

FONTES IURIS

Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata | 5. évfolyam, 4. szám

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

WERBŐCZY ISTVÁN



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

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

**Magyarország
Alaptörvénye
R) cikk**

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

Fontes Iuris – az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata

Megjelenik negyedévente.

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

Felelős kiadó: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Papp Tibor ügyvezető

Alapította: Prof. Dr. Trócsányi László

Főszerkesztő: dr. Varga Judit

Főszerkesztő-helyettes: Dr. Raisz Anikó

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

Szerkesztők: Dr. Dobrotka-Mayer Annamária, Dr. Farkas Vajk, Dr. Hajas Barnabás, Dr. Nemessányi Zoltán, Dr. Scholz Evelin

Címlapfotó: Oláh Márk

2019. évi éves előfizetési díj: 6000 Ft.

ISSN 2416-2159

Tartalom

Bevezető

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

Interjú

Varga Judit miniszter	4
-----------------------------	---

Tanulmányok

Közjog

Szupera Péter

A megváltoztatási jogkör és a megismételt eljárásra adott iránymutatás bírósági joggyakorlata a menekültügyek bírósági jogorvoslata során	7
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

Büntetőjog

Karner Zsanett

A kártalanítás pozitív és negatív feltételeinek változásai a büntetőeljárásban a Bünvádi Perrendtartástól napjainkig	12
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Magánjog

Turcsán Katalin

Új uniós irányelv – esély a pénzügyi nehézségekkel küzdő, de gazdaságilag életképesse tehető vállalkozások számára az újrakezdéshez	20
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Európai és nemzetközi jog

Dornfeld László

Az Európai Unió e-bizonyíték javaslatcsomagja	26
-----------------------------------------------------	----

Jogértelmezés	33
----------------------------	-----------

Konferencia-összefoglalók	37
----------------------------------------	-----------

Hírek, események

Közéleti események	40
--------------------------	----

Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok	44
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Miniszteri beköszöntő



Az Olvasó a Fontes Iuris ötödik évfolyamának utolsó lapszámát tartja kezében. A karácsony előtti időszak mindig különleges. Egy Churchillnek tulajdonított mondás szerint a karácsony nemcsak az örvendezés, hanem az elgondolkodás ideje. Az élet egyik nagy ellentmondása, hogy mégis éppen ilyenkor nehéz elcsendesedni, megállni: az ünnepet elő kell készíteni, ajándékokat kell venni, a munkahelyeken be kell tartani az év végén egymásra torló határidőket... Ezért különös köszönet illeti az e számban publikáló szerzőinket, akik még ebben a zsúfolt időszakban is találtak rá időt, hogy elmélyüljenek egy-egy témában és tudásukat, következtetéseiket megosszák velünk.

A közjog területéről ezúttal Szupera Péter jelentkezik *A megváltoztatási jogkör és a megismételt eljárásra adott iránymutatás bírósági joggyakorlata a menekültügyek bírósági jogorvoslati során* c. írott tanulmányával. A témát heves viták övezik mind a szakirodalomban, mind hazai és nemzetközi bírói fórumokon. A magyar joggyakorlat számára a kihívás abban ragadható meg, hogy a menekültügyi eljárásokban hozott határozatok felülvizsgálatára irányuló közigazgatási perben a bíróságoknak csak kasszatórius, nem pedig reformatórius jogköre van, ami pedig ún. pingpong effektus kialakulásához vezethet: a bíróság a közigazgatási hatóság határozatát hatályon kívül helyezi, ám az a megismételt eljárásban azonos tényállás mellett újra és újra ugyanolyan, a bírósági ítéletet figyelmen kívül hagyó határozatot hozhat. Ez az érdemi jogorvoslatához fűződő alkotmányos jog szempontjából aggályos lehet. A szerző az Európai Unió Bíróságának kialakulóban lévő esetjogát és a magyar bírósági gyakorlatot veti egybe, és ennek fényében tesz javaslatot a dilemma feloldására úgy, hogy az érdemi jogorvoslat és a hatalmi ágak elválasztásának elveire egyaránt figyelemmel van.

A büntetőjogi rovatban Kerner Zsanett a kártalanítás pozitív és negatív feltételeinek változásait elemzi a büntetőeljárásban a Bünvádi Perrendtartástól napjainkig terjedő időszakban. A jogintézmény egyidős a modern büntetőjoggal, és azt célozza, hogy ha valakit alaptalannak bizonyuló okból tartottak fogva a büntetőeljárás során, akkor annak hátrányait utólag megszüntesse, vagy legalább enyhítse. Könnyű belátni ennek jelentőségét egyrészt az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom, másrészt az egész alkotmányos berendezkedésünk működése szempontjából. A szerző idéz az 1896-ban törvénybe iktatott Bünvádi Perrendtartáshoz fűzött miniszteri indokolásból is: „A gyakorlati jogéletnek egyik ága sincs oly szoros kapcsolatban az alkotmánnyal és egyik sem érinti az állampolgároknak legfontosabb polgári jogait, leglényegesebb egyéni javait oly gyakran és oly közvetlenül, mint a büntető igazságszolgáltatás.”

A magánjog területéről Turcsán Katalin jelentkezik. Témája uniós vonatkozású, uniós irányelv által hozott újdonságokat,

a gazdasági szereplők számára kínált új esélyeket és lehetőségeket veszi számba. Az új európai szabályozás célja, hogy a pénzügyi nehézségekkel küzdő, de gazdaságilag életképesé tehető vállalkozások számára a felszámolási eljárásokat nagyobb arányban lehessen megelőzni. Amint a szerző a cikke végén találóan összefoglalja, az irányelv kettős célt szolgál: egyszerre növeli az egységes piac versenyképességét és biztonságos működését, elsősorban a vállalkozások pénzügyi nehézségeinek korai kezelése, talpra állításuk ösztönzése, fizetőképességük helyreállítása révén. Van egy szellemes amerikai mondás: *Never waste a crisis!* Reméljük, hogy ezt most sikerül megfogadni, mert eddig minden nagy gazdasági válság meglepetésként érte a világot.

A jogalkotási törekvések és egyben a jogtudomány avantgardjába enged bepillantást a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet kutatója, Dornfeld László, aki az uniós jogalkotó asztalán fekvő e-bizonyíték javaslatcsomagról ír a nemzetközi és uniós jogi rovatban. Azt minden krimiolvasó vagy néző régóta tudja, hogy mit jelent a tárgyi bizonyíték egy adott nyomozás vagy per során. De tárgyi bizonyíték lehet-e egy felhőben tárolt adat? Ha igen, kinek a joghatósága alá tartozik, és milyen eljárásban lehet lekérni, felhasználni stb.? A nemzetközi adatforgalom exponenciálisan nő. Az internetes bűnözés, de akár az eredendően legális pénzügyi tranzakciók növekvő százaléka határokon átnyúló. Ez növekvő kihívások elé állítja az alapvetően nemzeti keretekben született és működő eljárásjogokat. A permanens digitális és távközlési forradalom, a mesterséges intelligencia várható térhódítása és behatolása a jogszolgáltatásba egyébként is olyan témák, amelyekkel a hazai tudománynak és döntéshozóknak foglalkozniuk kell. Egy minap az *Asian Times*-ben napvilágot látott cikk szerint Kínában már robotbírók *chat* alkalmazásokon hirdetnek ki és kézbesítenek virtuális tárgyalóteremben meghozott ítéleteket¹.

Nem volt céloom ezzel a hírrel a készülő ünnepi hangulatot elrontani. Ellenkezőleg. Számomra ez az év vége azzal a szép alkalommal is szolgál, hogy megköszönjem az Igazságügyi Minisztérium valamennyi munkatársának azt, hogy az idén először miniszterként dolgozhattam velük, és kifejezzem hálámat azért a szakmailag és emberileg egyaránt jóleső fogadtatásért, amelyben részesítettek.

A Fontes Iuris szerkesztő- és szerzőgárdájával együtt kívánok nekik, és valamennyi Olvasónknak nagyon kellemes karácsonyi ünnepeket, és folytassuk jövőre együtt!

Köszönettel:

Varga Judit

¹ <https://www.asiatimes.com/2019/12/article/china-using-wechat-for-a-digital-justice-system/>

Interjú Varga Judit igazságügyi miniszterrel

„Vigyázó szemetek Brüsszelre vessétek...”

Kezdjünk rögtön egy jó hírrel. Nagy jelentőségű döntés született nemrég Strasbourgban, az Emberi Jogok Európai Bírósága kimondta, hogy nem jogsértők a tranzitónák, milyen hozadéka van a Nagykamara ítéletének?

Mindig jó, ha pozitív hírek jönnek Strasbourgból, mert ritka élmény számunkra az utóbbi időben. Volt három alapkérdés, amelyből kettőben a magyar kormánynak adtak igazat. Általában, amikor az Alapjogi Charta sérelmét állapítják meg Luxemburgban, akkor azt a strasbourgi esetjogra alapozzák, ezért úgy gondolom, hogy sok, Brüsszel által Luxemburgban megtámadott törvényünk elbírálására, és így a kötelezettség-szegési eljárásokra is pozitív hatással lehet ez a döntés. Szerintem nagyon fontos, hogy egy nemzetközi fórum az egész európai menekültügyi probléma egyik kulcskérdésében nekünk adott igazat, nem véletlen, hogy sokáig váratott magára ez az ítélet, valamint az, hogy a fellebbezésünket befogadták, és a Nagykamara azt elbírálta. Arra keressük ugyanis a választ, hogyan tudjuk ellenőrzött körülmények között megvizsgálni, hogy aki be akar lépni Európába, az gazdasági bevándorlóként vagy menedékjogra jogosultként tenné azt, és amíg ez a vizsgálat zajlik, addig ne mehessen el a schengeni zónába, anélkül, hogy fogva tartanánk.



A jogállamiság fogalma és az aköré épített viták az elmúlt években nagy hangsúlyt kaptak, és egyre inkább előtérbe is kerülnek, mire számít, milyen csatákat kell megvívni ezen a téren Magyarországnak az elkövetkezendő években? Milyen fogalomnak tekinti a jogállamiságot?

Ha jobban belegondolunk, a Magyarországgal szembeni hetes cikkely szerinti eljárást nem is az Európai Bizottság, nem is a Tanács, hanem az Európai Parlamentnek egy már nem létező többsége indította el egy jogsértő határozattal, tehát ez egyértelműen nyomásgyakorlási eszköz, mert Magyarország a migráció tekintetében nemet mondott az európai fősodorra. Ha ez jogi vita lenne, az Igazságügyi Minisztérium jogászai könnyen választ adtak volna rá, és már tegnap lezárhattuk volna, hiszen nincs egy standard elfogadott modell, amely részleteiben meghatározná, hogy milyen jogállami berendezkedést kell létrehozni a tagállamoknak. A jogállamiság fogalmának számos jogi, tudományos és politikai megközelítése létezik, de amikor megvizsgáljuk az egyes jogintézményeket, amiket támadnak a hetes cikkely kapcsán, és végiggondoljuk a mi következetes érvelésünket, akkor nem nagyon lehet már fenntartani a kifogásokat. Ha Brüsszelben tiszteletben tartanak a jogállamiságot, akkor az előbb említett strasbourgi döntés nyomán felül kellene vizsgálni a jelentés tartalmát, hiszen nagy részben alapoz az ítélet által már tisztázott problémákra. Úgy szoktam fogalmazni, hogy megérett a lezárásra ez a vita, mindent elmondtunk, 160 oldalban, több nyelven közzétettük álláspontunkat. Ha legmagasabb szinten megszületik a politikai akarat arra, hogy ezt le kell zárni, akkor lesz lezárva, addig pedig minden egyes meghallgatáson részt veszünk, lelkesen fogunk készülni a tárcák segítségével, és határozottan fogunk érvelni, de nem akarok naiv lenni azzal kapcsolatban, hogy ezt a csatát a jog eszközeivel meg lehet nyerni.

Az uniós politikában szerzett kilencéves tapasztalatát most a „jogász minisztérium” élén fogja hasznosítani. Hogyan látja a jog és a politika viszonyát az uniós döntéshozatalban? Milyen szerepet tulajdonít ennek a két tényezőnek a magyar ügyekben?

Jogászként mentem ki az Európai Parlamentbe dolgozni, éppen friss szakvizsgával. Az első dolog, ami szemet szúrt nekem, hogy semmi nem az eljárási szabályok szerint, papírforma szerint zajlik, hanem a politikai érdekek rendre átírják az eljárási szabályokat. Alapvetően egy politikai többség tudja előre vinni a dossziékat, állandó kompromisszumkeresés és

alkukötés zajlik, aztán a végén a közös megállapodást a jogszabályok nyelvére fordítják, így van ez a nagy gazdasági döntéseknél is. Úgy gondolom a garanciákat, a tisztességes eljárás-hoz való jogot, a jogbiztonság elvét, a jogállamiság klasszikus értékeit az intézmények működésén rendre számon kell kérni, ezt egyébként sokszor felhozom a Tanácsban is. A lopakodó hatáskörbővítésre is figyelni kell, aminek tanúi vagyunk, amikor tulajdonképpen puha jogalkotással próbálják bővíteni az uniós hatásköröket, pedig ha jogbiztonságban lennénk, akkor mindenkinek szíriánia kellene, hogy ez nem felel meg a Szerződésnek. Gondoljunk csak a kiküldött munkavállalók irányelvére, ahol tizenkét ország blokkolása nem volt elég ahhoz, hogy a régi tagállamok felfigyeljenek a új tagállamok alapvető gazdasági érdekének a sérelmére, és a szabályokat papírforma szerint, de rosszhiszeműen alkalmazva átvittek egy irányelvet, amit a kedvezőtlenül érintett országok megtámadtak, tehát ilyenkor is elvárt a kölcsönös együttműködés elve. Úgy látom, hogy egy folyamatosan átalakuló Európában kell résen lennünk, és figyelmeztetni a Közösséget, hogy a jog talaján álljon.

Miniszterelnök úrtól kapott feladata, a kormány uniós stratégiájának végrehajtása, ami az egymást kölcsönösen tisztelő, egymással együttműködő nemzetek Európájára épül, igazságügyi miniszterként komoly kihívásnak ígérkezik, hogyan tervezi megvalósítani?

Ha stratégiai szempontból nézzük ezt a kérdést, akkor meg kell említenünk, hogy júniusban fogadták el az EU stratégiai menetrendjét. Itt nagyon sok ún. vörös vonalat fogalmazott meg a magyar kormány is, például az ún. saját energiamix megválasztásához való jogot, ami az energia-politika területén lévő egységesítési törekvésekkel megy szembe, hiszen a saját gazdaság-politikai döntéseink meghozatalához való szabadságunkról nem kívánunk lemondani. Szeretném megemlíteni a keresztény gyökerek védelmét, ami sokszor jogszabályi szinten is leképeződik, itt is számíthatunk csatákra Brüsszelben, de ezek a viták mind jogos érdekekről szólnak, és Európában megengedettek. Nyilván várható menekültügyi reform is, ami egyelőre megfeneklett uniós szinten, itt is ki kell állni a saját határaink védelméhez való jogunkért, és azért hogy eldönthessük, hogy kikkel élünk. A klímapolitika terén nagyon fontos, hogy a magyar eredményeket láttassuk, és mindig olyan ambíciós szinteket vállaljon a Közösség, amelyek mellé megfelelő terveket és pénzügyi eszközöket tud rendelni. Európának fontos lenne, hogy a globális versenyben visszahozzuk azt a szerepet, amit kezdünk elveszíteni, és a jogi versenyképesség segítségével Európa versenyképességét is növelni lehetne. Ennek szellemében veszünk részt az uniós jogszabályok végrehajtásában, említhetném például a standardizálást és az oklevelek elismerését is. Ha nem nagy politikai kérdésekről beszélünk, hanem az „élet” dossziéiról, akkor mi az európaiaknál is európaibb országgént vagyunk számon tartva, nagyon stréber módon hajtjuk végre az átültetéseket, és e tekintetben kiemelt koordinációs szerepe is van az Igazságügyi Minisztériumnak. A Velencei Bizottság állásfoglalását legutóbb például mi magunk kértük, proaktívan.

A jogi versenyképesség fontosságára hívta fel az imént a figyelmet, annak megvalósítása szintén nem kis feladat, milyen területen terveznek ehhez jogszabály-módosításokat?

Mielőtt érkeztem, már megvalósult a választottbírói reform, ami a külföldi befektetői jelenlétet is erősíti. Emellett a cégeljárást is gyorsítjuk, a cégbejegyzést a digitalizáció eszközeit segítségül hívva fejlesztjük, és van egy új csődjogi koncepció is, ami egyrészt uniós megfeleltetés, másrészt modernizálás, a reorganizáció, az életben tartás előnyben részesítése a sok törléssel szemben. Ezek a lehetőségek mind a versenyképesség növelésének irányába hatnak.

Sok szó esik mostanában a nagy „techcégek”, mint a Google vagy a Facebook szabályozásáról is, és egyáltalán a digitális világ jogi keretek közé szorításáról. Készül ezzel is foglalkozni?

Szeretném leszögezni, hogy nem én akarom cenzúrázni a Facebookot, hanem a Facebook által alkalmazott cenzúrát szeretném megvizsgálni. Kíváncsi vagyok, hogy mi alapján működik, hogy a fogyasztói döntés mennyire szabad, egy politikai kampány során vagy akár egy mosógép választásánál, vajon a kattintásomhoz vezető út mennyire volt átlátható. Erre is van társadalmi igény, hiszen nagyon sokan kutatják ezt a területet nemzetközi szinten is, és most már az IM-ben



is létrejött egy munkacsoport, ami alaposan szeretné végigjárni ezt a jelenséget. Reményeim szerint egy fehér könyvben azonosítanánk a problémákat és feltárnánk a döntési pontokat a politikusok számára, de határokon átívelő jellege miatt azt tudom mondani, hogy vigyázó szemetek Brüsszelre vessétek...

A közigazgatási bíróságok felállítását határozatlan időre halasztották, milyen változtatásokat, módosításokat terveznek a közigazgatási bíráskodás területén?

Elődöm, maga kérte a közigazgatási különbíróságok felállításáról Európa véleményét a Velencei Bizottságtól, és javaslataikat is figyelembe véve, európai sztenderdekkel abszolút összhangban álló törvénytervezet került az asztalra. Született azonban egy döntés nyáron, hogy alaptalan vádak miatt hatalmas a javaslat visszhangja, ezért határozatlan időre elhalasztottuk a bevezetését. Mostanra az a szakmai álláspont kerekedett felül, hogy maradjon a jelenlegi bírósági rendszer. A közigazgatási bíróságokhoz kapcsolódó, egyébként fontos kérdéseket azért a különbírósági rendszer felállítása nélkül is szükségesnek látjuk rendezni, mint például a szerteágazó fórumrendszert. A közigazgatási perrend lassan két éve hatályban van, és ennek tapasztalataira építve egy egyszerűsített fórumrendszer bevezetése mellett döntött a kormány. Nyolc kiemelt törvényszéken lesz az elsőfokú közigazgatási eljárás, majd másodfokon a Kúrián, és bizonyos ügyek első- és másodfokon is a legfelsőbb bírói fórumhoz kerülnek. Ez a módosítás egyszerűsíti az eljárást, növeli a perhatékonyt is, hamarabb jutunk el az anyagi jogerőig, egységesebb lesz a judikatúra, és nem utolsósorban elmondhatjuk, hogy szakmai konszenzus övezi a bevezetését.

A közigazgatási bírósági rendszer felállításához kapcsolódott az igazságszolgáltatásban dolgozók bérrendezésének kérdése is, de ez most attól függetlenül is megvalósul, többlépcsős illetményemelést jelentett be a bírák és az ügyészek számára, hogy fog ez megvalósulni?

Az illetményemelés már nagyon régóta érett, 2004 óta nem volt átfogó reformja az illetmények és bírói pótlékok rendszerének. Egy éve az ügyészek előreszaladtak ezen a téren, ez okozott is némi feszültséget a hivatásrendek között, ezért az elsődleges cél a fizetések egy szintre hozatala volt. Ezen túl pedig fontosnak tartottuk, hogy kellő perspektívát nyújtson a szakma a fiatal jogászok számára anyagi szempontból is. Szem előtt tartottunk még egy ökölszabályt, mégpedig hogy motiváltak legyenek a tehetséges bírák abban, hogy szintet lépjenek, és akár várost is hajlandóak legyenek váltani, hogy törvényszékekről táblára kerüljenek. A bírói függetlenség egyik garanciája a méltó javadalmazás, ennek fényében született meg ez a javaslat, amelynek határt csak a költségvetés szab, ezért fokozatos illetményemelést javasol a Kormány.

Hogyan fogja az Igazságügyi Minisztérium szakmai munkáját segíteni a nemrég felállított Mádl Ferenc Intézet?

Az Intézet már megkezdte a munkáját, látom az eredményeket, a költözés is megtörtént, ott is igyekszem mihamarabb

„helyszíni szemlét” tartani. Az Intézet állománya garancia arra, hogy a minisztérium szakpolitikai állománya kellő összehasonlító jogi tudományos és kutatói felülettel, és szakértelemmel legyen alátámasztva.

Egy korábbi interjúban úgy nyilatkozott, hogy zökkenőmentes váltást szeretett volna az Igazságügyi Minisztériumban. Melyek azok a módszerek, értékek, amelyeket tovább szeretne vinni a Trócsányi László által képviselt minisztériumi munkamórából?

Nagyon professzionálisan működő minisztériumot vettem át, ami szeretném, ha így is maradna, stabil szakmai munka folyik. Nagyon jó érzéssel tölt el, hogy időre, pontos, precíz anyagok készülnek, amelyek alapján a politikai döntés megszülethet. Nekem ez egy kellemes változás, mert az IM klasszikus jogászmisztérium, én pedig szeretek „csendben jogászkodni”.

A Miniszterelnökségről magával hozta korábbi feladatát, miért volt ezekre szükség, tervez esetleg további átalakításokat?

Az Európai Unió Ügyekért Felelős Államtitkárság egy üde színfolt az Igazságügyi Minisztériumban, az uniós jelenlétünknek nagyobb biztonságot ad, hogy tudom, hogy csak egyik szobából a másikba átmegyünk, és megbeszéljük az álláspont jogi alapjait, nincs megkettőzött rendszer, felesleges egyeztetések, ez a racionalizálás szerintem nagyon hasznos. A jogállamisági viták csúcsra járatottak Európában és ennek a struktúrájának köszönhetően gyorsabb reakciókkal tudunk fellépni, a régi uniós kollégák és az itteni szakjogászok együttműködésének köszönhetően. Büszkeség és jól eső érzés egyben, hogy egyre több szakértőnk és egykori bajtársunk tér haza a „brüsszeli intézményi buborékból”, és helyezkedik el nálunk, hazahozva és alkalmazva uniós szakjogi, politikai vagy diplomáciai tudását.

Végezetül engedjen meg egy személyesebb kérdést. Szereti a sportot, a labdarúgást, minden bizonnyal a zenét is, hiszen kiválóan zongorázik, mikor döntötte el, hogy jogász szeretne lenni, és miért ezt a pályát választotta?

Mindig az osztályfőnökömmel vitakoztam és védtem az osztálytársaimat, akiket „bántott”. Akkor jöttem rá, hogy az ügyvédi pálya lesz nekem a legjobb, mert szerintem jó egy ügy mellé odaállni és azért küzdeni. Így lettem jogász, egyébként a nővérem jogász még a családban, a szüleim a kereskedelem és pénzügy területén jártasak. Azt tartom, hogy egy jogállamban a jogi diploma az csak a kezdet, olyan, mint egy modern kori érettségi, és ahhoz, hogy valamire is tudjunk vinni a pályán, szakosodni kell. Nagyon jó az a gondolkodási struktúra, például szillogizmus, amit a jogi egyetem ad, később azt minden hivatásrendben jól tudjuk hasznosítani.

Az interjút készítette: Dobrotka-Mayer Annamária
Budapest, 2019. november 25.

Szupera Péter*



A megváltoztatási jogkör és a megismételt eljárásra adott iránymutatás bírósági joggyakorlata a menekültügyek bírósági jogorvoslata során

Jelen írásban a közigazgatási bíraskodás egyik sarokkövének számító megváltoztatási jogkört kívánom áttekinteni elméleti oldalról, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) szabályozási rendszerének tükrében. Ezután bemutatom a menekültügyek bírósági jogorvoslatának speciális jellegét, és az ehhez kapcsolódó uniós és magyar bírósági joggyakorlat problémáit. Végezetül pedig néhány következtetést levonva igyekszem megvilágítani a fennálló helyzetet, és felvillantani a lehetséges megoldási irányokat.

I. MEGVÁLTOZTATÁSI JOGKÖR

A közigazgatás tevékenységével szembeni bírói jogvédelem része a jogorvoslatához való jognak, amit az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése mond ki. Az Alkotmánybíróság több döntésében is kifejtette,¹ hogy a jogorvoslatához való jog érvényesülésében milyen tartalmi elemeknek kell megfelelnie a szabályozásnak. Alanyi kör tekintetében mindenkinek joga van jogorvoslattal élni olyan döntéssel szemben, ami az ő jogát vagy jogos érdekét sérti. Fontos kritérium, hogy a jogorvoslati fórum a döntéshozó szervtől független legyen, és döntésével érdemben tudja orvosolni a jogszabálysértést. A közigazgatási döntések esetében nem elegendő a szervezetrendszeren belüli jogorvoslat, hanem biztosítani kell egy külső, független jogorvoslati fórumot is, a bírósághoz fordulás lehetőségét. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a jogorvoslatához való jog teljesüléséhez elegendő az egyfokú közigazgatási per. A jogsérelem hatékony, a döntésre visszaható hatállyal való orvoslása is szubsztanciális eleme a jogorvoslatához való jognak. Ehhez szükséges egyrészt, hogy a közigazgatási bíróság nincs a közigazgatási szerv által megállapított tényálláshoz kötve, továbbá jogszerűség szempontjából felülmérlegelheti a közigazgatási szerv döntését.² A tényleges or-

voslás lehet hatályon kívül helyezés (megsemmisítés) vagy megváltoztatás is. Fontos hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata az orvoslási módokat egyenrangúnak fogadja el, a jogalkotó szabadon döntheti el, hogy a közigazgatási bíróságok számára melyiket teszi alkalmazhatóvá.

A közigazgatási bíraskodás hatékonyságának egyik legfőbb sarokpontja a bíróság döntési jogköre, ha a közigazgatási szerv jogszabálysértését állapítja meg. Két döntési típust különböztetünk meg alapvetően a kasszatóriust és a reformatóriust. Az előbbi esetben a bíróság a közigazgatási szerv cselekményét csupán hatályon kívül helyezi, míg a második esetben megváltoztatja, így a bíróság ítélete lép a közigazgatási aktus helyére. A reformatórius típusú döntés a felperes számára általában kedvezőbb, mivel a közigazgatási szerv jogszabálysértése esetén nem szükséges újabb közigazgatási eljárást lefolytatni. Ellenben a hatalommegosztás szempontjából ez a döntés veszélyeket hordoz magában, mivel a közigazgatási bíróság olyan jogvitákat fog eldönteni, melyek eldöntésére a közigazgatás rendelkezik felhatalmazással. A hatáskörelvonás mellett a másik probléma pedig a jogorvoslati jog kizártsága. Különösen ellenérdekű ügyfelek esetén, ha a bíróság a közigazgatási szerv aktusát a másik fél hátrányára megváltoztatja, akkor nem feltétlenül élhet a bíróság döntése ellen perorvoslattal, ellenben ha újbóli közigazgatási eljárás következne, akkor azzal szemben már fordulhatna jogorvoslattal a bírósághoz.³ Természetesen a tényleges orvosolhatóság követelménye és a felperesi jogvédelem iránti igénye szempontjából szükséges biztosítani, hogy a bíróság meg tudja szüntetni az esetleges jogsérelmet. Ne alakulhasson egy olyan pingpong effektus, amelyik során a közigazgatási szerv és a bíróság között folyamatosan oda-vissza pattog az ügy, anélkül, hogy megszületne a jogerős lezárás. Ugyanis ennek hiányában a bíróság nem tudja kifejtetni a jogvédelmi funkcióját a tényleges orvoslás által, így pedig a jogorvoslat formálissá válik.⁴ E két érdek között kell egyensúlyoznia a jogalkotónak a szabályozás megalkotásakor.

* Szupera Péter: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásáért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Osztály, közjogi ügyintéző.

1 17/2018. (X. 10.) AB határozat, indokolás [42], valamint 25/2018. (XII. 28.) AB határozat, indokolás [17].

2 7/2013. (III. 1.) AB határozat, indokolás [24].

3 MARTONYI János: *A közigazgatási bíraskodás és legújabbkori fejlődése*. Budapest, 1932. 46. o.

4 EUB C-556/17. sz. Torubarov-ügyben hozott ítélete, 57–59. pont.

A Kp. a megváltoztatási jogkört új alapokra helyezi a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényhez képest. A Kp. 90. § (1) bekezdése értelmében a reformáció a továbbiakban, egy általános döntési alternatíva a bíróság részére, nem szükséges külön törvényi rendelkezés az alkalmazásához. A megváltoztatás feltételei, hogy az ügy természete lehetővé tegye, a tényállás kellően tisztázott legyen és a jogvitát véglegesen el lehessen dönteni. Végső soron annak eldöntése, hogy a közigazgatási aktus megváltoztatásra kerüljön a bírói döntése. Azonban az ügy természete szempontjából vizsgálni kell az adott ügytípus általános jellemzőit, illetve az egyedi ügy körülményeit. Általánosságban elmondható, hogy a hatósági mérlegelési jogkör nem tűri a megváltoztatást, azonban ha az adott, egyedi ügyben csak egy döntési alternatíva van, akkor a bíróság megváltoztathatja a hatósági döntést. Fordított esetben igaz, lehetséges, hogy nem mérlegelési döntésről van szó, azonban felmerülhet olyan körülmény, ami miatt abban az adott ügyben mégsem a megváltoztatás a helyes döntés. Ezek eldöntése a bírósági joggyakorlat feladata, illetve az eljáró bíróságé, akik az adott ügyet a legjobban ismerik.⁵

A Kp. 90. § (3) bekezdése törvényileg kimondja, hogy az ügy természete mely esetekben nem engedi meg semmiképpen sem a megváltoztatást. Ezek az általános hatályú rendelkezések, a méltányossági jogkörben hozott döntések, illetve azon mérlegelési jogkörben hozott döntések, amelyek költségvetési kifizetésre vonatkoznak. Ezen felül a Kp. felhatalmazást ad az ágazati jogalkotó részére, hogy amennyiben ágazati sajátosságok indokolják, kizárja konkrét ügytípusok tekintetében a megváltoztatás lehetőségét.

