

# FONTES IURIS

Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata | 6. 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., Németh Balázs 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. Hódos Dániel, Dr. Hajas Barnabás, Dr. Scholz Evelin, Dr. Bóka János, Dr. Gyimesi Tamás Ferenc

Címlapfotó: Guerini-Temesi Melinda

2020. évi éves előfizetési díj: 6000 Ft.

ISSN 2416-2159

# Tartalom

## Bevezető

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

## Kiemelt tanulmány

<i>Élő Károly – Péter-Delbó Márta</i> A közjegyzői fegyelmi eljárások szabályozásának aktuális kérdései .....	5
--	---

## Tanulmányok

### Közjog

<i>Szaniszló Krisztián</i> A közhatalmat gyakorló mint alkotmányjogi panaszos .....	10
--	----

### Büntetőjog

<i>Jancsó Gábor</i> Az új Büntetőeljárás törvény első novellája: a nyomozást érintő változások II. ....	23
--	----

### Magánjog

<i>Végyvári Zsuzsanna</i> A GDPR és az Infotv. alkalmazásának elhatárolása a jogalkalmazói, így különösen az igazságügyi szakértői adatkezelés során .....	34
---	----

### Európai és nemzetközi jog

<i>Bencze Kata – Tallódi Zoltán</i> Magyar elnökség az Európa Tanács Miniszteri Bizottságában – felkészülés és prioritások .....	41
---	----

<b>Jogértelmezés .....</b>	<b>48</b>
----------------------------	-----------

## Hírek, események

Közéleti események .....	51
Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok .....	57

# Miniszteri beköszöntő



Köszöntöm a *Fontes Iuris* olvasóit a folyóirat 2020. évi utolsó számának lapjain! A folyóirat megjelenésének időpontjában már javában folynak a karácsonyi előkészületek. Mindennapjainkat azonban mégsem a felhőtlen készülődés és az elcsendesülés, hanem a világjárvány okozta nehézségek határozzák meg. Az orvosok, az ápolók, a rendőrök, az államigazgatásban vagy éppen a kereskedelemben dolgozók jelenleg is megfeszített küzdelmet folytatnak az emberi élet megóvása és a gazdaság működésének fenntartása érdekében.

A védekezés sikerességéhez és ezen célok eléréséhez pedig arra van szükség, hogy elfogadjunk bizonyos korlátozásokat. A november 11-én bevezetett, és a jelen állapot szerint 2021. január 11-ig meghosszabbított kijárási tilalom, továbbá a veszélyhelyzethez kapcsolódó egyéb korlátozó intézkedések így nem is annyira a megszokott életvitelünket érintő szigorításokról, hanem inkább az együttérzés és a szolidaritás tanúsításáról szólnak a sérülékenyebb, a fertőzésnek jobban kitett honfitársainkkal szemben. Hiszen az élet és az egészség minden egyéb szabadságunk élvezetének feltétele. A járvány elleni küzdelem másik célja, hogy az élet és benne az alkotómunka ne álljon meg. A mostani lapszám is ezt a törekvést tükrözi, amikor bemutatja azokat a témákat, amelyekben és amelyekről az igazságügyi tárca, annak munkatársai gondolkodnak és alkotnak.

A kiemelt tanulmányt ezúttal az Élő Károly és Péter-Delbó Márta alkotta szerzőpáros jegyzi *A közjegyzői fegyelmi eljárások szabályozásának aktuális kérdései* címmel. A közjegyzők a jogász hivatásrendek egyik legkülönlegesebbike. Egyrészt közhatalmi jogosítványokkal rendelkeznek, amely a bírakkal teszi őket rokonná; másrészt a magánjogi viszonyok széles körének alakításában is nagy szerep hárul rájuk, miközben bizonyos korlátok között maguk is piaci szereplőknek tekinthetők – ez utóbbi tekintetben az ügyvédekhez hasonlóak. A közjegyzői intézmény folyamatos reform tárgya volt az utóbbi években. Reformigényt támaszt a belső magyar jogfejlődés, ideértve az Alkotmánybíróság vonatkozó, közelmúltbéli eset-jogát; de ugyanígy az uniós joggal való együttélés is. Elég arra a körülményre gondolni, hogy az Európai Unió Bírósága – a magyar jogfelfogástól eltérően – a közjegyzői intézménynek nem tulajdonít közhatalmi jelleget. A cikk ezen a témán belül – címéhez híven – a fegyelmi eljárások eljárásjogi és szervezeti kereteiben bekövetkezett és elképzelhető változásokat vizsgálja. Talán nem túlzás azt állítani, hogy a közjegyzők iránti közbizalom nélkül a magyar igazságszolgáltatás egésze iránti bizalom sem képzelhető el – indokolt tehát a kiemelt figyelem.

A közjogi rovatban Szaniszló Krisztián jelentkezik komoly terjedelmű és izgalmas tanulmánnyal, amelynek témája

az Alkotmánybíróságról szóló törvény (Abtv.) legutóbbi, 2019-es módosítása. Mint ismeretes, a módosítás a közhatalmat gyakorlók bizonyos köre számára is lehetővé teszi, hogy bizonyos esetekben alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhassanak. Egyebek között választ kapunk arra a kérdésre, mely közigazgatási szervek, állami vagy önkormányzati intézmények minősíthetők az Abtv. szerint „közhatalmat gyakorló indítványozónak”, illetve melyek azok a jogosítványaik, vagy még inkább hatásköreik, amelyeknek sérelme megalapozhatja az általuk benyújtott alkotmányjogi panasz befogadhatóságát. A szerző a teoretikus elemzést követően egy friss alkotmánybíróági határozatot is bemutat, amelynek révén megértjük, hogyan működhet ez az újítás a gyakorlatban, és milyen ügyekben, milyen terjedelemben láthatunk majd a jövőben közhatalmat gyakorló szervezetet az Alkotmánybíróság előtt panaszosként fellépni. Külön érdekessége a tanulmánynak, hogy témáját a közelmúlt közjogtörténeti összefüggésében tárgyalja. Felidézi a hosszú átmenetet. A rendszerváltozás utáni Magyarországon olyan alkotmánybíróági modellt választottak, amelyben az elvont normakontroll dominanciája érvényesült. Ez betöltötte küldetését, amennyiben kulcsszerepet játszott a közjogi rendszerváltozásban, a korábbi örökölt, de az átmeneti, demokratikus alkotmánnyal immár ellentétes jogszabályok kigyomlálása által. Az Alaptörvény és az ennek nyomán elfogadott új Abtv. az átmenetet lezártak nyilvánítva új korszakot nyitott: az alkotmánybíráskodásban immár az egyedi ügyekben történő konkrét normakontroll és az alaptörvény-ellenesnek vélelmezett bírói döntések felülvizsgálata kerül túlsúlyba. A jogfejlődés ezen a nyomvonalon haladt tovább, és jutott el annak biztosításáig, hogy az Alkotmánybíróság állami intézményektől származó alkotmányjogi panaszokat is befogadhasson. Ez nyilvánvaló elmozdulás attól a klasszikusnak tekinthető felfogástól, amelyben az Alkotmánybíróság küldetése nagyrészt az egyén vagy a magánjogi alanyok védelme a közhatalommal szemben, amennyiben ez utóbbi alkotmányt sért akár jogalkotói, akár jogalkalmazói minőségében. A szerző azonban kimutatja, hogy peres félként az állami szerv közhatalmi státuszától és jogosítványaitól megfosztva áll a bíróság elé, és így a fegyveregyenlőség őt is megilleti. Mindez természetesen nem megy – nem is mehet – az Alkotmánybíróságnak az egyéni alkotmányos jogok védelmében játszott szerepe rovására.

Jancsó Gábor folytatja az új büntetőeljárás törvény első, a nyomozás szakaszát érintő novellájának bemutatását. Előző lapszámunkban publikált cikkében elsősorban a gyanúsított jogállását érintő változásokkal, pontosításokkal foglalkozott.

A vizsgálódást most kiterjeszti a novella több más, a nyomozati szakra vonatkozó elemére is, különös tekintettel a védő kirendelésével, az ún. Barnahus-módszer alkalmazásával, a leplezett eszközök használatával, valamint a jegyzőkönyv hitelesítésével kapcsolatos szabályokra. E kérdések közül némelyek klasszikus problémának tekinthetők, amelyek jó ideje a társadalom és a jogalkotó figyelmét élvezik. Hogyan biztosítható például, hogy a kirendelt védő valóban érdemben képviselje a terheltet az eljárás minden szakaszában, és ne csak kipipálható legyen a jelenléte? A magyar büntető eljárásjog folyamatosan tökéletesíti ezt a jogállam szempontjából esszenciális jogintézményt. A Barnahus módszer mint elnevezés alighanem sok olvasónk számára ismeretlen, bár a törekvés, a mögöttes jogpolitikai cél ismert. Lényege, hogy fokozott védelemben részesítse a kiskorú sértetteket és áldozatokat a büntetőeljárás során, akár fizikai elkülönítésük révén is. A *barnahus* (gyerekház) izlandi kifejezés is erre utal, hisz ezt a megoldást ott, tehát egy skandináv állam jogrendjében alkalmazták először. A magyar büntetőeljárás is következetesen, folyamatosan veszi át és fejleszti ki azokat a megoldásokat, amelyekkel a kiskorúak retraumatizációja megakadályozható. Laikusok számára is ugyancsak izgalmas fejezet a titkosszolgálati vagy azzal rokon eszközök alkalmazása a büntetőeljárásban. Itt is arról van szó, hogy különböző értékek és érdekek között kell az egyensúlyt keresni, elfogadva, hogy végleg soha meg nem találhatjuk. (Kierkegaard írta, hogy az ember nem birtokolhatja az igazságot, viszont kötelessége az igazság keresése. Ez a jog világára fokozottan érvényes.) Nemcsak a védett tanú, hanem akár a fedett nyomozó védelme és az eljárás sikere is konfliktusba kerülhet egymással, és akkor még nem beszélünk a terheltet védő garanciák érvényesüléséről. Végezetül a jegyzőkönyv hitelességének kérdésköre is folytonosan a jogalkotó napirendjén szerepel, hiszen a rohamosan fejlődő informatika az igazságszolgáltatás újabb és újabb területeit hódítja meg, egyelőre inkább az eljárásjogban. (Sokak szerint ez legyen a folyamat netovábbja is.)

A magánjogot Végvári Zsuzsa képviseli A *GDPR és az Infotv. alkalmazhatósága az igazságügyi szakértői adatkezelés során* c. tanulmányával. Az írás – a szerző szándéka szerint – főként a különböző eljárásokban közreműködő, a tényállás elbírálását segítő, jogi végzettséggel általában nem rendelkező igazságügyi szakértők számára lehet hasznos, amennyiben segíteni kívánja őket abban, hogy munkájuk során az óhatatlanul szükséges adatkezelési tevékenységet az Infotv. vagy a GDPR szabályai szerint végezhessek. A *Fontes Iuris* ismételen határterületre kalauzolja ezzel az olvasót. Az adatvédelem életünk részévé vált, de még talán nem része eléggé kultúránknak, sőt, jogi kultúránknak sem. A kihívás abban áll, hogy olyan rendkívül bonyolult joganyagot kell alkalmazni, amelyhez képest szinte mindenki, így a legtöbbször egész más területen mozgó igazságügyi szakértők is laikusnak számítanak. Ez a kiváló tanulmány segíti az eligazodást.

Hazánk a volt szovjet blokk államai közül elsőként, harminc éve csatlakozott az Európa Tanácshoz. Talán ezért is tarthat különös figyelemre számot az európai és nemzetközi rovatban megjelenő cikk Bencze Kata és Tallódi Zoltán tollából. Tárgyuk nem más, mint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának magyar elnöksége, amelyre 2021 májusa és novemberé között kerül majd sor. Az Európa Tanács a páneurópai eszme jegyében fogant legpatinásabb intézmény. Megalakulása annak jele volt, hogy Európa népei a II. világháborúból és a holokausztból levonták azt a tanulságot, amelyet elmulasztottak levonni az első világégésből: minden különbözőség ellenére, vagy éppen ezek miatt sorsközösségben vagyunk, és a földrész békéjének tartós biztosítása mindennél fontosabb európai, sőt, egyetemes érdek: Európa két háborúját exportálta a világba, eljött az idő, hogy világháború helyett a világbéke központjává váljon. Ez pedig úgy lehetséges, hogy számba veszi a közös európai értékeket és intézményekkel garantálja ezek érvényesülését, úgymint a demokratikus jogállam, az emberi jogok, köztük a nemzeti kisebbségi jogok védelmét. Az Európa Tanácsot a szabad világhoz tartozó nyugat-európai nemzetek alapították. A vasfüggöny leomlása után azonban Churchill, De Gaulle és II. János Pál pápa tágabb, nagylelkűbb Európa képét kezdte el tükrözni a szervezet tagsága, amely így az Atlanti-óceántól az Urálig és a Kaukázusig terjed, magában egyesítve egyébként katonai konfliktusban álló nemzeteket is. Ez volt Antall József ideálja is, aki e szavakkal köszöntötte az Országházban az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlését, amely 1992. június 30-án először ülésezett a volt vasfüggönytől keletre:

*„Ma az a kérdés vetődik fel előttünk, hogy mit is kezdünk közös örökségünkkel, és hol is vonjuk meg Európa határait. Ha azt mondjuk, hogy az egyik Európa az, amelyet könnyen azonosítunk a nyugati kereszténységgel, és az ebből kialakult laikus műveltséggel, akkor a másik oldalon újra fel kell fedeznünk a bizánci kultúrát, amelyik a maga monolitikus, ceszaropapisztikus szemléletével, de ugyanakkor hallatlan érzelmegazdagságával – az európai racionalizmus mellett –, a lélek vizsgálatával és feltárással újat adhat a mi Európánknak.”<sup>1</sup>*

Az Európa Tanács mindamellettt nem Európa múltját, hanem jövőjét kell, hogy jelentse. Ezt a jövőt alakíthatja majd a magyar soros elnökség is. Álljon itt néhány a címszavak közül, amelyek az elnökségi programban visszaköszönnek majd: digitalizáció, mesterséges intelligencia az igazságszolgáltatásban, kiberbűnözés elleni küzdelem... *Nova et vetera...*

Kívánom az olvasóknak, hogy haszonnal és örömmel forgassák a most következő lapokat, és sikerrel mélyüljenek el egy-egy őket érdeklő témában. Kívánom, hogy amikor majd legközelebb találkozunk, biztonságban érezhessük magunkat és szeretteinket a járványtól! És végül, de nem utolsósorban: boldog karácsonyt és boldog új esztendőt kívánok mindnyájuknak!

Varga Judit

<sup>1</sup> <https://antalljosef.igyortent.hu/28-beszedekek/politikai-beszedekek-interjuk/183-mit-jelent-nekunk-europa>

Élő Károly\* – Péter-Delbó Márta\*\*

# A közjegyzői fegyelmi eljárások szabályozásának aktuális kérdései



## BEVEZETÉS

Hazánkban a jogász hivatásrendek között különleges szerep a közjegyzőké. Egyrészt hivatalos személyek, mivel az állam átruházza rájuk a közhatalom gyakorlásának egy részét,<sup>1</sup> másrészt a hagyományos közjegyzői tevékenységen kívül a magánjogi gyakorlat minden területén részt vesznek a jogéletben és gazdálkodásukat is a piaci viszonyok jellemzik.<sup>2</sup> Jelen publikáció fókuszában a közjegyzőket érintő fegyelmi eljárásokkal kapcsolatos szabályozási kérdések bemutatása áll, de – a terjedelmi korlátokra is figyelemmel – nem célunk a fegyelmi vétségek és szankciók elemzése. A fegyelmi eljárások tárgyalásához azonban elengedhetetlen, hogy röviden kitérjünk a közjegyzői hivatás, a kamarai jogállás, továbbá a fegyelmi eljárások lényeges vonásainak ismertetésére, illetve felvázoljuk az Alkotmánybíróság közjegyzői fegyelmi bíróságokat érintő 28/2019. (XI. 4.) AB határozatának (a továbbiakban: AB határozat) legfőbb megállapításait.

## A KAMARÁK ÉS A FEGYELMI ELJÁRÁSOK ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

A közjegyzőség intézménye az igazságszolgáltatásnak az a szegmense, amelynek célja a jogviták kialakulásának megelőzése, a jogi prevenció. A közjegyzők a jogász munkamegosztásban a közvélekedés szerint a bíró és az ügyvéd között foglalnak helyet, jogállásukat, tevékenységüket, önkormányzati működésük részleteit a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Kjtv.) szabályozza.

A törvény elfogadásakor a jogalkotó álláspontja az volt, hogy hazánk európai integrációja a szabadfoglalkozású, ún. latin (kontinentális) típusú közjegyzői szervezet felállítását

teszi indokolttá.<sup>3</sup> A latin típusú modell esetében a közjegyző jogi végzettséggel rendelkező, közhitelességgel felruházott független és pártatlan személy, aki munkájáért szakmai felelősséggel tartozik és eljárása során fokozott garanciákat kell érvényesítenie. Kinevezését az államtól nyeri, szakmája általában kötött létszámú és díjszabású, az általa készített okiratok közokiratok, amelyek a legtöbb esetben közvetlenül végrehajthatók. Az okiratok és ténytanúsítványok készítésén túl a közjegyző ellátja a jogszabályokban ráruházott feladatköröket (tipikusan a polgári nemperes eljárások körében).<sup>4</sup>

A magyar közjegyzők feladatkörét érintően összefoglalóan elmondható, hogy az a Kjtv. hatálybalépése óta eltelt 30 évben folyamatosan bővült, a közjegyzők hatáskörébe tartozó eljárások száma a kezdeti hatról közel négyszeresére emelkedett, éves ügyszámuk mintegy hatszorosára nőtt.<sup>5</sup> Feladatkörüket hat nagy ügycsoportra oszthatjuk. Idetartoznak 1. a közjegyzői nyilvántartások vezetésével kapcsolatos ügyek, 2. a fizetési meghagyásos eljárások, 3. az öröklési ügyek, 4. az okiratszerkesztési eljárások és a végrehajtás elrendelése, 5. a megőrzési ügyek, továbbá 6. az egyéb közjegyzői nemperes eljárások.

A latin típusú modell jellegadó tulajdonsága az is, hogy a közjegyzők érdekképviselőit az őket tömörítő szakmai kamara biztosítja, ugyanakkor a kamarai szervezet az érdekképviselőtől túl számos más feladatot, köztük közfeladatokat is ellát. A kamara ugyanis köztisztület, azaz olyan tagsági viszonyra épülő személyegyesülés, amelynek közzogi jellege a tagok vagy a tagok által végzett tevékenységgel összefüggő közfeladat ellátásában nyilvánul meg.<sup>6</sup>

Tamás András szerint a köztisztület vagy közzogi testület valamely közösség érdekeit szolgáló, jogszerű autoritás,

<sup>3</sup> Kjtv. indokolás.

<sup>4</sup> MÁTÉ Viktor – SAJBEN Tamás: *Külföldi közokiratok a magyar közjegyzői eljárásban és a világ közjegyzőinek tevékenysége ennek tükrében*. MOKK, Budapest, 2013, 115. o.

<sup>5</sup> Lásd „A közjegyzők évi egymillió ügytől mentik meg a bíróságokat” portfolio.hu ([www.portfolio.hu/gazdasag/20171117/a-kozjegyzok-evi-egymillio-ugytol-mentik-meg-a-birosagokat-268273](http://www.portfolio.hu/gazdasag/20171117/a-kozjegyzok-evi-egymillio-ugytol-mentik-meg-a-birosagokat-268273)).

<sup>6</sup> FAZEKAS Marianna: *Karok és rendek. Néhány gondolat a köztisztületekre vonatkozó szabályozás új fejleményeiről*. In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebelyi Imre 70. születésnapjára*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014, 138., 143. o.

\* Élő Károly: Igazságügyi Minisztérium, Igazságszolgáltatási Kapcsolatok Főosztálya, főosztályvezető, beosztott bírósági elnök.

\*\* Péter-Delbó Márta: Igazságügyi Minisztérium, Igazságszolgáltatási és Hivatásrendi Kapcsolatok Csoport, csoportvezető.

1 A magyar jogrend közhatalmat gyakorló személyként tartja számon a közjegyzőket, ugyanakkor az Európai Bíróság álláspontja szerint az európai jog szempontjából a közjegyzői tevékenység a tevékenység jellege alapján nem minősül közhatalmi tevékenységnek. Lásd például C-47/08., C-50/08., C-51/08. számú ügyek.

2 CZOBOLY Gergely: *Közjegyzők*. [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/24\\_Czoboly\\_Gergely\\_kozjegyzok.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/24_Czoboly_Gergely_kozjegyzok.pdf)

az érdekeltek önkormányzata. A köztisztület olyan jogviszonyokban jogalany, amely összefüggésbe hozható állami feladatokkal, állami célkitűzésekkel, de nem tartozik a hierarchiában felépülő állami szervek közé. A közös szerveződés során való együttes fellépés és ennek autonóm szervezése vív ki jogi elismerést és önálló jogalanyiságot az így tömörült közösség számára.<sup>7</sup>

Ha a köztisztületek leggyakoribb típusának, a szakmai kamarák létrehozásának indokát kutatjuk, akkor elsősorban azt kell felismernünk, hogy az érintett szakmák mind személyes szolgáltatás nyújtásából állnak, még hozzá olyan területeken, melyek szorosan kapcsolódnak az alapvető jogok gyakorlásához. A hazai és a nemzetközi gyakorlat elsősorban azokban a szakmákban hozott létre köztisztületi hatáskörrel működő szakmai kamarákat, amely tevékenységekre jellemző, hogy individuálisak, azaz a tevékenységet a szakember alapvetően maga folytatja és eredményét személyes képessége, munkája határozza meg, a megbízó (ügyfél) és a szakember között bizalmi viszonyt feltételez, valamint a tevékenység jelentős élet- és vagyonbiztonsági, környezeti, erkölcsi, anyagi, illetve kulturális értékhez kapcsolódik. A szakmai kamarák tehát leginkább a hagyományos szabadfoglalkozások önkormányzatai. Így egyrészt az adott szakmai tevékenység magas színvonalon történő gyakorlásának előmozdítása érdekében, másrészt a szolgáltatást igénybe vevők védelmében, ezen szakmák állami szabályozása részletes, és az sem ritka, hogy a minőségbiztosítás másik formájaként kötelező tagságon alapuló kamarákba tömörítik gyakorlóikat. A Kjtv.-hez fűzött indokolásból is kitűnik, hogy a kötelező tagság az állami feladatok végrehajtásának ellenőrzését biztosítja. A kamara mindezeket túl a tagok önszabályozásának és közellenőrzésének szervezeti kerete is egyben.<sup>8</sup>

A kamara minőségbiztosítási és -ellenőrzési közfeladatahoz szorosan kapcsolódnak a kamarai tagokkal szemben lefolytatott fegyelmi eljárások. Ezek célja annak biztosítása, hogy a kamarai tagok a jogszabályoknak, kamarai szabályzatoknak megfelelően lássák el hivatásukat.

Fontos kiemelni, hogy bár a fegyelmi ügyekkel kapcsolatos kérdések rendkívül összetettek, egyaránt van közigazgatási, foglalkoztatási vonatkozásuk, az eljárások lefolytatására, a jogkövetkezményekre irányadó szabályozás pedig olykor büntetőjogi gondolkodásmódot követ,<sup>9</sup> ugyanakkor a kamarai fegyelmi eljárásoknak nincs egységes szabályozása. Ennek egyik oka valószínűleg a kamarákat önkormányzati jellegükből fakadóan megillető szabályozási szabadság. A legfontosabb rendelkezéseket az egyes kamarák működését is szabályozó ágazati törvények külön-külön tartalmazzák, a részletes(ebb) eljárási kérdéseket pedig sok esetben a kamarai szabályzatok rendezik. Bár ezek a szabályozások mutatnak rokon vonásokat, sok az eltérés is, az eljárások elnevezése sem egységes. A tervező- és

szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény például az etikai-fegyelmi jelzővel jelöli az eljárást.<sup>10</sup>

A közjegyzők fegyelmi eljárásai pedig még más kamarai fegyelmi eljárásokhoz viszonyítva is speciálisak, hiszen – szemben az ügyvédekkel vagy az igazságügyi szakértőkkel – csak az azokat megelőző vizsgálat, illetve az azokat keletkeztető feljelentés megtételéről való döntés zajlik a kamarán belül, maga a fegyelmi eljárás már a kamara szervezetrendszerén kívül, a bíróság előtt kerül lefolytatásra. A jogalkotói álláspont ugyanis az volt, hogy mind a tárgyalagos és pártatlan eljárás, mind a szakmai szempontok érvényesülése biztosítható, ha a fegyelmi ügyeket a bírákból és közjegyzőkből álló fegyelmi bíróság bírálja el. Ebből a szempontból a metódus az önálló bírósági végrehajtókra vonatkozó rendelkezésekkel mutat párhuzamot, mivel esetükben a fegyelmi eljárás szintén fegyelmi bíróság előtt zajlik. Ugyanakkor 2015 óta a végrehajtók szakmai és érdekképviseleti szerve a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar, ez pedig a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 250. § (1) bekezdése értelmében nem azonos jogállású a kamarákkal.

A közjegyzők fegyelmi felelősségét a Kjtv. külön fejezetben szabályozza, meghatározza a fegyelmi vétség fogalmát, ismerteti a fegyelmi büntetéseket, az elévülés szabályait, az eljáró szerveket, továbbá a fegyelmi eljárás menetét. A rendelkezések az elmúlt években többször módosultak, legutóbb az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XCII. törvénnyel. A módosítás egyik indoka az volt, hogy az Alkotmánybíróság AB határozatában megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Kjtv. nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a közjegyzői fegyelmi bíróság megalakításának, illetve az ügyek objektív és automatizált elosztását biztosító, valamint a vizsgálóbiztos kijelölésének elvi szabályait.<sup>11</sup>

Az Alkotmánybíróság döntése szerint önmagukban a közjegyzői bíróságok felállítására, a vizsgálóbiztosokra, a bíróságok eljárására vonatkozó szabályok nem okozták az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és ennek részjogosítványai sérelmét, ugyanakkor a szabályozásból hiányoznak olyan garanciális szabályok, amelyek biztosítanák a fegyelmi eljárás alá vont közjegyzők törvényes, illetve törvény által rendelt bíróhoz való jogának az érvényesülését. „A hatályos szabályok alapján ugyanis nem biztosított, hogy az adott fegyelmi ügyben egy előre megismerhető, objektív automatizmuson alapuló elosztási rend szerint megalakított fegyelmi tanács hozzon döntést; ugyanígy esetleges és előre nem látható, hogy az adott ügyben (a kettő közül) melyik vizsgálóbiztos fog eljárni.”<sup>12</sup> Az eljáró fegyelmi tanács kijelölésének előre megismerhető, elvi szabályait, az eljáró tanácsok összetételének nyilvánosságára vonatkozó szabályokat

7 TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 2011, 432. o.

8 FAZEKAS Marianna: *A köztisztületek szabályozásának egyes kérdései*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 20–21. o., 39/1997. (VII. 1.) AB határozat és Fazekas (2014) i. m.

9 Lásd bővebben PÉTER-DELBÓ Márta: *Az Alkotmánybíróság határozata a közjegyzőkről szóló törvény egyes részletszabályaival kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról. Jogesetek Magyarzata*, 2020/1–2. sz., 15–19. o.

10 Az elhatárolási kérdésekről lásd PÉTER-DELBÓ Márta: *Kell-e egység a sokféleségben?: A szakmai kamarák fegyelmi eljárásainak legfontosabb kérdései*. *Iustum Aequum Salutare*, 2019/4. sz., 153–166. o.

11 AB határozat [115].

12 AB határozat [115].

az Alkotmánybíróság álláspontja szerint törvényben kell rendezni.

Az indítványozó a Kjtv. vizsgálóbiztossal kapcsolatos szabályait abból a szempontból is sérelmezte, hogy azok sem felelnek meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének részjogosítványaként meghatározott, a bíróság pártatlansága és a fegyverek egyenlősége követelményének. Kifogásolta például, hogy a vizsgálóbiztos személyét maga az ügyben eljáró bíróság jelöli ki.

Fentiek tekintetében ugyanakkor a testület úgy foglalt állást, hogy a fegyelmi eljárás nem tekinthető a bűnvádi eljárással rokon kontradiktórus eljárásnak abban az értelemben, ahogyan arra az indítványozó hivatkozik. A fegyelmi eljárásban a vizsgálóbiztos – akinek státuszára, javadalmasására semmilyen módon nem tud befolyást gyakorolni sem a fegyelmi bíróság, sem az eljáró fegyelmi tanács elnöke – feladata nem a „vád”, hanem a „szolgálati érdek” képviselése és a fegyelmi vizsgálat lefolytatása, melynek során köteles a tényállás megállapításához szükséges körülményeket tisztázni. Mindezeket túl a Kjtv. 82. § (1) bekezdése alapján a fegyelmi eljárás alá vont kifogást terjeszthet elő a vizsgálóbiztossal szemben.

## A KÖZJEGYZŐI FEGYELMI ELJÁRÁSOK ÚJ SZABÁLYAI ÉS A SZABÁLYOZÁSSAL KAPCSOLATOS TOVÁBBI KÉRDÉSEK

A jogalkotó az AB határozatban foglaltakra figyelemmel fogadta el az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XCII. törvényt (a továbbiakban: 2020. évi XCII. törvény), amely módosította Kjtv.-t és számos garanciális, új elemet vezetett be a közjegyzők fegyelmi bíróságai megalakításának szabályaiba. Az AB határozatban rögzített hiányosságokat kívánja orvosolni a Kjtv. új 79/A. §-a, amely a fegyelmi bíróságok ügyrendjének megalkotását kötelezővé teszi, hogy a jövőben a közjegyzők fegyelmi ügyeiben előre megismerhető, objektív automatizmuson alapuló elosztási rend szerint megalakított fegyelmi tanács hozzon döntést. E körben a 2020. évi XCII. törvényhez fűzött miniszteri indokolás kiemeli, hogy az ügyrendnek tartalmaznia kell elsősorban az eljáró tanácsok összetételének – ideértve a közjegyző tagok kijelölésének – a szabályait, valamint a vizsgálóbiztosok beosztásának rendjét, ezen túlmenően a fegyelmi ügyek elosztásának szabályait, azaz az ügyek elosztásának módját és az ügyelosztásra jogosult vezető megjelölését. Ügyrendjében a fegyelmi bíróság maga állapítja meg ügyviteli szabályait is.

További garanciális szabály, hogy a jóváhagyott ügyrend – és ügyelosztási rend – az érintett bíróságok és a Magyar Országos Közjegyzői Kamara (a továbbiakban: MOKK) honlapján való közzététel útján megismerhető. Annak érdekében, hogy a fegyelmi bíróságok szabályszerű működése is átlátható legyen, a fegyelmi bíróság minden év február 15-éig írásban tájékoztatja az országos elnököt, valamint az elsőfokú fegyelmi bíróság esetén a törvényszék, másodfokú fegyelmi bíróság esetén a Kúria elnökét arról, hogy előző évi működése megfelelt-e az ügyrendjében foglaltaknak. Az első- és másodfokú

bíróság jóváhagyott tájékoztatóját a törvényszék vagy a Kúria honlapján, valamint a MOKK honlapján közzé kell tenni.

A hatályos rendelkezés kiegészül azzal a garanciális szabállyal is, hogy a fegyelmi tanács az elnökét a bíró tagok közül szótöbbséggel választja. Az új szabályozás – amint arra a 2020. évi XCII. törvényhez fűzött miniszteri indokolás is rámutat – megőrzi a fegyelmi bíróságok összetételének kettős jellegét,<sup>13</sup> valamint – a fegyelmi bíróságba delegált bíró és közjegyző tagok számára és létszámbeli különbségére tekintettel – a fegyelmi tanácsok megalakításának rugalmasságát.<sup>14</sup> A fegyelmi bíróság elnöke több igazgatási jellegű szerepet kap, ezért a fegyelmi ügyekben nem kell eljárnia, ily módon nem tagja a fegyelmi tanácsoknak. Rá hárul ugyanis a fegyelmi tanácsok két-két állandó bíró tagjának kijelölése, valamint a közjegyző tagok eseti kijelölése.

A Kjtv. legutóbbi módosítása azonban nem csak a vizsgálóbiztos és a fegyelmi tanácsok kijelölésének szabályait újítja meg. Módosítja, bővíti – a Kjtv. 82. § és a 82/A. §-aiban – a kizárásra vonatkozó szabályokat is, kiterjesztve azok hatályát a fegyelmi bíróság bíró tagjaira is. Ezzel összefüggésben hatályát veszti az a szabály, mely lehetőséget adott az eljárás alá vont személynek arra, hogy a fegyelmi tanács egy tagját az ok megjelölése nélkül kifogásolja. A 2020. évi XCII. törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint, ha a tanács egyik tagjával szemben szubjektív szempontok alapján fogalmazódik meg kifogás, azt a tárgyilagos megítélés (elfogulatlanság) követelményének szempontjai szerint célszerű értékelni. Külön rendelkezik továbbá a vizsgálóbiztos, a fegyelmi bíróság tanácsának elnöke vagy bíró, illetve közjegyző tagja, valamint a fegyelmi bíróság elnöke tekintetében fennálló kizárási ok kezelését. A fegyelmi bíróság azon tagja, aki a személyére vonatkozó kizárási okot maga jelentette be, vagy aki ellen kizárási kérelmet terjesztettek elő, bejelentése, illetve a kizárási kérelem elintézéséig nem járhat el. Fontos újítás a jogorvoslatra irányadó eljárásrend bevezetése is.<sup>15</sup>

A Kjtv. 87/A. §-a értelmében 2020. szeptember 1-jétől a fegyelmi eljárás lefolytatása során az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: E-ügyintézési törvény) rendelkezéseit alkalmazni kell. A rendelkezés a 2020. évi XCII. törvényhez fűzött miniszteri indokolásban deklarált célja, hogy a fegyelmi bíróság az eljárás alá vont személynek a határozatait főszabály szerint elektronikus úton, a közjegyző hivatali tárhelyére kézbesíthesse.

A 2020. évi XCII. törvény részben megújítja a szolgálatból történő felfüggesztés szabályait a Kjtv. 104. § (1) bekezdésében, annak érdekében, hogy a fegyelmi eljárás lefolytatását nem

13 A Kjtv. 80. § (2) bekezdése értelmében a fegyelmi tanács öttagú, elnöke bíró, egy tagja bíró, három tagja közjegyző. A fegyelmi tanács az elnökét a bíró tagok közül szótöbbséggel választja.

14 Ezt egyrészt azzal a megoldással kívánja elérni, hogy rögzíti, hogy a közjegyzői fegyelmi bíróság – bíróságoként – 2-2 tanácsban működik. Erre azért is van szükség, mert fegyelmi bíróságoként öt bíró tag osztható be fegyelmi tanácsokba. Másrészt a megalakítandó fegyelmi tanácsok bíró tagjai minden esetben állandóak, míg a közjegyző tagok – a magasabb létszámukra is tekintettel – ügyenként változóak lehetnek [Kjtv. 80. § (2a) és (2b) bek.].

15 A Kjtv. 80/A. § (3) bekezdése szerint a kizárás kérdésében hozott döntéssel szemben önálló jogorvoslatnak nincs helye, az a fegyelmi határozat elleni fellebbezésben támadható.

igénylő esetekben<sup>16</sup> az országos elnök állapítsa meg a felfüggesztés törvényi feltételeinek fennállását. Az országos elnök a felfüggesztés kérdésében mindössze deklaratív döntést hoz, abban a szolgálatból történő felfüggesztés kezdő időpontját határozza meg, tekintettel arra, hogy a szolgálatból való felfüggesztés a törvény erejénél fogva következik be.

A fenti szabályok a közjegyzői fegyelmi eljárásoknak új kereteket adnak, kiküszöbölik az AB határozatban nevesített hiányosságokat, de – természetükből fakadóan – a fegyelmi eljárások valamennyi aspektusát nem érintik. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a határozatában maga is kiemelte, önmagukban a közjegyzői bíróságok felállítására, a vizsgálóbiztosokra, a bíróságok eljárására vonatkozó szabályok nem okozzák az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és ennek részjogosítványai sérelmét, ugyanakkor a Kúria elnökének véleményében foglaltak fontos szabályozási hiányosságokra hívják fel a figyelmet.<sup>17</sup>

A fentieknek az AB határozaton túlmutató jelentősége van, mivel úgy tűnik, hogy – az AB határozatban foglalt, indítványozói kifogásokra adott válaszoktól elvonatkoztatva – szükségesnek mutatkozik a közjegyzői fegyelmi eljárás további részletszabályainak kidolgozása, jóllehet e kérdést az Alkotmánybíróság, elsősorban hatáskör hiányában, nem vizsgálta. Példaként említhető a Kjtv. 69/A. § szerinti kamarai vizsgálat. Ennek szabályozása kapcsán első olvasatra is felmerülnek olyan garanciális kérdések (pl. az iratok kézbesítésére vonatkozóan), amelyek elengedhetetlen kellékei (lennének) egy jogszerű, tisztességes eljárásnak. A Kjtv. azonban a kamarai vizsgálat lefolytatásához kapcsolódó eljárási szabályokat lényegében egy szakaszban foglalja össze és nem rendelkezik a törvény által nem szabályozott eljárási kérdések esetén alkalmazható háttérjogszabály meghatározásáról sem.<sup>18</sup>

Amennyiben pedig magát a Kjtv. fegyelmi felelősségre vonatkozó VIII. fejezetét vizsgáljuk, arra a következtetésre juthatunk, hogy – bár az eljárás több ponton kellően differenciált<sup>19</sup> – az nem vagy nem kellő részletezettséggel tartalmaz alapvető és garanciális jelentőségű eljárási szabályokat (a fent említett kézbesítésen felül még számos példa hozható: vizsgálóbiztos jogköre, képviselő, a mulasztás igazolása, határidők számítása, kifogás lehetősége az eljárásban például a kézbesítéssel szemben, bizonyítás vagy másodfokú eljárás egyes szabályai). Mindezekkel összefüggésben látni kell azt is, hogy külön felhatalmazás hiányában a közjegyzői fegyelmi

eljárásra egyetlen peres eljárási kódex sem irányadó háttérjogszabályként.

Miután a közjegyzői fegyelmi ügyeknek saját eljárási szabályai vannak, az egyes eljárási kódexek bizonyos szabályai akkor lennének irányadók az eljárás egyes elemeire, ha ez kifejezetten megjelenne a Kjtv.-ben. Az egyes közjogi terméztű, eltérést nem engedő eljárási szabályok más eljárásban való alkalmazására ugyanis akkor van lehetőség, ha erről kifejezetten a különös eljárási szabályokat tartalmazó törvény rendelkezik. Ebből az okból kifolyólag adnak egyes peres (pl. a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, a továbbiakban: Kp.) és nemperes eljárási törvények (a teljesség igénye nélkül: Vht., a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, a bírósági polgári nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról, valamint egyes bírósági nemperes eljárásokról szóló 2017. évi CXVIII. törvény) külön felhatalmazást a háttérjogszabály alkalmazására.

Azért sem juthatunk arra a következtetésre,<sup>20</sup> hogy valamely peres eljárási kódex a Kjtv. háttérjogszabálya lehet, mert ez esetben szükséges lenne a Kjtv. VIII. fejezet eljárási szabályai és az adott eljárási törvény egymáshoz való viszonyának tisztázása. Tekintettel arra, hogy a fegyelmi eljárási szabályok sajátos, önálló eljárásrendet alkotnak, külön, a viszonyrendszer tisztázó szabály nélkül ez feloldhatatlan ellentmondásnak tűnik, nem is beszélve arról, hogy ennek a feltevésnek a dogmatikai alapjai is kétségbe vonhatóak, hiszen a fegyelmi eljárások – a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.), a Kp. és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) preambulumból kiindulva – nem vonhatóak a büntetőeljárás, a közigazgatási peres eljárás, valamint a polgári peres eljárás körébe. Talán ezzel is magyarázható, hogy példának okáért az osztrák jogrendben a közjegyzők elleni fegyelmi eljárásnak a bírák jogállásáról szóló törvény fegyelmi eljárásra vonatkozó egyes rendelkezései adnak keretet,<sup>21</sup> ezzel egyfajta sajátképi eljárási szabályok érvényesülnek az igazságszolgáltatással foglalkozó hivatásrendek fegyelmi ügyeiben.

A közjegyzői fegyelmi eljárásokban az igazságszolgáltatási érdek igazságügyi miniszter általi képviselője során szerzett tapasztalatok éppen azt támasztják alá, hogy a jogalkalmazó

16 Erre három esetben van lehetőség: ha a közjegyző, a közjegyzőhelyettes vagy a közjegyzőjelölt közzévala üldözendő, három évnél súlyosabb szabadságvesztés büntetéssel fenyegetett, szándékos bűncselekmény miatt büntetőeljárás hatálya alatt áll; ha letartóztatását, előzetes kényszergyógyógykezelését vagy olyan bűnügyi felügyeletét rendelték el a büntetőeljárás során, amelynek során a bíróság a terhelt számára előírta, hogy meghatározott területet, illetve lakást, egyéb helyiséget, intézményt vagy ahhoz tartozó bekerített helyet engedély nélkül nem hagyhat el; végül, ha gondnokság alá helyezés iránti eljárásban a keresetlevelet vele közölte.

17 AB határozat indokolás [115].

18 PÉTER-DELBÓ Márta: Az Alkotmánybíróság határozata a közjegyzőkről szóló törvény egyes részletszabályaival kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2020/1–2. sz.

19 Például a kizárás (Kjtv. 81–82/A. §-ai) vagy a felfüggesztés (Kjtv. 104. §-a) intézménye részleteiben szabályozott.

20 Az Alkotmánybíróság például a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatban a szolgálati bíróságok némileg hasonló jellegű eljárásával összefüggésben abból indult ki, hogy – speciális rendelkezés hiányában – a szolgálati bíróságnak alkalmaznia kellett volna a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény egyes szabályait (Indokolás [67] bekezdés).

21 A közjegyzőkre vonatkozó törvény (Gesamte Rechtsvorschrift für Notariatsordnung) 170. §-a a fegyelmi eljárás menetére, illetve a fegyelmi szenátus összetételére vonatkozóan – amennyiben nincs eltérő különös szabály – a bírói és ügyészi szolgálati jogviszonyról szóló törvény (Richter und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz) egyes rendelkezéseit rendeli alkalmazni. Ilyen speciális előírás például az osztrák közjegyzők fegyelmi eljárásánál, hogy a közjegyzőkre vonatkozó törvény 171. §-a szerint a fegyelmi szenátus tagjainak fele közjegyző.

Forrás:

Gesamte Rechtsvorschrift für Notariatsordnung – <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001677>;

Richter und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz – <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008187>



bíróságnak ebben a tekintetben bizonytalan a gyakorlata, bizonyos esetekben ad hoc jelleggel a szabályozatlan vagy annak vélt kérdésekben általában a Pp.-t követi, ami szükségszerűen ellentmondásos gyakorlatot szül. A Pp. mintaadó jellegét egyébiránt az adja, hogy döntően polgári peres ügyekben eljáró bírák hoznak döntést a közjegyző fegyelmi felelőssége tárgyában. Annak megítélése, hogy a vizsgálóbiztos és az igazságszolgáltatási érdeket képviselő miniszter milyen szerepet játszik az eljárás során, általában a tanács elnökének habitusától függ: lehet egyenrangú fél az eljárásban, de betölthet kvázi ügyészi szerepet is.

## ÖSSZEGZÉS

Összességében talán nem tűnik túlzónak a megállapítás, hogy a közjegyzők fegyelmi felelősségre vonásának szabályozása további átgondolást igényel. Ennek különös hangsúlyt ad, ha azt tágabb megközelítésben, más jogász hivatásrendek hasonló jogintézményeivel hasonlítjuk össze. A jogrendszerben betöltött szerep vonatkozásában némileg összevethető helyzetben lévő önálló bírósági végrehajtók tekintetében ugyanis szintén az látható, hogy egy *sui generis* eljárásrend alapján állapítható meg a fegyelmi felelősségük, a közjegyzőkéhez rokonítható és néhány kérdésben – többek között a vizsgálóbiztos jogköre<sup>22</sup> tekintetében – részletesebben, azonban nem teljeskörűen szabályozott intézményekkel.

