

FONTES IURIS

Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata | 4. évfolyam, 4. szám

„Magára az igazságra pedig nem annyira természet, mint ismeret útján jutunk, még pedig azon ismeret útján, melyet nekünk a törvény- és jogtudomány szolgáltat.”

WERBŐCZY ISTVÁN



**94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet
a Kormány tagjainak
feladat- és hatásköréről**

„112. § (1) A miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében felel a Kormány igazságügy-politikájának kialakításáért és az alkotmányos szervekkel együttműködve annak végrehajtásáért.”

**Magyarország
Alaptörvénye
R) cikk**

*„(1) Az Alaptörvény
Magyarország
jogrendszerének alapja.”*

Fontes Iuris – az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata

Megjelenik negyedévente

Kiadja: Igazságügyi Minisztérium, H-1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 2–4., tel: +36 (1) 795-1000

Felelős kiadó: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Köves Béla ügyvezető

Főszerkesztő: Dr. Trócsányi László

Főszerkesztő-helyettes: Dr. Molnár Zoltán

Felelős szerkesztő: Dr. Salgó László Péter, peter.laszlo.salgo@im.gov.hu

Olvasószerkesztő: Dr. Pintér Katalin

Szerkesztők: Dr. Bodzási Balázs, Dr. Hajas Barnabás, Dr. Dobrotka-Mayer Annamária, Dr. Nemessányi Zoltán, Dr. Raisz Anikó, Dr. Scholz Evelin

Címlapfotó: Skuta Vilmos

2019. évi éves előfizetési díj: 6000 Ft.

ISSN 2416-2159 (Print)

ISSN 2786-4057 (Online)

Tartalom

Bevezető

Miniszeri beköszöntő	3
----------------------------	---

Interjú

Interjú Dr. Bóka Jánossal, az Igazságügyi Minisztérium európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkárával	5
---	---

Kiemelt téma

Váradai Ágnes A közigazgatási bíraskodás új szervezete Magyarországon	8
--	---

Tanulmányok

Közjog

Szádvári Lilla Az <i>actio popularis</i> „továbbélése”, különös tekintettel a hátrányos helyzetű csoportok jogvédelmére	14
--	----

Büntetőjog

Jancsó Gábor Leplezett eszközök alkalmazásának egyes kérdései	21
--	----

Magánjog

Szabó Judit Az uniós és a tagállami jog egymáshoz való viszonya a gazdasági kodifikáció szemszögéből	30
---	----

Európai és nemzetközi jog

Németh Zoltán A kötelező mediáció intézménye az EU-tagállamokban Érvek, ellenérvek, következtetések	39
---	----

Jogértelmezés	44
---------------------	----

Hírek, események

Közéleti események	48
Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok	52

Miniszteri beköszöntő



Szeretettel köszöntöm a Fontes Iuris olvasóit most, amikor ismét egy újabb évvége felé közeledünk. Mozgalmas esztendő volt, néhány olyan eredménnyel az igazságügyben, amelyeket reményeim szerint a közvélemény és majd az utókor is elismer. Bizonyos tekintetben töredékév, hiszen az áprilisi választások nyomán megalakult kormány jórészt önmaga utóda ugyan, de mégiscsak új parlamenti és kormányzati ciklus kezdődött, amelyben megtisztelő módon ismét szerepet vállalhatok.

Karácsonyi számunk kiemelt témája a közigazgatási bírászkodás új szervezete Magyarországon, amelyről Váradi Ágnes írt kiváló tanulmányt. Amint a vonatkozó törvényjavaslat előtt mondott expozémban kifejtettem: korszakos, jogtörténeti jelentőségűnek tartanám a törvény elfogadását és általa a magyar bírósági rendszer teljessé tételét. A közigazgatási bírászkodás ügye a rendszerváltoztatás során valahogy elsikkadt: az alkotmánybírászkodás kapott nagyobb – egyébként megérdemelt – figyelmet. Az Alkotmánybíróság elsősorban a jogalkotót, az általa elfogadott jogi normát, annak Alaptörvénnyel való összhangját ellenőrzi. Szükséges azonban, hogy a közigazgatás valamennyi joghatással járó aktusa bírói kontroll alá kerüljön, generálklauzula alapján, elkülönült, speciális szaktudással rendelkező, független bíróságok által. Így van ez az európai országok többségében, és így lesz hazánkban is, amennyiben a november 6-án általam benyújtott törvényjavaslatot az Országgyűlés elfogadja. A záró szavazás küszöbön áll, így mire ez a szám a nyomdából kikerül, az olvasó remélhetőleg már egy elfogadott törvénnyel ismerkedhet. Régi adósságot törlesztünk.

Az Interjú rovatban ezúttal Bóka Jánost mutatjuk be, aki Kecsmár Krisztiánt váltotta a nemzetközi és uniós ügyekért felelős államtitkári poszton. Neki sem lesz könnyebb dolga: a vitatható és vitatott Sargentini-jelentés kezelésének java például még csak ez után jön; ismeretes, hogy Magyarország az Európai Unió Bírósága előtt támadta meg a jelentést elfogadó európai parlamenti határozatot a szavazásnál alkalmazott eljárási hiba miatt. A következő időszakban várhatóan tovább éleződik majd a tagállami alkotmányos identitás és az uniós jog elsőbbsége elvének bonyolult kapcsolatáról folyó vita, ennek messze ható jogi és politikai következményeivel. Az új államtitkár munkaprogramjában azonban szerepelnek „békésebb” témák is, így pl. a nemzetközi gyermekelhelyezési,

és általában véve nemzetközi magánjogi ügyekkel kapcsolatos uniós jogalkotási eljárásokban – így a Brüsszel IIa rendelet reformjában – való magyar részvétel.

A Tanulmányok rovatban a közjog területéről ezúttal Szádvári Lilla jelentkezik az *actio popularis* megszüntetéséről, és azt az új Alaptörvényben felváltó jogintézményekről szóló írásával. A szerző azt a tételt fogalmazza meg, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő egyének és csoportok jogvédelmének korábbi szintje 2012 után nem csökkent. Ennek alátámasztására elemzi az Alaptörvény által rendelkezésre bocsátott új eszközöket, így például az *actio popularis* továbbéléseként is felfogható ombudsmani eljárás és a valódi alkotmányjogi panasz intézményét.

Büntetőjogi témájú Jancsó Gábor cikke a Leplezett eszközök alkalmazásának egyes kérdéseiről. Hadd emeljem ki egy mondatát: „Amíg a múlt században a lehallgatást végző szerv feladata volt a lehallgatás és a lehallgatott kommunikáció rögzítése, mára ezt jóformán elvégzik helyettük az informatikai szolgáltatók, az informatikai szolgáltatások, alkalmazások.” A korábbi szabályozatlanság, illetve szabályozási kísérletek után az új büntetőeljárás kódex jelentős előrelépést tett a jogállamiság irányában. Az új Be. és a titkos információgyűjtést ehhez igazító törvény által kialakított rendszer elválasztja egymástól a rendészeti és bűnüldözési célú alkalmazást, és deklarálja, hogy bűnüldözési célból leplezett eszközt csak a büntetőeljárás keretei között lehet alkalmazni, annak eredményét pedig a büntetőeljárás keretei között, büntetőjogi célból, büntetőjogi eszközök alkalmazásával lehet felhasználni. A új szabályozás átláthatóbb gyakorlatot biztosít, más – hétköznapi – büntetőeljárás cselekményekhez hasonlóan egyértelművé tette az alkalmazás tényének és eredményének megismerhetőségét, és teljes körű bírói kontrollt vezetett be.

A magánjog tudományát ezúttal Szabó Judit képviseli. Az uniós és a tagállami jog egymáshoz való viszonya a gazdasági kodifikáció szemszögéből c. tanulmányával, amely a csatlakozás óta eltelt csaknem másfél évtized tapasztalatainak ismeretében elemzi azt a dinamikus, mélyreható viszonyt, amely e területen is jellemzi a tagállami, illetve uniós jogot, különös tekintettel a gazdasági társaságok jogára. Ebben a körben az átlagosnál is nagyobb a veszélye annak, hogy nehezen átlátható, és ezért az európai és tagállami versenyképességet gyengítő normák szülessenek, így az uniós jogalkotó és

a jogalkotásban részt vevő tagállami szakértők felelőssége is megnő.

A nemzetközi és uniós jog időszerű problémáit tárgyaló rovatunkba Németh Zoltán írt cikket a gyermekelhelyezési ügyek megoldását jelentő vagy megkönnyítő nemzetközi mediáció témájában. Az idén októberben létrejött mediációs munkabizottság célja, hogy megvizsgálja a mediáció helyzetét, feltérképezve, hol tart ez a szakma, illetve melyek lehetnek továbbfejlesztésének irányai. Jelenleg még kevesen veszik igénybe, jóllehet a bírósági eljárásnál olcsóbb és hatékonyabb. Olyan helyzetben, amikor a nemzetközi válások száma emelkedik, és százhusz-százötven nemzetközi vonatkozású gyermekelhelyezési ügyel találkozunk évente, különösen fontos lenne a „békés” megállapodás, hogy a legfőbb érdek, a gyermek érdeke érvényre jusson.

Ez a lapszám is áttekintést nyújt a tárca vezetőinek részvételével lezajlott közéleti eseményekről, valamint hivatalos utakról. Ezek közül csak egyet emelnék ki ehelyütt: londoni tárgyalásaim fő üzenete és konklúziója az volt, hogy miközben Európa lélegzétvisszafojtva várja a Brexit-megállapodásról küszöbön álló alsóházi szavazást, bármi is legyen annak kimenetele, a magyar–brit igazságügyi együttműködésnek folytatódnia, sőt, erősödnie kell.

Végül, de nem utolsósorban szeretnék a *Fontes Iuris* idejű számait íróknak, szerkesztőknek és olvasóknak, valamint az Igazságügyi Minisztérium valamennyi dolgozójának köszönetet mondani, kellemes ünnepeket és boldog új évet kívánni.

Trócsányi László

Interjú Dr. Bóka Jánossal, az Igazságügyi Minisztérium európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkárával

„A jogszerűség és az innováció, a jogszerűség és a kreativitás,
a jogszerűség és a bátorság nem egymást kizáró fogalmak.”

2018. szeptember 1-jei hatállyal nevezték ki az Igazságügyi Minisztérium európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkárává. Milyen tapasztalatok birtokában vállalkozott erre a feladatra?

Tavaly november közepéig dékánhelyettes voltam a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Karán. Ezt követően kerültem az Országos Bírósági Hivatal kötelékébe, ahol a Magyar Igazságügyi Akadémia igazgatójaként láttam el az igazságszolgáltatásban dolgozók

oktatásával, képzésével, illetve az OBH tudományos és nemzetközi kapcsolataival összefüggő feladatokat. Ebben a pozícióban kerestem meg Trócsányi László igazságügyi miniszter úr, hogy a megüresedő európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkári posztot vegyem át. Korábban dolgoztam egyetemi oktatóként a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, főtanácsadóként a Kúrián, és öt évig az Európai Parlamentben is. Utólag visszatekintve, mintha mindvégig erre a feladatra készültem volna...



Úgy tűnik ehhez az államtitkári poszthoz elengedhetetlen a brüsszeli „előélet”, hiszen elődje, Kecsmár Krisztián is uniós intézménynél szerzett tapasztalattal érkezett a tárcához. Ön hogyan tudja munkája során hasznosítani az Európai Parlamentben tanultakat?

Ez egy olyan pozíció, ami elsősorban szakmai és szakpolitikai kihívásokat tartogat az államtitkár számára. Tisztában kell lennie az intézményrendszerrel, a szabályokkal, ismernie kell a szereplőket, és olyan hálózatot működtetnie, hogy a magyar érdekeket ezeken a területeken megfelelően érvényesíthessük. Ebből a szempontból az Európai Parlamentben töltött évek nagyon jó tanulási időszakot jelentettek. Ott értettem meg azt is, hogy az európai együttműködésben a közös múlt ellenére sok szempontból különböző hagyományokra, kulturális és politikai háttérre kell tekintettel lenni – mindezt úgy, hogy nem semleges szemlélők vagyunk, hanem az európai integráció jövőjével kapcsolatos markáns álláspontunkat próbáljuk érvényre juttatni.

Az Európai Parlament kétség kívül a Sargentini-jelentés elfogadásával állította az utóbbi idők egyik legjelentősebb és legérzékenyebb természetű szakmai feladata elé az Igazságügyi Minisztériumot. Hol tart most ez a precedens értékű ügy?

Az eléggé egyértelműnek látszik, hogy az Európai Parlament komoly eljárási szabálysértést követett el a tartózkodó szavazatok beszámításával kapcsolatban. A kormány úgy döntött, jogi lépéseket tesz az ügyben, és az Európai Unió Bíróságától kéri a parlamenti állásfoglalás megsemmisítését. A keresetet Magyarország benyújtotta, jelenleg az Európai Parlament ellenkérelmét várjuk. A keresetünk a parlamenti állásfoglalás elfogadásának eljárási kérdéseire koncentrál, de a jelentés tartalma is – függetlenül a megállapítások valótlanságától – több jogi problémát vet fel. Idetartoznak azok a témák, amelyeket kötelezettségszegési eljárások keretében már rendeztek a felek. Hogyan várhatja el az EU egy tagállam jóhiszemű együttműködését a kötelezettségszegési eljárásban, ha a tagállamnak azzal kell együtt élnie, hogy az ügyek lezárásától függetlenül ezek a kérdések egy másik eljárásban bármikor újra napirendre kerülhetnek? És persze kulcskérdés az is, hogy mennyiben képezhetik egy uniós eljárás tárgyát olyan ügyek, amelyek kívül esnek az EU hatáskörön.

Az Alapszerződés 7. cikk szerinti eljárásban meddig terjed az EU hatásköre? Az igazságszolgáltatás függetlensége és erre való tekintettel a bíróságokat érintő szervezeti változások, így a közigazgatási bíróságok felállítása mennyiben tekinthető tagállami hatáskörnek, hol húzódnak a határok?

A kiindulópont az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 19. cikke, ami előírja a tagállamoknak az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükséges jogorvoslati lehetőségek megteremtését. Az Európai Unió Bírósága a C-64/16. számú ügyben egyértelművé tette, hogy e jogvédelem biztosítása érdekében a bíróságok függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú. A Bíróság felfogásában az igazságszolgáltatás függetlensége abszolút követelmény, amit sem rendkívüli körülmények, sem egyedi megfontolások nem írhatnak felül. A kérdés viszont az,

hogy az intézményi és szervezeti megoldások, illetve a személyi döntések kapcsán mennyire szoros okozati kapcsolatot kíván meg a Bíróság az uniós jogvédelemmel, és mennyi mozgásteret engedélyez a tagállamoknak – tekintettel alkotmányos berendezkedésükre és hagyományaikra, ami az uniós jog által is elismert nemzeti identitásuk részét képezi. Én úgy vélem, nem szakadhatunk el attól az alaptételtől, hogy a bíróságok függetlensége az EU szempontjából elsősorban az uniós jog hatékony érvényesülése miatt releváns. Ha ettől eltekintünk, akkor az uniós jog területéről átevezünk az uniós politika területére.

Az Európai Unióról szóló Szerződés persze a politikai szempontokat sem zárja ki, hiszen a 7. cikk szerinti eljárás alapvetően politikai eljárás. Ezért tárgya lehet az EU hatáskörébe nem tartozó kérdés is, amennyiben az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékeket veszélyeztető vagy sértő tagállami magatartásról van szó, ideértve a jogállamiságot is. Világossá kell azonban tenni, hogy az EUSZ 7. cikke szerinti eljárásban a tagállamok politikai értékkitéletet fogalmaznak meg, és nem jogilag minősítik az eljárás alá vont tagállamot. Az a tény, hogy a tagállamoknak lehetőségük nyílik ilyen értékkitéletet viszonylag széles körben megfogalmazni, még nem jelenti azt, hogy az eljárás az uniós hatásköröket és az uniós jog hatókörét is kiterjesztené. Ennek abból a szempontból van jelentősége, hogy milyen reakciót várunk vagy engedünk meg az érintett tagállam oldaláról. Egy politikai eljárásban főszabály szerint politikai párbeszéd zajlik, nem pedig jogi kötelezettségek egyoldalú kikényszerítése. Az EUSZ 7. cikke végső soron mégis lehetővé teszi szankciók alkalmazását, ami jól jelzi a szabályozás komoly belső ellentmondásait.

Egyetemi oktatóként nyilvánvalóan széles körű rálátással és valószínűleg határozott szakmai állásponttal rendelkezik az Államtitkárság elé kerülő ügyek tekintetében. Az adott dossziék intézése során milyen szempontokra kell tekintettel lenni?

Édesapám annak idején azzal bocsátott egyetemi tanulmányaimra, hogy egy dologra figyeljek csak: ne hibázzak. Tehát úgy tűnik, végül is nem kell olyan nagyon sok szemponttal tekintettel lenni... Komolyra fordítva a szót: az uniós jog és a nemzetközi magánjog terén általában véve kompetensek érzem magam, de a portfólióm annyira összetett és szakmai jellegű, hogy nincs ember a világon, aki valamennyi területét egy személyben professzionálisan művelné. Itt, az államtitkárságon viszont olyan csapat dolgozik, ahol a szakértelem, tapasztalat és nyelvtudás rendelkezésre áll a hatékony munkavégzéshez. Szabó Lőrincet idézve, az egyik feladatomból, hogy megtanuljak mindenkitől tanulni. A másik feladatomból ugyanakkor az, hogy ezeket a kapacitásokat a kormányzati célkitűzések szolgálatába állítsam. A szakmai alázat mellett tehát orientálnom is kell a kollégáimat, és adott esetben meg kell kérdőjeleznem olyan álláspontot is, ami a többség számára adottnak vagy egyértelműnek tűnik.

Korábban betöltött pozícióimból is nyílt közvetett rálátásom a kormány jogpolitikai célkitűzéseire, sajátos átmenet volt ez a kormányzati és az akadémiai szféra között. Jelenleg

természetesen az előbbi a meghatározó az életben, de az akadémiai útravaló kifejezetten jótékony hatást gyakorol a kormányzati munkámra. Az a szempont, hogy a kormányzati célkitűzések megvalósítása szakmailag megalapozott, koherens módon és az intézményi realitásokra tekintettel történjen, az európai uniós és nemzetközi igazságügyi kapcsolatok területén a siker elengedhetetlen feltétele. Batthyány Kázmér, a függetlenségét visszanyert Magyarország első külügyminisztere írta megkapó erővel 1849-ben, hogy belső problémáink kiigazítása csak saját akaratunktól függ, de ahol a nemzet neve és becsülete áll a világ ítélő széke előtt, ott az elkövetett hibák könnyen helyre nem hozhatók.

Milyen jellegű ügyek vannak a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, amelyeket fontosnak tart megemlíteni?

Az EJEB előtt futó ügyeink döntő többsége az eljárások elhúzóásával kapcsolatos standard ügy, ami nem vet fel elvi jelentőségű alapjogi kérdéseket. A Nagykamara előtt van viszont az Ilias és Ahmed kontra Magyarország ügy, ahol a menedékkérők tranzitzőnában történő elhelyezése a vizsgálat tárgya, és a döntés komoly hatással lehet az európai menekült- és migrációs politika egészének alakulására. A Nagykamarának kell állást foglalnia magyar vonatkozású ügyben arról is, hogy a szavazólapok lefénnyképezésére buzdító mobiltelefonos applikáció kifejlesztése és népszerűsítése miatt egy pártra kiszabott bírság sérti-e a véleménynyilvánítás szabadságát. Én elvi jelentőségű kérdésnek tekintem azt is, hogy a beszerzési rendszer átalakítását követően bekövetkezett piaci részesedésvesztés mennyiben tekinthető a tulajdonjog sérelmének, vagyis lehet-e állami ügyfélkör valakinek a magántulajdona. A tényleges életfogytiglani szabadságvesztéssel kapcsolatban szintén vannak kiemelten fontos függő ügyeink Strasbourgban.

A Magyarország és Vietnám közötti kölcsönös jogsegélyegyezménynek és általában az új generációs jogsegélyegyezményeknek miben látja a jelentőségét?

Ez a kérdés nekem szívügyem, és úgy látom, hogy a nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős helyettes államtitkárság itt európai szinten is úttörő munkát végez. Jogsegélyegyezményeink döntő többsége évtizedekkel ezelőtt, a maitól jelentősen eltérő környezetben keletkezett, így azok számos rendelkezése mára elavulttá vált. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, illetve a Csatlakozási Okmány is a tagállamok kötelezettségévé teszi a csatlakozásuk előtt kötött nemzetközi egyezményeikben vállalt kötelezettségeik és az uniós joganyag közötti ellentmondások kiküszöbölését. Az a körülmény ugyanakkor, hogy az Unió hatásköre e területre is kiterjed, erősen korlátozza a tagállamok szerződéskötési szabadságát. A magyar kormányt és az Igazságügyi Minisztériumot azonban az uniós jogi nehézségek nem tántorították el. Az Európai Bizottsággal folytatott hosszas és részletekbe menő egyeztetések során a tagállamok között elsőként feltártuk a rendelkezésünkre álló mozgásteret, és azt az új megállapodás megszövegezése során maximálisan ki is használtuk. Példaértékűnek tekintem ezt a hozzáállást. Egy megközelítés vagy gyakorlat nem attól jogszerű, hogy bevett, megszokott mintákat követ. A jogszerűség és az innováció,

a jogszerűség és a kreativitás, a jogszerűség és a bátorság nem egymást kizáró fogalmak. E megközelítés sikerét a megállapodás igazolja, és e megközelítést tekintem én is szakmai hitvallásomnak.

Az új megállapodás korszerűbb, a gyakorlatban jobban alkalmazható szabályozást tartalmaz, ami ráadásul a magyar belső jogi szabályozáshoz közelebb áll, és az érintett felek jogvédelmét is hatékonyabban biztosítja. Például határidőket vezet be a megkeresések teljesítésére, illetve szigorú feltételek között, de lehetővé teszi az eljárási iratok postai úton történő kézbesítését a másik államban. Gyakorlati probléma volt eddig, hogy a más állampolgársággal is rendelkező magyar állampolgárok tekintetében külföldön hozott döntések egyes esetekben nem ismerhetők el, mivel a magyar jog alkalmazása szempontjából az ilyen magyar állampolgárt kizárólag magyarnak kell tekinteni. Ennek súlyos következménye, hogy többes állampolgársággal rendelkező honfitársaink különböző államokban eltérő családjogi jogállással, személyállapottal, névvel rendelkezhetnek. E méltánytalan helyzet orvoslására a másik állampolgárság figyelembevételével az új megállapodás már lehetőséget nyújt.

Milyen hosszú távú terveit, akár kodifikációs jellegű feladatait vannak az Államtitkárságnak erre a kormányzati ciklusra?

Mi elsősorban a magyar állam képviselői vagyunk egyes nemzetközi fórumok előtt és eljárásokban, így a feladataink jelentős része a legnagyobb előrelátás mellett sem tervezhető. A számos *ad hoc* tevékenység mellett azonban fontos, hogy meghatározzunk távlati célokat és prioritásokat is, olyan ügyeket, amiket nem azért viszunk, mert kell, hanem azért, mert akarjuk. Én ilyennek látom az eljárások elhúzóda miatti, a strasbourgi standardok szerint hatékony belső kompenzációs eljárás megalkotásában való közreműködést. Ez régi adósságunk – mindenekelőtt saját magunkkal szemben, ugyanakkor személyes véleményem szerint jól felfogott érdekünk is. Folytatni kívánom kétoldalú jogsegélyegyezményeink megújítását, de ehhez természetesen fogadókészség is szükséges a potenciális nemzetközi partnerek oldaláról. A nemzetközi gyermekelviteli, gyermekelhelyezési, és általában véve nemzetközi magánjogi ügyekben a gyermek mindenek felett álló érdekét kívánom előtérbe helyezni. Ezt az uniós jogalkotási eljárásokban – például a Brüsszel IIa rendelet reformja során – közvetlenül tudjuk képviselni, a nemzetközi jogalkalmazást pedig jó gyakorlatok bemutatásával igyekszünk majd segíteni. Az uniós jog napi tapasztalma mellett igyekszem megteremteni a lehetőségét annak, hogy egyes stratégiai jelentőségű kérdéseket, mint a kölcsönös elismerés elvének megrendülése az igazságügyi együttműködésben vagy az uniós jog elsőbbsége és a tagállami alkotmányos identitás kemény magjának a kapcsolata, elméleti igénnyel körbejárjuk. Tudjuk, hogy ezek nem elvont problémák, egyre gyakrabban és intenzívebben fognak konkrét ügyekben testet ölteni. Nem ülhetünk ölbe tett kézzel. Nem elég, ha követjük, alakítanunk kell az ezzel kapcsolatos közös gondolkodást.

Az interjút készítette: dr. Dobrotka-Mayer Annamária
Budapest, 2018. december 3.

Váradi Ágnes*

A közigazgatási bírászkodás új szervezete Magyarországon¹



Magyarország Alaptörvénye 25. cikkének az Alaptörvény hetedik módosításával megállapított szövegére figyelemmel, a közigazgatási bírósági szervezet felállítása érdekében az Igazságügyi Minisztérium előkészítette a közigazgatási bíróságokról szóló törvény és a kapcsolódó átmeneti szabályok tervezetét (a továbbiakban együtt: törvényjavaslatok). A jelen tanulmány célja a 2018. november 6-án az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslatok² összefoglaló bemutatása, elsősorban azok belső rendszerének és egyes, jogrendszerbeli koherenciával összefüggő sajátosságainak felvázolása érdekében.

1. A SZERVEZETILEG ELKÜLÖNÜLT KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGI RENDSZER ELMÉLETI HÁTTERE

„Mind az állam, mind pedig az egyén érdekében létesülnie kell tehát a közigazgatási bírászkodásnak, mely a törvényhozás és a végrehajtás közti harmóniának betetőzése, a mit az alkotmányos állam egyáltalán nem nélkülözhet.”³

Boér Elek fenti idézete tömör összefoglalását adja azoknak a céloknak, amelyek a közigazgatási bíróságok felállításával kapcsolatos komplex jogszabály-előkészítési, illetve jogalkotási folyamat elvi hátterét alkotják: a) az egyéni és a közérdek közötti egyensúly megteremtése; b) a végrehajtó hatalom jog alá rendeltségének erősítése; c) a jogállami garanciák hatékonyabb érvényesítése.

a) Az egyéni és a közérdek közötti egyensúly megteremtése: A közigazgatási bírászkodás egyik legfontosabb sajátossága, hogy annak egyszerre kell biztosítania a közérdeket, a felek perbeli esélyegyenlőségét (a „fegyveregyenlőséget”) és

az ügyfelek hatékony jogvédelmét.⁴ Ezért – ahogyan azt a közigazgatási bíróságokról szóló T/3353. sz. törvényjavaslat (a továbbiakban: Törvényjavaslat) részletes indokolása is kifejti – a közigazgatási jogviták elbírálása speciális szakismertetet, bírói attitűdöt igényel. Míg a polgári perben egymással egyenrangú, mellérendelt felek vitáját dönti el a bíró, a közigazgatási perben a jogviszony egyik alanya szükségszerűen erőfölényes helyzetben van: az ügyfél áll az információs, szakmai és anyagi erőfölényben lévő hatósággal szemben. Ezért kell a közigazgatási perrendtartás alapján a közigazgatási bírónak számos eljárási cselekményt hivatalból megtennie, tevőlegesen hozzájárulva a bizonyítási eljárás sikeréhez. A Törvényjavaslatban tükröződő jogalkotói álláspont szerint a szervezetenként elkülönülő közigazgatási bírósági rendszer garantálhatja a közigazgatási bírászkodás ezen sajátos logikájának megfelelő érvényre juttatását.

b) A végrehajtó hatalom jog alá rendeltségének erősítése: „A hatalmi ágak megosztásának az elve és a jogállamiság elve megköveteli, hogy a bíróság mint »fék« a közigazgatás minden jogellenes cselekményével szemben igénybe vehető legyen.”⁵ Általános jogi alapelv, hogy hatékony bírósági működésnek kell garanciát adnia a jogszabályok érvényesüléséhez.

Ennek jegyében az Igazságügyi Minisztérium az előző kormányzati ciklusban újraalkotta a nagy eljárási jogi kódexeket. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 2018. január 1-jén lépett hatályba. Az első magyar önálló közigazgatási perrend legnagyobb vívmánya az a generálklauzula,⁶ amely lehetővé teszi a közigazgatás

* Váradi Ágnes: Igazságügyi Minisztérium, Miniszteri Kabinet, főosztályvezető-helyettes.

1 A tanulmány elkészítéséhez nyújtott segítséget, javaslatokat és felvetéseket ezúton is köszönöm dr. Dobrotka-Mayer Annamáriának, dr. Hajas Barnabásnak, dr. Kovács Ferencnek és dr. Scholz Evelinnek.

2 A tanulmány lezárásának időpontjában (2018. december 5.) a törvényjavaslatok még nem kerültek elfogadásra, ezért azok benyújtott szövege képezi az elemzés alapját.

3 Boér Elek: *Közigazgatási bírászkodás. Tanulmányok a közigazgatási jog köréből*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 86. o.

4 Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat-elemző Csoport: *A közigazgatási perjog – összefoglaló vélemény* (Budapest, 2013). 12–13. o. http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf

5 ROZSNYAI Krisztina: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bírászkodásban. *Acta Humana*. 2013/1. 120. o.

6 A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 4. § (1) bekezdése szerint „[a] közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége”. A generálklauzulának a közigazgatási bírászkodás szempontjából meghatározó jelentőségét Trócsányi László igazságügyi miniszter az Alaptörvény hetedik módosításáról szóló javaslat

valamennyi kifelé irányuló, joghatás kiváltására alkalmas cselekvése feletti kontrollt, mintegy kiszélesítve ezzel a bírói utat. A közigazgatási bírósági rendszer szervezeti elkülönülése – a közigazgatási bírászkodás előző pontban említett sajátos logikájára is tekintettel – fokozhatja a közigazgatás cselekvéseivel szembeni bírói kontroll hatékonyságát, a közigazgatási bírósági szervezet ezt követően a nagyobb fokú specializálódásra tekintettel gyorsabb, egységesebb bírói fellépést biztosíthat a közigazgatás cselekvéseinek felülvizsgálata során.

c) A jogállami garanciák hatékonyabb érvényesítése: a Velencei Bizottság és annak gyakorlatára figyelemmel az Európai Bizottság által is alkalmazott joguralom-paradigma egyik alkotóeleme a független és pártatlan bíróságok eljárásának biztosítása, ideértve a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát.⁷ A fent említettek közül az is következik, hogy közigazgatási ügyekben a bírói függetlenség elvére tekintettel egy alapvetően kétfokú bírósági eljárás lehetőségére épülő, azaz a közigazgatási pert előtérbe helyező jogorvoslati rendszer, és az ehhez illeszkedő fórumrendszer – a kétfokú hatósági eljárásra és egyfokú bírósági jogorvoslatra épülő megoldáshoz képest – a jogvédelmi szint emelését is megvalósíthatja, ami egyben a jogállami garanciák erősítését is eredményezi.⁸ Trócsányi László igazságügyi miniszter a Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításáról szóló javaslat expozéjában⁹ arra hívta fel a figyelmet, hogy a közigazgatási bírászkodás jogállami jellegét még a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény indokolása is elismerte.¹⁰

expozéjában (Országgyűlési Napló. 2018–2022. országgyűlési ciklus, 6. szám, Budapest, 2018. június 5.) az alábbi Wlassics Gyulától származó idézettel szemléltette: „Semmi kétség, ha még a messze jövő képe is az, hogy a kontenciós közigazgatási ügyek egyenesen elvi alapon taxáció nélkül kerüljenek a közigazgatási bírászkodás elé, de mindenesetre ez lesz a közigazgatási bírászkodás fejlődésének végállomása.” [MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930. p. 156.] Ez a megközelítés alkalmas lehet annak kimutatására, hogy a közigazgatási bírászkodás szervezeti keretei és eljárásjogi szabályai szorosan összefonódnak, egy fejlődési folyamat részét képezik.

- 7 VARGA Zs. András: *A közigazgatás jogvédelmi rendszere*, in: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgas-jogvedelmi-rendszere> (2017) [1].
- 8 „Az Ákr. új szabályozás kialakításakor – a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan – a jogállamiság elvének inkább megfelelő közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási pert tartja követendőnek a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz szerepe helyett.” HAJAS Barnabás: *Újrango(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás*. Jogtudományi Közlöny, 2017/06. p. 301.
- 9 Országgyűlési Napló. 2018–2022. országgyűlési ciklus, 6. szám, Budapest, 2018. június 5.
- 10 „A múlt század – mintegy az azt megelőző korszak visszahatásaként – a politikai fejlődés betetőzését az ú. n. jogállam kiépítésében látta. Ennek fogalmához pedig hozzátartozott a közjogi bírászkodásnak az a rendszere, amelyben a közhatalom és a jogkeresők között felmerülő közjogi jellegű jogviták eldöntése egy, a végrehajtó hatalmon kívül álló bírói szerv hatáskörébe tartozik. Ennek a gondolatnak a jegyében alkotta meg a magyar törvényhozás is a közigazgatási bírászkodásnak az 1896. évi XXVI. törvény-cikkben megvalósított rendszerét.”

2. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGI SZERVEZET FELÁLLÍTÁSÁNAK KERETEI

Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása megteremtette az elkülönült közigazgatási bírósági szervezet felállításának alkotmányos alapját azzal, hogy kimondta: „[b]íróság a rendes és a közigazgatási bíróság”. Egyúttal az Alaptörvény szövege megállapította azokat a kereteket is, amelyeknek a megalkotandó törvényeknek meg kell felelnie.

a) Szervezeti kérdések: az Alaptörvény hetedik módosítása tételezi a Közigazgatási Felsőbíróságot, amely a közigazgatási bírósági szervezet élén áll. Ebből következően a közigazgatási bírósági szervezetnek fogalmilag többszintűnek kell lennie.

b) Igazgatási kérdések: az Alaptörvény hetedik módosítása arról rendelkezik, hogy a közigazgatási bíróságok felállításától kezdve¹¹ az Országos Bírósági Hivatal elnöke kizárólag a rendes bíróságok igazgatásának központi feladatait végzi, az Országos Bírói Tanács pedig a rendes bíróságok központi igazgatását felügyeli. Az alkotmányozó tehát kifejezésre juttatta, hogy az Országos Bírósági Hivatal és az Országos Bírói Tanács működésére épülő igazgatási modellt – a rendes és a közigazgatási bírósági szervezet elkülönülésének időpontjától kezdődően – csak a rendes bíróságok vonatkozásában kívánja fenntartani; *a contrario* ez a modell a közigazgatási bíróságok vonatkozásában nem irányadó. Azzal pedig, hogy az alkotmányozó bírósági szervezet egészére – azaz a közigazgatási bíróságokra vonatkozóan is – kimondta, hogy a „bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában”, rögzítette, hogy a teljes bírói önkormányzatiságon alapuló bírósági igazgatási modellt sem tekinti irányadónak az új bírósági szervezetben. Ezen peremfeltételek között – áttekintve a bírósági igazgatás nemzetközi modelljeit¹² és a rendszerváltozás óta a bírósági igazgatás terén hazánkban alkalmazott megoldásokat¹³ is – logikusnak

11 Az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések c. fejezete 27. pontja értelmében „[a] közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróság dönt

a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben;

b) a közigazgatási határozatok törvényességéről;

c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;

d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.” A 28. pont pedig rögzíti, hogy „[a] közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi. Az Országos Bírói Tanács felügyeli a bíróságok központi igazgatását. Az Országos Bírói Tanács és más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában.”

