között, hogy tisztán szakrális büntetőjogi, avagy vegyes szakrális büntetőjogi szabályozást érvényesítenek-e. Az előbbi kategóriába tartozik a német Strafgesetzbuch-on kívül az Olasz Codice Pénal is, az utóbbi kategóriába pedig, szorítkozva kizárólag a germán nyelvi csoportra, az osztrák, a svájci, és ezen túl az 1961. évi V. törvényig hatályban lévő magyar büntetőjog.

I. A szakrális és vegyes szakrális büntetőjogi szabályozást követő országok jogforrásainak margójára

A germán nyelvcsaládba tartozó Ausztria és részben Svájc kifejezetten hasonlóan a jelenleg hatályos Btk.-hoz, az alapesetek körében már elhagyja a hamis esküre vonatkozó szabályozást, és egy, a hazai jogra is jellemző kizárólag a hamis tanúzás büntetendősége mellett állást foglaló rendszert juttat érvényre. Ennek különös jelentősége van akkor, amikor nem kizárólag a tényállás történeti áttekintését kívánom megadni, hanem egy olyan teljes kép kialakítása a cél a bűncselekmény tényállását illetően, amely kiemeli az egyes szakrális elemek szerepét a büntető anyagi jogban, ezzel hozzájárul a keresztény vallási örökséghez. Tehát nem két idegen témakör egyes kérdéseinek összevetéséről van szó, hanem immáron egy úgynevezett szakrális büntetőjogról a klasszikus büntetőjogi szabályok mellett.

A következőkben, a büntetőjog tudományában az egyes jogalkotói és jogalkalmazó fejlemények hatására kívánom tovább bővíteni az egyházi tudományos értekezések körét, figyelemmel a hamis eskü bűncselekményére.

II. A nemzetközi összehasonítás alapja a magyar jogrendben

A következőkben az egyes germán nyelvcsaládhoz tartozó jelenleg hatályos Büntető Törvénykönyvek megoldásait fogom bemutatni magyar nyelven de lege lata és az egyes országokat attól függően kívánom csoportosítani, hogy azok szakrális vagy vegyes szakrális büntetőjogi szabályozást követnek-e a hamis tanúzás deliktuma vonatkozásában. A csoportképzés ismére tehát az, hogy a hamis eskü hol érvényesül Európában, a kutatás célja pedig egyebekben nem más, mint az eddig rendelkezésre álló történeti forrásokon túl egy nemzetközi jogi szempontú összehasonítás a magyar és germán nyelvcsaládba tartozó német, osztrák és svájci Büntető Törvénykönyvek között.

Elsőként a magyar büntető anyagi jogot jellemző történeti fejleményeket mutatom be, melynek súlypontja egészen a Csemegi-kódex módosításáig az egyházi gyökerekig visszanyúló hamis eskün alapult a hamis tanúzás, mint igazságszolgáltatási büntett vonatkozásában. A hazai, ugyanakkor nemzetközi szempontokat érvényesítő alapvetések után, a hatályos Btk. és emellett a Büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénnyel kapcsolatos, (a továbbiakban Be.) az egyes a tanúzási akadályokról szóló rendelkezéseinek magyarázatára is kitérek, emellett alkotó jellegű megállapításokat is kívánok tenni a tárgykörben.

Míndezek által betekintést nyerhetünk Európa szakrális és releváns vegyes szakrális büntetőjogi tényállásaiba, emellett ezen ismeretek fontosságát és használhatóságát is hangsúlyozni kívánom az új Btk. joggyakorlatának újonnan történő alakulása illetőleg az aktuális Be. kodifikációjának kapcsán.

III. Religio és perjurium a magyar büntetőjogban

A korai magyar jogfejlődést elsősorban az jellemezte, hogy a hamis tanúzásra és esküre egy deliktumként tekintett, melyeket Szent István törvényei a „perjurium” kifejezés alatt tárgyaltak,² és Szent István II. törvényének alapján a hamis eskü büntetése a kéz levágása vagy az annak megfelelő váltság volt. 1222 után a szentszékek jártak el többek között a hamis esküt érintő ügyekben, így a római katolikus egyház szentszéki ülnökökből alakult bíróságai³ bíralták el a hamis eskü miatt eléjük került ügyeket.

Az 1458. évi IX. törvénycikk az egyházi személyek bíraskodásánál már tartalmazott rendelkezéseket a hamis esküre vonatkozóan, olyan tárgykörben, melyben az egyházi személyek (egyházi bírák, akár érsekek és püspökök, akár helyetteseik) bíraskodhattak. Ugyanebben a tárgykörben tartalmaz részletesebb rendelkezéseket a 1462. évi III. törvénycikk 8.§-a, amely a hamis eskü alatt a következőket érti: „az eskü meg nem tartásának és minden hamis eskünek a dolga, és minden ügy, melynek végcélja a bűnös megjavítása.”⁴

A Tripartitumban⁵ a szent korona elleni hamis eskü szerepel, melyet a felségsértések és hűtlenségekről szóló törvényekhez hasonlóan, a bűnös saját osztályrészére alkalmaztak.⁶ A becstelenségi büntetés kiszabására sor kerülhetett egyrészt a királyi ügyigazgató által, másrészt a sértett fél feljelentése alapján, magánvétségként. A hatályos büntetőjog jogintézménye a magánindítvány a korban még ilyen elnevezés alatt nem szerepelt. A későbbiekben ez kikopott a gyakorlatból, törvényi alkalmazására sem került sor, végül közvérdra üldözendő bűncselekmény lett.⁷

A Tripartitum „crimen perijuri” néven büntette a hamis esküt, mint büntettet, amely alatt a törvényszéki eskü megszegését és mások jogainak veszélyeztetését értette. A büntett alanyaiként azokat jelölte meg, akik képesek az eskütételre és a tizenkettedik életévüket betöltötték.⁸ Speciális szabályok vonatkoznak a királyra és az ország primására nézve, ők ugyanis nem személyesen, hanem ügyigazgatóik által tettek törvényszéki esküt. A későbbiekben ezt a kiváltságot kiterjesztették esztergomi érsekekre, valamint a lövöldi perjelekre is, és más személyekre is az országban, mely kiváltságoknál fogva a részükre bíróilag megítélt eskü letétele alól fel voltak mentve s megengedték nekik, hogy helyettük az ő tisztviselőik esküdhessenek.⁹ Egyebekben Werbőczy István a hamis eskünek is két fajtáját különböztette meg „transgressio liciti iuramenti” és a „mednacium iuramento firmatum” elnevezések alatt.

A hamis eskü tárgyai tekintetében élénk viták folytak Európa szerte, hogy létezik-e ügydöntő, pót-, fedezési-, becslő-, vagy tanúzási eskü.¹⁰ Magyarországon a harmadik, és utolsóként említett változatok is megtalálhatóak voltak. Abban mégis kétséget kizáróan egyetértés volt, hogy „aki szándékosan más kárára a valódinál nagyobb értéket esküvel erősíti, hamis esküben váljék bűnössé, valamint hogy a vétkességi hamis eskü nem létezik”.¹¹ Ez utóbbi gondolatot kétségesnek tartom, tudniillik a hamis tanúzás gondatlan formája a jelenleg hatályos

² Angyal Pál: *Pénzhamisítás. Hamis tanúzás és hamis eskü. Hamis vád.* Attila Nyomda- Részvénytársaság, Budapest, 1940. 96. o.

³ Háger Tamás: *A magyar büntető igazságszolgáltatás az államalapítást követő első századokban a római és az európai jogfejlődés tükrében.* DJM, 2014/1-2.szám 51.

⁴ 1462. évi III. törvénycikk 8.§

⁵ Tripartitum opus iuris consuetudinarii incltyi regni Hungariae.

⁶ Werbőczy István 30. II. 5.§ In Pauler Tivadar: *Büntetőjogtan. Anyagi büntetőjog különös része. Alaki jog.* Második javított és bővített kiadás, Pfeifer Ferdinánd Kiadó, Pest, 1870. 89. o.

⁷ uo.

⁸ Tripartitum opus iuris consuetudinarii incltyi regni Hungariae I. 30. II. 37.

⁹ Az esztergomi érseknek és a lövöldi perjelnek az a kiváltsága, hogy tiszteik által tegyenek esküt, tiszteletben tartandó címet viselő 1550. évi LXIV. törvénycikk.

¹⁰ Pauler: i.m. 91. o.

¹¹ uo.

De iurisprudencia et iure publico

magyar büntetőjogban is ismert és létező alakzat.¹² Az Tripartitumot követő években a „perjurio” kifejezés végigkísérte a XVIII. század egészét, majd az 1792. évi javaslat „De falsis testibus seu perjurio” cím alatt foglalta össze a hamis tanúzásra vonatkozó rendelkezéseket.

Az 1843. évi magyar büntetőjogi javaslat első részében volt megtalálható a hamis eskü, mint büntett, amit szűkebb értelemben az követhetett el, „aki a polgári keresetben a perdöntő esküt szándékosan hamisan mondta, illetőleg a nyilvánító eskü következtében hamis felfedezést tett”.¹³

Az 1868. évi LIV. törvénycikk 22. §-ának is szerves részét képezte a hamis eskü. Emellett ugyanebben a törvényben szó esett a hamis eskü előtt a hatóság részéről elhangzó figyelmeztetés tartalmáról,¹⁴ és arról, hogy rendkívüli fontossággal bír az, hogy a hamis eskü következményeit és az igazmondás fontosságát a tanú megértse. A bíróság ez utóbbit az esküminta elfogadásával biztosította.¹⁵

A Csemegi-kódex megvalósította a már a XIX. század elején is megfogalmazódott törekvéseket. A kódexben a hamis tanúzásról és hamis esküről a XII. Fejezet szólt. A bűncselekmény alapesete az esküvel megerősített hamis vallomástétel volt, melynél, mint látható, az eskü szinte csak másodlagos lehetett, a fő tényállási elem a hamis tanúvallomás lett. Tehát a hamisság nem az eskütételt jellemzi, hanem kifejezetten és egyértelműen a tanúvallomás ismérve e tényállásban.¹⁶

A Csemegi-kódex idején még büntetőjogi kategória volt a kihágás,¹⁷ ezért az erre vonatkozó hamis tanúzás és eskü megvalósítása e körben is lehetséges volt. A tényállás szerves részét képezte továbbá a polgári ügyben való elkövethetőség, amely akár öt évig terjedő börtönt, valamint négyezer forintig terjedő pénzbüntetést is maga után vonhatott. A polgári ügyek még egy kritérium kapcsán érdemelnek említést, mégpedig az értékhatár alapján történő differenciálás okán, ennek megfelelően az ügy tárgyának értéke alap gondolatát tekintve egyezően a hatályos Btk.-val, kiemelt jelentőséggel bírt.¹⁸

Az alanyiság tekintetében a szakértő, a tolmács és a fordító is egy tekintet alá esett a tanúval. Az ezzel kapcsolatos szabályok megegyeznek a Btk.-nak a hamis tanúzás alanyairól szóló rendelkezéseivel. Az esküvel való megerősítésre külön szabályok vonatkoztak, az előbbieken említett alanyok és ügyek szerint differenciálva. A kódex szerint a bűncselekményhez a felbujtás az általános szabályok szerint kapcsolódhatott, valamint erre külön büntetési tételt rendelt a szerint, hogy azt büntető, avagy polgári ügyben követték el.

A büntettekhez társult a hivatalvesztés is, továbbá egy olyan negatív listát is tartalmazott, mely azokról a személyekről is rendelkezett, akik a cselekményt nem követhették el.¹⁹ A 225. § szakasz büntetlenséget biztosított azok számára, akik egyezően a Btk.-val vallomásukat visszavonták, azonban a kódexben ez csak akkor érvényesülhetett, ha a feljelentést még nem tették meg vagy a bűnvádi eljárás nem indult meg, és mielőtt hamis tanúzásából, nyilatkozatából

¹² 2012. évi C. törvény 272.§ (6) Aki a hamis tanúzást gondatlanságból követi el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

¹³ 1843. évi magyar büntetőjogi javaslat I. rész 237-253.§

¹⁴ A büntetőjogi felelősség tudatában való kijelentés a Tripartitumban a de poena perjurorum et auariorum; Ludas appellatorumként szerepelt. In Tripartitum: 30. cím.

¹⁵ 1868. évi LIV. törvénycikk 242.§ Mielőtt a fél eskütételre bocsáttatnék, a bírónak meggyőződést kell szereznie arról, hogy az esküminta értelmét tökéletesen felfogta. E végből az eskü szavait előtte olvassa fel, s ha szükséges, magyarázza meg; egyszersmind pedig az eskü szentségére és a hamis eskü következményeire figyelmeztesse.

¹⁶ 1878. évi V. törvény 213.§ Aki bűnvádi ügyben, a bíróság előtt, az ügynek valamely lényeges körülményére nézve hamis vallomást tesz, és azt esküvel megerősíti: a hamis tanúzás büntetést követi el, és öt évig terjedhető fegyházzal büntetendő.

¹⁷ 1879. évi XL. törvény a kihágásokról.

¹⁸ 1878. évi V. törvény 216.§

¹⁹ 1878. évi V. törvény 224.§ Nem büntettedik az e fejezetben meghatározott cselekmények miatt az: 1. a ki a valónak megvallása által önmagát büntetendő cselekménnyel vádolná. 2. a ki büntető, vagy fegyelmi ügyben jogosítva volt a tanúzást, vagy véleményadást megtagadni, de ezen jogára a bíróság által figyelmeztetve nem lett.

De iurisprudencia et iure publico

vagy esküjéből másra hátrány háramlott volna. A hatályos törvény az alapügy befejezését jelöli meg végső időpontként arra, hogy a tanú a vallomását visszavonja.

Az 1961. évi V. törvénnyel kapcsolatban elmondható,²⁰ hogy a hamis tanúzás dogmatikai alapjai tekintetében jelentős előrelépés volt érzékelhető az ide vonatkozó rendelkezéseit illetően. A hamis tanúzásról szóló releváns szakaszai, egyezően a hamis váddal, helyesen az igazságszolgáltatás elleni bűntettek között kerültek elhelyezésre, emellett a hamis tanúzás alapeseti tényállása is fontos tényállási elemekkel bővült. Ez utóbbiak alatt, az ügy lényeges körülményére való vonatkozathatóságot, valamint azt kellett érteni, hogy a törvény nem csak a valótlanság kinyilvánítását, hanem a való elhallgatását is büntetni rendelte.²¹ A törvény további a tanulmány tárgya tekintetében releváns változása, hogy elhagyja az esküvel való megerősítésre való utalást, ezzel végleg kiiktatja a vallási elemeket a tényállásból, és egészen a jelenleg hatályos Btk.-ig a nem szakrális büntetőjogi szabályozás jut érvényre, melyet a későbbiekben az egyes germán nyelvű Büntető Törvénykönyvek hamis esküre vonatkozó rendelkezéseivel összevetve fogok elemezni.

