PhD Tanulmányok 15.

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi
Karának Doktori Iskolája

PHD TANULMÁNYOK 15.

Szerkesztő:

DR. KŐHALMI LÁSZLÓ
egyetemi tanár

Pécs 2021

Kiadja a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
7622 Pécs, 48-as tér 1.

Felelős kiadó:
DR. FÁBIÁN ADRIÁN
egyetemi tanár, dékán

Lektor:
DR. TÓTH DÁVID
adjunktus

Szerkesztőbizottság elnöke:
DR. KECSKÉS LÁSZLÓ
egyetemi tanár, akadémikus, iskolavezető (PTE Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola)

Tagjai:
DR. FÁBIÁN GYULA
egyetemi docens (Babeș–Bolyai Tudományegyetem)
DR. TORMA ANDRÁS
egyetemi tanár (Miskolci Egyetem)
DR. TÓTH JUDIT
tanszékvezető egyetemi docens, a jogtudományok kandidátusa (SZTE)
DR. TÓTH MIHÁLY
professor emeritus, az MTA doktora (PTE)
DR. VARGA CSABA
professor emeritus, az MTA Doktora (PPKE)

HU ISSN 1785-5535

A tanulmánykötet az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

Nyomdai kivitelezés: Kódex Nyomdta Kft.
Felelős vezető: Simon Béla
7627 Pécs, Rigóder u. 29.

TARTALOM

BENDES ÁKOS: A gyónási titok 7

GÁTI BALÁZS: Az adatvédelem számítástechnikai bűnözéssel összefüggő aktuális kérdései - Adatvédelmi kérdések a Budapesti Egyezmény 2. Kiegészítő Jegyzőkönyv Tervezetével kapcsolatban 23

KÜHÁR NOÉMI MARIANNA: Parlamenti fegyelmi jog 59

NYIKOS BETTINA: A helyi önkormányzatokat érintő változások a koronavírus világjárvány kapcsán 77

PROJICS NÁRCISZ: A perkoncentráció megvalósulásának biztosítékai a polgári perben.....107

RIPSZÁM DÓRA: Gyermekek az emberkereskedelemben 125

SERBAKOV MÁRTON TIBOR: A Boko Haram internethasználatának evolúciója.....137

SZIJÁRTÓ ISTVÁN: Az Európai Unió Bírósága esetjogának az igazságügyi hatóság autonóm fogalmára gyakorolt hatása.....155

VARGA ZOLTÁN: A termőföld védelme az Alkotmánybíróság gyakorlatában 173

CONTENT

ÁKOS BENDES: The confession secret 7

BALÁZS GÁTI: Current data protection issues related to cybercrime – Questions of privacy in relation to the Draft Second Additional Protocol to the Budapest Convention..... 23

MARIANNA NOÉMI KÜHÁR: Parliamentary disciplinary law..... 59

BETTINA NYIKOS: Changes affecting local governments in relation to the coronavirus pandemic 77

NÁRCISZ PROJICS: Safeguards for litigation in civil proceedings 107

DÓRA RIPSZÁM: Children in human trafficking.....125

TIBOR MÁRTON SERBAKOV: The Evolution of Boko Haram's Internet Use 137

ISTVÁN SZIJÁRTÓ: The effect of the case - law of the Court of Justice of the European Union on the autonomous concept of a judicial authority 155

ZOLTÁN VARGA: Protection of arable land in the practice of the Constitutional Court 173

Bendes Ákos
PhD hallgató

A gyónási titok*

Bevezetés

A gyónási titok egy rendkívül érzékeny és sokszínű kérdéskör, amely összeköti az egyházi és a világi jogot. Számos olyan kérdést vet fel, amelyeket interdiszciplináris megközelítésben kell vizsgálni. Ahhoz, hogy pontos képet kapjunk róla, hogy valójában mi is az a gyónási titok, egyszerre kell világi jogi, egyház jogi és filozófiai oldalról is vizsgálni. A jog és az egyház mást ért jelen esetben igazság szó alatt. Miért fontos, hogy mit jelent az igazság? Mert az egyházi jog szerint az egyházi igazság az elsődleges és a követendő. Vele szemben áll a jogi igazság, a jogszabályoknak való megfelelés. Valójában mindkét tudományterület rendelkezik a saját igazságával, amely a saját szabályrendszerén belül elfogadott és követendő. A probléma akkor merül fel, amikor ez a két igazság eltér egymástól. Véleményem szerint meg kell találni azokat a külső társadalmi körülményeket, amelyek indokolják az egyik vagy másik igazságnak a privilégiumát. Mindig komplexitásában kell vizsgálni az egyedi eseteket is. A gyónási titok a legnagyobb egyházi szentség, a bűnbánó megtisztulni vágyó embert vallomása. A célja pedig a feloldozás elnyerése. Joggal merül fel a kérdés, hogy hogyan viszonyul ehhez a világi jog és a társadalmi értékrendszer. További kérdésként merül fel, hogy hol van az a határ, amikor a jogi és a társadalmi érdek erősebb, mint az egyházi titok megőrzésének a létjogosultsága. Véleményem szerint meg kell találni azt a határt, ahol az egyházba vetett bizalom és hit háttérbe szorul és a társadalmi érdek kerül előtérbe.

I. A Gyónás és a gyónási titok

A gyónás Jézus által alapított bűnbánati szentség. A katolikus tanítás szerint ugyan a keresztség teljes bűnbocsánattal jár, de a keresztség után is elkövethetünk bűnöket, és ezért van szükségünk a gyónásra, amelyben újra kiengesztelődhetünk Istennel, visszakapva a lelki tisztaságot.[1]

---

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg

[1] http://lexikon.katolikus.hu/G/gy%C3%B3n%C3%A1si%20titok.html (2020.02.17.)

A gyónás általában gyóntatófülkében (gyóntatószékben) vagy gyóntatószobában történik, négyszemközti beszélgetés keretében. Ez is jelzi a folyamat bensőséges voltát, hogy kizárólag mindig zárt térben, négyszemközt kell, hogy megtörténjen.[2]

A gyóntató papot abszolút titoktartás kötelezi az egyház szerint. Senkinek, semmilyen körülmények között nem beszélhet arról, amit a gyónás során tudott meg. Ha a gyónási titkot megsértené, akkor ez kiközösítéssel járna az egyházból. A gyónási titok megtartásáért a papnak akár a mártírhalált is vállalnia kellett.[3] A gyónás intézménye a Katolikus egyház sajátja és egyik jelképe, éppen ezért az egyház történelme során végig kiemelt jelentőséggel bírt.

A gyónás célja bűnbánat elnyerése. Az ember bűntudatának feloldására a pszichológia nem képes, mivel Istennel szembehelyezkedő bűnök feloldására nem lehet jogosítványa. Így a bűnösség tudatának igazi ellenszereként láthatjuk a szentgyónást.[4] A Katolikus Egyházban éppen ezért az Egyház által leginkább védett szentség. A szentségi pecsét egy különleges formája a titoknak – kétségtelenül a legmagasabb és legabszolútabb –, amely érinti az összes gyóntató papot.[5]

Fontos megemlíteni, hogy a papokat nemcsak a gyónás közben megtudott információk megőrzésére kötelezi a titoktartás, hanem a papi tevékenységük során megszerzett minden információra vonatkozik. A gyónási titok megsértése a legsúlyosabb kánonjogi büntetéssel jár, önmagától beálló kiközösítést von maga után. Az egyház mégis különbséget tesz a két titok között. Tehát jól láthatjuk, hogy nemcsak a különböző tudományágak titokfogalma között van különbség, hanem egy tudományágon belül is. A gyóntató papot akkor is kötelezi az egyház a titoktartásra, ha a gyónó engedélyt ad a papnak, hogy az általa meggyóntakról másnak is beszéljen. Ezzel szemben, ha nem gyónás közben tudta meg az adott információt a pap, akkor az adott személy engedélyével a pap ezt az információt megoszthatja másokkal, de itt is szükséges a konkrét személy egyértelmű és kifejezett engedélye. Ebből is látszik, hogy a kánonjog és a világi jogi eljárásjogi törvényeink ellentmondásban állnak egymással.[6] Az ügyvédi titok jogosultja felmentést adhat a titoktartási kötelezettség alól, ezzel szemben az Egyházban ez csak kivételes esetben történhet meg.

A gyónás feloldozza a bűnös embert a meggyónt bűnei alól. Vannak, azonban olyan bűnök, ami alól nem adhat feloldozást a gyóntató atya, de

[2] http://pestiferences.ferences.eu/gyontatas/10-dolog-amit-tudni-kell/ (2020.01.11.)
[3] SCHÜTZ, C., A keresztény szellemiség lexikona, Budapest 1993, diszkréció
[4] http://real.mtak.hu/24058/1/Horvath_Szabo_Katalin_Vigilia_2002_3_u.pdf (2020.02.15.)
[5] http://www.htk.ppke.hu/uploads/File/disszertaciok/Hada_Laszlo_dissertation.pdf (2020.01.05.)
[6] CSÁSZÁR, J., Gyóntatók zsebkönyve Budapest 1944, 116-117.o

titoktartásra így is kötelezve van. Ilyen például a Pápa elleni fizikai erőszak, ami alól kizárólag a Szentszék oldozhat fel. Abortusz alól feloldozást korábban csak a megyés püspök adhatott.[7] Érdekes azonban, hogy véleményem szerint az egyik legnagyobb és az egyházzal összefüggésben sokszor felhozott bűn, a gyermekmolesztálás egy úgymond alacsonyabb szint, tehát bármelyik atya feloldozást adhat.

Fontos kiemelni a diszkréció szó jelentőségét, amely nemcsak az egyházi, hanem a világi jogban is fontos szerepet játszik. A diszkréció szó jelentése titoktartás és tapintatosság.[8] A gyóntató pap tehát nemcsak titoktartásra, hanem tapintatosságra is van kötelezve. Jogi jelentése az állami szervek számára döntésükhöz biztosított mérlegelési jogkör. A szentgyónással kapcsolatban azonban mégsem egy elvetendő fogalomként jelölhetjük meg a diszkréciót, hiszen a szentgyónás, jogi nyelvezetre való lefordításában, mint bírói tevékenység jelenik meg, amelyben a gyóntató pap bírói tevékenységéhez nélkülözhetetlen a bölcs belátás és a megfelelő tapintattal meghozott feloldozói vagy a feloldozást megtagadó ítélete. Utalni kell a CIC 981. kánonjára: „A bűnök jellegének és számának megfelelően, de a gyónó helyzetének figyelembevételével, a gyóntató szabjon ki üdvös és megfelelő elégtételt”. A szentgyónás ugyanis egy olyan valóság az Egyház és az ember életében, amely komplex dolog.[9] A szentgyónás a maga nemében egy különleges eljáráshoz hasonlít, amelyben ítélet születik, és mint bírói tevékenység útján Isten bűnbocsátó szeretete nyilvánul meg, ahol a pap kétségtelenül fontos szerepet tölt be, hiszen Isten irgalmának közvetítőjeként van jelen. A szentgyónásban nincs jogorvoslati lehetőség.[10]

II. A titok

Mint láthattuk, a titok fogalma minden területen mást jelent, azonban vannak olyan közös alapok, amelyek minden tudományterületen megegyeznek a titok fogalmának meghatározása során. A közös alapot

[7]http://pestiferences.ferences.eu/gyontatas/10-dolog-amit-tudni-kell/ (2020.02.01.)

[8] Vö: pl. XXIII. JÁNOS, Pacem in terris, körlevél, 1963.; VI. PÁL PÁPA, Populorum progressio, enciklika,
1967.; Justitia et Pax Pápai Bizottság, Az egyház és az emberi jogok, 1975., Gaudium et Spes 12., II. Vatikáni
Zsinat tanítása Negyedik, változatlan kiadás, Budapest 1975.; Dignitatis humanae 2., II. Vatikáni Zsinat tanítása
Negyedik, változatlan kiadás, Budapest 1975.; II. JÁNOS PÁL PÁPA, Redemptor hominis, enciklika, 1979, 17.

[9] https://htk.ppke.hu/uploads/File/disszertaciok/Hada_L.Thesis_HU.pdf (2020.03.12.)

[10] http://www.htk.ppke.hu/uploads/File/disszertaciok/Hada_Laszlo_dissertation.pdf (2020.01.09.)

mindegyik tudomány a rá jellemző elemekkel egészítette ki. Nézzük meg, mik is a titkok közös fogalmi elemei.

Szűk körben ismertség

A titok egyik fogalmi ismérve, hogy a tény csak szűk körben, kevesek által lehet ismert. A sok ember által ismert információ már nem lehet titok. A szűk kör meghatározása, azt, hogy mit értünk szűk kör alatt, mindig az adott szakterület határozza meg.[11]

Releváns személyi kör

A bírói gyakorlatban kialakult, hogy a szűk körben ismertségnek adott releváns személyi körhöz kell tartoznia. Minden titok más és más, éppen ezért alakult ki az a gyakorlat, hogy a titok megsértése esetén ezt mindig speciálisan és egyedileg vizsgálja a bíróság. Lényegtelen, hogy milyen titokról és milyen tudományterületről van szó, mindig komplexitásában kell vizsgálni, hogy a szűk körön belül ki is a releváns személyi kör.[12] A releváns személyi kör ismerheti magát a titkot, rajtuk kívül azonban senki. Sokszor maga a titok forrása az egyedüli, aki meg tudja határozni a bíró számára, hogy ki is a releváns személyi kör.[13]

Méltányolható érdek

Fontos elem, hogy az információ titokban maradásához a jogosultnak méltányolható érdeke fűződik. Nem tekinthető méltányolható érdeknek a jogellenes vagy erkölcstelen célhoz fűződő érdek, de kivételes esetekben a jogos érdek is kevésnek bizonyulhat ahhoz, hogy azt a bíróság titokvédelemmel méltányolja. Úgy gondolom az előző mondat határozza meg legjobban, hogy véleményem szerint miért jogellenes és miért nincs összhangban a társadalmi érdekkel a gyónási titok kötelező és abszolút felfedhetetlensége.[14] Vannak olyan súlyú titkok, amelyek jogellenes cselekményt tartalmaznak és azoknak a felfedése álláspontom szerint kötelező kellene, hogy legyen.[15]

Mérlegelés a gyakorlatban

A bíróságok több esetben kizárólag mérlegeléssel állapítják meg, hogy az adott információ titoknak minősül-e. A titok sokrétűségéből és egyediségéből

[11] https://cegvezetes.hu/2000/05/titokfajtak/ (2020.03.12.)
[12] 2018. évi LIV. törvény az üzleti titok védelméről
[13] https://cegvezetes.hu/2000/05/titokfajtak/ (2020.03.12.)
[14] 2018. évi LIV. törvény az üzleti titok védelméről
[15] https://cegvezetes.hu/2000/05/titokfajtak/ (2020.03.12.)

következik, hogy sok esetben kizárólag a bírói mérlegelés segítségével lehet eldönteni, hogy az adott információ részesülhet-e titokvédelemben.[16]

Polgári és Büntető Törvénykönyvünk egyaránt védi a titkot. Megsértése enyhébb esetben polgári jogi, súlyosabb esetben büntetőjogi jogkövetkezményekkel is jár. Bizonyos hivatások gyakorlói titoktartásra kötelezettek a hivatásuk gyakorlása során vagy az azzal összefüggésben tudomásukra jutott adatok és információk vonatkozásában. A hivatáson alapuló titoktartási kötelezettséget jogszabály vagy az adott hivatás gyakorlásának elveit rögzítő szabályzat (pl. etikai kódex) írja elő. A törvény nem nevesíti ezeket, csak utal arra, hogy kik azok a személyek, akiket a titoktartás kötelez. A titoktartás nemcsak lehetőség, hanem kötelezettség.

Különbséget kell tenni titok esetén annak megtartási módjai között. Nem mindegy, hogy az adott személyre titoktartás tekintetében mentesség vagy tilalom vonatkozik. A tilalom minden körülmények között megtiltja a titok kiadását és annak felhasználását. Ezzel szemben a mentesség egy lehetőség, amivel az adott személy élhet, ha szeretne. Amint korábban említettem, a papokat nem lehet feloldani a gyónási titok megtartása alól, tehát ez egy tilalom.

A foglalkozási titokfajták nincsenek taxatíve felsorolva és az is teljesen változatos, hogy éppen jogszabály, kánonjogi kódex vagy etikai kódex szabályozza őket.

III. Ügyvédi titok

Ügyvédi titoknak minősül minden olyan tény, információ és adat, amelyről az ügyvédi tevékenység gyakorlója e tevékenysége gyakorlása során szerzett tudomást.[17] A törvény általános érvénnyel rögzíti[18], hogy az ügyvédi tevékenység gyakorlója köteles az ügyvédi titkot megtartani. Ez tehát nemcsak lehetőség, hanem kötelesség is.[19]

Az ügyvédi titoktartási kötelezettség az ügyvédi tevékenység egyik meghatározó szabálya.[20] A titoktartás az ügyvéd oldalán kötelességként[21], az ügyfél oldalán pedig jogként jelenik meg. Titoktartás nélkül[22] nincs bizalom

[16] https://cegvezetes.hu/2000/05/titokfajtak/ (2020.03.12.)
[17] https://www.ugyved.hu/tartalom/63/ugyvedi-titok-az-uj-kodex-alapjan (2020.02.02.)
[18] Herke Csongor: Magyar büntető eljárásjog. Baufirma, Pécs, 2021. 1-30.o.
[19] 2017. évi LXXVIII. törvény az ügyvédi tevékenységről
[20] Kőhalmi László – Hesz Tibor: A védői titok, mint speciális információ. In: Gál István László – Nagy Zoltán András (szerk.) Informatika és büntetőjog. Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Büntetőjogi Tanszék, Pécs, 2006. 111-114.o.
[21] Kőhalmi László: Szubjektív gondolatfoszlányok a jogállami büntetőeljárásról. Miskolci Jogi Szemle 2019. 2. Különszám 63.65.o.
[22] Kőhalmi László: Jogállami barométer, avagy a védő büntetőeljárási pozíciója. In: Gellér Balázs – Csige Zoltán (szerk.) BÉKÉS IMRE Emlékkötet. Tullius Kiadó, Budapest, 2013. 130.o.

az ügyfél részéről, a bizalom hiánya pedig akadályozhatja őt abban, hogy a megbízás ellátásához szükséges tényeket feltárja az ügyvéd számára, amelyek ismeretére az ügyvédnek szüksége lehet a megbízás megfelelő ellátásához.[23] A titoktartáson keresztül valósul meg a hatékony egyéni jogvédelem, mint az igazságszolgáltatás egyik alapelve. A titoktartási kötelezettség minden olyan információra kiterjed, amelyről az ügyvéd az ügyvédi tevékenysége gyakorlása során szerzett tudomást, legyen szó ügyféltől kapott információról, vagy akár az ügy során betekintést nyert iratokban szereplő összes adatról. Az ügyvédi titok sajátos, kettős jogi természetű: egyrészt hivatásbeli titoknak minősül, ezért vonatkozik rá a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.), így személyiségi jogi védelmet élvez, másrészt magántitok, ami semmilyen speciális jogvédelemben nem részesül.[24]

Az ügyvédi titok megőrzésének nincs elévülési ideje és időben sem lehet korlátozni annak hosszát. Az ügyvéd hivatásának megszűnése után is kötelezve van a titoktartásra.

IV. Orvosi titok

Az ügyvédi titokhoz hasonló jogi megítélés alá esik az orvosi titok.