12 Az Európai Unió tagállamainak bírósági igazgatási modelljei három csoportba sorolhatók: a bírósági öngazgatási szerv kiemelt jogköreire épülő bírósági igazgatási modell működik többek között Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban; hangsúlyosan miniszteri igazgatás érvényesül Ausztria, Csehország, Észtország, Finnország, Németország esetében, a harmadik modellben pedig különböző mértékű függetlenséggel rendelkező bírósági hivatal végzi a bíróságok igazgatását (pl. Svédországban, Lettországban, Dániában).

13 A bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény többszöri módosítással az 1997-es reformig határozta meg a bíróságok szervezetének és működésének alapjait, meghatározó hatásköröket biztosítva az igazságügyi miniszternek a bíróságok általános működésével, igazgatásával összefüggésben.

tekinthető az a jogalkotói következtetés, hogy a miniszteriális igazgatás alkalmazása célszerű a közigazgatási bírósági szervezetben.

c) Jogállási kérdések: az Alaptörvény a hetedik módosítás után is csak „bírákról” szól, nem tesz különbséget rendes bírósági és közigazgatási bírósági bírák között, így egyértelművé teszi, hogy a bírói jogállás egységes; jogállási kérdésekben érdemi különbség nem tehető a bírák között attól függően, hogy melyik bírósági szervezetben teljesítik bírói szolgálatukat.

3. A TÖRVÉNYJAVASLAT FŐBB SAROKPONTJAI¹⁴

a) Szervezeti kérdések: a Törvényjavaslat értelmében a közigazgatási bírósági szervezet kétszintű: a Közigazgatási Felsőbíróságból és nyolc közigazgatási törvényszékből áll. A Közigazgatási Felsőbíróság székhelye Esztergom, a nyolc közigazgatási törvényszék pedig a jelenlegi közigazgatási perrendtartás szerinti kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságok¹⁵ székhelyén fog működni. A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja már 2014-es véleményében javasolta, hogy közigazgatási ügyekben az általános elsőfokú fórum regionálisan szerveződjön, egyúttal kerüljön sor egy fellebbviteli fórumként működő, egyes ügyekben elsőfokú hatáskörrel is rendelkező országos illetékességű közigazgatási felső bíróság létrehozására.¹⁶ Nemzetközi összehasonlításban is megállapítható, hogy azokban az országokban, ahol szervezetenként elkülönült közigazgatási bíráskodás működik, az elsőfokú közigazgatási bíróságok jellemzően regionális/megyei szinten az állam területi beosztásához igazodóan kerülnek megszervezésre.¹⁷

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény által bevezetett igazgatási rendszer tulajdonképpen a teljes bírói testületi önkormányzati igazgatást valósította meg az Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállítása révén. A jelenlegi bírósági igazgatási struktúra pedig a központi igazgatási hatásköröket megosztva az Országos Bírósági Hivatal elnökéhez és egy bírói tanácshoz telepíti.

- 14 A tanulmány ezen részében jelentős mértékben támaszkodik a Törvényjavaslat általános és részletes indoklására.
- 15 Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság; Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság; Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság; Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság; Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság; Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság; Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság; Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság.
- 16 Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport 2014.El.II.F.1/7 Közigazgatási perjog /Összefoglaló vélemény/ (Budapest, 2014), 61. o.
http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kozizgazgatasi_perjog.pdf
- 17 Ausztriában a 2012-es közigazgatási bírósági novella óta a tartományi hatóságok döntéseivel szembeni jogorvoslatok elbírálása a 9 tartományi közigazgatási bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozik. Németországban közigazgatási bíróságok, tartományi szintű közigazgatási felsőbíróságok és a szövetségi közigazgatási bíróság alkotják a közigazgatási bírósági rendszert. Csehországban csak a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság szakosodott közigazgatási bíróság, első fokon közigazgatási ügyekben az általános hatáskörű regionális bíróságok járnak el.

A közigazgatási bíróságok hatáskörét a közigazgatási perrendtartás szerinti közigazgatási jogvita fogalma határozza meg. A közigazgatási törvényszékek kizárólag első fokon járnak el, a Közigazgatási Felsőbíróság hatásköre részben jogorvoslati (fellebbezés és felülvizsgálat), részben első- és végsőfokú. A rendes és a közigazgatási bírósági szervezet közötti hatásköri vitákban a rendes és a közigazgatási bírósági szervezet tagjaiból szerveződő hatásköri tanács jár el.

Az egyes közigazgatási bíróságok belső szervezetét figyelembe véve három újdonság figyelhető meg. Egyrészt a Törvényjavaslat nem rendelkezik a rendes bírósági szervezetben létező csoportokról, a kollégiumok kizárólag a szakmai munka támogatását szolgáló egységekként kerülnek megszervezésre, és a Törvényjavaslat tételezi a közigazgatási bíróság hivatali szervezetét, amelyet a hivatalvezető vezet. Ezeket a rendes bírósági szervezettől eltérő rendelkezéseket részben méretgazdaságossági szempontok indokolják (az új szervezet a rendes bíróságnál lényegesen kisebb elemekre tagolódik), részben pedig az igazgatási modell sajátosságaiból következik a kisebb átstrukturálás szükségessége. Utóbbi vonatkozásban hangsúlyozandó, hogy a Törvényjavaslatban megjelenő szándékok alapján a jogalkotás ezzel abba az irányba kívánt elmozdulni, hogy a bírák az igazgatás mindennapi teendői helyett jobban koncentrálhassanak szakmai munkájukra és elsődleges feladatokra, az ítélkezésre.

b) Igazgatási kérdések: a közigazgatási bíróságok igazgatása a fent említett alaptörvényi keretekre tekintettel a miniszteriális igazgatási modellben történik. A miniszter igazgatási jogkörei – az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányossági követelmények szem előtt tartásával, széles körű garanciák biztosítása mellett – kiterjednek a központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezete tekintetében a fejezetet irányító szerv hatásköreinek gyakorlására az államháztartásról szóló törvényben meghatározott általános és különös rendelkezések szerint; a közigazgatási bírói pályázatokkal, bírói és bírósági vezetői kinevezésekkel kapcsolatos feladatokra, továbbá a közigazgatási bíróságok működéséhez szükséges statisztikai,¹⁸ infrastrukturális és informatikai feltételek biztosítására.

A bírósági öngazgatási szervek (bírói testületek) hatáskörei a nemzetközi standardokkal összhangban kerülnek meghatározásra.¹⁹ A bíróságok működésének garanciális jellegű kérdéseivel (személyi kérdések, ügyelosztási rend meghatá-

18 Az Alkotmánybíróság az Országos Bírósági Hivatal elnökének egyes feladatai, így a statisztikai adatok gyűjtése kapcsán konkrét döntésében megállapította, hogy az egyáltalán nem, vagy csak távolról és közvetetten érinti az ítélkezési tevékenységet {3154/2017. (VI. 21.) AB határozat [29]}. Annak miniszteri hatáskörbe utalása sem vet fel ezért vélhetően a bírói hatalmi ág függetlenségével kapcsolatos aggályokat.

19 A Velencei Bizottság által 2016-ban kiadott „Rule of Law Checklist” és az Európa Tanács Miniszterek Tanácsa 2010-es ajánlása a bíróságok függetlensége és pártatlansága témakörében különös hangsúllyal tartja vizsgálandónak a független bírói testületek létét.

Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016) CDL-AD(2016)007-e, 20–21. oldal [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

rozása, költségvetési források biztosítása) összefüggésben van meghatározó szerepük, emellett további véleményező, javaslattevési és konzultációs feladatokat látnak el elsősorban a bírói életpályával, a bírák előmenetelével kapcsolatban. Minden közigazgatási bíróságon működik összbírói értekezlet (a Közigazgatási Felsőbíróság teljes ülés) és bírósági tanács, amely véleményező hatáskörrel bír a bírói és bírósági vezetői pályázatoknál és az ügyelosztási rendnél.

Felállításra kerül az Országos Közigazgatási Bírói Tanács (a továbbiakban: OKBT), mint a közigazgatási bírák konzultatív, véleményező és döntéshozó testülete. Az OKBT tisztán bírákból álló testület (10 bíró és a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke alkotja). A bírói és egyes bírósági vezetői pályázatokkal összefüggésben az OKBT Személyi Tanácsa jár el, amely külső tagok – az Országgyűlés igazságügyért felelős bizottsága, a legfőbb ügyész, a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter és a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke által delegált, kiemelkedő tudású elméleti jogászok vagy legalább tízévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkező személyek – bevonásával törekszik a bírói pályázatok elbírálásánál a külső nézőpontok bevonására, a kiegyensúlyozott döntéshozatalra.

A Törvényjavaslat az egyes közigazgatási bíróságok igazgatásában a közigazgatási bírósági elnököknek juttat kiemelt szerepet. Az elnök többek között vezeti és képviseli a közigazgatási bíróságot, megállapítja az ügyelosztási rendet, kinevezi a szakmai vezetőket (tanácselnök, kollégiumvezetők, kollégiumvezető-helyettesek), irányítja a hivatalvezető munkáját. Egyes, valamennyi közigazgatási bíróságot érintő, egységes fellépést igénylő ügyekben (költségvetési források átcsoportosítása, képzésszervezés) a Közigazgatási Felsőbíróság elnökéhez telepít a szabályozás javaslattevési, véleményező és döntési hatásköröket.

Összességében tehát a Törvényjavaslat három szereplő – miniszter, bírósági vezetők (hangsúlyosan a közigazgatási bíróságok elnökei) és a bírói testületek – együttműködésén alapuló, azt feltételező és egyben megkövetelő modellre épül. Ennek az együttműködési modellnek egy példaként a költségvetéssel kapcsolatos jogköröket érdemes kiemelni a Törvényjavaslat részletes indokolása szerint: „Az OKBT egyrészt véleményezi a központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezetének tervezetét, illetve az elfogadott közigazgatási bírósági költségvetés végrehajtását, másrészt az egyetértése szükséges a központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezetét érintő (a fejezetek közötti vagy a fejezeten belül az előirányzatok közötti) átcsoportosításhoz. E jogkörök összhangban állnak a Velencei Bizottság által felállított azon elvi követelménnyel, amely szerint a bíróságok függetlensége érdekében biztosítani kell a lehetőséget, hogy a bírák a bírói testületeken keresztül kifejezhessék véleményüket a bíróságokat érintő költségvetésről, a költségvetési támogatás megoszlása pedig biztosítsa a bírói

függetlenséget.”²⁰ A rendes bírósági szervezet igazgatásához képest a Törvényjavaslat bizonyos tekintetben még nagyobb beleszólást enged a bírának az igazgatási kérdésekbe (pl. ügyelosztási renddel kapcsolatos szolgálati bírósági út,²¹ OKBT vétőjoga költségvetési átcsoportosításánál), a miniszter jogköreinek gyakorlása pedig a parlament előtti felelősség miatt átlátható, számon kérhető.

c) Jogállási kérdések: a bírói jogállás egységessége – az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése értelmezése – alapján egyértelmű. A bírói függetlenség alapvető garanciáinak tehát egységesen kell érvényesülniük, a közigazgatási bíróra vonatkozó rendelkezések körében csak kisebb eltérések lehetségesek az általános – a rendes bírósági bírákra irányadó – szabályoktól.

Az eltérések fő iránya azt szolgálja, hogy a közigazgatási bíróságokon szélesebb körben legyen mód a közigazgatási tapasztalat hasznosítására, vagyis a közigazgatásból, a bírósági szervezeten kívülről érkező szakemberek bevonására. A közigazgatási bíráskodás egyik fontos, egyúttal nehezen feloldható dilemmája, hogy „mitől lesz jó közigazgatási bíró valakiből: attól, hogy megtanul ítélkezni, vagy attól, hogy ami felett ítélkezik, azt jól ismeri, s maga is »élesben« megtapasztalta azt, amiről döntenie kell”.²² A Törvényjavaslat koncepciója azt a jogalkotói meggyőződést tükrözi, hogy a két szempont – a bírói és a közigazgatási tapasztalat – egyformán fontos ahhoz, hogy megfelelő, sokoldalú felkészültséggel és szakmai ethosszal rendelkező bírák járjanak el ezekben az egyéni jogvédelem és közérdek oldaláról egyaránt különösen fontos jogvitákban.

Ez a szemlélet két módon jelenik meg a Törvényjavaslatban. Egyrészt a közigazgatási bírák kiválasztásánál a szakmai előélet értékelése során a közigazgatási tapasztalat hangsúlyos figyelembevételét, illetve a közigazgatási munkakörben eltöltött gyakorlat figyelembevételét irányozza elő a Törvényjavaslat. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy az ítélkezés mint tevékenység számos, speciális ismertetet, képességet igényel (legalapvetőbb módon pl. az ügyviteli szabályok alkalmazását), ezért a Törvényjavaslat kimondja, hogy első bírói kinevezését követően a bíró egy évig nem járhat el egyesbíróként. Másrészt, intenzívebb kapcsolat jönne létre a közigazgatás és a közigazgatási bíróságok között, elsősorban azáltal, hogy a bírák beosztásának – köznyelvben berendelésének – lehetőségét biztosítani kell a közigazgatási szervekhez, alkotmányos intézmények-

20 Ennek a megoldásnak az értékelésekor figyelembe szükséges venni azt a tényt is, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában törvényi garanciákat, korlátokat követelt meg ahhoz, hogy a végrehajtó hatalom a költségvetési törvény bíróságokra vonatkozó fejezetén belül a címek között átcsoportosíthasson [28/1995. (V. 19.) AB határozat].

21 Ez a megoldás erősítheti a törvényes bíróhoz való jog védelmét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírói függetlenségnek és a jogbiztonságnak a jogállamiság szempontjából betöltött kiemelkedő jelentősége azt igényli, hogy rendkívül világosak legyenek azok a szabályok, amelyeket egy adott ügyben kell alkalmazni, világos biztosítékok legyenek az objektivitás és az átláthatóság végett és mindenekelőtt annak érdekében, hogy az önkényességnek a látszatát is elkerüljék az ügyek bírókra való kiszignálásában [36/2013. (XII. 5.) AB határozat [48]].

22 F. ROZSNYAI Krisztina: *Perjogi önállóság és különbíróiság jelleg a közigazgatási bíráskodásban*. Közjogi Szemle. 2016 / 4., 7–8. o.

Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true)

hez, az itt eltöltött időt pedig bírói előmenetelnél fokozottan kell értékelni.

A közigazgatási bírósági bírák kiválasztása és kinevezése tekintetében az igazgatási modell eltérései egy önálló, a rendes bíróságtól eltérő modellt tesznek szükségessé (az Országos Bírósági Hivatal elnökének és az Országos Bírói Tanácsnak a bírósági szervezet e szegmensében az Alaptörvény rendelkezéseire is figyelemmel nem juthat szerep). Az Alkotmánybíróság korábbi alkotmányos környezetre vonatkozóan tett megállapítása szerint a bírák és bírósági vezetők kinevezésénél alkotmányos követelmény az, hogy a más hatalmi ághoz tartozó kinevező – vagy a kinevezést tartalmilag meghatározó előterjesztő – politikai meghatározottságának hatását, vagy a bírói hatalmi ág érdemi közrehatása, vagy más, a bírói hatalmi ágon kívüli ellensúly semlegesítse. A bírói függetlenség biztosításának megfelelő eszköze lehet, ha a bírák kinevezése és előmenetele vonatkozásában a független bírói testületek döntő szereppel bírnak.

A bírói pályázatokat a miniszter írja ki, azokat az adott közigazgatási bíróság bíráiból kikerülő személyi tanács véleményezi, véleményét felterjeszti az OKBT Személyi Tanácsának. A pályázók közötti sorrendet ez a testület állítja fel objektív, szolgálati bírósági eljárásban jogorvoslattal támadható és a meghallgatáson kialakult álláspontot tükröző pontszámok alapján. A miniszter a felterjesztett sorrendtől eltérhet, de az eltérést indokolni köteles. Figyelemmel arra, hogy csak a legjobb pályázó pontszámához képest 85%-on belüli jelölteket terjesztik fel a miniszterhez, így csak a legjobbak között van lehetősége eltérni. Nem csak ez tekinthető érdemi szűkítésnek a miniszter eltérési lehetősége kapcsán, hanem az a tény is, hogy a sorrendtől csak a jelöltek meghallgatása után térhet el. A miniszter által felterjesztett bírót a köztársasági elnök nevezi ki az Alaptörvény általános rendelkezése szerint. A bírósági vezetői pályázatok esetében a véleményezés és a sorrend felállítása a bírói kinevezéshez hasonlóan alakul azzal, hogy a közigazgatási törvényszékek elnökeit és másodelnökeit nevezi ki a miniszter (a tanácselnököket, kollégiumvezetőket és kollégiumvezető-helyetteseket pedig a közigazgatási bíróság elnöke).

4. AZ „ÁTMENET ÉVE”

A fentiekben jelzett horderejű, a bírósági szervezet egészét érintő módosítások hatálybalépéséhez megfelelő felkészülési idő és részletes átmeneti szabályok szükségesek, amelyeket külön – a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló T/3354. számon előterjesztett – törvényjavaslat (a továbbiakban: átmeneti szabályokról szóló törvényjavaslat) teremtené meg.

Eszerint a közigazgatási bíróságokról szóló sarkalatos törvény 2020. január 1-jén lépne hatályba, így – az Alaptörvény záró rendelkezéseiben foglalt átmeneti szabályra is tekintettel – ekkor válna el véglegesen egymástól a közigazgatási és a rendes bírósági szervezet. A rendes bíróságokat érintő

szervezeti módosulás központi eleme, hogy a közigazgatási bírósági szervezet felállításával egyidejűleg a jelenlegi közigazgatási és munkaügyi bíróságok megszűnnek: a munkaügyi ügyekben első fokon a törvényszék mint munkaügyi bíróság jár el. (Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási törvényszékek besorolása a rendes bírósági szervezetben a törvényszékeknek felel meg, elmondható, hogy a járásbírói szintű közigazgatási és munkaügyi bíróságok megszűnésével mindkét területen törvényszéki szinttől kezdődik az ügyek elbírálása a jövőben.)

Garanciális szempontból elengedhetetlen a jelenlegi, közigazgatási ügyekben eljáró bíróságokon dolgozó bírák új szervezetbe történő átkerülésének biztosítása. A jogállami követelményeknek való megfelelés szándéka és egyúttal a bírák személyes preferenciáinak tiszteletben tartása jelenik meg abban a szabályozási megoldásban, hogy az érintettek választásuk szerint, a törvény erejénél fogva kerülnek átvételre.

Megjegyzendő, hogy a jelenlegi, közigazgatási ügyek elbírálásában érintett bírósági vezetők megbízatása ugyan megszűnik (ez szükségszerűen következik abból, hogy számszerűen kevesebb bíróság, bírósági vezetői hely lesz), de javadalmazásukat megtarthatják a megbízatási idő lejártáig vagy új vezetői kinevezésükig; a tanácselnökök pedig a törvény erejénél fogva tanácselnökök maradnak. Az átvételért kért bírói állomány számára tekintettel 2019 folyamán állapítja meg a miniszter az egyes közigazgatási bíróságok előzetesen rendszeresített bírói létszámát, és a betöltetlen álláshelyek felére pályázatot ír ki. Ezek elbírálására egy, a Törvényjavaslat főszabályától csak az átmenetiség miatt indokolt mértékben különböző eljárásban kerül sor.

A közigazgatási bírósági szervezet működőképességének másik feltétele, hogy megfelelő létszámban álljon rendelkezésre igazságügyi alkalmazotti állomány. Ennek érdekében a jelenlegi, közigazgatási ügyekben eljáró bíróságokon dolgozó bírósági titkárok, fogalmazók és a kúriai tanácsadók az átmeneti szabályokról szóló törvényjavaslatban foglaltak szerint tehetnek nyilatkozatot. A közigazgatási bírósági szervezet működőképességéhez szükséges további igazságügyi alkalmazotti létszám vonatkozásában felhívás kerül közzétételre. A felhívásra jelentkező igazságügyi alkalmazottak végleges áthelyezését a miniszter, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerinti igazságügyi szerv és az igazságügyi alkalmazott közötti háromoldalú megállapodás rendezzi. A nyilatkozatot nem tett igazságügyi alkalmazottak a rendes bírósági szervezetben folytathatják munkájukat.

Az átmeneti szabályokról szóló törvényjavaslat szerint az Országos Bírósági Hivatal elnöke és a miniszter 2019. június 30. napjáig megállapodnak a közigazgatási bíróságok működéséhez szükséges, a közigazgatási törvényszékek elhelyezésére szolgáló ingatlanok, egyéb tárgyi eszközök átadásának kérdéseiről, így a szervezet gyakorlati működőképességéhez szükséges feltételekről is rendelkezik az átmeneti szabályokról szóló törvényjavaslat.

ÖSSZEFOGLALÁS

A közigazgatási bíróságokról szóló törvény megalkotása esélyt teremt arra, hogy elkülönülő és a szakbíráskodás miatt professzionális szervezet jöjjön létre a közigazgatási jogviták elbírálására.

A szervezeti struktúrában az átláthatósági, mérhető-konysági, racionalitási szempontok és a jogorvoslati fórum-rendszer garanciái egyaránt megjelennek. A közigazgatási bírácoknak a korábbinál – a bírák jogállásáról szóló hatályos törvény szabályainál – speciálisabb szakmai elvárásoknak kell megfelelni; hangsúlyosabbá válik a közigazgatási jog átfogó ismerete. Kiegyensúlyozott, az ítélezési tevékenység függetlenségét széles körű garanciarendszerrel biztosító igazgatási modellt hoz létre a tervezet, amelyben a nemzetközi sztenderdeknek megfelelően a bírói testületek (önigazgatási szervek)

és a bíróságok elnökei is meghatározó szereppel bírnak. Ugyanakkor az igazságügyi miniszter – Országgyűlés előtt is számon kérhető módon – felelős a hagyományos központi igazgatási feladatok ellátásáért. Az igazgatási modell szereplőinek a Törvényjavaslatban tételezett együttműködése biztosíthatja a bírósági igazgatással összefüggő sokrétű szempontok átfogó érvényesülését.

A törvényjavaslatokban – különösen azok indokálásait is figyelembe véve – megfigyelhető, hogy az előterjesztő erősen támaszkodott a magyar közjogi hagyományokra, a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos összehasonlító jogi vizsgálatok eredményeire, valamint figyelembe vette különböző nemzetközi fórumok, így a Velencei Bizottság ajánlásait.

Szádvári Lilla*



Az *actio popularis* „továbbélése”, különös tekintettel a hátrányos helyzetű csoportok jogvédelmére

1. A TÉMAVÁLASZTÁS

A tanulmány témaválasztását az Európai Parlament által elfogadott Sargentini-jelentésként (a továbbiakban: Jelentés) elhíresült állásfoglalás ihlette.¹ Az Európai Parlament a Jelentésre vonatkozó állásfoglalása mellékletében foglalt (8) bekezdése az Alkotmánybíróság jogkörének szűkítésével kapcsolatban fogalmaz meg aggályokat, külön nevesítve az *actio popularis* eltörlését.² A Jelentés (45)–(49) pontjai az egyenlő bánásmódhoz való joggal, az (50)–(60) pontjai pedig bizonyos hátrányos helyzetű csoportok, a kisebbségek jogvédelmével kapcsolatban fogalmaz meg kritikákat hazánk jogi szabályozásában, valamint joggyakorlatában.³

A tanulmány célja, hogy az *actio popularis* (a továbbiakban: 2012-t megelőző *actio popularis*) módosításával⁴ kapcsolatos alkotmányos aggályokat eloszlassam, különös tekintettel a hátrányos helyzetű csoportok (alap)jogvédelmére, amely csoportok tekintetében az *actio popularis* jellegű jogintézmények nagy jelentőséggel bírnak. Ennek érdekében a tanulmány első felében röviden ismertetem az Alkotmánybíróság hatásköreinek változását Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) elfogadását követően. A tanulmány második részében a hátrányos helyzetű csoportok (alap)jogvédelmére térek ki hazánkban, a 2012-t megelőző *actio popularis* módosítására tekintettel. A tanulmány ezen részében azonban nem csupán a Jelentésben külön is megnevezett kisebbségek (romák, zsidók) (alap)jogvédelmével, hanem általánosságban a hátrányos helyzetű csoportok (alap)jogvédelmével foglalkozom. A tanulmány utolsó részében pedig

az Alkotmánybíróság, valamint az alapvető jogok biztosának (a továbbiakban: ombudsman) joggyakorlatára vonatkozó, számszerűsíthető adatokból kívánok következtetéseket levonni az állampolgárok, valamint a hátrányos helyzetű csoportok magyarországi alapjogvédelmére vonatkozóan.

2. AZ *ACTIO POPULARIS* JELLEGŰ JOGINTÉZMÉNYEK SZEREPE A HÁTRÁNYOS HELYZETŰ CSOPORTOK JOGVÉDELMEBEN

Az *actio popularis* jellegű jogintézmény egy gyűjtőfogalom, melybe nem csupán az Alkotmánybíróság előtt 2012-t megelőző *actio popularis* alapján megindítható eljárás tartozik, hanem a 2012-t követő *actio popularis* alapján indítható eljárás, valamint a közérdekű kereset is.⁵

Ami az *actio popularis* jellegű jogintézményekre általában igaz, hogy *actio popularis* alapján a jogosult személy vagy szerv érintettség nélkül, más személy(ek) védelme érdekében (közérdek) kezdeményezhet eljárást. A bíróság döntése pedig, közérdekű kereset során minden esetben, *erga omnes* hatállyal – az Alkotmánybíróság eljárása során csak jogszabály, vagy jogszabályi rendelkezés *ex tunc* hatállyal történő megsemmisítése esetében – minden, az adott csoporthoz tartozó személyre kiterjed, azokra is, akik az eljárásban nem vettek részt. Így a jogait érvényesíteni nem tudó, hátrányos helyzetű személy, csoport, egy harmadik, közvetítő fél segítségével jogvédelmet élvezhet.

Nemcsak hazánkban, de nemzetközi viszonylatban is igaz, hogy a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok jogvédelme tekintetében különös jelentőséggel bírnak az *actio popularis* jellegű jogintézmények.⁶ A hátrányos helyzetű társadalmi csoportok tagjai ugyanis sok esetben nem, vagy csak kevésbé rendelkeznek a jogaik felismeréséhez szükséges képzettséggel,

* Szádvári Lilla: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásáért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Alkotmányjogi Főosztály, jogi szakreferens.

1 Az indítvány arra irányult, hogy a Tanács állapítsa meg az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyét. Az indítványt az Európai Parlament 2018. szeptember 12-én elfogadta. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0340&language=HU&ring=A8-2018-0250#BKMD-10>

2 Sargentini-jelentés (8) pont.

3 Sargentini-jelentés (45)–(60) pont.

4 Az *actio popularis* módosítása kifejezést szándékosan használok a tanulmány során, ellenben a Jelentésben megfogalmazott eltörlés szóval. Ennek részletes indokát lásd később a tanulmány 2. pontjában.

5 Az *actio popularis* római jogi intézmény, mely a *populus*, a nép számára lehetséges igényérvényesítési eszköz volt. Bárki élhetett vele, aki keresetet volt jogosult benyújtani. JULESZ Máté: Egy modern jogi eszköz a környezet védelmében. In: *Magyar Tudomány*, 2006/12. sz., 1476. old.

6 SLAVICA Chubrikj: Introduction. In: ZANETA Poposka: *Use of actio popularis in cases of discrimination*. Skopje, Helsinki Committee for Human Rights, 2016, 6. old.

ismeretekkel, ennek köszönhetően pedig, valamint hátrányos szociális helyzetükből adódóan is, még kevésbé képesek önállóan jogaiknak érvényt szerezni, jogsérelmük orvoslása érdekében igényeiket érvényesíteni.⁷

Előjáróban fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság előtt megindítható, 2012-t megelőző *actio popularis* intézményének átalakulásával semmiképp sem szűnt meg a hátrányos helyzetű csoportok jogvédelme hazánkban, hiszen a 2012-t követően létrehozott *actio popularis* útján, ha nem is közvetlenül, az érintett személy, szerv, vagy érintettség nélküli jogvédő szervezet, de közvetett módon (ombudsman útján) továbbra is kezdeményezhető az Alkotmánybíróság eljárása.⁸ Továbbá *actio popularis* jellegű jogintézmény a közérdekű kereset intézménye is, ami szintén közvetett módon, utólagos bírói normakontroll eljárás beiktatásával, elsősorban a hátrányos helyzetű csoportok jogvédelmét hivatott szolgálni.

A hátrányos helyzetű csoportok jogvédelme terén meg kell még említeni a jogi segítségnyújtás intézményét is. A továbbiakban ezen intézmények hátrányos helyzetű csoportok jogvédelmében betöltött szerepét ismertetem röviden.

3. AZ ACTIO POPULARIS A MAGYAR JOGRENDszerben

Alaptörvényünk elfogadását megelőzően az Alkotmánybíróság kiemelt fontosságú, központi hatásköre volt az *actio popularis*. Az Alkotmánybíróság a 2012-t megelőző *actio popularis* jogköre egy egyedülállóan széles jogkört jelentett, amely gyakorlatilag hungarikumnak számított.⁹ Az alanyi kör bárkit magában foglalt, vagyis az utólagos normakontroll eljárást bármely természetes személy vagy szervezet, érintettség nélkül kezdeményezhette. A tárgyi kör tekintetében hasonlóan széles jogosítványokkal rendelkezett a testület, hiszen bármely jogszabály Alkotmánnyal való összhangját lehetett indítványozni.¹⁰ A széles jogkör az adott történelmi helyzettel magyarázható.¹¹ Az Alkotmánybíróság ugyanis a rendszerváltás folyamatában, 1989-ben alakult meg. Új alkotmány elfogadása hiányában az akkori Alkotmánybíróságra hárult a rendszerváltás feladata, melyet a legalitás elvi talaján vitt véghez.¹² A jogi értelemben

vett rendszerváltásnak különösen fontos része volt a 2012-t megelőző *actio popularis* intézménye, hiszen a „több szem többet lát” elve alapján, tömegesen érkeztek olyan indítványok az Alkotmánybírósághoz, melyek valóban rámutattak a korábbi jogszabályok alkotmányellenességére. Ezeket a jogszabályokat az Alkotmánybíróság pedig sorra megsemmisítette.¹³

Az Alkotmánybíróság megalapítását követő húsz év elteltével a rendszerváltás jogi értelemben megtörtént, de a korábbi, 2012-t megelőző *actio popularis* intézménye azonos tartalommal hatályban maradt, ami egyre több terhet rótt a testületre, és működésének ellehetetlenítése felé hatott. Mivel az eljárást bármely, jogi előképzettség nélküli személy kezdeményezhette, tömegesen érkeztek be a testülethez a megalapozatlan indítványok, míg végül az Alkotmánybíróság ügyterhe tarthatatlanná vált.¹⁴ Elérkezett a szükséges változás pillanata, 2012-ben lépett hatályba az új Alaptörvény, amely átalakította a korábbi parttalan indítványozói körrel rendelkező, 2012-t megelőző *actio popularis* intézményét.¹⁵ A váltás komoly vitákat generált. Mind az átalakítást ellenzők, mind az azt pártolók érvei mögött jogos igények állnak, az intézmény átstrukturálásának létjogosultságát azonban csak az idő képes igazolni. Jelen tanulmánynak nem célja a két tábor közötti igazságtétel, csupán azt szeretném feltérképezni, hogy a jelenlegi magyar szabályozás miként, milyen csatornákon keresztül nyújt továbbra is (alap)jogvédelmet az állampolgároknak, valamint azoknak a főként sérülékeny, hátrányos helyzetű csoportoknak, akik helyzetükből adódóan nem, vagy kevésbé képesek saját, önálló jogon igényeiknek érvényt szerezni. Ismét fontos megjegyezni, hogy ezen csoportok esetében az *actio popularis* jellegű intézmények különösen is nagy jelentőséggel bírnak.

4. VALÓBAN CSORBULT AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁSKÖRE 2012-T KÖVETŐEN?

Az Alkotmánybíróságnak hagyományosan két fő funkciója van: az alapjogvédelem és a normakontroll, amely lehet előzetes vagy utólagos normakontroll. Az utólagos normakontroll eljárások további két csoportba sorolhatóak: létezik az absztrakt és a konkrét (egyedi) normakontroll eljárás. Az absztrakt normakontroll eljárás lényege, hogy személyes érintettség, egyedi jogvita nélkül kezdeményezhető a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata az Alkotmánybíróság előtt. Ebben a csoportba tartozik a 2012-t megelőző *actio popularis* intézménye is. A másik csoportba a konkrét

szabályok felülvizsgálatában, adott esetben történő megsemmisítésében pedig a 2012-t megelőző *actio popularis* komoly szerepet játszott. ABH 15/1993. 112.

13 Például a 4/1998. (III. 1.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megsemmisítette a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 34. § (2) bekezdését, továbbá a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 100. § (2) bekezdését.

14 2010. dec. 31-ei adatok alapján 1886 ügy volt folyamatban az Alkotmánybíróság előtt. Ügyforgalmi és statisztikai adatok. Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 2010-ben. Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 2010. https://www.alkotmanybiroso.hu/uploads/2017/08/statisztika_2010.pdf

15 Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont.

7 Uo. 6.

8 A 2012-t követő *actio popularis* kifejezést az ombudsman által megindítható eljárásra használom.

9 Noha az európai országokban meghonosodott az utólagos normakontroll, egyedül hazánkban volt lehetőség arra, hogy bárki, bármilyen határidő nélkül fordulhasson az Alkotmánybírósághoz. CSEPI Dorottya: Az alkotmánybírói modellek. In: SOLTÉSZ István (szerk.): *Parlamentari ösztöndíjasok, Parlamenti praktikum*. Budapest, Parlamenti módszertani iroda, 2012, 100. old.

10 BALOGH Zsolt: Alkotmánybíróság Magyarországon. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2015, 406. old.

11 BERKES Lilla: Az ombudsman indítványozási tevékenységének háttere. In: BERKES Lilla – CSINK Lóránt: *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből*. Budapest, Pázmány Press, 2015, 25. old.