A jelen tanulmány kereteit meghaladja egyes koncepcionális kérdések, felvetések előzetes értékelése, azonban ehelyütt mégis utalni lehet arra, hogy az AB határozat azzal, hogy áttekintést és értékelést adott a közjegyzői fegyelmi eljárási szabályokról, ebben a vonatkozásban is egyfajta kiindulópontul szolgálhat. Ezek közül a teljesség igénye nélkül kiemelést érdemel, hogy a fegyelmi eljárások körében alapvetően két csoport különíthető el. Az egyikben az egy- vagy kétfokú fegyelmi eljárást az adott foglalkoztatási jogviszony keretein belül, illetve az adott hivatásrend által megválasztott „belső” szervezetek folytatják le, és az így meghozott fegyelmi döntéssel szemben lehet bírósághoz (közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz) fordulni. A másik csoportban nincs az adott hivatásrend tagjai

által megválasztott „belső” szervezet a fegyelmi vizsgálat lefolytatására, hanem a kifejezetten erre a célra (is) létrehozott bírói testületek vizsgálják a fegyelmi vétség elkövetését, és döntenek (két fokon) a fegyelmi felelősség megállapítása és annak jogkövetkezménye kérdésében.<sup>23</sup> Ebbe a második csoportba – amikor is a fegyelmi felelősség megállapításáról, a jogkövetkezményekről egy eleve erre a célra (is) létrehozott bíróság dönt – a bírák, az önálló bírósági végrehajtók (végrehajtó-helyettesek, végrehajtójelöltek) és a közjegyzők (közjegyzőhelyettesek, közjegyzőjelöltek) tartoznak.<sup>24</sup> A közjegyzők fegyelmi felelősségre vonásának szabályai ezen belül is atipikusak, csak órájuk jellemzőek; az eljárás során végigvonul az a kettősség,<sup>25</sup> hogy egyszerre van jelen a szakmai képviselő és a hivatásos bírói eljárás.<sup>26</sup> A közjegyzőkre vonatkozó fegyelmi szabályozás áttekintése során tehát érdemes tekintettel lenni arra, hogy a fegyelmi ügyek elbírálásának jelenlegi fóruma erre megfelelő kereteket adhat, hiszen – az ügyészek<sup>27</sup> kivételével – az igazságszolgáltatásban működő hivatásrendek esetében évtizedek óta hasonló elvek<sup>28</sup> alapján történik a fegyelmi felelősségre vonás.

Fontos, fent már hivatkozott megállapítása továbbá az AB határozatnak, hogy a fegyelmi eljárásban az eljárás alá vont személlyel szemben a vizsgálóbiztos nem a vádat képviseli; a vizsgálóbiztos feladata a tényállás megállapításához szükséges körülmények tisztázása és erről jelentés készítése.<sup>29</sup> Ez utóbbiak kiemelésének azért tulajdonítunk jelentőséget, mert a fegyelmi eljárás esetleges újraszabályozása során azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a fegyelmi eljárásokban – prevencióssal jellel, illetőleg a társadalom rosszallásának kifejezésre juttatásaként – akár igen súlyos joghátránnyal járó büntetés kiszabására is sor kerülhet, és amint a 32/2002. (VII. 4.) AB határozat rámutat, hogy azok között a fegyelmi büntetések között, amelyek a közjegyzővel szemben kiszabhatók, van olyan is, amely büntető<sup>30</sup> jellegű.<sup>31</sup> Mindezekből az következik, hogy ha a fegyelmi eljárás szabályait nem is lehet a büntetőeljárásra modellezni, olyan *sui generis* eljárás-ként kell működnie, ami megfelelő keretet ad a szankciós jelleg érvényre juttatásának.

23 AB határozat indokolás [42].

24 AB határozat indokolás [44].

25 Időközben azonban a 2020. évi XCII. törvény a Vht.-t akként módosította, hogy annak 271/A. § (1) bekezdése szerint a Kar elnöksége a végrehajtók közül négy évre az elsőfokú fegyelmi bírósághoz hat végrehajtót szakültnöknek választ meg. A szakültnök a feladatát személyesen látja el.

26 AB határozat indokolás [47].

27 A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény szerint a fegyelmi eljárást a 18. §-ban és a 85. § (1) bekezdésében meghatározott fegyelmi jogkört gyakoroló (magasabb vezető állású ügyész) folytatja le.

28 A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 2011. március 11-től hatályos szabályai szerint működtek szolgálati bíróságok, előtte fegyelmi bíróság járt el a bírók fegyelmi ügyeiben.

29 AB határozat indokolás [110].

30 Például ilyennek tekinthető a Kjt. 72. § (1) bekezdés d) pontja szerinti pénzbírság, ami a Kjt. 73. § (1) bekezdése szerint más fegyelmi büntetéssel együtt is kiszabható. A pénzbírság összege 2019. január 1-jétől közjegyzővel szemben húszmillió forintig, közjegyzőhelyetttel szemben kétfélmillió forintig, közjegyzőjelölttel szemben ötszáz ezer forintig terjedhet.

31 32/2002. (VII. 4.) AB határozat Indokolás (III.2.1. pont).

22 Ezt a Kjt. 89. §-ában foglaltakhoz képest a Vht. 279. §-a differenciáltabban szabályozza.

Szaniszló Krisztián\*



# A közhatalmat gyakorló mint alkotmányjogi panaszos

## I. BEVEZETÉS

Jelen tanulmány témája az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) legutóbbi, 2019-es módosításának áttekintése,<sup>1</sup> mely a közhatalmat gyakorlók számára is lehetővé teszi<sup>2</sup> bizonyos keretek, korlátok között,<sup>3</sup> hogy alkotmányjogi panasz indítványokkal az Alkotmánybírósághoz fordulhassanak.

Mielőtt konkrétan rátérnék a tárgybeli törvénymódosítás indoklására, magyarázatra és lehetséges következményeire az alkotmánybírói ítélezési gyakorlatra nézve, szükséges röviden összefoglalni az alkotmányjogi panasz helyét a magyar jogrendszerben, illetve tágabban magának az Alkotmánybíróságnak a helyét és speciális helyzetét az Alaptörvényben szereplő közhatalmi intézmények rendszerében.

A tanulmány részletesen bemutatja a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) indoklását, valamint az ahhoz csatolt párhuzamos indoklásokat és különvéleményeket. Mindenekelőtt ugyanakkor kijelenthető, hogy az Abh. megelőlegezte a 2019. évi Abtv.-módosítást, mert korszakalkotó volt abban a tekintetben, hogy az Alkotmánybíróság korábbi következetes gyakorlatával szakítva egy közhatalmat gyakorló szerv alkotmányjogi panasz indítványát is befogadta, valamint megalapozottnak minősítette az indítványban foglaltakat.

E tanulmány azt is hivatott teoretikusan és tömören körbejárni, hogy mely közigazgatási szervtípusok, állami vagy önkormányzati intézmények minősíthetők az Abtv. szerinti „közhatalmat gyakorló indítványozónak” és esetükben milyen Alaptörvényben biztosított jogok illetik meg vagy milyen Alaptörvényben foglalt hatásköreik sérülhetnek, illetve melyek az általuk benyújtott alkotmányjogi panasz befogadhatóságát megalapozhatják.

Végezetül röviden áttekintésre kerül a 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, melyben elsőként vizsgálta az Alkotmánybíróság egy közhatalmat gyakorló szerv indítványozói jogosultságát a 2019. évi Abtv.-módosítás hatálybalépését követően.

## II. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HELYE A FUNKCIONÁLIS HATALOMMEGOSZTÁS RENDSZERÉBEN

A klasszikus államtan és jogelmélet szerint az alkotmány elsődleges szerepe, hogy az alapjogi katalógus részeként deklarált alapvető emberi jogok védelméül szolgáljon, elsődlegesen magával az állammal szemben. Ez az alkotmányelméleti megközelítés a felvilágosodás és a XIX. század idealizált emberképére épül, amely az aktív, cselekvő polgárt helyezi középpontjába, akivel szemben az államnak negatív, tartózkodási kötelezettsége van abban a tekintetben, hogy ne korlátozza az alapjogi katalógus részeként megfogalmazott első generációs polgári és politikai szabadságjogok gyakorlásában az állampolgárokat mint a nemzetalkotó politikai közösség tagjait. Ezen a klasszikus alkotmányjogi felfogáson nyugszik az alkotmánybírói gyakorlatban az alapjogok korlátozása alkotmányosságának megítélésére szolgáló szükségességi-arányossági teszt,<sup>4</sup> illetve az egyéni jogvédelmet a fókuszába állító valódi alkotmányjogi panasz bevezetése is.

A gazdasági, kulturális és szociális jogok, azaz az alapvető jogok második generációjának megjelenése és elismerése magával hozta a szociális jogállamiság fogalmát is. A szociális alkotmányosság, azaz például az állam pozitív tevéleges kötelezettsége a társadalombiztosítás terén már a Weimari Köztársaság alkotmányában megjelent,<sup>5</sup> de a szociális jogállam gondolata csak a második világháború után elfogadott nyugatnémet alkotmánnyal (*Grundgesetz*) létrejött Német Szövetségi Köztársaságban vált meghatározó alkotmányelméleti áramlattá. Itt megemlíthető szociális jogállam doktrínája eklatáns képviselőjeként Ernst Forsthoff német közigazgatási jogász *Daseinsvorsorge* elmélete is, mely fogalom jelentése szerint az egyénekről való állami gondoskodás és a közszolgáltatások biztosításának szinonimája a modern ipari társadalom keretei között. Szerinte az államot és a társadalmat mereven elválasztó klasszikus liberális polgári jogállam a negatív szabadságértelmezésén keresztül csak azt tudta garantálni, hogy nem avatkozik be az egyének

\* Szaniszló Krisztián: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásáért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Alkotmányjogi Főosztály, jogi referens.

1 Az Abtv.-t legutóbb az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény elfogadása módosította, mely a címével ellentétben egy átfogó, igazságügyi tárgyú ún. salátatörvény.

2 Abtv. 27. §.

3 Abtv. 27. § (3) bekezdés és Abtv. 55. § (4a) bekezdés.

4 CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2012, 21–22. old.

5 Lásd pl. Weimari Köztársaság Alkotmánya, 161. cikk a társadalombiztosításról <https://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que843.pdf> (letöltés: 2020. 12. 05.).

életébe, és rájuk bízva autonóm módon a társadalomszervezést. Forsthoff egzisztencialista gyökerű felismerése, mely Karl Jaspers német filozófus hatását is mutatja, hogy a modern ipari társadalmakra az egyén elidegenedése jellemző, mert míg az elérhető lehetőségekre vonatkozó ún. effektív élettér tágult, addig a konkrét lehetőségei valójában szűkültek. Miután a modern ipari társadalom viszonyai között az ember kiszakadt korábbi természetes közegéből, az urbanizáció, szekularizáció és az industrializáció következtében a korábbi organikus társadalmi közösségek szövete bomlani indult, ezért az egyén már nem képes a továbbiakban gondoskodni önmagáról. Ez pedig megteremtette az igényt a gondoskodó, jóléti államra, melyhez a közigazgatás szervezetének és szervezésének is alkalmazkodnia kell, és ehhez a közigazgatási jogi dogmatika realiztikus, normatív, a pozitívista szociológiai leíró jellegétől mentes újrafogalmazása is szükséges.<sup>6</sup>

A szociális jogállamiság doktrínája mellett a német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht, BVerfG*) által 1958-ban hozott Lüth-ítélet korszakalkotó volt abban a tekintetben, hogy a klasszikus alkotmánytan tabuját megtörve lehetővé tette, hogy az állam és az állami szervek egy hatalommegosztáson alapuló demokratikus jogállamban is beavatkozzanak magánjogi viszonyokba az objektív jogrend, azaz az alkotmányos alapjogok érvényre juttatása érdekében. A Lüth-ügyben a Szövetségi Alkotmánybíróság határozata kimondta egy újságíró szólásszabadsághoz való jogának elsőbbségét, aki bojkottot hirdetett egy náci múltú, antiszemita filmrendező új produkciója ellen. A döntés lényege, hogy a magánjogi jogviszonyoknak is összhangban kell lenniük az alkotmányos alapértékkel és a jogrenddel.<sup>7</sup>

Magyarország az 1989–90-es rendszerváltást megvalósító átfogó alkotmányrevízió során, több más, a szovjet megszállással rájuk kényszerített szocialista egypártrendszerű diktatúrától megszabaduló kelet-közép-európai országhoz hasonlóan a kelsen-i típusú kontinentális alkotmánybíráskodás modelljét vette át,<sup>8</sup> melynek fókuszában az amerikai legfelsőbb bírósági modellel szemben nem az egyéni jogvédelem, hanem a jogalkotással szembeni absztrakt normakontroll áll.<sup>9</sup>

Egy alkotmánybíróság helyét a funkcionális hatalommegosztás rendszerében alapvetően a testület feladat- és hatáskörei, máshogy megfogalmazva az alkotmánybírósághoz telepített alkotmányos funkciók határozzák meg. Az 1949. évi törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról (a továbbiakban: Alkotmány) megfogalmazása szerint az „Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja

a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat”.<sup>10</sup> Az alkotmányos normaszöveg tehát a korábban hatályos alkotmánybírói törvényhez<sup>11</sup> hasonlóan az egyéni alapjogvédelem mellett, ám sokszor inkább helyette a törvények és más jogszabályok absztrakt normakontrolljára helyezte a hangsúlyt, nem pedig az egyedi bírói döntések felülvizsgálatára.

A rendszerváltást követően az Alkotmánybíróság hatáskörei közül az *actio popularis* révén az általános indítványozói jogosultságot lehetővé tevő absztrakt utólagos normakontroll volt a legnépszerűbb és eljárásjogilag legkönnyebben igénybe vehető eszköz. A szűkebb körű alkotmányjogi panasz is egy létező eljárástípus volt, ám arra lényegében az utólagos normakontroll eljárásjogi szabályai vonatkoztak,<sup>12</sup> így az utólagos normakontroll egyik altípusának volt tekinthető. Mindkét eljárástípusnak az alkotmányellenesnek ítélt jogszabály megsemmisítése volt a következménye, ugyanakkor a bonyolultabb eljárásjogi szabályok miatt az alkotmányjogi panaszok száma az alkotmánybírói indítványok körében elenyésző volt.<sup>13</sup> A jogirodalom is ezért a korábbi alkotmányjogi panaszt az utólagos normakontroll „egyik sajátos válfajaként” határozta meg.<sup>14</sup>

Korábban több alkotmánybíró, így Bragyova András és Lábady Tamás is szorgalmazta német mintára a valódi alkotmányjogi panasz lehetőségének bevezetését,<sup>15</sup> az 1989. évi alkotmánybírói törvény módosításával<sup>16</sup> ugyan már a testület működésének első évtizedében történt elmozdulás annak érdekében, hogy az alkotmányjogi panasz az absztrakt normakontroll, azaz az alkotmányellenesnek ítélt jogszabály megsemmisítése mellett akár visszamenőleges, *ex tunc* hatállyal az egyedi jogsérelem orvoslására is alkalmas legyen.<sup>17</sup> Ugyanakkor a valódi alkotmányjogi panasz bevezetését az Alaptörvény és a 2011-ben elfogadott új alkotmánybírói törvény hozta magával.

Varga Zs. András szerint az *actio popularis* lehetősége révén az utólagos absztrakt normakontroll-eljárások dominanciáját, és így a rendszerváltás után megválasztott Alkotmánybíróság tagjainak aktivizmusát indokolta, hogy az 1949-es szocialista alkotmány ugyan átfogó módon revideálva lett 1989–90. évben. Mindez már a magyar jogrendszer egészére nem volt igaz, ugyanis az eltérve, terhelve volt olyan, a szocialista diktatúra időszakában elfogadott jogszabályok tömegével, melyek nem voltak összhangban a jogállamiságot deklaráló Alkotmánnyal. Miután a kompromisszumos, tárgyalásos rendszerváltás a legalitás talaján zajlott és nem pedig forradalmi úton ment végbe, ezért a diktatúra jogrendjének jelentős része hatályban maradt, és ezeket csak törvényhozási és kormányzati jogalkotással, illetve ennek

6 TECHET Péter: *Kísérletek a pozitívizmus kritikájára és meghaladására a német jogtudományban: a decizionista államelméletől a közigazgatási állam koncepcióján át az intézményvédelemig*. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2018, 94–101. old.

7 CSINK-FRÖHLICH i. m. 24. old.

8 KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből - a magyar államszervezet*. Budapest, Szent István Társulat, 2010, 79–80. old.

9 A kelsen-i kontinentális alkotmánybíráskodás gyökereiről lásd bővebben Hans Kelsen és Carl Schmitt vitájának összefoglalóját a Weimari Köztársaság alkotmányos rendjével összefüggésben. Hans KELSEN: *Ki legyen az alkotmány őre? [1931]* In: TAKÁCS Péter: *Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2003, 289–332. old.

10 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 32/A. § (1) bekezdés.

11 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróiságról (a továbbiakban: régi Abtv.) 37–43. §.

12 Régi Abtv. 48. § (3) bekezdés.

13 MANHERTZ Tamás István: *Az alkotmányjogi panasz magyarországi helyzete. Iustum Aequum Salutare*. XIV. 2018/1., 266. old.

14 KILÉNYI–HAJAS i. m. 91. old.

15 MANHERTZ i. m. 265. old.

16 1999. évi XLV. törvény az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenesség nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről.

17 KILÉNYI–HAJAS i. m. 91. old.

híján az Alkotmánybíróság jogszabály-megsemmisítési hatáskörének gyakorlásával volt lehetőség kirostálni.<sup>18</sup>

Tehát míg korábban az absztrakt utólagos normakontroll volt az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre, addig az Alaptörvény és az új alkotmánybírói törvény (Abtv.) hatálybalépésével az Alkotmánybíróság döntései között az absztrakt normakontroll háttérbe szorult, ezáltal pedig az egyedi ügyekben történő konkrét normakontroll és az alaptörvény-ellenesnek vélelmezett bírói döntések felülvizsgálata váltak dominánssá a testület gyakorlatában. Az *actio popularis* lehetőségének kizárása az indítványozói oldalon azt eredményezte, hogy megszűnt annak lehetősége, hogy bárki konkrét ügy nélkül az Alkotmánybíróság normakontrollját kérje.<sup>19</sup>

Megfigyelhető az a tendencia, hogy míg 1990–2010 között az Alkotmánybíróság elsősorban az országgyűlési törvényhozás és a rendeleti jogalkotás kontrollját jelentette, 2011 után jelentős mértékben megnövekedett az olyan ún. valódi alkotmányjogi panasz indítványok száma, ahol a panaszos jogszabályokat nem támad, hanem csak egyedi bírósági határozatok alaptörvény-ellenességét vélelmezi. Ezzel az Alkotmánybíróság „negatív törvényhozóból” egyre inkább egy olyan rendkívüli, quasi kasszációs jogorvoslati fórummá kezd válni, mely a rendes bírósági rendszer összes szereplőjének és szintjének minden egyedi határozatát megsemmisítheti alkotmányossági érvek alapján. A valódi alkotmányjogi panaszok magas száma, valamint a köztársasági elnöki előzetes normakontroll jogintézményének gyakorlatban csak igen ritkán történő alkalmazása, illetve az, hogy a Kúria elnöke, az alapvető jogok biztosa vagy a legfőbb ügyész is viszonylag ritkán fordul utólagos normakontroll indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz<sup>20</sup> azt eredményezi, hogy a testület egyre inkább a bírósági határozatok, mintsem az Országgyűlés által elfogadott törvények kontrollszervévé vált, melyet csak az egyedi normakontroll-eljárásra irányuló bírói kezdeményezések lehetnek képesek valamelyest ellensúlyozni.<sup>21</sup>

Ez akként is értelmezhető, hogy kormányzati kezdeményezésre az Országgyűlés mint jogalkotó hatalom a jogalkalmazás Alaptörvénnyel való összhangjának megteremtését a valódi alkotmányjogi panasz intézmények bevezetésével részben az Alkotmánybíróságra bízta, ahelyett, hogy adott esetben a jogalkalmazói mozgásteret szűkebbre szabó törvénymódosításokkal ösztönözze a teleologikus bírói jogértelmezést. Másként fogalmazva, egyes vélemények szerint ez azt jelenti, hogy a parlamenti többség bíróságokkal szembeni konfliktusában nem szükséges feltétlenül törvénymódosításhoz nyúlnia, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányozó Alaptörvény értelmezését teszi magáévá, és így ellenőrzi, esetenként felülbírálja az igazságszolgáltatást, azaz a rendes bíróságok által meghozott egyedi határozatokat.<sup>22</sup>

Varga Zs. András szerint, amint egy korábbi interjújában is kifejtette, az erős végrehajtó hatalomban látja Magyarországot szuverenitásának zálogát,<sup>23</sup> a kormánnyal szemben a legalitás és a legitimitás mellett a hatékonyság követelményét is szükséges megfogalmazni, ám ezek a szempontok szerint csak ritkán érvényesíthetők egyszerre, az Alkotmánybíróság normakontrollja és a végrehajtó hatalom aktusainak közigazgatási bírósági érvénytelenítése pedig a legalitás felé billenti ki az egyensúlyt, nem törődve a politikai legitimitás szempontjával, ugyanakkor akadályozva az eredményes és hatékony kormányzati döntéshozatalt.<sup>24</sup>

Összegezve az eddigieket, az Alkotmánybíróság bár 2012 előtt is quasi bírói testületként működött, a funkcionális hatalommegosztás rendszerében a jogalkotás és a bíraskodás határterületén helyezkedett el, mert jellegadó hatáskörei szerint, mint az előzetes és az utólagos absztrakt normakontroll, az Országgyűlés és a végrehajtó hatalom normatív aktusait ellenőrizte és korlátozta egyfajta „negatív jogalkotóként”. Az *actio popularis* lehetőségének megszüntetésével, és az egyedi jogvédelmi lehetőségeket szélesebbre nyitó valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével az Alkotmánybíróság domináns, jellegadó hatáskörévé a bírói döntések és a bírósági eljárások során alkalmazott jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata vált, így ma már az Alkotmánybíróság a törvényhozás helyett inkább a bírói hatalom alkotmányossági kontrollszervévé alakult át.<sup>25</sup>

### III. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ MEGÚJÍTOTT JOGINTÉZMÉNYÉNEK ÉRTÉKELÉSE 2012 UTÁN

A valódi alkotmányjogi panasz jogintézményének hatása a magyar jogrendszer vonatkozásában, valamint hatékonyságának megítélése (mint az egyéni alkotmányos jogvédelem egyik fő eszköze) ambivalensnek bizonyult a bevezetését követő években. Általános tapasztalat, hogy az alkotmányjogi panaszok egy jelentős része már az első szűrőn, a befogadási eljárás során „fennakad”, azaz az Alkotmánybíróság valamelyik öttagú tanácsa visszautasító végzést hoz, mivel az alkotmányjogi panasz indítvány nem felel meg az Abtv. szerinti alakszerűségi, formai követelményeknek, illetve maga a jogsérelem nem érint alkotmányos alapjogot vagy az indítványozó nem

18 VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? – A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó, 2015, 109–114. old.

19 CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 110–111. old.

20 Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés.

21 Abtv. 25. §.

22 VISSY Beatrix: A bírói döntések alkotmánybírói felülvizsgálata, mint a politikai hatalom korlátozásának eszköze? In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC, 2015, 355–358. old.

23 „Induljunk ki abból, hogy adott egy közismert geopolitikai helyzet. Ebben a geopolitikai helyzetben mi mindig akkor tudtunk megmaradni, ha világos célokat támogató és erős kormányzata volt az országnak. Erős végrehajtó hatalom nélkül magyarnak lenni Közép-Európában soha nem lehetett, és most sem lehet. A történeti alkotmányunk egyik vívmánya az erős végrehajtó hatalom. Az államtól azt várjuk, hogy lássa el a feladatát. A gyenge államot pedig azért nem viseljük el, mert nem teszi meg azt, amit várunk tőle.” „Erős végrehajtó hatalom nélkül magyarnak lenni Közép-Európában soha nem lehetett, és most sem lehet” – Orbán Balázs beszélgetése Varga Zs. Andrásal, Mandiner precedens, 2018. október 29. [https://precedens.mandiner.hu/cikk/20181029\\_eros\\_vegrehajto\\_hatalom\\_nelkul\\_magyarnak\\_lenni\\_kozep\\_europaban\\_soha\\_nem\\_lehetett\\_es\\_most\\_sem\\_lehet\\_beszelgetes\\_varga\\_zs\\_andrassal](https://precedens.mandiner.hu/cikk/20181029_eros_vegrehajto_hatalom_nelkul_magyarnak_lenni_kozep_europaban_soha_nem_lehetett_es_most_sem_lehet_beszelgetes_varga_zs_andrassal) (letöltés: 2020. 12. 01.).

24 VARGA Zs. i. m. 129–131. old.

25 CSINK i. m. 137–138. és 174–175. old.

indokolja kellő alapossggal, hogy az általa vélemezett jog-sérelem mely Alapörvényben deklarált alapjogát sérti.

Chronowski Nóra 2014-es tanulmányában pesszimista volt abban a tekintetben, hogy a valódi alkotmányjogi panasz mennyire bizonyult a gyakorlatban az egyéni jogvédelem hatékony eszközének, ugyanakkor elismeri, hogy a bevezetés óta a tanulmánya megírásakor még nem telt el kellő idő a távlatos értékeléshez.<sup>26</sup> Tóth J. Zoltán szintén 2014-ben megjelent publikációjában már engedékenyebb volt, amikor úgy vélte, hogy az Alkotmánybíróság 2014-re jutott el oda, hogy egy alkalmazkodási, hozzászokási periódus, Tóth megfogalmazása szerint „aklimatizációs időszak” után kialakítsa a valódi alkotmányjogi panasz eljárások ügyvitelével, befogadási gyakorlatával, tárgyalásával és elbírálásával összefüggő eljárásrendjét. Az egyes eljárások bonyolultsága, valamint a növekedő ügyteher miatt a testületnek több évre is szüksége lehet, hogy határozatot hozzon a már befogadott alkotmányjogi panasz indítványokról.<sup>27</sup> Ehhez hozzá kell tennünk, hogy az indítványozó panaszosoknak és a jogi képviselőknek is szükségük volt egyfajta betanulási, felkészülési időszakra, hogy elsajátíthassák az Alkotmánybíróság által befogadható alkotmányjogi panasz indítványok formai és tartalmi követelményeit, illetve az Abtv. normaszövegén túl a potenciális indítványozók is a testület kikristályosodott gyakorlatából tudtak arra következtetni, hogy milyen kritériumoknak kell megfelelnie az egyes indítványoknak a sikeres befogadhatóságához.

A Kúria releváns Joggyakorlat-elemző Csoportjának egy 2016-os összefoglaló véleménye<sup>28</sup> ambivalensen értékelte a valódi alkotmányjogi panasz jogintézményének gyakorlati sikerességét, amikor megállapította, hogy a benyújtott indítványok számához képest csak nagyon kevés esetben adott igazat az alkotmányjogi panaszosnak a testület, ugyanakkor az érdemi határozatok között születtek olyan indokölások, amikor az Alkotmánybíróság elmélyülten értelmezte az Alaptörvényben deklarált adott alapjogot, és kontextusában értékelte a támadott bírói döntés vagy jogszabály alapjogi vonatkozásait. Az Alkotmánybíróság elnöke, Sulyok Tamás 2017-ben már úgy vélte, hogy a valódi alkotmányjogi panasz jogintézménye a kvantitatív statisztikákon keresztül sikeresnek értékelhető, lévén, hogy nemcsak a benyújtott alkotmányjogi panasz indítványok száma mutat növekvő tendenciát, hanem 2017 első felében benyújtott alkotmányjogi panasz indítványok csaknem 80%-át befogadta a testület.<sup>29</sup> Az Alkotmánybíróság 2018.<sup>30</sup> és a 2019.<sup>31</sup> évi összesített ügyfélforgalmi statisztikai adatai is

az alkotmányjogi panasz, azon belül is az Abtv. 27. §-a szerinti, bírói döntéseket támadó valódi alkotmányjogi panaszok dominanciáját mutatják mind a benyújtott, mind pedig a lezárt indítványok sorában. Sulyok Tamás és a Kúria távozó elnöke, Darák Péter egy 2020-as konferenciabeszélgetésen pedig egyetértettek abban, hogy egy demokratikus jogállamban szükségszerű az, hogy bizonyos ügyek alkotmányjogi megítélésében véleménykülönbség legyen az ítélkező bírák és az Alkotmánybíróság tagjai között, míg az ügyek másik részében teljes konszenzusról beszélhetünk. Az Alkotmánybíróság elnökének értékelése szerint a változó hatásköreik következtében a 2012 előtt a törvényhozás szerepét ellátó Országgyűléssel voltak konfliktusai a testületnek, míg az absztrakt normakontroll lehetőségének indítványozói oldalról történő szűkítésével és a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével a konfliktus fókuszja áttevődött az Alkotmánybíróság és a bírói kar közé.<sup>32</sup>

#### IV. A 2019. ÉVI ABTV. -MÓDOSÍTÁS ELŐZMÉNYEI

A törvénymódosítás előtt maga az Alkotmánybíróság bírói jogfejlesztésnek is felfogható gyakorlata tette lehetővé bizonyos esetekben, szűk körben, hogy a közhatalmat gyakorló szervek alkotmányjogi panasz indítványai is befogadásra kerüljenek. A testület releváns gyakorlatát kimunkáló eseti döntéseiben mindenekelőtt a Magyar Nemzeti Bank<sup>33</sup> és a helyi önkormányzatok esetében<sup>34</sup> tette lehetővé a 2019-es Abtv.-módosítás előtt, hogy közhatalmat gyakorló szervként az alkotmányjogi panasz indítványai befogadásra kerülhessenek.

A helyi önkormányzatok alkotmányjogi panasz indítványozási jogkörének elismerése az alkotmánybírósági befogadási eljárásjogi gyakorlat változásának, illetve fejlődésének eredménye, ami részben megelőlegezte a 2019. december 20-án hatályba lépett Abtv.-módosítást, mely a közhatalmat gyakorló szervek esetében általánosságban elismerte az indítványozói jogosultságot az alkotmányjogi panasz eljárások tekintetében, bizonyos feltételek megléte esetén.

Az Alaptörvény és az Abtv. 2012-es hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság gyakorlata kezdetben a korábbi Alkotmány értelmezése által kitaposott „nyomvonalon” maradt. Ennek gyökerei a 23/2009. (III. 6.) AB határozathoz vezetnek vissza, mely az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: korábbi alkotmánybírósági törvény) szerinti, normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasz kapcsán mondta ki, hogy az egy egyéni alapjogi sérelem esetén kivételesen igénybe vehető eszköz, ezért elutasította a Honvédelmi Minisztérium (HM) egyik háttérintézményének indítványát. A testület korábbi releváns joggyakorlata akként foglalható össze, hogy az önkormányzatok olyan állami szerveknek tekinthetők, melyek a helyi közhatalom gyakorlására jogosultak

26 CHRONOWSKI Nóra: Alkotmányjogi panasz és alkotmányvédelem. *Fundamentum*, 2014/1-2., 92-93. és 94-95. old.

27 TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közöny*, 2014. május, 237-238. old.

28 Lásd Kúria „Az Alaptörvény követelményeinek érvényesülése a bírósági ítékezésben” Joggyakorlat-elemző Csoportjának 2016.El.II.JGY.K.1. számú összefoglaló véleménye. [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/alaptoerven\\_y\\_osszefoglalo\\_velemenypdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/alaptoerven_y_osszefoglalo_velemenypdf) (letöltés: 2020. 12. 05.).

29 MANHERTZ i. m. 288. old.

30 Lásd Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 2018. 1-2. táblázat. [https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2019/01/2018\\_12\\_31\\_ab\\_ugyforgalom.pdf](https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2019/01/2018_12_31_ab_ugyforgalom.pdf) (letöltés: 2020. 12. 07.).

31 Lásd Az Alkotmánybíróság ügyforgalma 2019. 1-2. táblázat. [https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2019/12/2019\\_12\\_31\\_ab\\_ugyforgalom\\_.pdf](https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2019/12/2019_12_31_ab_ugyforgalom_.pdf) (letöltés: 2020. 12. 07.).

32 <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/joszomszedi-viszony-vagy-joszomszedi-iszony> (letöltés: 2020. 12. 07.).

33 Lásd 23/2018. (XII. 28.) AB határozat.

34 POTJE László: Az önkormányzatok indítványozói jogosultsága az újabb alkotmánybírósági döntések tükrében. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2019/2.

az Alaptörvény felhatalmazása alapján. Az Alkotmánybíróság a klasszikus alkotmányjogi doktrína szerint az alkotmányjogi panaszt az állammal szembeni olyan egyéni jogvédelmi esz-  
köznek tekintette, mely állampolgároként a természetes sze-  
mélyek, kivételes esetben a közhatalom gyakorlására nem  
jogosult szervezetek, így az egyházi közösségek és a civil  
szervezetek (pl. egyesületek, alapítványok) alapvető jogainak  
érvényre juttatását szolgálja az alaptörvény-ellenesnek vélel-  
mezett bírói döntésekkel és normákkal szemben. A testület  
dogmatikus alkotmányos értelmezése pedig kizárta, hogy  
az államszervezet részét képező és közhatalom gyakorlására  
jogosult önkormányzatok az alkotmányjogi panasszal érvé-  
nyesíthessék jogvédelmi igényeiket az állami szervezetrend-  
szer más szereplőivel szemben. Másfajta levezetéssel is arra  
jutott korábban az Alkotmánybíróság, hogy az alapvető jogok  
célja, hogy alkotmányos garanciákat teremtsenek az állam-  
hatalommal és annak gyakorlóival szemben az egyes állampol-  
gárokat egyénileg vagy a polgárok különböző társulásait kö-  
zösségileg megillető jogok és a cselekvési szabadság védelme  
érdekében. Ez alapján pedig dogmatikailag kizárt, hogy egy  
közhatalmat gyakorló állami szervnek, így a helyi közhatalmat  
gyakorló önkormányzatoknak az állammal szemben érvénye-  
síthető alapjogai legyenek.<sup>35</sup>

Ezzel szemben viszont elmondható, hogy az Alaptörvény  
az alapjogi katalógus részeként a törvény által létesített jog-  
alanyok részére is biztosítja azokat az alapvető jogokat és rájuk  
nézve is érvényesíti azokat a kötelezettségeket, melyek termé-  
szetükből adódóan nem csak az emberi minőséggel rendelkező  
természetes személyek számára lehetnek relevánsak.<sup>36</sup> Megállá-  
pítható továbbá, hogy az Alaptörvény sem az egyedi norma-  
kontroll,<sup>37</sup> sem pedig az alaptörvény-ellenesnek vélelmezett  
bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszok esetében  
sem zárja ki a közhatalmat gyakorló szerveket, ahogy  
az Abtv.-nek az egyedi normakontrollra irányuló,<sup>38</sup> valamint  
az alaptörvény-ellenesnek vélt bírói döntés megtámadására  
szolgáló alkotmányjogi panaszra vonatkozó<sup>39</sup> részletszabályai  
sem rekesztik ki az indítványozói körből explicite a közhatalmat  
gyakorló szerveket. Elmondható tehát, hogy bár az Alaptörvény  
nem deklarálja az alapvető jogok között a helyi közügyek inté-  
zése körében az önkormányzathoz való jogot, ugyanakkor alkot-  
mányos szinten rögzíti taxatív felsorolással a helyi önkor-  
mányzatokat megillető feladat- és hatásköröket.<sup>40</sup> Továbbá  
biztosítja a helyi önkormányzatok részére a *sui generis* rendelet-  
alkotási jogot a helyi társadalmi viszonyok rendezésére olyan  
tárgykörökben, melyeket törvény nem szabályoz, illetve törvé-  
nyileg felhatalmazást adhat a helyi önkormányzatok részére  
ezek szabályozására.<sup>41</sup> Az Alaptörvény felhatalmazása<sup>42</sup> szerint  
az önkormányzatokra vonatkozó szabályokat meghatározó sar-  
kalatos törvény, a *Magyarország helyi önkormányzatairól* szóló

2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 5. §-a biz-  
tosítja, hogy „a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alap-  
törvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök  
jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben  
részesül”. A Mötv. azt is rögzíti, hogy az önkormányzati képviselő-  
testületek át nem ruházható hatásköre az Alkotmánybíróság  
eljárásának kezdeményezése.<sup>43</sup> Ez a szabályozás az Alkotmány-  
bíróságot is gondolkodásra, addigi alkotmányjogi panasz  
befogadási gyakorlatának átgondolására, revideálására készítet-  
hette annak érdekében, hogy megválaszolja a kérdést: az alkot-  
mánybírói védelem milyen téren illetheti meg a helyi önkor-  
mányzatokat, a képviselő-testületek pedig az Alkotmánybíróság  
mely eljárásait lehetnek jogosultak kezdeményezni?

Potje László, az Alkotmánybíróság főtanácsadójának érté-  
kelése szerint egy, Esztergom Város Önkormányzata által  
benyújtott alkotmányjogi panasz ügyben hozott alkotmány-  
bírói végzés<sup>44</sup> jelentett érdemi fordulatot a testület addigi  
befogadási gyakorlatában az indítványozási jogosultság  
kapcsán. Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy az Alaptörvény  
és a Mötv. által meghatározott korlátok között a helyi önkor-  
mányzatok sem képeznek kivételt a jogi személyek közül,  
akiknek alapvető és alanyi jogait az Alaptörvény is elismeri.  
Továbbá hiába van alaptörvényi felhatalmazásuk a települési  
önkormányzatoknak a helyi közhatalom gyakorlására, nem  
minden esetben járnak el közhatalommal rendelkező és  
hierarchikus fölényben járó szereplőként. A települési önkor-  
mányzatok ugyanis például az önkormányzati vagyonnal  
és tulajdonosi joggyakorlással összefüggő kérdésekben mellé-  
rendelt jogviszonyban is állhatnak (például vállalkozási vagy  
megbízási szerződést köthetnek gazdasági társaságokkal),  
illetve a polgári peres eljárásokban is megjelenhetnek be-  
avatkozóként vagy peres félként az alperesi vagy a felperesi  
oldalon. Az alkotmánybírói jogfejlesztés eredményeképpen  
az újabb gyakorlat szerint az önmagában már irreleváns volt,  
hogy az önkormányzat a közhatalom gyakorlására is jogosult,  
inkább azt kellett vizsgálni, hogy az adott ügyben helyi köz-  
hatalmat gyakorló szervként járt-e el vagy sem? Amennyiben  
az önkormányzat mellérendelt jogalanyként, magánjogi jog-  
viszonyok részeseként szerepelt az alkotmányjogi panasz indít-  
vány alapjául szolgáló ügyben, az már megalapozhatta  
az indítványozói jogosultságukat. A másik befogadási elő-  
kérdés pedig az volt, hogy olyan, az Alaptörvény alapjogi  
katalógusában szereplő jog sérelmére hivatkoztak-e, mely  
a jogi személyeket is megilleti. Így például a tisztességes és párt-  
atlan bírósági eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog vélt  
séreleme megalapozhatta az indítványozói jogosultságot.  
Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata azonban azok-  
ban az esetekben, amikor a települési önkormányzat  
az alkotmányjogi panaszában az öt *sui generis* megillető önkor-  
mányzati hatáskörök, így például a helyi rendeletalkotási  
vagy egyedi határozathozatali sérelmére hivatkozott, nem fo-  
gadta be az alkotmányjogi panasz indítványait, mert  
az önkormányzati rendeletalkotás már a helyi közhatalom  
gyakorlásának minősül. Ezért például a Kúria Önkormányzati  
Tanácsának az önkormányzati rendelet törvényességéről döntő  
határozata ellen nem volt korábban benyújtható sikeres

35 POTJE i. m. 14–15.

36 „A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.” [Alaptörvény I. cikk (4) bekezdés.]

37 Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pont.

38 Abtv. 26. cikk (1)–(2) bekezdés.

39 Abtv. 27. cikk.

40 Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a)–l) pontok.

41 Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés.

42 Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdés.

43 Mötv. 42. § 9. pont.

44 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés.

alkotmányjogi panasz a testület gyakorlata szerint.<sup>45</sup> Később az Alkotmánybíróság kiterjesztette a helyi önkormányzatok által benyújtott, befogadható alkotmányjogi panasz indítványok körét a helyi népszavazásra irányuló aláírásgyűjtő íven megjelenő kérdést hitelesítő jogerős bírósági határozatokkal kapcsolatos beadványokra is. Az viszont még kérdéses, hogy az Abtv.-módosítás az eddigi gyakorlata felülvizsgálatára készítheti-e az Alkotmánybíróságot, kiterjesztve a befogadható alkotmányjogi panasz indítványok körét az olyan ügyekre, ahol a helyi önkormányzat egyértelműen közhatalmat gyakorló szervként járt el.<sup>46</sup>

## V. A PARADIGMAVÁLTÁS, AVAGY A 23/2018. (XII. 28.) AB HATÁROZAT BEMUTATÁSA

Az Alkotmánybíróság, a Magyar Nemzeti Bank (MNB) Pénzügyi Stabilitási Tanácsának kiadmányozási jogával összefüggő kúriai ítélet<sup>47</sup> ellen benyújtott jegybanki alkotmányjogi panasz<sup>48</sup> fogadott be és a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) helyt is adott az indítványnak. A testület tehát egy alkotmányjogi panasz indítvány tekintetében elismerte a jegybank indítványozói jogosultságát, a befogadhatóságot pedig azzal indokolta, hogy az „Alkotmánybíróság az indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság, az indítványozó indítványozói jogosultságát elismerte”.<sup>49</sup>

Az Abh. rendelkező része a megsemmisítés indokaként kimondja, hogy a kúriai ítélet sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését,<sup>50</sup> azaz elismeri, hogy az Alaptörvény alapjogi katalógusában deklarált tisztességes bírósági eljáráshoz való egy közhatalommal rendelkező jogi személy indítványozót, a releváns ügyben a Magyar Nemzeti Bankot is megilleti.

Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a teljes ülési határozathoz a három párhuzamos indokolás mellett hét alkotmánybíró különvéleményt fűzött, azaz a lehető legszűkebb szavazattöbbséggel fogadta be és ítélte megalapozottnak az Alkotmánybíróság a jegybank alkotmányjogi panasz indítványát.

Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása más logika alapján gondolta befogadhatónak a Magyar Nemzeti Bank alkotmányjogi panasz indítványát, meglátása szerint a „bírósági eljárásokban fegyveregyenlőség van, és az állami szerv a peres félként elveszti hatalmi szerepét, sőt, mint más hatalmi ághoz tartozó szervezet épp hogy hátrányban lehet

a bírói hatalom fennhatósága alá kerülve. Így az alkotmánybírói testületnek alapvető feladata, hogy bírósági eljárást ellenőrizze a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog garanciális elveinek fényében az állami szervek peres félként részvétele esetén is.”<sup>51</sup>

Szabó Marcell alkotmánybíró párhuzamos indokolásában megelőlegezte a 2019. évi Abtv.-módosítást, amint kifejtette, hogy az „indítványozói jogosultság elismerését álláspontom szerint általánosan, valamennyi állami szerv vonatkozásában is rögzítenie kellett volna a határozatnak”. Ugyanakkor szerinte közhatalmat gyakorló szervként az MNB indítványozói jogosultsága már az Abtv. 2018-ban hatályos szövegéből következett: „Az Abtv. vonatkozó rendelkezése [27. §, de ezzel teljesen egyezően a 26. § (1) bekezdése is] értelmében alkotmányjogi panasz benyújtására az »egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet« jogosult. Az indítványozói jogosultság vizsgálatánál ekként elegendő annak vizsgálata, hogy az adott állami szerv (jelen esetben az MNB) az egyedi ügyben érintett-e. Egy olyan peres eljárásban, melyben az adott állami szerv (jelen esetben az MNB) félként szerepel, az érintettség kétséget kizáróan, minden további feltételtől függetlenül megállapítható. Sem az Alaptörvény, sem pedig az Abtv. egyetlen rendelkezése sem zárja ki az indítványozók köréből automatikusan, minden további szempont értékelésétől függetlenül az állami szerveket, ekként azt az Alkotmánybíróság sem teheti meg.”<sup>52</sup> Szabó Marcell alkotmánybíró a párhuzamos indokolásában azt is hangsúlyozza elvi érveléssel, hogy az indítványozói jogosultságtól külön kell választani azt a kérdést, hogy az indítványozó állami szerv „adott konkrét esetben, az adott konkrét alaptörvényi rendelkezések tekintetében jogosult-e az alkotmányjogi panasz benyújtására”. Ennek példaként azt hozza fel, hogy saját eljárásukkal összefüggésben a közhatalmat gyakorló állami szervek generálisan nem jogosultak a tisztességes eljáráshoz való joguk sérelmére hivatkozni,<sup>53</sup> viszont általánosan minden esetben hivatkozhatnak a tisztességes bírósági eljáráshoz való joguk<sup>54</sup> sérelmére, mert ezekben az esetekben az Alkotmánybíróságnak a bírói döntés, és az azt megelőző bírósági eljárás Alaptörvénnyel való összhangját kell vizsgálnia.<sup>55</sup>

Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kijelentette, szükségesnek tartotta volna, hogy „az indokolásban az Alkotmánybíróság elvi érveléssel jelentse ki, hogy költségvetési szerv és közigazgatási vagy közigazgatási jogkörben eljáró szerv is jogosult az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására”. Véleménye szerint az Alaptörvény nem tartalmaz alanyi vagy tárgyi korlátozást az alkotmányjogi panaszok esetében az indítványozói körre nézve, továbbá az Abtv. nem emberi jogokról vagy az indítványozói alapvető jogairól rendelkezik, hanem az Alaptörvényben biztosított jogokról, mely a jogi személyeket, így a közjogi jogalanyokat is

45 POTJE i. m. 15–18. old.

46 POTJE i. m. 19–20. old.

47 Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete.

48 IV/00557/2018.

49 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás: [15].

50 „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.]

51 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása: [36].

52 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Szabó Marcell alkotmánybíró párhuzamos indokolása: [41].

53 „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés.]

54 Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.