IV. A német hamis eskü

A német Büntető Törvénykönyv kilencedik fejezetében hamis tanúvallomás és hamis eskü címmel²² tartalmaz rendelkezéseket a hamis tanúzásról, mint az igazságszolgáltatás rendes működését támadó bűntettéről, melyet egy helyen tartalmaz a hamis esküvel. A német törvény rendszerének sajátossága eltérően a magyar közjogi hagyományoknál elemzettektől az, hogy először, külön a hamis tanúvallomást szankcionálja, majd ezt követően külön szakaszban szól a hamis esküről. A hamis tanúvallomás vonatkozásában megjegyezném, hogy a német Btk. a magyar büntetőjogban megismert szöveg alapján a hamis tanúzást bünteti, ha azt nem eskü alatt teszik meg.²³

A német törvény szövege alapján, ha valaki a bíróság vagy az eskü alatt teendő tanúvallomás vagy szakértői vélemény értékelésére jogosult hatóság előtt hamis tanúvallomást tesz, illetőleg hamis szakvéleményt terjeszt elő, és ebben lényegesen eltérő megoldást érvényesít, mint a magyar jog, mert csak akkor büntetendő három hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel és követ el bűncselekményt az elkövető, ha ezt nem hamis eskü alatt teszi.

A korábbi jogfejlődés áttekintése alapján azonban elmondható, hogy a német büntetőjog, különösen a német nemzeti tervezet kizárólag az esküvel megerősített hamis nyilatkozatot büntette.²⁴ A német törvény kapcsán leszögezném továbbá, hogy jelenleg hatályos formája hasonlóan a 1871. évi német Btk.-hoz a hamis esküt említi első helyen, ugyanakkor a jelenleg hatályos törvény hamis eskü helyesbítésére vonatkozó rendelkezései tágabb körűek, mint a korábban felhívott törvényhely, és e körében figyelemmel kell lenni a hamis vallomás helyesbítésére és a vallomástételi szükséghelyzet egyes eseteire.

A hamis eskü tényállása pedig olyan esetekben alkalmazandó, amikor a tanú, a bíróság előtt vagy eskü alatt, illetve a szakértői vélemény értékelésére jogosult hatóság előtt esküt tesz.²⁵ Mindkét cselekmény bűncselekményt valósít meg, és a magyar büntetőjoggal összehasonlítva különbséget tesz az esküvel megerősített és a meg nem erősített vallomások között. A német Btk. az esküvel meg nem erősített hamis tanúzást, mely egyebekben lényegét tekintve a hatályos

²⁰ 1961. évi V. törvény a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről.

²¹ 1961. évi V. törvény 176.§ (1).

²² Falsche uneidliche Aussage und Meineid.

²³ "Strafgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland. 153.§ Falsche uneidliche Aussage. Wer vor Gericht oder vor einer anderen zur eidlichen Vernehmung von Zeugen oder Sachverständigen zuständigen Stelle als Zeuge oder Sachverständiger uneidlich falsch aussagt, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

²⁴ Angyal: i.m.117. o.

²⁵ 54 Meineid (1) Wer vor Gericht oder vor einer anderen zur Abnahme von Eiden zuständigen Stelle falsch schwört, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bestraft.

De iurisprudencia et iure publico

magyar Btk. 272. §-ában foglaltaknak felel meg, a „falsche uneidliche aussage” elnevezése alatt szerepelteti. Ezt magyar nyelvre fordítva hamis nyilatkozatként vagy eltérő értelmezés alapján, a magyar jogban használatos bűncselekmény elnevezéssel élve hamis tanúvallomásként lehet fordítani.

Ellentétben az angol nyelven használatos perjuryval, a német Btk. 154. §-ában szereplő „meineid” a hamis eskü magyar megfelelője. Míg a német büntető anyagi jog a hamis eskü fogalmával is operál, addig a hazai büntetőjogban az eskütétel és esküvel való megerősítés a büntető anyagi jogból kivont, és ezen vallási gyökereken alapuló eskütétel jelentősége, ha közvetetten is, de áttevődött a Be.-re. Ennek alapján a tanúra vonatkozó figyelmeztetések között hasonló szabályokat találhatunk.

A német büntető anyagi jogban a hamis esküt elkövető személy büntetése maximálisan egy évig terjedő szabadságvesztést jelenthet. A (2) bekezdés alapján a büntetés hat hónaptól öt évig terjedős szabadságvesztés. A 155. § szakasz alapján nem kizárólag az eskütétel, hanem az esküt megerősítő hamis nyilatkozat, továbbá az arra való utalás is egy tekintet alá esik a hamis esküvel. A következőkben a hazai jogalkotástól idegen, azonban a szakrális esküvel kapcsolatos tovább büntetendő cselekményekkel kívánok foglalkozni, elsőként az ugyanezen fejezetben található „az eskü helyettesítésére szolgáló hamis bizonyítékadással”. Ennek kapcsán megjegyezném, hogy e körben a német Btk. azon magatartásokat tekinti tényállásszerűnek, melyeknél az elkövető, azaz az esküt tevő személy a hatóság előtt biztosítékot ad, illetve erre hivatkozik.²⁶

A „false versicherung an eides statt”²⁷ jogintézményén túl a vallomástételi szükséghelyzet is összefügg a hamis esküvel, méghozzá akként, hogy a német Btk. lehetőséget ad a büntetés enyhítésére, és a hamis eskü következményeitől való mentesülésre,²⁸ ha a hamis esküre azért került sor, mert a tanú magát vagy hozzátartozóját kívánta megóvni a büntetés kiszabásától vagy intézkedés alkalmazásától.

Ez az intézmény a magyar Btk.-ban kifejezetten nem kap helyet és a Be. sem értékeli azt a helyzetet, ha a tanú, mint hozzátartozó a megfelelő figyelmeztetések tudatában, – ha ez a tanúvallomásról készült jegyzőkönyvből is kitűnik – hamisan tanúskodik, annak érdekében, hogy hozzátartozóját a büntetés kiszabásától mentse. A német Btk. ezzel szemben kifejezetten értékeli a hozzátartozó efféle cselekvőségét, és a 157. § szakasz vonatkozásában lehetővé teszi a konkrét enyhítést vagy azt, hogy vele szemben a büntetés kiszabásától eltekintsenek. Ebből következően annak vizsgálata is szükséges lenne, hogy mikor kötelezhető eskütétele a tanú a német szabályok alapján,²⁹ ennek bővebb elemzése azonban meghaladná e tanulmány kereteit.

Összességében a német Btk. egyértelműen a tiszta szakrális büntetőjogi vonulatot képviseli a hamis esküt illetően, melynél tetten érhető az a vallási elem, mely a magyar közjogi hagyományokat is jellemezte az 1961. évi V. törvényig. Összevetve a magyar szabályokat a német Btk.-val elmondható, hogy más rendszerben szabályozza a bűncselekményt, így a hamis esküt és annak megerősítését nyilvánítja bűncselekménnyé, emellett azt a hamis tanúzás elé helyezi.

V. A hamis eskü jelentősége az osztrák és svájci Btk.-ban

Az osztrák³⁰ és a svájci Btk.³¹ releváns szabályait összehasonlítva a hamis tanúzást az osztrák Btk. abban a kontextusban tartalmazza, hogy első helyen szabályozza az alapeseti tényállást, illetve a

²⁶ StGB. 156. § Falsche Versicherung an Eides Statt Wer vor einer zur Abnahme einer Versicherung an Eides Statt zuständigen Behörde eine solche Versicherung falsch abgibt oder unter Berufung auf eine solche Versicherung falsch aussagt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

²⁷ StGB. 156. §

²⁸ Dolezsálek Antal: *A hamis eskü rettenetes következményei*. In Religio és nevelés, Királyi Magyar Egyetemi Könyvnyomó Intézet, 1870/16. szám. 318. o.

²⁹ Vesd össze a Be. 82. §-ával.

³⁰ Bundesgesetzblatt-Strafgesetzbuch.

De iurisprudencia et iure publico

hamis szakvélemény adását és fordítást, ugyanakkor e körben az osztrák Btk. a német nyelvcsaládba tartozó szabályokat támasztja alá, mert az esküvel való megerősítését a cselekménynek, már a minősített esetek között tartalmazza.³² Így a tényállásszerű magatartás súlyosabban minősül, ha a hamis tanúzást eskü alatt teszik, illetve ha arra hivatkozik a tanú.³³

Megjegyezném egyebekben, hogy az osztrák Btk. különbséget tesz a bíróság előtti és a közigazgatási hatóságok előtti³⁴ hamis tanúskodás között,³⁵ utóbbit enyhébben büntetve. E körben, egyebekben az osztrák Btk. alapeseti tényállása megegyezik a hatályos magyar Btk.-val, ellenben a minősített eset kapcsán már a német Btk.-val egyezően tartalmaz adekvát szabályokat. A „mendacio summi quoque nominiscontemtum adinguat”,³⁶ azaz a magasabb Isteni felség semmibe vételével való tetézése a hamis tanúzással elkövetett cselekményeknek, az osztrák Btk. ide vonatkozó rendelkezései alapján is súlyosabb büntetést von maga után. Megállapítható tehát, hogy a fentiek alapján a magyar Btk.-ban érvényesülő szabályozási koncepció érvényesül.³⁷

Az osztrák Btk. rögzíti továbbá, hogy nem kizárólag az eskü alatti hamis vallomás, valamint annak esküvel történő megerősítése, tehát egyfajta vallási felelősség súlya alatt való cselevés, hanem ezen felül, ha a törvény előírja az eskütételt, abban az esetben a bíróság előtti hamis eskü is büntetendő. Ez akár hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztést is jelenthet a hamis vallomást tevő tanú számára. E törvény továbbá a hamis tanúzás különös esetei között a szükséges hamis tanúvallomás esetéről is rendelkezik, és hasonlóan a német Btk.-nál elemzettekhez a hozzátartozó akkor is mentesíthető a hamis tanúvallomás miatt szükséges büntetés kiszabásától, ha hozzátartozója érdekében követte el a cselekményt. Megállapítható azonban, hogy ez nem vonatkozik arra az esetre, ha eskü alatt teszik a tanúvallomást, erről ugyanis kifejezetten nem szól a törvényhely.

A svájci Btk. hasonlóan az osztrák Btk.-hoz, más szabályozási elveket érvényesít az igazságszolgáltatás elleni bűntettek és vétségek között a hamis tanúzás címszó alatt. A valótlan tartalmú nyilatkozat adása, akár tanúként, szakértőként vagy fordítóként, vagy tolmácsként követik el, az esküvel megerősítése a (2) bekezdés alapján minősül tényállásszerű magatartásnak. A tényállás érdekessége, hogy a vallási eredetű eskütétel csak és kizárólag akként jut szerephez és akkor büntetendő, ha a tanúvallomás megerősítésére szolgál.

Döntő különbség azonban az osztrák Btk. vonatkozó rendelkezéseihez képest, hogy a hamis tanúvallomás esküvel való megerősítése is elkövethető a közigazgatási eljárásban, melyhez hozzátenném, hogy e körben a svájci Btk. egyedülálló szabályozást tartalmazott a fentiek tekintetében Európában. A minősített esetben, mely egyebekben súlyosabban büntetendő, az általam vegyes szakrális büntetőjogi rendszernek nevezett megoldás jut érvényre.

Záró gondolatok

A hamis tanúzás bűncselekménye túlmutatva és magában foglalva a magyar büntetőjog történetében fontos momentumokat, lehetőséget nyújt az olyan szakrális elemeket érvényesítő szabályozási koncepciók megismerésére, mely elsősorban a germán nyelvezetű országok vonatkozásában jellemző. A hamis tanúzás a történeti fejleményeket szemlélve hazánkban rendkívül nagy változáson esett át a hamis esküként való felfogástól, egészen az önálló sui generis

³¹ Schweizerisches Strafgesetzbuch Bundeskanzlei.

³² Schweizerisches Strafgesetzbuch Bundeskanzlei. 307.§

³³ Belovics Ervin- Molnár Gábor Miklós- Sinku Pál: *Büntetőjog. Különös rész.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2013. 402. o.

³⁴ Angyal: i.m. 107. o.

³⁵ Belovics: i.m. 402. o.

³⁶ Angyal: i.m. 98. o.

³⁷ Btk. 272. §

De iurisprudencia et iure publico

deliktumokig történő szabályozásig. A tanulmány kifejezett hangsúlyt fektetett a magyar Büntető Törvénykönyvek a hamis esküt érvényre juttató szabályozására, és a hatályos európai Büntető Törvénykönyvekben kereste azokat a szakrális elemeket, melyek a hamis tanúzás tényállás fejlődését is végigkísérték Magyarországon egészen a Tripartitumtól a Csemegi-kódexen át az új Büntető Törvénykönyvig.

A kutatási eredményeket ismertető tanulmány rámutatott arra, hogy az egyes elemzett országok között mi alapján lehet különbséget tenni a szakrális elemeket illetően, és ezzel kívánta közelíteni a büntetőjog tudományán keresztül a keresztény kultúrát, valamint a büntetőjogot. A fenti, szakrális büntetőjogi szabályozást alkalmazó, hamis esküt tartalmazó törvénykönyvek, olyan, a magyar közjogi hagyományok részét képező szabályozást juttatnak érvényre, mely ugyan ellentétben áll a jelenleg hatályos hazai rendelkezésekkel, ugyanakkor a nemzetközi és egyházjogi kérdések szempontjából különösen fontosak.

Az egyházjogi alapok nélkülözhetetlenek,³⁸ és egyértelműen a kereszténységgel kapcsolatos kérdéseket is felvetnek, melyek egy, a magyar jogban helyet kapó intézmény teljes körű elemzésekor még inkább kiterjesztik a büntetőjogban meglévő ismereteinket, hangsúlyt fektetve az egyes európai országokban érvényesülő büntetőjogi és vallási jellegű jogforrásokban található rendelkezésekre.

³⁸Atzél Béla: *A hamis eskü és a hamis tanúzás a római- és kánonjogban*. Büntetőjogtörténeti tanulmány. (Első közlemény). In Katolikus Szemle, Budapest, 1907. 811. o.