12 A legalitás elvi talaján végbement rendszerváltás lényege, hogy az elfogadásuk idején formálisan jogszerűen elfogadott, de igazságtalan jogszabályok hatályban maradnak, míg az elfogadásuk idején is már jogellenes jogszabályok hatályukat veszítik. Így azonban számtalan, igazságtalan, alkotmányellenes jogszabály maradt hatályban, amely jog-

(egyedi), utólagos normakontroll eljárások tartoznak, amely eljárások minden esetben egyedi ügyben felmerült alkalmazandó norma alkotmányossági vizsgálatát jelentik, vagy a már alkotmányellenesnek nyilvánított norma az egyedi ügyben való alkalmazhatóságának kizárását szolgálják.¹⁶

Annak érdekében, hogy teljes képet kaphassunk az alapjogvédelemről hazánkban a 2012-t megelőző *actio popularis* átstrukturálását követően, különös tekintettel a hátrányos helyzetű csoportok alkotmányos (alap)jogvédelmére, továbbá, hogy választ kaphassunk a Jelentésben megfogalmazott alkotmányos aggályokra, fontosnak tartom ismertetni az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásait az Alaptörvény elfogadását követően.

A) UTÓLAGOS,

ABSZTRAKT NORMAKONTROLL ELJÁRÁS: AZ ACTIO POPULARIS AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

Az Alapjogokért Központ¹⁷ az Alkotmánybíróság hatásköreire vonatkozó 2012-es elemzésében részletesen bemutatja és összehasonlítja az Alkotmánybíróság Alaptörvény elfogadását megelőző, illetve azt követő hatásköreit.¹⁸ Az elemzésből kiderül, hogy az Alaptörvény, valamint az új, Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) nem szűkítette az Alkotmánybíróság hatásköreit, csupán átstrukturálta azokat. A 2012-t megelőző *actio popularis* nem szűnt meg teljes mértékben, csak módosult, illetve számtalan új hatáskört kapott a testület.¹⁹

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében egy új típusú *actio popularis* (a továbbiakban: 2012-t követő *actio popularis*) továbbra is kezdeményezhető az alábbi szervek, személyek által: a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa által. Ezen szervek, személyek tehát érintettség nélkül kezdeményezhetnek absztrakt, utólagos normakontroll iránti eljárást bármely jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz, sőt a jogegységi határozatok tekintetében is az Alkotmánybíróságnál.

Tekintettel arra, hogy az *actio popularis* nem szűnt meg hazánkban, hiszen ha más tartalommal, de a 2012-t követő *actio popularis* alapján az ombudsman továbbra is élhet indítvánnyal az Alkotmánybíróság előtt, valamint a jogalkotó a 2012-t követő *actio popularis* mellett létrehozta a valódi

alkotmányjogi panasz (az Alkotmánybíróság egy teljesen új hatásköre) intézményét, mellyel az egyedi jogsérelmek orvoslását kívánta előtérbe helyezni a korábbi absztrakt normakontrollal szemben, az alapjogvédelem jogszabályi szinten nem csökkent hazánkban 2012-t követően.

Az ombudsman 2012 utáni *actio popularis* alapján történő eljárását bárki kezdeményezheti formai és tartalmi követelmények nélkül, a valódi alkotmányjogi panasz eljárást pedig az érintett közvetlenül az Alkotmánybíróság előtt kezdeményezheti. Az ombudsman előtti eljárás kezdeményezése tehát széles alanyi kört ölel fel, a valódi alkotmányjogi panasz pedig a közvetlen alapjogvédelmet biztosítja az állampolgárok részére az Alkotmánybíróságnál. Így a két új jogintézmény együttesen betöltött több, a 2012-t megelőző *actio popularis* által biztosított fontos funkciót, és alkalmas lehet a korábbi alapjogvédelmi szint biztosítására, annak hátulütői nélkül.

B) UTÓLAGOS, EGYEDI NORMAKONTROLL ELJÁRÁSOK

A konkrét vagy egyedi utólagos normakontroll eljárásoknak hazánkban két fő típusát különböztetjük meg az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdése b)–d) pontjai, valamint az Abtv. 25–27. §-ai alapján: a bírói normakontroll eljárás, valamint az alkotmányjogi panasz.

A bírói normakontroll eljárás alapja az Abtv. 25. § (1) bekezdése, amely alapján a bíró, ha az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során azt észleli, hogy az ügyben érintett, alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenes, vagy ha az egyedi ügyben az Alkotmánybíróság előtt korábban már megsemmisített, alaptörvény-ellenes jogszabályt kellene alkalmaznia, akkor az ügyet felfüggeszti (kötelező jelleggel), és kezdeményezi az Alkotmánybíróság előtt az érintett jogszabály, jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, megsemmisítését, vagy a már alaptörvény-ellenesnek kimondott jogszabály egyedi ügyben való alkalmazási tilalmának kimondását. Fontos kiemelni, hogy az egyedi normakontroll eljárást a bíró csak az előtte folyamatban lévő ügyben kezdeményezheti, és csak „azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés”.²⁰

A bírói egyedi normakontroll eljárásban az Abtv. által bevezetett új jogosultság, hogy a bíró kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását a már korábban alaptörvény-ellenesnek kimondott norma egyedi ügyben való alkalmazhatóságának kizárása érdekében is.²¹ Erre akkor kerülhet sor, ha az Alkotmánybíróság az érintett normát nem *ex tunc* hatállyal semmisítette meg, amely tény kizárja, hogy az Alkotmánybíróság eljárása az egyedi ügyön kívül, más azonos helyzetben lévő, jogsérelmet szenvedett személyek tekintetében is védelmet biztosítson. Szintén új hatáskör, hogy a bíró az általa

16 SZABOLT Balázs: Az Alkotmánybíróság hatásköreinek módosítása az új Abtv. tekintetében. *Ars boni*, 2012. http://www.arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Szalbot_Balazs_Az_Alkotmanybirsag_hataskoreinek_modosulasa.pdf

17 „Az Alapjogokért Központ budapesti székhelyű, 2013 óta működő jogi elemző- és kutatóintézet. A Központ a nemzeti identitás és szuverenitás, valamint a keresztény társadalmi hagyományok megőrzését tartja elsőrendű feladatának.” Alapjogokért Központ, Rólunk c. rovat. <http://alapjogokert.hu/rolunk/>

18 Alapjogokért Központ: Nem csökkent az Alkotmánybíróság súlya. http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2013/11/Nem-cs%C3%B6kkent-az-Alkotm%C3%A1nyb%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1g-s%C3%B3lya-Alapjogok%C3%A9rt-K%C3%B6zpont_20131113.pdf

19 Az Alkotmánybíróság legfontosabb új hatásköre a részben a korábbi *actio popularis* helyébe lépő valódi, alkotmányjogi panasz. A hatáskör részletes kifejtését lásd az utólagos, egyedi normakontroll eljárások címszó alatt.

20 3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [14].

21 Abtv. 25. §.

alkalmazandó norma (jogsabály, vagy közjogi szervezet-szabályozó eszköz) nemzetközi szerződésbe ütközése esetén is fordulhat az Alkotmánybírósághoz utólagos, egyedi normakontroll eljárás céljából. Az új szabályozás szerint továbbá a bíró az alaptörvény-ellenesség (vagy esetleges nemzetközi szerződésbe ütközés) vizsgálatát a bírósági jogegységi határozatok kapcsán is kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál.

Az eljárási szabályok tekintetében elmondható, hogy a bíró az eljárást hivatalból, de a peres fél indítványára is kezdeményezheti. (Ennek a továbbiakban a hátrányos helyzetű csoportok jogvédelme terén a jogvédő szervezetek közérdekű kereseti jogosultsága kapcsán lesz jelentősége.)

A bírói kezdeményezésen alapuló egyedi normakontroll eljárás után áttérek az alkotmányjogi panasz intézményére.

Az alkotmányjogi panasznak három típusa különböztethető meg.

Az Abtv. 27. §-a alapján indítható alkotmányjogi panasz („valódi alkotmányjogi panasz”) egy új hatáskör, melynek lényege, hogy ha az ügy érdemében hozott, vagy az eljárást befejező bírósági döntés a panaszos Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, vagy nem áll rendelkezésre jogorvoslat, akkor a bírói döntés felülvizsgálatát kérheti az Alkotmánybíróságtól.

A második csoportba tartozik a már korábban, az Alaptörvény elfogadását megelőzően is létező, az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz, melynek célja a bírósági eljárás során alkalmazandó/alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálata az egyedi ügyben.

Az utolsó csoportba pedig az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz tartozik („közvetlen alkotmányjogi panasz”), ami abban az esetben vehető igénybe, ha jogszabály vagy annak valamely rendelkezése az egyedi ügyben való alkalmazása, vagy hatályosulása közvetlenül, bírói döntés nélkül okoz jogsérelmet, és a jogsérelmet orvoslására nem áll rendelkezésre jogorvoslat, vagy a kérelmező jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette. Ebben az esetben a panaszos tehát közvetlenül, egyéb közvetítő szerv nélkül (pl. ombudsman vagy rendes bíróságok) fordulhat az Alkotmánybírósághoz. Különösen hasonlít ezért ez az alkotmányjogi panasz a 2012-t megelőző *actio popularis* intézményére. A két intézmény között a legfontosabb különbség, hogy a közvetlen alkotmányjogi panasz esetében az indítványozó közvetlen érintettségét szükséges igazolnia, míg a 2012-t megelőző *actio popularis* esetében ez természetesen nem volt feltétel, hiszen az indítványozó a közérdek képviselőjeként járt el.²²

Mindegyik alkotmányjogi panaszról elmondható tehát, hogy igénybevétele feltétele, hogy a panaszos jogorvoslati lehetőségeit kimerítse, vagy jogorvoslati lehetőség ne álljon a rendelkezésére.²³ Fontos kiemelni azonban, hogy a jogorvoslati kötelezettség kimerítése nem foglalja magában a Kúria előtti felülvizsgálati eljárást. Felülvizsgálati eljárás igénybevétele nélkül is kezdeményezhető az alkotmányjogi panasz eljárás.²⁴ Újításnak számít az is, hogy az Abtv. értelmében közjogi szervezet-szabályozó eszköz és jogegységi határozat ellen is lehet élni alkot-

mányjogi panasszal.²⁵ Megjegyzendő, hogy az utólagos, egyedi normakontroll eljárások között lehetséges az átjárás, tehát a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság vizsgálhatja a jogszabály Alaptörvényvel való összhangját, illetve a régi típusú és a közvetlen alkotmányjogi panasz alapján indított eljárásban a vonatkozó bírói döntés alkotmányosságát is.²⁶ Végül fontos kiemelni, hogy az alkotmányjogi panasz iránti eljárásokban a jogi képviselő igénybevétele nem kötelező. Ez a szabályozás a szociálisan hátrányos helyzetű csoportok tekintetében bír különös jelentőséggel.

5. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 42/2012. (XII. 20.) SZÁMÚ HATÁROZATA A JOGI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS IGÉNYBEVÉTELÉRŐL ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ESETÉN

Az Alkotmánybíróság 42/2012. (XII. 20.) számú döntése²⁷ kiemelkedő fontosságú a hátrányos helyzetű csoportok alkotmányos jogvédelme szempontjából. Hivatkozott döntésében az Alkotmánybíróság megsemmisítette a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Jst.) 3. § (3) bekezdés c) pontját, amely alkotmányjogi panasz benyújtása esetében nem tette lehetővé a jogi segítségnyújtás igénybevitelét, holott az Abtv. akkor hatályos szabályozása (Abtv. hatályon kívül helyezett 51. §-a) alkotmányjogi panasz esetében ügyvédkényszert írt elő.²⁸ A határozatban az Alkotmánybíróság több, a hátrányos helyzetű csoportok jogvédelme szempontjából fontos tételt kimondott, így a továbbiakban az ombudsman indítványát, és azzal párhuzamosan az Alkotmánybíróság határozatának legfőbb elemeit ismertetem.

Az Alkotmánybíróság előtti utólagos normakontroll eljárás indítványozója, az akkori ombudsman sérelmezte a Jst. hivatkozott rendelkezését, a szegényebb helyzetben lévő állampolgárok nem megfelelő alkotmányos jogvédelmére, valamint vagyoni helyzet alapján történő diszkriminációjára hivatkozva. Az ombudsman kiemelte indítványában, hogy „az alkotmányjogi panasz igénybevételenek tényleges lehetősége, az intézményhez való hozzáférhetőség biztosítása a bárki által, érdekeltség nélküli (*actio popularis*) utólagos normakontroll indítványozás megszüntetését, illetve a valódi vagy teljes alkotmányjogi panasz intézményesítését követően az egyéni alapjogvédelem szempontjából kulcsfontosságú”.²⁹ Az ombudsman továbbá hangsúlyozta, hogy a költségvetési hatékonyság önmagában nem lehet alapja a hozzáférésben való vagyoni helyzet szerinti megkülönböztetésnek.³⁰

25 Abtv. 37. § (2) bekezdés.

26 Abtv. 28. §.

27 ABH 2012/297.

28 AJB 196/2012. 18–22.

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/1210221/Mell%C3%A9klet+--+AB+ind%C3%ADtv%C3%A1nyok/91cabfd3-637f-4ed4-9a6b-a4a9541a5484?version=1.0>

29 Uo. 20. old. 2. bekezdés,

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/1210221/Mell%C3%A9klet+--+AB+ind%C3%ADtv%C3%A1nyok/91cabfd3-637f-4ed4-9a6b-a4a9541a5484?version=1.0>

30 Uo. 22. old. 2. bekezdés.

22 Alapjogokért Központ: *Nem csökkent az Alkotmánybíróság súlya*. 15. old.

23 Abtv. 26. § (1) bekezdés.

24 A felülvizsgálati eljárás és az alkotmányjogi panasz.

<https://alkotmanybirosag.hu/altalanos-tajekoztato/>

Az Alkotmánybíróság hivatkozott döntésének indokolásában kimondta, hogy „a bírói út igénybevételének valóságos lehetőségét meg kell teremteni. E valóságos lehetőség abban testesül meg, hogy az egyéni jogérvényesítés nem lehet függvénye az egyén jogi, gyakorlati ismereteinek, illetve anyagi viszonyainak”.³¹ Az Alkotmánybíróság tehát elfogadta az ombudsman indítványát, és megsemmisítette a Jst. 3. § (3) bekezdés c) pontját.

A fent ismertetett alkotmánybírói határozatból kitűnik, hogy a Jst. is biztosít egyfajta jogvédelmet, jogi segítségnyújtást az arra rászoruló, szociálisan hátrányos helyzetű személyeknek alkotmányos jogaik érvényesítése érdekében. A tanulmány terjedelmére való tekintettel azonban a Jst. szabályozásának ismertetésére nem térek ki részletesen.

A jogalkotó időközben hatályon kívül helyezte az Abtv. korábbi 51. §-át, amely ügyvédkényszert írt elő az alkotmányjogi panasz igénybevétele során, így annak ellenére azonban, hogy a hatályos szabályozás szerint alkotmányjogi panasz esetében nem szükséges a jogi képviselő igénybevétele, fontos megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság jelenleg az alkotmányjogi panaszt illetően szigorúan vizsgálja a befogadhatóságot, az indítványokkal szemben komoly formai és tartalmi követelményeket támaszt. Az eredményesség érdekében ezért javasolt a jogi képviselő (ügyvéd, jogvédő társadalmi szervezet, jogi segítségnyújtó szolgálat) igénybevétele. A fent ismertetett alkotmánybírói döntés tehát a jogi segítségnyújtás igénybevételének lehetőségét teremtette meg az alkotmányjogi panasz esetében, amely határozattal az Alkotmánybíróság jelentős mértékben hozzájárult a hátrányos helyzetű csoportok jogvédelméhez.

6. A HÁTRÁNYOS HELYZETŰ CSOPORTOK ALAPJOGVÉDELME: AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ, A KÖZÉRDEKŰ IGÉNYÉRVÉNYESÍTÉS, ÉS A BÍRÓSÁGOK EGYEDI, UTÓLAGOS NORMAKONTROLL ELJÁRÁSA

Ahogy a fentiekben ismertettem, az alkotmányjogi panasz-eljárásokban nem szükséges jogi képviselő igénybevétele. Azonban a szigorú befogadhatósági szabályok miatt, ha valaki sikeresen szeretné jogsérelmét orvosoltatni, javasolt a jogvédő szervezet, jogi segítségnyújtó szolgálat vagy ügyvéd segítségének igénybevétele. Az egyik eszköz tehát, amivel a hátrányos helyzetű csoportok jogvédelmét elősegíthetik a jogvédő szervezetek, az az alkotmányjogi panasz-eljárásban nyújtott jogi képviselet biztosítása az arra rászoruló személyek részére.

A másik eszköz, melynek segítségével a jogvédő szervezetek bekapcsolódhatnak a hátrányos helyzetű csoportok alapjogvédelmébe, az a közérdekű kereset alapján indított, bíróságok előtti egyedi, utólagos normakontroll eljárás.

A közérdekű igényérvényesítés szintén az *actio popularis* jellegű jogintézmények egyike, amely hatékony védelmet képes

nyújtani a hátrányos helyzetű csoportok jogvédelme terén. A *közérdekű kereset* fogalma az alábbi módon határozható meg: minden esetben jogszabály által feljogosított szervezet (személy) által alkalmazható, köz- vagy közösségi érdek elősegítése céljából biztosított jogvédelmi eszköz, melynek sikeres érvényesítése esetén, valamennyi perben nem álló, de érdekelt (materiális) félre kiterjedő hatályú döntést eredményez.³² A definícióból is jól kitűnik az *actio popularis* jellegű jogintézményekre jellemző legfontosabb két elem: köz- vagy közösségi érdek elősegítése, valamint a valamennyi perben nem álló, de érdekelt félre kiterjedő (*erga omnes*) hatály.

A hátrányos helyzetű csoportok jogvédelmét Magyarországon elsősorban, az alaptörvényi szinten túl,³³ az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) hivatott biztosítani. Az Ebktv. 14. § (1) bekezdés b) pontja és a 20. § szakasza alapján tehát az Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban: Hatóság), az ügyész, a civil és érdekképviseleti szervezetek jogosultak az egyenlő bánásmód megsértése miatt bíróság előtt személyiségi jog érvényesítése iránti pert, munkaügyi pert, valamint közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos pert indítani, ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése vagy annak közvetlen veszélye olyan, az Ebktv. 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonságon alapul, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása, és a jogsértés vagy annak közvetlen veszélye személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti. Megemlítendő továbbá, hogy az Ebktv. 18. § és 20. §-a alapján a fent megnevezett szervezetek az egyenlő bánásmód megsértése okán indított perekben a sérelmet szenvedett fél kérelmére, annak képviseletében, valamint önállóan, saját jogon is eljárhatnak.³⁴

Az Ebktv. hatályát illetően a 8. § tartalmazza a törvény által védendő tulajdonságokat. Az Ebktv. 8. § t) pontja a védendő tulajdonságok tekintetében úgy fogalmaz, hogy „Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője (a továbbiakban együtt: tulajdonság) miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne”.³⁵ Az egyéb helyzet, tulajdonság, vagy jellemző kifejezés arra utal, hogy a 8. §-ban felsorolt tulajdonságok nem alkotnak egy zárt, taxatív felsorolást, hanem a törvény hatálya alá tartozik más, a jogalkalmazó által annak ítélt tulajdonság is. A Kúria is osztja a Hatóság azon álláspontját, miszerint a törvényben foglalt felsorolás nem zárt, de hangsúlyozza,

32 GELENCSÉR Dániel: Közérdekű igényérvényesítés Magyarországon I. – A gyakorlat tükrében. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/3. sz., 32. old.

http://eljarasjog.hu/2016-evfolyam/kozerdeku_igenyervenyeses_magyarorszagon_i/

33 Alaptörvény XV. Cikk.

34 Ebktv. 18. § és 20. §. Megjegyzendő, hogy az Ebktv. ezen rendelkezései a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének végrehajtásáról szóló 2000/43/EK tanácsi irányelv, valamint a foglalkoztatási és munkahelyi egyenlő bánásmód általános kereteinek a létrehozásáról szóló 2000/78/EK tanácsi irányelvbe foglalt civil és érdekképviseleti szervezetek részére kötelezően biztosítandó közérdekű kereseti jogosultságot ültette át a magyar jogrendbe.

35 Ebktv. 8. § t) pont.

31 ABH 42/2012., Indokolás 14. pont.

hogyan azonban „...nem jelenti azt, hogy a törvény egy személy, vagy csoport bármilyen egyéb tulajdonsága, helyzete alapján történő megkülönböztetését diszkriminációnak tekintené”.³⁶ „Az Ebktv. általában olyan tulajdonságokat részesít védelemben, melyek jellemzően veleszületett, állandó, az egyén által megváltoztathatatlan, vagy nehezen megváltoztatható tulajdonságok. Az Ebktv.-ben védett tulajdonságok a nemzetközi gyakorlattal összhangban, jellemzően a személyiség lényegi vonásai, csoportképzésre alkalmasak és előítéletek alapjául szolgálnak, illetve valamilyen hátrányos helyzethez kapcsolódnak.”³⁷ A Hatóság gyakorlata szerint jellemzően védendő tulajdonságnak minősül pl. az állampolgárság, hajléktalanság, lakóhely, a kölcsönzött munkavállalói státusz vagy a sajátos nevelési igény.³⁸

A hátrányos helyzetű csoportok alapjogvédelmét tehát részben a már fent részletezett, rendes bíróságok Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti utólagos normakontroll eljárás biztosítja. Ez a gyakorlatban egyfajta közvetett, *actio popularis* jellegű alapjogvédelmet jelent. Az Ebktv. 20. §-a alapján ugyanis a Hatóság, ügyész, vagy a civil és érdekképviseleti szervezetek közérdekű kereseti jogosultsággal rendelkeznek, így eljárást kezdeményezhetnek az Ebktv. hatálya alá tartozó, sérelmet szenvedett, hátrányos helyzetű személy(ek) jogvédelme érdekében a bíróság előtt. A bíróság pedig az Abtv. 26. § (1) bekezdés alapján, ha indokoltnak tartja, hivatalból, vagy a fél kérelmére kezdeményezheti az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárását. Elmondható tehát, hogy a Hatóság, ügyész, valamint civil- és érdekképviseleti szervek a bíróságok közbeiktatásával, egyfajta kétlépcsős, közvetett *actio popularis* jellegű jogosítvánnyal rendelkeznek, közérdekű kereseti jogosultságuknak köszönhetően, a hátrányos helyzetű csoportok jogvédelme érdekében.

7. A HÁTRÁNYOS HELYZETŰ CSOPORTOK ALAPJOGVÉDELME: AZ OMBUDSMAN ELJÁRÁSA

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja *actio popularis* jogkörrel ruhazza fel az ombudsmant. Ez a jogkör tekinthető elsősorban a korábbi, 2012-t megelőző *actio popularis* „jogutódjának”, hiszen e két intézmény között lelhető fel a legtöbb hasonlóság. Ennek okán pedig az ombudsman eljárása különös szerepet tölt be a hátrányos helyzetű csoportok jogvédelmében is.

Az ombudsman eljárását a korábbi, 2012-t megelőző *actio popularis*hoz hasonlóan bárki kezdeményezheti,³⁹ valamint a beadványoknak semmilyen formai kritériumnak nem kell megfelelnie. Az ombudsman *actio popularis* jellegű jogkörén keresztül a bíróságokhoz hasonlóan csak közvetetten nyújt jogvédelmet, de itt egy egylépcsős közvetett rendszerről van

szó, ami közelebb áll a korábbi, 2012-t megelőző *actio popularis* működéséhez. A biztos ugyanis közvetlenül kezdeményezheti a jogszabályok, vagy közjogi szervezetszabályozó eszközök Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.⁴⁰ Az ombudsmanon, mint közvetítő személyen keresztül pedig az érdekeltség nélküli személyek kezdeményezései is eljuthatnak az Alkotmánybírósághoz.⁴¹ Végül pedig elmondható, hogy a 2012-t követő *actio popularis*szal a gyakorlatban eddig szinte kivétel nélkül, minden esetben az ombudsman élt csak, holott az Alaptörvény több szerv és személy számára teszi lehetővé az eljárás kezdeményezését.⁴² Ezek a jellegzetességek egyértelmű hasonlóságot mutatnak a korábbi, 2012-t megelőző *actio popularis* intézményével.

Az ombudsman szerepének a hátrányos helyzetű csoportok jogvédelmében betöltött fontosságát mutatja az ombudsman által kiadott normatív utasítás is arra vonatkozóan, hogy mely szempontokat veszi figyelembe mérlegelése során annak érdekében, hogy megállapítsa, valóban történt-e alapjogsérelem, vagy sem. A normatív utasításban meghatározott szempontok az alábbiak: „(1.) az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály, (2.) a különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személyek alapvető jogainak, illetve az egészséges környezethez való jog sérelme áll fenn, (3.) az alapjogsérelem kirívó súlyú, (4.) a sérelmet szenvedett személyek száma”.⁴³ A mérlegelési tényezők között megjelenik a „különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személyek” kifejezés, valamint a „sérlemet szenvedett személyek száma”. E két szempont a mérlegelés alapjául szolgáló kritériumok közé sorolása egyértelműen a hátrányos helyzetben lévő, kiszolgáltatott csoportok jogvédelme felé mutat.

8. KONKLÚZIÓK

Az ismertetett jogszabályi háttér alapján elmondható, hogy a Jelentésben foglalt, a 2012-t megelőző *actio popularis* megszüntetésével kapcsolatos aggályok nem állják meg a helyüket. Tekintettel az utólagos normakontroll eljárások típusainak a gyarapodására, ezen belül a fórumok hatásköreinek bővülésére, a valódi alkotmányjogi panasz új intézménykénti bevezetésére, valamint az ombudsman 2012-t követő *actio popularis* alapján indítható eljárására, az alapjogvédelem jogszabályi szinten nem csökkent az Alaptörvény elfogadását követően.

A 2012-t megelőző *actio popularis* komoly jelentőséggel bírt a rendszerváltás kivitelezésében, széles jogkört biztosítva az Alkotmánybíróságnak. Ez a széles jogkör egyrészt azonban egyre több terhet rótt az Alkotmánybíróságra, hiszen 2010 és 2011-re évente közel 2000 ügy érkezett be a testülethez, amely szám a korábbi években felhalmozott, folyamatban lévő ügyekkel együtt a közel 4000-es nagyságrendet is elérte éves

36 JOGÁSZVILÁG: Egyéb helyzet, mint védett tulajdonság. 2017. április 25. <https://jogaszvilag.hu/szakma/egyeb-helyzet-mint-vedett-tulajdonsag/>

37 Uo.

38 Uo.

39 Alaptörvény 30. cikk.

40 Abtv. 24. § (2) bekezdés.

41 TÓTH J. Zoltán: *Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben* (II. rész). Közjogi Szemle, V. évf., 2012. 4. sz., 29–37. old.

42 Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont.

43 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről, 56. § (2) bekezdés b)–d) pont.

szinten.⁴⁴ Továbbá az ügyek körülbelül kétharmadát az Alkotmánybíróság hatáskör hiányában elutasította.⁴⁵ Ennek oka a megalapozatlan indítványok gyakorisága volt. A széles jogkör a gyakorlatban tehát kevésbé volt eredményes, ami az idő elteltével még inkább veszített hatékonyságából. 2012-t követően a korábbi évekhez képest jelentősen csökkent a testület ügyterhe, 2013. január 1-én a folyamatban maradt, és 2013. december 31-ig indult ügyek száma összesen 536 volt.⁴⁶

Elmondható továbbá, hogy a 2012-t követő szabályozás szerint az ombudsmannál továbbra is bárki kezdeményezhet eljárást, a panasznak semmilyen formai és tartalmi kritériumoknak nem kell megfelelnie. A változás abban áll, hogy az utólagos normakontroll eljárást nem kezdeményezheti bárki, az ombudsmannak érdemben meg kell vizsgálnia az elé kerülő panaszokat, és határoznia kell arról, hogy megküldi-e azt az Alkotmánybíróságnak utólagos normakontroll eljárásra vagy sem. E tekintetben pedig az éppen hivatalban lévő ombudsman saját szerepfelfogása igencsak meghatározó. 2012-t követően az ombudsman jól láthatóan a széles szerepfelfogás mellett döntött, ami azt jelenti, hogy nem csupán alapjogsérelem esetében fordult az Alkotmánybírósághoz, hanem absztrakt alkotmányos elvek, mint a jogállamiság, vagy a jogbiztonság sérelme esetében is. Ez történt például az átmeneti rendelkezések és a médiatörvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos ombudsmani indítványokban.⁴⁷ Jól mutatja továbbá az ombudsman személyének fontosságát

az a tény is, hogy míg a 2012-es évben hivatalban lévő ombudsman idején 562 utólagos normakontroll ügy érkezett be a biztoshoz, melyből (megalapozottság hiányában) 20 indítványt küldött meg az Alkotmánybíróságnak utólagos normakontrollra. 2013-ban azonban 359 utólagos normakontroll iránti panaszból csupán két esetben kezdeményezte a biztos az utólagos normakontroll eljárást. Az árnyaltabb képhez azonban fontos tudatában lenni annak is, hogy az ombudsmannak nem csupán az Alkotmánybíróság előtti utólagos normakontroll eljárás áll rendelkezésére az alaptörvény-ellenes helyzet orvoslására, hanem az alaptörvény-ellenes jogszabályt megküldheti a jogalkotónak is felülvizsgálat céljából, ezzel kiküszöbölve az Alkotmánybíróság előtti utólagos normakontrollt.

A korábbi *actio popularis* helyébe az ombudsman 2012-t követő *actio popularis* eljárása mellett, a jogalkotó szándéka szerint, a valódi alkotmányjogi panasz lépett. A valódi alkotmányjogi panasz terén a befogadhatóság, különös tekintettel az érintettség kérdésének mélyrehatóbb vizsgálata, az Alkotmánybíróság e tekintetben hozott állásfoglalásainak elemzése útján lehet érdemi következtetést levonni arra vonatkozóan, hogy mennyire értelmezi tágan az Alaptörvény 27. §-a szerinti, kivételes eljárás hatáskörét a testület, és ekként milyen mértékben „helyettesíti” a jelenlegi valódi alkotmányjogi panasz a korábbi, 2012-t megelőző *actio popularis* intézményét.

44 Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 1990–2011
https://www.alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/statisztika_ossz.pdf

45 KELEMEN Roland: Utólagos normakontroll Magyarországon az *actio popularis* megszüntetése után. 123. old. In: Batthyány Lajos Szakkollégium: *Tanulmánykötet* 2013. kötet.
<https://blszk.sze.hu/images/Dokumentumok/kiadv%C3%A1nyok/tanulm%C3%A1nyk%C3%B6tet/2013/kelemen.pdf>

46 Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 2013.
https://www.alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/08/ab_ugyforgalom_2013_december_31_jav_2014.pdf

47 Uo. 132. old.

Jancsó Gábor*

Leplezett eszközök alkalmazásának egyes kérdései



I. A LEPLEZETT ESZKÖZÖK BÜNTETŐELJÁRÁSI CÉLÚ ALKALMAZÁSÁNAK ÚJ RENDSZERE

A leplezett eszközök alkalmazása a modern magyar büntetőeljárás viszonylag fiatal jogintézménye. Az 1989-es rendszerváltást megelőzően a leplezett eszközök az állambiztonsági szervek eszközrendszerébe tartoztak, a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény számára lényegében ismeretlen jogintézmény volt. Ebben az időben a leplezett eszközök szabályai titkos utasításokban, parancsokban¹ jelentek meg, ha léteztek egyáltalán. A leplezett eszközök alkalmazásának célja ebben az időben nem a büntető igazságszolgáltatás támogatása, a büntetőeljárás számára releváns információk megszerzése, bizonyítékok, bizonyítási eszközök felkutatása vagy rögzítése volt. Nyilvánvaló, hogy ebben az időben a titkosrendőri munka a büntetőjog tudománya számára érdektelen volt. Vitatott volt az is, hogy a munka titkos jellegére figyelemmel ezek az eszközök, módszerek a kutatás, oktatás keretei között akár csak korlátozottan is, „bűnügyi szolgálai ismeretek” néven a nyilvánosság elé tárhatók-e.²

A rendszerváltást követően érthető volt a titkosrendőri munkával és eszközrendszerrel szembeni erős ellenérzés, ezért ebben az időben érdemben fel sem merülhetett annak a lehetősége, hogy a leplezett eszközök megfelelő jogszabályi keretek között a büntetőeljárás „megszokott” eszközei közé kerüljenek. A területet – a második világháborút követően először – jogállami keretek között, nyílt jogszabályban rendezni kívánó törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvény volt.³ E jogszabály még megnevezésében is jelezte, hogy az ilyen jellegű eszközök alkalmazására elősorban nemzetbiztonsági célból, a titkosszolgálatok által kerülhet sor. A törvény lehetővé tette ugyan a leplezett eszközök bűncselekmény megelőzése és felderítése céljából történő alkalmazását is, azonban ekkor még rendezetlen maradt az alkalmazás eredménye felhasználásának büntetőeljárás szabályozása. Ebben az időben indult meg a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: új Be.) hatálybalépéséig fennálló, a leplezett eszközök alkalmazását „mégmérgező” gyakorlat is, amely szerint a bűnüldözési célból alkalmazott leplezett eszközök eredményét kizárólag az Országos Rendőr-főkapitányság vezetőjének engedélyével lehetett felhasználni a nyílt büntetőeljárásokban.⁴

A leplezett eszközök bűnüldözési célú alkalmazásának első részletes, tartalmi jellegű szabályozására a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben került sor. Ennek ellenére a leplezett eszközök alkalmazása ebben az időben még mindig kevésbé foglalkoztatta a büntető eljárásjog tudományát, az intézmény kérdéseit, módszereit, eszközeit inkább a rendészet, esetleg a kriminalisztika tudománya vizsgálta. A leplezett eszközök alkalmazásával kapcsolatos – leginkább a fedett nyomozó „agent provocateur” jellegét tárgyaló – első bírósági határozatok is csak az ezredfordulót követően jelentek meg.⁵ A „titkos információgyűjtés” fogalma 1999. március 1. hatállyal került be az 1973. évi I. törvénybe, azonban ekkor még csupán a bíró kizárásának szabályai között. Végül a leplezett eszközök alkalmazását – a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés szabályozásával – érdemben az 1998. évi XIX. törvény 2003. július 1-jével vezette be a büntetőeljárásban.

* Jancsó Gábor: Igazságügyi Minisztérium, Büntető Eljárásjogi Főosztály, főosztályvezető, beosztott ügyész.

1 „Az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. számú törvényerejű rendelet, valamint a rendőrségről szóló 39/1974. számú minisztertanácsi rendelet – amelyek nyílt jogszabályok – nem adtak felhatalmazást az állambiztonsági szerveknek titkos bizonyítási módszerek (távbeszélő lehallgatása, postai küldemények felbontása stb.) alkalmazására. A 6000/1975. (VI. 2.) számú minisztertanácsi határozat az 1974. évi 17. számú tvr. 12. paragrafusára való hivatkozással meghatározta a Belügyminisztérium állambiztonsági főcsoportfőnökségének feladatait. A határozat utalt titkos információk beszerzésére, a felderítő és megelőző intézkedések rendszerére [...] feladataik végrehajtása során »jogszabályban meghatározott eszközöket és módszereket alkalmazhatnak«. A Minisztertanács elnökhelyettesének 1/1975. számú, 1975. június 2. napján kelt utasítása rendelkezett az állam biztonságának a védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről. Az utasítás 2. pontja engedélyezte »a rejtett operatív technikai lehallgatást«, »a postai küldemények titkos ellenőrzését« stb. A két alapvetően titkos jogszabályt. [...] E jogszabályokra száznál több belügyi parancs, utasítás, intézkedés épült. Ezek igen aprólékosan, bürokratikus szabályozták a titkos technikai rendszerek és módszerek alkalmazását. A szabályozásnak az a módja, hogy alacsony szintű és titkos jogszabályokkal korlátozták az alkotmányban biztosított állampolgári jogokat, alapvető jogelveket sértett?» HORVÁTH József: *A tábornok vallomása*. Pallas Lap- és Könyvkiadó, 1990, 6–7. old.