55 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Szabó Marcell alkotmánybíró párhuzamos indokolása: [42].

megilletik. Ez alól kivételt csak az Alaptörvény alapjogi katalógusában szereplő azon jogok jelentenek, melyek az emberi minőséghez kapcsolódnak, azaz csak a természetes személyeket illethetik meg. Varga Zs. András szerint például az Alaptörvényben deklarált jogorvoslathoz való jog<sup>56</sup> is minden esetben megilleti a jogi személyeket, így a közjogi jogalanyokat is. Pokol Béla párhuzamos indokolásához hasonlóan levezetéssel Varga Zs. András azt is hozzáteszi, hogy „*az állami intézmény (alperesként) már nem közhatalma birtokában jár el, hanem ugyanolyan jogokkal rendelkezik, mint a felperes (magánszemély vagy nem állami jogi személy). A perben a közhatalmat nem a felek bármelyike, hanem a bíróság képviseli és gyakorolja. Ha az Alkotmánybíróság az egyik féltől megtagadja az alkotmányos védelmet arra hivatkozva, hogy a per előtt (a perre okot adva) közhatalmat gyakorolt, akkor ezzel a hatalommegosztást tagadja.*” Varga Zs. András a párhuzamos indokolása esszenciájaként azzal érvelt, hogy Alaptörvény érvényre juttatásának alkotmányos kötelezettségéből következik, hogy „*az Alkotmánybíróság az állami intézményektől származó alkotmányjogi panaszokat is befogadhatta*”.<sup>57</sup>

Az Abh.-hoz csatolt különvélemények az Alkotmánybíróság korábbi releváns gyakorlatával és a klasszikus alkotmányelmélet doktrínáival érveltek. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát hozza fel példaként, mely szerint a „*közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére*” [23/2009. (XI. 12.) AB határozat, ABH 2009, 174, 188.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ugyanis azon az elvi megfontoláson alapult, hogy „*[a]z alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására*” [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.]. Utalt az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálybalépése óta kialakított joggyakorlatára is, mely szerint „*amennyiben kétség merül fel az indítványozói jogosultság fennállását illetően, az Alkotmánybíróságnak – esetről esetre – meg kell vizsgálnia, hogy az állam, az állami szerv az adott ügyben magánjogi jogalanyként járt-e el, azaz e minőségében jelent-e meg félként az alapul fekvő jogviszonyban, és ehhez képest kell dönteni az indítvány befogadhatóságáról. E vizsgálat során figyelemmel kell továbbá lenni az indítványozó szerv alkotmányos szerepére és ebből fakadó alapjogvédelmi funkciójára is.*”<sup>58</sup>

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság hivatkozott korábbi gyakorlata még az Alaptörvény hatálybalépése előtt, a korábbi Alkotmány és az 1989. évi alkotmánybírósági törvény alapján került kimunkálásra. Ehhez képest az Alaptörvény szellemiségében hangsúlyeltolódás figyelhető meg az állam és az állami szervek szerepfelfogását illetően, azaz a korábbi Alkotmányhoz képest az állami beavatkozás

lehetősége a különböző magánjogi jogviszonyokba kiterjedtebbé vált, és a korszellemből is következően egy voluntarista, aktivistább állami szerepfelfogás lépett a 40 évnyi szocialista diktatúrát követően a klasszikus liberális eszmény jegyében revideált, az államtól elsősorban be nem avatkozást, tartózkodást elváró korábbi alkotmányfelfogás helyébe. Czine Ágnes a közhatalmat gyakorló szervek alkotmányjogi panasz indítványozási lehetőségével szemben a klasszikus alkotmányelméleti felfogást vallja, amikor a 3091/2016. (V. 12.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolását idézi a különvéleményében: „*modern alkotmányos gondolkodás egyik alapvető sarokpontja az, hogy az alapvető, illetve emberi jogok az egyéneket (természetes és jogi személyeket) megillető jogosultságcsoportok a szuverenitásból eredő jogokat gyakorló állammal szemben. Az alapjogok elsődleges célja ugyanis az államhatalom korlátozása. Az egységes szakirodalmi álláspont mellett ezt tükrözi az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának, a Német Szövetségi Alkotmánybíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának a joggyakorlata is.*” Végezetül felhossa, hogy az Abh. elmulasztotta indokolni, hogy az Alkotmánybíróság miért tért el a közhatalmat gyakorló szervektől érkező alkotmányjogi panasz indítványok befogadási gyakorlatától.<sup>59</sup>

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye szerint az ügyben „*befogadás esetén (...) az indítványozói jogosultság hiánya folytán elutasítása lett volna indokolt*” a testület korábbi gyakorlatának megfelelően, az Alkotmánybíróságnak pedig az ügyben hivatalból kellett volna lefolytatnia az eljárást, ahelyett, hogy az Abh. indokolásában a Magyar Nemzeti Bank „*nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére*”, valamint arra hivatkozott a befogadás okaként, hogy az „*indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti*”.<sup>60</sup>

Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleményében két fontos megállapítást tesz. Álláspontja szerint az a tény, hogy szerkezetileg, rendszertanilag elkülönül az Alaptörvény „*Szabadság és felelősség*” címet viselő alapjogi katalógusa „*Az Állam*” című államszervezeti résztől, azt is magában foglalja, hogy „*alapjogokat és kötelezettségeket az alkotmányozó a személyek részére ismer el, illetve ír elő, az állam szervei pedig nem alapjogokkal és kötelezettségekkel, hanem »Az állam« című fejezetben meghatározott alkotmányos rendeltetéssel és feladatokkal bírnak*”. Továbbá annak nyelvtani értelmezéséből, hogy az Alaptörvény alapjogi katalógusának „*tétalcikkelye*”<sup>61</sup> a nagybetűs értelemben vett „*EMBER*” sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak tiszteletben tartási és állam általi védelmi kötelezettségét deklarálja, az következik, hogy „*az alapvető jogok tehát az egyén (alapjogi jogosult) szabadságának védelmére hivatottak az állami beavatkozással szemben. Rendeltetésük az, hogy korlátok közé szorítsák a közhatalmat. Az állam ugyanakkor jellemzően nem önmaga, hanem szervei útján cselekszik. Az állam szervei tehát szintén az alapjogi jogviszony kötelezett oldalán állnak*

56 „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*” [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés].

57 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása: [44]–[47].

58 3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás: [22].

59 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye: [50]–[54] és [57].

60 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye: [68]–[70].

61 Hörcherné Marosi Ildikó itt a következőre utal: „*AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.*” [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés].



az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében.<sup>62</sup> A különvélemény másik fontos fogalmi distinkciója, hogy az Alkotmánybíróság korábbi következetes gyakorlata szerint különbséget tesz a közhatalmat gyakorló állami szervek és az állam, vagy annak szervei által létrehozott olyan jogi személyek között, melyek nem gyakorolnak közhatalmat, ez utóbbiak pedig „nem zárhatóak el az alkotmányjogi panasz igénybevitelétől”<sup>63</sup>. Az állam és az államszervezet intézményei esetében pedig azt kell vizsgálni, hogy az adott ügyben közhatalmat gyakorolva járnak el vagy pedig magánjogi (azaz mellérendelt) jogalanyként vesznek részt az ügy alapjául szolgáló jogviszonyban. Az alkotmánybíró csak ez utóbbi esetben biztosítaná az állami szervek számára az alkotmányjogi panasz biztosította jogvédelem lehetőségét, azaz, ha az állami szerv a vélelmezett jogsérelmet magánjogi jogalanyként és nem közhatalmat gyakorolva, közjogi jogalanyként szenvedte el. A különvélemény utal rá, hogy az Alkotmánybíróság több olyan esetben befogadta egyes állami szervek és helyi önkormányzatok alkotmányjogi panasz indítványát, ahol azok magánjogi jogalanyként szenvedtek vélt alapjogi sérelmet egy magánjogi tárgyú alapperben. Ugyanakkor az Abh. tárgya az MNB Pénzügyi Stabilitási Tanácsa bírságot kirovó határozata volt, melynek keretében az MNB felügyeleti testülete egyértelműen közhatalmat gyakorolva járt el a kiadmányozás során. Hörchneré Marosi Ildikó utal egy, az Alkotmánybíróság által ugyanabban az évben hozott végzésére is, melyben az MNB indítványát a testület azzal utasította vissza, hogy az „indítványozó tehát egyértelműen közhatalmi szerepkörében járt el, amikor közigazgatási hatóságként eljárva közigazgatási döntést hozott. A fentiekből egyértelműen megállapítható, hogy ezen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata tárgyában született bírósági döntések esetében hiányzik az indítványozói jogosultság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésére.”<sup>64</sup> A különvélemény alapjául szolgáló Abh. tehát egyértelmű fordulatot hozott az alkotmánybírósági gyakorlatban, amikor az addigi praxist áttörve első esetben tette lehetővé, hogy egy közigazgatási hatósági jogkörben eljáró, az adott ügyben közhatalmat gyakorló állami szerv alkotmányjogi panaszát is befogadja a testület, ezzel azonban hét alkotmánybíró, így Hörchneré Marosi Ildikó sem értett egyet.<sup>65</sup> A 2019. évi Abtv.-módosítás kodifikációja viszont egyértelműen ezt az Abh.-t vette alapul.

Schanda Balázs alkotmánybíró az Abh.-hoz fűzött különvéleményében fontosnak tartja annak meghatározását, hogy az „MNB-nek van-e Alaptörvényben biztosított joga, azaz az Alaptörvényben biztosított jognak minősül-e egy törvényben rögzített, az Alaptörvényre közvetlenül visszavezethető hatáskör gyakorlása”. Kardinalisnak tekinti a fogalmi distinkciót a jogi személyiséggel rendelkező olyan jogalanyok, mint a köztestületek, vallási közösségek és a civil szervezetek, valamint az állam és az állami szervek között, mert az „alulról kezdeményezett” magánjogi jogi személyekre kiterjesztett olyan alapvető jogok, mint a tulajdonhoz, a vállalkozáshoz vagy a jó hírnévhez való

jogok nem vonatkozhatnak az állami szervekre, így az (állami) szervek nem tekinthetők a (civil) szervezetek szinonimájaként a jogkiterjesztés tekintetében, mert ez az Alaptörvény szövegszerű értelmezéséből sem következik. Schanda Balázs szerint „mind az Alaptörvény, mind a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, mind az alkotmányjogi dogmatika számára evidencia, hogy az alapjogok biztosításának kötelezettje az állam (mint közhatalom). Ha a közhatalmi szervek e viszonyaikban is rendelkeznek alapjogi jogalanyisággal, akkor az alapjogvédelem az állam »önmagával szembeni védelmét« eredményezi, amely beláthatatlan helyzeteket eredményez mind logikailag, mind eljárási oldalról.” Továbbá hangsúlyozza, hogy egy alkotmányjogi panasz befogadhatósága eljárási és nem anyagi jogi kérdés, így a befogadhatóságot nem alapozhatja meg egy olyan tartalmi érvelés, mint az „indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentősége”.<sup>66</sup>

Stumpf István alkotmánybíró Czine Ágneshez hasonlóan a klasszikus alkotmánytani felfogást teszi magáévá, amikor az Abh.-hoz csatolt különvéleményében azzal érvel, hogy az „alapvető jogok eredendően az egyének szabadságát biztosítják az állammal, a közhatalom birtokosával szemben, rendeltetésük tehát a közhatalom (állami hatalom) korlátok közé szorítása. Mivel egy közigazgatási hatóságnak alapvető joga nincs, az Abtv. 27. §-a alapján nem élhet alkotmányjogi panasszal a közigazgatási határozatát hatályon kívül helyező és a hatóságot új eljárásra kötelező bírói döntéssel szemben.”<sup>67</sup>

Az Abh. indokolása, és a hozzáfűzött párhuzamos indoklások és különvélemények bemutatása azért igényelt ilyen részletességet, mert az kivételes jelleggel felülírta az Alkotmánybíróság korábban következetes gyakorlatát azzal, hogy az MNB Pénzügyi Stabilitási Tanácsa bírságot kiszabó határozatának kiadmányozásával összefüggő ügyben befogadta és megalapozottan találta a jegybank alkotmányjogi panasz indítványát, és elsőként fordult elő, hogy a testület elismerte egy közhatalmi szerv indítványozási jogosultságát egy általa kiadmányozott közigazgatási határozattal összefüggő ügyben. Ez az Abh. így egyszerre szolgálhatott a 2019. évi Abtv.-módosítás okaként és indokaként, mely ebben a tekintetben egy viszonylag friss alkotmánybírósági döntést erősített meg, legitímált a törvényhozás.

## VI. A 2019. ÉVI ABTV.-MÓDOSÍTÁS FOLYAMATA ÉS KÖZÉLETI VITÁI

Az Abtv. módosítása egy rendkívül szerteágazó „salátatörvény”-javaslat része volt, mely mintegy 78 különböző törvény, köztük igazságügyi tárgyú jogszabályok módosításáról rendelkezett.<sup>68</sup>

A törvénymódosító javaslat az alkotmányjogi panasz indítványozói jogosultságának kiterjesztéséről a közhatalmat

62 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Hörchneré Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye: [77]–[80].

63 3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás: [23].

64 3167/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás: [15].

65 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Hörchneré Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye: [88]–[93].

66 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye: [100]–[106].

67 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye: [111].

68 2019. évi CXXVII. törvény az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megerősítésével összefüggő módosításáról.

gyakorló szervekre egy, a magyar közéletben sajnos szokatlan diskurzust indított el a kormányzat képviselője és különböző nem kormányzati szereplők között az Index.hu internetes újság véleményrovatának hasábjain.

Elsőként a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) nem-kormányzati szervezet (NGO) szakmai igazgatója, Szabó Máté Dániel illetve kritikával a törvénymódosító javaslatot. A klasszikus liberális alkotmánytani doktrína mellett érvelve annak a vélemények adott hangot, hogy „*az alkotmány az állami hatalmat korlátozza a polgár jogainak védelmében, a törvényjavaslat azonban mégis a hatóságokat akarja megvédeni a polgárok jogainak érvényesítésétől az Alkotmánybíróság közreműködésével*”. Pesszimista megközelítése szerint a törvényjavaslat „*úgy tesz, mintha az alapjogok az állam és a polgár viszonyában az államot is megilletnék, illetve az állami szervek hatáskörüket is megvédhetnék a polgárok jogaival szemben. Ha ezek a közhatalmi szervek az alkotmányjogi panaszukkal sikerrel járnak, akkor az Alkotmánybíróság megsemmisíti a bíróságnak azt az ítéletét, amely a hatóságtól megvédte a polgár jogait. Tehát az új alkotmányjogi panasz valójában a polgár jogainak ellenében, egyúttal a hatóságok védelmében működik majd. A hatóságot védi a polgároktól és az ő jogait érvényesítő bírósági ítélettől.*”<sup>69</sup>

A TASZ szakmai igazgatóinak az aggodalmaira Orbán Balázs, a Miniszterelnökség miniszterhelyettese adott hosszú és kimerítő választ, az Abtv. módosítását egyúttal globális és történeti kontextusba helyezvén. Írásában röviden bemutatta az Alkotmánybíróság releváns gyakorlatát és az alkotmánybírói jogfejlesztés által kimunkált joggyakorlat törvényi kodifikációjának tekintve az Abtv. módosítását. Jelen tanulmányhoz hasonlóan, ám a műfaji keretek miatt szűkebb terjedelemben utalt az önkormányzatoktól érkező alkotmányjogi panasz indítványokra vonatkozó befogadási gyakorlatra, illetve az Abh.-ra,<sup>70</sup> melynek alapjául szolgáló ügyben az Alkotmánybíróság a Magyar Nemzeti Bank esetében befogadott egy olyan indítványt, melyben a jegybank egy felügyeleti szerve közhatalmat gyakorolva kiadmányozott egy bírságot tartalmazó közigazgatási határozatot. Orbán Balázs véleménye szerint a TASZ szakmai igazgatójának érvelése maradi és nincs tekintettel a modern nemzetállamokat érő olyan globális kihívásokra, mint a regionális és nemzetközi, szupranacionális szervezetek (pl. Európai Unió, Európa Tanács) és az ezek keretében működő különböző emberi jogi fórumok (pl. Velencei Bizottság, Emberi Jogok Európai Bírósága, Európai Unió Bírósága) jogértelmező és aktivista jogalakító, jogfejlesztő tevékenysége, melyek a nemzetállamok szuverén cselekvési szabadságát és jogait korlátozhatják. A miniszterhelyettes utal a virtuális platformok, a különböző web2-es közösségi média fórumok növekvő befolyására is, melyek alakítják az egyes nemzetállamok közbeszédét, még sincsen az állami médiaszabályozásnak és adatvédelmi jognak ezekre kellő ráhatása. Orbán Balázs szerint, szemben a felvilágosodás korával és a XIX. század első felével, a polgárok szabadságjogait már nem a beavatkozó, abszolutista

állammal szemben, hanem sokkal inkább az állampolgárok olyan alapvető jogait, mint a véleménynyilvánítás szabadsága vagy a magánélet védelme ezen virtuális platformok tartalom-szolgáltatási és adatvédelmi eljárásrendjével szemben kell védelemben részesíteni. Azzal érvel, hogy az új idők új megoldásokat igényelnek, és ilyen az alkotmányjogi panasz indítványozói jogosultságának a kiterjesztése is.<sup>71</sup>

Karsai Dániel ügyvéd, akinek ügyvédi praxisa alkotmányjogi panaszosok jogi képviselőjére is szakosodott, Orbán Balázs véleményét is bírálta, de a TASZ szakmai igazgatójának álláspontjával sem értett egyet. Véleménye szerint „*Szabó Máté Dániel téved, amikor azt gondolja, hogy a bírósági döntések alkotmánybírósági kontrolljának egyetlen célja a »polgárok« védelme. A taláros testület feladata ennél tágabb; a perben részt vevő fél társadalomban betöltött szerepétől függetlenül biztosítania kell, hogy a bírósági döntése csak az Alaptörvénnyel összhangban lévő eljárásban és az Alaptörvénynek megfelelő eredménnyel születessen meg. Ebből a szempontból közömbös, hogy ki az érintett; magánszemély, cég, vagy egy minisztérium. Bírósági döntés csak alkotmányos eljárásban születhet.*” Orbán Balázs véleményét is kritizálta, mert szerinte a „*közhatalmat gyakorló szerveket nem kell megvédeni a nagy globális kihívásoktól, vagy arra nem az a gyógyír, hogy az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak*”. Ugyanakkor álláspontja szerint az alkotmányjogi panasz indítványozói körének szélesítése nem nyitná fel „*Pandóra szelencéjét*”, mert a közhatalmat gyakorló szervek státuszukból fakadóan viszonylag kevés, az Alaptörvény alapjogi katalógusa részeként deklarált alapvető jog sérelmére hivatkozhatnak. Az alapügyek természetéből fakadóan pedig a közhatalmat gyakorló szervek nem fognak tudni széles körben élni az új típusú alkotmányjogi panasz indítványozói lehetőségével, ugyanakkor például az ellenzéki vezetésű települési önkormányzatok számára tér nyílhat az önkormányzati hatásköröket általuk vélelmezetten csorbító kormányzati jogalkotás és törvények megtámadására az Alkotmánybíróság előtt.<sup>72</sup>

Dunja Mijatović, az Európa Tanács emberi jogi biztosa közleményében adott hangot félelmeinek, mely szerint az alkotmányjogi panasz indítványozói körének kiszélesítését arra fogják használni a közhatalmat gyakorló szervek, hogy az Alkotmánybíróságon támadják meg az állampolgárok által az állami szervek ellen indított ügyekben hozott olyan jogerős bírósági ítéleteket, ahol a közhatalmat gyakorló szervet ítélte pervesztesnek az eljáró bíróság.<sup>73</sup> Ehhez fontos hozzátennünk,

71 ORBÁN Balázs: „*A magyarok jogainak és szabadságának védelmében*”, Index.hu, 2019. 11. 25.

[https://index.hu/velemeney/2019/11/25/orban\\_balazs\\_velemenycikk\\_alkotmany\\_feladata\\_vita/?fbclid=IwAR3-f021DESpLZi3mGtKV12KzEObA8fajw4BdxLjCi3mz5uRjlpzBzo\\_778](https://index.hu/velemeney/2019/11/25/orban_balazs_velemenycikk_alkotmany_feladata_vita/?fbclid=IwAR3-f021DESpLZi3mGtKV12KzEObA8fajw4BdxLjCi3mz5uRjlpzBzo_778) (letöltés: 2020. 12. 08.).

72 KARSAI Dániel: „*Kié az Alkotmánybíróság?*”, Index.hu, 2019. 12. 05.

[https://index.hu/velemeney/olvir/2019/12/05/kiem\\_az\\_alkotmanybirosag/](https://index.hu/velemeney/olvir/2019/12/05/kiem_az_alkotmanybirosag/) (letöltés: 2020. 12. 08.).

73 „*The Commissioner considers that the provisions opening the possibility of administrative authorities to introduce constitutional complaints following unfavourable rulings by the ordinary courts raise concerns about upholding fair trial guarantees for the individual complainant. Coupled with the proposed changes on the qualifications and appointments of judges and the uniformity of jurisprudence, the legislative measures also run the risk of diminishing the independence of individual judges in their core duties and of creating excessive hierarchies within the judicial system.*” Részlet Dunja Mijatović, az Európa Tanács emberi jogi biztósának közleményéből, Strasbourg, 2019. 11. 28.

69 SZABÓ Máté Dániel: „*A[z] állampolgárt védje az alkotmány, vagy az államot?*”, Index.hu, 2019. 11. 20.

[https://index.hu/velemeney/2019/11/20/allamvedelmi\\_alkotmany](https://index.hu/velemeney/2019/11/20/allamvedelmi_alkotmany) (letöltés: 2020. 12. 08.).

70 A 23/2018. (XII. 28.) AB határozat indokolásának, valamint a csatolt párhuzamos indokolások és különvélemények részletes elemzését lásd az előző (V.) pontban.

hogy az Európa Tanács emberi jogi biztosának félelmeivel szemben a közhatalmat gyakorló szervek az Abtv.-módosítás hatálybalépése óta eltelt egy évben nem éltek, vagy más megközelítésben nem éltek vissza tömegesen az alkotmányjogi panasz indítványozási jogosultságokkal, például a közérdekű adatigénylés iránti perek elvesztése esetében. Dunja Mijatović hivatala az Abtv.-módosítás elfogadása óta nem is adott ki egyelőre további releváns közleményt az ügyben.

Az Abtv.-módosítást is tartalmazó, T/8016. számú törvénymódosítást megszavazta a kormánypárti parlamenti többség, ám Áder János köztársasági elnök az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdésében biztosított hatáskörével élve megfontolásra visszaküldte azt az Országgyűlésnek. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a köztársasági elnök nem az Abtv. módosítása ellen emelt politikai vétót, hanem a törvénymódosító csomag szerinte pontatlanul megfogalmazott, ellentmondásos rendelkezéseit bírálta általánosságban, különösen pedig felhívta a figyelmet az „igazságszolgáltatásban dolgozók anyagi és egyéb megbecsülésének újragondolására”.<sup>74</sup>

## VII. KONKLÚZIÓ: AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ INDÍTVÁNYOZÓI KÖRE KITERJESZTÉSÉNEK POTENCIÁLIS KÖVETKEZMÉNYEI

Az Abtv.-módosítás a valódi alkotmányjogi panaszra vonatkozó Abtv. 27. § új második bekezdésével cizellálta, hogy jogállástól függetlenül mely személy vagy szervezet minősülhet érintettnek. Az alkotmányjogi panasz esetében érintettnek minősülhetnek a bírósági eljárásban a felek, továbbá azok az eljárási szereplők, melyekre a döntés rendelkezést tartalmaz, valamint mindazon további jogalanyok is, melyek jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed.<sup>75</sup> A törvénymódosítás a már meglévő alkotmánybírói befogadási gyakorlat kodifikációjával az Abtv. normaszövegébe illesztette azt, hogy a közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e.<sup>76</sup>

Az Abtv. III. fejezetének indítványok befogadhatóságának előzetes vizsgálatára vonatkozó passzusa is egy új bekezdéssel egészült ki, mely szerint a „közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványának érdemi elbírálására csak akkor kerül sor, ha a támadott döntés az indítványozó működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti”.<sup>77</sup>

Az Abtv.-módosítás részletes indokolása szerint az Alkotmánybíróság releváns gyakorlatának megfelelően

pontosítja az alkotmányjogi panaszjog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket, és hogy kik vagy milyen szervezetek minősülnek az alkotmányjogi panasz benyújtására jogosult érintetteknek. Az indokolás hivatkozik rá, hogy az Alaptörvény sem limitálja az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetséges okait az alapvető jogok sérelmére, ahogy az Abtv. sem az alapjog vagy az alapvető emberi jog fordulatot használja, hanem az „Alaptörvényben biztosított jog” kifejezést, mely közjogi jogalanyokat is megilletethet. Fontosnak tartja hangsúlyozni a fogalmi distinkciót a természetüknél fogva csak a természetes személyekre vonatkozó alapvető emberi jogok és az olyan alapjogok között, melyek minden jogi személyt, így a közhatalom gyakorlóit is megilletethetik. Az indokolás az alkotmánybírói gyakorlatra is hivatkozával az ilyen alapjogok közé sorolja a tulajdonhoz vagy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, de egyes kommunikációs alapjogokat is. Az egyes nem-kormányzati szervezetek (NGO) és az Európa Tanács emberi jogi biztosának aggályaira is reflektál a részletes indokolás annyiban, hogy bár a hatáskör megsértése önmagában megalapozhatja az indítványozó érintettségét, viszont az erre való hivatkozás esetében az indítványozónak bizonyítania kell, hogy a feladat- és hatáskörét maga az Alaptörvény tartalmazza vagy pedig hatáskörsértés következményeként súlyos működési zavar lépett fel az indítványozó közhatalmat gyakorló szervnél.<sup>78</sup>

A meglátásom szerint arra, hogy milyen, az Alaptörvény alapjogi katalógusában szereplő alapjogok illethetik meg a közhatalmat gyakorló jogi személyeket, korlátozott mértékben, példálódzó jelleggel lehet alkalmazni a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.)<sup>79</sup> analógiáját. A Ptk. szerint a „jogi személy személyhez fűződő jogaira a személyiségi jogokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, kivéve, ha a védelem jellegénél fogva csupán az embert illetheti meg”.<sup>80</sup> A Ptk. hét személyiségi jogot nevesít konkrétan,<sup>81</sup> ezek közül a logikai értelmezés szerint a jóhírnév<sup>82</sup> vagy a névviseléshez való jog megsértésére<sup>83</sup> a jogi személy is hivatkozhat, míg például a személyes szabadság, a magánélet, a magánlakás<sup>84</sup> vagy a kegyeleti jog megsértésére<sup>85</sup> pedig nyilvánvalóan nem. Ehhez persze szükséges hozzátennünk azt is, hogy a Ptk.-ban nevesített személyiségi jogok ugyan az Alaptörvényben deklarált alapvető jogokból vezethetők le, azonban a polgári jogi személyiségi jogok nem feleltethetők meg teljes egészében az alkotmányosan védett alapvető jogoknak. Továbbá a Ptk.-ban szereplő, jogi személyeket is megillető személyiségi jogokon túl az Alkotmánybíróság korábbi és az Abtv.-módosítás hatálybalépését követően is fenntartott gyakorlata szerint a közhatalmat gyakorló indítványozók minden olyan, az Alaptörvényben deklarált alapvető jogra

<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-commissioner-urges-the-hungarian-parliament-to-modify-a-bill-affecting-the-independence-of-the-judiciary>, (letöltés: 2020. 12. 08.).

74 Áder János köztársasági elnök 2019. december 11-ei keltezésű levele, melyben arról tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, hogy megfontolásra visszaküldi a T/8016. számú törvénymódosítást:

[https://www.keh.hu/pic/upload/files/20191212\\_torveny\\_visszakuldeset8016.pdf](https://www.keh.hu/pic/upload/files/20191212_torveny_visszakuldeset8016.pdf) (letöltés: 2020. 12. 08.).

75 Abtv. 27. § (2) bekezdés.

76 Abtv. 27. § (3) bekezdés.

77 Abtv. 55. § (4a) bekezdés.

78 2019. évi CXXVII. törvény az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról, Részletes Indokolás az 55. § és 56. §-hoz.

<https://uj.njt.hu/jogszabaly/2019-127-K0-00> (letöltés: 2020. 12. 05.).

79 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.).

80 Ptk. 3:1. § (3) bekezdés.

81 Ptk. 2:43. § a)–g) pontok.

82 Ptk. 2:45. § (2) bekezdés.

83 Ptk. 2:49. (2) bekezdés.

84 Ptk. 2:43. § b) pont.

85 Ptk. 2:50. §.

hivatkozhatnak, melyek nem a természetes személyek emberi mivoltából következnek.

Érdekesebb kérdés, hogy az Abtv.-módosítást követően ki minősülhet a közhatalom gyakorlójának, illetve milyen aktusok minősülhetnek a közhatalom gyakorlásának, ugyanis nem került bele az Abtv.-be ilyen jellegű fogalom meghatározás. Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatok által benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadási eljárásával kapcsolatos gyakorlatából arra következtethetünk, hogy a jogalkotás mindenképpen közhatalom gyakorlásának minősül. Az Alaptörvény szerint idesorolható a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet is.<sup>86</sup> Érdekes teoretikus kérdés, hogy mivel az Alaptörvény magát nem tekinti jogszabálynak,<sup>87</sup> ezért az alkotmányozás vagy az Alaptörvény módosítása közhatalom gyakorlásának minősül-e, bár ennek csak merőben elméleti jelentősége van, mert az Alaptörvény alaptörvény-ellenességére nyilvánvaló képtelenség lenne alkotmányjogi panaszt alapozni. Közhatalom gyakorlásának minősíthető az alkotmánybírósági gyakorlat [vö. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat] alapján az Ákr.<sup>88</sup> szerinti közigazgatási határozatok kiadmányozása és valószínűsíthetően a Jat.<sup>89</sup> szerinti normatív határozatok kiadása is idesorolható. A bírói hatalmi ág által kihirdetett bírósági ítéletek és végzések is a közhatalom gyakorlásának minősíthetőek, a közkegyelem és a köztársasági elnöki egyéni kegyelem megítélése pedig még alkotmánybírósági eseti döntésre vár. Álláspontom szerint olyan egyedi normatív aktusok, mint egy országgyűlési határozat elfogadása vagy egy kormányhatározat kiadmányozása is a közhatalom gyakorlásának minősíthetőek.

Az Alaptörvényben foglalt hatáskörük sérelmére<sup>90</sup> nyilvánvalóan csak az Alaptörvény államszervezeti fejezetében nevesített közhatalmat gyakorlók hivatkozhatnak. Kérdéses, hogy ez jelentheti-e azt, hogy az alkotmányjogi panasz jogintézményét a jövőben megpróbálhatják-e az egyes Alaptörvényben nevesített szervek a hatásköri konfliktusaik feloldására használni, mert ez egyfajta közigazgatási felsőbírósági szerepbe kényszeríthetné az Alkotmánybíróságot.

Schanda Baláznak az Abh.-hoz fűzött különvéleményében áll a következő: „mind az Alaptörvény, mind a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, mind az alkotmányjogi dogmatika számára evidencia, hogy az alapjogok biztosításának kötelezettje az állam (mint közhatalom). Ha a közhatalmi szervek e viszonyaikban is rendelkeznek alapjogi jogalanyisággal, akkor az alapjogvédelem az állam »önmagával szembeni védelmét« eredményezi, amely beláthatatlan helyzeteket eredményez mind logikailag, mind eljárási oldalról.”<sup>91</sup> Lengyelországban a közelmúltban a tömegtüntetések hatására elhalasztották egy alkotmánybírósági határozat kihirdetését a hivatalos lapban,

mely még tovább szigorítaná a legális abortuszok lehetőségét.<sup>92</sup> Az alkotmánybírósági döntés kihirdetésének prolongálása pedig felvetette az alkotmányellenesség lehetőségét. Kérdés, hogy egy hasonló helyzetben mit tehetne a magyar Alkotmánybíróság, hiszen közhatalmat gyakorló szervként az Alaptörvényben foglalt hatásköre sérelme miatt nyilvánvalóan nem fordulhatna saját magához.

Karsai Dániel alkotmányjogász, ügyvéd egy évvel ezelőtt az egyébként erősen kormánykritikus véleményének is hangot adva úgy vélte, hogy a „törvényjavaslatnak lehet továbbá egy nem szándékolt pozitív mellékhatása is. Az új jogintézmény a korábbinál sokkal szélesebb körben megnyitja a kaput az ellenzéki önkormányzatok előtt is az AB-hez fordulásra. (...) Ha van indítványozói kör, ahol a »működés súlyos zavara« felmerülhet majd, az pontosan az ellenzéki önkormányzatok lesznek.”<sup>93</sup> Niedermüller Péter, Erzsébetváros ellenzéki polgármestere pedig 2020. december elején bejelentette, hogy a VII. kerületi Önkormányzat az Alkotmánybírósághoz kíván fordulni, mert véleménye szerint a helyi adókat a 2020-as szinten befagyasztó és így az adóemelést a 2021. évben megtiltó kormányrendelet alaptörvény-ellenes, mivel az Alaptörvény normaszövege szerint „a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről”.<sup>94</sup> Erzsébetváros ellenzéki polgármesterének nyilatkozata alapján úgy tűnik, hogy a kormánnyal fennálló politikai és pénzügyi konfliktusát egy helyi ügyben a közhatalmat gyakorló önkormányzat egy normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasz benyújtásával kívánja feloldani.<sup>95</sup>

Az Abtv.-módosítás 2019. december 20-ai hatálybalépése óta még nem telt el kellő idő ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz potenciális indítványozói körének a közhatalmat gyakorló szervekre való kiterjesztésének hatásait átfogóan értékelni lehessen.

Az Abtv.-módosítás hatálybalépése óta az Alkotmánybíróság először 2020 márciusában hozott egy olyan határozatot, ami egy fővárosi kerületi önkormányzat alkotmányjogi panaszán alapult, melyben az önkormányzat kifogásolta, hogy pótmagánvádlóként nem léphet fel, mert a Fővárosi Törvényszék értékelése szerint „a helyi önkormányzatok közhatalmat gyakorolnak, így pedig nem jogosultak pótmagánvád előterjesztésére”.<sup>96</sup> Az indítvány befogadhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság fenntartotta korábbi gyakorlatát és a következő fontos megállapítást tette. „...a Módtv. 55. §-hoz fűzött indokolás maga is egyértelműen utal arra, hogy a módosítás az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján pontosítja az alkotmányjogi panaszjog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket: (...) a jogalkotó az Alkotmánybíróság értelmezését vette át a törvény szövegébe, ezért tették lehetővé a közhatalmat gyakorló szervek számára a panasz benyújtását. Hasonlóképpen azt, hogy egy alapjog megilleti-e a jogállása szerint közhatalmat gyakorló indítványozó szervet, az Alkotmánybíróság eddig is minden esetben vizsgálta. A Módtv. tehát nem fogalmazott meg

86 Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés.

87 Alaptörvény T) cikk (1) és (3) bekezdés.

88 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról.

89 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról.

90 Abtv. 55. § (4a) bekezdés b) pont.

91 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye: [105].

92 <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/03/poland-stalls-abortion-ban-amid-nationwide-protests> (letöltés: 2020. 12. 08.).

93 KARSAI, Index.hu, 2019. 12. 05.

94 Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pont.

95 <http://www.atv.hu/belfold/20201204-niedermuller-erzsebetvaros-szembe-megy-a-kormanyrendelettel-es-adot-emel> (letöltés: 2020. 12. 08.).

96 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Indokolás: [8].

tartalmi értelemben véve új követelményt az érintettséggel és az indítványozói jogosultsággal összefüggésben, hanem az Alkotmánybíróság által kimunkált és követett gyakorlatot fogalmazta meg normatív erővel. Az indítvány befogadásának tehát az önkormányzat közjogi jogállása nem volt akadály.<sup>97</sup>

Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolása ezeket némileg árnyalja. Meglátása szerint számos alapvető koncepcionális kérdést kell tisztázni a testületnek az Abtv. módosításával összefüggésben. Az általános indokolással szemben úgy véli, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatához képest novum az Abtv. új rendelkezése, mely nemcsak magánjogi jogviszonyokban, hanem generálisan, a közhatalom gyakorlásával összefüggésben is biztosítja az állami szervek és a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszainak befogadását. *„Úgy tűnik számomra, hogy az Alkotmánybíróság eddigi többségi gyakorlatának nem volt a része a közhatalmat gyakorló szervek Alaptörvényben biztosított jogainak, alapjogainak és hatásköreinek a védelme valódi alkotmányjogi panasz eljárásban. Egy döntés, amelynek a kivételességét maga a testületi többség is hangsúlyozta, nem tekinthető gyakorlatnak. A hatósági jogkörében eljáró Magyar Nemzeti Bank ügyén [23/2018. (XII. 28.) AB határozat] kívül nem volt több olyan határozat, amelyben hatósági hatáskörben eljáró közhatalmi szervet részesített alapjogi védelemben az Alkotmánybíróság. E tekintetben tehát új tartalmat hordoz az Abtv. jelenleg hatályos szabálya a korábbihoz képest.”*<sup>98</sup>

Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolása végén fontos kérdéseket tesz fel az alkotmányjogi panasz jogintézményének jövőjével kapcsolatban, melyek megválaszolása az alkotmánybírósági gyakorlatra vár. *„Válthat-e az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése és védelme címén, a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának a felülvizsgálatára irányuló hatáskörében a közhatalom védelmezőjévé? A kérdés másképpen is megfogalmazható: elrugaszkodik-e a testület, és ha igen, milyen okból és mennyiben attól a klasszikus megközelítési módtól, miszerint (...) a hivatása a magánszféra alanyainak az oltalmazása a közhatalommal, avagy ahogy az egyes európai államokban előfordul, a globális vállalkozásokkal szemben? Gyakorolható-e a három alkotmányjogi panaszhatáskör egymástól eltérő alapjogi megközelítésben? Ilyen és ehhez hasonló fajsúlyú kérdések várnak válaszra véleményem szerint az Abtv. 27. §-a szerinti megújított hatáskör kapcsán.”*<sup>99</sup>

Az Alkotmánybíróság végzése visszautasította a Szegedi Törvényszék által, egy kúriai ítélet alaptörvény-ellenessége megállapítása iránt benyújtott alkotmányjogi panasz indítványát. A bírósági szolgálati jogviszonyt érintő alapügyben felperesként a Törvényszék volt bírása egy munkáltatói fizetési felszólítás miatt perelte be a munkáltató bíróságot, és a Kúria végül neki adott igazat. A befogadhatósági vizsgálat során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„az indítványozó félként – alperesként – járt el a bírósági eljárás során, ezért az érintettsége megállapítható. (...) Az indítványozó, mint állami szerv az alapul fekvő eljárásban nem e funkciója szerint, ha-*

*nem a volt bíró felperes jogi személy munkáltatójaként, mellérendelt pozícióban szerepel, így alkotmányjogi panasz benyújtására jogosultnak tekinthető, mind a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat, mind az Abtv. módosított rendelkezésére tekintettel.”*<sup>100</sup> Ebben a kontextusban novum az Alkotmánybíróság megállapítása, hogy az indítványozó közhatalmat gyakorló állami szerv, bíróság védett alapjogának nem tekinthetőek olyan, az Alaptörvény „Alapvetés” és „Állam” fejezeteiben szereplő alkotmányos alapelvek és normák, mint a jogállamiság<sup>101</sup> vagy a közpénzekkel való felelős és átlátható gazdálkodás elve,<sup>102</sup> és így nem is hivatkozhat a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás alaptörvényi elvének<sup>103</sup> sérelmére egy alkotmányjogi panasz indítvány benyújtása során.<sup>104</sup> Az Alkotmánybíróság a jogalkotói szándékkal összhangban el kívánja kerülni, hogy az Abtv.-módosítást követően a közhatalmat gyakorló szervek a pereszes ügyek esetében a valódi alkotmányjogi panasz intézményét egyfajta sokadik, extra fellebbezési lehetőségként próbálják használni olyan esetekben, amikor a jogvitának nincsen érdemi alkotmányjogi relevanciája.

Egy másik idei végzésében az Alkotmánybíróság visszautasította Esztergom Város Önkormányzatának alkotmányjogi panasz indítványát, melyben egy kisajátítási ügyben a települési önkormányzat a Kúria végzése mellett a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) egyes rendelkezéseit is alaptörvény-ellenesnek vélelmezte. Az ügyben *„az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadási vizsgálatát az Abtv. módosított szabályozása alapján végezte el, figyelemmel arra, hogy a 3030/2020. (II. 24.) AB határozat értelmében a módosított szabályozás az Alkotmánybíróság előtt folyamatban levő ügyekben is irányadó, illetve alkalmazható.”*<sup>105</sup> A testület a befogadhatóság vizsgálata során elsőként megállapította, hogy Esztergom Város települési önkormányzatként az Abtv. módosítását követően jogosult alkotmányjogi panasz benyújtására, egy közigazgatási per felpereseként pedig érintett is. Ezt követően az Alkotmánybíróság visszautalván a releváns gyakorlatára,<sup>106</sup> kimondta, hogy a (polgári) peres eljárásokban az önkormányzat mellérendelt jogalanyként nem gyakorol közhatalmat, ugyanakkor megilletik ugyanazok az alapvető jogok, mint bármelyik másik perbeli felet. Ebből következően megerősítést nyert, hogy az *„Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra vonatkozó értelmezését nemcsak a polgári perre, hanem a közigazgatási perre is irányadónak tekinti, ebből következően a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, valamint a jogorvoslathoz való jog jelen esetben a helyi közhatalmat gyakorló indítványozót is megilleti.”*<sup>107</sup>

Egy szintén 2020-as végzésében a testület kimondta, hogy egy közigazgatási hatósági eljárásban ügyfélként részt vevő központi költségvetési szerv (Észak-dunántúli Vízügyi

97 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Indokolás: [23].

98 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolása: [40].

99 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolása: [43].

100 3155/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás: [18]–[19].

101 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés.

102 Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés.

103 Alaptörvény N) cikk (1) bekezdés.

104 3155/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás: [20].

105 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás: [9].

106 *„A polgári jogviszonyban félként fellépő állami szervnek, e jogai védelmében indított peres eljárásban ugyanolyan jogokat kell élveznie, mint a másik félnek”* [3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás: [21]].

107 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás: [23].

Igazgatóság) az ebbéli minőségében nem gyakorol közhatalmat, ugyanakkor az alapüggyel összefüggésben hivatkozhat a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának sérelmére.<sup>108</sup> Ebben az indokolásban megerősítést nyert az Alkotmánybíróság elmúlt években folytatott következetes gyakorlata, mely szerint nem az alkotmányjogi panaszos állami szerv státusza lényeges vagy az, hogy a hatáskörei között szerepel a közhatalom gyakorlása, hanem az adott alapügyben megjelenő eljárásjogi szerepe; azaz egy állami szerv a közigazgatási hatósági eljárás ügyfeleként, illetve a közigazgatási vagy polgári peres feleként nem minősül közhatalmat gyakorlónak, míg például egy közigazgatási hatósági határozat kiadmányozójaként viszont igen.

Az Alkotmánybíróság befogadta és egy teljes ülési határozat formájában ítélte meg a Fővárosi Ítéltábla alkotmányjogi panasz indítványát, ahol a bírósági jogkörben okozott kárral összefüggésben a Veszprémi Törvényszék, a Győri Ítéltábla és a Kúria ítéleteit támadta, melyben az indítványozó a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog<sup>109</sup> és a jogorvoslathoz való alapjog<sup>110</sup> sérelmét állította. Az ügyben az indítványozó Fővárosi Ítéltábla jogkérdésekben a kúriai ítélet megállapításait vitatta. Az Alkotmánybíróság álláspontom szerint helytállóan, a közhatalmat gyakorló szervekre vonatkozóan precedens jelleggel kimondta, hogy *„az indítványozó által állított jogszabálysértés törvényértelmezési kérdéseket vet fel. Azzal, hogy az indítványozó érvelése arra irányul, hogy a Kúria téves jogalapon kötelezte vagyoni kártérítés megfizetésére, illetve hogy a kártérítési felelősségének valójában nem is álltak fenn a feltételei, lényegében a támadott bírói döntés megalapozatlanságának a megállapítását kívánta elérni. Az Alkotmánybíróság kiemeli ezért, hogy az indítványozó valójában a jogorvoslathoz való jog állított sérelmén keresztül is a számára kedvezőtlen bírói döntés tartalmi, törvényességi szempontú kritikáját adta. Az indítvány azt célozza, hogy a bíróság által eldöntött tény- és jogkérdéseket felülbírálati bírósággént vizsgálja felül az Alkotmánybíróság, és a Kúria álláspontjától eltérően értékeli.”*<sup>111</sup> Az alkotmánybírósági indokolásból kitűnik, hogy a testület el kívánja kerülni azt, hogy

a valódi alkotmányjogi panasz intézményét az adott ügyben eljáró, közhatalmat gyakorló bíróságok általános, alaptörvényi relevanciával nem bíró jogvitáinak eldöntésére használják fel. Ellenkező esetben, például ebben az ügyben az Alkotmánybíróság a Kúria általános fellebbviteli fórumaként járhatott volna el, amely komoly, alkotmányos jelentőségű, pozitív hatásköri összeütközést vetne fel a két igazságszolgáltatási csúcsszerv relációjában.

