

FONTES IURIS

Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata | 3. évfolyam, 3. 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



**152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet
a Kormány tagjainak
feladat- és hatásköréről**

„82. § (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. F. Tóth Gábor, Dr. Hajas Barnabás, Dr. Dobrotka-Mayer Annamária, Dr. Nemessányi Zoltán, Dr. Raisz Anikó

ISSN 2416-2159 (Print)

ISSN 2786-4057 (Online)

Tartalom

Bevezető

Miniszteri beköszöntő	3
-----------------------------	---

Interjú

Interjú Völner Pál parlamenti államtitkárral	5
--	---

Kiemelt téma

<i>Trócsányi László</i> Gondolatok a külföldről támogatott civil szervezetekről	7
--	---

Tanulmányok

Közjog

<i>Salgó László Péter</i> Az egyeztetési kötelezettség elmulasztása a jogszabály-előkészítés során	11
---	----

Büntetőjog

<i>Tóth Csenge Diána</i> A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények büntetőjogi szabályozásának változása az új Büntető Törvénykönyv és egyes nemzetközi normák tükrében	20
---	----

Magánjog

<i>Ribaritsné Győri Enikő</i> A határokon átnyúló székhelyáthelyezés lehetőségének megvalósíthatósága a jelenlegi uniós jogrend adta keretek között	28
---	----

<i>Bodzási Balázs</i> A Csődtörvény legújabb módosítása a dologi hitelbiztosítékok jogosultjai szempontjából	34
---	----

Európai és nemzetközi jog

<i>Naszvadi Sára – Zombor Péter Dávid</i> A közigazgatási bírói pályázatok, azok elbírálása és a közigazgatási bírák kinevezése Külföldi kitekintés	38
---	----

Jogértelmezés	46
----------------------------	----

Konferencia-összefoglaló

<i>Szabó Imre</i> Az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó hivatásrendek szolgálatában A Jogakadémia elmúlt két éves képzési, továbbképzési tevékenysége	49
--	----

Hírek, események

Közéleti események	53
Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok	57

Miniszteri beköszöntő



Köszöntöm a Fontes Iuris hűséges és legújabb olvasóit. Az immár hagyományos szokásos rovatokkal jelentkezőnk. Szerzőink jogalkotásról számolnak be és a kodifikáció egyes tárgyaira, időszerű témákra reflektálnak.

A szokásos interjú alanya ezúttal Völner Pál parlamenti államtitkár. Tisztségéből és a minisztérium vezetésében kialakult munkamegosztásból adódóan ő oroszlanrészt vállal azokból a napi, nem egyszer pártpolitikai vitákból, amelyek a legnagyobb nyilvánosság előtt zajlanak. Magyarország parlamentáris demokrácia: a Kormány politikáját országgyűlési vitákban kell képviselni és szükség esetén megvédeni, és így a választók folyamatos, nem pedig csupán négyévenként egyszeri értéktételek kitenni.

Ezúttal magam is a szerzők között jelentkezem egy rövid tanulmány erejéig. Fontosnak tartottam álláspontom kifejtését egy olyan témában, amely élénk, hogy ne mondjam ádáz szakmai és politikai viták tárgya, nem kis nemzetközi hullámveréssel. Miniszteri *ars politicám*hoz tartozik, hogy a vitát, de még inkább a párbeszédet elengedhetetlennek tartom. Ehhez kíván hozzájárulni ez az írás, amely nem véletlenül a csendes *Gondolatok...* címet és műfaji megjelölést viseli. Ha az előbbi metaforánál maradok, akkor a hullámverést igyekszem érthetővé tenni, és ezzel csillapítani. A *spoiler* kockázata nélkül annyit előre bocsátok, hogy már egy ideje foglalkoztat a nem-kormányzati szervezetek posztmodern demokráciákban játszott szerepe, befolyása, legitimációjuk dilemmái.

A tanulmányok rovat képezi folyóiratunk gerincét, ezúttal is leágazásokkal a közjog, a magánjog és a büntetőjog felé egyaránt. Salgó László Péter a jogszabály-előkészítési kötelezettség témájában írt cikket. Elemzése szerteágazó és alapos, és az igazságügyi tárca egyik legfontosabb feladatáról, a jogszabály-előkészítésről szól. A jogszabály-előkészítés tudományos munka – mondta egykor Vladár Gábor, akinek nyomán jómagam szívesen beszélek a kodifikáció művészetéről is. Akár a tudományt, akár a művészetet csak a legnagyobb igényességgel szabad művelni. Erre törekedtünk az elmúlt immár közel négy év során. Minden művészet az arányok művésze: nem könnyű például a szabadság és a formai kötöttségek közötti helyes arány megtalálása. A jogszabályalkotás is ehhez hasonló: a jogalkotás, az érte felelős tárca tevékenysége nem légtüres térben, még kevésbé elefántcsonttoronyban zajlik – ez indokolja a meglehetősen összetett szakmai, társadalmi

és politikai egyeztetési kötelezettséget minden érintett szereplő számára. Ennek elmaradása kisebb-nagyobb diszfunkciókhoz, akár az elfogadott jogszabály alkotmányellenességének (közjogi érvénytelenségének) megállapításához is vezethet. A szerző bemutatja az Alkotmánybíróság vonatkozó ítéleteit, amelyekkel kijelölte az egyeztetési kötelezettség határait, és elejét vette bizonyos parttalan értelmezéseknek, amelyek a jogalkotás autonómiájának és szuverenitásának csorbulásához, végső soron lehetetlenné tételéhez vezethetnének.

A büntetőjog világából érkezik Tóth Csenge Diána „A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények büntetőjogi szabályozásának változása az új Büntető Törvénykönyv és a releváns nemzetközi normák tükrében” c. cikke. Elismerésre méltó pontossággal és kimerítő jelleggel mutatja be a vonatkozó jogfejlődés közelmúltját és jelenét. Mint minden jó szakmai tanulmány, ez az írás is messze túlmutat saját tárgyán. A szerző helyesen állapítja meg, hogy a társadalom különösen két bűncselekményi csoportot tart kiemelkedően súlyosnak: az élet elleni szándékos támadásokat, valamint a nemi erkölcs elleni erőszakos cselekményeket. A hazai és nemzetközi jogalkotónak itt két nagy tendenciával kell lépést tartania. Az egyik a globalizáció, és ennek talán legfontosabb terméke és közvetítője, az internet terjedése és bevonulása életünk minden területére. Mint minden médium, a számos áldás mellett megannyi veszély közvetítője, sőt, bűncselekmény elkövetésének eszköze is lehet. Pl. a gyermekeket fenyegető kockázatok, tényállások tömege és változatossága szinte felmérhetetlen. A másik tendenciát tudatosodásnak nevezném. A társadalom szinte mindenütt a világon – éppen a globalizációnak köszönhetően – szinte egy időben ébred tudatára a nemi élet szabadsága elleni bűncselekmények elterjedtségére és sokféleségére, amelyek arra kényszerítik a jogalkotót, hogy felülvizsgálja a szinte még 19. századi dogmatikát és fogalomrendszert. A közvélemény jogosan háborodik fel, amikor egy-egy ismert közéleti személyiségről, vagy „celebritásról” derül ki, hogy a neki kiszolgáltattak helyzetével visszaélt. De a háttérben ott vannak az eladott, prostitúcióra kényszerített gyermekek százezrei, talán milliói is – és nem kizárólag a harmadik világban. Ők szinte láthatatlanok: nincsenek anyakönyvezve, és ha eltűnnek, saját családjukon kívül nem hiányoznak senkinek. Két alapvető, a mi Alaptörvényünk által is védett értéknek kell érvényesülnie, és büntetőjogi védelemben is részesülnie: a szabadság mellett az emberi méltóságnak is.

Magánjogi témával jelentkezik Ribaritsné Győri Enikő, aki a határokon átnyúló székhelyáthelyezés lehetőségének megvalósíthatóságát vizsgálja a jelenlegi uniós jogrend keretei között. A helyzet ugyanis paradox: az egységes piac, a tőke szabad áramlása kiteljesedéséhez, az uniós jogi versenyképességhez hozzátartozna az, amit nevezhetnénk úgy is, hogy „székhelyek szabad áramlása”. Vonatkozó uniós joganyag azonban egyelőre nincs, csupán európai bizottsági és bírósági gyakorlat, szerződésértelmezés, esetjog. „A vállalkozások jogos elvárása ugyanakkor, hogy a társaság egészét képesek legyenek más tagállamba áthelyezni anélkül, hogy végelszámolással előbb meg kelljen szünniük az eredeti székhelyük szerinti tagállamban. Valós igény mutatkozik tehát az ún. nemzetközi átalakulás szabályozására” – írja a szerző, aki egyebekben azt vizsgálja, milyen segédkezet tud nyújtani a magyar jog az áttelepülő külföldi társaságnak a székhelyáthelyezés tekintetében.

Bodzasi Balázs a Fontes Iuris egyik legtermékenyebb szerzője. Ezúttal a csődtörvény legújabb módosítását vizsgálja a dologi hitelbiztosítékok jogosultjai szempontjából. A tanulmány apropóját az adja, hogy 2017. július 1-én lépett hatályba a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, valamint az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XLIX. törvény. Ezzel több ponton módosultak a zálogjogosultra vonatkozó szabályok. A Ptk. legutóbbi módosításaival összhangban a jogalkotó a fiduciárius hitelbiztosítékok jogosultjainak helyzetét is rendezni kívánta a csőd- és felszámolási eljárásban. A most hatályba lépett módosítások közül kiemelkedik az az új szabályozás, amelynek egyik fő célja a zálogjog egységes kezelése, az egyes zálogfajták felszámolási eljárásban történő eltérő megítélésének a megszüntetése, a zálogjogosultra irányadó szabályok egyszerűsítése. A jogalkotó ezzel is erősíteni kívánja a zálogfedezet stabilitását a felszámolási eljárásban, amelyet kiemelkedően fontos nemzetgazdasági érdeknek tekint. Visszatér a vezérmotívum: a jogi versenyképesség mint a gazdasági versenyképesség eszköze.

Nincs Fontes Iuris uniós és nemzetközi kitekintés nélkül, hisz a jog forrása nem csak hazai földön buzog. Naszvadi Sára és Zombor Péter Dávid „A közigazgatási bírói pályázatok, azok elbírálása és a közigazgatási bírák kinevezése” című cikkükben vizsgálják a közigazgatási bíráskodás néhány aspektusát a nemzetközi szabályozás és gyakorlat tükrében. Az Olvasó

talán tudja, hogy hozzám közel áll ez a téma. A közigazgatási bíráskodás újjáteremtése a rendszerváltás egyik legtovább fennálló adóssága volt. Ahogyan a szerzők helyesen látják: „Magyarországon a közigazgatási perek polgári perrendtartásbeli szabályozása a közigazgatási eszköztár bővülése nyomán már nem volt képes azt a teljes körű bírói jogvédelmet biztosítani, amelyet a jogállamiság és a hatalommegosztás alkotmányos elvei, illetve az európai jog megkövetel”. A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény előkészítésénél az volt a cél, hogy egyrészt biztosítsa a közigazgatás aktusai felett a teljes körű bírói kontrollt, másrészt javítsa az ítélkezés színvonalát. A rendszer része lett volna a Közigazgatási Felsőbíróság is, amelynek felállítása azonban nem kapta meg a szükséges kétharmados parlamenti támogatást. Emlékszünk az ezekkel kapcsolatos vitákra. Nem titkolom, az ellenvélemények egy részét teljesen alaptalannak tartom: semmilyen szakmai vagy politikai szándék nem volt arra, hogy az új intézmény szervezeti és működési szabályai, a bírák kinevezési rendszere akár csak minimálisan is csorbítsa a bírói függetlenség elvét, amelyet magam többször is a magyar alkotmányosság állócsillagának neveztem. Az itt megjelenő tanulmány reményeim szerint segít majd abban, hogy a vitát visszaterelje a jóhiszemű szakmaiság medrébe. A magyar jogrendszer és a magyar jogászok képesek lennének arra, amire európai kollegáik, hogy ti. a közigazgatás felett magas színvonalú és független ellenőrzést gyakoroljanak.

Szeretném az Olvasó figyelmébe ajánlani a talán kevésbé szenzációs, de a magyar jogászképzés, a magyar jogi kultúra fejlődése szempontjából fontos beszámolót az Igazságügyi Szolgálatok Jogakadémiájának első két éves tevékenységéről. A 2014-ben, hivatalba lépésemkor elfogadott önálló igazságügyi politikánk egyik célkitűzése volt, hogy az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó valamennyi hivatásrend képviselői minél magasabb színvonalon segítsék elő az igazságszolgáltatás hatékony működését, a belé vetett közbizalom erősödését. Ennek megvalósítása érdekében határoztuk el akkor ennek az országos képzési, továbbképzési centrumnak a létrehozását, amely 2015. szeptember 1-jén meg is valósult, és azóta számos eredmény fűződik hozzá.

Köszönöm azoknak, akik írják, és azoknak is, akik kézbe veszik folyóiratunkat. Benevolentii lectori salutem!

Trócsányi László

Interjú Völner Pál parlamentari államtitkárval

„Az, hogy valami jogilag rendben van, az önmagában nem elegendő.”

Az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkárával, Völner Pállal többek között az Európai Bizottság előtt lévő aktuális magyar ügyekről, az eljárások során adható – és kapható – jogi, illetve politikai válaszokról beszélgettünk.

Mi következhet jogi szempontból az Európai Bíróság ítéletéből? Mi várható az ellenünk indított kötelezettségszegési eljárásban?

Ha politikai döntés születik, akkor a kvótaperrel kapcsolatos kötelezettségszegési eljárást az Európai Bizottság végigviszi, és az Európai Bírósághoz fog fordulni, hogy menjen teljesedésbe. Szeptember 26-án lejárt az Európai Unió kötelező betelepítési kvótájára vonatkozó ideiglenes határozat hatálya. Több nyilatkozat is elhangzott az utóbbi időben, az egyik a menekültügyi biztos, Dimitris Avramopoulosnak nyilatkozata volt. Amikor egy újságíró az önkéntes kvótákról kérdezte, válaszul elmondta, hogy tulajdonképpen nem önkéntes kvótákról van szó, ezek valójában kötelező jellegűek. De meg kell említeni az Európai Parlament elnökének, Tajani úrnak a kvóták megemeléséről szóló szeptember 9-i nyilatkozatát, vagy a brüsszeli szóvivő kijelentését, hogy szeptember 26-a után is él a kvóta. Van itt tehát egy jogértelmezési probléma: szeptember 26-a után lehet-e még kötelezni a tagállamokat ennek a kötelező kvótának a teljesítésére, amely – szerintünk – az akkori szükséghelyzetben volt indokolt? Vagy mely tagállamokat lehet erre kötelezni? Akik már szeptember 26-a előtt vállalták azt, de nem merítették ki, vagy akár más tagállamokat is? Ezek mind-mind olyan kérdések, amelyek előttünk állnak. Nem bízom abban, hogy itt vége van az ügynek, de nekünk is vannak olyan érveink, amelyek az ítéletben foglaltatnak, és a javunkra fordíthatóak.

A külföldről finanszírozott szervezetekre vonatkozó törvény miatt indult kötelezettségszegési eljárás melyik szakaszban tart most?

Ebben a kötelezettségszegési eljárásban indokolt véleményt kaptunk a Bizottságtól, amelyre egy hónapos válaszadási határidőnk van.

Ha lennének statisztikai adataink, hogy hány szervezet az, aki kapott külföldi finanszírozást, akkor nagyon egyszerű képet kapnánk. Vannak szervezetek, amelyek büszkék arra, hogy külföldi finanszírozással is rendelkeznek, a Vöröskereszt sose



tagadta, de a Máltai Szeretetszolgálat is ebbe a körbe tartozik, tehát a karitatív, illetve valóban a köz javát szolgáló szervezeteknek ez mindössze egy adminisztratív lépés, amely a működés egyik új, ugyanakkor természetes velejárója. Azoknál okoz ez problémát, akik valójában nem is civil szervezetek, hiszen politikai terepen vitézkednek. Ezek, illetve vezetőik, képviselőik hangoztatják azt folyamatosan, hogy ez a szabályozás sérti a demokratikus értékeket, elveket – továbbá más hasonló dolgokat mondanak, amiket ugye már megszokhattunk tőlük. Különböző alapjogi dokumentumok elvont értelmezésével próbálják ebbe a körbe vonni a törvényt, holott alapjogokat egyáltalán nem sért egy ilyen pénzügyi átláthatóságot biztosító szabályozás. Tehát itt is várható még vita a felek között, mert más megközelítésben tárgyaljuk az ügyeket. Az EB kifogása szerint a regisztráció gátolja a tőke szabad áramlását, de ez nem felel meg a valóságnak, hiszen továbbra is bárhonnán kaphat támogatást egy civil szervezet. Azért van szükség az átláthatóságra, mert látható, hogy világszerte a civil szervezeteknek nevezett NGO-k beavatkoznak a politikai folyamatokba, nem vonatkozik rájuk a párttörvény és a szabályozás alól kibújva befolyásolják a közvéleményt. Az Egyesült Államokban és Izraelben is van hasonló törvény, sőt az EU maga is készült egy hasonló szabályozásra, bár megjegyzem, hogy pont ennek az ügynek a kapcsán annak a tárgyalása megállt. Ebből is látszik, hogy politikai erőterbe került ez a téma.

Államtitkár Úr az Emberi Jogi Munkacsoport keretei között is megismerheti a civil szervezetek véleményét. Szóba került a Civiltörvény módosítása az üléseken?

A kormány öt évvel ezelőtt, 2012. februári határozatában [1039/2012. (II. 22.) Korm. határozat] rendelkezett az Emberi Jogi Munkacsoport életre hívásáról, melynek fő feladata, hogy figyelemmel kíséresse az emberi jogok érvényesülését Magyarországon, konzultációt folytasson a civil szervezetekkel, érdekvéviselői és szakmai szervezetekkel, valamint alkotmányos szervezetekkel, emellett pedig elősegítse az emberi jogok magyarországi érvényesülésével kapcsolatos szakmai kommunikációt. A Munkacsoport 2012-es alakuló ülésén döntött az Emberi Jogi Kerekasztal létrehozásáról, amelynek jelenleg 65 civil szervezet a tagja, valamint további 51 szervezet vesz részt meghívottként a tematikus munkacsoportok munkájában. A Kerekasztal 11 tematikus munkacsoport keretében végzi munkáját, ezek közül kettőben államtitkári feladatomból adódóan elnöki tisztséget látok el. Az Egyéb Polgári és Politikai Jogokért Felelős Tematikus Munkacsoport keretében a Civiltörvény módosítását is megbeszéljük. Mivel képviselői előterjesztés volt a Parlamentben, tényleges kormányzati egyeztetésre nem is kerülhetett sor. Ennek ellenére részletesen ismertettük az általános vitában elhangzottakat, a törvény tartalmát, sőt módosítást is átvezettünk, ami a határidőket érintette. Ráadásul olyan szervezeteket is meghívtunk, akik nem tagjai a Munkacsoportnak, de élénk érdeklődést mutattak a téma iránt, tehát nemcsak a TASZ, hanem a Helsinki Bizottság és Transparency International Magyarország képviselői is jelen voltak. A tárgyalás alapja részükről az volt, hogy a képviselői indítvány kerüljön visszavonásra. Így azért, valljuk be, nehéz kompromisszumokat kötni és figyelembe venni az elképzeléseket.

A büntetőeljárásról szóló törvényről viszont elmondható, hogy szakmai és politikai konszenzuson alapuló kódex született, amelyben Államtitkár úrnak komoly szerepe volt.

Miniszter úr elhatározása és érdeme ez, parlamenti államtitkári megbízatásomból adódóan akkor kaptam fontos szerepet, amikor parlamenti erőterbe került az ügy, és elfogadásához a politikai pártok hozzájárulása kellett, hiszen kétharmados törvényről beszélünk. Úgy gondolom, hogy megfelelő kompromisszumokkal át tudtuk vinni a törvényt. Most a kiegészítő, ún. salátatörvény van még hátra, remélem ott is sikerül felülemelkedni a napi politikai csatározásokon, és le lehet zárni a kódexhez kapcsolódó jogalkotási folyamatot, ahogy a többi nagy eljárási törvény, a közigazgatási rendtartás, a közigazgatási perrendtartás és a polgári perrendtartás esetében is történt.

Mit emelne ki az új büntetőeljárásról szóló kódex újításai közül?

Olyan újításokat sikerült többek között bevezetni, hogy hosszas eljárások nélkül, egyszerű ügyekben első fokon a bíróság előtt az ügyészség és a terhelt kvázi meg tudnak állapodni, megállítva ezen a ponton a büntetőeljárás folyamatát. Nagyon fontos, hogy a másodfokú bíróság kivételes esetben tud csak hatályon kívül helyezni. Ezek mind-mind olyan irányba ható

változások, amelyek lerövidítik az eljárások határidejét, ugyanakkor növelik a hatékonyságát, mindezt úgy, hogy nem sérülnek a terhelt jogai. Általában a jogok kiszélesítése a határidők és a hatékonyság ellen hat, de sikerült megtalálni a megfelelő kompromisszumot.

Államtitkár úr 16 évig dolgozott ügyvédként. Az ügyvédi pályán szerzett tapasztalatait mennyire tudja hasznosítani az államtitkári munka során?

2006-ban kényszerből, az összeférhetetlenség miatt kellett megválnom az ügyvédi praxisomtól, de mindaz a tapasztalat, amit oktatósi, infrastruktúra, egészségügyi területen tudtam szerezni ügyvédként, segít abban, hogy egy ügyet ezzel a külsős látásmóddal tudjak megközelíteni.

Tudna említeni egy példát?

Amikor a civil szervezetek bírósági bejegyzésének az elhúzóásával kapcsolatos szabályozásról tárgyaltunk, akkor saját tapasztalatból ismertem azt a problémát, amit mások is jeleztek, hogy az ügyészek által gyakorolt törvényességi felügyelet, az ügyészek szerepének növekedése lelassította az eljárást. Az a lehetetlen helyzet állt elő, hogy amikor egy céget jegyeztet be az ügyvéd, és pénzért dolgozik, azt meg tudja csinálni néhány nap alatt, amikor pedig ingyen segítkezik egy társadalmi szervezetnek, olyan mintha szakmailag lejártná magát azzal, hogy kétszer-háromszor „visszalövik a startvonalra.” Egy ilyen személyes tapasztalat sokat segíthet a jogalkotásnál.

Államtitkár úr korábbi nyilatkozataiban szokta hangsúlyozni, hogy jogi választ vagy politikai választ ad, illetve kap. Hogyan látja a jog és a politika viszonyát az aktuális kérdésekben?

Vannak jogi válaszok, gazdasági válaszok, politikai válaszok, amelyeket társadalmi válaszoknak is nevezhetünk. Például korábbi közéleti tevékenységem során tapasztaltam, hogy gazdaságilag bármikor bebizonyítható, hogy egy vasútvonalat be kell zárni, mert hatalmas támogatást igényel. Ugyanakkor a közösségi közlekedés az egész világon állami támogatást igényel, Németországban is, és ennek társadalmi haszna is van, tehát nem lehet racionálisan, pusztán a számok alapján dönteni. Ugyanígy, ha valamit tisztán jogilag gondolunk át, a legegyszerűbb jogi megoldásnak is lehetnek olyan hatásai, amelynek az árát inkább hosszú távon, elterítve kellene, hogy megfizessen a társadalom. Nyilván számtalan jogi választ lehet adni egy adott ügyre, az egyetemen is tanultuk, hogy akkor van jó válaszunk, ha legalább két válaszunk van egy jogesetre. Ha azt vesszük, az is egyfajta jogi megoldás, amit az Európai Unió választott a migráció ügyében, lehet, hogy jogilag tökéletes is ez a megoldás, csak tönkreteszi a kultúránkat, a környezetünket, a biztonságérzetünket, és kiszolgáltat bennünket a terrorizmusnak. Az, hogy valami jogilag rendben van, az önmagában nem elegendő, mindig használnunk kell azt a belátási képességünket is, amit nem csak a jog határoz meg, a jog felett ott kell lenni a természetjognak is.

Az interjút készítette: dr. Dobrotka-Mayer Annamária
Budapest, 2017. október 18.

Trócsányi László*

Gondolatok a külföldről támogatott civil szervezetekről



Magyarországon és egész Európában a XX. század második felétől és különösen napjainkban a civil társadalom felértékelődött. A demokráciában fontos, hogy a polgárok részt tudjanak venni a közügyek megvitatásában, ez a részvételi demokrácia egyik formája. Ez a jelenség üdvözlendő. A civil társadalom azonban sokrétű. Megkülönböztethetjük egyrészt a tisztán helyi szervezeteket, másrészt azokat, amelyek nemzetközi szervezetek helyi képviselői, tevékenységük pedig messze túlmutat az államhatárokon. Míg az előbbieket helyi célt szolgálnak és általában csak hazai pénzügyi forrás áll a rendelkezésükre, az utóbbiak a legtöbb esetben külföldi támogatást kapnak, amely alkalmassá teszi őket arra, hogy meghatározó szerepet töltsenek be a közéletben. Ezt legfőképpen azok használják ki, amelyek legfőbb feladatuknak a jogvédelmet, az emberi jogok védelmét, a társadalom nevelését tartják, ideológiai és politikai funkciót töltenek be, politikai felelősség nélkül. Az emberi jogok individualista, kiterjesztő értelmezése révén úgy tűntek fel magukat, mint a helyes, egyetlen jó, modern álláspont képviselőit. Fontosnak tartják a képzést, aktivistáik révén a társadalom szélesebb körét is meg kívánják szólítani. Egyfajta – elsősorban baloldali – elitnek tartják magukat, akik eszmeileg élen járnak és a helyes utat mutatják meg a társadalomnak. Intézményekről (pl. család, házasság), értékekről foglalkoznak, a jogokat elsősorban ideológiai alapon értelmezik. A velük egyet nem értők vélhetőleg populisták, vagy legalábbis olyanok, akik nem értik a kor szelét. Ezen nem kormányzati szervezetek (a továbbiakban: NGO-k) feladata a morál, a közmorál kialakítása és képviselése, a média által is támogatott deliberatív demokrácia megvalósítása, ezáltal is csökkentve a „törvényhozási demokrácia legitimitását az értelmiségi csoportokban és a bírák törvényhez kötöttsége helyett az attól elszakadó, szabad morális bírói döntés elméleteinek támogatását”.¹

E szervezetek – nemzetközi hálózatban, centralizáltan és hierarchikus viszonyban működve, a döntéshozatal minden stratégiai központjában biztosított jelenléttel – már évtizedek óta részt vesznek a hatalom klasszikus geometriájának átforgatásában.² Munkájuk hozzájárul a törvényesség és

a hatalomgyakorlás új formájának megjelenéséhez, alapjaitól forgatva fel ezzel a klasszikus alkotmányjogot, ami a XXI. század egyik nagy kihívását jelenti. Ezen politikai legitimitáció nélküli, de politikai funkciót betöltő NGO-k számos olyan eszköz birtokában vannak, melynek köszönhetően kézzelfogható hatást gyakorolhatnak a többségi demokráciára, befolyásolhatják, sőt akár meg is kérdőjelezhetik azt. Bertrand Mathieu, a Sorbonne Paris 1 professzora szerint ezen szervezetek oligarchikus hatalomként működnek, hatalmuk nem a nép akaratából vagy a nép többségi szavazatának kifejeződéséből ered.³ Béatrice Pouligney, az Institut d'Études Politiques de Paris kutatója teszi fel a kérdést: „Kit és milyen alapon képviselnek? Ki finanszírozza őket...? A legtöbb esetben visszautasítják az e kérdésekről szóló vitákat arra való hivatkozással, hogy e szervezetek nem egyedi érdekek védelmében állnak ki, hanem az emberiség érdekéért küzdenek”.⁴

A nem kormányzati szervezetek jelentőségének egyidejű elismerése mellett szólni kell e szervek felelősségéről is. E kérdés nem kerülhető meg, hiszen az államok politikai, biztonsági és gazdasági érdekeiről van szó. A globalizációval a pénz és tőkemozgások diverzifikálódtak, és messze túlmutatnak az országhatárokon, gyakran kikerülve az állami ellenőrzést. Egyre gyakrabban találkozhatunk az egyes országokban olyan sajtóhírekkel, melyek leleplezik azt a nyomást és megfélemlítést, melyet jelentős külföldi befolyásolás gyakorol a nem kormányzati szervezeteken keresztül a demokratikusan megválasztott hatalom gyakorlóira, illetve amikor így illicit módon kívánnak befolyást érvényesíteni. A befolyásszerzés különböző célokat szolgálhat. Egyrészt lehet vallási cél (pl. iszlám befolyás erősítése Nyugat-Európában),⁵ lehet geopolitikai érdek (pl. orosz érdekek érvényesítése

3 Bertrand MATHIEU: *Le droit contre la démocratie? LGDJ*, Paris, 2017. 158–159. p.

4 Ld. Béatrice POULIGNEY: *Le rôle des Ong en politique internationale*. www.revue-projet.com/articles/2002-1-le-role-des-ong-en-politique-internationale, „Qui représentent-ils et sur quelles bases? Qui les finance?... Pour la plupart, ils refusent cette discussion au motif qu'ils ne défendent pas un intérêt particulier mais ceux de l'humanité dans son ensemble”.

5 <http://www.la-croix.com/Religion/Islam/LArabie-saoudite-premiere-source-financement-lislam-extremiste-britannique-2017-07-06-1200860997>, http://www.lexpress.fr/actualite/societe/religion/l-argent-de-l-islam_497530.html

* Trócsányi László: Igazságügyi Minisztérium, igazságügyi miniszter; Szegedi Tudományegyetem, egyetemi tanár.

1 Lásd POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam felemelkedése*. Pázmány Law Working Papers, 2017/1 (<http://www.plwp.jak.ppke.hu>).

2 Ld. Béatrice POULIGNEY: *Le rôle des Ong en politique internationale*. www.revue-projet.com/articles/2002-1-le-role-des-ong-en-politique-internationale/

egyes keleti vagy északi államokban),⁶ vagy ideológiai nézetek terjesztése érdekében nyújtott pénzügyi források (pl. Nyílt Társadalom Alapítvány⁷ által nyújtott támogatások). Számos országban, így például Franciaországban,⁸ Belgiumban,⁹ Írországban,¹⁰ a balti államokban, Oroszországban vagy Magyarországon is vita tárgyát képezi az NGO-k részére külföldről érkező pénzügyi források átláthatóságának biztosítása. Olaszországban a migrációban érintett NGO-knak egy, a belügyminiszter által elkészített magatartási kódexnek kell alávetniük magukat.¹¹

Noha a civil szervezetek működése rendkívüli módon felértékelődött, érdekes módon ma egyetlen nemzetközi jogforrás sem ad támpontot arra, hogy a civil szervezetek pénzügyi átláthatóságát hogyan kell biztosítani. Az egyesülési jognak és a véleménynyilvánítás szabadságának az elismerésén túl sem a nemzetközi szerződések, sem a nemzeti alkotmányok nem tartalmaznak semmilyen utalást a civil szervezetek finanszírozhatóságát illetően. Csupán néhány, mindössze *soft law* értékkel rendelkező dokumentum foglalkozik részletesebben a nem kormányzati szervezetek működésének szabályaival. Ismereteink szerint nincsenek is bírói döntések e témakörben. Nem került kikutatásra, hogy vajon az alapítványok közötti pénzmozgások (A alapítvány célja egy B alapítvány támogatása, melynek célja egy C alapítvány támogatása, míg A, B és C alapítványok eltérő országokban található) milyen mértékben kapcsolódhatnak pénzmossáshoz vagy egész egyszerűen adóelkerüléshez. Európában tehát ma nincs olyan kánon, amely az NGO-k külföldről történő finanszírozására útmutatóként szolgálna. Az NGO-k átlátható működése ma nem minden esetben biztosított, az egyes országok megoldásai is eltérőek.¹² A probléma rendezése egyre sürgetőbb, talán erre tekintettel is 2016-ban az Európa Tanács főtítkára felkérte a Velencei Bizottságot, hogy vizsgálja meg a civil szervezetek finanszírozására vonatkozó nemzeti szabályokat, és fogadjon el egy ajánlást a témakörben. Ez a vizsgálat még folyamatban van, reményeink szerint annak elkészülte egyfajta hiteles iránymutatóként is szolgálhat a későbbiek folyamán. Emellett az Európai Parlament ez év márciusában tett indítványt a nem kormányzati szervezetek uniós költségvetésből történő finanszírozásának ellenőrzéséről szóló állásfoglalás

elfogadására, több átláthatóságot és pénzügyi felelősséget követelve.¹³

A jelenség amúgy nem új, erre reagált elsőként az Amerikai Egyesült Államok, már 1938-ban, a Foreign Agents Registration Act (FARA) nevű törvénnyel, amely a mai napig hatályban van, és amelynek kontroll-rezsimjét az amerikai igazságügyi minisztérium ma is aktívan működteti.¹⁴ Az Amerikai Egyesült Államokban jelenleg 516 ilyen FARA-regisztrációra kötelezett, politikai jellegű ügynöki tevékenységet ellátó szervezet működik.

Az Amerikai Egyesült Államokon túlmenően Oroszország¹⁵ fogadott el e tárgyban jogszabályt. Az Európa Tanács Velencei Bizottsága két véleményben is foglalkozott az orosz jogi szabályozással. A Velencei Bizottság véleményében elismerte, hogy egyes államok esetenként problémaként tekintenek az NGO-k külföldről érkező támogatására.¹⁶ Erre több legitím ok is lehetséges. A Velencei Bizottság tudomásul veszi, hogy a külföldi forrásokból finanszírozott NGO-k átláthatóságának biztosítása, annak érdekében, hogy azokat ne használják külföldi politikai célokra, szükségesnek tekinthetők „*egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében*”, az Emberi Jogok Európai Egyezménye 11. cikkének 2. bekezdésében foglaltaknak megfelelően.

Az orosz megoldás érthető módon nem nyerte el az Európa Tanács Velencei Bizottságának a tetszését, figyelemmel arra, hogy a jogi szabályozás – mert a jogszabályban az érintett civil szervezetek „*külföldi ügynök*” szervezetként lettek megjelölve – kizárólag csak azon szervezetekre vonatkozott, amelyek politikai jellegű tevékenységet látnak el, illetve hiányoztak a megfelelő tartalmi és eljárási garanciák az adminisztratív szankciókkal szemben. A Velencei Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a törvény közvetlen hatása az, hogy gyanút és bizalmatlanságot ébreszthet a nyilvánosságban

13 Lásd Markus Pieper jelentéstervezetét a nem kormányzati szervezetek költségvetési forrásból történő finanszírozásának ellenőrzéséről [2015/2345(INI)], <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=hu>

14 <https://www.fara.gov/>;
<https://www.state.gov/j/drl/rls/fs/2017/266904.htm>

15 CDL-AD(2014)025 English 27/06/2014 - Public Opinion on Federal Law n. 121-fz on non-commercial organisations (“law on foreign agents”), on Federal Laws n. 18-fz and n. 147-fz and on Federal Law n. 190-fz on making amendments to the criminal code (“law on treason”) of the Russian Federation, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)025](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)025) és [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)020-e)

16 A téma általános jelentőségét mutatja, hogy a Velencei Bizottság átfogó elemzést folytat az egyesületek külföldi támogatásával kapcsolatban (jelen tanulmány lezárásakor ez áll még rendelkezésre), és ehhez kapcsolódóan nemzetközi kerekasztal konferenciát is szervezett a jogi diskurzus elmélyítése érdekében.
895/2017 – Study on Foreign Funding of Associations
http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?v=ongoing
Foreign funding of non-governmental organisations - Round-table
<http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2459>

6 <http://en.delfi.lt/nordic-baltic/kremlins-millions-how-russia-funds-ngos-in-baltics.d?id=68908408>

7 A Nyílt Társadalom Alapítvány (USA) célja: The OSI works to advance human rights and equality around the world in law, governance and society, through programmes that emphasise the rights of minorities. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/financements-prives>

8 <https://www.nytimes.com/2017/04/14/opinion/poutine-peut-il-influencer-lelection-francaise.html>

9 https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_koen-geens-compte-contraindre-les-asbl-a-reveler-leurs-sources-de-financement?id=9591183

10 <http://www.independent.ie/irish-news/billionaire-soros-funding-groups-fighting-to-repeal-irish-abortion-ban-34980624.html>

11 <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2017/07/26/97001-20170726FILWWW00032-italiemigrants-code-de-conduite-pour-les-ong.php>

12 Lásd http://www.lemonde.fr/savoirs-et-connaissances/article/2003/06/25/sylvie-brunel-les-ong-et-la-mondialisation_325356_3328.html

az érintett szervezetek ellen, valamint megbélyegzi ezeket, ezért dermesztő hatással van a tevékenységükre. Ez a hatás túlterjed az átláthatóság szándékán, amelynek biztosítása állítólag a vizsgált törvény egyetlen célja. Minderre tekintettel a Velencei Bizottság éles kritikával illette az orosz szabályozást, és nem fogadta el azt az érvelést, mely szerint Oroszország az Amerikai Egyesült Államok szabályozását vette alapul.

Magyarországon a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról a 2017. évi LXXVI. törvény rendelkezik. A törvényjavaslat benyújtója három országgyűlési képviselő,¹⁷ az Igazságügyi Minisztérium szakmai segítséget nyújtott a törvényjavaslat előkészítéséhez. Ennek megfelelően az elfogadott törvény figyelembe kívánta venni azokat a kifogásokat, amelyeket a Velencei Bizottság az orosz ügyben megfogalmazott. A törvény preambuluma egyrésztől elismeri az egyesülés szabadságát, az ez alapján létrehozott szervezetek a demokratikus önszerveződés fontos szereplői, amelyek működésükkel hozzá tudnak járulni a demokratikus ellenőrzéshez, a közügyek megvitatásához és a közvélemény formálásához. E szervezeteknek azonban társadalmi szerepvállalásukra tekintettel is átláthatónak kell lenniük, ezért a törvény fontosnak tartja, hogy a külföldről származó forrásaikat a törvényben meghatározottak szerint feltárják. Ez azt is jelenti, hogy a civil szervezeteknek, melyeket a társadalom olyan előjogokkal ruházott fel, hogy alapvető társadalmi szerepvállalásukat betölthessék, nemcsak előjogaik lehetnek, hanem kötelezettségeik is, például, hogy legalább részben tárják fel, ha külföldről finanszírozzák őket. A törvény szerint azokat a pénzügyi vagy egyéb nem vagyoni jellegű juttatásokat kell közzétenni, amelyek egy adóévben egyenként vagy összesítve elérik a pénzmossa és a terrorizmus finanszírozásának megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény 6. § (1) bekezdésében meghatározott összeg kétszeresét (7,2 millió forint). A bejelentést tartalmazó formanyomtatványt a civil és egyéb cégeknek nem minősülő szervezetek nyilvántartásához (egy már meglévő nyilvántartáshoz) kapcsolja. Ezen kötelezettség addig terheli a külföldről támogatott szervezetet, amíg az a törvény alapján külföldről támogatott szervezetnek minősül.¹⁸ Abban az esetben, ha egy szervezet fenti kötelezettségének nem tenne eleget, akkor egy több fokozatos eljárás következik, amelyben az érintett mindvégig élhet jogorvoslati jogával.