2 DR. Bócz Endre (szerk.): *Kriminalisztika I–II. (kézikönyv)*, Budapest, 2004, 969. old.

3 NYESTE Péter: A bűnüldözési célú „titkos információgyűjtés” és a büntetőeljárás kapcsolata. *Nemzetbiztonsági Szemle*, I. évfolyam I. szám, 2013, 31. old.

4 NYESTE Péter: i. m. 31. old.

5 KOVÁCS István: A provokáció hatására történt bűnelkövetés értékelése a bírói gyakorlatban, *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Szerk.: GÁL István László, Pécs, 2011, 369–378. old.

Nincs tudományos értéke annak a nyilvánvaló következtetésnek, hogy hazánkban a rendszerváltás előtti, illetve az azt követő időszakban, a leplezett eszközök alkalmazásának büntetőeljárás szempontból mostohának tekinthető megítélése a pártállami idősakkal, illetve a visszaélősszerű alkalmazással függött össze. A magyarországi megítéléssel ellentétben, a nyugat-európai országokban, valamint az Egyesült Államokban a leplezett eszközök büntetőjogi célú, bizonyítás érdekében folytatott alkalmazása hosszú évtizedek óta bevett gyakorlat volt, és megítélése is eltérő pályát járt be.⁶

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a leplezett eszközök alkalmazásával kapcsolatos első döntése 1978-ban született a Klass és társai Németország elleni ügyben,⁷ amelyben a lehallgatást, megfigyelést szabályozó, az 1968. augusztus 13-ai német levél-, posta- és telekommunikációs titok korlátozásáról szóló törvénynek (Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses) az Emberi Jogok Európai Egyezményével való összhangját vizsgálta. A Bíróság az ítéletében megállapította, hogy a leplezett eszközök büntetőeljárás célú alkalmazása – a vizsgált törvény által szabályozott keretek között – nem sérti az Egyezmény 8. (magán- és családi élet tisztelgetben tartásához való jog) és 13. (hatékony jogorvoslatihoz való jog) cikkeit. Ezzel megindult az a mai napig tartó folyamat, amelyben az Emberi Jogok Európai Bírósága a leplezett eszközök jogállami alkalmazásának feltétel- és keretrendszerét alakítja, fejleszti. A későbbiekben a Bíróság a leplezett eszközök alkalmazásával kapcsolatos vizsgálat tárgyát – különösen a fedett nyomozó alkalmazásával összefüggésben⁸ – kiterjesztette az Egyezmény tisztességes eljárásról való jogot szabályozó 6. cikke érvényesülésének kérdésével is.

A leplezett eszközök alkalmazásának büntető eljárásjogi kérdései az Egyesült Államokban még korábbra nyúlnak vissza. Amerikában a lehallgatás, hallgatóság, megfigyelés szabályozása a kutatás (search) intézményének keretei között

fejlődött ki.⁹ Az Egyesült Államok alkotmányának IV. kiegészítésére 1791-ben került sor az alábbiak szerint: „Az emberek jogát személyük, házuk, okmányaik és tulajdonuk biztonságához, valamint megalapozatlan házkutatások és lefoglalások elleni védelmének nem lehet megsérteni; ilyen parancsokat csak alapos indokkal, esküvel vagy fogadalommal alátámasztott ügyben lehet kibocsátani, és részletesen meg kell jelölni a házkutatás helyét és a lefoglalandó dolgot, illetve a letartóztatandó személyt”.¹⁰ Az amerikai eljárásjog azt a megközelítést alkalmazza, hogy az alkotmány által nem védett körben a kutatás bírósági engedély (népszerű nevén: „kutatási parancs” – search warrant) nélkül is folytatható, így a joggyakorlatnak azt a kérdést kellett megválaszolnia, hogy a lehallgatás a kutatás körébe tartozik-e, kiterjed-e rá az Alkotmány 4. kiegészítésének „védelme”. A XX. század első felében még nem alapjogi megközelítést alkalmaztak, azt vizsgálták, hogy kutatásnak minősíthető-e a lehallgatás, illetve a megfigyelés, hiszen az nem tárgyiasult bizonyítási eszközök, hanem közlések, információk megszerzésére irányul. Ennek megfelelően az ilyen módon megszerzhető bizonyíték „elvétele” nem jelent fizikai beavatkozást az emberek személyébe, házába, okmányaiába, tulajdonába. Ebben az időben a joggyakorlat attól függően tekintette a lehallgatást, a megfigyelést kutatásnak, ha az alkalmazás valamilyen fizikai behatással járt (átfúrták a falat, megkarcolták az ajtót), de nem tekintették kutatásnak a lehallgatást, ha az észlelhető nyom, fizikai behatás nélkül történt. Az utóbbi esetekben így a bírói engedély nélküli alkalmazás eredménye is felhasználható volt bizonyítékként a büntetőeljárásban.¹¹ Végül a Katz Egyesült Államok elleni ügyében [389 U.S. 347 (1967)] 1967-re alakította ki az amerikai legfelsőbb bíróság az Alkotmány 4. kiegészítésének azt a máig ható értelmezését, hogy e rendelkezések érdemben a magánszférát védik, függetlenül attól, hogy az abba történő beavatkozás fizikai behatással, változással jár-e.¹² Jelentős előrelépést jelentett a leplezett eszközök alkalmazásában az 1968. évi Omnibus törvény is, amely – a postai, telefonos kommunikáció lehallgatását tiltó 1934. évi Szövetségi Kommunikációs Törvénnyel ellentétben – lehetővé tette az elektronikus kommunikáció lehallgatását és az eredmény bizonyítékként történő felhasználását, és az előbb bemutatott bírói gyakorlatnál szigorúbb, ugyanakkor jogszabály által meghatározott keretek között szabályozta a leplezett eszközök alkalmazását, eredményeik felhasználását.¹³

6 E körben meg kell jegyezni, hogy az új Be. intézményrendszere szerinti nem külső engedélyhez kötött leplezett eszközök, különösen a rendőri jelleg leplezésével (az ún. detektívek által) folytatott titkos megfigyelés a magyar bűnüldözésben is ismert, bevett módszer volt már a XIX. század végén is [bővebben: NYESTE Péter: *A bűnüldözési és a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés rendszerspecifikus sajátosságai, szektorális elvei*. Doktori értekezés, 2016, 29–33. old. – http://archiv.hhk.uni-nke.hu/uploads/media_items/dr_-nyeste-peter-a-bunuldozesi-es-a-nemzetbiztonsagi-celu-titkos-informaciogyujtes-rendszerspecifikus-sajatossgai-szektoralis-elvei.original.pdf (2018. november 30.)]. A leplezett eszközök alkalmazásában ugyanakkor minőségi változást jelentett a XIX–XX. század technikai fejlődése. Ez egyrészt lehetővé tette a térben elérő helyen lévő személyek valós idejű kommunikációját (telefon, fax, internet stb.), valamint események rejtett megfigyelését, rögzítését (távkommunikáció lehallgatása, „poloska” alkalmazása stb.). Ez utóbbi változás korábban soha nem látott mértékű betekintést, behatolást tett lehetővé a magánszférába, amely változás kiteljesedése a második világháborút követő idősakra esik. Ezen a ponton a leplezett eszközök büntetőeljárás célú alkalmazása élesen elvált a kommunista országokban, illetve a demokráta jogállamokban. Amíg a kommunizmusban a leplezett eszközök alkalmazása szinte kizárólag az állambiztonság eszköztárszere lett, addig jogállami keretek között felgyorsult a leplezett eszközök bűnüldözési célú alkalmazása is.

7 Klass és társai Németország elleni ügy (5029/71), 1978.

8 Így például az első fedett nyomozót érintő döntésben is: Teixeira de Castro Portugália elleni ügy (44/1997/828/1034), 1998.

9 Joel SAMAHA: *Criminal Procedure*. 8. kiadás, Wadsworth, USA 2012, 51–57. old.

10 https://btk.ppke.hu/uploads/articles/17353/file/USA%20alkotm%C3%A1ny_magyar_PKjav.pdf (2018. november 30.)

– angol szöveg: „The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.”

11 M. Cherif BASSIOUNI: *Criminal Law and Its Process*. Charles C. Thomas, USA, 1969, 389–399. old.

12 John L. Worrall: *Criminal Procedure from first contact to appeal*. 4. kiadás, Pearson USA, 2012, 142. old.

13 A lehallgatásról (electronic surveillance) a törvény III. része (Title III.) rendelkezett, így alakult ki a gyakorlatban, hogy a lehallgatást „Title III.” eszközöknek kezdték nevezni. Gary T. Marx: *Undercover*. Twentieth Century Fund, University of California Press, 1988.

Látható, hogy a leplezett eszközök büntető igazságszolgáltatás keretei között történő alkalmazása a XX. század második felére – megfelelő jogállami keretek között – lényegében elfogadottá vált. Az elfogadás nyilvánvaló kapcsolatban állt a szervezett bűnözés jelentőségének növekedésével, a technikai lehetőségek és a kommunikációs csatornák fejlődésével, amelyek szükségessé tették új, hatékony bűnüldözési lehetőségek alkalmazását.

Emellett az ezredforduló környékén egy bűnüldözési paradigmaváltás is a leplezett eszközök alkalmazásának elterjedését tette indokolttá: a nyomozás retrospektív,¹⁴ múltba tekintő felfogása mellett ugyanis megjelent a proaktív bűnüldözési irányzat. Korábban a proaktív információgyűjtés csak a hírszerzés, a nemzetbiztonság területén volt elfogadott. Nem véletlen, hogy a célrendszer változásával együtt járt a proaktív információgyűjtésre alkalmas – titkosszolgálati – eszközrendszer előtérbe kerülése is.

Az Európai Unió Tanácsának Hágai Programja¹⁵ 2005-ben célul tűzte ki a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítését, és e program egyik lényeges eleme az ún. információvezérelt rendészet (intelligence-led law enforcement vagy information-led policing). Ennek lényege, hogy a rendészeti szervek az elemző, értékelő, információgyűjtő tevékenységük révén, proaktív módon, időszerűen lépnek fel a bűnözéssel összefüggésben.

Kijelenthető, hogy különösen a szervezett bűnözés, a szervezett bűnelkövetés tekintetében általánosan elfogadottá, elvárttá vált a bűncselekményt, a bűnelkövetőt megfigyelő – a felderítés eredményessége érdekében, a cselekményt, az érintett személyt kontrolált keretek között „nem bolygató” –, majd kellő időben, helyen és módon beavatkozó módszerek alkalmazása. Az eseti jellegű bűncselekmények elkövetése vonatkozásában még elfogadható volt a retrospektív, a múltbeli tényekre koncentráló, rekonstruáló jellegű nyomozás. A sorozat jellegű elkövetések esetén egyszerre vált indokolttá a cselekmények mielőbbi megszakítása és a sorozatjelleg, a szervezethez bizonyítása. E két elvárás egymással ellentétes irányú, hiszen érthető az a társadalmi igény, hogy a káros sorozat megszakítására minél korábban kerüljön sor, azonban az ilyen jellegű beavatkozás veszélyezteti a cselekmény egészének, az abban részt vevő személyek teljes körének megismerését, bizonyíthatóságát. Ezért előtérbe kerültek a jelenre és a jövőbeni eseményekre – mikor kell beavatkozni kérdésre – koncentráló, a valós idejű megismerésre, bizonyíték beszerzésére és rögzítésére szolgáló technikák. Ezek lehetővé tették a szervezethez, a cselekmény valójának, egészének bizonyítását, miközben biztosították az időszerű beavatkozás, megszakítás lehetőségét, az aránytalanul súlyos következmények elkerülése érdekében.

14 A nyomozás meghatározása az Új magyar büntetőeljárás című könyvben: „A nyomozás nem más, mint múltbeli esemény adekvát megismerésére irányuló, adatokkal és verziókkal végzett szellemi és gyakorlati tevékenység [...]”. FENYVESI–HERKE–TREMEL: *Új magyar büntetőeljárás*. Dialóg Campus, Pécs, 2003, 397. old.

15 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303(01))

Hangsúlyozni kell, hogy ezekben az esetekben az eszközök alkalmazásának célja mindig a büntető igazságszolgáltatás hatékony működésének biztosítása. Az elhárító, a büntetőjog keretein kívül „megoldást kereső” eszközhasználat a rendészet számára elvileg nem engedélyezett. Az ilyen célú alkalmazás legfeljebb nemzetbiztonsági célból, a titkosszolgálatok részére biztosítható. A leplezett eszközök bűnüldözési célú alkalmazásának minden esetben feltétele, hogy az eredmény felhasználására már nyíltan, a büntetőeljárás keretei között kerüljön sor, az eredmény ettől eltérő célú felhasználása jogellenes.

Az idők során végül sajátos, a konkrét bűncselekmény elkövetésének valós idejű megfigyelésének eljárásjogi intézményei is kialakultak. Ezekben az esetekben az alkalmazás szükségyszerűen felételezi a bűncselekmény hatósági tudomása, felügyelete melletti lefolyását. Ilyen eszközök az álvásárlás,¹⁶ a bűnszervezetbe történő beépülés¹⁷ – a későbbiekben is említett – ellenőrzött szállítás vagy a sértett helyettesítése.

A leplezett eszközök, mint speciális titkosszolgálati eszközök különlegességével kapcsolatos mítosz szétfoszlását és egyre hétköznapibb jellegét a technikai változások teszik szemléletessé. Mint korábban említettem, a leplezett eszközök alkalmazásának egyik fordulópontja a technikai eszközök, kommunikációs csatornák XX. század második felére eső robbanásszerű fejlődése volt. Az alkalmazás elterjedésének kezdeti időszakában a lehetőségek „kiaknázására” valóban csak speciális, titkosszolgálati technikával, eszközökkel kerülhetett sor. A megfigyelés, a lehallgatás rejtett eszközei nem számítottak mindennapos, bárki számára hozzáférhető eszközöknek. Az utóbbi évek számítástechnikai fejlődése az interneten rendelhető, bárki számára hozzáférhető terméké „degradálta” a rejtett megfigyelésre alkalmas eszközöket.

16 Új Be. „álvásárlás” fogalma (új Be. 221. §) alatt egyesíti a kriminalisztika által módszertanilag elkülönülő bizalmi, minta- és álvásárlást, amelyek valójában minden esetben bűncselekmény elkövetését – legalábbis – feltételezik. A 2018. július 1. napját megelőzően hatályos Rtv. 68/F. §-a szerinti fogalom meghatározások: „mintavásárlás: az informátor, a bizalmi személy, a Rendőrséggel titkosan együttműködő más személy vagy a fedett nyomozó által végrehajtott olyan leplezett ügylet, amelynek célja, hogy a bűncselekmény felderítése érdekében a bűncselekménnyel összefüggésbe hozható anyagok, tárgyak, eszközök vagy ezek mintái, alkatrészei további vizsgálat céljából a Rendőrség birtokába kerüljenek, illetve a bűncselekmény történeti tényállása megismerhető legyen; álvásárlás: a fedett nyomozó színlelt vételi szándékán alapuló, a bűncselekmény elkövetőjének elfogása, továbbá a bűncselekmény tárgyi bizonyítékának biztosítása érdekében e dolog vételére irányuló leplezett megállapodás, és annak teljesítése; bizalmi vásárlás: a fedett nyomozónak jogellenes kereskedelmi ügyletként megjelenő olyan leplezett tevékenysége, amelynek során a bűncselekmény tárgyi bizonyítási eszközét képező dolgot vásárol az eladó bizalmának erősítése, a későbbi álvásárlás elősegítése érdekében”.

17 A bűnszervezetbe történő beépülés esetében meg kell jegyezni, hogy a gyakorlat jellemzően ideérti a tágabb értelemben vett (szervezett) bűnözői körökbe történő beépülést is. Ez utóbbi – bűncselekmény elkövetését nem feltétlenül feltételező – eset az új Be.–Rtv. rendszerében már a fedett nyomozó nem nevesített alkalmazásának tekinthető [Rtv. 66. § (1) bekezdés b) pont]. Azonban az új Be. 222. § (2) bekezdés a) pontja szerinti bűnszervezetbe történő beépülés esetén a bűnszervezet alatt a büntetőjogi dogmatika [Btk. 459. § (1) bekezdés 1. pont] szerinti bűnszervezetet kell érteni, vagyis itt is szükségzerű a bűncselekmény alkalmazással egyidejű megvalósulása.

A technikai fejlődésnél még érdekesebb az információs társadalom átalakulásával, a szociális média, az internet és az adatok tárolásával kapcsolatos, jelenleg még szinte felmérhetetlen változás. Mára az információs és informatikai alapú társadalom, valamint az ehhez társuló adatmegőrzési technikák és képességek egyre szélesebb körben biztosítják a múltbéli események jóformán teljes körű rekonstruálásának lehetőségét. Amíg a múlt században a lehallgatást végző szerv feladata volt a lehallgatás és a lehallgatott kommunikáció rögzítése, mára ezt jóformán elvégzik helyettük az informatikai szolgáltatók, az informatikai szolgáltatások, alkalmazások. A térfigyelő kamerák felvételeit az azokat üzemeltetők jellemzően rögzítik, az internetes kommunikációs csatornák – a szociálismédia-alkalmazásoktól, az e-maileken át, a kommunikációs csatornát biztosító számítógépes játékokig – szinte valamennyi esetben rögzítik is a kommunikáció tartalmát vagy legalábbis annak tényét, körülményeit (metaadatait). Ezekben az esetekben a rögzített adat egyszerűen „elkérhető”, a korábban megfigyelésre specializálódott, különleges technikákat, módszereket alkalmazó szervezetek már sem magát a megfigyelést, sem a megfigyelt tartalom rögzítését nem kell elvégeznie. Ezzel elmosódní látszik a tárolt adatok utólagos megismerése és a valós idejű megfigyelés közötti határvonal. Nem véletlen, hogy az internetszolgáltatók által tárolt elektronikus adatokhoz történő közvetlen, határon átnyúló hozzáférést szabályozni szándékozó uniós rendelettervezet¹⁸ tárgyalása során, a 2018. június 4. napján tartott Bel- és Igazságügyi Tanács következtetésében¹⁹ felkérte az Európai Unió Bizottságát, hogy vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a rendelet keretei között az adatokhoz történő valós idejű hozzáférés is szabályozható-e. A következtetés alapját az a mára nyilvánvaló helyzet képezte, hogy technikailag nincs érdemi különbség, hogy az internetszolgáltatókat érintő adatszolgáltatásra kötelezés a múltban már tárolt vagy valós időben „keletkező” adatok továbbítására vonatkozik-e.

Összességében elmondható, hogy a leplezett eszközök alkalmazása egy titkos nyomozási rendszerből mára a (nyílt) nyomozás titkos – de nem különleges – eszközévé vált. Alkalmazásuk általánossá, elfogadottá vált, ugyanakkor kialakultak azok a jogállami garanciák, keretek is, amelyek között az alkalmazás nem sérti az alapvető jogokat, mint például a magánszférát vagy a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az alkalmazás nem csupán elfogadottá, hanem az ismertett okok miatt egyre egyszerűbbé, egyre szélesebb körben alkalmazhatóvá is vált. Ezért a leplezett eszközök mára, korábban soha nem tapasztalt, orwelli mértékű beavatkozást tesznek lehetővé a magánszférába. A beavatkozás lehetőségének mértéke még hangsúlyosabbá tette az átlátható, megfelelő garanciákkal körbeástaított szabályozás igényét. Az új Be. ezen a téren jelentős előrelépést tett a jogállamiság irányába, felszámolva a korábbi bűnüldözési célú titkos információgyűjtés

intézményét.²⁰ Az új Be. és a titkos információgyűjtés rendszerét ehhez igazító törvény²¹ által kialakított rendszer alapvető koncepciója, hogy elválasztotta egymástól a rendészeti célú és bűnüldözési célú alkalmazást, és deklarálta, hogy bűnüldözési célból leplezett eszköz alkalmazására csak a büntetőeljárás keretei között kerülhet sor.²² Ezzel biztosítottak tűnt, hogy a bűnüldözési célból alkalmazott leplezett eszközök eredménye a büntetőeljárás keretei között marad, felhasználására is a büntetőeljárásban, büntetőjogi célból, büntetőjogi eszközök alkalmazásával kerülhet sor. Megszűnt tehát a bűnüldözési célú, ugyanakkor elhárító jelleget öltött – korábban alappal kifogásolt²³ – gyakorlat.

Az ismertett folyamatok alapján meglepő, az új Be. ismertett koncepciójával ellentétesnek tűnik az egyes belügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló T/2930. számú törvényjavaslatnak²⁴ a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) módosítását célzó rendelkezése, amely szerint „a védett állománnyal összefüggő, jogszabályban meghatározott bűncselekmények megelőzése céljából a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve akkor is folytathat bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtést, ha megalapozottan feltehető, hogy attól a védett szerv befolyásmentes működésének megzavarásával, illetve tagjai vagy valamely állománycsoportja szolgálatellátásának befolyásolásával kapcsolatban olyan információ megszerzése várható, amely a későbbiekben megalapozza a büntetőeljárásról szóló törvény szerinti leplezett eszköz alkalmazását is”.

A javaslat indokolása szerint „[A] rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve a működése során tapasztalt olyan élethelyzeteket, amelyek esetében a felmerült információ nem éri el azt a szintet, hogy helye legyen a büntetőeljárásról szóló törvény szerinti előkészítő eljárás elrendelésének. Ezek mögött ugyanakkor olyan tendenciák, törekvések húzódnak meg, amelyeket még azt megelőzően meg kell szakítani, hogy azok a védett szerv törvényes működésére, vagy az Rtv. 7. § (1) bekezdés c) pontjának hatálya alá tartozó állománycsoport szolgálatellátására kihatnának. Ezekben az esetekben a titkos információgyűjtés célja a védett szerv valamely szervezeti egysége működése megzavarásának a megakadályozása, a korrupciós kockázatok beazonosítása, a kockázatot jelentő körülmények megszüntetése, a szerv zavartalan működésének biztosítása, szakmai érdekeinek védelme és nem utolsósorban a szerv tekintélyének megóvása.

18 Az Európai Parlament és a Tanács rendelettervezete a büntetőügyi elektronikus bizonyítékokra vonatkozó, közlésre és megőrzésre kötelező európai határozatokról COM/2018/225 final – 2018/0108 (COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?qid=1524129181403&uri=COM:2018:225:FIN> (2018. november 30.)

19 <https://www.consilium.europa.eu/media/36284/st09680-en18.pdf> (2018. november 30.)

20 SZATHMÁRI Zoltán: A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés szabályozási keretei az új Be. tervezetében. *Fontes Iuris*, 2016/3. sz., 35–41. old.

21 A titkos információgyűjtés szabályainak az új büntetőeljárás törvénnyel összefüggő, továbbá a bírósági végrehajtás során a sértettnek megítélt polgári jogi követelések kielégítési sorrendjére vonatkozó rendelkezések módosításáról szóló 2017. évi XCIII. törvény, amely az új Be.-hez igazodóan 2018. július 1. napjával lépett hatályba.

22 Rtv. 64. § (4) bekezdés: „A rendőrség bűncselekmény felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, bizonyítékok megszerzése, illetve a bűncselekményből származó vagyoni visszaszerzése érdekében kizárólag a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározottak szerint alkalmazhat leplezett eszközöket”

23 NYESTE Péter: A titkos információgyűjtés szükséges és lehetséges reformja. *Belügyi Szemle*, 2015/1. sz., 59–79. old.

24 <http://www.parlament.hu/irom41/02930/02930.pdf> (2018. november 30.)

A módosítás ezen cél elérését hivatott biztosítani azáltal, hogy a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési szerve részére lehetővé teszi bírói engedélyhez kötött eszköz alkalmazását.”

Az új Be. 339. § (1) bekezdése alapján az előkészítő eljárás célja annak megállapítása, hogy a bűncselekmény gyanúja (amely a nyomozás elrendelésének feltétele) megállapítható-e. Ennek megfelelően az előkészítő eljárás – amelyet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve is folytathat, és amely során bírói engedélyhez kötött leplezett eszközt is alkalmazhat – elrendelésére akkor kerül sor, ha a rendelkezésre álló információk bűncselekmény elkövetésére utalnak, de a gyanú szintjét még nem érik el. Könnyen belátható, hogy milyen kevés információ elegendő az előkészítő eljárás megindításához. Talán joggal merül fel ez alapján az a kérdés, hogy ehhez képest vajon milyen mértékű információ lehet szükséges az Rtv.-t módosító javaslat szerinti titkos információgyűjtéshez. Kifogásolható az is, hogy a megelőzési célú alkalmazás deklarálta a büntetőeljárásban alkalmazandó eszköz megalapozását célozza, vagyis nehezen vitatható az intézmény bűnüldözési célú – bűncselekménnyel összefüggő – jellege, ami az Rtv. 64. § (4) bekezdésében megjelenő tilalommal kapcsolatos belső feszültségre utal. Ugyancsak megfontolandó az a kérdés is, hogy a javaslat szerinti esetben a leplezett eszköz alkalmazását engedélyező bírói valóságos döntési helyzetben van-e akkor, amikor arról kell állást foglalnia, hogy az alkalmazástól várható-e olyan információ megszerzése, amely a későbbiekben megalapozza a büntetőeljárásról szóló törvény szerinti leplezett eszköz alkalmazását. Létezhet-e olyan információ, amely nem lehet alkalmas a későbbiekben leplezett eszköz alkalmazásának megalapozására? Létezhet-e olyan helyzet, hogy nem várható leplezett eszköz alkalmazását megalapozó információ megszerzése? A javaslat szerinti leplezett eszköz alkalmazásának bírói döntéshez kötöttsége és az ezzel összefüggésben kialakuló jogalkalmazás remélhetőleg minden felmerült aggály ellenére képes lesz biztosítani, hogy ne alakuljon ki indokolatlan, aránytalan, visszaélésszerű gyakorlat.

II. AZ ÚJ SZABÁLYOZÁS EGYES KÉRDÉSEI

Az új Be. 2018. július 1. napján lépett hatályba. Az azóta eltelt alig öt hónapot érintően kevés statisztikai adat áll rendelkezésre, és az eltelt időszak rövidségére figyelemmel azok sem lehetnek alkalmasak érdemi következtetések levonására. A médiában hozzáférhető hírek leginkább a bírósági eljárást gyorsító intézményekről,²⁵ illetve a bírói engedélyes kényszerintézkedések gyakorlatának átalakulásáról szólnak. Ugyanakkor a nyomozás új szabályrendszerének vagy az előkészítő eljárások tapasztalatairól – részben azok kevésbé nyílt vagy éppen titkos jellegére, részben az eltelt időre (hiszen egy előkészítő eljárás akár 6–9 hónapig tarthat) figyelemmel – még nincsenek visszajelzések. Ennek ellenére érdemes lehet az új szabályozás rendszerének egy-egy gyakorlati jelentőségű részét áttekinteni.

25 Erről bővebben: DEMETER Zsuzsanna: A bírósági eljárás megújulását szolgáló rendelkezések az új büntetőeljárás törvényben. *Fontes Iuris*, 2018/3. sz., 21–37. old.

II.1. BÜNTETŐELJÁRÁSI CÉLÚ LEPLEZETT ESZKÖZÖK ALKALMAZÁSA ÉRDEKÉBEN ALKALMAZHATÓ TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS

Az új Be. hatálybalépése előtti titkos adatszerzés–titkos információgyűjtés rendszerében erőteljes keveredés volt azonosítható abban a kérdésben, hogy a leplezett eszközök alkalmazásának biztosítása érdekében alkalmazható eszközök melyik szabályozás alá, melyik jogintézménybe tartoznak. A fedett nyomozó alkalmazása jellemzően nem egy egyszeri, mindentől független döntés. Bevezetése a bűnözői körökbe komoly előkészítést, adott esetben életvezetési legenda kialakítását, fenntartását igényli. Ehhez szükség lehet fedőokiratok kiállítására, nyilvántartásban fedőadatok elhelyezésére. A bűnözői körökbe történő bevezetéséhez szükség lehet egy együttműködő „ajánlására”. Az alkalmazás megindítását követően a fedett nyomozó védelme érdekében kontroll alatt kell tartani tevékenységét, környezetét, amelyhez rejtett figyelésre, informatikai rendszerek megfigyelésére vagy más kommunikáció tartalmának megismerésére lehet szükség. A büntetőjogi célú alkalmazás befejezését követően, a fedett nyomozó kivonása sem történhet minden esetben előkészítetlenül, egyik pillanatról a másikra. A kivonást követően is szükség lehet a fedett nyomozó védelmének, életvezetési legendájának fenntartására. A fedett nyomozó alkalmazása érdekében tehát szükség lehet leplezett eszközök alkalmazására, amelyek *közvetlenül* a fedett nyomozó alkalmazását érintik, azonban *közvetett* módon a büntetőjogi, bűnüldözési célt is szolgálják. Hasonlóan összetett helyzetek más leplezett eszközök alkalmazása esetén is felmerülhetnek: titkos kutatás végrehajtásának előkészítése, leplezett eszközök alkalmazásának lehetőségét biztosító háttérintézmények működtetése stb.

A korábbi szabályozás egyik hiányossága volt, hogy a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés célrendszere között átfedés volt,²⁶ ráadásul az 1998. évi XIX. törvény külön is felhatalmazást adott az Rtv. szerinti titkos információgyűjtés

26 Az Rtv. 2018. július 1. napját megelőzően hatályos 63. § (1) bekezdése: „A rendőrség bűncselekmény elkövetésének megelőzése, megakadályozása, felderítése, megszakítása, az *elkövető kilétének megállapítása*, elfogása, körözött személy felkutatása, *tartózkodási helyének megállapítása*, *bizonyítékok megszerzése*, a *bűncselekményből származó vagyontárgyok megszerzése*, valamint a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme, valamint az e törvényben meghatározott költségvetési szervek bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzése érdekében – törvény keretei között – titokban információt gyűjthet”. Az 1998. évi XIX. törvény 2018. július 1. napját megelőzően hatályos 200. § (1) bekezdése: „Az ügyész és a nyomozó hatóság bírói engedély alapján az *elkövető kilétének*, *tartózkodási helyének megállapítása*, *elfogása*, *valamint bizonyítási eszköz felderítése érdekében* a nyomozás elrendelésétől a nyomozás iratainak ismertetéséig az érintett tudta nélkül
a) a magánlakásban történeteket technikai eszközzel megfigyelheti és rögzítheti,
b) postai küldeményt, beazonosítható személyhez kötött zárt küldeményt felbonthat, ellenőrizhet, és azok tartalmát technikai eszközzel rögzítheti, valamint elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció tartalmát megismerheti, az észlelteket technikai eszközzel rögzítheti,
c) számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatokat megismerheti, rögzítheti és felhasználhatja (a továbbiakban titkos adatszerzés).”

alkalmazására a büntetőeljárás – az egyéb adatszerző tevékenység – keretei között is.²⁷ A korábbi szabályozás lényegében teljesen szabad kezet adott a gyakorlat számára, hogy a jogszerűség helyett, célszerűségi alapon választhasson a szabályozási keretek között. Az új Be. rendszere a két területet – rendészeti célú és bünyügyi célú alkalmazás – egyértelműen elválasztotta, ami ugyanakkor alappal veti fel az előbb bemutatott „átmeneti jellegű”, közvetett helyzetek kezelésének igényét. Jogos igény a leplezett eszközök állományának fenntartása, rendelkezésre állása, a fedett nyomozó védelme stb., amelyek közvetett módon bűnüldözési célt szolgálnak. Az új szabályozás ezért e kérdést is egyértelműen rendezi:

Az Rtv. 64. §-a alapján a rendőrség

- bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazása során igénybe vett technikai eszköz vagy adat elhelyezése, valamint eltávolítása érdekében;
- fedett nyomozó, illetve a valódi céljának leplezésével működő szervezet védelme érdekében; valamint
- a rendőrséggel titkosan együttműködő személy védelme, bevonása és ellenőrzése érdekében

az e törvényben meghatározott szabályok alapján folytathat titkos információgyűjtést.

Emellett az Rtv. 68. § (1) és (2) bekezdése alapján a rendőrség a leplezett eszközök alkalmazása során a saját személyi állománya, a vele titkosan együttműködő személy védelme céljából, illetve a rendőri jelleg leplezése érdekében valótlan adatot, tényt vagy nyilatkozatot tartalmazó okiratot vagy közokiratot készíthet vagy használhat fel, illetve fedőintézményt hozhat létre és tarthat fenn, továbbá a titkos információgyűjtés, valamint a leplezett eszközök alkalmazása során a saját személyi állománya, a vele titkosan együttműködő személy védelme céljából, illetve a rendőri jelleg leplezése érdekében, valamint a fedőokirat és a fedőintézmény védelme érdekében a közhiteles nyilvántartásokba valótlan adatot jegyeztethet be.

E két rendelkezés alapján egyértelművé vált, hogy a leplezett eszközök alkalmazása érdekében is helye van leplezett eszköz alkalmazásának, amely helyet a szabályozás egyértelműen jelöli ki a rendészeti célú alkalmazás keretei között. Az e célból alkalmazható bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök esetén az Rtv. 65. § (5)–(8) bekezdése határozza meg a szükséges feltételeit.²⁸ A szabályozás tehát egyértelművé teszi, hogy

27 1998. évi XIX. törvény 178. § (2): A nyomozó hatóság az adatszerző tevékenysége során az ügyész engedélyével a nyomozó hatóság olyan tagját is igénybe veheti, aki e minőségét leplezi (fedett nyomozó), valamint a *rea irányadó törvény szerint más, bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtést is végezhet.*

28 § (8) A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazása során igénybe vett technikai eszköz vagy adat elhelyezése, valamint eltávolítása érdekében akkor folytatható titkos információgyűjtés, ha a technikai eszköz vagy elektronikus adat leplezett elhelyezéséhez vagy eltávolításához elengedhetlenül szükséges.

(9) A fedett nyomozó, illetve a fedőintézmény védelme érdekében akkor folytatható titkos információgyűjtés, ha megalapozottan feltehető, hogy attól
a) a fedett nyomozó lepleződésének megelőzését, vagy az ellene irányuló személy elleni erőszakos bűncselekmény megelőzését, vagy
b) a fedőintézmény lepleződésének megelőzését szolgáló információ várható.

a leplezett eszközök alkalmazása érdekében végrehajtott alkalmazás rendészeti célú, kizárólag az Rtv. alapján végrehajtható titkos információgyűjtés. Ennek megfelelően az új Be. rendszerében az is egyértelműen rendezett, hogy milyen módon kerülhet sor ilyen esetben az esetlegesen büntetőjogi-lag releváns eredmény felhasználására. Minthogy az alkalmazásra a büntetőeljárás kivül, rendészeti célból kerül sor, az eredmény felhasználására az új Be. XLII. Fejezetének rendelkezései az irányadóak.