A megismételt eljárásnak a bíróság iránymutatásával szembenemő lefolytatását a megváltoztatási jogkör gyakorlásával rendeli a Kp. 90. § (2) bekezdése szankcionálni. A megváltoztatás szankcionáló esete akkor alkalmazható, ha közigazgatási szerv elszabotálja a közigazgatási bíróság ítéletét a megismételt eljárás során. Az (1) bekezdéshez képest két feltételnek kell teljesülnie a megváltoztatáshoz. Az ügy természete ezt lehetővé tegye és a közigazgatási szerv a megismételt eljárás során a bíróság jogerős ítéletével ellentétesen járt el. Ennek következményeként – ha ezek a feltételek fennállnak – a közigazgatási bíróságnak a megváltoztatáshoz szükséges mértékben tényállás tisztázást kell lefolytatnia a közigazgatási per során, és mindent meg kell tennie annak az érdekében, hogy a megváltoztatással véglegesen lezárja a jogvitát. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy a Kp. 90. § (2) bekezdése nem alkalmazható, a (3) bekezdésben foglalt kizáró okok fennállta esetén. Ezt a jogalkotó azzal juttatta kifejezésre a jogszabályszerkesztés keretében, hogy a kizáró okokat szerkezetileg a megváltoztatást szabályozó rendelkezések után helyezte el, amiből egyértelműen következik, hogy az (1) és (2) bekezdésre is vonatkoznak a (3) bekezdésben felsorolt okok.

Összefoglalva a Kp. a megváltoztatást új alapokra helyezi, azonban alkalmazását egyrészt a bírói mérlegelésre bízta, másrészt bizonyos ügyek tekintetében kizárja, illetve felhatalmazást ad bizonyos ügytípusok esetében külön törvényben

kizárni. Arra is lehetőség van egyebekben, hogy külön törvény kötelezően előírja a megváltoztatást, ha a keresetnek helyt ad a bíróság.

II. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG ÍTÉLETÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE

A Kp. 86. § (4) bekezdése értelmében – fenntartva a korábbi szabályozást – lehetőséget ad a közigazgatási bíróság számára, hogy amennyiben a keresetnek helyt ad a megismételt eljárás tekintetében iránymutatást adjon a közigazgatási szervnek. Az iránymutatás kiterjedhet arra, hogy milyen eljárási cselekményeket kell lefolytatnia a közigazgatási szervnek a jogszerű döntés megszületéséhez, jogszabályi rendelkezéseket miképpen értelmezzen a konkrét ügy vonatkozásában, továbbá, hogy milyen tényállási elemek szorulnak további tisztázásra. Fontos viszont hangsúlyozni, hogy a közigazgatási bíróság a megismételt eljárásban hozandó döntés érdemében nem utasíthatja a közigazgatási szervet. Ez alkalmazása esetén a közigazgatási bíróság kvázi megváltoztatással élne, csak nem saját hatáskörben, hanem a közigazgatási szerv utasításával, amely súlyosan sérti a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos követelményét.⁶ A közigazgatási bíróság saját hatáskörben – a törvényi feltételek fennállta esetén – megváltoztathatja a közigazgatási szerv döntését, de ha inkább a hatályon kívül helyezés mellett dönt, még súlyosabb, ha nincs lehetősége a megváltoztatásra, akkor az ügy érdemében nem utasíthatja a közigazgatási szervet. Ennek hiányában kiüresedne a különbségtétel a hatályon kívül helyezés és megváltoztatás között, ráadásul a Kp. 90. § (3) bekezdésébe foglalt kizáró feltételeket is „kijátszhatnák” a közigazgatási bíróságok.

Fontos szempont a bírósági iránymutatások tekintetében az ítélet anyagi jogereje. A közigazgatási bíróság ítéletének Magyarországon „*inter partes*” hatálya van. A bírósági ítéletek legfontosabb joghatása a „*res iudicata*”, azonban a közigazgatási bíróság ítéleteinél a büntető- és polgári bíróság döntéseivel képest ez csupán korlátozottan érvényesül, különösen a közigazgatási szerv diskrecionális jogkörénél. Ez a hatás, melyet Martonyi János a közigazgatási bíróság ítélete mögött meghúzódó csendes „*clausula rebus sic stantibusnak*” nevez, hozzájárul ahhoz, hogy a bíróság ne tudja elvonni a közigazgatási szerv hatáskörét. A mérlegelési jogkörben eldöntendő közigazgatási ügyek megítélése más-más lehet eltérő időben és körülmények között, ezek pedig a közérdeket más irányba hajlíthatják a bíróság ítéletéhez képest.⁷

A megismételt eljárásban tehát a közigazgatási bíraskodás ítélete csak annyiban köti az eljáró szervet, amennyiben a bírósági döntés idején vizsgált jogi és tényhelyzet nem változott, illetőleg az új hatósági döntését nem helyezi más jogi vagy ténybeli alapra. A ténybeli alap nem csupán megváltozhat, hanem szélesedhet is, ugyanis sok esetben a közigazgatási szervek nem tisztázzák az adott tényállást a kérelem elbírálásához szükséges teljes mértékben, hanem az első olyan elemnél

5 Vö. Kp. indokolása.

6 Vö. Magyarország Alaptörvénye C) cikk (1) bekezdés.

7 MARTONYI (1932) i. m. 62. o.

megállnak, ami a kérelem elutasítását eredményezi. Amikor azonban a közigazgatási bíróság megismételt eljárásra utasítja a közigazgatási szervet, a korábbi tényálláson túllépve folytatja a bizonyítást, és olyan elemekkel bővítheti a tényállást, amiket az első eljárása során értelemszerűen nem vizsgált. Az új tények közigazgatási per tényállásának sem váltak a részévé, így pedig nem is köthetik a közigazgatási szervet a közigazgatási bíróság ítélete által. Egy egyszerű példával megvilágítva, ha a kérelmezőről kiderül a megismételt eljárás során, hogy terror-szervezet tagja, akkor az egy olyan új tény, ami gyakorlatilag megszünteti a közigazgatási bíróság ítéletének anyagi jogerejét. Továbbá a hatósági határozat vagy a bírósági ítélet meghozatala és a megismételt eljárás keretében hozott új határozat között időben bekövetkező bármely releváns jogszabály vagy tényhelyzet megváltozása erodálja a közigazgatási bíróság ítéletének „*res iudicata*” hatását.

A bírósági iránymutatás vonatkozásában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a kasszációs döntést hozó bíróság a megismételt eljárásra adott iránymutatást semmiképpen sem terjedhet ki a meghozandó döntés tartalmára.⁸

Ennek különösen a Kp. XXVI. fejezete által újonnan bevezetett teljesítési bírság körében van nagy jelentősége. Tekintettel arra, hogy amennyiben a közigazgatási bíróság – jogszabályellenesen – az ügy érdemében is utasítja az ítéletében a közigazgatási szervet, teljesítési bírsággal sújthatja a Kp. 152. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási szervet, ha az mégis eltérő döntésre jut a megismételt eljárásban. A fenti téves joggyakorlatot elkerülendő a jogalkotó pontosította a hivatkozott rendelkezést, akképpen, hogy nem sújtható a közigazgatási szerv teljesítési bírsággal, ha hiánytalanul fogantatott az ítéletben előírt eljárási cselekményeket, azonban a megváltozott tényállásra tekintettel eltérő jogi értékelésre jut, mint a bíróság.

III. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG VIZSGÁLATÁNAK TERJEDELME

A közigazgatási bíráskodás körében alapvetően két típust különböztethetünk meg a vizsgálat terjedelme szempontjából. Az egyik eset mikor a bíróság csupán a jogkérdésben vizsgálathatja felül a közigazgatási szerv döntését (*revisio et iure*), míg a másik esetben a bíróság teljes körű felülvizsgálatot folytat, a jogi mellett a ténykérdésekre is kiterjed a vizsgálati jog (*revisio in iure et in facto*). Ez utóbbi a magyar jogrendszerben rendkívül ritka. A hatékony jogvédelem a teljes körű felülvizsgálatot indokolja, azonban a másik oldalról viszont fennáll a veszélye, hogy a közigazgatási per egyszerű ügyintézési szintté válik.⁹

A közigazgatás kötelezettsége, hogy eljárása során tisztázza a tényállást teljeskörűen. Ha a közigazgatás nem tett eleget tényállástisztázási kötelezettségének, az jogszabálysértő határozatot eredményez, a közigazgatási perben ehhez azt kell

bizonyítani, hogy további hivatalbóli bizonyításnak lett volna helye vagy a felajánlott bizonyítást a közigazgatási szervnek le kellett volna folytatnia, nem pedig azt, hogy a közigazgatási döntés a megfelelően felderített tényállás esetén más lett volna, ezt elég csupán valószínűsíteni. Természetesen vannak olyan esetkörök, amikor a felperesnek biztosítani kell, hogy a bírósági eljárásban is bizonyítást tehessen. Ennek esetei, ha a bizonyíték a keresetlevél benyújtása után jutott a tudomására, vagy a közigazgatási szerv a bizonyítási indítványát az eljárás során elutasította [vö. Kp. 78. § (4) bekezdés]. Tényleges ellenbizonyításról pedig akkor beszélhetünk, ha a közigazgatási szerv által elfogadott valamely bizonyítékkal szemben kerül sor. Ennek egyik legjellemzőbb példája a szakértő kirendelése a közigazgatási perben. Ezzel a bizonyítási rendszerrel veszi elejét a jogalkotó, hogy a közigazgatási per ne váljon közigazgatási fellebbezéshez hasonló eljárássá.

A ténybeli felülvizsgálat egyik legnagyobb veszélye, hogy esetlegesen a közigazgatási bíróság felülmérlegeli a közigazgatási szervet. Ennek a problémának a területe a közigazgatási szervek diszkrecionális döntései. Ebben az esetben a közigazgatási szerv a jogalkotótól arra kap felhatalmazást, hogy az ügyet saját mérlegelési jogkörében döntse el. A felhatalmazó jogszabály egy keretet ad a jogalkalmazónak arra, hogy milyen szempontokat vegyen figyelembe döntése során. Abban az esetben, ha a közigazgatási bíróság revízió alá veszi a közigazgatási szerv által elfogadott tényállást elvonja a hatáskörét. Ezért általában a diszkrecionális jogkörben közigazgatási döntések bírósági orvoslása korlátozott.¹⁰ A közigazgatási aktus jogszerűségét főszabályként a bíróság a döntés meghozatalának pillanatában fennálló jogszabályok és tényállás alapján vizsgálja felül [vö. Kp. 85. § (2) bekezdés]. A nem mérlegelési jogkörben hozott aktusok esetén a felperesnek elegendő bizonyítani, hogy a bizonyítékok alapján racionálisan más következtetésre is lehetett volna jutnia a közigazgatási szervnek a tényhelyzet tekintetében. A mérlegelési jogkörben hozott aktusoknál azonban a felperesnek azt kell bizonyítania a közigazgatási perben, hogy a közigazgatási szerv nem megfelelően tisztázta a tényállást.¹¹

IV. MENEKÜLTJOGI ÜGYEK

A menedékjogi eljárások szabályait, és az ahhoz kapcsolódó jogorvoslati eljárások kereteit a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 2013/32/EU Irányelve (a továbbiakban: Irányelv) határozza meg. Az Irányelv átültetését a menedékjogi eljárások tekintetében a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) tartalmazza.

A bírósági jogorvoslat tekintetében az Irányelv 46. cikke tartalmazza a követelményeket, amelyek közül is a legfontosabb a (3) bekezdés, amely kimondja, hogy a menekültügyekben

⁸ 18/2019. (VI. 12.) AB határozat, indokolás [34].

⁹ MARTONYI (1932) i. m. 45. o.

¹⁰ ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 195. o.

¹¹ Kúria 2013.EI.II.JGY.1/1/1. szám alatt kiadott összefoglaló véleménye. 41–42. o.

a bíróság „*ex nunc*” hatállyal jogosult a jog- és tényhelyzet felülvizsgálatára. Ezt a szabályt az Irányelvnek megfelelően a Met. 68. § (4) bekezdése ülteti a magyar jogba. A megváltoztatási jogkör tekintetében az Irányelv külön rendelkezést nem tartalmaz, a tagállamok jogosultak eldönteni, hogy biztosítják-e a reformatórius jogkört a bíróságok részére, vagy csupán a kasszáció lehetőségét teremtik meg. A Met. 68. § (5) bekezdése a megváltoztatási jogkört kizárja a menekültügyi hatóság döntése elleni közigazgatási perekben.

Az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) joggyakorlata – hasonlóan a tagországokhoz – a reformatórius és a kasszatórius jogkört egyenrangúnak ismeri el. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikke rendelkezik a hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljárás-hoz való jogról. A hatékonyságba szükséges beleérteni a jogsérelem orvoslására való alkalmasságot. Az Irányelv 46. cikke kapcsán az EUB megerősítette, hogy az nem vezetett be új szabályozást a hatékony jogorvoslathoz való jog tekintetében, így a tagállamok döntésén múlik, hogy a bíróságok jogosultak-e megváltoztatni a menekültügyi hatóságok döntését. Azonban hangsúlyozta az EUB, hogy amennyiben a bíróság hatályon kívül helyezi a menekültügyi hatóság döntését, úgy a megismételt eljárás lefolytatására rövidebb határidőt szükséges meghatározni, különben elveszik a jogorvoslat hatékonysága.¹²

A TORUBAROV-ÜGY

Torubarov úr orosz állampolgárként folyamodott Magyarországon menedékjogért, amelyet a menekültügyi hatóság megtagadott, amelyet követően több bírósági eljárásra, illetve megismételt eljárásra került sor. A harmadik hatósági döntés ellen indított közigazgatási perben az eljáró Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előzetes döntéshozatali kérdéssel fordult az EUB-hez. Az előterjesztett kérdés lényege, hogy jogosult-e a bíróság a Charta 46. cikkére és az Irányelv 46. cikk (3) bekezdésére tekintettel megváltoztatni a menekültügyi hatóság megismételt eljárásban hozott határozatát, ha az nem tesz eleget a korábbi ítéletben foglaltaknak.¹³

Az EUB ítéletében kimondta, hogy amennyiben azonos tényállás mellett a menekültügyi hatóság a korábbi ítélettel ellentétes döntés hoz, úgy a bíróság megváltoztathatja azt és megadhatja a kérelmező számára a menedékjogot. Fontos kritérium azonban, hogy az első bírósági eljárásban „*ex nunc*” hatállyal teljeskörűen tisztázni szükséges a tényállást, a kérelmezőnek meg kell felelnie a menekültként való elismerés feltételeinek, valamint a megismételt eljárásban a tényállás változatlan marad.¹⁴ Fontos hangsúlyozni, hogy az EUB ítélete csak a megismételt eljárásban hozott hatósági döntés elleni bírósági jogorvoslatra vonatkozik, amikor egy ügy csak első ízben jár a bíróság előtt nem lehet félretenni a tagállami szabályozást az Irányelv rendelkezéseinek közvetlen alkalmazhatóságához. Az ítélet hosszú távú hatásait még nem

lehet teljes mértékben felmérni, azonban az már most elmondható, hogy az unió bármely tagállamában megnyílt a menekültügyekkel kapcsolatban a megismételt eljárásokkal szembeni bírósági eljárásokban a megváltoztatás lehetősége, természetesen az EUB által rögzített kritériumok figyelembevételével (változatlan tényállás, közigazgatási szerv ellentétes cselekménye). További fontos szempont, hogy az EUB nem csupán az Irányelv 46. cikk (3) bekezdésére, hanem a Charta 47. cikkére alapozva értelmezte a hatékony jogorvoslat követelményét, ami előre vetítheti, hogy más uniós joggal érintett hatósági eljárásokban is alkalmazhatónak mondja ki a megismételt döntésekkel szembeni a megváltoztatási jogkört az EUB.

A BEVÁNDORLÁSI ÉS MENEKÜLTÜGYI HIVATAL ALKOTMÁNYJOGI PANASZA

A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (a továbbiakban: BMH) alkotmányjogi panasszal élt a Fővárosi Törvényszék 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú végzésével szemben. A tényállás röviden, hogy a BMH elutasította a felperes menekültként való elismerését, amely döntést a közigazgatási bíróság hatályon kívül helyezte. Az ítéletben a közigazgatási bíróság megállapította, hogy a felperes oltalmazottként való elismerése indokolt. A megismételt eljárásban a BMH további ország információk beszerzése után arra jutott, hogy a kérelem elutasításának van helye, amellyel szemben a felperes újabb közigazgatási pert indított, és ezzel párhuzamosan kérte teljesítési bírság kiszabását a BMH-val szemben. A közigazgatási pert a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság felfüggesztette a Torubarov-ügyben születendő EUB-ítéletre tekintettel, miközben a BMH-val szemben teljesítési bírságot szabott ki. A teljesítési bírságot kiszabó végzéssel szemben a BMH fellebbezett a Fővárosi Törvényszékhez, amely helyben hagyta az elsőfokú bíróság döntését. A Fővárosi Törvényszék indokolásában kifejtette, hogy a teljesítési bírság jogszerű többek között, mert a hatóságnak a megismételt eljárásban feltárt új tényeket fel sem kellett volna tárnia, mivel a közigazgatási bíróság az oltalmazotti státusz megadására utasította, nem pedig további bizonyítás lefolytatására. A másodfokú végzéssel szemben élt alkotmányjogi panasszal a BMH.¹⁵

Megjegyzendő, hogy a menekültügyekben a Met. következetesen [vö. Met. 68. § (6) bekezdés] kizárja a perorvoslati lehetőségeket, így alsóbb bíróságok felett a Kúria nem tudja ellátni jogegységesítési feladatát egyedi ügyek tekintetében. Álláspontom szerint ez is közrejátszhat az aggályos bírósági joggyakorlat kialakulásában ezen ügyek tekintetében.

V. KÖVETKEZTETÉSEK

Amennyiben összevetjük a két ügyet hasonlóság és ellentét is kirajzolódik a magyar közigazgatási bíróságok és az EUB értelmezése között. Hasonlóság, hogy megerősítésre került

12 EUB C-585/16. sz. Alheto-ügyben hozott ítélete, 148–149. pont.

13 EUB C-556/17. sz. Torubarov-ügyben hozott ítélete.

14 EUB EUB C-556/17. sz. Torubarov-ügyben hozott ítélete, 78. pont.

15 BMH-indítvány (ügyszám: IV/00921/2019), 1–2. o.

a jogorvoslati bíróság azon jogköre, miszerint az „*ex nunc*” hatályú teljes vizsgálat során a bíróság a tényállás teljes körű felderítése tükrében utasíthatja, azonos tényállás mellett a menekültügyi hatóságot a menekültként való elismerésre. Viszont külön kiemelendő az azonos tényállás. Ugyanis az EUB ítéletében kimondta azt is, hogy amennyiben új tények felmerülése következtében objektíve új tényállás alakul ki, úgy már nem köti a jogorvoslati bíróság utasítása a közigazgatási szervet, hanem az új tényállás függvényében a hatóság szabadon jogosult a mérlegelésre.¹⁶ Ezzel szemben a Fővárosi Törvényszék álláspontja szerint a megismételt eljárás csupán formalitás, a közigazgatási szervnek mérlegelés nélkül végre kell hajtania a közigazgatási bíróság döntésében foglaltakat.

A fentiek tükrében érdemes körbejárni a hatályon kívül helyezést és a megismételt eljárásra adott iránymutatás természetét. Mindenekelőtt azonban, hangsúlyozni kell még egyszer, hogy a menekültügyekben a közigazgatási bíróság „*ex nunc*” hatályú vizsgálatot végez, aminek következtében pontosan olyan helyzetbe kerül, mint a hatósági szakban eljáró közigazgatási szerv, elviekben teljesen tisztázott tényállás alapján hoz döntést. Ebben az esetben, ha a közigazgatási bíróság jogszabálysértőnek ítéli a közigazgatási szerv döntését, akkor abból gyakorlatilag következik, hogy a közigazgatási szervnek a kérelemnek helyt kellett volna adnia. Hiszen a hatósági eljárás alapvetően a menekültügyekben két kimenetelű, helyt ad a hatóság a kérelemnek vagy elutasítja azt. Viszont itt kell visszautalni a közigazgatási bíróság ítéletének anyagi jogerejére, ami tekintettel a változó jogi- vagy ténybeli változásokra erodálódhat ezek tükrében.

További alkotmányos aggály, hogy a megismételt hatósági eljárással szembeni bírósági jogorvoslat formális válik, hiszen ha elfogadjuk a magyar közigazgatási bíróságok álláspontját, akkor a hatóság csak az ítéletben foglaltaknak megfelelően dönthet. Ebben az esetben viszont a hatósági döntés ellen ahhoz a közigazgatási bírósághoz lehet jogorvoslattal fordulni, amelyik „*tollba mondta*” a hatóságnak, hogy a megismételt eljárásban milyen tartalmú döntést hozzon. Ezzel a kör bezárul, ugyanis a hatósági kiterő után a közigazgatási bíróságnak kellene jogorvoslati eljárásban elbírálni a saját korábbi döntését. Ahogy a fentiekben kifejtésre került viszont a jogorvoslati szerv való jog egyik sarokpontja, hogy a jogorvoslati szerv a döntést hozó szervtől független legyen, ez pedig a közigazgatási perben támadott döntésnél tartalmi szempontból nem teljesül.

Álláspontom a közigazgatási perjogi rendelkezések rendszerének tükrében az EUB jogértelmezése a helyes, szemben a magyar közigazgatási bíróságokéval, miszerint a megismételt

eljárásban a közigazgatási szerv az eltérő tényállás tükrében eltérhet az ítéletben foglaltaktól. Ebbe pedig bele kell azt is érteni, hogy a közigazgatási szerv jogosult, amennyiben indokoltnak találja további bizonyítást lefolytatni a megismételt eljárásban, azzal a megkötéssel, hogy a közigazgatási perben megállapított tényállást nem mérlegelheti felül. Abban viszont végső soron a jogorvoslati bíróság fog dönteni, hogy mikortól tekinthető a tényállás oly mértékben megváltozott, hogy az EUB által kimondott megváltoztatási jogkör már nem gyakorolható.

Kérdéses, hogy a BMH alkotmányjogi panaszra kapcsán miképpen foglal állást az Alkotmánybíróság, illetőleg mennyiben kíván foglalkozni a kialakult helyzet uniós jogi vetületével. Ez utóbbi különösen az Alaptörvény hetedik módosítása révén megváltozott E) cikk tekintetében kérdéses, hiszen az EUB ítéletének jelentős hatása van a menekültügyek bírósági jogorvoslatára azzal, hogy az uniós szabályozás közvetlen alkalmazhatóságát mondta ki. Mindesetre a közigazgatási bíróságok a megismételt eljárás vonatkozásában alkalmazott joggyakorlata aggályos, mivel kvázi megváltoztatási jogkörként kezelik ezt a jogintézményt, holott célja és rendeltetése teljesen más. Alkotmányossági szempontból ebből következően felmerül a hatalmi ágak elválasztásának sérelme, hiszen ezzel a közigazgatási bíróságok a jogvédelmi funkciójuk mellett végrehajtói funkciót kezdenek ellátni, ha „*kézi irányítással*” írják elő a kötelezően meghozandó döntések tartalmát a közigazgatási szerveknek. Ebből kiindulva gyakorlati szempontból „*ad absurdum*” egyszerűbb lenne a közigazgatási bíróságokra telepíteni a menekültkérelmek elbírálását, megspórolva a hatósági eljárás időtartamát, de bizonyos esetekben sajnos a bírósági joggyakorlat ebbe az irányba tart.

Jogalkotói oldalról megvizsgálva a kérdést felmerülhet a megismételt eljárásra adott iránymutatásra vonatkozó szabály pontosítása, miszerint a közigazgatási bíróság nem utasíthatja az ügy érdemében a közigazgatási szervet. Továbbá a menekültügyek tekintetében felmerülhet a Met.-ben egy olyan szabály elhelyezése, amely a megismételt eljárások vonatkozásában kimondja, hogy ha a hatóság jogosult bizonyítást lefolytatni, illetőleg új tény felmerülése esetén a közigazgatási bíróság, akkor sem változtathatja meg a hatóság döntését, ha korábbi ítéletében arra jutott, hogy a kérelmet pozitívan kell elbírálni. Azonban álláspontom szerint előnyösebb lenne, ha a bírói hatalmi ág (Alkotmánybíróság, Kúria) teremtené meg az egységes bírósági joggyakorlatot, és tisztázná a fennálló kérdéses pontokat.

¹⁶ EUB C-556/17. sz. Torubarov-ügyben hozott ítélete, 66. pont.

Karner Zsanett*



A kártalanítás pozitív és negatív feltételeinek változásai a büntetőeljárásban a Bűnvádi Perrendtartástól napjainkig

1. BEVEZETÉS

A kártalanítás mint az ártatlanul elszenvedett előzetes letartóztatás, vizsgálati fogság és büntetés miatti kompenzáció történetileg a XIX. század második felében vált elfogadott intézménnyé mind a magyar jogrendszerben, mind pedig az európai országok jogrendszerében.¹

Ez a jogintézmény a XIX. század végétől valamennyi eljárásjogi törvényünkben megjelent, fejlődött, újabb és újabb elemekkel bővült.

Jelen tanulmány a kártalanítás eredetének rövid nemzetközi kitekintésére, valamint a magyar történeti gyökereinek és a büntetőeljárás törvényekben manifesztálódó hazai szabályozás fejlődésének pozitív és negatív feltételei változásán keresztül való bemutatására törekszik.

2. NEMZETKÖZI ELŐZMÉNYEK

A kártalanítás nemzetközi történetének vázlatos érintése során kiemelendő, hogy Toscana volt az első, ahol már 1786-ban állami pénzalapot hoztak létre, mégpedig azzal a céllal, hogy az ártatlanul elítélteket kártalanítsák, és ugyanez történt Szicíliában 1819-ben. Kifejezett törvényi rendelkezés Toscanában 1853-ban, majd Würtembergben 1868-ban született a kártalanításról. Érdekes, hogy a német jogászgyűlés négy alkalommal (1873-ban, 1875-ben, 1876-ban és 1882-ben) vette napirendjére a kártalanítás kérdését, végül az 1898-ban hatályba lépett német törvény rendelkezett róla. Az 1880-as spanyol, az 1882-es japán, valamint az 1882-ben született indiai törvényjavaslatok sajátos megoldást találtak arra, hogy miként lehet az állam kártalanítási felelőssége fölött elsiklani, amikor csupán arra biztosítottak lehetőséget, hogy az ártatlanul előzetes letartóztatást elszenvedett terhelt kártérítési igényét az őt feljelentő személlyel szemben érvényesítse. Az 1884-ben hatályba lépett portugál törvény az állam feltétlen kötelességeként állította az ártatlanul elítélt polgárok kártalanítását, csakúgy,

mint az 1892-es osztrák eljárásjogi törvény, ugyanakkor az előzetes fogva tartással kapcsolatos kártalanítási kérdések azonban mindkét esetben kívül maradtak a szabályozás hatókörén. A skandináv államok közül Svédországban 1886-ban, Norvégiában 1887-ben, majd Dániában 1888-ban iktatták törvénybe, hogy nemcsak az ártatlanul szabadságvesztésre ítélt személyeknek jár állami kártalanítás, hanem azoknak is, akik ártatlanul, saját hibájukon kívül vizsgálati fogságot állottak ki.²

Ebben a nemzetközi környezetben született meg hazánkban a bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvény cikk (a továbbiakban: Bűnvádi Perrendtartás), amely kódexben a kártalanítás jogintézményének rendelkezései 14 §-on keresztül kerülnek szabályozásra.

3. A KÁRTALANÍTÁS ALAPJA, POZITÍV ÉS NEGATÍV FELTÉTELEI

Az Alaptörvény deklarálja a kártalanításhoz való jogot: „akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénytelenül korlátozták, kárának megtérítésére jogosult”.³

A kártalanítási igény érvényesítésének a hatályos szabályozás szerinti meghatározó pillérei:

1. egyrészt valamely *alaptalan fogva tartás* megvalósulása, ami megnyilvánulhat (a személyi szabadságot érintő) kényszerintézkedésben vagy jogerős ítélet alapján végrehajtott, szabadságelvonással járó büntetésben, intézkedésben;
2. másrészt a *bíróság, ügyészség vagy nyomozó hatóság különböző jogcímenek alapuló döntése*
 - felmentésről vagy eljárás megszüntetéséről (akár rendkívüli jogorvoslat során is),
 - marasztalásról, abban az esetben, ha hosszabb időtartamot töltött előzetes fogva tartásban (ekkor a kártalanítás a kiszabott büntetésen, intézkedésen felüli részre jár),

* Karner Zsanett: Igazságügyi Minisztérium, Büntető Eljárásjogi Főosztály, jogi ügyintéző.

1 41/2003. (VII. 2.) AB határozat.

2 Orosz P. Gábor: Az ártatlanul kiállított büntetésért járó kártalanítás szabályai az 1896-os Bűnvádi Perrendtartásban. *Jogtörténeti szemle*, 2004/3. 35–36. o.

3 Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdés.

- rendkívüli jogorvoslat folytán enyhítésről (ilyenkor a kiszabott büntetésen, intézkedésen felül letöltött szabadságelvonásért jár);
- 3. kizáró okok fennállásának hiánya.

Az első kettő megvalósulása a kártalanítás pozitív feltételeit, a harmadik pedig a kártalanítás negatív feltételeit foglalja magában. Ez utóbbiak, ha nem állnak fenn, akkor a pozitív feltételek megvalósulásakor – igényérvényesítés esetén – kártalanítás járhat a terheltnek.

A pozitív és a negatív feltételek egymáshoz való viszonya: kártalanítási igényérvényesítés esetén a pozitív feltételeknek együttesen kell jelen lenni, míg a negatív feltételek közül egyik sem állhat fenn, mert akár egynek a megvalósulása is kizárja a pozitív feltételek megállapíthatósága ellenére is a kártalanítási igény eredményes érvényesítését.

A fenti pillérek alapjai már a Bünvádi Perrendtartásban is megjelentek és a magyar jogfejlődés eredményeként folyamatosan erősödtek, bővültek, alkalmazkodtak a jogalkotás és a jogalkalmazás követelményeihez.

Valamennyi kódexünk vonatkozásában hangsúlyozni szükséges, hogy a kártalanítás a pozitív feltételek fennállása és a kizáró okok hiánya esetén sem jár automatikusan, ez mindig igényérvényesítéshez kötött.