Mint látható, e fenti szabályozás teljes mértékben eltér a már említett amerikai és orosz rendelkezésektől; jogállami keretek között, egységes jelleggel kívánja szabályozni a külföldről származó pénzügyi támogatások átláthatóságát.

A Velencei Bizottság az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének felkérésére megvizsgálta a magyar szabályozást.¹⁹

17 A törvényjavaslat benyújtói: Gulyás Gergely, Kósa Lajos és Németh Szilárd (Fidesz).

18 2017. október 25-éig összesen 54 külföldről támogatott szervezet regisztrálta magát a bíróságnál; <http://civil.info.hu/kulfoldrol-tamogatott-civil-szervezetek>

19 CDL-AD(2017)015-e Hungary – Opinion on the Draft Law on the Transparency of Organisations receiving support from abroad,

Noha az Országgyűlés a Velencei Bizottság előzetes véleményét is figyelembe véve fogadta el a törvényt, bizonyos szintű véleménykülönbség az Országgyűlés és a Velencei Bizottság között továbbra is fennmaradt. A Velencei Bizottság szerint stigmatizáló hatása van annak, hogy a sajtótermékekben és egyéb kiadványokban fel kell tüntetnie azt, ha egy szervezet külföldről támogatott szervezetnek minősül. Ezzel szemben joggal mondható, hogy ezen kötelezettség aligha lehet megbélyegző, hiszen az érintettek egy része a nyilvános éves beszámolóiban eddig is – a számviteli szabályok szerint – fel tüntette külföldről származó pénzügyi forrásait, nyilván nem önmaga megbélyegzése céljából.

A Velencei Bizottság által elfogadott véleményben a jogi érvek egyébként mindig a politikai kontextusok alapján kerültek elemzésre. A vélemény szerint a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvény legitim célt szolgál és a „külföldről támogatott szervezet” megjelölés objektíve semleges és leíró jellegű, azonban az „aktuális magyarországi összefüggésbe” helyezve a törvény hátrányosan befolyásolhatja a szóban forgó szervezetek jogszerű tevékenységét. Ennek alapján az állapítható meg, hogy amennyiben ezt a törvényt egy, az Európai Uniót alapító ország fogadta volna el, akkor nem lenne vele gond, a törvény elfogadása legitim célt szolgálna, és rendelkezései arányosak lennének. De miután a magyar kormány a liberális demokráciát érintő kritikákat fogalmazott meg, ezáltal a Velencei Bizottság szerint a politikai kontextusok alapján a törvény már sérti az egyesülési jogot és a jogállamiságot. Ez a kettős mérce sérti az államok egyenlő megítélésének elvét, különös tekintettel arra is, hogy a magyar Országgyűlés a Velencei Bizottság végső véleményének elfogadását megelőzően a bizottság előzetes véleményében foglalt javaslatok többségét elfogadta és beépítette a törvénybe.

A törvény elfogadását követően néhány civil szervezet bejelentette, hogy polgári engedetlenséget hirdet, és a törvény előírásainak nem fog eleget tenni. A jog – per definitio nem – nem ismeri a polgári engedetlenség intézményét, de ha ismerné, akkor a jelenség már nem is lenne polgári engedetlenség. E körben sokak számára alapmű Henry David Thoreau: Civil Disobedience című írása,²⁰ mely szerint az állampolgár morális okból kényszerülhet engedetlenségre, de viselnie kell a következményeit, a polgári engedetlenség nem egy mottó, ami alatt a káosz megengedett. Ez azonban már a jogon kívüli világhoz tartozik. A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságával kapcsolatos jogszabályt illetően mindenki számára megfelelő jogorvoslati eszközök állnak rendelkezésre, ezért a meghirdetett polgári engedetlenség nem indokolható.

A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvény rendelkezéseit az Európa Tanácson túlmenően az Európai Bizottság is górcső alá vette, és kötelezettségességi eljárást indított az uniós jog vélt sérelme miatt

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)015-e)

20 <http://xroads.virginia.edu/~hyper2/thoreau/civil.html>

2017 júliusában. A Bizottság azt sérelmezi, hogy a magyar szabályozás szükségtelenül és aránytalanul akadályozza a tőkeáramlás szabadságát. A teljesség kedvéért érdemes megemlíteni, hogy amíg a magyar szabályozás csupán egy utólagos regisztrációt követel meg egy bizonyos összeghatár felett – azaz a tőke áramlása fogalmilag nem kerülhet korlátozásra – addig egy uniós szabályozás eredményeként az Európai Unió az Unió politikáinak kialakításában és végrehajtásában közreműködő szervezetek és önfoglalkoztató személyek számára kötelezővé teszi a lobbisták előzetes nyilvántartásában való regisztrációját. Az átláthatósági nyilvántartás²¹ abból a célból jött létre az Európai Parlament és

a Bizottság közötti megállapodás révén, hogy tájékoztatást nyújtson arról, hogy mely gazdasági szereplők milyen érdekeket próbálnak érvényesíteni, és milyen költségvetésből. Ebben a kontextusban érdemes azt is megemlíteni, hogy az összesen hat kategóriában nyilvántartottak második legnagyobb csoportját a nem kormányzati szervezetek alkotják. Így nagy várakozással tekint a Magyar Kormány az ügy kiemenetelére, ami – bárhogyan alakuljon – döntően fogja befolyásolni az Európai Unió államaiban e rendkívül aktuális kérdés rendezését.

²¹ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=hu>

Salgó László Péter*

Az egyeztetési kötelezettség elmulasztása a jogszabály-előkészítés során



Az Igazságügyi Minisztérium kiemelt szerepet tölt be a kormányzati jogszabály-előkészítés során. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet szerint az igazságügyi miniszter a Kormánynak az igazságügyért felelős tagja. Ennek keretében felel a jogalkotás szakmai színvonaláért, amelyet a jogalkotásról szóló törvény határoz meg.¹ A jogszabályok előkészítése – és a törvények esetén azok parlamenti tárgyalása – során ezért az Igazságügyi Minisztériumban folyamatosan vizsgáljuk, hogy a tervezetek megfelelnek-e a jogalkotási követelményeknek. E vizsgálat a kormányzati jogszabály-előkészítésben egy hosszú és több elemből álló folyamat.²

A minisztériumi munkafolyamatok bemutatása, vagyis hogy egy jogszabálytervezet előkészítése során a tárca mit és hogyan vizsgál meg, a feladat összetettsége miatt nagyon nagy terjedelmet igényel, ami bőven meghaladná a Fontes Iuris egy teljes lapszámának kereteit is. Annak érdekében, hogy betekintést nyújthassak a jogalkotás szakmai követelményeinek érvényesítésére irányuló folyamatba, az egyeztetési kötelezettséggel kapcsolatban mutatom be, hogy az Igazságügyi Minisztérium milyen szempontokat vizsgál.

Ennek keretében kitérek az egyeztetési kötelezettséget szabályozó jogszabályokra, valamint a kapcsolódó alkotmánybírói és köztársasági elnöki gyakorlatra (amely mint látni fogjuk, talán elmondható, hogy a legnagyobb hatást gyakorolja a kormányzati jogszabály-előkészítési folyamatokra e vonatkozásban). A vizsgálatot a jogszabály-előkészítési tevékenységre folytatom le, mert tárcánk ebben a folyamatban vesz részt, amely kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az nem része a jogalkotási folyamatnak, hanem azt megelőző fázis, amely során a jogszabályok egyeztetésének kötelezettsége az előterjesztőt terheli, így a kormányzati előterjesztések során a Kormány politikai, és mint látni fogjuk bizonyos esetekben jogi felelőssége, hogy a jogszabályokban foglalt egyeztetési kötelezettségeknek eleget tegyen.³

1. AZ EGYEZTETÉSI KÖTELEZETTSÉGET TARTALMAZÓ JOGSZABÁLYOK

1.1. ÁLTALÁNOS EGYEZTETÉSI KÖTELEZETTSÉG

Az Alaptörvényünkben – szemben a korábbi Alkotmánnyal⁴ – nincsen az egyeztetési kötelezettségre vonatkozó szabályozás. Ez amiatt is fontos, mert az Alaptörvény – Vegyes és záró rendelkezéseinek 5. pontja – szerint az Alaptörvény hatálybalépése előtti alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítették. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket akkor használhatja fel, ha az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.⁵ Figyelemmel arra, hogy a társadalmi szervezetekkel való egyeztetés kapcsán az Alaptörvény már nem tartalmaz rendelkezést, ezért az általános, külön törvényben nem nevesített véleményezési joggal összefüggő, a korábbi alkotmányon alapuló alkotmánybírói gyakorlatot a tanulmányban azért mutatom be, hogy így szemléltessem, hogy hogyan alakult ki az egyeztetési kötelezettségre vonatkozó, ma is irányadó jogszabály-előkészítési gyakorlat.

Az alaptörvényi szabályok mellett – ellentétben a korábbi, jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénnyel – a hatályos jogalkotásról szóló törvény (a továbbiakban: Jat.) csupán utalást tartalmaz a jogszabályok előkészítése során biztosítandó véleményezési kötelezettségekre.⁶ Ennek oka, hogy 2010-ben az az Országgyűlés

4 A korábbi Alkotmány 36. §-át a társadalom részéről úgy értették, hogy „a Kormány együttműködési kötelezettsége az érdekelt társadalmi szervezetekkel” szövegrész alkotmányi szintű parancsként értelmezhető összeolvasva a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 27. § c) pontjával, azonban az Alkotmánybíróság már a korai határozataiban kimondta, hogy az általános egyeztetési kötelezettség elmaradása (amennyiben ez más alkotmányban foglalt szabályt nem sért) a Kormány politikai felelősségét érinti, de közjogi érvénytelenséget nem okoz, és alkotmányos ajánlásként értelmezhető [30/199. (VI. 5.) AB határozat, amelyre az Alkotmánybíróság később is hivatkozott].

5 Ezt már az Alaptörvény negyedik módosítását megelőzően is kimondta az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában (40. pont). Az Alaptörvény negyedik módosítását követően ezt csak megerősítette azzal, hogy az alaptörvényi szabályt és a korábbi alkotmányi szabállyal minden esetben össze kell vetni, és az érvelés felhasználhatóságát indokolni kell [13/2013. (VI. 17.) AB határozat 31. pont].

6 A Jat. 19. §-a megkülönbözteti a törvényben, a Jat.-ben és a Kormány ügyrendjében biztosított véleményezési jogot, ezekre ugyanakkor csak

* Salgó László Péter: Igazságügyi Minisztérium, jogszabály-előkészítés összehangolásáért és közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkár, a Magyar Közlöny felelős szerkesztője.

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

2 Lásd SALGÓ László Péter: *Az Igazságügyi Minisztérium szerepe a kormányzati jogszabály-előkészítésben*, Fontes Iuris, 2017. I. sz. 18. p.

3 165/2011. (XII. 20.) AB határozat.

az egyeztetési kötelezettséget egy új, önálló törvényben szabályozta, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvényben (a továbbiakban: Jet.).

A Jet. általános és a különös egyeztetési kötelezettséget is tartalmaz. Előbbivel kapcsolatban kimondja, hogy főszabály szerint minden jogszabálytervezetet egyeztetésre kell bocsájtani. Ez alól maga határoz meg kivételeket (egyik opcionális, a jogszabály-előkészítő mérlegelésétől függ⁷, a másik körbe pedig olyan területek tartoznak, amelyeknél az előkészítőnek nincs lehetősége mérlegelésre, nem lehet őket egyeztetésre bocsájtani⁸). Az egyeztetési kötelezettségnek a jogszabály-előkészítő úgy tesz eleget, hogy a tervezetet a kormányzati honlapon nyilvánosságra hozza, és lehetőséget biztosít a véleménynyilvánításra. A beérkezett véleményeket az előkészítő megvizsgálja, és azokról, illetve a velük kapcsolatos álláspontjáról összefoglalót helyez el a kormányzati honlapon.

Az általános egyeztetési kötelezettséggel hozható még kapcsolatba a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat is, amely a kormányzati jogszabály-előkészítéssel kapcsolatban határozza meg, hogy a kormányzati szereplőkkel, más állami és önkormányzati intézményekkel mikor és milyen módon kell egyeztetni.

A fentiek mellett a Jet. meghatároz egy másik egyeztetési formát is, a stratégiai partnerségi megállapodással rendelkezőkkel való közvetlen egyeztetést. A stratégiai partnerségi megállapodást meg kell különböztetni a Kormány által a gazdasági élet szereplőivel kötött partnerségi megállapodásoktól, ugyanis a Jet. szerinti megállapodásokat mindig az érintett minisztérium köti.⁹ A stratégiai partnerek számára a jogszabály tervezeteket a minisztérium közvetlenül küldi meg véleményezésre, és a stratégiai partner észrevételeiről közvetlen egyeztetést szoktunk tartani.

A Jet. szerinti általános egyeztetési kötelezettséget azonban egy olyan általános, a jogalkotótól származó szándéknak tekinthetjük, amelyben a törvényalkotó hatalom kifejezi az egyeztetés, mint a szélesebb körben megvalósuló jogszabály-előkészítés iránti elkötelezettségét, amely azonban nem tekinthető olyan jogi kötelezettségnek, amelyhez az adott jogszabály közjogi érvényessége kapcsolódik. Az Alkotmánybíróság nagyon plasztikusan (és a kormányzati megszervezés szempontjából is nagyon találóan) mondta ki az ezzel kapcsolatos állás-

pontját: „általános egyeztetési kötelezettségnek minden egyes társadalmi, érdekképviselői szervvel szemben való megtartása a jogalkotásra vonatkozó formai kritérium lenne, akkor a Kormány gyakorlatilag semmilyen rendeletet nem alkothatna, törvényjavaslatot nem készíthetne, hiszen mindig akadna újabb, magát érdekképviselőként meghatározó szervezet, amelynek véleményét ki kellene kérnie”¹⁰.

1.2. KÜLÖNÖS EGYEZTETÉSI KÖTELEZETTSÉG

A fentiekben ismertetett általános egyeztetési kötelezettségtől meg kell különböztetnünk a különös egyeztetési kötelezettséget, amelynek során az egyes jogszabályok kötelezik a jogszabály-előkészítőt arra, hogy a jogszabály tervezetét az érintett szervezetekkel, köztisztviselőkkel, érdekvédelmi szervezetekkel stb. egyeztesse.

A különös egyeztetési kötelezettségre vonatkozó előírás sem a korábbi Alkotmányban, sem az Alaptörvényben nem található. Ugyanakkor ilyen előírás számos jogszabályban található, amelyek közül csupán a törvényben foglalt szabályokat ismertetem, egyrészt az egyeztetési kötelezettséggel rendelkező szervezetek típusa, másrészt az egyeztetési kötelezettség „megfogalmazásából” származó kötöttség” szempontjából.

Amennyiben azt vizsgáljuk, hogy milyen szervezeteknek biztosított a jogalkotó véleményezéslehetőséget, akkor a szervek típusa alapján a következő csoportokat alkothatjuk:

- alkotmányos szervek esetében fennálló egyeztetési kötelezettség:
 - Országos Bírósági Hivatal elnöke^{11, 12, 13, 14, 15, 16, 17}
 - legfőbb ügyész^{18, 19, 20}
 - Országgyűlés elnöke^{21, 22, 23, 24, 25}

utaló szabályt alkalmaz. Részletesebben csupán az Európai Unió intézményeivel és tagállamaival folytatandó egyeztetési kötelezettséget szabályozza (8. alcím).

7 A Jet. 5. §-ában találhatóak meg e szabályok. Az 5. § (3) bekezdése szerint nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a fizetési kötelezettségekről, az állami támogatásokról, a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, az európai uniós, illetve nemzetközi forrásokból nyújtott támogatásokról, a nemzetközi szerződés kihirdetéséről, a szervezet és intézmény alapításáról szóló jogszabályok tervezeteit, továbbá azon anyagokat, amelyek elfogadásához sürgős közérdek fűződik. Ebben az esetben az előkészítő dönti el, hogy lehetőséget ad-e a véleményezésre.

8 A Jet. 5. § (4) bekezdése határozza meg azokat az eseteket, amikor tiltott az egyeztetésre bocsájtás. Ez akkor áll fenn, ha az egyeztetés Magyarország különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné.

9 Az Igazságügyi Minisztérium három stratégiai partnerségi megállapodást kötött, az Amerikai Kereskedelmi Kamarával, a Joint Venture Szövetséggel és a Magyar Versenyjogi Egyesülettel.

10 30/2000. (X. 11.) AB határozat.

11 A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 628. § (2) bekezdés a) és f) pont.

12 A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 225. § (1) bekezdés, (2) bekezdés a) és c) pont.

13 A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 76. § (1) bekezdés e) pont.

14 A közvetítő tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény 40. § e) pont.

15 Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény 13. § (7) bekezdés a) pont, 135. § (3) bekezdés a) és b) pont

16 A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 183. § b) pont.

17 A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 395. § (4) bekezdés a) és k) pont.

18 A büntetések, az intézkedések egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 434. § (2) bekezdés a) pont és (3) bekezdés c) pont.

19 Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 11. § (2) bekezdés f) pont.

20 A Rendőrségről szóló 101. § (2) bekezdés g) pont.

21 A büntetőeljárásról szóló 2017. XC. törvény 866. § (4) bekezdés a) pont.

22 A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 341. § (2), (4) és (5) bekezdés.

23 Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 130. § (1), (2) és (5) bekezdés.

24 A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 604. § (2) bekezdés c) pont.

25 A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 79. § (5) bekezdés a) pont.

- Magyar Nemzeti Bank^{26, 27}
- alapvető jogok biztosa²⁸
- Állami Számvevőszék²⁹
- Költségvetési Tanács³⁰
- helyi önkormányzatok^{31, 32}
- nemzetiségi önkormányzatok³³
- államigazgatási szervekkel való egyeztetési kötelezettség:
 - önálló szabályozó szervek³⁴:
 - Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal³⁵
 - autonóm államigazgatási szervek:
 - Nemzeti Választási Iroda³⁶
 - Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság^{37, 38, 39}
 - Közbeszerzési Hatóság⁴⁰
 - Egyenlő Bánásmód Hatóság⁴¹
 - Gazdasági Versenyhivatal⁴²
 - kormányhivatalok:
 - Központi Statisztikai Hivatal^{43, 44}

- Szellemi Tulajdonjog Nemzeti Hivatala^{45, 46, 47, 48, 49, 50, 51}
- Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal^{52, 53, 54, 55}
- megjegyzendő, hogy bizonyos esetekben kormányzati szerveknek is biztosít a törvény véleményezési jogosultságot (ennek tipikus példája, amikor végrehajtási rendelet megalkotására önálló szabályozó szerv jogosult, illetve kivételes esetben miniszteriális szinten is találkozhatunk ezzel):
 - önálló szabályozó szerv szabályozási hatásköre esetén a kormányzatnak (miniszternek) biztosít véleményezési jogot:
 - a közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény 21. § (4) bekezdés *a*) pont; vagy a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény 53. § (1) bekezdés *b*) és *c*) pontja
 - az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 182. § (3) bekezdés 22. és 23. pontja
 - kormányzaton belül törvénnyel miniszternek biztosított véleményezési jog (amely a Kormány ügyrendjén „kívüli” kötelezettségként jelenik meg):
 - a szakképzés területén, amikor a szakképzési végrehajtási rendeletet a szakképzésért felelős miniszter adja ki az oktatásért és a társadalmi felzárkózásért felelős miniszter véleményének kikérésével⁵⁶
 - a kormányhivatalok informatikai rendszerével kapcsolatban a kormányhivatalok felett szakmai irányítást gyakorló miniszteri véleményének beszerzésének előírása⁵⁷
 - a Magyarországon veszélyt jelentő idegenhonos inváziós fajok körét a természetvédele-

26 A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 132. §, illetve az MNB esetében meg kell említeni, az európai uniós jog alapján a jegybank területét érintő jogszabálytervezeteket egyeztetni szükséges az Európai Központi Bankkal is az Európai Unió működéséről szóló szerződés 127. cikkének (4) bekezdése és 282. cikk (5) bekezdése, valamint a nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetéről folytatott konzultációjáról szóló 1998. június 29-i 98/415/EK tanácsi határozat 2. cikke (1) bekezdésének negyedik francia bekezdése alapján, amelyet majd a későbbiekben a 34/20014. (XI. 14.) AB határozattal érinteni fogok.

27 A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 178. (1) bekezdés *b*) pont.

28 Az alapvető jogok biztosaáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (2) bekezdés.

29 Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 6. § (2) bekezdés.

30 A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 23. § (1) bekezdés *d*) és *e*) pontok.

31 A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 4. cikk (6) bekezdés és 9. cikk (6) bekezdés.

32 A légitözeledésről szóló 1995. évi XCVII. törvény 74. § (1) bekezdés *m*) pont.

33 A nemzetiségek jogairól szóló CLXXIX. törvény 118. § (1) és (2) bekezdés.

34 Az önálló szabályozó szervekkel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságnál (illetve annak elnökénél) közvetlenül olyan előírás, amely az elnök véleményezési jogát biztosítaná, az nem található, ennek oka, hogy a véleményezési jogot a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiahatósága gyakorolja, amely Hatóság önálló hatáskörű, az Országgyűlés felügyelete alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező szerve.

35 A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény 2. § (3) bekezdés.

36 A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 76. § (1) bekezdés *j*) pont.

37 A közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény 21. § (1), (1a) bekezdés és a (4) bekezdés *a*) pont.

38 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 37. § (4) bekezdés, 38. § (4) bekezdés *a*) pont, 72. § (1) bekezdés *e*) pont, és (3) bekezdés.

39 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 174. § (1) bekezdés *a*) pont.

40 A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény 6. § (6) bekezdés.

41 Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 14. § (1) bekezdés *c*) pont.

42 A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 33. § (3) bekezdés.

43 A hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény 8. § (2) és (4) bekezdés.

44 A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény 6. § (5) bekezdés.

45 A szerzői és a szerzői joghoz kapcsolódó jogok közös kezeléséről szóló 2016. évi XCIII. törvény 157. § (2) bekezdés.

46 A tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 43. § (2) bekezdés.

47 A védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény 121. § (2) bekezdés.

48 A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény 115/J. § (2) bekezdés, 118. § (5), (6) és (8) bekezdés.

49 A szabadalmi ügyvivőkről szóló 1995. évi XXXII. törvény 40. § (1), (2) és (3) bekezdés.

50 A mikroelektronikai félvezető termékek topográfiájának oltalmáról szóló 1991. évi XXXIX. törvény 25. § (3) bekezdés.

51 A használati minták oltalmáról szóló 1991. évi XXXVIII. törvény 42. § (2) bekezdés.

52 A tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 43. § (2) bekezdés, bár ezzel kapcsolatosan megjegyzem, hogy a törvény e helyen a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal elnökét egyetértési joggal ruházza fel, azonban figyelemmel az Alkotmánybíróság 124/2008. (X. 14.) AB határozatára, ezt csak az Alaptörvény tehetné volna meg.

53 A formatervezési minták oltalmáról szóló 2001. évi XLVIII. törvény 68. §.

54 A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 112. § (5) bekezdés *a*) és *b*) pont.

55 A géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény 5. § (7) bekezdés.

56 A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 14. § (2) bekezdés.

57 A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 21/B. § (3) bekezdés.

- mért felelős miniszter az agrárpolitikáért, az élelmiszerlánc-felügyeletért, az erdőgazdálkodásért, a hal gazdálkodásért és a vadgazdálkodásért felelős miniszter véleményének kikérését követően állapítja meg⁵⁸
- speciális véleményezésnek tekinthető a miniszteri rendeletnek és az önálló szabályozó szerv elnöke rendeletének a kihirdetését megelőző egyeztetése az igazságügyi miniszterrel⁵⁹
 - szintén speciálisnak tekinthető, amikor az egészségügyi államigazgatási szervnek biztosít a törvény véleményezési jogkört⁶⁰
 - köztisztviselőkre vonatkozó szabályok:
 - Magyar Tudományos Akadémia⁶¹
 - Magyar Művészeti Akadémia⁶²
 - Magyar Ügyvédi Kamara^{63, 64}
 - Igazságügyi Szakértői Kamara⁶⁵
 - Magyar Rendvédelmi Kar⁶⁶
 - hegyközségek⁶⁷
 - Magyar Állatorvosi Kamara⁶⁸
 - Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara⁶⁹
 - Kormánytisztviselők Kar⁷⁰
 - Nemzeti Pedagógus Kar⁷¹
 - Országos Polgárőr Szövetség⁷²
 - Magyar Könyvvizsgálói Kamara⁷³
 - Magyar Orvosi Kamara⁷⁴
 - Magyar Gyógyszerészeti Kamara⁷⁵

- Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara⁷⁶
- Személy- és Vagyonvédelmi, valamint a Magánnyomozói Szakmai Kamara⁷⁷
- Pálinka Nemzeti Tanács⁷⁸
- Magyar Olimpiai Bizottság⁷⁹
- Magyar Paralimpiai Bizottság⁸⁰
- Magyar Növényvédő Mérnöki-Növényorvosi Kamara⁸¹
- Magyar Kereskedelmi és Iparkamara^{82, 83}
- Országos Magyar Vadászakamara⁸⁴
- Magyar Mérnöki Kamara⁸⁵
- Magyar Építész Kamara⁸⁶
- Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara⁸⁷
- Magyar Országos Közjegyzői Kamara⁸⁸
- tanácsadó szervek:
 - Magyar Corvin-lánc Testület⁸⁹
 - Hungarikum Bizottság⁹⁰
 - Nemzeti Címer Bizottság⁹¹
 - Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács⁹²
 - Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa⁹³
 - Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács⁹⁴
 - Vállalkozásfejlesztési Tanács⁹⁵

58 A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 10. § (2) bekezdés.
 59 Jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 16. § (2) és (4) bekezdés.
 60 Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény 6. § (1) bekezdés d) pont.
 61 A Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény 3. § (1) bekezdés e) pont.
 62 A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény 2. § (1) bekezdés.
 63 Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 159. § (4) bekezdés j) pont.
 64 Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 12. § (1) bekezdés c) pont.
 65 Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény 62. § (1) bekezdés d) pont.
 66 A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 306. § (1) bekezdés c) pont.
 67 A hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény 45. § (2) bekezdés.
 68 A Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint az állatorvosi szolgáltatói tevékenység végzéséről szóló 2012. évi CXXVII. törvény 4. § (2) bekezdés a) pont.
 69 Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXXVI. törvény 14. § (3) bekezdés a) pont.
 70 A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 29. § (6) bekezdés e) pont.
 71 A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 63/B. § (1) bekezdés b) pont.
 72 A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény 9. § (2) bekezdés f) pont.
 73 A Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről szóló 2007. évi LXXV. törvény 4. § (5) és (6) bekezdés.
 74 Az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény 2. § d) pont és 2/C. §.
 75 Az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény 2. § d) pont és 2/C. §.

76 Az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény 2. § d) pont és 2/C. §.
 77 A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény 38. § (1) bekezdés c) pont.
 78 A pálinkáról, a törkölypálinkáról és a Pálinka Nemzeti Tanácsról szóló 2008. évi LXXIII. törvény 12. § (2) bekezdés b) pont.
 79 A sportról szóló 2004. évi I. törvény 40. § a) pont.
 80 A sportról szóló 2004. évi I. törvény 46/A. § (5) bekezdés a) pont.
 81 A Magyar Növényvédő Mérnöki-Növényorvosi Kamaráról szóló 2000. évi LXXXIV. törvény 2. § (1) bekezdés k) pont.
 82 A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény 12. § (1) bekezdés a) pont; 37. §.
 83 Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény 7. § (3) bekezdés, amely az önkormányzati rendeletekre vonatkozik.
 84 Az Országos Magyar Vadászakamaráról szóló 1997. évi XLVI. törvény 3. § b) pont.
 85 A tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény 11. § (2) bekezdés d) pont és (3) bekezdés g) pont.
 86 A tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény 11. § (2) bekezdés d) pont és (3) bekezdés g) pont.
 87 A szabadalmi ügyvivőkről szóló 1995. évi XXXII. törvény 28. § (5) bekezdés.
 88 A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 41. § d) pont és 183. § b) pont.
 89 A Magyar Corvin-Lánc Testületről szóló 2016. évi CXLI. törvény 6. § (2) bekezdés d) pont.
 90 A magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény 17. § (2) bekezdés c) pont.
 91 Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kiténtéseiről szóló 2011. évi CCII. törvény 4. § (2) bekezdés, amelyben a véleményezési jog a helyi önkormányzati és nemzetiségi önkormányzati címerszabályozásra terjed ki.
 92 A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 121. § (1) és (2) bekezdés.
 93 A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 132. § e) pont és 183. § (1) bekezdés g) pont.
 94 A Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról szóló 2011. évi XCIII. törvény 3. § (1) bekezdés d) pont.
 95 A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény 15. § f) pont.

- Kiemelt Nemzeti Emlékhely Bizottság⁹⁶
- Kémiai Biztonságot Koordináló Tanács⁹⁷
- Nyugdíjbiztosítási Ellenőrző Testület⁹⁸
- Egészségügyi Tudományos Tanács Humán Reprodukciós Bizottsága⁹⁹
- Országos Környezetvédelmi Tanács¹⁰⁰
- Magyar Szabványügyi Testület¹⁰¹
- Munkavédelmi Bizottság¹⁰²
- egyházak (vallási közösségek)¹⁰³
- érdekvédelmi szervezetek:
 - honvédelmi ágazati érdekvédelmi tanács¹⁰⁴
 - Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum¹⁰⁵
 - lakásszövetkezetek országos érdekképviseleti szövetsége¹⁰⁶
 - Nemzeti Versenypont Szövetség¹⁰⁷
 - Nemzeti Diák, Hallgatói és Szabadidősport Szövetség¹⁰⁸
 - fogyasztóvédelmi egyesületek¹⁰⁹
 - Magyar Bírósági Végrehajtói Kar¹¹⁰
 - bérbeadók és bérlők érdekképviseleti szervezete¹¹¹
 - szakszervezetek¹¹²

A fentiekben láthattuk, hogy a magyar jogrendszerben törvényi szinten mennyire sok véleményezési kötelezettségre vonatkozó különös szabály található. Be kell vallanom, hogy engem is meglepett a törvényi szinten történő előírások mennyisége. Vélhetően ezeknek az előírásoknak az oka, hogy a törvényalkotó egyfajta garanciát akart adni, hogy a jogszabályalkotásban amúgy is általánosan kimondott véleményezési eljárás mellett, egyes szervezeteknek, szervezeteknek a jogszabály-előkészítési folyamatba történő bevonása biztosított

- 96 A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvényben (számos rendelkezésben van a vélemény kikérésére utalás, lásd például 93. § (1) bekezdés *t* és *u*) pont, illetve (1a) bekezdés.
- 97 A kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény 25. § (3) bekezdés és a Kémiai Biztonságot Koordináló Tanács szervezetéről és működésének részletes szabályairól szóló 1685/2012. (XII. 29.) kormányhatározat.
- 98 A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről szóló 1998. évi XXXIX. törvény 9/A. § (2) bekezdés *a*) pont.
- 99 Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 186. § (3) bekezdés *c*) pont.
- 100 A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 44. § (2) bekezdés.
- 101 A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény 9. § (2) bekezdés.
- 102 A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 79. § (1) bekezdés *a*) pont.
- 103 A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2012. évi CCVI. törvény 19/D. § (1) bekezdés.
- 104 A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 30. § (2) bekezdés
- 105 A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 198. § (2) bekezdés.
- 106 A lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény 55/B. § (1) bekezdés.
- 107 A sportról szóló 2004. évi I. törvény 46/G. § (4) bekezdés *a*) pont.
- 108 A sportról szóló 2004. évi I. törvény 46/M. § (5) bekezdés *a*) pont.
- 109 A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 45. § (1) bekezdés *e*) pont.
- 110 A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 250. § (4) bekezdés *b*) pont.
- 111 A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 79. § (1) bekezdés, bár megjegyzendő, hogy ez az önkormányzati rendeletekre vonatkozik.
- 112 A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 6. § (1) bekezdés *a*) pont.

legyen. A véleményezési kötelezettség megsértése ugyanakkor – mint majd a későbbiekben látni fogjuk – az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem eredményez automatikusan közjogi érvénytelenséget, azonban a köztársasági elnöknek a törvények aláírása során kimunkált gyakorlata alapján mégis figyelemmel kell lenni ennek betartására. Mielőtt azonban az Alkotmánybíróság és a köztársasági elnök gyakorlatát vizsgálnánk, nézzük meg, hogy a véleményezési jogosultság kimondásának milyen típusai lehetnek.

1.3. AZ EGYEZTETÉSI KÖTELEZETTSÉG KÖTŐEREJE

Az egyeztetési kötelezettségek között a legenyhébbnek az általános előírások tekinthetőek, amelyeket – mint már a fentiekben tárgyaltam – a Jet. (és a Kormány ügyrendje) szabályoz. E körben meg kell különböztetni a társadalmi – honlapra történő feltöltés útján történő – véleményezést a stratégiai partnerekkel való egyeztetéstől, ugyanis míg az előbbi körben a véleményezési lehetőséget csak biztosítani kell (illetve a javaslat elfogadásakor, valamint a törvényjavaslat benyújtásakor a véleményekről és az azzal kapcsolatos előterjesztői álláspontokról tipizált összefoglalót kell a honlapon elhelyezni), addig utóbbiakkal közvetlen egyeztetést is előír a Jet. (amely az IM gyakorlata szerint általában szóbeli egyeztetésként valósul meg).

A különös, törvény által előírt egyeztetési kötelezettségnek a fentiekkel szemben számos típusát különböztethetjük meg.

- Legpuhább és leggyakoribb megoldás a szimpla véleményezési jogosultság előírása. Ez a véleményezési joggal felruházott szerv, illetve szervezet oldaláról annak előírása, hogy a jogszabály-előkészítés során az előkészített tervezettel őt meg kell keresni. Azonban a jogszabálytervezet további tárgyalásának nem akadály, ha az érintett szerv nem ad véleményt a tervezetre, határidőn túl adott véleményt, vagy akár olyan javaslatot fogalmazott meg, amellyel az előterjesztő nem ért egyet (érdemi észrevétel esetén ugyanakkor az Igazságügyi Minisztérium gyakorlatát vizsgálva szinte minden esetben sor kerül szóbeli egyeztetésre is a törvényben véleményezési jogosultsággal rendelkező szervezetekkel és szervekkel). Továbbá amennyiben a véleményezési jog előírása a felhatalmazó rendelkezésben szerepel, akkor jogszabályszerkesztési szempontból ragaszkodni szoktunk hozzá, hogy végrehajtási rendelet esetében a bevezető részben a vélemény bekérésére vonatkozó kitétel szerepeljen.
- Az előző esettől eltérő, amikor a törvényi szabályozás válaszadási kötelezettséget is előír a jogszabály előkészítőjének. Ennek előírása már kevesebb helyen szerepel, például a hegyközségeknél.
- Ehhez nagyon hasonló, de az előző pontnál is kötöttebb szabályozás, amikor – a véleményezés mellett – egyeztetési kötelezettséget is előír a törvény, mint például az Országgyűlésről szóló törvény az Országgyűlési Őrség vonatkozásában a házelnök esetében.
- Érdekességként felhozható még a Magyar Kereskedelmi és Iparkamaránál, valamint a lakásszövetkezeti érdekképviseleteknél lévő szabályozás is, amely kimondja, hogy ha a kamara vagy az érdekképviseleti szerv a javas-

lattal nem ért egyet, akkor a véleménykülönbséget a Kormánynak, illetve az Országgyűlésnek be kell mutatni (ennek módját ugyanakkor nem határozzák meg). A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara esetében ezen túlmenően tájékoztatási kötelezettséget is előír a törvény.

A fentiek mellett még vizsgálendő, hogy további feltételt meghatároz-e a törvény a véleményezéssel összefüggésben. Néhány esetben ez is előfordul, így például az Állami Számvevőszéknek, vagy az egészségügyben dolgozó kamaráknak megfelelő határidőt kell adni a véleményezésre. Utóbbi esetben a törvény ezt még azzal is kiegészíti, hogy az egészségügyben dolgozó kamarák javaslatot is tehetnek a határidő meghosszabbítására, amelyet el kell fogadni, ha nem sért ezzel a jogszabály-előkészítő jogszabályban előírt eljárási határidőt. Megemlítendő még a környezet védelméről szóló törvényben az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményezési jogosítványa is, ahol a törvény a véleményezési eljárásra legalább 30 napos határidő biztosítását írja elő.

Mint láthattuk, a magyar jogrendszer törvényi szinten számos helyen ír elő többféle formában és eljárási szabállyal véleményezési kötelezettséget. Jogosan merül fel a kérdés, hogy hogyan értékelhető az, hogy a jogszabály előkészítője, illetve adott esetben a jogalkotó nem tartja be a szabályokat, és az kihatással van a véleményezési jog szempontjából hiányosan elfogadott norma érvényességére. Ehhez a választ az Alkotmánybíróság gyakorlata adja meg nekünk.

2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG VÉLEMÉNYEZÉSI KÖTELEZETTSÉG ELMARADÁSÁVAL KAPCSOLATOS GYAKORLATA

Az Alkotmánybíróság gyakorlatának vizsgálatát a témánk szempontjából két részre bontva tárgyalom. Először az általános véleményezési kötelezettséggel kapcsolatos tekintem át, ezt követően pedig a törvényekben nevesített jogosultsággal rendelkezők megkeresésének elmaradásával kapcsolatos gyakorlatot tárgyalom.