Az ismertetett rendszerben ezért egyértelműen meghatározható, hogy például egy előkészítő eljárás során, ahol a Be. 341. §-ra figyelemmel a büntetőeljárás keretei között fedőokirat (új Be. 227. §) alkalmazásának egyébként nincs helye, az előkészítő eljárás során alkalmazható fedett nyomozó védelme, rendőri szervhez tartozásának leplezése érdekében – rendészeti céllal – az Rtv. 68. §-a alapján kiállítható fedőokirat.

Az Rtv. 68. §-a szerinti szabályozás tekintetében ki kell emelni, hogy e rendelkezés a fedőokiratok, fedőintézmény, fedőadat elhelyezésének alkalmazásának *önálló célját* határozza meg, ezért nem vonatkoznak rá az Rtv. 65. § (5)–(8) bekezdésének rendelkezései, illetve nem szükséges az ügyészség engedélye sem [vö. új Be. 227. § (1) bekezdés].

II.2. BŰNCSELEKMÉNY REJTETT MEGFIGYELÉSE, ELLENŐRZÖTT SZÁLLÍTÁS

Az ellenőrzött szállítás a 2018. július 1. napját megelőzően hatályos Rtv. 68/F. §-a szerint „a nyomozó hatóság olyan leplezett tevékenysége, amelynek során – a nemzetközi együttműködés keretében, folyamatos és fokozott ellenőrzés mellett – lehetővé teszi a megfigyelés alatt álló elkövető számára az általa birtokolt, a bűncselekménye tárgyi bizonyítási eszközt képező dolognak az ország területére történő behozatalát, más ország területére irányuló kivitelét, az ország területén történő átszállítását annak érdekében, hogy a bűncselekmény elkövetői a lehető legszélesebb körben felderíthetők legyenek, a nemzetközi bűncselekmény tényállása megállapíthatóvá válják”.

Előre kívánom vetíteni, hogy annak ellenére, hogy az ellenőrzött szállítás kifejezést a gyakorlatban a határon átnyúló esetekben használták, az eszköz lényegét illetően – bűncselekmény elkövetésének (pl. csempészet), bűncselekmény tárgyi bizonyítási eszköze (pl. kábítószert) szállításának valós idejű

(10) A rendőrséggel titkosan együttműködő személy védelme, bevonása és ellenőrzése érdekében akkor folytatható titkos információgyűjtés, ha az attól várt információk

a) a rendőrséggel titkosan együttműködő személy lepleződésének megelőzése, vagy az ellene irányuló személy elleni erőszakos bűncselekmény megelőzése érdekében,
b) az együttműködés lehetősége, az együttműködés fenntartása, illetve a titkos együttműködési megállapodás megkötésének kérdésében való döntéshez, vagy
c) a rendőrséggel titkosan együttműködő személyre vonatkozó információ ellenőrzése érdekében szükségesek.

figyelése, ellenőrzött nyomon követése – nem tehető érdemi különbség a belföldi és a határon átnyúló alkalmazás között.

A jogintézmény egyik lényegi eleme – ami szoros összefüggésben van a korábban említett retrospektív–proaktív szemléletváltással is –, hogy feltételezi, hogy a bűncselekmény elkövetésére az állami szervek tudtával (szeme előtt), sok esetben közreműködésével (fedett nyomozó alkalmazásával) kerül sor. Ez pedig felveti az állam büntetőjogi igénye érvényesítésének, az officialitás elvének [új Be. 4. § (1) bekezdés] kérdését, illetve mindezzel összefüggésben a megvalósuló bűncselekménnyel összefüggő állami felelősség kérdését. Hétköznapi értelemben azt kell eldönteni, hogy az állam tűrheti-e bűncselekmény megkezdését, megvalósulását, ha igen milyen célból, milyen feltételek mellett és meddig.

Az első kérdésre a jogalkotó egyértelmű választ adott azáltal, hogy a jogszabályokban olyan jogintézményeket – ideértve az ellenőrzött szállítást is – szabályoz, amelyek szükségszerűen feltételezik a bűncselekmény megkezdését, elkövetését. A további kérdésekre jogintézményenként eltérő válaszok adathatók, az e körben azonosítható szabályozás meglehetősen sporadikus. A fedett nyomozó alkalmazása esetén a jogszabály határozza meg a célt, és a feltételrendszerre nézve is vannak jogi kötöttségek (pl. alkalmazása ügyészi engedélyhez kötött, cselekménye nem valósíthat meg más életének szándékos kioltásával járó, illetve maradandó fogyatékoságot vagy súlyos egészségromlást szándékosan okozó bűncselekményt, tiltott a provokáció).

Amint említettem, a bűncselekmény megvalósulását feltételező leplezett eszközök bizonyos mértékig az állam büntetőjogi igényének – jellemzően időleges – lemondásával járnak együtt. Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése alapján az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője közvádloként a legfőbb ügyész és az ügyészség. Nem véletlen, hogy a büntetőjogi igény érvényesítésének lemondását eredményező megállapodások megkötésére, ilyen okból az eljárás megszüntetésére az 1998. évi XIX. törvény és az új Be. alapján is kizárólag az ügyészség volt jogosult, vagy ahhoz az ügyészség hozzájárulása kellett. Kijelenthető, hogy hasonló jellegű a kérdés szabályozása más európai országokban is, ami magyarázatul szolgál arra is, hogy az ellenőrzött szállítás – amely során az állam lemond a területén „áthaladó” bűncselekmény üldözéséről – jellemzően az *igazságügyi* együttműködés keretei között szabályozott lehetőség.²⁹ Ezzel ellentétben az Rtv. és a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény 2018. július 1. előtti szabályozása alapján az ellenőrzött szállítás nem ügyészségi engedélyhez kötött, rendőrségi hatáskörbe tartozó titkos információgyűjtés volt. Saját jogalkalmazói munkám során is megtapasztalhattam, hogy az ellenőrzött szállítás korábbi magyar szabályozása milyen nehézségeket okozott a nemzetközi bűnügyi együtt-

működés területén. Az uniós tagállamokban, az ellenőrzött szállítás igazságügyi hatóság engedélyéhez kötött (egy e körben készített, 14 tagállamot érintő felmérés során 10 tagállam – Bulgária, Észtország, Finnország, Hollandia, Horvátország, Lengyelország, Litvánia, Németország, Románia, Szlovákia, Szlovénia – adott érdemi választ az ellenőrzött szállítás szabályozásáról, amely alapján megállapítható, hogy az elrendelés mind a 10 tagállamban bírói vagy ügyészi engedélyhez kötött³⁰). A nemzetközi bűnügyi együttműködés során – különösen a magyar kezdeményezések esetén – erre figyelemmel a legtöbb tagállam csak bajosan tudta elfogadni, hogy az ellenőrzött szállítás elrendelését nem igazságügyi hatóság rendelte el vagy engedélyezte.

Az új Be. rendszerében a fent ismertetett indokok alapján átalakításra került az ellenőrzött szállítás szabályozása.

A belföldi „ellenőrzött szállítás” a rejtett figyelés [új Be. 215. § (6) bekezdés] keretei között folytatható. Az intézmény kifejezetten nem kötött az ügyészség engedélyéhez, ugyanakkor a jogintézmény büntetőeljárás keretei között történő szabályozása, az előkészítő eljárás és a nyomozás ügyészi felügyelete biztosítja a megfelelő igazságügyi felügyeletet. A rejtett figyelés végrehajtását, feltételeit érintően egy korlátozó rendelkezés található a nyomozás és az előkészítő eljárás részletes szabályairól szóló 100/2018. (VI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nyer.) 188. § (1) bekezdésében, amely tiltja titkos együttműködő alkalmazását az ellenőrzött szállításban.³¹ Ezt meghaladó körben az általános alapelvek (testi épség, emberi élet védelme, jogos védelem, végszükség stb.), valamint szakmai szabályok határozzák meg, hogy a rejtett figyelés alkalmazására milyen célból, milyen feltételek mellett és meddig kerülhet sor. Ennek megfelelően alapvetően szakmai felelősség, hogy a bűncselekményt nyomon követő rejtett figyelés során a végrehajtó szerv milyen kockázatot vállal, lehetséges-e például ilyen eszköz alkalmazásával emberek csempészését ellenőrizni, nyomon követni.

A Nyer. 188. § (2) bekezdése rendezi: „Ha az (1) bekezdés szerinti rejtett figyelést előreláthatólag Magyarország határát átlépve kell folytatni, vagy a végrehajtás során erre utaló adat merül fel, a rejtett figyelést a nemzetközi bűnügyi jogsegély ellenőrzött szállításra vonatkozó szabályainak alkalmazásával kell előkészíteni, illetve lefolytatni.” Amennyiben tehát a bűncselekmény elkövetését „szemlélő” rejtett figyelés határon átnyúló módon valósul meg, azt bűnügyi jogsegély szabályai szerint hajtják végre (pl. az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködéséről szóló 2012. évi CLXXX. törvény 64/B–64/D. §-a alapján). Ellenőrzött szállítás esetén elsősorban ugyancsak az előbb említett tilalom, illetve az általános alapelvek, szakmai szabályok határozzák meg a korlátokat, azzal a különbséggel, hogy ilyen esetben

29 Az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló 2000. évi Egyezmény 12. cikk, az Európai Parlament és a Tanács büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról szóló 2014/41/EU irányelve (2014. április 3.) 28. cikk, a Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló Európai Egyezmény második kiegészítő jegyzőkönyve 18. cikk.

30 NYESTE Péter: *Doktori értekezés*. 2016, 161–192. old.

31 Nyer. 188. § (1) bekezdése: „Ha a rejtett figyelés során megfigyelt cselekmény – különösen a megfigyelt tárgyi bizonyítási eszköz birtokban tartása, szállítása, átadása – önmagában is bűncselekményt valósíthat meg, a végrehajtás során titkosan együttműködő személy igénybevétele nem engedélyezhető, ha fennáll a veszélye annak, hogy a titkosan együttműködő személy a megfigyelt cselekmény elkövetőjévé válik.”

már figyelemmel kell lenni a végrehajtásban közreműködő más tagállamok szabályozására, szakmai szabályaira is. Ezek a feltételek jellemzően a végrehajtást lehetővé tevő megállapodásban jelennek meg (pl. az ellenőrzött szállítás megszakítását indukáló körülmények, a későbbi büntetőjogi felelősségre vonásra irányuló kötelezettség/igérvény).

II.3. ÁTMENETI SZABÁLYOK

Végezetül indokoltnak tartom az új Be. leplezett eszközök alkalmazását érintő átmeneti rendelkezéseiről néhány szót ejteni.³²

Az új Be. rendszere a bemutatottak szerint radikálisan alakította át a leplezett eszközök alkalmazásának rendszerét, amely során egyebek mellett megszűnt a büntetőeljárásen kívül, bűnüldözési célból folytatható alkalmazás lehetősége, jelentősen átalakultak az engedélyezés és az eredmény felhasználásának szabályai. Az egyértelmű jogalkalmazás biztosítása érdekében, a változások mértékére is figyelemmel, indokolt volt deklarálni, hogy amennyiben az elrendeléskor – a bíróság, ügyészség engedélyezésekor – a hatályos törvények alapján az alkalmazás elrendelése törvényes volt, úgy az alkalmazást jogszerűnek kell tekinteni akkor is, ha az új Be. rendelkezései alapján az elrendelésre már nem, vagy csak más módon kerülhetne sor. Ez az átmeneti rendelkezés – az „alkalmazás” új Be. fogalomrendszerének megfelelő használatára figyelemmel – a leplezett eszköz alkalmazása eredményének felhasználására is irányadó. Ennek megfelelően a felhasználás jogszerűségének vizsgálata során is a felhasználásra irányuló döntés meghozatalakor irányadó jogszabályokat kell figyelembe venni. Így a 2018. július 1. napját követően felhasználni kívánt eredmény tekintetében – akár titkos információgyűjtésről, akár korábban elrendelt titkos adatszerzésről van szó – az új Be. feltételeinek vizsgálata (felhasználási korlátok vagy objektív határidő) és eljárásrendje szerint (utólagos bírósági engedély nélkül) kell eljárni.

Az átmeneti szabályok a régi és az új rendszer közötti átállásra is iránymutatást tartalmaznak. Egyrészt az új Be. elfogadásával nem lehetett cél a folyamatban lévő – Rtv. rendelkezésein alapuló – titkos információgyűjtések azonnali leállítására. Ez a folyamatban lévő – az új Be. elfogadásáig jogszerű – eljárások ellehetetlenülését eredményezte volna. Ezért volt indokolt annak kimondása, hogy a már megindult titkos információgyűjtések tekintetében – az új Be. előkészítő eljárásának tartamához igazodóan – 6 hónap áll rendelkezésre arra, hogy a titkos

információgyűjtést folytató szervek érdemben döntsenek annak eredményéről (megszüntetés vagy büntetőeljárás kezdeményezése). Az új Be. átmeneti rendelkezéséhez igazodóan a titkos információgyűjtés szabályainak az új büntetőeljárás törvénnyel összefüggő, továbbá a bírósági végrehajtás során a sértettnek megítélt polgári jogi követelések kielégítési sorrendjére vonatkozó rendelkezések módosításáról szóló 2017. évi XCIII. törvény a titkos információgyűjtés folytatását szabályozó törvények (Rtv., Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény, valamint az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény) tekintetében is átmeneti rendelkezést vezetett be: „E törvénynek a titkos információgyűjtésre vonatkozó 2018. június 30-ig hatályban volt rendelkezéseit a folyamatban lévő titkos információgyűjtésekre 2019. január 1-ig alkalmazni kell.”

Átmeneti rendelkezésekre volt szükség a leplezett eszközök határidejének változásával összefüggésben is. Amennyiben az átmeneti időszakban a titkos információgyűjtés alapján előkészítő eljárás vagy nyomozás elrendelésére kerül sor, úgy a bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazásába be kell számítani a korábbi alkalmazás időtartamát. A rendelkezéssel törvényi jelleggel lett deklarálni, hogy a korábban bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés helyébe az új Be. rendszerében az előkészítő eljárás lép. Tekintettel arra, hogy részben az előkészítő eljárásnak a büntetőeljárás törvény keretei között történő szabályozása indokolta, hogy a leplezett eszköz alkalmazásának tartama 360 napra emelkedett,³³ így érthető, hogy az átmeneti rendelkezések a titkos információgyűjtés tartamát beszámítani rendelik a leplezett eszközök alkalmazásába. Az átmeneti szabályok alapján csak a folyamatban lévő titkos információgyűjtés tartamát kell beszámítani, így amennyiben a korábbi szabályozás alapján folytatott titkos információgyűjtést követően a nyomozás elrendelésére 2018. július 1. napját megelőzően került sor, a titkos információgyűjtés tartamát a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazása szempontjából nem lehet figyelembe venni.

Az új Be. a korábbi titkos adatszerzés és a leplezett eszközök új szabályozása vonatkozásában nem határoz meg átmeneti szabályokat, a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazása a bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés természetes „jogutódjának” tekinthető. Ennek megfelelően az új Be. hatálybalépését követően is folytatott eljárásban a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazása

32 Új Be. 872. § (1) A leplezett eszköz alkalmazásának törvényességét az engedélyezés időpontjában hatályos rendelkezések szerint kell megítélni.

(2) Az e törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő, az ügyészségről szóló törvény, a rendőrségről szóló törvény vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvény alapján végzett titkos információgyűjtés esetén a titkos információgyűjtést végző szerv e törvény hatálybalépését követő hat hónapon belül döntést hoz arról, hogy előkészítő eljárást kezdeményez-e vagy feljelentést tesz-e.

(3) A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazására e törvény által meghatározott időtartamba be kell számítani a (2) bekezdés alapján kezdeményezett büntetőeljárásban végzett bírói, vagy külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés időtartamát.

33 Új Be. 239. §-ához fűzött miniszteri indokolás: „A leplezett eszközök alkalmazásának a törvény által legfeljebb háromszázhatvan napban meghatározott időtartama hosszabb ugyan, mint a (rég) Be. által lehetővé tett, legfeljebb kétszer kilencven, azaz összesen száznyolcvan nap időkeret, azonban ezen újítás nem feltétlenül tekinthető eltérésnek a titkos információgyűjtés és adatszerzés hatályos rendszerétől. A törvény immár egységesen tartalmazza a teljes bűnüldözési célú titkos információgyűjtés szabályait. A jelenleg az ágazati törvények alapján folytatott titkos információgyűjtést követően a (rég) Be. alapján folytatott titkos adatszerzés esetén, a két információgyűjtés tartamának lehetséges maximumait összegezve, az időtartam szintén legfeljebb háromszázhatvan nap lehet, így ezen időkeret meghatározása nem tekinthető eltűzöttnek és alaptalannak. Ezen újítás az információgyűjtésnek a törvény által kialakított garanciális környezetével egészül ki. A hatékonyabbá tett és egységes bírói felügyelet felelősségteljes ellátása megfelelő biztosítéka a hosszabb időtartam arányos alkalmazásának.”

az új Be. 239. § (1) bekezdésében meghatározott tartam leltéig folytatható. Amennyiben tehát a korábbi törvény hatálya alatt alkalmazott bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés tartama nem érte el a 360 napot, úgy a még fennmaradó tartamban helye lehet bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásának. Lényeges ugyanakkor, hogy a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök határidejének számítására vonatkozó új szabályokra tekintettel, az alkalmazott eszköz fajtájától (is) függetlenül, az érintettel szemben folytatott titkos adatszerzés teljes tartamát figyelembe kell venni, be kell számítani. Ennek megfelelően kell (át)értékelni azt a korábbi szabályozás alapján még elfogadhatónak tartott gyakorlatot is, hogy egy új eszköz alkalmazása esetén a törvényi határidő számítása újraindult.

III. ÖSSZEGZÉS

Az új Be. mértékadó módon alakította át a leplezett eszközök alkalmazását, igazodva a leplezett eszközök büntető-eljárásban betöltött szerepének modern megközelítéséhez. Az új szabályozás átláthatóbb gyakorlatot biztosít, más

– hétköznapi – büntetőeljárási cselekményekhez hasonlóan egyértelművé tette az alkalmazás tényének és eredményének megismerhetőségét, és teljes körű igazságügyi kontrollt vezetett be. A hatálybalépés óta eltelt rövid idő elégtelen az új szabályozás szerinti gyakorlat megismerésére, hiszen az új szabályok szerinti leplezett eszközök alkalmazása jellemzően még folyamatban van, az eredmény felhasználása, az alkalmazás jogszerűségének perbíróságok által történő megmértetése csak hónapok, esetleg évek múlva várható. A szabályozás az átmeneti rendelkezések között törekedett kezelni a régi és az új rendszer zökkenőmentes átalakítását, ugyanakkor nyilvánvalóan számos kérdés megválaszolása még a jogalkalmazókra vár. Csak reménykedni lehet, hogy a jogalkalmazók e válaszokat a leplezett eszközök alkalmazásának új szabályozási elvei mentén keresik, és elfogadják, hogy „a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés különleges eszközei és módszerei a bizonyítási eszközök és cselekmények katalógusát gazdagítják a jövőben, egységesen szabályozva és törvényi szinten biztosítva a szükségesség–arányosság követelményéhez igazodó kivételes alkalmazás feltételrendszerét is”.³⁴

34 NYESTE Péter: A titkos információgyűjtés és a leplezett eszközök, a felderítés új modellje. *Belügyi Szemle* 66. évfolyam, 2018/5. sz., 21. old.

Szabó Judit*

Az uniós és a tagállami jog egymáshoz való viszonya a gazdasági kodifikáció szemszögéből



Az Európai Unióhoz való csatlakozás óta már majdnem másfél évtized telt el, ezen időtartam alatt, a tagságból eredően a jogi gondolkodásban és ezzel összefüggésben a jogalkotásban is számos változás következett be a megelőző időszakhoz képest.

A jogalkotásról szóló törvény külön nevesíti, hogy a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek.¹

A kodifikátori munka során, így kiemelt jelentőséggel bír az adott kodifikációs szakterülettel kapcsolatos uniós szabályozás részletesebb ismerete, mert ennek jelentősége van a szövegezés szempontjából is; az uniós normáknak való tartalmi megfelelés keretében fontos az is, hogy a kialakítandó szabályozás illeszkedjen a magyar jogrendszerbe, illetve, hogy a jogalkalmazók számára is világos és egyértelmű előírások szülessenek meg a kodifikáció eredményeként.

A gazdasági jog tágabb értelemben, magában foglalja a civiljogon (a gazdasági társaságok jogán, a cégjogon, valamint a gazdasági szerződések jogán) kívül a közjog területéről a gazdasági közigazgatás jogát, a közpénzügyek jogát is; jelen cikkben is ezen meghatározást alapul véve a gazdasági társaságokat érintő – a jogalkalmazás szempontjából talán jelentősebb és aktuálisabb – szabályozási területek vonatkozásában kerül kifejtésre azok uniós követelményekkel való összhangja.²

* Szabó Judit: Igazságügyi Minisztérium, Igazságügyi és Magánjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Gazdasági Kodifikációs Főosztály, jogszabály-előkészítő.

1 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (4) bekezdés c) pont.

2 A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet alapján az igazságügyi miniszter a Kormány igazságügyért felelős tagja, ennek keretében többek között a gazdasági társaságok jogára vonatkozó jogszabályok előkészítéséért felelős, míg a pénzügyminiszter adópolitikáért és államháztartásért való felelőssége körében többek között az államháztartás alrendszerit illető befizetési kötelezettségekre – valamint az államháztartásra vonatkozó jogszabályok előkészítéséért.

1. AZ UNIÓ JOGI AKTUSAINAK VALÓ MEGFELELÉSRE VONATKOZÓ SZABÁLYOK RÖVID ÁTTEKINTÉSE

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 288. cikke szerint az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el. A rendeletek teljes egészében kötelezőek és közvetlenül alkalmazandóak valamennyi tagállamban, míg az irányelvek az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelezőek, azonban a szabályozási forma és az eszközök megválasztása a nemzeti hatóságok feladata. Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.

A tagállamok feladata, hogy nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket (EUMSZ 291. cikk); ezzel kapcsolatban a magyar kodifikálásra vonatkozó előírások azt tartalmazzák, hogy ha a jogszabály tervezete vagy annak valamely rendelkezése uniós jogi aktusnak való megfelelést valósít meg, ezt az uniós jogi aktusokra való hivatkozást tartalmazó jogharmonizációs záradékban meg kell állapítani.³

Megjegyezhető, hogy a Kormány ügyrendjéről szóló szabályozás előírja, hogy az európai uniós jogi aktusok átültetését vagy végrehajtását szolgáló jogszabálytervezet esetén részletesen – táblázat segítségével – be kell mutatni, hogy az uniós jogi aktus egyes rendelkezéseinek a tervezet mely rendelkezései felelnek meg (megfelelési táblázat)⁴; a közigazgatási egyeztetés során a véleményezést is segítő előírás teljesítése azonban a gyakorlatban nemegyszer elmarad.

3 A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) 34. alcíme.

4 A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 9. pont e) alpont.

A már elfogadott tagállami szabályozás uniós normáknak való megfelelése az uniós intézmények által is felülvizsgálatra kerülhet, annak érdekében, hogy az uniós joggal való teljes összhang megvalósuljon.

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 17. cikke szerint a Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról. Az Európai Unió Bíróságának ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását.

A Bizottság tehát az uniós jog alkalmazásának ellenőre, ezzel biztosítja a jogszabályok és kötelezettségek helyes alkalmazását és érvényesítését. Az uniós jog megsértésének esetei lehetnek:

- közléselmaradás: a tagállam nem értesítette időben a Bizottságot egy irányelvet átültető intézkedéseiről;
- megfelelés hiánya: a Bizottság úgy véli, hogy egy tagállam jogalkotása nem felel meg az uniós jogalkotás követelményeinek;
- helytelen/rossz alkalmazás: az uniós jogot a nemzeti hatóságok nem megfelelően vagy egyáltalán nem alkalmazzák.

A Bizottság saját kezdeményezésére vagy panasz alapján vizsgálhatja az uniós jog helyes végrehajtását. Első lépésként (a kötelezettségzegési eljárás pert megelőző szakaszában) általában kétoldalú párbeszédet kezdeményez az érintett tagállammal az EU Piloton keresztül, amelynek célja a tagállamok felhívása az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos kérdések megválaszolására és az e területen észlelt problémák megoldására. Amennyiben a Bizottság indokolással ellátott véleménynek a tagállam nem tesz eleget, a Bizottság – az EUMSZ 258. cikke szerint – megindítja a peres eljárást a Bíróság előtt.⁵

Az EUSZ 19. cikke és EUMSZ 267. cikke szól arról, hogy a Szerződésekkel összhangban az Európai Unió Bírósága a nemzeti bíróságok kérelmére előzetes döntést hoz az uniós jog értelmezésére vagy az intézmények által elfogadott jogi aktusok érvényességére vonatkozó kérdésekről. Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést. Az előzetes döntéshozatali eljárásban előterjesztett kérdések a tagállami szabályok vagy gyakorlat uniós normáknak való megfelelésére kérdezhetnek rá.⁶

A szabályozás áttekintéséből látható tehát, hogy az uniós és a tagállami jog egymáshoz való viszonyában folyamatos kölcsönhatás (visszacsatolás) érvényesül az uniós intézmények

Szerződésekben biztosított hatáskörén keresztül, mert ezek adott esetben alapját képezhetik a tagállami jogalkotásnak is (pl. a korábban hatályos jogszabály módosításával).

2. AZ UNIÓ TÁMOGATÁSI RENDSZERE

Az Európai Unió fontos célkitűzése, hogy harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében tevékenységét oly módon folytassa, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió e célok elérését a strukturális alapok (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia-alap Orientációs Részlege; Európai Szociális Alap; Európai Regionális Fejlesztési Alap), az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök révén megvalósított fellépésével is támogatja.⁷

Az uniós költségvetés döntően beruházási költségvetés, a pénzalapok biztosítanak forrást a kohéziós politikai célok megvalósulásához. A kohéziós politika területén működtetett Európai Strukturális és Beruházási Alapok (ESB) – Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Szociális Alap (ESZA), Kohéziós Alap, Európai Vidékfejlesztési Mezőgazdasági Alap (EMVA) és Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

Ugyanakkor az EUMSZ sokszor hivatkozott és elemzett, a gazdasági folyamatokra is jelentős hatással bíró 107. cikk (1) bekezdése szerint, ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.⁸

Az ESB alapokra vonatkozó általános szabályok [Common Provisions Regulation (CPR)]⁹ tartalmazzák, hogy az ESB által támogatott műveleteknek összhangban kell lenniük a közösségi, így különösen az állami támogatási és a releváns nemzeti szabályokkal egyaránt.

Az ESB alapok felhasználásával összefüggő tagállami döntési hatáskörre tekintettel az innen lehívásra kerülő összegek (és persze a tagállami költségvetésből nyújtott társfinanszírozás is) állami forrásoknak minősülnek, mivel az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése alapján az államnak tudhatók be.

⁷ Lásd EUMSZ 174. és 175. cikkében.

⁸ A Bizottság közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=HU)

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁵ A 2017 évre vonatkozó eljárásokra lásd részletesen:

https://ec.europa.eu/info/publications/2017-commission-report-monitoring-application-eu-law_en

⁶ A magyar ügyek tapasztalatairól 2013-ban készült joggyakorlat-elemző csoport összefoglalója:

http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf

Az ESB végrehajtása tehát – annak ellenére, hogy EU-költségvetési forrásokról van szó – nem mentesül az állami támogatási szabályok figyelembevételére, ezen szabályok előírásait alkalmazni kell.¹⁰

A magyar jogrendben az uniós követelmény teljesülését a 2014–2020 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról szóló 255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet biztosítja, amelyet a Kormány az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 109. § (2a) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján alkotott meg.

A Jszer. előírásainak megfelelően a rendelet a záró rendelkezések között tartalmazza az állami támogatási záradékot, ebben merev hivatkozással feltüntetve az állami támogatásokra vonatkozó különös rendelkezéseket meghatározó uniós jogi aktusokat.

Az EUMSZ lehetőséget ad arra, hogy a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően megfelelő rendeleteket alkosson az EUMSZ 107. és 108. cikk alkalmazására, és meghatározhatja különösen az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének alkalmazási feltételeit, valamint az ez alól az eljárás alól mentesülő támogatási fajtákat. A Bizottság rendeleteket fogadhat el az állami támogatások azon csoportjaira vonatkozóan, amelyeket a Tanács az előzők alapján az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében említett eljárás alól mentesíthetőnek ítélt.

Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerint Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, haladéktalanul megindítja az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdés szerinti eljárást (lásd erről később). Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.

Ezen fenti lehetőség alapján¹¹ születtek meg az állami támogatási záradékokban leggyakrabban hivatkozott *de minimis* rendelet(ek) és az általános csoportmentességi bizottsági rendelet.

A *de minimis* támogatási rendeletek megalkotásának indoka lehet, hogy az e rendeletekben meghatározott értékhatárt el nem érő (csekély összegű) támogatások – amennyiben teljesülnek a rendeletben foglalt egyéb feltételek is – alacsony összegük következtében nem befolyásolják a tagállamok

közötti kereskedelmet, vagy nem torzítják a versenyt, illetve ezzel nem fenyegetnek.

Csekély összegű támogatás az alábbi rendeletek alapján nyújtható:

- általános csekély összegű támogatás – 1407/2013/EU bizottsági rendelet,
- közszolgáltatási csekély összegű támogatás – 360/2012/EU bizottsági rendelet,
- mezőgazdasági csekély összegű támogatás – 1408/2013/EU bizottsági rendelet,
- halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtható csekély összegű támogatás – 717/2014/EU bizottsági rendelet.

A csekély összegű támogatás lényege, hogy az egy és ugyanazon vagy kapcsolt vállalkozásnak meghatározott időszakon belül nyújtott támogatás(ok) összege nem haladja meg az egyes rendeletekben meghatározott összeget.

Az uniós joggal való összeegyeztethetőséget biztosító másik jogalap, a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában, bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-ei 651/2014/EU bizottsági rendelet [General Block Exemption Regulation (GBER)] alkalmazása.

Kiemelhető, hogy a csoportmentesség által lefedett támogatási jogcímek a rendelet 2017-es módosításával¹² jelentősen bővültek, a korábbi 800/2008/EK bizottsági rendelethez képest az új rendelet már közel 50 támogatási jogcímet tartalmaz.

2.1. KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁSRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK

Az államháztartásra vonatkozó szabályozásban mind a támogatás, mind a költségvetési támogatás és az állami támogatás fogalma is meghatározásra kerül¹³.

A támogatás egyik fő tartalmi eleme, hogy az ellenérték nélkül nyújtott juttatást jelent, a költségvetési támogatás a támogatás forrását tekintve képez ezen belül egy külön kategóriát, míg az állami támogatásként való minősülés egy más szempontrendszer szerinti minősítést jelent (lásd erről később a 2.3. pontnál írtakat is).

A költségvetési támogatás fogalma szerint, ez a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kivételével, az államháztartás központi alrendszeréből ellenérték nélkül, pénzben nyújtott támogatás egyes meghatározott kivételekkel. Így nem tekintendők

10 Lásd erről részletesebben Állami támogatási szabályok az Európai Strukturális és Beruházási Alapok végrehajtása során, in: Állami Támogatások Szerk.: Nyikos Györgyi (Dialog Campus, 2018) elérhető: https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/Web_PDF_Allami_tamogatások.pdf

11 Az EU 2015/1588 tanácsi rendelet felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy a Szerződés 109. cikkével összhangban kinyilvánítsa, hogy bizonyos feltételekkel egyes támogatási kategóriák mentesíthetők a bejelentési kötelezettség hatálya alól.

12 A 651/2014/EU rendeletnek a kikötői és repülőtéri infrastruktúrára irányuló támogatás, a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásra és a sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatásra vonatkozó bejelentési határértékek, továbbá a legkülső régiókban biztosított regionális működési támogatási programok tekintetében, valamint a 702/2014/EU rendeletnek a támogatható költségek összegének meghatározása tekintetében történő módosításáról szóló, 2017. június 14-ei 2017/1084/EU bizottsági rendelet.

13 Áht. 1. § 2., 14., 19. pontja.

költségvetési támogatásnak többek között az adományok, segítők, felajánlások, a közfoglalkoztatási támogatások, a vis maior támogatások.

A nem költségvetési támogatásként kezelendő adományra nincs bevezetett fogalom a szabályozásban, de egyes külön jogszabályokban találhatunk ilyet¹⁴, ami egyébként magában foglalja, hogy a juttatás az államháztartás központi alrendszeréből kerül juttatásra.

A gyakorlatban előfordul olyan is, hogy az adott juttatás jogcíme utólag módosításra kerül¹⁵, ennek nyilvánvalóan következménye lehet az, hogy a költségvetési támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazásának nem lesz helye.

Az államháztartás alrendszerei terhére támogatás:

a) közigazgatási hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel,

b) támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel jogszabály vagy egyedi döntés (támogatási döntés) alapján, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül nyújtható.

A támogatási jogviszony attól függően, hogy az a) vagy b) pont alapján nyújtják a támogatást, közigazgatási jogi vagy polgári jogi jogviszonyként jön létre.¹⁶

A költségvetési támogatási jogviszonyokban tehát a polgári jog és a közigazgatási jog egymással érintkeznek, s egyben ezek határterületeit jelentik; a jogviszonyból eredő jogosultságok és kötelezettségek megítélésénél mind a két jogterület szabályai alkalmazásának helye lehet.

Az uniós állami támogatások jogának való megfelelés érdekében törvényi szinten az kerül rögzítésre, hogy ha a költségvetési támogatás részben vagy egészben az Európai Unió valamely közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában meghatározott feltételek szerint kerül nyújtásra, a költségvetési támogatás akkor biztosítható, ha a támogatási igény benyújtója megfelel az uniós jogi aktusban meghatározott feltételeknek. Jogszabály, pályázati kiírás további feltételeket csak abban az esetben állapíthat meg, ha azt az uniós jogi aktus nem zárja ki.¹⁷

Rendeleti szinten tartalmazza a szabályozás azt, hogy a támogatási döntés meghozatalának feltétele, hogy a támogatás nem minősül az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. Korm. rendelet 2. § 1. pontja

szerinti állami támogatásnak, vagy a támogatás biztosítására az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal összhangban kerül sor.¹⁸

Megjegyezhető, hogy a merev hivatkozással megjelölt jogszabályhely tartalmilag megegyezik az Áht.-ban található fogalommal; a rendeleti szintű szabályozást indokolhatja a Jsr. 18. § (2) bekezdése, amely alapján a jogszabály nem hivatkozhat merev hivatkozással olyan jogszabályra, amely az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes a hivatkozást tartalmazó jogszabállyal.

A végrehajtási rendeletben előírtak alapján az állami támogatásként történő minősítést elviekben valamennyi, az államháztartás központi vagy önkormányzati alrendszeréből, bármilyen formában, ellenérték nélkül nyújtott juttatásra el kell végezni, nemcsak a költségvetési támogatásokra (más kérdés, hogy ezen típusú támogatások kedvezményezettjei személyi köre alapján vélhetően nem versenytorzító hatásúak).