4. A KÁRTALANÍTÁS POZITÍV ÉS NEGATÍV FELTÉTELEINEK TÖRTÉNETI ALAKULÁSA A MAGYAR JOGRENDszerben

A magyar jogtörténet vizsgálандó hat büntető eljárásjogi kódexe:

- a Bünvádi Perrendtartás;
- a büntető perrendtartásról szóló 1951. évi III. törvény (a továbbiakban: 1951. évi III. törvény);
- a büntetőeljárásról szóló 1962. évi 8. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: 1962. évi 8. tvr.);
- a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: 1973. évi I. törvény);
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: 1998. évi XIX. törvény);
- a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.).

4.1. A BÜNVÁDI PERRENDTARTÁS

A XIX. század végén, illetve a XX. század első felében – azaz a maga korában – európai színvonalú és több szempontból még a XXI. században is figyelemre méltó Bünvádi Perrendtartás az 1896. évi XXXIII. törvénycikként került a *Corpus Iuris*ba.⁴

A Bünvádi Perrendtartást 1896. december 4-én szentesítették, 1896. december 22-én hirdették ki és 1900. január 1-jén lépett hatályba.

A Bünvádi Perrendtartás a XXXI. fejezetet szenteli a „kártalanítás az ártatlanul szenvedett előzetes letartóztatás, vizsgálati fogság és büntetés esetében” jogintézménynek.

A Bünvádi Perrendtartásban a kényszerintézkedésekhez kapcsolódó pozitív feltételek vonatkozásában a bíróság részéről elrendelt *előzetes letartóztatás*, illetve *vizsgálati fogság* képezhetette az alapját a kártalanítás pozitív feltételeinek. Ehhez szükségeltetett a bíróság jogerős felmentő határozata vagy a bíróság által az eljárás jogerős megszüntetése. A Bünvádi Perrendtartás meghatározta azokat a *jogcímekeket*, amelyeken alapuló felmentés vagy eljárás megszüntetése esetére járt kártalanítás: így ha a cselekményt nem a terhelt követte el, ha elkövetve egyáltalán nem volt, illetve ha nem bűncselekmény.⁵

A Bünvádi Perrendtartás az előzetes fogva tartásért járó kártalanítás feltételeit úgy határozta meg, hogy az csak a *ténylegesen (materiálisan) ártatlan személynek* járt. Ezzel a helyzettel teremtett összhangot a kártalanítás negatív feltételeinek szabályozása is. A Bünvádi Perrendtartásban felsorolt kizáró okok feladata volt a kártalanítás megakadályozása olyan esetben, amikor a ténylegesen ártatlan személy szándékos cselekményével maga idézte elő, hogy a bíróság letartóztassa, mivel szökést kísérelt meg vagy megszökött; illetve hamis önfeljelentést vagy hamis beismerő vallomást tett, továbbá a tett nyomait elsimítani, a tanút vagy vádlott-társat hamis vallomásra, szakértőt hamis vélemény adására bírni, vagy a vallomástételtől, illetőleg a véleményadástól visszatartani törekedett.⁶

Érdekességként említendő, hogy a Bünvádi Perrendtartás nemzetközi mintákat is irányadónak tekintett, hiszen az indokolása – amit lenyűgöző okfejtése, szóhasználata és tájékozottsága folytán valamennyi büntetőjogász számára kötelező olvasmánynak „ajánlom” – többek között például a norvég perrendtartásban foglaltakat is irányadónak tekintette a kizáró okok meghatározásakor.

Kiemelendő, hogy a kizáró okok közül a „szökést kísérelt meg vagy megszökött” fordulat végigkíséri valamennyi kódexünket, és még a hatályos szabályozásunkban is megjelenik.

A Bünvádi Perrendtartásban a pozitív feltételek másik esetköreként jogerős ítélet alapján végrehajtott kétféle büntetés, így *szabadságvesztés büntetés* vagy *pénzbüntetés* lehetett az alapja a kártalanításnak. Ehhez olyan határozatra volt szükség, amely újrafelvétel folytán jogerős felmentést vagy a hatályon kívül helyezett ítéletben foglaltakhoz képest kisebb büntetést tartalmazott.⁷

Ezen pozitív feltételek megvalósulása esetén is szabályozásra kerültek azonban olyan kizáró okok, amikor nem járt kártalanítás. Például, ha valaki hamis önfeljelentést vagy hamis beismerő vallomást tett; továbbá aki az alapperben

4 FANTOLY Zsanett: A magyar büntetőeljárás jog kodifikációjának történeti fejlődése. Acta Universitatis Szegediensis: forum: acta juridica et politica, (3) 1. 2013, 11. o.

5 Bünvádi Perrendtartás 576. §.

6 41/2003. (VII. 2.) AB határozat.

7 Bünvádi Perrendtartás 578. §.

tudva elhallgatta azokat a bizonyítékokat, amelyekre a bíróság az újrafelvett eljárásban ítéletét alapította; illetve aki nem élt perorvoslással a bűnösségét megállapító alsófokú ítélet ellen; vagy aki az alsófokú bíróság ítéletében ellene megállapított szabadságvesztés büntetést az ítélet jogerőre emelkedése előtt megkezdte.⁸

A fentiekben bemutatott szabályozásból tehát kitűnik, hogy a kártalanítás abban az esetben járt az elítéltnak, ha felmentésére, vagy vele szemben a kiállotthoz képest enyhébb büntetéssel való sújtására újrafelvétel folytán, jogerős ítélettel került sor.⁹

A Bűnvádi Perrendtartás időtálló nagyságát erősíti az is, hogy a bizonyítékok alapügyben való elhallgatása, mint kártalanítást kizáró ok (az 1951. évi III. törvénytől kezdődően a tények elhallgatásával is kibővülve) szintén valamennyi későbbi kódexünkben megjelenik.

Továbbá hosszú időn keresztül jelen volt a büntető eljárási jogi törvényeinkben a perorvoslással élés hiánya is, mint kizáró ok, egészen addig, amíg – a későbbiekben taglaltak szerint – az Alkotmánybíróság meg nem semmisítette.¹⁰

Mindenképpen említésre méltó, ahogy a Bűnvádi Perrendtartás miniszteri indokolása kifejti, hogy miért nem kell aggódni a visszaélésektől: „De attól sem kell tartani, hogy a gonoszok az állam megcsalására eredményesen működhetnek, mert ez aligha fogna nekik sikerülni, csábító erővel pedig még kevésbé bírna. Hamis tanukra lenne ugyanis szükségök a végből, hogy az alapperben őket a bíróság elítélje. Az újrafelvétel során ama tanuvallomások hamis voltának bebizonyítva kell lennie; s ha ez sikerül, a hamis tanukat ítélné el a bíróság, a mi aligha nem minden esetben a felbujtónak elítélésével is járna; ha pedig nem sikerül, az alapperbeli büntetés lenne végrehajtandó. Az ily kilátások nem kecsegtetők.”¹¹

A Bűnvádi Perrendtartás több mint fél évszázadon át hatályban maradt.

4.2. AZ 1951. ÉVI III. TÖRVÉNY

Az 1951. évi III. törvény váltotta a Bűnvádi Perrendtartást, amelynek a kényszerintézkedéshez kapcsolódó pozitív feltételei az alábbiak szerint kerültek meghatározásra:

Itt a Bűnvádi Perrendtartáshoz képest – a kényszerintézkedések általános szabályainak az átalakításából szükségszerűen következő módon – mindössze egy kényszerintézkedés, mégpedig az *előzetes letartóztatás* képezte az alapját a kártalanítás pozitív feltételeinek. Ehhez szükségeltett, hogy a cselekményt, amely miatt az előzetes letartóztatást elrendelték, nem a letartóztatott terhelt követte el, vagy ha az a cselekmény nem volt bűncselekmény.¹²

Az 1951. évi III. törvény a kártalanítást – a Bűnvádi Perrendtartás irányvonalát megtartva – változatlanul a *bizonyított*

ártatlansághoz kötötte, azaz a *materiális ártatlanság* játszott továbbra is központi szerepet.

A kártalanítást kizáró okok megfogalmazásában azonban a törvény megszüntette a taxációt, és a szökés mellett a – későbbi – 1973. évi I. törvényben¹³ is fellelhető módon, általánosabban és a jogalkalmazói mérlegelésnek nagyobb teret adva határozta meg a kártalanításból kizárás eseteit.¹⁴

Tehát a pozitív feltételek fennállása ellenére sem járt kártalanítás, ha a terhelt megszökött vagy szökést kísérelt meg; továbbá, ha a bűnvádi eljárás sikerének megghiúsítása végett a hatóság megtévesztésére törekedett, vagy egyébként neki felróhatóan okot szolgáltatott arra, hogy a bűncselekmény gyanúja reá terelődjék.¹⁵

Az 1951. évi III. törvény jogerős ítéletben kiszabott büntetéshez kapcsolódó pozitív feltételei: e törvény megtartotta a Bűnvádi Perrendtartás szankcióit, így a jogerős ítélet alapján kitöltött *szabadságvesztésért*, illetve a jogerős ítélet alapján kifizetett vagy behajtott *pénzbüntetésért* tette lehetővé a kártalanítást, amennyiben a terheltet a perújítás során jogerősen felmentették vagy enyhébb büntetésre ítélték.¹⁶

De ebben az esetben sem tarthatott igényt a terhelt kártalanításra, ha kizáró okként került megállapításra, hogy az alapügyben tudva elhallgatta azokat a tényeket vagy bizonyítékokat, amelyeken a perújítás során hozott ítélet alapult, vagy az elítélését tartalmazó elsőfokú ítélet ellen az alapügyben nem fellebbezett.¹⁷ A Bűnvádi Perrendtartáshoz képest annyi módosulás történt, hogy a bizonyítékok elhallgatása mellett megjelent már a tények elhallgatásának fordulata is.

Az 1951. évi III. törvény közlönyállapota és a hatályban létének utolsó módosított állapota a kártalanítás vizsgált rendelkezéseit illetően minimálisan tér el egymástól, mindössze annyiban, hogy míg a hatálybalépéskor az *ügyész*, illetve a *bíróság* határozata alapján kiállott előzetes letartóztatás képezi a pozitív feltételek alapját, addig a módosítást követően már a *nyomozó hatóság*, illetve a *bíróság* határozatát nevesíti.¹⁸

4.3. AZ 1962. ÉVI 8. TVR.

Az 1962. évi 8. tvr. jelentős részében megtartotta az 1951. évi III. törvény szabályozását a kártalanítás jogintézményét illetően, így továbbra is az *előzetes letartóztatás* (ami a nyomozó hatóság, az ügyész vagy a bíróság határozatán alapult) képezte az alapját a kártalanítás kényszerintézkedéshez kapcsolódó pozitív feltételeinek. Ehhez szükségeltett szintén az 1951. évi III. törvény mintájára, hogy a cselekményt, amely miatt az előzetes letartóztatást elrendelték, nem a terhelt követte el, vagy ha a cselekmény nem volt büntett.¹⁹ Tehát ebből tükröződik, hogy még 1962-ben is a *materiális ártatlanság* játszott központi szerepet.

8 Bűnvádi Perrendtartás 579. §.

9 OROSZ: i. m. 37. o.

10 41/2003. (VII. 2.) AB határozat.

11 Bűnvádi Perrendtartás miniszteri indokolása.

12 1951. évi III. törvény 232. § (1) bekezdés.

13 1973. évi I. törvény 383. § (3) bekezdés b) pont.

14 41/2003. (VII. 2.) AB határozat.

15 1951. évi III. törvény 232. § (2) bekezdés.

16 1951. évi III. törvény 233. § (1) bekezdés.

17 1951. évi III. törvény 233. § (2) bekezdés.

18 1951. évi III. törvény 232. § (1) bekezdés.

19 1962. évi 8. tvr. 293. § (1) bekezdés.

Az 1962. évi 8. tvr. megtartotta az 1951. évi III. törvény kizáró okait, így negatív feltételként szabályozta, ha a terhelt megszökött, szökést kísérelt meg; vagy ha a büntetőeljárás sikerének megghiúsítása végett a hatóság megtévesztésére törekedett vagy egyébként neki felróhatóan okot szolgáltatott arra, hogy a büntett gyanúja reá terelődjék.²⁰

Az 1962. évi 8. tvr. jogerős ítéletben kiszabott büntetésekhez kapcsolódó pozitív feltételes rendelkezése a jogerős ítélet alapján kitöltött *szabadságvesztésért* tette lehetővé a kártalanítást, valamint előírta a jogerős ítélet alapján kitöltött *javító-nevelő munka* esetén a terhelt munkabéréből levont összeg, valamint a jogerős ítélet alapján kifizetett *pénzbüntetés* visszafizetésének a kötelezettségét abban az esetben, ha perújítás során, illetve törvényességi óvás folytán jogerősen felmentették vagy enyhébb büntetésre ítélték a terheltet.²¹

Tehát az 1962. évi 8. tvr. az 1951. évi III. törvény szankcióihoz képest már nem kettő, hanem három különböző büntetés miatt, mégpedig *szabadságvesztés*, *javító-nevelő munka*, illetve *pénzbüntetés* miatt tette lehetővé a kártalanítást az egyéb feltételek fennállása esetén. Az 1962. évi 8. tvr. miniszteri indokolása kifejtette, hogy arra figyelemmel, hogy a javító-nevelő munka általános jellegű fő büntetési nemmé vált, ki kellett terjeszteni az 1951. évi III. törvény büntetésekhez kapcsolódó pozitív feltételeket rendező szabályát a javító-nevelő munkára is.²² Ugyanakkor a javító-nevelő munka, illetve a pénzbüntetés esetén a törvény nem a kártalanítás kifejezést használta, hanem arról rendelkezett, hogy a terhelt részére vissza kell fizetni a jogerős ítélet alapján kifizetett pénzbüntetés összegét, illetve a javító-nevelő munka esetén a terhelt munkabéréből levont összeget.

Továbbá a miniszteri indokolás azt is kiemelte, hogy a javító-nevelő munka, illetve a pénzbüntetés eseteiben az 1962. évi 8. tvr. nem tartalmazott olyan kizáró feltételeket, mint a jogerős ítélet alapján kitöltött szabadságvesztésért fizethető kártalanítás esetében.²³ Tehát a negatív feltétel csak a jogerős ítélet alapján kitöltött szabadságvesztéshez kapcsolódott, ez azonban a korábbi kódexekhez hasonlóan továbbra is következetesen az volt, hogy nem állapítható meg a kártalanítás abban az esetben, ha a terhelt az alapügyben tudva elhallgatta azokat a tényeket vagy bizonyítékokat, amelyek a perújítás során hozott ítélet alapul, vagy az elítélését tartalmazó elsőfokú ítélet ellen az alapügyben nem fellebbezett.²⁴

A közlönyállapot, illetve az 1962. évi 8. tvr. utolsó módosított állapota nem tér el egymástól a kártalanítás szabályait illetően.

4.4. AZ 1973. ÉVI. TÖRVÉNY

Az 1973. évi I. törvény *közlönyállapotában* a kényszerintézkedéshez kapcsolódó pozitív feltételek vonatkozásában az *előzetes letartóztatás és az ideiglenes kényszerorvoskezelés* az, amelynél a további feltételek fennállásakor biztosított

a kártalanítás. Tehát a korábbi kódexekhez képest *változást* okozott az *ideiglenes kényszerorvoskezelés* miatti kártalanítás lehetővé tétele. Bár maga a jogintézmény már az előző törvényben is szerepelt, de a jogalkotó az 1973. évi I. törvény kodifikációja során látta indokoltnak a szabályozás kiterjesztését.

A pozitív feltételek jogcímei közül kiemelendők azok a releváns jogcímek, amelyek egyrészt nívumot jelentettek, másrészt a módosítások során változást eszközöltek a törvény hatályban léte alatt.

Az 1973. évi I. törvény közlönyállapotának normaszövege is bővítette már a korábbi eljárásjogi törvényekhez képest a kártalanítás feltételeit és elismerte a kártalanítási igényt akkor is, ha a terheltet a bíróság *bizonyítékok hiányában mentette fel*.²⁵ Ez alapján megállapítható tehát, hogy az 1973. évi I. törvényben már elegendőnek mutatkozott a *formális ártatlanság* is.

A formális ártatlanság vonatkozásában tulajdonképpen helyesen „nem bűnösségről” beszélhetünk, hiszen előfordulhat, hogy olyan személyt mentenek fel bírósági határozattal, akinek a bűnösségét nem sikerült bizonyítani, ugyanakkor nem bizonyosodott be az ártatlansága sem.²⁶

A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény módosításáról szóló 1984. évi 20. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: 1984. évi 20. tvr.) által lehetővé vált a kártalanítás abban az esetben is, ha az eljárást a bíróság *a terhelt bizonyított ártatlansága* vagy a *bizonyítékok hiánya miatti vádelejtés* címén szüntette meg.²⁷ Ennek indoka a szabályozás ellentmondásosságának megszüntetése volt.²⁸ A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény módosításáról szóló 1987. évi IV. törvény (a továbbiakban: 1987. évi IV. törvény) által tovább bővültek a kártalanítás jogcímei, mégpedig a *büntethetőséget kizáró okokkal*, ugyanakkor kivételként került szabályozásra a cselekmény társadalomra veszélyességének csekély foka és a magánindítvány hiánya.²⁹ Ezt pedig a jogalkotó a szabályozás elvi helytelenségével és a gyakorlatban – főként a jogos védelem címén történt felmentésnél – megmutatózó méltánytalanságával indokolta.³⁰

Itt indokolt megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság 1995-ben, a 30/1995. (V. 25.) AB határozatában megállapította a kártalanítás bizonyos szabályainak alkotmányellenességét. Ez az AB határozat részben az előzetes letartóztatásért járó, részben a jogerős ítélet alapján kiállt szabadságvesztés miatt igényelhető kártalanítás jogalapját érintette, miszerint a jogalkotó a magánindítvány hiányára alapított eljárás megszüntetésének kizárásával ténylegesen olyan helyzetbe hozta az érintett személyt, mintha a bűnösségét állapították volna meg. Ugyanezen okból sértette az ártatlanság vélelmét az a rendelkezés is, ami a kártalanítás jogcímei között nem

20 1962. évi 8. tvr. 293. § (2) bekezdés.

21 1962. évi 8. tvr. 294. § (1), (3) bekezdés.

22 1962. évi 8. tvr. miniszteri indokolása.

23 1962. évi 8. tvr. miniszteri indokolása.

24 1962. évi 8. tvr. 294. § (2) bekezdés.

25 41/2003. (VII. 2.) AB határozat.

26 HERKE Csongor: Az ártatlanul elszenvedett előzetes letartóztatással kapcsolatos kártalanítás feltételei, különös tekintettel a terhelt megtévesztő magatartására. In: TÓTH Mihály: *Büntető eljárásjogi olvasókönyv*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 492. o.

27 1984. évi 20. tvr. 3. §.

28 1984. évi 20. tvr. miniszteri indokolása.

29 1987. évi IV. törvény 67. §.

30 1987. évi IV. törvény miniszteri indokolása.

ismerte el az eljárás megszüntetésének a cselekmény korábbi jogerős elbírálásán alapuló esetét. Hangsúlyozandó azonban, hogy mire az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz kapcsán határozatot hozott, a jogalkotó már 1995. február 15-i hatállyal módosította az 1973. évi I. törvény vonatkozó rendelkezéseit.³¹

Így a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény módosításáról szóló 1994. évi XCII. törvény (a továbbiakban: 1994. évi XCII. törvény) szélesítette a kártalanítás jogcímeit, elismerve a kártalanítási igényét annak is, akinek ügyében a *magánindítvány hiánya* miatt volt kizárt a büntethetőség, továbbá kiterjesztette a kártalanítást a büntethetőséget megszüntető okok közül az *elévülésre*, illetve a büntetőeljárás akadályai közül a *cselekmény korábbi jogerős elbírálására*.³²

Tehát összegezve megállapítható, hogy míg a Bünvádi Perrendtartás, majd az 1951. évi III. törvény és az 1962. évi 8. tvr. *bizonyíték hiánya miatti felmentés* esetén még *nem* tette lehetővé a kártalanítást, addig az 1973. évi I. törvény *már biztosítja* ilyen jogcím esetén is, teret adva ezzel a *formális ártatlanságnak*.

Az 1973. évi I. törvény kényszerintézkedésen alapuló esetkörének negatív feltételei a közlönyállapotban – a korábbi törvényekhez hasonlóan – az alábbiak voltak: egyrészt nem volt helye kártalanításnak, ha a terhelt a hatóság elől elrejtőzött, megszökött, szökést kísérelt meg; másrészt, ha az eredményes felderítés megghiúsítása végett a hatóság megtévesztésére törekedett, vagy egyébként neki felróhatóan okot szolgáltatott arra, hogy a bűncselekmény gyanúja reá terelődjék.³³ Későbbi módosítás során került a normaszövegbe az a kizáró ok, ha a terhelt felmentése esetén a kényszergyógykezelését rendelték el.³⁴

Továbbá módosítás következményeként 1995. február 15-i hatállyal az is rögzítésre került, hogy nincs helye kártalanításnak, ha a büntetőeljárást a cselekmény társadalomra veszélyességének csekély foka miatt szüntették meg.³⁵

Később az Alkotmánybíróság megsemmisítette azt a kizáró okot, miszerint „az eredményes felderítés megghiúsítása végett a hatóság megtévesztésére törekedett, vagy egyébként neki felróhatóan okot szolgáltatott arra, hogy a bűncselekmény gyanúja reá terelődjék”³⁶, tekintettel arra, hogy ez a kizárási ok az állami kárfelelősségnek a jogállamiságból és a személyes szabadság alkotmányos alapjából levezetett követelményeit sértő, így alkotmányellenes korlátozásához vezet.³⁷

Az 1973. évi I. törvény közlönyállapota vonatkozásában a pozitív feltételek másik csoportjában, azaz a jogerős ítéletben kiszabott büntetések tekintetében a jogerős ítélet alapján kitöltött *szabadságvesztés*, illetve kijelölt egészségügyi intézetben végrehajtott *kényszergyógykezelés* volt az, ami után

kártalanítás járhatott az egyéb feltételek fennállása esetén. A további pozitív feltételek közé tartozott, ha a terheltet perújítás, illetve törvényességi óvás folytán felmentették vagy enyhébb büntetésre ítélték, avagy megállapították, hogy a kényszergyógykezelését törvényes ok nélkül rendelték el.³⁸

Később bővült a szankciók köre és már *szigorított őrizet*³⁹, illetve *szigorított javító-nevelő munka*⁴⁰ vonatkozásában is lehetővé tette a jogalkotó a kártalanítást, majd ez módosult, és a *javítóintézeti nevelés*⁴¹ került a szabályok közé, illetve a módosítások eredményeként a perújítás mellett az időközben hatályát veszített törvényességi óvás helyett bekerült a *felülvizsgálat*⁴², illetve a *törvényesség érdekében emelt jogorvoslat*⁴³ folytán történő felmentés, enyhébb büntetésre ítézés, próbára bocsátás, eljárás megszüntetés is.

A jogerős ítélet alapján kitöltött szabadságvesztésért, illetőleg kényszergyógykezelésért a pozitív feltételek fennállta ellenére már a közlönyállapot normaszövege szerint sem járt kártalanítás, ha az alapügyben a terhelt elhallgatta azokat a tényeket vagy bizonyítékokat, amelyeken a perújítás során hozott ítélet alapul; vagy az alapügyben hozott ítélet ellen nem fellebbezett; illetve ha felmentése esetén kijelölt egészségügyi intézetben végrehajtandó kényszergyógykezelését rendelték el.⁴⁴

A későbbiek során a kizáró okok sokat nem változtak, anynyiban követték az egyéb módosításokat, hogy „az alapügyben hozott ítélet ellen nem fellebbezett” kizáró ok a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény, az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezeléséről szóló 1994. évi LXXX. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: 2001. évi XXXI. törvény) alapján a „kivéve a törvényesség érdekében emelt jogorvoslat esetét” fordulattal bővült.⁴⁵

Az Alkotmánybíróság határozatában azonban megsemmisítette a fellebbezés hiányára alapított kizáró okot, tekintettel arra, hogy álláspontja szerint a terhelt részéről a fellebbezési jog gyakorlásának elmulasztása nem szolgálhat a kártalanításból kizárás okaként.⁴⁶

4.5. AZ 1998. ÉVI XIX. TÖRVÉNY

A pozitív feltételek kényszerintézkedéshez kapcsolódó esetköre tekintetében a közlönyállapotkor – az 1973. évi I. törvényhez hasonlóan – az *előzetes letartóztatásért, illetve az ideiglenes kényszergyógykezelésért* járt kártalanítás a további törvényi feltételek fennállása esetén.

31 RÓTH Erika: Az Alkotmánybíróság döntéseinek hatása a kártalanítás szabályozására. In: HOLÉ Katalin – KABÓDI Csaba – MOHÁCSI Barbara: *Dolgozatok Erdei tanár úrnak*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2009, 396. o.

32 1994. évi XCII. törvény 20. §.

33 1973. évi I. törvény 383. § (2) bekezdés.

34 1987. évi IV. törvény 67. §.

35 1994. évi XCII. törvény 20. §.

36 1973. évi I. törvény 383. § (3) bekezdés b) pont.

37 41/2003. (VII. 2.) AB határozat.

38 1973. évi I. törvény 384. § (1) bekezdés.

39 1979. évi 4. törvényerejű rendelet a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény módosításáról 57. §.

40 1984. évi 20. tvr. 4. §.

41 1994. évi XCII. törvény 21. §.

42 1992. évi LXIX. törvény a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvényben a felülvizsgálati eljárás megteremtéséről 10. §.

43 2001. évi XXXI. törvény 36. §.

44 1973. évi I. törvény 384. § (2) bekezdés.

45 2001. évi XXXI. törvény 36. § (2) bekezdés.

46 41/2003. (VII. 2.) AB határozat.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény (a továbbiakban: 2006. évi LI. törvény) ugyanakkor több módosítást is eszközölt a kártalanítás szabályaiban, így talán a legjelentősebbnek értékelhető, hogy bekerült a *házi őrizet* is azon kényszerintézkedések közé, amelyek fennállta esetén helye lehetett kártalanításnak.⁴⁷ A 2006. évi LI. törvény miniszteri indokolása szerint erre azért volt szükség, mert a házi őrizet a terhelt mozgási szabadságát és a tartózkodási helye szabad megválasztásának jogát korlátozó olyan kényszerintézkedés, amelyet a törvény az előzetes letartóztatással elérni kívánt célok biztosítására rendel alkalmazni. A házi őrizetnek pedig, mint személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedésnek a súlyát jelzi, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 99. §-a – az előzetes fogva tartás mellett – a házi őrizet teljes idejét beszámítani rendeli a kiszabott büntetésbe, és rendelkezik a beszámítás módjáról is.⁴⁸ Bár maga a házi őrizet, mint kényszerintézkedés már korábban szabályozásra került, de a jogalkotó csak 2006-ban látta szükségesnek – a fenti indokok alapján – azt, hogy a házi őrizet esetkörével is bővítse a kártalanítás lehetőségeit.

Az 1998. évi XIX. törvény közlönyállapota különbséget tett a megszüntető okok között aszerint, hogy a nyomozás megszüntetésére került sor, vagy bírói szakban az eljárás megszüntetésére. Ugyanis a bírói szakban történő eljárás megszüntetése esetén kártalanítás csak akkor járt az előzetes letartóztatásért és az ideiglenes kényszergyógykezelésért, ha a bíróság a terheltet felmentette, illetve a bíróság az eljárást a büntethetőség elévülése, védelejtés miatt, vagy azért szüntette meg, mert a cselekményt már jogerősen elbírálták. Több olyan megszüntetési ok „kimaradt” a felsorolásból, amely alapul szolgálhatott volna jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránti indítvány előterjesztésére, s ennek nyomán – feltehetően – az érintett jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására. Ezt korrigálta – még „idejében” – a jogalkotó.⁴⁹ Így az 1998. évi XIX. törvény a 2006. évi LI. törvény⁵⁰ alapján kibővült és bekerült a kártalanítás szabályai közé, miszerint eljárás megszüntetése esetén *akkor is járhat kártalanítás, ha a bíróság az eljárást magánindítvány, feljelentés vagy kívánat hiánya, illetve a törvényes vád hiánya miatt szüntette meg.*⁵¹

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi XXVII. törvény⁵² (a továbbiakban 2007. évi XXVII. törvény) további esetekkel egészítette ki a kényszerintézkedés miatt járó kártalanítás pozitív feltételeit, miszerint kártalanítás jár az előzetes letartóztatásért, a házi őrizetért és az ideiglenes kényszergyógykezelésért akkor is, ha a bíróság a terhelt bűnösségét jogerős határozatában megállapította, de nem szabott ki szabadságvesztést, közérdekű munkát, pénzbüntetést vagy kiutasítást.⁵³ A Büntető Törvénykönyvről

szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény⁵⁴ (a továbbiakban: 2012. évi CCXXIII. törvény) pedig tovább bővítette a felsorolt szankciók körét, mégpedig az *elzárással, a foglalkozástól eltiltással, a járművezetéstől eltiltással, a kitiltással, illetve a sportrendezvények látogatásától való eltiltással.*

A 2007. évi XXVII. törvény⁵⁵ gazdagította az 1998. évi XIX. törvény szabályozását azzal is, hogy lehetővé tette az előzetes letartóztatásért, illetve házi őrizetért a kártalanítást akkor is, ha a bíróság a terhelt bűnösségét ugyan megállapította, de a *kényszerintézkedés tartama meghaladta a jogerősen kiszabott szabadságvesztés, közérdekű munka, javítóintézetni nevelés tartamát, illetve a pénzbüntetés napi tételeinek számát.*⁵⁶ Majd a 2012. évi CCXXIII. törvény⁵⁷ már idesorolta az *elzárás tartamát* is.⁵⁸

A fentiekre tekintettel határozottan megállapítható, hogy az 1998. évi XIX. törvényben szintén a *formális ártatlanság* került előtérbe, hasonlóan az 1973. évi I. törvényhez.

A negatív feltételek is módosultak a közlönyállapothoz képest:

A közlönyállapotban még – az 1973. évi I. törvényt irányadónak tekintve – csak három kizáró okot határozott meg a törvény, egyrészt ha a terhelt elrejtőzött, megszökött, szökést kísérelt meg; másrészt, ha az eredményes felderítés megghiúsítása végett a bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság megtévesztésére törekedett, vagy egyébként neki felróhatóan okot szolgáltatott arra, hogy a bűncselekmény gyanúja reá terelődjék; harmadrészt pedig ha felmentése esetén kényszergyógykezelését rendelték el.