A hatályos jogszabályok az egészségügyi adatok bizalmas kezeléséhez, titokban maradásához fűződő jogot alapvető betegjogként kezelik, vagyis – szemben az ügyvédi titokra vonatkozó rendelkezésekkel – ez nem kötelezettség, hanem jogosultság. Az orvosi titok alapvetően más szemszögből van megközelítve, mint az ügyvédi titok. Itt a beteg jogosultsága, hogy az ő személyes adatai és személyéről szerzett információk titokban maradnak.[25]

Alapvető jogforrás az egészségügyről szóló törvény. A titokvédelem igen széles körű: nem csupán a betegségre vonatkozó adatokat érinti, hanem a beteg személyes adataira is kiterjed.[26] A beteg egészségügyi adatait a beteg hozzájárulása nélkül kizárólag a törvényben írt esetekben lehet közölni. Erre akkor kerülhet sor például, ha az adat közlését törvény írja elő, vagy mások életének, testi épségének és egészségének védelme teszi szükségessé.[27] Az előző részt szintén szeretném kiemelni, mert úgy gondolom, fontos alapját képezi annak az elméletemnek, hogy a papok nem tarthatnak meg minden titok, amit a gyónás során tudtak meg.

[23]https://www.ugyved.hu/tartalom/63/ugyvedi-titok-az-uj-kodex-alapjan (2020.02.02.)
[24]http://www.bpugyvedikamara.hu/az-on-ugyvedje/az-ugyved-feladatai/ (2020.03.04.)
[25] 1997. évi XLVII. törvény az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről
[26] https://arsboni.hu/ami-rendeloben-tortenik-rendeloben-marad/ (2020.01.22.)
[27] https://www.webbeteg.hu/cikkek/jogi_esetek/3220/az-orvosi-titoktartasrol (2020.03.01.)

V. Az orvosi titok megszegése

A jelenlegi szabályozás az egészségügyi ellátásban keletkező összes adatot a beteg tulajdonának tekinti, felettük ő rendelkezik kizárólag. Az intézmény, az orvos csupán adatkezelő, így a beteg kérésére saját egészségügyi adatait ki kell adni, illetve kizárólag felhatalmazásával lehet másokkal megosztani. Az adattovábbítással kapcsolatos vétójog vagy más néven tiltás azonban nem abszolút érvényű. Egyes különleges esetekben a törvény kötelezővé teszi az adatszolgáltatást, akár a beteg tiltása ellenére is (pl. járványügyi, bűnügyi vagy nemzetbiztonsági ügyekben).[28]

A családi és utónév, leánykori név, a nem, a születési hely és idő, az anyja neve, a lakóhely, a tartózkodási hely, a TAJ szám együttesen vagy ezek közül bármelyik, amennyiben alkalmas vagy alkalmas lehet az érintett beazonosítására. Az orvosi titoktartás tehát egyben adatvédelem. Ez azt jelenti, hogy jogellenes, ha a betegekről, megfelelő engedély nélkül, személyes adatokat közölnek arra illetéktelen személyekkel vagy hatóságokkal. Még az érdeklődő hozzátartozóknak sem lehet információt kiadni a beteg egészségi állapotáról. Kivéve azokat, akiket a beteg írásban megjelöl, illetve a törvényes képviselőt (pl. szülőt, gyámot). Érdekes, hogy amíg az ellátás alatt elég a páciens beleegyezése az adatai megismeréséhez, az ellátás után teljes bizonyító erejű magánokirat szükséges azoknak a közléséhez (pl.: saját kezűleg írt, és aláírt irat).[29]

Tehát, ha valaki a kezelés befejezése után távozik az intézményből, és hozzátartozója megy el az ott maradt dokumentumokért, vagy ekkor kér információkat rokona egészségi állapotáról, ezeket csak teljes bizonyító erejű magánokirat formájú engedély felmutatásával kaphatja csak meg. Emellett igazolnia kell személyazonosságát, hogy ő az engedélyben nevesített személy, akinek a kért adatokat ki lehet adni.

Az érintett testi, értelmi és lelki állapotára, kóros szenvedélyére, valamint a megbetegedés, illetve az elhalálozás körülményeire, a halál okára vonatkozó, általa vagy róla más személy által közölt, illetve az egészségügyi ellátóhálózat által észlelt, vizsgált, mért, leképzett vagy származtatott adat, továbbá az előzőekkel kapcsolatba hozható, az azokat befolyásoló mindennemű adat védelemben részesül (pl. magatartás, környezet, foglalkozás). [30]

Az orvosi titoktartás szakmán belül is folyamatosan érvényesül. Amelyik orvos nem vesz részt a beteg kezelésében, nem jogosult az információk megszerzésére a beteggel kapcsolatban. Megismerésükhöz a beteg

[28] https://www.webbeteg.hu/cikkek/jogi_esetek/3220/az-orvosi-titoktartasrol
[29] https://www.webbeteg.hu/cikkek/jogi_esetek/3220/az-orvosi-titoktartasrol
[30] https://www.webbeteg.hu/cikkek/jogi_esetek/3220/az-orvosi-titoktartasrol

beleegyező nyilatkozatára van itt is szükség. A beteg például joga van megtiltani, hogy adatait a háziorvosával közöljék, vagy neki továbbítsák.

Az adatkezelési (titoktartási) kötelezettségek nem csak az orvosokra érvényesek, hanem mindenkire, az intézmények teljes személyzetére, akik a beteg egészségügyi személyes adataival érintkeznek vagy kezelik. Tehát az intézményvezető, az adatkezelő és akár a portás is ide tartozik (így az is jogellenes, ha a nővérpultnál egészségügyi dolgozók betegek jelenlétében beszélgetnek az egyes betegek állapotáról, betegségéről).

„Az orvosi titoktartásról egy részről az adatvédelmi törvény, más részről az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló törvények rendelkeznek. Az előbbi egy általánosabb védelmet ad, míg az utóbbi kifejezetten az egészségügyi személyes adatokkal foglalkozik.

A titoktartási kötelezettség alóli mentesség egyik legalapvetőbb formája, az érintett vagy törvényes képviselőjének írásbeli hozzájárulása, illetve ha az adat továbbítása törvény szerint kötelező. Nem szükséges az érintett hozzájárulása, ha arra hozzátartozójának életét, egészségét befolyásoló ok feltárása, illetve gyógykezelése érdekében van szükség, feltéve, hogy az adat más módon nem ismerhető meg. Azonban ebben az esetben is csak a megismerésre jogosult írásbeli kérelme alapján közölhető.

A mentesség sajátos esete, amikor az érintett halála esetén – ha korábban másként írásban nem rendelkezett – a törvényes képviselő, a közeli hozzátartozó, illetve az örökös megismerheti a halál okával összefüggő, vagy összefüggésbe hozható egészségügyi adatokat. Az adatok megismeréséhez ebben az esetben a jogosult írásos kérelme szükséges. Nem köti a titoktartás a betegellátót az igazságügyi orvosszakértő tekintetében, aki a feladata elvégzése érdekében jogosult megismerni az orvosi titkot.

Néhány éve sok helyen problematikus volt az anonim HIV-szűrés. Ebben az esetben ugyanis a személyes adatokat még a kezelőorvos sem ismerheti. Az egészségügyi törvény biztosítja, hogy – a kötelező szűrés eseteit kivéve - a HIV-szűrésre jelentkező a vizsgálat bármely szakaszában megtagadhatja személyazonosító adatainak átadását. Ez nem gátolhatja a vizsgálat elvégzését.

A vizsgálatra jelentkezőknek külön váróhelyiséget kell biztosítani, az adminisztráció a személyes adat felvétele nélkül történik, a kész leletet zárt borítékban, a megfelelő segítségnyújtás lehetőségének felajánlásával kell kiadni.

A vizsgálathoz nem kérhetnek se TAJ-számot, se személyazonosító igazolványt, még „közegészségügyi vagy járványügyi érdekre” hivatkozva sem. Ez sérti az önként szűrésre jelentkező személyek információs önrendelkezési jogát.

Akinek a személyes adatai védelméhez fűződő alkotmányos jogát megsértették, vagy annak veszélye fennáll, a sérelem kivizsgálása, megszüntetése érdekében az adatvédelmi biztoshoz, jogai érvényesítése céljából pedig bírósághoz is fordulhat. Ha az ügyben már bírósági eljárás van folyamatban, az adatvédelmi biztos nem járhat el."[31]

Miért van szükség a személyes adatok védelmére?

„'Az emberiség története során szinte minden korban gyűjtöttek és tároltak különféle adatokat. Nemcsak az anyagi javakat kellett nyilvántartani, hanem – akár az egyes emberre, alattvalóra vonatkozóan is - az aktuális hatalomnak információt kellett szereznie az ellenséges államokról, hadseregekről, azok fegyvereiről is. Talán az egyik legismertebb „nyilvántartásba vételt" a Bibliából ismerjük, nevezetesen Jézus születése idején a Római Birodalom tartott népszámlálást Júdeában, amelynek során minden két éven aluli fiúgyermeket számba vettek. Nyilvántartották a születési, házassági adatokat, az elhalálozást, esetleg más egyéb fontos adatot, és ez a mindenkori hatalom részéről logikus és elfogadható magatartás volt, hiszen az anarchia helyett bizonyos szervezettséget jelentett, amely nem veszélyeztette az egyes ember életét, vagy életminőségét. A születéssel, házassággal, halálozással összefüggő – az un. népmozgalmi – adatok nyilvántartása mind a mai napig elengedhetetlen nemcsak az államhatalom, hanem az egyes ember szempontjából is.

Más a helyzet azonban az olyan egyéb személyes adatokkal, amelyek valamely szempontból különösen érzékenyen érinthetik az egyént. A számítástechnika rohamos és robbanásszerű fejlődésének következtében hihetetlen mennyiségű információ tárolására vagyunk már képesek, hihetetlenül kis helyen. A különféle nyilvántartásokban szereplő, akár fizikailag is más-más helyen található személyes adatok a számítástechnika segítségével rendkívül könnyen és gyorsan összekapcsolhatók, és kellő védelem hiányában olyan információk juthatnak ennek következtében illetéktelen kezekbe, amelyekre nem is gondolunk, még akkor is, ha nem adtunk senkinek sem felhatalmazást arra, hogy ezeket az adatokat összegyűjtsék, vagy a különböző adatbázisokat összekapcsolják.

Megkönnyíti a nyilvántartások vezetését és az egyes nyilvántartások gyors összekapcsolását a különféle azonosító vagy nyilvántartási számok rendszere. Ide sorolhatók a személyi szám, az adóazonosító jel, a személyigazolvány szám vagy az útlevél száma, és ide tartozik a társadalombiztosítási azonosító jel (TAJ szám) is. Ezeknek az azonosítási, nyilvántartási számoknak a vezetése egyfelől érthető és el is fogadható, hiszen nagymértékben megkönnyítheti az ügyintézést, lerövidítheti annak az idejét, de ez csak abban az esetben van így, ha megfelelő garanciákkal, törvényi védelemmel látjuk el

[31] https://www.webbeteg.hu/cikkek/jogi_esetek/3220/az-orvosi-titoktartasrol

ezeket az adatokat. Gondoljunk csak bele, milyen kellemetlen lenne, ha pl. nem csak a kezelőorvosunk, de mondjuk az adóhatóság dolgozói is tudomást szereznének valamilyen kellemetlen fertőző betegségről, amit pl. egy nyilvános helyen kaptunk meg, vagy munkahelyi főnökünk értesülne a nemrég elvégzett nőgyógyászati beavatkozásról vagy korosodó férfi beosztottjának szexuális problémáiról. Ez volt a magyarázata annak, hogy az Alkotmánybíróság döntése következtében megszűnt a személyazonosító jel, közismert nevén a személyi szám egyeduralma. Az Alkotmánybíróság ugyanis 1991-ben hozott döntésében kimondta, hogy az egységes és általános, személyazonosításra alkalmas személyi szám használata alkotmányellenes. A különböző azonosító számok ugyanis, ha nem is teszik lehetetlenné az adatok összekapcsolását, de legalábbis jelentősen megnehezítik azt. Ugyanezen határozatában az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy a személyes adatok meghatározott cél nélküli, tetszőleges jövőbeni felhasználásra történő gyűjtése is alkotmányba ütközik. Ebből következően minden adatgyűjtésnél meg kell határozni annak pontos célját, és csak a megjelölt cél eléréséhez feltétlenül szükséges fajtájú és mennyiségű adat gyűjtése és felhasználása lehet jogszerű.

Magyarországon a rendszerváltással egy időben került előtérbe az adatvédelem kérdése és merült fel, hogy fokozottan és komolyabban kellene ezeket a személyhez kapcsolódó - esetenként igen érzékeny, szenzitív - adatokat védeni. Az 1989-es alkotmány-módosítás eredménye, hogy ma már az Alkotmány is garantálja a személyes adatok védelméhez való jogot, és az államnak kötelessége azt biztosítania, mivel gondoskodnia kell az Alkotmányban megfogalmazott alapvető jogok védelméről.”[32]

Mi a személyes adat?

„Az Adatvédelmi törvény a személyes adat fogalmát a következő módon fogalmazza meg: a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban érintettként nevesíti a törvény) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Ebből adódóan a személyazonosító adatok, mint a név, a leánykori név, a születési adatok, az anya neve, a lakcím, a tartózkodási hely, az állampolgárság nyilvánvalóan személyes adatoknak minősülnek. A személyes adatok köre azonban jóval tágabb a személyazonosító adatok körénél. Az Adatvédelmi törvény azonban nem sorolja fel tételesen a személyes adatokat, hiszen azok köre folyamatosan változik, változhat attól függően, hogy milyen célból van azokra szükség. Személyes adat oktatási intézménybe történő felvétel során, vagy álláskeresés, állásváltoztatás esetén az iskolai végzettségre, esetleges nyelvtudásra vonatkozó adat, hadköteles korú személynél a katonai

[32] http://www.szoszolo.hu/06tanulmanyaink/230611pava.htm (2021.06.01.)

alkalmasság és a letöltött sorkatonai szolgálat, de ide sorolhatók az érintett személy magatartási szokásai, hobbijai, stb.

Fokozott adatvédelemre csak akkor van szükség, ha az adatok egyértelműen azonosíthatók, és össze lehet kapcsolni azokat egy adott, konkrét személlyel. Egyébként az adat önmagában nem jelent veszélyt az egyén alapvető jogaira. Nem kell azonban az összes személyazonosító adatot ismernünk ahhoz, hogy esetleg egy személyt be tudjunk azonosítani. Éppen ezért, ha ezek közül bármelyik elégséges ahhoz, hogy az adott konkrét személyre vonatkozóan információt nyerjünk, akkor az adatvédelmi előírásokra már figyelemmel kell lenni. Egy kis faluban, ahol zömmel idős emberek laknak és a fiatalság nagy része elvándorolt, könnyű beazonosítani az állapotos asszonyt anélkül, hogy akár a nevét tudnák. Elegendő lehet, ha csak a falu nevét tudjuk, ahol lakik, vagy csak annak a postai irányítószámát."[33]

Azok az adatok, amelyek önmagukban nem alkalmasak az érintett személy azonosítására, csak abban az esetben minősülnek személyes adatnak, ha az egyéb adatokkal együtt kezelve a személyazonosság megállapítható. Fontos annak hangsúlyozása, hogy az adatkezelés folyamán az adat mindaddig megőrzi személyes adat jellegét (még akkor is, ha nincs mellette személyazonosító), ameddig az érintettel kapcsolatba hozható, illetve az érintettel való kapcsolat helyreállítható.

VI. Az egyházi titoktartás és a jogszabályok viszonya

Az egyházi titok számos jogszabállyal kerül kapcsolatba (pl. polgári jog, büntetőjog, büntető eljárásjog, polgári eljárásjog), amelynek során azok sokszor kiegészítik egymást, máskor pedig ellentétbe kerülnek egymással.

Büntetőeljárás

A büntetőeljárási törvény (ld. 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról) szabályozza a védői, a gyónási és az ügyvédi titkot:

170. § (1) Nem hallgatható ki tanúként

a) a védő arról, amiről védőként szerzett tudomást, vagy amit a terhelttel védői minőségében közölt,

b) az egyházi személy és a vallási egyesület vallásos szertartást hivatásszerűen végző tagja arról, amire a hivatásánál fogva titoktartási kötelezettsége áll fenn,

c) akitől a testi vagy szellemi állapota miatt nyilvánvalóan nem várható helyes vallomás,

d) a minősített adatról az, aki a titoktartási kötelezettség alól nem kapott felmentést.

[33] http://www.szoszolo.hu/06tanulmanyaink/230611pava.htm (2021.06.02.)

(2) A tanú kihallgatásának az (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott tilalma az annak alapjául szolgáló viszony megszűnése után is fennmarad. Ebben az esetben a tanú a titoktartási kötelezettségének körébe tartozó bizonyítandó tényre nem hallgatható ki.

A törvény felsorolja, hogy kiket és azt is, hogy milyen adatról nem lehet kihallgatni. A védőt nem lehet kihallgatni azokra az információkra vonatkozóan, amit a terhelt vele, mint védővel közölt. Továbbá nem lehet kihallgatni az egyházi személyt a gyónás során megtudott információk tekintetében. A törvény tehát a védői és az egyházi titkot is védelemben részesíti, és nem mentességként, hanem tilalomként. Fontos kiemelni, hogy a törvény itt is rögzíti, hogy a titoktartás kizárólag a titoktartási kötelezettség körébe tartozó tényekre vonatkozik. Továbbá azt is rögzíti a törvény, hogy a titoktartási kötelezettség nem szűnik akkor, ha a titoktartásra kötelezettség alapjául szolgáló viszony megszűnik.

Az ügyvédet azonban nemcsak védőként, hanem általános ügyvédi tevékenységével összefüggésben is titoktartási kötelezettség terheli. Erre azonban már nem a tilalom, hanem a mentesség vonatkozik:

***173. §** (1) Aki foglalkozásánál vagy közmegbízatásánál fogva - a minősített adatra vonatkozó titoktartási kötelezettség esetét ide nem értve - titoktartásra köteles, a tanúvallomást megtagadhatja, ha a tanúvallomással a titoktartási kötelezettségét megsértené, kivéve, ha jogszabályban meghatározottak szerint*

a) ez alól az arra jogosult felmentette, vagy

b) a bíróság, az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság kérése alapján a titoktartási kötelezettség alá eső adat továbbítása az adatkérés keretében megkeresett szervezet számára kötelező.

(2) A titoktartási kötelezettség a jogszabályban meghatározott ideig áll fenn, ha a tanú az alól nem kapott felmentést.