2.1. Az Alkotmánybíróság rögtön a rendszerváltást követő első kormányzati ciklusban foglalkozott az általánosan megfogalmazott véleményezési kötelezettség elmaradásának kérdésével. Ekkor – mint már korábban érintettük – az Alkotmány tartalmazott a társadalmi szervezetekkel való együttműködési kötelezettségre vonatkozó rendelkezést. Ebben az időszakban amiatt fordultak az indítványozók az Alkotmánybírósághoz, hogy a jogszabály-előkészítés során a Kormány nem kereste meg az érintett érdekképviselői és társadalmi szervezeteket. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor már az első e tárgykörben született határozataiban kimondta, hogy önmagában az egyeztetési kötelezettség be nem tartása nem eredményezi a kiadott jogszabály alkotmányellenességének a megállapítását, az Alkotmány társadalmi szervezettel való együttműködésre vonatkozó szabálya inkább ajánlás jellegű, mintsem egzakt

kötelezettség¹¹³. Elmaradása a jogalkotó államigazgatási és politikai felelősségét alapozhatja meg. Megállapítása szerint abban az esetben eredményezheti az alkotmányellenesség megállapítását az egyeztetés figyelmen kívül hagyása, amennyiben a jogszabály az Alkotmány valamely rendelkezésébe is ütközik.¹¹⁴ Emellett azt is minden esetben vizsgálandónak tartotta, hogy a szabályozási terület egyáltalán beletartozik-e a véleményezési jogosultságba.¹¹⁵

Ezt az álláspontját a taláros testület akkor is fenntartotta, amikor nem társadalmi szervezet, hanem érdekképviselői szerv fordult hozzá amiatt, hogy álláspontja szerint a dolgozók élet- és munkakörülményeivel kapcsolatos kérdéseket a Kormány a szakszervezetek bevonása nélkül szabályozott.¹¹⁶

Későbbi határozatában arra is rámutatott, hogy habár a törvényalkotási folyamatban a súlyos eljárási szabálytalanság megalapozhatja az elfogadott jogszabály közjogi érvénytelenségét, azonban az, ha a jogszabály-előkészítő a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szervektől nem kér véleményt, az nem minősül ilyennek, mert a vélemények beszerzése nem érvényességi feltétel.¹¹⁷ Ez utóbbi akkor következne be, amennyiben „a törvényjavaslat tárgyalása során lenne olyan, az Alkotmány, törvény vagy a Házzsabály által kötelezően előírt egyeztetés, amelyet az Országgyűlés a saját eljárásában elmulaszt”¹¹⁸. Ugyanis az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a törvényalkotás érdemi, üggyöntő része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, amelynek nem eleme a törvény előkészítése, így az egyeztetések és a véleményezések sem¹¹⁹. Ezen is túlhaladva egy későbbi határozatában megállapította, hogy a törvénytervezet előkészítése nem része a jogalkotási folyamatnak.¹²⁰ Az előkészítő eljárás során biztosított véleményezési jog célja, hogy az előterjesztő megismerje a javaslattal kapcsolatos véleményeket, amelyeket az országgyűlési tárgyalás során ismertethet is. Az Országgyűlés törvényalkotói jogkörének részét képezi annak mérlegelése, hogy az előkészítői fázis hiányosságát mérlegelje, és amennyiben azt olyan súlyúnak tartja, visszaadja a betervezett javaslatot az előkészítőnek vagy a törvényjavaslatot elvesse¹²¹, hiszen a véleményeztetés elmaradása nem korlátozza vagy szünteti meg a népszuverenitás választott képviselők útján történő gyakorlását¹²².

A fenti álláspontját véleményem szerint nagyon találóan foglalta össze az Alkotmánybíróság, amikor megállapította, hogy amennyiben alkotmányossági kritériumnak tekintené az érdekképviselői és társadalmi szervekkel való együttműködést, akkor „a Kormány gyakorlatilag semmilyen rendeletet nem alkothatna, törvényjavaslatot nem készíthetne, hiszen mindig akadna újabb, magát érdekképviselőiként meghatározó szervezet, amelynek véleményét ki kellene kérnie”¹²³.

113 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, amelyet ezt követően az AB számos határozatában megerősített [pl. 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, 496/B/1990. AB határozat stb.].

114 14/1992. (III. 3.) AB határozat.

115 352/B/1990. AB határozat.

116 7/1993. (II. 15.) AB határozat.

117 50/1998. (XI. 27.) AB határozat.

118 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

119 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

120 165/2011. (XII. 20.) AB határozat.

121 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

122 109/2008. (IX. 26.) AB határozat.

123 30/2000. (X. 11.) AB határozat.

Az eddig ismertetett gyakorlat minden esetben arra vonatkozott, amikor a Kormány készíti elő a javaslatot. Joggal merül fel a kérdés, hogy miként értékeli az Alkotmánybíróság azt, amikor a törvényjavaslatot nem a Kormány, hanem országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök vagy az Országgyűlés bizottsága kezdeményezi.

Már az első kormányzati ciklusban érintette ezt a kérdést is a taláros testület, amikor kimondta, hogy a véleményezési kötelezettség attól is függ, hogy ki terjeszti a javaslatot az Országgyűlés elé, mert amikor nem a Kormány, akkor az előkészítésre és az egyeztetésre kevesebb a kötelezettség¹²⁴. Ezen a megállapításon a későbbiekben sem változtatott, és nem is követeli meg, hogy a kormányzati álláspont kialakítása során ezen javaslatokról a Kormány az érdekképviselői és társadalmi szervezetekkel konzultáljon.

Összefoglalva a fenti gyakorlatot, az érdekképviselői és társadalmi szervezetekkel való általános egyeztetési kötelezettség elmaradása nem eredményezi a jogszabály közjogi érvénytelenségét, ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is megjegyzi, hogy elmaradása tényleges törvénysértést eredményez¹²⁵, ami mindazonáltal nem jelenti azt, hogy ez nem vet fel alkotmányossági problémát, csak ennek súlyossága nem éri el azt a szintet, amely az adott jogszabály közjogi érvényességét érinti¹²⁶.

2.2. Az előbb tárgyalt esetektől meg kell különböztetni azt a kört, ahol jogszabályban nevesített közigazgatási szervek és egyéb szervezeteknek biztosít a törvény véleményezési jogosultságot, amely kört már az 1. pontban tárgyaltunk. Esetükben a velük való egyeztetés garanciáját nem az általános, korábban ajánlás jellegűnek nevezett alkotmányi, alaptörvényi szabály, sem a jogalkotásról szóló törvény, sem a Jct. biztosítja, hanem saját ágazati jogszabályuk.

Az Alkotmánybíróság velük kapcsolatban megállapította, hogy „a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek”, ugyanakkor ebben az esetben is a közjogi érvénytelenség megállapításához szükségesnek tartja, hogy az egyeztetési kötelezettség figyelmen kívül hagyása sérti-e az Alkotmány (vagy az Alaptörvény) valamely rendelkezését, amelyet mindig esetileg kell vizsgálni¹²⁷.

Első esetben az Alkotmánybíróság a 30/2000. (X. 11.) AB határozatban [majd ezt követően más ügyben a 44/2012. (XII. 20.) AB határozatában is] állapította meg jogszabály közjogi érvénytelenségét részben amiatt, hogy a Kormány megsértette egy törvényben nevesített szerv (Országos Környezetvédelmi Tanács) véleményezéshez való jogát. A döntésben megállapította, hogy ebben az esetben az egyeztetési kötelezettség nem a Kormány eseti döntésén, hanem törvényi előírás alapján, „a Kormány nem szabadulhat ebben a véleményeztetés konkrét törvényi kötelezettsége alól”. A közjogi

érvénytelenség megállapításához ugyanakkor még az is hozzájárult, hogy az Országos Környezetvédelmi Tanácsot a törvény azért hozta létre, hogy a környezetvédelmi döntésekhez (amelyek következményei gyakran visszafordíthatatlanok) szakmai és tudományos véleményt adjon. Az egyeztetési kötelezettség elmaradása ilyen esetekben az egészséges környezethez való jog érvényesülését veszélyeztetheti, amely indok elégséges a közjogi érvénytelenség megállapításához.¹²⁸ A döntés kapcsán azt is figyelembe kell venni, hogy az eljárás tárgya nem törvény, hanem kormányrendelet volt, amelyet az Alkotmánybíróság meghatározó különbségként nevesített későbbi határozatában.¹²⁹ Ugyanis kormányrendelet megalkotásakor a Kormánynak nincs választási lehetősége a törvényi szabályok betartása kapcsán, ugyanis a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező társadalmi, érdekképviselői szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének feltétele.¹³⁰

Erre figyelemmel nem okoz alkotmányellenességet az, hogy egy törvénytervezet előkészítéséért felelős minisztérium nem kéri ki a törvényben véleményezési joggal felruházott szerv véleményét az előterjesztés Kormány elé történő benyújtása előtt, amennyiben más alkotmányi rendelkezés nem séri.¹³¹ Szintén nem okoz ilyen helyzetet, ha a jogállási törvények módosítása során a törvényben nevesített szakszervezetekkel és érdekképviselői szervekkel marad el az érdekegyeztetés (hiszen ezek nem közhatalmi jogosítványok).¹³²

A törvényben előírt véleményezési jog betartását tehát az Alkotmánybíróság mindig vizsgálja, törvények esetén azonban önmagában a véleményezési kötelezettség elmulasztása nem eredményez közjogi érvénytelenséget, még ha egyeztetés elmaradása a jogállamiságot sérti is (annak újbóli kimondásával, hogy az Alkotmánybíróság szerint ez a gyakorlat is törvénysértő, de nem olyan súlyú, hogy ez érvénytelenséghez vezethessen, mert nem lehet elvonni a népképviselői szuverén törvényalkotótól a döntési lehetőséget), kormányrendelet és más végrehajtási rendelet esetén azonban a törvényi kötelezettség megsértése nagyobb valószínűséggel érvénytelenséghez vezethet. A taláros testület a kötelezettség elmulasztását ugyanakkor nem vizsgálja, ha erre nincs hatásköre, például a véleményezési jogot európai uniós jogi norma biztosítja, mint például az Európai Központi Bank esetében.¹³³

Az előző alcímhez hasonlóan vizsgálandónak tartom, hogy miként viszonyul az Alkotmánybíróság ahhoz, amikor törvény esetén nem a Kormány terjesztette elő a javaslatot. Ennek során megjegyzi, hogy amennyiben nem a Kormány a javaslat benyújtója, akkor az előkészítőt nem köti a véleményezési kötelezettség, azonban a törvényjavaslattal kapcsolatos kormányzati álláspont kialakítása során indokolt lehet a külön törvényben véleménynyilvánítási joggal rendelkező szervek véleményének a kikérése.¹³⁴

Emellett az Alkotmánybíróság azt is megjegyezte, hogy a közjogi érvénytelenséget el nem érő, de alkotmányossági

124 496/B/1990. AB határozat.

125 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

126 8/2011. (II. 8.) AB határozat.

127 30/2000. (X. 11.) AB határozat 2.2. pont.

128 30/2000. (X. 11.) AB határozat 2.3. pont, 44/2012. (XII. 20.) AB határozat.

129 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

130 44/2012. (XII. 20.) AB határozat.

131 29/2006. (VI. 21.) AB határozat, 87/2008. (VI. 18.) AB határozat,

109/2008. (IX. 26.) AB határozat.

132 124/2008. (X. 14.) AB határozat, 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

133 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, 54. pont.

134 8/2011. (II. 18.) AB határozat).

problémát okozhat egy olyan gyakorlat, hogy a Kormány úgy kerüli meg az egyeztetési kötelezettséget, hogy a javaslatait képviselői önálló indítvány formájában nyújtja be.¹³⁵

Mint láthatjuk, az Alkotmánybíróság a véleményezési kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos közjogi érvénytelenség vizsgálatokor különbséget tesz, hogy a mulasztás általánosan előírt vagy törvény által nevesített egyeztetési kötelezettséget érint, továbbá vizsgálja a jogforrási szintet, valamint hogy más alaptörvényi rendelkezés sérül-e. Amiatt, hogy az igazságügyi miniszter társelőterjesztőként felel minden Kormány elé kerülő jogszabály alkotmányosságáért, illetve miniszteri rendelet csak a miniszter egyetértésével hirdethető ki, ezért az idézett alkotmányossági vizsgálatot nekünk is le kell folytatni a jogszabály-veleményezés során. Azonban munkánk során nem elegendő csupán az Alkotmánybíróság gyakorlatát figyelembe vennünk, hanem kihat ránk a köztársasági elnök gyakorlata is. Ugyanis amennyiben a köztársasági elnök szigorúban értelmezi az egyeztetési kötelezettség teljesülését, akkor akár politikai, akár alkotmányossági vétót is gyakorolhat ennek elmaradása esetén, amely a kormányzati előterjesztések tárgyalása szempontjából azt jelentik, hogy – a legkedvezőbb esettel számolva, politikai vétó, azaz egyet nem értés miatti visszaküldés esetén – a törvényjavaslat kihirdetésére legalább négy héttel később kerül sor a tervezetnél, amely csúszás kihat a tervezet hatálybalépésére is.

3. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK EGYEZTETÉSI KÖTELEZETTSÉG ELMARADÁSÁVAL KAPCSOLATOS GYAKORLATA

A köztársasági elnöki gyakorlatot Áder János köztársasági elnök úr megbízásától vizsgálom, figyelemmel arra, hogy a korábbi köztársasági elnöki gyakorlatot is áttekintve megállapítható, hogy az elfogadott törvények Országgyűlésnek való visszaküldésével kapcsolatos gyakorlat a mindenkori köztársasági elnök személyétől is nagyban függ, illetve a korábbi köztársasági elnökök az egyeztetési kötelezettség elmaradása miatti politikai vétót nem alkalmaztak.

Áder János köztársasági elnök úr gyakorlatát vizsgálva megállapítható, hogy a korábbiakkal szakítva figyelmet fordít a törvények előkészítésére vonatkozó jogszabályi és házszabályi rendelkezések betartására és betartatására, többször küldött vissza elfogadott törvényt az Országgyűlésnek a házszabályi rendelkezések és a véleményezési kötelezettség be nem tartása miatt.

Utóbbira első esetben már 2012-ben sor került, amikor a Kormány által benyújtott, a későbbiekben az Európai Unió tagállamaival folytatott bünyügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvényként kihirdetett tervezetet küldte vissza a Nemzeti Adat- és Információs szabadság Hatósággal (a továbbiakban: NAIH) való egyeztetés elmaradása miatt, figyelemmel arra, hogy a tervezet a személyes adatokra vonatkozó szabályokat is megállapított.¹³⁶ Ugyanakkor megemlíten-
dő, hogy a visszaküldési indokaként nemcsak az egyeztetési

kötelezettség elmaradását, hanem a személyes adatokra vonatkozó szabályok megsértését is jelezte, így az álláspontja teljes mértékben megfelelt az Alkotmánybírósági gyakorlatnak.

2013-ból három olyan visszaküldést is találhatunk, amelyekben indokként az egyeztetési kötelezettség elmaradása meg lett jelölve. A későbbiekben Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXXVIII. törvényként kihirdetett elfogadott törvényt a Budapest XIII. kerülete önkormányzatával történt egyeztetés elmaradása miatt küldte vissza. Visszaküldési ok kapcsán megjegyzendő, hogy nemcsak a jogalkotásról szóló törvényt, hanem a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája által előírt egyeztetési kötelezettség megsértését is jelezte.¹³⁷

Ebből az évből különös esetként lehet hivatkozni a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény módosításáról szóló 2013. évi CLXXX. törvényre, amelyet Font Sándor (Fidesz) nyújtott be képviselői önálló indítványként. Ebben az esetben a visszaküldés okaként adatvédelmi kérdéseket vetett fel, ugyanakkor megállapításként megjegyzi azt is, hogy a NAIH véleményezi a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit (ahogy ezt korábban a képviselői önálló indítványok kapcsán jeleztem, ezen esetekben előzetes egyeztetésre nem került során a NAIH-hal).¹³⁸

Az évben a harmadik, egyeztetési kötelezettséget részben érintő visszaküldésben a Magyarország 2013. évi központi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCVI. törvény volt az érintett. Ebben az esetben is témánk szempontjából különösnek mondható, hiszen a törvényt a Kormány terjesztette elő, azonban a köztársasági elnök által kifogásolt helyzet bizottsági módosító javaslattal került benyújtásra. Mind a benyújtott javaslat, mind pedig a bizottsági módosító javaslat olyan helyzetet eredményezett, amely érintette a NAIH és az Állami Számvevőszék helyzetét, ezért amiatt, hogy velük nem került sor a tervezet egyeztetésére, a köztársasági elnök nem értett egyet a törvénnyel (visszaküldési okként bíróságokra és ügyészségre vonatkozó jogszabályok módosításának szükségessége is jelezve lett).¹³⁹ Külön kiemelném a visszaküldő levél azon mondatát, amely – az Alkotmánybíróság gyakorlatát idézve – megjegyzi, hogy a nem Kormány által benyújtott javaslat esetén is indokolt kikérni az érintett szervek véleményét a kormányzati álláspont kialakítása során.¹⁴⁰ Az elfogadott törvény további sorsaként megemlíten-
dő, hogy a visszaküldött törvényhez a Kormány részéről benyújtott újabb zárószavazás előtti módosító javaslat a köztársasági elnök minden észrevételének eleget téve az érintett szervezetet elhagyta a javaslatból.¹⁴¹

E visszaküldések már 2013-tól alapvetően megváltoztatták a kormányzati jogszabály-előkészítési gyakorlatot, mert elmondható, hogy mind az előterjesztő tárcák, mind az Igazságügyi Minisztérium (és jogelődje) kiemelt figyelmet fordít a véleményezési kötelezettség teljesítésére. Ezt követően egy esetben került sor visszaküldésre ennek elmaradása miatt. 2015-ben a később az egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi XXXII. törvényként kihirdetett elfo-

137 <http://www.parlament.hu/irom39/11210/11210-0012.pdf>.

138 <http://www.parlament.hu/irom39/12364/12364-0006.pdf>.

139 <http://www.parlament.hu/irom39/07677/07677-0030.pdf>.

140 lásd 8/2011. (II. 15.) AB határozat.

141 <http://www.parlament.hu/irom39/07677/07677-0031.pdf>.

135 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

136 <http://www.parlament.hu/irom39/07984/07984-0016.pdf>.

gadott törvényt küldte vissza a köztársasági elnök amiatt, hogy a tervezetet az előkészítő Igazságügyi Minisztérium nem egyeztette előzetesen a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórummal és a Magyar Rendvédelmi Karral, pedig álláspontja szerint a tervezet bizonyos esetekben hátrányosan is érintheti a dolgozókat, amely esetben mind a közszolgálati tisztviselőkről, mind a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény véleményezési jogosultsággal ruházta fel a szerveket. A visszaküldés során az Igazságügyi Minisztérium lefolytatta a szükséges egyeztetéseket, azonban a törvényjavaslat kihirdetésére csak 2015. április 7-én kerülhetett sor, amely miatt módosítani kellett az eredeti, 2015. április 1-jei hatálybalépésen, amelynek indoka, hogy a törvény eredetileg a 2015. április elsejével végbement a kormányhivatali integrációs törvényekhez kapcsolódott volna. Ez is jól mutatja, hogy egy visszaküldés nemcsak a szabályozásra, hanem annak hatálybalépésére is kihat, és nem tervezett késedelmet jelenthet a szabályozás hatálybalépése során.

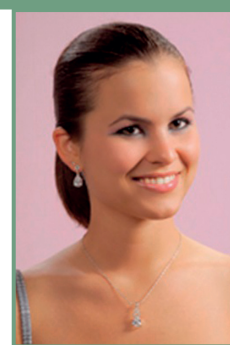
A köztársasági elnök által az egyeztetési kötelezettség be nem tartása miatt is történt visszaküldéseket követően tapasztalataim alapján sokkal nagyobb hangsúlyt fektetnek az előkészítő tárcák az egyeztetési kötelezettség betartására, illetve az Igazságügyi Minisztérium is kiemelt figyelmet fordít erre a jogszabály-veleményezés során. Például amikor egy tervezet közszolgálati tisztviselői jogállási kérdéseket érint, akkor – amennyiben nem az Igazságügyi Minisztérium az előterjesztő – a véleményezési feladatok ellátása során javasoljuk

minden esetben a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórummal való konzultációt.

4. ÖSSZEFOGLALÁS

A tanulmányban bemutattam, hogy milyen egyeztetési kötelezettségre vonatkozó előírások vannak a magyar jogrendszerben törvényi szinten, ezt követően áttekintettem az Alkotmánybíróság és a köztársasági elnök gyakorlatát. Ezek számbavétele során folyamatosan utaltam arra, hogy a gyakorlat hogyan hat ki az Igazságügyi Minisztérium jogszabály-előkészítő és jogszabály-veleményező tevékenységére. Ahogy erre az előző fejezet végén is utaltam, a feladataink ellátása során jómagam és a jogszabály-előkészítés összehangolásáért és közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkárság munkatársai még kis mértékben szigorúbban is értelmezzük az egyeztetési kötelezettségre vonatkozó rendelkezéseket, mint az Alkotmánybíróság és a köztársasági elnök erre vonatkozó gyakorlata, ennek indoka pedig, hogy a jogszabály-előkészítés során a jogszabály-veleményezési jogra vonatkozó törvényi rendelkezések maradéktalan betartására figyelmeztessük a jogszabálytervezet előkészítőjét, és ne forduljon elő olyan eset, hogy e szabályok be nem tartása miatt merül fel az elfogadott jogszabály közjogi érvénytelensége.

Tóth Csenge Diána*



A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények büntetőjogi szabályozásának változása az új Büntető Törvénykönyv és egyes nemzetközi normák tükrében

1. A NEMI ÉLET SZABADSÁGA ÉS A NEMI ERKÖLCS ELLENI BŰNCSELEKMÉNYEK HATÁLYOS BÜNTETŐJOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK ELFOGADÁSÁHOZ VEZETŐ ÚT

A Büntető Törvénykönyv mint a jogrendszer egyik legjelentősebb és a társadalom által talán a leginkább figyelemmel kísért jogszabálya, a gyakori módosítások következtében elvesztheti egységes jellegét, megbomolhat belső egyensúlya és egyre nehezebben alkalmazhatóvá válhat, ami által egyre kevésbé tud megfelelni az aktuális társadalmi elvárásoknak és értékrendnek. Már a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) javaslatának indokolása is rámutatott arra, hogy egy új kódex megalkotása milyen befolyási erővel rendelkezhet, amikor azt írja: „Annak érdekében, hogy a bűnözés alakulásában jelentős fordulat érzünk el, erőteljesen fokoznunk kell a bűnmegelőzés és a bűnüldözés hatékonyságát, a társadalom összefogását és tevékeny közreműködését a bűnözés elleni küzdelemben. Ennek egyik feltétele, hogy a büntető jogszabályok mindenkor megfeleljenek a társadalmi igényeknek, a bűnözés helyzetének és várható alakulásának. (...) Az új Büntető Törvénykönyv megalkotásának alapvető célja, hogy a jelenleginél nagyobb összhangot teremtsen a társadalmi-gazdasági viszonyok másfél évtized alatti fejlődése és azok büntetőjogi védelme között. Olyan korszerű törvénykönyvet kell létrehozni, amely megfelel társadalmunk jelenlegi fejlettségének és a következő évtizedekben várható fejlődésnek.”

Általában elmondható, hogy a társadalom különösen két bűncselekményi csoportot tart kiemelkedően súlyosnak: az élet elleni szándékos támadásokat, valamint a nemi erkölcs elleni erőszakos cselekményeket¹. A régi Btk. a nemi erkölcs elleni bűncselekményeket a házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekményekről szóló XIV. fejezet

II. címe alatt szabályozta. A régi Btk. hatályban léte alatt a nemi erkölcs elleni bűncselekmények körében a legjelentősebb változásokat az jelentette, amikor a jogszabálmódosítások eredményeként az erőszakos közösülést már nem csak nő ellen és nem csak házasságon kívül lehetett elkövetni, minősített eset lett a tizenkettedik életévet be nem töltött személy sérelmére történő elkövetés², valamint megszűnt a homoszexualitás nevesítése is mind az erőszakos, mind pedig a megrontásjellegű szexuális cselekményekre vonatkozóan³. A számos módosítás folytán a régi Btk. egységének elvesztéséből fakadó problémákat, és a hatálybalépése óta elfogadott nemzetközi és uniós egyezményekből és jogi aktusokból eredő jogalkotási és jogharmonizációs kötelezettségeket végső soron csak egy új kódex oldhatta meg.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: új Btk.) kodifikációjának ideje alatt is sor került még a régi Btk. módosítására, amivel kapcsolatban az egyik legjelentősebb körülménynek számított, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter a 2012-es évet a gyermekbarát igazságszolgáltatás évének nyilvánította. Ennek első lépéseként az igazságügyi és a belügyi tárca, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma felállította a Gyermekbarát Igazságszolgáltatásért Munkacsoportot (a továbbiakban: Munkacsoport)⁴ annak érdekében, hogy az felülvizsgálja az egyes hatósági és bírósági eljárásokat, valamint a vonatkozó jogszabályokat a gyermekbarát igazságszolgáltatás szempontrendszerében. A Munkacsoport által feltárt problémák és hiányosságok alapján sor került a gyermekbarát igazságszolgáltatás megvalósulásához kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXII. törvény (a továbbiakban: 2012. évi LXII. törvény) elfogadására, ami módosította a régi Btk.-t is. A módosítás eredményeként a kiskorúak védelme érdekében egyes nemi erkölcs elleni bűncselekmények, így az erőszakos közösülés, a megrontás, és a szemérem elleni

2 Megállapította: 1997. évi LXXIII. törvény 22. §. Hatályos: 1997. IX. 15-től.

3 Megsemmisítette: 37/2002. (IX. 4.) AB határozat. Hatálytalan: 2002. IX. 4-től.

4 A Munkacsoportba a kormányzati szereplők mellett meghívást kaptak a bíróság, az ügyészség, az alapvető jogok biztosának, az UNICEF magyar bizottságának képviselői, valamint a civilszféra szereplői.

* Tóth Csenge Diána: Igazságügyi Minisztérium, jogi szakreferens.

1 MERÉNYI Kálmán: *A szexuális erőszak*, Bp., Közgazdasági és Jogi K., 1987. 21. p.

erőszak esetében minősített eset lett, ha az elkövető a hozzátartozója, vagy nevelése, felügyelete, gondozása, gyógykezelése alatt álló személy sérelmére, illetve a sértettel kapcsolatban fennálló egyéb hatalmi vagy befolyási viszonyával visszaélve követi el a bűncselekményt. Módosultak továbbá a gyermekek ellen elkövetett bűncselekményekre vonatkozó elévülési szabályok is⁵.

Az új Btk. nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni fejezete alá tartozó bűncselekmények tartalmi és szerkezeti megalkotását – a fenti módosítások mellett – mind nemzetközi jogi, mind pedig európai uniós kötelezettségek és elvárások is jelentősen indokolták. 2012-ben ezek a következők voltak⁶:

- az emberkereskedés és mások prostitúciója kihasználásának elnyomása tárgyában, New Yorkban, 1950. évi március hó 21. napján kelt nemzetközi egyezmény (a továbbiakban: New York-i Egyezmény, kihirdette: 1955. évi 34. törvényerejű rendelet),
- a gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1999. évi 87. ülésén elfogadott 182. számú Egyezmény (a továbbiakban: 182. számú ILO Egyezmény, kihirdette: 2001. évi XXVII. törvény),
- a gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúción és a gyermekpornográfiáról szóló, a gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv (a továbbiakban: Gyermekjogi Fakultatív Jegyzőkönyv, kihirdette: 2009. évi CLXL. törvény),
- a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2011/93/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: 2011/93/EU irányelv, átültetési határidő: 2013. 12. 08.),
- az Európa Tanács nőekkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló, Strasbourgban, 2011. május 11-én kelt Egyezménye (más néven CAHVIO vagy Isztambuli Egyezmény, a továbbiakban: CAHVIO Egyezmény; Magyarország

2014. 03. 14-én, míg az Európai Unió 2017. 06. 13-án írta alá, Magyarországon még nem került kihirdetésre), – az Európa Tanácsnak a gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről szóló Egyezménye (a továbbiakban: Lanzarote Egyezmény, kihirdette: 2015. évi XCII. törvény)⁷.

„E dokumentumok alapjaiban határozzák meg a tényállások szerkezetét és tartalmát, amelyekben emiatt jelentős változtatások szükségesek.”⁸

A 2013. július 1-jén hatályba lépett új Btk. megtartotta a régi Btk. gyermekek fokozott védelme érdekében, a 2012. évi LXII. törvény által bevezetett módosításait, és ezen túlmenően teljesen átstrukturálta és alapjaiban megváltoztatta a régi Btk. megnevezése szerinti „nemi erkölcs elleni bűncselekmények” körét. Ez magában foglalja a korábbi tényállások összeolvasztása és új bűncselekmények megalkotása⁹ által a bűncselekmények megnevezésének és az egyes tényállások tartalmi elemeinek változásait, beleértve a minősített eseteknek a szabályozását is¹⁰, valamint további szigorításokat is bevezetett e bűncselekményekhez kapcsolódóan¹¹. Az új Btk. által bevezetett változásokkal kapcsolatban a tizenkettedik életévet be nem töltött személy sérelmére elkövetett szexuális erőszak értelmezéséről szóló 2/2016. Büntető jogegységi határozat alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló 19/2017. (VII. 18.) AB határozat (a továbbiakban: 19/2017. AB határozat) általánosságban megállapítja, hogy „a Btk. fenti szabályai a tizenharmadik (meghatározott esetekben a tizenkettedik, illetve tizennegyedik) életévet be nem töltött passzív alanyok tekintetében – az elkövetői életkort is figyelembe véve – koherensen szabályozza és rendeli büntetni a gyermekek sérelmére elkövetett szexuális cselekményeket.”

Mindazonáltal, az új Btk. elfogadása és hatálybalépése között is sor került további, a gyermekekkel kapcsolatos szexuális bűncselekmények vonatkozásában érvényesülő szigorításokra is annak érdekében, hogy a gyermekbarát igazságszolgáltatás gyakorlata beépüljön a magyar és az európai jogrendbe. Így került elfogadásra az egyes törvényeknek a gyermekek védelme érdekében történő módosításáról szóló 2013. évi CCXLV. törvény (a továbbiakban: 2013. évi CCXLV. törvény). Az új Btk. nemi élet szabadsága és nemi erkölcs elleni fejezete alá tartozó bűncselekmények vonatkozásában e törvény különös jelentőséggel bír, hiszen az új Btk. alapján eltilthatók lettek a gyermekek sérelmére súlyos bűn-

5 Régi Btk. 33. § (1a) bekezdés: „Az erős felindulásban elkövetett emberölés, a személyi szabadság megsértése, az emberrablás, az emberkereskedelem, a nemi erkölcs elleni bűncselekmények, valamint a három évnél súlyosabban büntetendő szándékos súlyos testi sértés esetében – ha a bűncselekmény elkövetésekor a sértett, az üzletszerű kéjelgést bordélyházban folytató személy vagy az üzletszerű kéjelgést folytató kitarató a tizenharmadik életévét még nem töltötte be, és a bűncselekmény büntetési határidője huszonharmadik életévének betöltése előtt elévülne – az elévülési idő meghosszabbodik a sértett, az üzletszerű kéjelgést bordélyházban folytató személy vagy az üzletszerű kéjelgést folytató kitarató huszonharmadik életévének betöltéséig, vagy addig az időpontig, amikor a huszonharmadik életévét betöltötte volna.”

6 A fenti dokumentumok mellett meg kell még említeni a gyermekek online szexuális kizsákmányolása elleni Globális Szövetséget is (Global Alliance), aminek a 2012. december 5-én megtartott nyitókonferenciáján az Európai Unió 27 tagállama mellett 21 uniós kívüli ország is részt vett és csatlakozott a Szövetséghez. A Globális Szövetség 2014-re már 53 országot egyesített e konkrét cél elérése érdekében, és két, a résztvevő államok elköteleződését tanúsító deklarációt fogadott el. <http://www.weprotect.org/>

7 Bár az új Btk. megalkotásakor a Lanzarote Egyezmény még nem került kihirdetésre, a jogalkotó az egyezménynek való megfelelés és az új Btk. egészében érvényesülő fokozott gyermekvédelem tükrében előzetesen ennek megfelelően alakította ki a vonatkozó büntetőjogi rendelkezéseket.

8 2012. évi C. törvény javaslatához fűzött Indokolás.

9 Új bűncselekmény például a gyermekmunka és a gyermekprostitúció kihasználása.

10 Így például a szexuális kényszerítés, a szexuális erőszak és a szexuális visszaélés minősített esetei 18, 14, 12 évhez igazítottan strukturálódtak.

11 Például, súlyosabban büntetendő az emberkereskedelem, ha gyermekprostitúció céljából követi el. Emellett a gyermekeket ábrázoló pornográf internetes tartalmak esetén már lehetőség nyílik az elektronikus adatok végleges hozzáférhetetlenné tételére is.

cselekményeket elkövetők olyan foglalkozás gyakorlásától vagy egyéb tevékenységtől, amelynek keretében tizennyolcadik életévét be nem töltött személy nevelését, felügyeletét, gondozását, gyógykezelését végeznék. Ennek a rendelkezésnek a teljes körű érvényesüléséhez azonban több kapcsolódó jogszabály módosítására is szükség volt, így különösen a munka törvénykönyvére, a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényre, a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényre és a büntügyi nyilvántartási rendszerről szóló törvényre¹², amit a 2013. évi CCXLV. törvény végzett el. A módosításoknak köszönhetően a meghatározott bűncselekmények elkövetésekor – beleértve az új Btk. nemi élet szabadsága és nemi erkölcs elleni fejezete alá tartozó bűncselekmények többségét – a büntetőjogi felelősség jogerős ítéletben történt megállapítása esetén – a kiszabott büntetések alapján differenciáltan – meghatározott ideig még a már büntetlen előéletűnek minősülő személyek sem foglalkoztathatók tizennyolcadik életévét be nem töltött személy nevelését, felügyeletét, gondozását, gyógykezelését végző munkáltatónál, és ez az átfogó szabályozásból adódóan abban az esetben is igaz, ha esetleg nem tiltották el az elkövetőt a foglalkozás gyakorlásától.

A 2013. évi CCXLV. törvény további jelentősebb módosítása volt a szintén a gyermekek sérelmére elkövetett bizonyos bűncselekmények (pl. a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények is) elévülési idejére vonatkozó szabályozás 2014. július 1-i hatálybalépéssel történő módosítása.¹³ A fenti szabályt 2014-ben tovább szigorította a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvénynek a gyermekek fokozottabb védelme érdekében szükséges módosításáról szóló 2014. évi LXV. törvény, ami 2014. december 21-i hatálybalépéssel el nem évülő bűncselekménnyé minősítette az új Btk. nemi élet szabadsága és nemi erkölcs elleni bűncselekményekről szóló XIX. Fejezetében meghatározott, ötévi szabadságvesztésnél súlyosabban büntetendő bűncselekményeket, ha a bűncselekmény sértettje a bűncselekmény elkövetésekor a tizennyolcadik életévét nem töltötte be. [új Btk. 26. § (3) bek. c) pont].¹⁴

12 A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, valamint az ezekkel a rendelkezésekkel való összhangot megteremtendő a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény, és a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, a büntügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a büntügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény.

13 Nem az ötéves általános elévülési idő hosszabbodott meg egységesen valamennyi, az új Btk. 26. § (2) bekezdésében meghatározott bűncselekmény (pl. a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények) esetén a sértett 23 éves koráig, hanem az elévülési idő nyugvására kerül sor addig az időig, amíg a sértett a 23. életévét be nem tölti. Ezt követően kezdődik az elévülés, ami az elkövetett cselekmény büntetési tételehez igazodik. E szabály a korábbinál is jobban meghosszabbította az elévülés idejét, ezáltal lehetőséget adott a sértettnek arra, hogy nagykorúságának betöltését követően akkor indítsa meg a büntetőeljárását, ha arra már felkészült.

14 Ezt az új elévülési szabályt kiegészíti az új Btk. 28. § (1a) bekezdésében a 2014. évi LXV. törvény által újraszabályozott rendelkezés, miszerint

A 2013. évi CCXLV. törvény által, az új Btk. szerinti foglalkozástól eltiltáshoz kapcsolódóan bevezetett szigorítások folytatásaként 2017-ben is sor került egy jelentősebb módosításra a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények vonatkozásában, mégpedig a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a gyermekvédelem rendszerének megerősítése érdekében történő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2017. évi XCV. törvény által, ami 2018. január 1-jétől kötelezővé teszi a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmény elkövetőjének meghatározott foglalkozásoktól történő eltiltását, ha a bűncselekményt tizennyolcadik életévét be nem töltött személy sérelmére követte el.¹⁵

2. A NEMI ÉLET SZABADSÁGA ÉS A NEMI ERKÖLCS ELLENI BŰNCSELEKMÉNYEK FONTOSABB VÁLTOZÁSAI

Az új Btk. a régi Btk.-tól eltérően külön fejezetekben szabályozza a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni, valamint a gyermekek érdekét sértő és a család elleni bűncselekményeket. Az új Btk. XIX. fejezete címében is kifejezi, hogy az e fejezet alá tartozó bűncselekmények védett jogi tárgya egyrészt a nemi élet szabadsága („nemi integritás, nemi önrendelkezés”¹⁶), másrészt pedig a nemi erkölcs, vagyis „a társadalomnak a nemi vágyak keletkezéséről és kielégítéséről vallott felfogása”¹⁷.

Az új Btk. sokkal differenciáltabban határozza meg a szexuális bűncselekmények sértetti körét, ami az egyes tényállásoknál egyben minősített esetként történő szabályozást is jelent (vagyis a nemzetközi elvárásokkal összhangban súlyo-

a tizennyolcadik életévét be nem töltött sértett sérelmére elkövetett erős felindulásban elkövetett emberölés, a háromévi szabadságvesztésnél súlyosabban büntetendő szándékos súlyos testi sértés, az emberrablás, az emberkereskedelem, a személyi szabadság megsértése, illetve – az el nem évülő bűncselekmények kivételével – a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmény elévülése a sértett nagykorúvá válásáig nyugszik, ez ezt követően kezdődik az elkövetett bűncselekmény büntetési tételehez igazodó elévülési idő.

15 Ki kell emelni, hogy a kötelező eltiltás időtartamát az eljáró bíróság határozhatja meg, így az lehet határozott idejű, illetve végleges is. Továbbá, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a 13/2002. (III. 20.) AB határozatban kifejezésre jutatta, hogy a büntetőjogi szankciórendszer alakításában, a büntetés mértékének megállapítása tekintetében a jogalkotó mérlegelési joga mellett a bírói mérlegelés lehetőségének alkotmányos értéken is hordozó és ezért védelmezendő szerepe van, a bírói mérlegelés lehetőségének fenntartása érdekében a főszabály alól különös méltánylást érdemlő esetben el is tekinthet a bíróság. Ezzel kapcsolatban azonban mindenképpen utalni kell a 2017. 06. 16-án Dr. Répássy Róbert, Németh Szilárd és Dr. Selmeczi Gabriella által benyújtott T/16168 törvényjavaslatra, ami a bírói mérlegelési jogkör ilyen szintű érvényesülését mind a foglalkozástól eltiltás időtartamát, mind pedig az elrendelési kötelezettséget tekintve csupán a kiskorú veszélyeztetése bűncselekmény esetében tenné lehetővé, míg a szexuális bűncselekmények esetében nem.

16 MÁRKI Zoltán: XIX. Fejezet - A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények, in: Kónya István (szerk.): *Magyar büntetőjog*. Kommentár a gyakorlat számára, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2013. 679. p.