Klasszikus közhellyel élve az ördög a részletekben lakozik. A közhatalmat gyakorló szervek alkotmányjogi panasz indítványozási jogát biztosító Abtv.-módosítás véleményem szerint az indítványozási jogosultság anyagi jogi alapjait rendezi, az eljárásjogi kérdéseket illetően ugyanakkor csupán egyfajta keretszabályozás, így a befogadhatósági vizsgálat eljárásjogi részletszabályainak kimunkálása az Alkotmánybíróságra hárul a megváltozott jogszabályi környezetben.

A fenti négy alkotmánybírósági döntést megvizsgálván világos, hogy az indítványozói jogosultság kiszélesítését a közhatalmat gyakorló szervek nagyon eltérő célokra próbálhatják felhasználni, melyek közül nem egy, például a bíróságok egymás közötti jogvitáinak feloldása, eltéríthetik az eredeti jogalkotói szándékot. Reális lehetőség az is, hogy a különböző közigazgatási szervek az egyébként nem alkotmányos jelentőségű hatásköri összeütközéseik feloldására, egyfajta „közigazgatási felsőbírósági fórumként” kívánják majd igénybe venni a valódi alkotmányjogi panaszt. A másik eshetőség a különböző politikai konfliktusok alkotmánybírósági szintre való terelésének szándéka, például a kormányzati jogalkotást vagy az Országgyűlés kormánypárti többsége által elfogadott egyes törvényeket a meglévő önkormányzati autonómia csorbításaként megelőző helyhatóságok képviselő-testületei részéről.

Mindezek okán a jövőben várhatóan még jobban felértékelődhet a befogadhatósági vizsgálat szerepe az alkotmányjogi panasz indítványok „szűrése” során.

108 3287/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás: [16]–[17].

109 Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.

110 Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés.

111 3303/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás: [86]–[87].

Jancsó Gábor\*



# Az új Büntetőeljárás törvény első novellája: a nyomozást érintő változások II.

## BEVEZETÉS

A Fontes Iuris előző számában részletesen bemutatam a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) eddigi kisebb módosításait, azok tartalmát és a büntetőeljárásról szóló törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról 2020. évi XLIII. törvény, a Be. első novellája előkészítésének folyamatát.<sup>1</sup> A Be. novella átfogó kísérletet tett arra, hogy a Be. hatálybalépése óta összegyűlt jogalkalmazói tapasztalatokat hasznosítsa, és a Be. rendszerének, jogintézményeinek koherenciáját az eredeti jogalkotói szándék mentén javítsa vagy éppen fokozza. A törvény belső kodifikációs következetlenségeinek kiküszöbölését célozta a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy státuszának átfogó rendezésére is. A Fontes Iuris előző lapjain e jogintézmény és az ezzel érintett szabályok bemutatására, elemzésére is sor került.

A Be. novella azonban több más ponton is érintette a nyomozás szabályait, amelyek esetében legalább ennyire indokolt a módosítások céljának, indokainak megismerése. A jelen tanulmány ennek megfelelően tekinti át a nyomozást érintő további jelentősebb változásokat, így a védő kirendelésével, az ún. Barnahus módszer alkalmazásával, a leplezett eszközök alkalmazásával, valamint a jegyzőkönyv hitelesítésével kapcsolatos szabályokat.

## A VÉDŐ KIRENDELÉSE

A Be. egyik lényeges és koncepcionális célkitűzése volt a védő kirendelése jogintézményének megreformálása. Az intézményt érintő negatív tapasztalatok<sup>2</sup> azt mutatták, hogy

a kirendelés jogintézménye nem töltötte be megfelelően a hatékony védelemmel kapcsolatos funkcióját, az alkalmazás esetenként visszaélészerű volt, kialakult az ún. „házi védő” nemkívánatos intézménye. A jogi környezet változását egyaránt szorgalmazta a Magyar Ügyvédi Kamara, csakúgy mint a területet vizsgáló civilszervezetek, de a kirendelt védőkkel kapcsolatos negatív tapasztalatok miatt a bíróság és az ügyészség is változást sürgetett, hiszen a hiányosságok esetenként az eljárási cselekmények érvényességét is érdemben érintették.

Az egyik rendszerszintű probléma az volt, hogy a kirendelő hatóság diszkrecionális döntésén múlt, hogy pontosan melyik ügyvéd járhat el kirendelt védőként. A korábbi rendszerrel szemben megfogalmazott kritika röviden azt jelentette, hogy a védő személyének meghatározásával kapcsolatos diszkrecionális döntés következtében egyfajta érdekközösség alakult ki a kirendelő hatóság és a kirendelt védő között. A hatóság érdekelt volt abban, hogy számára „keves vizet zavaró”, készséges védőt rendeljen ki, a védő pedig anyagilag válhatott érdekeltté abban, hogy „keves vizet zavarjon” és így biztosítsa folyamatos kirendelését. Mindez pedig nyilvánvalóan nem szolgálta a terhelt érdekét, annak ellenére, hogy a védőnek elsősorban éppen a terhelt érdekében kellene eljárnia. Az ország egyes területein ugyan megindultak olyan önkéntes jogalkalmazói próbálkozások, amelyek a védőként eljáró ügyvéd kijelölését automatizált, véletlenszerű vagy elérhetőségi alapon végezték, de ezek általánosságban nem terjedtek el.

Szükség volt tehát olyan jogalkotói beavatkozásra, amely (szabályozási) rendszer szinten képes kiküszöbölni a kirendelő és a védő közötti érdekközösséget. Lényeges volt ugyanakkor annak biztosítása is, hogy a rendszer reálisan működőképes és üzembiztos legyen. A reális működőképesség azt jelentette, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokkal, technikai lehetőségekkel működtethető rendszert kell kiépíteni. A Be. előkészítése során voltak ismereteink különböző<sup>3</sup> informatikai

\* Jancsó Gábor: Igazságügyi Minisztérium, Büntetőjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, helyettes államtitkár.

1 JANCsó Gábor: *Az új Büntetőeljárás törvény első novellája: a nyomozást érintő változások I.*, Fontes Iuris 2020/3. 27–35. o.

2 Lásd e körben: Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3107/2012 számú ügyben; 8/2013. (III. 1.) AB határozat a védő értesítésével kapcsolatban; újságcikk: „Egy év alatt 267 kirendelést kapott egy ügyvéd a XIX. kerületi rendőrkapitányságtól” <https://atlatszo.hu/2019/01/24/egy-ev-alatt-267-kirendelést-kapott-egy-ügyvéd-a-xix-kerületi-rendorkapitányságtól/> (letöltve: 2020. december 6.); Magyar Helsinki Bizottság a tárgykört érintő tanulmányai: Védtelenül – javaslat a magyar kirendelt védői rendszer reformjára (2007), A gyanú árnyékában – kritikai elemzés a hatékony védelemhez való jog érvényesüléséről (2009), Lépések egy átlátható kirendelt védői rendszer irányába – kutatási beszámoló (2012).

3 Ismereteim szerint például Belgiumban hoztak létre olyan informatikai alkalmazást, amely lényegében lehetővé tette a terhelt számára, hogy a kirendelhető és az adott időben fizikailag is elérhető védők közül maga válasszon. A mai kor informatikai lehetőségeit ismérve egy ilyen rendszer kialakítása nyilvánvalóan nem elképzelhetetlen, ugyanakkor a későbbiekben bemutatott közfeladati jelleg, illetve hazai realitások okán az ilyen megoldások részletesebb tanulmányozására nem került sor. Meg kell ugyanakkor említeni, hogy önkéntes alapon hazánkban is megindultak ilyen fejlesztések, amelyek jelenleg is alkalmazhatók: <http://www.e-umk.hu/>.

megoldásokról, de azok bevezetése nem volt reálisan elvárható, hiszen országos szinten, akár kevésbé frekvencián is biztosítani kellett a kirendeléssel kapcsolatos közfeladat ellátottságát, miközben egy ilyen jellegű informatikai rendszer kialakításának, működtetésének feltételei sem álltak fenn igazán (elérhetőségek, nyilvántartások hiányossága, informatikai eszközökkel való ellátottság problémái stb.). Másrészt üzembiztos működésre volt szükség, ami azonban elsősorban nem a technikai üzembiztosságot jelentette. A büntetőeljárások menete időnként az eljárási cselekmények rendkívül gyors végrehajtását teszi szükségessé. A védők feladatának érdemi ellátásához elengedhetetlen, hogy az értesítésük, megjelenésük valóban biztosított legyen<sup>4</sup>, emellett egyes esetekben, a védő tényleges jelenléte is kötelező<sup>5</sup>, vagyis távollétében az eljárási cselekmény nem tartható meg. Az elérhetőséggel, részvétellel kapcsolatos mulasztás vagy a büntetőeljárás folytatását akadályozza vagy törvénysértővé – azaz haszontalanná – teszi az eljárási cselekményt, cselekményeket. Ezért biztosítani kellett, hogy a nem a hatóság által determinált védő ténylegesen elérhető is legyen, illetve azt is, hogy amennyiben a kijelölt védő megjelenése akadályoztatott, ez a körülmény megfelelő garanciákkal kiküszöbölhető, a kijelölt védő helyettesítése megoldható legyen.

A Be. kodifikációs előkészítése során, mindezen elvárásokra figyelemmel, egy olyan új eljárásrend alakult ki, amely alapvetően a Magyar Ügyvédi Kamarához telepítette a védő személyének kijelölésével kapcsolatos feladatokat. Emellett a nyomozás során a kijelöléssel kapcsolatos mulasztás, kizárási ok vagy a védő akadályoztatása esetén a szabályozás – átmeneti jelleggel – lehetőséget biztosít az eljáró szerv által kijelölt helyettes védő bevonására is. Az új rendszer kétségtelenül kötöttséget és minden informatikai fejlesztés ellenére némi adminisztratív teher növekedését eredményezett, hiszen a korábbi egyezményes kirendelést, kétmozzanatú eljárási cselekménnyé – kirendelés és kijelölés – alakította. A nehézségeknek a kezdetekben leginkább informatikai okai voltak, ugyanakkor a jogalkalmazó szervek – elsősorban a Magyar Ügyvédi Kamara és a Rendőrség, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal – hatékony együttműködésének hála, a technikai nehézségek idővel többnyire elhárultak, az alkalmazás egyszerűsödött, megbízhatóvá vált.

A technikai problémák mellett ugyanakkor érdemi jogalkalmazói nehézségek is felszínre kerültek, amelyek a nyomozás során oly jellemző azonnali, illetve munkaidőn kívüli – éjjel, hétvégén – történő kirendelésekkel és a védőkkel való kapcsolatfelvétel nehézségeivel voltak összefüggésben. A hatóságok oldalán nehézséget okozott a Be. 47. § (2) bekezdés c) pontjának alkalmazása, amely szerint, ha a kijelöléskor a kijelölt védő szabályszerű idézése vagy értesítése a védő *elérhetetlensége* miatt nem lehetséges és az eljárási cselekmény

elvégzése nem mellőzhető, helyettes védő útján kell a védő *jelenlétéről* gondoskodni. A jogalkalmazói visszajelzések alapján bizonytalanság alakult ki az *elérhetetlenség* értelmezésével kapcsolatban, amely fogalom valóban előzmény nélkül került be a szabályozásba. Az elérhetetlenség különösen a védő sürgős – jellemzően éjjel foganatosítandó eljárási cselekményeknél – idézésénél/értesítésénél jelentett problémát, ahol a szabályszerű, jellemzően rövid úton történő idézéssel/értesítéssel konkuráló, illetve abba integrálódó új fogalomra vált, vagyis az elérhetetlenség lényegében az idézés/értesítés szabályszerűségét, végső soron pedig az eljárási cselekmény érvényességét érintő feltétellé vált. A gyakorlatban így egyfajta védőkényszer alakult ki, amelyet a jogalkalmazók – elsősorban a nyomozó hatóságok – azzal oldottak meg, hogy szinte automatizmussá vált a helyettes védő bevonása. A helyettes védő személyének kijelölése a Be. 49. § (4) bekezdése alapján a kirendelő szerv feladata, vagyis e jogintézmény tömeges alkalmazása a korábbi érdekközösség „visszatérésével” fenyegetett, és az új rendszer által kialakított garanciák annullálását eredményezte.<sup>6</sup> Emellett az az egyértelműen *contra legem*<sup>7</sup> joggyakorlat is elkezdett kialakulni, hogy a helyettes védő kijelölését követően az eljáró nyomozó hatóság a továbbiakban a helyettes védőt vonta be érdemben az eljárásba a kamara által kijelölt védő helyett.<sup>8</sup> A helyettes védő kirendelésével kapcsolatos automatizmus emellett az adminisztratív terhek indokolatlan növekedésével is járt, hiszen adott esetben akkor is helyettes védő bevonásáról döntöttek, amikor arra nem lett volna szükség, ráadásul ebben az esetben a védő tényleges jelenlétéről is gondoskodni kellett.

Jogalkalmazói problémák a védők oldalán is jelentkeztek, mert a kirendelést ellátó védői tapasztalatok arról tanúsítottak, hogy az ügyvédek számára legalább ilyen nehézkes volt a nyomozó hatóság elérése.<sup>9</sup> Amennyiben ugyanis a kirendeléssel kapcsolatos értesítést – tipikusan telefonhívást – nem tudták azonnal megválaszolni, úgy a későbbiekben visszahívható telefonszám vagy az ügyintéző elérhetőségének hiányában a kamara által kijelölt védők nem tudtak ténylegesen kapcsolatba lépni a nyomozó hatósággal és így biztosítani részvételüket az eljárásban, még akkor sem, ha erre egyébként lehetőségük is lett volna és az szándékukban is állt.

A büntetőeljárásban eljáró szervek részéről a fenti problémák – szinte automatikusan – a régi szabályozás iránti igényt hozták felszínre: egyrészt a kamarai kijelölési kompetencia csökkentését, másrészt a helyettes védő jelenléti kötelezettségének megszüntetését fogalmazták meg. Látható, hogy mindkét igény rendszerszinten bontotta volna le az új szabályozás garanciális elemeit. A kamarai kijelölés hiánya megkerülhetetlenül a korábban kifogásolt érdekközösség veszélyét hozta volna vissza, míg a helyettes védő jelenléti

4 8/2013. (III. 1.) AB határozattal megállapított alkotmányos követelmény: „az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 48. § (1) bekezdésének alkalmazásakor a terhelt érdekében kirendelt védőt a terhelt kihallgatás helyéről és időpontjáról igazolható módon, olyan időben értesítsék, hogy a kirendelt védőnek lehetősége legyen az eljárási törvényben foglalt jogait gyakorolni és a terhelt kihallgatáson részt venni. Ilyen értesítés elmaradása esetén, a terhelt vallomása bizonyítékként nem értékelhető”.

5 Be. 682. § (2) bekezdés.

6 A védőkijelölés és -kirendelés gyakorlata az új Be.-ben [https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB\\_vedokijeloles\\_kirendeles.pdf](https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_vedokijeloles_kirendeles.pdf) (letöltve: 2020. december 6.).

7 Be. 49. § (5) bekezdés: A helyettes védő kirendelésének hatálya a védő távollétében lefolytatott eljárási cselekmény befejezéséig tart.

8 <http://ugyvedforum.hu/cikkek/2019/10/nyitottan-a-felvetodo-problema-elott-kirendelt-vedoi-konferencia-a-buk-ben> (letöltve: 2020. december 6.).

9 <http://ugyvedforum.hu/cikkek/2019/10/nyitottan-a-felvetodo-problema-elott-kirendelt-vedoi-konferencia-a-buk-ben> (letöltve: 2020. december 6.).



kötelezettségének elmaradása teljesen formálissá tette volna a védő szabályszerű értesítésének kötelezettségét, illetve az azal kapcsolatos erőfeszítéseket, hogy a kamara által kijelölt védőt elérjék. Ez utóbbi esetben ugyanis elegendő lenne a kijelölt védő formális – minimálisan szabályszerű – értesítése, az értesítés eredménytelenségének deklarálása, a helyettes védő tájékoztatása és távolléte tudomásulvétele, amelyet követően az eljárási cselekmény a védő (kijelölt és helyettes) távollétében minden további nélkül törvényesen megtertartható. Nem igényel különösebb magyarázatot, hogy egy ilyen tartalmú, formális joggyakorlat nyilvánvalóan nem lenne megfeleltethető a hatékony védelemhez való jog Alaptörvényben és Be.-ben meghatározott alapelveivel.

Az egyeztetések során ugyanakkor megállapítható volt, hogy

- alapvetően csak az azonnali, illetve sürgős esetekben jelentkezik az elérhetlenség problémája, ugyanakkor ebben a körben pontosítást igényel a hatóságok és a védő közötti kommunikációs csatornák lehetőségének biztosítása is;
- indokolt pontosítani a helyettes védő kirendelésének hatályával, az egymást követő eljárási cselekményeken történő alkalmazhatóságával kapcsolatos szabályozást.

Az egyeztetések során az is megállapítható volt, hogy a nyomozó szervek és az ügyvédi kamara között megindult konstruktív együttműködés több esetben kiváló jogalkalmazói megoldásokat eredményezett<sup>10</sup>, azonban azok jogszabályi „támogatása” is indokolt.

Mindezek tükrében a Be. novella<sup>11</sup> a Be. eredeti jogalkotói koncepcióját, rendszerszintű garanciális elemeit szerencsésen megtartva a nyomozást érintően az alábbi módosításokat tartalmazta:

- egyrészt a sürgős eljárási cselekménynél meghatározta az elérhetlenség fogalmát,<sup>12</sup>
- deklarálta, hogy a helyettes védő jelenléte az eljárási cselekményen kötelező,<sup>13</sup>
- egyes indokolt esetekben csökkentette a helyettes védő bevonására vonatkozó adminisztratív terheket.<sup>14</sup>

10 A kétirányú kommunikáció elősegítése érdekében több jó gyakorlat is kialakult: egyrészt a Magyar Ügyvédi Kamara kialakította, hogy a kijelölről maga is értesítést küld a kijelölt védőnek, másrészt a nyomozó szervek részére is elvárás lett, hogy visszahívást lehetővé tevő, a hívószám kijelzését biztosító telefonszámról értesítsék a kijelölt védőt, <http://ugyvedforum.hu/cikkek/2019/10/nyitottan-a-felvetodo-problema-elott-kirendelt-vedoi-konferencia-a-buk-ben> (letöltve: 2020. december 6.).

11 Meg kell jegyezni, hogy a most bemutatott módosításokat eredetileg a Be. novella tartalmazta, illetve dolgozta ki, azonban azok hatályba lépésére ténylegesen a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény rendelkezett 2020. június 18. napjával.

12 Be. 47. § (1a) bekezdés: Az (1) bekezdés c) pontja alkalmazásában az idézés vagy az értesítés 113. § (3) bekezdése szerinti sürgős, illetve 113. § (4) bekezdése szerint történő kibocsátása esetén a kijelölt védő akkor minősül elérhetetlennek, ha a nyomozó hatóság vagy az ügyészség a jogszabályban meghatározott kapcsolatfelvételi lehetőségek útján egy óra alatt nem tud kapcsolatba lépni a kijelölt védővel.

13 Be. 47. § (1b) bekezdés: Az (1) bekezdés szerint kirendelt helyettes védő jelenléte az eljárási cselekményen kötelező.

14 Be. 49. § (4) bekezdés: A helyettes védő kirendelésére a védő kirendelésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni azzal, hogy az eljáró védőt a kirendelő bíróság, ügyészség vagy nyomozó hatóság jelöli ki. *Helyettes védőként az eljárási cselekményen jelen lévő, más bűncselekmény*

Az elérhetlenség meghatározása azokban az esetekben szükséges, ha az eljárási cselekmény végrehajtására az idézés/értesítés kibocsátásához képest 2, illetve 24 órán belül kerül sor. Ilyen esetekben gyakorlati elvárás, hogy az eljáró szerv az eljárási cselekmény érdemi lefolytathatósága érdekében ténylegesen is meggyőződjön arról, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelménnyel összhangban a védő olyan módon szerzett, szerezhett tudomást az eljárási cselekményről, hogy a megjelenésére reális lehetősége legyen. Ezért ezekben az esetekben jellemzően rövid úton, telefonon, elektronikus levelezés útján stb. történik a kapcsolatfelvétel, amely során a megszólított fél visszajelzésével egyértelműen igazolható az üzenet átvételének ténye (felveszi a telefont, visszahívja a hívót, válaszolt az e-mail-üzenetre stb.). A Be. novella feladata ebben az esetben az volt, hogy törvényi szinten határozza meg azt az időszakot, ameddig a kirendelő szervnek törekednie kell a kapcsolatfelvételre, és amelynek eredménytelen eltelte után térhet át a helyettes védő bevonására. Az időtartam meghatározása során figyelemmel kellene lenni annak egyensúlyára is, hogy a garanciális elvárás nem eredményezheti az eljárás indokolatlan elhúzódását. Ennek megfelelően a törvény – az előzetes egyeztetések során kialakított szakmai konszenzus alapján – egy órában határozza meg ezt az időtartamot. Emellett a kapcsolatfelvétel – korábban a jogalkalmazók által egyébként már kialakított gyakorlatnak megfelelő – módját és technikai szabályait a kirendelés részletszabályait rendező, az egyes büntetőeljárási cselekményekre és a büntetőeljárásban részt vevő személyekre vonatkozó szabályokról szóló 12/2018. (VI. 12.) IM rendelet (a továbbiakban: 12/2018. IM rendelet) tartalmazza. A nem azonnali [tehát a Be. 113. § (3) bekezdés II. fordulatótól és (4) bekezdésétől eltérő] idézés/értesítés esetén ilyen tartalmú szabályozásra nincs szükség. Ebben az esetben az idézés, értesítés általános – Be. 113. § (3) bekezdés I. fordulója szerinti – szabályai, valamint a kézbesítés szabályszerűségére vonatkozó általános szabályok rendezik a védő elérhetlenségének, az eljárási cselekmény érvényességének kérdését.

A Be. novella emellett a garanciális elvek sérelme nélkül, gyakorlatban joggal felmerülő adminisztratív könnyítést is lehetővé tett az egymást nyomban követő eljárási cselekmények esetében. A gyakorlatban éppen a soron kívüli eljárási cselekmények esetén – tehát a helyettes védő kirendelésével leginkább érintett esetekben – jellemző, hogy a gyanúsított kihallgatást követően nyomban helyszíni kihallgatásra, szembesítésre, bizonyítási kísérletre, felismerésre bemutatásra stb. kerül sor. Ezekben az esetekben a kamara által kijelölt védő ismételt szabályszerű értesítése az eljárási cselekmények végrehajtását lényegében ellehetetlenítené, hiszen minden esetben újabb és újabb kísérletet kellene tenni a kijelölt védő elérésére, illetve ki kellene várni a megjelenésére

*elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy vagy terhelte védőjeként eljáró ügyvéd is kijelölhető, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személyek vagy terheltek érdekei nem ellentétesek.*

Be. 49. § (5) bekezdés: A helyettes védő kirendelésének hatálya a védő távollétében lefolytatott eljárási cselekmény befejezéséig tart. A 47. § (1) bekezdése esetén a helyettes védő a nyomban egymást követően tartott eljárási cselekményeken mindaddig eljárhat, amíg a kirendelt védő meg nem jelenik vagy nem lép kapcsolatba az eljáró ügyészséggel, nyomozó hatósággal.

a Be. 113. § (4) bekezdése szerint biztosítandó időköz, miközben a helyettes védő – kötelező jelenlét terhe mellett – mindvégig jelen van. Ennek elkerülése érdekében a helyettes védő kirendelésének hatálya már kiterjed az egymást nyomban követő eljárási cselekményekre is. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy ilyenkor az eljáró hatóságnak a kijelölt védő irányában nincs idézési/értesítési kötelezettsége sem, hiszen a védelem a helyettes védő útján ténylegesen és érdemben biztosított. A kijelölt védő oldalán pedig megfelelően biztosított, hogy a visszahívást, jelentkezést lehetővé tevő új szabályok miatt az eljárásba bármikor becsatlakozzon, amely esetet – a helyettes védő kirendelése hatályán keresztül – az új szabályozás szintén rendez.

## BARNAHUS MÓDSZER ALKALMAZÁSÁNAK TÁMOGATÁSA

A Be. a kezdetektől kiemelt jelentőséget tulajdonított a sértett kíméletének, védelmének, amely szabályozási elv a különleges bánásmódot igénylő személyekre vonatkozó komplex szabályozási rendszerben és annak egyes jogintézményeiben öltött testet. A szabályozás során külön rendelkezések biztosítják a sértett ismételt áldozattá válása elkerülését, a büntetőeljárással együtt járó terhek lehetőség szerinti csökkentését. A gyermekvédelem területén lényegében ugyanezen célok elérése érdekében kezdték alkalmazni az ún. Barnahus módszert<sup>15</sup>, amely előbb módszerként, jó gyakorlatként, majd a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 61. §-ának módosításával 2019. január 1. napjától szabályozott jogintézményként is testet öltött. Az elhanyagolt és bántalmazott, közülük is elsősorban a szexuálisan bántalmazott gyermekek vizsgálatát és terápiáját végző, valamint – hivatalos szerv megkeresésére – az érintett gyermekek meghallgatását elősegítő szolgáltatást első ízben a Barnahus (jelentése: gyermekház) néven 1998-ban hozták létre Izlandon. Célja a szexuális abúzust elszenvedett gyermek áldozatok megóvása, védelme a bizonyítási és a büntetőeljárás során bekövetkező többszöri kihallgatás retraumatizáló hatásától, valamint a gyermek megóvása az eljárás során jelentkező egyéb, súlyosan traumatizáló tényezőktől (pl. szembesítés a bántalmazóval, nem gyermekbarát-kihallgatás okozta frusztráció, többszöri szakértői meghallgatás, inkompetens kihallgató okozta frusztráció).<sup>16</sup>

A módszer – büntetőeljárás szempontból lényeges – sajátossága, hogy a sértett gyermek kihallgatását lényegében egy gyermekvédelmi szakember, pszichológus, a gyermek számára megfelelő környezetben és érthető kommunikációs módszerekkel végzi. Emellett a nyomozó hatóság tagja a kihallgatás menetét a gyermekvédelmi szakemberrel történő kommunikáció útján – tehát nem közvetlenül a gyermekkel kommunikálva – irányítja. A kihallgatásról felvétel készül, ami így segíti az eljárási cselekményen történtek pontos

rekonstruálását, eredmények felhasználását, és elkerülhetővé teszi a gyermek ismételt kihallgatását.

Mint említettem a Barnahus módszer és annak célja a Be. számára sem volt idegen. A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmény gyermek-, illetve fiatalok sértette a Be. rendelkezései alapján külön döntés nélkül is különleges bánásmódot igénylő személy, akinek a részvételével zajló eljárási cselekményekre rendkívül szigorú szabályok vonatkoznak, arról kép- és hangfelvétel készül, valamint az eljárási cselekményen igazságügyi pszichológus szakértő jelenléte is elrendelhető.<sup>17</sup> Eljárási szempontból ezért „csupán” két kérdés tisztázása volt szükséges, amelyek azonban – a tisztességes eljárásához való jog tükrében – alapvető jelentőségűek.

Egyrészt tisztázandó volt a gyermekvédelmi eljárás keretében történt meghallgatás eredményének felhasználása, ami a Barnahus módszer egyik alapelveivel, a retraumatizáló elkerülésével van összhangban, másrészt rendezni kellett a kihallgatást „ténylegesen” folytató gyermekvédelmi szakember eljárási státuszát és eljárási cselekményhez fűződő viszonyát.

A büntetőeljárásán kívül, adott esetben büntetőeljárás nélkül végrehajtott gyermekvédelmi meghallgatás Be. szerinti eljárási cselekményként történő értékelése összeegyeztethetetlen a büntetőeljárás szabályozási logikájával. A törvény hatálya kizárólag a büntetőeljárásra, az azt folytató szervekre, az abban részt vevő személyekre terjedhet ki. Az eljárás, eljárási cselekmény, bizonyíték, bizonyítási eszköz, bizonyítási cselekmény fogalmakat a Be. határozza meg és illeszti be eljárási rendjébe. Ennek megfelelően a büntetőeljárásán kívül, más ágazati szabályok szerint végrehajtott meghallgatás már ezen formai okból sem minősülhet eljárási cselekménynek. Emellett lényeges, hogy a tisztességes eljárásához való jog – mint a Be.-t átható „szuperelv”<sup>18</sup> – sérelmét jelentené, ha a büntetőeljárásán kívüli cselekményeket a büntetőeljárási cselekményekként értékelnék, anélkül azonban, hogy kiterjednének rá a Be. eljárási garanciái (elfogultsági szabályok, értesítési kötelezettségek, jelenléti szabályok, eljárási cselekmény végrehajtására, rögzítésére vonatkozó szabályok stb.). Önmagában azonban az a körülmény, hogy a gyermekvédelmi eljárás keretében lefolytatott meghallgatás nem minősülhet a Be. alapján definiált eljárási cselekménynek, nem zárja ki a meghallgatás – pontosabban annak eredményének, még pontosabban a meghallgatásról készült felvétel – bizonyítási eszközként történő felhasználását. A Be. 167. § (1) bekezdése a szabad bizonyítás elvét deklarálja, amely alapján egy büntetőeljárásán kívül végrehajtott meghallgatásról elkészült felvétel a büntetőeljárásban okirati bizonyítékként használható fel.

A másik probléma az eljárási cselekményt folytató személy státuszának kérdése volt. A büntetőeljárás másik alapvetése, hogy eljárási cselekményt kizárólag a büntetőeljárást folytató szervek – bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság – folytathat. A Be. alapján egyedül a szakértő az, aki saját jogán, az általa szolgáltatott bizonyíték – szakértői vélemény – elkészítéséhez eljárási cselekmény jellegű tevékenységet végezhet.<sup>19</sup> Ugyan-

15 Bővebben lásd: barnahus.hu

16 Az egyes szociális, gyermekvédelmi tárgyú, valamint egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVII. törvény 42. §-ához fűzött miniszteri indoklás.

17 Be. 82. § a) és c) pontok, 87–89. §.

18 TREMMEL FLÓRIÁN: *Magyar büntetőeljárás*, Dialóg Campus, 2001, 69. o.

19 Be. 192. § (1) A szakértő köteles és jogosult mindazokat az adatokat megismerni, amelyek a feladatának teljesítéséhez szükségesek, e célból b) az eljárási cselekményeknél *jelen lehet*,

akkor lényeges, hogy a Be. ezen tevékenységét sem eljárási cselekményként, hanem szakértő vizsgálatként nevesíti. Ennek megfelelő normatív szabályozást tartalmaz a nyomozás és az előkészítő eljárás részletes szabályairól szóló 100/2018. (VI. 8.) Korm. rendelet, amely 63. § (2) bekezdése egyértelműen szabályozza, hogy a szakértő nem bízható meg eljárási cselekmény elvégzésével, ha a szakvélemény elkészítéséhez eljárási cselekmény elvégzése szükséges, azt a nyomozó hatóság rendeli el, és – amennyiben a szakértő jelenléte indokolt, az ő részvételével – végzi el.

Ennek megfelelően a büntetőeljárás során nem képzelhető el olyan szabályozás, amely önálló, eljárási cselekmény lefolytatására jogosult személyként határozza meg a Barnahus módszer során eljáró szakembert. A Be. novella ezért a Be. 87. § (1) bekezdését az alábbiak szerint egészítette ki: A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy részvételét igénylő eljárási cselekmény esetén elrendelheti, hogy az eljárási cselekményt igazságügyi pszichológus szakértő vagy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 61. § (2) bekezdésében meghatározott szolgáltatást végző szaktanácsadó közreműködésével hajtja végre.

A mindössze egy mondatrészbe sűrített módosítás – a korábbiakban kifejtetteknek megfelelően – valójában három sarokpontot is tartalmaz. Egyrészt tisztázza, hogy a Barnahus módszerrel – tehát egy, az eljáró hatóság tagjától különböző, a gyermekkel történő kommunikációban jártas szakemberrel – történő kihallgatás a büntetőügyben eljáró hatóság által végrehajtott cselekmény, ahol a hatóság „segítőjeként” eljáró szakember egy közreműködő, aki tehát nem végzi, nem irányítja az eljárási cselekményt. Ennek megfelelően az eljáró, a közreműködőt bevonó hatóság feladata, hogy az eljárási cselekményt előkészítse, a résztvevők megjelenését biztosítsa, a közreműködőt megfelelően felkészítse, az eljárási cselekmény irányát, az elérni kívánt célt meghatározza. Ugyancsak a hatóság tagja felel az eljárási cselekmény jogszerű végrehajtásáért (értesítések, figyelmeztetések stb.), valamint rendjének megtartásáért. Az eljárási cselekmény konkrét végrehajtása során is lényeges, hogy az a hatóság tagjának irányításával zajlik. A közreműködő és a hatóság tagja között kommunikációt, a Barnahus módszertannak megfelelően a 12/2018. IM rendelet határozza meg. E kommunikáció útján kell biztosítani az eljáró hatóság tagjának, hogy a büntetőeljárás szempontjából lényeges kérdéseket a közreműködő feltegye, illetve a bizonyítás szempontjából releváns tényeket tisztázza. Szintén az eljáró szerv tagja rendelkezik arról is, ha az eljárási cselekményen – a módszertan szabályainak megfelelően – olyan személy is részt vesz, akinek kérdezési, kérdés indítványozási joga van.

Másrészt a módosítás rendezi, hogy a Gyvt. 61. § (2) bekezdése alapján eljárni jogosult személy a büntetőeljárásban

szaktanácsadóként vesz részt. Ez a meghatározás definiálja a közreműködő jogait, kötelezettségeit, eljárási státuszát is. A rendelkezés nem zárja ki, hogy amennyiben a Gyvt. 61. § (2) bekezdése alapján eljárni jogosult személy egyúttal szakértőként is kirendelhető, úgy a hatóság ne szaktanácsadóként, hanem szakértőként vegye igénybe a közreműködését. Lényeges ugyanakkor, hogy amennyiben szaktanácsadóként közreműködött, úgy a Be. 191. § (1) bekezdés g) pontja alapján a továbbiakban szakértőként nem járhat el. A magam részéről ugyanakkor minden esetben aggályosnak tartom az akár a gyermekvédelmi eljárásban, akár a büntetőeljárás során a Barnahus módszerben közreműködő szakember igazságügyi pszichológus – tehát ne közreműködő – szakértőként történő kirendelését, függetlenül attól, hogy az említett kötelező kizárási ok fennáll-e vagy sem. A korábban eljárási közreműködő esetében a gyermek és a meghallgatását végző személy között a Be. 191. § (1) bekezdés d) pontjában<sup>20</sup> nevesítetthez hasonló olyan kapcsolat jön létre, amely megítélesem szerint aggályossá teszi, hogy a későbbiekben – például a gyermek befolyásoltságáról, a gyermek által előadottak élményszerűségéről – elfogulatlan szakvéleményt terjesszen elő, mert ilyen esetben a szakvéleményével szükségszerűen korábbi tevékenységét – annak szakmaiságát, helyességét, eredményét – is értékelnie kell.

Végezetül a módosítás lehetőséget biztosít arra is, hogy az eljáró hatóság ne kizárólag a Gyvt. 61. § (2) bekezdése alapján eljárni jogosult személyt vegyen igénybe közreműködőként. Nem vitatva, hogy a Barnahus módszer egy külön, sajátos és rendkívül komplex eljárásrend, amelynek legfeljebb csupán egyetlen eleme a büntetőeljárásban történő kihallgatás lebonyolítása, büntetőeljárás szempontból a módszer egyes elemei akkor is alkalmazhatók, ha (1) gyermekvédelmi eljárás nem indul, (2) gyermekvédelmi szakember kapacitáshiány vagy a Barnahus szolgálat elérhetősége miatt nem tud közreműködni. Ezért a szabályozás tudatosan rugalmas megoldást választott, teret engedve ezzel a jogalkalmazás számára, hogy a Barnahus módszer jó gyakorlatát abban az esetben is alkalmazhassa, ha az egész módszertan valamilyen oknál fogva nem vehető igénybe.

## A LEPLEZETT ESZKÖZÖK ALKALMAZÁSÁVAL KAPCSOLATOS VÁLTOZÁSOK

A Be. által a leplezett eszközök tekintetében kialakított új szabályozási rendszerrel már a Fontes Iuris hasábjain is több tanulmány foglalkozott.<sup>21</sup> A Be., illetve az azzal lényegében párhuzamosan elfogadott, a titkos információgyűjtés szabályainak az új büntetőeljárás törvénnyel összefüggő, továbbá a bírósági végrehajtás során a sértettnek megítélt polgári jogi

c) a terheltől, a sértettől, a tanútól, a vagyoni érdekelttől, az egyéb érdekelttől és az eljárásban kirendelt szakértőtől felvilágosítást kérhet,

e) a kirendelő felhatalmazása alapján a neki át nem adott tárgyi bizonyítási eszközt, elektronikus adatot megtekintheti, megvizsgálhatja, mintavételt végezhet.

(2) A szakértő a vizsgálat során személyt és tárgyi bizonyítási eszközt, elektronikus adatot tekinthet és vizsgálhat meg, a személyhez kérdéseket intézhet.

20 Be. 191. § (1) bekezdés: Szakértőként nem járhat el (...) d) a halál oka és körülményei vizsgálatánál, továbbá a kihantolásnál az az orvos, aki a meghalt személyt közvetlenül a halála előtt gyógykezelt, illetve a halál beálltát megállapította (...).

21 SZATHMÁRY Zoltán: Az új büntetőeljárás törvény leplezett eszközökre vonatkozó szabályozása, Fontes Iuris, 2016/3., JANCÓS GÁBOR: Leplezett eszközök alkalmazásának egyes kérdései, Fontes Iuris, 2018/4.

követelések kielégítési sorrendjére vonatkozó rendelkezések módosításáról szóló 2017. évi XCIII. törvény (a továbbiakban TIGYtv.) jelentősen átalakította a leplezett eszközök alkalmazása szabályozásának logikáját, határozottan elválasztva egymástól a rendészeti, illetve nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtést, a kizárólag a büntetőeljárás keretei között folytatható bűnüldözési célú titkos tevékenységtől.<sup>22</sup> A leplezett eszközök alkalmazásának több évtizedes, a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés 2000-es évek elején bevezetett szabályozását megelőző időszakra is visszanyúló gyakorlata számára ugyanakkor az új szabályozás nyilvánvalóan kötöttségeket eredményezett, hiszen egy olyan területen vezette be a bírói és ügyészi ellenőrzést, ahol ez korábban ismeretlen volt. A szabályozás természetesen nem öncélúan, hanem a leplezett eszközök modern megközelítéséhez igazodóan, annak érdekében történt, hogy a titkos eszközök, az alapjogi kereteket megtartva valóban hatékony bűnüldözési eszközökként legyenek alkalmazhatók. Tartani lehetett ugyanakkor attól, hogy a korábbi gyakorlathoz való görcsös ragaszkodás, illetve az új szabályozással járó eddig ismeretlen korlátok okán – a kirendelt védő esetéhez hasonlóan – egy indokolatlan visszarendeződési folyamat indul meg akár a gyakorlatban, akár a jogalkalmazói igényeket befogadó jogalkotás területén. A Be. novella előkészítése során tapasztalt konstruktív javaslatok ugyanakkor megcáfolták e félelmeket és arra engednek következtetni, hogy a gyakorlat mégiscsak elfogadta az új szabályozási koncepciót.

Mindezek ellenére a Be. novella nem hagyhatta teljesen érintetlenül a leplezett eszközök szabályozását. A legnagyobb terjedelmű és jelentőségű módosítás a fedett nyomozó és a titkosan együttműködő személy szabályozását érintette, amely mellett említést érdemel még két újszerű eszköz, egyrészt a kommunikáció tényének és eszközének azonosításához használható új leplezett eszköz [Be. 215. § új (9) bekezdése], másrészt a titkosan együttműködő bevonása, illetve a büntetőeljárásban alkalmazott titkosan együttműködő személy információjának ellenőrzése érdekében alkalmazható műszeres ellenőrzés [a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 64. § módosított, illetve új i) és j) pontjai].

A Be. leplezett eszközökkel kapcsolatos új szabályozási koncepciója azon az elven nyugszik, hogy a büntetőeljárásban alkalmazott leplezett eszközök eredménye a törvény erejénél fogva a büntetőeljárás ügyiratainak részét képezi és az a büntetőeljárásban részt vevő személyek számára megismerhető. E rendelkezés alól a törvény a leplezett eszköz alkalmazásának tartamára egyes esetekben átmeneti kivételt enged<sup>23</sup>, az alapvetet érintő valódi érdekkonfliktus leginkább a fedett nyomozó és a titkosan együttműködő személy esetében azonosítható, ahol a tisztességes eljáráshoz való jog – a fedett nyomozó, az együttműködő eseményekre gyakorolt befolyásának és az általuk szolgáltatott információ, bizonyíték megismerhetősége, vitathatósága – áll szemben a fedett nyomozó és az együttműködő személyének védelmével.

A fedett nyomozó alkalmazása kivételes, az infrastruktúrára bonyolult, alkalmazása rendkívüli körülményt igényel, az alkalmazás során nem csupán a fedett nyomozó személyét kell védeni, de biztosítani kell a jövőbeni alkalmazhatóságát is.<sup>24</sup> Hasonló kockázatok azonosíthatók a hatóságokkal titkosan együttműködő személy esetén, annak ellenére, hogy ezen jogintézmény alkalmazási köre szűkebb. A Be. ennek megfelelően a védelmi intézkedések területén a kezdetektől kiemelt jelentőséget és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme nélkül prioritást biztosított a fedett nyomozó és a titkosan együttműködő személy védelmének, amely két jól elhatárolható esetre bontható: amikor az alkalmazás eredménye a bizonyításban nem játszik szerepet, valamint amikor alkalmazás eredményét bizonyítási eszközként felhasználják.

Az előbbi esetben a védelmi igény biztosítása megelőzi a garanciális elvárásokat, hiszen ilyenkor az alkalmazás eredményét a terhelt terhére nem értékelik, elítélésének alapját nem képezi. Ennek megfelelően a Be. 255. § (6) bekezdése alapján az ügyészség a fedett nyomozó alkalmazásával kapcsolatos ügyiratok zárt kezelését, azaz „kirekesztését” rendelheti el, ha annak eredményét a vád nem kívánja bizonyítékként felhasználni. Garanciális szabály, hogy erre csak bünszervezetbe történő beépülés vagy terrorista csoportba vagy terrorcselekmény feltételeinek biztosításához anyagi eszközt szolgáltató vagy gyűjtő, továbbá terrorcselekmény elkövetését vagy terroristacsoport tevékenységét anyagi eszközök nyújtásával vagy egyéb módon támogató szervezetbe történő beépülés esetén kerülhetett sor. A „kirekesztés” az ügyiratok zárt kezelésének elrendelésével biztosított, amely alapján a büntetőeljárásban részt vevő személyek – ideértve a terheltet, védőt – a fedett nyomozó alkalmazásának még a tényét sem ismerhetik meg. Fontos garanciális elem ugyanakkor, hogy a bíróság a zártan kezelt ügyiratokat megismerheti, így biztosított, hogy a fedett nyomozó alkalmazásának ténye és tartalma – ezáltal esetlegesen jogellenes alkalmazása, beavatkozása – a döntést hozó bíróság előtt ismert lesz. A megismerés azonban torzíthatja a bíróság döntését, ezért a Be. törvényi tilalommal biztosítja, hogy a bíróság nem alapozhatja a döntését a zártan kezelt ügyiratokra, annak eredményét bizonyítékként nem használhatja fel.<sup>25</sup>

A Be. hatálybalépését követő gyakorlat ugyanakkor rávilágított arra, hogy a Be. indokolatlanul szűken húzta meg e jogintézmény határait, így a fedett nyomozó adott esetben indokolt védelmével szemben a tisztességes eljáráshoz való jog felesleges túlsúlya érvényesült. A Be. 222. § (2) bekezdése alapján a fedett nyomozó alkalmazására több más esetben is sor kerülhet: álvásárlás, rejtett figyelés végrehajtása, dezinformáció továbbítása, bűncselekménnyel összefüggő információk és bizonyítékok megszerzése érdekében. A Be. novella a jogalkalmazói visszajelzések alapján az ügyiratok zárt kezelésének elrendelését kiterjesztette a rejtett figyelés végrehajtása és az információk és bizonyítékok megszerzése eseteire is. Ilyenkor a fedett nyomozó tevékenysége nem befolyásolja a valóságot, így a fel nem

22 TIGYtv. miniszteri indokolás.

23 Be. 249. § (2) bekezdés és 250. § (1) bekezdés.

24 Erről bővebben: MÉSZÁROS Bence: *Fedett nyomozás a bűnüldözésben – doktori értekezés*, 2011, <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/meszaros-bence/meszaros-bence-vedes-ertekezés.pdf> (letöltve: 2020. december 6.).

25 Be. 255. § (7) bekezdés.

használt eredmény kirekesztése nem sérti a tisztességes eljárás-hoz való jogot, ha annak eredményét egyébként nem használják fel. Álvásárlás, valamint dezinformáció továbbítása esetén az alkalmazás ténye továbbra sem rekeszthető ki az ügyiratok közül, hiszen a fedett nyomozó alkalmazása ilyen esetekben kifejezetten az események tudatos, illetve megtévesztő befolyásolására irányul, ezért ezekkel összefüggésben biztosítani kell a védekezéshez való jog érvényesíthetőségét akkor is, ha az eredmény a bizonyítás szempontjából nem releváns.