Büntetőjog

Véleményem szerint a büntetőjog az a jogterület, ahol a legmarkánsabban összeütközik az egyházi jogi szabályozás a világi jogi szabályokkal. Több olyan tényállás is található a Büntető Törvénykönyvben (2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről), amelynek eszméivel nem összeegyeztethető a gyónási titok abszolút megőrzésének a kötelezettsége:

Emberrablás feljelentésének elmulasztása

191. § Aki hitelt érdemlő tudomást szerez arról, hogy emberrablás elkövetése készül, és erről az érintett személyt vagy a hatóságot, mihelyt teheti, nem tájékoztatja, ha az emberrablást megkísérlik vagy elkövetik, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A törvény egyértelműen fogalmaz, hogy „aki”, tehát ez a kötelezettség kivétel nélkül minden személyre egyaránt vonatkozik. Nem szükséges többlettulajdonság és a törvény nem tesz kivételt sem, hogy kire nem vonatkozik ez a rendelkezés. Igaz ugyanakkor, hogy a büntetőeljárási törvény szerint a gyóntató pap tanúzási tilalom alatt áll és az egyházjogi törvény is megtiltja a vallomástételt a számára. Ennek ellenére úgy érzem, hogy sem jogilag nem helytálló, sem pedig társadalmilag nem szolgálja a közérdeket, hogy ilyen súlyú információt ne kelljen megosztania valakinek a hatóságokkal. Vannak olyan súlyos bűncselekmények, amelyek esetében nem lenne szabad megtiltani, hogy a hatóság tudomására hozza az információt az adott személy. Abban az esetben, amikor egy pap a gyónás alatt hitelt érdemlő információkkal bír egy emberrablással kapcsolatban, akkor nem várható el adott atyától, hogy ennek tudatával éljen együtt, hogy akár egy vagy több ember életét is megmenthette volna. Továbbá a társadalmi viszonyokat is negatív irányba befolyásolja, amennyiben emberi életek múlhatnak egy pap titoktartásán. Álláspontom szerint ez a jogrendszerrel, és különösképpen a büntetőjog céljával és eszméjével összeegyeztethetetlen. Saját véleményem szerint ennél tovább is kellene menni és kötelezővő kellene tenni minden pap számára, hogy az ilyen információkat haladéktalanul a hatóság tudomására hozza. Ellenkező esetben pedig szankcionálni kellene. Több olyan tényállással találkozunk a Büntető Törvénykönyvben, amelynek súlya és társadalomra való veszélyessége miatt hasonló elbírálásban kellene részesülnie.

Terrorcselekmény feljelentésének elmulasztása

317. § Aki hitelt érdemlő tudomást szerez arról, hogy terrorcselekmény elkövetése készül, és erről a hatóságnak, mihelyt teheti, nem tesz feljelentést, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A terrorcselekmény a legsúlyosabb bűncselekmény, veszélyessége a váratlanságában, a kiszámíthatatlanságában, a gyorsaságában és sok esetben a brutalitásában rejlik.[34] A terrorcselekmények olyan szinten veszélyesek a társadalomra, hogy kiemelt jelentőséggel kellene őket kezelni.[35] A gyóntató papnak sem lenne szabad megadni azt a lehetőséget, hogy elhallgassa, ha tudomására jut. A terrorizmus napjaink egyik legaktuálisabb kérdése. A jogalkotók az egyre erősödő és fejlődő terrorizmussal próbálnak lépést tartani, amely sok esetben

[34]https://ujbtk.hu/dr-fabian-peter-a-terrorcselekmeny-buntetojogi-szabalyozasanak-jelene-es-aktualis-kerdesei/ (2020.01.11.)

[35] Tóth Dávid: The history and types of terrorism. The history and types of terrorism. Law of Ukraine 2015.1.1-24 o.

rettegésben tartja a világot.[36] Az internet fejlődésével és a digitalizált világban egyre nő az online terrorizmus.[37] Ennek köszönhetően egyre több terrorista van és egyre nagyobb számban jutnak el ezek az információk a gyóntató papokhoz. Éppen ezek miatt tartom ezt a bűncselekményt is kiemelten fontosnak, amelyről tudomásszerzés esetén a papnak be kellene számolnia a hatóságoknak.

Álláspontom szerint további súlyos bűncselekmény, amelyek esetében kötelezni kellene a gyóntató papot a tudatában lévő információk kötelező megosztására, az állam elleni bűncselekmény feljelentésének. Ezeknél a bűncselekményeknél a törvényhozó mindig az „aki' kifejezést használja tehát ennek megfelelően mindenki számára kötelező jelleggel kellene bírnia, mentesség és tilalom nélkül. Ide sorolnám továbbá az emberölés eseteit, illetve a kiskorúakkal szemben elkövetett minden bűncselekményt.

Bűnpártolás

282. § (1) Aki anélkül, hogy a bűncselekmény elkövetőjével az elkövetés előtt megegyezett volna,

a) segítséget nyújt ahhoz, hogy az elkövető a hatóság üldözése elől meneküljön,

b) a büntetőeljárás sikerét meghiúsítani törekszik, vagy

c) közreműködik a bűncselekményből származó előny biztosításában,

vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Nézzük meg a bűnpártolás fogalmát: aki segítséget nyújt a menekülésben vagy a büntetőeljárás sikerét meghiúsítani törekszik, az vétség miatt bűntetendő. Szélsőséges esetben a papi titoktartás segítheti is az elkövetőket, és ezzel a gyóntató pap vétséget követ el, amit büntet a törvény (bár ez nem mulasztásos bűncselekmény, ezért ez a veszély kevésbé áll fenn).

VII. Aktuális helyzet és konklúzió

Az álláspontomat már több világvezető ország is osztja. A törekvésekre az egyház is reagált.[38] Elfogadhatatlannak tartja a Vatikán azt, hogy az egyes országok törvénnyel kötelezzék a papokat a gyónási titoktartás megszegésére. A Vatikán azok után adott hangot álláspontjának, hogy több országban is megfogalmazódott: bűncselekménnyé kell nyilvánítani, ha a papok a gyónás során tudomásukra jutott szexuális zaklatást elhallgatják. Álláspontom szerint

[36] Serbakov, Márton Tibor: A terrorizmus definíciójának kérdése. Büntetőjogi Szemle 2018/2. 87-100.

[37] Nagy Zoltán: Tradicionális bűncselekmények számítógépes hálózatokon. Jura 2007/1. 121-131.o.

[38] https://katolikus.ma/amit-jo-tudni-a-gyonasrol/ (2020.02.07.)

nemcsak a szexuális zaklatásra kellene vonatkozni a kezdeményezésnek, hanem számos súlyos bűncselekményre. De egyetértek azzal, hogy elsődlegesen és kiemelten a szexuális bűncselekményekre kell koncentrálni.[39] Ez az első lépés egy racionális szabályozás felé. Nyílt titok, hogy számos egyházi személy követett el szexuális zaklatást, amelynek büntetése sok esetben nem más, mint az egyházon belüli áthelyezés. Még akkor is, ha az illető akár többszörös visszaeső, legfeljebb csak egy másik templomba helyezik át, nem kerül sor egyéb egyházi szankcióra.[40]

A legtöbb ország jogrendszere az ügyvédi titoktartáshoz hasonlóan tiszteletben tartja a gyónási titoktartást.[41] Ausztráliában azonban egy gyerekek ellen elkövetett szexuális zaklatással kapcsolatos vizsgálat során megfogalmazódott, hogy a papok számára törvényben írják elő a zaklatás jelentését. A nyolc ausztrál államból kettőben már bevezettek ilyen törvényt, májusban pedig Kalifornia állam szenátusa fogadott el olyan jogszabályt, ami arra kötelezi a papokat, hogy jelezzék, ha paptársuk vagy más egyházi dolgozó által elkövetett szexuális zaklatásról értesülnek gyóntatáskor.[42]

A törvények ellen az amerikai és ausztrál egyházi vezetők is tiltakoztak, hogy az egyház nem az államoktól, hanem Istentől kapta legitimációját, és bármilyen politikai cselekedet, ami a titoktartás sérthetetlensége ellen irányul, támadás az egyház szabadsága ellen.[43] Ilyenkor merül fel bennem a kérdés, hogy az egyház szerint a gyermeke ellen elkövetett szexuális zaklatás nem támadás e jogrend és a közerkölcs ellen, valamint a zaklatást elszenvedővel szemben? Vagy akár az általános emberi értékrend ellen?

Az egyházi bíróság azt is kinyilvánította, hogy a pap nem követelheti meg a feloldozásért cserébe, hogy az elkövető feladja magát a hatóságok előtt, sőt, az elkövető sem oldhatja fel a papot titoktartási kötelessége alól.

Az egyház álláspontja szerint a bűnös ember azért járul a gyóntató pap elé, hogy lelki feloldozást kapjon Istentől. A pap pedig kirója rá az egyházi büntetést, ami után megszabadul a bűneitől. Véleményem szerint az egyház álláspontja ebben az esetben sem egyeztethető össze a világi nézetekkel. Amennyiben a bűnös félnek szüksége van az egyházi feloldozásra és megtisztulásra, cserében igenis vállalnia kellene a világi büntetést. Amennyiben pedig nem vállalja a világi büntetést, etikailag nem jogos, hogy megkapja az egyházi feloldozást.

---

[39]https://vasarnap.hu/2019/07/03/megtartjak-a-papok-a-gyonasi-titkot/ (2020.03.08.)
[40] https://24.hu/kulfold/2019/07/01/vatikan-gyonasi-titoktartas-szexualis-zaklatas/ (2020.03.04.)
[41]https://metropolita.hu/2011/08/gianfranco-girotti-az-egyhaz-sosem-fogja-megserteni-a-gyonasi-titkot/ (2020.03.21.)
[42] https://24.hu/kulfold/2019/07/01/vatikan-gyonasi-titoktartas-szexualis-zaklatas/ (2020.03.11.)
[43]https://metropolita.hu/2011/08/gianfranco-girotti-az-egyhaz-sosem-fogja-megserteni-a-gyonasi-titkot/ (2020.03.21.)

Az az egyház álláspontja, hogy csak akkor ad feloldozást a gyóntató pap, ha a gyónó megígéri, hogy nem követ el többet olyan bűncselekményt. A vallásos ember pedig nem hazudik, tehát ha egyszer megígéri, akkor többet nem követi el. Amennyiben pedig megszegi az ígéretét és újra elkövet egy bűncselekményt, ezt követően ugyanúgy megkapja az egyházi feloldozást. Úgy érzem, ez a példa sem támasztja alá és indokolja az egyház álláspontja, sokkal inkább az egyház álláspontjával ellentétes nézeteket erősíti.

Szintén egyházi álláspont, miszerint nem kell a gyóntató papnak kiadni a gyónó titkait, mivel a pap évek alatt meg tudja győzni a bűnös embert, hogy önként adja fel magát. Ezzel az állásponttal szintén nem tudok azonosulni és egyetérteni. A több év alatt nagy valószínűséggel több áldozatot szed az elkövető, amelyet meg lehetett volna előzni, ha az egyház engedélyezi a papnak a vallomástételt. Jogos kételyként merül fel, hogy ebben az esetben kevesebb személy menne el gyónni és kérné az egyházi feloldozást. Azonban, úgy vélem, hogy azok a személyek, akik elmennek és kérik az isteni bűnbocsánatot, azok akkor is kérnék, ha cserében vállalniuk kell a világi büntetést. Amennyiben pedig szükségük van a megbocsátásra, akkor így is el fognak menni a gyóntató paphoz feloldozást kérni.

Elkezdődött egy jó folyamat az egyház és a világi jogrendszerek között. Elkezdett engedni az egyház. Melynek oka véleményem szerint az egyre több egyházi személyek által elkövetett bűncselekmény, amelyek nyilvánosságra kerülnek. Meg kell találni a köztes megoldást és közös álláspontot, amely még megőrzi az egyházba vetett bizalmat, de igazodik a társadalmi elvárásokhoz, és elősegíti a súlyos bűncselekmények elkövetőinek kézre kerítését. Egy biztos: a mostani rendszer nem jó és hosszútávon nem tartható a jelenlegi formájában. Számos egyeztetés és próbálkozás fog elvezetni a közös álláspont kialakításhoz, amelynek első lépése, hogy megkezdődtek a tárgyalások az egyház részéről és remélhetőleg sikerrel fognak zárulni.

Gáti Balázs
PhD hallgató

Az adatvédelem számítástechnikai bűnözéssel összefüggő aktuális kérdései - Adatvédelmi kérdések a Budapesti Egyezmény 2. Kiegészítő Jegyzőkönyv Tervezetével kapcsolatban*

Bevezetés

A negyedik ipari forradalomnak[1] is nevezett nagyszabású informatikai, technológiai fejlődés, amelyet a technológiák fúziója jellemez, és amely a múlt század közepén kezdődött digitális forradalomra (harmadik ipari forradalom) épít, a gazdasági – társadalmi élet számos területére hatással van. *„Mai világunk nagymértékben függ a különféle információs rendszerek megfelelő működésétől, az egyes államok léte és zavartalan működése pedig attól, hogy milyen mennyiségű, de legfőképpen milyen minőségű információval rendelkeznek*[2]

A növekedés már nem lineáris, hanem exponenciális. Már a múlt század közepén elindult digitális forradalom hatására létrejött változások a számítástechnikai bűncselekmények számát is jelentősen megnövelték[3,4,5,6], ezek az ún. számítástechnikai bűnözéssel kapcsolatos –informatikai, számítógépes vagy kibertérben elkövetett- bűncselekmények.[7] A

---

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg

[1]Klaus Schwab, The Fourth Industrial Revolution,What It Means and How to Respond? Foreign Affairs, December 2015.

[2] Gál István László: A minősített adattal visszaélés néhány kriminológiai problémaköre. In: Barabás, Andrea Tünde, Christián, László (szerk.) Ünnepi tanulmányok a 75 éves Németh Zsolt tiszteletére: Navigare necesse est. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021. 179.o.

[3]Mihaela-Sorina Dumitrescu – Mihaela-Emilia Marica: Cybercrime in Digital Era, in the New Trends in Sustainable Business and Consumption, ed. Basiq International Conference. Editura ASE, Bucarest, 2019. 433-440 o.

[4]Digital 2019: Global Digital Overview, Datareportal, https://datareportal.com/reports/digital-2019-global-digital-overview

[5]Internet Organised Crime Threat Assessment, Europol, 2018 https://www.europol.europa.eu/internet-organised-crime-threat-assessment-2018

[6]Thomas J. Holt – Adam Bossler: Cybercrime in progress: Theory and prevention of technology-enabled offenses, ed. Richard Wortley. Routledge. London 2015. https://doi.org/10.4324/9781315775944

[7] Lásd még: Józan Flóra – Kőhalmi László: Rule of Law and Criminal Law – Thoughts about the Criminal Justice of the Millennium Era. Journal of Eastern-European Criminal Law 2017/1. 214.o.

számítógépes bűnözés fogalmának meghatározása nem egységes[8], számos definiálása ismert a szakirodalomban.[9] Alapvetően kétféle értelemben használatos, egyrészt ezen értve a számítógéppel, mint eszközzel elkövetett cselekményeket, másrészt az informatikai bűncselekményeket, amelyeket az információs rendszer, a hálózatok, illetve adattartalom[10] ellen[11] követnek el.[12]

Ezen bűncselekmények elleni küzdelem érdekében számos jogi kezdeményezés született, az Európai Unióban 2001-ben jött létre az együttműködésről szóló egyik legátfogóbb szabályozás, a Számítástechnikai Bűnözésről Szóló Egyezmény – Budapesti Egyezmény (Budapest Convention)[13], amely 2004-ben lépett hatályba. Ez volt első nemzetközi szerződés, amely kifejezetten a számítógépes bűnözésre összpontosított. Eddig 64 ország ratifikálta, köztük az Egyesült Államok is.[14,15]

A szerződés három alapvetése a következő:

1) a számítógépes bűnözéssel kapcsolatos nemzeti jogszabályok összehangolása

2) ezen bűncselekmények kivizsgálásának támogatása és

3) a nemzetközi együttműködés fokozása a számítógépes bűnözés elleni küzdelemben.[16]

Az Egyezményt Magyarországon a 2004. évi LXXIX. törvény hirdette ki, és 2004. július 1.én lépett hatályba.[17]Az Egyezmény többek között arra kötelezi a részes feleket, hogy nemzeti szinten hozzanak létre jogszabályokat

[8] Lásd még. Tóth Dávid – Nagy Zoltán: Computer related crimes in Hungary. Journal of Eastern.European Criminal Law 2015/2. 165-168.o.

[9] Lásd még: Tóth Dávid – Gáspár Zsolt: Nemzetközi bűnügyi együttműködéssel összefüggő nehézségek a kiberbűnözés területén. Büntetőjogi Szemle 2020/2. 141-145.o.

[10]Jonathan Clough: Principles of cybercrime. Cambridge University Press, Cambridge, 2015, 10–11. o

[11] Peter Grabosky: Cybercrime. Oxford University Press, Oxford, 2016. 8-9.o

[12] Suzan W.,Brenner: Cybercrime – Criminal Threaths From Cyberspace. Praeger. 2010. 39-47 o.

[13]Convention on Cybercrime 2001, Council of Europe, European Treaty Series – No. 185, https://rm.coe.int/1680081561

[14] A 185. szerződés aláírása és megerősítése, A számítógépes bűnözésről szóló egyezmény, Európa Tanács, Szerződés Hivatala, Strasbourg, 7. 1, 2004, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures/

[15]A 185. szerződés aláírása és megerősítése, A számítógépes bűnözésről szóló egyezmény Állapot: 20.05.05, Szerződés Hivatala, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures

[16]Explanatory Report to the Convention on Cybercrime, Európa Tanács, 2001. november 23 https://rm.coe.int/16800cce5b

[17] 2004. évi LXXIX. törvény az Európa Tanács Budapesten, 2001. november 23-án kelt Számítástechnikai Bűnözésről szóló Egyezményének kihirdetéséről

az egyes számítógépes bűncselekményekkel szemben.[18] Az Egyezmény továbbá előírja a részt vevő országok számára meghatározott bizonyítékgyűjtési szabályok elfogadását, amelyek a bűnügyi nyomozások vagy büntetőeljárások érdekében bizonyos jogkörök és eljárások létrehozásához szükségesek.[19]Rendelkezik a törvény a nemzetközi együttműködésről a jogsegély általános alapelvei keretében, azokban az esetekben is, ahol nincsenek hatályos nemzetközi megállapodások a Kölcsönös Jogsegélyről Szóló Szerződés (Mutual Legal Assistance Treaty – MLAT) [20] keretében.

2017-től egyre aktuálisabbá vált az Egyezmény módosítása a digitális forradalom számítástechnikai bűnözésre gyakorolt hatása miatt.[21]

A közlemény bemutatja, és adatvédelmi szempontból elemzi a Budapesti Egyezményt, valamint a második, kiegészítő jegyzőkönyvtervezettel kapcsolatos Európai Adatvédelmi Testület által megfogalmazott kérdéseket. Adatvédelmi szempontokat kiemelve kerülnek ismertetésre a 2. kiegészítő Egyezmény egyes konzultációi, ideértve a civil szervezetekkel történt egyeztetéseket is, tekintettel arra, hogy ezek kapcsán is számos aggály merült fel adatvédelmi szempontból, többek között a határon átnyúló adattovábbításokkal kapcsolatban.

I. A Számítástechnikai Bűnözésről Szóló Egyezmény (a továbbiakban: Budapesti Egyezmény)

A Budapesti Egyezmény (185.CETS[22]) az Európai Unió öt tagállama általi ratifikálást követően, 2004. július 1-én lépett életbe.

A Preambulum az Egyezmény elsődleges célját többek között megfelelő jogszabályok elfogadásával és a nemzetközi együttműködés elősegítésével a társadalom védelmében határozza meg a számítástechnikai bűnözéssel szemben. Utal továbbá a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelem területén

[18]2004. évi LXXIX. törvény, Második Rész, Nemzeti Szinten Meghozandó Intézkedések I. Fejezet, Büntető Anyagi Jog,2-13 cikk I. Fejezet, Büntető Anyagi Jog,2-13 cikk

[19]2004. évi LXXIX. törvény, II. fejezet, Büntető Eljárásjogi Cím Általános Rendelkezések 14. cikk

[20] Egyezmény a Tanács által az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikkének megfelelően létrehozott, az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről, 42000A0712(01) Hivatalos Lap 197, Hivatalos Lap 197, 2000.7.12. 3.-23.o.