17 MERÉNYI Kálmán: *A szexuális erőszak*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 26. p.

sabb a bűncselekmény, ha tizennyolcadik életévet be nem töltött személy sérelmére követik el, de még súlyosabb, ha tizennegyedik és még annál is súlyosabb, ha 12 életévet be nem töltött személy sérelmére történik az elkövetés). Emellett az új Btk. értelmében megszűnik a tizenkettedik életévet be nem töltött személyekre vonatkozó, régi Btk. szerinti azon vélelem, hogy őket védekezésre képtelennek kell tekinteni, mert a törvény explicit módon utal a sértett életkorára, és úgy kapcsol a bűncselekményhez magasabb büntetési tételt. Erre tekintettel az életkor szerinti megkülönböztetés tovább osztható aszerint, hogy az adott életkor szerinti gyermek védekezésre vagy akaratnyilvánításra képes-e.¹⁸

A szexuális bűncselekmények elkövetési magatartásai változóak, de a legfontosabb közös elem a szexuális cselekmény végzése, ami az új Btk. értelmező rendelkezése szerint nem más, mint a közösülés és minden súlyosan szemérem sértő cselekmény, amely a nemi vágy felkeltésére, fenntartására vagy kielégítésére alkalmas, vagy arra irányul (új Btk. 459. § 27. pont). Az új Btk. összevonja a régi Btk. szerinti közösülés és fajtalanság fogalmait, hiszen ezek szerint a fajtalanság a közösülés kivételével minden súlyosan szemérem sértő cselekmény, amely a nemi vágy felkeltésére vagy kielégítésére szolgál [rég Btk. 210/A. § (2) bek], míg a közösülés a bírói gyakorlat szerint a férfi és a nő nemi szervének közösülési szándékkal történő összeérítése, ami szintén a nemi vágy kielégítésére irányuló, súlyosan szemérem sértő cselekmény, így az új Btk. általi összefoglaló elnevezés pontosabb és átfogóbb fogalomhasználatot biztosít.¹⁹

Az új Btk. szabályozása értelmében a szexuális cselekménnyel kapcsolatos beleegyezési korhatár is módosult, vagyis amennyiben az egyik fél betöltötte a tizennyolcadik életévet, akkor a másik féltől megkövetelt beleegyezési korhatár fő szabály szerint 14 év, azonban, amennyiben az elkövető 14-18 év közötti, akkor a másik féltől megkövetelt beleegyezési korhatár 12 év. A második eset az új Btk. tükrében dekriminalizálást jelent, hiszen a beleegyezéssel történt közösülés a régi Btk. szerint a megrontás keretében büntethető volt.²⁰

Az egyes bűncselekményekkel kapcsolatban az alábbi változásokat lehet kiemelni:

2.1. Az új Btk. a régi Btk.-val ellentétben önálló tényállásban rendeli bünteti a szexuális kényszerítést (196. §)²¹. A korábbi

joggyakorlat a sértett nem önkéntes beleegyezésével, de mégsem az élet vagy testi épség elleni fenyegetés (a továbbiakban: „kvalifikált” fenyegetés) hatására megvalósított szexuális aktust kényszerítésnek (rég Btk. 174. §) minősítette. Az új Btk. azonban szexuális kényszerítésként súlyosabb büntetéssel rendeli büntetni a kényszerítésnek ezt a speciális esetét, ezzel elmozdítva a szabályozást a hazai és külföldi női jogvédő szervezetek, testületek (pl. a nőekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöbölésével foglalkozó CEDAW Bizottság ajánlása) által is kívánt irányba.²²

Az új Btk. 459. § (1) bekezdés 7. pontja értelmében fenyegetés – eltérő rendelkezés hiányában – súlyos hátrány kiltásba helyezése, amely alkalmas arra, hogy a megfenyegetettben komoly félelmet keltsen. A fenyegetésnek a sértett szemszögéből kell alkalmasnak lennie komoly félelem keltésére, ez érvényes arra az esetre is, amikor a kiltásba helyezett hátrány nem a sértettet, hanem más személyt fenyeget. Ez a fenyegetés nem az élet vagy a testi épség ellen irányul (pl. munkahely elvesztése, vagyoni károsodás)²³, vagy ezek ellen irányul, de közvetett, ezért a továbbiakban „egyszerű” fenyegetésnek nevezzük. A szexuális kényszerítés tényállása a szexuális erőszakhoz képest előrehozott büntetőjogi védelmet biztosít, viszont a kényszerítés (új Btk. 195. §) tényálláshoz képest speciálisnak minősül, mivel nem a szexuális erőszak tényállásban meghatározott erőszakkal, illetve kvalifikált fenyegetéssel, hanem erőszak nélkül és „egyszerű” fenyegetéssel megvalósuló szexuális cselekményt kívánja büntetni. Ez esetben a fenyegetés (pszichikai kényszerítés) nem közvetlenül az élet vagy a testi épség ellen irányul, csak akaratot hajlító (pl. ilyen lehet akár az is, ha a relatív korkülönbséget kihasználva követi el az elkövető), a kényszer nem minősül erőszaknak, és/vagy nem olyan sértett ellen irányul, aki teljesen védekezésre, illetve akaratnyilvánításra képtelen, így a tényállás lényegében a sértett hozzájárulása hiányában a legcsekélyebb kényszerítő magatartással megvalósított szexuális aktus végzésének büntethetővé tételét vonja maga után.

A régi Btk.-hoz képest újdonság a hozzátartozó nevesítése a minősített esetek tekintetében, ami az új Btk. 459. § tizennegyedik pontjában található értelmező rendelkezés szerint az egyenes ágbeli rokont és ennek házastársát vagy élettársát; az örökbefogadót és a nevelőszülőt (ideértve az együtt élő mostohaszülőt is), az örökbe fogadott és a nevelt gyermeket (ideértve az együtt élő mostohagyermeket is); a testvért és a testvér házastársát vagy élettársát; a házastársat, az élettársat; a házastárs vagy az élettárs egyenes ágbeli rokonát és testvérét foglalja magában. Meg kell említeni azért azt, hogy mivel a régi Btk. a hozzátartozót nem nevesítette a minősített esetek körében, így ez a kapcsolat a nevelő/felügyelő/gondozó viszony keretében volt értékelhető.

Bár az egyéb hatalmi vagy befolyási viszonyal visszaélve történő elkövetés nem teljesen az új Btk. által bevezetett tényállási elem, hiszen a régi Btk.-ba az új Btk. hatálybalépését nagyjából egy évvel megelőzően már bekerült, azonban

18 Ennek megfelelően beszélhetünk tizenkettedik életévet be nem töltött személy (védekezésére vagy akaratnyilvánításra képtelen, ill. képes), tizennegyedik életévet be nem töltött személy (12-14 éves), tizennyolcadik életévet be nem töltött személy (védekezésére vagy akaratnyilvánításra képtelen, ill. képes), továbbá tizennyolcadik életévet betöltött személy (védekezésére vagy akaratnyilvánításra képtelen, ill. képes).

19 Hasonló megoldást találunk a német Büntető Törvénykönyvben is. In: BELOVICS Ervin – GELLÉR Balázs – NAGY Ferenc – TÓTH Mihály: *Büntetőjog II. Különös rész a 2012. évi C. törvény alapján*, HVG-ORAC, Bp., 2012. 176. p.

20 Itt fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a régi Btk. sem rendelte büntetni a 14-18 év alatti személy által 12-14 év közötti személlyel végzett „fajtalanságot”, így a dekriminalizáció indoka az volt, hogy indokolatlan különbséget tenni a szexuális cselekmények különböző formái alapján.

21 A prostitúcióra kényszerítés a szexuális kényszerítés tényállása által büntethető.

22 2012. évi C. törvény javaslatához fűzött Indokolás.

23 MÁRKI: i.m. 683. p.

ez a joggyakorlat szempontjából az új Btk. hatálybalépésekor is újdonságnak számított. E minősített eseti kategóriát kimerítően felsorolni nem lehet, de ide tartozik munkajogi viszony keretében a főnök-beosztott viszony; fegyveres testületnél az előjáró és alárendelt közötti viszony; oktatási intézményben a tanár és a diák közötti viszony; sportegyesületekben az edző és a tanuló közötti viszony; eltartotti viszony.²⁴ Ez a viszony továbbá olyan kapcsolatot jelent az elkövető és a sértett között, amely kívül esik a hozzátartozói, nevelési, felügyeleti, gondozási, gyógykezelési viszonyon, azonban azokhoz hasonlóan személyes vagy függelmi viszonyt keletkeztethet (pl. unokatestvér, család barátja, szomszéd stb.)²⁵

2.2. Az új Btk. a szexuális erőszak (197. §) elnevezésű tényállásban összevonja az erőszakos közöszülés és szemérem elleni erőszak régi Btk. szerinti tényállását.²⁶

Sem a régi, sem pedig az új Btk. nem határozta meg az erőszak fogalmát, annak mértékét, ellentétben a fenyegetés fogalmával. „Az erőszak – értelemszerűen – fizikai erő kifejtésével történő ráhatást, támadást jelent.”²⁷, ami „legtöbbször együtt jár a sértettnek könnyű testi sértés okozásával”²⁸. A nemi szabadság elleni bűncselekmény esetében az erőszaknak a sértett komoly ellenállásának leküzdésére kell alkalmasnak lennie, vagyis ez esetben az erőszak megállapításának csak a sértett komolyabb ellenállásának esetén – figyelembe véve a sértett és az elkövető életkorát és személyi tulajdonságait is – lehet helye. Mindazonáltal nem elvárt a végsőig való védekezés, illetve akkor is megállapítható a szexuális erőszak, ha a sértett helyzetét reménytelennek látva felhagy a védekezéssel.²⁹

A régi Btk. alapján a tizenkettedik életévét be nem töltött személyt védekezésre képtelen személynek kellett minősíteni, az erőszakos közöszülés (és szemérem elleni erőszak) alapesete valósult meg, ha az elkövető tizenkettedik életévét be nem töltött személlyel beleegyezéssel vagy erőszak, ill. kvalifikált fenyegetés nélkül közöszült (vagy fajtalankodott), ami kettőtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntethető. Az új Btk. megszünteti a tizenkettedik életévét be nem töltött személyekre vonatkozó fenti vélelmet, így az új Btk. 197. § (1) és (2) bekezdésének megfogalmazása alapján („Szexuális erőszakot követ el,” és „Szexuális erőszakot követ el az is,”) két alapesetről beszélhetünk a két bekezdés

tekintetében, annak ellenére, hogy a (2) bekezdés súlyosabb szankciót (5–10 év) határoz meg az (1) bekezdéshez képest (2–8 év). Az elkövetési magatartás pontos minősítése érdekében ki kell emelni a 19/2017. AB határozatban foglaltakat, miszerint „a tizenkettedik életévüket be nem töltött passzív alanyok sérelmére elkövetett cselekmény esetén a Btk. kizárja mind a 196. § szerinti szexuális kényszerítés, mind a 198. §-ban szabályozott szexuális visszaélés bűncselekményének megállapíthatóságát”. Ennek megfelelően megállapítható, hogy a 197. § (2) bekezdése a tizenkettedik életévét be nem töltött személlyel beleegyezéssel vagy „egyszerű” fenyegetéssel történő szexuális cselekmény végzését rendeli büntetni, ami a régi Btk.-ban meghatározott szankcióhoz képest súlyosabban büntethető.

A minősített esetek meghatározására összetetten került sor, de hasonlóan a szexuális kényszerítéshez, súlyosabban büntethető az elkövető, ha a szexuális erőszakot a tizenkilencedik életévét be nem töltött sértett sérelmére követi el (5–10 év), valamint akkor is, ha a 12 éven aluli sértett sérelmére erőszakkal vagy kvalifikált fenyegetéssel követi el ezt a bűncselekményt (5–15 év). Mindkét esetkör a régi Btk.-hoz képest magasabb büntetési tételt határoz meg. Továbbá minősített esetnek számít, ha a bűncselekményt az elkövető a hozzátartozója, vagy nevelése, felügyelete, gondozása, gyógykezelése alatt álló személy sérelmére, illetve a közte és a sértett között fennálló egyéb hatalmi vagy befolyási viszonytal visszaélve követi el a bűncselekményt, illetve, ha többen, azonos alkalommal követik el.

Ezen túlmenően az új Btk. a régi Btk.-hoz hasonlóan lehetővé teszi a minősített esetek kumulációját is, amivel kapcsolatban az alaptörvény-ellenesnek minősített 2/2016. Büntető jogegységi határozat igyekezett iránymutatással szolgálni, amikor kimondta, hogy 5–15 évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető az az elkövető is, aki(k) a szexuális cselekményt

- erőszak, illetve kvalifikált fenyegetés nélkül, tizenkettedik életévét be nem töltött személy sérelmére,
 - a) aki egyben vagy a hozzátartozója, vagy az elkövető nevelése, felügyelete, gondozása, gyógykezelése, illetve egyéb módon a hatalma vagy befolyása alatt álló személy,
 - b) vagy akivel szemben azonos alkalommal, egymás cselekményéről tudva, többen követi(k) el.

Ezek a többszörösen minősülő esetek a régi Btk. alapján 5–10 évig terjedő szabadságvesztéssel voltak büntethetőek. Az új Btk. a korábban már említett 197. § (2) bekezdésének a beiktatásával a tizenkettedik életévét be nem töltött személlyel beleegyezéssel vagy „egyszerű” fenyegetéssel történő szexuális cselekmény végzését rendeli a régi Btk.-hoz képest egy fokozattal súlyosabban (öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel) büntetni, amihez azonban a jogalkotó tudatosan nem kapcsolta a fenti, a régi Btk. szerint szintén öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett minősített eseteket, mivel az új, az alapesetben is megemelt büntetési tételkeret között értékelhetőnek tartotta

24 GÁL István László: XIX. Fejezet. A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények, in: Polt Péter (szerk.): Új Btk. kommentár, 4. kötet, Különös Rész, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013. 13–14. p.

25 MÁRKI: i.m. 686. p.

26 A két tényállás összevonása, és az új Btk. által alkalmazott elnevezés már a '90-es években az Igazságügyi Minisztérium keretében működő kodifikációs bizottságoknak a napirendjén is szerepelt. In: TÓTH Áron László: A nemi erkölcs elleni erőszakos bűncselekmények hatályos szabályozásával kapcsolatos néhány problémáról. Iustum Aequum Salutare. III. 2007/4. 236. p.

27 MÁRKI: i.m. 689. p.

28 A garázdaság halmazati kérdéseiről szóló 34. BK vélemény III/1. pont

29 MÁRKI: i.m. 689. p.

az elkövető és a sértett közötti viszonyt, valamint a többes elkövetést.³⁰ Az új Btk. ezzel egy időben azonban súlyosítást is bevezetett, amikor az eset összes körülményeit vizsgálva a bíróság által védekezésre és akaratnyilvánításra képtelennek tartott, a tizenkettedik életévet be nem töltött sértett esetében, az új Btk. 197. § (4) bek. a) pontja alapján öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel teszi büntethetővé a szexuális erőszak ilyen módon történő elkövetését.

2.3. Az új Btk. a szexuális visszaélés (198. §) bűncselekményével elnevezésében, tartalmában és szerkezetében is átalakítja a régi Btk. szerinti, beleegyezésen alapuló szexuális cselekményt szabályozó megrontás tényállását. A bűncselekmény megjelölése régi Btk. szerinti elnevezéshez képest „jobban kifejezi az elkövetési magatartást, illetve jobban megfelel a nemzetközi egyezményekben foglaltaknak is”³¹.

Tartalmában a tényállás a régi Btk.-val ellentétben nem a sértett kora szerint, hanem az elkövető oldaláról differenciál. A régi Btk. alapján fajtalankodás esetén csak tizennyolcadik életévet betöltött, míg közösülés esetén a tizennyolcadik életévet be nem töltött személy is büntethető volt.³² Az új Btk. az elkövetés alanyaként kizárólag tizennyolcadik életévet betöltött személy büntetőjogi felelőssége megállapíthatóságát teszi lehetővé. Így abban az esetben, ha szexuális cselekményre egy 14–18 év közötti és 12–14 év közötti személy között kerül sor, a 14–18 év közötti személy büntetőjogi felelőssége nem állapítható meg. Ha azonban a tizennegyedik életévet be nem töltött személyt egy 18. életévet betöltött személy bírja rá ugyanerre a cselekményre, az erre való rábírást a régi Btk.-hoz hasonlóan továbbra is szankcionálni rendeli a jogalkotó.^{33,34}

A fentiek mellett változást jelent az is, hogy megszűnt a bűncselekmény magánindítványhoz kötöttsége is.

2.4. Az új Btk. a vérrokonságban lévők közötti szexuális cselekmény végzését a régi Btk.-val szinte teljesen azonosan rendeli büntetni a vérfertőzés tényállásában (199. §). Az új Btk. annyiban módosítja e bűncselekmény törvényi szabályozását, hogy a büntetési tételt egytől öt évig terjedő szabadságvesztés helyett három évig terjedő szabadságvesztésben határozza meg, tekintettel arra, hogy a régi Btk. szerinti büntetési

tétel „a többi bűncselekményhez és a külföldi szabályozásokhoz képest is eltűzöttnek tűnik, így a törvény büntetési tételleként ebben az esetben a három évig terjedő szabadságvesztést határozza meg.”³⁵

2.5. A nemzetközi és uniós szabályoknak való megfelelés biztosítása érdekében az új Btk. a kerítés (200. §) régi Btk. szerinti elkövetési magatartását (megszerez) egy új magatartással egészíti ki, vagyis büntethetővé vált, ha valaki tizennyolcadik életévet be nem töltött személyt prostitúcióra felajánlja vagy felhívja. Az új Btk. kibővíti a minősített esetek körét az elkövető és a sértett között fennálló egyéb hatalmi vagy befolyási viszonytal visszaélve történő elkövetéssel, valamint a kvalifikált fenyegetéssel történő elkövetés helyett már elegendő az egyszerű fenyegetéssel való elkövetés a minősített eset megállapításához.

2.6. Az üzletszerű kéjgelés archaikus megfogalmazását a prostitúció váltja fel az új Btk.-ban, így az ahhoz nyújtott segítség prostitúció elősegítésének minősül (201. §).

A prostitúció elősegítése tekintetében az elkövetési magatartások bővülnek, így büntethetővé vált a tizennyolcadik élet-

2011/93/EU irányelvnek történő megfeleltetés indokolta, amelynek 3. cikke a következőket tartalmazza:

„3. cikk

Szexuális bántalmazással kapcsolatos bűncselekmények

(1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a (2)–(6) bekezdésben említett szándékos magatartások büntetendők legyenek.

(2) A beleegyezési korhatárt el nem ért gyermek szexuális céllal történő késztetése arra, hogy szexuális tevékenység tanúja legyen – akkor is, ha abban a gyermek nem vesz részt –, szabadságvesztéssel büntetendő, melynek felső határa legalább egy év.

(3) A beleegyezési korhatárt el nem ért gyermek szexuális céllal történő késztetése arra, hogy szexuális bántalmazás tanúja legyen – akkor is, ha abban a gyermek nem vesz részt –, szabadságvesztéssel büntetendő, melynek felső határa legalább két év.

(4) A beleegyezési korhatárt el nem ért gyermekkel folytatott szexuális tevékenység szabadságvesztéssel büntetendő, melynek felső határa legalább öt év.

(5) A gyermekkel folytatott szexuális tevékenység, amennyiben:

i. a gyermekkel kapcsolatban fennálló, elismert bizalmi vagy hatalmi helyzettel vagy befolyással élnek vissza, szabadságvesztéssel büntetendő, melynek felső határa legalább nyolc év, ha a gyermek a beleegyezési korhatárt nem érte el, és legalább három év, ha a gyermek a beleegyezési korhatárt már betöltötte; vagy

ii. a gyermek különösen kiszolgáltatott helyzetével, különösen szellemi vagy testi fogyatékoságával, vagy eltartotti helyzetével élnek vissza, szabadságvesztéssel büntetendő, melynek felső határa legalább nyolc év, ha a gyermek a beleegyezési korhatárt nem érte el, és legalább három év, ha a gyermek a beleegyezési korhatárt már betöltötte; vagy

iii. kényszer, erőszakot vagy fenyegetést alkalmaznak, szabadságvesztéssel büntetendő, melynek felső határa legalább tíz év, ha a gyermek a beleegyezési korhatárt nem érte el, és legalább öt év, ha a gyermek a beleegyezési korhatárt már betöltötte.

(6) A gyermeknek valamely harmadik féllel folytatott szexuális tevékenységre kényszer, erőszak vagy fenyegetés alkalmazásával történő késztetése szabadságvesztéssel büntetendő, melynek felső határa legalább tíz év, ha a gyermek a beleegyezési korhatárt nem érte el, és legalább öt év, ha a gyermek a beleegyezési korhatárt már betöltötte.”

35 2012. évi C. törvény javaslatához fűzött Indokolás

30 Erre már csak az ítékezés során figyelembe vehető súlyosító és enyhítő körülményekről szóló 56. számú BK vélemény III. 2. pontja alapján is expressis verbis lehetősége van a bíróságnak, mivel ez kimondja, hogy „Az az elkövetési mód, amit a törvény az egyes bűncselekményeknél minősítő körülményként értékel, más bűncselekményeknél általában súlyosító körülmény”.

31 2012. évi C. törvény javaslatához fűzött Indokolás

32 KOMP Bálint: *Adalékok az egyes nemi erkölcs elleni bűncselekmények elmeletéhez és bizonyításával kapcsolatos gyakorlati nehézségekhez*. Diskurzus – A Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Batthyány Lajos Szakkollégiumának Tudományos Folyóirata. 2014. 1. sz. 21. p.

33 SZABÓ András: *Megrontás, szexuális visszaélés – hogy is van ez?* II. <http://arsboni.hu/megrontas/> (2017. 08. 13.)

34 A tényállások ilyen mértékű átalakítását és a minősített esetek komplex rendszerét elsősorban a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2011. december 13-i

évet be nem töltött személy prostitúcióra rábírása (1–5 év) és az ilyen személy prostitúciójához segítség nyújtása (3 év).

2.7. A kitartottságot az új Btk. – a fogalmi módosításoktól eltekintve – a régi Btk.-val megegyezően szabályozza (202. §).

2.8. Új büntetőjogi tényállás a gyermekprostitúció kihasználása (203. §). E bűncselekmény alá vonható magatartások a régi Btk. alapján részben a megrontás keretében, részben pedig az üzletszerű kéjelgés elősegítése és a kerítés bűncselekményen belül voltak szankcionálhatók. Figyelembe véve azonban, hogy egyrészt a nemzetközi dokumentumok is önállóan kezelik a gyermekek szexuális kizsákmányolásának a hasznoszerzési jellegű cselekményeit, másrészt az ilyen magatartások a régi Btk. prostitúcióval összefüggő tényállásaiba (prostitúció elősegítése, kitartottság, kerítés) nehezen lettek volna beilleszthetők³⁶, szükségesnek mutatkozott egy új tényállás megalkotása.

Az új tényállás keretén belül az új Btk. újdonságként bevezeti és egyben súlyosabb büntetési tétellel fenyegeti (1–5 év) a tizennyolcadik életévét be nem töltött személlyel kintartatást, mint a tizennyolcadik életévét betöltött személyek vonatkozásában történő elkövetést (3 év). Ugyanez a változás látható az olyan bordélyház üzemeltetésével is kapcsolatban, amelyben tizennyolcadik életévét be nem töltött személy is folytat prostitúciót.³⁷

Új elkövetési magatartás továbbá a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy prostitúciójából hasznoszerzésre törekvés (3 év).

2.9. A tiltott pornográf felvétellel visszaélés tényállásának címe ugyan kifejezte a tényállás tartalmát, azonban nem tükrözte a tényállás által ténylegesen védeni kívánt jogi tárgyat. Emellett a releváns nemzetközi és uniós dokumentumok is az új Btk. által bevezetett gyermekpornográfia (204. §) elnevezést használják.

A Gyermekjogi Fakultatív Jegyzőkönyv, a 2011/93/EU irányelv, valamint a Lanzarote Egyezmény által a gyermekpornográfiával kapcsolatban meghatározott elkövetési magatartásokat az új Btk. a régi Btk. vonatkozó tényállása által már alkalmazott büntetőjogi fogalmaknak megfelelően határozta meg, továbbá új elkövetési magatartások is büntethetővé váltak. Így az új Btk. büntetni rendeli a gyermekpornográfia bizonyos fordulataihoz szükséges vagy azokat könnyítő feltételek biztosítását³⁸, és a pornográf műsorban való szereplést, amely-

nyiben azon tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek is szerepelnek.

Az új Btk. a pornográf felvétel és műsor fogalmait kisebb mértékben módosítja, ami inkább pontosításnak, illetve egyszerűsítésnek tekinthető, jobban megkülönböztetve a felvétel rögzített, míg a műsor élő jellegét. Animációs filmek, képregények, élethűen ábrázolt számítógépes rajzok és felvételek nem tartoznak a fenti meghatározásokba, mivel az új Btk. a valódi élő személyek védelmét célozza.

Az új Btk. büntetni rendel olyan magatartásokat, amelyek a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tesznek gyermekekkel kapcsolatos pornográf anyagokat, azonban expressis verbis nem rendeli büntetni az ilyen anyagok reklámozását. Ugyanakkor elmondható, hogy a hozzáférhetővé tétel magába foglalja ezt a cselekményt is.³⁹

2.10. A szemérem sértés tényállásának (205. §) keretében új momentumként egyrészt büntethető lesz a tizennyolcadik életévét be nem töltött személyek előtt szemérem sértő magatartás tanúsítása (például szexuális cselekmény vagy akár erőszak megnevezése a gyermekkel), másrészt büntethetőek lesznek a szexuális jellegű, az emberi méltóságot sértő magatartások (például a sértett testének, vagy testrészének megfogása, illetve a sértett megcsókolása) is. A régi Btk. alapján ezek a cselekmények becsületsértésnek minősülnek. Ezzel feleltethető meg az új Btk., a 2011/93/EU irányelv, illetve a Lanzarote Egyezmény azon rendelkezéseinek, miszerint büntetendővé kell nyilvánítani azt, ha valaki a beleegyezési életkort be nem töltött gyermekkel szándékos módon, kifejezetten szexuális célból szexuális bántalmazást vagy szexuális cselekményeket nézet végig akkor is, ha abban a gyermek nem vesz részt.

2.11. A régi Btk. szerint csak kitartottság esetén lehetett kiszabni kintartást, azonban az új Btk. ezt kiegészíti a gyermekprostitúció kihasználása, a prostitúció elősegítése és a szemérem sértés bűncselekményével is. (206. §)

nek pornográf felvétel készítése céljából találkozást javasol információs és kommunikációs technológia útján, amennyiben az ajánlatot a találkozás létrejöttét eredményező tényleges cselekmény követi. E magatartás átültetése a magyar jogba szó szerint nem volt kivitelezhető, és mivel gyakorlatilag egy előkészületi cselekményről van szó. In: 2012. évi C. törvény javaslatához fűzött Indokolás

39 Annak ellenére, hogy a reklámozás szabályai és etikai követelményei nem a büntetőjogi területre tartoznak, az új Btk. előkészületi cselekményként szabályozza az ilyen típusú cselekményeket. A pornográf felvétel hozzáférhetővé tétele bűncselekmény tipikus előkészületi cselekményei az új Btk. 204. § (3) és (6) bekezdésében meghatározott cselekmények (anyagi eszközök, illetve szükséges vagy könnyítő feltételek biztosítása). A büntetőjogi szabályok mellett a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 9. § és 10. §-a is tartalmaz vonatkozó szabályokat.

36 2012. évi C. törvény javaslatához fűzött Indokolás.

37 Vagyis, tizennyolcadik életévét be nem töltött személy prostitúcióját lehetővé tevő bordélyház üzemeltetése 2–8 évig terjedő, míg tizennyolcadik életévét betöltött személy prostitúcióját lehetővé tevő bordélyház üzemeltetése 1–5 évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető.

38 A 2011/93/EU irányelv és a Lanzarote Egyezmény Solicitation of children for sexual purposes címmel büntetni rendeli (a köznyelvben „grooming”), ha egy tizennyolc éven felüli személy tizennégy éven aluli személy-

3. KÖVETKEZTETÉSEK

Az új Btk. által bevezetett szerkezeti, fogalmi és tartalmi módosításokról meggyőződéssel állítható, hogy számos, a régi Btk. szabályozásából fakadó, és a nemzetközi, illetve uniós előírásokkal össze nem egyeztethető anyagi jogi problémára egy átfogó és kellően átlátható új szabályozás alakított ki.

Az új Btk. négy éve van hatályban, az azóta eltelt idő alatt megállapítható, hogy leginkább az egyes tényállások szerkezetét átalakító változtatásai, a 12 év alatti sértettekre vonatkozó törvényi vélelem megszűnése okozhatott a gyakorlatban értelmezési problémákat. Erre utalnak a közelmúlt egységes jogalkalmazást célzó fejleményei is, nevezetesen a 2/2016. Büntető jogegységi határozat, valamint az azt megsemmisítő 19/2017. AB határozat is, ami a fentebb ismertetett eredeti jogalkotói szándéknak megfelelően alakíthatja a jogalkalmazást. Az nem vitatható, hogy bár „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Btk. 197. §-ának szövegezése a normavilágosság kérdését nem veti fel, mert a norma tartalma megállapítható”⁴⁰ a szexuális kényszerítés, szexuális erőszak,

és szexuális visszaélés új Btk-beli tényállása igen komplex és bonyolult. Ugyanakkor a friss alkotmánybírósági határozatra tekintettel érdemes megvárni a hatályos szabályozás esetleges felülvizsgálatát, időt adva a megfelelően egységes joggyakorlat kialakulásának, valamint az esetleges további jogértelmezési kérdések felszínre kerülésének. Ugyanakkor azt ismételt hangsúlyozni szükséges, hogy a Magyarország által vállalt nemzetközi, elsősorban uniós kötelezettségeinkre tekintettel ezen a területen csak a régi Btk.-nál bonyolultabb, azt a szabályozási rezsimit alapvető kérdésekben meghaladó szabályozás képzelhető el.

A bűncselekmények hatékony visszaszorítása és a már elkövetett bűncselekmények eredményes felderítése érdekében a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények anyagi jogi újradefiniálása mellett azonban a büntetőeljárársban részt vevő hatóságok és szervek hatékonyabb együttműködése, az eljáró személyek érzékenyítése, a társadalom informálása is elengedhetetlenül szükséges.

40 A tizenkettedik életévet be nem töltött személy sérelmére elkövetett szexuális erőszak értelmezéséről szóló 2/2016. Büntető jogegységi határozat alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló 19/2017. (VII. 18.) AB határozat IV/[31]. bekezdés

Ribaritsné Győri Enikő*



A határokon átnyúló székhelyáthelyezés lehetőségének megvalósíthatósága a jelenlegi uniós jogrend adta keretek között

1. BEVEZETÉS

A gazdasági társaságoknak az Európai Unió határain belüli, tagállamok közötti székhelyáthelyezése az uniós társasági jognak az a területe, amely esetjogban, tanulmányokban¹, az Európai Bizottság által kezdeményezett konzultációkban gazdag, azonban amely területen uniós jogszabály mégsem született.

A határokon átnyúló székhelyáthelyezés alatt két egymástól elválasztható jogi konstrukciót is érteni lehet. Az egyik az, amikor a gazdasági társaság úgy helyezi át a székhelyét más tagállamba, hogy személyes joga nem változik. Ennek egyik a esete, ha az áthelyezés a társaság létesítő okiratbeli székhelyét érinti, a másik a esete, ha az ún. tényleges székhelyet (központi ügyintézési hely, fő tevékenységvégzési hely) érinti a változás.

A székhelyáthelyezés alatt értett másik konstrukció – amit az esetjogok nemzetközi átalakulásnak is hívnak –, amikor a gazdasági társaság a székhelyét úgy helyezi át más tagállamba, hogy egyben megváltoztatja a személyes jogát is, vagyis a fogadó tagállam szerinti valamely cégformává alakul át.

Jelenleg egyik esetre sincs uniós szintű előírás, ugyanakkor az Európai Bíróság több ítéletében is megállapította már, hogy a tőke szabad áramlásának szabadságával ellentétes, ha a tagállami jog nem teszi lehetővé a határokon átnyúló átalakulást, székhelyáthelyezést. A jelenlegi közösségi jogi helyzet paradox, hiszen a tagállami szabályozástól vár el olyan megoldást, amely egy tagállam joga alapján nem rendezhető. A fent említett társasági jogi események közös eleme, hogy több tag-

állam jogának azonos jogi tényre azonos, de legalább is összehangolható válaszokat kellene adnia; ez azonban közös jogi szabályozás nélkül igencsak nehézkes.

Ebben az évben a Kormány kiemelten foglalkozik az ország jogi, illetve gazdasági versenyképességének kérdésével, és ennek eredményeként sorra születnek a versenyképesség növelését szolgáló törvények. A tőke szabad áramlásának elvéhez kapcsolódóan versenyképességi célkitűzésként fogalmazódott meg, hogy a hazai szabályozás – uniós jogalkotás hiányában is – kínáljon fel olyan jogi eszközöket, amelyek a külföldi társaságok Magyarországra történő áttelepülését ösztönzik. E célkitűzés megvalósítását szolgálja az egyes törvényeknek az üzleti környezet jogi versenyképességének növelése érdekében szükséges módosításáról szóló 2017. évi LXI. törvény 5. alcíme. A törvényt az Országgyűlés a 2017. május 30-i ülésnapján fogadta el.

2. ELŐZMÉNYEK

2.1. BIZOTTSÁGI KONZULTÁCIÓK

A társaságok tagállamok közötti székhelyáthelyezéséről szóló irányelv előkészítése érdekében az Európai Bizottság már 2004-ben elkezdte az előkészítő munkát. Olyan szabályozás szükségessége merült fel, amely megengedi az EUMSZ 49. cikke alapján a társaságok számára, hogy bejegyzett székhelyüket egyik tagállamból a másikba helyezték át anélkül, hogy a származási államban előzőleg meg kellene szünniük. A Bizottság 2007 decemberében hatásvizsgálatot² tett közzé egy, a létesítő okirat szerinti székhely határokon átnyúló áthelyezéséről szóló esetleges irányelvről, amelyben ismertette a lehetséges szakpolitikai intézkedések előnyeit és hátrányait. Jogalkotást előkészítő munka azonban nem kezdődött meg.

* Ribaritsné Győri Enikő: Igazságügyi Minisztérium – Gazdasági Jogi Kodifikációs Osztály, osztályvezető.

1 Példaként említhető:
OSZTOVITS András: *Köddé fakult délibáb – a Cartesio ügyben hozott ítélet hatása a magyar polgári eljárásjogra*, Európai jog, 2009. 2. sz. 26–30. p.
METZINGER Péter: *A társaságok és a szabad letelepedés (a Cartesio ügyben közzétett főtanácsnoki indítvány kritikája)*, Európai jog, 2008. 4. sz. 21–26. p.
GOMBOS Katalin: *Tudósítás az Európai Bíróság előtti Cartesio ügyről*, Jogtudományi Közöny, 2009. 5. sz. 234–240. p.

2 http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/shareholders/ia_transfer_122007_part1_en.pdf

Az Európai Bizottság Belső Piaci Főigazgatóság 2013-ban konzultációs kérdéssort³ állított össze annak felmérésére, hogy szükség van-e jogalkotási eszközre arra az esetre, amikor egy társaság egy másik tagállamba helyezi át a székhelyét.

A 2017. évi társasági jogi intézkedéscsomaggal összefüggésben 2017. május–augusztus között ismételt nyilvános konzultációt hirdetett⁴ meg a Bizottság. Ennek részeként került ismét napirendre a határokon átnyúló székhelyáthelyezés kérdése is. A konzultációs kérdőív kiemeli, hogy nincs uniós szinten szabályozott eljárás jelenleg a társaságok közvetlen, határokon átnyúló átalakulására. Bár némely tagállam rendelkezik ilyen szabállyal, azonban a gyakorlatban a legtöbb esetben a társaságnak meg kell szünnie az egyik tagállamban – jogviszonyai egyidejű megszűntetése mellett – és új társaságot kell létrehozni egy másik tagállamban. Bár alternatív megoldásként kínálkozik jelenleg is valamely uniós társasági forma létrehozása (európai részvénytársaság, európai szövetkezet, európai gazdasági egyesülés), vagy az uniós szinten már rendezett határokon átnyúló egyesülés, azonban ezekben az esetekben a többleteljárások és a felmerülő többletköltségek eltántoríthatják a társaságokat attól, hogy ezeket a megoldásokat alkalmazzák. A Bizottság továbbá kiemeli, hogy bizonytalan az is, hogy az egyes tagállami hatóságoknak, cégnyilvántartásoknak miként kell kezelniük ezeket az eseteket.

A határokon átnyúló székhelyáthelyezés problematikáját így megoldásra váró kiemelt feladatként lehet meghatározni.

2.2. UNIÓS ESETJOG

Az Európai Bíróság esetjogából érdemes kiemelni két esetet, már csak azért is, mert mindkettő magyar vonatkozású volt. Az ún. Cartesio-ügyben a magyar társaság Olaszországba kívánta áttenni székhelyét. A társaság 2005. november 11-én változásbejegyzési kérelmet terjesztett elő, amelyben kérte, hogy a Bács-Kiskun Megyei Bíróság mint Cégbíróság a társaság székhelyének Gallaratéba (Olaszország) való áthelyezése következtében módosítsa a cégnyilvántartásban a társaság székhelyére vonatkozó bejegyzést.

A Cégbíróság elutasította e kérelmet, azzal indokolva döntését, hogy a magyar jog nem teszi lehetővé a Magyarországon alapított társaság székhelyének külföldre történő áthelyezését úgy, hogy e társaság személyes joga továbbra is a magyar jog maradjon. A Cégbíróság szerint az ilyen áthelyezéshez először a társaságnak meg kell szünnie, majd újra kell alakulnia annak a tagállamnak a joga szerint, amelynek területére új székhelyét kívánja telepíteni.

A Cartesio e határozattal szemben fellebbezett a Szegedi Ítéletáblához, amely kérdéssel fordult a Bírósághoz. Az Európai Bíróság a következő megállapításokat tette:

„A tagállam meghatározhatja, hogy milyen kapcsolat szükséges ahhoz, hogy a társaságot a nemzeti joga alapján létrejöttnek lehessen tekinteni, és ennek alapján a társaságot megillessse-e a letelepedési jog, valamint azt is, hogy milyen kapcsolat szükséges e minőség későbbi fenntartásához. E lehetőség magában foglalja azt is, hogy e tagállam ne engedje meg a nemzeti joga hatálya alá tartozó társaságnak, hogy megtartsa e minőségét akkor, ha más tagállamban kíván újraszerveződni a székhelyének a másik tagállamba történő áthelyezésével, megszakítva ezzel a létrehozás szerinti tagállam nemzeti jogában előírt kapcsolatot.