A másik esetkörben a fedett nyomozó alkalmazásának eredménye bizonyítékként felhasználásra kerül, azonban a védelmét a lehetőségekhez képest ebben az esetben is biztosítani kell. Ilyenkor a tisztességes eljárás-hoz való jog már nem csupán a pusztán megismerhetőséget teszi szükségessé, de adott esetben a bizonyíték, a bizonyítási eszköz – vagyis magának a fedett nyomozónak – a támadhatóságát, vizsgálhatóságát is. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) a fedett nyomozó esetében az alkalmazásról készített, a nyomozó hatóság vezetője – tehát nem is a fedett nyomozó – által aláírt jelentést tekintette bizonyítási eszköznek.<sup>26</sup> E rendelkezés szigorú – álláspontom szerint vitatható – értelmezése azt eredményezte, hogy a gyakorlatban nem kerülhetett sor a fedett nyomozó tanúkénti kihallgatására<sup>27</sup>, még akkor sem ha az alkalmazás ténye, sőt akár magának a fedett nyomozónak a személye is kétséget kizáróan azonosítható volt. Nem zárható ki, hogy egyes esetekben, a közvetlen megvizsgálhatóság hiánya eredményezhette azt a bizonytalanságot, amely miatt a bíróság – pusztán a jelentés tartalmára támaszkodva – nem tudta kizárni a jogellenes provokációt vagy a védelem által előterjesztett védekezést.<sup>28</sup> Más esetekben a védekezéshez való jog sérülhetett azáltal, hogy a fedett nyomozó által tapasztaltak a védelem által nem voltak közvetlenül vizsgálhatók.

A Be. mindezekre, illetve az e körben azonosított gyakorlati tapasztalatokra figyelemmel változtatott a fedett nyomozó alkalmazása eredményének felhasználási szabályain és kifejezetten biztosította – meghatározott feltételekkel – a fedett nyomozó tanúkénti kihallgatásának lehetőségét. Várható volt, hogy az új törvényi lehetőség a gyakorlatban, előre nem vagy nehezen azonosítható problémákat fog felszínre hozni. A Be. novella előkészítése során felmerült jogalkalmazói visszajelzések ezt igazolták is, azonban a megfogalmazott javaslatok mégsem a visszarendezés igényét vetették fel, hanem – elfogadva az új szabályozás bizonyítással kapcsolatos előnyeit – a fedett nyomozó védelmét biztosító gyakorlati megoldásokra tettek javaslatot.

26 Régi Be. 178. § (3) és (4) bekezdés.

27 Mészáros Bence doktori értekezésében ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma 1999/901 számú állásfoglalása alapján úgy foglalt állást, hogy a fedett nyomozó a régi Be. alapján különösen védett tanúvá volt nyilvánítható, vagyis tanúként kihallgatható volt (MÉSZÁROS Bence: i. m.: 108. o.)

28 A Fővárosi Törvényszék 14.B.112/2015/35. számú határozatában részletesen és hosszasan elemezte, hogy pusztán az alkalmazásról készített jelentés alapján miért nem tudta kizárni a védelem által előadott magyarázatot: „Felmerül a kérdés, hogy lehet-e más értelme a párbeszédnek. (...) A bíróságban az a határozott meggyőződés alakult ki, hogy a történetek magyarázhatók akként is, ahogyan azt (...) I. r. vádlott előadta. Ez pedig kétséget ébreszt abban, hogy csak az a magyarázat lehet hiteles, amit az ügyész perbeszédében a bíróság elé tárt.”

A Be. novella mindezeknek megfelelően pontosította a fedett nyomozó idézésének és személyazonosságának igazolására vonatkozó szabályait<sup>29</sup>, amely a Védelmi Programban részt vevő személy idézésére, megjelenésének biztosítására vonatkozó szabályozáshoz hasonlóan alapvetően a foglalkoztató szerv útján biztosítja a fedett nyomozó elérhetőségét, azonosítását ezzel is segítve a védelmét. Részletes, a jogintézményhez igazodó sajátos szabályokkal egészült ki a fedett nyomozó telekommunikációs eszköz útján történő kihallgatásának szabályozása is.<sup>30</sup> Az új rendelkezések alapján a fedett nyomozó személye felfedésének fokozott kockázata okán erre csak a fedett nyomozót foglalkoztató szerv hozzájárulása esetén kerülhet sor, továbbá a foglalkoztató szerv határozhatja meg a technikai feltételeket, a torzítás módszerét, az elkülönített helyiség helyszínét, valamint lehetőség van arra, hogy a fedett nyomozóval egy helyen kizárólag a foglalkoztató szervnek a fedett nyomozó személyazonosságának megállapítására jogosult tagja lehessen jelen. Az új rendelkezések továbbra sem zárják ki a fedett nyomozó más módon történő kihallgatását (írásban, kiküldött, megkeresett bíróság útján). Összességében a szabályozás – az állam büntetőjogi igényéhez és a tisztességes eljárás követelményéhez igazodóan – a vád kockázatává teszik, hogy a fedett nyomozó alkalmazásának eredménye felhasználásra kerül-e és amennyiben igen milyen módon. E körben tehát a vádhatóság feladata és felelőssége – a foglalkoztató szervvel együttműködve – annak mérlegelése, hogy a bizonyítás érdekében a fedett nyomozó személyét és jövőbeni alkalmazhatóságát milyen mértékű kockázatnak teszi ki.

A Be. a titkosan együttműködő alkalmazását a fedett nyomozóra vonatkozó szabályok szerinti azonos elvek mentén kívánta szabályozni. Ez érhető tetten már önmagában a szabályozás tényében is, hiszen a titkosan együttműködő személy alkalmazása többnyire nem is bizonyíték, hanem információ beszerzése érdekében történik, így a perjogi értelemben vett bizonyítás, illetve bizonyíték érvényessége szempontjából nincs is különösebb jelentősége. A szabályozás ténye és egyes részletszabályai ugyanakkor utaltak arra, hogy a fedett nyomozó és a titkosan együttműködő személy jogintézménye között nincs érdemi különbség. Erre utal az is, hogy az álvásárlás esetén a Be. általánosságban hívta fel a fedett nyomozóra vonatkozó szabályok alkalmazhatóságát.<sup>31</sup> A leplezett eszközök alkalmazása eredményének felhasználására vonatkozó szabályok között ugyanakkor elmaradt az együttműködőre vonatkozó sajátos szabályok kidolgozása és a jogalkalmazói tapasztalatok alapján is azonosítható volt az együttműködővel kapcsolatos védelem hiányossága. Ez a gyakorlatban azt eredményezte, hogy az együttműködő büntetőeljárás keretében történő alkalmazása rendkívüli módon elnehezült, szinte ellehetetlenült. A Be. novella a Be. 255. §-ának kiegészítésével általánosságban kívánja biztosítani a fedett nyomozóra vonatkozó rendelkezések – felhasználási korlátok, védelmi intézkedések, garanciális biztosítékok – használatát.

29 Be. 255 § új (2a) bekezdése.

30 Be. 255. § új (3a) és (3b) bekezdései.

31 Be. 226. § (3) bekezdés.

A fedett nyomozót és az együttműködőt érintő változások mellett a Be. novella a kommunikáció tényének és eszközének azonosításához használható új leplezett eszköz alkalmazásának lehetőségét vezette be,<sup>32</sup> másrészt az együttműködő bevonása, illetve a büntetőeljárásban alkalmazott együttműködő információjának ellenőrzése érdekében lehetővé tette műszeres ellenőrzés<sup>33</sup> alkalmazását.

A kommunikáció tényét, eszközét azonosító technikai eszköz szabályozását kodifikációs szempontból két körülmény indokolta: egyrészt indokolt elhatárolni az intézményt a kommunikáció tartalmának megismerésre irányuló bírói, illetve külső engedélyhez kötött eszközöktől. Másrészt az eszköz használatát a TIGYtv. 2018. július 1. napjával már bevezette a jogrendszerbe.<sup>34</sup> Ezzel olyan szabályozási környezet alakult ki, hogy az eszköz alkalmazhatósága, jogi helyzete a büntetőeljárás keretei között ez akár törvénysértőnek is tűnhetett. A szabályozás tehát kodifikációs szempontból egy rendezetlen helyzetet tisztázott, annak ellenére, hogy az eszközhasználat szabályozása garanciális szempontból nem feltétlenül szükséges. E technikai eszköz használata nagyon hasonló egy rejtett figyelés során az észlelést – látást, hallást – segítő technikai eszközökhöz, vagy a távolból történő helyzetmeghatározást lehetővé tevő technikai eszközökhöz (pl. GPS eszköz) képest. Ezek használatához pedig külön törvényi felhatalmazás nem szükséges. A megszerzett információk ráadásul nem különböznek a szolgáltatókat érintő adatkéréssel megszerezhető adatoktól, amelyek bűnügyi adatok elemzésével, kezelésével is többnyire megszerzhetők lennének. Ugyanakkor az ilyen jellegű eszközök alkalmazása során egy informatikai rendszerhez történik közvetlen hozzáférés, illetve esetenként a rendszer bizonyos mértékű működtetésére is sor kerül, kerülhet, ezért a magánszférához kapcsolódó adatkörök válnak érintetté, így végső soron alapjogi szempontból is indokolt a megfelelő törvényi keretek kialakítása.

A titkosan együttműködő személyt érintő műszeres ellenőrzés lehetősége a Be. novella sajátos, ugyanakkor az új szabályozási rend logikáját követő, annak bemutatására alkalmas módosítása. A Be. és a TIGYtv. rendszere az ágazati jogszabályokba tartozó, rendészeti célú alkalmazásnak tekinti a leplezett eszközök infrastruktúráját védő, biztosító alkalmazást.<sup>35</sup> A különleges eszközök biztosítása, védelme nem bizonyítási célt szolgál, ezért az ágazati törvények szabályozzák a fedett nyomozó védelme, a leplezett eszközök alkalmazását lehetővé tevő fedőokiratok, fedővallalkozások létrehozása, vagy éppen a leplezett eszköz telepítése érdekében alkalmazható különleges eszközöket. Ahogy tehát a fedett nyomozó védelme, úgy az együttműködő bevonása, védelme, ellenőrzése is rendészeti célú tevékenység, ezért helyes e rendelkezésnek az ágazati törvény

között történő szabályozása. Ennek ellenére joggal vehető fel, hogy a titkosan együttműködő személy által rendelkezésre bocsátott információ ellenőrzése már inkább büntetőeljárás érdeket szolgál. Nem kifogásolható azonban az a megközelítés sem, hogy az információ ellenőrzése nem választható el az együttműködő működtetésétől, megbízhatóságának vizsgálatától, védelmétől, ezért elfogadható annak infrastruktúrához tartozó kérdésként történő kezelése. Ebben a viszonyrendszerben a büntetőeljárás érdeke az információ felhasználásától kezdődik, amelynek infrastrukturális jellegű tulajdonsága az informátor megbízhatósága. Ez a szabályozási logika azért sem kifogásolható, mert az információ ellenőrzésének valójában nincs garanciális jelentősége. A büntetőeljárás során az információ a bizonyításban nem játszik szerepet, arra bűnösség megállapítása nem alapozható. Az információ felhasználására lényegében kizárólag a nyomozás során kerülhet sor, leginkább a nyomozás irányát befolyásoló, a bizonyítási eszközök beszerzését segítő elemként. Ahhoz, hogy az információ a perrendszerű bizonyításban is szerephez jusson bizonyítási eszközzé kell „alakulnia”. Erre tipikusan bizonyítási cselekmény formájában (kutatás, szemle), vagy kihallgatás alapján (a titkosan együttműködő személy tanúkénti kihallgatásával) kerülhet sor. Amennyiben az információ a büntetőeljárásban felhasználható bizonyítékká alakul, úgy annak ellenőrzésére is már a Be. keretei között, pl. műszeres vallomás ellenőrzésével kerülhet sor. Ameddig azonban a titkosan együttműködő személy „csupán” információforrásként jelenik meg, az ellenőrzés kezelhető rendészeti kérdésként is. Mindezt támasztja alá az első látásra szemantikainak tűnő, ugyanakkor az előbbieken bemutatott szabályozási logikát követő azon körülmény is, hogy a Be. keretei között a poligráf mint jogintézmény műszeres vallomásellenőrzésként<sup>36</sup> van definiálva. Az információforrásként szolgáló titkosan együttműködő személy a büntetőeljárásban értelmezhető bizonyítási eszközt nem szolgáltat, tanúvallomást nem tesz, így vallomás hiányában a vallomás műszeres ellenőrzése sem lehetséges. Amennyiben azonban a titkosan együttműködő személy vallomást tesz és saját személyében bizonyítási eszközzé válik, a vallomásának ellenőrzésére már kizárólag a Be. 212. §-a alapján kerülhet sor.

## JEGYZŐKÖNYV HITELESÍTÉSE

Végezetül a Be. novella<sup>37</sup> egy sajátos, az informatikai fejlődés sarkallta módosításáról indokolt szót ejteni. Az elektronikus kapcsolattartás az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: E-ügyintézési törvény) rendelkezése alapján 2018. január 1. napjától – tehát még a Be. hatálybalépése előtt – vált kötelezővé a büntetőeljárásban. E szabályrendszer egyaránt érintette a büntetőeljárásban eljáró szervek és az abban részt vevő személyek közötti kapcsolattartást. Az informatikai lehetőségek, az elektronikus ügyvitel

32 Be. 215. § új (9) bekezdése.

33 Rtv. 64. § módosított, illetve új i) és j) pontjai.

34 Nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 54. § (1) bekezdés j) pontja, Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 54. § e) pontja, Rtv. 66. § (1) bekezdés e) pontja.

35 SZENDREI Ferenc – NYESTE Péter: *A bűnügyi hírszerzés kézikönyve*, Dialóg Campus, Budapest, 2019, 57. o. [http://real.mtak.hu/108971/1/Web\\_PDF\\_A\\_bunugyi\\_hirszerzes\\_kezikonyve.pdf](http://real.mtak.hu/108971/1/Web_PDF_A_bunugyi_hirszerzes_kezikonyve.pdf); sessionidA10C3F89D0039B6B7AA7C6DCC8C40B4B sequence1 (letöltve: 2020. december 6.).

36 Be. 212. §.

37 E rendelkezések kidolgozása is a Be. novellában került sor, azonban azok hatályba léptetéséről szintén a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény rendelkezett 2020. június 18. napjával.

ennek ellenére már lényegesen korábban is ismert volt, hiszen Robotzsaru informatikai ügyviteli rendszerét a rendőrség már lassan több évtizede használja<sup>38</sup>, amely alapján a nyomozó hatóságok a büntetőeljárás során keletkezett ügyiratokat a Robotzsaru rendszerben kezelik. Ennek ellenére a Be. előkészítése során is meglepő volt, hogy a büntetőeljárás törvény szabályozási logikája milyen mértékben kötődik a papíralapú ügyintézési folyamatokhoz, amely indokolta egyebek mellett azt is, hogy a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXCVII. törvénnyel (a továbbiakban: 2017. évi CXCVII. törvény) még a Be.-t is módosítani kellett annak hatálybalépése előtt. „Az új Be. néhány rendelkezése kifejezetten papíralapú ügyiratkezelésre és kapcsolattartásra íródott, amit az elektronikus ügyintézés és kapcsolattartás új szabályaira tekintettel felül kell vizsgálni, és az olyan ügyviteli szabályokat, amelyek kifejezetten papíralapú dokumentumokra (jegyzőkönyvek, határozatok) vonatkoznak, technológiasemlegessé kell tenni. Ennek megfelelően a törvény az aláírással, példánnyal, kiadmánnyal, összefűzött, illetve eredeti ügyirattal kapcsolatos rendelkezéseket úgy módosítja, hogy azok elektronikus ügyiratok esetén alkalmazhatók legyenek.”<sup>39</sup> Emellett a 2017. évi CXCVII. törvény több helyen módosította az „aláírás” fogalomhasználatát is, hogy a szabályozás megfeleljen az E-ügyintézési törvény minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírással kapcsolatos előírásainak. Mindezek ellenére a jegyzőkönyv aláírásával kapcsolatos szabályok a Be.-ben változatlanok maradtak, amelynek nyilvánvalóan garanciális szerepe volt.<sup>40</sup> A büntetőeljárásról szóló későbbi törvényeink ennek megfelelően részletesen szabályozták, hogy a kihallgatásról készült jegyzőkönyvet kinek (hatóság tagjának, kihallgatott személynek, tolmácsnak, védőnek stb.), hol (végén, minden oldalon stb.) kell aláírni. A jegyzőkönyv aláírásának ilyen módon történő szabályozása egyrészt biztosította a jegyzőkönyv hitelességét, valamint a hitelesség vizsgálhatóságát. A szabályozás egyfajta jogszabályi vélelmet állított fel arra nézve, hogy a jegyzőkönyv aláírásának elismerésével a nyilatkozó a jegyzőkönyv valóságtartalmát is elismeri. Emellett az aláírás írásszakértő általi vizsgálhatósága azt is garantálta, hogy vita esetén az aláírás eredete – és ezzel, az előbbi törvényi vélelem okán, a jegyzőkönyv tartalmának hitelessége – megítélhető volt. Ezen alaki hitelesség ellenére a gyakorlatban nem volt példanélküli, hogy a jegyzőkönyv tartalmát, az egyes nyilatkozatok pontos

megfogalmazását érintően utóbbi vita alakult ki, amely kérdések pusztán az aláírás hitelességének vizsgálatával azonban már nem voltak tisztázhatók.

A jegyzőkönyv aláírása szabályozásának másik következménye pedig az lett, hogy a törvényi rendelkezések alaki érvényességi kellékké váltak, vagyis a nem a törvénynek megfelelő alakissággal hitelesített jegyzőkönyv érvénytelen volt, bizonyítékként nem volt felhasználható. Amennyiben a jegyzőkönyv tartalmát tekintve utóbbi nem alakult ki vita, ennek nem volt különösebb jelentősége, hiszen a bíróság előtt a kihallgatás megismételhető, különösebb nehézség nélkül fenntartható volt. Ennek ellenére az alakosság törvényi előírása magában hordozta az érvénytelenség indokolatlan kockázatát is. A technikai fejlődés eredményeként az eljárási cselekményen törtétek megfelelő rekonstruálására már nem csupán az írásbeli jegyzőkönyv alapján kerülhetett sor, hanem az arról készült kép- és hangfelvétel vagy hangfelvétel készítésével, felhasználásával is. Ennek ellenére a jegyzőkönyv alakosságával kapcsolatos szabályozás nem változott és az elektronikus ügyintézés kezdeti lépései sem látszottak megingatni a jogintézmény szilárdságát.

A technológiai fejlődés mégis kihívás elé állította a szabályozás merevségét, mert az a büntetőeljárásban eljáró szervek innovatív megoldásai alkalmazásának a gátjává vált. A probléma a gyakorlatban két jogintézménynél, a telekommunikációs eszköz alkalmazásánál, valamint a rendőrség által kifejlesztett e-szemle-alkalmazás használata során jelentkezett. Előbbi esetben a kihallgatott személy eltérő helyszínén – elkülönített helyszínén – tartózkodik az eljárási cselekmény helyszínétől, ahol az eljárási cselekményt folytató hatóság tagja tartózkodik és ahol a jegyzőkönyv készül. A fizikai távolság ilyen esetben lényegében lehetetlenné teszi a jegyzőkönyv alakilag szabályszerű elkészítését. Különösen azért volt aggályos ez az alaki akadály, és mutatja a szabályozás öncélúságát, mert a Be. 125. § (2) bekezdése alapján, telekommunikációs eszköz használata esetén a kapcsolatot biztosító felvételt rögzíteni kell, vagyis a jegyzőkönyv tartami hitelessége ilyen módon kétséget kizáróan ellenőrizhető. A másik gyakorlati nehézség a rendőrség rendkívül innovatív, a rendőri munkát, a munkavégzés színvonalát, a szemle eredményének felhasználhatóságát nagy mértékben elősegítő informatikai megoldásával, az e-szemle-alkalmazás használatával összefüggésben merült fel. A fejlesztés lényege egy olyan informatikai alkalmazás létrehozása volt, amely egy interaktív sablon segítségével gyors, ugyanakkor rendkívül precíz és szemléletes, az eljárási cselekmény rekonstrukcióját kiválóan segítő elektronikus jegyzőkönyv létrehozását biztosítja. Az újszerűség értékeléséhez hozzátartozik annak ismerete is, hogy az alkalmazás kifejlesztés előtt egy külső helyszínén végrehajtott szemle jegyzőkönyvezésére – megfelelő informatikai támogatottság hiányában, illetve az eljárási cselekmény dinamikája okán – szinte kizárólag kézzel írt módon kerülhetett sor. Az eljárási cselekmény végén a kézírással készített jegyzőkönyv hitelesítésére – aláírására – került sor, majd annak számítógéppel szerkesztett példányt kellett elkészíteni.<sup>41</sup> Az e-szemle-alkalmazás ezzel szemben

38 A Robotzsaru-2000 integrált ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszer üzemeltetési feltételeinek biztosítására, a területi és országos szintű alkalmazás bevezetéséről szóló 29/2000. (BK 18.) BM utasítás már azt tartalmazza, hogy a rendszer 2000. január 1. napjával bevezetésre került, és a mai napig hatályos, a Robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszer egységes és kötelező használatáról, jogosultsági rendjéről, az adatvédelem, valamint a rendszerfejlesztés előírásairól szóló 18/2011. (IX. 23.) ORFK utasítás már 2011-ben általános kötelezettségként határozta meg a Robotzsaru rendszer használatát.

39 2017. évi CXCVII. törvény 508–522. §-hoz fűzött miniszteri indokolás.

40 Már a bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk 121. §-a akként rendelkezett, hogy „(a) jegyzőkönyvet, illetőleg ennek minden ívét a kihallgatott és a közreműködött egyének aláírják, esetleg kézjegyükkel látják el. Utóbbi esetben a nevet a jegyzőkönyvvezető írja alá s ennek megtörténtét megjegyzi. Az aláírás, illetőleg kézjeggyel való ellátás elmaradásának oka megemlíthető.”

41 A nyomozás és az előkészítő eljárás részletes szabályairól szóló 100/2018. (VI. 8.) Korm. rendelet 8. §.

hordozható informatikai eszköz felhasználásával – mobiltelefon, tablet, laptop – készül, ezért a jegyzőkönyv elektronikus okiratként készül el, amelynek fizikai aláírására csak a kinyomtatást követően kerülhetne sor. Ez vagy mobil nyomtatók – rendkívül költséges – használatát igényelte volna, vagy a jegyzőkönyv utólagos – az eljáró szerv székhelyén történő kinyomtatást követő – aláírásával lett volna megoldható, ami viszont sértené a jegyzőkönyv egyidejűségének<sup>42</sup> elvét, ami ugyanakkor fontos garanciális szabály.

A bemutatott gyakorlati nehézségek – különösen az új rögzítési lehetőségek tükrében – egyértelműen rávilágítottak arra, hogy a jegyzőkönyv elkészítésének szabályai indokolatlanul formalizált, öncélú alakissá váltak, és a rugalmatlan szabályozás elszakadt annak eredeti tartalmától. A jegyzőkönyv aláírása ugyanis nem formai, hanem hitelességi kérdés. Azt a célt szolgálja, hogy az eljárási cselekménnyel érintett személy közreműködésével – különösen amennyiben saját nyilatkozatáról van szó – hitelt érdemlően igazolható legyen, hogy a jegyzőkönyv tartalma megfelel az eljárási cselekményen történteknek. A Be. novella e tartalmi cél érdekében alakította át a jegyzőkönyv aláírásának szabályait, és változtatta meg azokat a jegyzőkönyv – technológiásemleges – hitelesítésének kérdésévé. A Be. 360. § új (2) és (3) bekezdése alapján az ügyész és a nyomozó hatóság gondoskodik arról, hogy a jegyzőkönyv hitelesítése előtt annak tartalmát a jogszabályban meghatározott, az eljárási cselekményen jelen lévő büntetőeljárásban részt vevő személy megismerje, majd az észrevétlenül nem megváltoztatható módon lezárt jegyzőkönyvet az eljárási cselekményt végző ügyész vagy nyomozó hatóság tagja a hitelesítésben való közreműködésre köteles személlyel együtt jogszabályban meghatározott módon hitelesíti. A jegyzőkönyv hitelesítésének részletszabályait a 12/2018. IM rendelet új V/A. Fejezete tartalmazza.

A szabályozás tehát a hitelesség három sarokpontját határozta meg: egyrészt biztosítani kell, hogy az eljárási cselekményen részt vevő személy a jegyzőkönyv tartalmát megismerje. Ezzel biztosítható, hogy a jegyzőkönyvet készítő, ezért annak tartalmi megfelelőségét érintően szükségszerűen elfogult hatóságtól független, az eljárási cselekményen történeteket szintén ismerő személy a jegyzőkönyv tartalmát megismerje, ellenőrizze. Másrészt a megismerést követően, a kölcsönösen elfogadott tartalmú vagy az eltéréseket, vitatott pontokat a jegyzőkönyvben feltüntető jegyzőkönyvet észrevétlenül megváltoztathatatlan módon le kell zárni. A megváltoztathatatlanul azt az elvárás fogalmazza meg, hogy a jegyzőkönyvnek olyan formát kell ölteni, ami biztosítja, hogy amennyiben annak tartalmát megváltoztatják az utóbb különösebb vizsgálat nélkül is észlelhető. Ennek legtipikusabb megoldása a számítógéppel készített jegyzőkönyv kinyomtatása, hiszen a papíralapon elkészült jegyzőkönyv változtatása (vagy ahogy azt az 1896. évi XXXIII. törvénycikk használta: „vakarása”<sup>43</sup>) többnyire jól láthatóvá, illetve vizsgálhatóvá válik. Elektronikus okiratok esetében tipikusan ilyen lezárásnak tekinthető, ha az okiratot elektronikus aláírják, amely az okiratot

egy olyan konténerbe vagy „burokba” zárja, amelynek módosítása csak az elektronikus aláírás megsértésével, érvénytelenítésével történhet. Végezetül a lezárást követi a hatóság, valamint az eljárási cselekményen részt vevő más személyek hitelesítése. A hitelesítés köti össze és zárja le végérvényesen a megismert jegyzőkönyv tartalmát a lezárt jegyzőkönyv tartalmával, vagyis igazolja, hogy a résztvevők által megismert jegyzőkönyv azonos a lezárt és általuk hitelesített jegyzőkönyvvel. Látható, hogy az új, tartalmi meghatározás minden eleme megfeleltethető a korábbi alaki szabályoknak [megismerés (1), leírás/kinyomtatás (2), hatóság aláírása és résztvevő aláírása (3)], azzal a különbséggel, hogy így már a papíralapú megoldástól eltérő technológiai módszer is alkalmazhatóvá válik. A 12/2018. IM rendelet 44/A. § (6) bekezdés a–c) pontjai ennek megfelelően alapvetően három hitelesítési megoldást nevesítenek: papíralapú (aláírás), elektronikus (elektronikus aláírás) és egyéb. Ez utóbbi tarthat igényt némi magyarázatra, ahol – például az e-szemle alkalmazása során is – bizonyos hibrid vagy atipikus megoldások kidolgozására is sor kerülhet, amennyiben az előbb bemutatott tartalmi feltételek teljesülnek. Ennek megfelelően elképzelhető az elektronikus lezárt okirat papíralapú vagy videofelvétellel történő hitelesítése, amikor a közreműködő személy az elektronikus zár olyan egyedi azonosítóját ismerteti (írja le és alá, mutatja fel, olvassa be), amellyel a nyilatkozata egyértelműen és megváltoztathatatlanul összeköthető a lezárt okirattal. Ugyancsak ez a rendelkezés teszi lehetővé a jegyzőkönyv például ujjnyomatolvasóval vagy hangmintával történő hitelesítést. Az előbbi a mai mobiltelefonok használata során szinte teljesen elfogadott azonosítási eszközzé vált, akár banki műveletek elvégzésére is.

## ÖSSZEGZÉS

Pusztán a Be. novella terjedelmét tekintve is kijelenthető, hogy a módosítás jelentős mérföldkönek tekinthető. A Be. novella előkészítése során ugyanakkor mindvégig arra törekedtünk, hogy a módosítás ne változtasson a Be. alapvetésein. A jelentős mértékű és terjedelmű változások ellenére, ezért meggyőződésem, hogy a Be. novella nem hozott koncepcionális változást, csupán végigjárta – pontosabban végigjárni törekedett – azt az utat, amelyre a Be. rátért. E törekvés esetenként csupán a fogalmi vagy szabályozási koherencia kialakítását, máskor egy-egy új vagy újjá alakított jogintézmény kiteljesedését, ellentmondásainak feloldását célozta. Szerencsésen elmaradt az az oly sokszor jellemző fordulat, amikor egy rendszer még azelőtt fordul vissza a korábbi megoldásokhoz, modellhez, mielőtt az új szabályozás igazolhatná erőnyeit, ahogy az ahhoz hasonló változás is elmaradt, amikor egy rövid időszak esetleges negatív vagy nem kellően pozitív tapasztalatai idő előtti csapongó, gyökeres változást indukálnak. A Be. novella még a valóban új kihívások esetén is inkább átfogó, dogmatikailag illeszkedő megoldásokra törekedett, mint új jogintézmények „feltalálására”.

Az előző lapszámban megjelent, valamint a jelen tanulmányban a nyomozást érintő jelentősebb módosítások bemutatásával tettem kísérletet mindezek igazolására. A bün-

42 Be. 360. § (1) bekezdés: Az eljárási cselekményről a jegyzőkönyvet egyidejűleg kell elkészíteni.

43 1896. évi XXXIII. törvénycikk 122. §: A jegyzőkönyvön vakarással semmit sem szabad változtatni.



cselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy szabályozása minden újdonsága ellenére csupán befejezte azt, amit a Be. célul tűzött ki maga elé. A védő ki-  
rendelésével kapcsolatos szabályok vagy a leplezett eszkö-  
zöket érintő módosítások esetében ugyancsak sikerült  
megmaradni a Be. által lefektetett sarokpontok között és  
ennek mentén biztosítani a szabályozás jobb alkalmazható-  
ságát. A Barnahus módszer, illetve a jegyzőkönyv hitelesíté-  
sével kapcsolatos módosításokban pedig egyaránt közös,  
hogy a Be. novella nem egy indokolatlanul technokrata, túl-  
cizellált szabályozás kialakítására törekedett, hanem egy  
rugalmas, az új igényeknek megfelelő, ugyanakkor első-

sorban a probléma által felvetett alapkérdések megválaszoló-  
sára koncentrált tartalmi szabályozást alakított ki. Így való-  
jában nem új jogintézmények jöttek létre, hanem  
a szabályozás vált alkalmassá arra, hogy befogadja és alkal-  
mazhatóvá tegye a gyakorlatban megjelent innovatív meg-  
oldásokat. A Be. novella előkészítésének szellemisége sem  
képes biztosítani, hogy a Be. módosításának igénye a közel-  
jövőben fel se merüljön. Az előkészítés folyamata és koncep-  
ciója alapján talán mégis remélhető, hogy hasonlóan nagy  
terjedelmű módosításra jó ideig nem lesz szükség.

Végvári Zsuzsanna\*



# A GDPR és az Infotv. alkalmazásának elhatárolása a jogalkalmazói, így különösen az igazságügyi szakértői adatkezelés során

## BEVEZETÉS

Az elmúlt években nagy érdeklődés övezte az adatvédelmi szabályok alakulását. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 (2016. április 27.) számú, *a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről* szóló rendelete (a továbbiakban: általános adatvédelmi rendelet, GDPR) 2018. május 25. napi hatálybalépése óta a jogalkalmazók számára esetlegesen problémát jelenthet a GDPR és az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról* szóló 2011. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) rendelkezései közötti eligazodás. A sok esetben párhuzamosnak tűnő, de mégsem egységes szabályozás megléte, illetve annak eldöntése, hogy a két jogforrás közül melyiket kell alkalmazni egy adott adatkezelési folyamatra, leginkább azoknak a szakembereknek fontos, akik tevékenységüket például a tágabb értelemben vett büntetőjogi területen és polgári vagy közigazgatási területeken is végzik. Különösen igaz ez az igazságügyi szakértőkre, akiknek *az igazságügyi szakértőkről* szóló 2016. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Szaktv.) 3. § (1) bekezdésében meghatározott feladata, hogy a hatóság kirendelése vagy megbízás alapján, a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel, a függetlenség és pártatlanság követelményének megtartásával döntsék el a szakkérdést, és segítsék a tényállás megállapítását, függetlenül attól, hogy ezen tevékenységüket a *polgári perrendtartásról* szóló 2016. évi CXXX. törvény, a *közigazgatási perrendtartásról* szóló 2017. évi I. törvény, a *büntetőeljárásról* szóló 2017. évi XC. törvény, a *szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről* szóló 2012. évi II. törvény vagy az *általános közigazgatási rendtartásról* szóló 2016. évi CL. törvény szerinti eljárásban látják-e el.

A tanulmány célja, hogy a jogalkalmazók – kiemelten a különböző eljárásokban a bizonyítás egyik kulcsszereplőjeként közreműködő, a tényállás elbírálását megfelelő szak-

értelemmel segítő, jellemzően jogi végzettséggel nem rendelkező igazságügyi szakértők – munkájának segítése érdekében bemutassa a GDPR és az Infotv. viszonyát, azok hatályait és az adatkezelések jogalapjait, illetve, hogy rávilágítson arra, hogy mitől függ és miért fontos, hogy az igazságügyi szakértő eljárása során az adatkezelési tevékenységét az Infotv. vagy a GDPR szabályai szerint végzi.

## AZ EU ADATVÉDELMI REFORMJA ÉS A FŐBB JOGFORRÁSOK

A globalizáció hatásaira, az információs technológia fejlődésére és az elektronikus adatkezelés és -feldolgozás során felépő új adatvédelmi kihívásokra válaszul az Európai Bizottság 2012-ben egy adatvédelmi reformot tartalmazó javaslat-csomagot terjesztett elő, melynek eredményeképpen az Európai Parlament és a Tanács hosszas tárgyalásokat követően, 2016. április 27-én fogadta el az új uniós adatvédelmi csomagot. Ennek két eleme az adatvédelem általános keretét meghatározó rendelet (azaz a GDPR), valamint a bűnüldözési célból kezelt személyes adatok védelmére vonatkozó irányelv [azaz az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 (2016. április 27.) számú, *a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről* szóló irányelv (a továbbiakban: bűnügyi irányelv, 2016/680/EU irányelv)].

Fontos kiemelni, hogy a két jogforrás az alább részletezett jelentős különbségek ellenére azonos alapokon, és szinte szó szerint megegyező módon határozza meg az adatkezelésekre vonatkozó főbb fogalmakat, azaz például a személyes adat, az adatkezelés, az adatkezelő, az adatfeldolgozó és az adatvédelmi incidens fogalmát, valamint az adatkezelésre vonatkozó főbb elveket, de találhatunk hasonlóságot az adatkezelés jogalapjára vonatkozó szabályok között is.

*Az uniós adatvédelmi csomag fenti két eleme közötti eltérések tekintetében a legfontosabb különbség azok hatályában, azaz az általuk szabályozott tárgykörök közti eltérésben jeleníthető meg.* Az általános adatvédelmi rendelet – mint

\* Végvári Zsuzsanna: Igazságügyi Minisztérium, Igazságügyi és Magánjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Civilisztikai és Igazságügyi Kodifikációs Főosztály, Igazságügyi Kodifikációs Csoport, csoportvezető.

ahogyan arra a rövidített megjelölése is utal – általánosságban részesíti védelemben az élő természetes személyekkel kapcsolatos személyes adatokat. Erre figyelemmel a rendelet nem védi az elhunyt személyek és a jogi személyek adatait, és szintén általános jellegéből adódóan a szabályai nem terjednek ki egyes, a GDPR 2. cikk (2)–(4) bekezdésében szabályozott eljárásokra<sup>1</sup>. A hivatkozott rendelkezések alapján az általános adatvédelmi rendelet az élő természetes személyek adatainak kezelése esetén sem alkalmazandó például akkor, ha ezeknek az adatoknak a kezelése bűnüldözési, nemzetbiztonsági vagy honvédelmi célból történik, vagy ha a személyes adatokat a természetes személyek kizárólag személyes vagy otthoni tevékenységük keretében kezelik. [A GDPR (18) preambulumbekzdése értelmében ilyen személyes vagy otthoni tevékenységnek minősül például a levelezés, az ismerősök elérhetőségeinek tárolása, valamint az ezek keretében végzett, közösségi hálózatokon történő kapcsolattartás, online tevékenység.]

A GDPR 2. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján tehát az általános adatvédelmi rendelet szabályait nem lehet alkalmazni például az illetékes hatóságok bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelésére. Ezen adatkezelések tekintetében a szabályokat így – felismerve, hogy a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés és a rendőrségi együttműködés területén a személyes adatok védelmére és a személyes adatok szabad áramlására vonatkozóan továbbra is különös szabályok szükségesek – a bűnügyi irányelv tartalmazza.

Az általános adatvédelmi rendelet és a bűnügyi irányelv szabályozási tárgyköre közti különbség lényege tehát, hogy míg a GDPR általánosságban határozza meg a természetes személyek adatkezelésére vonatkozó szabályokat, addig a 2016/680/EU irányelv az adatkezelés egyik különleges, bűnüldözési célú megközelítéséből indul ki, és az ilyen célú adat-

kezelések szabályozására vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.

*Az adatvédelmi csomag két eleme közötti másik fő különbség az uniós jogi aktusok természetében rejlik.* Míg ugyanis a GDPR rendeletként 2018. május 25-től az Európai Unió egész területén közvetlenül alkalmazandó, addig a bűnügyi irányelv a tagállamoknak 2018. május 6-ig külön át kellett ültetniük nemzeti jogszabályaikba. A rendelet közvetlen alkalmazandósága azt jelenti, hogy abból a tagállamokra, azok szerveire, illetve a magánfelekre vonatkozó jogok és kötelezettségek közvetlenül, a nemzeti törvényekhez hasonló módon származnak. Erre figyelemmel így ahhoz, hogy a rendeletben foglalt szabály a nemzeti jog részévé váljon, nincs szükség tagállami kihirdető, átültető vagy végrehajtó jogszabályra. Az általános adatvédelmi rendelet a személyes adatok kezelésére vonatkozó uniós jog egységes szabályozását segíti elő, hiszen a hatálybalépésétől kezdve minden tagállamban egyformán kötelező alkalmazni a szabályait, még akkor is, ha a nemzeti jogszabályok ellentétesek a rendeletben foglaltakkal.

Ezzel szemben az irányelv csak az abban meghatározott célokat tekintve kötelező a címzett tagállamok számára, a célkitűzések megvalósításának formáját és eszközeit a tagállamok maguk választhatják meg. A nemzeti jogalkotóknak így az irányelvekkel kapcsolatban, az ott meghatározott határidőn belül úgynevezett átültető jogszabályt kell elfogadniuk, amelylyel a nemzeti jogszabályokat az irányelvekben megállapított célkitűzésekhez igazítják. Az egyes polgárokat alapvetően csak akkortól illetik meg a jogok, illetve terhelik a kötelezettségek, miután az átültető jogszabályt elfogadták. A tagállamok a nemzeti jogba való átültetés tekintetében bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amely lehetővé teszi a nemzeti sajátosságok figyelembevételét. A bűnügyi irányelv (7) és (10) preambulumbekzdése rögzíti, hogy a büntetőügyekben folytatott hatékony igazságügyi együttműködés és rendőrségi együttműködés biztosítása, valamint a személyes adatok Unió egészére kiterjedő hatékony védelme érdekében alapvető fontosságú, hogy az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása érdekében végzett személyesadat-kezeléssel összefüggésben a természetes személyek jogai és szabadságai minden tagállamban azonos szintű védelemben részesüljenek. Ezt szem előtt tartva a bűnügyi irányelv célokat határoz meg az érintettek jogainak és az adatkezelők kötelezettségeinek megerősítésével kapcsolatban, illetve biztosítja a tagállamokban a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzéséhez és biztosításához szükséges egyenértékű hatásköröket. A bűnüldözési célú adatkezelések körében a leírtakra is figyelemmel, a terület sajátos természetéből adódóan ezen szabályok kereteinek meghatározására az irányelv a legalkalmasabb jogforrás, hiszen a bűnügyi irányelv – a GDPR-ral szemben – nem a teljes jogegységesítésre, hanem a tagállami jogok harmonizációjára törekszik.<sup>2</sup>

Látható tehát, hogy a GDPR szabályai külön átültetés nélkül, közvetlenül alkalmazandók a hatálya alá tartozó adatkezelések

1 A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: általános adatvédelmi rendelet) 2. cikk „(1) E rendeletet kell alkalmazni a személyes adatok részben vagy egészben automatizált módon történő kezelésére, valamint azoknak a személyes adatoknak a nem automatizált módon történő kezelésére, amelyek valamely nyilvántartási rendszer részét képezik, vagy amelyeket egy nyilvántartási rendszer részévé kívánnak tenni.

(2) E rendelet nem alkalmazandó a személyes adatok kezelésére, ha azt:

a) az uniós jog hatályán kívül eső tevékenységek során végzik;  
b) a tagállamok az EUSZ V. címe 2. fejezetének hatálya alá tartozó tevékenységek során végzik;  
c) természetes személyek kizárólag személyes vagy otthoni tevékenységük keretében végzik;

d) az illetékes hatóságok bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzik, ideértve a közbiztonságot fenyegető veszélyekkel szembeni védelmet és e veszélyek megelőzését.

(3) A személyes adatok uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügyműködések általi kezelésére a 45/2001/EK rendeletet kell alkalmazni. A 45/2001/EK rendeletet, valamint a személyes adatok ilyen kezelésére vonatkozó egyéb uniós jogi aktusokat a 98. cikkel összhangban hozzá kell igazítani az e rendeletben foglalt elvekhez és szabályokhoz.

(4) E rendelet nem érinti a 2000/31/EK irányelv alkalmazását, különösen az irányelv 12–15. cikkében foglalt, a közvetítő szolgáltatók felelősségére vonatkozó szabályokat.”

2 ESZTERI Dániel: 15. fejezet: A bűnügyi irányelv. In: PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter (szerk.): *Magyarország a GDPR-ról*. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2018, 385. o.

vonatkozásában, az irányelv bűnüldözési célú adatkezelésére irányadó szabályainak érvényesüléséhez viszont mindehhez a nemzeti jogszabályba való átültetésre van szükség.

Annak a magyarázata, hogy az adatvédelmi csomagban elfogadott rendelkezések miért két külön jogforrásban kerültek szabályozásra – azaz hogy a személyes adatok általános kezelésére vonatkozó szabályokat miért rendelet, a bűnüldözési célú adatkezelésekre vonatkozó szabályokat pedig miért irányelv tartalmazza –, az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásban is keresendő. Az Unió ugyanis a bűncselekmények megelőzése körében nem a tagállami szabályok egységesítésére, hanem azoknak csupán a közelítésére törekszik és törekedhet annak érdekében, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben biztosítsa a biztonság magas szintjének garantálását. Az ilyenfajta közelítés pedig leginkább irányelvek megalkotásával és elfogadásával érhető el, hiszen a korábban leírtak alapján ez az a jogforrás, amely az általa meghatározott célkitűzések megvalósításának formáját és eszközeit a tagállamokra bízta.

## AZ ÁLTALÁNOS ADATVÉDELMI RENDELET ÉS A BŰNÜGYI IRÁNYELV HATÁSA A MAGYAR ADATVÉDELMI JOGI SZABÁLYOZÁSRA

Az általános adatvédelmi rendelet és a bűnügyi irányelv közötti, előbbiekben felvázolt fő különbségek ismerete elengedhetetlen a Magyarországon alkalmazandó jog megismerésében és helyes megválasztásában.

Kiemelendő, hogy az Európai Unió adatvédelmi reformját megelőzően az Infotv. kódex jelleggel szabályozta a magyarországi joghatóság alá tartozó adatkezelési műveletekre vonatkozó általános szabályokat, így rendelkezéseit alapvetően az általános és a különleges, azaz például a bűnüldözési célú adatkezelések esetén is alkalmazni kellett. A GDPR és a bűnügyi irányelv hatálybalépésével összefüggésben azonban szükségessé vált az Infotv. szabályainak módosítása. Ennek legfontosabb indoka az volt, hogy 2018. május 25-e óta az általános adatvédelmi rendelet hatálya alá tartozó adatkezelésekre a tagállamokban elsődlegesen a GDPR szabályai az irányadóak akkor is, ha azokkal esetlegesen a nemzeti jogszabályok ellentétesek. Emellett a módosítást a 2016/680/EU irányelv szerinti szabályok átültetése is szükségessé tette.