Az Alkotmánybíróság határozatában azonban megsemmisítette „az eredményes felderítés megghiúsítása végett a bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság megtévesztésére törekedett, vagy egyébként neki felróhatóan okot szolgáltatott arra, hogy a bűncselekmény gyanúja reá terelődjék” fordulatot, így az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény⁵⁹ (a továbbiakban: 1989. évi XXXII. törvény) alapján az nem is lépett hatályba.⁶⁰

Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény⁶¹ (a továbbiakban: 2003. évi CXXX. törvény) bővítette a kizáró okokat egyrészt azzal, ha a terhelt a tényállás megállapításának megghiúsítása érdekében bűncselekményt követett el és ezt jogerős ítélet megállapította; másrészt, ha a terhelt a bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság megtévesztésére törekedett, és ezzel neki felróhatóan okot szolgáltatott arra, hogy a bűncselekmény megalapozott gyanúja reá terelődjék és előzetes letartóztatását, illetőleg ideiglenes kényszergyógykezelését elrendeljék, meghosszabbítsák vagy fenntartsák; harmadrészt, ha a terhelt előzetes letartóztatását azért rendelték el,

47 2006. évi LI. törvény 250. § (1) bekezdés.

48 2006. évi LI. törvény miniszteri indokolása.

49 Рóти: i. m. 400. o.

50 2006. évi LI. törvény 250. § (2) bekezdés.

51 1998. évi XIX. törvény 580. § (1) bekezdés II. pont b) alpont.

52 2007. évi XXVII. törvény 60. §.

53 1998. évi XIX. törvény 580. § (1) bekezdés III. pont.

54 2012. évi CCXXIII. törvény 169. § (1) bekezdés.

55 2007. évi XXVII. törvény 60. §.

56 1998. évi XIX. törvény 580. § (2) bekezdés.

57 2012. évi CCXXIII. törvény 169. § (2) bekezdés.

58 1998. évi XIX. törvény 580. § (2) bekezdés.

59 1989. évi XXXII. törvény 42. § (2) bekezdés.

60 41/2003. (VII. 2.) AB határozat.

61 2003. évi CXXX. törvény 94. § (2) bekezdés.

mert a lakhelyelhagyási tilalom, a házi őrizet vagy az óvadék szabályait megszegte.⁶²

A 2006. évi LI. törvény⁶³ pedig a már meglévő kizárási okokban eszközölt bővítést, egyrészt a megtévesztés esetkörübe bekerült a *házi őrizet* is, másrészt pedig beiktatta azt is, ha a terhelt előzetes letartóztatását a *távoltartás* szabályai megszegése miatt rendelték el.⁶⁴

A pozitív feltételek másik csoportja tekintetében, tehát a jogerős ítélet alapján kitöltött büntetés, illetve intézkedés miatt járó kártalanítás vonatkozásában a rendelkezések a közlönyállapotban az alábbiak szerint alakultak:

A jogerős ítélet alapján kitöltött *szabadságvesztésért, javítóintézeti nevelésért, illetőleg kényszergyógykezelésért* járt kártalanítás a terheltnek, ha perújítás vagy rendkívüli felülvizsgálat folytán vagy a jogegységi eljárásban felmentették, enyhébb büntetésre ítélték, próbára bocsátották, megrovásban részesítették, illetőleg az eljárást vele szemben megszüntették, avagy megállapították, hogy a kényszergyógykezelést törvényes ok nélkül rendelték el.⁶⁵

A 2012. évi CCXXIII. törvény⁶⁶ által kibővült a szankciók köre, ugyanis beiktatásra került negyedik szankcióként az *elzárás* is.⁶⁷

Továbbá a módosítások eredményeként már csak a rendkívüli jogorvoslatot, mint gyűjtőkategóriát nevezte meg a jogalkotó feltételként.⁶⁸

A negatív feltételek tekintetében a közlönyállapot szövegeből a törvény hatályban léte alatt megmaradt két kizáró ok, egyrészt, ha a terhelt az alapügyben elhallgatta azokat a tényeket vagy bizonyítékokat, amelyeken a perújítás során hozott ítélet alapul; másrészt, ha felmentése esetén kényszergyógykezelését rendelték el. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság határozatában⁶⁹ megsemmisítette azt a kizáró okot magában foglaló rendelkezést, miszerint „ha a terhelt az alapügyben hozott ítélet ellen nem fellebbezett, kivéve, ha a törvény a fellebbezést kizárta”⁷⁰, így ez a rendelkezés nem is lépett hatályba az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény⁷¹ alapján.

4.6. A Be.

A korábbi kódexek szabályozásához képest a Be.-ben újdonság annak az alaphelyzetnek a kifejezett rögzítése, hogy milyen esetben jogosult a terhelt kártalanításra. Ez az esetkör a Be. alapján akkor merülhet fel, amikor alaptalanul korlátozták vagy alaptalanul elvonták a terhelt szabadságát a büntetőeljárás során vagy annak eredményeként.⁷²

A Be.-ben a pozitív feltételek első csoportja szintén a kényszerintézkedésekhez kapcsolódik, együttesen fenn kell állniuk az alábbiaknak:

1. *alaptalan fogva tartás*: ez lehet a személyi szabadságot érintő kényszerintézkedések közül a *letartóztatás, az előzetes kényszergyógykezelés, illetve az olyan bűnügyi felügyelet*, amelynek során a bíróság a terhelt számára előírta, hogy lakást, egyéb helyiséget, intézményt, vagy ahhoz tartozó bekerített helyet engedély nélkül nem hagyhat el, továbbá az ezek elrendelését megelőzően elrendelt *őrizet*⁷³;
2. *határozat*, ami lehet: az ügyészség vagy nyomozó hatóság eljárást megszüntető határozata; a bíróság jogerős felmentő ítélete; a bíróság eljárást megszüntető jogerős ügydöntő végzése; a bíróság eljárást megszüntető véglegessé vált nem ügydöntő végzése; a bíróság általi jogerős bűnösség megállapítása és a terhelttel szemben kizárólag próbára bocsátás, jóvátételi munka vagy megrovás alkalmazása, illetve a büntetés kiszabásának mellőzése; valamint a bíróság általi jogerős bűnösség megállapítás, ha a kiszabott szabadságvesztés, elzárás, közérdekű munka, javítóintézeti nevelés tartama, illetve a pénzbüntetés napi tételeinek a száma meghaladja a kényszerintézkedését.⁷⁴

A Be.-ben is természetesen a *formális ártatlanság* elvárása jelenik meg.

Az 1998. évi XIX. törvényhez képest a kártalanítás alapjául szolgáló kényszerintézkedések többsége nem jelent érdemi változást, mindössze a jogintézmények elnevezésének módosulásából eredő különbségek fedezhetők fel. Újdonság viszont az őrizetért járó kártalanítás lehetővé tétele, noha maga az őrizet (őrizetbe vétel) már több korábbi kódexünkben is szerepelt, de a jogalkotó a Be. alkotása során érezte indokoltnak a szabályozás kiterjesztését.

A pozitív feltételek másik csoportja a jogerős ítélet alapján végrehajtott büntetésekre, illetve intézkedésre kapcsolódik, együttesen fenn kell állniuk az alábbi feltételeknek:

1. a bíróság jogerős ítélete alapján végrehajtott *szabadságvesztés, elzárás, javítóintézeti nevelés, kényszergyógykezelés*⁷⁵;
2. rendkívüli jogorvoslat során jogerős *felmentő ítélet, jogerősen enyhébb büntetés kiszabása, jogerős próbára bocsátás, jóvátételi munka végzésének előírása* vagy *megrovásban részesítés, jogerős ügydöntő végzésben a terhelttel szemben eljárás megszüntetése, a terhelt esetében a kényszergyógykezelés elrendelésének mellőzése*.⁷⁶

A Be. miniszteri indokolása is hangot ad annak, hogy az 1998. évi XIX. törvény kártalanítási szabályaihoz képest logikusabb tagolást és ezáltal átláthatóbb rendszert alakít ki.⁷⁷

A korábbi büntető eljárásjogi kódexekhez képest újdonság, hogy a kizáró okok nem külön-külön kerülnek feltüntetésre aszerint, hogy kényszerintézkedéshez vagy büntetéshez,

62 1998. évi XIX. törvény 580. § (2) bekezdés.

63 2006. évi LI. törvény 250. § (3)–(4) bekezdés.

64 1998. évi XIX. törvény 580. § (2) bekezdés.

65 1998. évi XIX. törvény 581. § (1) bekezdés.

66 2012. évi CCXXIII. törvény 170. §.

67 1998. évi XIX. törvény 581. § (1) bekezdés.

68 1998. évi XIX. törvény 581. § (1) bekezdés.

69 41/2003. (VII. 2.) AB határozat.

70 1998. évi XIX. törvény 581. § (2) bekezdés b) pont.

71 1989. évi XXXII. törvény 42. § (2) bekezdés.

72 POLT Péter: *Kommentár a büntetőeljárás törvényéhez*. Budapest, Wolters Kluwer Hungaria Kft., 2018, 1664. o.

73 Be. 845. § (1) bekezdés.

74 Be. 845. § (1)–(3) bekezdés.

75 Be. 845. § (4) bekezdés.

76 Be. 845. § (4) bekezdés.

77 Be. miniszteri indokolása.

intézkedéshez kapcsolódnak-e a pozitív feltételek, hanem egyévesen kerülnek szabályozásra, a Be. valamennyi kizáró okot azonos helyen rendezi, tehát bármely kártalanítási igényérvényesítés esetén vizsgálni kell a Be.-ben felsorolt kizáró okok mindegyikét.

A negatív feltételek tekintetében először is hangsúlyozni szükséges azokat a kizáró okokat, amelyek több mint egy évszázad távlatából is kiállták az idő próbáját és tartalmilag már a Bűnvádi Perrendtartás rendelkezéseiben is fellelhetők voltak. Így egyrészt nincs helye kártalanításnak, ha a kártalanítást igénylő megszökött vagy szökést kísérelt meg, elrejtőzött, illetve az elfogására irányuló intézkedés alól kivonta magát vagy azt megkísérelte;⁷⁸ másrészt, ha perújítás során való felmentése, enyhébb büntetésre ítéltése, próbára bocsátása, számára jóvátételi munka végzésének előírása vagy megrovásban részesítése, illetve az eljárás vele szemben való megszüntetése megtörtént, de az alapügyben elhallgatta azokat a tényeket vagy bizonyítékokat, amelyeken a perújítás során hozott ítélet alapul.⁷⁹

A Be. továbbá kizárttá teszi a kártalanítást, ha a kártalanítást igénylő a tényállás megállapításának megghiúsítása érdekében bűncselekményt követett el, és ezt jogerős ügydöntő határozat megállapította. Továbbá kizárt a kártalanítás akkor is, ha a kártalanítást igénylő a bíróság, az ügyészség vagy a nyomozó hatóság megtévesztésére törekedett a büntetőeljárás megindulásáról való tudomásszerzését követően és ezzel neki felróhatóan okot szolgáltatott arra, hogy a bűncselekmény megalapozott gyanúja reá terelődjék és őrizetét, letartóztatását, előzetes kényszergyógykezelését, illetve az olyan bűnügyi felügyeletét – amelynek során a bíróság a terhelt számára előírta, hogy lakást, egyéb helyiséget, intézményt vagy ahhoz tartozó bekerített helyet engedély nélkül nem hagyhat el – elrendeljék, meghosszabbítsák vagy fenntartsák. Végül kizárt a kártalanítás abban az esetben is, ha a kártalanítást igénylő letartóztatását vagy az olyan bűnügyi felügyeletét, amelynek során a bíróság a terhelt számára előírta, hogy lakást, egyéb helyiséget, intézményt, vagy ahhoz tartozó bekerített helyet engedély nélkül nem hagyhat el azért rendelték el, mert a távollátás vagy bűnügyi felügyelet magatartási szabályait ismételtelen vagy súlyosan megszegte.⁸⁰

A jogalkotó nóvumként bevezette a terhelt helyett a *kártalanítást igénylő* fogalmát, továbbá szükségesnek tartotta szabá-

lyozni, hogy a terhelt vallomásának megtagadása önmagában nem zárja ki a kártalanítást.

A Be. újdonságként szabályoz olyan további kizáró okokat, amelyek a gyakorlatban ugyan már felmerültek problémaként, de a jogalkotó korábban még nem talált rá megoldást.⁸¹

A Be. miniszteri indokolása szerint a törvény rendelkezik arról, hogy mi legyen a sorsa a kártalanítási eljárásnak, illetve a már kifizetett kártalanítási összegnek, ha utóbb úgy alakul az eljárás, hogy a kártalanításnak még sincs jogalapja. Ennek keretében először is meghatározásra kerültek azok az esetek, amikor egyáltalán utóbb felmerülhet a kártalanítási jogalap hiánya (a kártalanítási eljárás megkezdődik, de utóbb a nyomozás folytatódik; továbbá, ha a felfüggesztett szabadságvesztést utóbb végre kell hajtani; valamint, ha utóbb a próbára bocsátást meg kell szüntetni és büntetést kell kiszabni; valamint, ha jóvátételi munka esetén utóbb büntetést szabnak ki; illetve, ha rendkívüli jogorvoslat során kártalanítást kizáró jogerős ügydöntő határozatot hoznak). Ezek bármelyikének megvalósulása esetére a Be. rögzíti, hogy nem jár kártalanítás, illetve a már kifizetett kártalanítást vissza kell fizetni.⁸²

5. ÖSSZEZÉS

A Bűnvádi Perrendtartás miniszteri indokolása szerint: „A gyakorlati jogéletnek egyik ága sincs oly szoros kapcsolatban az alkotmánnyal és egyik sem érinti az állampolgároknak legfontosabb polgári jogait, leglényegesebb egyéni javait oly gyakran és oly közvetlenül, mint a büntető igazságszolgáltatás.”⁸³ Természetesen a kártalanítás jogintézménye sem jelent kivételt ez alól.

A kártalanításnak, azon belül is a bemutatott pozitív és negatív feltételeknek, a materiális, majd a formális ártatlanság elvárásának hazai történeti fejlődése hűen tükrözi, hogy a mindenkori jogalkotó meghallotta az idők szavát, nyitott volt az új gondolatok szabályozására, a kor igényeinek megfelelő módosítások beépítésére, a jogintézmény hatékonyabbá tételére, az Alkotmánybíróság okfejtéseinek szem előtt tartására. Mindemellett a jogintézmény megőrizte történelmi alapjait is, amelyek már a XIX. században gyökeret eresztettek, és a különböző korszakok kódexein átívelve még a 2017. évben elfogadott büntetőeljárás kódexre is inspiratív hatással voltak.

78 Be. 846. § (1) bekezdés a) pont.

79 Be. 846. § (1) bekezdés e) pont.

80 Be. 846. § (1) bekezdés b)–d) pont.

81 Be. 847. §.

82 Be. miniszteri indokolása.

83 Bűnvádi Perrendtartás miniszteri indokolása.

Turcsán Katalin*



Új uniós irányelv – esély a pénzügyi nehézségekkel küzdő, de gazdaságilag életképesseé tehető vállalkozások számára az újrakezdéshez

„A nem teljesítő hitelintézeti kitétségek magas aránya súlyos terhet jelent a magyar pénzügyi közvetítőrendszer számára, amely negatív hatással van a hitelezési tevékenységre, valamint a hitelezők kitétségére, és hosszan tartó bizonytalanságot eredményez mind a hitelezők, mind az adósok számára.”
(MNB ajánlások)

BEVEZETÉS

A megelőző szerkezetátalakítási keretokről, az adósság alóli mentesítésről és az eltiltásokról, valamint a szerkezetátalakítási, fizetéseképtelenségi és adósság alóli mentesítési eljárások hatékonyságának növelését célzó intézkedésekről, és az (EU) 2017/1132 irányelv módosításáról szóló (EU) 2019/1023 parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: *Irányelv*) 2019. június végén került kihirdetésre.¹ Az Irányelv első szövegjavaslata 2016. novemberben került közzétételre, végleges szövege jelentős, de nem koncepcionális változtatásokat, kiegészítéseket, pontosításokat tartalmaz az első szövegjavaslathoz² képest.

Az Irányelv jogalapja elsősorban az EUMSZ 114. cikke. Az uniós jogalkotó a belső piac hatékonyabb működése érdekében a tagállamok pre-insolvency és adósságrendezési eljárásokra vonatkozó szabályainak közelítését szeretné elérni. Az Irányelv elsődleges célja a tagállamok eltérő csődjogi szabályozásából eredő nehézségek és akadályok csökkentése, ezzel a befektetők számára kiszámíthatóbb jogi környezet kialakítása, továbbá a likvidációs típusú fizetéseképtelenségi eljárások lehetőség szerinti megelőzése, ráadásul úgy, hogy az adós vállalkozástól a pre-insolvency eljárások útján a hitelezők magasabb megtérülést várhatnak, mintha az adós felszámolás alá kerülne. Az Irányelv munkaerőpiaci előnyöket is remél, hiszen a sikeres szerkezetátalakítási terv segít meg-

őrizni a vállalkozások termelési potenciáljának megtartását, és elkerülhetővé teszi a működés forráshiányok miatti leállítást és a csoportos elbocsátásokat.

Az Irányelv ezenkívül az ún. „második esély” elve alapján a „megmentés kultúrájának” előmozdítását szeretné elérni az adósságokat felhalmozó önálló vállalkozók vonatkozásában. Ez utóbbinak szociálpolitikai vonzata is van, mert az adósságcsapdába került önálló vállalkozókat a végrehajtási eljárások megfosztják a vállalkozásuk folytatásához szükséges eszközöktől.

A jelen tanulmány célja az Irányelv II. címe alatt szabályozott, elsősorban a jogi személy vállalkozásokra vonatkozó ún. szerkezetátalakítási bírósági eljárásokra vonatkozó szabályok rövid ismertetése. Tekintettel arra, hogy az Irányelvet a tagállamoknak 2021 júliusáig kell átültetniük, a jelen tanulmány még nem foglalkozik a magyar szabályozásra vonatkozó elképzelésekkel. Ugyanakkor említést érdemel, hogy az ún. vállalati fizetéseképtelenségi reform részeként, ahhoz kapcsolódva tervezi az Igazságügyi Minisztérium az Irányelvnek megfelelő magyar törvényi szabályozás előkészítését és ütemezését.

A jelen tanulmánynak nem képezi tárgyát az elkülönített vállalkozói vagyonnal nem rendelkező önálló vállalkozók (egyéni vállalkozók és egyéb önfoglalkoztató természetes személyek) adósságmentesítésére vonatkozó, az Irányelv III. címe alatt szabályozott eljárási keretek ismertetése. A III. cím az ún. vállalkozói magáncsődeljárásra és az adósságtehertől történő bírósági mentesítésre vonatkozóan közelítené a tagállamok anyagi és eljárásjogi szabályait, az adósok és a hitelezők méltányos érdekeinek figyelembevételével.

* Turcsán Katalin: Igazságügyi Minisztérium, Igazságügyi és Magánjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Gazdasági Kodifikációs Főosztály, csoportvezető.

1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1023&from=HU>

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0723&from=HU>

A jelen tanulmány nem tér ki a *fizetéseképtelenségi eljárásról szóló* (EU) 2015/848 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: 2015/848 EU rendelet³) ismertetésére, mert annak magyarországi alkalmazásához szükséges jogszabályok már megszülettek,⁴ másfelől a 2015/848 EU rendelet célja nem a tagállami fizetéseképtelenségi anyagi és eljárási szabályainak harmonizálása, hanem az uniós belső piac hatékonyabb tétele érdekében a határon átnyúló fizetéseképtelenségi eljárásokra és az azokhoz kapcsolódó polgári perekre vonatkozóan *nemzetközi magánjogi szabályok* megalkotása, mint pl. az alkalmazandó jog, a joghatóság, a másik tagállamban megindított fizetéseképtelenségi eljárás joghatásainak automatikus elismerése, végrehajtása, a főeljárások mellett a telephely szerinti EU-tagállamban a területi fizetéseképtelenségi eljárások megindításának lehetőségei. A 2015/848 EU rendelet továbbá jogi kereteket teremtett a fizetéseképtelenségi szakértők és a bíróságok közötti közvetlen együttműködéshez, több EU-tagállamot érintő fizetéseképtelenségi ügyben a hitelezői igények érvényesítését, az eljárások koordinálását segítette elő, de nem tűzte ki célul a tagállamok fizetéseképtelenségi joganyagának harmonizációját, amire akkoriban még nem volt meg a politikai szándék. Ugyanakkor azonban a 2015/848 EU rendelet hatálya kiterjed az ún. pre-insolvency eljárásokra is, amennyiben a tagállam ezt a típusú eljárást bejelentette a rendelet hatálya alá.⁵

ELŐZMÉNYEK

A Bizottság úgy látta, hogy a tagállami fizetéseképtelenségi reformokat érdemes lenne új szemléletmód szerint megalkotni, azaz arra kellene fókuszálni, hogy a pénzügyi nehézségekkel küzdő üzleti vállalkozásoknak nagyobb esélyük legyen az adósságaik átstrukturálása által és a tevékenységük racionalizálásával a reorganizációra, elkerülve ezzel a tényleges csődhelyzetet és a felszámolást. A Bizottság ezért 2014-ben ajánlást adott ki a szerkezetátalakítási eljárásokra, valamint az önálló vállalkozók ún. második esélyére vonatkozóan.⁶

Az ajánlás nem váltotta be a Bizottság elvárásait, ezért a tőkepiaci unió 2015. évi cselekvési terve az üzleti vállalkozások fizetéseképtelenségéről szóló jogalkotási kezdeményezést jelentett be, amely magában foglalja a „korai szerkezetátalakítást” is. A vállalkozások túlzott eladósodásának csökkentését, a nem teljesítő hitelek felhalmozódásának megelőzését a *tőkeés pénzügyi uniós szakpolitika* is fontos célnak tekinti, tekin-

tettel arra, hogy a nem fizető vállalkozások a hitelnyújtó pénzügyi szektor stabilitását, jövedelmezőségét csökkentik.

AZ ADÓS VÁLLALKOZÁS VEZETŐINEK KÖTELEZETTSÉGEI A FIZETÉSEKÉPTELENSÉGGEL FENYEGETŐ HELYZETBEN

Az Irányelv 19. cikke kötelezi a tagállami jogalkotót, hogy a társaság menedzsmenete köteles legyen a hitelezők érdekei érdekében intézkedéseket hozni, ha bekövetkezik a cégnél a „fizetéseképtelenségét valószínűsítő” helyzet.⁷ Ezt a körülményt – nagyon helyesen – nem az Irányelv határozza meg, hanem a tagállami jogalkotóra bízta. Ugyancsak a tagállami jog definiálhatja magának a fizetéseképtelenségnek a bekövetkezését is, tehát amikor nem „pre-insolvency”, hanem fizetéseképtelenségi eljárás⁸ megindításának van helye.

Az Irányelv szerint, ha a vállalkozás olyan gazdasági-pénzügyi helyzetbe kerül, hogy rövid távon valószínűsíthetően bekövetkezik a fenyegető vagy tényleges fizetéseképtelensége, akkor a vállalkozás vezetői kötelesek olyan intézkedéseket tenni vagy kezdeményezni, amelyek a fizetéseképtelenség elkerülését célozzák, de legalábbis a hitelezők érdekeinek figyelembevételével kell eljárniuk, és az üzletvezetési döntéseiket is eszerint kell meghozniuk. Nem vállalhatnak tehát az adós pénzügyi helyzetéhez képest indokolatlan üzleti kockázatot, nem folytathatnak a hitelezők érdekeit sértő üzletpolitikát, és az eladósodásukat növelő új kötelezettségek vállalása is ellentétes ezzel a jogalkotói elvárással.

ALAPVETÉSEK

A „*megelőző szerkezetátalakítás*” alatt olyan bíróságon kívüli és bírósági eljárást kell érteni, amelynek célja az adós vállalkozás fizetéseképtelenségének és a felszámolásnak a megelőzése oly módon, hogy az adós a felhalmozott adósságai (pl. hiteltartozás, köztartozások) rendezését a hitelezőkkel történő megegyezéssel úgy alakítja át, hogy megelőzze a tényleges csődhelyzetet, és elejét vegye a felszámolási típusú fizetéseképtelenségi eljárások megindításának.

Az eljárás elnevezésében a „*szerkezetátalakítás*” nemcsak az adós tartozásainak átstrukturálását jelenti – hitelintézeti oldalról a 39/2016. (X. 11.) MNB rendelet⁹ 9. §-a szerinti engedmények nyújtásával – hanem minden más olyan megoldást is, amely a pénzügyi-gazdasági nehézségekkel szembenező vállalkozás életképességének helyreállítását szolgálja. Az Irányelv e tekintetben tágan fogalmaz, de példaként említi

3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015R0848&from=hu>

4 2017. évi CXXXVI. törvény a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény jogharmonizációs célú módosításáról, valamint a 75/2018. (IV. 20.) Korm. rendelet a fizetéseképtelenségi nyilvántartás létrehozásával kapcsolatos feladatokról.

5 A 2015/848 EU rendelet 1. cikke utal arra, hogy a hatálya az olyan kollektív adósságrendezi eljárásokra is kiterjed, ahol a vállalkozás fizetéseképtelensége még csak valószínűsíthető, és az eljárás célja, hogy megakadályozza az adós vállalkozás tényleges fizetéseképtelenségének bekövetkezését, és ezen pénzügyi nehézségek miatt az adós vállalkozás üzleti tevékenységének a megszűnését. A rendelet hatálya alá eső eljárásokat a rendelet „A” melléklete sorolja fel.

6 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32014H0135>

7 Irányelv 19. cikk.

8 A fizetéseképtelenségi eljárás lehet reorganizációs típusú eljárás vagy pedig felszámolási típusú (likvidációs) fizetéseképtelenségi eljárás. (A magyar jogban a bírósági reorganizációs eljárást csődeljárásnak hívják, holott helyesebb lenne reorganizációs eljárásnak nevezni.)

9 39/2016. (X. 11.) MNB rendelet a nem teljesítő kintlétségekre és az átstrukturált követelésekre vonatkozó prudenciális követelményekről.

az adósság visszafizetésére vonatkozó kedvezményeken kívül a vállalkozásba új befektetők bevonását, az adósság/tőke konverziót, a vállalkozás vagyonának, részesedéseinek átruházását is, ha annak célja az adós fizetőképességének és életképességének helyreállítása.

Az adóst a hitelezői igényérvényesítésektől és a végrehajtási eljárásoktól *moratorium védi* a szerkezetátalakítási eljárás időszaka alatt. Az eljárás sikeres eredménye az adósságot keletkeztető ügyletekben és jogviszonyokban az adós számára kedvezőbb visszafizetési feltételek rögzítése, továbbá az adós gazdasági tevékenységének helyreállítása. A „szerkezetátalakítási eljárás” tehát a fizetéseképtelenségi jogban ún. *pre-insolvency eljárásnak* tekinthető, mert az eljárást a pénzügyi nehézségek kezdeti szakaszában is kezdeményezni lehet, a bíróság tehát nem vizsgálja, hogy az adós vállalkozás ténylegesen fizetéseképtelen-e, fizetési késedelmet felhalmozott-e.

Az Irányelv hatálya nem terjed ki a közjogi szervezetekre és a pénzügyi szektor vállalkozásaira. Ennélfogva nem kell a tárgybeli pre-insolvency eljárás szabályait a magyar jogban bevezetni sem az államháztartási szervezetekre, sem pedig a hitelintézetekre, pénzügyi vállalkozásokra, befektetési vállalkozásokra, pénztárakra, biztosítókra. A pénzügyi szektorra az ágazati irányelvek sajátos felügyeleti és szanalási rendet határoznak meg.

Az Irányelv ugyan lehetővé teszi, hogy a tagállamok a nem jogi személy vállalkozásokra is kiterjesszék a szerkezetátalakítási eljárást, ám ennek a célszerűségét megkérdőjelezi ezen eljárástípus bonyolultsága, költségterhe és az eljárás végigvitelének adminisztratív kötelezettségei. Éppen ezért az Irányelv az önálló vállalkozások számára inkább a III. cím szerinti adósságrendezési és adósságmentesítési eljárást kínálja fel.

Az Irányelv a tagállamok számára előírja ún. „*korai előjelező eszközök*” kimunkálását, közzétételét és a világhálón történő elérhetőségének biztosítását. Ez a közszolgáltatás elsősorban a közgazdasági ismeretekkel nem rendelkező kis cégek számára lesz hasznos. Tulajdonképpen a fizetéseképtelenséggel fenyegető pénzügyi helyzet megállapításához a vállalkozások vezetői számára segédletként szolgáló, könnyen érthető és alkalmazható módszertani útmutatókat kell majd készíteni, és ezekhez informatikai alkalmazásokat is lehetne fejleszteni, azaz olyan szoftvereket, illetve applikációkat, amelyek a megadott pénzügyi adatok alapján kalkulációt végeznének az adott vállalkozó pénzügyi helyzetéről, és jeleznék a fizetéseképtelenség vagy a fenyegető fizetéseképtelenség bekövetkezésének valószínűségét.

Az Irányelv kötelezővé teszi az EU-tagállamoknak, hogy bevezessenek olyan eljárást, amely *a még nem fizetéseképtelen vállalkozások* számára lehetővé teszi a fizetéseképtelenség és a felszámolási eljárás elkerülését.¹⁰ Ez az eljárástípus az ún. *megelőző szerkezetátalakítási eljárás*, az EU-terminológia szerint. Az eljárás hasonlít a kollektív fizetéseképtelenségi eljárások közül a reorganizációs célú eljárásokhoz, hiszen állami

keretek között, elsősorban bírósági eljárásként kerül lebonyolításra, az adós és a hitelezői bevonásával, továbbá ún. *szervezetátalakítási szakértő* közreműködésével, akinek a szerepe hasonló, mint a fizetéseképtelenségi szakértőké a 2015/848 EU rendelet szerinti reorganizációs célú fizetéseképtelenségi eljárásban.

Mindez azt jelenti, hogy nem felel meg az Irányelvnek a 6/2019. (V. 30.) MNB ajánlás által a hitelintézeti szektor számára javasolt átstrukturálási folyamat. Egyrészt azért, mert nem jogszabály írja elő annak szabályait, nem bír kötelező erővel, másrészt azért, mert hitelezői oldalról csak a pénzügyi szervezetek egyezkednek az adóssal, a többi hitelező (pl. az adóhatóság, közműcég, beszállítók, üzleti partnerek, munkavállalók) nem kapcsolódnak be, az eljárás informális, nem nyilvános, és a megállapodást nem kell bírósági egyezségbe foglalni.