Mindazonáltal meg kell különböztetni az egyik tagállamban létrejött társaság székhelyének a másik tagállamba a személyes jog megváltoztatása nélkül történő áthelyezésének esetét attól az esettől, amikor a társaság székhelyének egyik tagállamból a másikba történő áthelyezésére az alkalmazandó nemzeti jog megváltozása mellett kerül sor, mivel a társaság azon tagállam joga szerinti társasági formába alakul át, amelybe székhelyét áthelyezte.” C-210/06. sz., Cartesio Oktató és Szolgáltató Bt. ügyben 2008. december 16-én hozott ítélet, 110., 111., 124. pont. A fentiekre tekintettel a Bíróság az ügy érdemi kérdésére azt a választ adta, hogy a közösségi jog jelen állapotában az Európai Közösséget Létrehozó Szerződés (a továbbiakban: EK-Szerződés) 43. és 48. cikkeit úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem összeegyeztethetetlen az a tagállami szabályozás, amely megakadályozza az e tagállam belső joga szerint létrejött társaságot abban, hogy székhelyét úgy helyezze át másik tagállamba, hogy eközben megtartsa azon tagállambeli honosságát, amelynek szabályozása alapján létrehozták.⁵

Az ún. Vale-ügyben, épp fordítva, egy olasz cég kívánt Magyarországra betelepülni. Ebben az esetben az olasz cég jogelődje kívánt lenni a magyar jog által létrehozandó magyar cégnek.

A VALE Costruzioni S.r.l. olasz jog alapján létrehozott és a római cégnyilvántartásba bejegyzett gazdasági társaság volt, amely cég tevékenységének olaszországi megszűntetésére és székhelye Budapestre történő áthelyezésére tekintettel 2006. február 3-án kérte a római cégnyilvántartásból való törlését; erre 2006. február 13-án sor is került. Új tulajdonosi körrel és budapesti székhellyel 2006. november 14-én elfogadásra került a VALE Építési Kft. társasági szerződése, 2007 januárjában pedig kérték e társaság magyar cégnyilvántartásba történő bejegyzését oly módon, hogy a cégnyilvántartásban jogelődjeként kérték bejegyezni az olasz VALE Costruzioni S.r.l. társaságot. A bejegyzés iránti kérelmet az elsőfokon eljáró Fővárosi Bíróság mint Cégbíróság elutasította, majd a fellebbezés folytán eljáró Fővárosi Ítéletábla az elutasítást helybenhagyta, arra hivatkozással, hogy egy az olasz jog alapján létrejött társaság, így a kért formában nem helyezheti át székhelyét Magyarországra, a társaság a cégnyilvántartásba a kért formában nem jegyezhető be.

A társaság a Fővárosi Ítéletábla jogerős végzése ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. A felülvizsgálati eljárásban eljáró Legfelsőbb Bíróság úgy vélte, hogy az ügy elbírálása az

3 http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/seat-transfer/docs/consultation-document_hu.pdf

4 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-2377472_en#inception-impact-assessment

5 C-210/06. sz., Cartesio Oktató és Szolgáltató Bt. ügyben 2008. december 16-én hozott ítélet, 110., 111., 124. pont.

EK-Szerződés 43. és 48. cikkének (jelenleg EUMSZ⁶ 49. és 54. cikk) értelmezését igényli, ezért 2010. június 17-én – az eljárás felfüggesztése mellett – előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről döntött. Az Európai Bíróság a következő megállapításokat tette:

„Az ügy tényállására tekintettel azt a következtetést kell levonni, hogy az EUMSZ 49. és EUMSZ 54. cikk hatálya alá tartozik az olyan nemzeti szabályozás, amely a belső jog szerinti társaságok számára biztosítja az átalakulás lehetőségét, azonban a valamely más tagállam joga alá tartozó társaság számára nem teszi lehetővé az átalakulást.

Ami az olyan közérdeken alapuló nyomós indokokkal történő igazolást illeti, mint például a hitelezők, a kisebbségi részvényesek és munkavállalók érdekeinek védelme, valamint az adófelügyelet hatékonyságának és a kereskedelmi tevékenység tisztességének biztosítása, nem vitatott, hogy ezen indokok azáltal a feltétellel igazolhatják a letelepedés szabadságát korlátozó intézkedést, ha ezen intézkedés alkalmas a kitűzött célok elérésére, és nem haladja meg az ezek eléréséhez szükséges mértéket.” (C-378/10. sz., VALE Építési Kft. ügyben 2012. július 12-én hozott ítélet 33., 38., 39. pont)

A Cartesio-esettel összefüggésben az Európai Bíróság úgy foglalt állást, hogy valamely nemzeti jog szerint létrehozott társaság kizárólag azon nemzeti jog alapján létezik, amely szabályozza annak létrehozását és működését. A tagállamok jogrendszerei jelentősen eltérnek, mind a társaság létrehozásakor az államterülettel való kapcsolat igényét, mind pedig annak lehetőségét illetően, hogy az ilyen jogi szabályozás alapján létrehozott társaság e kapcsolódását később megváltoztassa. Egyes jogszabályok megkövetelik, hogy ne csupán a létesítő okiratban megjelölt székhely, hanem a tényleges székhely – vagyis a központi ügyintézés helye is – az adott tagállam területén legyen, oly módon, hogy a központi ügyintézés helyének e területen kívül helyezése a társaság megszűnését eredményezi, mindazon következményekkel együtt, amelyeket az ilyen megszűnés a társasági jog szerint maga után von. Más szabályozások elismerik a társaságok azon jogát, hogy központi ügyintézésük helyét külföldre helyezték át, de ezek közül néhány e jogot bizonyos korlátozásoknak veti alá, és az áthelyezés jogkövetkezményei tagállamonként eltérőek.

A C-208/00. sz., Überseering-ügyben 2002. november 5-én hozott ítéletében (EBHT 2002., I-9919. o. 70. pont) a Bíróság a fenti megállapításokat megerősítve azt a következtetést vonta le, hogy a valamely tagállam jogszabályainak megfelelően létrejött társaság azon lehetőségéről, hogy – a létesítő okiratban megjelölt vagy tényleges – székhelyét más tagállamba helyezze át úgy, hogy közben ne veszítse el a létrehozás szerinti tagállam jogrendszere által biztosított jogi személyiséget, és adott esetben ezen áthelyezés módjáról az a nemzeti jog rendelkezik, amelynek megfelelően a társaságot létrehozták.⁷

Így a Bíróság több döntésében is az EK-Szerződés 43. és 48. cikkével összeegyeztethetőnek tartotta azon tagállami szabályozást, amely megakadályozza az e tagállam belső joga szerint létrejött társaságot abban, hogy székhelyét úgy helyezze át

másik tagállamba, hogy eközben megtartsa azon tagállambeli honosságát, amelynek szabályozása alapján létrehozták.

Érdekes, hogy míg a Cartesio-ügyben és az ahhoz hasonló jogi tartalmú ügyekben⁸ a Bíróság a tagállami jog elsődlegességét mondta ki – holott a „tényleges székhely” áthelyezésével a személyes jog nem is változna –, addig a Vale-ügyben, ahol határokon átvívelő átalakulás történik, amely a személyes jog megváltozásával is együtt jár, a tagállami szabályozás mozgásterét igen szűk körben vonta meg a Bíróság. Nem tartotta elfogadhatónak, hogy a tagállami jog a határokon átvívelő átalakulást nem ismeri el, ugyanakkor arra sem biztosít lehetőséget, hogy a tagállam az átalakulási eljárás során lezárja a jogi személyhez fűződő kapcsolatait. Nem hagyható figyelmen kívül ugyanis az, hogy a tagállam hatóságai szemszögéből az átalakuló társaság megszűnik. Az átalakulás következtében a hatóságok, a bíróságok elvesztik az adott társaság feletti ellenőrzési, felügyeleti, döntési hatáskörüket, vagyis a joghatóságukat. A végelszámoláshoz „hasonló” elszámolási eljárás lefolytatásának előírására a tagállamoknak reális lehetőségük nincs, mert a közösségi esetjog csak arra biztosít(ana) lehetőséget, hogy indokolt, arányos és a cél eléréséhez szükséges mértékű korlátozást vezessen be a tagállam az ilyen átalakulásokkal szemben. Mivel a tagállam határain belüli átalakulás értelem szerűen nem jár a közzogi és magánjogi jogviszonyok lezárásával, a határokon átvívelő átalakulásnál sem lenne sikeresen előírható ilyen tagállami szabályozás.

2.3. MAGYAR ESETJOG

A hazai esetjog feldolgozása kapcsán külön is utalni kell arra, hogy a Kúria a Vale-ügyben lefolytatott felülvizsgálati eljárásban már foglalkozott e kérdéssel, és a 3/2013. számú gazdasági elvi határozatában a következőket szögezte le:

„Az EU Bíróság ítéletéből következően nemzetközi átalakulásnak, és nem nemzetközi székhelyáthelyezésnek minősül az, ha egy külföldi honosságú gazdasági társaság akként határoz, hogy a tevékenységét az EU másik tagállamában, az ott irányadó jogszabályoknak megfelelően megalkotott létesítő okirattal kívánja folytatni a korábbi társaság jogutódaként, ezzel egyidejűleg tevékenységét külföldön megszünteti és ezért – kérelmére – törlik a külföldi cégnyilvántartásból.”

„A Kúria megítélése szerint mindezekből az következik, hogy nemzetközi átalakulás esetén a külföldi honosságú cég külföldi cégjegyzékből való törlésével kapcsolatos minden társasági jogi és cégeljárás kérdésére az adott külföldi nemzeti jog az irányadó. Azt a magyar bíróságok nem vizsgálhatják, hogy a külföldi jog szerinti törléshez szükséges feltételek teljesültek-e. Ugyanakkor annak elbírálására, hogy a nemzetközi átalakulás útján jogalanyiságát Magyarországon elnyerni kívánó és ennek érdekében bejegyzési kérelmet előterjesztő társaság ezen kérelmét miként kell elbírálni, a magyar jog szabályai az

⁶ Európai Unió működéséről szóló Szerződés.

⁷ C-208/00. sz., Überseering BV. ügyben 2002. november 5-én hozott ítélet 104., 105., 107. pont.

⁸ C-371/10. sz., National Grid Indus ügyben 2011. november 29-én hozott ítélet; 81/87. sz., Daily Mail and General Trust ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet.

irányadóak. Ezek a szabályok azonban nem lehetnek diszkriminatívák és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné a nemzetközi átalakulást.”

„Ugyanakkor az átalakulás folytán létrejövő gazdasági társaság székhelye szerinti tagállam bíróságának joga van olyan követelményeket érvényesíteni, melyeket a saját honosságú cégei átalakulása esetén is megkövetel, és amely a nemzetközi átalakulás esetén is megvalósítható.”

„A Kúria álláspontja szerint nemzetközi átalakulás esetén is teljesülnie kell annak a feltételnek, hogy a jogutód cég társasági szerződését a jogutódlással történő megszűnéstől való döntéssel közel egyidejűleg, de legkésőbb a jogelőd cég törléséig a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvényben (Gt.) előírt formában és módon el kell fogadni. A magyar társasági jognak a belföldi átalakulásra vonatkozó szabályai közül különösen irányadónak kell tekinteni azt, hogy a jogelőd cég tagjai közül legalább egy a jogutód társaságnak is tagja legyen, illetve a jogelőd vagyonának legalább egy része a jogutód vagyonának részévé váljon. A feltételek teljesítése nélkül a két cég közötti jogutódlás tartalmi lényege, a jogfolytonosság hiányzik.”

Érdekességként megjegyezhető, hogy ezen utóbbi feltételek nem teljesülése miatt a konkrét ügyben a Kúria nem adott helyt a felülvizsgálati kérelemben foglaltaknak, és megerősítette, hogy a korábbi – a cégbejegyzési kérelmet elutasító – bírósági döntések jogszerűek voltak. A Vale-ügyben ugyanis már egy – az olasz jog szerint megszűnt – cég kívánt volna jogelődtként megjelenni a magyar cégjegyzékben, illetve az ügyben az olasz és a magyar társaság közötti jogfolytonossági – a Kúria elvi határozatában kimondott – feltétel sem teljesült, mert a társaságok tulajdonosi köre is eltért.

3. AZ EGYES TÖRVÉNYEKNEK AZ ÜZLETI KÖRNYEZET JOGI VERSENYKÉPESSÉGÉNEK NÖVELESE ÉRDEKÉBEN SZÜKSÉGES MÓDOSÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY SZAKMAI ELŐZMÉNYEI

A külföldi vállalkozások választásuktól függően többféle formában is jelen lehetnek a magyar gazdasági életben. Jelen lehetnek cégjogi letelepedés nélkül a szolgáltatási irányelv⁹ alapján, határon átnyúló szolgáltatások nyújtásával. Jellemzően azonban valamilyen vállalkozási formában jelennek meg, így különösen magyarországi fióktelep vagy magyar társaság tulajdonosaiként. Teljes gazdasági érdekeltségük, központi ügyintézési helyük, illetve székhelyük áttelepítésére az uniós irányelvvél¹⁰ szabályozott határokon átnyúló egyesülés kínál lehetőséget.

A vállalkozások jogos elvárása azonban, hogy a társaság egészét képesek legyenek más tagállamba áthelyezni anélkül, hogy végelszámolással előbb meg kelljen szünniük az eredeti székhelyük szerinti tagállamban. Valós igény mutatkozik tehát az ún. nemzetközi átalakulás szabályozására.¹¹

Az igazságügyi tárca megvizsgálta annak lehetőségét, hogy kizárólag magyar szabályozás útján megvalósítható-e a nemzetközi átalakulás. A vizsgálat központi eleme volt, hogy megoldható-e a jogi és a vagyoni jogutódlás kizárólag a magyar jog alapján. A határokon átnyúló székhelyáthelyezés, az átalakulás esszenciája ugyanis a jogutódlás, a jogfolytonosság. Egyértelműen megállapítható volt azonban, hogy ameddig e kérdésben közösségi szabályozás nem születik, a különböző tagállami szabályozások eltérésére tekintettel nem határozható meg azon követelményrendszer, amely egyrészt biztosítja a jogi és közgazdasági értelemben vett folytonosságot, másrészt biztosítja az eljáró hatóságok által kiadott okiratok hitelt érdemlőségét, vagyis végső soron a jogelőd státusz létrejöttét és annak igazolhatóságát.

Ennek oka az, hogy hiába ismerné el a magyar jog a cég-alapításkor a külföldi társaságot mint jogi értelemben vett jogelődöt, a magyar jognak nem lehet kihatása a vagyoni jogutódlásra, hiszen a magyar jog nem tudja biztosítani, hogy a külföldi nyilvántartásból a jogelődöt végelszámolás nélkül töröljék, vagyis nem tudja biztosítani azt, hogy az áttelepülő cégnek ne kelljen a szerződéses, a vagyoni viszonyait felszámolnia a külföldi tagállamban. Az volt megállapítható, hogy a határokon átnyúló egyesülés ma az egyetlen olyan konstrukció, amelyben rejlő lehetőségeket kiaknázva kialakítható olyan szabályozás, amely biztosítja azt, hogy gyorsan és egyszerűen végbemehessen az egyesülési folyamat azokban az esetekben, amikor a külföldi tulajdonos szándéka a gazdasági érdekeltségének határokon átnyúló áthelyezésére irányul.

A magyar jog tehát abban tud segédkezet nyújtani az áttelepülő külföldi társaságnak, hogy biztosítja annak a társaságnak a minél egyszerűbb létrejöttét, amelynek segítségével a vagyon áthelyezése megtörténhet, vagyis amelyre a külföldi társaság szerződésai, vagyona átszállhat.

Az Európai Parlament és a Tanács 2005. október 26-ai, a tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló egyesüléséről szóló 2005/56/EK irányelve (a továbbiakban: irányelv) bontotta le azokat a jogi és eljárási akadályokat, amelyek korábban két különböző uniós tagállamban bejegyzett társaság egyesülése előtt álltak.¹² Az irányelv értelmében a tagállamok jogszabályainak lehetővé kell tenniük egy tagállam tőkeegyesítő társaságának határokon átnyúló egyesülését egy másik tagállam tőkeegyesítő társaságával, amennyiben az érintett tagállamok

9 Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i, a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelve.

10 Az Európai Parlament és a Tanács 2005. október 26-ai, a tőkeegyesítő társaságok határokon átnyúló egyesüléséről szóló 2005/56/EK irányelve.

11 E témában a szerző által kimunkált jogi szabályozást is részletesen bemutató tanulmány is közzétételre került. METZINGER Péter: A társaságok szabad letelepedése. Cél: Magyarország (de lege lata és de lege ferenda). In: Bodzási Balázs (szerk.): *A versenyképesség jogi kérdései 2017-ben. Tanulmányok a gazdasági jog köréből*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2017. 189–211. p.

12 Tőkeegyesítő társaságnak minősül a magyar jogban a korlátozott felelősségű társaság, a részvénytársaság és az európai részvénytársaság.

nemzeti joga az adott társasági formák között az egyesülést lehetővé teszi. Az uniós szabályrendszer alapján annak a tagállamnak, amelyben az egyesülésben részt vevő, megszűnő társaságnak a székhelye van, végelszámolás nélkül kell lehetővé tennie, hogy e társaság a tevékenységét más tagállamban székhellyel rendelkező társasággal való egyesüléssel folytassa.

Az egyes törvényeknek az üzleti környezet jogi versenyképességének növelése érdekében szükséges módosításáról szóló 2017. évi LXI. törvény a fenti okokból a tőkeegyesítő társaságok határon átnyúló egyesülésének konstrukcióján alapszik. Az irányelv átültetését biztosító szabályokat nem is érinti, azokat érintetlenül hagyja. Így a jövőben az érintett cégtulajdonosok továbbra is dönthetnek úgy, hogy az irányelv, illetve az azt átültető, a tőkeegyesítő társaságok határon átnyúló egyesüléséről szóló 2007. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Tstv.) rendelkezései szerinti normál eljárásban folytatják le az uniós székhelyű és a magyar tőkeegyesítő társaság egyesülését. Dönthetnek azonban úgy is, hogy áttelepülés céljából Magyarországon – átvevő – társaságot alapítanak. Ebben az esetben a Törvény a határon átnyúló egyesülési eljárásán belül egy gyorsított, könnyített formát kínál.

A magyar szabályozás a székhelyáthelyezésnek azt a formáját már eddig is ismerte, amely a létesítő okiratbeli székhely változtatása nélkül, a „tényleges székhely” áthelyezését jelenti. Ezt a lehetőséget a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 7/B. §-a szerinti módon biztosítja, amikor – a cégnyilvántartásban bejegyzett székhely módosítása nélkül – azt teszi lehetővé, hogy a cég a cégnyilvántartásban feltüntethesse, ha az Európai Unió más tagállamában is jogosult tevékenysége elsődleges folytatására, illetőleg tevékenysége gyakorlása elsődleges helyét az Európai Unió más tagállamába helyezi át. Ebben az esetben tehát a „székhelyáthelyezés” nem jár együtt a személyes jog megváltoztatásával.

4. A HATÁROKON ÁTNYÚLÓ EGYESÜLÉS CÉLJÁRA LÉTREJÖVŐ MAGYARORSZÁGI SZÉKHELYŰ TÁRSASÁGOKRA VONATKOZÓ KÜLÖNÖS SZABÁLYOK

A Tstv. 2017. június 23-ától önálló alcímben – Tstv. 13/A–D. §-aiban – szabályozza a nemzetközi átalakulás hazai megvalósítását szolgáló gyorsított egyesülési folyamatot. A magyar társaság alapítása és az egyesülési folyamat megindulása párhuzamosan történik. Ezzel az egyesülés folyamata időtartamát tekintve rövidebb lesz, mert a magyar (átvevő) társaság alapításának időpontjáig az egyesülést előkészítő dokumentumok (egyesülési szerződés közös tervezete, vezetői jelentés) már elkészülnek, azokat a magyar társaság alapítási iratai közé be is kell nyújtani.

A cégbejegyzési feltételek részben eltérnek az általános szabályoktól, azonban azokban a kérdésekben, amelyekben

a Tstv. nem állapít meg speciális szabályt, az általános anyagi jogi és eljárásjogi előírások érvényesülnek. Így különösen a társaság létesítő okiratának, a cégbejegyzési kérelem okirati mellékleteinek – a Tstv. 13/A. § (3) bekezdésben foglalt eltérésekkel – meg kell felelniük a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény társasági jogi és a Ctv. cégjogi előírásainak.

Az átvevő társaság működése a cégbejegyzéstől az egyesülés bejegyzéséig arra korlátozódik, hogy biztosítsa az egyesülés szabályszerű lebonyolításához szükséges feltételek megtörténének rá eső részét. Ezen okból tiltja a Tstv. 13/B. § (1) bekezdése, hogy az átvevő társaság a piaci, üzleti forgalomban részt vegyen, harmadik személyekkel polgári jogi jogviszonyt létesítsen. Ebből az okból a társaság még ebben az időszakban adószámot nem kap.

A vagyoni hozzájárulás tekintetében a Tstv. a pénzbeli vagyoni hozzájárulás körében ad speciális szabályt, kimondva azt, hogy a társaság pénzforgalmi számlát nem nyithat, így a pénzbeli vagyoni hozzájárulás rendelkezésre állását a cégbejegyzéskor képviselői nyilatkozattal igazolja a társaság. Ez a rendelkezés a zártkörűen működő részvénytársaságként alapított átvevő társaság esetében jelent újdonságot, mert részvénytársaság esetében az általános cégeljárás szabályok nem tették lehetővé, hogy a cég a pénzbeli vagyoni hozzájárulás befizetését a pénzforgalmi számlára történő befizetés helyett más módon igazolja. A társaság ügyvezetését, képviselétét sem az általános szabályok szerint kell biztosítani. A cég képviselétét valamelyik alapító tag, vagy annak általános meghatalmazottja láthatja el. A társaság cégnevét a cégbíróság figyelemfelhívó toldattal [„egyesülés céljára alapított” („e. a.”) toldat] jegyzi be a cégjegyzékbe. A toldatot a cégbíróság később, az egyesülés napjával, vagy a Tstv. 13/D. §-a szerinti változásbejegyzési kérelem bejegyzésével egyidejűleg törli. A társaságnak felügyelőbizottsága és könyvvizsgálója nem lehet.

Fontos rendelkezés, hogy az állami adó- és vámhatóság (a továbbiakban: adóhatóság) az alapításkor minden ellenőrzést elvégez, bár a cég bejegyzésekor még adószámot nem állapít meg a társaságnak. E rendelkezéssel már a cégbejegyzéskor kiszűrhető, ha olyan személyek kívánának áttelepülni, akik olyan, korábban megszűnt magyar társaságban tulajdonosként, képviselőként szerepeltek, amely társaság nagy összegű köztartozást hátrahagyva szűnt meg.

A Tstv. az egyesülési folyamat felgyorsítása érdekében nem teszi szükségessé annak a hazai átalakulási garanciális szabálynak az érvényesülését, amely szerint a társaság (jogi személy) csak a teljes jegyzett tőkéjének rendelkezésre bocsátását követően határozhat átalakulásáról, egyesüléséről. A Tstv. az egyesülési folyamat felgyorsítása érdekében lehetővé teszi, hogy már a cégalapítási iratok közé bekerüljenek az egyesülési okiratok tervezetei. Lehetőséget biztosít arra is, hogy az átvevő társaság alapítói az alapítás során már elfogadják a dokumentumokat, és ennél a konstrukciónál a normál egyesülési folyamatban előírt háromszori közzététel helyett két – egyhetes eltéréssel történő – közzétételre van csak szükség.

A Tstv. 13/D. §-a magyar átvevő társaság bejegyzésétől számított egyéves határidőt biztosít az egyesülés lebonyolítására. Ha az egyéves határidő alatt az egyesülést a cégbíróságnál nem kérelmezik, a cégbíróság – külön eljárás nélkül – törli a magyar társaságot a cégjegyzékből. Azt megelőzendő, hogy felelőtlen cégalapításra kerüljön sor, kimondja a Tstv., hogy a társaság vagyoni viszonyainak lezárására, esetleges tartozásainak rendezésére az előtársaságra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, vagyis az ügyvezetést ellátó személy és a tagok korlátlanul helyt kell, hogy álljanak a társaság vagyonából nem fedezhető hitelezői követelésekért, egyéb tartozásokért.

Az egyesülés bejegyzésével a jogutód magyar társaság már a cégformájára irányadó általános szabályok szerint működik tovább, a működésére vonatkozó korlátozások megszűnnek. A jogutód magyar társaságra az egyesülés megtörténtétől az adójogi és számviteli szabályok is vonatkoznak, adószámot is megállapít számára az adóhatóság.

Fontos rendelkezés, hogy az egyesülés bejegyzésének feltétele, hogy a cégbírósághoz benyújtott egyesülési iratokból egyértelműen megállapítható legyen, hogy a jogutód magyar cég teljes jegyzett tőkéje biztosított. A konstrukció ugyanis nem áll nyitva azon társaságok előtt, amelyek az egyesüléssel sem képesek arra, hogy a magyar jogszabályokban előírt minimális jegyzett tőkét biztosítsák. A Tstv. nem biztosít módot a halasztott tőkepótlásra sem: a nem pénzbeli betéteket a jogutód társaság rendelkezésére kell bocsátani, a pénzbeli vagyoni hozzájárulást be kell fizetni, illetve a beolvadó társaság vagyonával biztosítani. Az egyesülés bejegyzésére tehát nem kerülhet sor, ha a (magyar) cég jegyzett tőkéje nincs teljes mértékben rendelkezésre bocsátva.

A Tstv. lehetőséget ad arra is, hogy a társaság – az egyesülési folyamattól függetlenül, így akár annak meghiúsulása esetén is – kérje a cégformájára irányadó szabályok szerinti továbbműködését. Ebben az esetben a társaságnak meg kell adnia

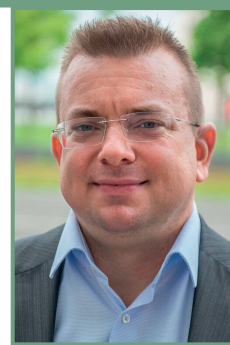
azokat az adatokat, amelyek az általános szabályok szerinti működéshez szükségesek (vezető tisztségviselő, képviselő). A változásbejegyzési eljárás speciálisan zajlik le, mert az adóhatóság ekkor ismét lefolytatja az adóregisztrációs eljárást, és annak eredményeként adószámot is megállapít a társaság részére.

Mivel az aktuális magyar társasági adórendszer az uniós szabályozási környezetben kifejezetten vonzó, továbbá a magyar – könyvelési, könyvvizsgálói, adótanácsadói, irodai, ügyvédi és egyéb adminisztratív szolgáltatásokat nyújtó – szolgáltatási környezet uniós szinten is versenyképes, az új jogi konstrukciótól azt várjuk, hogy növelje azon határokon átnyúló egyesülések számát, amelyek eredményeként magyar jogutód társaság jön létre.

Ez év elején Dr. Trócsányi László igazságügyi miniszter úr észt, cseh, horvát, portugál és dán kollégájával közösen levélben fordult Věra Jourová biztos asszonyhoz. A miniszteri levél célja az volt, hogy a 2017. évi társasági jogi csomagban a társaságok határon átnyúló egyesüléséről és szétválásáról szóló jogalkotási javaslattal együtt rendezésre kerüljön a létesítő okirat szerinti székhely határon átnyúló áthelyezésének kérdése is.

Az Európai Bizottság így ismét foglalkozik a határon átnyúló székhelyáthelyezés kérdésével. A Bizottság 2017. évi társasági jogi csomagja – amelyet novemberben terjeszt be – várhatóan két fő társasági jogi területet fog érinteni: a digitális technológiának a gazdasági társaság életciklusa során történő alkalmazását, valamint a határon átnyúló egyesülés és a határon átnyúló székhelyáthelyezés uniós szintű szabályozását. Az uniós jogalkotás lehetőség lesz a határon átnyúló székhelyáthelyezés gördülékeny lebonyolítása előtt álló akadályok azonosítására, és azok megfelelő garanciák mellett történő lebontására.

Bodzási Balázs*



A Csődtörvény legújabb módosítása a dologi hitelbiztosítékok jogosultjai szempontjából

2017. július 1-én lépett hatályba a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, valamint az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstvm.). A Cstvm. rendelkezései több ponton módosították a zálogjogosultra vonatkozó szabályokat. Emellett a Cstvm. – követve a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény módosításáról szóló 2016. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Ptkm.) rendelkezéseit – a fiduciárius hitelbiztosítékok jogosultjainak a helyzetét is rendezni kívánta a csőd- és felszámolási eljárásban.

1. A ZÁLOGJOGOSULTRA VONATKOZÓ ÚJ, EGYSÉGES KIELÉGÍTÉSI SZABÁLY

A 2017. július 1-én hatályba lépett módosítások közül kiemelkedik a Cstv. 49/D. §-át érintő új szabályozás, amelynek egyik fő célja a zálogjog egységes kezelése, az egyes zálogfajták felszámolási eljárásban történő eltérő megítélésének a megszüntetése, és ennek következtében a zálogjogosultra irányadó szabályok egyszerűsítése. Ennek keretében a Cstvm. hatályon kívül helyezi a Cstv. 49/D. § (2) bekezdésében a körülírással meghatározott zálogtárgyra vonatkozó speciális rendelkezéseket. A jogalkotó ezzel is erősíteni kívánja a zálogfedezet stabilitását a felszámolási eljárásban, amelyet kiemelkedően fontos nemzetgazdasági érdeknek tekint.

A Cstvm. 24. §-a alapján a zálogjogosultak – függetlenül attól, hogy zálogjoguk milyen vagyontárgyat terhel – egységesen a Cstv. 49/D. § (1) bekezdése alapján tarthatnak igényt privilegizált kielégítésre. Ez a privilegizált kielégítés azonban a zálogjogosultat csak követelésének a zálogtárgy értékesítése során befolyt összeg erejéig illeti meg (vagyis ameddig a követelés zálogjoggal fedezett). Az ezt követően esetlegesen fennmaradó (zálogjoggal már nem fedezett) követelésrészre a Cstv.

57. § (1) bekezdésének *b*) pontja alapján, a nem fedezett kése delmi kamatkövetelésére pedig a Cstv. 57. § (1) bekezdésének *g*) pontja alapján tarthat igényt a zálogjogosult.

A Cstvm. 24. §-a szerint – amely a Cstv. 49/D. §-át módosította –, amennyiben a zálogjogosult a Cstv. 46. § (7) bekezdésében meghatározott befizetési kötelezettségét teljesítette, és követelése nem a Cstv. 3. § (1) bekezdés *g*) pontja szerinti függő követelés, a felszámoló a következőképpen jár el: Ha a zálogjog a felszámolás kezdő időpontja előtt jött létre,¹ a felszámoló a zálogtárgy értékesítése során befolyt vételárból – követelésen alapított zálogjog esetén pedig a követelés beszedéséből, behajtásából származó bevételből – az alábbi tételeket vonhatja el:

- a) a zálogtárgy élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető állapotának elhárításával közvetlenül összefüggő, hatósági határozattal elrendelt munkálatok igazolt költségeit;
- b) a zálogtárgy Cstv. 40. § szerinti perekkel történő vizsgakövetelésének, a zálogtárgy megőrzésének, állagmegóvásának, értékesítésének költségeit;
- c) a zálogtárggyal összefüggésben a felszámolás kezdő időpontját követően esedékessé váló és befizetendő adókat, igazgatási szolgáltatási díjakat;
- d) követelésen alapuló zálogjog esetén a követelés behajtásából származó bevételből a behajtás költségeit;
- e) a nettó vételár (a követelés behajtásából származó bevétel) legfeljebb 1%-ának megfelelő mértékű összeget a Cstv. 57. § (2) bekezdés *f*) pontjában meghatározott költségként; valamint
- f) a nettó vételár – illetve a követelés behajtásából származó bevétel – 7,5%-ának megfelelő összeget.²

Az *a*)–*f*) pont szerinti levonásokat követően fennmaradó összeget a felszámoló 15 napon belül³ az értékesített zálog-

¹ Itt „a zálogjog keletkezett” kifejezést módosította a Cstvm. „a zálogjog létrejött” fordulatra, amely a Ptk. terminológiáját követi.

² A Cstvm. az *f*) pontban korábban szereplő 5%-ot 7,5%-ra emelte. Ezt azonban együtt kell értelmezni a Cstv. 49/D. § (2) bekezdésében foglalt, a körülírással meghatározott zálogtárgyra irányadó speciális szabály hatályon kívül helyezésével.

³ Itt a „haladéktalanul” kifejezést módosította a Cstvm. a „15 napon belül” fordulatra.

* Bodzási Balázs: Igazságügyi Minisztérium, igazságügyi és magánjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkár, Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdasági Jogi Tanszék, tanszékvezető

tárgyat terhelő, zálogjoggal biztosított követelés (tőke, szerződéses kamat, költségek) kielégítésére köteles fordítani. Több zálogjogosult esetén a Ptk. 5:118–5:122. §-ában meghatározott kielégítési sorrendet kell figyelembe venni.

A felszámoló a Cstv. 49/D. § (1) bekezdés f) pontja szerinti összegből 3 %-nak megfelelő összegű felszámolói díjelőleget és ezt a díjelőleget terhelő ÁFA megfizetéséhez szükséges összeget veheti fel. További 2%-ot a felszámoló haladéktalanul a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Hivatala részére utal át. Ennek alapján tehát a felszámolónak az öt díjelőlegként megillető 3% + áfa-t, valamint az állam javára a további 2%-ot a zálogtárgy nettó vételára 7,5%-ának megfelelő összegből kell kiegyenlítenie.

A Cstv. 49/D. § (1) és (2) bekezdései szerinti levonásokat és kifizetéseket követően fennmaradó összeget a felszámoló a Cstv. 57. § (1) bekezdésében felsorolt tartozások teljesítésének fedezetéül köteles elkülöníteni.

Amennyiben a zálogjogosult hitelezőnek a zálogtárgy értékesítéséből befolyó összeget meghaladóan további követelése marad fenn, annak megtérítésére a Cstv. 57. § (1) bekezdésében foglaltak alapján tarthat igényt. Ezt a követelésrészt a felszámolási eljárás szempontjából zálogjoggal nem fedezettnek kell tekinteni. A zálogjoggal nem fedezett késedelmi kamatkövetelésére pedig a zálogjogosult is a Cstv. 57. § (1) bekezdésének g) pontja alapján tarthat igényt.

Itt röviden ki kell térni arra a kérdésre, hogy a Cstv. 49/D. § (1) bekezdésének alkalmazása szempontjából a biztosított követelésbe beletartozik-e a késedelmi kamat. A Ptk. 5:98. § (2) bekezdése alapján erre igenlő választ kell adni, vagyis a zálogtárggyal való helytállás terjedelme nemcsak a szerződéses (ügyleti), hanem a késedelmi kamatkövetelésre is kiterjed. Ez azonban csak a zálogjogosult követelésének a zálogtárggyal fedezett részéhez kapcsolódó késedelmi kamatot jelenti. Ennek alapján a Cstv. 57. § (1) bekezdésének g) pontjába a nem privilegizált késedelmi kamatkövetelések sorolandók (IH 2010. 95.; BDT 2009. 223.).

A Cstv. 49/D. § (1) bekezdésének alkalmazása körében tehát közömbös, hogy a privilegizált követelés tőke, ügyleti, vagy késedelmi kamat, ez a szakasz ugyanis ilyen különbségtételt nem tartalmaz. A Cstv. 49/D. § (1) bekezdésének alkalmazása során csak azt kell eldönteni, hogy az adott hitelezői követelés zálogtárggyal biztosított követelés-e. Ennek hiányában a késedelmi kamatkövetelés a Cstv. 57. § (1) bekezdés g) pontjában meghatározott követelések körébe tartozik.

Abban a kérdésben, hogy a zálogjog kiterjed-e a szerződéses és a késedelmi kamatokra is, mindenekelőtt a feleknek kell megállapodniuk, így ezt a kérdést az alapügyletben vagy a zálogszerződésben ajánlott rendezni. Ennek egyértelmű szabályozása esetén, amennyiben az alapul szolgáló szerződésből származó követelést a hitelező engedményezi, akkor a Ptk. 5:99. § (1) bekezdése értelmében ezzel egyidejűleg a követelést biztosító zálogjog is átszáll az új jogosultra, akinek így a késedelmi kamatra és az ügyleti kamatra is kiterjedő zálogjoggal biztosított követelése áll fenn a kötelezettel szemben. A biztosított követelés későbbi engedményezésére is gondolva, a felek tehát megtehetik, hogy a zálogjogot az ügyleti és a késedelmi kamatra jogügyleti úton egyaránt kiterjesztik.

2. A KÖVETELÉSEKEN FENNÁLLÓ ZÁLOGJOGRA VONATKOZÓ ÚJ SZABÁLYOZÁS

A bírói gyakorlat bizonytalansága miatt szükségessé vált a jogalkotói állásfoglalás abban a kérdésben, hogy kiterjed-e a zálogjog azokra a felszámolás alatt álló adóst megillető követelésekre, amelyek a felszámolási eljárás megindulása után válnak esedékessé.

A Cstvm. 24. § (2) bekezdése ennek érdekében egészíti ki a Cstv. 49/D. §-át egy új (2a) bekezdéssel. Ez kimondja, hogy a 49/D. § alkalmazásában létrejötnek kell tekinteni a felszámolás kezdő időpontját megelőzően kötött zálogszerződéssel olyan követelésen alapított zálogjogot is, amely követelés a felszámolás kezdő időpontja előtt létrejött jogviszonyból a felszámolás kezdő időpontját követően keletkezett.

A Cstvm.-hez fűzött indokolás külön is kiemeli, hogy a Cstv. 49/A. § új (2a) bekezdése azt kívánja egyértelművé tenni, hogy a felszámolási eljárás során az olyan követelésen alapított zálogjogot is létrejötnek kell tekinteni, amely követelés a felszámolás kezdő időpontja előtti jogviszonyból származik, de csak az említett időpontot követően keletkezett, vagyis csak a későbbi időpontban válhatott a felszámolást megelőzően alapított zálogjog tárgyává. Ennek következtében a felszámolási eljárás megindulása után keletkező követelést is olyan zálogtárgynak kell tekinteni, amelyre a Cstv. 49/D. § (1) bekezdésében írt általános szabályok az irányadóak. Ezzel a Cstvm. egyértelművé teszi, hogy a felszámolás megindulása előtt a jövőbeli követeléseken alapított zálogjog az adóst megillető azokra a követelésekre is kiterjed, amelyek a felszámolási eljárás megindulása után keletkeztek, illetve folytak be az adóshoz.

Tekintettel erre a Cstvm.-ben foglalt módosításra, a Kúria korábbi gyakorlata felülvizsgálatra szorul (lásd 2016/G/4. elvi határozat - Kúria Gfv. VII.30.086/2016.).

3. AZ ÖNÁLLÓ ZÁLOGJOG NEVESÍTÉSE A CSTV.-BEN

A Cstvm. a Cstv. 49/D. § (3) bekezdésének a módosításával a dologi kötelezettséggel együtt nevesíti az önálló zálogjoggal, illetve az átalakításos önálló zálogjoggal terhelt ingatlanból a biztosítéki szerződés szerint kielégíthető követelést. A felszámolási eljárás során ezek is a zálogjoggal biztosított követelésekkel azonos elbírálás alá esnek.