A jogalkotó annak érdekében, hogy e kettős kötelezettségének eleget tegyen, megalkotta az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek az Európai Unió adatvédelmi reformjával összefüggő módosításáról, valamint más kapcsolódó törvények módosításáról* szóló 2018. évi XXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Módtv.). A Módtv. – figyelemmel arra is, hogy a GDPR szabályainak megismétlése a rendelet közvetlen alkalmazhatósága miatt nem lehetséges – az Infotv.-ből hatályon kívül helyezte az általánosságban a személyes adatok kezelésére vonatkozó szabályokat, megalkotta a hazai, a GDPR által biztosított tagállami mozgástérbe tartozó kiegészítő és esetlegesen GDPR-tól

eltérő rendelkezéseket, valamint elvégezte a bűnügyi irányelv szabályainak magyar jogba való átültetését.<sup>3</sup>

Erre tekintettel a *személyes adatok védelme körében a hatályos Infotv. szerepe tulajdonképpen többrétű:*

– egyrészt meghatározza a GDPR szabályozási körén kívüli első fontosabb adatvédelmi rendelkezéseket (pl. az elhunyt személyek személyes adataival kapcsolatos főbb szabályokat<sup>4</sup>);

– másrészt biztosítja az általános adatvédelmi rendelet közvetlen alkalmazandóságához feltétlenül szükséges, általa megkövetelt szabályokat (pl. az általános adatvédelmi rendelet alkalmazásának ellenőrzését ellátó felügyeleti hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság szervezetére vonatkozó és függetlenségét garantáló szabályokat<sup>5</sup>);

– harmadrészt a GDPR felhatalmazása alapján kiegészítő, illetve a GDPR-tól eltérő rendelkezéseket tartalmaz a személyes adatok védelmével kapcsolatban [pl. meghatározza, hogy az általános adatvédelmi rendelet 6. cikk (1) bekezdés c) és e) pontjában meghatározott adatkezelés, azaz kötelező adatkezelés esetén a kezelendő adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelő személyét, valamint az adatkezelés időtartamát vagy szükségessége időszakos felülvizsgálatát az adatkezelést elrendelő törvény, illetve önkormányzati rendelet határozza meg<sup>6</sup>];

– negyedrész pedig az Infotv. – a bűnügyi irányelv átültetéséből fakadó feladatok teljesítése érdekében – tartalmazza a személyes adatok bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célú kezelésére vonatkozó szabályokat is.<sup>7</sup>

Az Infotv. a fenti rendszer egyértelművé tétele, és az egyes adatkezelési tevékenységekre alkalmazandó jogforrások, jogszabályok meghatározása érdekében bonyolult, de *egyértelmű szabályrendszerrel*<sup>8</sup> határozza meg saját hatályát az alábbiak szerint.

Az Infotv. 2. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a személyes adatoknak az általános adatvédelmi rendelet hatálya alá tartozó – tehát általában vett – kezelésére a GDPR szabályait kell alkalmazni. A korábbiakban kifejtettek szerint az Infotv. 2. § (2) bekezdése tételesen felsorolja azokat az Infotv.-ben szabályozott rendelkezéseket is, amelyekre ezen adatkezelések során is figyelemmel kell lenni, mert azok a GDPR felhatalmazása alapján kiegészítő, illetve a GDPR-tól eltérő rendelkezéseket tartalmaznak.

Az Infotv. 3. §-a egyértelműen kimondja, hogy a személyes adatok bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célú teljes körű kezelésére az Infotv. szabályait kell alkalmazni.

Ezen két szabály, illetve az adatvédelmi rendelet és a bűnügyi irányelv jogforrási jellege közötti, korábban már részletesen bemutatott különbség az oka annak, hogy a személyes adatok bűnüldözési célú adatkezelése során az Infotv., míg a személyes adatok általános adatvédelmi rendelet hatálya alá

3 BENDIK Tamás: 2. fejezet: A tagállami jog és a GDPR viszonya – az Infotv. szerepe a megváltozott szabályozási környezetben. In: PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter (szerk.): *Magyarzat a GDPR-ról*. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2018, 42–43. o.

4 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 25. §.

5 Infotv. V. fejezet.

6 Általános adatvédelmi rendelet 6. cikk (1) bekezdés c) és e) pont, (2) és (3) bekezdés, Infotv. 5. § (3) és (5) bekezdés.

7 Infotv. 2. § (3) bekezdés.

8 Infotv. 2. §.

tartozó adatkezelése esetén a GDPR vonatkozó rendelkezéseire kell hivatkozni az adatkezelés során. Irányadó ez még abban az esetben is, ha a két jogforrás az éppen alkalmazandó körben a hivatkozni kívánt fogalmakat, adatkezelési célokat, vagy adott esetben még a jogalapokat is hasonlóan, vagy éppen teljesen azonos módon határozza meg. A GDPR hatálya alá tartozó adatkezelések esetében tehát helytelen például az Infotv. 4. § (1) bekezdésében meghatározott célhoz kötöttség elvének vagy az 5. § (1) bekezdésben szabályozott, létfontosságú érdekek védelme miatti jogalpnak a felhívása. Ezekben az esetekben ugyanis a GDPR 5. cikk (1) bekezdés b) pontja szerinti elv, és a 6. cikk (1) bekezdés d) pontja szerinti jogalap az irányadó.

Az adatvédelmi szabályok lehető legegységesebb érvényesülése érdekében az Infotv. 2. § (4) bekezdése minden olyan egyéb személyes adatra vonatkozó adatkezelésre, amely nem tartozik a GDPR hatálya alá és nem minősül bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célú adatkezelésnek, a GDPR szabályait rendeli alkalmazni, az Infotv. 2. § (4) bekezdésében tételesen meghatározott kiegészítő szabályokkal. Ezen adatkezelések tekintetében a GDPR szabályainak alkalmazását erősíti az is, hogy az Infotv. 2. § (7) bekezdése értelmében az Infotv. rendelkezéseit sem kell alkalmazni a természetes személynek kizárólag saját személyes célját szolgáló adatkezeléseire. Megjegyzendő, hogy ebben az utolsó esetben sem marad azonban teljesen szabályozatlan az adatkezelés, hiszen ilyenkor főszabály szerint irányadóak lehetnek a *Polgári Törvénykönyvről* szóló 2013. évi V. törvény 2:42. §-ában és 2:43. § e) vagy f) pontjában szabályozott általános személyi-jogi védelmére vonatkozó szabályok.

## A BŰNÜLDÖZÉSI CÉLÚ ADATKEZELÉS ÉS A BŰNÜGYI ADAT FOGALMA ÉS ALAPVETŐ SZABÁLYAI<sup>9</sup>

Látható tehát, hogy ahhoz, hogy meghatározzuk, hogy az adott adatkezelés tekintetében a GDPR vagy a bűnügyi irányelv általános szabályait kell-e alkalmazni, definiálnunk kell a bűnüldözési adatkezelés fogalmát. Az Infotv. 3. § 10a. pontja alapján „*bűnüldözési célú adatkezelés: a jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskörében a közrendet vagy a közbiztonságot fenyegető veszélyek megelőzésére vagy elhárítására, a bűnmegelőzésre, a bűnfelderítésre, a büntetőeljárás lefolytatására vagy ezen eljárásban való közreműködésre, a szabálysértések megelőzésére és felderítésére, valamint a szabálysértési eljárás lefolytatására vagy ezen eljárásban való közreműködésre, továbbá a büntetőeljárásban vagy szabálysértési eljárásban megállapított jogkövetkezmények végrehajtására irányuló tevékenységet folytató szerv vagy személy ezen tevékenység keretei között és céljából – ideértve az ezen tevékenységhez kapcsolódó személyes adatok levéltári, tudományos, statisztikai vagy történelmi célból történő kezelését*

9 SZOMBATI Zoltán – VÉGVÁRI Zsuzsanna: Személyes adatok kezeléséről igazságügyi szakértőknek. In: SZAKÁLY Zsuzsa (szerk.): *Szakkérdésekről szakértőknek – Igazságügyi szakértőkre vonatkozó jogi kérdések tudományos és gyakorlati megközelítésből*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2020, 264. o.

is – (a továbbiakban együtt: *bűnüldözési cél*) végzett adatkezelése”. A fogalomból az következik, hogy a büntető- és szabálysértési ügyekben eljáró igazságügyi szakértő az eljárást érintő adatkezelés szempontjából bűnüldözési adatkezelést folytató szervnek minősül, hiszen ezekben az eljárásokban meghatározott feltételek mellett egyfajta közreműködőként vesz részt, melynek során a büntető-, illetve szabálysértési eljárásokhoz igazodva bűnüldözési célú adatkezelést végez.

*Azt tehát, hogy a jogalkalmazó, és így adott esetben az igazságügyi szakértő az eljárása során az adatkezelési tevékenységét az Infotv. vagy a GDPR szabályai szerinti végzi, nem a személyes adat jellege, hanem alapvetően az adott eljárás tárgya határozza meg.*

A bűnüldözési célú adatkezelés fogalmától ugyanis el kell határolni a bűnügyi személyes adat fogalmát, amelyet az Infotv. 3. § 4. pontja határoz meg. E szerint „*bűnügyi személyes adat: a büntetőeljárás során vagy azt megelőzően a bűncselekménnyel vagy a büntetőeljárással összefüggésben, a büntetőeljárás lefolytatására, illetve a bűncselekmények felderítésére jogosult szerveknél, továbbá a büntetés-végrehajtás szervezeténél keletkezett, az érintettel kapcsolatba hozható, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adat*”. Ezzel kapcsolatban kiemelt érdemel, hogy a fogalom mind a GDPR hatálya alá tartozó adatkezelések, mind a bűnüldözési célú adatkezelések esetében irányadó. Az Infotv. 2. § (2) bekezdése ugyanis – a GDPR *A büntetőjogi felelősség megállapítására vonatkozó határozatokra és a bűncselekményekre vonatkozó személyes adatok kezelése* című 10. cikkének felhatalmazása alapján<sup>10</sup> – a definíciót a személyes adatoknak az általános adatvédelmi rendelet hatálya alá tartozó kezelése során is alkalmazandónak tekinti. A korábbi rendelkezésektől eltérően a hatályos szabályozás szerint a bűnügyi személyes adatok fogalmilag már nem tartoznak a különleges adatok körébe<sup>11</sup>, kezelésükre azonban a GDPR már hivatkozott 10. cikke szerinti felhatalmazása alapján a közhatalmi szerv felügyelete alatt történő adatkezelés mellett csak akkor van lehetőség, ha azt az érintett jogai és szabadságai tekintetében megfelelő garanciákat nyújtó uniós vagy tagállami jog lehetővé teszi. Ennek megfelelően, az adatok szenzitív voltát tulajdonképpen továbbra is megtartva rendelkezik úgy az Infotv. 5. § (7) bekezdése, hogy „*[b]űnügyi személyes adatok kezelése esetén – ha törvény, nemzetközi szerződés vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusa ettől eltérően nem rendelkezik – a különleges adatok kezelésének feltételeire vonatkozó szabályokat kell alkalmazni*”.

A bűnüldözési célú adatkezelés és a bűnügyi adat fogalmaitól az következik, hogy a bűnüldözési célú adatkezelésre felhatalmazott szerveknek vagy személyeknek kizárólag az ezen tevékenységeik keretei között és céljából végzett adatkezelése

10 Általános adatvédelmi rendelet 10. cikk: „*A büntetőjogi felelősség megállapítására vonatkozó határozatokra és a bűncselekményekre, illetve a kapcsolódó biztonsági intézkedésekre vonatkozó személyes adatoknak a 6. cikk (1) bekezdése alapján történő kezelésére kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha az közhatalmi szerv adatkezelésében történik, vagy ha az adatkezelést az érintett jogai és szabadságai tekintetében megfelelő garanciákat nyújtó uniós vagy tagállami jog lehetővé teszi. A büntetőjogi felelősség megállapítására vonatkozó határozatok teljes körű nyilvántartása csak közhatalmi szerv által végzett adatkezelés keretében történhet.*”

11 Általános adatvédelmi rendelet 9. cikk (1) bekezdés, Infotv. 3. § 3. pont.

tartozik az Infotv. hatálya alá. Ha például az igazságügyi szakértő nem bűnüldözési célból kezel személyes adatokat, akkor adatkezelésére a GDPR szabályait kell alkalmazni. Ez a helyzet fordul elő akkor is, ha az igazságügyi pszichológus szakértő egy családjogi perben az érintett személy büntetett előéletre vonatkozó adatát (a perhez kapcsolódóan, de az abban való közreműködésnek megfelelően nem bűnüldözési céllal) kezeli.

## AZ ADATKEZELÉS JOGALAPJÁNAK MEGHATÁROZÁSA

Az adatkezelési tevékenységek természetének és ezzel összhangban az alkalmazandó jogforrásnak a meghatározása elengedhetetlenül fontos már az adatkezelés megkezdése előtt, hiszen ez determinálja, hogy a továbbiakban mely jogszabály rendelkezéseire kell majd figyelemmel lenni az eljárás során. Minden jog érvényesítéséhez helytálló jogcím szükséges, így az adatkezelés jogalapjának megjelölése esetén kiemelt szerepet kell, hogy kapjon a megfelelő és pontos hivatkozás kiválasztása. A nem megfelelő jogalap alkalmazása ugyanis akadályozhatja is az adatkezelő tevékenységét, vagy befolyásolhatja, hogy az érintett az általa esetlegesen sérelmezett adatkezeléssel szemben milyen jogokat gyakorolhat. [A GDPR 21. cikke szerint az adatok kezelése ellen az érintett bizonyos esetekben tiltakozhat, azonban nem teheti ezt meg például a GDPR 6. cikk (1) bekezdés c) pontjában meghatározott, jogi kötelezettség teljesítésén alapuló jogalap szerinti adatkezelés esetén.<sup>12</sup>] A jogalappal kapcsolatban arra is szükséges rámutatni, hogy egy adatkezelésnek csak egy jogalapja lehet. Nem fogadható el, ha ugyanahhoz az adatkezeléshez különböző jogalapot rendel az adatkezelő, hiszen a több jogalap egyidejű alkalmazása sérti az átláthatóság és a tisztesség elvét. Az igazságügyi szakértő polgári perben történő kirendelése esetén például az adatkezelés jogalapja főszabály szerint a GDPR 6. cikk (1) bekezdés c) pontja, azaz az, hogy az adatkezelés az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges, míg büntetőeljárásban történő kirendelés esetén a jogalapot az Infotv. 5. § (1) bekezdésének

hasonló tartalmú a) pontja teremti meg, amely kimondja, hogy „[s]zemélyes adat akkor kezelhető, ha azt törvény (...) közérdeken alapuló célból elrendeli”. Ebben az esetben szükségtelen és félrevezető is lehet, ha az eljáró igazságügyi szakértő az adatkezelésére más jogalapot is megjelöl. Emellett érdemes azt is leszögezni, hogy a jogalap meghatározása szempontjából nincs szerepe annak, hogy egy személyes adat több különböző adatkezeléshez is szükséges lehet. Az adatkezelőnek ugyanis nem valamely konkrét személyes adat kezelésére kell jogalapot találnia, hanem az általa végzett, egymástól elhatárolható tevékenységekre kell kiválasztani a megfelelő jogalapot.<sup>13</sup>

A leírtak alapján tehát az adatkezelőnek gondosan kell mérlegelnie, hogy melyik jogalapot alkalmazza, vagy hívja fel a konkrét adatkezelésre.

Az általános adatvédelmi rendelet hatálya alá tartozó adatkezelések esetében a GDPR 6. és 9. cikke, a bűnüldözési célú adatkezelések esetében pedig az Infotv. 5. § (1) és (2) bekezdése határozza meg az adatkezelés jogalapjait. A nem különleges kategóriájú személyes adatok vonatkozásában a hivatkozott jogszabályhelyek az alábbiak szerint rendelkeznek:

– A GDPR 6. cikk (1) bekezdése:

„A személyes adatok kezelése kizárólag akkor és annyiban jogszerű, amennyiben legalább az alábbiak egyike teljesül:

a) az érintett hozzájárulását adta személyes adatainak egy vagy több konkrét célból történő kezeléséhez;

b) az adatkezelés olyan szerződés teljesítéséhez szükséges, amelyben az érintett az egyik fél, vagy az a szerződés megkötését megelőzően az érintett kérésére történő lépések megtételéhez szükséges;

c) az adatkezelés az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges;

d) az adatkezelés az érintett vagy egy másik természetes személy létfontosságú érdekeinek védelme miatt szükséges;

e) az adatkezelés közérdekű vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges;

f) az adatkezelés az adatkezelő vagy egy harmadik fél jogos érdekeinek érvényesítéséhez szükséges, kivéve, ha ezen érdekekkel szemben elsőbbséget élveznek az érintett olyan érdekei vagy alapvető jogai és szabadságai, amelyek személyes

12 A jogalapot és az érintetti jogok kapcsolatát jól szemlélteti az ír adatvédelmi hatóság 2019 decemberében kiadott, *A személyes adatok kezelésének jogalapjai* című iránymutatása, amely a jogalapot részletes ismertetése mellett az alábbi táblázatos formában foglalja össze, hogy az érintetti jogok mely jogalapot szerinti adatkezelés esetén alkalmazhatók, illetve értelmezhetők. [In [https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2019-12/Guidance%20on%20Legal%20Bases\\_Dec19\\_1.pdf](https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2019-12/Guidance%20on%20Legal%20Bases_Dec19_1.pdf) [2020. 12. 08.].]

	Hozzáféréshez való jog	Helyesbítéshez való jog	Törléshez való jog	Adatkezelés korlátozásához való jog	Adathordozhatósághoz való jog	Tiltakozáshoz való jog
hozzájárulás	✓	✓	✓	✓	✓	~ a hozzájárulás visszavonható
szerződés	✓	✓	✓	✓	✓	X
jogi kötelezettség	✓	✓	X	✓	X	X
létfontosságú érdek	✓	✓	✓	✓	X	X
közhatalmi jogosítvány	✓	✓	X	✓	X	✓
jogos érdekvérvényesítés	✓	✓	✓	✓	X	✓

13 OSZTOPÁNI Krisztián: 6. fejezet: Jogalapot. In: PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter (szerk.): *Magyarozat a GDPR-ról*. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2018, 111–112. o.

adatok védelmét teszik szükségessé, különösen, ha az érintett gyermek.”

– Az Infotv. 5. § (1) bekezdése:

„Személyes adat akkor kezelhető, ha

a) azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben, különleges adatnak vagy bűnügyi személyes adatnak nem minősülő adat esetén – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli,

b) az a) pontban meghatározottak hiányában az az adatkezelő törvényben meghatározott feladatainak ellátásához feltétlenül szükséges és az érintett a személyes adatok kezeléséhez kifejezetten hozzájárult,

c) az a) pontban meghatározottak hiányában az az érintett vagy más személy létfontosságú érdekeinek védelméhez, valamint a személyek életét, testi épségét vagy javait fenyegető közvetlen veszély elhárításához vagy megelőzéséhez szükséges és azzal arányos, vagy

d) az a) pontban meghatározottak hiányában a személyes adatot az érintett kifejezetten nyilvánosságra hozta és az adatkezelés céljának megvalósulásához szükséges és azzal arányos.”

Látható, hogy a két jogszabályban meghatározott jogalapok tekintetében a leglényegesebb különbség az adatkezeléshez történő önkéntes hozzájárulásnak a kérdésében van. A bűnüldözési célú, Infotv.-en alapuló adatkezelés esetén ugyanis az érintett önkéntes hozzájárulása önmagában sosem képezheti jogalapját a személyes adatok kezelésének. Ennek fő oka, hogy a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése és a vádeljárás lefolytatása feladatának ellátását a jog intézményesen ruhazza át az illetékes hatóságokra, akik elrendelhetik vagy megkövetelhetik a természetes személyektől kérésük teljesítését. Ha az érintett jogi kötelezettséget teljesít, értelem szerűen nincs valós és szabad választási lehetősége, ezért az érintett reakciója a bűnüldözési adatkezelések során jellemzően nem tekinthető akarata szabad kinyilvánításának. Az érintetti hozzájárulásnak így csak kivételesen, például akkor van jelentősége a bűnüldözési célú adatkezelés során, ha arra például bűnügyi nyomozások keretében végzett DNS-vizsgálat lefolytatásához vagy büntetőjogi szankciók végrehajtásakor az érintett feltalálásának elektronikus azonosító igénybevételével történő figyelemmel kíséréséhez van szükség.<sup>14</sup>

A hozzájárulás fogalmát a GDPR 4. § 11. pontja határozza meg, mely szerint „az érintett hozzájárulása: az érintett akaratának önkéntes, konkrét és megfelelő tájékoztatáson alapuló és egyértelmű kinyilvánítása, amellyel az érintett nyilatkozat vagy a megerősítést félreérthetetlenül kifejező cselekedet útján jelzi, hogy beleegyezését adja az őt érintő személyes adatok kezeléséhez”. Ez azt jelenti, hogy az érintettnek egyenlő hatalmi viszonyok között, az összes szóba jöhető adatkezelési céllal kapcsolatban valódi választási lehetőséggel és rendelkezési joggal kell rendelkezniük a hozzájárulás megadása során. A megfelelő tájékoztatás megléte is alapfeltétele a hozzájárulás alapuló

adatkezelés jogszerűségének, azaz ahhoz, hogy a hozzájárulás érvényes legyen, az érintettnek legalább az adatkezelő kilétéről, az adatkezelési célokról, az érintett adatok köréről és a hozzájárulás visszavonásának lehetőségéről tudnia kell a hozzájárulás megadása előtt. Szintén kiemelt jelentősége van annak, hogy az adatok kezeléséhez történő hozzájárulás kifejezett legyen, ami azt jelenti, hogy azt mindig aktív cselekedettel vagy nyilatkozattal kell megadni, azaz nyilvánvalónak kell lennie, hogy az érintett hozzájárult az adott adatkezeléshez.<sup>15</sup> A hozzájárulással kapcsolatban fontos még kiemelni, hogy az érintett jogosult arra, hogy hozzájárulását bármikor visszavonja, ezt ugyanolyan egyszerű módon kell lehetővé tenni, mint a hozzájárulás megadását. A hozzájárulás visszavonhatósága – mely a hozzájáruláson alapuló, a visszavonás előtti adatkezelés jogszerűségét nem érinti – rávilágít arra a korábban már bemutatott szabályra, hogy olyan esetekben, amikor más jogalap is rendelkezésre áll, akkor azt célszerű és kell is használni, hiszen ellenkező esetben a hozzájárulás visszavonása ellehetetlenítheti a további adatkezelést.

## AZ ADATKEZELÉSRE VONATKOZÓ FŐBB SZABÁLYOK ÉS A SZAKÉRTŐI TEVÉKENYSÉG

Bár a tanulmány célja alapvetően a GDPR és az Infotv. szabályainak elhatárolása, ennek mentén indokolt bemutatni néhány, kifejezetten a szakértői adatkezelést érintő szabályt például az adatkezelés jogalapjával vagy az adatkezelői minőséggel kapcsolatban. Szükséges emellett utalni a Szaktv. leglényegesebb, szakértői adatkezelésre vonatkozó szabályaira is.

Fontos kiemelni, hogy a GDPR és az Infotv. fentiek alapján meghatározott rendelkezései értelem szerűen az igazságügyi szakértők adatkezelése esetén is alkalmazandók. Minden jogalkalmazói tevékenység során elengedhetetlen annak meghatározása, hogy az adatkezelés milyen jogalap alapján történik. Figyelemmel arra, hogy a szakértők a tevékenységüket főként kirendelés alapján látják el, a tanulmány a kirendelés teljesítése esetén alkalmazandó jogalapokat veszi sorra a nem különleges kategóriájú személyes adatok vonatkozásában.

Az általános adatvédelmi rendelet hatálya alá tartozó esetekben a kirendelés alapján eljáró igazságügyi szakértő adatkezelése főszabály szerint a GDPR 6. cikk (1) bekezdés c) pontján alapul. Ebben a kötelező adatkezelésként is meghatározható esetben az adatkezelést az teszi jogszerűvé, hogy az adatkezelés az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítéséhez, azaz a kirendelés jogszabályban meghatározott kötelező teljesítéséhez és a Szaktv.-ben meghatározott feladatának ellátásához szükséges. Bűnüldözési célú adatkezelés során a kirendelt szakértő adatkezelésének alapja az Infotv. 5. § (1) bekezdésének szintén a kötelező adatkezelés körébe tartozó a) pontja szerinti jogalap, vagyis az, hogy az adatkezelést törvény vagy

14 A személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről szóló (EU) 2016/680 számú európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: bűnügyi irányelv) (35) preambulumbekzdés.

15 Az Európai Adatvédelmi Testület 5/2020. számú iránymutatása az (EU) 2016/679 rendelet szerinti hozzájárulásról. In: [https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb\\_guidelines\\_202005\\_consent\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_en.pdf) [2020. 12. 08.] 7–18. o.

– törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben, különleges adatnak vagy bűnügyi személyes adatnak nem minősülő adat esetén – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli.

Az igazságügyi szakértők adatkezelésére vonatkozó szabályok ismertetése során elengedhetetlen annak tisztázása, hogy a szakértő adatkezelőnek vagy adatfeldolgozónak minősül-e. A két fogalmat a GDPR, a bűnügyi irányelv és az Infotv. azonos rendező elvek szerint különíti el, és határozza meg.<sup>16</sup> Ezek szerint adatkezelőnek az a személy vagy bármely egyéb szervezet minősül, aki vagy amely a személyes adatok kezelésének célját és eszközeit meghatározza. Az adatkezelői minőség szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a célok és eszközök meghatározása önállóan vagy másokkal együtt történik, a lényeg az, hogy a személy vagy szerv a folyamatban részt vesz. Ezzel szemben az adatfeldolgozó az a személy vagy szerv, aki vagy amely az az adatkezelő nevében a személyes adatokat kezeli.

A két fogalom összehasonlításakor látható, hogy az adatkezelő az a személy vagy szervezet, aki a személyes adatkezelés céljait és módjait meghatározza, míg az adatfeldolgozó főszabály szerint olyan, az adatkezelőtől elkülönült jogalanyisággal rendelkező természetes vagy jogi személy, aki vagy amely az adatkezelővel kötött szerződés alapján, az adatkezelő nevében és általában utasítására végez adatkezelést. Az igazságügyi szakértő a tevékenysége ellátása során a leírtaknak megfelelően adatkezelőnek minősül a feladatai ellátása körében, hiszen a vonatkozó jogszabályok alapján nagyfokú önállósággal rendelkezik az általa végzett területen mind a kezelt adatok körének megállapítása, mind az adatkezelési eszközök megállapítása tekintetében. Ugyanakkor, ha például alkalmazottat, leíró, titkárnőt alkalmaz a szakvélemény papírra vetéséhez vagy a szakvélemény postázásához, vagy informatikai támogatás keretében a rendszerüzemeltetéshez külső szolgáltatót vesz igénybe, akkor ezek a személyek az igazságügyi szakértő által kezelt adatok tekintetében adatfeldolgozónak minősülnek, és a szakértő által kezelt személyes adatokat csak az általuk végzett tevékenység ellátásához szükséges mértékben, a szakértő nevében kezelhetik.<sup>17</sup>

Az igazságügyi szakértők adatkezelése során természetesen a GDPR és az Infotv. szabálya mellett *kiemelt figyelmet kell fordítani a Szaktv. valamint a különleges szabályokat meghatározó egyes ágazati jogszabályok adatkezelést meghatározó rendelkezéseire is.*

Erre tekintettel az igazságügyi szakértő adatkezeléseire a Szaktv. 40–42. §-ában meghatározott szabályokat is alkalmazni kell. Ezek közül talán a legfontosabb, hogy a szakértő a tevékenysége során rendelkezésére bocsátott vagy tudomására jutott személyes adatokat a kirendelés vagy megbízás teljesítése, valamint tevékenységének szakmai, módszer-

tani, fegyelmi és a jogszabályoknak való megfelelése ellenőrizhetősége céljából jogosult kezelni, illetve, hogy a szakértőt a tevékenysége során tudomására jutott tényekre és adatokra nézve titoktartási kötelezettség terheli.<sup>18</sup>

A Szaktv. az általános, minden szakértői adatkezelés során alkalmazandó szabályok mellett külön rendelkezik a magán-szakértői véleménnyel összefüggő adatkezelésekkel kapcsolatban is. A Szaktv. 53. § (1) bekezdés ugyanis az ezeknél az adatkezeléseknél is irányadó titoktartási kötelezettségre vonatkozó szabály rögzítése előtt kifejezetten kimondja, hogy a szakértő a magán-szakértői vélemény elkészítése során rendelkezésére bocsátott vagy tudomására jutott személyes adatokat az érintett hozzájárulása szerinti jogalap alkalmazása esetén csak akkor jogosult kezelni, ha a hozzájárulás előzetes és írásbeli formában rögzített.

## ÖSSZEGZÉS

A tanulmány célja a GDPR, a bűnügyi irányelv és az Infotv. viszonyának bemutatása annak érdekében, hogy segítséget nyújtson az adatkezelést végző jogalkalmazók számára a sokszor párhuzamosnak tűnő, de mégsem egységes szabályok közötti eligazodásban. *A jogszerű adatkezeléshez ugyanis elengedhetetlen a megfelelő szabályozási háttér megtalálása, és a megfelelő jogszabályhelyekre történő hivatkozás.*

A két jogforrás alkalmazhatóságának fő elhatárolása, hogy a személyes adatok bűnüldözési célú adatkezelése során az Infotv., míg a személyes adatok általános adatvédelmi rendelet hatálya alá tartozó adatkezelése esetén a GDPR vonatkozó rendelkezéseire kell hivatkozni az adatkezelés során. A bűnüldözési célú adatkezelés esetében azonban fontos ismételt kiemelni, hogy az adatkezelés ezen jellegét nem a személyes adat jellege, hanem alapvetően az adott eljárás tárgya határozza meg.

A GDPR és az Infotv. szabályozási körének eltérése mellett azonban érdemes hangsúlyozni, hogy az Infotv. előírásai és alapelvei lényegüket tekintve alapvetően megegyeznek a GDPR-ban foglalt szabályokkal. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az adatkezelés annak ellenére, hogy eltérő jogszabályi rendelkezéseken alapul, tartalmilag sokszor azonos szabályok szerint zajlik. A két szabályozási rendszer között a kiemelendően fontos különbség az adatkezelés jogalapjának, ezen belül is az adatkezeléshez történő önkéntes hozzájárulásnak a kérdésében van. A bűnüldözési célú, főként az Infotv.-en alapuló adatkezelés esetén ugyanis az érintett önkéntes hozzájárulása önmagában sosem képezheti jogalapját a személyes adatok kezelésének.

16 Általános adatvédelmi rendelet 4. cikk 7. és 8. pont, bűnügyi irányelv 3. cikk 8. és 9. pont, Infotv. 3. § 10. és 18. pont.

17 SZOMBATI Zoltán – VÉGVÁRI Zsuzsanna: Személyes adatok kezeléséről igazságügyi szakértőknek. In: SZAKÁLY Zsuzsa (szerk.): *Szakkérdésekről szakértőknek – Igazságügyi szakértőkre vonatkozó jogi kérdések tudományos és gyakorlati megközelítésből.* Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2020, 267–268. o.

18 Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény 40. § (1) és (2) bekezdés.



Bencze Kata\* – Tallódi Zoltán\*\*

# Magyar elnökség az Európa Tanács Miniszteri Bizottságában – felkészülés és prioritások



2021 májusa és novembere között Magyarország tölti be az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának soros elnökségi tisztségét. Az elnökségi félév egyedülálló lehetőséget nyújt hazánk számára ahhoz, hogy európai szinten előmozdításra kerülhessenek a magyar szempontból prioritást élvező ügyek.

Az Igazságügyi Minisztérium is megkezdte az elnökségre való felkészülést, jelenleg még a Covid19 járvány miatt Európa-szerre alkalmazandó korlátozások közepette, de abban a reményben, hogy a magyar elnökség féléves időszakát már nem fogja beárnyékolni a pandémia.

A világvárvány is rámutatott a digitális átállás felgyorsításának szükségességére. Az igazságügyi tárca által megvalósítani tervezett programok egy része a jelen és a jövő kihívásaira fókuszál, közte az igazságszolgáltatás digitalizációjának előmozdítására és a mesterséges intelligenciában rejlő lehetőségek megfelelő és biztonságos kiaknázására. Emellett a minisztérium kiemelt figyelmet szentel az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatának való tagállami megfelelés kérdéskörének. Mindkét fókuszterület tekintetében elmondható, hogy az igazságügyi tárca fő célkitűzése az ET-szinten jelentkező valós problémákra adandó konkrét megoldások megtalálásának előmozdítása, ennek érdekében pedig a tagállami tapasztalatok cseréje és már működő jó gyakorlatok megosztása.

A jelen tanulmány betekintést ad az Igazságügyi Minisztérium által megvalósítani tervezett rendezvényekre vonatkozó jelenlegi elképzelésekbe, annak előrebocsátásával, hogy azok a körülményektől függően még változhatnak.

## I. BEVEZETŐ GONDOLATOK AZ EURÓPA TANÁCS HÉT ÉVTIZEDÉRŐL

Az Európa Tanács a kontinens legjelentősebb emberi jogi szervezete, amely 47 tagállammal (köztük az EU 27 tagja) rendelkezik. Az Európa Tanács a második világháború után a szabadság és a demokrácia mellett elkötelezett nyugat-európai államok egy csoportja által létrehozott regionális kormányközi szervezetként jött létre. Célja az európai béke és biztonság megőrzésének elősegítése volt.

Az Európa Tanács kormányközi szervezetenként alakult meg a következő fő célkitűzésekkel:

- az emberi jogok, a pluralista demokrácia és a jogállamiság védelme;
- az európai kulturális önazonosság és sokszínűség tudatosítása és fejlesztésének előmozdítása;
- megoldások keresése az európai társadalom előtt álló olyan kihívásokra, mint a kisebbségek hátrányos megkülönböztetése, az idegengyűlölet, az intolerancia, a bioetika és az emberi klónozás, a terrorizmus, az emberkereskedelem, a szervezett bűnözés és a korrupció,

a számítógépes bűnözés, a gyermekek ellen elkövetett erőszak stb.;

- az európai demokratikus stabilitás megszilárdítása a politikai, törvényhozási és alkotmányos reform végrehajtásának támogatása révén.

Az Európa Tanács a szocialista rendszerek bukásáig a nyugat-európai demokráciák szervezeteként működött, majd az 1990-es évek elején sorra csatlakoztak a közép-kelet-európai államok, amelyek belépésüket kimondva-kimondatlanul az európai uniós csatlakozásuk előszobájának tekintették. Egy olyan szervezetről van szó, amelynek egyszerre tagjai olyan régi demokráciák mint Franciaország vagy az Egyesült Királyság, de a szervezet a soraiban tudhatja a volt szovjet tagköztársaságok többségét, köztük olyan konfliktusgócokat mint Ukrajna, Azerbajdzsán és Örményország. Tehát az Európa Tanácsban eltérő hagyományokkal rendelkező államokat kell közös tető alá hozni úgy, hogy az együttműködés keretei mindegyik résztvevő számára elfogadhatóak legyenek.

Az Európa Tanács 2019-ben „töltötte be” 70. életévét, 2020-ban ünnepeltük az Emberi Jogok Európai Egyezménye aláírásának 70. születésnapját, és ez az év szolgált egy számkra oly fontos másik évfordulóval is: 30 éve vált Magyarország az Európa Tanács tagjává.

2020 tehát egy ünnepi év az Európa Tanács életében, amikor az évfordulók fokozottan ráirányítják a figyelmet a szervezetre. Igaz ez annak ellenére is, hogy a Covid19 világvárvány

\* Bencze Kata: Igazságügyi Minisztérium, Nemzetközi és Európai Unió Igazságügyi Együttműködésért Felelős Államtitkárság, jogi szakügyintéző.

\*\* Tallódi Zoltán: Igazságügyi Minisztérium, Európai Unió és Nemzetközi Igazságügyi Együttműködésért Felelős Államtitkárság, Nemzetközi Büntetőjogi és Emberi Jogi Főosztály, osztályvezető.

a személyes találkozások kiiktatásával jelentősen leszűkítette annak lehetőségét, hogy méltó rendezvények keretei között ünnepelhesen a kontinens.

## II. AZ EURÓPA TANÁCS MINISZTERI BIZOTTSÁGÁNAK SOROS ELNÖKSÉGE (2021. MÁJUS–NOVEMBER)

Az Európa Tanácsban a kormányközi együttműködés fórumaként szolgáló Miniszteri Bizottság soros elnökségi tisztségét a 47 tagállam féléves rotációban tölti be, főszabályként az angol ábécé sorrendjében. Ennek megfelelően Magyarország elnökségére 2021 májusa és novembere között kerül sor.

A Miniszteri Bizottság a tagállamok külügyminisztereinek testülete, így a magyar elnökség alatt az Európa Tanács legfőbb döntéshozó testületének elnöki posztját a magyar külügyminiszter fogja betölteni, a testület hetente ülésező nagyköveti formációját pedig Magyarország Európa Tanács Melletti Állandó Képviselét vezető (strasbourgi) nagykövet fogja elnökölni.

Az Európa Tanács tevékenysége tehát 2021-ben a magyar elnökség időtartama alatt még inkább az érdeklődés homlokterébe kerül majd Magyarországon. Illetve *vice versa*, az elnökségi periódus során az Európa Tanács részéről is fokozott figyelem irányul majd hazánkra, kiemelten az egyes állami és kormányzati szervek tevékenységére. Az alkalom ugyanakkor egyedülálló lehetőséget is biztosít az elnökségi feladatokat ellátó tagállam számára. Még inkább láthatóvá teszi Magyarországot Európában, különösen az egyes elnökségi programokon keresztül, amelyek kapcsán az Európa Tanács és egyes tagállamai is közvetlen kapcsolatba kerülnek hazánk képviselőivel.

A programok az ország nemzetpolitikai érdekeire, külpolitikai prioritásaira figyelemmel kerülnek kialakításra. A Kormány az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2021. május–november közötti magyar elnökségét előkészítő feladatokról szóló 1616/2020. (X. 1.) Korm. határozatban az alábbiak szerint rögzítette az elnökségi időszak prioritásait:

- a nemzeti kisebbségek hatékony védelmének előmozdítása,
- a jövő generáció: ifjúságpolitika, gyermekjogok, gyermekek és fiatalok lelki egészsége, családi értékek védelme, társadalmi felzárkóztatás és a romák lehetőségei,
- vallásközi párbeszéd,
- a jövő kihívásai: kiberbűnözés, mesterséges intelligencia,
- környezetügy: európai tájvédelem, élőhelyek védelme, az egészséges környezethez való alapvető jog, fenntartható fejlődés.

## III. AZ IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM PRIORITÁSAI

Az Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: *IM*) által tervezett programok egyrészt az elnökségi koncepcióban

megfogalmazott *jövő kihívásai* prioritáshoz kapcsolódnak, másrészt pedig a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: a Bíróság, illetve az EJEB) joggyakorlatának való tagállami megfelelésre fognak fókuszálni. Az igazságügyi tárca fő célkitűzése az ET-szinten jelentkező valós problémákra konkrét megoldások megtalálásának előmozdítása, valamint a tagállami tapasztalatok cseréje és már működő jó gyakorlatok megosztása.

### III.1. AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS DIGITALIZÁCIÓJA, A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA LEHETŐSÉGEINEK IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS TERÉN TÖRTÉNŐ KIAKNÁZÁSA

#### III.1.1. IGAZSÁGÜGYI INFORMATIKAI KEREKASZTAL-TALÁLKOZÓ

A 2021 októberére tervezett igazságügyi informatikai kerekasztal gondolata 2019 októberében, a Miniszteri Bizottság francia elnöksége alatt „*A digitális technológia kihívásaival szembenéző európai igazságszolgáltatás*” címmel megrendezett nagyszerű igazságügyi miniszteri konferencia kapcsán fogalmazódott meg. A konferencián Magyarország az Európa Tanács keretén belül létrehozandó informális kerekasztalra vonatkozó javaslatot fogalmazott meg, mely e körben kedvező fogadtatásra talált.

Az igazságszolgáltatás eredményességét és minőségét illető elvárások a mindennapi életünket átható digitalizáció terjedésével egyre nőnek: az elektronikus ügyintézéshez szokott állampolgárok részéről határozott igényként jelentkezik, hogy kéréseiket online nyújthassák be, eljárásuk aktájába személyes megjelenés nélkül betekinthesse, tanúvallomásaikat távmeghallgatás útján tehessék meg. A digitális bírósági eljárások, a felek, illetve jogi képviselők és bíróságok közötti elektronikus kommunikáció, a dokumentumok elektronikus továbbítása és a videokonferencia használata mára számos tagállamban fontos részévé vált a hatékony igazságszolgáltatásnak. A digitalizáció kihívásaival azonban egyetlen ország sem tud a többiektől elszigetelten megküzdeni és az egyes digitális rendszerek használhatósága korlátozott, ha a digitális aktákat, illetve bizonyítékokat kompatibilitási vagy biztonsági problémák miatt nem lehet a külföldi partner hatóságoknak, bíróságoknak továbbítani. Ugyanígy a digitális video- és hangtovábbítás is csak félsiker, ha csak országhatáron belül alkalmazható, és a másik tagállam rendszerének műszaki inkompatibilitása miatt nem használható határon túli távmeghallgatásokra.

A Covid19 járványhelyzet kihívásai ez évben még inkább előtérbe helyezték az igazságszolgáltatás digitalizációjának fontosságát, különösen aktuálissá téve az igazságügyi informatikai rendszerek fejlesztése és üzemeltetése terén tervezett szakértői formáció létrehozását.

A határokon átnyúló bírósági és hatósági eljárásokban a gyakorlatban felmerülő kompatibilitási és interoperabilitási problémák leküzdése és a határon átnyúló igazságügyi együttműködés előmozdítása érdekében kerül sor Magyarországon elnöksége keretében az újonnan létrehozandó informatikai kerekasztal első ülésére. A kerekasztal mint informális fórum célja a nemzetközi vonatkozású bírósági és hatósági eljárások

legégetőbb technológiai kihívásaira reflektáló, legjobb tapasztalatokon alapuló műszaki megoldások, standardok kidolgozása. Az igazságügyi informatikai rendszerek fejlesztéséért és üzemeltetéséért felelős szakemberek (bírói, ügyéségi, közjegyzői, végrehajtói informatikai rendszerek műszaki felelősei) együttműködésére szolgáló platform lehetőséget biztosíthat a jó gyakorlatok bemutatására és terjesztésére, a műszaki kompatibilitási problémák leküzdésére, egyúttal az új technológiák széles körű, innovatív alkalmazására is.

A magyar elnökség alatt Budapesten megrendezendő első igazságügyi informatikai kerekasztal-találkozó a célkitűzés szerint hozzájárul egy olyan ET-szintű együttműködési keret létrehozásához, amelyben az igazságügyi informatikai szakemberek bizalommal fordulhatnak egymáshoz és egyfajta informális munkacsoportként a későbbiekben is hatékonyan reagálhatnak a digitalizáció támasztotta újabb kihívásokra.

Az Országos Bírói Hivatal, a Legfőbb Ügyészség és a Belügyminisztérium szakmai támogatásával, illetve a további jogász hivatásrendek bevonásával megvalósuló egynapos program keretében a nyitó plenáris ülést követően a tagállamok delegáltjai előzetesen megküldött vitaindító anyagok alapján, tematikus munkacsoportokban egyeztetnek majd az együttműködés egyes témaköreiről. A megbeszélések eredményei és megállapításai a tervek szerint közös nyilatkozatban kerülnek összegzésre, melyet a programot követő igazságügyi miniszteri konferencián ismertetünk majd.

### III.1.2. IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI KONFERENCIA

Szintén 2021 októberében kerül megrendezésre Budapesten az ET igazságügyi minisztereinek konferenciája, melynek témája ugyancsak a digitalizáció, részben szorosan illeszkedve az igazságügyi informatikai kerekasztal munkájához. A konferencia a már említett 2019. októberi strasbourgi igazságügyi miniszteri konferencia<sup>1</sup> utókövetéseként valósul meg, és az igazságszolgáltatásban alkalmazott digitális technológiák, valamint a mesterséges intelligencia témaköreire fókuszál majd. A francia elnökség alatt rendezett szakminiszteri konferencián az igazságügyért felelős tárcák képviselői a joghoz és igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés digitális korban megnyílt új lehetőségeiről, a digitális technológiák büntetőeljárásokra kifejtett hatásairól és az e területen jelentkező új kihívásokról folytattak élénk eszmecsere, részletesen ismertetve tagállamuk digitális technológiák igazságügyi alkalmazása terén szerzett tapasztalatait és jövőbeni terveit, valamint az európai igazságszolgáltatáshoz való hatékonyabb hozzáférés lehetőségeit és kihívásait. A digitális fejlődés nem csupán lehetőségeket, de új kihívásokat is jelent az igazságügyi rendszerek alapelveit, úgy mint a bírák függetlenségét és pártatlanságát, a jogállamiságot és az alapvető szabadságok védelmét illetően. Fontos, hogy az ezeket garantáló mechanizmusok újragondolásra és megerősítésre kerüljenek. A francia elnökség alatt megkezdődött szakminiszteri párbeszéd folytatásaként az egynapos konferencia egyik panelbeszélgetését

az igazságszolgáltatás digitalizációjával kapcsolatos újabb kihívások és eredmények megvitatásának szenteljük.