Nem felel meg az Irányelvnek a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (Cstv.) II. fejezete szerinti csődeljárás sem, mert bár ezen eljárás célja az adós megmaradása a hitelezőkkel kötött csődegyezség útján, de ezt az eljárást a fizetéseképtelen vállalkozások is kezdeményezhetik, éppen ezért, ha csődegyezség nem jön létre, a bíróság a reorganizációs típusú eljárást hivatalból felszámolási eljárássá alakítja. Ezzel szemben az Irányelv célja olyan eljárási keret megteremtése, amely az *adós számára nem járhat a felszámolási eljárás kockázatával*¹¹ akkor sem, ha nem kerül jóváhagyásra a szerkezetátalakítási terv, vagy azt a hitelezők nem szavazzák meg.

SZERKEZETÁTALAKÍTÁSI ELJÁRÁS KEZDEMÉNYEZÉSE

A szerkezetátalakítási eljárás közgazdasági célszerűsége azokban az esetekben biztosítható, ha az adós fizetőképessége helyreállítható, vagyoni-pénzügyi helyzete átlátható, az adós teljesíti az együttműködési kötelezettségét, nem jár el csalárd módon, továbbá az adósnak nemcsak szándéka, hanem gazdasági képessége is van a talpra állásra. Ezért az Irányelv szerint a tagállamok megtagadhatják ezt az eljárást az olyan vállalkozásoktól, akiknek adósságszerkezete, vagyoni helyzete helyreállíthatatlan,¹² vagy az eljárásra méltatlanok.¹³ A visszaélések elkerülése érdekében a tagállami jogalkotó megszabhatja, hogy milyen időközönként¹⁴ folyamodhat az adós ilyen eljárásban a hitelezőihez. Az eljárás ugyanis az adós számára a csődvédelemhez hasonló védeltséget biztosít, pl. fizetési haladékokt és az esetleges végrehajtási eljárások megakasztását. A vállalkozások fizetési fegyelme csökkenne, ha indokolatlanul meg lenne engedve a „megmentési” eljárás.

11 Irányelv 7. cikk (7) bekezdés.

12 Irányelv 4. cikk, „életképességi teszt”.

13 Irányelv 4. cikk, korábbi jogszabálysértések, számviteli hiányosságok.

14 Irányelv 4. cikk (4) bekezdés.

10 Irányelv 4. cikk (1) bekezdés.

A szerkezetátalakítási eljárást az adós kezdeményezheti. A tagállamok lehetővé tehetik, hogy a hitelezők vagy akár a munkavállalók is benyújthassanak ilyen kérelmet, de csak akkor, ha azzal az adós vállalkozás is egyetért. Akaratuk ellenére ugyanis nem lehet a még formálisan nem fizetéseképtelen cégekre ilyen jellegű bírósági eljárásokat ráerőltetni.

AZ ADÓS VÉDELME A SZERKEZETÁTALAKÍTÁSI ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSÁT KÖVETŐEN

Az adós tulajdonosainak és menedzsmentjének vállalatirányítási és szervezeti képviselői jogkörei nincsenek korlátozva¹⁵ a szerkezetátalakítási eljárás megindítását követően, de a tagállami jogalkotók számára erősen ajánlott, hogy független szakértő (ún. *szerkezetátalakítási szakértő*) bíróság általi kijelölését írják elő. Ez a szakértő ellátja az adós gazdálkodásának felügyeletét, elősegíti az adós és a hitelezők közötti konszenzust, közreműködik a szerkezetátalakítási terv előkészítésében.

Különösképpen indokolt a szerkezetátalakítási szakértő közreműködése, ha az adós ellen korábban végrehajtási eljárást indítottak, és ezt a szerkezetátalakítási eljárásra tekintettel fel kellett függeszteni. Ugyancsak nélkülözhetetlen ez a szakértő, ha a szerkezetátalakítási terv vagy ilyen egyezség érvényessége bírósági jóváhagyáshoz kötött, vagy ha bíróság akár kényszeregyezés hatályával is járó döntést hoz az adós és a hitelezők közötti jogviszonyokban. A szerkezetátalakítási szakértő szerepe ekkor a bíróság döntésének szakmai előkészítése, és örökös afelett, hogy az adós és a hitelezők között az egyezségi terv megszavazásakor ne legyen visszaélés, a szavazás lebonyolítása szabályszerű legyen.

Az adós számára a szerkezetátalakítási eljárás megindításának legnagyobb előnye, hogy *időleges védelem* illeti meg a hitelezői igényérvényesítésekkel szemben. Elsőként e körben a végrehajtási eljárások felfüggesztését (ún. *felfüggesztő moratórium*) kell érteni,¹⁶ ám az Irányelv a tagállami jogalkotók számára tág és rugalmas kereteket ad arra, hogy a moratórium körét és időtartamát korlátozzák. A moratórium nem terjedhet ki a munkavállalói követelésekre, kivéve, ha a munkavállalókat bérgarancia rendszer védi. A tagállami jog kizárhatja az igényérvényesítési moratóriumot, ha az nem szükséges a szerkezetátalakítási tervhez, vagy az adott hitelezői csoport sérülékenysége miatt méltánytalan lenne. Kedvező ugyanakkor az adósnak, hogy a moratórium a biztosított hitelezői követelésekre is kiterjed, ezért például a hitelbiztosítékul zálogjoggal terhelt vagyontárgyat sem vonhatja ki az eljárásból a zálogjogosult.

Az irányelv bonyolult és részletező módon szabja meg, hogy a felfüggesztő moratóriumot a bíróság meddig tarthatja fenn, meddig hosszabbíthatja meg, és hogyan vonhatja meg, ha az már az eljárás céljaihoz nem szükséges, vagy valamely

hitelező érdekeit méltánytalanul érinti a moratórium fenntartása.

A fentiekre tekintettel első látásra nem lesz egyszerű az irányelv 6–7. cikkének átültetése a magyar jogba, különösen annak fényében, hogy az adósok számára a jelenlegi csődeljárás megindítása azonnali és automatikus moratóriumot ad, így az adós számára kiszámítható a csődvédelem időtartama.

A hitelezők az adóssal korábban kötött szerződésekben rögzített ún. *ipso facto* záradékot nem érvényesíthetik arra hivatkozva, hogy az adós szerkezetátalakítási eljárást kezdeményezett,¹⁷ vagy ezen eljárás előtt már fizetési késedelembe esett velük szemben.¹⁸ Kötelesek tehát az adós ezen üzleti partnerei az adós működésének fenntartását szolgáló beszállításokat fenntartani. Úgy tűnik, az Irányelv a folyamatos szállításra kötelezett üzleti partnerek érdekeit is szem előtt tartja, legalábbis lehetővé teszi a tagállami jogalkotóknak, hogy ezen hitelezői kör érdekeit méltányló biztosítékok nyújtását írják elő az adósnak.

Az Irányelv 7. cikk (1) és (2) bekezdése a moratórium alatt megóvja az adóst attól, hogy fizetéseképtelenségi eljárás alá kerüljön, hiszen a tárgybeli eljárás célja éppen az, hogy az adós megelőzhesse ezeket az „insolvency” eljárásokat.

SZERKEZETÁTALAKÍTÁSI TERV

Az Irányelv gondosan körülírja a kötelezően elkészítendő és bírósági jóváhagyásra benyújtandó *szerkezetátalakítási terv* kötelező tartalmát. A 8. cikk szerinti követelményrendszer a tagállami jogalkotó által kiegészíthető. A lényeg az, hogy a szerkezetátalakítási tervnek minden érintett hitelezői követelést azonosíthatóan meg kell jelölnie, és be kell sorolnia a hitelezői osztályokba. Azon hitelezőket sem szabad kifelejteni, akik nem szavazhatnak a tervről, mert más módon garantálja a terv a követelések megtérülését. A szerkezetátalakítási tervben nemcsak az adóst megillető fizetési kedvezményekről, finanszírozási támogatásokról, valamint az adós talpra állítását elősegítő egyéb jogi megoldásokról kell rendelkezni, hanem az adós által a kedvezmények fejében vállalt és kötelezően végrehajtandó intézkedési tervről is, amely a veszteséges gazdálkodás veszélyét és a további eladósodás kockázatát hivatott megszüntetni. A szerkezetátalakítási tervnek és gazdasági programnak hitelt érdemlően és közgazdaságilag megalapozottan alá kell támasztania, hogy az adós el tudja kerülni a fizetéseképtelenséget, és működése gazdaságos fenntartásának megvannak a forrásai, reális lehetőségei. A szerkezetátalakítási tervnek tartalmaznia kell a munkavállalókat érintő intézkedéseket is. A terv szakmai és jogi megfelelése érdekében kötelező bevonni független szerkezetátalakítási szakértőt. A szerkezetátalakítási terv elemeire az érintett hitelezők is javaslatot tehetnek.

¹⁵ „debtor in possession”, „Schuldner in Eigenverwaltung”

¹⁶ Irányelv 6. cikk.

¹⁷ Ez a szabály hasonló a Cstv. 11. § (2) bekezdés h) pontjában foglalt tilalomhoz hasonlóan védi az adóst a szerkezetátalakítási eljárás során.

¹⁸ (40) preambulumbekkezdés, 7. cikk.

Annak érdekében, hogy a kisvállalkozások számára se legyen megoldhatatlan feladat a szerkezetátalakítási terv előkészítése és megértése, a tagállamoknak módszertani útmutatókat kell kidolgozniuk.

A szerkezetátalakítási terv elfogadhatóságáról a *hitelezőknek szavazniuk kell*. A szavazás hitelezői osztályok szerint történik, a szavazásban az érintett hitelezők vesznek részt. A szerkezetátalakítási terv hatálya és kötelező ereje azokra a felekre terjed ki, akik jogait, kötelezettségeit érinti. Annak érdekében, hogy az adós érdekeltségei, kapcsolt vállalkozásai, tulajdonosai parciális érdekeik érvényesítésével ne torzítsák a szavazási arányokat, és a szavazás eredményességét indokolatlanul ne akadályozzák, a tagállami jogalkotó a szavazati jogukat korlátozhatja, illetve ún. hátrасorolt hitelezői osztályba rendelheti. A szerkezetátalakítási terv érvényes megszavazásához minden hitelezői osztályban a számszerű és a követelések összegéhez mért többségnek meg kell lennie. A tagállami jogalkotó a többség számításának részletes szabályait megállapítja. Az Irányelv felhívja a figyelmet arra, hogy a szavazáskor preferenciákkal kell védeni azokat a beszállítókat, akik biztosították az adós gazdasági tevékenységének fenntartását a moratórium időszaka alatt.

A szavazási eljárás jogszerűségéről a bíróságnak is meg kell győződnie.

Az Irányelv 10. cikke a hitelezők által megszavazott szerkezetátalakítási terv érvényességét a *bíróság jóváhagyásához* köti, az ott felsorolt esetekben.¹⁹ A bíróság megvizsgálja, hogy a szavazási eljárás szabályszerű volt-e, valamint a szerkezetátalakítási terv megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, az azonos osztályba sorolt hitelezők számára nem tartalmaz-e diszkriminatív rendelkezéseket, továbbá hogy a terv ellen szavazó hitelezők számára nem tartalmaz-e indokolatlanul méltánytalan feltételeket.²⁰ Figyelmet érdemel, hogy az Irányelv előírja a tagállami jogalkotónak, hogy a bírónak vizsgálnia kell a tervet abból a szempontból is, hogy az közgazdaságilag alkalmas-e az adós életképességének biztosítására.²¹ Ez szokatlan feladat elé állítja a bírót, mert nem csupán jogi kérdéseket kell a jóváhagyó döntéskor mérlegelniük. Hogy ez a gyakorlatban ne okozzon nehézséget, a bírók számára közgazdasági továbbképzéseket is kell szervezni, valamint a sajátos közgazdasági szakkérdésekre vonatkozóan szakértő igénybevételére is szükség lehet.

Még tovább bonyolítja a bíró feladatát az Irányelv szerinti *kényseregyezségi hatállyal* járó bírósági döntés²² meghozatala, amennyiben ezt az adós kéri a bírótól. Erre akkor van lehetőség, ha a szerkezetátalakítási tervet nem szavazta meg egyik hitelezői osztály, de az adós fennmaradása érdekében mégis célszerű annak érvényt szerezni. Annak érdekében,

hogy a „leszavazott” hitelezők érdekei ne sérüljenek, az Irányelv 11. cikke garanciális szabályokat tartalmaz.

Az Irányelv a szerkezetátalakítási eljárásban a kollektív munkavállalói jogokat (tájékoztatáshoz való jog, konzultációs lehetőségek) különösen azért emeli ki külön a 13. cikkben, hogy egyértelművé tegye: a szerkezetátalakítási eljárás során a foglalkoztatottakat érintő kérdésekben nem lehet mellőzni a munkavállalók informálását, a 2002/14/EK irányelvben²³, illetve a 2009/38/EK irányelvben²⁴ biztosított jogok a munkavállalókat megilletik. Az Irányelv tehát megelőzné, hogy a tagállamok a szerkezetátalakítási irányelv átültetésekor a munkavállalói érdekvédelem alapvető garanciáit félretegyék.

A bíróság által jóváhagyott szerkezetátalakítási terv elleni jogorvoslatot abban az esetben is biztosítani kell, ha az nem felel meg a „hitelezők legjobb érdekei” módszertani tesztnek, vagy ha a kényseregyezségi hatállyal járó döntés jogalapja nem állt fenn, illetve ha ez a döntés nem a 11. cikk szerinti módon rendezte az érintett hitelezők helyzetét. A bírósági döntés ellen az említettekre hivatkozással is benyújtható fellebbezés.²⁵

Az Irányelv szem előtt tartja, hogy a szerkezetátalakítási eljárás gyors lefolytatásához mind az adósnak, mind az érintett hitelezőknek érdeke fűződik. Ezért az a főszabály, hogy a szerkezetátalakítási tervet jóváhagyó bírósági döntés ellen benyújtott fellebbezés nem halasztó hatályú a terv végrehajtásának kötelezettségére nézve.²⁶ A másodfokú bíróság azonban indokolt esetben elrendelheti a reorganizációs terv szerinti intézkedések felfüggesztését. A másodfokú bíróság a szerkezetátalakítási terv módosításáról is dönthet, tehát ekként is megváltoztathatja az elsőfokú bíróságnak a tervről hozott döntését.

AZ ADÓSNAK NYÚJTOTT ÁTMENETI, ILLETVE MEGMENTŐ FINANSZÍROZÁSI ÖSZTÖNZÉSE

Az adós hiteltartozásai átstrukturálásának alapvető jelentősége van, mert enélkül hiányoznának a források a gazdasági tevékenység fenntartásához. Erre tekintettel, ha a szerkezetátalakítási eljáráshoz kapcsolódóan az adós ún. áthidaló kölcsönt kap, vagy új hitelkeretet biztosítanak neki, vagy ha a működése fenntartását a hitelezők más módon finanszírozzák és ez alapvetően szükséges is az adós gazdálkodásához, ezeket a hitelezőket az Irányelv védeni rendeli oly módon, hogy a jogügylet megtámadására csak kivételesen kerülhessen sor. Ezeknek a tartozásoknak a visszafizetését a tagállami jogalkotónak ún. privilegizált követelésként kell szabályoznia,

19 Irányelv 10. cikk.

20 Ún. „hitelezők legjobb érdekei” módszertani teszt metodika szerint kell a bíróságnak vizsgálnia (10. cikk). A hitelezők számára biztosítani kell, hogy magasabb megtérülésben részesüljenek, mint ha az adóst fizetésektelenségi eljárásban felszámolják.

21 Irányelv 10. cikk (3) bekezdés.

22 Irányelv 11. cikk („cram down”).

23 2002/14/EK parlamenti és tanácsi irányelv az Európai Közösség munkavállalóinak tájékoztatása és a velük folytatott konzultáció általános keretének létrehozásáról.

24 2009/38/EK parlamenti és tanácsi irányelv az Európai Üzemi Tanács létrehozásáról vagy a közösségi szintű vállalkozások és vállalkozáscsoportok munkavállalóinak tájékoztatását és a velük folytatott konzultáció szolgáló eljárás kialakításáról.

25 Irányelv 14. cikk.

26 Irányelv 16. cikk.

még akkor is, ha az adós ellen utóbb fizetési képtelenségi eljárás indult.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az Irányelv megfelelő átültetése a tagállamok és az Európai Unió versenyképességét növeli. Gazdaságpolitikai funkciója is van, elsősorban a vállalkozások pénzügyi nehézségeinek korai kezelése, talpra állításuk ösztönzése, fizetőképességük helyreállítása. A szerkezetátalakítási eljárás célja, hogy az adós vállalkozás működőképessége a pénzügyi nehézségek esetén is

megmaradjon, és az adósságok rendezése olyan módon történhessen meg, hogy el lehessen kerülni a fizetési képtelenségi eljárást.

Az új típusú szerkezetátalakítási eljárásban nemcsak adósvédelmi szempontok vannak, az Irányelv a hitelezők méltányolható érdekeit is szem előtt tartja, növelni kívánja a hitelezők követeléseinek megtérülését, legalábbis ahhoz képest, mint ha a vállalkozás ellen felszámolási eljárást kellene kezdeményezni.

Dornfeld László*

Az Európai Unió e-bizonyíték javaslatcsomagja



1. BEVEZETÉS – PROBLÉMAFELVETÉS

Napjainkban egyre inkább nő az elektronikus adatok jelentősége, nemcsak a gazdasági élettel vagy az adatvédelemmel, hanem a bűnüldözéssel összefüggésben is.¹ Míg néhány évvel ezelőtt főleg csak különböző információs rendszereket érő támadások (pl. hackelés, rosszindulatú szoftverek) esetén volt jelentőségük, ma már nemcsak a kibertérben elkövetett bűncselekmények esetén kerülhetnek elő elektronikus bizonyítékok,² de potenciálisan bármely bűncselekménynél.³ Például egy elkövető, a bűncselekménnyel összefüggésben elküldött elektronikus üzenetei, a készülék helyadatai vagy a rajta tárolt tartalmi adatok, esetleg netbanki utalások vagy más online tevékenységek lehetnek az eljáró hatóság segítségére a nyomozás során.

Az egyes államok és a különböző szupranacionális, regionális, illetve nemzetközi szervezetek ennek megfelelően egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek az elektronikus bizonyítékok beszerzésével kapcsolatos kérdések szabályozására. Hazánkban a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 165. szakasza bizonyítási eszközként határozta meg az elektronikus adatot – ezzel egyszersmind állást foglalva abban a dogmatikai kérdésben, hogy az adat vagy adathordozó

tekinthető-e az elektronikus bizonyíték forrásának⁴ –, ezzel is mutatva ennek növekvő jelentőségét.

Az egyik legkomolyabb megoldandó probléma az elektronikus bizonyítékok határokon átnyúló beszerzése során jelentkezik. Igen könnyen előfordulhat, hogy a nyomozás szempontjából fontos adatot valamely külföldi szerveren tárolják, vagy a felhőben, ahol egyenesen lehetetlen a joghatóság megállapítása. Az eljárás jelentősen elhúzódhat ilyen esetekben, különösen, mert a hagyományos eszközök ilyenkor elégtelennek bizonyulnak.⁵ A jogsegélykérelem, a határokon átnyúló bizonyítás tradicionális eszköze lassú és nehézkes, hosszadalmas teljesítése önmagában veszélyezteti a sikeres bizonyítást.⁶ Átlagosan 13 hónap a kérések teljesítési ideje, vagyis lényegesen hosszabb, mint ameddig ezeket az adatokat harmadik felek általában megőrzik. Az Egyesült Államok – ahol a technológiai óriás cégek többsége található – Igazságügyi Minisztériumának rendszerét az elmúlt években elárasztották a kölcsönös jogsegélykérelmek, amely megoldhatatlan kihívásnak bizonyult. Így aztán az amerikai jogalkotó törvényben tette lehetővé, hogy a külföldi hatóságok közvetlenül a szolgáltatókhoz fordulhassanak adatigényléssel.⁷ A téma igen érzékeny azonban, mivel az elektronikus adatok gyakran személyes adatok is, így a beszerzésükkel kapcsolatos szabályozás komoly alapjogi kérdéseket is felvet, különösen a Snowden-ügy óta.

Tanulmányomban az elektronikus bizonyítékszerzés Európai Unióban történő szabályozásának kérdéseit vizsgálom. A tanulmány elkészítésének apropóját a 2018-ban bejelentett EU-s e-bizonyíték javaslatcsomag adta, amely az elektronikus bizonyítékok beszerzésének forradalmasítását ígéri új jogintézményeivel. Céлом, hogy az ehhez vezető utat bemutassam, illetve hogy feltárjam a javaslatcsomag előnyeit és esetleges hátrányait, az azt övező koncepcionális vitákat, illetve a nem érintett területeket.

* Dornfeld László: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály, kutató.

- 1 Ez annak ellenére igaz, hogy például az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények jelentős része rejtve marad a hatóságok előtt, részben azért is, mert kevésbé nyilvánvaló a nyilvánosság számára, negatív hatásuk kevésbé látható, és így a polgárok iránti érzékenysége is alacsonyabb e körben. Bővebben lásd: CSEMÁNE VÁRADI Erika: *Criminological Aspects of the Criminal Offences Affecting the Financial Interest of the EU*. In: FARKAS Ákos – DANNECKER, Gerhard – JACSÓ Judit (szerk.): *Criminal Law Aspects of the Protection of the Financial Interests of the European Union*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, 475–476. o.
- 2 Az Európai Unió pénzügyi érdekeit támadó magatartások körében több konkrét eset is bemutatásra került ennek alátámasztására CSEMÁNE VÁRADI Erika: *A kriminológiai kutatások nehézségei az európai unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények körében* című tanulmányában. In: FARKAS Ákos – DANNECKER, Gerhard – JACSÓ Judit (szerk.): *Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének büntetőjogi aspektusa – különös tekintettel az adócsalás, a korrupció, a pénzmosás és a büntetőjogi compliance nemzeti szabályozására, valamint a kiberbűnözésre*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, 479–480. o.
- 3 WARKEN, Claudia: *A kiberbűnözés elleni küzdelem új fejleményei az Európai Unióban*. In: FARKAS Ákos – DANNECKER, Gerhard – JACSÓ Judit (szerk.): *Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének büntetőjogi aspektusa – különös tekintettel az adócsalás, a korrupció, a pénzmosás és a büntetőjogi compliance nemzeti szabályozására, valamint a kiberbűnözésre*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, 428. o.

4 Bővebben lásd: DORNFIELD László: *A kibertérben elkövetett bűncselekményekkel összefüggésben alkalmazható kényszerintézkedések*. 66. *Belügyi Szemle*, 2018, Issue 2., 117–118. o.

5 PARTI Katalin: *Nyomozás az interneten: együttműködés – korlátokkal*. 52. *Belügyi Szemle*, 2004, Issue 11–12., 205. o.

6 A nyomozati munka alacsony hatékonyságával kapcsolatos kritikákat egyébként az Európai Számvevőszék is megfogalmazott csalásokkal kapcsolatos Különjelentésében. Lásd erről bővebben: CSEMÁNE VÁRADI: i. m. 474–475. o.

7 WARKEN: i. m. 429. o.

2. A BIZONYÍTÉKOK HATÁROKON ÁTNYÚLÓ BESZERZÉSÉRE VONATKOZÓ UNIÓS SZABÁLYOZÁS ÉS SZAKPOLITIKA

Az Európai Unió joga jelentős változáson esett át az elmúlt időszakban, különösen a büntetőjogi tárgyú másodlagos jogforrások terén, amely közül sok érintette a határokon átnyúló bizonyítékgyűjtés kérdését is.⁸ Mivel az államok a büntetőjogra a szuverenitásuk utolsó védőbástyájaként tekintenek, igen vonakodva közelítik csak vonatkozó szabályozásaikat, így a bizonyítékok beszerzésre vonatkozó sztenderdek és az azokkal kapcsolatos garanciák eltérései miatt korántsem biztos, hogy a más államban beszerzett adatok bizonyítékként felhasználhatók lesznek. Az Európai Unió már legalább másfél évtizede felismerte ezt a problémát, és két eszközzel is igyekszik a büntügyi együttműködés hatékonyságát növelni: egyrészt a közös minimumszabályok meghatározásával, másrészt pedig a kölcsönös bizalom elvének alkalmazásával.⁹ Ezeket a törekvéseket azonban nem koronázta siker eddig.

2.1. A LISSZABONI SZERZŐDÉS ELŐTT

Az Amszterdami Szerződés 1999-es hatálybalépésével az Unió hárompilléres rendszere némileg módosult, és mind közül a legnagyobb újítás a nemzeti jogi szabályozások közelítésére alkalmas kerethatározatok bevezetése volt. Ennek a jogi instrumentumnak a meghatározása hasonló volt az irányelvéhez, ugyanakkor azzal ellentétben közvetlen hatállyal nem bírt.¹⁰ Az alkalmazását támogatók úgy érveltek, hogy mivel a büntetőjog terén nincs közösségi cél, és a terület célkitűzéseit a harmadik pillér tartalmazza, így azon belül kell a szabályokat is kialakítani. További érvként hozták fel azt, hogy az EU demokratikus deficitje miatt kizárt az egyének alapvető jogait érintő kérdések közösségi jogforrással történő szabályozása.¹¹ A Bíróság is támogatta a kerethatározati formát, így az a korábban domináló egyezmények helyébe lépett.¹² Ilyen módon fogadták el a harmadik pillérbe tartozó legtöbb másodlagos jogforrást.

Témánk szempontjából az első lényeges Lisszaboni Szerződés előtti jogforrás a 2003/577/IB kerethatározat¹³, amely a vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozat jogintézményét teremtette meg. Ez a bizonyítékok biztosítását tette lehetővé, de hatálya csakis

erre korlátozódott, a bizonyíték beszerzéséhez már a büntügyi együttműködés más formáit kellett igénybe venni. Így tehát a kerethatározat kétlépéses eljárási rendet követelt meg, ami nemcsak az együttműködés hatékonyságát rontja nagyban, de a gyakorlati alkalmazására való tagállami hajlandóságot is.

A következő lényeges jogforrás az európai bizonyításfelvételi parancsról szóló 2008/978/IB kerethatározat¹⁴ azzal a céllal született, hogy felváltsa az addig meglévő, kölcsönös jogsegélyen alapuló eszközöket, de erre annak hiányosságai miatt – például, hogy hatálya nem terjed ki minden bizonyítékra, és csak a már meglévő bizonyítékok beszerzésére használható – mégsem került sor. Az európai bizonyításfelvételi parancs kudarcra jól rávilágított az ehhez hasonló nagyívű kezdeményezések kudarcának az okára, hiszen azt főleg a gyakorlati oldalról érték kritikák, ahol túl körülményes eszköznek bizonyult.¹⁵

2.2. A LISSZABONI SZERZŐDÉST KÖVETŐEN

A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépése új lökést adott az uniós törekvéseknek. Az uniós alapszerződésekben előírt módosítások eredményeként az Európai Unió büntetőjoga is jelentősen átalakult. Attól kezdve már arra is a többi jogterületre vonatkozó szabályok érvényesülnek. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése alapján a „szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” megosztott hatáskörbe tartozik, azaz arra vonatkozóan a tagállamok is hozhatnak kötelező jogi aktusokat, amennyiben az EU nem gyakorolta a jogalkotási hatáskörét.

Az Európai Bizottság azon szándékát, hogy a kölcsönös elismerés elvét a bizonyítékok beszerzésében, átadásában és a határokon átnyúló büntetőügyekben alkalmazza, remekül szemlélteti a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének évében elfogadott, a büntetőügyekben felvett bizonyítékoknak a tagállamok által másik tagállamtól történő megszerzéséről és elfogadhatóságuk biztosításáról szóló Zöld könyv.¹⁶ Ebben a Bizottság hangot adott azon véleményének, hogy a tagállamok számára a határokon átnyúló bizonyítékgyűjtésben alkalmazható eszközöket biztosító uniós jog nem teremti meg azt a mechanizmust, amellyel biztosított lenne a hatékony bizonyításfelvétel egy másik tagállamban, vagy a megszerzett bizonyítási eszközök tényleges felhasználhatósága/elfogadhatósága.¹⁷

Az Unió nagy reményeket fűz ilyen szempontból az európai bizonyításfelvételi parancsot felváltó európai nyomozási határozathoz, amelynek szabályait a büntetőügyekben kibocsátott

8 Erről bővebben lásd: DORNFELD László: A kiberbűncselekmények nyomozásával kapcsolatban folytatott uniós büntügyi együttműködés fejlődése. 15. *Külügyi Szemle*, 2016, Issue 4., 89–101. o.

9 LÁRIS Liliána: Az Európai Nyomozási Határozat. 22. *Ügyészek lapja*, 2015, Issue 1., 87–88. o.

10 PEERS, Steve: *EU Justice and Home Affairs Law*. In: CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráinne (szerk.): *The Evolution of EU Law*. New York, Oxford University Press, 2011, 272–273. o.

11 KARSAI Krisztina: Az európai büntetőjog rögös útján. 51. *Magyar Jog*, 2006, Issue 1., 4–5. o.

12 PEERS: i. m. 293. o.

13 A Tanács 2003/577/IB kerethatározata (2003. július 22.) a vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozatoknak az Európai Unióban történő végrehajtásáról. HL L 196., 2003.8.2. Átültetési határidő: 2005. augusztus 2.

14 A Tanács 2008/978/IB kerethatározata (2008. december 18.) a büntetőeljárások során felhasználandó tárgyak, dokumentumok és adatok megszerzéséhez szükséges európai bizonyításfelvételi parancsról. HL L 350., 2008.12.30. Átültetési határidő: 2011. január 19.

15 JÁNOSI Andrea: *Az európai nyomozási határozat előzményei és vívmányai*. In: HALLÓK Tamás (szerk.): *Publicationes Universitatis Miskolcincensis Sectio Juridica et Politica Tomus XXXIII*. Miskolc, Miskolc University Press, 213. o.