A Cstvm.-hez fűzött részletes indokolás is kiemeli, hogy ezt a módosítást az önálló zálogjog intézményének újraszabályozása tette szükségessé.⁴ A módosítás azt célozza, hogy a zálogjoggal biztosított követelésekkel azonos elbírálás alá essen az önálló zálogjog is, amely a követelésre nem közvetlenül, hanem a biztosítéki szerződésben meghatározott biztosítéki célnak megfelelően nyújt fedezetet. Önálló zálogjog alapítása esetén ugyanis a biztosítéki szerződésben kell – egyebek között – azt a követelést is meghatározni, amelyre biztosítékként

⁴ Az újraszabályozott önálló zálogjogról részletesebben lásd: BODZÁSI Balázs: Önálló zálogjog. In: Bodzási Balázs (szerk.): *Hitelbiztosítékok*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2016. 749–813. p.

az önálló zálogjog szolgálg. Az önálló zálogjog esetében tehát a biztosítéki szerződés szerint kielégíthető követelés az a követelés, amelyet a felszámolási eljárásban a járulékos zálogjoggal biztosított követeléssel azonosan kell megítélni a Cstv. hivatkozott szabályának alkalmazása során.

4. A FIDUCIÁRIUS BIZTOSÍTÉKOK JOGOSULTJAIRA VONATKOZÓ ÚJ SZABÁLYOK

A Ptkm. a Ptk. 6:99. §-át is módosította. Ennek a fiduciárius hitelbiztosítékok semmisségét kimondó szakasznak a 2016. július 1-jétől hatályos szövege szerint semmis az a kikötés, amelyben fogyasztó követelés biztosítása céljából tulajdonjog, más jog vagy követelés átruházására vagy vételi jog alapítására vállalt kötelezettséget. A Ptkm. tehát enyhített az ún. fiducia-talmon és nem fogyasztói körben újra lehetővé tette ezeknek a biztosítékoknak az alkalmazását. Ezzel egyidejűleg azonban szükségessé vált a fiduciárius biztosítékok jogosultjai helyzetének a csőd- és felszámolási eljárásokban történő rendezése.

Ezzel kapcsolatban külön is ki kell azt emelni, hogy a Cstv. szempontjából a csőd-, illetve a felszámolási eljárás előtt kötött és teljesített biztosítéki célú tulajdonátruházás egy tekintet alá esik az összes többi tulajdonátruházással. Ez pedig azt jelenti, hogy a biztosítéki célú tulajdonátruházással érintett vagyontárgy kikerül az adós vagyonából, vagyis nem része a csődtömegnek. Ezzel kapcsolatban a felszámoló, illetve az adós hitelezői számára csak a Cstv. 40. §-ában biztosított megtámadási lehetőség áll fenn. Ezért is vált szükségessé a fiduciárius biztosítékokkal összefüggésben a Cstv. 40. §-ának a módosítása is.

A Cstvm. a biztosítéki tulajdonátruházáson kívüli fiduciárius hitelbiztosítékok jogosultjai számára a zálogjogosulttal azonos jogállást és elbírálást nyújt. Ennek megfelelően a Cstv. új 4/B. §-a kimondja, hogy a 4/A. §-ban foglaltakat kell alkalmazni a biztosítéki célú vételi jogra, illetve jog vagy követelés biztosítéki célú átruházására is, feltéve, hogy

- a) az erre vonatkozó jogszerzési nyilatkozatot a hitelbiztosítéki nyilvántartásba bejegyezték, vagy
- b) a jogosult vételi jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeztette, és igazolni tudja, hogy a vételi jogot pénzbeli követelése teljesítésének biztosítékául szerződésben kötötte ki.

A zálogjogosulttal azonos elbírálásnak, illetve önmagában a joggyakorlásnak a feltételül a Cstv. a fiduciárius hitelbiztosítékok megfelelő nyilvántartásba való bejegyzését írja elő. Ez a legtöbb esetben az ingatlan-nyilvántartás, illetve a hitelbiztosítéki nyilvántartás. Annak érdekében, hogy a fiduciárius hitelbiztosítékok a hitelbiztosítéki nyilvántartásba is bejegyezhetőek legyenek a Cstvm. 47. §-a egy új 19/A. §-al egészíti ki a hitelbiztosítéki nyilvántartásról szóló 2013. évi CCXXI. törvényt (a továbbiakban: Hbnytv.). Ez az új szakasz a jogszerzési nyilatkozatról szól.

A Cstvm. szerint tehát biztosítéki célú vételi jog, illetve biztosítéki célú jogátruházás jogosultja ezeket a biztosítékokat a csődeljárás, illetve a felszámolási eljárás során akkor gyakorolhatja, ha az említett jogszerzésre jogosult az erről szóló jognyilatkozatot bejegyeztette a hitelbiztosítéki nyilvántartásba. Ha pedig ingatlanra vonatkozóan vételi jogot kötött ki, azt az

ingatlan-nyilvántartásba jegyeztette be, és ezzel összefüggésben azt is igazolni tudja, hogy ezt a jogát korábban valamely követelése biztosítékául kötötte ki.

Emellett a Cstv. 38. § új (5a) bekezdése is rögzíti, hogy a fiduciárius biztosítékok jogosultja biztosítéki jogát a felszámolási eljárásban a zálogjogosultakra irányadó szabályok szerint érvényesítheti. Ennek azonban a megfelelő nyilvántartásba (hitelbiztosítéki nyilvántartás, ingatlan-nyilvántartás) való bejegyzés ugyancsak feltétele.

A csődeljárás szempontjából a Cstv. 12. § (3) bekezdés a) pont új ac) alpontja mondja ki azt, hogy a biztosítékul szolgáló vagyontárgy értéke erejéig az a követelés is biztosított, amely kifizetésének biztosítására az adós vagyontárgyán a csődeljárás kezdeményezését megelőzően

- biztosítéki célból vételi jogot alapítottak, vagy
- az adóst megillető jognak vagy követelésnek biztosítéki célból történő átruházását kötötték ki (Cstvm. 7. §).

Az adóst megillető jognak vagy követelésnek biztosítéki célból történő átruházása esetén további feltétel, hogy az erre vonatkozó jogszerzési nyilatkozatot a hitelbiztosítéki nyilvántartásba bejegyezzék. Vételi jog esetén pedig – amennyiben az ingatlanra vonatkozik – két együttes feltételt ír elő a Cstvm. 7. §-a: a vételi jogot az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték és a jogosult igazolja, hogy a vételi jogot valamely követelése teljesítésének biztosítékául kötötte ki.

A felszámolási eljárásra nézve a Cstv. 28. § (2) bekezdés módosított f) pontja rögzíti azt, hogy a felszámolást elrendelő jogerős végzés közzétételének tartalmaznia kell a biztosítéki célú vételi jog alapításával, illetve a jog vagy követelés biztosítéki célú átruházásával érintett, a hitelbiztosítéki nyilvántartásba vagy az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogosultaknak szóló felhívást is. Ebben az esetben is azonban az a privilegizált besorolás feltétele, hogy a jog vagy követelés biztosítéki célú átruházásáról szóló jogszerzési nyilatkozat a hitelbiztosítéki nyilvántartásba bejegyzésre került. Ingatlanra vonatkozó vételi jog kikötése esetén az ingatlan-nyilvántartási bejegyzésnek kell megtörténnie ahhoz, hogy a vételi jog jogosultját privilegizált jogállás illesse meg (Cstvm. 12. §).

Végül utalni kell a Cstv. 40. § (1) bekezdésének új d) pontjára is. Ez az új pont a fedezetelvonó szerződések felszámoló, illetve hitelező általi megtámadásának az esetköreit egészítette ki a fiduciárius hitelbiztosítékokkal összefüggésben.

A Cstv. 40. § (1) bekezdésének új d) pontja szerint a tudomásszerzéstől számított 120 napon,⁵ de legfeljebb a felszámolást elrendelő végzés közzétételének időpontjától számított 1 éves jogvesztő határidőn belül a hitelező – vagy az adós nevében a felszámoló – a bíróság előtt keresettel megtámadhatja az adósnak a felszámolási eljárás lefolytatására irányuló kérelem bíróságra történő beérkezése napját megelőző három éven belül és azt követően megkötött szerződését vagy más jognyilatkozatát, ha annak tárgya olyan

- biztosítéki célú tulajdonátruházás, illetve
 - jog vagy követelés biztosítéki célú átruházása vagy
 - biztosítéki célú vételi jog gyakorlása volt,
- amelynek alapján a jogosult a szerzett jogával olyan módon élt, hogy az adóssal szemben fennálló elszámolási

⁵ A Cstv. 40. § (1) bekezdésébe a korábbi 90 nap helyett a 120 napot a Cstvm. 39. § 6. pontja iktatta be.

kötelezettségét nem vagy nem megfelelően teljesítette, illetve a biztosított követelést meghaladó fedezetet az adósnak nem adta ki. Ha a jogszerzésre jogosult a tulajdonjog, más jog vagy követelés biztosítéki célból történő megszerzését a hitelbiztosítéki nyilvántartásba, illetve vételi jogát az ingatlan-nyilvántartásba nem jegyeztette be, a megtámadás feltételeinek fennállását vélelmezni kell.

5. A ZÁLOGTÁRGY ELSŐ RANGHELYI ZÁLOGJOGOSULT ÁLTALI MEGVÉTELÉRE VONATKOZÓ ÚJ RENDELKEZÉS

A Cstv. 49/D. § (8) bekezdésében foglalt új szabály alapján a zálogtárgyat az első ranghelyi zálogjogosult – a törvényben írt feltételek fennállás esetén – úgy vásárolhatja meg, hogy a szükséges ráfordítások és terhek megfizetésén túlmenően csak a vételár és a felszámolási eljárásban értékesített vagyontárgyat terhelő zálogjoggal biztosított, elismert követelése közötti pozitív különbözetet kell megfizetnie. Az első ranghelyi zálogjogosult ennek alapján az értékesített vagyontárgyat terhelő zálogjoggal biztosított, elismert követelése erejéig kvázi beszámítással élhet. Mindez azonban nem érinti a Cstv. 36. § (1) bekezdésében a hitelezői követelések tekintetében a beszámítási jog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket.

Az új szabály mögött álló jogpolitikai szempont az volt, hogy irreális lenne a zálogjogosulttól azt megkívánni, hogy a teljes vételárat fizesse meg, majd abból a zálogjoggal biztosított követelésre eső összeget a felszámoló adja vissza neki. Ezzel a kedvezményrel a módosítás nyomán csak az elsőhelyi zálogjogosult élhet, a rangsorban hátrább álló zálogjogosultak azonban nem.

Mindez természetesen nem zárja ki azt, hogy a zálogtárgyat a rangsorban hátrább álló zálogjogosult vásárolja meg. Ő azonban nem élhet a Cstv. 49/D. § (8) bekezdésében biztosított lehetőséggel, vagyis nem számíthatja be a vételárba a követelését. Emellett csak annyiban kaphat kielégítést, amennyiben az őt megelőző zálogjogosult kielégítése után még maradt a számára a zálogtárgy értékesítéséből befolyt vételárból kielégíthető összeg.

A jövőre nézve természetesen elképzelhető a Cstv. olyan módosítása, amely a rangsorban hátrább álló zálogjogosultak számára is megadná ezt a lehetőséget. Ehhez azonban olyan megfelelő számítási módszert kell a törvényben rögzíteni, amely kizárja azt, hogy bármelyik záloghitelező a többi zálogjogosult rovására indokolatlan előnyhöz jusson. Ennek egyik fontos eleme lenne annak kimondása, hogy ha nem az első ranghelyi zálogjogosult vásárolja meg a zálogtárgyat, akkor a vevőt terhelő fizetési kötelezettségeken [Cstv. 49/D. § (1) bekezdés *a*)–*c*) pontig bezárólag] kívül azt az összeget is meg kell fizetnie, amely az őt rangsorban megelőző zálogjogosultnak a Cstv. 49/D. § (1) bekezdés alapján járna, ha zálogjogosultakon kívül álló harmadik személy vásárolná meg az érintett zálogtárgyat.

6. AZ ALZÁLOGJOG ÉS A ZÁLOGJOGOSULTI BIZOMÁNYOS NEVESÍTÉSE A CSTV.-BEN

A Ptkm. az alzálogjogra és a zálogjogosult bizományosra vonatkozó rendelkezéseket is módosította. Emiatt szükségessé vált rendezni a Cstv.-ben azt, hogy az alzálogjog jogosultja, illetve a zálogjogosult bizományos a csőd-, illetve felszámolási eljárásokba bekapcsolódhasson.⁶

Ezzel kapcsolatban egyrészt azt kellett kimondani, hogy a csődeljárásban az a követelés is biztosított – a biztosítékul szolgáló vagyontárgy értéke erejéig –, amely kifizetésének biztosítására alzálogjogot alapítottak. Zálogjogosult bizományos kijelölése esetén pedig akkor is biztosítottnak minősül a követelés, ha e követelés nem vagy nemcsak a zálogjoggal rendelkező zálogjogosult bizományost illeti meg [Cstv. 12. § (3) bekezdés]. Ezt azért kellett a Cstv.-ben külön is szabályozni, mert a zálogjogosult bizományos kijelölése az egyetlen olyan eset, amikor a zálogjogosult és a biztosított követelés jogosultja nem azonos személy. Lehetővé kellett tehát tenni azt, hogy a zálogjogosult bizományos is biztosított hitelezőként vegyen részt a csődeljárásban.

Ugyanezt a kérdést rendezni kellett a felszámolási eljárás során is. Emiatt a felszámolási eljárás megindulásáról rendelkező Cstv. 28. § (2) bekezdésének *f*) pontjában is nevesítve lett az alzálogjog jogosultja, valamint a zálogjogosult bizományos. Ennek alapján a felszámolást elrendelő végzés közzétételének a hitelezők körében nemcsak a zálogjogosultnak, hanem az alzálogjog jogosultjának, illetve a zálogjogosult bizományosnak szóló felhívást is tartalmaznia kell, mégpedig abban az esetben is, ha a biztosított követelés nem, vagy nemcsak őt illeti meg.

Ezzel a Cstvm. egyértelművé teszi, hogy a felszámolási eljárás során a zálogjogosult bizományost abban az esetben is fel kell hívni a zálogjoggal biztosított követelések bejelentésére, ha e követeléseknek nem ő a jogosultja. Ennek külön kimondására azért volt szükség, hogy a felszámolási eljárás során ezeket a követeléseket a zálogjogosult bizományos biztosított követelésként tudja érvényesíteni, annak ellenére is, hogy ezeknek a követeléseknek nem ő, hanem az őt kijelölő hitelezők a jogosultjai. Ez a rendelkezés a zálogjoggal fedezett követelések érvényesíthetőségére vonatkozik. A zálogtárggyal nem fedezett követelések érvényesítésére azonban a zálogjogosult bizományos főszabály szerint már nem jogosult, kivéve, ha a biztosított követelések jogosultjai őt erre is feljogosították (meghatalmazták).

A Cstvm. végül a Cstv. 49/D. § (3) bekezdésében is külön nevesíti az alzálogjoggal terhelt követelést, amely ennek alapján azonos elbírálás alá esik a zálogjoggal biztosított követelésekkel.

⁶ Ezzel kapcsolatban lásd BODZÁSI Balázs: Zálogjogosult bizományos. In: BODZÁSI Balázs (szerk.): *Hitelbiztosítékok*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2016. 376–377. p.

Naszvadi Sára* – Zombor Péter Dávid**



A közigazgatási bírói pályázatok, azok elbírálása és a közigazgatási bírák kinevezése

Külföldi kitekintés

BEVEZETŐ

A közigazgatási bíráskodás a jogállam egyik garanciájaként a XIX. században alakult ki, a közigazgatás feletti bírói kontroll intézményesült formájaként. A kitekintés során bemutatásra kerülő európai országokban működő egyes közigazgatási bírósági modellek eltérő jogpolitikai célkitűzések figyelembevételével biztosítják a jogvédelmet a közigazgatás aktuusaival szemben.¹

Az Európai Unió legtöbb tagállamában többféle típusú bíróság létezik. A legtöbb esetben a bíróságok három fajtája azonosítható:

- rendes bíróságok,
- szakosodott bíróságok és/vagy
- alkotmányos kérdésekkel foglalkozó bíróságok.²

A közigazgatási bíróságok – mint szakosodott bíróságok – feladata, hogy eljárásukkal a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértésekkel szemben hatékony jogvédelmet biztosítsanak. Van, ahol a közigazgatási aktusokat a közigazgatástól független és a rendes bíróságoktól különálló közigazgatási bíróságok vizsgálják felül (Franciaország, Németország stb.), de van, ahol nincs különálló közigazgatási bírósági rendszer, hanem közigazgatási bírákból álló különálló testületek látják el ezt a feladatot (Szlovákia).

1. FRANCIAORSZÁG

A francia igazságszolgáltatási rendszerben meg kell különböztetnünk a rendes bíróságokat a közigazgatási bíróságoktól. Ez a két bírói kar teljesen elkülönülve működik egymástól. A közigazgatási aktusokat a közigazgatástól független és a rendes bíróságoktól elkülönült közigazgatási bíróságok vizsgálják felül (dualisme judiciaire).

A francia közigazgatási bíráskodás kvázi három szinten valósul meg. Az Államtanács (Conseil d'État), mint legfelsőbb közigazgatási bíróság mellett 8 fellebbviteli közigazgatási bíróság (cours administratifs d'appel) és 42 közigazgatási bíróság (tribunaux administratifs) működik. Az első fokon eljáró közigazgatási bíróságok határozatai ellen általában a közigazgatási fellebbviteli bíróságokhoz lehet fellebbezni, melyek határozatait adott jogkérdés tekintetében az Államtanács vizsgálja felül. Az Államtanács közigazgatási hatáskörében csak azt vizsgálhatja felül, hogy az előtte megtámadott bírósági határozatok megfelelően alkalmazzák-e az eljárási szabályokat és a jogszabályokat. Egyes viták tekintetében azonban az Államtanács az első és egyben végső fokon eljáró bíróság is (pl. miniszterek szabályozási intézkedései esetében). A két igazságszolgáltatási rendszer közötti hatásköri vitákban a Semmítőszék³ és az Államtanács tagjaiból álló Hatásköri Bíróság (Tribunal des conflits) dönt.⁴

Hagyományosan – a francia alkotmány értelmében – a közigazgatási bíróságokon szolgálatot teljesítő személyek nem minősültek „bíráknak” (magistrats)⁵, ez a kifejezés sokáig

* Naszvadi Sára: Igazságszolgáltatási Kapcsolatok Főosztálya, Szakmai Elemző Osztály, jogi szakreferens.

** Zombor Péter Dávid: Igazságszolgáltatási Kapcsolatok Főosztálya, Szakmai Elemző Osztály, jogi szakreferens.

1 DR. HAID Tibor alezredes: *A közigazgatási bíráskodás főbb modelljei* (http://portal.zmne.hu/download/bjkmk/bsz/bszemle2010/1/10_haidltibor.pdf).

2 https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-hu.do?init=true

3 A Semmítőszék (Cour de cassation) a rendes bírósági rendszer legfelsőbb bírósága, feladata annak ellenőrzése, hogy az alacsonyabb szintű bíróságok határozatai jogkérdésekkel ne ütközzenek (https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-fr-hu.do?member=1).

4 https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-fr-hu.do?member=1

5 Bírák = magistrats, a hivatásos bírák, akik egyrészt ügyeket tárgyaló ítélobírák (magistrat du siège), másrészt az Államügyészségnél tevékenykedő ügyészek (magistrats du parquet).

a rendes bíróságok tagjaira vonatkozott. Az 1980-as években a közigazgatási bírósági tagok kinevezésére vonatkozó feltételek a függetlenségük megerősítése végett módosításra kerültek, így jelenleg már bíróként kezelik őket is.⁶

A közigazgatási bírói kar tehát teljesen elkülönülve működik a rendes bírói kartól. Míg a rendes bírói karba a Nemzeti Bírőképző Iskola (École nationale de la magistrature – ENM) elvégzésével lehet bekerülni, addig a közigazgatási bírói karba a Nemzeti Közigazgatási Iskola (École nationale d'administration – ENA) végzettjei közül kerülhetnek ki a jelöltek. Ezzel együtt összesen a közigazgatási bírói karba (amely kb. 1200 főből áll) négyféleképpen lehet felvételt nyerni:

1. az ENA elvégzésével, amely után a hallgatókat rangsorolják (évente változó módon határozzák meg azt, hogy a rangsorban hol kell az adott jelöltnek elhelyezkednie ahhoz, hogy a közigazgatási bírói álláshelyet választhassa);
2. belső, illetve külső felvételi vizsga útján, amely több napos írásbeli és szóbeli részből áll (ezt különleges összetételű bizottság bonyolítja le a megüresedő helyek függvényében)⁷;
3. kinevezéssel, amelyet csak a közigazgatás „A” kategóriájába⁸ tartozó, adott rangban és meghatározott időt már ledolgozott személy kérvevényezhet⁹;
4. bizonyos követelmények teljesülése esetén (az „A” kategóriába tartozó köztisztviselő kérheti át magát a közigazgatási bírói karba; kérelméhez csatolnia kell az eredeti munkahelyének támogató igazolását, továbbá jelentkezésének elfogadása esetén köteles egy minimum 6 hónapos képzésen részt venni).

Az ENA-ba, illetve a belső és a külső felvételre való jelentkezés feltételei azonosak. Az alábbi kritériumok közül legalább az egyiket kell teljesíteniük a jelölteknek¹⁰:

- a) érettségi, illetve legalább 3 év felsőoktatásban végzett tanulmány (BA diploma);
- b) minimum 4 év közigazgatásban betöltött munkakör;
- c) minimum 8 éves munkatapasztalat a civil szférában.

Az ENA-n végzettek számára 10 éves kötelező állami szolgálat van előírva, amelyet azonban nem kötelező egyetlen közigazgatási ágban, így például közigazgatási bíróságon letölteni. A felvételt nyert, illetve az ENA-n végzett és a közigazgatási bírói kart választó személyek már automatikusan bíróként tevékenykednek, a köztársasági elnök rendelet útján csak formálisan erősíti meg kinevezésüket.

Minden évben az Államtanács alelnöke határozza meg azt a létszámot, amennyi álláshelyre a szervezetrendszeren kívülről pályázhatnak a jelöltek. Közigazgatási bírói álláshelyre a szervezetrendszeren belül is helyezhetők át bírák, akik az áthelyezéssel megtartják az eredeti bírósági szervezetrendszeren belül betöltött helyüket.¹¹

Az Államtanács alelnöke határozza meg a közigazgatási bírói állás pályázatok benyújtásának határidejét is. A pályázatokat a benyújtási határidő lejárta előtt három hónappal közzé kell tenni a francia hivatalos közlönyben (Bulletin officiel¹²). A pályázatokat az Államtanács titkárságára kell továbbítani, ahol ellenőrzik, hogy a pályázók megfelel-e a pályázati feltételeknek. A pályázatokat elbíráló zsűri tagjai között szerepel az Államtanács egyik tagja, két egyetemi professzor, két közigazgatási, illetve fellebbviteli közigazgatási bíró, továbbá a Legfelsőbb Bíróság elnöke által kijelölt bíró.¹³

A közigazgatási bíróságokon, illetve a fellebbviteli közigazgatási bíróságokon szolgálatot teljesítő bírák hivatalos ki nevezési láncolatának első momentumá az, hogy az Államtanács elnökhelyettese határozatában jelöli ki őket, amely után a Közigazgatási és fellebbviteli közigazgatási legfőbb tanács ajánlása alapján a köztársasági elnök rendeleti úton határozatlan időre nevezi ki őket.¹⁴

Mivel a közigazgatási bírói kar döntő többsége az ENA-ról, illetve a közigazgatásból érkezik, így megállapítható, hogy a közigazgatási jog ismerete kiemelten fontos része a bírói ki nevezésnek. A szakmaiságot és specializálódást segíti, hogy néhány bírói státuszt a klasszikus közigazgatáson kívülről jövő személyekkel töltik be. Ez utóbbi személyek jellemzően valamilyen civil vagy katonai szervezetnél töltötték el huzamosabb ideig szolgálatot és szereztek speciális szaktudást, vagy esetleg a tudományos életben tevékenykedtek.

A felvételi vizsgák értékelési rendszere, illetve a bírák pontos minősítési feltételei nem nyilvánosak. A felvételi vizsgák esetében közzétett információk csak nagy általánosságban fogalmazzák meg az elvárt szakmai követelményeket.

2. ANGLIA ÉS WALES

A közigazgatási ügyek elbírálására ún. közigazgatási tribunalokat hoztak létre, amelyek tulajdonképpen elsőfokú közigazgatási bíróságoknak minősíthetők.¹⁵ Ezen elsőfokú bíróságok – mint általános hatáskörű bíróságok – fő feladata a kormányzati határozatok ellen benyújtott fellebbezések tárgyalása. Az elsőfokú döntőbíróságok jelenleg hat tanácsból

6 https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-fr-hu.do?member=1

7 <http://www.conseil-etat.fr/Tribunaux-Cours/Recrutement-Carriere/Recrutement-des-magistrats/Le-recrutement-direct-par-voie-de-concours-externe-et-interne>

8 Az „A” kategória a legmagasabb fokozat, ilyen pozícióba legalább három éves felsőoktatási tevékenységgel rendelkezők kerülhetnek (<http://www.fonction-publique.gouv.fr/grilles-de-carrieres-types-de-la-fonction-publique-de-letat#a>).

9 <http://www.conseil-etat.fr/Tribunaux-Cours/Recrutement-Carriere/Recrutement-des-magistrats/Nomination-au-tour-exterieur>

10 <http://www.ena.fr/Concours-Prepas-Concours/Les-concours-de-l-ENA>

11 Code de justice administrative – Partieréglementaire, Livre II, Titre III, Chapitre III: Nomination, recrutement et formation.

12 <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Bulletins-officiels>

13 Code de justice administrative – Partieréglementaire, Livre II, Titre III, Chapitre III: Nomination, recrutement et formation.

14 Code de justice administrative - Article L233-1, Article L234-1.

15 A döntőbíróságokra (közigazgatási tribunalokra) vonatkozó részletes információk Öfelsége Bírósági és Döntőbírósági Szolgálat (Her Majesty's Courts & Tribunals Service) honlapján található (<https://www.gov.uk/government/organisations/hm-courts-and-tribunals-service>).

állnak.¹⁶ A másodfokú döntőbíróság (Upper tribunal) – mely szintén tanácsban¹⁷ ítélik – feladata az elsőfokú döntőbíróság határozatai elleni fellebbezések elbírálása, hatáskörrel rendelkezik a felsőbíróság (High Court) által hozzá áttett bírósági felülvizsgálati eljárások tárgyalására is.

A közigazgatási döntőbíróságok a fentiekben bemutatottak alapján általában tanácsban járnak el, melyeknek tagja egy-egy jogi képesítéssel rendelkező közigazgatási döntőbírósági elnök vagy bíró. Őt a tanács sajátos szakértelemmel rendelkező laikus tagjai segítik. Esküdtszék nincs, továbbá a közigazgatási döntőbírósági bíró (tribunal judge) nem jogosult a pervesztes félle szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabására. A közigazgatási döntőbírósági bírák elsősorban a problémák sikeres rendezésének elősegítésére törekednek, egyes esetekben pedig döntést hoznak a pernyertesnek járó kártérítés vagy jóvátétel mértékéről.¹⁸

Közigazgatási döntőbíróvá válási folyamat során a kiválasztási eljárásban a Bírói Kinevezési Bizottságnak (Judicial Appointments Commission) van nagy szerepe. A diploma megszerzését követő 5–7 éves joggyakorlati idő után kerülhet sor a bírák kinevezésére az első- és másodfokú döntőbíróságokhoz. Az első két év díjköteles, mely időtartam alatt kell valamelyik tanácsban 30 napot eltölteni a jelölteknek (összesen évi 15-öt) ahhoz, hogy a joggyakorlati idő alatt fizetést is kapjanak. A bírói pozíciók csak az angol és wales-i állampolgárok számára nyitottak.¹⁹

A közigazgatási döntőbíróságok évente számos ügykörben, mintegy 800 000 ügyben járnak el, például adózási, nyugdíjjal kapcsolatos vagy bevándorlási jogvitákban egyaránt.²⁰

3. NÉMETORSZÁG

A német közigazgatási határozatok felülvizsgálatáért a bírósági rendszer három különböző ága felelős:

- az általános közigazgatási bíróságok,
- a szociális bíróságok és
- a pénzügyi bíróságok.

Németország általános közigazgatási bíráskodás rendszere háromszintű:

1. közigazgatási bíróságok (Verwaltungsgerichte);
2. az egyes szövetségi államok közigazgatási fellebbviteli bíróságai (Oberverwaltungsgericht vagy Verwaltungsgerichtshof);

16 Szociális jogosultságokkal foglalkozó tanács; egészségügygel, oktatással és szociális ellátással foglalkozó tanács; hadinyugdíjakkal és fegyveres erők tagjainak kártalanításával foglalkozó tanács; adózással foglalkozó tanács; általános szabályozási kérdésekkel foglalkozó tanács; bevándorlási és menekültügyi tanács (https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-ew-hu.do?member=1).

17 Jelenleg négy tanácsa van: közigazgatási fellebbezésekkel foglalkozó tanács; ingatlanügyekkel foglalkozó tanács; adózással foglalkozó tanács; bevándorlási és menekültügyi tanács.

18 https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-ew-hu.do?member=1

19 <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/judges-career-paths/becoming-a-tribunal-judge/>

20 https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-ew-hu.do?member=1

3. a Szövetségi Közigazgatási Bíróság (Bundesverwaltungsgericht).

A közigazgatási bíróságok feladata főszabály szerint a közigazgatási hatóságok és a magánszemélyek közötti, a közigazgatási jogszabályok és jogi aktusok helyes alkalmazásával kapcsolatos vitás ügy elbírálása. A közigazgatási bíróságok helyett a rendes bíróságok bírálják el az ügyet abban az esetben, ha a közigazgatási hatóság az ügyben nem az államhatalom gyakorlójaként jár el, hanem egy magánvállalkozáshoz hasonló szerepet tölt be, illetve, ha a vita ilyen tevékenységből ered. Emellett nem tartoznak az általános közigazgatási bíróságok hatáskörébe azok a viták, amelyeket valamely törvényi rendelkezés a pénzügyi bíróságok, a szociális bíróságok vagy a rendes bíróságok hatáskörébe utal.²¹

A bíróságok határozataikat tanácsban hozzák meg, melyet első fokon három hivatásos bíró és két ülnök, másodfokon három hivatásos bíró, harmadfokon pedig öt hivatásos bíró alkot.²²

A bírók jogállásáról szóló szövetségi törvényben (Deutsches Richtergesetz, a továbbiakban: DRiG) meghatározott, a bíróvá válás általános feltételei a közigazgatási bírókra is irányadóak:

- a német állampolgárság,
- az alkotmányos rendhez való hűség (eskü) és
- az elvárható szociális kompetencia mellett a bírói hivatás ellátásának szakmai feltétele az egyetemi jogi végzettség, valamint
- az egyetemi tanulmányokat követő gyakorlati idő lezárása, sikeres jogi szakvizsgálattal.²³

A törvény szerint már az egyetemi jogi tanulmányok során ismertetni kell a joghallgatókkal az igazgatási, ítélezési és jogtanácsosi teendők elemeit, ideértve a mediáció, a vitarendezés, a retorika, illetve a kommunikáció alapjait.

A DRiG követelményként határozza meg a leendő bírák számára legalább egy külföldi nyelv ismeretét, valamint ezzel kapcsolatban egy szeminárium vagy egy szaknyelvi képzés teljesítését az egyetemi időszak alatt.

A diploma megszerzése utáni, 2 éves gyakornoki idő (Vorbereitungsdienst) elvégzéséhez az alábbi területek mind-egyikén legalább 3 hónapot kell eltölteni:

- közigazgatási hatóság,
- polgári ügyekben eljáró bíróság,
- ügyészség vagy büntetőbíróság,
- egy ügyvéd (itt legalább 9 hónapot) mellett,
- valamint minimum egy, a gyakornok által kiválasztott helyen.

21 https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-de-hu.do?member=1

22 https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-de-hu.do?member=1

23 [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_drigr/index.html/Second and ThirdChapter/](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_drigr/index.html/Second%20and%20ThirdChapter/)

A DRiG értelmében ez utóbbi helyen eltöltött gyakorlati idő nemzetközi, államközi, vagy külföldi szervezetnél, illetve külföldi székhelyű ügyvédnél is eltölthető.

Németországban tehát elkülönült közigazgatási bírósági szervezet működik, azonban a közigazgatási bíróvá válásnak az általános ügykörű bírókra irányadótól eltérő, speciális feltételei nincsenek. A kiválasztási eljárás tartományonként eltér:

- van, ahol a fellebbviteli bíróság felel érte,
- számos tartományban azonban a kiválasztási eljárás az igazságügyi minisztérium (a továbbiakban: Justizministerium) hatáskörébe tartozik,
- de Bajorországban például a közigazgatási bíráskodás ügyeiben a Innenministerium érintett.

A pályázatokat egy legalább háromtagú bizottság értékeli, ahová az adott bíróságon kívül az ügyészség és a Justizministerium is delegál tagokat. Egyes tartományokban elismert jogászok is helyet kapnak a bizottságban (például Brandenburgban a tartományi fellebbviteli bíróság elnöke vagy Brémában a tartományi legfőbb ügyész). A felvételi rendszer nagyon szigorú, a pályázóknak az egyetem záró-államvizsgáján, illetve a szakvizsgán az átlagosnál jóval magasabb pontszámot kell elérniük, továbbá átlagon felüli szociális kompetenciákkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy eséllyel induljanak a közigazgatási bírói álláshelyért.

A meghallgatás módja is tartományonként eltér. Észak-Rajna-Vesztfália bíróságainak kiválasztási eljárása során például ún. Assessment Center segítségével győződnek meg a pályázók alkalmasságáról. Itt a meghallgatás egyik része egy csoportmunka, melyből kiderül többek között a jelentkezők kooperációs készsége, illetve gyakorlatiassága.

A szövetségi legfelsőbb közigazgatási bíróság bíráinak megválasztásáról [mely az alaptörvény és a bírók választásáról szóló szövetségi törvény (Richterwahlgesetz) alapján történik] a szövetségi igazságügy-miniszter egy ún. bíróválasztási bizottsággal együtt hoz döntést. A bizottság további tagjai a tartományi igazságügy-miniszterek, illetve velük azonos számú, a szövetségi törvényhozás alsóháza által választott személy (16-16 fő), akikre az összes pártfrakció tehet ajánlást. Ez utóbbiakkal szembeni követelmény, hogy a jog világában járatosak legyenek. A bizottság ülése nem nyilvános, a szavazás titkos. A szövetségi igazságügy-miniszter szavazati joggal nem rendelkezik, azonban ha nem ért egyet a szavazás eredményével, akkor nem kerülhet sor a megválasztott személy kinevezésére. A megválasztott bírójelölt kinevezését az államfő csak az eljárás jogellenessége folytán tagadhatja meg, minden más esetben köteles kinevezni. További kritérium, hogy csak 35. évét betöltött személy választható.²⁴

A szövetségi legfelsőbb közigazgatási bíróság hivatásos bíráját határozatlan időre nevezik ki. Az alsó fokú és a fellebbviteli közigazgatási bíróságokra határozatlan időre, próbaidőre, határozott időre is neveznek ki bírákat, illetve megbízás alapján is tevékenykedhetnek bírák ezeken a bíróságokon. Lehető-

ség van arra is, hogy más bíróságok határozatlan időre kinevezett bírái, illetve a jogtudomány professzorai ún. mellékállású közigazgatási bírói (Richter im Nebenamt) kinevezést kapjanak.²⁵

4. AUSZTRIA

A rendes bíróságok, az Alkotmánybíróság (Verfassungsgerichtshof) és a Közigazgatási Törvényszék (Verwaltungsgerichtshof) mellett 2014. január 1-je óta működnek közigazgatási bíróságok Ausztriában:

- szövetségi szinten működik a Szövetségi Közigazgatási Bíróság (Bundesverwaltungsgericht) és a Szövetségi Adóügyi Bíróság (Bundesfinanzgericht),
- emellett minden tartománynak van saját tartományi közigazgatási bírósága (Landesverwaltungsgericht).

Ezek a bíróságok nem tartoznak az igazságszolgáltatási rendszerhez.²⁶

A közigazgatási ügyekben 2014. január 1-je óta nincs fellebbezési lehetőség, határozataik ellen a szövetségi vagy a tartományi közigazgatási bírósághoz lehet fordulni panasszal (Beschwerde). A közigazgatási bíróságok érdemben bírálják el az ügyet, határozataik ellen bizonyos feltételek megléte esetén a Közigazgatási Törvényszékhez (Verwaltungsgerichtshof) lehet felülvizsgálati kérelemmel fordulni, mely bíróság feladata az egész közigazgatás törvényességi felügyelete a rendeletek kivételével, amelyeket csak az Alkotmánybíróság jogosult vizsgálni, illetve megsemmisíteni.²⁷

Mind a bírói, mind a bírósági titkári állást nyílt pályázati eljárás útján lehet megszerezni. A tartományi legfelsőbb bíróság ajánlása alapján az igazságügyi miniszter hatáskörébe tartozik a bírósági titkárok kinevezése. A jelentkezés követelményei közé tartozik:

- az osztrák állampolgárság,
- a jogi végzettség,
- a teljes cselekvőképesség,
- a személyi és szakmai alkalmasság,
- továbbá bírósági joggyakornoki tapasztalat (minimum 5 hónap).

A felvételi írásbeli része mellett van egy pszichológiai alkalmassági vizsgálat is. A 4 évig tartó bírósági titkári időt helyi bíróságon, elsőfokú bíróságnál, ügyészségen, végrehajtásért felelős intézményben kell eltölteniük a jelölteknek, valamint ügyvédi, közjegyzői, illetve állami jogtanácsosi szervezet (Finanzprokuratur) közül az egyikben. A joggyakorlati időt – és egy sikeres írásbeli és szóbeli szakvizsga letételét – követően lehet jelentkezni a megüresedő bírói helyekre. Megjegyzendő, hogy a bírói álláshelyekre az olyan

25 [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html#p0074/Section 16/](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html#p0074/Section%2016/)

26 https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-at-hu.do?member=1

27 https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-at-hu.do?member=1

24 <http://www.gesetze-im-internet.de/riwg/>

egyéb jogi területek képviselői is jelentkezhettek, akik szakvizsgával vagy a teljesített gyakorlati idővel rendelkeznek. A pályázatok során figyelembe veendő szempontok és pontozási rendszerek tartományonként egyediek, általános eljárási rend nincs.²⁸

A Közigazgatási Törvényszék bírait a kormány javaslata alapján a köztársasági elnök nevezi ki. Speciális feltételnek számít a legalább 10 éves jogi szakmai gyakorlat megléte. Nem kötelező, de célkitűzés, hogy a bírák egynegyede a tartományi közigazgatási bíróságokról érkezzen a szövetségi közigazgatási bírósági szintre. A tartományi közigazgatási bírákat a tartományi kormányok nevezik ki.