Az előzőekben idézett normaszövegben merev hivatkozással megjelölt, az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet (Atr.) az Áht.-ban adott felhatalmazás alapján¹⁹ – amely az állami támogatási programokra és az egyedi állami támogatásokra vonatkozó szabályozásoknak az Európai Unió versenyjogi szabályaival való összehangolása rendjének szabályai, beleértve az intézményi és az eljárási szabályokat megalkotására vonatkozik – került megalkotásra. Egyes vélemények szerint ez kifejezetten csak a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (az állami támogatások európai uniós versenyszempontú vizsgálatáért felelős szervezet) eljárását szabályozza.²⁰ Az egyes állami támogatásokra vonatkozó szabályozás ezen felhatalmazás alapján külön kormányrendeletben alkotható meg.

Az Áht.-ban található felhatalmazó rendelkezés a Kormány tagja részére is: a költségvetési kiadási előirányzat terhére nyújtott költségvetési támogatások szabályozása vonatkozásában arra az esetre – ha törvény, kormányrendelet vagy a Kormány egyedi határozata nem állapítja meg. A Kormány tagja az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével kiadott rendeletben állapíthatja meg az általa irányított fejezetbe sorolt költségvetési kiadási előirányzat terhére nyújtott költségvetési támogatások – többek között – felhasználási célját és lehetséges kedvezményezettjei körét, pályázati úton vagy kérelem alapján történő biztosításának és rendelkezésre bocsátásának módját.²¹

Az Atr. a Kormány tagja részére adott külön felhatalmazásra figyelemmel, így minősülhet az egyes konkrét állami – költségvetési – támogatásokra vonatkozó szabályozás „hátterjogszabályának” is; a Kormány tagjai által megalkotott, a fejezeti kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló egyes miniszteri rendeletekben pedig meghatározásra

14 A nemzetközi fejlesztési együttműködésről és a nemzetközi humanitárius segítségnyújtásról szóló 2014. évi XC. törvény 1. § 1. pontja alapján adomány: a segély és a nemzetközi fejlesztési együttműködési tevékenység keretében a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kivételével az államháztartás központi alrendszeréből ellenérték, valamint elszámolási és visszatérítési kötelezettség nélkül nyújtott pénzbeli és tárgyi támogatás (más kérdés, hogy ez a meghatározás a törvény alkalmazásában irányadó).

15 Lásd a libanoni Antióchiai Szír Maronita Katolikus Egyház projektjei megvalósítását elősegítő kormányzati hozzájárulásról, valamint egyes kormányhatározatok módosításáról szóló 1450/2018. (IX. 21.) Korm. határozatot.

16 Áht. 48. és 48/A. §.

17 Áht. 50/B. §.

18 Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ávr.) 65. §.

19 Áht. 109. § (1) bekezdés 15.d pont.

20 A létező támogatások listájának közzététele:

http://tvi.kormany.hu/download/3/b0/42000/ex_aid_20180713.pdf

21 Áht. 109. § (5) bekezdés.

kerülhetnek az érintett miniszter irányítása alá tartozó költségvetési előirányzatok terhére nyújtandó költségvetési támogatások szabályai, amelynek megalkotásakor szintén szükséges figyelemmel lenni az Unió állami támogatásra vonatkozó előírásaira (az állami támogatási záradék feltüntetésével).

A gyakorlatban ezen miniszteri rendeletek szabályai az érintett bizottsági rendeletek szövegezését veszik át nagyjából egy az egyben.

2.2. TÁMOGATÁSOK, AMELYEK NEM FOLYÓSÍTÁSSAL VEHETŐK IGÉNYBE

Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás megítélése szempontjából a tagállami intézkedés formája irreleváns, amennyiben megállapítható, hogy az állam adott intézkedése vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését előnyben részesíti (támogatja), az intézkedés meghozatalára az uniós állami támogatási jog szabályaival összhangban kerülhet sor.

Előzőekből következően a „direkt támogatások” mellett, tagállami adóintézkedések esetében támogatás nyújtása valósulhat meg annyiban, hogy az állam olyan adószabályokat vezet be, amely alapján egyes adóalanyoknak nem, vagy kevesebb adót kell fizetniük, mint másoknak, aminek következtében ezek piaci versenytársaikhoz képest kedvezőbb helyzetbe kerülnek, azaz a gazdasági előnyben való részesítés ezáltal bekövetkezik.

A tagállamok így adókedvezmény, adómentesség, adóalap csökkentése, halasztott adóbefizetés (adóhitel), részletfizetés vagy eltérő adómértékek bevezetésével is nyújthatnak állami támogatást.

Ezáltal akár olyan megállapítás is tehető, hogy az állami támogatási szabályok közvetlen hatálya korlátok közé szorítja a tagállamok jogalkotási önállóságát a vállalkozások közvetlen adóztatására nézve, holott a gazdasági szereplők közvetlen adóztatásának területe uniós szinten nem harmonizált.

A magyar szabályozásban a társasági adó rendszerében az adóalanyok egyes adóalap-kedvezményeket, pl. a kis- és középvállalkozások a beruházásaikkal kapcsolatos adóalap-csökkentő tételt²² az európai uniós támogatási szabályoknak (rendeleteknek) való megfelelés esetén érvényesíthetik (önadózással).

A normaszöveg szerint²³:

„Az (1) bekezdés zs) pontja szerinti összeg (értsd: az adóalap-csökkentő tétel összege) nem haladhatja meg az adózás előtti eredményt. Ennek az összegnek a 19. § szerinti adókulccsal számított értéke az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezések alkalmazásában,

a) ha a beruházás elsődleges mezőgazdasági termelést szolgál, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban,

valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló rendeletben foglalt támogatásnak minősül,

b) ha a beruházás mezőgazdasági termék feldolgozását vagy mezőgazdasági termék forgalmazását szolgálja az adózó választása szerint, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló rendeletben foglalt támogatásnak, vagy az adóévben igénybe vett csekély összegű (de minimis) támogatásnak vagy a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásra vonatkozó bizottsági rendeletben foglaltak szerinti támogatásnak minősül;

c) minden más esetben az adózó választása szerint, az adóévben igénybe vett csekély összegű (de minimis) támogatásnak, vagy a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásra vonatkozó bizottsági rendeletben foglaltak szerinti támogatásnak minősül.”

A normaszöveg szerinti rugalmas hivatkozással tehát a jogalkalmazás során az érintett adóalany-társaság csak akkor érvényesítheti az adóalap-csökkentő tételt, ha a közvetlenül alkalmazandó rendeletben foglalt szabályoknak is megfelel (a normaszöveg a) és b) pontja – a beruházás célja alapján – kötelezően kijelöli az érintett rendeletet, egyéb beruházási cél esetén az adóalanyt választás illeti meg, hogy mely rendelet szabályainak való megfeleléssel érvényesíti az adóalap-csökkentő tételt).

A fenti idézett normaszöveggel összefüggésben, a törvényben az állami támogatási záradék szerepeltetése is szükséges, ennek megfelelően a normaszöveg b) pontjára vonatkozóan rögzítésre kerül, hogy az a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-ei 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014. 6. 26., 1. old.) 1–14. és 17. cikkei, és a cikketek módosító, a 651/2014/EU rendeletnek a kikötői és repülőtéri infrastruktúrára irányuló támogatás, a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásra és a sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatásra vonatkozó bejelentési határértékek, továbbá a legkülső régiókban biztosított regionális működési támogatási programok tekintetében, valamint a 702/2014/EU rendeletnek a támogatható költségek összegének meghatározása tekintetében történő módosításáról szóló, 2017. június 14-i 2017/1084/EU bizottsági rendelet (HL L 156., 2017. 6. 20., 1. old.) hatálya alá tartozó támogatást tartalmaz.²⁴

2.3. TILTOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁS VISSZATÉRÍTÉSE JOGALKOTÁSSAL

Az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerint, ha a Bizottság – azt követően, hogy felhívta az érintett feleket észrevételeik megtételére – megállapítja, hogy egy állam által vagy állami

²² A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tao. tv.) 7. § (1) bekezdés zs) pont.

²³ Tao. tv. 7. § (12) bekezdés.

²⁴ Tao. tv. 30/A. §.

forrásból nyújtott támogatás a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, vagy hogy az ilyen támogatást visszaélészerűen használják fel, úgy határoz, hogy az érintett állam köteles a Bizottság által kitűzött határidőn belül a támogatást megszüntetni vagy módosítani.²⁵

Az elmúlt években két adónem – a dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása, valamint a reklámadó – tagállami szabályaival kapcsolatban a Bizottság határozatot hozott arról²⁶, hogy az érintett adóintézkedések az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdése értelmében a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősülnek, és azokat Magyarország ugyan ezen szerződés 108. cikkének (3) bekezdését megsértve, jogellenesen hajtotta végre.

Mindkét adónem a szabályozásban nevesített tevékenységből származó árbevételt adóztatta, az adókulcsok sávosan progresszívan lettek meghatározva, előbbi adónemnél az árbevétel 30 milliárd forint alatti része után: 0,2%, de legalább harmincmillió forint – az árbevétel 30 milliárd és 60 milliárd forint közötti része után: 2,5% – az árbevétel 60 milliárd forintot meghaladó része után: 4,5%.

A reklámadóban 0,5 milliárd forintig 0% volt az adókötelezettség mértéke, majd az egyes bevételsávokra 1%, 10%, 20%, 30% – és az adóalap 20 milliárd forintot meghaladó része után 50%.

Mind a két szabályozás meghatározott adókedvezményt is: az egészségügyi hozzájárulásból származó adófizetési kötelezettség legfeljebb az egyébként fizetendő hozzájárulás 80%-áig csökkenthetővé vált a vállalkozás által megvalósított beruházásokra tekintettel, míg a reklámadóban a 2013. évben nem nyereséges vállalkozások 2014. évi adóalapjukból levonhatták az előző évek (a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény, illetve a személyi jövedelemadóról szóló törvény szerinti) elhatárolt veszteségének 50%-át.

A Bizottság azért indított hivatalos vizsgálati eljárást, mivel úgy ítélte meg, hogy az adókulcsok progresszivitása és az elhatárolt veszteségeknek az adóalapról történő levonására vonatkozó, a törvényben megállapított rendelkezések állami támogatásnak minősülnek, az adófizetőnek a beruházások megtételéhez kötött adókötelezettség-csökkentési lehetősége szelektív előnyben részesíti azokat a vállalkozásokat, amelyek már elvégezték ezeket a beruházásokat.

A Bizottság úgy vélte, hogy a törvényben előírt progresszív adókulcsok különbséget tesznek a vállalkozások között azok árbevétele alapján, és szelektív előnyben részesítik az ala-

csony árbevétellel rendelkező, tehát kisebb méretű vállalkozásokat.

Magyarország érvelése szerint az árbevétel-alapú adók esetében a progresszív adókulcsot a teherviselő képesség indokolja.

A Bizottság állami támogatás „tesztje” szerint egy intézkedés a következő feltételek egyidejű teljesülése esetén minősül tiltott állami támogatásnak:

- az intézkedés az államnak betudható²⁷ és azt állami forrásokból kell finanszírozni;
- az intézkedés előnyben részesíti a kedvezményezettet;
- az előny szelektív, amit háromlépcsős elemzés alapján kell értékelni:
 - elsőként meg kell állapítani a tagállamban alkalmazandó közös vagy általános adózási rendszert, azaz a „referenciarendszert”;
 - másodszor meg kell határozni, hogy egy adott intézkedés az említett rendszertől való eltérésnek minősül-e, azaz különbséget tesz-e a rendszerből fakadó célok tekintetében hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő gazdasági szereplők között,
 - ha a szóban forgó intézkedés nem jelent eltérést a referenciarendszertől, akkor nem szelektív, ha azonban eltér attól (és ezért *prima facie* szelektív), akkor az elemzés harmadik lépésében meg kell állapítani, hogy a (referencia-) adórendszer jellege és általános felépítése igazolja-e az eltérést jelentő intézkedést;
- az intézkedésnek torzítania kell a versenyt vagy a verseny torzításával kell fenyegetnie, és érintenie kell a tagállamok közötti kereskedelmet.

Mivel a fenti módszer szerinti elemzés alapján megállapítást nyert, hogy az intézkedések jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatást képeznek, a Bizottság arról rendelkezett, hogy a támogatásokat az (EU) 2015/1589 rendelet 16. cikkével összhangban vissza kell fizettetni annak kedvezményezettjeivel; ez a fenti adóintézkedések esetén azt jelenti, hogy a már teljesített adókötelezettség visszajár, figyelemmel arra, hogy az adót nem fizető vagy alacsonyabb összegben fizető adóalanyok voltak a támogatások kedvezményezettjei.

A visszafizetési kötelezettség célja ugyanis akkor valósul meg, ha a kedvezményezett(ek) elvesztik a tiltott támogatás útján szerzett jogosulatlan előnyt.

A magyar jogban ezen eljárásra szabályozás – amely valamely, a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatási intézkedéssel kapcsolatos visszatérítésre vonatkozna – nemigen létezik²⁸.

25 A Bizottság eljárására lásd a Tanács 2015. július 13-i (EU) 2015/1589 rendeletet az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról.

26 A Bizottság (EU) 2016/1846 határozata (2016. július 4.) a Magyarország által végrehajtott SA.41187 (2015/C) (korábbi 2015/NN) számú, a dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulásáról szóló intézkedésről. C(2016) 6929 final Bizottság határozata Magyarország által a reklámbevétel adózására vonatkozóan végrehajtott SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) intézkedésről.

27 Itt széles értelemben kell érteni az államot, pl. a regionális, illetve helyi önkormányzatok is ideértendők.

28 Az Áht. 99. §-a szerint, ha az Európai Bizottság tiltott állami támogatás visszafizetését rendeli el, a visszafizetendő összeg adók módjára behajtandó követelésnek minősül, illetve az Atr. 24. § (2) bekezdése tartalmazza, hogy ha az Európai Bizottság elrendeli az állami támogatás visszafizetését, a miniszter felhívja a támogatást nyújtót a visszafizetés kamattal növelt mértékben történő elrendelésére (jogszabályban megállapított tiltott állami támogatás esetén, ezen jogszabályhelyek nem alkalmazhatók).

Az uniós szabályozás annyit rögzít²⁹, hogy a tagállamoknak az általuk okozott jogsértést meg kell szüntetniük, a Bizottság határozatának azonnali és hatékony végrehajtását biztosítva, azonban a visszatérítésre vonatkozó jogszabály kialakítása a szubszidiaritás elve alapján a tagállamok feladata, a belső jogrendszerük részeként.

Amennyiben a támogatás nyújtására jogszabály útján került sor – ahogy az ismertetett esetekben is³⁰ – a támogatás visszatérítésére megfelelő megoldás az intézkedést előíró jogszabály módosítása, illetve új jogszabállyal a támogatás visszafizetésének elrendelése; a normahierarchia követelményének természetesen érvényesülnie kell, a visszafizetés elrendelésére az odaítélésről rendelkező jogszabálynál alacsonyabb szintű jogszabályban nem kerülhet sor.

Ezzel kapcsolatban az elfogadott tagállami szabályozás érvényesülése szempontjából megjegyezhető, hogy amíg a visszatérítésről nem születik jogszabály, a jogalkalmazásban ez bizonytalanságot okoz annyiban, hogy adott esetben a kihirdetett és hatályos adókötelezettséget előíró törvény alapján az adókötelezettséget teljesíteni kell-e, illetve, hogy hatósági oldalról ezek megfizetésére, az esedékességre is figyelemmel lehet-e kötelezni az adóalanyokat. Ugyanilyen bizonytalanságot eredményezhet a jogalkalmazásban, ha a Bizottság az eljárása folyamán felfüggesztő rendelkezést bocsát ki³¹ az intézkedés tekintetében, mert ennek a tagállami rend szerint elfogadott belső szabályokra egyébként nincs hatása.

Érdekességként megemlíthető, hogy Spanyolország esetében, az Európai Unió Bírósága C-233/16. és 237/16. számú egyesített ügyekben hozott ítéletében a kizárólag nagy alapterületű kereskedelmi létesítmények utáni sávok különadó vonatkozásában azt állapította meg, hogy az összeegyeztethető az uniós belső piaci és állami támogatási joggal.³²

3. VÁLLALKOZÁSOKAT ÉRINTŐ EGYES AKTUÁLISABB SZABÁLYVÁLTOZÁSOK

3.1. A VÁLLALKOZÁS MÉRETÉNEK JELENTŐSÉGE

Az EUMSZ rögzíti,³³ hogy az Unió és a tagállamok biztosítják az uniós ipar versenyképességéhez szükséges feltételek meglétét. E célból – összhangban a nyitott és versengő piacok

rendszerével – fellépésük többek között arra irányul, hogy ösztönözzék egy olyan környezet kialakítását, amely az Unió egész területén kedvez a kezdeményezéseknek és a vállalkozások – különösen a kis- és középvállalkozások – fejlődésének.

A fenti cél megvalósításával összefüggésben az Unió 2. pont alatt ismertetett támogatási rendszere is hangsúlyozottan kívánja segíteni a kis- és középvállalkozásokat.

A Bizottság ezen szektor egyértelmű beazonosíthatósága érdekében ajánlást tett közzé a mikro, kis- és középvállalkozások fogalmának meghatározásáról³⁴, amely aktus egyes rendeletekben ezen vállalkozások fogalmi meghatározását is szolgálja, pl. a CPR is.³⁵

A magyar jogrendszerben az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontjában lépett hatályba a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (Kkv. tv.), amely záró rendelkezései között³⁶ rögzíti, hogy a mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról szóló 2003. május 6-i 2003/361/EK bizottsági ajánlásnak való megfelelést szolgálja.

A Kkv. tv. hatálya a vállalkozásokra terjed ki, ezen személyi kör meghatározását a törvény meg is adja, ezek szerint vállalkozás: *a gazdasági tevékenységet folytató jogalany, különösen az egyéni vállalkozó, az egyéni cég, a gazdasági társaság, az ügyvédi iroda, a szövetkezet, a vízi társulat, a víziközmű társulat, az erdőbirtokossági társulat*, továbbá a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet I. mellékletében meghatározott KKV kritériumoknak megfelelő mezőgazdasági termeléssel, halgazdálkodással, mezőgazdasági feldolgozással és forgalmazással, erdőgazdálkodással és vadgazdálkodással *foglalkozó vállalkozás és természetes személyek*.

A vállalkozói minőség elsődleges meghatározója tehát nem a működési forma, hanem a gazdasági tevékenység végzése. A jogalany kifejezés a magyar polgári jogi dogmatikában is használatos, ez legfőképp a jogképességgel azonosítható, nem feleltethető meg egyértelműen a jogi személyiségnek. A magyar jogban a jogi személy jogalanyok vonatkozásában típuskényszer érvényesül (jogi személyt csak törvényben meghatározott típusban lehet létrehozni), de külön előírás található arra, hogy ha jogszabály nem jogi személy szervezeteket polgári jogi jogalanyisággal ruház fel, e jogalanyokra a jogi személyek általános szabályait kell megfelelően alkalmazni³⁷.

29 (EU) 2015/1589 rendelet 16. cikk (3) bekezdés.

30 A dohányzás visszaszorításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXXV. törvény, amely hatályon kívül helyezte a dohányipari vállalkozások 2015. évi egészségügyi hozzájárulásáról szóló 2014. évi XCIV. törvényt az Európai Bizottság C (2016) 1846. számú határozata alapján, a reklámadóról szóló 2014. évi XXII. törvény módosításáról szóló 2017. évi XLVII. törvény, amely a „6/A. Az Európai Bizottság C(2016) 6929. final számú határozatának végrehajtását szolgáló rendelkezések” alcímmel egészítette ki a törvényt.

31 (EU) 2015/1589 rendelet 13. cikk (1) bekezdés.

32 In: STAVICZYK Péter: *Az Unió joggal összeegyeztethetők a sávok különadói*; SZAKMa, 2018/10. szám.

33 173. cikk.

34 2003/361/EK ajánlás.

35 Az érintettek segítettő, a Bizottság honlapján egy tájékoztató is elérhető sok gyakorlati példával a vállalkozás megfelelő besorolásához: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjayqWd3r_eAhUlsKQKHVn6BhkQFjAAegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fdocsroom%2Fdocuments%2F15582%2Fattachments%2F1%2Ftranslations%2Fhu%2Frenditions%2Fnative&usq=AOvVaw0UFP_ZfSto3hpSWW8Xxc-h

36 Kkv. tv. 20. § (7) bekezdés.

37 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) 3:3. § (3) bekezdése.

Ennyiben tehát Kkv. tv. hatálya igen széles kört ölel fel, illetve a kérdésnek gyakorlati jelentősége lehet például a gazdasági tevékenységet végző, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek vonatkozásában. A gazdasági tevékenység folytatására nem alapítható alapítvány, azonban ha gazdasági tevékenységet is végez, vállalkozásnak tekinthető, a jogi személyiségére tekintettel.

A cikk írásakor folyamatban van a Kkv. tv. módosítása³⁸, amely a kapcsolódó vállalkozási viszony fennállásának megítélését érinti, a javaslat szerint:

„A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: KKVtv.) 4. § (3) bekezdés a) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

(Kapcsolódó vállalkozások azok, amelyek egymással az alábbiakban felsorolt valamely kapcsolatban állnak:)

»a) egy vállalkozás egy másik vállalkozásban a szavazatok többségével rendelkezik, vagy«.

A módosítás célja az indokolás szerint a mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról szóló 2003. május 6-ai 2003/361/EK bizottsági ajánlásban meghatározott definícióval való összhang megteremtése.

Az indokolással összefüggésben felmerülhet a kérdés, hogy akkor az eddigi szabályozás nem volt összhangban az ajánlással? Fontos kiemelni, hogy az EUMSZ alapján az ajánlások a tagállamokra nem kötelezőek.

A módosítás a kapcsolódó viszony létrejötte egyik esetkörére vonatkozik: a most hatályos normaszöveg alapján³⁹ a két vállalkozás egymásnak kapcsolódó vállalkozása, ha az egyik vállalkozás a másik vállalkozás tulajdoni részesedésének (részvényeinek) vagy a szavazatának a többségével rendelkezik.

A bizottsági ajánlás szövege angolul és németül:

„*Linked enterprises*’ are enterprises which have any of the following relationships with each other:

(a) an enterprise has a majority of the **shareholders’ or members’ voting rights** in another enterprise; (...)”

„*Verbundene Unternehmen*« sind Unternehmen, die zueinander in einer der folgenden Beziehungen stehen:

a) Ein Unternehmen hält die Mehrheit **der Stimmrechte der Aktionäre oder Gesellschafter** eines anderen Unternehmens;”

Ezen hiteles változatokban tehát a tulajdoni részesedésre való utalás nincs, a szavazati jogra vonatkozó többségnek kell megvalósulnia a kapcsolódó viszony létrejöttéhez (más kérdés, hogy a magyar vállalkozásoknál a tulajdoni és szavazati jogok értéke legtöbbször egyenlő).

38 T/2938. számú törvényjavaslat a hazai kis- és középvállalkozások fejlesztéséhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

39 Kkv. tv. 4. § bekezdés a) pont.

A kapcsolódó és partneri viszony minősítése ennyiben eltér az ajánlásban, mert partneri viszony megítélésénél a jegyzett tőkében való részesedést kell vizsgálni.⁴⁰

Visszatérve a Kkv. tv. hatálya alá tartozó vállalkozás fogalomhoz, a partner és kapcsolódó viszony fennállása vizsgálatához előírt szempontok egyes jogalanyok esetén (pl. alapítványok) igen nehezen értelmezhetőek, illetve kérdés lehet, hogy amennyiben egy természetes személy vállalkozó (egyéni vállalkozó) egy társaságban felügyelő bizottsági tagsággal rendelkezik, a kapcsolódó viszony megállapításának lehet-e helye.

A bizottsági ajánlás szerint létrejön a kapcsolódó viszony két vállalkozás között, ha az egyik vállalkozásnak joga van – a másik vállalkozással kötött megállapodása alapján vagy az alapító okiratban vagy alapszabályban foglalt rendelkezések értelmében – meghatározó befolyást (dominant influence) gyakorolni egy másik vállalkozásra.⁴¹

Fontos kiemelni, hogy a hivatkozott bizottsági tájékoztató szerint a kapcsolódó vállalkozási viszony minősítésénél meghatározó befolyás gyakorlása feltételezhető minden olyan esetben, ha egy vállalkozás működési és pénzügyi politikáját egy másik vállalkozás kívánságának megfelelően alakítják.

A polgári jogban meghatározott többségi és meghatározó befolyás esetei⁴² a szavazati jog arányának nagyságához, a tisztviselők megválasztásának, visszahívásának jogához, valamint szavazati jog érvényesítéséhez köti ennek fennállását, a tájékoztató szerint az uniós jog alapján ez megállapítható azonban például akkor is, ha egy tulajdonos a vállalkozás stratégiai döntései felett vétőjogot gyakorolhat, noha ez a tulajdonos saját maga olyan hatáskörrel nem bír, hogy ilyen döntéseket érvényesítsen.

3.2. MELYEK AZ OFFSHORE TÁRSASÁGOK?

Az biztos, hogy ezen társaságok nem belföldön letelepedettek, meghatározásuk azért bír jelentőséggel, mert ezek alapítása általában a társaság jövedelemét terhelő adófizetés elkerülésére, illetve adóoptimalizálási szándékkal történik.

A BEPS mozaikszó, amely az adóalap-csökkenítő és profitátcsoportosító (*base erosion and profit shifting*) magatartás rövidítése, már hosszabb ideje jelen van a szélesebb köztudatban is. Az OECD ezen akcióterve 15 pontból áll, amelyeket 2015 októberében fogadtak el, minimum standardokat tartalmaz az adóelkerülés megakadályozására nézve különböző területeken.

40 ‘Partner enterprises’ are between which there is the following relationship: an enterprise (...) holds, (...) 25% or more of the capital or voting rights of another enterprise [Kkv. tv. 4. § (2) bekezdés b) pont].

41 A Kkv. tv. 4. § (3) bekezdés c) pont szerint egy vállalkozás egy másik vállalkozás felett a tulajdonosokkal (részvényesekkel) kötött szerződés vagy a létesítő okirat rendelkezése alapján – függetlenül a tulajdoni hányadtól, a szavazati aránytól, a megválasztási és visszahívási jogtól – döntő irányítást, ellenőrzést gyakorol.

42 Ptk. 8:2. §.

Az Európai Unió ezen akciótervek közül többet is felkarolt, és ez alapján született meg egy irányelv, a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról [ATAD Irányelv (*against tax avoidance directive*)].⁴³

A külföldi ellenőrzött társaságok szabályozására az OECD BEPS Akcióterv 3. pontja, valamint az ATAD Irányelv 7. és 8. cikke ad iránymutatást. Az irányelvi előírások implementálása a Tao. tv. 4. § 11. pontjába történt meg⁴⁴ a korábbi fogalmi meghatározás módosításával.

Az ATAD Irányelv a társasági adóalany társaság és az eltérő államban található társaság (külföldi személy) közötti minősített kapcsolatot ír elő ahhoz, hogy a külföldi személy ellenőrzött külföldi társaságként legyen figyelembe veendő. Így a külföldi személyben a szavazati jogok 50 százalékát meghaladó közvetlen vagy közvetett részesedéssel való rendelkezés, vagy a jegyzett tőkéből 50 százalékot meghaladó közvetlen vagy közvetett részesedéssel való rendelkezés, vagy az adózott nyereségéből 50 százalékot meghaladó részre való jogosultság az egyik szempont, amelynek teljesülése a minősítést megalapozza.

A két személy közötti kapcsolat vizsgálatánál tehát nem a befolyásolás alapján kell minősíteni a kapcsolatot, hanem a részesedéssel kapcsolatos szavazati jognak vagy a részesedés mértékének van jelentősége.

A közvetett kapcsolat számítására az OECD BEPS 3. jelentése tartalmaz útmutatót, tehát azt nem a Ptk., illetve a tőkepiaci törvény szabályaira figyelemmel kell megállapítani.

Másik tényező, amelynek jelentősége van, hogy a külföldi személy mekkora mértékű társasági adót fizet. Ez nem lehet kevesebb, mint a magyar mértékkel számított társasági adó és a ténylegesen fizetett adó különbözete.

Amennyiben a társaság külföldi telephelye adókötelezettségének nagysága nem éri el a fenti különbözetet, ő is ellenőrzött külföldi társaságnak minősül.

Nem minősül ellenőrzött külföldi társaságnak a külföldi személy, telephely, ha egyértelműen megállapítható, hogy megfelelő személyzettel, felszereltséggel, eszközállománnyal és helyiséggel rendelkezik, amelynek révén letelepedési helyén érdemi gazdasági tevékenységet folytat (tehát nem jövedelem-áthelyezési célból „működik”).

Az ATAD Irányelv két mechanizmust ír le⁴⁵ az ellenőrzött külföldi társaság adóalapjának meghatározására: az egyik módszer szerint a fel nem osztott jövedelem, illetve telephely esetén meghatározott tevékenységek jövedelme a belföldi adómértékkel teljesítendő adókötelezettség alapja, vagy pedig azon nem valódi ügyletekből származó fel nem osztott jövedelem képezi az adó alapját, amelyek elsődleges célja adóelőny szerzése.

A cikk írásakor van folyamatban az adótörvények módosítása⁴⁶, amely az ellenőrzött külföldi társaság fogalmának módosítását is tartalmazza. Az eddigi valódi gazdasági jelenlétet, mint az ellenőrzött külföldi társaságként történő minősítést kizáró okot felváltja az a körülmény, ha a külföldi személy kizárólag olyan jogügyletből, jogügyletek sorozatából származó jövedelemmel rendelkezik, amelyek valódinak minősülnek. Emellett másik „mentesülési ok”, ha a külföldi személy adózás előtti nyeresége, ezen belül külön a kereskedelmi tevékenységből származó nyeresége meghatározott összeghatár alatt van. Az összeghatárokat az ATAD Irányelv 7. cikk (4) bekezdése tartalmazza.⁴⁷

4. ÖSSZEĞZÉS

A cikkben ismertetett egyes szabályozási témák kapcsán leírtak alapján is látható, hogy az uniós jog milyen jelentős mértékben alakítja a belső szabályozást. Ebben a dinamikus folyamatban azonban az uniós jognak való megfelelés és implementáció során is törekedni kell arra, hogy a megalkotott szabályok a jogalkalmazók számára is világosak és „időtállóak” legyenek, ezzel szolgálva a jogbiztonságot.

43 A Tanács 2016. július 12-ei (EU) 2016/1164 Irányelve a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról.

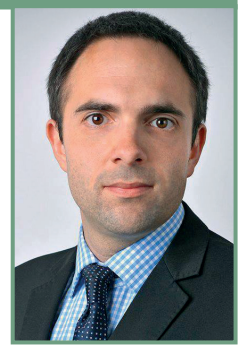
44 A közteherviselést és az állami szervek feladatellátását érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CLXXI. törvény 4. §.

45 7. cikk (2) bekezdés a) és b) pont.

46 Az egyes adótörvények uniós kötelezettségekhez kapcsolódó, valamint egyes törvények adóigazgatási tárgyú módosításáról szóló T/2931. számú törvényjavaslat és a Gazdasági Bizottság részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat az egyes adótörvények uniós kötelezettségekhez kapcsolódó, valamint egyes törvények adóigazgatási tárgyú módosításáról szóló törvényjavaslathoz.

47 Az ATAD Irányelv 11. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy azok a tagállamok, amelyek pénzneme nem az euro, az irányelvben említett, euróban (EUR) megadott összegeket 2016. július 12-én érvényes árfolyamon átszámíthatják a nemzeti pénznemükre.

Németh Zoltán*



A kötelező mediáció intézménye az EU-tagállamokban

Érvek, ellenérvek, következtetések

„Megjósolom, hogy a következő generáció legnagyobb társadalmi lehetősége abban rejlik, hogy az emberi hajlamot az együttműködés és a megegyezés irányába tudjuk terelni a versengés és a rivalizálás helyett. Ez lehet napjaink legkreatívabb társadalmi tapasztalata.”

(Derek C. Bak, a Harvard Egyetem korábbi elnöke)

BEVEZETÉS

Az alternatív vitarendezési formák terjedése és ismertségük növekedése új kihívások elé állítja a szakmában tevékenykedő gyakorló mediátorokat és a mediációval foglalkozó elméleti szakembereket is.

Egy görög ügyvéd-mediátor gondolatai nagyon jól szemléltetik azt, hogy mennyire fontos szakmáról is van szó:

Néhány nappal ezelőtt egy barátságos otthonba látogattam. A család kislánya, 6 éves, megkérdezte, hogy mit csinállok. Egy pillanatra azt gondoltam, hogy egyszerűen azt mondom, hogy „ügyvéd” vagyok, de azt gondoltam, hogy a gyermekek gondolkodásmódja nagyon érdekes, így inkább azt mondtam: „Ügyvéd és közvetítő vagyok”. A gyermek ezután félve megkérdezte: „Mit csinál a közvetítő?” Elmosolyodtam, és ezt mondtam neki: „Ő készíti a hidakat azok között az emberek között, akik harcolnak és küzdenek egymással.”¹



A szerző saját készítésű fotója

A mediációs (közvetítői) eljárásban történő részvétel önkéntes, és ez a mediáció egyik olyan alapelve, amelyben teljes a szakmai konszenzus. Vannak azonban olyan helyzetek, amikor érdemes átgondolni, hogy az önkéntesség alapelvehez minden esetben érdemes-e ragaszkodnunk. Segítheti-e a mediáció népszerűbbé válását, terjedését és minőségének javulását az, ha a feleket kötelezzük az abban történő részvételre? Milyen érvek szólnak a kötelező mediáció mellett és melyek ellene? Az EU tagállamainak gyakorlatában megjelenik-e a kötelező mediáció intézménye, alkalmazzák-e azt, és mik a tapasztalatok? A Magyarországon létező kötelező mediáció pontosan mit is jelent, és működik-e a gyakorlatban?

MI A KÖTELEZŐ MEDIÁCIÓ?

A kötelező mediáció azt jelenti, hogy abban a felek nem önkéntesen, hanem valamiféle kötelező hatására vesznek részt. Több megoldás is létezhet erre. Előfordul, hogy nem a közvetítői eljárásban történő részvételre kötelezik a feleket, hanem csak arra, hogy együttműködjenek, és vegyenek részt egy első megbeszélésen, de olyan megoldás is létezik, amikor a peres eljárás előfeltételeként kötelező a felek részére az eljárásban történő részvétel.

A sokféle megoldást érdemes áttekinteni, hogy össze tudjuk hasonlítani a magyarországi megoldással, és lássuk, hogy ezen a területen lehetséges-e további fejlődést elérnünk.

Az Európai Unió tagállamai részére az ún. Legicoop² rendszeren keresztül az Igazságügyi Minisztérium kiküldött egy kérdőívet, amely arra volt kíváncsi, hogy az egyes tagállamok milyen tapasztalatokkal, jó gyakorlatokkal rendelkeznek ezen a területen. A kérdőív kiküldésére azért volt elsősorban szükség, hogy a 2018 októberében megalakult Mediációs

* Németh Zoltán: Igazságügyi Minisztérium, Miniszteri Tanácsadói Osztály, tanácsadó.