*Szilvási György Péter tanársegéd,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
Közrendészeti és Alkalmazott Vezetéstudományi Intézet
Alkalmazott Rendészettudományi Tanszék*

*X. évfolyam | Vol. X
2016/1. szám | No. 1/2016
Tanulmány | Article
www.dieip.hu*

A rendőrség szerepe egyes közigazgatási eljárások körében

I. Bevezetés

Az Alaptörvény 46. cikke (1) bekezdésének megfelelően hazánkban a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. Míg a rendőrségnek talán leginkább közismert feladata a bűnüldözés, addig indokolt rámutatni, hogy számos rendészeti jellegű, kifejezetten közigazgatási természetű feladat ellátásával is hozzájárul a közbiztonság, de különösen a közrend fenntartásához.¹

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 1. §-ának (2) bekezdése a rendőrséget illetően bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatköröket sorol fel. A „rendészeti” szó vizsgálata, a rendészet természetének és mibenlétének megközelítése lassan könyvtárnyi irodalmat tölt meg itthon és külföldön egyaránt.² Az sem zárható ki, hogy a „rendészet” valójában egyidejűleg jelenthetné az Rtv. szerinti első három feladatcsoportot is.

Elképzelhető olyan vélemény, mely az első két feladatcsoportnak különös jelentőséget tulajdonít, míg a rendészeti feladatkörök közül különösen a közigazgatási feladatok szerepét kisebbnek ítéli. Holott a rendőrség közigazgatási feladatok ellátására történő alkalmazása hagyományosan fennálló világjelenség – hiszen bizonyos ügyek ellátásában a szakértelem és a technikai felkészültség megléte, avagy a szigorú, pl. a közbiztonság érdekében szükséges ellenőrzés biztosítása végett ez könnyen megmagyarázható –, mindemellett a rendőrség szervezeti értelemben hazánkban betagozódik az államigazgatás intézményrendszerébe. Erre egyértelmű formális bizonyíték – többek közt – a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés h) pontja, mely a rendvédelmi szerveket központi államigazgatási szervnek tekinti, és ugyancsak az 1. § (5) bekezdés a) pontja, mely a rendőrséget a rendvédelmi szervek közt első helyen említi.

A rendőrségi szervezet 2010-ben végrehajtott reformja kialakította a jelenlegi, horizontálisan háromfelé osztott új szerkezeti rendet. A rendőrség tehát jelenleg három, különálló egységből épül fel: az általános rendőrségi feladatokat ellátó szervből („hagyományos” rendőrség), a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervből (Nemzeti Védelmi Szolgálat), valamint a terrorizmust elhárító szervből (Terrorelhárítási Központ). A Kormány a rendőrséget a rendészetért felelős miniszter³ útján irányítja. A Kormány irányítási jogkörét példázza egyebek mellett az a tény is, hogy a „hagyományos” rendőrség és a terrorizmust elhárító szerv vezetőjét –

¹ A fogalmi tisztázáshoz lásd pl. Balla Zoltán: *A belső rend és a közrend fogalma a jogszabályokban*. In: Belügyi Szemle, 2000/2. szám, 99-103. o.; Balla Zoltán: *A rendészet és a biztonság összefüggései*. In: Hack Péter–Király Eszter–Korinek László–Patyi András (szerk.): *Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 39-47., különösen 43-45. o.

² Csak példaként a közelműltből, három jelentős munka: Balla Zoltán: *A rendészet kérdései*. In: Belügyi Szemle, 2014/10. szám, 5-19. o.; Christián László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011.; Finszter Géza: *Rendészettudomány*. NKE RTK, Budapest, 2014.

³ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 21. § 22. pontja szerint jelenleg a belügyminiszter.

hasonlóan több más központi államigazgatási, rendvédelmi szerv vezetőjéhez – a miniszterelnök nevezi ki és menti fel [Rtv. 6. § (3) bek.].

A „hagyományos” rendőrségnek központi, valamint területi és helyi (dekoncentrált) szervei vannak. A központi szerv az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK); a területi szervek a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok; a helyi szervek pedig a rendőrkapitányságok és a (határrendészeti) kirendeltségek.⁴ Ez a területi felosztás lényegében megfelel az államigazgatásban általában megszokott szerkezeti rendnek (ld. különösen: központi hivatal központi szerve – kormányhivatal, ill. beolvasztott korábbi területi szerv – járási hivatal, ill. beolvasztott korábbi helyi szerv).

E rövid dolgozatban megkísérlem összefoglalni a „hagyományos” rendőrség rendkívül széleskörű és szerteágazó rendészeti-közigazgatási természetű feladatai közül azokat, melyekkel a hétköznapi életben is gyakran találkozhatunk. Szándékom szerint ez a fajta áttekintés vázaltszerűen megvilágítja majd a legfontosabb szabályokat és eljárási intézményeket. A továbbiakban tehát „rendőrség” kifejezés alatt az általános rendőrségi feladatokat ellátó szervet értem.

II. Államigazgatási, közigazgatási hatósági eljárás, illetve ügy

II.1. A közigazgatás és az államigazgatás, mint kifejezések, számos kontextusban és összefüggésrendszerben jelenhetnek meg. Nem kizárt ezeket szinonimaként kezelni. A szélesebb körben elfogadott megközelítésben azonban a jelentéstartalmát tekintve szélesebb fogalom a közigazgatás, s annak egyik eleme az államigazgatás alrendszere (az önkormányzati igazgatás mellett). A népköztársaság az állam szerepének túlhangsúlyozása okán több tudományterületen (pl. az ún. államjog, államigazgatási jog körében) is szinte kizárólagossá tette az „állam-” kezdetű kifejezések használatát (az állam elhalását annak megerősítése kellett, hogy megelőzze, továbbá az államhatalmi ágak egysége, állami tulajdon stb. mint állandó, nélkülözhetetlen retorikai, egyben tudományos hivatkozási pontként jelentkeztek).⁵

A közigazgatási jog felosztásának egyik módja, hogy azt általános és különös részre tagoljuk. A különös rész másképp szakigazgatás, amelybe jellemzően anyagi jellegű, továbbá eljárási normák tartoznak (hiszen a szakigazgatások témérdek különböző fajtái sajátos eljárási szabályokat is tartalmaznak). Az általános rész a szervezeti normákból és az eljárási normák *közös szabályaiból* áll össze. Hazánkban deklaráltan (bár egyes vélemények szerint *pusztán* deklaráltan⁶) az általános eljárási normák elsődlegessége az alapelv, s a különös eljárási jogszabályoknak – főszabály szerint – az általánoshoz valamilyen módon igazodniuk kell(ene).

Ez a hazai felfogás – illetve az, hogy egyáltalán mód nyílhat egy, a közigazgatási eljárások közös szabályait tartalmazó jogszabály megalkotására – csak 1957-ben jutott „győzelemre”. Ekkor lépett hatályba ugyanis az *államigazgatási eljárás általános szabályairól* szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.). (Meg kell jegyezni, hogy egyes jogszabályok nem erre a törvényre, hanem novellájára, az 1981. évi I. törvényre hivatkoztak.)⁷ Közel fél évszázados életét 2005. november elsején fejezte be, ugyanis

⁴ A szerkezeti rendet a legkisebb szerkezeti egységig lebontva is át lehet tekinteni a rendőrségi honlapon:

<http://www.police.hu/ugyintezes>
(elérés: 2015. szeptember 21.)

⁵ Ld. pl. a korszak meghatározó tankönyvében: Beér János–Kovács István–Szamel Lajos: *Magyar államjog. Egyetemi tankönyv.* 4. változatlan kiadás. Tankönyvkiadó, Budapest, 1972. [A kézirat lezárva: 1959. július 1.] 7-15. o.

⁶ A közigazgatási eljárásjog hazai egyik legnagyobb alakja, Kilényi Géza például időre felhívta a figyelmet arra, hogy az általános eljárási törvény rendelkezéseinek „elsődlegessége” enyhén szólva relatív, és az évtizedek múlásával egyre több és több kivétel keletkezik alkalmazásuk alól. Ld. pl. Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja.* CompLex Kiadó, Budapest, 2009. 25-27., 79-84. o.

⁷ Eredetileg az 1957. évi törvény bevett rövidítése „Et.” volt. Az 1981. évi I. törvény ugyanakkor nem klasszikus novella volt, mivel „egyszerű” módosítás helyett az egész törvény új szövegét egyben hirdették ki (1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes

ekkor lpett hatlyba a modern kor kvetelmnyeinek megfelelni igyekv, egyben nmikpp talakított szhasznlatot alkalmaz u kzgazgatsi eljrsi kvzi-kdex, a *kzgazgatsi hatsgi eljrs s szllttats ltalnos szablyairl szl 2004. vi CXL. trvny* (Ket.).

Az eljrsi (alaki jogi) normk minden joggban az anyagi jelleg normk ltal biztosított jogok s ktelezettsgek rvnyesítést, mobilizlst szllljk. Az eljrsjogokat ltalban a kzjogi joggak kze soroljuk, mivel a jogviszony egyik alanyaknt, avagy jogvitt eldntknt az llam – illetleg az llam nevében valamely kzhatalommal bír szerv vagy szemly – jelenik meg. Ha természetes szemly is az, aki dntst hoz, nem saját mivoltban (mint „magnszemly”) relevns az adott gy szempontjból, hanem olyanknt, aki egy konkrét szervet, vgs soron magát az llamot kpviseli – kzhatalommal bír, akár fizikai knyszerrel is a ktelezettség teljesítésre szrthatja a ktelezettekt. Erre utalt 2012 eltt „A Magyar Kztrsasg nevében” hozott tlet, erre utal „A trvny nevében” vgrehajtott cselekmny (pl. knyszerít eszköz alkalmazása).⁸

II.2. A kzgazgatsi eljrs a legtipikusabb eljrs. Nem a szakma irnti elfogultsg mondatja ezt velnk, hanem a valsg. Klnyi Gza nyomn⁹ mondhatjuk: ha valaki egész letében jogkvet magatartst tanst, nem keveredik senkivel jogvitba, nem kvet el bncselekmnyt, s – szerencsjre – srtettknt, esetleg tanknt sem kell részt vennie sohasem bírsgi trgyalson, vajmi kevés fogalma lehet arról, hogyan is „nz ki” egy polgri vagy egy bnteteljrs. m a kzgazgatssal s a kzgazgatsi eljrssal mindenki találkozik; kzgazgatsi eljrs nlkl nincs llami mlkds; kzgazgatsi eljrsi jogviszony alanya mindenki lesz, brmikpp is lje le az lett. Amikor pldul az anyaknyvbe bejegyzik a gyermek megszletsnek tnyt, a házassgktst, amikor valaki szemlyazonosít igazolvnyt, tlevlet, vezeti engedlyt vagy erklcsi bizonyítvnyt vlt ki, gyflknt találkozik a kzgazgatssal, a kzgazgatsi hatsggal. Nem vletlen tehát, hogy a kzgazgatsi jog mint diszciplna, kiemelt jelentsget kap az oktatsban, s annak ismerete természetesen nem nlklzhet a rendst egyik területn sem.

Kzgazgatsi eljrs azonban csak akkor indulhat, ha olyan tny, krlmny, esemny stb. jelentkezik, amely szksgesst tesz, hogy a kzgazgatsi szervek mobilizldjanak, hogy tevékenysgkt „kifel” irnyulan, azaz nem saját mlkdsk, hanem az gyfelekkel való érdemi gyintzsi tevékenysg keretében ellssk. Erre utalt az e., utal a Ket. is a trvny cme, a trvny clja s trgyi hatlya alatt.

Az e. – mg hatlyvesztse eltt – a kvetkez rendelkezsekkel szablyozta e krdskrt:
„1.  Ennek a trvnynek az a clja, hogy a kzgazgatsi szervek hatsgi eljrsnak szablyozsval elsegítse az llamigazgatsi feladatok eredmnyes elltst.

3.  (1) A kzgazgatsi szerv eljrsa során llamigazgatsi gyben e trvny rendelkezseit kell alkalmazni.

[...]

(3) E trvny alkalmazása szempontjból llamigazgatsi gy minden olyan gy, amelyben a kzgazgatsi szerv az gyfelet rint jogot vagy ktelessget llapít meg, adatot igazol, nyilvntartst vezet, vagy hatsgi ellenrzst vgez.”

szvegrl). Ezt kveten – különsen a rendszervlts utn – meglehetsen kvetkezetlenn vlt e trvny(ek)re trtn hivatkozs rendszere. Patyi Andrs szerint egyedl az lett volna a helyes, ha minden jogszably az 1981. vi I. trvnyre hivatkozik. Ld.: Patyi Andrs (szerk.): *Hatsgi eljrsjogi a kzgazgatsban*. Dialg Campus Kiad, Budapest–Pcs, 2012. 48-49. o.

A tovbbiakban az egyszersg kedvéért jelen tanulmnyban az „e.” rvidítst hasznlom, s az 1957. vi IV. trvnyre hivatkozom.

⁸ Pldul: a rendrk esetében a rendrsg szllttatsi szablyzatrl szl 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet, a pnzgyrk esetében a knyszerít eszközk alkalmazsnak rszletes eljrsi szablyairl szl 31/2004. (VI. 19.) PM rendelet írja el a kifejezs hasznlatt. De e szavak mr jval korbban sem voltak ismeretlenek, gy pl. a Budapest-fvrosi rendrsgrl szl 1881. vi XXI. trvnycikk is elírta alkalmazsukat, tbbek kzt elfogst vagy „nagyobb mrv csoportosuls” sztsztatst megelzen.

⁹ Klnyi professzor számos egyetemi vagy konferenciaeldsban hangslyozta a kzgazgatsi eljrs „elkerlhetetlen” jellegt. Írsban ld. pl.: Klnyi: i. m. 13. o.

De iurisprudencia et iure publico

A Ket. – beépítve a bíróságok által kidolgozott joggyakorlat néhány elemét is – hatályos szövege szerint az alábbiakat mondja ki:

„12. § (1) A közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

(2) Közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy):

a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez,

b) a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével – ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti.”

II.3. Amint erre történt már utalás, a Ket. *elsődlegessége* a közigazgatási eljárási szabályok rendszerében – igen enyhe kifejezéssel élve is – relatív. Nem volt ez másképp már az Áe. idejében sem. A közigazgatási eljárások közül ugyanis az ún. kivett eljárásokra e törvények hatálya egyáltalán nem, az ún. külön tartott (privilegizált) eljárásokra pedig legfeljebb részben terjedt ki. Ez utóbbi eljárásfajták száma az Áe. „korában” egyre és egyre gyarapodott, és jelenleg is igen jelentősnek mondható, habár a Ket. megpróbálta az elsődlegességet visszaállítani. Ám az Áe. külön tartott eljárási listája [mely 2005. október 31-én a 3. § (6) bekezdésében *a)*-tól *s)* pontig terjedt] jelentős részben a Ket.-ben is „visszaköszön”, még ha a „csomagolás” meg is újult. Ezenfelül az eljárási kvázi-kódexbe több száz hivatkozás került be, melyek mind-mind lehetővé teszik, hogy egyéb – sokszor akármilyen szintű – jogszabályoktól eltérő szabályokat állapíthassanak meg. Ilyen körülmények közt nem csoda, hogy néhány vélemény szerint a Ket.-et eljárási kódexnek nevezni túlzott bátorságra vall, ugyanis a kivételek olyan mértékben és számban jelennek meg, hogy valójában a főszabályt túlnövik, s nemhogy erősítenék azt, de egyenesen megkérdőjelezzik az értelmét. Ha ilyen erőteljes pesszimizmusra nem is kell hajlanunk, azért az tény, hogy a megvizsgálandó eljárások némiképp alátámasztják e véleményeket.