Az igazságügyi miniszteri konferencia az ET igazságszolgáltatással, információs társadalommal, algoritmusokkal és mesterséges intelligenciával kapcsolatos szerteágazó munkájára támaszkodik, különösen a CEPEJ (*European Commission for the Efficiency of Justice*)<sup>2</sup> és a CAHAI munkájának eredményeire. Talán kevésbé ismert, hogy a CEPEJ elsőként fogadott el 2018 végén – *Európai Etikai Charta a mesterséges intelligencia igazságszolgáltatási rendszerekben és környezetükben történő felhasználásáról* címmel – a mesterséges intelligencia igazságszolgáltatási rendszerekben történő alkalmazására vonatkozóan etikai elveket<sup>3</sup>. A Chartában foglalt alapelvek<sup>4</sup>, amellyel, hogy figyelemmel vannak a mesterséges intelligenciában rejlő, az igazságszolgáltatás hatékonyságát és minőségét érintő potenciálra, iránymutatásul szolgálnak a mesterséges intelligencia alkalmazások igazságszolgáltatási eljárásokat is érintő gyors fejlődésével és terjedésével szembesülő politikai döntéshozók, jogalkotók és igazságügyi szakemberek számára.

Az ET Miniszteri Bizottsága – építve a CEPEJ által megkezdett munkára, egyúttal figyelemmel arra, hogy a mesterséges intelligencia etikai megközelítése önmagában ma már nem elegendő, és a technológiai fejlődés megköveteli a *soft law* eszközökön túlmutató szabályozást – szintén a francia elnökség alatt, 2019 szeptemberében határozta el egy, a mesterséges intelligencia szabályozásával foglalkozó ad hoc bizottság felállítását. A CAHAI (*Ad hoc Committee on Artificial Intelligence*, CAHAI)<sup>5</sup> az első olyan kormányközi testület, amely a mesterséges intelligencia emberi jogi, jogállamisági, illetve demokráciával kapcsolatos aspektusaira fókuszálva, a mesterséges intelligenciára vonatkozó kötelező érvényű szabályok szükségességéről és azok lehetséges tartalmáról kezdett tárgyalásokat. A 2019–2021-es időszakra kapott mandátuma szerint a bizottság elsődleges feladata egy jogi keret potenciális elemeinek és megvalósíthatóságának vizsgálata a mesterséges intelligencia fejlesztése és alkalmazása tárgyában, figyelemmel az ET emberi jogi, demokrácia és jogállamisági sztenderdjeire. A CAHAI élen jár a mesterséges intelligencia nemzetközi szabályozási versenyében, miközben kiterjedt konzultációkat folytat a mesterséges intelligencia szabályozásában érintett nemzetközi szervezetekkel<sup>6</sup>, az ET-tagállamokon kívüli államokkal, valamint szakmai és egyéb szervezetekkel.

2 <https://www.coe.int/en/web/cepej> (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

3 European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their Environment. <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c> (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

4 A CEPEJ által megfogalmazott, az igazságszolgáltatás és a mesterséges intelligencia vonatkozásában alkalmazandó alapelvek: (i) az alapvető jogok tiszteletben tartásának elve, (ii) megkülönböztetésmentesség elve; (iii) minőség és biztonság elve; (iv) átláthatóság, pártatlanság és tisztesség elve; (v) a felhasználói irányítás elve (tájékoztatáshoz és a döntések ellenőrzéséhez való jog).

5 <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cahai> (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

6 ENSZ (Egyesült Nemzetek Szervezete) – ideértve az UNESCO-t (Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete), az ITU-t (Nemzetközi Távközlési Egyesület), a WIPO-t (Szellemi Tulajdon Világszervezete), a WHO-t (Egészségügyi Világszervezet) is –, az Európai Unió, OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet), OSCE (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet), Világbank, Világ gazdasági Fórum.

1 <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/conference-of-the-council-of-europe-justice-ministers> (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

A konferencián magyar részről a tervek szerint ismertetésre kerülnek a polgári eljárások igazságszolgáltatáshoz való gyors és hatékony hozzáférés érdekében történő digitalizációjának legújabb eredményei<sup>7</sup> és tapasztalatai – ideértve a mesterséges intelligencia igazságszolgáltatási célú alkalmazásával kapcsolatos fejleményeket –, valamint az Országos Bírói Hivatal *Digitális Bíróóság* projektjének vívmányai.<sup>8</sup> Utóbbiak körébe tartozik a bírósági eljárások iratainak teljes elektronizálása (*e-akta*)<sup>9</sup>; az elektronikus iratkézbítésessel és iratbetekintéssel, elektronikus aláírással és aláírás-hitelesítéssel fémjelzett bírósággal történő elektronikus kapcsolattartás (*e-per*); a *Via Video* projekt, melynek keretében a bírósági tárgyalótermek digitális video- és hangfelvételi, valamint átviteli rendszerekkel kerültek felszerelésre, összekapcsolva mindezeket a kísérleti projekt keretében már tesztelés alatt álló hangfelismerő rendszerrel<sup>10</sup>; a kényelmi szolgáltatások<sup>11</sup> mint az eljárási időtartam-kalkulátor, a bírósági fizetési portál, az elektronikus tájékoztató és figyelmeztető rendszer, az e-panasz; a bírói munkát megkönnyítő beszédfelismerő és -leíró szoftver; valamint a bírósági határozatok továbbfejlesztett közzététele és anonimizálása, melynek köszönhetően a bírósági határozatok egységes, gyorsabb és hatékonyabb keresést lehetővé tevő határozattárban elérhetőek.<sup>12</sup> Mindezen fejlesztések célja az igazságszolgáltatáshoz való gyorsabb és egyszerűbb állampolgári hozzáférés biztosítása. Emellett fontos szempont az ismétlődő feladatok, folyamatok automatizálása és költséghatékonyabbá tétele; továbbá a jogállamiság és jogbiztonság követelményével összhangban a bírósági határozatokhoz való hozzáférés javítása.

Az igazságügyi miniszteri konferencia az igazságügyi digitalizáció és a mesterséges intelligencia szabályozása tárgyában elfogadni tervezett közös nyilatkozattal zárulna.

### III.1.3. A KKM, AZ ITM ÉS AZ IM TÁRSSZERVEZÉSÉBEN MEGVALÓSULÓ MESTERSÉGES INTELLIGENCIA KONFERENCIA

A magyar elnökség alatt a három érintett tárca, a Külgazdasági és Külügyminisztérium (a továbbiakban: KKM), az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban: ITM) és az IM Budapesten egy kifejezetten a mesterséges

intelligencia témakörének dedikált szakmai konferencia szervezését is tervezi, melynek fókuszában a mesterséges intelligencia szabályozására vonatkozó magyarországi és nemzetközi törekvések mellett egyes kiemelt jelentőségű alkalmazási területek aktualitásai és szabályozási igényei állnak.

Különleges jelentőséget ad az egyébként is rendkívül népszerű témának az a tény, hogy az Európa Tanácsnak – mint a világ bármely tagállama számára nyitott emberi jogi egyezményeket létrehozó szervezetnek – kiemelkedő globális szerepe van az emberi jogok védelmével összhangban lévő és azokat támogató mesterséges intelligencia alkalmazások terjedésének előmozdításában.

A hazai fejlemények terén bemutatásra kerülhetnek a magyar Mesterséges Intelligencia Stratégia<sup>13</sup> és elfogadását<sup>14</sup> követő első évben megvalósult implementáció eredményei.

A jelenlegi tervek szerint a konferencia első felében a nemzetközi szervezetek részéről meghívott előadók ismertetik majd az ET mesterséges intelligencia tárgyú törekvéseit, és különösen is a CAHAI keretében folyó munka eredményeit (a CAHAI mandátumának és munkájának részleteit lásd a III.1.2. pontban) és az ET bünyügyi problémákkal foglalkozó európai bizottsága (CDPC) mesterséges intelligencia büntetőjogi vonatkozásaival foglalkozó *ad hoc* munkacsoportjának eredményeit<sup>15</sup>; az EU mesterséges intelligenciáról szóló fehér könyvté<sup>16</sup> és adatstratégiáját<sup>17</sup>, valamint az ezekhez kapcsolódó uniós jogalkotási munkát; az ENSZ és egyes szakosított szervezeteinek (UNESCO, UNCITRAL) tárgybéli etikai, illetve nemzetközi jogalkotási munkáját. Ez a fórum kiváló lehetőséget biztosítana arra, hogy áttekintésre kerüljenek az érintett nemzetközi szervezetek eltérő megközelítései és ezek indokai, illetve a különböző fórumokon folyamatban lévő munkák közötti átfedések és a szinergiák kihasználásának jövőbeli lehetőségei. A konferencia épít a 2019-ben Helsinkiben rendezett nagyszabású mesterséges intelligencia konferenciára, és részben az ott elért megállapítások továbbgondolására, aktualizálására tesz kísérletet.<sup>18</sup>

A CAHAI munkájának gerincét a mesterséges intelligencia alkalmazásából fakadó lehetőségek és veszélyek feltérképezése adja, melyek szabályozási szükségleteit és lehetőségeit a CAHAI elsődlegesen az ET egyezmények vonatkozó

7 Vö. Az Országos Bírói Hivatal Elnökének 2019. évi beszámolója. <https://birosag.hu/beszamolok/az-orszagos-birosagi-hivatal-elnokenek-2019-evi-beszamolaja> (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

8 Az Európai Bizottság éves jelentései is elismerően nyilatkoznak a magyar igazságszolgáltatási rendszer digitalizációjáról.

9 2018. január 1-jétől a bírósági eljárásokban teljes körű e-ügyintézés zajlik, melynek már az első évben elektronikusan indult a polgári ügyek 51%-a, a csőd- és felszámolási eljárások 80%-a. 2013 elejétől 2019 szeptemberéig közel 2,4 millió érdemi elektronikus beadvány került benyújtásra.

10 2019 végéig összesen 184 helyszínen volt biztosított a tárgyalótermi kép- és hangrögzítés szolgáltatás. A szolgáltatás kihasználtságát jól jellemzi, hogy egy év alatt (2018 szeptemberétől – 2019 augusztusáig) 3381 távmeghallgatás során 1217 bíró alkalmazta ezen eszközöket.

11 <https://birosag.hu/e-ugyintezesi-szolgaltatasok> (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

12 Magyarország előkelő helyet foglal el a 2020-as európai igazságügyi eredménytáblán a bírósági ítéletekhez való nyilvános, online hozzáférés, valamint a bírósági ítéletek gépi feldolgozhatósága tekintetében: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice\\_scoreboard\\_2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2020_en.pdf) (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

13 <https://ai-hungary.com/api/v1/companies/15/files/137203/view> (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

14 A Kormány 1573/2020. (IX. 9.) Korm. határozata Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiájáról, valamint a végrehajtásához szükséges egyes intézkedésekről.

15 Az Európa Tanács bünyügyi problémákkal foglalkozó európai bizottsága (CDPC) keretében létrejött a mesterséges intelligencia és büntetőjogi felelősség összefüggéseit vizsgáló „Working Group of Experts on Artificial Intelligence and Criminal Law”. A munkacsoport munkájával kapcsolatos anyagok elérhetőek: <https://www.coe.int/en/web/cdpc/home> (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

16 Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése, COM(2020) 65 végleges, 2020. 02. 19., elérhető: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_hu.pdf) (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

17 Az Európai Bizottság közleménye: Európai adatstratégia, COM(2020) 66 végleges, 2020. 02. 19., elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0066&from=EN> (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

18 <https://rm.coe.int/conference-report-28march-final-1-168093bc52> (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

rendelkezéseivel összefüggésben határozza meg. A bizottság a magyar elnökség ideje alatt folytat majd széles körű konzultációkat, melyek eredményei az ET égisze alatt létrehozandó jogi keretrendszerhez – várhatóan a *mesterséges intelligenciát szabályozó keretegyezményhez* – szolgálnak alapul. Magyar szempontból kiemelendő, hogy a CAHAI munkájában való részvétel egyedülálló módon három szaktárca, a KKM, az ITM és az IM együttműködésében valósul meg. A magyar szakértők részt vesznek mind a CAHAI megvalósíthatósági tanulmányt szövegező alcsoportja, a *Policy Development Group*<sup>19</sup>, mind a jogi keretrendszer szövegezésén dolgozó *Legal Frameworks Group* alcsoport munkájában. A három tárca által szervezett mesterséges intelligencia konferencia a szinergiák kiaknázása jegyében kívánja a CAHAI munkafolyamatait és a széles körű konzultációt támogatni, a lehető legnagyobb szakmai és társadalmi publicitást biztosítva a CAHAI törekvéseinek.

A konferencia második felében tematikus szekcióülésekre kerül sor, ahol olyan témákban folyhat majd diskurzus, mint például:

- a mesterséges intelligencia az igazságszolgáltatásban,
- a digitális technológiák és a büntetőjogi szabályozás igénye,
- a mesterséges intelligencia és a magánszféra védelme,
- a fiatalok digitális készségeinek fejlesztési lehetőségei, különös tekintettel a XXI. századi technológiák által támasztott kihívásokra,
- az autonóm közlekedési rendszerek,
- a mesterséges intelligencia és az egészségügy (fókuszban a járványhelyzet).

### III.2. A KIBERBŰNÖZÉS ELLENI KÜZDELEM

A magyar elnökség idejére esik az ET égisze alatt 2001. november 23-án Budapesten aláírt *Számítástechnikai Bűnözésről szóló Egyezmény*<sup>20</sup> (a továbbiakban: Budapest Egyezmény) aláírásának 20. évfordulója.

A Budapest Egyezményt, amely a kiberbűnözés terén a legjelentősebb globális sztenderdet jelenti, eddig 65, közöttük számos nem ET-tagállam ratifikálta és további három állam írta alá<sup>21</sup>. A Budapest Egyezmény a részes tagállamok közös büntetőjogi politikájának kialakítása érdekében jött létre, elsődleges célja – megfelelő jogszabályok elfogadásával és a nemzetközi együttműködés elősegítésével – a társadalom védelme a számítástechnikai bűnözéssel szemben. A Budapest Egyezmény az interneten és más számítógépes hálózatokon elkövetett bűncselekményekkel, különösen a számítástechnikai rendszerekkel, adatokkal és a számítógéppel kapcsolatos bűncselekményekkel, a hálózati biztonság megsértésével, gyermekpornográfiával, továbbá szerzői vagy szomszédos jogok megsértésével foglalkozik, érintve a bűnüldözés egyes hatásköri és eljárási kérdéseit is.

19 A CAHAI-PDG társelnöki tisztségét Magyarország képviselőjében Turbék Zoltán (KKM) látja el.

20 <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0400079.tv> (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

21 [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures?p\\_auth=XDWYPbYk](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures?p_auth=XDWYPbYk) (Letöltés dátuma: 2020.12.10.)

Jelenleg folyamatban van a Budapest Egyezmény *második kiegészítő jegyzőkönyvének* tárgyalása<sup>22</sup>, amely a kölcsönös jogsegély egyszerűsített rendszere, mindenekelőtt az elektronikus bizonyítékokhoz és előfizetői információkhoz való gyors és hatékony határokön átnyúló hozzáférés biztosítása révén kívánja elősegíteni a hatékonyabb bűnüldözést. A jegyzőkönyv aláírására várhatóan a Budapest Egyezmény 20. évfordulója alkalmából kerülhet sor.

Az ET kiberbűnözés tárgyú ún. *Octopus* konferenciája e területen a legnagyobb és legfontosabb szakmai konferencia, mintegy 80 állam szakértőinek, valamint az akadémiai élet, civil szervezetek és a magánszektor képviselőinek részvételével. Minden egyes konferencia a kiberbűnözés egy aktuálisan kiemelkedő kulcstémája köré szerveződik. Az esemény 12–18 havonta kerül megrendezésre (utoljára 2019 novemberében). A magyar elnökség idejére esik a Budapest Egyezmény 20. évfordulójára 2021 novemberében (Strasbourgban vagy Budapesten) szervezendő jubileumi *Octopus* konferencia, amely a második kiegészítő jegyzőkönyv egyidejű aláírása esetén kiemelkedő nemzetközi horderejű esemény lehet.

### III.3. AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA JOGGYAKORLATÁNAK VALÓ TAGÁLLAMI MEGFELELÉS

#### III.3.1. AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA RENDŐRI BÁNTALMAZÁSOKKAL KAPCSOLATOS DÖNTÉSEINEK VÉGREHAJTÁSÁT ELŐSEGÍTŐ SZAKMAI KONFERENCIA

A tervezett elnökségi programok egyike az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB, illetve Bíróság) rendőri bántalmazások tárgykörében hozott ítéleteinek végrehajtásához kapcsolódó konferencia megrendezése. Miért is kerül sor erre a rendezvényre? Mindenekelőtt szükséges röviden bemutatni, hogy hogyan ellenőrzik az egyes EJEB-döntések végrehajtását az Európa Tanács keretei között.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) alapján a részes államok kötelesek az EJEB ítéleteiben foglaltakat végrehajtani. A végrehajtás ellenőrzése az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a hatáskörébe tartozik, melyet munkája során az Európa Tanács Hivatala I. sz. Emberi Jogi és Törvényességi Igazgatóságának az Emberi Jogok Európai Bírósága Ítéleteinek Végrehajtásáért Felelős Főosztálya (a továbbiakban: ET Főosztály) segít. Az ET Főosztály készíti elő a Miniszteri Bizottság határozatainak tervezeteit, a döntéshez szükséges háttéranyagokat és jelentéseket, továbbá felülvizsgálja az államok által az ítéletek végrehajtásához nyújtott információkat.

A részes államok, így Magyarország is kötelesek minden ítélet vonatkozásában ehhez az ET Főosztályhoz ún. cselekvési tervet (*action plan*) és az ügy lezárásának céljával ún. cselekvési jelentést (*action report*) benyújtani, továbbá

22 <https://rm.coe.int/provisional-text-of-provisions-2nd-protocol/1680a0522c> (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

szükség esetén kiegészítő információt (*additional information*) adni. Ezek a jelentések és akciótervek két fő részből, az ügyvel összefüggő egyedi és általános intézkedések bemutatásából állnak. Az egyedi intézkedések közé tartozik általában a Bíróság által megítélt kártérítések bizonylattal igazolt kifizetése, a szükséges hazai eljárások (pl. a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény alapján a felülvizsgálati eljárás) kezdeményezése, az ítéletek lefordítása, közlése az érintett magyar hatóságokkal, a fordítások publikálása a Kormányportálon vagy más helyen. Az általános intézkedések legfontosabb eleme a jogalkotási intézkedések megtétele lehet (pl. a börtönzsúfoltással kapcsolatos hazai jogorvoslatot létrehozó törvény). A kiemelt elbírálás alá eső ügyeket a Miniszteri Bizottság negyedévente megrendezésre kerülő valamely ülésén napirendre tűzi és határozatokat fogad el a további tagállami intézkedések megtétele vonatkozásában.

Az Európa Tanács 2019-ben javaslattal élt annak érdekében, hogy hazánkban megrendezésre kerüljön egy olyan szakmai konferencia, amely a strasbourgi Bíróság döntéseinek végrehajtását kívánja elősegíteni a rendőri bántalmazások és azok megelőzése tárgyában.

A Magyarországgal szemben a tárgykörben született ítéletek (összefoglaló néven Gubacsi-ügycsoport)<sup>23</sup> végrehajtására a közigazgatás különböző szintjein megvalósított, összehangolt lépések történtek.

A rendőri bántalmazások problémája több tagállamot érint (hogyan csak a nagy port felvert belga esetre utaljunk, amelynek kapcsán egy szlovák állampolgár vesztette életét rendőri bántalmazás eredményeként). Az Emberi Jogok Európai Bírósága több tagállamot marasztalt el a rendőri bántalmazások és azok nem megfelelő kivizsgálása miatt, ezért a Miniszteri Bizottság számára külön kihívást jelent ezen ítéletek végrehajtása.<sup>24</sup>

Magyarországon a panaszok számában évek óta tapasztalt csökkenés igazolja, hogy a rendőri állomány oktatása, a parancsnoki példamutatás és az ellenőrzések végrehajtása pozitív irányba befolyásolja a fogvatartottakkal történő intézkedés kultúráját, tovább csökkentve ezzel az esetleges panasz előterjesztésére okot adó intézkedések számát. Ennek alapján kijelenthető, hogy a rendőri intézkedések során a személyi szabadság korlátozásakor és a rendőrségi fogvatartási helyeken szolgálatot ellátó állomány a feladatát a vonatkozó jogszabályokban előírtaknak megfelelően látja el,

megfelelve ezzel a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben (Rtv.)<sup>25</sup> foglalt arányosság követelményének, a kínzás, a kényszervallatás, valamint a kegyetlen, az embertelen vagy a megalázó bánásmód tilalmáról szóló rendelkezéseknek.

Továbbá jelentős előrelépésnek számít, hogy a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény (Szkt.)<sup>26</sup> 2020. július 1-jén hatályba lépett módosításai következtében a hazai rendőrtiszthelyettes-képzés is jelentősen átalakult, a rendőrség az alapbeosztások betöltésére új képzési formát vezetett be. A jelenleg folyó sokféle idejű és tartalmú képzési program helyett, azok értékeit, szükséges tartalmi elemeit felhasználva, egy új, egységes rendszer szerint folyik a képzés, mely elsődlegesen az ún. „alapbeosztások” betöltésére jogosít. A képzés célja továbbra is egy magabiztos, határozott, fizikálisan és mentálisan jól képzett, megfelelő kommunikációs és empátikus készséggel rendelkező közterületi állomány felkészítése, akik a képzés befejezését követően a leggyakrabban előforduló, tipizált 13 intézkedési szituáció mindegyikében jártasság vagy készségi szinten, nagy biztonsággal képesek szolgálatba állni. Így – bár az Szkt. alapján a rendőri alapképzés átalakul – az új képzési rendszernek hangsúlyos, központi eleme marad az emberi jogok védelme, a rendőri bántalmazások tilalma.

A rendőri bántalmazások az egész Európa Tanács, sőt világszinten is kezelendő problematika. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának magyar elnöksége alatt Budapesten megrendezni tervezett konferencia egyedülálló platformot nyújt a véleménycserére, amely hozzájárulhat a nemzeti rendszerek és eljárások finomhangolásához és a legjobb gyakorlatok átvételéhez, figyelemmel a tagállami sajátosságokra és a már jól működő megoldásokra.

A konferencia megrendezését az Európa Tanács a Gubacsi-ügycsoport végrehajtása érdekében tett fontos eseménynek tekinti, amelyet előadó szakértők részvételével támogat.

A Budapesten megrendezni tervezett eseményen magyar oldalról ügyészek, bírák, a büntetés-végrehajtási szakterület, valamint az Igazságügyi Minisztérium és a Belügyminisztérium képviselői, az Európa Tanács részéről pedig az EJEB és az Európa Tanács Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Bánásmód, vagy Büntetés Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottságának CPT képviselői vennének majd részt.

### III.3.2. AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYZMÉNYE ÉS AZ EJEB JOGGYAKORLATA A MAGYAR BÍRÓSÁGOK JOGALKALMAZÁSÁBAN

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye létrehozása 70. évfordulójának tiszteletére az Igazságügyi Minisztérium a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézettel való közös szervezésben, 2021 júniusában Budapesten konferenciát tervez tartani.

23 Gubacsi v. Hungary (44686/07. sz. kérelem, 2011. június 28-i ítélet), Borbála Kiss v. Hungary (59214/11. sz. kérelem, 2012. június 26-i ítélet), Csonka v. Hungary (48455/14. sz. kérelem, 2019. április 16-i ítélet), Haász and Szabó v. Hungary (11327/14. sz. kérelem, 2015. október 13-i ítélet), Kovács v. Hungary (21314/15. sz. kérelem, 2019. január 29-i ítélet), László Károly (No.2.) v. Hungary (50218/08. sz. kérelem, 2013. február 12-i ítélet), M.F. v. Hungary (45855/12. sz. kérelem, 2017. október 31-i ítélet), R.S. v. Hungary (65290/14. sz. kérelem, 2019. július 2-i ítélet), Réti and Fizli v. Hungary (31373/11. sz. kérelem, 2012. szeptember 25-i ítélet), Tarjáni v. Hungary (29609/16. sz. kérelem, 2017. október 10-i ítélet), Terge v. Hungary (3625/15. sz. kérelem, 2018. február 27-i ítélet), Nagy v. Hungary (43441/15. sz. kérelem, 2020. május 26-i ítélet).

24 Lásd többek között: Yaz v. Turkey (22485/95. sz. kérelem, 2003. július 22-i ítélet); Boganovic v. Croatia (46423/06. sz. kérelem, 2009. június 25-i ítélet); Bouyib v. Belgium (23380/09. sz. kérelem, 2015. szeptember 28-i ítélet); Henat v. France (65436/01. sz. kérelem, 2003. november 27-i ítélet); Ribitsch v. Austria (18896/91. sz. kérelem, 1995. december 4-i ítélet).

25 <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034.TV> (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

26 <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1900080.tv> (Letöltés dátuma: 2020. 12. 10.)

„Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a Bíróság joggyakorlata a magyar bíróságok jogalkalmazásában” címmel megrendezni tervezett rendezvényen az Alkotmánybíróság és a hazai bíróságok képviselői mellett az Országgyűlés, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala és a közigazgatás, illetve a jogtudomány szférájából meghívottak vennének részt.

A konferencia során előadások keretében áttekin- tésre kerülne a Bíróság ítéleteinek tagállami jogalkalmazás- ban való érvényesülése, illetve specifikusan is vizsgál- nánk a Bíróság joggyakorlatának érvényesülését a hazai rendes bíróságok, valamint az Alkotmánybíróság jog- alkalmazásának tükrében. Ezt követően műhelybeszélgetés keretében folytatódna az eszmecsere, többek között arról a fontos kérdéstről, hogy zajlik-e érdemi alkotmányos pár- beszéd a Bíróság és a tagállami alkotmányos szervek között.

A tervek szerint az elhangzó előadások valamely hazai szakmai folyóiratban is megjelenhetnek, ezzel is segítve

ezen kiemelten fontos tárgykör megismerését az érdeklődők számára.

#### IV. ZÁRSZÓ

Nagy várakozásokkal tekint a magyar közigazgatás, így az igazságügyi tárca is az elnökségi időszak elé. Egyszerre jelent többletfeladatokat, de ugyanakkor egyedülálló lehe- tőségeket is biztosít ez a periódus a magyar szempontból prio- ritásnak számító ügyek európai szintű előmozdítására, illetve a magyar szempontok és sajátosságok megismertetésére. Mindannyian abban bízunk, hogy a magyar elnökséget már nem fogják beárnyékolni a Covid19 járványhelyzet miatt jelenleg Európa- és világszerte érvényesülő korlátozó intéz- kedések, és a soros elnökség újabb sikertörténet lesz Magyar- ország külkapcsolataiban.

# Jogértelmezés\*

## SZEMELVÉNY A POLGÁRI JOG TERÜLETÉRŐL

### A TÁRSASÁGI VAGYON FELOSZTHATÓSÁGA A NONPROFIT GAZDASÁGI TÁRSASÁG JOGUTÓD NÉLKÜLI MEGSZŰNÉSE ESETÉN

Jogalkalmazói megkeresés kapcsán az a jogértelmezési kérdés merült fel, hogy a közhasznú minősítéssel nem rendelkező nonprofit gazdasági társaság jogutód nélküli megszűnése esetén a társasági vagyon – a tartozások kiegyenlítését követően – teljes egészében és korlátozástól mentesen felosztásra kerülhet-e a társaság tagjai között. Kérdésként merült fel továbbá, hogy a társasági vagyon feloszthatósága esetén a tag a megszűnt társaság vagyonából milyen mértékben részesülhet és értelmezhető-e osztalékkifizetesként a tagot megillető, vagyoni hozzájárulásának teljesítéskori értékét meghaladó vagyonrész.

A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 9/F. §-ának (1)–(3) bekezdése értelmében a gazdasági társaság nonprofit jellegét a cégnévben a társasági forma megjelölésénél fel kell tüntetni. Az a gazdasági társaság minősül nonprofit gazdasági társaságnak és cégnevében az a gazdasági társaság tüntetheti fel a nonprofit jellegét, amelynek létesítő okirata tartalmazza, hogy a gazdasági társaság tevékenységéből származó nyereség a tagok között nem osztható fel, hanem az a gazdasági társaság vagyonát gyarapítja. Nonprofit gazdasági társaság tehát nem önálló gazdasági társaság és nem önálló cégforma sem, az bármely társasági formában alapítható és működtethető. Nonprofit gazdasági társaság létrejöhet úgy is, hogy a cégnyilvánartásba bejegyzett gazdasági társaság legfőbb szerve elhatározza a nonprofit gazdasági társaságként való továbbműködést.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 3:88. §-a meghatározza e jogi személyek legfontosabb jellemzőit, amelyet a közös kockázatvállalás mellett folytatott, üzletszerű gazdasági tevékenységként lehet megragadni. A gazdasági társaságok célja, hogy üzletszerű tevékenységük körében a társasági vagyont gyarapítsák és nyereséget realizáljanak. A társaság tagjai azonban speciális megfontolásból dönthetnek úgy is, hogy a társaság által elért eredményt nem kívánják a tagoknak kifizetni, hanem azt inkább a társaság tevékenységének fejlesztésére fordítják. A túlnyomórészt diszpozitív szabályokra épülő társasági jogi

szabályozás lehetővé teszi a tagok számára, hogy a keletkező nyereség felhasználásáról úgy rendelkezzenek, hogy az nem osztható fel a tagok között, a tagok tehát nem jogosultak osztalékra, hanem a társaság nyereségét a társaság által végzett tevékenységére kell fordítani. E körben utalni kell arra is, hogy jogszabályok az ilyen vagy hasonló feltételeket előírva ösztönözhetnek bizonyos tevékenységeket. A nonprofit jelleghez számos jogszabály fűz valamely kedvező következményt, vagy kifejezetten nonprofit formában történő működést ír elő (pl. állami szerepvállalással működő gazdasági társaságok esetében). Fontos azt is kiemelni, hogy a nonprofit jelleg a gazdasági társaságok számára azért lehet fontos, mert a nonprofit gazdasági társaság közhasznú jogállást szerezhet, ha annak a külön törvényben előírt feltételei biztosítottak. A nonprofit gazdasági társaságok közhasznúvá minősítéséről a cégbíróság dönt és a közhasznú jogállást a cégjegyzék tartalmazza.

A Ptk. 3:48. § (2) bekezdése értelmében a jogutód nélküli megszűnt jogi személynek a hitelezők kielégítése után fennmaradt vagyona a jogi személy tagjait, tagság nélküli jogi személy esetén az alapítói jogok gyakorlóit illeti meg olyan arányban, amilyen arányban ők vagy jogelődjük a jogi személy javára vagyoni hozzájárulást teljesítettek. A Ptk. a gazdasági társaságokra vonatkozó általános szabályok körében nem, kizárólag a korlátolt felelősségű társaságok (Ptk. 3:207. §), illetőleg részvénytársaságok esetében (Ptk. 3:322. §) tartalmaz speciális szabályokat a társasági vagyon felosztása tekintetében. A jogutód nélküli megszűnéssel összefüggésben a Ptk.-n kívül a Ctv. 103. § (1) bekezdésének utolsó mondata a végelszámolás körében rögzíti, hogy a végelszámoló a hitelezők kielégítése után fennmaradó vagyont a cég tagjai között pénzben vagy természetben felosztja és a cég működését megszünteti. A Ctv. 111. § (2) bekezdése szerint a hitelezők kielégítése után fennmaradó vagyonnak a tagok közötti természetbeni felosztása esetén a vagyonelemek értékét a vagyonfelosztási javaslatban kell meghatározni. E körben meg kell jegyezni, hogy a végelszámolási vagyonfelosztási javaslatnak konkrétan és végrehajthatónak kell lenni, hiszen a taggal szembeni igényérvényesítés alapját is képezi, ezért pontosan meg kell határozni a tagonkénti vagyonhányadot, a vagyonhányadnak a pénzbeli ellenértékét. Végül utalni kell arra is, hogy a társaság jogutód nélküli megszűnését követően a tagok felelőssége a gazdasági társaságra vonatkozó anyagi jogszabályok szerint a felosztott vagyonhoz, vagyoni hányadhoz, a felosztott vagyon összegéhez igazodik.

Az osztalékkifizetéssel kapcsolatosan a Ptk. 3:185. §-a kimondja, hogy a tagot a társaságnak a tag javára történő kifizetések céljából felosztható és a taggyűlés által felosztani rendelt saját tőkéjéből a törzsbetétek arányában meghatározott összeg, azaz osztalék illeti meg. Osztalékra az a tag jogosult, aki az osztalékkifizetésről szóló döntés meghozatalának időpontjában a társasággal szemben a tagsági jogok gyakorlására jogosult.

\* 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 tag osztalékra a már teljesített vagyoni hozzájárulása arányában jogosult. A taggyűlés az osztalékfizetésről a beszámoló elfogadásával egyidejűleg határoz, tehát osztalék kifizetéséről akkor lehet határozni, ha a társaság pénzügyi eredménye (adózott eredménye) megállapításra kerül. Ebből adódóan a nonprofit gazdasági társaság jogutód nélküli megszűnésekor a vagyon tagok részére történő kiadása nem értelmezhető osztalékként való kifizetésként. A tagok ilyenkor nem osztalék jogcímen szereznek jövedelmet. A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 35–38. §-ainak előírásaiból pedig az következik, hogy a fennálló állapot szerint kell elszámolni, azaz elszámoláson a tagsági viszony megszűnésének időpontjában meglévő, a számviteli előírások szerint kimutatott saját tőkével való elszámolás érhető.

A nonprofit gazdasági társaság jogutód nélküli megszűnése esetén a vagyon felosztásának lehetősége attól függ, hogy a nonprofit társaság egyben közhasznú szervezet is volt, vagy sem. A Ctv. kifejezetten csak a közhasznú jogállással rendelkező nonprofit gazdasági társaságok esetében tartalmaz rendelkezést a társasági vagyon felosztása tekintetében. Ebben a körben a Ctv. 9/F. § (6) bekezdése megállapítja, hogy ha a közhasznú szervezetnek minősülő nonprofit gazdasági társaság jogutód nélkül megszűnik, a társaság tagjai részére a tartozások kiegyenlítése után csak a megszűnéskori saját tőke összege adható ki, legfeljebb a tagok vagyoni hányadának teljesítéskori értéke erejéig. Az ezt meghaladó vagyont a cégbíróóság a létesítő okirat rendelkezései szerint fordítja közcélra. Ilyen rendelkezés hiányában a fennmaradt vagyon a Nemzeti Együttműködési Alapot illeti meg.

A közhasznú minősítéssel nem rendelkező nonprofit gazdasági társaság jogutód nélküli megszűnése esetén azonban sem a Ctv., sem egyéb jogszabály nem határoz meg speciális rendelkezést a vagyonfelosztás tekintetében. Speciális szabályok keretében megfogalmazott korlátok hiányában a nem közhasznú minősítésű nonprofit társaság vagyonának felosztása tekintetében az általános szabályok érvényesülnek, azaz a megszünt nonprofit gazdasági társaság vagyona a hitelezők kielégítését követően a tagok részére arányosan, vagyoni hozzájárulásukhoz mérten kerülhet felosztásra.

\*\*\*

## SZEMELVÉNY A KÖZIGAZGATÁSI JOG TERÜLETÉRŐL

### AZ ÜGYINTÉZÉSI HATÁRIDŐ ÉS HIÁNYPÓTLÁS VISZONYA

A jogalkalmazók részéről visszatérően merülnek fel kérdések az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 44. §-a<sup>1</sup> szerinti hiánypótlás, és az ügyintézési határidő, így különösen az Ákr. 50. § (5) bekezdés b) pontjában foglalt rendelkezés közti összefüggés

1 Ákr. 44. § „Ha a kérelem a jogszabályban foglalt követelményeknek nem felel meg, az eljáró hatóság határidő megjelölésével, a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – egy ízben hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt.”

vonatkozásában. Például a hiánypótlás időtartama beleszámít-e az ügyintézési határidőbe vagy sem. Amennyiben nem számít bele, akkor pontosan mi ennek az ügyintézési határidőből „kieső” időtartamnak a kezdő és a befejező időpontja. Kérdésként merült fel továbbá, hogy mikor kezdődik újra az ügyintézési határidő a hiánypótlás nem teljesítését követően, ha a hatóság végül az eljárást megszünteti, azonban ezt követően az ügyfél igazolási kérelmet nyújt be, amelynek a hatóság helyt ad.

Az Ákr. 50. § (5) bekezdésében<sup>2</sup> kerülnek szabályozásra a kérelemre induló eljárások ügyintézési határidejébe bele nem számítandó időtartamok. Továbbá a hiánypótlás szempontjából releváns az Ákr. 52. § (1) bekezdése<sup>3</sup> is, amely azon időtartamokat határozza meg, amelyek a napokban megállapított határidőbe nem számítanak bele.

Fontos azt is rögzíteni, hogy az Ákr. ügyintézési határidőkre vonatkozó szabályozási szellemisége arra az egyszerű alaptételre épül, hogy az eljárási cselekményre vonatkozó időtartam azon eljárási szereplő szempontjából számítandó, akinél „pattog a labda”. Így az ügyfél oldalán keletkező cselekvési kötelezettség a hatóság számára nem „röhög fel”, azaz az ügyintézési határidőbe nem számíthat bele.

A fent leírtakat alapul véve tehát megállapítható, hogy hiánypótlás kibocsátása esetén a hiánypótlás közlésétől annak teljesítéséig terjedő időtartam (mint az ügyfél mulasztása, hiszen nem terjesztett elő jogszabályban rögzített teljes tartalmú kérelmet, illetve az ő magatartása miatt nem tud folyni az eljárás a normál ügymenetben) nem számít bele a hatóság ügyintézési határidejébe.

Amikor az ügyfél hiányosan, késedelmesen tesz eleget, vagy egyáltalán nem tesz eleget a hiánypótlási felhívásnak – ha az ügy természete és a rendelkezésre álló adatok alapján az lehetséges – a hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján meghozhatja az érdemi döntését. Ekkor ugyanis az ügyfél, a saját kérelmére indult eljárásban nem tesz eleget az együttműködési kötelezettségének, és ezzel akadályozza az érdemi döntéshozatalt. A hatóság pedig nem köteles e késedelem következtében maga is késedelembe esni. Ennek megfelelően, ha az ügyfél nyilatkozattételének hiánya nem „csak” megnehezíti, hanem meg is akadályozza a tényállás tisztázását, úgy az eljárás megszüntetésének van helye.

Előfordulhat az az eset, hogy az ügyfél ezt követően igazolási kérelmet nyújt be. Ekkor a kérelemmel egyidejűleg – tekintettel az Ákr. 53. § (4) bekezdésére<sup>4</sup> – az ügyfélnek eleget kell tennie a hiánypótlási felhívásban foglaltaknak is. Amennyiben a hatóság helyt ad az igazolási kérelemnek, az Ákr. 54. §-a<sup>5</sup> szerint az elmulasztott határnapot vagy

2 Ákr. 50. § (5) Az ügyintézési határidőbe nem számít be

a) az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének és

b) az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama.”

3 Ákr. 52. § (1) A napokban megállapított határidőbe nem számít bele a határidő kezdetére okot adó cselekmény vagy körülmény bekövetkezésének, a közlésnek, a kézbesítésnek, a hirdetmény kifüggesztésének és levételének, valamint a közhírré tétel napja.”

4 Ákr. 53. § (4) A határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, ha ennek feltételei fennállnak.”

5 Ákr. 54. § „Ha a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az elmulasztott határnapot vagy határidőt megtartottnak tekinti, ezért ha szükséges, a döntését módosítja vagy visszavonja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismételi.”

határidőt megtartottnak kell tekinteni és a kérelmet előterjesztő személyt eljárásjogi szempontból olyan helyzetbe kell hozni, mintha nem mulasztott volna, azaz a mulasztás minden jogkövetkezményét el kell hárítani.

Tekintettel arra, hogy az ügyben meghozott eljárás megszüntetéséről szóló döntéssel lezárul a hatósági ügy, a döntés visszavonásáról való rendelkezés egyben azt is eredményezi, hogy a hatóság az eljárást oly módon folytatja, mintha az eljárás megszüntetéséről történő döntés meg sem történt volna. Az ügyintézési határidő pedig onnan folytatódik, amikor az ügyfél a hiánypótlást teljesítette.

A fellebbezés alapján az elsőfokú hatóság számára három lehetőség adott:

– amennyiben a fellebbezés alapján az elsőfokú hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja;<sup>6</sup>

– amennyiben az elsőfokú hatóság döntése nem jogszabálysértő, ám a fellebbezésben foglaltakkal egyetért – amennyiben ellenérdekű ügyfél nincs –, úgy döntését módosíthatja vagy visszavonhatja;<sup>7</sup>

– amennyiben pedig a hatóság a megtámadott döntést a fellebbezésnek megfelelően nem módosítja és nem is vonja vissza, a fellebbezést az ügy összes iratával együtt felterjeszti a jogszabályban kijelölt másodfokú hatósághoz.<sup>8</sup>

A fellebbezést rendszerint a döntést hozó szerv irányítását, felügyeletét gyakorló szerv bírálja el, a fellebbezéssel a döntés joga átszáll a másodfokú hatóságra, ezért átszármaztató, devolutív hatályú jogorvoslat. Az Ákr. 119. §-a mégis módot ad arra, hogy a döntést hozó hatóság a nála benyújtott fellebbezés alapján, saját hatáskörben orvosolja döntése hibáját. A fellebbezés átszármaztató hatálya tehát attól a feltételtől függ, hogy a döntést hozó a fellebbezés alapján él-e a módosítás, visszavonás – valamint a (3) bekezdést is figyelembe véve a kijavítás és kiegészítés – jogával. A módosításnak, visszavonásnak ezen speciális esete nem azonos a hatóságot az Ákr. 120. §-a alapján hivatalbóli eljárásként megillető módosítás, visszavonás lehetőségével. E rendelkezés célja az eljárás egyszerűsítése, amely a hatékonyság elvével is összhangban van.<sup>9</sup> Ha az elsőfokú hatóság saját hatáskörében orvosolja a döntése hibáját, akkor elkerülhetővé válik a másodfokú eljárás, az ügy pedig hamarabb zárul végleges döntéssel.

Az Ákr. 119. §-ában szabályozott módosításnak, visszavonásnak – ahogyan azt már fentebb ismertettük – két esete van. Egyrészt, az (1) bekezdés rendelkezése a hatóság jogsértésének orvoslására szolgál. A fellebbezés nyomán történő módosításnak vagy visszavonásnak másik esete arra ad módot, hogy az elsőfokú hatóság felülmérlegelje a saját

döntését, és jogsértés hiányában is éljen a módosítás vagy a visszavonás lehetőségével.

A módosításra csak két feltétel együttes fennállása esetén van lehetőség: ha a hatóság teljes mértékben helyt ad a fellebbezési kérelemben foglaltaknak és ha nincs ellenérdekű ügyfél. Ha az első fokon eljáró szerv ily módon eleget tesz a fellebbezési kérelemben foglaltaknak, nem kerül sor a fellebbezési kérelemben foglaltaknak, és így a másodfokú eljárásra sem. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az elsőfokú hatóság módosított döntésével szemben a jogorvoslati jog ismételtlen megnyílik.

Más a helyzet azonban, ha az elsőfokú hatóság csak részben ért egyet a fellebbezésben foglaltakkal. A fentiekből következően arra nincsen mód, hogy a hatóság csak részleteiben adjon helyt a fellebbezési kérelemben foglaltaknak, ahogy arra sem, hogy a fellebbezésben foglalt egyes kérelmeket a hatóság figyelembe vegyen, másokat pedig ne.

Az elsőfokú hatóság számára tehát mindössze két lehetőség adott: fellebbezésének az elsőfokú hatóság vagy teljes egészében helyt ad és döntését ennek megfelelően módosítja, javítja vagy egészíti ki, vagy pedig – eleget téve az Ákr. 119. § (3) bekezdésében előírt kötelezettségének – a döntés bárminemű módosítása nélkül a fellebbezést és az ügy összes iratát a másodfokon eljáró hatósághoz felterjeszti.

Amennyiben a módosítás jogával az elsőfokú hatóság nem él (akár azért, mert a fellebbezéssel teljes egészében nem ért egyet, illetve az abban foglaltak teljesítése nem lehetséges, akár azért, mert a fellebbezésnek csak bizonyos pontjaival ért egyet), úgy a fellebbezést azonnal, de legkésőbb a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül – az ügy összes iratával együtt – terjeszti fel a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz.<sup>10</sup> Az elsőfokú hatóság felterjesztésében a fellebbezésről kialakított álláspontjáról is nyilatkozhat, illetve az együttműködés elvéből fakadóan szükséges nyilatkoznia, konkrét jogszabályi előírás hiányában is. Nincs tehát akadálya annak, hogy az elsőfokú hatóság a felterjesztés során jelezze, hogy a fellebbezés bizonyos részeivel egyébként egyetért.

Összefoglalva megállapítható tehát, hogy az elsőfokú hatóságnak az Ákr. 119. § szerinti módosítási jogköre csak abban az esetben jöhet szóba, amennyiben a fellebbezés az Ákr. 118. §-a szerinti fellebbezési korlátozásoknak maradéktalanul megfelel, és az elsőfokú hatóság azzal teljes mértékben egyetért. Amennyiben az ilyen fellebbezéssel az elsőfokú hatóság csak részben ért egyet, úgy a döntését nem módosíthatja, hanem a fellebbezést és az ügy összes iratát az Ákr. 119. § (3) bekezdése szerint, az Ákr. 50. § (6) bekezdésében foglalt határidőn belül terjeszti fel a másodfokú hatóságnak, amely a fellebbezést az Ákr. 119. § (4)–(6) bekezdései szerint bírálja el.