16 JÁNOSI: i. m. 214. o.

17 JÁNOSI Andrea: Az európai nyomozási határozat mint a büntetőeljárás hatékonyságát fokozó eszköz. 8. *Pro Futuro*, 2018, Issue 4., 27. o.

európai nyomozási határozatról szóló 2014/41/EU irányelv¹⁸ tartalmazza. Ez felváltja a büntügyi együttműködést szabályozó korábbi uniós instrumentumokat, kibocsátására a bíróság, ügyészség és nyomozóhatóság jogosult, de a terhelt védője is indítványozhatja azt. A hozzá tartozó formanyomtatvány egyszerűsíti, a megszabott határidők pedig gyorsítják a határokon átnyúló bizonyítékgyűjtést. Előnyének tekinthető az is, hogy bizonyos bűncselekményi kör esetén – melybe a számítástechnikai bűnözés is beletartozik – nem szükséges a kettős büntethetőség fennállását vizsgálni.¹⁹

A Tanács 2015-ös 14369/15. sz. feljegyzése szerint a kibercselekmények nyomozása során az elektronikus bizonyítékok beszerzését nagyban könnyíteni fogja az instrumentum. Az Európai Parlament 2017-ben elfogadott, a kibercselekmények elleni küzdelemről szóló 2017/2068. sz. állásfoglalásának 66. pontja felhívta a tagállamokat az európai nyomozási határozatot megteremtő irányelv teljes átültetésére, mivel a testület véleménye szerint ez segítheti az elektronikus bizonyítékok beszerzését. Azonban nem mindenhol volt ennyire optimista a hangulat az új nyomozási határozat gyakorlati hasznát illetően. Számos kritika hozható fel a megoldásai kapcsán, így például az, hogy a kölcsönös elismerés elvét a versenyjogra találták ki, és a büntetőügyekben történő alkalmazása olyan szintű bizalmat igényel a tagállamok között, amely jelenleg nincs meg.²⁰ Lárís pedig egyik mellett rámutat arra is, hogy míg nem születik több uniós közös minimumszabály, addig nem lehet garantálni, hogy az európai nyomozási határozat eléri célját.²¹ Ráadásul az európai nyomozási határozat elektronikus bizonyítékokkal kapcsolatos legfontosabb alapproblémára sem ad választ, hiszen annak címezettje és végrehajtója egy másik tagállam hatósága, azonban nagyon sok esetben egyáltalán nem világos, egy adott elektronikus adatot tartalmazó szerver pontosan melyik állam joghatósága alá is tartozik, különösen, ha az adott adatot felhőszolgáltatás segítségével tárolják a világhálón.²²

Érdeemes itt még röviden megemlíteni, hogy a vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozat jogintézményét bevezető 2003/577/IB kerethatározat is csak 2020 végéig marad hatályban, ekkor felváltja a befagyasztást és az elkobzást elrendelő határozatok kölcsönös elismeréséről szóló 2018/1805 rendelet.²³

3. A 2018-AS E-BIZONYÍTÉK JAVASLATCSOMAG

2018. április 17-én a Bizottság közzétette az e-bizonyíték javaslatcsomagját, amely egy irányelv- és egy rendeletjavaslatból

áll. Ez egyetlen területre, az elektronikus bizonyítékok határokon átnyúló beszerzésére fókuszál, a hatóságok számára új jogintézményeket teremtve, de mindemellett érintetlenül hagyva a kölcsönös jogsegély és az európai nyomozási határozat jogintézményeit. Sőt, a javaslatcsomag kifejezetten épít az európai nyomozási határozatra, és mintegy kiegészíti majd azt elfogadása esetén.²⁴ Ez azt mutatja, hogy az uniós jogalkotó felismerte, eltérő szabályokra van szükség a hagyományos és az elektronikus bizonyítékok beszerzése kapcsán.

Az új javaslat lényegében a mára a hatóság munkáját nagyban nehezítő, az amerikai technológiai óriásvállalatok számára a szabályozások alóli kibújást lehetővé tevő joghatósági kérdésének megkerülését teszi lehetővé. Így már nem azt kell vizsgálni, hol kerül tárolásra az adat, illetve hogy hol van az adatot tároló szolgáltató székhelye, hanem az eljáró hatóság közvetlenül keresheti meg az EU-ban szolgáltatást nyújtó adatbirtokost.²⁵ A javaslat tehát immáron jogi keretet ad az eddig is működő, informális kapcsolaton alapuló adatigényléseknek, további újítása pedig, hogy a másik ország hatóságának részvétele főszabály szerint nem szükséges.²⁶

3.1. AZ E-BIZONYÍTÉK JAVASLATCSOMAG ELŐZMÉNYEI

Az európai nyomozási határozat elfogadását követően szakpolitikai szinten is egyre erősödtek azok a hangok, amelyek a digitális bizonyítékok határokon átnyúló beszerzésének egyszerűsítését szorgalmazták. A Bizottság 2015-ös uniós biztonsági stratégiájának [COM(2015) 185 final] 3.3. pontja megfogalmazta azt az elvárást, hogy „az illetékes igazságügyi hatóságok gondolják újra a joghatóságukon belüli együttműködést és az alkalmazandó jogot annak érdekében, hogy a bizonyítékokhoz és információkhoz gyorsabban és határokon átnyúlóan férjenek hozzá”. Mindennek figyelembe kell vennie a gyorsan fejlődő technológia új irányait, így a felhőalapú informatikát és a dolgok internetét. Legfontosabb kérdésként a más joghatóság alá tartozó elektronikus bizonyítékok valós időben történő gyűjtését és azok bíróság előtti felhasználhatóságát határozta meg.

A Tanács Igazságügyi és Belügyi Tanácsának 2016. június 9-i következtetésében foglaltak alátámasztották a Bizottság álláspontját, és felkérték a Bizottságot, hogy tegyen lépéseket a szolgáltatókkal való együttműködés javításával, a kölcsönös jogsegély intézménye hatékonyságának javításával és az elektronikus bizonyítékok határokon átnyúló beszerzésével összefüggésben. Ennek nyomán 2017-ben egy kérdőívvel megkezdődött a szakemberekkel történő egyeztetés, amely alapján egyértelművé vált, hogy nem létezik egységes gyakorlat a tagállamok saját jogrendszerüknek szabályozásaiban az elektronikus bizonyítékok határokon átnyúló beszerzését illetően.²⁷ Ez alapján 2017-ben egy részletes technikai

18 Az Európai Parlament és a Tanács 2014/41/EU irányelve (2014. április 3.) a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról. HL L 130., 2014.5.1. Átültetési határidő: 2017. május 22.

19 JÁNOSI: i. m. 216–217. o.; LÁRIS: i. m. 89–93. o.

20 ALFÖLDI Ágnes Dóra: A büntügyi együttműködés általános kérdései az Európai Unióban. 11. *Európai Jog*, 2011, Issue 2., 15. o.

21 LÁRIS: i. m. 93–94. o.

22 Erről bővebben lásd: TCY(2016)5 Criminal justice access to data in the cloud challenges. Council of Europe, 2015. május 25.

23 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1805 rendelete (2018. november 14.) a befagyasztást és az elkobzást elrendelő határozatok kölcsönös elismeréséről. HL L 303., 2018.11.28. Átültetési határidő: 2025. december 20.

24 BUONO, Laviero: The genesis of the European Union's new proposed legal instrument(s) on e-evidence. 20. *ERA Forum*, 2019, Issue 3., 311. o.

25 BUONO: i. m. 310. o.

26 TOSZA, Stanislaw: The European Commission's Proposal on Cross-Border Access to E-Evidence. Overview and Critical Remarks. 14. *Eucrim*, 2018, Issue 4., 212. o.

27 BUONO: i. m. 309. o.

dokumentum is született, amely azonban nem a Bizottság hivatalos véleményét tükrözi.²⁸ BUONO szerint ez tekinthető a 2018-as javaslatcsomag alapjának.²⁹ Végül 2018-ban a Bizottság egy hatásvizsgálatot tett közzé,³⁰ amely alapján a tagállamok a határokon átnyúló bizonyítékgyűjtésnél elsődleges három csatornára hagyatkozhatnak: 1. bűnügyi együttműködés a hatóságok között (túl lassú), 2. a hatóságok és a szolgáltatók közötti együttműködés (nem átlátható) és 3. közvetlen hozzáférés az elektronikus bizonyítékokhoz. A dokumentum foglalkozik a korábban ismertetett európai nyomozási határozattal is, amely ugyan javította a határokon átnyúló bizonyítékgyűjtés hatékonyságát, még mindig túl lassú és elégtelen az elektronikus bizonyítékok hatékony beszerzéséhez.

3.2. EURÓPAI ÉS AMERIKAI MEGOLDÁS UGYANAZON PROBLÉMÁRA

A javaslat bejelentését nem sokkal megelőzően, 2018. március 13-án az Egyesült Államok törvényhozása elfogadta a röviden csak CLOUD (Clarifying Lawful Overseas Use of Data) névre hallgató szövetségi törvényt, amely a felhőben tárolt elektronikus bizonyítékok gyűjtésével kapcsolatban fogalmazott meg szabályokat, különös tekintettel arra – mint neve is mutatja –, hogy ma már egyre bővül azon adatok köre, amiket a felhőben tárolnak.³¹ Ennek előzménye a *US v. Microsoft Ireland*-ügy volt, amely egészen 2013-ig nyúlik vissza: ekkor egy amerikai hatóság kérte bizonyos, bűncselekménnyel összefüggő e-mailek kiadását a Microsofttól, akik azonban megtagadták azt, arra hivatkozva, hogy a kért adatokat Írországban tárolják, így egy belföldi adatközlési kérelem nem vonatkozik rájuk, ehelyett az ír hatóságokat kell megkeresni kölcsönös jogsegély formájában. Az amerikai kormány úgy érvelt, hogy lehetetlenné válhat a súlyos bűncselekmények (külön kiemelve a terrorizmus) üldözése, amennyiben a szolgáltatók az alapján döntenek a megkeresések teljesítéséről, hogy hol található az adat, elvégre ők könnyedén áthelyezhetik azt más országba pillanatok alatt.³² A meghozott törvény értelmében az amerikai szolgáltatóknak át kell adniuk a kért adatokat a hatóságoknak, függetlenül attól, hogy az adott adatokat, információkat az Egyesült Államok területén belül vagy azon kívül tárolják.³³

Több hasonló ügyre Európában is sor került a nemzeti bíróságok előtt: a *Yahoo! Belgium*-ügy (2007–2015) során egy

belga városi ügyész a belga Be. 46. szakasza alapján közvetlenül az amerikai Yahoo!-központhoz fordult bizonyos elektronikus adatok (IP-címek, előfizetői adatok) megszerzése érdekében. A Yahoo!-nak nem volt belgumi képviselője, és ezért úgy érvelt, a kérés teljesítése a belga jog extraterritoriális alkalmazásához, így az Egyesült Államok szuverenitásának a sérüléséhez vezetne. Eközben az együttműködés megtagadása miatt eljárás indult a cég ellen Belgiumban, amely számos bíróságot megjárta, végül 2015-ben a belga Semmítőszék (Cour de Cassation) elutasította a Yahoo! érvelését, és pénzbírságot szabott ki a vállalkozással szemben. A Semmítőszék úgy találta, hogy a Yahoo! érvelése az extraterritoriális jogalkalmazásról több ponton is hibás: a cég virtuálisan megtalálható Belgium területén, a nyomozott bűncselekmény vonatkozásában a belga jog alkalmazandó, valamint az intézkedés nem igényelte a belga hatóságok tagjainak határokon kívüli jelenlétét vagy tevékenységét.³⁴

Hasonlóan fontosnak tekinthető a *Skype Belgium*-ügy is (2012–2017), amelynek során a belga ügyész arra szólította fel a Skype-ot, hogy hallgasson le bizonyos kommunikációt a szolgáltatásán keresztül. A Skype úgy érvelt, hogy mivel minden kommunikáció titkosított, a kérésnek nem tudnak eleget tenni, és a további segítség érdekében a Luxemburgon keresztül kölcsönös jogsegély útját ajánlották. Az ügy belga bíróságra került, ahol a fentebbi *Yahoo!*-döntés alapján úgy találták, megtalálható a szükséges területi kapcsolat, és így nem beszélhetünk extraterritoriális jogalkalmazásról. A fellebbviteli bíróság jóváhagyta ezt az ítéletet, úgy ítélve meg, hogy a Skype virtuális jelenléte az országban elégséges ahhoz, hogy kötelezhető legyen az együttműködésre, hiszen gazdaságilag aktív Belgium területén, és szerződéseket köt belga állampolgárokkal.³⁵

3.3. A RENDELET: KÖZLÉSRE ÉS MEGŐRZÉSRE KÖTELEZŐ HATÁROZATOK

A rendeletjavaslat³⁶ két új uniós szintű eszközt vezet be: a közlésre kötelező európai határozatot és a megőrzésre kötelező európai határozatot. Előbbi „valamely tagállam kibocsátó hatóságának olyan kötelező határozata, amely azt írja elő az Unióban szolgáltatásokat nyújtó és más tagállamban letelepedett vagy képvisellel rendelkező szolgáltató számára, hogy elektronikus bizonyítékot közöljön”, míg utóbbi a szolgáltatót arra kötelezi, hogy „örizzen meg elektronikus bizonyítékot a közlésre irányuló későbbi megkeresés érdekében”. A kettő közül a közlésre kötelező határozat a javaslat legfőbb eleme, ugyanakkor a megőrzésre kötelezés sem hanyagolható el, hiszen ez biztosítja, hogy a megkeresés idején elérhető

28 Measures to improve cross-border access to electronic evidence for criminal investigations following the Conclusions of the Council of the European Union on Improving Criminal Justice in Cyberspace. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/20170522_technical_document_electronic_evidence_en.pdf [2019. 10. 14.]

29 BUONO: i. m. 310. o.

30 17.4.2018 SWD (2018) 118 final.

31 SIRY, Lawrence: Cloudy days ahead: Cross-border evidence collection and its impact on the rights of EU citizens. 10 *New Journal of European Criminal Law*, 2019, Issue 3., 228. o.

32 HOHMANN, Mirko – BARNETT, Sophie: *System Upgrade. Improving Cross-Border Access to Electronic Evidence*. GPPI Policy Brief, 2019. január, 13. o.

33 MEZEI Kitti: Az elektronikus bizonyítékokkal kapcsolatos kihívások és szabályozási újdonságok. 67. *Belügyi Szemle*, 2019, Issue 10., 25–40. o. Az ügy részleteivel kapcsolatban lásd: SIRY: i. m. 234–237. o., DE HERT et al.: i. m. 20–23. o.

34 DE HERT, Paul – PARLAR, Cihan – THUMFART, Johannes: Legal arguments used in courts regarding territoriality and cross-border production orders: From *Yahoo Belgium* to *Microsoft Ireland*. 9. *New Journal of European Criminal Law*, 2018, Issue 3., 16–18. o.

35 DE HERT et al.: i. m. 19–20. o.

36 Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a büntetőügybeli elektronikus bizonyítékokra vonatkozó, közlésre és megőrzésre kötelező európai határozatokról, COM(2018) 225. final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1555653636663&uri=CELEX:52018PC0225> [2019. 10. 14.]

legyenek a kért adatok.³⁷ Mindkét határozat olyan adatra vonatkozik, amely már a szolgáltató birtokában van, és jövőbeli megfigyelést nem írhat elő, összhangban a szolgáltatókra vonatkozó egyéb uniós jogforrásokkal.³⁸

A határozatok kibocsátására alapvetően három csoport jogosult: az elsőbe tartoznak a bírók, bíróságok, illetve nyomozási bírók, a második csoport az ügyészeké, akiknek a kibocsátási jogosultsága bizonyos esetben korlátozott, a harmadik pedig egy speciális csoport, „bármely más, a kibocsátó állam által meghatározott és az adott ügyben a büntetőeljárás során nyomozóhatóságként eljáró illetékes hatóság, amely a nemzeti jog szerint hatáskörrel rendelkezik a bizonyítékgyűjtés elrendelésére”. Itt a határozatot az első csoportba tartozók valamelyike megvizsgálja, majd érvényesíti, ezután lehet csak kibocsátani.

A határozat köteleztette a 2. cikk (3) bekezdés alapján olyan szolgáltatót, amely elektronikus hírközlési vagy információs társadalmi vagy pedig internetes domainnév- és IP-cím-szolgáltatásokat nyújt. Az indokolás értelmében az első körbe sorolhatók a hangalapú internetes hangtovábbítási (VoIP), azonnali üzenetküldési és webalapú e-mail-szolgáltatások, az olyan közösségi oldalakkal együtt, mint a Twitter és a Facebook. Az utolsó kategóriába tartozók különösen fontosak lehetnek az indokolás szerint, mivel olyan adatok birtokában lehetnek, amelyek nyomán azonosíthatóvá válhat az elkövető. Ugyanakkor az is kikötésre kerül, hogy az adatok tárolásának meghatározó elemnek, főtevékenységnek kell lennie a működésükben.

A határozat kibocsátására büntetőeljárás során kerülhet sor, akár tárgyalást megelőző, akár tárgyalási szakaszban, illetve olyan eljárás során is, ami jogi személyek megbüntetésére irányul [3. cikk (2) bekezdés]. Az 5. cikk (2) bekezdése szerint a közlésre kötelező határozatnak arányosnak kell lennie ezen eljárás céljaival, míg a megőrzésre kötelező határozat esetén a 6. cikk (2) bekezdése szerint az arányosság az adatok eltávolításának, törlésének vagy megváltoztatásának megakadályozása céljából vizsgálandó. További követelmény, hogy a tagállami jogban is kell lennie felhatalmazásnak: egy hatóság, amely nemzeti szinten nincs felhatalmazva ilyen adatok vonatkozásában közlésre kötelezésre, európai szinten se lehet az. Két dolgot kell ezzel kapcsolatban megjegyezni: ennek a korlátozásnak csak a kibocsátó, és nem a végrehajtó hatóság szempontjából van relevanciája, illetve, hogy a kibocsátás tagállami szabályainak nem kell megfelelni.³⁹

A határozatot tanúsítvány útján továbbítják a címzettnek, amely a rendelet mellékletében található. A határidők végrehajtására rendelkezésre álló idő a közlésre kötelező határozat esetén főszabály szerint a határozat átvételét követő 10. nap, sürgős esetben – amikor valaki életét vagy testi épségét, kritikus infrastruktúrákat érintő közvetlen veszély áll fenn [2. cikk (15) bekezdés] – ez a határidő hat órára módosul. A megőrzésre kötelező határozat esetén ez „indokolatlan késedelem nélkül” kell megtörténni, és 60 nap után megszűnik, kivéve, ha az elrendelő hatóság megerősíti, hogy az adatok megszerzésére irányuló más eljárás már folyamatban van.

A rendelet meghatározza azt a három esetkört, amikor a szolgáltató megtagadhatja a határozat teljesítését. Az első esetben a határozat hiányos, nyilvánvalóan hibás vagy nem tartalmaz elegendő információt a végrehajthatósághoz. A második a *vis maior*, illetve nem a címzettnek betudható vagy a *de facto* lehetetlenség, amikor a kért adat nem az ő felhasználójuké, vagy azt már törölték. A harmadik eset az „egyéb okok”, amiről tájékoztatnia kell írásban az elrendelő hatóságot a megfelelő formanyomtatvány segítségével. Idesorolható az az eset is, amikor a közlésre kötelező határozatban szereplő információk alapján úgy tűnik, hogy az nyilvánvalóan sérti az Európai Unió Alapjogi Chartáját vagy visszaélést valósít meg. Amennyiben a végrehajtás megtagadása más okból történik, úgy a 13. cikk pénzügyi szankciókat helyez kilátásba, amelynek szabályait a tagállamok határozzák meg a hatékonyság, arányosság és visszatartó erő szempontjai alapján. Ezzel együtt a 14. cikk szerinti végrehajtási eljárás is indítható az illetékes tagállami hatóság bevonásával, amely így végrehajtó hatóságként lép fel a kibocsátó hatóság érdekében.

Ez utóbbi pont az, amely sok kritikát kapott a tagállamok részéről: saját hatóságaik még csak nem is értesülnek ilyen adatkérésről, kivéve, ha a kötelezett nem tesz eleget a kérésnek. Ezért akadnak, akik szerint a javaslatot úgy kell módosítani, hogy a határozatot minden esetben meg kelljen küldeni a megfelelő tagállami hatóságnak is. Ez alapján az értesített tagállam igazságügyi hatósága konzultációt kezdeményezhetne a kibocsátó hatósággal, vagy jogosultsággal rendelkezne arra, hogy a határozat jogszerűségét megvizsgálja, illetve a határozat végrehajtását esetlegesen megtagadja.⁴⁰ További kritika érte azon bűncselekmények körét, ahol kibocsátható a határozat, és sokan további szűkítést várják. Kritika érte továbbá az érintett szolgáltatók széles körét, vagyis, hogy a nagyon kis szolgáltatók is hatálya alá tartoznak, amelyek számára problémát jelenthet a jogi képviselővel vagy válaszadással kapcsolatos határidők betartása.⁴¹ Más elképzelések is akadnak azonban, például az, hogy a rendelet hatályát a valós idejű adatszerzésre is terjesszék ki, illetve, hogy a hatóságok a másolat helyett közvetlen hozzáférést kapjanak az adatokhoz. Felmerült egy értesítési eljárás részletes kidolgozásának gondolata is, ami a megkeresések menetét formalizálná.⁴²

3.4. AZ IRÁNYELV: A JOGI KÉPVISELŐ

Az irányelvjavaslat⁴³ a rendeletjavaslat kiegészítésére jött létre, annak teljesíthetőségét elősegíteni hivatott. A 3. cikke

40 JÁNOSI: i. m. 47. o.

41 WARREN: i. m. 432. o.

42 Legislative Train Schedule – JD – European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters / 2017. European Parliament.

<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-jd-cross-border-access-to-e-evidence-production-and-preservation-orders> [2019. 10. 14.]

43 Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a jogi képviselőknél a büntetőeljárásban bizonyítékok összegyűjtése céljából történő kinevezéséről szóló harmonizált szabályok meghatározásáról, COM/2018/226 final,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/>

[TXT/?uri=COM%3A2018%3A226%3AFIN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A226%3AFIN) [2019. 10. 14.]

37 WARREN: i. m. 430. o.

38 TOSZA: i. m. 213. o.

39 TOSZA: i. m. 215. o.

előírja a tagállamok számára, hogy a korábban már részletezett, az EU-ban működő vagy itt szolgáltatást nyújtó szolgáltatók legalább egy jogi képviselőt jelöljenek ki a tagállamok illetékes hatóságai által a rendeletben foglalt határozatok átvétele, az azoknak való megfelelés, és azok végrehajtása érdekében. Ez különösen fontos azért is, mert a rendelet igen rövid határidőket szab meg.

Az irányelvjavaslat elfogadásának másik fontos előzménye, hogy bizonyos tagállamok már ezt megelőzően is előírtak hasonló kötelezettséget a szolgáltatók számára, mint azt a preambulum (3) pontja is kiemeli. Ez akadály lehet a belső piacon történő szolgáltatásnyújtás akadálytalanságának, ezért az irányelv célja a további ilyen irányú tagállami kezdeményezések megelőzése is.⁴⁴ Az irányelv – a rendelethez hasonlóan – nem vonatkozik azon szolgáltatókra, amelyek kizárólag egyetlen tagállam területén működnek.

Az 5. cikk alapján a tagállamok feladata, hogy hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat alkosson arra az esetre, ha az irányelv rendelkezéseit megszegik. A szankció nemcsak a szolgáltatóra vonatkozik, hanem maga a jogi képviselő is felelősséggel tartozik a határozatok teljesítéséért a 3. cikk (8) bekezdésben foglaltak szerint.

3.5. ALAPJOGI KIHÍVÁSOK

Az alapjogi kihívások a javaslatcsomag kapcsán egyértelműen az adatok típusához, illetve azok megismeréséhez kötődnek. Napjainkra az adatokból számos olyan tény ismerhető meg, amely egyáltalán nem kötődik a bűncselekményhez, így például az érintett szexuális irányultsága, vallási vagy politikai meggyőződése, egészségügyi és pénzügyi helyzete stb. Pár évvel a javaslat megszületése előtt, 2014-ben került sor az adatmegőrzési irányelv hatályon kívül helyezésére pontosan azért, mert túlságosan is sértette az európai polgárok magánélethez és személyes adatok védelméhez köthető jogát. Így a Bizottság óvatossága érthető.

Az alapvető jogok szempontjából az adatokat a rendelet két csoportra osztja: egyrészt az előfizetői és hozzáférési adatokra, amelyek kevésbé avatkoznak bele a felhasználók életébe, másrészt a sokkal jobban beavatkozó tranzakciós és tartalmi adatokra.⁴⁵ Ez az elkülönítés abban nyilvánul meg, hogy a rendeletjavaslat 5. cikk (4) bekezdése alapján közlésre kötelező határozatot utóbbi kategória adataira nézve csak a rendeletben részletesen meghatározott, illetve a kibocsátó országban legalább három év szabadságvesztéssel sújtható súlyosabb bűncselekmények gyanúja esetén lehet kibocsátani. Továbbá egy érvényesül a kibocsátók körében is, ugyanis ilyen adatokra csakis nemzeti bíróság bocsáthat ki határozatot, ügyész nem [4. cikk (3) bekezdés]. A javaslat indokolása, valamint a preambulum (30) pontja értelmében a tartalmi és tranzakciós adatok jóval szentitívebbek, és az ezekre vonatkozó határozatok jóval beavatkozóbbak, amely indokolja az ebbe a körbe tartozó adatok erősebb védelmét.

A Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE) munkanyagaiban több kritikát is megfogalmazott.

Így például az előfizetői adatok vonatkozásában, amelyeket a javaslat és az európai nyomozási határozat is a legkevésbé beavatkozóknak tart, és lebontja az ezek megszerzését gátló jogi és adminisztratív akadályokat. Mint a Bizottság rámutat, az előfizetői adatok kiadásához szükséges forgalmi adatok (pl. IP-címek) összegyűjtése – különösen, ha az automatizáltan történik –, lehetőséget biztosít a felhasználók profilozására. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága már jelezte, hogy további garanciákat tart szükségesnek, ha ezen adatok megszerzésére tömegesen kerül majd sor.⁴⁶

A javaslat kibocsátóinak körét érinti az Európai Bíróság döntése a C-508/18. és C-82/19. PPU. sz. egyesített ügyekben, ahol úgy találta, hogy a német ügyészség nem bocsáthat ki európai elfogatóparancsot, mivel közvetlenül utasíthatja őket az Igazságügyi Minisztérium, így politikailag befolyásolhatók lehetnek. Ez alapján komoly kérdésként merül fel, mennyire tartható az az álláspont, hogy még ha csak a kevésbé beavatkozó jellegű adatok esetében is, de ügyész is kibocsáthassa a rendeletben foglalt határozatokat.

3.6. AMI KIMARADT: ADATMEGŐRZÉS

Az e-bizonyíték javaslatcsomagtól látványosan hiányoznak az adatmegőrzésre vonatkozó rendelkezések. Ugyan ott van a megőrzésre kötelező határozat, ez csak a kiadása pillanatában a szolgáltató birtokában lévő adatra vonatkozik. A kibercselekményekre jellemző magas fokú látencia, illetve a szolgáltatók rendszeres, automatikus adattörlései miatt könnyedén előfordulhat, hogy mire felmerülne ezen bizonyítékok beszerzésének gondolata, azok már rég megsemmisültek, és így elérhetetlenek a hatóság számára, veszélyeztetve akár az eljárás sikerességét is.

Az Európai Unió igyekezett válaszolni erre a kihívásra, és elfogadta a 2006/24/EK irányelvet,⁴⁷ amely előírta a hírközlési szolgáltatásnyújtók számára, hogy mely adatokat kötelesek megőrizni. Deklarált cél volt, hogy ezek súlyos bűncselekmények kivizsgálása, felderítése és üldözése céljából elérhető legyenek. Az 5. cikk alapján a kötelezettség a kommunikációs jellemzőkkel kapcsolatos, valamint az előfizetői adatokra vonatkozott, míg a tartalmi adatokra nem. Azt az időtartamot, amíg az adatok megőrzésére kötelezhető a szolgáltató, a közléstől számított 6–24 hónapos időszakban határozta meg, valamint előírta, hogy kérelemre az adatokat az illetékes hatóságok számára haladéktalanul továbbítani kell.

Az irányelv átültetése azonban számos országban igen nehéznek bizonyult az alapjogokkal kapcsolatos kérdések miatt. Így például Németországban, Csehországban és Romániában az alkotmánybíróság megsemmisítette az instrumentumot implementáló rendelkezéseket (a Tanács 14677/15. sz. feljegyzése

44 Tosza: i. m. 215. o.

45 Tosza: i. m. 214. o.

46 CHLOÉ BERTHÉLÉMY: LIBE Committee analysis: Challenges of cross-border access to data. EDRi, <https://edri.org/libe-committee-analysis-challenges-of-cross-border-access-to-data/> (Letöltés ideje: 2019. 10. 14.)

47 Az Európai Parlament és a Tanács 2006/24/EK irányelve (2006. március 15.) a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról. HL L 105., 2006.4.13. Átültetési határidő: 2007. szeptember 15.

szerint ez összesen 9 tagállamban történt meg 2015-ig). A döntésekben közös volt, hogy kiemelték az arányosság hiányát, annak pontos meghatározását, hogy mely szervek kérhetik a megőrzött adatok átadását, valamint a „súlyos bűncselekmények” részletesebb meghatározását. Ezt követően két előzetes döntéshozatal iránti kérelem is érkezett a Bíróság elé, a Digital Rights Ireland és Seitlinger beadványával kapcsolatban, amiket egyesítve tárgyaltak (C-293/12. és C-594/12.). 2014. április 8-i ítéletében a nagytanács érvénytelennek mondta ki az irányelvet, mivel az megsértette az Európai Unió alapjogi chartájának 7. (magánélethez való jog) és 8. (személyes adatok védelméhez való jog) cikkét és az arányosság követelményét.⁴⁸

A döntés következményei nem érintették közvetlenül az átültető jogszabályokat, amennyiben azt nemzeti bíróság vagy törvényhozás nem helyezte hatályon kívül, ugyanakkor konkrét kötelezettség már nincs ezek megtartására. A Tanács 2015 novemberi információi szerint tizenhat tagállamban – köztük hazánkban is – hatályban maradtak az implementáló jogszabályok, míg a hatályon kívül helyezésre 10 országban került sor. Legalább a hét törvényhozás új jogszabályokat alkotott az adatmegőrzés szabályozására. Az Eurojust jelentése szerint a tagállami szabályozások széttöredezettsége súlyos következményekkel járhat az elektronikus bizonyítékok gyűjtése és a bűnügyi együttműködése terén.

4. ZÁRÓ GONDOLATOK

A javaslatcsomag elfogadására a 2014–2019-es európai parlamenti ülészakon nem került sor, így a 2019-ben megválasztott Parlament feladata lesz a jogalkotási folyamat lezárása. A javaslatcsomag igen nagy vitákat váltott ki, és különösen a Parlament részéről elég erős ellenkezést is generált, míg a Tanács hajlik a Bizottság álláspontjának elfogadására, sőt bizonyos kérdésekben ki is terjesztené azt.