A következőkben tehát néhány közigazgatási eljárástípus főbb szabályait kívánjuk bemutatni, olyanokét, amelyekben az eljárási hatáskör a rendőrséget – mint közigazgatási szervet – illeti.

III. A szabálysértési eljárás

A szabálysértések elkövetése esetén alkalmazandó eljárás megítélése az utóbbi időben jelentősen megváltozott. Az Alkotmánybíróság (AB) 1997-ben még a következőképp foglalt állást:

„A szabálysértés »kétarcú« jogintézmény: a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (pl. engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (pl. tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai).”¹⁰

Ekkor az ebben az időben hatályos Alkotmány¹¹ és szabálysértési törvény¹² szabályait összevetve az AB alkotmányellenesnek találta, hogy a törvény a szabálysértéseket elbíráló közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát csak igen szűk körre szorította. Az AB – egyebek mellett – felhívta az Alkotmány 50. § (2) bekezdését, mely azt mondta ki, hogy a közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság ellenőrzi. [Hatályos Alaptörvényünk hasonlóan rendelkezik, amikor 25. cikk (2) bekezdés b) pontjában kimondja, hogy a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről.] Az AB egyértelműen kimondta fenti határozatában, hogy a szabálysértési hatóságok közigazgatási hatóságok, így a szabálysértési határozatok közigazgatási határozatoknak

¹⁰ 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, indoklás II.1. pont.

¹¹ 1949. évi XX. törvény

¹² 1968. évi I. törvény a szabálysértésekről

minősülnek (bár alapvetően a közigazgatás-ellenes cselekményekre vonatkoztatva).¹³ A teljes körű bírósági felülvizsgálat lehetőségét már a következő szabálysértési törvény¹⁴ hozta létre, amelynek hatálya alatt a fenti AB határozat megállapításai irányadóak maradtak.

Lényegesen átalakult azonban a szabálysértési jog és eljárás megítélése a hatályos szabálysértési törvény¹⁵ hatálybalépésével. Az új törvény rendszere, a szabálysértés törvényi fogalma alapján a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat egyértelműen megfogalmazta, hogy a törvény alapvetően változtatta meg a szabálysértés intézményének funkcióját, helyét a jogrendszerben. Szemben a korábbi jogi szabályozással, mely a szabálysértést alapvetően „kétarcú” jogintézménynek tekintette, az új törvény kizárólag a „kriminális cselekmények” elleni fellépés eszközeként szabályozza a szabálysértést. A büntetőjogi kodifikációban megszokott módon csak törvény minősíthet valamely jogellenes magatartást jogellenessé, azaz megszűnt a Kormány és az önkormányzatok szabálysértés-statuálási jogköre. Az új törvény tehát a szabályozást a „bagatell” büntetőjog irányába toltá el, tartalmilag lényegében visszaállítva az 1955-ben megszüntetett kihágás jogintézményét. Az AB szerint ennek megfelelően a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét.¹⁶

Ha a szabálysértések elkövetése esetén alkalmazandó eljárás természetét vizsgáljuk, számos hasonlóságot találhatunk a Ket. szerinti közigazgatási eljárások jellemzőivel:

- az eljárást jellemzően közigazgatási szervek folytatják le (főszabály szerint a járási hivatal, de pl. az ún. kiemelt közlekedési vagy egyes közrend elleni szabálysértések, valamint az elzárással is büntethető szabálysértések ún. előkészítő eljárása esetén a rendőrség),
- közhatalmi hatósági tevékenység zajlik,
- a Ket.-ben szabályozotthoz sokban hasonló közigazgatási eljárásjogi jellegű jogviszony jön létre (általában közigazgatási hatóság és természetes személy közt),
- a természetes személyre kötelezettséget állapítanak meg (jellemzően szankciót), mely megfelel a hatósági ügy Ket.-ben rögzített fogalmának is [ld. a Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontját].

Ugyanakkor a szabálysértési eljárás a Ket. hatálya alól kivett eljárás, ami azt jelenti, hogy minden ezzel kapcsolatos eljárási szabály a Ket.-től különböző jogszabályban található meg. Ez természetesen nem véletlen. A szabálysértések esetén alkalmazandó eljárás egyfajta „kis” – közigazgatási – büntetőeljárás, mely olyan jogellenes cselekmények esetén lendül mozgásba, melyek a társadalomra kisebb fokban veszélyesek, illetve távoli jogtárgysértést vagy -veszélyeztetést jelentenek. A büntető-vétség-kihágás történelmi trichotómiája is utal arra: itt valójában olyan jogellenes cselekmények miatt alkalmazandó szankcionálási eljárásról van szó, mely a büntetőjog köréből a közigazgatási (büntető)jog körébe került át – nem kis részben ésszerűségi, gazdaságossági megfontolások alapján is. A hatályos szabálysértési törvény alapján ez a gondolatmenet még inkább helytállóan látszik.

A szabálysértési eljárás olyannyira sajátos, hogy eljárási szabályait csak nagy nehézségek árán lehetne a Ket. hatálya alá „beszorítani” (nem véletlen, hogy az Áe. már eredeti, 1957-es szövegében is kivette a szabálysértési eljárást a törvény hatálya alól). Ennek nem is volna értelme:

¹³ Érdekes megemlíteni ugyanakkor, hogy míg Ádám Antal alkotmánybíró párhuzamos indokolásában külön hangsúlyozta, hogy egyetért ezzel, Sólyom László viszont éppen ellenkezőleg foglalt állást. Megítélése szerint az Alkotmány 50. § (2) bekezdése kizárólag az Áe. hatálya alá tartozó eljárások során hozott közigazgatási határozatokra lett volna vonatkozatható. A szabálysértési eljárás az Áe. hatálya alól kivett eljárás (volt és maradt a Ket. hatálya alatt is), és alapvetően eltér az államigazgatási eljárástól, mivel elsődleges célja a represszív szankció alkalmazása. A szabálysértési határozatok bírósági felülvizsgálatának alkotmányi megalapozásához Sólyom szerint nem releváns a védett tárgy minősítése „közigazgatás-ellenes” vagy „ún. kriminális cselekmény” kategóriákba. A szabálysértési jogviszony és az államigazgatási (közigazgatási) jogviszony különbözősége, az eljárások eltérő rezsimje, a jogkövetkezmények különböző célja-termeztete jelentik a döntő tényezőket – fogalmaz Sólyom László párhuzamos indokolásában (1. pont).

¹⁴ 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről

¹⁵ 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

¹⁶ A határozat indokolásának III.3.1. pontja.

a „kis” büntetőjognak – különösen a hatályos szabálysértési törvény alapján – sokkal inkább kell viselnie a büntető-, mint a közigazgatási eljárások jellegzetességeit. Összefoglalva érdemes néhány jellegzetességet kiemelni, amelyek miatt az erőltetett „összeházasítás” indokolatlan volna:

- a szabálysértési eljárás egyik legfőbb célja a szankcionálás, ennek megfelelően a szankciórendszer elemei sokkal inkább a büntetőjog jellegzetességeit viselik magukon (pl. elzárás a „normál” közigazgatási eljárásban nem létezik),
- az elzárással is sújtható szabálysértések esetében már első fokon bíróság hozza meg a döntést, míg „normál” közigazgatási eljárásban ez legfeljebb végső jogorvoslati eszköz lehet,
- szabálysértések esetén a közigazgatási szerv határozata ellen közigazgatási úton nincs fellebbezési jellegű jogorvoslat (fellebbezés),
- számtalan eljárásjogi jogintézmény szabályozása egyedi (pl. a határozat, a jegyzőkönyv, az eljárási határidők, a bizonyítás; eljárás alá vont személy, elkövető, sértett, panasz és kifogás stb.).

A szabálysértési eljárásra kitérni annyiban volt jelentős, amennyiben egyfajta sajátos közigazgatási eljárásként a rendőrség rendelkezik eljárási lehetőséggel és kötelezettséggel több szabálysértés esetén.

A továbbiakban viszont olyan eljárások ismertetésére térünk át, amelyek lefolytatása a közigazgatási eljárás *általános szabályai* szerint zajlik.

IV. Egy tipikus közigazgatási eljárás: jogorvoslat rendőri intézkedések esetén

Ha a szabálysértési eljárásra azt mondhattuk, hogy *sui generis* és a Ket. hatálya alól kivett eljárás, akkor az Rtv. IX. fejezetében szabályozott jogorvoslati eljárás¹⁷ igazán gyakran előforduló, a rendőri munkával alapvetően együtt járó, mindennapos közigazgatási-rendészeti jellegű tevékenységhez társuló cselekménysorozatnak tekinthető. A törvényszöveg a következőképpen szól:

„IX. Fejezet

JOGORVOSLAT

92. § (1) Akinek a IV-V. Fejezetben – a 46/A-46/C. § kivételével –, valamint a VI. Fejezetben meghatározott kötelezettség megsértése, a rendőri intézkedés, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: intézkedés) alapvető jogát sértette, választása szerint

a) panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez vagy
b) kérheti, hogy – amennyiben a panasz elintézése nem tartozik más eljárás hatálya alá – panaszát a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően, az érintett rendőri szerv kilététől függően

ba) az országos rendőrfőkapitány,

bb) a belső bűnmegelőzési és büntetővizsgáló feladatokat ellátó szerv főigazgatója vagy

bc) a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója

bírálja el.

(2) Akinek az intézkedés jogát vagy jogos érdekét érintette, panasszal fordulhat az intézkedést foganatosító rendőri szervhez.

(3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott esetekben a cselekvőképtelen személy helyett törvényes képviselője jár el, korlátozottan cselekvőképes kiskorú vagy cselekvőképességében bármely ügycsoportban korlátozott nagykorú személy helyett törvényes képviselője vagy meghatalmazottja is eljárhat. A panasz meghatalmazott vagy jogi képviselő útján is előterjeszhető. Jogi képviselőként jogvédelemmel foglalkozó egyesület vagy alapítvány, nemzetiségi önkormányzat, jogi oktatást végző egyetem állam- és jogtudományi doktori fokozattal rendelkező egyetemi oktatója is eljárhat.

(4) Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott eljárások tárgyi költségmentesek.

¹⁷ E fejezet taglalásakor nagyban támaszkodom a téma kapcsán részletes kifejtést adó következő tanulmányra: Buzás Gábor: *A rendőri intézkedésekkel szemben alkalmazható jogorvoslatok I-II*. In Magyar Közigazgatás, 2003/5. szám, 292-299. o.; 2003/6. szám, 356-363. o.

93. § (1) A Testülethez a panaszt az intézkedéstől, ha pedig a panasz előterjesztője az őt ért jogsérelemtől később szerzett tudomást, ettől az időponttól számított húsz napon belül lehet előterjeszteni.

(2) A Testület az alapvető jogot nem sértő, valamint az alapvető jogot csekély mértékben sértő intézkedéssel szemben előterjesztett panaszt az intézkedést foganatosító szerv vezetőjéhez átteszi, illetve ha az áttétel ellen a panaszos panaszában előzetesen tiltakozott, az eljárást megszünteti.

(3) A Testület a rendőri szerveknél előterjesztett panaszokról felvilágosítást kérhet, és amennyiben a 92. § (1) bekezdése szerinti eljárásának feltételei fennállnak, erről a panaszost, illetve az eljáró rendőri szervet értesíti. A panaszos az értesítés kézhezvételétől számított nyolc napon belül kérheti, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány, vagy a belső bűnmegelőzési és büntelődítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója, illetve a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el. Az eljáró rendőri szerv a Testülettől kapott értesítés kézhezvételekor köteles az eljárását felfüggeszteni.

(4) Amennyiben a panaszos a (3) bekezdés szerint határidőben kéri, hogy panaszát az országos rendőrfőkapitány, vagy a belső bűnmegelőzési és büntelődítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója, illetve a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója a Testület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el, a rendőri szerv köteles a panaszt a Testülethez átteni. Amennyiben a Testület az eljáró rendőri szervet arról értesíti, hogy a határidő eredménytelenül eltelt, a rendőri szerv köteles az eljárását folytatni.

(5) A Testület tagja az adott panasz kivizsgálásában, illetve az azzal összefüggő állásfoglalás kialakításában nem vehet részt, ha az ügy elintézéséből a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései szerint ki lenne zárva.

(6) A 92. § alapján a rendőri szervekhez benyújtott panaszokról – a Testület által meghatározott adattartalommal – az országos rendőrfőkapitány, valamint a belső bűnmegelőzési és büntelődítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója, illetve a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója havonta tájékoztatást küld a Testület számára.

93/A. § (1) A Testület a vizsgálata során a rendőrségtől felvilágosítást kérhet. A Testület az összes olyan iratba betekinthez, illetve iratról másolatot kérhet, adatot, körülményt, tény, eljárást megismerhet, ami a vizsgált intézkedéssel összefügghez.

(2) A Testület (1) bekezdés szerinti tevékenységére az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbvt.) 27. § (1) bekezdését kell alkalmazni.

(3) A Testület az (1) bekezdés szerinti tevékenysége során a minősített adatnak minősülő adatokat az Ajbvt. 23. § (3) bekezdésének, a 27. § (2) bekezdésének, valamint a 28. § (3) bekezdésének megfelelő alkalmazásával ismerheti meg.

(4) A Testület tagjának a rendőrség helyiségeibe történő belépésére az Ajbvt. 22. § (2) és (3) bekezdését kell alkalmazni.

(5) A Testület felhatalmazása alapján a Testület tagja a Testület nevében az (1)-(4) bekezdésben meghatározott vizsgálati cselekményeket elvégezheti.

(6) A Testület a panaszt kilencven nap alatt vizsgálja meg, amely határidőbe nem számít bele a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő. A Testület az állásfoglalását külső befolyástól mentesen alakítja ki. A Testület az állásfoglalását megküldi az országos rendőrfőkapitány, valamint a belső bűnmegelőzési és büntelődítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója és a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója számára.

(7) Az országos rendőrfőkapitány a panaszról az állásfoglalás kézhezvételét követő harminc napon belül közigazgatási hatósági eljárásban dönt. Ha az országos rendőrfőkapitány, valamint a belső bűnmegelőzési és büntelődítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója, illetve a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója határozatban eltér a Testület állásfoglalásától, ezt köteles megindokolni.