[21] Fenyvesi Csaba: A kriminalisztikai világtendenciák - Különös tekintettel a digitális felderítésre. In: Mezei, Kitti (szerk.) A bűnügyi tudományok és az informatika. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Pécs-Budapest, 2019. 64-67.o.

[22] Az Európa Szerződéssorozat, (The European Treaty series – ETS), amely 2004 óta folytatódik az Európa Tanács Szerződéssorozata néven (Council of Europe Treaty Series-CETS) autentikusak.

a nemzetközi együttműködéssekkel kapcsolatos kezdeményezésekre – az ENSZ,

az OECD, az Európai Unió és a G8-ak által – és emlékeztet az ehhez kapcsolódó egyezményekre, illetve ajánlásokra.[23]

Az Egyezmény 39. Cikke az „*Egyezmény hatását*" , és ezen belül célját abban állapítja meg, hogy ezen egyezmény kiegészíti a szerződő felek között fennálló egy - vagy többirányú szerződéseket illetve megállapodásokat, többek között a párizsi 1957. december 13-án kelt Európai Kiadatási Egyezményt (ESZS[24] N 24), a strasbourgi, 1959 április 20-án kelt Kölcsönös Bűnügyi Jogsegélyről szóló Európai Egyezményt (ESZS N 30), továbbá a Strasbourgban, 1978. március 17-én kelt Kölcsönös Bűnügyi Jogsegélyről Szóló Európai Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvét (ESZS N 99).

Célja továbbá a számítástechnikai eszközökön, hálózatokban tárolt adatok védelme, az ezen adatokkal történő visszaélés, bűnelkövetés megakadályozása. Egyben rögzíti azon jogköröket és rendelkezéseket is, melyek elősegítik a nemzeti- és európai színtű felderítést és nyomozást.

---

[23] Recommendation No. R (85) 10 of The Committee of Ministers to Member States Concerning the Practical Application of the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters in Respect of Letters Rogatory for the Interception of Telecommunications, Council of Europe Committee of Ministers, https://rm.coe.int/09000016804e6b5e
Recommendations and Declarations of the Committee of Ministers in the field of media and information society, Recommendations and Declarations of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the field of media and information society, P.30-33, https://rm.coe.int/1680645b44
Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R(87) 15 to the Member States on regulating the use of personal data in the police sector, Council of Europe Committee of Ministers,
https://polis.osce.org/council-europe-committee-ministers-recommendation-no-r87-15-member-states-regulating-use-personal
Recommendation No. R (95) 4 of the Committee of Ministers to Member States on the Protection of Personal Data in the Area of Telecommunication Services, with Particular Reference to Telephone Services Council of Europe Committee of Ministers
https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168050108e
Recommendation No. R (89) 9 of the Committee of Ministers to Member States on Computer-Related Crime, Council of Europe Committee of Ministers, https://rm.coe.int/09000016804f1094
Recommendation No. R (95) 13 of the Committee of Ministers to Member States Concerning Problems of Criminal Procedural Law Connected with Information Technology, Council of Europe Committee of Ministers
https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f6e76

[24] Európai Szerződés Sorozat, lsd. 17-s lábjegyzet ETS, CETS

A végrehajtó funkciót a Számítógépes Bűnözés Elleni Egyezmény Bizottsága (Cybercrime Convention Committee – „T-CY”) képviseli[25]. Az Európai Uniót megfigyelő szervezetként ismerik el az Egyezmény Bizottságában. Ennek alapján az Európai Unió Tanácsa részt vesz az Egyezmény Bizottságának ülésein.[26]

1. A Budapesti Egyezmény szerkezete és tartalma

A Budapesti Egyezmény olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek összehangolják a bűncselekmények nemzeti büntető anyagi jogi elemeit és a kiberbűnözés terén meglévő kapcsolódó rendelkezéseket. Rendelkezik az ilyen bűncselekmények, valamint a számítógépes információs rendszer segítségével elkövetett más bűncselekmények vagy elektronikus bizonyítékokhoz kapcsolódó bűncselekmények felderítéséhez és büntetőeljárás alá vonásához szükséges belső büntető eljárásjogi hatáskörökről, valamint azokról, amelyek a gyors és hatékony nemzetközi együttműködési rendszer létrehozására irányulnak.[27]

Az Egyezmény Preambulumból, négy Részből és ezeken belül Fejezetekből, valamint 48. Cikkből épül fel.[28]

Az Első Rész az értelmező rendelkezéseket és a fogalmi meghatározásokat (1. Cikk), a Második Rész I. Fejezete a büntető anyagi jogi részt tartalmazza (2 –13. Cikk). A II. Fejezet a büntetőeljárásjogi rendelkezések körét, az internetes szolgáltatók részéről a forgalmi adatok valós idejű összegyűjtését tárgyalja valamint a III. Fejezet, a joghatóság kérdéseit (14- 22. Cikk). A Harmadik Rész a nemzetközi együttműködéssel kapcsolatos alapelveket, az együttműködés, a kiadatás alapelveit, a jogsegély általános alapelveit (3-26. Cikk) fogalmazza meg. Valamennyi aláíró Fél részéről igényli a kölcsönös jogsegélynyújtást, illetve a Felek a „*lehető legszélesebb körben együttműködnek a számítástechnikai rendszerekkel és adatokkal kapcsolatos bűncselekményekre vonatkozó nyomozások és eljárások során, illetőleg bármely bűncselekményre vonatkozó elektronikus bizonyítékok összegyűjtése érdekében*” (23. Cikk).

---

[25] Cybercrime Convention Committee, Council of Europe, Strasbourg, May, 2021, https://www.coe.int/en/web/cybercrime/tcy

[26] Im..Egyezmény a Tanács által az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikkének megfelelően létrehozott, az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről, 42000A0712(01)

[27] Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a jogi képviselőknek a büntetőeljárásban bizonyítékok összegyűjtése céljából történő kinevezéséről szóló harmonizált szabályok meghatározásáról, 2018. április 17, COM (2018) 226 final

[28]2004. évi LXXIX. törvény az Európa Tanács Budapesten, 2001. november 23-án kelt Számítástechnikai Bűnözésről szóló Egyezményének kihirdetéséről

A következő cikktől a jogsegélykérelemmel kapcsolatos eljárásokkal (27-28. Cikk), a különös rendelkezések pedig a tárolt számítástechnikai adat gyors megőrzésével és a megőrzött forgalmi adat gyors átadásával foglakozik (29-30. Cikk). A nyomozati jogkörökkel kapcsolatos jogsegélyt tárgyalja a továbbiakban (31-34.Cikk), majd a kapcsolattartást (35.Cikk). Eszerint *„minden szerződő fél kijelöl egy éjjel-nappal, a hét minden napján elérhető kapcsolattartási pontot, annak érdekében, hogy lehetővé tegye a számítástechnikai adatokkal és rendszerrel összefüggő bűncselekményekre vonatkozó nyomozásokkal vagy a bűncselekményekre vonatkozó elektronikus bizonyítékok összegyűjtésével kapcsolatos azonnali segítségnyújtást. Ez a segítségnyújtás felöleli a következő intézkedések megkönnyítését vagy, ha azt a belső jog és a gyakorlat lehetővé teszi, közvetlen foganatosítását:*

A) technikai tanácsok átadása;

B) adatok megőrzése a 29. és 30. Cikk szerint;

C) bizonyítékok összegyűjtése, jogi információk átadása és a gyanúsítottak tartózkodási helyének meghatározása.”

A Negyedik Rész tartalmazza a záró rendelkezéseket és az aláírásokat, valamint szabályozza a csatlakozás módját az Egyezményhez, és tárgyalja a területi alkalmazásra, hatályára, a fenntartásokra, a módosításokra, a viták rendezésére és az Egyezmény felmondására vonatkozó rendelkezéseket (36-48. Cikk).

Az Egyezmény 46. Cikke (1) bekezdésének c) pontja úgy rendelkezik, hogy a felek adott esetben időszakonként konzultációt folytatnak egymással annak érdekében, hogy elősegítsék az Egyezmény esetleges kiegészítésének vagy módosításának mérlegelését. Az Egyezményt 2003-ban kiegészítették a számítógépes rendszereken keresztül elkövetett rasszista és idegengyűlölő jellegű cselekmények kriminalizálása Egyezménnyel [29](ETS 189. Szám). A Számítástechnikai Bűnözésről Szóló Egyezmény részes Felei már 2012 óta vizsgálják a nemzeti igazságügyi és rendőri hatóságok azzal kapcsolatos nehézségeit, hogy a nyomozás során hozzájussanak a számítástechnikai adatok formájában lévő elektronikus bizonyítékokhoz. Erre 2012-2014 között

[29]Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalization of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, Details of Treaty No.189

„Ez a jegyzőkönyv a számítástechnikai bűnözésről szóló egyezmény hatályának kiterjesztését vonja maga után, beleértve annak anyagi, eljárási és nemzetközi együttműködési rendelkezéseit, hogy kiterjedjen a rasszista vagy idegengyűlölő propaganda bűncselekményeire is. Így az ilyen magatartás anyagi jogi elemeinek összehangolásán túl a jegyzőkönyv célja, hogy javítsa a Felek azon képességét, hogy az ezen a területen felhasználják az Egyezményben (ETS 185.szám) meghatározott nemzetközi együttműködés eszközeit és lehetőségeit.”

az adatokhoz való határokon átnyúló hozzáféréssel foglalkozó munkacsoport, 2015-2017 között pedig a felhő alapú tárhelyeken található bizonyítékokkal foglalkozó csoport keretében került sor, amely utóbbi javaslata alapján több ajánlás részeként a Számítástechnikai Bűnözésről szóló Egyezmény Bizottsága 2017 júniusában jóváhagyta a Második Kiegészítő Jegyzőkönyv elkészítésére vonatkozó megbízást.[30]

2. A Budapesti Egyezmény adatvédelmi szempontból

A Preambulumban szerepel a kitűzött célok a korábbi megállapodások és egyezmények ismertetése során a személyes adatok védelméről szóló dokumentum is, *„figyelembe véve a személyes adatok védelméhez való jogot, melyet egyebek mellett a személyes adatok automatikus kezeléséről szóló Egyezményre tekintettel a Személyek Védelméről Szóló, 1981-ben elfogadott Európa Tanácsi Egyezmény tárgyal”*[31].

A Preambulum a büntetőjogi együttműködés területén létrejött korábbi megállapodásokra való hivatkozásai is részben adatvédelmi tárgyúak, úgy mint a Miniszteri Bizottság R (85) 10. számú ajánlása a Bűnügyi Jogsegélyről Szóló Európai Egyezmény alkalmazása a távközlési hálózatok lehallgatására vonatkozó megkeresések kapcsán, az R (88) 2. számú ajánlása a szerzői és szomszédos jogokkal kapcsolatban elkövetett jogsértések elleni küzdelem érdekében hozandó intézkedésekről, az R (87) 15. számú ajánlás a személyes adatok rendőrségi felhasználására vonatkozó szabályozásról, az R (95) 4. számú ajánlása a személyes adatok védelméről a távközlési szolgáltatások terén.

---

[30] A T-CY felhőben található bizonyítékokkal foglalkozó csoport zárójelentése: A felhőben található elektronikus bizonyítékokhoz való büntető igazságszolgáltatási hozzáférés: a TCY által mérlegelendő ajánlások, 2016. szeptember 16.(Criminal justice access to electronic evidence in the cloud: Recommendations for consideration by the T-CY)
https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019PC0071&from=EN#footnote6

[31]A Tanács határozata az Európa Tanácsnak a személyes adatok gépi feldolgozása során az egyének védelméről szóló egyezményét (108. sz. egyezmény) módosító jegyzőkönyvnek az Európai Unió érdekében történő megerősítésére a tagállamoknak adott felhatalmazásról, Brüsszel, Június 5, 2018, COM (2018):451, final
Az Európa Tanács személyes adatok gépi felhasználása során az egyének védelméről szóló, 1981. január 28-i, 108. számú egyezménye volt az adatvédelem területén elfogadott, első jogilag kötelező erejű nemzetközi okmány. Az egyezmény célja, hogy „minden egyén számára biztosítva legyen, hogy jogait és alapvető szabadságjogait, különösen a magánélethez való jogát tiszteletben tartsák személyes adatainak gépi feldolgozása során”. Az egyezmény módosításáról szóló jegyzőkönyv hatályának kiterjesztésére, az adatvédelem növelésére és hatékonyságának javítására törekszik.

Wicki–Birchler a jelenleg hatályos Általános Adatvédelmi Rendelet (GDPR)[32] rendelkezései figyelembevételével, arra a következtetésre jut, hogy a Budapesti Egyezmény és a GDPR közötti legfőbb átfedés, hogy a számítógépes bűnözés szükségszerűen az adatokkal való visszaélés útján valósul meg.[33]

Az Egyezmény II. Fejezet 2. Cikk alapján: „*Minden Szerződő Fél megteszi azon jogalkotási és egyéb intézkedéseket, melyek ahhoz szükségesek, hogy belső jogával összhangban bűncselekménynek minősüljön a számítástechnikai rendszerbe vagy annak bármely részébe történő jogosulatlan és szándékos belépés. A Fél kiköthetí, hogy a bűncselekményt a biztonsági intézkedések megsértésével vagy számítástechnikai adatok megszerzésére irányuló, illetőleg más tisztességtelen céllal, avagy egy másik számítástechnikai rendszerhez kapcsolódó számítástechnikai rendszerre vonatkozóan kövessék el*”

Az Egyezmény fent idézett, II. Fejezet 2. cikkében megfogalmazott, jog által védendő érték azonos az GDPR alapvetéseiben foglaltakkal, az alábbiak szerint:

GDPR (39) „*[…]”A személyes adatokat olyan módon kell kezelni, amely biztosítja azok megfelelő szintű biztonságát és bizalmas kezelését, többek között annak érdekében, hogy megakadályozza a személyes adatokhoz és a személyes adatok kezeléséhez használt eszközökhöz való jogosulatlan hozzáférést, illetve azok jogosulatlan felhasználását*” és a (40) pontja szerint: „*Annak érdekében, hogy a személyes adatok kezelése jogszerű legyen, annak az érintett hozzájárulásán kell alapulnia, vagy valamely egyéb jogszerű, jogszabály által megállapított – akár e rendeletben, akár más, az e rendeletben említettek szerinti uniós vagy tagállami jogban foglalt – alappal kell rendelkeznie, ideértve az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettségeknek való megfelelés szükségességét, az érintett által kötött esetleges szerződés teljesítését, illetve az érintett által kért, a szerződéskötést megelőzően megteendő lépéseket.”*

Az Egyezmény II. Fejezete 3. Cikke az illegális lehallgatással kapcsolatban megállapítja, hogy "*Minden Szerződő Fél megteszi azon jogalkotási és egyéb intézkedéseket, melyek ahhoz szükségesek, hogy belső*

[32]Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 Rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) , Dokumentum 32016R0679
Hivatalos Lap, 119., 2016.5.4. 1-88. o

[33]David Wicki-Birchler: The Budapest Convention and the General Data Protection Regulation: acting in concert to curb cybercrime?. International Cybersecurity Law Review 2020/1. 63–72.o. https://doi.org/10.1365/s43439-020-00012-5

jogával összhangban bűncselekménynek minősüljön a számítástechnikai rendszeren belüli, az abból származó, illetőleg a rendszerbe irányuló számítástechnikai adatok nem nyilvános továbbítása során technikai eszközök felhasználásával történő jogosulatlan és szándékos kifürkészése, ideértve az ilyen számítástechnikai adatokat továbbító, a számítástechnikai rendszerből származó elektromágneses sugárzást […]

Ez a rendelkezés párhuzamba vonható a magánélet megsértésével kapcsolatos - a lehallgatásokra és a telefonbeszélgetések rögzítésére vonatkozó szabályozásával..[34]

Itt a jog által védendő érték szintén közel azonos GDPR 5. Cikkével, – így előremutató ebben a tekintetben – a személyes adatok kezelésére vonatkozó elvek f) pontjával, amely meghatározza a személyes adatok megfelelő védelmét, amennyiben a személyes adatok „*kezelését oly módon kell végezni, hogy megfelelő technikai vagy szervezési intézkedések alkalmazásával biztosítva legyen a személyes adatok megfelelő biztonsága, az adatok jogosulatlan vagy jogellenes kezelésével, véletlen elvesztésével, megsemmisítésével vagy károsodásával szembeni védelmet is ideértve* („*integritás és bizalmas jelleg*”).[35],[36]

A GDPR nem említi külön a Budapesti Egyezményt, ugyanakkor annak 48. cikkében foglaltak, amely szerint, „*Az uniós jog által nem engedélyezett továbbítás és közlés”*, azaz „*valamely harmadik ország bíróságának bármely olyan ítélete, illetve közigazgatási hatóságának bármely olyan döntése, amely valamely adatkezelő vagy adatfeldolgozó számára személyes adatok továbbítását vagy közlését írja elő, kizárólag akkor ismerhető el vagy hajtható bármely módon végre, ha az az adatok megismerését igénylő harmadik ország és az Unió vagy egy tagállama között létrejött, hatályos nemzetközi megállapodáson, például kölcsönös jogsegélyszerződésen alapul, az adattovábbítás e fejezet szerinti egyéb módozatainak sérelme nélkül*” szintén összhangban vannak az Egyezmény kölcsönös jogsegéllyel kapcsolatos rendelkezéseivel.

A GDPR elvei a második kiegészítő Egyezmény kapcsán az Európai Adatvédelmi Testület véleményezései során kapnak jelentős szerepet.

[34]Alexandra Van Dine: When is cyber defense a crime? Evaluating active cyber defense measure under the Budapest Convention. Chic J Int Law 2020/2. 5-40 o.
[35]Im. Az Európai Parlament és a Tanács 2016/679 Rendelete
[36]Buchholtz G. – Stentzel R: Comment On Art. 5 GDPR. In: Gierschmann S, Schlender K, Stentzel R, Veil W (eds) Kommentar Datenschutz-Grundverordnung. Bundesanzeiger Verlag, Köln, 2018. Vol 23.

II. A Számítógépes Bűnözés Elleni Egyezmény Bizottság (T-CY) megbízása

A Budapesti Egyezmény létrehozása óta jelentős átalakuláson ment át a számítástechnika és az internetes kommunikáció, amely utóbbinak többek között a határokon átnyúló forgalma nőtt meg jelentősen. Az Egyezmény idején a felhőalapú számítástechnika még kezdetleges fázisban volt, az azt követő fejlődés kifejezetten az elektronikus bizonyítékok és a globalizáció terén óriási kihívást jelentettek a bűncselekmények kivizsgálása szempontjából.[37] A bűncselekmények kivizsgálása és a büntetőeljárás lefolytatása szempontjából releváns és kritikus fontosságú elektronikus bizonyítékok széles skálája – az elkövetők azonosításához használt alapvető előfizetőre vonatkozó adatoktól az e-mailek tartalmáig – egy másik országban kerül tárolásra. Így a bűnügyi bizonyítékok globalizációja jelentős akadályokat jelent a bűnüldözés számára.[38]

Ez a globalizációs folyamat tette szükségessé a Budapesti Egyezmény 2. kiegészítő jegyzőkönyv Tervezetének az előkészítését. A megbízás előzménye az Európai Bizottság a 2015. áprilisi európai biztonsági stratégiája[39], amelynek célkitűzése, hogy felülvizsgálja az internet felhasználásával elkövetett bűncselekmények nyomozása előtti akadályokat. A Bizottság 2018. április 17-én javaslatot tett a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a büntető ügybeni elektronikus bizonyítékokra vonatkozó, közlésre és megőrzésre kötelező európai határozatokról szóló rendeletre[40].