A rendeletjavaslat legnagyobb előnye abban áll, hogy tiszta jogi helyzetet teremt, egységesen szabályozva a korlátokat és garanciákat, megoldása pedig jóval hatékonyabb, mint

a kölcsönös jogsegélyé.⁴⁹ A gyakorlati szakemberek a javaslatot megelőző kérdőíves egyeztetés során a leggyakoribb problémaként az elektronikus bizonyítékok hosszadalmas bűnügyi együttműködés keretében történő megszerzését említették. A rendelet fontos előrelépés lenne abban a vonatkozásban is, hogy a közlésre kötelező határozat immáron jogi keretet adna a külföldi szolgáltatók megkeresésének, amely eddig igen átláthatatlanul, informálisan működött. Az irányelvjavaslat ennek végrehajtását tenné gördülékenyebbé.

Ugyanakkor kérdéses véleményem szerint, hogy a határon átnyúló elektronikus bizonyítékszerzés eddigi elégtelen eszközei után nem sikerült-e ezúttal túlságosan is ambiciózus javaslattal előállni. A legfontosabb kérdések, hogy a választópolgárok, és rajtuk keresztül a Parlament mennyit hajlandó elfogadni ebből, különösen a javaslatcsomag alapjogi vonatkozásai fényében, valamint, hogy a gyakorlati alkalmazáshoz mennyire van meg a kölcsönös bizalom a tagállamok között. A jóval visszafogottabb eszközök esetén is láthatjuk, hogy különösen ez a tényező lehet az, ami dönt annak sikeréről vagy kudarjáról.

Meglátásom szerint a javaslatcsomag nagyon fontos előrelépés az elektronikus bizonyítékok EU-n belül történő biztosításában, amely ügyes megoldással kerül meg az olyan megoldhatatlannak tűnő problémákat, mint a joghatóság kérdése az elektronikus adatok beszerzése során. Ugyanakkor teljesen jogosak azon aggályok, amelyek további garanciák beépítését várják el a jogalkotótól. A legfontosabb kimaradt kérdés, az adatmegőrzés megfelelő garanciák mellett történő újratárgyalása pedig elengedhetetlen ahhoz, hogy teljesen átfogó módon kerüljön szabályozásra a terület. Ha az ezen a területen jelenleg meglévő, erősen széttöredezett tagállami szabályozást felváltja egy egységes európai, úgy a javaslatcsomag tényleg a kérdés minden fontosabb aspektusában új szemléletet hozna. Hogy a javaslatcsomag valóban megoldást kínál-e a problémákra, vagy csak egy újabb elvetélt kísérlet lesz az uniós jogalkotásban, az nemsokára kiderül.

48 CHRONOWSKI Nóra: Szabadság kontra biztonság – az Alapjogi Chartába ütközik az adatmegőrzési irányelv. Magyar Tudományos Akadémia, <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/05/az-alapjogi-chartaba-utkozik-az-adatmegorzesi-iranyelv> [Letöltés ideje: 2019. 10. 14.]

49 BUONO: i. m. 312. o.

Jogértelmezés*

SZEMELVÉNY A KÖZSZOLGÁLATI JOG TERÜLETÉRŐL

A POLGÁRMESTER SZABADSÁGÁNAK ÜTEMEZHETŐSÉGE

Egy 2019. őszi eleji megkeresés a polgármester év közben keletkezett foglalkoztatási jogviszonyával összefüggésben, a polgármester szabadságának ütemezésére vonatkozó, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 225/C. § (2) bekezdésének módosítására irányult.

A javaslatban foglaltak szerint a Kttv.-ben nem rendezettek az év közben keletkező polgármesteri jogviszony vonatkozásában a polgármester szabadságának kiadására vonatkozó szabályok, ezért a Kttv. 225/C. § (2) bekezdését úgy lenne szükséges módosítani, hogy konkrét határidő kerüljön meghatározásra a képviselő-testület számára az év közben keletkező polgármesteri foglalkoztatási jogviszony esetében is a polgármester szabadságának ütemezésére.

A Kttv. 225/C. § (1) bekezdése alapján ugyanakkor a főállású polgármester évi huszonöt munkanap alapszabadságra és tizenhárom munkanap pótszabadságra jogosult, melynek ütemezését a (2) bekezdés alapján – a polgármester előterjesztésére – a képviselő-testület minden év február 28-ig hagyja jóvá. A Kttv. 225/L. § (2) bekezdése megfelelően alkalmazni rendeli a polgármesteri foglalkoztatási jogviszonyára is a szabadság kiadására irányadó részletszabályok közül a Kttv. 104. § (2), (6) és (7) bekezdését, a 106. § (1) és (2) bekezdését és 107. §-át.

Eszerint az év közben létrejött polgármesteri jogviszony esetében a Kttv. 106. § (1) bekezdése alapján meg kell állapítani a polgármestert megillető, az év hátralévő részére vonatkozó arányos szabadságot. A szabadság ütemezésének kiegészítő szabályait viszont már a különös rendelkezések – 225/C. § (2) bekezdése – rendezik. Ezek alapján a polgármester a szabadságot az ütemezéstől eltérően csak előre nem látható, rendkívüli esetben, vagy az igénybevételt megelőzően legkésőbb tizenöt nappal megtett előzetes bejelentést követően veheti igénybe, mely álláspontom szerint alkalmazható abban az esetben is, ha a polgármester szabadságának ütemezésére nem került sor

figyelemmel arra, hogy a jogviszonya év közben jött létre. Ennek értelmében a polgármester szabadságát ütemezés hiányában úgy veheti igénybe, ha ezt tizenöt nappal korábban írásban bejelenti, bejelentés nélkül pedig akkor, ha a szabadság igénybevételét előre nem látható rendkívüli eset indokolja.

A fentiekre tekintettel a törvénymódosítási javaslatot nem láttuk szükségesnek.

* * *

SZEMELVÉNY A KÖZIGAZGATÁSI JOG TERÜLETÉRŐL

A CIVIL SZERVEZET MINT ÜGYFÉL SZEREPE A HIVATALBÓL INDULT ÁLLATVÉDELMI ELJÁRÁSBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ELJÁRÁSI HATÁRIDŐ TÚLLÉPÉSÉRE

Az Igazságügyi Minisztérium elkötelezett abban, hogy a hatósági jogalkalmazási tevékenységet és annak egységesítését elősegítse. Ennek érdekében egy erre rendszeresített online fórumon, az *Ákr. Helpdesken* lehetőséget nyújt a felmerült jogértelmezési, jogalkalmazási kérdések megvitatására. Az *Ákr. Helpdesk* weboldal célja tehát az, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: *Ákr.*), valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény egyes rendelkezéseinek értelmezésén keresztül hatékonyan segítse az egyes hatóságok Minisztériumhoz forduló munkatársait. Mindazok, akik hatósági jogalkalmazói tevékenységük során valamely jogértelmezési kérdéssel találkoznak, e felületen kérhetnek és kaphatnak rövid időn belül a témakörre általánosságban érvényes állásfoglalást.

A Minisztérium e megkeresésekre tehát általános jellegű állásfoglalásokat ad ki, hogy az *Ákr.* ily módon történő értelmezésével is hozzájáruljon az egységes jogalkalmazáshoz, segítse az *Ákr.* rendelkezései alapján lefolytatandó eljárásokat.

E jogsegélyfórumon keresztül érkezett be egy, a 60 napos ügyintézési határidő túllépésével, valamint azzal kapcsolatos kérdés, hogy ez esetben a hatóságot az állatvédelmi egyesület mint ügyfél felé az *Ákr.* vonatkozó rendelkezése¹ alapján terheli-e díj- vagy illeték-visszafizetési kötelezettség.

¹ Vö. *Ákr.* 51. § b) pont.

* 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 konkrét esetben a hatóság egy állatvédelmi szervezet kezdeményezésére folytatott le állatvédelmi eljárást, amelyben a 60 napos ügyintézési határidőt túllépte. Az eljárás sajátossága, hogy az állatvédelmi szervezetet az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) vonatkozó rendelkezése² értelmében az ügyfél jogállása illeti meg. A konkrét hatósági eljárásban az állatvédelmi szervezet ügyféli jogállásában *kezdeményezte* állatvédelmi hatósági eljárás lefolytatását.

Általánosságban, a hatósági eljárás az Ákr. értelmében kétféleképpen indulhat: kérelemre vagy hivatalból. Míg a kérelemre induló eljárásban az ügyfél az ügy ura, addig a hivatalból induló eljárásokban a szabályozás célja, hogy a hatóságnak minden törvényes eszköze meglegyen a közérdek maradéktalan érvényesítésére. Míg a kérelemre induló eljárásban az ügyfél valamely jogát kívánja érvényesíteni, a hivatalból eljárás célja a közérdek érvényre juttatása, ám ezen keresztül az ügyféli magánérdekekben esett jogsérelmek is orvoslást nyerhetnek (de hangsúlyozandó, hogy nem a magánérdek szolgálata a cél). A hivatalból eljárások célja és tárgya valamilyen ügyféli kötelezettség, joghátrány, jogkorlátozás, tipikusan közigazgatási szankció, tehát általában hátrány előírása az ügyfél terhére; ezáltal biztosítandó a közérdek érvényre juttatása, a jogrendben okozott sérelem reparálása.

Az Ávtv. rendelkezései alapvetően ilyen, a fentebb részletezett szankciós jellegű rendelkezéseket tartalmaznak. Példa erre a törvénynek az állatkísérletek végzéséről szóló jogszabályok megsértéséről³ vagy az állatvédelmi bírság kiszabásáról⁴ szóló részei. Aki tehát e törvény rendelkezéseit megsérti, az ellen hivatalból, ún. szankciós eljárások indulnak, illetve hivatalból – nem érdemi döntéssel kiszabható – intézkedések alkalmazására kerül sor.

Az Ávtv. vonatkozó rendelkezése⁵ értelmében a civil szervezet (a kérdésben konkrétan: egyesület) ugyan ügyfélnek minősül, azonban nem kérelmező, hanem – a normaszöveg megfogalmazásával élve – *kezdeményező* szerepben lép fel. Az eljárás kezdeményezésével ő maga nem válik egyúttal *kérelmezővé*; a rendelkezés csupán egyfajta sajátos panaszt, bejelentést (petíciós jogot) konstituál. Ettől azonban az eljárások jellege nem változik, azok ugyanúgy hivatalból eljárások maradnak.

A hivatalból induló eljárások sajátossága, hogy az eljárást a hatóság hivatalból indítja meg, melynek jogalapja tehát nem az ügyfél kezdeményezése, hanem maga a jogszabály megsértésének ténye lesz.

2 Vö. Ávtv. 48. § (1): „Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény szerinti azon civil szervezeteket, amelyek tevékenysége az állatok védelmére irányul, az állatvédelmi jogszabályok megsértése miatt általuk kezdeményezett hatósági eljárásokban az ügyfél jogállása illeti meg.”

3 Vö. Ávtv. 33. §.

4 Vö. Ávtv. 43. §.

5 Az Ávtv. már hivatkozott 48. § (1) bekezdése nem csupán az ügyféli jogállást deklarálja az érintett szervezet részére, hanem azt is, hogy ő ügyfélként jogosult egy hatósági eljárást is kezdeményezni.

A hivatalból eljárás megindításának eseteit az Ákr. a VII. fejezetben⁶ tételesen felsorolja. A vonatkozó rendelkezés⁷ értelmében a hatóság az eljárást hivatalból megindítja, ha az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására. Az egyesületnek az Ávtv.-ben deklarált kezdeményezési joga megfeleltethető lehet e helyzetnek, amennyiben abban az eljárás megindítására okot adó körülményt hoz a hatóság tudomására.

Összegezve megállapítható tehát, hogy az Ávtv.-nek az egyesületre vonatkozó rendelkezése alapján, az egyesület által kezdeményezett állatvédelmi eljárást a hatóság nem egy kérelemre indult, hanem egy hivatalból, szankciós eljárásként folytatja le, melynek során az Ákr. VII. fejezetében foglalt szabályoknak megfelelően kell eljárni.

Az ügyintézési határidő túllépése tekintetében az Ákr. konkrét ügyben felmerült 51. § b) pontja akként rendelkezik, hogy amennyiben a hatóság az ügyintézési határidőt túllépi – és függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye –, az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet *a kérelmező ügyfélnek*, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.

E § – amely egyébként az Ákr. III. fejezetében, a kérelemre induló eljárás szabályai között található – rendelkezése értelmében a hatóság az eljárási határidő túllépése esetén *a kérelmező ügyfélnek* fizeti meg az ott meghatározott pénzüsszeget. E rendelkezésből egyértelműen következik, hogy az 51. § kizárólag kérelemre induló eljárásokban alkalmazható, illetve, csak a *kérelmező* ügyfélnek jár az ott meghatározottak szerinti pénzmegfizetés. Mindezek alapján az Ávtv. 48. § (1) bekezdésében szereplő, eljárást *kezdeményező* civil szervezet felé a hatóságnak a határidő túllépése esetére sem eljárási illeték vagy díj, sem pedig tízezer forint visszafizetési, illetve megfizetési kötelezettsége nem áll fenn.

Hivatalból eljárások esetén a határidő túllépésének jogkövetkezménye nem az eljárás alá vont (tehát akivel szemben az eljárás folyik), illetve az eljárásban részt vevő egyéb ügyfélnek való pénzvisszafizetés, hanem az eljárás alá vont ügyféllel szemben alkalmazandó szankció enyhítésében keresendő.

Amennyiben a hatóság a hivatalból eljárásban az ügyintézési határidő kétszeresét túllépi, a jogsértés tényének megállapításán és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezésen túl egyéb jogkövetkezményt nem alkalmazhat. Ez esetben ugyanazon ügyféllel szemben, ugyanazon ténybeli és jogi alapon nem indítható új eljárás.⁸ Hangsúlyozandó ismét, hogy e rendelkezés csupán az eljárás alá vont ügyféllel szemben alkalmazható, értelmezhető, hiszen az eljárásban részt vevő egyéb ügyfelek esetén (amilyenek például a megkeresésben is említett civil szervezetek) e szabály

6 Az Ákr. VII. fejezete a hivatalból eljárás szabályait fekteti le.

7 Vö. Ákr. 104. § (1) bekezdés a) pont.

8 Vö. Ákr. 103. § (4) bekezdés.

irreleváns, hiszen nem velük szemben folyik a jogkövetkezmény megállapítására irányuló eljárás.

SZEMELVÉNY A GAZDASÁGI JOG TERÜLETÉRŐL

KAPCSOLT VÁLLALKOZÁSOKRA VONATKOZÓ ÁFASZABÁLYOK ALKALMAZÁSÁNAK KÉRDÉSE AZ ÁLLAM 100%-OS TULAJDONÁBAN ÁLLÓ GAZDASÁGI TÁRSASÁG ÉS A MEGYEI RENDŐR-FŐKAPITÁNYSÁGOK KÖZÖTTI SZERZŐDÉSES JOGVISZONYBAN

Az Igazságügyi Minisztériumhoz arra vonatkozó kérdés érkezett, hogy egy 100%-os állami tulajdonban álló zrt. és a megyei rendőr-főkapitányságok független vagy nem független feleknek minősülnek-e az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) 259. § 13. pontja alapján.

A megkeresésben foglalt tényállás szerint a zrt. és a megyei rendőr-főkapitányságok közötti kapcsoltsági viszony kérdése annak vonatkozásában merült fel, hogy a zrt. az általa üzemeltetett gyorsforgalmi utak mentén található, részben a zrt. tulajdonában lévő, részben használati szerződés alapján használt ingatlanokat bérbe adja a megyei rendőr-főkapitányságok részére. A megyei rendőr-főkapitányságok az ingatlanokat, ingatlanrészeket ingyenesen használhatják (az ingyenes használati jog az illetékes megyei rendőr-főkapitányság és a zrt. közötti használati jogot alapító megállapodás alapján az ingatlan-nyilvántartásba is bejegyzésre került), azonban a működtetés költségeinek, például a közüzemi díjaknak a megtérítésére a megyei rendőr-főkapitányságok a kötelezettek.

Az Áfa tv. 259. § 13. pontja szerint:

13. *nem független felek*: olyan, jogilag egyébként egymástól független felek, akik (amelyek)

- a) egymás viszonylatában kapcsolt vállalkozások;
- b) között névre szóló tulajdonosi (tagsági) jogviszony áll fenn;
- c) között az egyik fél a másik félnek vezető tisztségviselője vagy felügyelőbizottsági tagja;
- d) között a 6. § (5) bekezdése szerinti viszony áll fenn;
- e) egymás közeli hozzátartozói, vagy az a)–d) alpontokban meghatározottak közeli hozzátartozója;

Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (Art.) 7. § 28. pontja szerint:

28. *kapcsolt vállalkozás*: a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény szerinti kapcsolt vállalkozás,

A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 4. § 23. pontja szerint:

23. *kapcsolt vállalkozás*:

a) az adózó és az a személy, amelyben az adózó – a Ptk. rendelkezéseinek megfelelő alkalmazásával – közvetlenül vagy közvetve többségi befolyással rendelkezik,

b) az adózó és az a személy, amely az adózóban – a Ptk. rendelkezéseinek megfelelő alkalmazásával – közvetlenül vagy közvetve többségi befolyással rendelkezik,

c) az adózó és más személy, ha harmadik személy – a Ptk. rendelkezéseinek megfelelő alkalmazásával – közvetlenül vagy közvetve mindkettőjükben többségi befolyással rendelkezik azzal, hogy azokat a közeli hozzátartozókat, akik az adózóban és a más személyben többségi befolyással rendelkeznek, harmadik személynek kell tekinteni,

d) a külföldi vállalkozó és belföldi telephelye, valamint a külföldi vállalkozó telephelyei, továbbá a külföldi vállalkozó belföldi telephelye és az a személy, amely a külföldi vállalkozóval az a)–c) alpontban meghatározott viszonyban áll,

e) az adózó és külföldi telephelye, továbbá az adózó külföldi telephelye és az a személy, amely az adózóval az a)–c) alpontban meghatározott viszonyban áll,

f) az adózó és más személy, ha köztük az ügyvezetés egyezőségére tekintettel az üzleti és pénzügyi politikára vonatkozó döntő befolyásyakorlás valósul meg,

g) az a)–c) alpontban foglaltaktól függetlenül akkor is létrejön a kapcsolt vállalkozási viszony a 11. pont, az 53. pont és a 8. § (1) bekezdés f) pontja alkalmazásában, ha az adózó és más személy viszonylatában legalább 25 százalékos közvetlen vagy közvetett szavazati jog részesedés, vagy legalább 25 százalékos közvetlen vagy közvetett tőkerészesedés, vagy legalább 25 százalékos nyereségrészesedés áll fenn, azzal, hogy ezen rendelkezések alkalmazásában az f) alpontban foglaltak teljesülését nem kell vizsgálni,

Fentiekre tekintettel azt volt szükséges vizsgálni, hogy a Magyar Állam mint harmadik személy rendelkezik-e a zrt.-ben mint adózóban és a megyei rendőr-főkapitányságban mint más személyben közvetlenül vagy közvetve többségi befolyással.

A befolyás fogalmát a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 8:2. §-a adja meg az alábbiak szerint:

8:2. § [Befolyás]

(1) Többségi befolyás az olyan kapcsolat, amelynek révén természetes személy vagy jogi személy (befolyással rendelkező) egy jogi személyben a szavazatok több mint felével vagy meghatározó befolyással rendelkezik.

(2) A befolyással rendelkező akkor rendelkezik egy jogi személyben meghatározó befolyással, ha annak tagja vagy részvényese, és

a) jogosult e jogi személy vezető tisztségviselői vagy felügyelőbizottsága tagjai többségének megválasztására, illetve visszahívására; vagy

b) a jogi személy más tagjai, illetve részvényesei a befolyással rendelkezővel kötött megállapodás alapján a befolyással rendelkezővel azonos tartalommal szavaznak, vagy a befolyással

rendelkezőn keresztül gyakorolják szavazati jogukat, feltéve, hogy együtt a szavazatok több mint felével rendelkeznek.

(3) A többségi befolyás akkor is fennáll, ha a befolyással rendelkező számára az (1)–(2) bekezdés szerinti jogosultságok közvetett befolyás útján biztosítottak.

(4) Közvetett befolyással rendelkezik a jogi személyben az, aki a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személyben (köztes jogi személy) befolyással bír. A közvetett befolyás mértéke a köztes jogi személy befolyásának olyan hányada, amilyen mértékű befolyással a befolyással rendelkező a köztes jogi személyben rendelkezik. Ha a befolyással rendelkező a szavazatok felét meghaladó mértékű befolyással rendelkezik a köztes jogi személyben, akkor a köztes jogi személynek a jogi személyben fennálló befolyását teljes egészében a befolyással rendelkező közvetett befolyásaként kell figyelembe venni.

(5) A közeli hozzátartozók közvetlen és közvetett tulajdoni részesedését vagy szavazati jogát egybe kell számítani.

Ahhoz azonban, hogy a befolyás, befolyásszerzés tényét a Magyar Állam és a zrt., továbbá a megyei rendőr-főkapitányságok közötti kapcsolatban értelmezhesük, meg kell vizsgálni e kapcsolatok jellegét. Álláspontunk szerint ugyanis a befolyás, befolyásszerzés ténye csak polgári jogi jogviszonyokban értelmezhető, tekintettel a Ptk. 3:405. § (1) bekezdésében foglaltakra.

3:405. § [Az állam jogalanyisága]

(1) Az állam a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt.

A zrt. esetében egyértelműen megállapítható a Magyar Állam és a társaság közötti kapcsolat polgári jogi jellege, ezért az is megállapítható, hogy a Magyar Állam, mint jogi személy befolyással bír a zrt.-ben.

A Magyar Állam és a megyei rendőr-főkapitányságok közötti kapcsolat azonban álláspontunk szerint már nem értelmezhető polgári jogi kapcsolatként, a Magyar Állam és a megyei rendőr-főkapitányságok közötti kapcsolat sokkal

inkább közjogi jogviszony. A rendőrség az Alaptörvény 46. cikke alapján alkotmányos szinten önállóan szabályozott állami szerv, amelynek autópályán, gyorsforgalmi utak mentén ellátott feladatai alapvetően közigazgatási, rendészeti tevékenységek. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 4. § (1) és (2) bekezdése szerint a rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv, amelyet az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, a terrorizmust elhárító szerv, valamint az idegenrendészeti szerv alkot. Az Rtv. 4/A. § (1) bekezdése szerint az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szervre, megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és határrendészeti kirendeltségekre tagozódik. Az Alaptörvény 46. cikk (2) bekezdése szerint a rendőrség működését a Kormány irányítja, az Rtv. 4. § (3) bekezdése szerint a Kormány a rendőrséget a rendészetért felelős miniszter útján irányítja. A megyei rendőr-főkapitányságok tehát nem a Magyar Állam által a polgári jog szabályai szerint létrehozott szervezetek, hanem költségvetési szervekként a közigazgatási szervezetrendszer részei, amelyekhez a Magyar Állam kapcsolatát elsősorban nem a polgári jogi, hanem az alkotmányjogi és a közigazgatási jogi normák határozzák meg. A költségvetési szervekre pedig, annak ellenére, hogy jogi személyiséggel rendelkeznek, a Ptk. jogi személyekre vonatkozó minden szabálya nem alkalmazható háttérjogszabályként.

Fentiekben kifejtettük tekintettel álláspontunk szerint nem állapítható meg, hogy a Magyar Állam közvetlenül vagy közvetve többségi befolyással bírna a megyei rendőr-főkapitányságokban, mivel a közöttük fennálló közjogi, közigazgatási jogi jogviszony keretében nem értelmezhetőek olyan polgári jogi fogalmak, mint a befolyás, többségi befolyás.

Így a zrt. és a megyei rendőr-főkapitányságok egymás közötti kapcsoltságai viszonyában nem minősülnek kapcsolt vállalkozásnak.

*** 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. ***

Konferencia-összefoglalók

„A JOGI SEGÍTSÉGNYÚJTÁSRÓL” SZÓLÓ SZAKMAI KONFERENCIA

Az Igazságügyi Módszertani Irányításért Felelős Helyettes Államtitkárság 2019. október 10-én „A jogi segítségnyújtásról” címmel szakmai konferenciát rendezett a Külügyi és Külgazdasági Intézetben. A rendezvény szakmai fórumot biztosított a jogi segítségnyújtásban résztvevő munkatársak és egyéb szervezetek számára.

Vízkelety Mariann igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkár köszöntőbeszédében méltatta a Jogi Segítségnyújtó Szolgálat közel 16 éves működését. A szolgálat ez idő alatt több mint 600 000 ügyfelet fogadott. A jogi segítségnyújtás ki-

állta az idők próbáját, a rendszer működésére továbbra is szükség van. Az Igazságügyi Minisztérium elkötelezett abban, hogy a szociálisan hátrányos helyzetben lévők is szakszerű jogi tanácsot és eljárásai jogi képviselőt kapjanak jogaik érvényesítése és jogvitáik megoldása során.

A minisztérium megvizsgálta és értékelte a jogi segítségnyújtás jelenlegi szabályozását, és azonosította azokat a területeket, ahol a jogszabályi környezet változtatása indokolt. Szükségesnek látszik a jogi segítségnyújtás rászorultsági feltételeinek egységesítése, felülvizsgálata, a jelenlegi gazdasági, társadalmi helyzethez történő igazítása. Az államtitkár a konferencián elismerő oklevél átadásával díjazta a jogi segítségnyújtás területén kimagasló szakmai munkát végzett három kollégát.



AZ EMBERKERESKEDELEM ELLENI KÜZDELEM 10 ÉVÉNEK ÉRTÉKELÉSÉRŐL SZÓLÓ KONFERENCIA

Az Igazságügyi Módszertani Irányításért Felelős Helyettes Államtitkárság, valamint az Európai Regionális Szervezet 2019. október 29-én „Az emberkereskedelem elleni küzdelem elmúlt 10 éve Magyarországon” címmel szakmai konferenciát rendezett a Benczúr Házban. A rendezvény szakmai fórumot biztosított az emberkereskedelem elleni küzdelemben szerepet vállaló állami és civil szervezeteknek egyaránt.

Gellén Márton igazságügyi módszertani irányításért felelős helyettes államtitkár előadásában felvázolta a hazai áldozatsegítés jelenlegi irányvonalait és az emberkereskedelem áldozatainak nyújtott támogatások lehetőségeit.

Az emberkereskedelem bűncselekménye a legtöbb esetben határon átívelő jelenség, így a szolgáltatások személyre szabottsága, valamint a segítő szervezetek együttműködése kiemelten fontos követelmény. A helyettes államtitkár elmondta, hogy az állam egyik kiemelt feladata a bűnözés okozta anyagi, erkölcsi, lelki károk csökkentése, enyhítése, amennyiben lehetséges, felszámolása. A bűncselekmények széles értelemben vett következményeinek feldolgozása az állami büntetőpolitika központi része.

A konferencia során az emberkereskedelem áldozatainak segítésében szerepet vállaló szervezetek közül a Lehetőségek Családoknak 2005 Alapítvány, a Baptista Szeretetszolgálat, a Nagydorogi Római Katolikus Plébánia, a Szombathelyi Áldozatsegítő Központ, az EMMI Rákospalotai Javítóintézete és Központi Gyermekotthona, valamint a Pest Megyei Kormányhivatal összegezte az áldozatokkal történő munka során szerzett tapasztalatait és a jövőbeni célokat.



„JÖVŐBELI JÓ GYAKORLATOK A GYERMEKEK LEGFŐBB ÉRDEKÉBEN A FELÜLVIZSGÁLT BRÜSSZEL IIA RENDELET ALAPJÁN” CÍMŰ KONFERENCIA

Az Igazságügyi Minisztérium és az Országos Bírósági Hivatal 2019. november 7–8-án nemzetközi konferenciát tart Budapesten „Jövőbeli jó gyakorlatok a gyermekek legfőbb érde-

kében a felülvizsgált Brüsszel IIA rendelet alapján” címmel. A konferencia tárgya a 2018 júniusában elfogadott új európai uniós rendelet, amely megreformálta a gyermekekkel kapcsolatos határokon átnyúló családjogi ügyek tekintetében a jelenleg hatályos uniós jogszabályt. Az új szabályozás az eddigieknél nagyobb hangsúlyt helyez a gyermekek érdekeinek védelmére a több tagállamot érintő szülői felügyeleti perekben, a jogellenesen más tagállamba vitt gyermekek visszavételére, illetve a családjukból kiemelt, szülői felügyelet nélkül maradt gyermekek védelmére irányuló eljárásokban. Az új rendeletben kiemelt

hangsúllyal szerepel a gyermekek meghallgatáshoz való jogának biztosítása, továbbfejlesztésre került a tagállamok közötti együttműködés és nagyobb hangsúlyt kap a mediáció is.



Megnyitó beszédében Bóka János európai és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkár kiemelte, hogy a gyermek legfőbb érdekének biztosítása a magyar kormányzat számára prioritást képez. Erre tekintettel az Igazságügyi Minisztérium az új rendelet kidolgozása során a gyermekek érdekeinek az eddiginél hatékonyabb védelmét tekintette elsődlegesnek, a rendelet elfogadását követően pedig kiemelt célja, hogy a tagállamok bíróságai, hatóságai az új szabályozást ennek szellemében, felkészülten, megfelelően alkalmazzák. Az Országos Bírósági Hivatallal együttműködve a konferenciával ehhez kíván fórumot biztosítani. A konferencián az Európai Unió 20 tagállamának bírái és hatósági szakemberei vettek részt. A rendezvény első napján a téma neves európai szakértői tartanak előadást az új rendeletről, a második napon pedig a résztvevők interaktív workshop-ok keretében készülhetnek fel az új szabályok alkalmazására.



EMBERKERESKEDELEMRŐL SZÓLÓ NEMZETKÖZI KONFERENCIA

Középosztálybeli családok gyermekei is bekerülnek az emberkereskedelmi hálózatok csapdájába, tehát – sokak vélekedésével szemben – nem elsősorban roma szegregációs problémáról van szó – mondta az Igazságügyi Minisztérium igazságügyi módszertani irányításért felelős helyettes államtitkára december 3-án, Budapesten.

Gellén Márton az emberkereskedelemről szóló nemzetközi konferencián hangsúlyozta, hogy a kapcsolati erőszak, a látszólag önként vállalt prostitúció és a bérkoldultatás is sokszor emberkereskedelmet takar. A futtató megveri azt, akit rabszolgaságban tart – jegyezte meg. Az emberkereskedelmi hálózatok tipikus technikája, hogy rászoktatják az alkoholra áldozataikat, és így „láthatatlan pórázon” vezetik őket. A sértettek sokszor mondják azt, hogy biztonságban



vannak, ez azonban hamis állítás, amelynek az az oka, hogy nem alakul ki áldozattudat bennük – közölte a helyettes államtitkár.