(8) Az országos rendőrfőkapitány, valamint a belső bűnmegelőzési és büntelődítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója, illetve a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója határozatának meghozatalát követően a Testület az állásfoglalását – a személyazonosító adatoktól megfosztva – honlapján közzéteszi, kivéve, ha a közzététel ellen a panaszos panaszában előzetesen tiltakozott.

(9) Az országos rendőrfőkapitány, valamint a belső bűnmegelőzési és büntelődítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója, illetve a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója határozata ellen a közigazgatási eljárásban fellebbezésnek helye nincs, az ellen közvetlenül bírósági felülvizsgálatnak van helye.

(10) Az országos rendőrfőkapitány, a belső bűnmegelőzési és büntelődítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója, a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója, illetve az intézkedést foganatosító szerv vezetője döntéseinek megküldésével tájékoztatja a Testületet azokban az ügyekben, amelyekben a Testület állásfoglalást alakított ki.

93/B. § (1) Az intézkedést foganatosító szervhez benyújtott panaszt az intézkedést foganatosító szerv vezetője közigazgatási hatósági eljárásban bírálja el.

(2) A panaszt az intézkedést követő harminc napon belül lehet előterjeszteni és a beérkezéstől, illetve az áttételtől számított harminc napon belül kell elbírálni.

De iurisprudencia et iure publica

(3) A fellebbezést az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetője felett irányítási jogkört gyakorló személy bírálja el. Ha a panaszt első fokon az országos rendőrfőkapitány, vagy a belső bűnmegelőzési és büntetőeljárásügyi feladatokat ellátó szerv főigazgatója, illetve a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója bíralták el, a határozat ellen a közigazgatási eljárásban fellebbezésnek helye nincs, az ellen közvetlenül bírósági felülvizsgálatnak van helye.

Mielőtt az Rtv. által szabályozott jogintézményt megvizsgálánk, érdemes néhány szó ejteni az azt „kiváltó” körülményről, az intézkedésről. Az *intézkedés* a közigazgatási aktustan egyik jellegzetes eleme, mely sok szempontból egyedi, ugyanakkor nélkülözhetetlen, és talán az egyik legfontosabb a közrend és közbiztonság fenntartása érdekében. Az intézkedés legfontosabb ismérvei a következők:¹⁸

- az összes többi aktussal ellentétben nem közvetlenül eredményez jogi hatást, hanem egy, a jogszabályban meghatározott tényállás bekövetkezése esetén a jogszabályban foglalt kötelezettségeket realizálja a kötelezettel szemben,
- általában a hatóság közege, de mindenképpen természetes személy hajtja végre,
- szóbeli formátumú,
- kötelezettség azonnali teljesítésére irányul,
- célja jellemzően jogsértés megelőzése, jogsértés v. veszélyhelyzet feloldása, veszélyelhárítás; gyakran hatósági ellenőrzéshez, felügyelethez kapcsolódik.

Tekintettel arra, hogy a rendőrség alapvető feladatai közé tartozik a közbiztonság és a közrend védelme, értelemszerű, hogy hatósági intézkedéssel a rendőrök – különösen közrendvédelmi és közlekedésrendészeti területen – rutinszerűen, mindennapos tevékenységük körében élnek.¹⁹ Ilyenformán indokolt, hogy ezt a kérdést mindenképp megvizsgáljuk.

A rendőri intézkedések és kényszerítő eszközök (melyeket a jogorvoslat szempontjából az Rtv. egy fogalom alá sorol) a törvény által engedélyezett, a személyek alapvető, alkotmányos (alap)jogait gyakran jelentős mértékben korlátozó cselekmények, melyek azonban arányban állnak a rendőrség által védett közrend, közbiztonság fenntartásának követelményével. Tekintettel azonban jogkorlátozó jellegzetességükre, továbbá arra, hogy akár a testi épség vagy az élet veszélyeztetését is előidézhetik, nyilvánvalóan igen komoly garanciákkal övezetten hajthatók csak végre. Ennek megfelelően általános elvárás – részben az Rtv. alapján is – a jogszerűség, az arányosság, a szükségesség és a szakszerűség a végrehajtás során, továbbá a parancsnoki kivizsgálás.

A fenti követelmények megvalósulása már csak azért is nélkülözhetetlen, mert maga az Rtv. is kimondja, hogy – éppen az intézkedés sajátosságai miatt –:

„19. § (1) A jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek – ha törvény vagy nemzetközi megállapodás másként nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni, és a rendőr utasításának engedelmeskedni. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható.

(2) A rendőr jogszerű intézkedésének való ellenszegülés esetén az e törvényben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazhatók.”

Talán nem véletlen (jóllehet nem is feltétlenül előnyös), hogy a közigazgatási eljárás általános szabályait tartalmazó törvény nem ad szabályozást a hatósági intézkedésről (legfeljebb számos helyen említi). Problematikus aktus ez: valójában döntés, de nem ölt írásos formát azonnal; sajátos céljai miatt nem „tűr” jogorvoslatot vagy indokolást, legfeljebb utólag. És azt lehet mondani, szociológiai szempontból sem gondoktól mentes: míg az emberek egy hivatalos pecséttel, aláírással ellátott, „HATÁROZAT” formátumú iratot általában elismernek az állam

¹⁸ A jellegzetes elemeket összefoglalja pl. Berényi Sándor in: Fazekas Marianna–Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 303-304. o.; valamint Kalas Tibor in: Kalas Tibor (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárás*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2012. 18-19. o.

¹⁹ Ugyanakkor korántsem mondható, hogy az intézkedések végrehajtása minden esetben problémamentes, hiszen sokszor a jogi szabályozásban is találhatók ellentmondások. Lásd pl. az igazoltatás vonatkozásában: Márton Anikó: *A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény és a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet anomáliái*. 8-10. o.

<http://www.bm-tt.hu/assets/letolt/konyvjelzo/drMAtan.pdf> (2015. november 7.)

aktusának, addig a rendőr intézkedését gyakran zaklatásnak veszik, nem érzik magukra nézve feltétlenül kötelezőnek, hátráltatni próbálják, vitatják, akadályozzák.²⁰ Tekintettel kell lenni mindemellett arra, hogy a ténylegesen lezajló intézkedés bizonyítása is gyakran bonyolult, hiszen írásos formát végrehajtása során nem ölt, és gyakran felvétel vagy egyéb bizonyíték sincs róla, az elbírálója általában kénytelen a résztvevők által elmondottakra, leírtakra hagyatkozni.

A fentebb mondottak fényében mindazonáltal igazolható, hogy a hatóság (közegének) intézkedés formájában történő döntése utólagos jogorvoslati jogosultságot vonjon maga után. A jogorvoslati eljárás a Ket. szabályai szerint zajlik, az Rtv.-ben foglalt eltérésekkel. Ez utóbbi mondat azonban némi magyarázatra szorul.

Mivel az intézkedéseket követő jogorvoslati eljárás közigazgatási eljárás, indokolt, hogy – főszabály szerint – az általános szabályok szerinti kétfokozatú közigazgatási, majd pedig bírósági felülvizsgálati eljárás folyhasson le. Ez az Rtv. mai szövegéből egyértelműen kiviláglik, ám ez nem volt mindig így. 1999-ig ugyanis vita volt arról, vajon a rendőrhatalom ilyen eljárás során hozott határozata közigazgatási határozatnak minősül-e, mert amennyiben nem – több bíróság gyakorlata is ezt támasztotta alá –, akkor bíróság előtt nem lenne támadható. A vitát végül a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozata zárta le (1/1999. közigazgatási jogegységi határozat), melynek főbb megállapításait 2001-ben az Rtv.-be is beépítették.

Jelentős változásként kell megemlíteni, hogy a 2006-os év őszi eseményeit követően a jogalkotó egy új, a „civil kontrollt” megvalósító szervezet felállítását is elhatározta. Alapvetően kizárólag a Brit-szigeteken működő, sajátos jogállású ellenőrző szervek mintájára jött létre a Független Rendészeti Panasztestület (FRP), melynek tagjait az Országgyűlés választja meg.²¹ Az FRP felállításával a korábbi jogorvoslati eljárási rend kettéágazott: megmaradt a „hagyományos” panasz eljárás, de alapvető jog sérelmére történő hivatkozással lehetőség nyílt arra is, hogy a panaszos a panaszt az FRP-hez terjessze elő, melynek vizsgálatát követően a panaszról az érdemi közigazgatási döntést első fokon az országos rendőrfőkapitány (esetlegesen a Nemzeti Védelmi Szolgálat vagy a Terrorrelhárítási Központ főigazgatója) hozza meg.²² Az FRP érdemi döntési jogot ezzel nem kapott (állásfoglalást bocsáthat ki),²³ de természetesen az elmúlt években a súlya és jelentősége kiemelkedő lett, gyakorlata számos jelentős következtetés levonását lehetővé teszi.²⁴

Néhány kérdőjel ugyanakkor mindmáig maradt az intézkedésekkel szembeni jogorvoslati eljárás témakörében. Megemlíthető például, hogy az Rtv. a „panasz” intézményét vezeti be, mint az intézkedéssel szemben elsőként igénybe vehető jogorvoslati kérelmet. A „hagyományos” eljárásban a panasz nem fellebbezési jellegű jogorvoslat, azt a foganatosító rendőri szerv vezetője bírálja el, s ennek során hoz határozatot.

Ez a jogintézmény három szempontból problematikus:

- technikailag megkétszerezi a parancsnok által adott esetben már elvégzett ellenőrzést (amit az esetleges fellebbezés nyomán megháromszoroznak),
- a *panasz* mint elnevezés már csak maradványnak tűnik a törvényben, más közigazgatási eljárásban ismeretlen (a Ket. végrehajtási eljárási szabályai közt az egyik sajátos

²⁰ Gyakori eset különösen igazoltatások vagy közlekedésrendészeti intézkedések során, hogy a polgár vitatni próbálja az intézkedés szükségességét („Miért velem foglalkoznak, amikor a gyilkosokat kéne üldözni” stb.). Jellegzetes magatartás sajnálatos módon, amikor egy – adott esetben kisebb súlyú – jogsértő cselekmény jelentőségét azzal próbálják kisebbiteni, hogy más személyek (is) – esetleg jelentősebb súlyú – jogsértő cselekményeket követnek el.

²¹ Az Rtv. 2007-ben módosult ennek megfelelően, az FRP első tagjainak megválasztására azonban csak 2008 februárjában került sor.

²² A vonatkozó határozatok – éves bontásban – megtalálhatók a következő honlapon:
<http://www.police.hu/ugyintezes/beadvanytetel> (2015. november 1.)

²³ Az FRP állásfoglalásai – éves bontásban – a következő honlapon találhatók meg:
https://www.repate.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=64&Itemid=162&lang=hu (2015. november 1.)

A súlyos alapjogsérelmet megállapító állásfoglalások linkjei vörös színű megjelölést kaptak.

²⁴ Az „FRP-s” panasz eljárás részletes bemutatását ld. pl. Finszter Géza: *A rendőrség joga*. ORFK, Budapest, 2012. 377-378. o.

fellebbviteli jellegű jogorvoslati kérelem a *kifogás*, a választási eljárásból 2005-ben törölték a panaszt, és egyébként is *panasz*nak nevezi az egyéb eljárások hatálya alá nem tartozó sajátos kérelmet a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény),

- tulajdonképpeni elsőfokú eljárás során érdemi közigazgatási döntés (határozat) egyből jogorvoslati kérelem alapján születik.

Egyebekben a „hagyományos” panaszeljárásban – a hosszabb ügyintézési határidő kivételével – az Rtv. a Ket. eljárási jogintézményeinek alkalmazását rendeli (93/B. §).

V. Egy alapvető jog szabályozása: rendezvény megtartása

A közrendvédelmi munka egyik legalapvetőbb területe a rendezvények biztosítása. Az Alaptörvényben is biztosított gyülekezési jog gyakorlásának lehetősége – érezhető reakcióként a pártállami időszakban tanúsított rendőri magatartásokra – a rendszerváltáskor elemi erővel tört felszínre, s a rendőrség feladatát elsősorban a biztosításra szorította. A rendezvény megtartását engedélyeztetni tehát nem, csupán bejelenteni kell – rendelkezik a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (6. §). Természetes azonban, hogy bizonyos körülmények fennállása esetén a rendezvény megtartása nem lehetséges. Ez kétféle esetet jelenthet:

- a rendezvény megtartása *szórán* merül fel olyan körülmény, mely jogszerűtlenségre utal (pl. bűncselekmény elkövetése, fegyveres felvonulás, rendezvény megtartása tiltó határozat ellenére), s ekkor a rendezvényt *fel kell oszlatni*,
- a rendezvényről *előzetesen* megállapítható, hogy megtartása a törvény rendelkezéseibe ütközne, s ekkor *megtiltható*.

A rendezvény megtartásának megtiltását alakszerű határozatban kell közölni, tekintettel arra, hogy ennek során a Ket. szabályait kell alkalmazni. A törvény – szóhasználatában még érezhetően a korábbi időszak nyomait hordozva – a következőképp rendelkezik:

„8. § (1) Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.

(2) A rendőrség határozatát 24 órán belül írásban közölni kell a szervezővel.

(3) A rendőrség eljárására az államigazgatási eljárás általános szabályai az irányadók.

9. § (1) A rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs; a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát. A kérelemhez csatolni kell a rendőrség határozatát.

(2) A bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül, nemperes eljárásban, népi ülnökök közreműködésével, szükség esetén a felek meghallgatása után határoz. Ha a kérelemnek helye ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja. A bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak.

(3) Ha a bíróság a rendőrség határozatát a rendezvény bejelentésben megjelölt időpontját követően helyezi hatályon kívül, a rendezvény megtartásának tervezett új időpontjáról a szervezőnek a bejelentést elbíráló rendőrséget 24 órával a rendezvény megtartását megelőzően tájékoztatnia kell.”

Mindmáig nem került tehát sor az „államigazgatási eljárás”,²⁵ „államigazgatási határozat”, „népi ülnök” kifejezések módosítására.

Figyelemmel a törvény által előírt – a Ket.-től jelentősen eltérő – határidőkre is, a törvény a határozat elleni fellebbezést is kizárja, a bírói út az egyetlen jogorvoslati lehetőség. A bíróság

²⁵ Igaz viszont, hogy a Ket. hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény 336. §-a – 2012-es hatályvesztéséig – kimondta, hogy ahol jogszabály államigazgatási eljárást említ, azon közigazgatási hatósági eljárást kell érteni. Ettől függetlenül nem lenne szerencsétlen az elavult kifejezések „lecserélése”.

számára pedig nyilvánvalóan reformatórius jogkör biztosítása értelmetlen lenne, így csak a kasszáció lehetősége áll fenn.²⁶

VI. Közigazgatási eljárás bűnügyi területen: a rendkívüli haláleset

A bűnügyi területen dolgozó rendőrök egy részétől ugyancsak elvárás a közigazgatási eljárás általános szabályainak ismerete. Ennek bemutatására a rendkívüli haláleset esetén követendő eljárás néhány szabályát kívánjuk most összefoglalni.