Az Európa Tanács Számítástechnikai Bűnözésről Szóló Egyezménye részes Feleinek bizottsága, az Egyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvének elkészítésére vonatkozó megbízás elfogadásáról szóló határozatot 2017. június 9-én fogadta el[41], jegyzőkönyvtervező csoportjának első ülését Strasbourgban tartották 2017. szeptember 17-én és 20-án, mely

[37] Tóth Dávid – Gáspár Zsolt: Nemzetközi bűnügyi együttműködéssel összefüggő nehézségek a kiberbűnözés területén. Büntetőjogi Szemle 2020/1. 140-150 o.

[38] Jennifer Daskal – Peter Swire, Théodore Christakis: The Globalization of Criminal Evidence, IAPP Oct. 16, 2018, https://iapp.org/news/a/the-globalization-of-criminal-evidence/

[39] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az európai biztonsági stratégia,2015. áprlis 28. COM(2015) 185 final

[40] Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a büntetőügybeli elektronikus bizonyítékokra vonatkozó, közlésre és megőrzésre kötelező európai határozatokról, 2018. április 17, COM(2018) 225 final

[41] Ajánlás A Tanács Határozata az Európai Tanács számítástechnikai bűnözésről szóló egyezményének (185. sz. CETS) második kiegészítő jegyzőkönyvére vonatkozó tárgyalásokon való részvétel engedélyezéséről, Brüsszel, 2019.2.5. COM(2019) 71 final

alkalommal 64 állam csatlakozott a szerződéshez és további 8 államot jelöltek meghívottként[42].

Az Európai Unió az EUMSZ 82. cikkének (1) bekezdése és 16. cikke alapján közös szabályokat fogadott el a második kiegészítő jegyzőkönyv tekintetében mérlegelt kérdésekről, az alábbiak szerint:

A hatályos európai uniós jogi keret mindenekelőtt kiterjed a bűnüldözésre és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó eszközökre, ilyen például a büntetőügyekben kibocsátott Európai Nyomozási Határozatról szóló 2014/41/EU Irányelv[43] , az Európai Unió tagállamai közötti Kölcsönös Bűnügyi Jogsegélyről szóló Egyezmény[44] , az Eurojust-ról szóló (EU) 2018/1727 rendelet[45], az Europol-ról szóló (EU) 2016/794/EU rendelet[46], a közös nyomozócsoportokról szóló 2002/465/IB Tanácsi Kerethatározat[47], a joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során felmerülő összeütközések megelőzéséről és rendezéséről szóló 2009/948/IB Tanácsi Kerethatározat[48].

Az Európai Unió Bizottsága meghatározta, hogy a személyes adatok védelme az uniós szerződésekbe és az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt alapvető jog, és a személyes adatok kizárólag a GDPR-nak és az EU 2016/680 irányelvnek (ún. Rendőrségi Adatvédelmi Irányelv)[49] megfelelően kezelhetők.

---

[42] Cybercrime Convention Committee (T-CY): Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime Summary report of the 1st Meeting of the T-CY Protocol Drafting Group,Strasbourg, 19-20 September 2017. https://rm.coe.int/t-cy-2017-21-pdp-summary-report-sep2017/16807552f0

[43] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/41/EU irányelve (2014. április 3.) a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról, Dokumentum 32014L0041 - Hivatalos Lap, 2014.5.1. 1-36. o

[44] Im. A Tanács jogi aktusa (2000. május 29.) az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyegyezménynek az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikke szerinti létrehozásáról, Dokumentum 42000A0712(01)

[45] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1727 rendelete (2018. november 14.) az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről (Eurojust) és a 2002/187/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről.

[46] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/794 rendelete (2016. május 11.) a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniós Ügynökségéről (Europol), a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniós Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB, a 2009/934/IB, a 2009/935/IB, a 2009/936/IB és a 2009/968/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről,Dokumnetum 32016R0794. *Hivatalos Lap 135., 2016.5.24, 53-114. o*

[47]A Tanács 2002/465/IB kerethatározata (2002. június 13.) a közös nyomozócsoportokról, Dokumentum 32002F0465, Hivatalos Lap 162. 2002.6.20. 1.-3.o

[48] A Tanács 2009/948/IB kerethatározata a joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során felmerülő összeütközések megelőzéséről és rendezéséről Dokumentum 32009F0948. Hivatalos Lap, L 328., 2009.12.15.,42-47. o.

[49] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 irányelve (2016. április 27) a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése

A Bizottság a második kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban a következő rendelkezésekkel kapcsolatos elemeket hagyta jóvá: az előfizetőre vonatkozó adatokra vonatkozó kölcsönös jogsegély iránti megkeresések egyszerűsített rendszere, közlésre kötelező nemzetközi határozatok, az igazságügyi hatóságok közötti közvetlen együttműködés a kölcsönös jogsegély iránti megkeresések során, közös nyomozások és közös nyomozócsoportok, angol nyelvű megkeresések, a tanúk, sértettek és szakértők audió/video eszközök révén történő meghallgatása, sürgősségi kölcsönös jogsegély eljárások, az előfizetőre vonatkozó adatok, a megőrzés iránti megkeresések és a sürgősségi megkeresések tekintetében a más joghatóságokban működő szolgáltatókkal valóközvetlen együttműködést lehetővé tévő rendelkezések, az adatokhoz való határokon átnyúló hozzáféréssel kapcsolatos meglévő gyakorlatokra vonatkozó egyértelműbb keret és erőteljesebb biztosítékok, valamint az adatvédelmi biztosítékok szabályozása.

A Bizottság (T- CY) az alábbi szabályozási kérdéseket foglalta írásba konzultáció céljából[50], az Octopus Konferenciára[51]:

1. A kérések nyelve, 2. a videokonferencia hívások, 3. a sürgősségi kölcsönös jogsegélyről szóló szerződések szabályozása (MLAT), 4. az előfizetőre vonatkozó adatok közvetlen továbbítása, és 5. a másik fél adatkérésének gyorsított eljárásban való érvényesítése. A konzultációk a tervezettel kapcsolatban a civil társadalmat, az ágazati (elsősorban informatikai) szereplőket is érintették, azonban az általuk felvetett aggályok, mint az alábbiakban láthatók, szoros kapcsolatban állnak az adatvédelem kérdéskörével.

A 3. 4. és 5. pontban foglaltak a sürgősségi kölcsönös jogsegélyről szóló szerződések szabályozása, az előfizetőre vonatkozó adatok közvetlen továbbítása, és másik fél adatkérésének gyorsított eljárásban való

tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről, Dokumentum 32016L0680,Hivatalos lap 119., 2016.5.4., 89-131. o,

[50]Consultations with civil society, data protection authorities and industry on the 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime, Council of Europe, https://www.coe.int/en/web/cybercrime/protocol-consultations

[51] Octopus 2019: Cooperation against Cybercrime 20-22 November 2019, Council of Europe, Strasbourg, France, https://www.coe.int/en/web/cybercrime/octopus-interface-2019

érvényesítése számos kérdést vetett fel,[52] amelyeket Jennifer Daskal és Debrae Kennedy-Mayo az alábbi gondolatok mentén elemzett[53]:

- Ad. 3. Sürgősségi kölcsönös jogsegély: a rendelkezés lehetővé teszi a megkereső ország számára, hogy sürgős esetben gyors kölcsönös jogi segítséget kérjen[54]. A veszélyhelyzetet „*olyan helyzetnek nevezzük, amelyben jelentős és közvetlen veszély fenyegeti bármely természetes személy életét vagy biztonságát*”[55]. A rendelkezés célja az, hogy veszélyhelyzetben lerövidítse a szükséges információkhoz történő hozzájutást a megkereső ország számára, ami általában időigényes folyamat, és így elháríthatók legyenek az életet vagy biztonságot fenyegető veszélyek[56]. A civil társadalmi csoportok figyelmeztettek a magánélet védelme és annak biztosítása érdekében és felhívták a figyelmet, hogy „*további követelmény, hogy ezeket az eljárásokat ne alkalmazzák a szokásos MLAT folyamatokat megkerülő eljárásként*.”[57]
- Ad. 4. Az előfizetőre vonatkozó adat közvetlen továbbítása: ez a rendelkezés a megkereső ország számára lehetővé teszi bűnüldözési eljárás keretében az előfizetőre vonatkozó adat megszerzését anélkül, hogy az információhoz hozzájutás ne a kölcsönös jogi segítségnyújtási folyamatot venné igénybe[58]. Az előfizetőre vonatkozó adatok magukban foglalhatják az előfizető személyazonosságát, az előfizető fizetési információit, az előfizető által használt kommunikációs szolgáltatás típusát, az előfizető fizikai

[52]Electronic Frontier Foundation: Joint Civil Society Response to Discussion Guide on a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime, June 28, 2018, https://www.eff.org/document/joint-civil-society-response-discussion-guide-2nd-additional-protocol-budapest-convention

[53]Jennifer Daskal – Debrae Kennedy-Mayo: Budapest Convention: What is it, and how is it being uptaded? Cross-Border Data Forum, July 2, 2020. https://rm.coe.int/provisional-text-of-provisions-2nd-protocol-/168097fe64.

[54] Article 3.1 – Draft Text, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime, Cybercrime Convention Committee (T-CY), Council of Europe (Oct. 1, 2019), https://rm.coe.int/provisional-text-of-provisions-2nd-protocol-/168097fe64.

[55] Im. Article 3.1 – Draft Text, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime

[56] Article 3.2 – Draft Explanatory Report, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime, Cybercrime Convention Committee (T-CY), Council of Europe (Oct. 1, 2019), https://rm.coe.int/provisional-text-of-provisions-2nd-protocol-/168097fe64.

[57] Jennifer Daskal – Debrae Kennedy-Mayo: Budapest Convention: What is it, and how is it being uptaded? Consultations with Civil Society 35.

[58] Article 4.1 – Draft Text, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime

címét, valamint az előfizető statikus és dinamikus IP-címeit.[59,60] Ez a javaslatok közül a legvitatottabb. A tanácskozások során vita tárgyát képezte, hogy a fogadó ország kap-e értesítést, ha a területén működő szolgáltató adattovábbításra vonatkozó (hozzáférési) megrendelést kap a külföldi bűnüldöző szervektől. Néhány ország szerint ez elengedhetetlen az állampolgárai magánélethez való jogainak védelméhez. Mások attól tartottak, hogy elárasztják őket az ilyen értesítések, a megfelelő felülvizsgálathoz szükséges források nélkül. Az elfogadott rendelkezés lehetővé teszi az országok számára, hogy e kérdésben önállóan rendelkezzenek"[61,62,63].

[59]Article 4.2.4 – Draft Explanatory Report, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime

[60] Conditions for Obtaining Subscriber Information in Relation to Dynamic Versus Static IP Addresses: Overview of Relevant Court Decisions and Developments, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime, Cybercrime Convention Committee (T-CY),Council of Europe, https://rm.coe.int/t-cy-2018-26-ip-addresses-v6/16808ea472.

[61]Article 4.2 – Draft Explanatory Report, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime

Végzés a megkereső országtól – e rendelkezés értelmében az „illetékes hatóság" – úgy, mint a bíróság, a közigazgatási vagy más bűnüldöző hatóság, amelyet a megkereső ország nemzeti jogszabályai felhatalmaznak a továbbítás engedélyezésére, közvetlenül kötelezheti a szolgáltatót, a „*birtokában vagy ellenőrzése alatt álló*" előfizetőre vonatkozó adatok átadására egy másik ország számára.

[62]Justin Hemmings – Sreenidhi Srinivasan – Peter Swire: Defining the Scope of "Possession, Custody, or Control for Privacy Issues and the Cloud A". Journal of National Security Law & Policy Jan. 2020 , https://jnslp.com/2020/01/23/defining-the-scope-of-possession-custody-or-control-for-privacy-issues-and-the-cloud-act/

[63] Im. Article 4.1 – Draft Text, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime

A megrendeléshez a következő „*alátámasztó információkat*" kell csatolni: a megbízás kiadásának nemzeti jogalapjait, a nyomozás tárgyát képező bűncselekmény konkrét elemei, valamint a bűncselekményért kiszabott büntetési tételeket, egyéb szükséges részletek mellett. A szolgáltató nem kap összefoglalót a vizsgálattal kapcsolatos tényekről, csak az illetékes hatóság.

Szolgáltató válasza a fogadó országban – a protokoll szerint a szolgáltató 30 napon belül válaszol a megrendelésre. Ha a szolgáltató 30 napon belül nem nyújtja be vagy nem képes a bizonyíték benyújtására, a megkereső ország megkísérelheti a végzés végrehajtását vagy az újonnan kidolgozott 5. Cikk szerint, vagy egyéb kölcsönös jogi segítségnyújtás útján. Ezek a végrehajtás kizárólagos eszközei.

A befogadó ország bevonásának opcionális folyamata – a felek dönthetnek úgy, hogy egyidejűleg értesítést kap a befogadó ország (továbbiakban fogadó ország) is, ha a megrendelést közvetlenül a szolgáltatónak küldik a fél területén. Egy fél dönthet úgy is, hogy előírja, hogy a szolgáltató meghatározott feltételek esetén konzultáljon a fogadó országgal az előfizetőre vonatkozó adat továbbítása előtt. Mindkét esetben a fogadó ország hatóságai utasíthatják a szolgáltatót, hogy ne adja ki a bizonyítékokat, ha: 1. az adattovábbítás negatívan

A rendelkezés célja a bűnügyi nyomozás szempontjából fontos adatok határokon átnyúló továbbításának hatékonyabb és eredményesebb kezelése, azonban csak az előfizetőre vonatkozó adatokra korlátozódik. Tény, hogy az előfizetőre vonatkozó adatok gyakran megalapoznak más nyomozati lépéseket, és így a bűnügyi nyomozás során az egyik legkeresettebb adattípusnak számítanak.[64]

A civil társadalmi csoportok által felvetett javaslatok: 1) az előfizetőre vonatkozó adatok szűkebb körű meghatározása, a személyes és érzékeny adatok, ideértve a helymeghatározási adatokat illetően is, a túlzott mértékű adattovábbítások elkerülése érdekében 2) értesítés szükséges az érintett egyén számára és 3) a megkereső kormány által előírt ténynyilatkozat, amely lehetővé teszi a szolgáltatók számára, hogy jobban azonosítsák és megvédjék a visszaélésszerű kérelmeket[65].

- Ad. 5. A kérelmező Fél adatigénylésének gyorsított eljárásban való érvényesítése: ez a rendelkezés azt a célt szolgálja, hogy a kölcsönös jogi segítségnyújtáshoz hasonlóan, de rugalmasabban működjön az adattovábbítás.[66] Az 5. Cikk olyan eljárást kínál, amely lehetővé teszi a megkereső ország részéről az igénylést mind az előfizetői, mind a forgalmi adatok vonatkozásában, amely igénylést a fogadó országnak kötelező erejűként kell kezelni[67].
    - Igénylés a megkereső országtól – a megkereső ország illetékes hatósága igénylést küld a fogadó országnak[68]. A fogadó ország az igényléssel együtt hasonló „*támogató információkat*” kap, mint amelyeket a szolgáltatónak a 4. Cikk alapján nyújtottak, továbbá megkapja a vizsgálattal kapcsolatos tények összefoglalását[69]. A 4. Cikkben foglalt eljárással ellentétben a

érintheti a fogadó ország büntetőeljárását, vagy 2. a fogadó országnak lenne oka az MLAT-eljárás alapján elutasításra. A fogadó országnak „*haladéktalanul tájékoztatnia kell*” a megkereső országot arról, hogy utasította a szolgáltatót, hogy ne adja ki a bizonyítékokat, és meg kell indokolnia ezt a döntést.

[64]Im. Article 4.2 – Draft Explanatory Report, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime

[65]Joint Civil Society Response to the Provisional Draft Text of the Second Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime, Electronic Frontier Foundation (EFF), European Digital Rights (EDRi), IT-Pol Denmark, and Electronic Privacy Information Center (EPIC) (Nov. 7, 2019), https://www.eff.org/document/eff-comments-additions-budapest-protocol-cybercrime

[66] Article 5.2 – Draft Explanatory Report, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime

[67] Article 5.1 – Draft Text, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime

[68] Im. Article 5.2 – Draft Explanatory Report, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime

[69] Im. Article 5.1 – Draft Text, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime

„*támogató információkat*" a szolgáltató ez esetben nem kapja meg, hacsak a megkereső ország nem adja ehhez a hozzájárulását[70,71]. A fogadó országnak törekednie kell az igénylés végrehajtására[72], és 45 napon belül kézbesítenie kell a szolgáltató számára az adattovábbítási megbízást. A fogadó ország elutasíthatja a végrehajtást, de magyarázatot kell adnia az elutasításról.[73] A fogadó ország szolgáltatója számára ez a cikk azt írja elő, hogy az igénylés kézbesítése után a szolgáltatói adatokat 20 napon belül, a forgalmi adatokat pedig 45 napon belül rendelkezésre bocsássa az igényelt előfizetőre vonatkozó adatot illetően[74]. A jegyzőkönyv nem tárgyalja, hogy a szolgáltatók mikor és miként támadhatják meg az igényléseket, ezen feladat feltehetően a nemzeti jogra hárul. A hagyományos kölcsönös jogi segítségnyújtás késedelmét felismerve a rendelkezés célja a meglévő eljárások kiegészítése az előfizetőre vonatkozó adatokhoz és a forgalmi adatokhoz való hozzáférés korszerűsítésével. Ez a rendelkezés egyben azt tükrözi, hogy az előfizetőre vonatkozó adatok és a forgalmi adatok jogi védelme általában kevésbé szigorú, mint a kommunikáció tartalma[75]. A civil társadalmi csoportok által felvetett probléma a kiegészítő információk „*titokban*" tartása a szolgáltató előtt[76], ugyanis ebben az esetben a szolgáltató nem

[70]Im.Article 5.1 – Draft Text, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime

[71]bWorkplan and Working Methods, Cybercrime Convention Committee (T-CY): Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime, Council of Europe (Nov. 29. 2017) ("drawing from the Final Report and Recommendations of the TC-Y Cloud Evidence Group and, in particular Section 4.5 with possible elements of a Protocol"), https://rm.coe.int/t-cy-2017-20-pdg-workplan/168076cfda

[72]Article 5.2 – Draft Explanatory Report, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime

[73]Im. Article 5.1 – Draft Text, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime

[74]Im.Article 5.1 – Draft Text, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime

[75]Im. Article 5.2 – Draft Explanatory Report, Provisional Text of Provisions, Preparation of a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime

[76] Joint Civil Society Response to the Provisional Draft Text of the Second Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime, Electronic Frontier Foundation (EFF), European Digital Rights (EDRi), IT-Pol Denmark, and Electronic Privacy Information Center (EPIC) (Nov. 7, 2019), https://www.eff.org/document/eff-comments-additions-budapest-protocol-cybercrime.

tudja kellő hatékonysággal értékelni az igénylést anélkül, hogy hozzáférne a „*támogató információkhoz*”[77].