Az emberkereskedelemre mindenütt magas látencia jellemző. Statisztikai szempontból pedig az jelent gondot, hogy míg Magyarországon az emberkereskedelem egyszerre gyűjtőfogalom és konkrét büntetőjogi tényállás, addig Nyugaton inkább az előbbi – ismertette. Közölte, hogy a britek tavaly mintegy 1500 emberkereskedelem-gyanús esetet rögzítettek, de csak 20 ügyben ítétek el elkövetőket. Magyar rendőrségi statisztikák szerint 2018-ban csupán 3 emberkereskedelmi eset fordult elő, 35 sértettel, de ha az összes „hasonló területet” is figyelembe vesszük, akkor sértettek ezreiről lehet beszélni.

Több száz vádemelés történt, és az ügyek 90 százalékában elítélték az elkövetőket – mondta a helyettes államtitkár.

Gellén Márton felhívta a figyelmet arra is, hogy többféleképpen segítenek az áldozatoknak. Éjjel-nappal ingyenesen hívható például a 06 (80) 225-225-ös számon az áldozatsegítő vonal, de az Országos Kríziskezelő és Információs Telefonszolgálat is kereshető a 06 (80) 205-520-on. Az a törekvésük, hogy országos hálózattá alakítsák az áldozatsegítő központok rendszerét, és így minél több érintettnek nyújthassanak támogatást – mondta a helyettes államtitkár.



NEMZETI KIVÁLÓSÁGI JOGÁSZÖSTÖNDÍJASOK SZAKMAI NAPJA

Az Igazságügyi Minisztérium december 4-én harmadik alkalommal rendezte meg a Nemzeti Kiválósági Jogász-ösztöndíjasok Szakmai Napját. A tárca 2017 óta minden évben vendégül látja az ösztöndíjat elnyert vidéki joghallgatókat azzal a céllal, hogy bemutassák és megismertessék a hallgatókkal azt a sokszínű munkát, amely a minisztérium falai között zajlik.



A Budapestre érkezett kilencven ösztöndíjas joghallgatót Varga Judit igazságügyi miniszter köszöntötte. Varga Judit elmondta: a tárca nagyságrendileg 250 vidéki joghallgatót támogat minden szemeszterben már 2016 óta, célunk pedig, hogy megerősödjön az öt vidéki városban folyó jogászképzés, amely nagymértékben hozzájárul a vidék népességmegtartó és gazdasági erejéhez. A komplex program Trócsányi László korábbi igazságügyi miniszter kezdeményezésére jött létre, ami a jogászképzés színvonalának emelését célozza országosan.

Varga Judit előadásában hangsúlyozta, hogy a technológiai fejlődés a jogász hivatásra is hatással van, és az rengeteg kihívást tartogat a fiatal jogászok számára. Az információs társadalomban olyan fehér területek várnak felfedezésre, mint a cryptovaluták világa, a robotok és a mesterséges intelligencia jogi aspektusai, vagy a Google és a Facebook tevékenysége kapcsán a minisztériumban létrehozott munkacsoport által is vizsgált digitális szabadság kérdése – mondta az igazságügyi miniszter.

Fontosnak tartjuk, hogy a tehetséges és kiemelkedő tanulmányi és szakmai teljesítményű diákok eredményeit elismerjük és tovább ösztönözzük, így a kormány minden évben 500 millió forintot biztosít az Igazságügyi Minisztériumnak a jogászképzést támogató ösztöndíjprogramok finanszírozására, valamint kutatás- és oktatásfejlesztésre és a doktori iskolák támogatására.

A köszöntőt követően Bóka János, az Igazságügyi Minisztérium európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkára tartott előadást, amelyben európai uniós jogeseteket szemléltetett irodalmi példákon keresztül. A szakmai munka később kisebb csoportokban folytatódott, ahol a tárca munkatársai mutatták be saját szakterületüket és engedtek betekintést egy-egy munkamenetbe vagy esetbe.



Közéleti események

(2019. szeptember – 2019. december)

Együttműködési akcióttervet fogadott el a magyar és szerb igazságügyi tárca Belgrádban

2019. szeptember 24-én Bóka Jánost, az Igazságügyi Minisztérium nemzetközi és európai uniós igazságügyi együttműködésért felelős államtitkárát fogadta Nela Kuburović, Szerbia igazságügyi minisztere Belgrádban.

A megbeszélés keretében a felek áttekintették Szerbia európai uniós csatlakozási folyamatának helyzetét, és különösen az igazságszolgáltatás megerősítését szolgáló szerb alkotmánymódosítás állását. Bóka János a magyar igazságügyi tárca részéről hangsúlyozta, a magyar álláspont szerint hiteles uniós tagsági perspektívát kell kínálni Szerbiának, Magyarország számára déli szomszédunk mielőbbi csatlakozása stratégiai érdek. Felajánlotta, hogy a magyar Igazságügyi Minisztérium megosztja tapasztalatait a szerb féllel, és a csatlakozási folyamatban technikai segítséget nyújt számára. Nela Kuburović szerb igazságügyi miniszter bemutatta a kisebbségi jogok érvényesítése terén tett erőfeszítéseket, különös figyelemmel az arányos kisebbségi részvétel biztosítására az igazságszolgáltatásban és a jogászai szakmák terén.

A megbeszélésen a magyar fél felvetette az 1968-ban megkötött, majd 1986-ban módosított és máig hatályban lévő kölcsönös és a határon átnyúló polgári ügyekben is alkalmazandó jogsegélyegyezmény felülvizsgálatának lehetőségét. Az egyezmény Magyarország egyik leggyakrabban alkalmazott kétoldalú megállapodása, ugyanakkor az eltelt idő során a szerződő felek helyzete és a nemzetközi jogi környezet is jelentősen megváltozott. Az új megállapodás megkötése nemcsak az európai uniós joggal való összhang megteremtése szempontjából fontos, de egyszerűsítene a számos polgár életét közvetlenül érintő kétoldalú ügyeket és hozzájárulna az igazságszolgáltatási eljárások modernizációjához is. A szerb fél kifejezte nyitottságát a megállapodás felülvizsgálatára.

Végül a 2015-ben megkötött, a két Igazságügyi Minisztérium európai integrációs együttműködési megállapodása alapján Bóka János államtitkár és Čedomir Backović miniszterhelyettes aláírták az együttműködés 2020 júniusáig végrehajtandó lépéseinek akcióttervét. Az akcióttervben az Emberi Jogok Európai Bíróságának, valamint az Európai Unió Bíróságának ítéleteivel, a bilaterális és multilaterális igazságügyi együttműködéssel, továbbá az Európa Tanács Igazságszolgáltatás Hatékonyságának Vizsgálatával Foglalkozó Bizottsága működésével kapcsolatos szakértői konzultációk szerepelnek. A programokra Magyarországon, illetve Szerbiában felváltva kerül sor.

(2019. szeptember 24.)

A globális technológiai cégek vizsgálatára van szükség

XXI. század egyik legnagyobb kihívása annak a változásnak a jogi lekövetése, amely csaknem húsz éve zajlik körülöttünk – jelentette ki az igazságügyi miniszter október 10-én, Zala-karoson.

Varga Judit a 43. Jogász Vándorgyűlésen azt mondta: a hatalmas techcégek „elképesztő mennyiségű adatot tudnak rólunk”, hiszen az életünk egy általuk irányított online térben zajlik. Éppen ezért fontos feladat a globális technológiai cégek alapos vizsgálata, amelyek mára „olyan gazdasági és informális hatalomra tettek szert, amelyekhez hasonlóra néhány évtizeddel ezelőtt csak államok lettek volna képesek” – tette hozzá. Kifejtette: az Alaptörvény védi a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül. Az Alkotmánybíróság pedig már 1992-ben megfogalmazott véleményében azt írta, az alkotmány a szabad kommunikációt biztosítja, és nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga, vagyis minden véleménynek helye van. „Ha egy állam úgy válogatna a vélemények között, amint azt ma a technológiai óriások megteszik, mindenki cenzúrát kiáltana” – mondta Varga Judit. Hozzátette, hogy nem a gyalázkodó, az emberi méltóságot és a közösségek méltóságát sértő tartalmakat szeretnék megvédeni; az Alaptörvény is kimondja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása nem irányulhat mások megsértésére. „Nem kevesebbért küzdünk, mint azért, hogy a techóriások se alakíthassanak ki véleménymonopóliumot, tartsák tisztelben a szólásszabadságot, és a vélemények között ne ideológiai alapon válogassanak” – közölte.

Varga Judit szólt arról is, hogy az Igazságügyi Minisztérium új feladatkörként az európai uniós politikák összehangolásával is foglalkozik. Azáltal, hogy az igazságügyi tárcához tartozik a klasszikus igazságügy és az európai ügyek, a miniszternek „Magyarország ügyvédjeként” is helyt kell állnia, ha arról van szó, hogy az ország közjogi és anyagi érdekeit érvényre juttassa az uniós intézményekben – tette hozzá. Kiemelte: „kötelességünk fellépni azért”, hogy az Európai Unió szervei ugyanazzal a lelkesedéssel és alapos-sággal kérjék számon a jogállamiság elvének érvényre jutását nemcsak minden tagállamban, de saját intézményeik esetében is. A Trócsányi László biztosi jelölésével kapcsolatban folytatott eljárás során „nem a jogszabályok betartásával járt el” a testület, nem politikai döntést kellett volna hoznia – jelentette ki Varga Judit.

Az igazságügyi miniszter beszélt arról is, hogy hivatali elődei alatt megvalósult a jogrendszer teljes megújítása, elkészült az Alaptörvény, valamint az államszervezetet megújító törvények és a két nagy anyagi jogi kódex: a Polgári Törvénykönyv és a Büntető Törvénykönyv. Emellett az Országgyűlés

elfogadta az eljárásjogi kódexeket, megújult a polgári perrendtartás, a közigazgatási perrendtartás és a büntetőeljárás, valamint új törvény készült a választottbíráskodásról és a nemzetközi magánjogról is. „Ne gondolja senki, hogy a nagy kodifikációk befejezésével munka nélkül maradt volna a minisztérium” – mondta, hozzátéve: a kódexek hatályosulását folyamatosan vizsgálják, és gyűjtik a gyakorlati tapasztalatokat. Az utólagos hatásvizsgálat mellett a nagy kódexekhez hasonló jelentős feladat lesz Magyarország jogi versenyképességének növelése érdekében a fizetésképtelenségi eljárás megújítása – jelezte Varga Judit.

(2019. október 10.)

Gyümölcsöző a magyar–francia jogi együttműködés

A sok évszázados magyar–francia kapcsolatokon belül különösen gyümölcsöző az igazságügyi együttműködés – mondta Varga Judit igazságügyi miniszter a Francia–Magyar Jogi Napok elnevezésű rendezvény megnyitóján Budapesten október 11-én. A miniszter kiemelte a kölcsönös megértés és együttműködés fontosságát, ami elengedhetetlen a jogharmonizációhoz. Varga Judit megjegyezte, hogy az Igazságügyi Minisztérium háttérintézményeként létrejött Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet is a pénteki rendezvény témájához hasonló területen tevékenykedik.

Gyarmathy Judit, az Országos Bírósági Hivatal elnökhelyettese felszólalásában méltatta a magas szintű és eredményes magyar–francia bírósági kapcsolatokat. A Budapesti Francia Intézetben rendezett egész napos Francia–Magyar Jogi Napokon magyar és francia bírák, ügyészek és jogtudósok tartanak előadásokat többek között az egységes nemzeti és uniós joggyakorlat, a versenyjog, a nyomozás és az alternatív vitarendezési eljárások témakörében.

(2019. október 11.)

Egyezmények aláírása Marokkóval

Varga Judit igazságügyi miniszter és Mohamed Benabdelkader, a Marokkói Királyság igazságügyi minisztere 2019. október 21-én Marrákesben aláírták a kiadatási és az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezményeket. A két egyezmény aláírását több évre visszamenő, szoros együttműködés, egyetértési megállapodás és cselekvési terv aláírása előzte meg. A mai napon létrejött kiadatási egyezmény olyan kötelezettséget keletkeztet a két ország között, amely elősegíti a nemzetközi bűnözés elleni hatékonyabb fellépést. Az aláírt megállapodás lehetővé teszi, hogy a Magyarországon körözött, és Marokkóban tartózkodó bűnözőket kiadja Marokkó, illetve megakadályozza, hogy az onnan szökött bűnözők menedékre leljenek hazánkban.

Az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezmény biztosítja annak a lehetőségét, hogy a Magyarországon elítélt, marokkói állampolgárságú bűnelkövetők, illetve a Marokkóban bíróság elé állított, magyar állampolgárságú elítéltek a büntetést

saját hazájukban töltsék le, elősegítve ezzel az elítélteknek a társadalomba való visszailleszkedését.

(2019. október 21.)

Kihirdették az Alkotmánybírósági Szimulációs Verseny eredményét

Az Alkotmánybíróság és az Igazságügyi Minisztérium közötti együttműködés keretében került megszervezésre az országos Alkotmánybírósági Szimulációs Verseny, mely az Alkotmánybíróság teljes ülési tárgyalótermében zajlott a nyolc magyarországi jogi kar egy-egy csapatának részvételével. A szimulációs ülést dr. Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke vezette, részt vettek továbbá dr. Bitskey Botond főtktár és dr. Szalay Péter alkotmánybíró is. Az eredményhirdetésen az Igazságügyi Minisztériumot dr. Völner Pál miniszterhelyettes képviselte. Hangsúlyozta, az Alkotmánybíróság és az Igazságügyi Minisztérium közötti együttműködési megállapodás ez év márciusában azzal a szándékkal került aláírásra, hogy hosszú távon hagyomány válhasson ebből a rendezvényből.

A Minisztérium számára kiemelkedően fontos a jogászképzés támogatása és színvonalának emelése, amely a vidéki jogászösztöndíjakon, az országos kutatási és oktatásfejlesztési programokon, a doktori iskolák támogatásán, illetve a tehetséggondozó rendezvényein keresztül valósul meg – tette hozzá. Az Alkotmánybíróság ülésének szimulációja keretében a versenyben részt vevő jogi karokról delegált joghallgató „bírák” és az Alkotmánybíróság tagjai tárgyalnak meg egy, az Alkotmánybíróság által kidolgozott megoldandó jogesetet, amely egy befogadott valódi alkotmányjogi panaszindítvány tárgyában született határozat tervezetének előkészítése és megvitatása. A teljes ülési szimulációs tárgyalást írásbeli anyagok, észrevételek készítése és köröztetése előzte meg az egyes csapatok között az Alkotmánybíróság eljárásrendje szerint.

(2019. november 7.)

Együttműködési megállapodást írt alá az Igazságügyi Minisztérium és az Oroszországi Föderáció legfőbb ügyésze

Varga Judit igazságügyi miniszter november 13-án fogadta Jurij Csajka-t, az Oroszországi Föderáció legfőbb ügyészét és delegációját, akivel kétoldalú találkozó keretében együttműködési megállapodást írtak alá Budapesten. Mindkét fél megerősítette, hogy országaink között a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés hosszú időre tekint vissza, mindkét ország elkötelezett a határon átnyúló és szervezett bűnözés elleni küzdelem mellett. A megállapodás megerősíti, hogy a felek együttműködnek a kiadatás és kölcsönös jogsegély területén. Ezen kívül a felek megegyeztek a tudományos-kutatási tevékenység mindkét felet érintő kérdéseiben és vállalták az IM és az orosz Legfőbb Ügyészi Hivatal szervei közötti szakmai képzések megszervezését.

A megállapodás nem minősül nemzetközi szerződésnek, nem keletkeztet jogokat és kötelezettségeket. A szándéknyilatkozat alapján a magyar és orosz hatóságok folytatják a már eddig is jól működő egyeztetéseket, szakértőket küldhetnek tanulmányútra egymás hatóságaihoz, tájékoztatják egymást a jó gyakorlatokról és tapasztalatot cserélnek a nemzetközi együttműködés gyakorlati megvalósításáról. A találkozóan a felek érintettek aktuális európai ügyeket is mint a migráció, amellyel kapcsolatban az orosz fél elismerően nyilatkozott a magyar álláspontról és gyakorlatról, szemben az Európai Unió sokszor az emberek akaratától elhatárolódó ügykezelésével.

(2019. november 13.)

Magyarország számára elfogadhatatlan a kohéziós pénzek nagyarányú megvágása

Magyarország számára elfogadhatatlan a kohéziós pénzek tervezett nagyarányú megvágása, ugyanis az egyelőre kevésbé jól teljesítő uniós tagországok megerősödésével egész Európa gazdasága sikeresebb lesz – jelentette ki az igazságügyi miniszter Hágában november 14-én. Varga Judit tájékoztatása szerint a hét elején Párizsban, valamint a november 14-ei, Hágában tett látogatása során is világossá tette, hogy kohéziós pénzek kölcsönös előnyökkel járnak. Fontosnak nevezte, hogy a domináns, nettó befizető országok megismerjék, megértsék és saját érdekükben is elfogadják, hogy a kohéziós politika erős maradjon – mondta az igazságügyi miniszter. „Fontos olvasni a számok között is. A tagországi befizetéseket vizsgálva Magyarország több nettó-befizető állammal szemben a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) arányában több terhet visel” – mondta a miniszter.

A kohéziós támogatások feltételekhez kötésével összefüggésben azt mondta, az Európai Uniónak számos eszköze van arra, hogy pénzügyi fegyelmet követeljen meg a költségvetési pénzek tagállami költése során. Ezért fontos, hogy a jogállamisági kritériumok ezen eszközök megalkotásánál is érvényesüljenek. Magyarország számára azonban elfogadhatatlan az, hogy a tervezet szövege nem ezt tükrözi – húzta alá. Tájékoztatása szerint a Ferdinand Grapperhaus holland igazságügyi és biztonsági miniszterrel, valamint a Stef Blok külügyminiszterrel folytatott megbeszéléseken rámutatott, hogy a kohéziós pénzek közvetlen kifizetésénél hatalmas földrajzi aránytalanság van. Az újonnan csatlakozott tagállamok eddig csak 5 százalékban részesedtek a büdzből, amelyen mindenképpen javítani kell. Fontos, hogy a gazdasági olló ne nyíljon tovább, hanem egyensúlyt lehessen teremteni a tagállamok között – szögezte le. Varga Judit elmondta azt is, hogy a megbeszélések során holland kollégáival egyetértettek abban, hogy a jogállamiság kevesebb politikai figyelmet és több jogi elemzést igényelne. Ezért az Európai Uniónak az igazságügyi minisztereket tömörítő tanácsában jobb helye lenne az arról jelenleg tartó diskurzusnak. Magyarország nem tud támogatni egy olyan jogállamisági mechanizmust, amely elveszítené kormányközi jellegét és újabb politikai nyomásgyakorlásra alkalmas eszközt adna az Európai Bizottság kezébe – tette hozzá az igazságügyi miniszter.

(2019. november 14.)

A kormány három részletben emeli a bírák és az ügyészek illetményét

A kormány három részletben emeli a bírák és az ügyészek illetményét: január 1-jétől a bírák átlagosan 32 százalékos, az ügyészek 21 százalékos illetményemelésben részesülnek, majd 2021-ben és 2022-ben 12, illetve 13 százalékos emelésben – jelentette be Varga Judit igazságügyi miniszter szerdán Budapesten, sajtótájékoztatón. A miniszter jelezte, a parlament igazságügyi bizottságát kéri fel az erről szóló módosító javaslat benyújtására. Közölte: az EU második legrosszabbul fizetett bírái a magyar bírók, legutóbb 2004-ben volt átfogó illetményrendezés az igazságügyi területen; 2016-tól három ütemben, kis mértékben nőtt a bírák illetménye, az ügyészeknél pedig 2018-ban volt pótlékrendezés. Varga Judit felidézte: miniszteri kinevezésekor ígéretet tett az igazságügyi dolgozók illetményének rendezésére, most a jól teljesítő gazdaságnak köszönhetően ez megtörténhet. A tárcavezető kiemelte: 2020-tól átlagosan 32, illetve 21 százalékos illetményemeléssel „egy szintre hozzák” a bírák és ügyészek fizetését, majd 2021-ben és 2022-ben együtt emelik tovább.

Az Igazságügyi Minisztérium tájékoztatása szerint a döntés közel háromezer bírát és kétezer ügyészt érint. A bírák illetményemelése 2020-ban 9,5 milliárd forintot tesz ki, az ügyészeké pedig 4,5 milliárdot. Az előbbiből az OBH 3 milliárdot, az utóbbiból az ügyészség 1,5 milliárdot biztosít, a fennmaradó összeg pedig a központi költségvetést terheli.

(2019. november 20.)

Bóka János Brüsszelben tárgyalt

Bóka János európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkár vett részt a Bel- és Igazságügyi Tanács 2019. december 3-i ülésén Brüsszelben. Magyar szempontból kiemelt fontosságú, hogy a miniszterek tanácsi következtetéseket fogadtak el a bűncselekmények áldozatainak biztosított jogok jövője kapcsán, amely többek között uniós stratégia kialakítását vetíti elő. A miniszteri eszmecsere során Bóka János tájékoztatta a Tanácsot, hogy Magyarországon jelenleg folyamatban van az áldozatsegítési rendszer fejlesztése. A cél egy teljes körű nemzeti hálózat kiépítése új áldozatsegítő központok megnyitásával, amely nagyban elősegíti majd az áldozatvédelmi szolgáltatásokhoz, valamint a releváns információkhoz való hozzáférést. Az államtitkár utalt arra, hogy Magyarország vezető szerepet töltött be az Áldozati Jogok Európai Hálózatának (European Network of Victims Rights – ENVR) újjászervezésében. Támogatjuk az ENVR szerepének megerősítését is, ugyanis a hálózat fórumot nyújt az áldozati jogokkal foglalkozó szakemberek számára az együttműködés mélyítéséhez és a legjobb gyakorlatok megosztásához.

A miniszterek munkaebéd keretében vitatták meg a Bel- és Igazságügyi Tanács lehetséges szerepét az Európai Bizottság tervezett új jogállamisági ciklusával összefüggésben. A jogállamisági ciklusban a Bizottság évente értékelni kívánja a jogállamiság helyzetét a tagállamokban, e mechanizmus részletei azonban még tisztázatlanok és vitatottak. Bóka János államtitkár ezzel összefüggésben úgy érvelt, nem

vitatjuk, hogy az igazságügyi miniszterek is tarthatnak a hatáskörükbe tartozó, jogállamiságot érintő kérdésekben szakmai vitákat, ilyenek szervezése azonban nem vezethet sem tartalmi, sem eljárásjogi szempontból duplikációhoz. Idő előttinek tartjuk ugyanakkor, hogy a Bizottság még nem kidolgozott jogállamisági ciklusával összekapcsoljuk az Igazságügyi Tanácsok tematikus szakmai vitáit. Magyarország hasonló megfontolásoktól vezérelve nem tudta támogatni 2019. november 19-én a 2014-es, konszenzuson alapuló, tematikus tanácsi jogállamisági párbeszédnek a Bizottság éves jelentésén alapuló jogállamisági helyzetértékelésé történő átalakítását. Meggyőződésünk ugyanis, hogy a Bizottság jövőbeni jogállamisági ciklusára épülő bármilyen kezdeményezés feltétele a Magyarország és a Bizottság közötti politikai bizalom újrakiépítése.

A tanácsülésen sikerült konszenzusra jutni a polgári jogi ügyekben a bizonyítékok másik tagállamból való beszerzésére, illetve az eljárásokkal összefüggő iratok kézbesítésére irányuló jogsegélyről szóló javaslatok tekintetében. A javaslatok hozzájárulnak az eljárások hatékonyabbá tételéhez és gyorsabb lefolytatásához, elsősorban a tagállamok bíróságai közötti elektronikus kommunikáció erősítésével. Magyarország álláspontja szerint e javaslatok kiegyensúlyozott kompromisszum eredményeit tükrözik, aminek köszönhetően a vonatkozó rendeletek pozitív irányban fognak változni. Hazánk nagy jelentőséget tulajdonít a digitális megoldások igazságügy területén való meghonosításának.

A miniszterek eszmecserét folytattak a polgári igazságügyi együttműködés jövőjéről, iránymutatásaikat tanácsi következtetésekben is rögzítették. Hazánk álláspontja szerint a közeljövőben elsősorban a létező uniós normák hatékony végrehajtására és implementálására kell koncentrálni. A hatályos uniós normák komplexitása komoly kihívás elé állítja a jogalkalmazókat, ezért minden eszközt meg kell ragadni a munkájuk megkönnyítése érdekében. Az új jogalkotási kezdeményezések kapcsán azok nyilvánvaló hozzáadott értékét, és az állampolgárok, illetve vállalkozások szempontjából kimutatható valódi szükségességét kell szem előtt tartani.

(2019. december 3.)

A meghallgatás egy kívülről irányított kérdésekből álló eljárás

A magyar jogállamiság helyzetével foglalkozó európai uniós tanácsi meghallgatás egy kívülről irányított

kérdésekből álló eljárás, amelynek keddi ülése folyamán bebizonyosodott, hogy bizonyos érdekcsoportok meg akarják osztani a tagállamok közötti egységet – jelentette ki Varga Judit igazságügyi miniszter Brüsszelben december 10-én.

Az Általános Ügyek Tanácsában a Magyarországgal szemben indított, 7-es cikk szerinti eljárásról folytatott meghallgatást követően Palkovics László innovációs és technológiai miniszterrel és Kovács Zoltánnal, a Miniszterelnöki Kabinetiroda nemzetközi kommunikációért és kapcsolatokért felelős államtitkárával közösen tartott sajtótájékoztatóján, magyar újságíróknak nyilatkozva Varga Judit azt mondta: Európát felosztották jó és rossz tagállamokra. Bizonyos erők pedig meg akarják büntetni azokat az országokat, amelyek nemet mondanak az „európai fősodor” hangoztatott álláspontjára – tette hozzá. Bebizonyosodott, ha az unió a jogállamiságot féltene, akkor az eljárást már rég le lehetett volna zárni, hiszen a magyar delegáció minden kérdésre kimerítő válaszokat adott – hangoztatta a miniszter. Elmondta azt is, hogy a meghallgatáson a kérdezők száma azt mutatja, hogy egyre alacsonyabb az érdeklődés a boszorkányüldözésnek nevezhető politikailag motivált eljárás iránt. Mivel az eljárásnak nincs értelme, az ülésen azt javasolta kollégáinak, hogy térjenek vissza arra a korábbi, Belgium és Németország ajánlotta javaslatra, amely kölcsönös tiszteleten alapuló, kormányközi egyeztetéseket javasol mindenfajta jogállamisággal összefüggő aggály felvetődése esetén.

Magyarország elutasítja a megbeszélések kioktató stílusát. Bármifajta eljárás folyamán csak egymást kölcsönösen tisztelő nemzetek vitájáról lehet szó – húzta alá az igazságügyi miniszter. Palkovics László a sajtótájékoztatót az hangsúlyozta, hogy a meghallgatáson sem a magyar felsőoktatás, sem a magyar kutatási tevékenység nem érdekelte a kérdezőket. Szavai szerint mindez azt bizonyítja, hogy „egy jogi eljárás tanúi vagyunk”. Az időről időre feltett kérdések nem viszi előre a megbeszélést, ezért lassan el kell dönteni, hogy van-e még értelme foglalkozni az ügygel – mondta. Azok, akik korábban aggodalmukat fejezték ki a magyar tudomány szabadsága miatt, már nem kérdeznek ilyeneket, hiszen meggyőződhetek arról, hogy az nincs veszélyben. Ha az ügyben bizalom mutatkozna a tagállamok között, és nem a sajtóban megjelentek vagy álhírek alapján próbálnának párbeszédet folytatni, előrehaladást lehetne elérni, de ez a meghallgatás alapján nem érdeke senkinek sem – tette hozzá a miniszter.

(2019. december 10.)

*** A Közéleti hírek rovat zárása: 2019. december 10. ***

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

(2019. szeptember 16. – 2019. december 10.)

KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK

- **2019. évi LXXIV. törvény** „A terrorizmushoz vezető radikalizáció megelőzése: regionális politikai válaszok és kockázatcsökkentés” című regionális konferenciáról szóló, levélváltás útján létrejövő megállapodás kihirdetéséről
- **2019. évi LXXV. törvény** a Genfben, 1949. év szeptember hó 19. napján kelt közúti közlekedési Egyezmény, a Genfben, 1949. év szeptember hó 19-én kelt közúti jelzésekre vonatkozó Jegyzőkönyv, a Genfben, 1950. év szeptember hó 16-án kelt, az 1949. szeptember hó 19-én Genfben aláírt közúti közlekedésre vonatkozó Egyezményt és a közúti jelzésekre vonatkozó Jegyzőkönyvet kiegészítő európai Megállapodás, a Genfben, 1955. év december hó 16-án kelt, az 1949. évi közúti közlekedésre vonatkozó Egyezményt és az 1949. évi közúti jelzésekre vonatkozó Jegyzőkönyvet kiegészítő, az 1950. szeptember 16-án kötött európai Megállapodás módosítása tárgyában létrejött, a közúti munkálatok jelzéséről szóló Megállapodás, valamint a Genfben, 1957. év december hó 13. napján kelt, az útjelzésekre vonatkozó európai Egyezmény kihirdetéséről
- **2019. évi LXXVI. törvény** a Magyarország Kormánya és Georgia Kormánya között a katasztrófák esetén történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló egyezmény kihirdetéséről
- **2019. évi LXXVII. törvény** a Magyarország Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya között a Magyarországon és a Szerb Köztársaságban kiállított, államilag elismert bizonyítványok és oklevelek, továbbá a tudományos fokozatot tanúsító okiratok kölcsönös elismeréséről szóló Egyezmény kihirdetéséről
- **2019. évi LXXVIII. törvény** a magyar–szlovén államhatár új, 2018. évi határokmányainak kihirdetéséről
- **2019. évi LXXIX. törvény** a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény végrehajtásáról
- **2019. évi LXXX. törvény** a szakképzésről

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI RENDELETEK

- **25/2019. (X. 30.) IM rendelet** a bünyügyi nyilvántartási rendszer egyes nyilvántartásai részére történő adatközlés szabályairól szóló 20/2009. (VI. 19.) IRM rendelet módosításáról
- **26/2019. (XI. 14.) IM rendelet** a központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásának szabályairól szóló 6/2018. (II. 28.) IM rendelet módosításáról

KORMÁNYHATÁROZATOK

- **1645/2019. (XI. 19.) Korm. határozat** az áldozatsegítés rendszerének fejlesztéséről

*** A rovat zárása: 2019. december 11. ***