Erre az eljárásra is a Ket. szabályait kell általánosságban alkalmazni,²⁷ erre való tekintettel mondható, hogy a rendőrség eljárása ez esetben is közigazgatási jellegű eljárás. Itt azonban egy különleges helyzetről van szó, amikor ügyféli jogállás jellemzően elsősorban az elhunyt hozzátartozóit illetheti meg.

Az eljárás különlegességét adja az is, hogy meglehetősen szerteágazó szabályozás uralja ezt a területet. Orvosi és közigazgatási eljárásjogi szempontból is több jogi norma vonja szabályozási körébe a rendkívüli halált. A legfontosabbak a következők:

- 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről,
- 351/2013. (X. 4.) Korm. rendelet a halottvizsgálatról és a halottakkal kapcsolatos eljárásról (R.),
- 24/2014. (VII. 11.) ORFK utasítás a rendkívüli halál esetén követendő rendőri eljárásról (Ut.).

VI.1. A rendkívüli halál fogalmát az egészségügyi törvény 218. §-a határozza meg, mely szerint rendkívüli halálnak minősül a halál, ha:

- a halált baleset okozta, vagy a körülmények arra utalnak,
- a halált öngyilkosság okozta, vagy a körülmények arra utalnak,
- a halál bekövetkezésének előzményei, körülményei ismeretlenek és nem állnak rendelkezésre olyan adatok, amelyekből megalapozottan következtetni lehet a halál természetes okból történő bekövetkeztére, valamint
- fogvatartott elhalálozása esetén.

A törvény szerint rendkívüli halál esetén rendkívüli halállal kapcsolatos hatósági eljárást kell lefolytatni, és kormányrendeletben meghatározottak szerint hatósági boncolást kell elrendelni. Ha azonban az eljárás során bűncselekményre utaló adatok merülnek fel, az eljárást meg kell szüntetni, és e döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak. Ilyen esetben lényegében az eljárást büntetőeljárásként kell folytatni.

VI.2. A rendkívüli haláleset kivizsgálásával kapcsolatos eljárást a rendőrség szervei folytatják le. Az eljáró szervek hatáskörét a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet szabályozza.

Főszabály szerint az eljárás lefolytatására a rendőrkapitányság jogosult, ha azonban a haláleset a főváros területén következett be, akkor a Budapesti Rendőr-főkapitányság V. kerületi Rendőrkapitánysága jár el. Ennek a kapitányságnak e vonatkozásban igen magas a munkaterhe, hiszen a főváros területén egyedül jogosult minden ilyen eljárás lefolytatására. Ennek megfelelően a kapitányság szervezetén belül külön Rendkívüli Haláleseti Osztály működik.²⁸

²⁶ A Ket. alkalmazásának a gyülekezési joggal összefüggő számos gyakorlati problémáját Hajas Barnabás nagyívű monográfiájában részletesen tárgyalja. Ld. Hajas Barnabás: *Utak, terek szabadsága*. Századvég Kiadó, [Budapest,] 2014. 201-234. o. Ugyancsak vizsgálja a jogalkalmazási problémákat: Merkl Zoltán: *A gyülekezési jog hatása a rendőri intézkedésekre, a változtatások indokai*. In Belügyi Szemle, 2015/5. szám, 61-73. o.

²⁷ 2012. január 1-je óta azonban a Ket. kimondja, hogy a rendkívüli halállal kapcsolatos eljárásban törvény vagy kormányrendelet a Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg [Ket. 14. § (1) bekezdés c) pont].

²⁸ Lásd a kapitányság szervezeti ábráját:

De iurisprudencia et iure publico

Vannak ugyanakkor különös hatásköri esetek is a rendelet szerint, ezek a következők:

a) Ha a hivatásos állományban az ORFK állományába tartozó tagja esetében merül fel a rendkívüli halál (a közlekedési balesetek következményének kivételével), az eljárást az ORFK folytatja le.

b) A megyei vagy a budapesti rendőr-főkapitányság folytatja le az eljárást (a közlekedési balesetek következtében beállt rendkívüli haláleset kivételével), ha az elhunyt személy sajátos jogállása, választás vagy kinevezés útján keletkezett közjogi tisztsége ezt indokolja. (Így ha diplomáciai mentességet élvezett; ha országgyűlési képviselő, az Országgyűlés által választott tisztségviselő, miniszterelnök vagy miniszter, központi államigazgatási szerv vezetője volt; ha a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományának tagja volt.) Ugyancsak a főkapitányság jár el a rendőrök rendkívüli halála esetén akkor, ha a halál a rendőr szolgálati helyén vagy szolgálati helyén történt be (kivéve az ORFK állományába tartozó rendőröket). Végül akkor is a főkapitányság folytatja le az eljárást, ha az elhunyt személyt rendőrségi fogdában tartották fogva.

c) Ha Budapest területén közlekedési baleset következtében áll be a rendkívüli halál, az eljárás lefolytatása a Budapesti Rendőr-főkapitányság hatáskörébe tartozik.

VI.3. A rendkívüli halállal kapcsolatos hatósági eljárás részletszabályait az R. II. Fejezete tartalmazza. Ez a Ket.-hez képest számos eltérést szabályoz, melyek közül néhány fontosabbat kívánok bemutatni.

Az eljárásban a rendőri szerv illetékességét főszabály szerint a haláleset helyszíne határozza meg. Az eljárást, ha a halál rendkívüli jellegére utaló körülmény felmerül, hivatalból kell lefolytatni. Az eljárásban ügyfélnek kizárólag a halott eltemetetésére köteles személy minősülhet,²⁹ ugyanakkor az R. szerint ügyfélnek kell elismerni az elhunyt azon közeli hozzátartozóját, aki ezt kéri. Egyebekben az ügyféli jogokat – figyelemmel arra, hogy az eljárás során felmerülhet bűncselekményre utaló jel is, így figyelemmel kell lenni a bűnüldözési szempontokra is – a jogszabály erős korlátok közé szorítja (pl. az iratbetekintés vagy az eljárási cselekményeken történő részvétel szempontjából).

Ha a rendkívüli halál törvényi feltételeinek fennállása nem egyértelmű, az R. intézményesít egy ún. *előzetes vizsgálatot*. Ebben az esetben mellőzhető az ügyfél tájékoztatása is. Az előzetes vizsgálat határideje 24 óra, ennek során a hatóság szemlét tart, valamint – ha ismert az elhunyt személy személyazonossága – beszerzi az elhunyt orvosától az egészségügyi adatait. A vizsgálat során az R.-ben meghatározott feltételek esetén *halottvizsgálati szaktanácsadót* is igénybe kell venni. Az előzetes vizsgálatról jegyzőkönyvet kell felvenni, mely a Ket.-ben foglaltakon kívül további elemeket is tartalmaz (így pl. bele kell foglalni a halál módját, feltehető időpontját és okát, ha az megállapítható).

Ha az eljárás célja másképp nem érhető el, az R. kimondja, hogy a hatóság az elhunyt *hatósági boncolását* is köteles elrendelni, és ennek érdekében szakértőt rendel ki. A boncolás elvégzésére öt nap áll rendelkezésre. A boncolás során egyebek közt meg kell állapítani a halál közvetlen okát és bekövetkezésének valószínű időpontját vagy időintervallumát, továbbá azokat a

http://www.police.hu/sites/default/files/szervezeti_felepites_pdf/szervezeti_abra.pdf (2015. november 7.)

²⁹ A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény szerint:

„20. § (1) A temetésről sorrendben a következők kötelesek gondoskodni:

a) aki a temetést szerződésben vállalta;

b) akit arra az elhunyt végrendelete kötelez;

c) végintézkedés hiányában elhunyt temetéséről az elhalálozása előtt vele együtt élő házastársa vagy élettársa;

d) az elhunyt egyéb, közeli hozzátartozója a törvényes öröklés rendje szerint.

(2) Ha temetésre kötelezett személy nincs, ismeretlen helyen tartózkodik vagy a kötelezettségét nem teljesíti, a temetésről az elhalálozás helye szerint illetékes települési önkormányzat (fővárosban a kerületi önkormányzat) polgármestere, illetve ha az elhalálozásra a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott területen kerül sor, a főpolgármester – jogszabályban meghatározott határidőn belül – gondoskodik.

tényeket, amelyek kizárják vagy éppen valószínűsítik bűncselekmény elkövetését. A boncolásról ugyancsak jegyzőkönyvet kell felvenni, melynek részletes tartalmát az R. határozza meg.

A rendkívüli halállal kapcsolatos hatósági eljárás befejezésére az R. szerint az alábbi módokon kerülhet sor:

„25. § (1) Ha a hatóság az eljárás során bűncselekményre utaló adatot észlel, a rendkívüli halállal kapcsolatos hatósági eljárást megszünteti és értesíti a büntetőeljárás megindítására jogosult szervet.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt eset kivételével, ha a hatósági eljárás során merül fel olyan körülmény, amely alapján a rendkívüli halál törvényi feltételei nem állapíthatók meg, a hatóság a rendkívüli halállal kapcsolatos hatósági eljárást megszünteti.

(3) Az (1) és a (2) bekezdésben foglalt esetek kivételével a hatóság a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján határozatot hoz, amely a Ket.-ben előírtakon kívül tartalmazza

a) a szakvélemény lényegi megállapításait,

b) a halál okát,

c) annak megállapítását, hogy az eljárás során bűncselekményre utaló adat nem merült fel, és

d) a szakértő által javasolt, de a hatóság által el nem rendelt vizsgálatokat, valamint az elrendelés elutasításának indokát.”

Az (1) bekezdés szerinti döntéssel lényegében a „teljes” eljárás folyamata nem ér véget, pusztán a hatósági eljárásé, mert ezt követően az ügy a büntetőeljárás területére terelődik át. Ebből a megfontolásból az R. e döntés ellen jogorvoslatot nem tesz lehetővé, a döntés azonnal végrehajtható. (A jogorvoslatot természetesen eredendően nem maga az R. zárja ki, hanem a fent már említett egészségügyi törvény, az R. lényegében ismétli a törvényi rendelkezést.)

Ha a hatóság a (2) vagy a (3) bekezdés alapján hoz döntést, itt is fennáll az azonnali végrehajthatóság, ugyanakkor fellebbezéssel is lehet élni, melyet azonban – a Ket. szabályaitól eltérően – öt napon belül lehet előterjeszteni.

VI.4. Az Ut. a rendkívüli halál esetén követendő rendőri eljárás szabályait igen részletesen határozza meg. Megfogalmazott célja a rendkívüli halálesetek kivizsgálására irányuló rendőri eljárások szakszerűségének elősegítése és az egységes gyakorlat kialakítása. Az Ut. egyes szerkezeti egységei lényegében a Ket.-ben előforduló eljárási jogintézményekkel összefüggő részletes szabályokat tartalmaznak (pl. alapelvek, hatáskör, illetékesség, az eljárás megindítása, irat, szemle, a döntés közlése stb.).

Kiemelést érdemel egy fontos szabály a döntés közlése körében. Abban az esetben, ha nincs temetésre kötelezett személy, ismeretlen helyen tartózkodik vagy kötelezettségét nem teljesíti, akkor a temetőkről és a temetkezésről szóló törvény szerint a temetésről főszabály szerint a haláleset helye szerint illetékes települési önkormányzat polgármestere köteles gondoskodni. E kötelezettség érvényre juttatása érdekében az Ut. kimondja, hogy az eljárás befejezéséről hozott határozatot ezzel a polgármesterrel is közölni kell, kérve a holttest eltemetetéséről történő intézkedést.

Az Ut. „Különleges eljárások” címmel külön rendezi a nem magyar állampolgár rendkívüli halála esetén követendő eljárás szabályait is. Ilyenkor a halál bekövetkeztéről az illetékes konzuli képviselőt értesítése céljából a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt is értesíteni kell.

VII. Engedélyezési tevékenység

A rendőrség igazgatásrendészeti tevékenységének egyik fontos feladatkörét jelöli meg az Rtv. 1. § (2) bekezdésének 7. pontja, mely szerint a rendőrség engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet.

A fent említett tevékenység részletszabályait a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvényben találhatjuk meg. A törvény 73. §-a korábban kimondta, hogy az általa meghatározott hatósági eljárásra és ellenőrzésre a Ket. rendelkezésit kell alkalmazni. Jóllehet ez a § időközben hatályát veszítette, a

Ket. tárgyi hatalya miatt természetesen tovabbra is iranyado. Ez egyebek mellett a kovetkezo jogintezmenyekre vonatkozik:

- mukodesi engedely kiadasa, visszavonasa, bevonasa;
- tevekenysegre jogosıto igazolvany kiadasa, visszavonasa, bevonasa;
- az ezeket tartalmazo nyilvantartas vezetese;
- a tevekenysegi rendorseg altali hatosagi ellenorzese.³⁰

A torveny altal létrehozott kamara donteseire a Ket. hatalya 2012 ota nem terjed ki, figyelemmel arra, hogy a koteleszo kamarai tagsag megszunt. Ez alol egy kivetel van: a torveny 62/A. -a szerint az esetlegesen intezkedest foganatosıto szemely- es vagyonorral szemben benyujtott *panaszt* az intezkedes helye szerint illetekes, es az alapszabalyban meghatarozott teruleti szervezet biralja el harminc napon belul, a kozigazgatasi hatosagi eljaras szabalyai szerint.

Miutan a torveny szerint meghozando erdemi rendorhatosagi dontesek *hatarozati* format igenyelnek vagy azok hatarozat jellegu okiratok, ellenuk a jogorvoslat lehetosege is biztosıtott a Ket. szabalyai szerint.

VIII. A rendorseg kozremukodese a kozigazgatasi eljarasban az altalanos szabalyok szerint

Zarasul nem egyeb torvenyek, hanem maganak a Ket.-nek a szabalyait idezzuk fel. Tekintettel arra, hogy a kozigazgatasi eljarasban kozhatalmi hatosagi cselekmenyek zajlanak, illetve biztosıtani kell a jogszabalyokban es hatarozatokban foglalt koteleszettsegek vegrehajtasat, s ennek erdekében akar fizikai kenyyszer is igenybe veheto. A kenyyszer egyik megtestesıtoje a rendorseg, amely tehat ilyen ugyek eseteben mas kozigazgatasi szervek keresere fog eljarni. Erre az Rtv. 2.  (2) bekezdese is koteleszi:

- „A rendorseg a feladatanak ellatasa során
- a) egyuttmukodik az allami es a helyi onkormanyzati szervekkel, a tarsadalmi es a gazdalkodo szervezetekkel, az allampolgarokkal es azok kozossegeivel;
 - b) segıtest nyujt – jogszabalyban meghatarozott esetben – az allami es a helyi onkormanyzati szervek hivatalos eljarasanak zavartalan lefolytatasahoz;
 - c) tamogatja a helyi onkormanyzatoknak es az allampolgaros kozossegeinek a kozbiztonsag javıtasara iranyulo onkentes tevekenysegit.