2019 novemberében az Európai Adatvédelmi Testület közzétette a legutóbbi közreműködését a második kiegészítő jegyzőkönyv tervezetéről folytatott konzultációhoz[78], melyben az adatvédelmi biztosítékok optimális megértése és figyelmes biztosítása érdekében hangsúlyozta az adatvédelmi hatóságok korai szakaszban és proaktívabban történő részvételének fontosságát a Kiegészítő tervezet előkészítésében,[79] annak ellenére, hogy a Biztottág megbízatásában nem szerepel az adatvédelmi hatóságok közvetlen bevonása a szerkesztés folyamatába.[80]

Az európai adatvédelmi biztos összefoglaló véleményt adott ki a Kiegészítő Tervezettel kapcsolatosan a kiegészítő jegyzőkönyv tárgyalásain az Európai Bizottság részvétele vonatkozásában, és megfogalmazta a tárgyalási irányelveket a következők szerint: a tervezett protokoll kötelező jellegének biztosítása, részletes biztosítékok bevezetése – ideértve a célkorlátozás elvét is – tekintettel arra, hogy az aláírók nem mindegyike a 108. egyezmény részes fele vagy az EU és az USA közötti ún. esernyő-megállapodással (Umbrella agreement)[81] egyenértékű megállapodást kötött és ellenzi az adatokhoz való közvetlen hozzáférésre vonatkozó rendelkezéseket.

Ezenkívül az EDPB biztosa a 2019-es Tervezethez felhívta a figyelmet a következő szempontokra: a tanácsi határozat jogalapja, a harmadik országok illetékes hatóságainak továbbvitele, az érintettek jogai, különösen az információhoz való jog és a hozzáférési jog ,a független hatóság általi ellenőrzés ,a bírósági jogorvoslat és közigazgatási jogorvoslat, a tervezett jegyzőkönyv hatálya alá tartozó bűncselekmények és a személyes adatok

---

[77] Joint Civil Society Response to Discussion Guide on a 2nd Additional Protocol to the Budapest Convention on Cybercrime, Electronic Frontier Foundation (EFF), European Digital Rights (EDRi), Association for Civil Rights (ADC), Derechos Digitales América Latina, Elektronisk Forpost Norge (EFN), IPANDETEC, Karisma Foundation, OpenMedia, Panoptykon Foundation, R3D: Red en Defensa de los Derechos Digitales, Samuelson-Glushko Canadian Internet and Public Interest Clinic (CIPPIC), SonTusDatos, and TEDIC (June 28, 2018), https://www.eff.org/document/joint-civil-society-response-discussion-guide-2nd-additional-protocol-budapest-convention.

[78] EDPB contribution to the consultation on a draft second additional protocol to the Council of Europe Convention on Cybercrime (Budapest Convention) Brussels, 13th November 2019” https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpbcontributionbudapestconvention_en.pdf

[79] Az Európai Adatvédelmi Testület fenntartja ebben az előző hozzájárulásban kifejtett álláspontját és ajánlásait, valamint a legutóbbi fejlemények és a közzétett új rendelkezések fényében fontosnak tartja megerősíteni a legfontosabb elveket.

[80] A T-CY 2017. június 8-i, 17. plenáris ülése által jóváhagyott, a Számítástechnikai Bűnözésről Szóló Budapesti Egyezmény Második Kiegészítő Jegyzőkönyvének feladat meghatározása, T-CY (2017)3.

[81] Questions and Answers on the EU-US data protection "Umbrella agreement", European Commission, 2015, Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5612

kategóriái, az átadott adatok megfelelő szintű biztonságának biztosítására szolgáló különleges biztosítékok, a kiváltságokkal és mentességekkel védett adatok különleges biztosítékai, a sürgősségi kölcsönös segítségnyújtás, közvetlen együttműködés esetén a személyes adatok továbbítása, az adatok meghatározása és típusai, más hatóságok bevonása, az elektronikus bizonyítékot elrendelő szolgáltatók azon lehetősége, hogy meghatározott okok alapján kifogást emeljenek, és a jegyzőkönyv rendelkezéseinek megsértése esetén történő felfüggesztésének és felülvizsgálatának lehetősége.[82]

III. Második kiegészítő jegyzőkönyv a Számítógépes Bűnözésről Szóló Egyezményhez

1. Protokolltervezet 2. Verzió [83]

2021. április 12-én az Európa Tanács újabb tervezetet tett közzé a Számítógépes Bűnözésről Szóló Budapesti Egyezmény 2. Kiegészítő Jegyzőkönyvéről (továbbiakban Protokoll vagy Kiegészítő Jegyzőkönyv). A Kiegészítő Jegyzőkönyv az államok és a magánszektor közötti fokozott és hatékonyabb együttműködéshez szükséges elektronikus bizonyítékokhoz való határokon átnyúló hozzáférési kérelmekre vonatkozik, amelyek közül kiemelném a domain név regisztrációval kapcsolatos adatok iránti kérelmekre vonatkozó rendelkezéseket.

E rendelkezések tartalmazzák többek között, hogy a Budapesti Egyezményben részes államok részéről olyan törvényhozási és egyéb intézkedések elfogadása szükséges, amelyek által az illetékes hatóságaik felhatalmazásra kerülnek arra, hogy konkrét bűnügyi nyomozás vagy eljárás céljából domain név regisztrációs adat hozzáférési kérelem kiadását egy másik részes Fél területén a domain név szolgáltatásokat nyújtó szervezet számára a fogadó állam illetékes nemzeti hatóságainak bevonása nélkül igényelje.[84]

---

[82] Az európai adatvédelmi biztos véleményének összefoglalása a budapesti számítógépes bűnözésről szóló egyezmény második kiegészítő jegyzőkönyve céljából folytatott tárgyalásokon való részvételről, Dokumentum 52019XX1031(01), Hivatalos Lap, C370, 2019.10.31., 24-27. o.

[83] Second Additional Protocol to the Convention on Cybercrime on enhanced cooperation and disclosure of electronic evidence Draft Protocol version 2, Version 12 April 2021 T-CY(2020)7_PDP_Protocol_v2b (PDP 12 April 2021) https://rm.coe.int/2nd-additional-protocol-budapest-convention-en/1680a2219c

[84] Uo., Chapter II. Section 2, Article 6 of Second Additional Protocol to the Convention on Cybercrime on enhanced cooperation and disclosure of electronic evidence

2. Protokoll tervezet 3. Verzió[85]

A Bizottság plenáris ülésén 2021. május 28-án jóváhagyták a megerősített együttműködésről szóló tervezetet, az elektronikus bizonyítékok továbbításával együtt.

A harmadik verzió magyarázó jelentése (Explanatory report) az adatvédelmi biztosítékok és feltételek szabályozása kapcsán módosult a második verzióhoz képest[86] és már az EDPB állásfoglalása után keletkezett, részben választ is adva az ott felvetett kérdésekre.

2.1 A Tervezet szerkezete

A Tervezet Preambulumból és négy Fejezetből áll. A Preambulum megállapítja a Budapesti Egyezmény hatályát, valamint emlékeztet számos vonatkozó nemzetközi megállapodásra[87,88] [89], felhívja a figyelmet a megnövekedett internet használat kapcsán elsősorban az elektronikus bizonyítékok különböző joghatósági területen történő tárolására, illetve figyelemmel van az az elektronikus bizonyítokok gyűjtése során fellépő adatvédelmi kockázatokra egyúttal kifejti annak szükségességét, hogy a kiberbűnözés elleni hatékony küzdelem során alkalmazásra kerülő biztosítékoknak és feltételeknek biztosítania kell a vonatkozó nemzetközi egyezményekben[90] [91] foglalt emberi jogokat és alapvető szabadságjogokat.[92]

Az I. Fejezet a célokat és az alkalmazási kört határozza meg, amennyiben az Egyezmény vonatkozik a jelen protokoll aláíróira, és azon aláírókra is akik

[85] Second Additional Protocol to the Convention on Cybercrime on enhanced co-operation and disclosure of electronic evidence Draft Protocol version 3 as approved by the T-CY at its 24th Plenary, (28 May 2021),Council of Europe, https://rm.coe.int/0900001680a2aa1c

[86] Uo. Explanatory report, Chapter III., Article 14- Protecion of personal data

[87] Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, Details of Treaty No.189.

[88]Im.Jegyzőkönyv az egyének személyes adatok automatikus feldolgozása vonatkozásában történő védelméről szóló egyezmény módosításáról (CETS. No.223)

[89] Európa Tanács 1981. január 28-i Egyezménye (ETS 108. sz.) az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során

[90]Egyezmény a gyermek jogairól (Elfogadta az ENSZ Közgyűlése New York-ban, 1989. november 20-án. Magyarországon kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény)

[91]2001. évi XXVII. törvény a gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1999. évi 87. ülésszakán elfogadott 182. számú Egyezmény kihirdetéséről ,(C182 – Worst Forms of Child Labour Convention) , 1999 (No. 182)

[92] László Kőhalmi: The Human Rights in the Criminal Procedure, In: Magdalena, Sitek; Gaetano, Dammacco; Aleksandra, Ukleja; Marta, Wojcicka (szerk.) Europe of Founding Fathers: Investment in the Common Future Olsztyn. University of Warmia and Mazury, Faculty of Law and Administration, 2013. 397-407. o.

az első Egyezményt ratifikálták. További új fogalom meghatározásokat definiál, mint amilyen a központi hatóság, illetékes hatóság, veszélyhelyzet, a személyes adat, és a továbbító fél (I. Fejezet 3. Cikk) fogalmait. A nyelvhasználattal kapcsolatban meghatározza azokat a feltételeket, hogy kérelmeket, információkat, milyen esetekben szükséges az adott fél nyelvén, illetve fordítással továbbítani (I. Fejezet 4. Cikk).

A megerősített együttműködéshez szükséges intézkedésekkel kapcsolatban, az általános alapelveket fekteti le (II. Fejezet, 1. szakasz 5. Cikk), majd a domain név regisztrációjához szükséges adatokat (II. Fejezet, 2. szakasz 6. Cikk). Kiemelném a 6. Cikk 3. pont c. és d. pontjaiban foglalt rendelkezések adatvédelmi jelentőségét, amennyiben meghatározza, hogy a kért információ csak abban az esetben adható ki, ha relevanciája van egy adott bűnügyi nyomozásban, és az információkat csak az adott bűnelkövetővel kapcsolatban használják fel a vizsgálat vagy eljárás során, ezenkívül szükséges megadni az adatok továbbításának határidejét és módját.

Az Európa Tanács nyilvántartást vezet az illetékes kijelölt hatóságokról, valamint mindkét Félnek biztosítania kell, hogy az adatok helytállóak (II. Fejezet, 2. szakasz 6. Cikk). Az előfizetőre vonatkozó adat továbbításával kapcsolatban kiemelném, hogy a rendelkezés szerint a II. Fejezet, 2. szakasz 7. Cikk 1. bekezdésében foglalt konkrét bűnügyi nyomozáshoz szükséges információkat ügyésznek kell kiadnia, vagy annak felügyelete alatt kell állnia vagy más igazságügyi hatóság, vagy egyéb módon független felügyelet mellett állíthatók ki. Részletesen megfogalmazásra kerülnek az adat igénylés tartalmi elemei, valamint, hogy szükséges megnevezni az értesítettek körét, akik így az adattovábbítást elősegíthetik. Rendelkezik továbbá a kért adatok nyilvántartásáról az Európa Tanács által, és az esetleges adattovábbítás megtagadásának feltételeiről.

Ezek után a nemzetközi együttműködés megerősítésére szolgáló eljárásokkal kapcsolatban a hatóságok számára a tárolt számítógépes adatok továbbításáért felelős jogszabályi előírásokat fogalmazza meg. Az adatok gyorsított kiadásával kapcsolatos rendelkezések szerint, az elektronikus kérelmek benyújtásának feltételei mellett a határidők is szabályozásra kerülnek – amely az előfizetőre vonatkozó adat esetén 20 nap, a forgalmi adatok esetén 45 nap. Meghatározza a megkeresés elutasításának, illetve a veszélyhelyzet esetére szóló megkeresés feltételeit is (II. Fejezet, 3. Szakasz, 8-9. Cikk).

A sürgősségi kölcsönös segítségnyújtás feltételeit szabályozza a következőkben. A veszélyhelyzet bizonyító tényeket a kérelemnek ezen esetekben tartalmaznia kell (II. Fejezet, 4. Szakasz, 10. cikk). Szabályozza azokat a helyzeteket is, amikor a felek között nem áll fenn kölcsönös jogsegély szerződés. (II. Fejezet 5. Szakasz, 11-12. Cikk).

A nemzetközi együttműködésre vonatkozó eljárások során abban az esetben, ha a felek között nincs nemzetközi megállapodás, videó- konferencia útján tanúktól, szakértőktől nyilatkozatok kérhetők. Ezen esetekkel kapcsolatban részletes szabályozást fogalmaz meg, úgymint a szankcionálást hamis tanúvallomás esetében, egyúttal meghatározza a közös nyomozás feltételeit, céljait, valamint rendelkezik a joghatóság kérdéséről is (II. Fejezet 5. Szakasz, 11-12. Cikk).

Rendelkezik arról, hogy az Egyezmény 15. Cikkével összhangban a Felek mindegyike az előírt hatásköröket betartsa, biztosítja az eljárások végrehajtásának alkalmazását, ezáltal az emberi szabadságjogok megfelelő védelmét. (13. Cikk)

A „Feltételek és Biztosítékok" kapcsán a személyes adatok védelméről a III. Fejezet 14. cikke rendelkezik. E cikkben kerülnek meghatározásra azok az elvek, amelyek szerint a Jegyzőkönyv biztosítja a személyes adatok védelmét, ezen elvek: az érzékeny adatok fogalma, a megőrzés tartama, automatizált döntéshozatal, adatbiztonság, adatvédelmi incidensek, nyilvántartás vezetése, az adatok megosztása – és továbbítása másik államba, az átláthatóság [93]és tájékoztatás, adatokhoz való hozzáférés és azok helyesbítése, bírósági és nem bírósági jogorvoslatok, felügyeleti hatáskörök és az ezekkel kapcsolatos és szükséges intézkedések (III. Fejezet, 14. cikk, 2-14. bekezdés). Meghatározza a személyes adatok továbbításának felfüggesztési lehetőségét abban az esetben, ha bizonyítékok állnak fenn a 14. cikk feltételeinek megsértésére vagy arra vonatkozóan, hogy az adattovábbítás hatással lehet a személy biztonságára, beleértve a közvetlen életveszélyt is.

A IV. fejezet a záró rendelkezéseket tartalmazza (IV. Fejezet, 15-25. Cikk).

2.2 Magyarázó Riport

A Tervezet tartalmaz egy Magyarázó Riportot, amely az egyes cikkekben foglalt rendelkezéseket értelmezi. A riport a 14. Cikk tekintetében számos fontos szempontra világít rá, és ad az alkalmazás szempontjából lényeges útmutatást a jogalkalmazók részére.

Az adatvédelemre vonatkozó III. Fejezet 14. Cikket érintő magyarázó jelentéséből az alábbiakat emelném ki.

A Jegyzőkönyv II. Fejezetében előírt intézkedések gyakran személyes adatok továbbítását jelentik. Tekintettel arra, hogy a Jegyzőkönyvet aláíró számos Szerződő Félnek alkotmányos vagy nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése érdekében szükséges lehet a személyes adatok védelmének

[93] Herke Csongor: Privacy vs. Transparency konferencia: Usual subjects – special clauses: the role of witness testimonies in criminal procedure: Konferenciaelőadás, Szeged, 2018.

biztosítása, a 14. Cikk adatvédelmi biztosítékokat ír elő, amelyek lehetővé teszik a Felek számára, hogy teljesítsék ezen követelményeket, és ezáltal lehetővé tegyék a személyes adatok kezelésének lehetőségét.[94]

A 14. Cikk 2. bekezdése kitér azokra a célokra és felhasználási módokra, amelyek érdekében a Felek személyes adatokat kezelhetnek. A 2. a. bekezdés lehetővé teszi a Felek számára, hogy egyedi feltételekkel további feltételeket és korlátozásokat szabjanak meg a személyes adatok felhasználására, a II. Fejezetben meghatározott mértékben, kitétel azonban, hogy csak eseti adatvédelmi feltételeket szabhatnak meg. A nem összeegyeztethetetlen célú adatkezelés általában magában foglalja az adatok nemzetközi együttműködésre történő felhasználását a büntetőjog területén a hazai törvények és nemzetközi megállapodások (például kölcsönös segítségnyújtás) alapján. Kiemelik, hogy a személyes adatoknak a jegyzőkönyv szerinti megkeresése és felhasználása során *„az átvevő fél belföldi jogi keretei között biztosítja, hogy a személyes adatok relevánsak legyenek, és ne legyenek túlzottak azon cél (ok)hoz képest amely célokból azokat kezelik. ”*

A 3. bekezdés alapján a Minőség és integritás alatt, fontosnak tartják, megjegyezni, hogy ezt az elvet különböző helyzetekben másképp lehet megvalósítani, így a büntetőeljárásoknál másként alkalmazzák, mint más célok esetében. A pontosság esetében a magyarázó rendelkezések hangsúlyozzák, hogy az általános adatvédelmi elvként meghatározásra kerülő minőség elve nem jelentheti a kezelt adatok esetleges módosítását/kiegészítését például tartalmi hiányosságok esetén.

A 4. bekezdés az Érzékeny adatokkal kapcsolatos intézkedésekre vonatkozik, amelyeket a Feleknek meg kell hozniuk bizonyos típusú adatok kezelésekor annak érdekében, hogy ne okozzanak káros hatásokat az érintett személyek számára. Az érzékeny adatok közé sorolhatók különösen a

[94] Az 1. a. bekezdésnek megfelelően, amely a Hatállyal foglakozik, mindkét fél a 2-15. bekezdésben meghatározott különös garanciákkal összhangban köteles kezelni a személyes adatokat. Ez magában foglalja a Jegyzőkönyv alapján megrendelés vagy kérés részeként továbbított személyes adatokat is. A 1. c. és b. bekezdések határozzák meg az ez alóli kivételeket. Kivétel az 1. b bekezdés alapján akkor állapítható meg, ha a Feleket kölcsönösen kötelezi egy nemzetközi megállapodás, vagy egy átfogó keretrendszer a személyes adatok védelmére és amely alkalmazható a személyes adatok továbbítására bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása és üldözése céljából, valamint előírja, hogy a személyes adatoknak a megállapodás szerinti kezelése megfelel az érintett felek adatvédelmi jogszabályainak. Például ilyen szerződés, ha mindkét fél aláírója az ETS 108-s Egyezménynek.
Abban az esetben is 1. c. bekezdés , ha az átadó - és az átvevő Felet nem köti kölcsönösen a fent leírt jellegű megállapodás, mégis kölcsönösen meghatározhatják, hogy a személyes adatok ezen Jegyzőkönyv alapján történő átadása a 14.Cikk 2-15. bekezdése helyett más megállapodások alapján történik.

biometrikus adatok, amelyek egy része különleges kategóriájú (érzékeny) adatnak tekinthető, míg más része nem az egyes tagállamok részéről. Az adott Félnek jeleznie kell, hogy a nemzeti szabályozásában milyen adatok minősülnek érzékeny adatnak. Bizonyos esetekben hasznos lehet hatásvizsgálat készítése a kockázatok azonosítása és kezelése érdekében.[95]

Az Adatbiztonsággal és biztonsági eseményekkel kapcsolatban a 7. a. bekezdés szerint a Fél biztosítja, hogy megfelelő technológiai, fizikai és szervezeti intézkedéseket alkalmazzon a személyes adatok védelme érdekében. Ezen követelményeknek a sajátos körülményeiknek megfelelő módon történő teljesítésének pontos módját az érintett fél határozza meg. A Feleket ösztönzik például olyan biztonsági intézkedések megtervezésére és végrehajtására, amelyek figyelembe veszik az olyan tényezőket, mint a személyes adatok jellege (beleértve azok érzékenységét), az azonosított kockázatokat és az esetleges káros következményeket az érintett személy számára biztonsági esemény esetén.[96]

---

[95] Az 5. bekezdés a Megőrzési időtartamokkal foglalkozik és lehetőséget ad a Feleknek arra, hogy teljesítsék a személyes adatok megőrzésének kötelezettségét csak addig, ameddig ez szükséges és megfelelő a 14. Cikk 2. bekezdése szerinti adatkezelés céljának. A Felek a nemzeti jogi kereteikben meghatározott megőrzési időszakokat írhatnak elő. Alternatív megoldásként a Felek nemzeti jogi keretükben előírhatják a további megőrzés szükségességének tervezett időközönként történő felülvizsgálatát.
A 6. bekezdés megtiltja a kizárólag a személyes adatok automatizált kezelésén alapuló döntéshozatalt. A Feleket arra is ösztönzik, hogy tegyenek ésszerű lépéseket az algoritmusok kidolgozásához felhasznált adatok minőségének és reprezentativitásának, valamint a felhasznált statisztikai következtetések pontosságának biztosítása érdekében, figyelembe véve az adatkezelés sajátos körülményeit és összefüggéseit, ideértve a büntetőjogi bűnüldözés összefüggéseit is.