Az összeférhetlenségi szabályok szigorúak, nem lehet közvetlenül közigazgatási bíró politikai képviselőből, a bíróság elnöke, illetve elnökhelyettese pedig nem láthat el ilyen jellegű feladatokat a bírósági vezetői kinevezését megelőző öt évben.²⁹

5. LENGYELORSZÁG

A lengyel közigazgatási bíráskodás szereplői a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (Naczelny Sąd Administracyjny) és a regionális (vajdasági) közigazgatási bíróságok (wojewódzkie sądy administracyjne). 2007. október 1-je óta a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság indoklással együtt teszi közzé valamennyi határozatát.³⁰

A bíróvá válás feltételei közül a lengyeleknél is elengedhetetlen a jogi végzettség megléte, mely végzettség Lengyelország bármelyik állami vagy magán felsőoktatási intézményében megszerezhető. A vajdasági (megyei) közigazgatási bíróvá válás feltételei ezen túlmenően:

- a 35. betöltött életév,
- a szakmára alkalmas egészségi állapot,
- a feddhetetlen jellem és
- lengyel állampolgárság.

Ezen túlmenően a jelöltnek a közigazgatási jog területén magas szintű tudással és tapasztalattal kell rendelkeznie, illetve további feltétel:

- a legalább nyolc éves bírói, ügyészi beosztásban, az Államkincstár Jogi Képviselőtén elnöki, alelnöki, jogtanácsosi beosztásban vagy legalább 8 éves ügyvédi, jogtanácsosi vagy közjegyzői beosztásban eltöltött idő vagy
- tíz éves közigazgatási intézményeknél a közigazgatási jog alkalmazásával vagy közigazgatási jogalkotással kapcsolatos tevékenység vagy
- legalább két éves bírósági fogalmazói gyakorlat vajdasági közigazgatási bíróságon.

Az igazságügyi miniszter a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapjában (Dziennik Ustaw) teszi közzé a megüresedett bírói álláshelyeket. A pályázat benyújtásától számított 7 napon belül az illetékes bíróság elnöke rendeli el a pályázó értékelését. A közigazgatási bírák jelölési feltételei nagymértékben megegyeznek a rendes bírákra érvényes kondíciókkal.³¹ A bírakat – így a közigazgatási bírakat is – az Országos Bírósági Tanács javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, határozatlan időre.³² A szakmai értékelésnél figyelembe veszik a bírói foglalkozás ellátására való alkalmasságot, illetve a szakmai etikai szabályok betartását is. Pontozási rendszer Lengyelországban nem létezik.

6. CSEHORSZÁG

2003. január 1-je óta ismét elkülönült közigazgatási bíráskodás van Csehországban. Első fokon az ún. kerületi bíróságok, illetve Prágában a Prágai Városi Bíróság jár el a közigazgatási ügyekben, ahová pedig fellebbezni lehet az ilyen ügyekben, az a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság. Tulajdonképpen ez utóbbi bíróság végez közigazgatási bíráskodást, illetve az itt szolgálatot teljesítő bírák számítanak közigazgatási bíráknak.

A rendes bírává, illetve a közigazgatási bírává válás feltételei azonban nagyrészt megegyeznek:

- cseh állampolgárság;
- teljes cselekvőképesség;
- büntetlen előélet;
- legalább 30 éves kor betöltése (ez 2003 előtt 25 éves kor betöltéséhez volt kötve);
- csehországi egyetemen szerzett mesterfokozatú jogi egyetemi végzettség;
- bírói szakvizsga teljesítése;
- a tisztség megfelelő ellátását garantáló tapasztalt és erkölcsi hozzáállás;
- a bírói kinevezés és egy adott bíróságra történő beosztás elfogadása.³³

A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságra való bekerülésnek speciális feltétele, hogy legalább 10 éves szakmai gyakorlattal kell rendelkezni, mely gyakorlat származhat alkotmányjogi, pénzügyi jogi, közigazgatási jogi vagy tudományos-pedagógiai területről is. A kerületi bíróságra való kinevezéshez elegendő 5 éves gyakorlat is.

A közigazgatási bírakat a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnöke választja ki az öttagú Bírói Tanáccsal együttműködve. A kiválasztás történhet pályázati úton, ez azonban ritkábban esik meg. Az esetek túlnyomó többségében nincs szükség a pályázat kiírására, e nélkül már megtörténik a javaslatétel. Lehetőség van ugyanis a jelölt ideiglenes közigazgatási bíróvá való kinevezésére (pl. féléves időtartamra),

28 https://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere_englisch_downloadversion.pdf (27. oldal).

29 [https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138/Artikel134.\(5\)](https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138/Artikel134.(5))

30 https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-pl-hu.do?member=1

31 A közigazgatási bíróságokról szóló 2002. évi júliusi 25-i törvény 6. cikke.

32 A rendes bíróságokról szóló törvényt és egyéb törvényeket módosító, 2016. január 1-jén hatályba lépett, 2015. július 10-i törvény 106. cikk 1. §.

33 http://www.nssoud.cz/zakony/150_2002.pdf

amely során a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnöke személyes tapasztalatra tehet szert az érintett alkalmasságát illetően.

A közigazgatási bíróvá való kinevezésre az igazságügyi miniszter tesz formálisan javaslatot, ő terjeszti a jelöltek neveit a köztársasági elnök elé. A kinevezést a kormányfőnek is ellenjegyeznie kell. A pályázatok kiírására és azok elbírálására vonatkozó eljárási rend nincs. A bírákat, így a közigazgatási bírákat is határozatlan időre nevezik ki, 70. életévük betöltéséig tölthetik be pozíciójukat.³⁴

7. SZLOVÁKIA

Szlovákiában az igazságszolgáltatás a rendes bíróságok és a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságának a feladata. Az 54 körzeti bíróság, a 8 regionális bíróság és a Szlovák Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Najvyšší súd Slovenskej republiky) mellett Szakosodott Büntetőbíróság is működik. A közigazgatási jogi ügyek a regionális bíróságok (krajjský súd) és a Szlovák Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe tartoznak.³⁵ Nincs tehát különálló közigazgatási bírósági kar: a közigazgatási bíráskodást közigazgatási bírókból álló testületek látják el.

Az igazságügyi miniszter által meghirdetett szabad bírói álláshelyekre pályázat útján lehet bekerülni. A pályázatra csak azok jelentkezhetnek, akik teljesítik a törvényben rögzített feltételeket. A szlovák Törvénytár 385/2000. számú, a bírókról és ülnökökről szóló törvény 5. §-a értelmében a bíróvá válás feltételei:

- szlovák állampolgárság;
- a kinevezés napján 30. életév betöltése;
- szlovák felsőoktatási intézmény jogi karán jogi egyetemi végzettség megszerzése, illetve más ugyanilyen szintű külföldi egyetemen vagy főiskolán jogi végzettségről szóló okirat elismertetése vagy honosítása;
- teljes mértékben meglévő cselekvőképesség és egészségügyi alkalmasság a bírói tisztség betöltésére;
- büntetlen előélet;
- a bírói adottság/képesség feltételeinek való megfelelés;
- állandó szlovákiai lakhely;
- jogi szakvizsga megszerzése;
- a pályázati eljárás sikeres abszolválása;
- a bírói tisztségre való kinevezésével, illetve az előre meghatározott bíróságra történő elhelyezésével való egyetértés (az ehhez való hozzájárulásnak írásos formában kell megvalósulnia).³⁶

A jelölteknek teljesíteniük kell egy ún. előkészítő oktatást, amelyet a Szlovák Igazságügyi Akadémia szervez és a bírói tisztség viseléséhez szükséges szakértelem elsajátítására irányul. Az előkészítő oktatás alól mentesül az, aki legalább egy évig dolgozott már bíróságon bírói státusz várományosa-

ként (justičný čakatel), illetve jogi végzettségű hivatalnokként (vyšší súdny úradník) tevékenykedett.

A bírákat a Bírói Tanács javaslatára – határozatlan időre – a köztársasági elnök nevezi ki. Nincsenek speciális kinevezési feltételek a közigazgatási bírósági ügyeket intéző bírák esetében. A pályázati eljárást egy öttagú választó bizottság végzi, melynek tagjait a pályázat kihirdetése után az adott bíróság elnöke nevezi ki, méghozzá úgy, hogy:

- egy tagot a nemzeti tanács által állított jelöltek közül,
- két tagot a bírói tanács által állított jelöltek közül és
- egy tagot pedig az igazságügyi miniszter által állított jelöltek közül.

Az ötödik tagot az érintett bíróság bírói tanácsa választja meg.

A pályázók a pályázati eljárás során több típusú feladattal találkoznak:

- a) Írásbeli teszt: a jelölteknek meg kell oldaniuk egy írásbeli tesztet, melynek adatbázisát az igazságügyi minisztérium hozza létre és a feladatokat a minisztérium által kinevezett bizottsági tag sorsolja. Az írásbeli teszt 40 kérdésből áll, melyek megoldására 30 perc áll a jelöltek rendelkezésére. Az írásbeli a jelölt szakmai ismereteit kívánja felmérni alkotmányjogból, büntetőjogból, közigazgatási jogból, nemzetközi jogból, európai uniós jogból, polgári és családi jogból, kereskedelmi jogból és munkajogból. A sikeres pályázathoz legalább 24 pontot el kell érnie a jelöltnek az adható 40 pontból.
- b) Bírósági esettanulmány: A pályázati eljárás során a jelölteknek ki kell dolgozniuk egy bírósági esettanulmányt is, melynek írásos kidolgozása során csak a törvényszöveget lehet használni, kommentárok nélkül. E feladat megoldásához 60 perc áll a jelöltek rendelkezésére, minimum 12 pont (a 20-ból) elérése szükséges a feladat teljesítéséhez.
- c) Bírósági döntések: két bírói döntést is ki kell dolgozniuk a pályázóknak (3-3 óra áll rendelkezésükre), egyet büntetőügyben, egyet pedig polgári jogi ügyben, melyek teljesítéséhez 20 pontból legalább 12-t kell elérni.
- d) Fordítási feladat: a pályázók további feladata egy idegen nyelvről (angol, német, francia vagy orosz) való fordítás is, melyen szintén minimum 12 pontot kell szerezni a 20-ból.
- e) Pszichológiai vizsgálat: célja a pályázó bírói tisztséghez szükséges személyes adottságainak mérése, melyet pszichológusok végeznek, az értékelés pedig „psycho-diagnosztikus” módszerek segítségével történik.

A választó bizottság tájékoztatja a pályázót az eredményekről, és ezt követően kezdődik a szóbeli rész, mely lezárja a pályázati eljárást. Itt kerül sor a pályázó személyének, szakmai gyakorlatának és motivációjának bemutatására, valamint a bizottság által feltett kérdésekre.

34 http://www.nssoud.cz/zakony/150_2002.pdf

35 https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-sk-hu.do?member=1

36 A szlovák Törvénytár 385/2000. számú bírókról és ülnökökről szóló törvény 5. §-a alapján.

A bizottsági tagok fejenként 0-tól 24 pontig terjedő értékelést adhatnak a pályázóknak.³⁷

8. PORTUGÁLIA

A portugál alkotmány értelmében kétféle bíróság működik: polgári bíróság és közigazgatási bíróság. A portugál közigazgatási bíráskodás háromszintű:

- a) körzeti közigazgatási és adóügyi bíróságok;
- b) központi közigazgatási bíróságok és
- c) a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság.

A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság egyik kollégiuma foglalkozik a közigazgatási jogvitákkal, másik kollégiuma pedig az adóügyi jogvitákkal. Fő feladata a központi közigazgatási bíróságok ítéletei elleni fellebbezések elbírálása. A központi közigazgatási bíróságok főszabály szerint másodfokú bíróságok. Jelenleg két ilyen közigazgatási bíróság van (északi és déli), melyek szintén rendelkeznek egy-egy közigazgatási és egy-egy adóügyi kollégiummal. A kerületi közigazgatási bíróságok állnak a közigazgatási bírósági hierarchia legelső lépcsőfokán. Fő feladatuk a közigazgatási és adóügyi jogviták rendezése.³⁸

Portugáliában a közigazgatási bírák kinevezése a rendes bírák kinevezésével megegyező módon zajlik. A hivatalos portugál lapban (Diário da República) meghirdetett pályázat értékelése írásbeli és szóbeli vizsga eredményén, illetve a pályázó szakmai életrajzán alapul, amely során a pályázó 0 és 20 pont közötti értékben kaphat pontokat. Az a pályázó, aki szakmai gyakorlattal rendelkezik, mentesül a szóbeli vizsga alól, ugyanis szakmai gyakorlatát értékeli helyette. A kinevezendő bírák a kapott pontszámok alapján felálló lista alapján kerülnek kiválasztásra. A közigazgatási bírói pályázat esetén a bírói képzési rendszer keretében közigazgatási- és alkotmányjogi stúdiumot kell végezniük a pályázóknak.

A pályázók alkalmasságát mérő kiválasztási folyamat több részből áll. Az egyetemről érkező pályázók esetén a pályázat értékelésénél számít az egyetemi végzettség. A szakmai gyakorlat alapján történő „befogadás” esetén bírósági vagy azzal kapcsolatos területen szerzett tapasztalatok megléte szükséges. Ez utóbbi esetben a szóbeli vizsgát maga a szakmai gyakorlat értékelése helyettesíti.

A kiválasztási eljárás folyamatáért a „Centro de Estudos Judiciários” nevű testület felel, mely tagjai nem csak bírák, hanem pszichológusok, professzorok és ügyészek is. A „Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais” nevű testület is szerepet játszik a közigazgatási bírák kiválasztásában. Ha a pályázó elbukik a pszichológiai értékelésen, akkor automatikusan kizárásra kerül. A kiválasztási eljárást követően a zsűri által

felállított végleges sorrend alapján a legjobb eredményt elérő pályázók kerülnek kiválasztásra az adott bírói álláshelyekre.³⁹

9. FINNORSZÁG

Finnországban is működik külön közigazgatási bírósági rendszer. A legfelsőbb igazságszolgáltatási hatáskört polgári és büntetőügyekben a Legfelsőbb Bíróság, közigazgatási ügyekben pedig a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság gyakorolja.⁴⁰

A Finnországban működő közigazgatási bírósági rendszer részét képezi:

- hét regionális közigazgatási bíróság;
- az autonómiával rendelkező Åland-szigeteken működő közigazgatási bíróság;
- valamint a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság.

A bírák kinevezéséről szóló törvény⁴¹ egységes eljárási szabályrendet határoz meg az összes bíróságra történő bírói kinevezésekre vonatkozóan. A megüresedő bírói álláshelyekre pályázatot írnak ki, majd a pályázók közül a bírakat a köztársasági elnök nevezi ki a kormány előterjesztése alapján. A kormány-előterjesztést egy bíróválasztó tanács készíti elő, mely tanácsot öt évre nevezik ki. A tanács tagjai (főként bírák) között ügyvéd, ügyész és egy jogtudományi kutatóval vagy oktatóval foglalkozó személy is szerepel. A Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnöki tisztségére kiírt pályázat esetén nem készül kormány-előterjesztés. Ez utóbbi esetben az előterjesztést az adott bíróság készíti el, amelyet továbbít a kormánynak, amely azt továbbküldi a köztársasági elnöknek.

A bíróválasztó tanács a kormány-előterjesztés elkészítéséhez kikéri annak a bíróságnak a véleményét az adott pályázóról, amely az állást meghirdette. Ezen túlmenően a bíróválasztó tanács máshonnan is beszerezhet véleményt, illetve magát a pályázót is meghallgathatja.

A bírák kiválasztásánál nincs meghatározott szempontrendszer, illetve pontrendszer. A pályázó képességeit, szakmai életútját összességében értékeli, amely alapján az érintett bíróság felállítja a sorrendet a pályázók között, majd megküldi azt a bíróválasztó tanácsnak. Ez utóbbi a sorrendet vagy elfogadja, vagy más sorrendet állít fel. A bíróválasztó tanács végleges javaslatát az igazságügyi minisztériumon keresztül küldi meg a köztársasági elnöknek. A bírák kinevezésük előtt kötelesek összeférhetlenségi nyilatkozatot tenni, illetve hivataluk betöltése során haladéktalanul nyilatkozniuk kell, amennyiben összeférhetlenségi körülmény merült fel.⁴²

39 A portugál jogi adatbázis: <https://dre.pt/web/guest/home/Art.14, Law 2/2008/>

40 https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-fi-hu.do?member=1

41 A bírák kinevezéséről szóló 25.2.2000/205. számú törvény.

42 A bírák kinevezéséről szóló 25.2.2000/205. számú törvény.

37 Külgazdasági és Külügyminisztérium Európai Kapcsolatokért Felelős Osztályának háttéranyaga (2016).

38 https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-pt-hu.do?member=1#n02

ÖSSZEGZÉS

A külföldi példákból kiolvasható, hogy a közigazgatási bírák kiválasztása során hangsúlyt kap a közigazgatási jog magas fokú ismerete. Ez egyrészt manifesztálódik abban, hogy a kinevezéshez szükséges gyakorlati időnél elfogadásra kerül a közigazgatásban töltött idő is. Több országban szerepet kap a tudományos életben, egyetemi oktatásban való részvétel is, Németországban pedig a közigazgatási jog területén végzett oktatói tevékenység egy speciális bírói státuszt is eredményez a közigazgatási ügyszakban.

Magyarországon a közigazgatási perek polgári perrendtartásbeli szabályozása a közigazgatási eszköztár bővülése nyomán már nem volt képes azt a teljes körű bírói jogvédelmet biztosítani, amelyet a jogállamiság és a hatalommegosztás alkotmányos elvei, illetve az európai jog megkövetel. Ezt a hiányosságot felismerve kezdődött meg a közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozása 2015 januárjától. A kodifikációs munka lényegi eleme a hatékony jogvédelem elvének minél szélesebb körű érvényre juttatása volt.⁴³

A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény előkészítésénél egy professzionális rendszer létrehozása volt a cél, amely:

- egyrésztől biztosítja a közigazgatás aktusai felett a teljes körű bírói kontrollt;
- másrésztől javítja az ítélezés színvonalát.

E rendszer része lett volna a Közigazgatási Felsőbíróság is, amely felállítása nem kapott kétharmados támogatást. Az új közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt az Országgyűlés 2017. február 21-én elfogadta (a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény). Kellő felkészülési idő biztosítása érdekében a perrendtartás 2018. január 1-jén lép hatályba.

Ezzel egy időben a közigazgatási bírói álláshelyekre vonatkozó pályázati rendszer újragondolása folyamatban van. A magyar kormányzat – az Országos Bírósági Hivatal támogatása mellett – a közigazgatásban töltött joggyakorlatot, a közigazgatás-tudományban való jártasságot megfelelően értékelő pontrendszer bevezetésére fog törekedni, mely pontrendszerrel kapcsolatos szabályokat miniszteri rendeletben kívánja majd rögzíteni.⁴⁴

⁴³ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény indokolása (általános indoklás).

⁴⁴ <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-kozigazgatasi-biraskodashoz-biroi-gondolkodas-es-kozigazgatasi-gyakorlat-is-kell>

Jogértelmezés*

SZEMELVÉNYEK A MAGÁNJOG TERÜLETÉRŐL

VAN-E LEHETŐSÉG GYÁMSÁG ALATT ÁLLÓ KISKORÚ GYERMEK NEVÉNEK MEGVÁLTOZTATÁSÁRA?

Az Igazságügyi Minisztériumhoz egy érdekes családjogi tárgyú állampolgári megkeresés érkezett gyermek névváltoztatása tárgyában.

A konkrét megkeresés szerint a gyámként kijelölt hozzátartozó egy olyan kiskorú gyermek vezetéknevének megváltoztatását szeretne volna kezdeményezni, akinek az édesanyja az apa által elkövetett bűncselekmény áldozataként halt meg. Álláspontja szerint a jelenlegi jogszabályi háttér ilyen esetekben, amikor a gyermek szülei nem járhatnak el a gyermek törvényes képviselőjeként, nem biztosítja annak a lehetőségét, hogy a gyermek névváltoztatására nagykorúvá válásáig sor kerülhessen.

A megkeresés tulajdonképpen a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) módosítását indítványozta a tekintetben, hogy a gyermek gyámjának is legyen jogköre arra, hogy a gyámsága alatt álló gyermek nevének megváltoztatását kezdeményezhesse.

Tárgybeli esetben a jogszabályi háttér a következő: A Ptk. a szülői felügyelet tartalma körében a 4:150. §-ában rendelkezik a gyermek nevének meghatározásáról. E szerint „A gyermek – szüleinek megállapodása szerint – apjának vagy anyjának születési vagy házasságkötéssel szerzett családi nevét viseli. Ha a szülők nem kötöttek házasságot, a gyermek nem viselheti az anyja más személlyel kötött házassága folytán viselt nevét, ha azt az anya a házasságra utaló toldással viseli. A gyermek családi névként szüleinek összekapcsolt családi nevét is viselheti, akkor is, ha a szülők a házasságkötés után családi nevüket nem kapcsolták össze vagy a szülők nem kötöttek házasságot. A gyermek családi neve legfeljebb kéttagú lehet.” A szülők a gyermek nevét akkor is közösen választják meg vagy változtathatják meg, ha már nem élnek együtt és a szülői felügyeletet nem közösen gyakorolják, figyelemmel a Ptk. 4:175. §-ában foglaltakra. A Ptk. 4:175. § (2) bekezdése szerint ugyanis a gyermek sorsát érintő lényeges kérdések közé sorolja a törvény többek

között a gyermek nevének meghatározását, illetve megváltoztatását is.

A tárgybeli esetben – a megkeresésben foglaltak szerint – a gyermek nem áll szülői felügyelet alatt, hanem részére gyámot rendeltek ki. A Ptk. 4:223. § alapján az a kiskorú, aki nem áll szülői felügyelet alatt, gyámság alá tartozik. Gyám kirendelésére tehát csak akkor kerülhet sor, ha a kiskorú törvényes képviselőjét egyik szülője sem láthatja el. Ennek oka lehet az, hogy mindkét szülő meghalt, szülői felügyeleti jogukat a bíróság megszüntette (Ptk. 4:191. §) vagy a szülők szülői felügyeleti joga szünetel (4:186. §). A Ptk. pontosan meghatározza a gyám jogait, mely szerint a gyám – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – a gyámsága alatt álló gyermek gondozója, nevelője, vagyonának kezelője és a gyermek törvényes képviselője. De bizonyos, szülő által megtehető jognyilatkozatokra a gyám valóban nem jogosult. A Ptk. 4:235. §-a taxatív felsorolja azokat a jognyilatkozatokat, amelyeket a gyám egyrészről egyáltalán nem tehet meg, másrészről azokat, amelyek csak gyámhatósági jóváhagyással érvényesek. Így valóban a gyám jogkörének korlátai körébe tartozik, hogy többek között nincs joga a gyermek nevének meghatározására vagy megváltoztatására.

Az említett esetben – bár a kirendelt gyám a gyermek nevének megváltoztatását valóban nem kezdeményezheti – ugyanakkor lehetőség van arra, hogy a gyámhatóság a gyám vagy a gyermek kérésére, illetve hivatalból eseti gyámot rendeljen ki a gyermek képviselőre, ha a gyám mint törvényes képviselő a Ptk. fent hivatkozott rendelkezései alapján nem járhat el. Az eseti gyám kirendeléséről, illetve annak eseteiről a Ptk. 6:20. §-a szól. A Ptk. 6:20. § (1) bekezdése szerint: „(1) A gyámhatóság eseti gondnokot rendel, ha a gondnok jogszabály vagy a gyámhatóság rendelkezése folytán, érdekellentét vagy más tényleges akadály miatt nem járhat el.” A Ptk. 6:20. § (5) bekezdése pedig egy utaló szabállyal teszi egyértelművé, hogy „az eseti gyámra az eseti gondnokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.”

A megkeresésben ismertetett esetben jogszabályi rendelkezés miatt nem járhat el a kiskorú gyermek gyámja, ezért a számára kirendelt eseti gyám képviselheti a gyermeket gyámhatósági kirendelő határozat alapján a névváltoztatási kérelem benyújtása kapcsán. Vagyis a tárgybeli esetben is van mód – eseti gyám útján – a gyermek érdekeit megfelelően mérlegelve névváltoztatásra.

Természetesen a fentiek nem zárják ki annak lehetőségét, hogy maga a gyermek nagykorúvá válását követően önállóan kezdeményezze nevének megváltoztatását, amennyiben ezt valóban indokoltnak tartja.

* 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.

A FEL NEM HASZNÁLT PÓTBEFIZETÉS SORSA

A kérdés arra irányult, hogy a korlátozott felelősségű társaság tagjai által rendelkezésre bocsátott pótbefizetés visszatérítéséről a tagok lemondhatnak-e. A kérdéses esetben a tagok a társaság tőkeszerkezetének rendezése érdekében le kívántak mondani a korábban teljesített – de fel nem használt – pótbefizetésekről, és nem volt világos, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 3:183. § (5) bekezdésének azon rendelkezése, amely szerint *„a veszteség pótlásához nem szükséges pótbefizetéseket a visszafizetés időpontjában a tagjegyzékben szereplő tagok részére vissza kell fizetni”*, kötelezően követendő eljárást rögzít, vagy a Ptk. diszpozitivitása lehetőséget ad-e más megoldásra is. A kérdés értelmezési példaként utal az 59/2007. számú számviteli kérdésre.

1. A Ptk. jogi személy könyvének azon rendelkezéseinek alkalmazása és értelmezése, amelyek nem tisztán magánjogi jellegűek, hanem a tágabb értelemben vett gazdasági jogiak, nehezebb, hiszen nem ítéltetők meg pusztán a Ptk. vagy más törvény rendelkezései alapján.

A pótbefizetés tekintetében a Ptk. a korábbi társasági rendelkezésektől eltérően lehetővé teszi, hogy a pótbefizetés ne csak pénzbeli befizetéssel, hanem nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás szolgáltatásával történhessen [Ptk. 3:183. § (2) bekezdés]. A pótbefizetés elrendelésére kizárólag a társaság veszteségeinek fedezése céljából kerülhet sor, ebből következik, hogy ha e cél megszűnt, a társaságnak főszabály szerint vissza kell fizetnie (adnia) a fel nem használt pótbefizetést. E rendelkezés abból a társasági jogi felfogásból következik, hogy a pótbefizetés nem minősül a tagok vagyoni betétjének, vagyis arra a tagnak visszakövetelési joga áll fenn. (Ez igaz még akkor is, ha a Ptk. a visszafizetés lehetőségét a törzsbetétek teljes befizetése után teszi lehetővé.)

A pótbefizetés lehetősége a társasági szerződés rendelkezésén alapszik, vagyis a társaság és a tag között a pótbefizetéssel összefüggésben is speciális szerződéses, társasági jogi viszony jön létre. A Ptk. 3:4. § (2) bekezdése a jogi személyekre vonatkozó általános szabályok között rögzíti, hogy *„a jogi személy tagjai, illetve alapítói az egymás közötti és a jogi személyhez fűződő viszonyuk, valamint a jogi személy szervezeteinek és működésének szabályozása során a létesítő okiratban – a (3) bekezdésben foglaltak kivételével – eltérhetnek e törvénynek a jogi személyekre vonatkozó szabályaitól.”* A Ptk. 6:59. § (2) bekezdése e körben is megfelelően értelmezhető, vagyis a szerződéseknek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályaitól egyező akaratlanul eltérhetnek, ha a Ptk. az eltérést nem tiltja.

A fenti szabályok alapján magánjogilag, illetve társasági jogilag nem kizárt, hogy a társaság tagja a társaság veszteségeinek fedezésére fel nem használt pótbefizetés összegének „elszámolásáról” a társasággal a Ptk. 3:183. § (5) bekezdésétől eltérően állapodjon meg. A Ptk. visszafizetési rendelkezése csupán azt a garanciát biztosítja a tagok részére, hogy ha eltérő megállapodás nincs, a társaság köteles legyen visszafizetni

(visszaszolgáltatni) a fel nem használt pótbefizetést. Nincs akadálya annak azonban, hogy a felek másként állapodjanak meg, és a társaság és a tag között értelmezhető más jogviszonyba vonják be a tag korábbi teljesítését mint szerződéses szolgáltatást. Ebben az értelemben tehát lemond a visszakövetelési jogáról a tag, azonban valójában nem lemondásról van szó, hanem arról, hogy a már teljesített szolgáltatást más jogviszonyba emelik át a felek. A társasági jog nem szabályoz olyan jogintézményt vagy társasági jogi döntést, amelynél a tag ténylegesen és ingyenes mond le a társaság javára juttatott vagyonáról, így valamilyen jogcímet meg kell jelölni a „lemondásként” értelmezhető korábbi tagi vagyoni szolgáltatás társaság általi felhasználásához.

A tag a fel nem használt pótbefizetést akár időlegesen, akár véglegesen is átengedheti a társaságnak. Időleges az átengedés, ha például tagi kölcsönné alakítják a felek a fel nem használt pótbefizetést, és végleges az átengedés, ha az összegből tőkeemelésre kerül sor.

2. A pótbefizetés rendeltetését a Ptk. határozza meg, azonban a számviteli mérlegben elfoglalt helyét, a könyvelt tétel kezelésével kapcsolatos szabályokat a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Szt.) határozza meg. E szerint *„a lekötött tartalék a tőketartalékból, illetve az eredménytartalékból lekötött összegeket és a kapott pótbefizetés összegét foglalja magában”* [Szt. 38. § (1) bekezdés].

Az Szt. határozza meg a lekötött tartalékból való kivétel szabályait is:

38. § *„(4) Lekötött tartalékként kell kimutatni a gazdasági társaságnál a veszteségek fedezetére kapott pótbefizetés összegét, a pótbefizetés visszafizetéséig, elszámolása a pénzügyi mozgással, az eszközmozgással egyidejűleg történik.”*

38. § *„(10) Amennyiben a gazdasági társaság veszteségének fedezetére szolgáló – törvényi előírás alapján – korábban teljesített pótbefizetés visszafizetésének a teljesítése nem pénzügyi eszközzel történik, akkor a teljesítésként átadott eszközt – az eszközmozgással egyidejűleg – az értékesítés szabályai szerint kell elszámolni, azzal, hogy az így keletkezett követeléssel szemben kell a lekötött tartalékokat csökkenteni.”*

37. § *„(1) Az eredménytartalék növekedéseként kell kimutatni: [...] d) a gazdasági társaság tulajdonosánál (tagjánál) a veszteség pótlásához nem szükséges – korábban ilyen címen adott – pótbefizetés visszakapott összegét a pénzügyi mozgással, az eszközmozgással egyidejűleg.”*

A fentiek alapján azt lehet megállapítani, hogy az Szt. jelenleg abból a feltételezésből indul ki, hogy a fel nem használt pótbefizetés a Ptk. 3:183. § (5) bekezdés szerinti módon, pénzben vagy pénz helyett eszközátadással ténylegesen visszafizetésre kerül a jogosult számára. Annak nincs akadálya, hogy akár még ugyanazonnap – más jogcímen „visszavegye” a társaság az összeget. Társasági jogi szempontból az eredménytartalékba való átvezetés tűnik kiemelten relevánsnak, hiszen az eredménytartalék

terhére tőkeemelést lehet lefolytatni törzstőkén felüli vagyonból történő tőkeemelés címén (Szt. 40. §, Ptk. 3:201. §). Ugyanakkor indokolt lenne lehetőséget biztosítani arra az Szt.-ben, hogy ha a társaság és a tagok között ilyen megállapodás (társasági határozat) születik, feleslegesnek tűnő adminisztratív terhek nélkül a könyvelésben a lekötött tartalékból közvetlenül más számviteli kategóriába kerüljön át a pótbefizetés fel nem használt összege (része). Bár valóban nincs jogszabályi alapja az 59/2007. számú számviteli kérdés szerinti megoldásnak, azonban az mégis életszerű megoldást tartalmaz.

3. Összességében tehát a Ptk. alapján nem kizárt, hogy a fel nem használt pótbefizetés összegéről a társaság és a tag úgy állapodjon meg, hogy az nem visszafizetésre kerül a tag részére, hanem az továbbra is a társaság működését szolgálja – valamely más jogcímen. Fontos hangsúlyozni, hogy a társaság és a tag közötti megállapodásnak határozottnak és egyértelműnek kell lennie. Mivel az érintett követelés a tagot illeti meg, arról a társaság a tag kifejezett rendelkezése nélkül nem dönthet, nem tarthatja meg és nem fordíthatja más célra.

* * * 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. * * *

Szabó Imre*



Az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó hivatásrendek szolgálatában

A Jogakadémia elmúlt kétéves képzési, továbbképzési tevékenysége

A Kormány 2014-ben fogadta el az igazságügyi politika meghatározó elvi kereteire és célkitűzéseire vonatkozó 1710/2014. (XII. 5.) Korm. határozatát. Kiemelt célként került megfogalmazásra, hogy valamennyi, az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó hivatásrend képviselői minél magasabb színvonalon segítsék elő az igazságszolgáltatás hatékony működését, melynek megvalósítása érdekében egy országos képzési, továbbképzési centrum létrehozásának koncepciója került kidolgozásra, majd megvalósításra 2015. szeptember 1-jén.¹

Az Igazságügyi Hivatal szervezeti egységeként Szegeden felállított Igazságügyi Szolgálatok Jogakadémiája feladatkörébe tartozik a természetes személyek adósságrendezési eljárásával összefüggő feladatokat ellátó családi vagyonteljesítők, az önálló bírósági végrehajtók, az igazságügyi szakértők, a pártfogó felügyelők, az áldozatsegítők, a jogi segítségnyújtók, a közvetítők, valamint a felszámoló és vagyonteljesítési szakirányú szakképzéssel rendelkező személyek részére az egységes jogalkalmazás biztosítását szolgáló képzések, illetve továbbképzések szervezése, az adott szakterületeken a vizsgák lebonyolítása.

A Jogakadémia működésére is meghatározó befolyással bírt a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat, amelynek eredményeként 2017. január 1-jétől tevékenységét az Igazságügyi Minisztérium szervezeti keretében látja el. Összefoglalónkban hivatásrendenként elkülönítve mutatjuk be a Jogakadémia elmúlt két évben folytatott tevékenységének jellemző mutatóit és eredményeit.

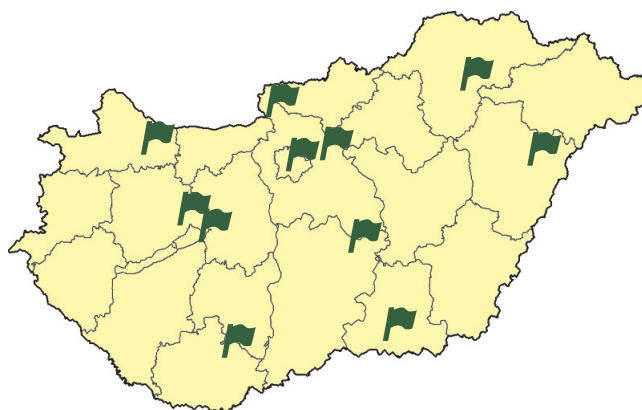
1. IGAZSÁGÜGYI SZAKÉRTŐK ELSŐ KÉPZÉSE ÉS JOGI OKTATÁSA

Az igazságügyi szakértők képzésére és továbbképzésére vonatkozó kötelezettséget egyrészt az igazságügyi szakértőkről

szóló 2016. évi XXIX. törvény, másrészt pedig az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához szükséges jogi oktatásról és vizsgáról szóló 10/2006. (III. 7.) IM rendelet tartalmazza. Az első kétnapos képzésen, amely 16 órás, az Igazságügyi Szakértők Névjegyzékébe még nem bejegyzett igazságügyi szakértőjelöltek vesznek részt. A képzés helyszíne Szeged. A jogi képzéssel célunk az, hogy az igazságügyi szakértők minél teljesebb körű képet kapjanak a rájuk vonatkozó jogszabályi rendelkezésekről, valamint gyakorlati szempontokat is figyelembe véve ismerjék meg a szakmai követelményeket olyan szakemberektől, akik rendelkeznek megfelelő elméleti ismeretekkel, továbbá a gyakorlatban is jártasak. Első képzést az elmúlt két évben 9 alkalommal, 207 résztvevő számára szerveztünk.

Az első képzést követően az igazságügyi szakértők a szóbeli jogi vizsga teljesítésére kötelezettek, a képzést követő 90 napon belül, a vizsga minősítése megfelelt vagy nem felelt meg. Vizsgát 10 alkalomra szerveztünk, a 167-ből 165 vizsgázó tett eredményes vizsgát.

Az igazságügyi szakértőknek két évente jogszabályon alapuló kötelezettségük a jogi továbbképzésen való részvétel. A képzés 8 órás, célja, hogy a szakértők a hatályos jogszabályok és várható jogszabályi változások ismertetése, elemzése mellett gyakorlati szempontú kérdéseikre is választ kapjanak. Továbbképzést a könnyebb megközelíthetőség érdekében több helyszínre is szervezünk, többek között Budapest, Miskolc,



* Szabó Imre: Igazságügyi Minisztérium, miniszteri biztos, az Igazságügyi Szolgálatok Jogakadémiájának vezetője.

Debrecen, Kecskemét, Győr, Veszprém, Pécs és Szeged is ott-hont adott már a továbbképzéseknek. Az elmúlt két évben 25 továbbképzési napot szerveztünk 1591 fő számára.

2. FELSZÁMOLÓBIZTOSOK ÉS VAGYONFELÜGYELŐK TOVÁBBKÉPZÉSE

A Kormány kiemelt közpolitikai célkitűzései között szerepel a felszámoló szervezetek iránti közbizalom erősítése, a vagyongfelügyelet átláthatóbbá tétele, a felszámolási tevékenység szakmai színvonalának emelése. A felszámolási és vagyongfelügyeleti szakirányú szakképzettséggel rendelkező személyek továbbképzési kötelezettségéről a csőd eljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 27/C. § (1a) bekezdése rendelkezik, mely szerint legalább két évenként szakmai továbbképzésen kell részt venniük. 2016. július 31-én lépett hatályba a felszámolási és vagyongfelügyeleti szakirányú szakképzettséggel rendelkező személyek kötelező szakmai továbbképzésének szabályairól rendelkező 29/2016. (VII. 28.) NFM rendelet, amely meghatározza a Jogakadémia továbbképzési tevékenységét a felszámolóbiztosok és vagyongfelügyelők számára. A szakmai továbbképzés lebonyolítása kreditrendszerben működik, a széles szakmai kör számára konferenciákat, továbbá az érdeklődőknek kisebb létszámú gyakorlati képzéseket szervezünk. A továbbképzés terén az Igazságügyi Szolgálatok Jogakadémiája együttműködik a Nemzeti Fejlesztési Minisztériummal mint Névjegyzéket Vezető Hatósággal, valamint a Felszámolóbiztosok és Vagyonfelügyelők Országos Egyesületével. 2016 augusztusa óta 5 nagyobb létszámú konferencia, valamint 8 gyakorlati képzés került megszervezésre, 1.233 fő vett részt ezen a képzéstípuson.