\* \* \* 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. \* \* \*

6 Vö. Ákr. 119. § (1) bekezdés.

7 Vö. Ákr. 119. § (2) bekezdés.

8 Vö. Ákr. 119. § (3) bekezdés.

9 Vö. Ákr. 4. §.

10 A határidő tekintetében vö. Ákr. 50. § (6) bekezdés.

## Közéleti események

(2020. szeptember 16. – 2020. december 1.)

### Folytatódott a párbeszéd a digitális szabadság biztosítása érdekében

Tovább folytattuk a párbeszédet az állami és a piaci szereplőkkel annak érdekében, hogy ne sérülhessen a magyar állampolgárok véleménynyilvánításhoz való joga a nemzetközi tech óriások által uralt közösségi média felületeken – nyilatkozta Varga Judit igazságügyi miniszter a Digitális Szabadság Bizottság hétfői ülését követően.

A testület hétfői ülése után Varga Judit kijelentette: „Az Igazságügyi Minisztérium által létrehozott platform február óta azon dolgozik, hogy az állampolgárok jogbiztonságát és szabadságát garantálhassa a digitális térben.” A technológiai óriások hatalmas gazdasági súlya, nehezen átlátható működése és esetenként vitatható adózási gyakorlata világszerte fontos témaként szerepel a kormányzatok napirendjén, hisz a nemzeti jogalkotók és jogalkalmazók felelősséggel tartoznak az állampolgáraik jogbiztonságáért – hangsúlyozta Varga Judit.

A beérkezett állampolgári visszajelzésekből is látható, hogy az átláthatóság és a számonkérhetőség, mint demokratikus alapérték a legfontosabb kérdés jelen pillanatban az online térben – mondta a miniszter. Máshogy megfogalmazva: sokakat foglalkoztat az a kérdés, hogy milyen jogszabályok alapján, milyen jogállami garanciák mentén cenzúrázza például a Facebook a magyar állampolgárokat? Az igazságügyi miniszter hozzáfűzte: augusztusban újból levélben fordultak a Facebook regionális igazgatójához az átláthatóság és az ideológiai szemlegesség kérdéskörében, melyre várják a konkrét válaszokat, hisz ugyanazokat a jogállami garanciákat szeretnék csak viszontlátni az online térben zajló történések tekintetében, mint amit az offline világban is elvárnak egy jogállamtól.

2020. szeptember 16.

### Együttműködik a tiszta versenyért az IM és a GVH

Együttműködési megállapodást írt alá az Igazságügyi Minisztérium (IM) és a Gazdasági Versenyhivatal (GVH), a kooperáció elősegíti a két szervezet szakmai munkáját a tisztességes verseny megteremtése érdekében valamennyi gazdasági szektorra kiterjedően – közölte a versenyhatóság csütörtökön. A közlemény szerint az együttműködési megállapodás tiszteletben tartja az Országgyűlés alá tartozó GVH működésének függetlenségét, ugyanakkor keretet ad a közös munkának, amelyet a két fél a tisztességes piaci verseny feltételeinek megteremtése és társadalmi elfogadottságának növelése érdekében végez. Az együttműködés során kiemelt jelentőséget kap az utóbbi időszak egyik legaktuálisabb, a versenyhatóság által is prioritásként kezelt témaköre: a digitális gazdasággal összefüggő tapasza-

latok megosztása, amelynek egyik színtere az IM által életre hívott Digitális Szabadság Bizottság.

Az együttműködés kiter emellett a nemzetközi szervezetekben, különösen az Európai Bizottság Versenyügyi Főigazgatósága keretében folyó szakmai munkával kapcsolatos koordinációra. Mivel a versenyjog az Európai Unió egyik legfontosabb és leginkább összehangolt területe, európai ügyekért is felelős miniszterként úgy gondolom, hogy a megállapodás kiemelt jelentőséggel bír mindkét intézmény számára – mondta Varga Judit igazságügyi miniszter a közlemény szerint. A GVH és az Igazságügyi Minisztérium elkötelezett a tisztességes piaci verseny érvényesítésében. A partneri együttműködés megfelelő kereteket ad ahhoz, hogy a versenyhivatal és a minisztérium szakemberei legjobb tudásukat adva járuljanak hozzá a tisztességes piaci magatartás elterjesztésén keresztül a magyar emberek jólétéhez – idézi a közlemény Rigó Csaba Balázst, a GVH elnökét.

2020. október 12.

### Nem szabadulhatnak idő előtt a legsúlyosabb bűncselekmények elkövetői

A Kormány továbbra is az áldozatok pártján áll, az elkövetőkkel szemben – mondta sajtótájékoztatóján Völner Pál, az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára azzal kapcsolatban, hogy a parlament szigorította a feltételes szabadságra bocsátás feltételeit. Minden frakció megszavazta tegnap az Országgyűlésben a feltételes szabadságra bocsátás feltételeinek szigorítását – mondta el sajtótájékoztatóján Völner Pál, az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára. A miniszterhelyettes közölte: a legsúlyosabb, az emberi életet szándékosan támadó bűncselekmények elkövetőit – határozott ideig tartó szabadságvesztés esetén – kizárják a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből.

Azoknál a személy elleni erőszakos, hozzátartozók sérelmére elkövetett bűncselekményeknél pedig, amelyeknél nem eleve kizárt a feltételes szabadságra bocsátás, csak kivételesen lesz alkalmazható ez a kedvezmény, bírói mérlegelés alapján. A miniszterhelyettes hozzátette: ilyen esetekben is távollattartást, nyomkövető viselését, pártfogó felügyelet elrendelését írja elő a törvény. A szigorítások része, hogy ilyen jellegű ügyekben próbára bocsátás esetén is távollattartás és pártfogó felügyelet szükséges. A korábbi intézkedések részeként pedig bizonyos esetekben pedig meghosszabbodik az elévülési idő és foglalkozástól eltiltás is indokolt.

Völner Pál elmondta, hogy a törvénymódosítás a Varga Judit igazságügyi miniszter által meghirdetett áldozatsegítés évének programjába illeszkedik. A módosítás szükségességét jelzi többek között a tavaly Győrben történt súlyos bűncselekmény, amikor egy feltételes szabadságra bocsátott férfi

megölte két gyermekét – emlékeztetett az államtitkár. Erre válaszul kellett meghoznia a parlamentnek ezt a preventív intézkedést – mondta a miniszterhelyettes kitérve arra, hogy az érintett gyámhatósági szervek, a bíróság, a büntetés-végrehajtási intézetek, áldozatsegítő szervezetek együttműködését is fejlesztik egyidejűleg. A most elfogadott módosítás is alátámasztja a Kormány azon hozzáállását, amely szerint zéró toleranciát hirdetünk az erőszak ellen. A Kormány az áldozatok pártján áll a bűnözőkkel szemben – szögezte le Völner Pál.

2020. október 20.

### **A V4+ Professzori Hálózat konzervatív és nemzeti alternatíva az európai jogtudomány számára**

A V4+ Professzori Hálózat és Junior Program létrehozásáról döntött a Kormány. A kezdeményezés célja olyan szakmai közösség és tudásbázis létrehozása, amelyik képes lesz megjeleníteni a régió sajátos nézőpontját az európai jog- és államfejlődés, illetve az európai integráció meghatározó kérdéseiben – közölte az Igazságügyi Minisztérium hétfőn.

A közlemény szerint Varga Judit igazságügyi miniszter a hálózat és a program kapcsán azt hangsúlyozta, „fontos, hogy a liberális és föderalista iránnyal szemben hiteles nemzeti, konzervatív, kereszténydemokrata alternatívát tudjunk felmutatni az európai szakmai közösség számára”. A hálózatot és a programot gondozó Igazságügyi Minisztérium tudatta azt is, a szervezet nemzetközi kutatócsoportokból áll majd, amelyek képesek lesznek jelentős szakmai témákban a régió értékválasztását tükröző szempontok megjelenítésére és képviselésére. A V4+ Junior Program e hálózathoz kapcsolódva a régió országaiból származó tehetséges joghallgatók képzését támogatja PhD- és gyakornoki programmal.

A V4+ Professzori Hálózat induló kutatási témái közé tartozik a családok jogi védelme, a lelkiismereti és vallásszabadság Európában, a digitális platformok és a közösségi média hatása a véleménynyilvánítás szabadságára és a pluralizmusra, illetve az alapjogok értelmezése és érvényesítése Európában – tették hozzá. „A jogállamiság körüli fogalmi zűrzavar is mutatja, hogy az európai jogfejlődést övező vitákban egyelőre nehezen hallható meg a közép-európai régió hangja. Ezen változtathat a regionális összefogás, ha markánsan meg tudja jeleníteni értékeinket és világnézetünket” – emelte ki Varga Judit. „A kutatói hálózat a régió közös értékeire és tapasztalataira építve segítséget nyújt majd a kormányok számára jogalkotási projektekben, valamint az Európai Unió jogát érintő értelmezési kérdésekben és jogvitákban. Emellett összehasonlító jogi kutatást is végez” – fejtette ki a tárcavezető.

2020. október 27.

### **Egyszerűbbé és rugalmasabbá válnak a szabályok a polgári perekben**

Egyszerűsödik a perújítás, csökken az állampolgárokra nehezedő adminisztrációs teher és újabb intézkedéseket

vezetnek be a kiskorúak védelme érdekében – jelentette be Völner Pál, igazságügyi államtitkár, a polgári perrendtartás tervezett módosítása kapcsán.

Több mint két év telt el a korábbi, 1952-es törvényt felváltó új polgári perrendtartás hatálybalépése óta, a különböző hivatásrendek javaslatai alapján pedig most tovább finomítják a polgári perekre vonatkozó szabályokat – mondta el sajtótájékoztatóján Völner Pál, az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára. A miniszterhelyettes emlékeztetett arra, hogy a bírósági ítéletek minősége mellett nagyon fontos szempont az eljárások időtartama is. Az elmúlt években a büntetőeljárás törvényt és a polgári perrendtartást is módosították, amelynek eredményeképpen felgyorsultak az eljárások – húzta alá Völner. Az államtitkár tájékoztatása szerint a mostani változtatásokkal egyszerűsödik a perindítás, csökken a keresetlevél tartalmi elemeinek száma és egyszerűsödnek az egyes elemekre vonatkozó előírások. A javaslat alapján kötelezővé válik a hiánypótlási felhívás kiadása, e nélkül nem lehet majd keresetet elutasítani. Ráadásul a felhívásban valamennyi hiányosságot fel kell tüntetni.

A módosítás értelmében kevesebb mellékletet kell majd benyújtani, egyszerűsödik az alperesi ellenkérelem tartalma és csökken az állampolgárokra nehezedő adminisztrációs teher – hangsúlyozta a miniszterhelyettes, példaként említve, hogy nem kérhető majd a felektől olyan adat, amelyet közhiteles nyilvántartás is tartalmaz. A jogi képviselő nélküli ügyfelek számára nem lesz kötelező a formanyomtatvány használata és a bíróság a hiánypótlásra történő felhívás helyett elrendelheti majd a fél személyes meghallgatását – folytatta az államtitkár. A kiskorúak védelmét szolgáló intézkedéseket is átvezetik a jelenlegi módosításba, kizárják a magánszakértők bevonását és jelzési kötelezettséget írnak elő a bíróságok számára a gyermek veszélyeztettségének, bántalmazásának vagy elhanyagolásának észlelése esetén. Tovább finomítjuk tehát a rendelkezéseket, az eredeti cél fenntartása mellett, amelynek lényege, hogy az eljárások belátható időn belül lezáródjanak – hangsúlyozta Völner Pál.

2020. október 29.

### **A magyar igazságszolgáltatási rendszer hatékonysága megfelel az európai elitének**

A magyar igazságszolgáltatási rendszer hatékonysága megfelel az európai elitének – közölte Varga Judit igazságügyi miniszter Facebook-oldalán hétfőn. Ha kedvenc sporteseményüket valós időben követhetik az állampolgárok, elvárhatják, hogy valós idejű információk is legyenek a bírósági ügyeik státuszáról, illetve hogy keresetet is be tudjanak online nyújtani. Ha videóhívással kapcsolatba léphetnek szeretteikkel, akkor elvárhatják azt is, hogy ne kelljen átutazniuk az ország másik felébe egy tanúvallomásért – írta a miniszter.

Magyarország komoly lépéseket tett az igazságszolgáltatás digitalizációjában. Ma már a polgári és kereskedelmi ügyek, valamint a fizetésektelenségi eljárások több mint felét online kezdeményezik – közölte Facebook-oldalán Varga

Judit abból az alkalomból, hogy erről beszélt hétfőn az Európa Tanács igazságügyi minisztereinek online konferenciáján.

2020. november 9.

### A Kormány benyújtotta a családok védelmét szolgáló alaptörvény-módosítást

A Kormány kedden benyújtotta az alaptörvény módosítására vonatkozó javaslatát, amely a magyar családok erősebb védelmét, a gyermekek biztonságát hivatott szolgálni – közölte Varga Judit igazságügyi miniszter.

Az alaptörvény eddig is kifejezetten a gyermekek jogaként rögzítette a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. A módosítás biztosítja minden gyermek számára a Magyarország keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést, és garantálja a gyermek születési nemének megfelelő háborítatlan fejlődését – tudatta. Az alaptörvény-módosítás emellett meghatározza a közpénz fogalmát annak érdekében, hogy az alkotmányos szerveknél egységes gyakorlat alakulhasson ki. A javaslat világosan, az állami működés egészét átfogóan definiálja a közpénz fogalmát, mely az átlátható közpénz-felhasználás garanciája – tette hozzá.

A közfeladatot ellátó, közérdekű vagyonkezelő alapítványok egyebek között a megújuló felsőoktatás és a tehetség-gondozás sarokkövei, ezért az alkotmányozó kifejezésre juttatja a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány kiemelkedő társadalmi értékteremtő szerepét és garantálja a hosszú távú stabil működésüket – közölte. Az alaptörvény módosítása megújítja a különleges jogrendre vonatkozó részt Magyarország fokozottabb biztonsága érdekében, növelve a változó jövőbeli kihívások kapcsán indokolt kormányzati reakcióképességet. A rendkívüli jogrendre vonatkozó javaslat elfogadása esetén a jogbiztonság érdekében 2023. július 1-jével lép hatályba, tehát a Kormány jelenlegi felhatalmazását semmilyen formában nem érinti – közölte a miniszter.

2020. november 11.

### A védekezés legfontosabb aspektusát jelentik a korlátozó intézkedések

A védekezés legfontosabb aspektusát jelentik a korlátozó intézkedések, rendelkezésre áll minden védőfelszerelés, de az egészségügyet nem lehet túlterhelni, az ott dolgozókat kímélnünk kell, ők vannak most a frontvonalban – mondta az igazságügyi miniszter a Kossuth Rádió Jó reggelt, Magyarország! című műsorában szerdán.

Varga Judit szerint a korlátozó intézkedésekkel lassítani lehet a járvány terjedését annak érdekében, hogy ne terheljék túl az egészségügyi rendszer kapacitásait, főleg a humán-erőkapacitásokat. A veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggésben azt mondta: természetes dolog kellene, hogy legyen, hogy egy veszélyhelyzetben az ellenzék támogatja

a nemzeti erőfeszítéseket, ennek most azért van hírértéke, mert „van egy nagyon rossz tavaszi tapasztalat”. A miniszter úgy véli, a természetes az, ha veszélyhelyzetben mindenki összefog, félreteszi a napi politikai vitákat és arra koncentrálna, hogy az emberek élete, egészsége ne legyen veszélyben.

Varga Judit megköszönte az ellenzék képviselőinek, hogy a veszélyhelyzet 90 napos hosszabbítását ezúttal támogatták, és a tavasszal ellentétben ezúttal „felismerték végre a történelmi pillanatot”. Egyúttal azt kérte tőlük, hogy legyenek türelmesek, és rosszhiszemű kommunikációval, álhírekkel ne gyengítsék és ne támadják a védekezési intézkedéseket. Az állampolgároknak most nagyon sok korlátozó intézkedést kell elviselniük, és a legfontosabb, hogy mindenki a védekezésre tudjon koncentrálni – szögezte le. Varga Judit szerint szükség van arra, hogy mindenki fegyelmezett legyen, ebben pedig nagy politikai felelőssége van az ellenzéknek is.

Kitért arra is, hogy felállt újra a rendkívüli jogrendi akciócsoport, amely a tavasz folyamán egy nagyon jól bevált munkamódszerrel tudott dolgozni, rendszeresen fogadták a társadalom, szervezetek visszajelzéseit. Az alaptörvény frissen kezdeményezett módosításáról azt mondta: annak preambulumára rögzíti, hogy a családok legmagasabb szintű védelmét kell biztosítani. „Olyan időket élünk meg, ahol ez az alaptörvényi védelem további megerősítésre szorul” – fogalmazott, és előrevetítette: alacsonyabb rendű jogszabályokban is leképezik ezt. Felhívta a figyelmet arra, hogy tárcája hatáskörébe tartozik a folyamatos „hatályosulási vizsgálat”, ennek során jutottak arra, hogy szükséges a módosítás. A keresztény kultúrával kapcsolatos passzussal összefüggésben azt hangsúlyozta: a kultúrán van a hangsúly, ez azt a kulturális, történelmi hagyományrendszert, identitást takarja, amire Európa is épült. Ennek deklarálása szükségessé vált a mai világban – mondta Varga Judit.

2020. november 11.

### Az Országgyűlésben sem áll le a munka

Harmincnégy törvényjavaslattal és az alaptörvény-módosítással foglalkozik az Országgyűlés a következő időszakban. „Mert ha az ország is dolgozik, az Országgyűlésnek is dolgoznia kell” – írta Varga Judit igazságügyi miniszter a Facebook-oldalán szerdán.

Közölte: „tavasszal azzal vádoltak minket, hogy beszüntettük a parlament munkáját. Ez egy kamuhír volt. A parlament, a kormánypártok és az ellenzék akkor is dolgozott, mint ahogy most is dolgozni fog az országot érintő legfontosabb ügyeken”. Varga Judit a legfontosabb témák között említette a „kamupártok” elleni fellépést a választási törvény módosításával, ami megítélése szerint „minden tisztességes politikus érdeke”. Fontos téma lesz továbbá a családok védelméről szóló alaptörvény-módosítás, amely „az édesanyák, édesapák és a gyermekek érdekeinek a védelméről és képviseléről szól” – tette hozzá.

A miniszter felsorolásában szerepel az „egyetemek védelmére születő alaptörvény-módosítás, amely biztosítja a felsőoktatás autonómiáját és függetlenségét, hogy politikától, kormányoktól és külső befolyástól mentesen tudják végezni a munkájukat”. Említi végül az átláthatósági záradékot, amely

– mint írta – biztosítja, hogy a közpénzek felhasználásának lehetőségei „mindenki számára egyértelműek legyenek”. „A munka az Országgyűlésben sem áll le, ahogy az országnak is működnie kell” – zárta bejegyzését Varga Judit.

2020. november 11.

## Jogállamisági kérdésekben elfogadhatatlan a kettős mérce

„Jogállamisági kérdésekben elfogadhatatlan a kettős mérce” – hangsúlyozta Varga Judit igazságügyi miniszter az Európai Unió Tanácsának keddi ülésén. A tanács az Európa-ügyi miniszterek részvételével Belgium, Bulgária, Csehország, Dánia és Észtország jogállamisági helyzetét vitatta meg. Az igazságügyi miniszter felszólalásában rámutatott, hogy az Európai Bizottság a kormányzat által kinevezett belga vagy dán médiahatóságok függetlenségével kapcsolatban más standardokat alkalmaz, mint az Országgyűlés által minősített többséggel választott magyar médiatanács esetében.

A bizottság jogállamisági jelentése a Médiapluralizmus Monitor értékelését is csak Magyarország esetében tartotta fontosnak idézni, a belga és dán médiakoncentrációval kapcsolatos aggályokról mélyen hallgat – mondta. Belgiumban és Dániában az igazságügyi miniszter egyedi ügyekben is utasíthatja az ügyészséget. „Milyen esetekben lehet helyénvaló az, hogy a végrehajtó hatalom konkrét ügyekben utasítja az ügyészséget?” – tette fel a kérdést a meghallgatáson Varga Judit. Az igazságügyi miniszter felhívta a figyelmet arra is, hogy Dániában egyáltalán nem működik bírákból álló és bírák által választott független testület, amely közreműködhetne a bírókiválasztásban és a bíróságok igazgatásában. A bizottság jogállamisági jelentése ezt nem tartotta aggályosnak, Magyarország esetében viszont hosszasan kritizálta a végrehajtó hatalomtól független Országos Bírói Tanács jogosítványainak vélt hiányosságait – mondta.

Magyarország kész megosztani tapasztalatait az alkotmányosan független ügyészség vagy a független és választott bírói testületek részvételével működő bírósági igazgatás körében. „Kérdéseimre és felvetéseimre azonban Belgium és Dánia képviselőitől hártó vagy egyszerűen valótlán válaszokat kaptam” – értékelte a meghallgatást Varga Judit. Az igazságügyi miniszter szerint nemcsak a bizottság alkalmaz kettős mércét, a jogállamiság barátai is más mércével mérik magukat, mint Magyarországot: „Csak akkor érdekes számukra a jogállamiság, ha azt politikai és ideológiai zsarolásra tudják felhasználni.”

2020. november 17.

## A brit kilépéssel a közép-európai térség EU-n belüli szerepe erősödik

Steiner Attila bemutatkozó látogatáson fogadta Paul Fox, újonnan kinevezett budapesti brit nagykövetet. Paul Fox már a találkozó elején rögzítette, hogy az Egyesült Királyság számára a Brexit ellenére is fontos a bilaterális, így a Magyar-

országgal fennálló kapcsolatok erősítése. „Országaink mind a védelempolitika, mind az energiapolitika terén hasonló nézeteket vallanak, teret engedve a további együttműködésnek” – fejtette ki a nagykövet. Hazánk elkötelezett a fenntartható energiapolitika kialakításában, Magyarország ezért is fogadta el és ratifikálta első között a Párizsi Megállapodást. „A klímapolitika területén Magyarország jó lehetőségekkel bír, a nukleáris és megújuló energiák kombinációja pedig egy kiszámítható pályát vetít előre, amely biztos talajt jelent esetleges együttműködések tekintetében is” – reagált Steiner Attila európai uniós ügyekért felelős államtitkár.

A brit kilépést követő, Unión belüli erőviszonyok alakulását tekintve Paul Fox úgy nyilatkozott, hogy a közép-európai térség EU-n belüli szerepe erősödik, s bizonyos szempontból Magyarország átveheti az Egyesült Királyság korábbi szerepét. „Bár gazdasági méreteinket tekintve nem pótolhatjuk az Egyesült Királyságot, a britekhez hasonlóan azon országok közé tartozunk, melyek a tagállami hatásköröket megőrizni kívánó törekvéseket támogatja az uniós intézményi hatáskörbővítésekkel szemben” – reflektált Steiner Attila. A brit kilépést követően az Egyesült Királyság számára a régióval, különösen a V4-ekkel való együttműködés is prioritássá válik, így további folyamatos egyeztetések várhatók.

2020. november 17.

## Erősebb alkotmányos garanciákkal körülbástyázott intézményhez kerülnek az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos ügyek

A jelenleginél erősebb alkotmányos garanciákkal körülbástyázott intézményhez kerül az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos panaszok elbírálása – hangsúlyozta az igazságügyi miniszter pénteken a Facebook-oldalán.

Varga Judit azt írta: Dunja Mijatovic, az Európa Tanács emberi jogi biztosja „politikai szempontok” által vezérelve üzent a sajtón keresztül. A miniszter erre reagálva elsőként kiemelte, hogy az Országgyűlés és a parlamenti képviselők végzik a munkájukat, a jogszabálytervezetekkel kapcsolatosan érdemi viták zajlanak.

Emellett Varga Judit kifejtette: a megfogalmazott vádakkal szemben az Egyenlő Bánásmód Hatóságot (EBH) teljes jogkörével venné át az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. A jogvédelem szintje egyáltalán nem csökken, például ezután is bírságható lenne az a szerv, amelyik megsértette az egyenlő bánásmód követelményét. „Az intézményi megoldások kiválasztása minden állam szuverén joga, ennek minősítése nem tartozik az emberi jogi biztos feladatkörébe” – szögezte le Varga Judit. A miniszter arra is felhívta a figyelmet, hogy az Alapvető Jogok Biztosja, az EBH-val ellentétben, az alaptörvényben nevesített alkotmányos intézmény. Az alapvető jogok biztosát az Országgyűlés választja. Az egyenlő bánásmód hatékony érvényesítésével kapcsolatos uniós kötelezettségeinknek az új intézményi megoldás maradéktalanul megfelel – tette hozzá. Mindezek nyomán Varga Judit arra kérte az Európa Tanács emberi jogi biztosát, hogy a tények alapján informálódjon, ne pedig valótlán információkra támaszkodva nyilvánítson sommás véleményt.

2020. november 20.

## Az uniós menekültügyi reformját külső határaink teljes körű védelmére kell alapoznunk

Steiner Attila államtitkár Erik Vilstrup Lorenzen, dán nagykövetet fogadta a dán–magyar diplomáciai kapcsolatok felvételének 100. évfordulója alkalmából, s megvitatták az uniós új Migrációs és Menekültügyi Paktum részleteit. „Dánia és Magyarország azonos oldalon helyezkedik el az új Migrációs és Menekültügyi Paktumra vonatkozó elképzelések tekintetében. Országaink számára kiemelt jelentőséggel bír a külső határok védelme, e nélkül ugyanis elképzelhetetlen egy, a gyakorlatban is működőképes uniós menekültügyi rendszer” – mondta el Steiner Attila.

„Fontosnak tartjuk, hogy mindannyian megfogalmazzuk az új migrációs csomaggal kapcsolatban felmerült aggályainkat, hiszen a kötelező és automatikus relokációs mechanizmus bevezetését hazánk és Dánia mellett a visegrádi országok, Ausztria, a balti államok egy része és a jelek szerint Szlovénia is határozottan ellenzi” – tette hozzá az államtitkár. „Láthatóan a német elnökség rendkívül ambiciózus a csomaggal való előrehaladást illetően, miközben egy különösen érzékeny és komplex témáról van szó” – fűzte hozzá Erik Vilstrup Lorenzen, s javasolta a folyamatos egyeztetést a kérdésben.

2020. november 24.

## Varga Judit a spanyol Európa-ügyi államtitkárral tárgyalt

Az Európai Unió hétéves keret költségvetéséről is tárgyalt Varga Judit kedden az Igazságügyi Minisztériumban Juan González-Barba Pera spanyol Európa-ügyi államtitkárral. Az igazságügyi miniszter a Facebook-oldalán azt írta: az uniós többéves pénzügyi keretéről, a helyreállítási alapról, az Európai Unió jövőjéről, valamint az EU-ra nehezedő migrációs nyomásról egyeztettek.

Varga Judit szerint elengedhetetlen elindítani az Európai Unió jövőjéről szóló konferenciasorozatot. „A magyar álláspont az, hogy a jövőben a nemzeti parlamenteknek kellő szerepet kell kapniuk, a szuverenitás elvét tiszteletben kell tartani, és absztrakt ideológiai viták helyett konkrét megoldások kidolgozását kell előtérbe helyezni, amelyek segítik az emberek életét” – fogalmazott a tárcavezető. Ezért fontos, hogy a pénzügyi forrásokhoz mielőbb hozzáférjenek azok a tagállamok, amelyeknek „igazán nagy szükségük” van rá – tette hozzá.

2020. november 24.

## Két új áldozatsegítő központ kezd meg működését

A meglévő négy mellett decembertől két új áldozatsegítő központ kezd meg működését: a szegedi és a kecskeméti – jelentette be az igazságügyi miniszter szerdán a Facebookon az ENSZ Nők elleni erőszak megszüntetésének világnapja alkalmából.

Varga Judit azt írta, az Igazságügyi Minisztérium részéről az év elején meghirdetett Áldozatsegítés éve-program

keretében, idén megduplázták a hazai áldozatsegítő kapacitást. November 1-jéig 9693 hívást fogadtak az áldozatsegítő vonalon, és az áldozatsegítő központokat 1723 bajba jutott kereste meg személyesen, míg a kormányhivatalok áldozatsegítő szolgálatát 1042 ügyfél vette igénybe szerdáig.

A miniszter közölte azt is, ha valaki a vírushelyzetben vagy más okok miatt nem tudja vagy nem akarja személyesen felkeresni a központot, hívja a hét minden napján, a nap 24 órájában ingyenesen elérhető áldozatsegítő vonalat a 06 (80) 225-225-ös telefonszámon, ahol a munkatársak készséggel nyújtanak segítséget. További információt a vansegitseg.hu honlapon lehet találni – fűzte hozzá. Az áldozatsegítés hazai rendszerének és szolgáltatásainak bővítése és fejlesztése ezután sem áll meg. Vigyázzunk egymásra! – zárta a bejegyzést Varga Judit.

2020. november 25.

## Zöld átmenet visszaüthet, törekedjünk az egyensúlyra

Steiner Attila európai uniós ügyekért felelős államtitkár bemutatkozó látogatáson fogadta Trine Skymoent, Norvégia magyar nagykövetét, aki szeptember elsején kezdte meg mandátumát. Trine Skymoent a találkozó során elmondta, hogy Norvégia kiemelten foglalkozik a környezetvédelemmel. „Bár nem vagyunk az Európai Unió tagjai, az Európai Unió Zöld Megállapodásához mi is csatlakozni kívánunk, hiszen számunkra az olaj- és gázexport mellett a zöld energiára történő átállás is jelentőséggel bír” – tette hozzá a norvég nagykövet. „Az Európai Unió környezetvédelmi szakpolitikáinak mind hatékonyabb működése érdekében Norvégia 2.8 milliárd euróval járul hozzá az európai szolidaritáshoz és kohézióhoz az EGT és a Norvég Alapok keretében, megerősítve az EU közép- és dél-európai beruházásait” – tájékoztatott Trine Skymoent.

Az államtitkár hangsúlyozta: „Magyarország felelősségteljesen teszi meg klímasemlegességi vállalásait, hiszen azon kevés tagállam közé tartozik, amelyek ezt a célt törvénybe is iktatták, azonban a háztartások árérzékenységét is szem előtt kell tartanunk, ezért el kell kerülni, hogy a zöld átmenet a háztartási energiaárak jelentős növekedéséhez vezessen.”

2020. november 25.

## A parlament előtt a börtönkártalanítással összefüggő új szabályozás tervezete

Az Igazságügyi Minisztérium benyújtotta a börtönzsúfoltság miatti kártalanítási eljárással összefüggő visszaélések megszüntetéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló javaslatot – közölte a tárca parlamenti államtitkára szerdán. Völner Pál hangsúlyozta: a Kormány célja, hogy megállítsa „a többmilliárdos iparágga változott börtönbizniszt” az eddigi szabályozás reformjával, emellett a bűncselekmények áldozatainak segítését, igényeik érvényesítését helyezi a központba.

Az államtitkár elmondta: a 2017-ben bevezetett kártalanítási rendszerről kiderült, hogy nem biztosítja az eredeti jogalkotói szándékot, mert miközben a közvéleményt súlyosan felháborító bűncselekmények miatt elítéltek az elhelyezésük miatt jelentős összegű kártérítéshez jutottak, a bűncselekmények áldozatait alig sikerült kompenzálni. „Nyilvánvalóvá vált, hogy egy visszaélésszerű, többmilliárdos iparágga változott börtönbiznisz alakult ki, az elítéltek és ügyvédjeik üzletet csinálnak a kártérítésekből az elmúlt három évben több mint tízmilliárd forintot pereltek ki az államtól a rossz fogva tartási körülményekre hivatkozva. Ezért az Országgyűlés, a Kormány javaslatára az év elején megálljt parancsolt a börtönbiznisznek: március 7-től azonnali hatállyal felfüggesztette a kártalanítási eljárásokban megítélt pénzüsszegek kifizetését és egyben új szabályozás megalkotását írta elő” – tette hozzá.

Mint mondta, a gyakorlati tapasztalatok alapján az intézmény hatékony, jogalkotói szándékának megfelelő működéséért szükségessé vált olyan új szabályozás kidolgozása, amely amellet, hogy megfelelő lehetőséget ad az áldozati igények érvényesítésére, egyben biztosítja az elítéltekkel szembeni egyéb követelések kifizetésének lehetőségét is. Az indítvány ugyanakkor megtartja azt a már korábban bevezetett szabályozást, hogy a kártalanítási összegeket csak az elítélteknek folyósíthatják – hangsúlyozta az államtitkár. Elmondta azt is, hogy a javaslat mindezek mellett átfogó módon kívánja fejleszteni az áldozatok jogérvényesítésének lehetőségét, így például eltörli a rászorultsági feltétel vizsgálatát és kitolja a sértetti ígervényérvényesítés határidejét.

Völner Pál kitért arra: a Kormány célja nem a tüneti kezelés, ezért a börtönszűfoltosság enyhítéséért már az elmúlt években is folyamatosan javultak a fogvatartottak elhelyezési körülményei, ebben az évben pedig jelentősen növelték a férőhelyek számát a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetekben. Az új épületszárnyak építésével csaknem háromezer új férőhely létesült, a telítettség így 96 százalékosra csökkent – mondta. A magyar Kormány továbbra is elkötelezett a mellett, hogy zéró toleranciát hirdet a bűnözőkkel szemben, és az áldozatok oldalán áll – emelte ki az államtitkár.

2020. november 25.

### Együttműködés az áldozatsegítési rendszer hatékonyságának növeléséért

A hazai áldozatsegítési rendszer hatékonyságának növelését szolgáló együttműködési megállapodást kötött az Igazságügyi Minisztérium és a Nemzeti Büntetőeljárásügyi Tanács. A kontraktust Hajas Barnabás igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkár, valamint Hatala József, a Nemzeti Büntetőeljárásügyi Tanács elnöke írták alá 2020. november 26-án, Budapesten.

A megállapodás célja, hogy a felek szorosabban fűzzék szervezeteik kapcsolatát az áldozati jogok szélesebb körű érvényesülése, a bűnisméltés megelőzése, valamint az áldozatsegítés hatékonyabb megvalósítása érdekében. Az együttműködési megállapodás szerint a felek az áldozatsegítési és pártfogó

felügyelői tevékenységgel összefüggő feladataik eredményes megvalósítása, a bűncselekmények áldozatainak okozott társadalmi, erkölcsi, anyagi és érzelmi sérelem enyhítésének fokozottabb elősegítése, valamint az elkövetők sikeres reintegrációja és a bűnisméltés megakadályozása érdekében rögzítik a közös szakmai munka kereteit, és meghatározzák a szakmai együttműködésük elmélyítését elősegítő rendelkezéseket.

A megállapodás értelmében a felek vállalják, hogy kölcsönösen tájékoztatják egymást az előttük ismert tapasztalatokról, és jó gyakorlatokról, valamint különösen a fiatalok és a fiatal felnőttek újabb bűnelkövetésének a megelőzése érdekében támogatják közös bűnmegelőzési programok szervezését a veszélyeztetett célcsoportok számára.

2020. november 27.

### Varga Juditnak ítelték oda idén a lengyel Custos Virtutum-díjat

Varga Judit igazságügyi minisztert tüntették ki vasárnap Az értékek megőrzője (Custos Virtutum) nevű, a varsói Waclaw Felczak Lengyel–Magyar Együttműködési Intézet által adományozott díjjal, az ünnepségen kiemelték a politikus kiállítását a közép-európai értékekért. A koronavírus-járvány miatt vegyes, részben online formában rendezett ünnepi gálán jelen volt Piotr Glinski lengyel kormányfőhelyettes, örökségvédelmi, kulturális és sportügyi miniszter. A köszöntőbeszédben kiemelték: Varga Judit hangja az utóbbi időben meghatározóvá vált a visegrádi csoport problémaköre, elsősorban a jogállamisággal, a szülők és gyermekek jogaival kapcsolatos jogalkotás terén. Aláhúzták: a nemzeti szuverenitás jegyében folytatott politika híveként, Varga Judit „sosem tévesztette szem elől Lengyelországot és a lengyel–magyar barátságot”.

Varga Judit felszólalásában hangsúlyozta: Waclaw Felczak történészprofesszor, második világháborús futár a magyarok számára az a példakép, aki a 20. század viszontagságos történelmének kihívásaira „egyszerre adott bátor, emberséges és példaeértékű választ”. A lengyel–magyar barátságban ez a „legendás apostola” egyben közép-európai polgár is volt, aki szembeállt mind a fasiszta és a kommunista rendszerekkel. „Még halálában is a magyar történelemre emlékeztet minket” – utalt a miniszter arra, hogy a Waclaw Felczak 1993. október 23-án hunyt el, az 1956-os forradalom és szabadságharc emléknapján. A politikus kijelentette: hiszi, hogy a díj elismerése mindannak, ami az ezeréves barátság során közös a lengyelekben és a magyarokban, annak, amiben „mindannyian hiszünk, egy szuverén nemzetekre épülő, sokszínű és erős Európában, ahol a társadalom alapja a család, a kereszténység és a konzervatív értékek”. Az online bejelentkező Varga Judit nevében a díjat Kovács Orsolya Zsuzsanna varsói magyar nagykövet vette át. A DoRzeczy lengyel konzervatív hetilap védnökségével a Custos Virtutum-elismerést a Felczak intézet tanácsa idén második alkalommal ítélte oda, a tavalyi kitüntetett Marek Jedraszewski krakkói érsek volt.

2020. november 30.

\*\*\* A Közéleti hírek rovat zárása: 2020. december 1. \*\*\*



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

***(2020. szeptember 16. – 2020. december 1.)***

### **KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK**

- **2020. évi XCVII. törvény** az Európai Gazdasági Közösség és a San Marino Köztársaság közötti együttműködésről és vámunióról szóló megállapodás és az Európai Gazdasági Közösség és a San Marino Köztársaság közötti együttműködésről és vámunióról szóló megállapodáshoz csatolt jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2020. évi XCVIII. törvény** a Nemzetközi Hűtéstechikai Intézetről szóló, Párizsban, 1954. december 1. napján kelt nemzetközi egyezmény felmondásáról
- **2020. évi C. törvény** az egészségügyi szolgálati jogviszonyról
- **2020. évi CI. törvény** a Magyarország Kormánya és a Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ közötti Székhely-megállapodás megszüntetéséről
- **2020. évi CII. törvény** a Magyar Köztársaság és a Lett Köztársaság között a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról a jövedelem- és a vagyoadók területén, Rigában, 2004. május 14-én aláírt Egyezmény módosításáról szóló jegyzékváltás kihirdetéséről
- **2020. évi CIII. törvény** a Magyar Köztársaság és a Pakisztáni Iszlám Köztársaság között a kettős adóztatás elkerülésére a jövedelemadók területén Islamabadban, 1992. február 24. napján aláírt Egyezmény módosításáról szóló Jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2020. évi CIV. törvény** a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes szabályok megállapításáról és a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról
- **2020. évi CV. törvény** az egyrészlől az Európai Közösségek és azok tagállamai, és másrészlől a Marokkói Királyság közötti társulás létrehozásáról szóló Euro-Mediterrán Megállapodás, továbbá a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásának figyelembevétele céljából az egyrészlől az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészlől a Marokkói Királyság közötti társulás létrehozásáról szóló euro-mediterrán megállapodásról szóló jegyzőkönyv, valamint az egyrészlől az Európai Közösségek és tagállamaik, másrészlől a Marokkói Királyság közötti társulást létrehozó Euromediterrán megállapodás jegyzőkönyvének aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról a Bolgár Köztársaság és Románia Európai Unióhoz történő csatlakozásának figyelembevétele céljából készült jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2020. évi CVI. törvény** egyes vagyonkezelő alapítványokról és az azoknak történő vagyonjuttatásról
- **2020. évi CVII. törvény** az egyes kiemelt társadalmi csoportok, valamint pénzügyi nehézséggel küzdő vállalkozások helyzetének stabilizálását szolgáló átmeneti intézkedésekről
- **2020. évi CIX. törvény** a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről
- **2020. évi CX. törvény** a pénzügyi közvetítőrendszer egyes elemeit érintő törvények jogharmonizációs célú módosításáról
- **2020. évi CXII. törvény** a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény és a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2019. évi LXVI. törvény módosításáról
- **2020. évi CXIII. törvény** egyes energetikai tárgyú törvények módosításáról
- **2020. évi CXIV. törvény** az Eötvös Loránd Kutatási Hálózathoz foglalkoztatottak jogállásváltozásához szükséges egyes törvények módosításáról

- **2020. évi CXV. törvény** az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény, valamint az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény módosításáról
- **2020. évi CXVI. törvény** a Magyarország és a Kirgiz Köztársaság között a jövedelemadók területén a kettős adóztatás elkerüléséről és az adókijátszás és adóelkerülés megakadályozásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2020. évi CXVII. törvény** a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény végrehajtásáról
- **2020. évi CXVIII. törvény** egyes adótörvények módosításáról
- **2020. évi CXIX. törvény** a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény módosításáról
- **2020. évi CXX. törvény** az ingatlanok közműcsatlakozásának elősegítése érdekében egyes törvények módosításáról
- **2020. évi CXXI. törvény** egyes törvényeknek nyilvántartásokkal és elektronikus ügyintézással összefüggő módosításáról
- **2020. évi CXXII. törvény** egyes állami tulajdonú vagyontárgyak ingyenes tulajdonba adásáról, valamint az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény módosításáról
- **2020. évi CXXIII. törvény** a családi gazdaságokról

### **VESZÉLYHELYZETI KORMÁNYRENDELETEK**

- **453/2020. (X. 9.) Korm. rendelet** egyes járványügyi intézkedésekről
- **478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet kihirdetéséről
- **479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről
- **483/2020. (XI. 5.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idejére eső időközi választásokra vonatkozó átmeneti rendelkezésekről
- **484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről
- **485/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről
- **486/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet ideje alatt az egészségügyi dolgozók és a koronavírus világjárvány elleni védekezésben közreműködő orvos-, egészségügyi tudományi képzésben részt vevő hallgatók közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményéről
- **487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról
- **488/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet** a biztonságos veszélyhelyzeti gyógyszerellátáshoz szükséges egyes intézkedésekről
- **489/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet** a pedagógus-továbbképzés veszélyhelyzeti szabályairól
- **498/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet** egyes, a veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó gazdasági szabályokról
- **499/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet során a Magyar Honvédség által a kórházakban ellátott feladatokról
- **500/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején az okmányokra, továbbá az ügyintézésre vonatkozó egyes szabályok megállapításáról
- **501/2020. (XI. 14.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet ideje alatt a digitális oktatással érintett családokat segítő intézkedésekről
- **502/2020. (XI. 16.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozó eltérő rendelkezések újbóli bevezetéséről
- **505/2020. (XI. 17.) Korm. rendelet** a 2020. november 4-én kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról
- **507/2020. (XI. 17.) Korm. rendelet** az állami fenntartású, egészségügyi szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatók irányításának a veszélyhelyzetben alkalmazandó szabályairól

- **509/2020. (XI. 19.) Korm. rendelet** az egészségügyi és az egészségügyben dolgozók, a nevelési, oktatási intézményekben nevelési, oktatási tevékenységet végző dolgozók, a szociális intézményekben dolgozók, valamint a bölcsődei ellátásban dolgozók SARS-CoV-2 koronavírus kimutatására alkalmas rendszeres vizsgálatáról és az egészségügyi ellátással összefüggő egyes kérdésekről
- **510/2020. (XI. 19.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet módosításáról
- **512/2020. (XI. 21.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején a parkolást könnyítő intézkedésekről
- **513/2020. (XI. 23.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet módosításáról
- **517/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet** az Országos Kórházi Főigazgatóságról szóló 506/2020. (XI. 17.) Korm. rendeletről eltérő, veszélyhelyzet idején alkalmazandó szabályokról
- **519/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet** a határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló 407/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet módosításáról
- **520/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendeletnek a maszkviseléssel összefüggő módosításáról
- **521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésről
- **522/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején a felsőoktatást érintő egyes szabályokról
- **523/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet** a szálláshely-szolgáltatók meghiúsuló foglalásaiból eredő bevételkiesés részleges megtérítéséről
- **524/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet** az orvos- és egészségtudományi felsőoktatási intézmények irányító megyei intézményi feladatokat is ellátó klinikai központjainak irányítására a veszélyhelyzet idején alkalmazandó szabályokról
- **525/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet** az orvos- és egészségtudományi felsőoktatási intézmények irányító megyei intézményi feladatokat el nem látó klinikai központjainak irányítására a veszélyhelyzet idején alkalmazandó szabályokról
- **528/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet** az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény végrehajtásáról
- **529/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet** egyes kormányrendeleteknek az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény végrehajtásához kapcsolódó módosításáról
- **530/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet** az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről
- **531/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet ideje alatt a bírósági és ügyészségi szervezeti és jogállási törvények egyes rendelkezéseinek eltérő alkalmazásáról
- **532/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet** a veszélyhelyzet idején alkalmazandó gazdaságvédelmi intézkedésről

#### **IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI RENDELETEK**

- A tárgybeli időszakban nem jelent meg miniszteri rendelet.

\* \* \* A rovat zárása: 2020. december 1. \* \* \*