Elsosorban tehat a b) pont alapjan a rendorseg a kozigazgatasi hatosagi eljarasok gyakori resztvevoje.³¹

A Ket. a kovetkezo esetekben emli a rendorseg igenybevetelenek lehetoseget:

VIII.1. Idezes

- „48.  (3) Ha az idezett szemely ismetelt idezesre sem jelenik meg, es tavolmaradasat nem menti ki, a **rendorseg utjan elovezetheto**. Az elovezes foganatosıtasahoz – ha jogszabaly maskent nem rendelkezik – az ugyesznek a hatosag vezetoje altal kert jovahagyasa szukseges.”

Mivel az idezes olyan hatosagi okirat (vegzes), mely az ugyfel – vagy az eljaras mas resztvevoje – szamara koteleszo megjelenest ir elo, annak megtagadasa eseten azt, aki az allamot kepviselo

³⁰ Az ellenorzes reszletes szabalyait lasd: Marton Aniko: *Igazgatasrendeszei jog*. NKE, Budapest, 2015. 236-240. o.

³¹ Jelen tanulmanyban nem elemzem, de jelzem, hogy 2007 utan szamos korabbi, a kozuti kozlekedes szabalyainak megserteset jelento kozlekedesi szabalysertest „helyeztek at” a szabalysertesi torveny helyett a Ket. hatalya ala (szabalyszegesek, objektiv felelosseg, kozigazgatasi birsag kiszabasanak lehetosege). Ennek lenyege az volt, hogy a kozuti kozlekedesrol szolo torveny meghatarozta az egyes jogserto magatartasok koret, es rendeleti szabalyok pedig az alkalmazando – anyagi jogi jellegu, felelossegtol nem fuggo, adott esetben fix osszegu – birsagteteleket. A birsagolasi eljarasat pedig a Ket. szabalyai szerint kell lefolytatni – az eljaro szerv ugyanakkor a rendorseg maradt. Az elmult evekben egybkent a Ket.-be is „beszivarogtak” a korabban kizarolag a szabalysertesi jogbol ismert jogintezmenyek (pl. elkobzas, helyszini birsag, kozerdeku munka stb.). Reszletesen lasd: Cserep Attila – Fabian Adrian – Rozsas Eszter: *Kommentar a szabalysertesi torvenyhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2013. 29-30. o.

közigazgatási hatóság döntésének nem veti alá magát, szankciókkal lehet és kell sújtani. Az idézés szerinti megjelenés elmulasztása azonban önmagában nem olyan súlyos jogsértés, mely azonnali fizikai kényszer alkalmazását teszi szükségessé, ennek megfelelően az első mulasztásnál még bírság kiszabását teszi lehetővé a törvény. Aki azonban ismételt idézés esetén sem hajlandó teljesíteni a törvény által előírt kötelezettségeket, számolni kénytelen személyi szabadságát korlátozó rendőri eljárással is.

VIII.2. Lefoglalás

„50/A. § (3) Ha a dolog átadására köteles személy nem adja át a dolgot, a hatóság a lefoglalást a **rendőrség közreműködésével foganatosítja**, és a dolog átadására köteles személyt eljárási bírsággal sújthatja.”

A lefoglalás a tényállás tisztázásának körében megjelenő, gyakran a bizonyíthatóság érdekében nélkülözhetetlen tevékenység. Már a Ket. eredeti szövegében is szerepelt, azóta azonban sokkal részletesebb szabályozást kapott. A lefoglalás adott dolog tulajdonjogát nem vonja el,³² ugyanakkor annak egyik részjogosítványát, a birtoklás jogát igen. A lefoglalás eredményes foganatosításához ugyancsak szükséges lehet a rendőrség közreműködése.

VIII.3. Szemle

„57/B. § (1) A szemle eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében, ha annak jellege indokoltá teszi, a hatóság a **rendőrség közreműködését kérheti**.

(2) Ha a szemletárgy birtokosa a szemletárgyat a hatóság felhívására – a jogkövetkezményre való figyelmeztetés ellenére – nem mutatja fel, illetve annak helyszíni átvizsgálását jogellenesen megakadályozza, a hatóság a szemletárgyat lefoglalhatja.

(3) A szemle megtartását vagy eredményes lefolytatását akadályozó személy eljárási bírsággal sújtható.

(4) Ha a helyszíni szemlére életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, azonnali intézkedés érdekében van szükség, illetve, ha ezt törvény más fontos okból megengedi, a helyszíni szemlét a hatóság a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtarthatja.

(5) A (4) bekezdésben meghatározott módon történő szemle megtartásához az ügyész előzetes jóváhagyása szükséges, továbbá ahhoz a **rendőrség és hatósági tanú közreműködését kell kérni**. Ha az ügyész előzetes jóváhagyásának beszerzése a késedelem veszélyével járna, a szemle az ügyész jóváhagyása nélkül is megtartható, ilyen esetben a helyszíni szemléről készült jegyzőkönyvet – ami az azonnali intézkedési okot és a megtett intézkedéseket részletesen tartalmazza – az ügyésznek öt napon belül meg kell küldeni.”

A szemle a bizonyítási eszközök (eljárások) egyik legfontosabb válfaja.³³ Szemle során olyan bizonyítékok szerezhetők be a hatóság számára, melyeket eredeti állapotukban más módon általában nem lehet figyelembe venni, rekonstruálni. Természetes ennek okán, hogy az – általában ellenérdekelt – ügyfél sokszor igyekszik a szemle lefolyását akadályozni, annak sikerét megghiúsítani. Ennek okán rendel el a törvény a rendőrség közbeavatkozásának, bevonásának lehetőségét.

A Ket. szerint a rendőrség bevonása általában *lehető*, azonban egy esetben *kötelező*: ha a szemlére az 57/B. § (4) bekezdése alapján úgy kerül sor, hogy a helyszínen tartózkodó személyek akaratával ez nem találkozik.³⁴

A Ket. 92. §-ában található utaló szabály rendelkezése alapján a fenti előírások irányadóak a helyszíni (hatósági) ellenőrzés lefolytatása során is.

³² A dolog tulajdonjogát *elkobzás* útján lehet elvonni. Természetesen az elkobzást gyakran előzi meg a lefoglalás.

³³ A szemléről, a szemlével összefüggő elméleti bizonyítási kérdések kapcsán részletesen ld. Boros Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*. Menedzser Praxis Szakkiadó, Budapest, 2013. 145-148. o.

³⁴ Életveszélyt jelenthet pl. egy összedőléssel fenyegető épület, vagy pl. gyermekvédelmi eljárásban az az eset, amikor a gondozók nem biztosítanak étkeztetést a gyermek számára. Ilyen esetekben a telekre, a lakásba történő behatolást a rendőrség fogja segíteni.

VIII.4. Végrehajtás

A végrehajtás a közigazgatási eljárás harmadik, nem szükségképpeni szakasza. Erre azonban jellemzően akkor van szükség, ha az ügyfél a hatóság döntésében rá kirótt kötelezettségeknek önkéntes jogkövetéssel nem tesz eleget. Ilyen esetekben tehát – különösen meghatározott cselekmény végrehajtásakor – különösen indokolt és gyakori eset lehet a rendőrség segítségének igénybevétele. A végrehajtási eljárás körében a Ket. a következő lehetőséget említi:

„134. § Ha a végrehajtás meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra (a továbbiakban együtt: meghatározott cselekmény) irányul, a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtást foganatosító szerv

- a) a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztetheti,
- b) feljogosíthatja a jogosultat, hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze vagy mással elvégeztesse,
- c) a jogosult kérelmére a kötelezettet a szolgáltatás pénzegyenértékének megfizetésére kötelezheti,
- d) ha a teljesítés elmaradása a kötelezettnek felróható, a kötelezettel szemben vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyai vizsgálata nélkül eljárási bírságot szabhat ki,
- e) **a rendőrség közreműködésével** kényszerítheti ki a meghatározott cselekményt.”

Meghatározott cselekmények végrehajtása során különösen olyankor van szükség rendőri intézkedések, kényszerítő eszközök (elsősorban testi kényszer, bilincs) alkalmazására, amikor az adott cselekmény nem helyettesíthető (azaz azt a kötelezett helyett más nem végezheti el), illetve anyagi értéke sem határozható meg. Így pl., ha lakást kell kiüríteni, ha védőoltást kell beadni vagy éppen jogellenesen birtokolt tárgyat (pl. lőfegyvert) kell beszolgáltatni. Természetesen a rendőri segítséggel kikényszerített kötelezettség-teljesítés nem zárja ki az eljárási bírság kiszabását.

Értelemszerűen a végrehajtás során alkalmazott rendőri fellépés során is irányadóak a korábban a hatósági intézkedés körében mondottak (így pl. a panasztétel lehetősége).

VIII.5. Eljárási költség

Azt a kérdést, hogy kit terhelnek a rendőrség igénybevitelének költségei, a Ket. konkrét szabályokkal rendezi. Ezek alapján az eljárásban közreműködő rendőrségnél felmerült költség az eljárási költségek közé tartozik [153. § 13. pont]. A rendőrség igénybevitelével kapcsolatos költséget minden esetben az igénybevételt kérő hatóság előlegezi meg [155. § (6) bekezdés].

A költség viselésére ugyanakkor az általános szabályok alkalmazandók. Itt különösen is irányadó a 157/A. § (6) bekezdése, mely szerint a végrehajtási eljárás során felmerülő költséget az viseli, aki a végrehajtás megindítására és foganatosítására okot adott.

IX. Összefoglalás

A fenti rövid tanulmányban áttekintő képet kívántam adni azokról a leggyakoribb esetekről, amikor a rendőrség – az ügyszámot tekintve akár tömeges, többmillió méreteken is – részt vesz, eljár a közigazgatási (hatósági) eljárásokban, ezáltal közvetlenül találkozik a polgárokkal. Természetesen számos egyéb eljárást is meg lehetne említeni (pl. az atomenergia, a fegyverek, a pirotechnikai anyagok, a kábítószeres stb. kapcsán folytatott rendészeti tevékenységeket), de talán a fenti összefoglalás is meggyőzhetett bennünket egy igen fontos megállapításról. Ez pedig az, hogy a rendőrségnek – habár leginkább közismert feladata a bűnüldözés – a közigazgatás területén is számos olyan feladata akad, amelyek szakszerű és eredményes végrehajtása esetén a polgárok számára a testületről festett kép kedvezőbben alakulhat.

Az Alkotmánybíróság és a hatalmi ágak kérdése

Gyakran vetődik fel a kérdés, hogy az alkotmánybíróság – mint intézménytípus – vajon hol helyezkedik el a hatalmi ágak rendszerében.¹ Független, de legalábbis *elvileg független* pozíciója, a tagok *nem közvetlen* választása, nem utolsó sorban tevékenységének bizonyos esetekben *konkrét jogvitákkal* való összefüggése alapján gyakran a rendes bírósági szervezeten kívüli *bíróságnak* tekintik. Más felfogások a normakontroll funkciója alapján *negatív jogalkotóként* határozzák meg, mely ugyan nem része a jogalkotásnak, mint hatalmi ágnek, ám ebben az értelmezésben a helye valahol a jogalkotás környékén keresendő. A legtöbb vitára ez az egyébként jól védhető álláspont ad alapot. Az a körülmény nevezetesen, hogy az alkotmánybíróság (és itt most kifejezetten a viszonylag erős jogosítványokkal rendelkező alkotmánybíróságokra – így a többek között a magyar Alkotmánybíróságra – gondolunk) anélkül képezheti hathatós ellensúlyát a jogalkotásnak, hogy az Országgyűléshez hasonló legitimitással rendelkezne.²

A rendszerváltás kezdetén működő Alkotmánybíróság tevékenységével különösen rászolgált ezekre az ellenvetésekre, noha célszerűbb lett volna előbb, illetve e mellett a döntések szakmai fogyatékosságaira rámutatni. Az alkotmánybíróság helyének kijelölése a hatalmi ágak rendszerében ráadásul több előzetes kérdés megválaszolását igényli. A legfőbb problémát ugyanis az jelenti, hogy egy XVIII. században meghatározott struktúrában kellene elhelyezni egy merőben XX. századi intézményt. A kérdés tehát legelőször is az, hogy mennyire tartható a hatalmi ágak struktúrájának XVIII. századi elképzelése későbbi korokban. Önálló, új hatalmi ágak elméleti kimunkálása szükséges és lehetséges-e? Ragaszkodnunk kell-e tehát a hatalmi ágak hármas felosztásához, vagy a XVIII. századi struktúra kiegészítendő-e további kategóriákkal, esetleg teljesen új kategóriákban kell-e gondolkodnunk?