3. VÉGREHAJTÓK KÉPZÉSE

A Jogakadémia a végrehajtói szakterülethez kapcsolódóan a bírósági végrehajtói szakvizsgát, továbbá célközönsége szerint kétféle képzést szervezett, illetve szervez. Az egyik a jogi végzettséggel nem rendelkező önálló bírósági végrehajtók jogi és szakmai, a másik az önálló bírósági végrehajtójelöltek végrehajtói szakvizsgára felkészülését elősegítő képzése. Míg az előbbit a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar elnöki utasítása rendezi, addig az utóbbi képzést, illetve a végrehajtói szakvizsgát a bírósági végrehajtás szervezetéről szóló 16/2001. (X. 26.) IM rendelet szabályozza.

A jogi és szakmai képzés két szemeszterből áll, szemeszterenként 5-5 oktatási nap került megrendezésre összesen 40 órában. A képzés elsődleges célja, hogy a folyamatban lévő jogszabályi változásokról naprakész információkkal rendelkezzenek a képzésben részt vevők, illetve a változások eredményeként felmerülő kérdéseiket az oktatókkal megvitassák. A képzési napok helyszínét esetenként a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar biztosítja számunkra. Ez a képzési forma 2016-ban működött, 2017-ben már nem került megrendezésre.

Az önálló bírósági végrehajtójelöltek képzésének célja, hogy a végrehajtójelöltek olyan jogi és szakmai ismeretekkel gazdagodjanak, melyet a szakvizsga letételét követően is hasznosítani tudnak. E képzési forma két szemeszterből áll, a képzés teljes óraszámja 50 óra. Végrehajtójelölt képzést 15 alkalomra szerveztünk, a képzés sajátosságaihoz igazodóan, amelyeken 168 fő vett részt. Az oktatási napok helyszíne, hasonlóan a végrehajtók jogi és szakmai képzéséhez, a Kar konferenciaterme volt. A képzésen részt vett végrehajtójelöltek közül már többen is sikeres végrehajtói szakvizsgát tettek. A végrehajtói szakvizsgát 2016. július 1-jétől szervezi a Jogakadémia. A szakvizsga írásbeli és szóbeli részből áll. A szóbeli vizsgán a vizsgázó ismerteti a szakdolgozatát és megválaszolja az ahhoz kapcsolódó kérdéseket, valamint számot ad arról, hogy a végrehajtói tevékenység eredményes végzéséhez szükséges jogi és gyakorlati ismeretekkel rendelkezik. A szakvizsga helyszínei Budapest, illetve Szeged. Eddig 9 alkalomra szerveztünk szakvizsgát, ahol az 53 vizsgázó közül 45 fő tett eredményes végrehajtói szakvizsgát.

4. ÁLLAMI- ÉS KORMÁNYTISZTVISELŐK KÉPZÉSEI

A Jogakadémia ellátja az áldozatsegítési, a jogi segítségnyújtási, a pártfogó felügyelői és a természetes személyek adósságrendezési eljárásával összefüggő feladatokat ellátó tisztviselők számára a jogi tárgyú és az igazságszolgáltatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó nem jogi tárgyú szakmai képzéseket, továbbképzéseket és vizsgák szervezésével kapcsolatos feladatokat. A képzési igények meghatározása és lebonyolítása során is folyamatosan együttműködünk az Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Módszertani Irányításért Felelős Helyettes Államtitkársággal.

A pártfogó felügyelői, jogi segítségnyújtó és áldozatsegítő szolgálatként kijelölt szervnél, valamint a büntetés-végrehajtási szervezetnél működő pártfogó felügyelő, tisztviselő és ügykezelők számára a kinevezéstől számított két éven belül kötelezettségként jelentkezik az igazságszolgáltatási ismeretekről is számot adó ügyviteli vizsga teljesítése. A vizsgára való felkészítés, a vizsga megszervezése a feladatunk ezen a területen.

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága és a Jogakadémia szoros együttműködésében kerülnek megszervezésre a pártfogó felügyelők ügyviteli vizsgára felkészítő, és a büntetőügyi mediátorok alapképzései, minden képzésen részt vesznek a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelők is. A képzések a közszerületi tisztviselők továbbképzési rendszerében belső továbbképzésnek minősülnek, így a résztvevők tanulmányi pontot is kaphatnak.

4.1. ÁLDOZATSEGÍTÉSI ÉS JOGI SEGÍTSÉGNYÚJTÁSI SZAKTERÜLET

2017. január 1-től az áldozatsegítési és jogi segítségnyújtási feladat- és hatáskör a fővárosi és megyei kormányhivataloktól a járási hivatalokhoz került, az intézkedés következtében

a feladatkört ellátó munkatársak száma jelentősen megnövekedett. Az egyes szakterületek ellátásához szükséges átfogó tudás megszerzése és az egységes jogalkalmazás biztosítása, valamint az ügyviteli vizsga sikeres letétele érdekében a Jogakadémia három önálló tematikával rendelkező 8 órás képzést szervezett, amelyet négy helyszínen (Miskolc, Budapest, Veszprém, Szeged) valósított meg, a fővárosi és az egyes megyei kormányhivatalok bevonásával. Az ügyviteli vizsgára felkészítő képzés két modulja a szakterület jogi alapjait és speciális ismereteit tartalmazta, míg az esetmegbeszélés a napi gyakorlatban előforduló eseteket dolgozta fel csoportbontásban, valamint a szakrendszeri iktatás kérdéseit is tisztázta.

Áldozatsegítési és jogi segítségnyújtási szakterületen 25 alkalommal szerveztünk képzést 1710 fő számára. Ügyviteli vizsgára 2 alkalommal került sor, 7 fő tisztviselő tett eredményes vizsgát.

4.2. PÁRTFOGÓ FELÜGYELŐI SZAKTERÜLET

Pártfogó felügyelői szakterületen tevékenykedő tisztviselők számára az ügyviteli vizsgára felkészítés moduláris rendszerben folyik, amely frontális oktatás keretében valósult meg 91 fő számára, a Büntetés-végrehajtási Szervezet Oktatási, Továbbképzési és Rehabilitációs Központjában, Pilisszentkereszten. Ügyviteli vizsgát ezen a szakterületen 2 alkalommal szerveztünk a 62 vizsgázóból 56 fő tett eredményes vizsgát.

Két további tematikus képzést is szerveztünk a pártfogó felügyelők számára 2017 tavaszán, melyeken összesen 40 fő vett részt.

4.3. SZABÁLYSÉRTÉSI- ÉS BÜNTETŐÜGYI MEDIÁCIÓ

A fővárosi és megyei kormányhivatalokban foglalkoztatott pártfogó felügyelő kormánytisztviselők számára 60 órás, tematikájában egymásra épülő közvetítés tárgyú elméleti és gyakorlati képzést szerveztünk, 41 fő kapott tanúsítványt, akik a képesítés megszerzését követően közvetítői tevékenységet folytathatnak. Közülük három fő büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelő.

A büntető ügyekben közvetítői tevékenységet végző pártfogó felügyelőnek folyamatosan részt kell vennie az Igazságügyi Minisztérium által működtetett mentori rendszerben, ezért a hatékony működéshez a Jogakadémia 2017-ben 8 órás képzésekkel járult hozzá. Mindkét rendezvényünkön 20-20 fő vett részt, minden megyét képviselve.

4.4. TERMÉSZETES SZEMÉLYEK ADÓSSÁGRENDEZÉSI ELJÁRÁSÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ FELADATOKAT ELLÁTÓ TISZTVISELŐK KÉPZÉSEI

A családi vagyonfelügyelői munkakörbe kinevezett tisztviselők számára 2016-ban módszertani és informatikai

képzéseket szerveztünk kiscsoportos formában, háromszor 7 órában, 4 csoport számára. A 77 fő résztvevő segítséget kapott ahhoz, hogy az új jogintézményre vonatkozó eljárásokkal kapcsolatos előírásokat helyesen értelmezze és alkalmazza. Megismerkedhettek a kapcsolódó módszertannal (vagyonfelosztás, egyezségi javaslat, egyezségi tárgyalás stb.), valamint az ARE nyilvántartás informatikai rendszerének új funkcióit is kipróbálhatták tesztüzemben. 2017. január 1-jétől a tevékenységet a megyei hatáskörrel rendelkező járási hivatalokban feladatot ellátó családi vagyonfelügyelő munkakörbe kinevezett állami tisztviselők látják el, akik egy része már hosszabb ideje végzi a feladatot, azonban a többség kevés munkatapasztalattal rendelkezik a szakterületen, így 2017 első félévében egy 8 órás képzésen vehetett részt 53 tisztviselő. A képzés az alapvető jogszabályi ismereteket, valamint az ARE nyilvántartást foglalta össze és esetmegbeszélést tartalmazott.

5. KONFERENCIÁK ÉS KIADVÁNYOK AZ IGAZSÁGÜGYI HIVATÁSRENDEK KÉPVISELŐI SZÁMÁRA

2017. június 22. napján rendeztük meg Szegeden a Szegedi Tudományegyetem Rektori Hivatalának Dísztermében a „Jog, erkölcs, etika” konferenciát, melynek célja, hogy a kötelező képzéseken túlmutató módon is elősegítse az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó hivatásrendek minél magasabb színvonalú szakmai tevékenységét. A konferencián megközelítőleg 90 fő vett részt. A konferenciát dr. Szecskó József, az Igazságügyi Minisztérium igazságügyi szolgáltatásokért felelős helyettes államtitkára nyitotta meg. Az interdiszciplináris konferencia tudományos előadásainak publikálása folyamatban van.

2017. szeptember 28-án Budapesten, a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar épületében „Eljárásjogi konferenciát” szerveztünk, a Karral együttműködve. Konferenciánk célja, hogy a jelenlévők a jövőben hatályba lépő polgári perrendtartás, büntető eljárásjogi kódex, valamint az általános közigazgatási rendtartásról és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény munkájukat érintő főbb változásairól értesüljenek. A konferencia közel 100 fő részvételével valósult meg.

A Jogakadémia 2017 elején útjára indította az Igazságügyi Hivatásrendek Jogi Képzései című könyvsorozat első kötetét. A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.-vel való együttműködés eredményeként elkészült az igazságügyi szakértői jogi vizsgára való felkészülést elősegítő, az Igazságügyi Szakértők Első Jogi Képzése címet viselő tankönyv 200 példányban. Már folyamatban van a következő kiadás előkészítése, tekintettel a 2018. január 1-jétől hatályba lépő jelentős jogszabályi változásokra.

A megvalósulás szakaszába lépett a végrehajtói szakvizsgára felkészítő tankönyv elkészítése is, amely 70 vizsgatételt foglal magában, a kiadás ez év őszén várható.

6. KÉPZÉSEINK – SZÁMOKBAN

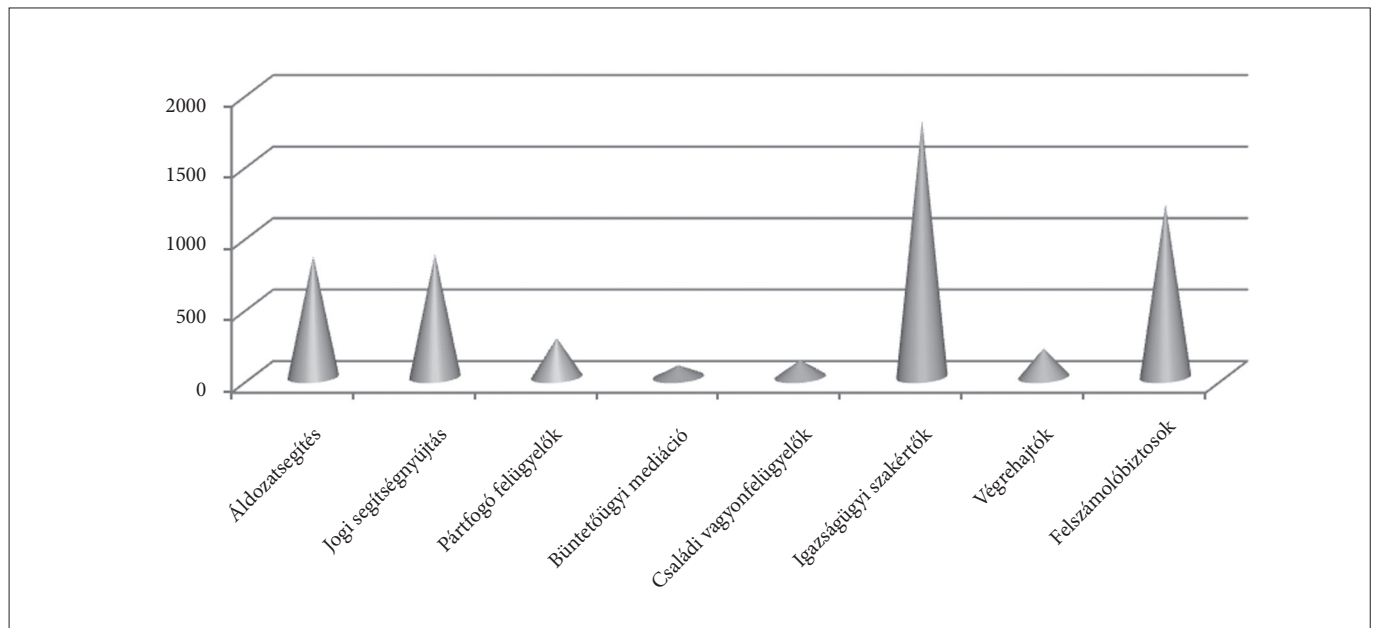
Tevékenységünk megkezdése óta eltelt idő alatt összesen 113 képzési alkalmat szerveztünk, a képzési időtartam összességében 1.070 órát tett ki. Az egyes szakterületeken a vizsga-

kötelezettségek teljesítése érdekében szervezett vizsgaidőpontjaink száma 23, a 289 vizsgázó közül 273-an teljesítették eredményesen kötelezettségüket.

A szakterületek közötti megoszlást a következő tábla szemlélteti.

A Jogakadémia képzésein 2015 szeptemberétől részt vevők szakterületi megoszlása

Szakterület	Áldozatsegítés	Jogi segítségnyújtás	Pártfogó felügyelők	Büntetőügyi mediáció	Családi vagyonszelvényelők	Igazságügyi szakértők	Végrehajtók	Felszámolóbiztosok	Összesen
Fő	849	861	272	81	119	1798	200	1210	5390



Közéleti események (2017. június–szeptember)

Az Igazságügyi Minisztérium teljesítette jogalkotási feladatait

Az Igazságügyi Minisztérium teljesítette jogalkotási feladatait; megszülettek a nagy eljárási kódexek, és elfogadták az ügyvédségről szóló törvényt – jelentette ki Trócsányi László budapesti sajtótájékoztatóján. Az igazságügyi miniszter elmondta: mikor 2014-ben a kormány tagja lett, a miniszterelnök azt a feladatot szabta a számára, hogy erősítse az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat. Miután az előző ciklusban már megszülettek a nagy anyagi jogi kódexek – a Btk., Ptk. – ez a munka az eljárási törvények megalkotásával folytatódhatott. Ebben a kormányzati ciklusban elfogadta a parlament a polgári perrendtartás, a közigazgatási eljárásról, majd a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt, és a héten megszavazta a büntetőeljárás kódexet is. Trócsányi László kiemelte: a törvény-előkészítés során a szakmai és a politikai párbeszédre egyaránt törekedtek. Az új büntetőeljárás kódex kapcsán egyeztetettek például a Kúria, az Országos Bírósági Hivatal, az ügyészség, a Belügyminisztérium és az ügyvédi kamara vezetőjével, továbbá olyan civil szervezetekkel, mint a Magyar Helsinki Bizottság és a Transparency International, valamint a politikai pártokkal. A vitákat sikerült konszenzusos alapon lezárni, így a büntetőeljárás törvény nem ügyvéd-, nem ügyész- és nem bírórát, hanem a különféle szempontok, érdekek összehangolását tűzi ki célul.

(2017. június 19.)

Az Áldozatsegítő Központ küldetése a személyre szabott segítség

– mondta az igazságügyi miniszter az ország első, a főváros VII. kerületében, a Wesselényi utcában megnyílt Áldozatsegítő Központjának ünnepi megnyitóján. Trócsányi László szerint az áldozatsegítés megvalósulhat védelemmel, meghallgatással vagy a jogokról és lehetőségekről történő információnyújtással, tájékoztatással. Úgy fogalmazott: a minisztériumnak van egy kemény, a jogalkotásban és a jogvitákban edzett kodifikátor arca, emellett pedig van egy lágyabb vonású, szociálisan érzékeny arca, és a jogi segítségnyújtás ebbe a körbe sorolható. A központ létrehozása jól példázza tárcája évek óta tartó elkötelezettségét az áldozatsegítés iránt – jelentette ki. A társadalmi jogtudatosság fontosságát hangsúlyozva a miniszter külön kiemelte a civil szervezetek, az egyházak, az önkéntesek szerepét. A lehetséges áldozatokat is védeni kell, amihez szükséges egy áldozatsegítési központú társadalmi szemlélet megteremtése. A családon belüli erőszak esetében például, ha egy áldozat nincs tisztában a jogaival, az újabb bűncselekmények forrása lehet, mert azt gondolhatja, hogy neki túrníe kell – mondta.

(2017. június 21.)

Eredményes munkát végzett az Igazságügyi Szolgálatok Jogakadémiája

Eredményes munkát végzett a megalakulása óta eltelt másfél évben az Igazságügyi Szolgálatok Jogakadémiája – jelentette ki az igazságügyi miniszter 2017. július 3-án, Szegeden. Trócsányi László, a Szegedi Tudományegyetemmel (SZTE) együttműködésben létrehozott jogakadémia tevékenységét értékelő konferencián elmondta, az emberek elvárása, hogy az igazságszolgáltatás alrendszeréhez tartozó és a működéséhez nélkülözhetetlen szereplők függetlenül, hatékonyan, magas színvonalon végezzék munkájukat. Az igazságügyi szakértők, végrehajtók, áldozatsegítők, pártfogó felügyelők, jogi segítségnyújtók, felszámolók, mediátorok, vagyonfelügyelők, az igazságügyi szolgálatok dolgozói iránti közbizalom a képzésekkel javítható. A miniszter hangsúlyozta, hogy az ország versenyképessége szempontjából fontos munkát végző hivatásrendekről van szó. Szabó Imre, a jogakadémia vezetője elmondta, hogy a másfél év alatt 5300-an vettek részt a szervezet képzéseiben. A tematikát a hivatásrendekkel egyeztetve határozták meg, a képzéseket egyetemi oktatók, bírák és gyakorló szakemberek tartják.

(2017. július 3.)

A visegrádi együttműködés ma sokkal több tartalommal bír, mint korábban,

és olyan fontos fórum, amely egyszerre tudja megjeleníteni az Európai Unióval folytatott együttműködést és annak fontosságát, hogy a térségek eltérő igényeit ne tapossák el – mondta Völner Pál, az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára a visegrádi együttműködés magyar elnöksége alkalmából rendezett bécsi eseményen az MTI-nek. Az államtitkár aláhúzta: ugyan az elnökségváltás önmagában csak egy protokolláris esemény, de ha a visegrádi országcsoporthoz beszélünk, meg kell adni a súlyát, hiszen a tagok komolyan gondolják a közös munkát és megtiszteltetésnek veszik, ha az elnökségben rájuk kerül a sor. Úgy vélte, hogy Nagy-Britannia unióból való kilépésének ténye is bizonyítja, hogy nem lehet a nemzetállamokat felülírva vinni az ügyeket. „Nemcsak az értékeinkre, hanem az érdekeinkre is figyelni kell” – hangsúlyozta az MTI-nek adott interjújában.

(2017. július 4.)

„Az UNCITRAL és Magyarország” konferencia Bécsben

Az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (UNCITRAL) éves plenáris ülése keretében az Igazságügyi Minisztérium és az UNCITRAL Főtitkárságának közös

szervezésében 2017. július 3-án konferenciát rendeztek Bécsben „Az UNCITRAL és Magyarország” címmel. A rendezvényt Martonyi János, az UNCITRAL újonnan megválasztott elnöke, Dán Károly, Magyarország ENSZ Állandó Képviselőtények nagykövete és Kecsmár Krisztián, az Igazságügyi Minisztérium európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkára nyitotta meg. Kecsmár Krisztián emlékeztetett arra, hogy a fennállásának 50. évfordulóját ünneplő UNCITRAL Magyarország szempontjából azért különösen jelentős, mivel a szervezetet annak idején magyar kezdeményezésre hozták létre. A későbbiekben is fontos szerepet játszottak a magyar szakértők a szervezet munkájában: a legjelentősebb UNCITRAL-egyezményt, az ún. bécsi vételi egyezményt elfogadó ülésen Eörsi Gyula professzor elnökölt.

(2017. július 4.)

Martonyi Jánost választotta elnökévé az ENSZ Nemzetközi

Kereskedelmi Jogi Bizottsága

2017. július 3-án Martonyi János egyetemi tanárt, volt külügyminisztert, az Igazságügyi Minisztérium Tudományos Tanácsadó Testületének elnökét választotta elnökévé az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (UNCITRAL). Martonyi maga is nemzetközi választottbíró, a nemzetközi kereskedelmi jog egyik hazai szaktekintélye. A nemzetközi gazdasági és kereskedelmi jog egységesítéséért felelős ENSZ-szervezet Bizottsága 2017. július 3–21. között tartotta Bécsben 50., jubileumi plenáris ülését. Martonyi János megválasztására a plenáris ülés kezdőnapján, az UNCITRAL Közép-európai Államok Csoportjának jelölésére alapján került sor, elnöki megbízatása az UNCITRAL szabályzata szerint egyéves időtartamra szól.

(2017. július 4.)

Trócsányi László igazságügyi miniszter az Európai Unió tagállamai közötti büntető igazságügyi együttműködés szervének (Eurojust) elnökével, Michèle Coninx asszonnyal tárgyalt Budapesten

A tárgyalásokon szó volt a szervezet és Magyarország együttműködési lehetőségeiről, az Eurojust intézményi reformjáról, illetve az elkövetkező évek várható közös feladatairól. Az Eurojust a nemzeti nyomozó- és ügyészi hatóságok közötti koordinációt és együttműködést segíti a több tagállamot érintő kiemelt büntetőügyek esetében. Ebből fakadóan jelentős szerepe van a szervezett bűnözés, az emberkereskedelem és a terrorizmus elleni harcban egyaránt. Trócsányi László hangsúlyozta, hazánk szemszögéből az Eurojust az európai büntető igazságügyi együttműködés egyik sikertörténete, és hozzátette, hogy az elmúlt években a gyakorlatban is bebizonyosodott, hogy jelentős hozzáadott értékkel bír a szervezet. Mint mondta, a magyar igazságügyi hatóságok nagyra értékelik az Eurojust közreműködését

a kiemelt büntetőügyek során az együttműködés megkönnyítésében.

(2017. július 14.)

A kormány nem enged kvótaügyben

A kormány nem enged kvótaügyben, és ezt egyértelművé tette az Európai Bizottsághoz eljuttatott válaszában is – jelentette ki Kecsmár Krisztián, az Igazságügyi Minisztérium európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkára 2017. augusztus 23-ai budapesti sajtótájékoztatóján. A bizottság véleményére adott válaszában a kormány kifogásolta a kettős mérce és a szokatlanul rövid határidők alkalmazását – mondta az államtitkár. Kifejtette: a kettős mércét azért említette válaszában a kormány, mert annak ellenére, hogy szinte egyetlen tagállam sem tartja be a kvótahatározatot, csak hárommal szemben indult eljárás. Azok a tagállamok sem hajtják végre a határozatot, amelyek megszavazták azt, vagy a kvótaperben ellenérdekű félként léptek be, ellenük mégsem indul semmilyen eljárás – mutatott rá. Az államtitkár kitért rá: a kormány kifogásolja továbbá, hogy sürgősségi eljárás keretében folyik a kötelezettségszegési eljárás, és bár egy lassan két éve elfogadott, két évig alkalmazandó határozatról van szó, csak most indult eljárás annak be nem tartása miatt.

(2017. augusztus 23.)

Sikeres az Áldozatsegítő Központ munkája

A fővárosban működő Áldozatsegítő Központhoz forduló ügyfelek visszajelzései alapján valóban személyre szabott segítséget kaptak, az intézmény tehát beváltotta a hozzáfűzött reményeket – mondta a Magyar Hírlapnak Vízkelety Mariann, az Igazságügyi Minisztérium igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkára. Elmondta, hogy a Budapest VII. kerületében két hónapja megnyitott központot csaknem negyvenen keresték fel. A hozzájuk fordulók mintegy 40 százaléka nem budapesti volt. Ez is bizonyítja, hogy mielőbb szükség van más városokban is hasonló központok kialakítására, a tervek szerint Miskolcon és Szombathelyen nyílhatnak a következő áldozatsegítő központok – fűzte hozzá. Az államtitkár fontosnak tartja, hogy a központ híre minél több olyan emberhez eljusson, aki valamely magas látencijú bűncselekmény, például párcapcsolati erőszak, gyermekbántalmazás vagy az egyre terjedő digitális zaklatás áldozata. Arra számítunk, hogy ezáltal kevesebb ilyen eset marad titokban, célunk továbbá, hogy csökkenjen az ilyen típusú bűncselekmények száma – fejtette ki Vízkelety Mariann.

(2017. augusztus 29.)

Trócsányi László kitüntetést adott át Spyridon Flogaitisnek, az Európai Közjogi Szervezet (EPLO) elnökének

Áder János köztársasági elnök Magyar Érdemrend tisztikeresztje kitüntetést adományozott Spyridon Flogaitisnek, aki korábban Görögország belügyminisztere és európai

ügyekért felelős minisztere is volt. A kitüntetést Trócsányi László igazságügyi miniszter adta át az EPLO éves közgyűlésén. A tárcavezető méltatta a szervezet tevékenységét, amely nagymértékben hozzá tud járulni az európai egység erősítéséhez és a tagállamok nemzeti identitásának megőrzéséhez.

(2017. szeptember 8.)

Megkezdődött a bírók képzése a jövő januárban hatályba lépő új közigazgatási perrendtartásról a Magyar Igazságügyi Akadémián

Vízkelety Mariann, az Igazságügyi Minisztérium igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkára a képzés megnyitó ünnepségén hangsúlyozta: az ügyfelek és az állami szervek közötti jogviták elbírálásakor a közigazgatás legkülönbözőbb szakterületi kérdései is fel fognak merülni. A közigazgatási bírónak ezért az általános szabályok elsajátítása és magabiztos alkalmazása mellett folyamatos szellemi készenletben kell lenniük egy-egy közigazgatási rész kérdés elbírálásakor. Kiemelte, hogy a közigazgatási eljárási kódexszel az államnak a legnagyobb adósságot kellett törlesztenie, hiszen a közigazgatási bírászkodás 1949-es eltörlése után nem volt olyan perrendtartás, amely a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának sajátosságait kellően meg tudta volna jeleníteni. A közigazgatási per és a polgári per közötti alapvető különbség, hogy a közigazgatási eljárásában már egy lezajlott alapeljárás történéseit kell feltárni, amelyben a szereplők nem voltak egyenlők. A perbeli egyenlőség ennél az eljárásnál nem természetes, hiszen a közhatalom áll szemben az ügyféllel – tette hozzá. Ebből a körülményből fakadnak a közigazgatási bíróság különleges feladatai: a hézagmentes jogvédelem, a „fegyveregyenlőség” biztosítása, valamint az időben és tartalmában is hatékony jogvédelem – fogalmazott.

(2017. szeptember 19.)

Nem különösebben bölcs dolog rákényszeríteni valamit Közép-Európára

– címmel interjút közölt Trócsányi László igazságügyi miniszterrel a Die Welt című német konzervatív lap a hírportálján a kvótaperrel kapcsolatban. A miniszter elmondta, hogy Magyarország tudomásul veszi az Európai Bíróság ítéletét, bár nem ért egyet az indoklással. Kiemelte, hogy a legtöbb uniós tagállam nem hajtotta végre a döntést, csupán 27 ezer menedékkérőt fogadtak be, így „ez nem sikertörténet a bizottság számára”. Arra a felvetésre, hogy a bizottság éppen ezért kötelezettségzegési eljárásokat indított, rámutatott, hogy csak Magyarország, Lengyelország és Csehország ellen. Rámutatott: nem ér „retorzió” egy tagállamot, ha befogad 15 menedékkérőt, és ezzel kvótája 0,7 százalékát teljesíti. Kérdés, vajon miért baj, ha egy tagország nem így jár el, hanem „politikailag és jogilag feltesz egy elvi kérdést”. Talán az gond, hogy ez „politikailag

nem korrekt”? A magyar kormány inkább „elvi szinten fogalmazta meg álláspontját, mert ezt tartotta őszintének”. Ezért viszont Magyarország „keményebb elbánásban részesül, mint a többiek”, ami „nyitva hagy kérdéseket a tagállamok egyenlőségét illetően” – mondta Trócsányi László. Természetesen „le lehet szavazni a közép-európaiakat és rájuk lehet kényszeríteni dolgokat”, de ez „nem különösebben bölcs, és az EU erősítése helyet elmélyíti a repedéseket Európában” – mondta a miniszter. Hangsúlyozta: jobb a tárgyalás és a konszenzus lehetőségét keresni, „mi mindig készen állunk erre”. Arról is beszélt, hogy a következő lépés remélhetőleg nem az állandó menekültkvóták bevezetése lesz. Kifejtette, hogy a menekültpolitika feletti kompetencia megoszlik az EU és a tagállamok között, és a kérdés az, vajon szabad-e ezt a megosztott kompetenciát kiüresíteni a tagállamok rovására. A bevándorláspolitikát egyértelműen tagállami hatáskör, de most „a migrációs politika és a menekültpolitika összekeveredik”, és nehéz szétválasztani őket.

(2017. szeptember 20.)

Eörsi Gyulára, a 20. század második felének kiváló magyar polgári jogász professzorára emlékezett Trócsányi László a Budapesti Ügyvédi Kamarában megtartott emlékülésen

„Bár sajnos már több mint 25 éve elhunyt, egykori tanítványai még szerencsére köztünk élnek és aktívan dolgoznak azért, hogy a fiatalabb jogász nemzedékek is tudjanak, halljanak róla” – kezdte beszédét. A tárcavezető beszélt arról is, hogy Eörsi Gyula kiemelkedő szerepet játszott a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény megalkotásában.

(2017. szeptember 21.)

Uniós állampolgárok is lehetnek közjegyzők Magyarországon

A közjegyzőkről szóló és egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításával egyfelől egy uniós bírósági döntésnek kell megfelelni, másfelől a változtatással a végrendeletek országos nyilvántartási adattartalmát szeretnék kiegészíteni – ismertette az általános vitát megnyitó Völner Pál 2017. szeptember 20-án az Országgyűlésben. Az igazságügyi tárca államtitkára hangsúlyozta, hogy az Európai Unió Bírósága (EUB) szerint Magyarország megszegi a letelepedés szabadságára vonatkozó uniós előírásokat azzal, hogy a közjegyzői hivatal gyakorlását magyar állampolgársághoz köti. Ezentúl az egyenlő feltételeket az uniós tagállamok, az unión kívüli Európai Gazdasági Térséghez tartozó államok és Svájc állampolgárai számára is biztosítani kell. Az indítvány emellett továbbra is fenntartja a közjegyzői tevékenység ellátásához szükséges nyelvi és szakmai feltételeket.

(2017. szeptember 21.)

**Az áldozatok,
köztük a terrorizmus áldozatainak jogairól
egyeztettek a visegrádi
és a Benelux-országok
igazságügyi miniszterei**

Trócsányi László igazságügyi miniszter a találkozó kapcsán hangsúlyozta, hogy terrortámadás esetén az áldozatok „merőben új kategóriája” jelenik meg: ártatlan emberek, akik utcán sétálnak vagy szórakozóhelyen vannak, mint a párizsi Bataclan klubnál. A visegrádi országok soros elnökségét júliustól egy éven át látja el Magyarország, ennek keretében tartottak igazságügyi miniszteri találkozót, amelyre Hollandia, Belgium és Luxemburg igazságügyi miniszterét is meghívták. A tárgyalásokon szó volt a jogi eljárások elhúzódtásáról is. „Az igazságszolgáltatásba vetett

közbizalom egyik alapköve, hogy az eljárások mikor fejeződnek be, és úgy gondolom, hogy ezen a téren sosem lehetünk elégedettek” – emelte ki a tárcavezető, aki szerint az igazságszolgáltatásban is a hatékonyságot kell szem előtt tartani, úgy, hogy a vádlottak és az áldozatok jogai is maradéktalanul érvényesüljenek. „A Benelux-országok és a visegrádi országok az áldozatok oldalán állnak. Az áldozatok védelmét kell megerősíteni, olyan tisztességes eljárásokban, amelyek lehetővé teszik az ügyek gyors befejezését” – mondta az igazságügyi miniszter. A tárcavezetők a jogállamiság kérdését is érintették. „Megállapítottuk, hogy az igazságszolgáltatás függetlensége alapvető követelmény valamennyi országban” – hangsúlyozta Trócsányi László, aki elmondta: a megbeszélésen lehetőség nyílt arra, hogy Magyarország és Lengyelország is kifejtse álláspontját.

(2017. szeptember 25.)

*** A Közéleti hírek rovat zárása: 2017. szeptember 30. ***

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

(2017. június–szeptember)

KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK

- **2017. évi LXX. törvény** az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról
- **2017. évi LXXI. törvény** az 1965. évi 4. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a New-Yorkban, 1961. március 30-án kelt Egységes Kábítószer Egyezmény módosításának kihirdetéséről
- **2017. évi LXXII. törvény** Magyarország 2018. évi központi költségvetésének megalapozásáról
- **2017. évi LXXIII. törvény** a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény módosításáról
- **2017. évi LXXIV. törvény** egyes állami tulajdonú ingatlanok ingyenes egyházi tulajdonba adásáról
- **2017. évi LXXV. törvény** energetikai tárgyú törvények módosításáról
- **2017. évi LXXVI. törvény** a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról
- **2017. évi LXXVII. törvény** egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról
- **2017. évi LXXVIII. törvény** az ügyvédi tevékenységről
- **2017. évi LXXIX. törvény** az egyrésről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrésről a Szerb Köztársaság közötti stabilizációs és társulási megállapodáshoz a Horvát Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásának figyelembevétele céljából készült Jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2017. évi LXXX. törvény** az egyrésről az Európai Unió és tagállamai, másrésről Új-Zéland közötti kapcsolatokról és együttműködésről szóló partnerségi megállapodás kihirdetéséről
- **2017. évi LXXXI. törvény** a Magyarország Kormánya és a Chilei Köztársaság Kormánya között az ideiglenesen munkát vállaló turisták programjáról szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2017. évi LXXXII. törvény** a Magyarország és az Észt Köztársaság között a minősített adatok cseréjéről és kölcsönös védelméről szóló egyezmény kihirdetéséről
- **2017. évi LXXXIII. törvény** a Magyarország és a Kambodzsai Királyság között létrejött, a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2017. évi LXXXIV. törvény** a Magyarország Kormánya és az Egészségügyi Világszervezet közötti, szakmai tanácsadási együttműködési kapcsolatok létrehozására irányuló Alapmegállapodás kihirdetéséről
- **2017. évi LXXXV. törvény** a Magyarország Kormánya és az Egészségügyi Világszervezet közötti, az Egészségügyi Világszervezet Európai Regionális Bizottságának 2017. szeptember 11–14. között Budapesten, Magyarországon tartandó 67. ülészakánának megszervezéséről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2017. évi LXXXVI. törvény** a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény módosításáról
- **2017. évi LXXXVII. törvény** az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény, valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény módosításáról
- **2017. évi LXXXVIII. törvény** az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény módosításáról
- **2017. évi LXXXIX. törvény** egyes törvényeknek a közérdekű nyugdíjas szervezetek létrehozásával összefüggő módosításáról
- **2017. évi XC. törvény** a büntetőeljárásról
- **2017. évi XCI. törvény** az országonkénti jelentések cseréjéről szóló illetékes hatóságok közötti multilaterális Megállapodás kihirdetéséről

- **2017. évi XCII. törvény** az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény és a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról
- **2017. évi XCIII. törvény** a titkos információgyűjtés szabályainak az új büntetőeljárási törvénnyel összefüggő, továbbá a bírósági végrehajtás során a sértettnek megítélt polgári jogi követelések kielégítési sorrendjére vonatkozó rendelkezések módosításáról
- **2017. évi XCIV. törvény** az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról
- **2017. évi XCV. törvény** a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a gyermekvédelem rendszerének megerősítése érdekében történő, valamint egyéb törvények módosításáról
- **2017. évi XCVI. törvény** az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény és a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról
- **2017. évi XCVII. törvény** a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény módosításáról
- **2017. évi XCVIII. törvény** a Nemzeti Ménesbirtok és Tangazdaságról szóló 2016. évi XCI. törvény módosításáról
- **2017. évi XCIX. törvény** egyes törvények kiemelt nemzeti emlékhellyel összefüggő módosításáról
- **2017. évi C. törvény** Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről
- **2017. évi CI. törvény** az áruknek TIR-igazolvánnyal történő nemzetközi fuvarozására vonatkozó, Genfben, 1975. november 14-én kelt vámegegyezmény módosításának kihirdetéséről
- **2017. évi CII. törvény** az áruk ideiglenes behozataláról, Isztambulban, 1990. június 26-án kelt Egyezmény A melléklete módosításának kihirdetéséről
- **2017. évi CIII. törvény** a veszélyes áruk szállításával összefüggő egyes törvények módosításáról
- **2017. évi CIV. törvény** a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról
- **2017. évi CV. törvény** a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény és a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló 2016. évi CLXXIV. törvény módosításáról
- **2017. évi CVI. törvény** a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény módosítása a korrupciós bűncselekmények elévülési idejének emelése érdekében

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI RENDELETEK

- **8/2017. (VI. 13.) IM rendelet** a börtönlelkészi szolgálatról és a börtönmissziós tevékenységről
- **9/2017. (VII. 18.) IM rendelet** a cégbejegyzési eljárás és a cégnyilvántartás egyes kérdéseiről szóló 21/2006. (V. 18.) IM rendelet és a székhelyszolgáltatásról szóló 7/2017. (VI. 1.) IM rendelet módosításáról
- **10/2017. (VIII. 11.) IM rendelet** a hitelbiztosítéki nyilvántartás részletes szabályainak megállapításáról szóló 18/2014. (III. 13.) KIM rendelet és egyes igazságügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról
- **11/2017. (VIII. 23.) IM rendelet** a bírák és a bírósági titkárok pályaalkalmassági vizsgálatáról szóló 1/1999. (I. 18.) IM–EüM együttes rendelet módosításáról
- **12/2017. (IX. 29.) IM rendelet** a kamarai jogtanácsos és a jogi előadó által fizetendő regisztrációs díjról

*** Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok rovat zárása: 2017. szeptember 30. ***