1 Georgios Papadopoulos – <https://www.artofmediation.gr>

2 Legicoop – az Igazságügyi Minisztérium részére beérkezett tagállami válaszok.

Munkabizottság részére rendelkezésre álljanak a külföldi jó gyakorlatok, tapasztalatok.

Csehországban nincs kötelező mediáció, azonban a bíró előírhatja a feleknek, hogy vegyenek részt egy tájékoztatón, amelyet egy regisztrált mediátor tart a részükre. Ez a találkozó egy 3 órás időtartamot jelent. Amennyiben a felek úgy döntenek, hogy részt kívánnak venni a mediációs eljárásban, akkor a bíró a minisztériumi névjegyzékből választ mediátort a felek részére, és 3 hónapra felfüggeszti az eljárást, azaz a mediációs eljárás lefolytatására 3 hónap áll rendelkezésre. Mediációs eljárás minden olyan esetben kezdeményezhető, amikor az ügy természete ezt megengedi, de természetesen például a személyállapoti ügyekben kizárt az ilyen eljárás. Csehországban jelenleg 220 regisztrált mediátor tevékenykedik, és ügyeikben 70%-os az eredményességi ráta.

Lettországban 2014-ben fogadták el a mediációs törvényt és az Igazságügyi Minisztérium szoros együttműködésben dolgozik a Minősített Mediátorok Tanácsával. 2016 óta van lehetőség arra, hogy a bíróságokon egy óra ingyenes mediációs konzultáción vegyenek részt a felek. A konzultációt Lettországban is egy mediátor tartja. Kötelező mediáció itt sincs, mivel a mediációs törvény önkéntes eljárásként definiálja a mediációs eljárást. Létezik azonban a mediációs eljárásoknak több típusa, területe.

Fontos különbség a magyar rendszerhez képest, hogy Lettországban két típusú mediátort különböztetnek meg. Létezik a mediátor és a minősített mediátor. A minősített mediátornak van arra jogosultsága, hogy felkerüljön a minősített mediátorok listájára, amelyen jelenleg 46 mediátor szerepel. A bírósági eljárás keretében elrendelt mediációs eljárásokat csak ilyen minősített mediátorok végezhetnek.

Szlovéniában a felek szabadon dönthetnek valamennyi polgári ügyben, hogy alternatív úton vagy peres úton kívánják ügyüket rendezni. A bíróságok a felek részére szabadon ajánlhatják fel a mediációs eljárást. Amennyiben a felek ezt elfogadják, abban az esetben 3 hónapra felfüggesztik az eljárást. Bizonyos esetekben, amikor a bíró úgy ítéli meg, akkor kötelezheti is a feleket arra, hogy mediációs eljárás keretében oldják meg vitás ügyüket.

A bíróságon elérhető mediáció a családi- és munkaügyekben ingyenes. Más ügyekben (a gazdasági kivételével) az első 3 óra ingyenes, és ezt a bíróságok költségvetése fedezi.

2017-ben a bírók 11 477 ügyben ajánlották a mediációt, 2960 esetben ezt mindkét fél elfogadta, és 1358 esetben a mediációs eljárás keretében a felek meg tudtak állapodni egymással.

Németországban nincs kötelező mediáció, azaz a bírósági eljárást megelőzően nincs olyan kötelezettsége a feleknek, hogy mediációs eljárást kíséreljenek meg. Az ügyvédek etikai kódexe azonban kötelezően előírja, hogy az ügyvédnek tájékoztatási kötelezettsége van, azaz az ügyfelét tájékoztatnia kell a mediációs eljárásról. A keresetlevél beadásakor a felperes

kötelezettsége annak közlése, hogy az ügyben megkíséreltek-e alternatív vitarendezést.

A perben a családjogi bíró dönthet úgy, hogy a feleket arra kötelezi, hogy vegyenek részt egy mediációs tájékoztatón, de maga az eljárásban való részvétel teljesen önkéntes.

A gazdasági területen nagyon fontos, hogy a szerződések tartalmazzanak egy mediációs klauzulát, amelynek értelmében a szerződő felek vállalják, hogy a szerződésből eredő vitáikat mediációs eljárás keretében oldják meg. Amennyiben ilyen klauzulát tartalmaz a szerződés, akkor bizonyos bírósági eljárások kvázi kötelezően előírják a mediációs eljárást mint előfeltételt.

Franciaországban alapvetően a mediáció permegelőző jellege érvényesül és gyakorlatilag minden olyan területen alkalmazható, amelyben a felek szabadon dönthetnek saját jogaikról.

A mediációnak több önálló területe is van: polgári és kereskedelmi ügyek, az állam és állampolgár közti vitás ügyek (az ombudsman jár el mediátorként), büntetőügyek, munkaügyek.

Közvetítést leginkább családi ügyekben [a családjogi bíróságon, családjogi közvetítő (médiateur familial) közreműködésével], valamint kisebb jogvitákban vesznek igénybe [a helyi bíróság vagy a járásbíróság előtt, békéltető (conciliateur de justice) közreműködésével].

A családi ügyekben a 2018-as igazságügyi reform keretében kísérleti jelleggel bevezetésre került a kötelező mediáció intézménye, amely jelenleg 11 területen érhető el, és a kísérlet 2019. december 31-éig tart.

2018 februárjától szintén megkísérelték bevezetni a kötelező mediációt a közigazgatási vitákban és a szociális területet érintő vitákban.

Olaszországban³ egy 2010-es átfogó reform keretében egy komplex intézkedéscsomagot fogadtak el:

- az önkéntes mediáció mellett bevezették a kötelező mediációt,
- azon esetekben, ahol nem volt lehetséges az önkéntes mediáció, bevezették azt, hogy a bíróság rendelheti el,
- az ügyvédek számára tájékoztatási kötelezettséget írtak elő,
- adókedvezményeket vezettek be,
- a sikertelen mediációs eljárás esetén szankciókat is bevezettek.

A reform célja volt az, hogy gyorsan, jelentős változásokat érjenek el, azonban több intézkedést 2013-ban megsemmisített az Alkotmánybíróság, de a jogalkotó megváltoztatott részlet-szabályokkal a rendszert finomhangolta és újra bevezette.

³ Dr. Pók László: *Érdemes-e kötelezővé tenni a mediációs eljárást? – A közvetítői eljárás gazdasági ügyekben való kötelezővé tételének vizsgálata*, ATTRAKTOR Könyvkiadó Kft. – Mediációs Panoráma II. 2015. 147–157. old.

Alapvetően olyan esetekben érdemes a kötelező mediációt bevezetni, amelyeknél a felek közötti kapcsolat valamilyen oknál fogva jelentős szerepet játszik.

A rövid reformidőszak alatt az alperesek mindössze egyharmada jelent meg a mediációs eljáráson, viszont az elindult ügyek 48%-a megállapodással zárult.

A 2013-as módosítás szűkítette a kötelező mediációs esetkört, azonban a polgári és gazdasági jellegű ügyek széles körében továbbra is fennmaradt.

A KÖTELEZŐ MEDIÁCIÓ MAGYARORSZÁGON

A bírósági eljárást megelőző, kötelező mediáció jelenleg nincs Magyarországon.

A közvetítés önkéntes eljárás, azonban a szülői felügyelet rendezése iránti perben (bíróság) és gyermekvédelmi eljárásban a felek kötelezhetők arra, hogy mediációs eljárásban vegyenek részt.

A 2014. március 15-étől hatályos Polgári Törvénykönyv (Ptk.) Családjogi Könyvének (Csjk.) rendelkezései vezették be a kötelező közvetítés intézményét. A Ptk. 4:172. § alapján a bíróság indokolt esetben kötelezheti a szülőket, hogy a szülői felügyelet megfelelő gyakorlása és az ehhez szükséges együttműködésük biztosítása érdekében – ideértve a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartást is – közvetítói eljárást vegyenek igénybe. Ezek szerint tehát a fenti esetekben a bíró elrendelheti, hogy a felek próbálják meg a közvetítés által rendezni vitájukat.

A bíróság a közvetítói eljárást akkor fogja kezdeményezni, ha a felek oly mértékű konfliktusban állnak egymással, hogy nem képesek kommunikálni és a vitájuknak kis részét sem rendezni. Mivel a gyermek érdeke legnagyobb súllyal kell, hogy az eljárásban érvényesüljön, így a kötelező közvetítés különösen fontos olyan szülői felügyeleti ügyekben, ahol a felek nem hajlandóak megvitadni egymás álláspontját, és minden erejükkel ragaszkodnak a saját akaratukhoz és elvárásaikhoz.

A fenti kötelező eseteken kívül a házasság felbontása iránti perekben a bírónak lehetősége van arra, hogy közvetítói eljárásra ajánlja a feleket, azonban ilyen esetekben nincs kényszer a felek részéről a közvetítőhöz fordulásra.

További lehetőség még a kötelező közvetítói eljárásra az, hogy a gyermekvédelmi eljárásban a felek kötelezhetők arra, hogy mediációs eljárásban vegyenek részt.

A kötelező közvetítés részletszabályait a 2002. évi LV. törvény a közvetítő tevékenységről szabályozza. A törvény kimondja, hogy a bíróság vagy hatóság kötelezheti a feleket arra, hogy közvetítói eljárást vegyenek igénybe. Ebben az esetben a feleket arra kötelezik, hogy legalább egy közvetítővel együttműködjenek, és ezen együttműködési kötelezettségük keretében

a felek kötelesek közösen közvetítőhöz fordulni (felkérés vagy kérelem) és az első közvetítói megbeszélésen részt venni.

Fontos hangsúlyozni, hogy hazánkban a kötelezés kizárólag az első közvetítói megbeszélésre vonatkozik. A feleket ez nem kötelezi arra, hogy részt is vegyenek egy közvetítói (mediációs) eljárásban.

Akár szabad elhatározásból fordulnak a felek közvetítőhöz vitájuk rendezése céljából, akár a bíróság kötelezi őket erre, minden esetben a közvetítói tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvényt kell alapul vennünk a közvetítói (vagy mediációs) eljárás lefolytatásának szabályai tekintetében.

A közvetítőhöz fordulásra két lehetősége is van a feleknek, miután a bíróság kötelezte őket arra. Egyrészt választathatják a bíróságon belül működő közvetítést, valamint az Igazságügyi Minisztérium hivatalos közvetítói névjegyzékében szereplő mediátorokat. Tekintettel arra, hogy a perkötség részét képezi a közvetítő díjazása is, így a választást nagyban befolyásolja, hogy a bírósági közvetítés jelenleg ingyenes formában működik. Azonban a névjegyzékből történő választás esetén sem kell óriási összegekre számítani, mivel a közvetítói eljárás óradíja itt sem haladhatja meg a jogi segítőre vonatkozó, a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított óradíj és a felek számának szorzatát.

Miután megtörtént a közvetítő kiválasztása és az első megbeszélés is, a feleknek dönteniük kell arról, hogy akarják-e megindítani a közvetítói eljárást. Ha az első közvetítói megbeszélésen a felek kérik a mediációs eljárás lefolytatását, ezt a tényt a mindkét fél és a közvetítő aláírását tartalmazó írásos nyilatkozatban rögzítik.

MIRŐL TÁJÉKOZTAT A MEDIÁTOR AZ ELSŐ TALÁLKOZÓN?

Főszabály szerint az első közvetítói megbeszélésen a feleknek személyesen és együttesen kell megjelenniük, ugyanis, ha valamelyik fél személyesen nem jelenik meg, akkor a mediátor nem indítja meg a közvetítói eljárást.

Az első megbeszélés alapvetően a felek tájékoztatásáról szól, és a gyakorlatban sokszor előfordul olyan eset, hogy a mediátor külön-külön tájékoztatja a feleket. A tájékoztatásról a mediációs eljárás bemutatásáról, az alapelvekről, az eljárás szakaszairól és legfontosabb szabályairól, a titoktartási kötelezettségről és a költségekről. Az első megbeszélés sok esetben előkészítő ülésnek is tekinthető, amennyiben ezt követően mindkét fél úgy nyilatkozik, hogy folytatni kívánja az eljárást.

Álláspontom szerint maga a mediátor nagyon sokat tehet azért, hogy az első megbeszélést követően ténylegesen is meginduljon az eljárás. Nagyon fontos az érthető, de szakszerű tájékoztatás. Annak megfelelő és hiteles ismerete, hogy abban az esetben, ha nem a mediációs eljárást választják a felek, akkor például a válásuk a bíróság előtt mennyi időt vesz

igénybe, és hogyan zajlik a bíróság eljárása. Ezek az ismeretek, információk ugyanis megadják a felek részére a valóban jó döntés lehetőségét, mivel lehetőséget kapnak arra, hogy a két eljárást összehasonlítsák.

Egy hiteles és megfelelő tájékoztatással véleményem szerint sokkal több esetben kerülne sor magára az eljárásra is, amely egyértelműen előnyösebb a feleknek, mint az általában elhúzódó bírósági eljárások.

Nagyon fontos lenne, hogy a felekkel első alkalommal találkozó ügyvédek, jogászok, egyéb szakemberek már az első találkozásokon tájékoztassák ügyfeleiket arról, hogy közvetítői eljárással elkerülhető lenne a peres út. Ennek érdekében fontos lenne, hogy az ügyvédi és a mediátori szakma ki tudjon alakítani egy hatékony, mindenki számára előnyös együttműködést.

ÉRVEK ÉS ELLENÉRVEK

A kötelező mediáció vizsgálatokor érdemes áttekinteni, hogy milyen érvek szólnak mellette és ellene.

A kötelező mediáció a feleket egyértelműen a mediációs eljárás irányába tereli, oda vezethet, hogy kialakítja és fejleszti a társadalom vitakultúráját. Amikor a mediáció intézménye csak szűkebb körben ismert és szakmai körökben sem ismerik el, akkor akár átmenetileg is hasznos lehet bevezetni, és ezt követően maga a rendszer már vissza fog kanyarodni az önkéntességhez. A kötelező mediáció megteremtheti annak lehetőségét, hogy széles tömegek megismerjék az eljárás előnyeit.

A kötelező mediáció melletti érv, hogy segítségével csökken a peres ügyek elintézési ideje, a felek költségei is csökkennek, és az esetek jelentős részében már az eljárás első szakaszában megállapodás jön létre. Ha nincs is megállapodás, akkor is a felek viszonya rendeződhet és a jövőbeni együttműködésük, kommunikációjuk javul.⁴

Jelentős pozitív gazdasági hatásai lehetnek a kötelező mediációnak. Az Európai Bizottság 2010-ben készült felmérése szerint a közvetítési eljárás mellőzése ugyaneként körülbelül átlagosan 331–446 napos idővesztéssel és 12 471–13 738 EUR jogi többletköltséggel jár az Unióban.⁵

További fontos érv, hogy a családi ügyekben csökkenhet a gyermekeket ért terhelés egy válási helyzetben, és a szülők is előtérbe tudják helyezni a gyermekük érdekét, ezáltal a válások negatív hatásai tompíthatók és ez pozitívan hathat a gyermekek fejlődésére, tanulmányaikra, egészségi és lelki állapotukra.

Maga a mediációs eljárás adott esetben lehetőséget teremthet arra is, hogy a család a jövőben is család maradjon, és lehetőséget ad a szülőknek arra, hogy sokkal rugalmasabban működjenek együtt a jövőben.

A fenti érvek meglátásom szerint ugyan alapvetően a kötelező mediáció mellett hangzanak el, azonban kihangsúlyozzák a közvetítés tényleges előnyeit és pozitív hatásait. Ezek az előnyök véleményem szerint más úton is elérhetők, ami lehet egy tájékoztató kampány vagy a mediátorok által adott tájékoztatások módszertani felülvizsgálata.

A kötelező mediáció ellen felhozott érvek közül a legfontosabb, hogy az ellentétes a mediáció egyik legfontosabb alapelveivel, az önkéntességgel, így hatásfoka sem éri el az önkéntes mediációs eljárásokét.

Egyes vélemények szerint a bírósághoz fordulás alapjoga csorbulhat, és mivel nem minden ügy alkalmas mediálásra – egy kötelező rendszer olyan esetekben is mediációra kötelezheti a feleket, amelyekben az nem működőképes, így további idővesztés és anyagi teher érheti a feleket.

Amennyiben pedig túl sok esetben kerül sor kötelező mediációra, abban az esetben ez már hatással lehet a bírói gyakorlat fejlődésére, mivel kevesebb ügy jut el a bíróságokra.

KÖVETKEZTETÉSEK

A kötelező mediáció Magyarországon megfelelően szabályozott, így a jogszabályi környezet változtatására nincs szükség. A jogi keretek adottak, azok alkalmazása nem működik megfelelően. Nagyon fontos lenne, hogy az állampolgárok minél szélesebb körben ismerjék a mediációt. Tudniuk kell, hogy mi lehet az eredménye a konfrontációnak (vagyis a bírósági eljárásnak) ahhoz, hogy más megoldást tudjanak választani. Információval kell rendelkezniük arról, hogy szükségletük kielégítésére egyik vagy másik eljárás az alkalmasabb.⁶

Fontos hangsúlyozni, hogy a mediációs eljárás nem a bírósági eljárások alternatívája. A mediáció a megértéssel foglalkozik, ahol a megértés a problémát a maga komplexitásában képes megfogni. A mediáció az egyedüli eljárás, amely ezt a megközelítést támogatja, és emiatt van az, hogy a mediáció által elért eredmények mindig jobbák bármely más eljárás eredményénél.

Az igazságügyi miniszter felismerte ennek a területnek a kiemelt fontosságát, így az Igazságügyi Minisztérium egyik kiemelt szakpolitikai célkitűzése az igazságszolgáltatásba vett állampolgári bizalom erősítése. E célt szolgálja a közvetítés mint jogintézmény és a közvetítői eljárás népszerűsítése, és ennek előfeltételeként a közvetítés magas színvonalának biztosítása.

4 Dr. Pók László: *Érdemes-e kötelezővé tenni a mediációs eljárást? – A közvetítői eljárás gazdasági ügyekben való kötelezővé tételének vizsgálata*. ATTRAKTOR Könyvkiadó Kft. – Mediációs Panoráma II. 2015. 147–157. oldal.

5 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1060_hu.htm

6 Arthur TROSSEN: *A kötelező mediáció*. ATTRAKTOR Könyvkiadó Kft. – Mediációs Panoráma II. 2015. 64–67. oldal.

Tócsányi László igazságügyi miniszter kezdeményezésére létrejött Mediációs Munkabizottság⁷ aktívan foglalkozik a mediáció fejlesztésével. A Bizottság feladata, hogy áttekintse a mediátor szakma jelenlegi helyzetét, a közvetítői törvény elfogadását követő 15 évet, és meghatározza azokat az irányokat, amerre ez a kiemelten fontos szakma elindulhat.

A Munkabizottság lehetőséget teremt az intenzív szakmai párbeszédre, amelynek célja egy jelentés elkészítése a Kormány részére azzal a céllal, hogy a mediáció ismertsége növekedjen, az állampolgárok minél több ügyükben felismerjék a peren kívüli egyezség lehetőségét, és a mediátor szakma magas minőségű szolgáltatásaival támogatni tudja ezt.

A Munkabizottság napirendjén szerepel a kötelező mediáció kérdése, közvetítői képzések áttekintése és a minőség-ellenőrzés megteremtése, a közvetítői névjegyzék átalakítása és a mediátorok tevékenységének szakmai-minőségi-etikai szempontú ellenőrzése is.

Véleményem szerint a mediáció egy olyan fontos értéket képvisel, amelynek elismertetése, fejlesztése, szakmai színvonalának emelése és védelme, valamennyi, szakterületen tevékenykedő szakember elsődleges célja és feladata kell, hogy legyen.

⁷ <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/megalakult-a-mediacios-munkabizottsag>

Jogértelmezés*

SZEMELVÉNY A POLGÁRI JOG TERÜLETÉRŐL

A MEZŐ- ÉS ERDŐGAZDASÁGI FÖLDÖN MEGVALÓSULÓ BERUHÁZÁSOK BANKI FINANSZÍROZÁSI GYAKORLATÁBAN FELMERÜLT JOGÉRTELMEZÉSI KÉRDÉSEK

Az Igazságügyi Minisztériumhoz érkezett és az alábbiakban ismertetett, figyelmet érdemlő megkeresés több jogterület szabályainak együttes értelmezését igénylő kérdést vetett fel a napelemes kiserőmű-beruházással kapcsolatosan kialakult hitelezői finanszírozási gyakorlattal összefüggésben.

A megkeresés szerint egy bank finanszírozást nyújt olyan céges ügyfelek számára, akik napelemes kiserőmű-beruházást kívánnak megvalósítani olyan ingatlanon, amely a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) értelmében mező-, illetve erdőgazdasági hasznosítású földnek minősül. A hitel nyújtása tehát olyan szerződéses konstrukció alapján történik, amelyek esetében a szerződés tárgyát képező ingatlan az adásvételi szerződés, illetve a bérleti szerződés megkötésének időpontjában még a Földforgalmi törvény hatálya alá tartozó földnek minősül, és ennek folytán arra törvényben előírt szerzési korlátok vonatkoznak. A finanszírozás nyújtásának előfeltétele – tekintettel arra, hogy az ingatlan szolgál a finanszírozott összeg elsődleges biztosítékként –, hogy az érintett ingatlan kikerüljön a Földforgalmi törvény hatálya alól, azaz a termőföld végleges más célú hasznosítását a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény rendelkezéseinek megfelelően az ingatlanügyi hatóság engedélyezze. További feltétel az is, hogy az engedély alapján az ingatlan művelés alól kivett területként történő átvezetése az ingatlan-nyilvántartásban megtörténjen, ezt követően pedig a termőföldnek nem minősülő ingatlan tulajdonjogát a már megkötött szerződés alapján a beruházó (vevő) megszerezze. A megkeresés a felvázolt probléma megoldására egy speciális szerződéses konstrukció alkalmazását javasolta a következők szerint: a felek a szerződés hatályának beálltát ahhoz a feltételhez kötik, hogy megtörténjen a föld más célú hasznosítása és a művelésből való kivonása, melynek következtében a szerződés tárgyát képező ingatlan már nem minősül földnek.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:116. §-a elismeri azt a szerződéses megoldást, melynek értelmében a felek a szerződés hatályának beálltát bizonytalan jövőbeli eseménytől vagy meghatározott

időponttól teszik függővé. A szerződés nem csak a főszolgáltatás tekintetében keletkeztet jogot és kötelezettséget, ezért a felek maguk állapothatnak meg úgy, hogy az egyes szerződéses mellékszolgáltatások vagy egyéb kötelezettségek tekintetében eltérő időpontban álljon be vagy szűnjön meg a szerződéses megállapodásuk hatálya. Ebben az esetben a szerződés a feltétel bekövetkeztével, illetve a szerződésben meghatározott időpontban válik hatályossá. Nincs tehát akadálya annak, hogy az adásvételi szerződés függő hatállyal olyan ingatlanra nézve jöjjön létre, amely esetében a szerződés megkötésének időpontjában a szerző fél nem rendelkezik szerzőképességgel az érintett dologra nézve, azonban a szerződés hatálybalépésekor már lehetővé válik számára a dolog tulajdonjogának megszerzése.

A Ptk. a szerződés mint egész hatályáról rendelkezik. A szerződés egészének hatályosulása azt jelenti, hogy ennek bekövetkezése időpontjában válik a szerződés joghatás kiváltására alkalmassá. A szerződés alapján ettől az időponttól kezdve lehet szerződésből eredő jogokat érvényesíteni, és kell a kötelezettségeket teljesíteni. Az adásvételi szerződés joghatás kiváltására akkor alkalmas, ha az érvényesen létrejött és hatályos. A függőesztő feltételhez kötött adásvételi szerződés a feltétel bekövetkeztétől kezdődően, azaz attól az időponttól válik hatályossá, amikor az ingatlan már nem minősül termőföldnek. A Ptk. anyagi jogi rendelkezései szerint tehát elvileg nincs akadálya annak, hogy a felek egy ingatlanra úgy kössenek szerződést, hogy a szerződés hatálya csak akkor áll be, mikor a szerződés tárgyát képező ingatlan az ingatlan-nyilvántartásban már nem földnek, hanem művelés alól kivett területnek minősül.

Azt a körülményt, hogy az ingatlan a Földforgalmi törvény hatálya alá tartozik-e, földnek minősül-e, és ha igen, akkor fennállnak-e a szerzés anyagi jogi és eljárási feltételei, a hatályossá vált szerződés alapján kell vizsgálni. A Földforgalmi törvény, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) anyagi és eljárási szabályainak hatálya a földnek minősülő ingatlan adásvételére (átruházására) és a földnek minősülő ingatlan használatba adására terjed ki [lásd különösen Földforgalmi törvény 1. § (1) bekezdés, 5. § 17. pont, 6. §, 7. §, 38. §, valamint Fétv. 1. §]. A Földforgalmi törvény 60. §-ában foglalt érvénytelenségi eset csak a Földforgalmi törvény hatálya alá tartozó ügyekben alkalmazható. Ha a szerződés hatálybalépésekor az ingatlan már nem minősül földnek, akkor arra a Földforgalmi törvény hatálya sem terjed ki, így a 60. § szerinti érvénytelenségi okok alkalmazása sem merülhet fel. Abban az esetben tehát, ha az ingatlan a végleges más célú hasznosításának eredményeként – az erre vonatkozó eljárás lefolytatását követően – már nem minősül földnek, úgy e vagyontárgy tulajdonjogának vagy használati jogának megszerzésére nem kell alkalmazni a Földforgalmi törvény rendelkezéseit.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 44. § (1) bekezdése értelmében a beadványokat az ingatlanügyi

* Az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalásai, jogértelmezései az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata értelmében kizárólag szakmai tájékoztatás érdekében készültek, azoknak bíróságra vagy más hatóságra nézve kötelező ereje nincs.

hatósághoz történő előterjesztésük időpontjában hatályos jogszabályok és a tényleges elbíráláskori ingatlan-nyilvántartási állapot szerint kell elintézni. A tulajdonjog – vagy ha az ingatlan-nyilvántartásba az bejegyezhető, úgy a „használati jog” – megszerzésére a bejegyzési kérelem benyújtásának időpontjára visszamenőleges hatállyal kerül sor, a rangsorra figyelemmel ezért a kérdéses ingatlanok nem a kérelem elbíráláskor, hanem már az előterjesztésekor kivett területnek kell minősülnie, és rangsorcsere hiányában nincs lehetőség arra, hogy a függőben tartás kérelmezésével annak hatálya alatt történjen meg a végleges más célú hasznosítás.

Tárcánk a megkeresésben felvázolt komplex jogi problémával összefüggésben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szerződés a jogszerezés tárgya jogi minősítése megváltozásának feltételével válik hatályossá akkor, amikor az ingatlan „föld” minősége „művelés alól kivett területté” változik. Ennek megfelelően az ügylet akként való értelmezése a helyes, hogy a szerződés tárgya valójában nem föld, hanem művelés alól kivett területnek minősülő ingatlan, annak ellenére, hogy a szerződés aláírásának (megkötésének) időpontjában az ingatlan még földnek minősült. Mindezekre tekintettel az ingatlan „kivett minősítésétől” függő hatállyal kötött adásvételi és használatba adási szerződések álláspontunk szerint nem minősülnek földre kötött szerződésnek, és így nem tartoznak sem a Földforgalmi törvény, sem a Fétv. hatálya alá.

* * *

SZEMELVÉNY A KÖZIGAZGATÁSI JOG TERÜLETÉRŐL

AZ ELJÁRÁS FELFÜGGESZTÉSE MEGSZÜNTETÉSÉNEK FORMÁJA

A jogalkalmazók részéről visszatérően felmerülnek kérdések a közigazgatási hatósági eljárás felfüggesztésére, illetve szünetelésére vonatkozóan, például, hogy az eljárás megszüntetéséről formalizált döntést – végzést – szükséges-e hoznia a hatóságnak, avagy a felfüggesztés megszűnésére okot adó körülmény folytán *ex lege* következik be a felfüggesztés megszűnése. A lentebb ismertetettek az Igazságügyi Minisztérium hivatalos álláspontját tükrözik e kérdés kapcsán.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 80. §-a¹ határozza meg a döntés formáit, a 81. §-a pedig a döntés tartalmáról és formájáról rendelkezik. Az Ákr. 80. §-a értelmében a döntés határozat vagy végzés. A hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb döntések pedig végzések.

A fentiek alapján megállapítható, hogy – leegyszerűsítve – hatósági döntést a „döntést igénylő” kérdésekben szükséges hozni, tehát, amely aktushoz joghatás fűződik. Azon kérdésekben pedig, amelyek *ex lege* következnek be, főszabály szerint nem szükséges végzést hozni.

¹ Ákr. 80. § (1) A döntés határozat vagy végzés. A hatóság – a (4) bekezdésben meghatározott kivétellel – az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb döntések végzések.

Az *ex lege* kifejezés, azaz a törvény erejénél fogva kitétel annyit tesz, hogy egy körülmény, jogkövetkezmény objektív külső körülmények következménye, ahhoz nem szükséges a hatóság mérlegelése, aktív – döntést igénylő – magatartása. Jó példa erre az eljárás megindításáról szóló értesítés,² illetve a megkeresés³ formája. Míg az eljárás megindításáról szóló értesítéshez nem fűződik joghatás, hiszen az eljárás akkor is megindul, ha erről a hatóság nem értesíti az ügyfelet – tehát objektív körülmény, időpont függvénye –, addig a megkeresés esetén a hatóság döntésétől, mérlegelésétől függ annak megítélése, hogy az adott ügyben szükséges-e megkereséssel élni más szerv felé a bizonyítás során.

Abban a tekintetben tehát, hogy mely kérdésekben szükséges végzést hozni, a legfontosabb *differentia specifica* a joghatás objektív külső körülményektől való függése, illetve a joghatás döntéstől való függése.

A felfüggesztés, illetve annak megszüntetése több szempontból is igényli a hatóság részéről végzés meghozatalának kötelezettségét. Az Ákr. 48. §-ában⁴ szabályozott felfüggesztés jogintézménye akkor alkalmazandó, ha a hatóság az ügyet olyan előkérdés miatt nem tudja eldönteni, amely kérdésben más szerv jogosult – és köteles – döntést hozni.

A felfüggesztés legfontosabb joghatása, hogy az időtartama az eljárási határidőbe nem számít be.⁵

A felfüggesztés időtartama bizonytalan, mivel függ az előkérdés elbírálására hatáskörrel bíró szerv eljárásának időtartamától és az ahhoz kapcsolódó esetleges jogorvoslati eljárásoktól. A hatóság csakis abban az esetben tudja folytatni az eljárást, ha rendelkezésre áll az előkérdést eldöntő végleges vagy jogerős döntés, viszont, hogy ez mikortól áll a hatóság rendelkezésére, azt jogszabályi szinten nem lehetséges beazonosítani. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy:

- mind az eljárás felfüggesztése, mind annak megszüntetése nem függetleníthető a hatóság aktív magatartásától, döntésétől;
- a felfüggesztés elrendelése és megszüntetése is a hatóság mérlegelését igénylő kérdés, azaz végzést szükséges hozni tárgyukban.

Ezt az értelmezést támasztja alá egyébként az Ákr. 116. § (3) bekezdés e) pontja is, amely értelmében a felfüggesztés tárgyában hozott döntésekkel szemben önálló jogorvoslatnak van helye. A normaszöveg tehát egyfelől nem szűkíti le a végzés-hozatali kötelezettséget a felfüggesztés elrendelésére, másfelől ellenkező értelmezés esetén az ügyfelet megfosztaná jogorvoslati jogától a kódex, hiszen az ügyfélnek nem lenne ráhatása a hatóság esetleges, eljárást elhúzó, jogellenes magatartására.

* * *

² Ákr. 104. § (3) bekezdés.

³ Ákr. 25. § (1) bekezdés.

⁴ Ákr. 48. § (1) A hatóság felfüggeszti az eljárást, ha a) az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik, vagy b) az ügyben külföldi szervet kell megkeresni.

(2) Törvény lehetővé teheti az eljárás felfüggesztését, ha az előkérdés más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el.

⁵ Ákr. 50. § (5) Az ügyintézési határidőbe nem számít be a) az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének és (...) időtartama.

ELINDÍTOTT HATÓSÁGI ELJÁRÁS SORSA AZ ÜGYFÉL ISMERETLENSÉGE ESETÉN

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) jelentősen leegyszerűsítette az eljárás megszüntetésére és a kérelem visszautasítására – korábbi terminológiával a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítására – vonatkozó szabályozást. Egyértelműsítette továbbá, hogy a hatósági ellenőrzés nem hatósági ügy, ugyanakkor az eljárás szabályait alkalmazni kell rá. A szabályozási logika változása a jogalkalmazás számára okoz néhol nehézséget, példának okáért az, hogy a korábbi szabályozás alapján lehetőség volt az eljárás megszüntetésére azon esetekben, amikor a hivatalbóli eljárás jogsértést nem tárt fel, illetve a bizonyítástól eredmény nem volt várható.⁶ Ebbe a körbe sorolható az az esetkör is, amikor a jogsértő ügyfél kilétére nem derült fény. Az Ákr. szabályozási rendszerében más megközelítést kell alkalmazni, amikor az ügyfél személye nem ismert.

Előjáróban szükséges leszögezni, hogy minden hatósági eljárás immanens – fogalmi – eleme az ügyfél megléte, az Ákr. 7. § (2) bekezdése⁷ alapján. Ebből következik, hogy ügyfél hiányában eljárást nem lehet indítani, illetőleg eljárás célja nem lehet az ügyfél személyének felderítése (ugyanilyen fogalmi elem a hatósági eljárás szempontjából a hatóság és a hatósági ügy megléte is). A hatósági ellenőrzés keretében van lehetőség arra, hogy az ügy megindításához szükséges minimális alapokat – például az ügyfél személyét – a hatóság felderítse. Leegyszerűsítve, a hatósági ellenőrzés jogintézménye az, amely arra szolgál, hogy a hatóság megállapítsa, hogy van-e ügy.

Az Ákr. 103. § (1) bekezdése értelmében a hivatalbóli eljárásokra – a VII. fejezetbeli eltérésekkel – a kérelemre induló eljárások szabályait kell alkalmazni. A hivatalbóli eljárás megindítása során tehát a hatóságnak figyelemmel kell lennie az Ákr. 46. § (1) bekezdésében⁸ meghatározott visszautasítási okokra, amelyeket a hivatalbóli eljárás sajátosságaira tekintettel alkalmaznia kell. A 46. § (1) bekezdés alapján a kérelmet vissza kell utasítani, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott előfeltétele hiányzik. Tekintettel arra, hogy

az Ákr. 7. § (2) bekezdése az ügyfél az eljárás szükséges elemének tekinti, ezért az ügyfél hiánya vagy ismeretlensége magával vonja, hogy az eljárás megindításának jogszabályi feltétele hiányzik. Ezt az értelmezést támasztja alá közvetve, hogy az Ákr. 104. § (3) bekezdése⁹ kötelezi a hatóságot a hivatalbóli eljárás megindítása esetén az ügyfél értesítésére. Az a)–c) pontban megfogalmazott esetekben az értesítés mellőzhető, azonban ezek között nem található okként az ügyfél hiánya vagy ismeretlensége. Logikailag következik tehát, hogy a hivatalbóli eljárás nem indítható meg ügyfél hiányában tekintettel arra, hogy az értesítés körében ez nem értelmezhető. A jogalkotó egyértelműen úgy alkotta meg a szabályozást, hogy az ügyféli pozíció betöltött és ismert.