[96] A 7. b. bekezdés meghatározza a „biztonsági esemény” 7. a. bekezdésben meghatározott követelményeit a Jegyzőkönyv alapján kapott személyes adatok vonatkozásában, amelyek „fizikai károsodást” okozhatnak az egyéneknek vagy annak a Félnek, amelytől az adatok származnak. Az egyénhez kapcsolódó lényeges kár lehet például testi- vagy jó hírnév károsítása, érzelmi szorongás (például megalázás vagy a titoktartás megsértése révén), diszkrimináció vagy pénzügyi kár (például munkahely vagy szakmai lehetőségek elvesztése, negatív hitelminősítés, identitáslopás vagy zsarolás lehetősége) révén.
A bekezdés meghatározza azokat a körülményeket is, amelyek között a kivételeket és korlátozásokat is figyelembe véve az érintett egyént értesíteni kell az eseményről. Fontosnak tartják, hogy a Felek, adott esetben a 7. b. bekezdés szerinti értesítésbe foglaljanak információkat a biztonsági esemény típusáról, az esetlegesen veszélyeztetett információk típusáról és mennyiségéről, a lehetséges kockázatokról és a tervezett intézkedésekről.
A 8. bekezdés előírja a Feleknek, hogy nyilvántartást vezessenek vagy rendelkezzenek más megfelelő eszközökkel annak bemutatására, hogy az egyén személyes adataihoz egy adott esetben hogyan férnek hozzá, hogyan használják fel őket, és miként továbbítják azokat. A cél az, hogy mindkét Fél rendelkezzen hatékony eszközökkel annak bemutatására, hogy egy adott személy adataihoz hogyan férhettek hozzá, hogyan használták fel és továbbították azokat meghatározott esetben, a l4. Cikkel összhangban. Egyes Felek dönthetnek úgy, hogy alkalmazzák a tevékenységek automatikus naplózását vagy más alternatívákat (például kézzel írott nyilvántartásokat papír alapú fájlok esetén).

A 12. bekezdés - a Hozzáféréssel és helyesbítéssel foglalkozik, amennyiben valamennyi Fél biztosítja, hogy minden olyan személy, akinek személyes adatait a Jegyzőkönyv alapján kapta meg, jogosult a nemzeti joga keretében megállapított folyamatokkal összhangban és indokolatlan késedelem nélkül hozzáférést kérni a lehetséges korlátozásoktól függően. Valamint, ha ezen adatok pontatlanok vagy helytelenül kerültek kezelésre, azok helyesbítésére jogosult.[97]

A 9. bekezdés – a jelen Protokoll szerint megszerzett adatok adott Fél hatóságai közötti további megosztását tárgyalja. Előírja, hogy ha valamelyik Fél hatósága a jelen Jegyzőkönyv alapján eredetileg kapott „*személyes adatokat átadja a Fél egy másik hatóságának, akkor a másik hatóság e cikknek megfelelően kezeli azokat, figyelemmel a 9.b. bekezdésre*”. Kivétel keletkezik azon esetekben, ha egy Fél szövetségi állami fenntartást fogalmaz meg a Jegyzőkönyv 17. Cikk szerinti kötelezettségei iránt, az ott meghatározott feltételekkel összhangban.

A 10. bekezdés - egy másik államba vagy nemzetközi szervezetbe való továbbítással kapcsolatosan megállapítja, hogy a Felek a Jegyzőkönyv alapján átvett személyes adatokat „*csak egy másik állam vagy nemzetközi szervezet részére továbbíthatják, csak az átadó hatóság előzetes engedélyével, vagy a II. Fejezet 2. szakasza céljából a hatóság vagy hatóságok előzetes engedélyével*”. (Utalok a II. Fejezetben leírt cikkek tartalmára, például hogy mindkét fél ezen Jegyzőkönyv aláírásakor vagy megerősítő-elfogadó vagy jóváhagyó okiratának letétbe helyezésekor közli az Európa Tanács Főtitkárával az engedély megadására kijelölt hatóságot vagy hatóságokat.)

A 11. bekezdés - Átláthatóság és tájékoztatás kapcsán bizonyos átláthatósági és támaszt követelményeket támaszt a Felek számára. Ezek a követelményekkel összhangban szükséges tájékoztatni az egyéneket többek között hozzáférési, helyesbítési valamint jogorvoslathoz való jogukról is.

[97] A 12. a. bekezdés előírja, hogy a hozzáférés iránti kérelem esetén az egyén jogosult megszerezni a dokumentáció írásos vagy elektronikus másolatát, amely tartalmazza a személyes adatait és a rendelkezésre álló információkat, megjelölve a jogalapot és célokat. Az ilyen hozzáférés megszerzésének lehetősége adott esetben arányos korlátozásoktól függhet, amelyek az egyik Fél nemzeti jogi kerete alapján megengedettek, - és amelyek az ítélet meghozatalakor szükségesek mások jogainak és szabadságainak védelme, vagy az általános közérdekű fontos célok érdekében.

A 13. bekezdés a Bírósági és nem bírósági jogorvoslatok kapcsán előírja, hogy a Félnek hatékony bírósági és nem bírósági jogorvoslatokkal kell rendelkeznie a 14. Cikk megsértése esetén nyújtott jogorvoslat biztosítása érdekében. Valamennyi Félnek feladata meghatározni a rendelkezések megsértése esetén alkalmazott jogorvoslatok típusát.

A 14. bekezdés a Felügyelettel foglalkozik, és előírja, hogy a Feleknek egy vagy több olyan állami hatósággal kell rendelkezniük, amelyek egyedül vagy együttesen független és hatékony felügyeleti feladatokat és hatásköröket gyakorolnak. A rendelkezés rugalmasságot biztosít a Feleknek a követelmény a megvalósításában. Egyes Felek létrehozhatnak speciális adatvédelmi hatóságokat, míg mások dönthetnek úgy, hogy egynél több hatóságon keresztül gyakorolnak felügyeletet, amelynek funkciói átfedhetik egymást. A hatóságok feladatai és hatáskörei magukban foglalják a vizsgálati hatásköröket, a panaszok kezelésére vonatkozó hatáskört és a helyesbítése intézkedések megtételének jogát. A vizsgálati hatásköröknek tartalmazniuk kell a feladataik ellátásához szükséges információk megszerzésének jogát,

A 15. bekezdés - a Konzultáció és felfüggesztés szabályozza, hogy a 14. Cikk szerint melyik Fél függesztheti fel a Jegyzőkönyv szerinti személyes adatok továbbítását egy másik Fél számára. A bekezdés egyértelművé teszi, hogy a Jegyzőkönyv bűnüldözési céljainak fényében az ilyen felfüggesztések csak szigorú feltételek mellett és a Jegyzőkönyvben leírt speciális eljárások szerint történhetnek. Egy Fél felfüggesztheti a Jegyzőkönyv szerinti személyes adatok továbbítását egy másik Fél számára, ha jelentős bizonyítékai vannak arra, hogy ezen cikk rendelkezéseit szisztematikusan vagy lényegesen megsértette. Előírja, hogy a felfüggesztő Félnek fel kell oldani a felfüggesztést, amint a felfüggesztést indokoló jogsértést orvosolták.

Véleményem szerint ez olyan téma esetében, mint a személyes adatok megfelelő kezelése a büntetőeljárás során különös jelentőséggel bír, mivel az adatkezelők tevékenysége talán itt tekinthető a leginkább intruzívnak az adatkezeléssel érintettek szempontjából.

IV. Az Európai Adatvédelmi Testület (European Data Protection Board /EDPB megállapításai

Az Európai Adatvédelmi Testület (EDPB) független európai szerv. Hozzájárul az adatvédelmi szabályok megfelelő alkalmazásához az Európai Unió teljes területén, támogatja az uniós adatvédelmi hatóságok együttműködését[98,99].

1 Az Európai Adatvédelmi Testületnek a Számítástechnikai Bűnözés Elleni Egyezmény Bizottsága 2. jegyzőkönyv tervezetéhez fűzött megállapításai

Az Egyezménnyel kapcsolatosan többszörös egyeztetésre került sor a Bizottság és a Testület között.

Az egyik legkorábbi ilyen egyeztetésre az Európai Adatvédelmi Testület tizenötödik plenáris ülésén Brüsszelben, 2019. november 12-13-án sor[100].

---

ideértve a megfelelő feltételek mellett a 8. bekezdés alapján vezetett nyilvántartásokhoz való hozzáférést.

[98] Európai Adatvédelmi Testület: A testület tagsága a nemzeti adatvédelmi hatóságok képviselőiből és az európai adatvédelmi biztosból (EDPS) áll. Az általános adatvédelmi kérdésekben az Európai Szabadkereskedelmi Társulás és az Európai Gazdasági Térség (EFTA-EGT) (European Free Trade Association–European Economic Area /EFTA-EEA) tagállamai felügyeleti hatóságai szintén a testület tagjai. Ők azonban szavazati joggal nem rendelkeznek.

[99] Európai Tanács, Az Európai Adatvédelmi Testületről, https://edpb.europa.eu/about-edpb/about-edpb/who-we-are_hu

[100] EDPB contribution to the consultation on a draft second additional protocol to the Council of Europe Convention on Cybercrime (Budapest Convention) Brussels, 13th November 2019. https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpbcontributionbudapestconvention_en.pdf

A számítástechnikai bűnözésről szóló Budapesti Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban a Testület emlékeztet arra, hogy garantálni kell a személyes adatok védelmét és a jogbiztonságot. Biztosítani kell a hozzájárulást ahhoz a célkitűzéshez, hogy megállapodásokat hozzanak létre a személyes adatok harmadik országokkal való, bűnüldözési célú megosztására vonatkozóan, olyan módon, amelyek teljes mértékben összeegyeztethetők az Unió szerződéseivel és az Alapjogi Chartával.

Az EDBP javaslatai közül az alábbiakat emelném ki:

- A tárolt számítógépes adatok határokon átnyúló hozzáférésével kapcsolatosan – beleegyezés esetén, vagy ha az nyilvánosan elérhető – a következő megjegyzést fűzi a Testület: *„a tárolt számítógépes adatok határokon átnyúló közvetlen hozzáférését illetően, a Budapesti Egyezmény 32. b. Cikk pontjában foglaltaknak megfelelően az EDPB megerősíti, hogy az adatkezelő rendszerint az adatokat csak bírósági felhatalmazás/végzés vagy más dokumentum előzetes bemutatása után továbbíthatja, amely az adatokhoz való hozzáférés szükségességét igazoló jogalap, amelyet a nemzeti bűnüldöző hatóság terjeszt elő a saját nemzeti jogszabályaiknak megfelelően”*. A Testület megállapítja, hogy nemzetközi megállapodási kötelezettségek nem befolyásolhatják hátrányosan az Európai Közösségi Szerződés alkotmányos elveit, amely magában foglalja azt az elvet, hogy az egész közösségnek tiszteletben kell tartania az alapvető jogokat, mely egyben a törvényesség feltétele is. Ezért elengedhetetlen, hogy az Európai Unió tárgyaló felei biztosítsák, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv rendelkezései megfeleljenek az adatvédelem területén az Unió vívmányainak, annak biztosítása érdekében, hogy mindez összeegyeztethető legyen az uniós jogrendszerrel.
- Megjegyzés az előfizetők adatainak közvetlen továbbítására vonatkozó rendelkezések ideiglenes szövegéhez az adatok átadásáról és a gyorsított megrendelésekkel kapcsolatban: Bár az ilyen rendelkezések főként eljárási jellegűnek tűnhetnek, mégis alapvető fontosságúak a személyes adatokhoz való hozzáférés tekintetében, ezért fontos a rendelkezések összevetése a személyes adatok védelmét szolgáló joggal. Ennek alapján az EDPB javasolja a rendelkezések tervezetének további vizsgálatát a következő elemekre:
    - a megkeresett fél igazságügyi hatóságainak rendszeres bevonása: a kijelölt hatóság utasíthatja a szolgáltatót, hogy ne továbbítsa az adatot, ha az elutasítás feltételei vagy okai

az Egyezmény alapján fennállnak. Ez a biztosíték azonban továbbra is az Egyezmény részes Feleinek belátása szerint marad. Az EDPB hangsúlyozza, hogy a személyes adatokhoz való hozzáférés feltételeit következetesen kell alkalmazni a harmonizált szintű védelem biztosítása céljából, az Unió valamennyi személye számára.

- az EDPB javasolja, hogy a szolgáltató hatóságait a lehető legkorábban vonják be az előfizetőre vonatkozó adatok és további adatok feltárásának a folyamatába, annak érdekében, hogy ezek a hatóságok lehetőséget kapjanak a hatékony felülvizsgálatra, az esetleges elutasítás jogosultságának mérlegelésére.
- az igazságügyi hatóságok szisztematikus bevonása szintén elengedhetetlen, hogy megőrizzék a kettős büntethetőség elvének alkalmazását az igazságügyi együttműködés területén. A kettős büntethetőség elvének célja további biztosíték nyújtása, azaz annak biztosítása, hogy egy állam ne támaszkodhasson egy másik segítségére a büntetőjogi szankció alkalmazásakor, amely egy másik állam jogában nem létezik. Az ilyen biztosíték, amellett, hogy biztosítja az egyének jogainak tiszteletben tartását és a tervezett igazságügyi együttműködés mechanizmusa keretében történő tisztességes eljárást, a személyes adataikhoz való hozzáférés eljárási feltételeivel kapcsolatos alapvető garanciát is nyújt.
- a megkereső hatóság státuszának korlátozásával kapcsolatban az EDPB javasolja, hogy a szolgáltatók felé az információk kiadását célzó rendelkezést ügyészre, bíróra, vagy más jogi hatóságra kell korlátozni.

- Megjegyzés az „*előfizetőre vonatkozó adat*” és a bűncselekmény típusának meghatározásához: Az EDPB javasolja az Egyezmény által meghatározott előfizetőre vonatkozó adatok további világosabb meghatározását a forgalmi adatok és a tartalmi adatok keveredésének elkerülése céljából. Megállapítja, hogy a szolgáltatás előfizetőjének azonosításához szükséges információk valóban tartalmazhatnak bizonyos internet protokoll (IP) cím információkat, mint például a fiók létrehozásakor használt IP – címet, a leggyakrabban használt IP-címet, a tranzakció alkalmával használt IP-címet, és így tovább. Ezenkívül felhívja a figyelmet az Európai Unió Bírósága (EUB) ítélkezési gyakorlatára, és a rendelkezések alapvető magánélethez való joggal való összevetésére. A Testület szükségesnek tartja, hogy a bűncselekmények típusai és az érintett adatok kategóriái közötti

egyensúlyt újra kell értékelni annak érdekében, hogy korlátozzák a forgalmi adatnak tekinthető adatok előállítására vonatkozó végzés benyújtásának lehetőségét. Valamint javasolja, hogy vizsgálják tovább a súlyosnak minősülő bűncselekmények közös listáját.

- Megjegyzés az adatkezelés biztonságához: az Egyezmény előírja a megfelelő szintű biztonság és hitelesítés szükségességét. Az EDPB e tekintetben további előírások és követelmények kidolgozására ösztönöz, a szükséges eszközök bevezetése, a személyes adatok biztonságos környezetben történő továbbítása és közlése érdekében, a gyorsan feltárt elektronikus dokumentumoknak autentikusaknak kell lenniük, az alapjogokat illetően. Az adatkezelés biztonságával kapcsolatban az EDPB felkéri a Bizottságot, hogy adatvédelmi biztosítékként vegye fontolóra az olyan adatvédelmi incidensek késedelem nélküli bejelentésének mechanizmusát azon esetekben, amikor azok súlyosan sérthetik az érintettek jogait és szabadságait.
- Megjegyzés az adatvédelmi biztosítékokról szóló rendelkezésekhez: Az elektronikus bizonyítékokhoz való határokon átnyúló hozzáférés adatvédelmi és magánéleti aspektusaival kapcsolatban a Testület felhívja a figyelmet arra, hogy a jelenlegi Uniós jogi keret és a legfrissebb ítélkezési gyakorlat lehetővé teheti az anyagi- és eljárásjogi feltételek listájának kidolgozását, amelyet figyelembe kell venni a bűnüldöző szervek személyes adatokhoz való hozzáférését szabályozó bármely jövőbeni eszköz esetében. Figyelembe kell venni az Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvének közvetlen hatását az Uniós jogrendben.

A személyes adatokhoz való hozzáférés tekintetében a Testület további feltételek bevezetését tartja szükségesnek, amelyek közül az alábbiakra hivatkoznék:

A Testület azon javaslatát, mely szerint az egyéni hozzáférésnek csak azon egyének adatai esetében legyen lehetséges, akiket súlyos bűncselekmény tervezésével vagy elkövetésével gyanúsítanak, vagy bármilyen módon bűncselekménybe keveredtek, nem tartom teljes körű értelmezésnek. Véleményem szerint szűk kontextusban értelmezi a személyes adatokhoz történő hozzáférés szükségességét a büntetőeljárás során, ahol érdekmérlegelési szempontból az adatkezeléssel érintett egyéb személyek, úgymint tanúk, sértettek, jogait és szabadságait kétségkívül nem korlátozza aránytalan mértékben, ha az egyéni hozzáférés alapján megszerzett információk olyan tényeket tárnak fel, amelyek például személyi szabadság

elvonásával járó kényszerintézkedés alkalmazásának, illetve annak feltételei megállapításának alapjául szolgálhatnak.

A terrorista tevékenység megnevezése általános jelleggel valószínűsíthetően megfelel a szükségesség és arányosság követelményének amikor harmadik személyek adataihoz történik egyéni hozzáférés a hatóság részéről, azonban a terrorista tevékenységet nem példálózó, hanem általános jelleggel határozza meg. Véleményem szerint célszerűbb lett volna egy szélesebb körű meghatározás a részes Felek nemzeti szabályozása szerint súlyosabban minősülő bűncselekményekre vonatkozó egyéni hozzáférés tekintetében.

A Jegyzőkönyv tervezet többek között ezt a kérdést is szabályozza a garanciák között, amely esetben a nyomozás során bírói, ügyészi, vagy egyéb kompetens szerv jóváhagyásához köti az információgyűjtést, valamint annak feltételeit. Ennek tipikus példája az ún. titkos információgyűjtés. A Testület hangsúlyozza, hogy az érintettek tájékoztatása akkor lehetséges, ha az már nem veszélyeztetheti az hatóságok által lefolytatott vizsgálatokat.