Rendszeresen visszatérő kérdés a jogirodalomban, hogy vajon a *sajtó* önálló hatalmi ág-e. Az ezzel kapcsolatos kérdések részben relevánsak vizsgálódásunk tárgya szempontjából is, így néhány mondat erejéig célszerű kitérnünk e problematikára. Számosan abból indulnak ki – különösen a

¹ Jakab Dénes Barna: *Az alkotmánybíróság helye a hatalommegosztás rendszerében. A magyar Alkotmánybíróság az európai modellek tükrében.* Jogelméleti Szemle 2003. 2. <http://jesz.ajk.elte.hu/jakabd14.html>

² Gyórfi Tamás: *Az Alkotmánybíróság politikai szerepe.* Politikatudományi Szemle, 1996/4. szám. 76.; Szabó József: *„Quo usque tandem abutere, Catilina, patientia nostra?” Avagy a rendszerváltás és a kommunizmus átmentődésének jogi logikája.* PoLisz 2010. tavasz 127. 3-16. A tanulmány ekkor csupán napvilágot látott, azonban megírására közel két évtizeddel korábban, 1991-ben, nem sokkal a szerző halála előtt került sor. Szabó a kommunista hatalomátmentés egyik fontos eszközének látta a testületet, amely mindenféle valós legitimitáció nélkül gyakorolt kontrollt a szabadon választott Országgyűlés döntései felett. Ezek a felvetések még akkor is elgondolkodtatóak, ha tudjuk jól, az Alkotmánybíróság mentette meg az országot a Bokros-csomag legbrutálisabb rendelkezéseitől, vagy (már más személyi összetételben) az arányos közteherviselés elvének ellentmondó tartalommal megalkotott vagyon- illetve ingatlanadóitól. Amiként – az ún. négy igenes népszavazás nyomán – a köztársasági elnök megválasztásával is bevárta az ország az új parlament megalakulását, ugyanígy kívánatos lett volna, hogy az első alkotmánybíráknak is az új törvényhozás kölcsönözzön vitathatatlan legitimitációt.

szociálpszichológiának az emberek befolyásolhatóságáról szolgált adatai nyomán³ – hogy a sajtó nem csupán önálló hatalmi ág, de egyenesen a leghatalmasabb és legmeghatározóbb a társadalom életére. Az ellenvetések azonban helyesen mutatnak rá arra, hogy a *hatalom* nem azonos a *köz hatalommal*, így a közhatalmi ágak felosztását felesleges és indokolatlan kiegészíteni a tömegtájékoztató-tömegbefolyásolás kategóriájával. Ez a megalapozott ellenérv nem számol azonban azzal, hogy a hatalmi ágak XVIII. századi felosztásakor a tömegtájékoztató még nem létezett és tömegdemokráciák sem alakultak ki, így elvi *megfontolás tárgya sem lehetett* a tömegkommunikációnak a hatalmi (tehát nem kifejezetten közhatalmi) rendszer vonatkozásában való vizsgálata. A kérdés továbbá azért sem vetődhetett fel, mert a késői feudalizmus időszakában a közhatalom és a magánszféra volt szembeállítható egymással, azonban nem léteztek még olyan *magánkézben* lévő struktúrák, amelyek a közhatalomhoz hasonlóan, a *társadalom egészének* vonatkozásában voltak képesek jelentős hatást kifejteni. A közhatalomtól különböző egyetlen ilyen struktúrát az *egyházak* képviselték (kiváltképpen a katolikus egyház képviselte), és jellemző módon fel is merült az igény az *állam* és az *egyház* hatalmának *szétválasztására*, mégpedig az állami hatalom megőrzése, és az egyházi hatalom visszaszorítása mellett. E *köz hatalom centrikus* koncepció tehát az – egyházak szerepének meghatározásához hasonlóan – vélhetően figyelemmel lett volna a *társadalmak egészére* hatást kifejteni tudó *magánentitások* helyének kijelölésére is. Feltéve, hogy azok akkor valóban léteztek volna, és a kisszámú és nem jelentős példányszámú sajtótermékek a másikat képviseltek volna, mint a gondolat és szólásszabadság apró orgánumait.

Az ellenvetés másik hibája az, hogy nem lép túl a hatalom-köz hatalom közötti distinkció megtételén, így érdemben nem is tesz javaslatot egy új jelenség, a sajtó, mint tömegtermék hatalmának a megfelelő kezelésére.

Az alkotmánybíróság vonatkozásában nem lehet vita tárgya, hogy hatalma *köz hatalom*. Pontosan ebből adódóan az alkotmánybíróság funkciói akár meghatározhatóak volnának egy negyedik hatalmi ágként is. Az alkotmánybíráskodás újabb hatalmi ágként való meghatározásának egyúttal az sem mond ellent, hogy az Alkotmánybíróság és tagjainak legitimitása „pusztán” az Országgyűlés döntésén nyugszik, hiszen a végrehajtó hatalom legfőbb szerve, a Kormány sem rendelkezik több, nagyobb legitimitással, mint a parlamenti felhatalmazással. Nagyjából ugyanez vonatkozik természetesen a bíróság szervezetére is.

Az alkotmánybíráskodás önálló hatalmi ágként való meghatározása szempontjából – álláspontom szerint – a *funkcionalitás* kérdéséből célszerű kiindulni. Abból nevezetesen, hogy az alkotmánybírásnak van-e a *jogalkotó hatalomtól markáns módon elkülöníthető funkciója*, vagy nincs. A végrehajtó hatalom – miközben (bár származékosan) maga is rendelkezik jogalkotási jogkörökkel – nyilvánvalóan fel tud mutatni a jogalkotó hatalomtól markánsan elkülöníthető, hangsúlyos hatalmi funkciókat. Ezek – többek között – a társadalomirányítási célok meghatározására vonatkozó javaslatok megtételének feladatát és jogát, valamint jellemzően az eszközök kiválasztásának lehetőségét (ide értve a kinevezési, bizonyos ellenőrzési, utasítási, kötelezettségvállalási jogköröket és lehetőségeket is) foglalják magukban. Természetesen lehetséges, hogy a törvényhozó hatalom e körben rövidebb pórázon tartsa a kormányzatot, ez azonban a parlamenti demokráciák több mint kétszáz éves gyakorlatától és a társadalomirányítás *szervezetpszichológiai törvényszerűségeitől* meglehetősen idegen. Vitássá tehető tehát, hogy a végrehajtó hatalom – amennyiben valóban alá van vetve a parlamentnek – önálló hatalmi ágat képvisel-e. Az azonban kétségtelen, hogy ha a végrehajtó hatalmat önálló hatalmi ágként elfogadjuk, ki kell tudnunk mutatni az *alkotmánybíráskodás* esetében is olyan *sajátos funkciókat*, amelyek ahhoz hasonlóan különölnék el más hatalmi ágak funkcióitól, mint a végrehajtó hatalom funkciói.

Funkcionális oldalról meg kell azonban állapítanunk, hogy az alkotmánybíráskodás nem rendelkezik olyan részfunkciókkal, amelyekkel maga a törvényhozás ne rendelkezne. Sőt az

³ Solomon E. Asch.: *Studies of independence and conformity: A minority of one against a unanimous majority*. 1956. Psychological Monographs: General and Applied 70 (9), Whole 416, 1-70.; Stanley Milgram: *Obedience to Authority: An Experimental View*. Harper and Row. New York. 1974.

De iurisprudéntia et iure público

alkotmánybíróságok ennél kevesebbel rendelkeznek. Az alkotmánybíróság – mint szervtípus – először is *nem határozhat meg jogpolitikai célokat*. Legfeljebb arra van lehetősége, hogy vizsgálja, hogy a *normákban megfogalmazott* illetve a normaszöveg alapján *felismerhető jogpolitikai célok összhangban állnak-e az alkotmányos szabályokkal* és berendezkedéssel. Ha a jogalkotás céljai ebből a szempontból legitímek, alkotmányos céloknak tekinthetők, az alkotmánybíróság felhatalmazása és tevékenysége arra korlátozódik „csupán”, hogy ítéletet mondjon arról, hogy a jogalkotó által az adott célhoz rendelt *eszközök, módszerek, jogtechnikai megoldások* maradéktalanul alkotmányosak-e, azok nem sértik-e valamely alkotmányos szabály (vagy a vizsgálatnál magasabb szintű jogszabály, nemzetközi jogi norma) vagy elv előírását. E kérdést azonban – a jogszabálynak az alkotmányos célokkal való összhang vizsgálatával együtt – *magának a jogalkotónak is* vizsgálnia kell. Tehát az alkotmánybíróság e vonatkozásban – legjelentősebb funkciójával – összefüggésben nem mutat fel olyan minőséget, vonatkozást, ami alapján megállapítható volna, hogy markánsan különböző, olyan funkcióval rendelkezne, amivel a jogalkotó hatalom ne rendelkezne.⁴

Ennyiben tehát az alkotmánybíróság sokkal inkább a jogalkotó hatalom *sajátos szakmai szervének* tekinthető, mint önálló hatalmi ág gyakorlójának. Más kérdés azonban, hogy az alkotmánybíróság *nem az országgyűlés szerve*, attól szervezetileg független. A hatalmi ágak hagyományos felosztásával az egyik probléma éppen az, hogy olyan ideál-típus sémát képez, amelyre az állami hatalomgyakorlás – különösen a XIX században megszilárduló polgári demokráciák korában – ténylegesen nincs tekintettel.⁵ A XVIII. századi eredetű elmélet érthető módon *törvényhozó* hatalomról szólt egy olyan korban – az abszolutizmus időszakában – amikor a jogszabályok hierarchikus rendszere még nem alakult ki, bár már a XVI. században Bodin⁶ felveti a hivatalnokok parancskiadási jogának korlátozottságát. A törvényhozó hatalom (Montesquieu kifejezésével „*puissance législative*”, magyarul tehát inkább *jogalkotó hatalom*) XVIII. századi kategóriája nem vesz tudomást arról, hogy a joganyag jelentős része a végrehajtó hatalom tevékenysége során születik,⁷ de arról sem, hogy a *kormányzati szándékok szociológiailag* (tehát nem közjogilag) *meghatározó jellegűek a törvényhozás munkájára*. A normaalkotás és a végrehajtás a valóságban tehát távolról sem határolódik el egymástól oly élesen és határozottan, amint azt a *fékek és ellensúlyok* (checks and balances) Montesquieu-i eredetű elmélete sugallja. Még az USA-ban sem, ahol pedig a legfontosabb végrehajtó hatalmi tisztséget, az elnöki posztot a törvényhozó szervek megválasztásától jogilag elkülönülő választással töltik be. Amint tehát a normaalkotás funkciója is megoszlik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között (a helyi rendeletalkotás kérdéseiről már nem is szólunk), akképpen egy hatalmi ág funkcióját is betölthetik különböző hatalmi szervek. Így az alkotmánybíróság nélkül része a jogalkotó hatalomnak, hogy őt a törvényhozásra rendelt országgyűlés szervének kellene tekintenünk. Létezik tehát bizonyos mellérendeltség a két szerv között, azonban viszonyuk kényes egyensúlyára éppen ezért különösen ügyelni kell.

Abban a helyzetben ugyanis, ha az országgyűlés döntő pozícióban van az alkotmánybíróság határozatait illetően, az alkotmánybíróság létjogosultsága legalábbis elviekben megkérdőjelezhető.⁸

⁴ Az alkotmányossági vizsgálat nyomán megtehető norma-megsemmisítést sem tekinthetjük kizárólag az alkotmánybíróságra jellemző funkciónak és jogkörnek, ugyanis az országgyűlés maga is hatályon kívül helyezhet bizonyos normákat, és rendelkezhet a norma-megalkotástól a hatályon kívül helyezésig terjedő időszak jogviszonyairól, azok esetleges felszámolásáról, az in integrum restitutio érvényesítéséről. Legfeljebb jogtechnikai és terminológiai különbség állapítható meg tehát az országgyűlés és az alkotmánybíróság bizonyos cselekményei között, de semmi esetre sem lényegi.

⁵ Vö. Cservák Csaba: *A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása*. Jogelméleti Szemle 2002/1. http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html#_ftn1

⁶ Jean Bodin: *Az államról*. Gondolat. Budapest 1987. Lásd különösen a Harmadik könyvet.

⁷ Vö. Maurice John Crawley Vile: *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Oxford, Clarendon Press, 1967. 12-14.

⁸ Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a magyar Alkotmánybíróság eredetileg lényegesen gyengébb jogkörökkel rendelkezett volna. Az Országgyűlés ugyanis még 1989. január 10-én – miközben érintetlenül hagyta az 1984-ben

De iurisprudencia et iure publico

Akkor azonban, ha az alkotmánybíróság a jogalkotás hatalmi ágának körébe eső egyes funkciókat úgy gyakorol, hogy a végső szót ő mondja ki, olyan közhatalmi jogosítványokkal rendelkezik, amelyek – bizonyos vonatkozásban – a legitim országgyűlés fölé helyezik őt. Ez lehet, hogy a normakontroll funkciójának, e funkciógyakorlás *hatékonyságának* szempontjából megkerülhetetlennek is nevezhető, azonban vitathatatlanul visszaélésekre adhat (és adott is) alkalmat. Platón kérdése továbbra is aktuális: *Ki őrzi az őrzőket?*

A kérdés megválaszolása ez esetben sem egyszerű. Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról sem, hogy valamely társadalmi hatás nem pusztán *erős jogosítványok* (például vétó, vagy megsemmisítési jog) gyakorlásával érhető el. Nagy súlya lehet pusztán annak is, ha egy olyan tekintélyes állami szerv, mint az alkotmánybíróság *alkotmányos aggályait* fejezi ki valamely normával kapcsolatban. Kevés szó esik arról, hogy az Alkotmánybíróság intézményi elődjének (tehát nem jogelődjének) tekinthető, még 1984-ben létrehozott *Alkotmányjogi Tanács*⁹ a kormányrendeletek végrehajtását is felfüggeszthette, a magasabb szintű normák esetén pedig a kibocsátót észrevételeivel megkereste. Az egykori Alkotmányjogi Tanáccsal elsősorban nem az volt a baj, hogy *gyenge* jogosítványai lettek volna, hanem az, hogy a pártállam időszakában jogosítványait *nem gyakorolhatta függetlenül*, mérsékeltén aktív tevékenysége pedig nem kapott *kellő nyilvánosságot* az MSZMP Agitációs és Propaganda Osztálya által irányított sajtóban.¹⁰

Az mindenesetre talán könnyen belátható, hogy ha egy alkotmánybíróság nem a francia *Alkotmánytanácséhoz* (Conseil Constitutionnel) hasonló, viszonylag gyenge jogkörökkel¹¹ rendelkezik, célszerű markánsan körülhatárolni azokat a szempontokat és jogi lehetőségeket, amelyek alapján egy alkotmánybíróság távol kerül a kísértéstől, hogy a parlament jogkörébe tartozó, a jogpolitika irányainak meghatározására vonatkozó jogokat gyakoroljon. A magyar Alkotmánybíróság jogkörének jelenlegi – nem minden vitán felül álló – szabályozása mindenesetre alighanem inkább kielégíti ezt a kritériumot, mint az eredeti, 1989-es alkotmánybírósági törvény.

létrehozott, ám gyakorlatilag tevékenységet alig folytató Alkotmányjogi Tanácsot – az 1989. évi I. törvénnyel módosította az Alkotmányt, és az Alkotmányjogi Tanácsnál némileg erősebb jogkörrel (lásd pl. a *törvények* végrehajtásának felfüggesztési jogát), ám az Alkotmányjogi Tanács létevel *párhuzamosan* létrehozta az Alkotmánybíróságot, mint *szervtípust*. Az Alkotmányjogi Tanácsot aztán a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások nyomán született 1989. évi XXXI. törvény szüntette meg, egyúttal tovább bővítette az Alkotmánybíróság szervtípusának jogkörét. A *ténylegesen* létrejövő Alkotmánybíróság már e jóval kibővített, a törvények megsemmisítését is magában foglaló jogkörrel rendelkezett.

⁹ Lásd az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény

¹⁰ Takács Róbert: *A sajtóirányítás szervezete a Kádár-korszakban*. Médiakutató 2009. ősz http://www.mediakutato.hu/cikk/2009_03_osz/07_sajtoiranyitas_kadar

¹¹ Vö. Alec Stone: *The Birth of Judicial Politics In France. The Constitutional Council in Comparative Perspective*. New-York, Oxford, Oxford Univ.Press, 1992.; Vörös Imre: *Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jogrendszer és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – Hvgorac, Budapest, 2012.

De iurisprudencia et iure publico