Ügyfél hiányában az tehát Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontjára tekintettel a hivatalbóli eljárás megindításának nincs helye a jogszabályi feltételek hiánya miatt, helyette hatósági ellenőrzés lefolytatása szükséges. Erre tekintettel a folyamatban lévő ügyet az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja alapján¹⁰ meg kell szüntetni.

Kiemelendő ugyanakkor, hogy amennyiben van olyan személy – ügyfél –, akit a hatóság az Ákr. 104. § (3) bekezdés alapján értesített, akkor az eljárás megszüntetésének nincs helye. Ebben az esetben érdemi döntést szükséges hozni, és határozatban kell kimondani, hogy az az ügyfél, akivel szemben a hatósági eljárás megindult, nem valósított meg jogsértést.

* * *

SZEMELVÉNY A BÜNTETŐJOG TERÜLETÉRŐL

A BÜNTETŐJOGI ELÉVÜLÉS SZABÁLYAINAK ÉRTELMEZÉSE

Egy állampolgári megkeresés konkrét ügy kapcsán kifogás tárgyává tette, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) elévülési szabályai nem ismerik a büntethetőség elévülése nyugvásának azon esetkörét, amikor a bűncselekmény sértette a büntetőjogi felelősségre vonás kezdeményezése iránti megfelelő lépéseket azért nem tudja megtenni, mert a bűncselekményről menthető okból nem értesült. A megkereső álláspontja szerint ez ahhoz vezethet, hogy amennyiben a sértett menthető okból a bűncselekmény elévülésének felső határát meghaladóan értesült arról, hogy sérelmére bűncselekményt követtek el, az elévülés folytán a büntetőjogi felelősségre vonás kezdeményezésére

6 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2018. január 1-jéig hatályos 31. § (1) A hatóság az eljárást megszünteti, ha

i) hivatalbóli eljárásban a tényállás a határozat meghozatalához szükséges mértékben nem volt tisztázható, és további eljárási cselekménytől sem várható eredmény,

j) a hivatalbóli eljárás jogsértést nem tárt fel.

7 Ákr. 7. § (2) E törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tény, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.

8 Ákr. 46. § [A kérelem visszautasítása]

(1) A hatóság a kérelmet visszautasítja, ha

a) az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és e törvény ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, vagy
b) az ugyanazon jog érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott.

(2) A hatóság a kérelmet visszautasíthatja, ha azt nem az előírt formában terjesztették elő. Ha a kérelmező a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételtlen előterjeszti, a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytatja le, azzal, hogy a kérelmet az eredeti benyújtáskor előterjesztettnek kell tekinteni, de az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani.

9 Ákr. 104. § (3) A hivatalbóli eljárás az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik, megindításáról az ismert ügyfelet a hatóság értesíti. Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha

a) az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt, vagy az eljárást megszünteti,

b) azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból törvény kizárja, vagy

c) az az eljárás sikerét meghíúsítaná.

10 Ákr. 47. § (1) A hatóság az eljárást megszünteti, ha

a) a kérelem visszautasításának lett volna helye, annak oka azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására.

nem lesz lehetősége. E kérdéskörrel összefüggésben a háttérjogszabályok elemzése, értelmezése útján a következő tájékoztatás volt adható.

Az elévülés olyan büntető anyagi jogi természetű jogintézmény, amely a törvényben meghatározott kezdőnaptól számított elévülési idő elteltével az elkövető büntethetőségét megszünteti. Az elévülés intézménye mögött két fő indok húzódik. Egyrészt a büntetés célja (azaz a speciális és generális prevenció) kevésbé érhető el, ha a bűncselekmény elkövetését nagyon hosszú idő múlva követi a felelősségre vonás. Másrészt az idő múlásával a bizonyítás is nehezebbé válik, ez pedig akadályozza az eljárás hatékony, időszerű lefolytatását, és nehezíti a terhelt védekezését is. A büntetőjogi elévülés szabályai tehát a törvényes büntetőjogi felelősségre vonást biztosítják azáltal, hogy időbeli korlátok közé szorítják az állami büntetőhatalom gyakorlását. Az időmúlás büntethetőséget megszüntető hatása az állam büntetőigényének elenyészését jelenti, egyben az elévülés beálltával az elkövető is mentesül a büntetőjogi felelősségre vonás lehetőségének terhe alól.

Az elévülés fentebb említett céljaira és jellegére a hatályos szabályozás maximálisan tekintettel van. Ennek alapján főszabályként a büntetési tétel felső határának megfelelő idő, de legalább öt év elteltével évül el a bűncselekmény büntethetősége. E rendelkezés biztosítja, hogy az elkövetett cselekmény tárgyi súlyához igazodóan alakuljon a büntetőjogi felelősségre vonás időhatára, azaz súlyosabb bűncselekmények esetén az állam számára hosszabb idő álljon rendelkezésre büntetőhatalmának gyakorlására. A legsúlyosabb, legelvetemültebb cselekmények esetén a büntetőigény érvényesítésére a törvény nem szab időbeli határt. Fontos látni azt is, hogy a Btk. az elévülési idő kezdőnapját eltérően határozza meg az egyes bűncselekményi stádiumok és az elkövetési magatartás jellege szerint. Így befejezett bűncselekményeknél az elévülés azon a napon kezdődik, amikor a törvényi tényállás minden eleme megvalósul. Kísérlet és előkészület elévülése az ezeket megvalósító cselekmény végetértével veszi kezdetét. Tiszta mulasztásos bűncselekmények esetén az elévülés azon a napon kezdődik, amikor az elkövető még a Btk.-ban meghatározott következmény nélkül eleget tudott volna tenni kötelezettségének. Végül az úgynevezett állapotbűncselekményeknél, azaz amelyeknél az elkövetési magatartás tartós, folyamatos, vagy ismétlődő jellegű, az elévülés a jogellenes állapot megszűnésének napján kezdődik.

Mindemellert az eljárásjogi szabályok és a megfelelő, a bűnüldözéshez szükséges hatékony infrastruktúra biztosítja,

hogy a büntető anyagi jogi szabályok biztosította keretek között az állam ténylegesen érvényt tudjon szerezni büntetőjogi igényének. Jogállami keretek között ugyanakkor biztosítani kell, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás intézményrendszere csupán az elérni kívánt céllal összeegyeztethető arányos módon legyen alkalmazható. Az arányosság egyik biztosítéka a büntetőjogi elévülés jogintézménye.

Arra vonatkozóan, hogy a sértetti észlelésnek/értesülésnek miért nincs jelentősége a büntethetőség elévülése vonatkozásában, az elévülés jogintézményének fent már ismertett céljából kell kiindulni. Az állam a büntetőhatalom egyedüli letéteményese. A bűncselekmény elkövetésével keletkező büntetőigény érvényesítése állami monopólium, az az állam kizárólagos joga és kötelezettsége. Ahogy az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette, az elkövetőnek a büntetlenül maradáshoz való alanyi joga azáltal nyílik meg, hogy „*az állam büntetőigénye megszűnt, ha eredménytelenül eltelt az az idő, amelyet a törvényben büntetőhatalmának gyakorlására, az elkövető üldözésére és megbüntetésére magának szabott*”. Az állam büntetőhatalmát az erre kialakított szervezetrendszer útján gyakorolja. Az előbbiekkel függ össze – ahogyan ezt a 100/E/2000. AB határozat is kifejtette –, hogy a sértett eljárási cselekményei nem, csak a büntetőügyben eljáró hatóságoknak az elkövető ellen a bűncselekmény miatt fogatosított eljárási cselekménye szakíthatja félbe az elévülést. Látható tehát, hogy a büntetőjogi elévülés az állam büntetőigény-érvényesítési lehetőségeit kívánja keretek között tartani, biztosítva ezáltal, hogy a bűnüldözés sikerelenségének kockázatát az állam viselje.

A bűncselekmény elkövetésével együtt járó jogkövetkezményeknek ugyanakkor csak egyik részét teszik ki a Btk. szerint kiszabható szankciók. Ha ugyanis a bűncselekmény sérelmet vagy kárt okoz, a sérelem elszenvedője vagy a károsult a bíróság által kiszabott büntetéstől függetlenül jogosult arra, hogy a sérelme, kára megtérítésre kerüljön. A bűncselekmény következményei tehát, bár nyilvánvalóan összefüggnek, mégis egymástól bizonyos mértékben függetlenül léteznek, melyet a jogi szabályozásnak is követnie kell. Ezért a bűncselekmény miatti szankció és a bűncselekménnyel összefüggésben a sértettet ért következmények (illetve azok reparálása) egymástól elválhatnak. Ennek oka éppen a fent kifejtettekben ered, azaz míg a büntetőigényről való döntésnek az állam a letéteményese, a bűncselekmény révén szenvedett sérelem, kár megtérítése iránti (büntetőeljáráson kívüli) igény érvényesítéséről a sértett jogosult dönteni.

* * * Az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalásai, jogértelmezései az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata értelmében kizárólag szakmai tájékoztatás érdekében készültek, azoknak bíróságra vagy más hatóságra nézve kötelező ereje nincs. * * *

Közéleti események (2018. október–november)

Trócsányi László előadása nyitotta meg a Tizennegyedik Magyar Jogászegylet plenáris ülését

Az Igazságügyi Minisztérium jogszabály-előkészítő munkájának mérföldköveit és a tárca előtt álló legfontosabb kihívásokat ismertette Trócsányi László igazságügyi miniszter a Magyar Jogász Egylet által szervezett Tizennegyedik Magyar Jogászegyleten, Balatonalmádiban.

A tárcavezető hangsúlyozta, hogy a jogászoknak folyamatosan változó és bővülő, magyar és uniós joganyagot kell alkalmazniuk, ezért a jogalkotónak törekednie kell arra, hogy a hivatásrendekkel együttműködve, az alkotmányos dialógus jegyében készítse elő a jogszabályokat, kövesse nyomon azok alkalmazását, és szükség esetén módosítsa azokat.

Ebben a szellemben, szakértői bizottság bevonásával készíti elő a minisztérium a közigazgatási bíróságokról szóló törvény tervezetét. A koncepció a magyar jogtörténeti hagyományokra, a külföldi mintákra és a nemzetközi standardokra figyelemmel kívánja a hatékony jogvédelem kiterjesztését megvalósítani a közigazgatási perekben.

Trócsányi László kiemelte, a közigazgatási bíróságokról szóló törvény – és a tárca által tervezett további jogszabályok – előkészítése, valamint az Alaptörvény felülvizsgálata során kiemelten fontosnak tartja a hivatásrendek véleményének megismerését.

(2018. október 4.)

Magyarország soha nem fogja cserbenhagyni a kárpátaljai magyarságot

A kárpátaljai magyarok a magyar nemzet tagjai és Magyarország soha nem fogja őket cserbenhagyni, az anyaország kormánya és népe nagyra értékeli hűségüket az anyanyelvhez, a magyar kultúrához és hagyományokhoz – jelentette ki Trócsányi László igazságügyi miniszter Nagyszőlősen, a nemzeti gyásznapon tartott központi kárpátaljai megemlékezésen.

A tárcavezető ünnepi beszédében elmondta, hogy Kárpátalja egyik legfőbb értéke nemzetiségi sokszínűsége és történelme, amelynek során évszázadokon át éltek egymás mellett békében különböző népek, nemzetiségek. Kiemelte, hogy a kárpátaljai magyarság része a magyar múltnak, de része lesz a magyar, sőt európai jövőnek is.

Trócsányi László emlékeztetett arra, hogy a tizenhárom aradi vértanú közül csak öt volt magyar anyanyelvű, ami

szintén bizonyítja, hogy a nemzetiségek milyen fontos szerepet játszottak Magyarország történetében. Hozzátette, hogy az Alaptörvény rögzíti a külhoni magyarságért viselt felelősséget, s emellett szavatolja a magyarországi nemzetiségek jogait.

A miniszter rámutatott, hogy Magyarország nyilvánvalóan nem írhatja elő más országoknak, hogy hozzá hasonló módon szavatolja a nemzetiségi jogokat, de vannak kulturális és nyelvi jogokat garantáló európai normák, amelyeket számon lehet és kell kérni azoktól az államoktól, amelyek a releváns egyezményekhez önként csatlakoztak.

„Ha a többségi nemzet megadja a nemzetiségnek a tiszteletet, azzal saját méltóságát is őrzi; ezért arra kérem az ukrán törvényhozást, kormányt és közvéleményt, adja meg ezt a tiszteletet a kárpátaljai magyarságnak mint a kulturális sokszínűség hordozójának” – hangsúlyozta Trócsányi László.

Brenzovics László, a megemlékezést szervező Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ) elnöke beszédében elmondta, hogy a kárpátaljai magyarság történetének egyik legnehezebb időszakát éli meg, hiszen az utóbbi időben elfogadott ukrán törvények következtében a közösség a teljes jogfosztottság határára került.

„Ilyen körülmények között nehéz magyarnak lenni Kárpátalján, ám mindig van kiút a nehéz helyzetekből. Ahhoz, hogy ezt a helyzetet túléljük és megmaradjunk magyarnak, az aradi hősök haza- és szabadságszeretetéből, elveik melletti konok kitartásából kell erőt meríteniünk” – hangoztatta Brenzovics.

(2018. október 6.)

Megalakult a Mediációs Munkabizottság

Az Igazságügyi Minisztérium kezdeményezésére megalakult a Mediációs Munkabizottság, amely az alternatív vitarendezés kiemelt szakértőiből és minisztériumi munkatársakból áll.

Az alakuló ülésen Trócsányi László ismertette az alapvető feladatokat. Kiemelte, hogy át kell tekinteni az alternatív vitarendezés jelenlegi magyarországi helyzetét, és meg kell határozni azokat az irányokat, amelyek felé tovább tud fejlődni ez a kiemelten fontos szakma a közvetítői törvény elfogadást követő 15 év elteltével.

A Munkabizottság lehetőséget teremt az intenzív szakmai párbeszédre, amelynek célja egy jelentés elkészítése a kormány részére azzal a szándékkal, hogy a mediáció ismertsége növekedjen, ezáltal pedig az állampolgárok minél több ügyükben felismerjék a peren kívüli egyezség

lehetőségét, melyet a mediátor szakma magas minőségű szolgáltatásaival támogatni tud.

(2018. október 15.)

Miniszteri elismerő okleveleket vehettek át az ELTE joghallgatói

Trócsányi László miniszteri elismerő okleveleket adott át az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar JESSUP csapatát alkotó hallgatóknak, valamint felkészítő tanáraiknak.

Az elismerés apropója a 2018 áprilisában, Washingtonban megrendezett Philip C. Jessup Nemzetközi Jogi Perbeszédverseny volt, ahol 121 egyetem – köztük a Yale, a Berkeley, King's College London, UCL – csapata mérte össze tudását. A világ legjelentősebb nemzetközi megmérettetésének döntőjében a magyar joghallgatók csapata szerezte meg az abszolút első helyet.

Balázs Gergő, Bazánth Barbara, Buda Zolta, Németh Olívia, Orosz Dzszenifer joghallgatók mellett a felkészítő oktatók – Dr. Kajtár Gábor és Dr. Csernus Máté – is elismerő oklevelet vehettek át.

Az Igazságügyi Minisztérium büszke arra, hogy már harmadik éve támogatója az ELTE nemzetközi perbeszédversenyekre történő felkészítő programjának. A jogászképzés színvonalának emelését célzó programok és azon belül a Kutatási és Oktatásfejlesztési Programok keretében a tárca hozzájárul többek között a Jessup, az európai Ben Telders, a Williém C. Vis választottbírósi, a Monroe E. Price médiajogi és a Hugo Sinzheimer munkajogi nemzetközi perbeszédversenyekre való hallgatói felkészítéshez és részvételhez.

(2018. október 15.)

A kiegyezés után meghozott jogszabályok a történeti alkotmány részei

Az 1867-es kiegyezés után jöttek létre azok a nagy jelentőségű jogszabályok, amelyek a magyar történeti alkotmány részei, és amelyek ma is meghatározóak számunkra – hangoztatta Trócsányi László igazságügyi miniszter a Deák Ferenc születésének 215. évfordulója alkalmából rendezett megemlékezésen, a Zala megyei Kehidakustányban. A miniszter ezek közé sorolta a bírósági szervezetekről, a közigazgatásról, valamint az ügyészségről szóló akkori jogszabályokat, valamint az 1848-as áprilisi törvényeket, amelyek előkészítésében szintén múlhatatlan érdemeket szerzett Deák Ferenc.

Trócsányi László méltatásában kiemelte, hogy Deák nem akart forradalmár lenni, ő moderáltabb, mérsékelt gondolkodású, szabadelvű ember volt, aki hitt az alkotmányos átalakulásban, a párbeszédben, a fontolva haladás művészetében. Hitt abban, hogy az 1848-as forradalom

értékeit, az áprilisi törvényekkel elért haladást tárgyalásos úton kell megőrizni, és ez a kiegyezés révén sikerült is neki.

Szolt arról is, hogy Deák Ferenc ugyan mindössze hat hónapig töltötte be az első magyar felelős kormány igazságügyminiszteri tisztségét, de kiemelkedő és kivételes személyisége mégis minden magyar igazságügyi miniszter számára példaképként kell, hogy szolgáljon.

(2018. október 16.)

Hágában tett hivatalos látogatást Trócsányi László

Trócsányi László igazságügyi miniszter Hollandiába látogatott, ahol tárgyalásokat folytatott Ferdinand Grapperhaus holland igazságügyi és biztonsági miniszterrel.

Trócsányi László tájékoztatta holland partnerét arról, hogy Magyarország megsemmisítési keresetet nyújtott be az Európai Unió bíróságához a Sargentini-jelentés alapján az Európai Parlament szeptember 12-ei plenáris ülésen elfogadott állásfoglalás ellen, kifejtette továbbá a kereset alátámasztására szolgáló érveket és az Európai Parlament eljárásával kapcsolatos magyar aggályokat.

Grapperhaus tudomásul vette a magyar álláspontot, hangsúlyozta, Hollandia mindenképp el szeretné kerülni, hogy a jogállamiságról szóló vita miatt áthidalhatatlan törésvonal alakuljon ki az egyes tagállamok, illetve Nyugat-Európa és Közép-Európa között. Alapvető fontosságúnak tartja az Unió egységének fenntartását, a tagállamok közötti párbeszéd erősítését. Egyetértett Trócsányi miniszter véleményével, amely szerint a jogállamiságról szóló vita során a jogi szempontokat is kiemelten figyelembe kell venni.

A holland miniszter javaslatot tett arra, hogy a tagállamok igazságügyi miniszterei akár formális, akár informális keretek között vizsgálják meg a jogállamiság, az igazságszolgáltatás függetlenségének kiemelt kérdéseit, amelyek során lehetőség nyílhatna az egyes tagállami modellek egymástól eltérő sajátosságainak jobb megismerésére, ezáltal is erősítve az egymás közötti párbeszédet és az egymás iránti bizalmat.

Trócsányi László hágai látogatása alkalmával részt vett és díszbeszédet mondott a hollandiai magyar nagykövetség 1956-os forradalom és szabadságharc emléknapja alkalmából tartott nemzeti ünnepi fogadásán.

(2018. október 19.)

A migrációról, a terrorizmusról és a civil szervezetekről tárgyalt Jeruzsálemben Trócsányi László

Trócsányi László izraeli kollégájával, Ajelet Sakeddel való egyeztetése után elmondta: ismertette a nem kormányzati szervezeteket (NGO) érintő magyar jogszabályokat,

a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényt, melyet Izrael már korábban, két-három évvel ez előtt bevezetett.

A migrációs kérdésekről szólva Trócsányi László beszámolt a tranzitónákról, az ilyenkor szokásos eljárásokról. Hangsúlyozta, hogy Magyarország jogállam, amely a nemzetközi egyezmények alapján biztosítja a menekülteknek járó jogokat, noha másképpen ítéli meg a biztonságos országok kategóriáját, például Szerbiát annak tekinti. A demokráciát veszélyeztető közös ellenségnek határozták meg a terrorizmust, amellyel szemben a legkeményebb eszközökkel kell fellépni.

Beszéltek az Izrael számára különösen fontos kiberbiztonságról, és biztosították egymást országaik támogatásáról a nemzetközi diplomácia terén.

Trócsányi László Beni Beginnel, a Kneszet alkotmányozó bizottságának tagjával tárgyalt, emellett tanácskozott a nagy tekintélynek örvendő, alkotmánybíróként is működő helyi legfelsőbb bíróság több, aktív és nyugalmazott bírójával, köztük Eliakim Rubinstein és Aron Barak nyugalmazott, illetve Dafna Barak aktív bíróval.

A bírói és a végrehajtói hatalom közötti esetleges feszültség elkerülésének lehetőségét is megvitatták, s ezen belül a dialógus jelentőségét, a köz- és az egyéni érdek közötti harmónia megkeresését, s a közösségek jogainak biztosítását.

(2018. október 24.)

Magyarország kész segíteni a török igazságügyi reformot

Magyarország kész minden segítséget megadni Törökországnak a jogállamiság és az igazságszolgáltatás megreformálásához – mondta Trócsányi László, miután török kollégájával, Abdulhamit Güllel tárgyalt Ankarában.

Magyarország rendelkezik azzal a szakértelemmel, amellyel segítséget nyújthat az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom megerősítéséhez, és kész átadni az új bírósági eljárási kódexek bevezetésével kapcsolatos tapasztalatait – jelentette ki Trócsányi László, aki azt is kiemelte, hogy török kollégája részéről nagyfokú nyitottságot érzett a reformcsomagra vonatkozó együttműködést illetően.

Gül a magyar felajánlást nagy örömmel elfogadta, és jelezte, jövő tavasszal Budapestre kíván látogatni.

Trócsányi László Törökország európai uniós csatlakozási folyamatáról azt mondta, hogy az igazságszolgáltatásról szóló 23. fejezet megnyitását a tervezett jogszabályok elfogadása és végrehajtása az előfeltétele.

A magyar és a török igazságügyi miniszter egyeztetett a migrációról és a terrorizmusról is. A felek megállapították azt,

hogy a terrorizmus elleni küzdelem alapvető közös érdeke Európának és Törökországnak.

Trócsányi László látogatást tett a török alkotmánybírók elnökénél, Zühtü Arslannál is, akivel a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom közötti párbeszéd formáiról beszélgetett.

A miniszter elutazása előtt a Hacettepe Egyetemen tartott előadást *Magyarország helye és szerepe az Európai Unióban* címmel.

(2018. november 2.)

Hétpárti egyeztetés az önálló közigazgatási bírásokról

Az Igazságügyi Minisztérium hétpárti egyeztetést tartott az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállításához szükséges legfontosabb törvényi szintű szervezeti, igazgatási és jogállási szabályokat magába foglaló törvénytervezetről. A találkozó célja a pártok véleményének megismerése, építő jellegű javaslataik megvitatása volt.

Völner Pál parlamenti államtitkár arról tájékoztatta a jelenlévőket, hogy a jogszabály megalkotásával megbízott szakmai bizottság a munkát még nem zárta le, a minisztérium továbbra is nyitott a konstruktív javaslatokra.

A hétpárti egyeztetésen a parlamenti pártok közül az MSZP és a DK nem képviseltette magát.

(2018. november 5.)

A kormánynak fontos a vidéki jogászképzés

A kormánynak fontos, hogy erősek legyenek a vidéki állam- és jogtudományi karok – mondta Trócsányi László a nemzeti kiválósági jogászösztöndíjasok szakmai napján. Kiemelte, hogy nemcsak a három budapesti jog- és államtudományi kar, hanem az öt vidéki városban működő jogászképzés is fontos a kormánynak. Ezt bizonyítja az az ösztöndíjprogram is, amelyet minden félévben 250 vidéken tanuló jogászhallgató kap meg.

Trócsányi László kitért arra is, hogy Magyarországon nincs jogásztúlképzés, a mostani hallgatóknak lesz helyük a munkaerőpiacon. A jó pozícióért azonban verseny van, teljesíteni kell országos és nemzetközi versenyeken, és az Igazságügyi Minisztérium ösztöndíja is érték lesz majd a munkaerőpiacon.

A kormány minden évben 500 millió forintot biztosít a jogászképzést támogató ösztöndíjprogramokra, valamint kutatási és oktatásfejlesztési programokra. Az ugyanis, hogy Magyarországon milyen jogászok dolgoznak majd húsz-harminc év múlva, a mai egyetemeken múlik.

Bóka János európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkár az EU-ban működő kölcsönös elismerés elvéről és a kölcsönös bizalomról tartott előadást.

(2018. november 12.)

Magyarország érdekét szolgálja a közigazgatási bíróságokról szóló javaslat

Trócsányi László az Országgyűlésben a közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat, illetve az annak hatálybalépéséről szóló előterjesztés összevont általános vitájának kezdetén elmondott expozéjában rámutatott, hogy Magyarország jogtörténetének kiemelkedő eseménye ezen javaslatok tárgyalása. Az önálló közigazgatási bírósági szervezet megteremtése egyúttal a rendszerváltoztatás adósságának törvényi szintű rendezése is.

A miniszter a 2020. január 1-jétől működő bíróságokról elmondta, hogy a közigazgatási bírák jogállása megegyezik a rendes bírakkal; mindenkit, aki jelenleg közigazgatási bírónak dolgozik, kérelmére a törvény erejénél fogva az új bíróságokra kell áthelyezni.

Hangsúlyozta, a közigazgatási bíró az egységes bírói kar tagja, jogállását az Alaptörvényen túl elsősorban a bírók jogállásáról szóló törvény szabályozza.

(2018. november 14.)

Felülvizsgálhatják a közjegyzői törvényt

Megtörténhet a közjegyzői törvény átfogó felülvizsgálata – jelentette ki Trócsányi László a 30. Közép-európai Közjegyzői Kollokvium megnyitóján, Szegeden. Kifejtette, hogy a közjegyzői törvény, amely 2021-ben lesz harmincéves, státuszjogszabály, abban kizárólag a hivatásrendi működésre vonatkozó szabályoknak van helyük. A miniszter hozzátette, hogy a nemperes eljárásra vonatkozó rendelkezéseket más jogszabályban kellene elhelyezni.

A miniszter azt is hangsúlyozta, kiemelt feladatának tartja az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom erősítését. A közjegyzői törvény felülvizsgálatának célja a hivatásrend presztízsének emelése.

A miniszter kitért arra is, hogy problémát okoz a közjegyzők közötti jövedelemkülönbségek növekedése, amely már a hivatásrend egységét veszélyezteti. Hiszen egy közjegyző bevétele jelentősen függ attól, hol található a székhelye, a kisvárosokban dolgozók komoly problémával küzdenek, az irodát is nagy nehézséggel tudják fenntartani, míg másoknál a hagyományos feladatok háttérbe szorulnak, tevékenységük jelentős részét banki okiratok szerkesztése teszi ki.

Az igazságügyi tárca vezetője hangsúlyozta: minden közjegyző számára egyenlő feltételeket kell teremteni a szakmai munkára.

Tóth Ádám, a Magyar Közjegyzői Kamara elnöke köszöntőjében kitért arra, hogy a nemzetközi konferencia központi témája az informatika fejlődésének hatása a jogászai munkára, a hivatás jövőjére.

(2018. november 17.)

Bármilyen formájú Brexit esetén nagyon fontos a jogi együttműködés folytatása Londonnal

Nagyon fontos Nagy-Britannia és Magyarország további zavartalan jogi együttműködése, függetlenül attól, hogy milyen irányt vesz a brit EU-tagság megszűnésének folyamata – mondta Trócsányi László.

Az igazságügyi miniszter tárgyalta brit hivatali partnerével, David Gauke-kal, valamint Natalie Evans bárónővel, a brit parlament felső kamarája, a Lordok Háza vezetőjével, és Bob Neill-lel, az alsóház igazságügyi bizottságának elnökével, a parlament brit-magyar baráti csoportjának vezetőjével.

Trócsányi László elmondta, a Nagy-Britanniában élő nagy létszámú magyar közösségre, valamint az erőteljes kereskedelmi és igazságügyi kapcsolatokra tekintettel jogi értelemben a két ország „ezer szállal kötődik” egymáshoz.

Az Egyesült Királyság és az EU majdani kapcsolatrendszerét körvonalazó, a múlt heti soron kívüli EU-csúcson elfogadott politikai nyilatkozat kijelöl ugyan bizonyos irányokat, de részleteket nem tartalmaz. A felek egyetértettek abban, hogy közös érdekük a meglévő együttműködési szint megőrzése, a jelenlegi szoros kapcsolatok fenntartása.

A miniszter hangsúlyozta, hogy – amint azt a soron kívüli EU-csúcson elfogadott kilépési megállapodás is elismeri – az Egyesült Királyságban élő magyarok jogosultságai nem csorbulhatnak.

Arra a kérdésre, hogy a magyar kormány készít-e készletlenti terveket arra az eshetőségre, ha a kilépési megállapodást a brit parlament elveti, Trócsányi László úgy fogalmazott, hogy a magyar kormány európai uniós tematikájú ülésein a Brexit mindig napirenden szerepel. Több különböző forgatókönyvre készülnek háttéranyagok, arra a nem kívánatos esetre pedig, ha a brit parlament leszavazná a Brexit-megállapodást, nemcsak Magyarországnak, hanem az összes európai országnak fel kell készülnie.

(2018. november 30.)

*** A Közéleti hírek rovat zárása: 2018. november 30. ***

Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok

(2018. október – 2018. december)

KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK

- **2018. évi XCVII. törvény** a turisztikai térségek fejlesztésének állami feladatairól szóló 2016. évi CLVI. törvény és kapcsolódó törvények módosításáról
- **2018. évi XCVI. törvény** a hazai kis- és középvállalkozások fejlesztéséhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról
- **2018. évi XCV. törvény** a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvénynek és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvénynek a túlszolgálattal összefüggő módosításáról
- **2018. évi XCIV. törvény** az egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról
- **2018. évi XCIII. törvény** az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény módosításáról
- **2018. évi XCII. törvény** a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény módosításáról
- **2018. évi XCI. törvény** egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról
- **2018. évi XC. törvény** a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról
- **2018. évi LXXXIX. törvény** az oktatási nyilvántartásról
- **2018. évi LXXXVIII. törvény** az áruknek TIR-igazolvánnyal történő nemzetközi fuvarozására vonatkozó, Genfben, 1975. november 14-én kelt vámegegymény módosításának kihirdetéséről
- **2018. évi LXXXVII. törvény** a Magyarország és a Vietnami Szocialista Köztársaság között a polgári ügyekben nyújtandó kölcsönös jogsegélyről szóló megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi LXXXVI. törvény** a Magyarország és a Szlovák Köztársaság között az államhatárról szóló Szerződés kihirdetéséről
- **2018. évi LXXXV. törvény** a Magyarország Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között az országonkénti jelentések cseréjéről szóló megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi LXXXIV. törvény** a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény végrehajtásáról
- **2018. évi LXXXIII. törvény** a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról
- **2018. évi LXXXII. törvény** az egyes adótörvények uniós kötelezettségekhez kapcsolódó, valamint egyes törvények adóigazgatási tárgyú módosításáról
- **2018. évi LXXXI. törvény** a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2019. évi egységes költségvetéséről
- **2018. évi LXXX. törvény** a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2017. évi egységes költségvetésének végrehajtásáról
- **2018. évi LXXIX. törvény** a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról
- **2018. évi LXXVII. törvény** egyes törvények külügyi igazgatási tárgyú módosításáról
- **2018. évi LXXV. törvény** a közszférabeli szervezetek honlapjainak és mobilalkalmazásainak akadálymentesítéséről
- **2018. évi LXXIV. törvény** a Magyarország és a Thaiföldi Királyság között létrejött kiadatási egyezmény kihirdetéséről
- **2018. évi LXXIII. törvény** a Magyarország Kormánya és az Angolai Köztársaság Kormánya között a diplomata és szolgálati útlevelel rendelkező állampolgáraik kölcsönös vízummentességéről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi LXXII. törvény** az 1979. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben, az 1971. évi február hó 21. napján aláírt egyezmény módosításának kihirdetéséről

- **2018. évi LXXI. törvény** az 1976. szeptember 20-i 76/787/ESZAK, EGK, Euratom tanácsi határozathoz csatolt, az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról szóló, 2018. július 13-i (EU, Euratom) 2018/994 tanácsi határozat kihirdetéséről
- **2018. évi LXX. törvény** az 1965. évi 4. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a New-Yorkban, 1961. március 30-án kelt Egységes Kábítószér Egyezmény módosításának kihirdetéséről
- **2018. évi LXIX. törvény** a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény és az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény módosításáról
- **2018. évi LXVIII. törvény** a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény módosításáról
- **2018. évi LXVII. törvény** egyes iparjogvédelmi törvények módosításáról
- **2018. évi LXVI. törvény** a Magyarország Kormánya és Indiana Állam között a felsőoktatás területén történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi LXV. törvény** a Magyarország és a Thaiföldi Királyság között a Mahachulalongkornrajavidyalaya Egyetemnek a Tan Kapuja Buddhista Főiskolával Együttműködésben való magyarországi működéséről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi LXIV. törvény** a Magyarország Kormánya és a Németországi Szövetségi Köztársaság Kormánya között a minősített adatok kölcsönös védelméről szóló egyezmény kihirdetéséről
- **2018. évi LXII. törvény** a Magyarország Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a két ország közös államhatárán, Ipolydamásd és Helemba (Chľaba) települések közötti közúti Ipoly-híd és a kapcsolódó létesítmények megépítéséről szóló, 2012. február 27. napján aláírt Megállapodást módosító 1. Kiegészítés kihirdetéséről
- **2018. évi LXI. törvény** a Magyarország és a Portugál Köztársaság között létrejött, a minősített adatok cseréjéről és kölcsönös védelméről szóló egyezmény kihirdetéséről
- **2018. évi LX. törvény** a Magyarország Kormánya és a Macedón Köztársaság Kormánya között a rendőri együttműködésről szóló megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi LIX. törvény** az Európai Táj Egyezményt módosító Jegyzőkönyv kihirdetéséről és a Firenzében, 2000. október 20-án kelt, az Európai Táj Egyezmény kihirdetéséről szóló 2007. évi CXI. törvény módosításáról
- **2018. évi LVIII. törvény** a Közép- és Kelet-európai Halászati Fejlesztési Nemzetközi Szervezet (EUROFISH) létrehozásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2018. évi LVII. törvény** a Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről

KORMÁNYRENDELET

- **180/2018. (X. 2.) Korm. rendelet** az Esztergom belterületén található Déli Kanonoksor műemléki védelem alatt álló épületeinek közcélú hasznosítás érdekében megvalósuló beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI RENDELET

- **29/2018. (XI. 30.) IM rendelet** a közjegyzői díjszabásról szóló 22/2018. (VIII. 23.) IM rendelet módosításáról

*** Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok rovat zárása: 2018. december 10. ***