2 Az EDPB észrevételei az Európa Tanács Számítógépes Bűnözésről szóló Budapesti Egyezményének második kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatos 6. Konzultációjához [101]

A 2021.május 4-én tartott ülésen került sor, erre a hatodik körös konzultációra, amely a 2021.ápr.12-én a Bizottság által elfogadott tervezet második[102] verzióját véleményezte.

A hozzájárulást tartalmazó dokumentum 5 részből áll.

Az első rész a *„konzultáció folyamatáról és a hozzájárulás hatályáról”* szól. Az adatvédelmi biztosítékokról szóló fejezet fontosságát külön kiemelik, (III. Fejezet) és hivatkoznak a korábbi konzultációkra, ahol ezt szorgalmazták, de a véglegesített tervezet esetén újabb hozzájárulást tartanak szükségesnek.

A második rész *a „jegyzőkönyv kapcsolatát és hatását vizsgálja az Európai Unió jogára, a személyes adatok védelme területén”*. Összhangban az EUB ítélkezési gyakorlatával, az EDPB hangsúlyozza, hogy *„nemzetközi megállapodási kötelezettségek nem befolyásolhatják hátrányosan az Európai Közösségi Szerződés alkotmányos elveit, amely magában foglalja azt az elvet, hogy az egész közösségnek tiszteletben kell tartania az alapvető jogokat, mely egyben a törvényesség feltétele is*”.

[101] EDPB contribution to the 6th round of consultations on the draft Second Additional Protocol to the Council of Europe Budapest Convention on Cybercrime Brussels, 4 May 2021, EDPB https://rm.coe.int/0900001680a26108

[102]Im. Second Additional Protocol to the Convention on Cybercrime on enhanced cooperation and disclosure of electronic evidence Draft Protocol version 2

Uniós adatvédelmi jogi szempontból a jegyzőkönyv-tervezet, annak normái, rendelkezései és jogi hatálya alkalmazható lenne a személyes adatoknak az EU-ból harmadik országokba történő továbbítására. Az EDPB e tekintetben megjegyzi azonban, hogy a Számítógépes Bűnözésről Szóló Egyezmény részes Felei nem tagjai az Európa Tanácsnak, sem pedig az Egyének Védelméről a Személyes Adatok Automatikus Feldolgozása során Egyezménynek (ETS 108 SZ.).[103] Felhívja a figyelmet arra, hogy bár a GDPR 46. cikke nem határozza meg a *„megfelelő garanciákra*" való hivatkozásból eredő követelmények jellegét, a harmadik országba való adatok továbbításakor mindenképpen garantálni kell a személyes adatok védelmét. Tekintettel a jegyzőkönyvtervezet lehetséges joghatásaira és az érintettekre gyakorolt lehetséges következményeire elengedhetetlen, hogy a fentiekre vonatkozó rendelkezéstervezet azonos szintű védelmet biztosítson, mint a nem továbbított adatok esetében.

A harmadik rész a megerősített közös együttműködésről szóló intézkedésekről szól, amely az jegyzőkönyv tervezet I. és II. Fejezetével kapcsolatos. Ezek az alábbiak:

- *„Általános elvek":* mivel a bizonyítékok határokon átnyúló cseréjét előíró különféle nemzetközi megállapodások hatással vannak az érintettek magánélethez és személyes adataik védelméhez fűződő alapvető jogaira, fontos, hogy a jogi keretet a lehető legegyértelműbben határozzák meg. Az 5. Cikk-tervezet 8. bekezdéséből következik, hogy a jegyzőkönyv II. Fejezete *„nem korlátozza a felek, illetve a felek és a szolgáltatók vagy más szervezetek közötti együttműködést más megállapodások, gyakorlatok vagy nemzeti jogszabályok által"*. Ez félreértésre adhat okot, ezért a Testület javasolja kétoldalú sérelmek nélkül tisztázni a magasabb szintű védelem biztosítását.
- *„A megkeresett fél igazságügyi hatóságainak rendszeres bevonása":* az EDPB emlékeztet arra, hogy a kommunikációs adatok bűnüldözési célú hozzáférésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatában az EUB korlátozta az ilyen hozzáférés biztosításának lehetőségét, *„a valóban sürgősnek nyilvánított esetek kivételével*, amely *„bíróság, vagy más, független közigazgatási szerv*" állapított meg, *„a hatóságok megelőzési, felderítési vagy büntető eljárásai keretében benyújtott indokolt kérését követően*." Az igazságügyi hatóságok rendszeres bevonása elengedhetetlen a kettős büntethetőség elve

[103] ETS No.108, CETS No. 223

alkalmazásának fenntartása érdekében. Ismételten felhívja a figyelmet annak céljára[104].

- *„Az előfizetőre vonatkozó adat továbbítása”* (7. Cikk): az EDPB megismétli korábbi ajánlását, hogy további követelmények szükségesek annak biztosítására, hogy a szolgáltató által kijelölt igazságügyi hatóságok a lehető legkorábban kapcsolódjanak be az előfizetőre vonatkozó adatok gyűjtésének folyamatába, annak érdekében, hogy ezeknek a hatóságoknak lehetőségük legyen a mérlegelésre, hogy az esetleges elutasítás megfelelő indoklást nyerjen.

A testület emlékeztet arra az ajánlására, hogy az „*előfizetőre vonatkozó adat*” fogalom meghatározását a Számítógépes Bűnözésről szóló Egyezmény 18. Cikkének (3) bekezdése szerint tovább pontosítsák, a forgalmi adatok és a tartalmi adatok megfelelő kezelése érdekében.

- *„Domain név-regisztrációval kapcsolatos információk iránti kérelem”* (6. Cikk) és *„veszélyhelyzet esetén a tárolt számítógépes adatok gyorsított továbbítása”* (9. Cikk): Az EDPB felhívja a figyelmet, hogy azokat a feltételeket- , amelyek alapján az elektronikus hírközlési szolgáltatók vagy a domain név szolgáltatásokat nyújtó szervezetek a hozzáférést biztosítják- jogszabály útján kell meghatározni, annak érdekében, hogy az adatkezelés jogalapja egyértelmű legyen, és a Felek részéről megjelenő magánélet védettsége biztosított legyen, különösen a már továbbított adatok tekintetében.

Azon harmadik országok, amelyek részes Felei a Tervezetnek és a jegyzőkönyvnek, de a nemzeti jogszabályaik által biztosított adatvédelem szintje nem felel meg az EU előírásainak, aggályokat vetnek fel a megkereső hatóságok által a jegyzőkönyvben részes harmadik országnak továbbított adatokkal kapcsolatban, mivel az ilyen információk személyes adatokat is tartalmaznak, és ezért az Európai Unió tagállamai esetében az ilyen adatokhoz való hozzáférés anyagi és eljárási feltételeit meghatározó bármely nemzetközi eszköznek meg kell felelnie az elsődleges és másodlagos uniós jognak. Egyebekben, ha ez nem biztosított, akkor az adatok közlésének jogkövetkezményei – miután az adatok a megkereső ország birtokába jutottak – teljesen ezen ország nemzeti jogának mérlegelési jogkörébe kerülnek.[105]

[104] Lásd.4.1 pontja a közleménynek, az EDPB korábbi vélemény nyilvánításában is szerepelt

[105] „Az Európai Adatvédelmi Testület azt is megjegyzi, hogy a megkeresett részes állam az adatok közlése után megfelelő kölcsönös jogsegély iránti megkeresést kérhet (7. cikk (5) bekezdés). Ez utóbbi esetben azonban a tervezett jegyzőkönyvet aláíró felek részéről nincs kötelezettségvállalás arra, hogy törlik az adatokat vagy mellőzik azok bizonyítékként történő felhasználását, ha a megfelelő kölcsönös segítségnyújtási kérelem keretében megszerzett kiegészítő információk alapján a megkeresett hatóságok megállapítják, hogy az adatok közlésének feltételei nem teljesültek. Az „elkötelezettség hiánya” a jegyzőkönyv szintjén ezért

A negyedik rész a személyes adatok védelméhez kapcsolódó feltételekkel és védelmekkel kapcsolatban, a jegyzőkönyv-tervezet III. és IV. Fejezeteit tárgyalja az alábbiak szerint:

- „*feltételek és biztosítékok*" (13. Cikk): az EDPB egyetért a 15. Cikkre való hivatkozással a feltételek és a biztosítékok tekintetében. A magyarázó jelentés a 13. Cikkhez egyértelművé teszi, hogy az Egyezmény 15. Cikkével összhangban mindkét fél, az előírt hatásköröket betartja, biztosítja az eljárások végrehajtásának alkalmazását. Ezért „*az arányosság elve megvalósítandó mindkét fél számára, a nemzeti jog vonatkozó elveivel összhangban*". A jogbiztonság és az egyértelműség biztosítása, valamint ennek az elvnek a protokoll alkalmazásából eredő személyes adatok bármilyen feldolgozása érdekében történő rögzítése érdekében az EDPB javasolja, hogy az arányosság elvének alkalmazását és végrehajtását illesszék be a 13. Cikk szövegébe.[106]
- „*a személyes adatok védelme*" (14. Cikk): a Testület megállapítja, hogy a személyes adatok védelmével kapcsolatos biztosítékok csak annyiban érvényesek, amennyiben „*mindegyik fél a jelen protokoll alapján kapott személyes adatokat kezeli*". Az EDPB dokumentum a 14. Cikkre vonatkozóan tárgyalja a 14.

azzal a kockázattal jár, hogy ezt a rendelkezést megfosztja a már közölt adatok kezelésére vonatkozó védelmi hatástól. Az Európai Adatvédelmi Testület ezért különösen aggódik a tervezett 6. cikk (3) bekezdése c) pontjának és a magyarázó jelentés tervezete e rendelkezéssel kapcsolatos (13) bekezdésének szövege miatt, amely azt sugallja, hogy a tervezett jegyzőkönyvet aláíró, megkereső harmadik feleknek nem kell megfelelniük az arányosság elvének, amikor valamely uniós tagállamhoz fordulnak kérelemmel. Emellett nem teljesen egyértelmű, hogy e rendelkezések alapján az arányosság elvére mint elutasítási indokra lehet-e hivatkozni. Még az sem egyértelmű, hogy a felek kötelesek-e teljesíteni a tervezett jegyzőkönyv keretében a Budapesti Egyezmény 15. cikkében meghatározott feltételeket és biztosítékokat . Az Európai Adatvédelmi Testület javasolja annak egyértelművé tételét, hogy a Budapesti Egyezmény 15. cikkében meghatározott kötelezettségek teljes mértékben alkalmazandók-e a határokon átnyúló együttműködés keretében."https://edpb.europa.eu/system/files/2021-06/statement022021onbudapestconventionnewprovisions_hu.pdf

[106] A 2021. február 2-án az EDPB által elfogadott 02/2021.sz. nyilatkozatában, a biztosítékok beépítésére hívta fel a figyelmet." Ebben a vonatkozásban az Európai Adatvédelmi Testület ismételten hangsúlyozni szeretné az adatvédelmi biztosítékok alkalmazásának szükségességét a személyes adatok tervezett jegyzőkönyv keretében történő cseréjére – a 6. cikk (4) bekezdése látszólag kizárólag a közzétett információkra – és nem pedig a kérelemben szereplő személyes adatokra – korlátozza a biztosítékok, valamint az egyezmény 15. cikkének alkalmazását, – ideértve a személyes adatok továbbításának esetét is." Ez utóbbi esetén „A magyarázó jelentéstervezet (9) bekezdése szerint ez utóbbi rendelkezés csak a személyes adatoknak a közös nyomozócsoportok keretében történő továbbítására vonatkozhat/alkalmazandó."

Cikk hatályát, célját és felhasználását, az érzékeny adatok kérdését, a megelőzés, az automatizált döntések kérdését, a nyilvántartás módját, adott Fél hatóságai között az adatok további megosztásának problémáját, a harmadik országba történő továbbítás adatvédelmi összefüggéseit, az átláthatóságot, a hozzáférés és javítás módját, továbbá a jogorvoslat és felügyelet kérdéseit. Javasolja az EUB ítélkezési gyakorlatát figyelembe véve a jegyzőkönyvbe további biztosítékok beépítését.

- *„a konzultációk a Felekkel és a végrehajtás értékelése”* (23. Cikk): a Testület azt javasolja, hogy a felülvizsgálat ne csak a Jegyzőkönyv végrehajtását, hanem annak szükségességét, arányosságát is értékelje. Az ilyen felülvizsgálat céljából készített dokumentumnak részletes információkat és statisztikákat kell szolgáltatnia a Jegyzőkönyvben foglaltak végrehajtásáról, rögzíteni kell, hogy a felülvizsgálati csoportok adatvédelmi szakértőket is alkalmaznak, valamint bevonják az EU adatvédelmi hatóságait is a jegyzőkönyv-tervezetbe előkészítésébe.

Végül az EDPB a 14. Cikket illetően megjegyzi, hogy ez az értékelés ne kezdődjék meg, mielőtt a Számítógépes Bűnözésről Szóló Egyezmény legalább tíz részes Fele ki nem fejezte beleegyezését, hogy a Jegyzőkönyv kötelezi őket, hogy *„mindegyik fél a jelen protokoll alapján kapott személyes adatokat kezeli*”. Az EDPB javasolja a 14. Cikk végrehajtásának értékelésére vonatkozó kötelezettség összehangolását a Jegyzőkönyv hatálybalépésével, tehát a 16. Cikk (3) bekezdése szerint, amely szerint a Számítógépes Bűnözésről Szóló Egyezmény öt részes Felének szükséges kifejezni beleegyezését, a kötelezettségeiket illetően.

- *„Kövekeztetések”*: tekintettel a jegyzőkönyv-tervezetnek a személyes adatok védelme terén, az Uniós jogi keretre gyakorolt jelentős jogi következményeire, valamint ezen dokumentumban és az előzőekben kiemelt tisztázandó kérdésekre, felhívja a Testület a Kiberbűnözés Elleni Egyezmény Bizottsága tagjait és a jegyzőkönyv-készítőket, a konzultáció céljából benyújtott rendelkezések tervezetének módosítása érdekében arra, hogy a véglegesített jegyzőkönyv teljes mértékben összeegyeztethető legyen az EU elsődleges és másodlagos jogával, garantálva, hogy ne sérüljön a személyes adatok uniós jog szerinti védelmi szintje.

Az EDPB megállapítja, hogy a személyes adatokhoz való hozzáférést illetően nagy kihívást jelentenek az olyan helyzetek, amikor az igazságügyi és bűnüldöző hatóságok a nyomozás részeként *„határokon átnyúló helyzettel*” szembesülnek. Álláspontja szerint továbbra is garantálni szükséges a

személyes adatok védelmét és a jogbiztonságot, hozzájárulva ezzel ahhoz a célkitűzéshez, hogy fenntartható szabályokat hozzanak létre a személyes adatok harmadik országokkal való bűnüldözési célú megosztására, amelyek teljes mértékben összeegyeztethetők az EU-szerződésekkel és a Chartával. Ezen célkitűzés elérése érdekében a Számítógépes Bűnözési Elleni Egyezmény Bizottsága tagjaival és a szerkesztőkkel további információcserére van szükség.

V. Összefoglalás

A tanulmány összefoglalást kívánt nyújtani a vonatkozó jogalkotási folyamatról. A kiberbűnözés elleni uniós jogszabályi keretek jelenleg aktuális és legátfogóbb szabályozása a Budapesti Egyezményhez kapcsolódik, amellyel kapcsolatban jelen tanulmány során a 2. Kiegészítő Jegyzőkönyv tervezet előkészítésének főbb állomásai kerültek részletesen ismertetésre. Az Európa Tanács 2017-ben bízta meg az Egyezmény Bizottságát a Tervezet megalkotására, elsősorban az elektronikus bizonyítékok, a számítógépen tárolt adatok büntetőeljárás során történő hozzáférésével kapcsolatosan. Az elektronikus bizonyítékok kifejezetten érintik a határokon átnyúló szabályozást, illetve a harmadik országba történő adattovábbítást. A Bizottság felhívta a figyelmet az uniós jogszabályi keret- szerződések, az Alapjogi Charta, az Általános Adatvédelmi Rendelet által meghatározott elvek alkalmazására. A Jegyzőkönyvtervezet széles körű konzultáción alapul. A résztvevő országok képviselőin kívül, az Európai Unió szervei, a civil társadalom és az ágazatok képviselői a nyilvános üléseken vitatatták meg a Tervezet egyes állomásainak részeit, és közölték írásbeli véleményüket. Az EDPB a jogalkotás folyamatában nem vett részt, azonban folyamatosan jelen volt, mint felkért konzultáló szervezet. Hozzájárulást, írásbeli véleményezést adott az egyes fázisok során, összesen hat alkalommal. A Jegyzőkönyv szabályozásai nem törvényerejűek, de a részes Felek a rendelkezések betartására kötelezettek. Adatvédelmi szempontból az EDPB az EU elsődleges és másodlagos jogát illetően kizárólagos álláspontot képvisel, a Bizottság (T- CY) bizonyos kérdéseket a nemzeti jog körébe utal, azon országok esetében, ahol az Általános Adatvédelmi Rendelet nem kötelező érvényű.

Az EDPB véleménye és hozzájárulása a Tervezethez nagy jelentőségű a személyes adatok védelme területén, és a feltételek és biztosítékok megalkotása területén. A Bizottság minden észrevételére reagált a jogi szabályozás megalkotása területén, de bizonyos esetekben, mint például az adattovábbítások esetén a feltételek hiánya, - mint nemzetközi szerződések és kétoldalú szerződések - sürgősség esetében részlegesen hagyatkozott a

nemzeti jogra a nyomozás-, és felderítés érdekében. A magánélet biztosításának védelme ugyanakkor továbbra is az egyik legvitatottabb kérdés az előfizetőre vonatkozó adatokhoz való hozzáférés során a 6. és 7. Cikkek esetében. Egy ilyen nemzetközi megállapodás jogalapot nyújthat az adattovábbításokra a kiegészítő jegyzőkönyv részes harmadik felének hatósága által kiadott, az adatkezelő vagy az adatkezelő számára a személyes adatok és elektronikus hírközlési adatok közlését előíró, közzétételre kötelező határozatokra vagy megkeresésekre válaszul. Ezen biztosítékoknak tehát szavatolniuk kell az uniós polgárok alapvető jogainak és szabadságainak védelmét, ideértve a magánélet és a személyes adatok védelmét a személyes adatoknak vagy elektronikus hírközlési adatoknak az Európai Unión kívüli országok bűnüldöző hatóságaival való közlésekor. Ugyanez vonatkozik határokon átnyúló közvetlen adathozzáférésre, amely szerint a hatóságok köztes szereplő segítsége nélkül hozzáférhetnek az adatokhoz („közvetlen hozzáférés"), ezen intézkedések alkalmazása kizárólag a nemzeti jogon alapulhat.

Az Európai Adatvédelmi Testület kiemelte annak szükségességét, hogy az EU részéről tárgyaló felek számára biztosított legyen, hogy *„a kiegészítő jegyzőkönyv rendelkezései megfelelnek az adatvédelem területén az uniós vívmányoknak."* A domain név regisztrációval kapcsolatos információk iránti kérelmeket lehetővé tevő rendelkezéssel (6. Cikk) kapcsolatban az EDPB szükségesnek tartotta, hogy azokat a feltételeket, amelyek esetén a domain név szolgáltatásokat nyújtó szervezetnek meg kell adnia a hozzáférést, törvényben kell előírni, annak biztosítására, hogy az adatkezelés egyértelmű jogalapon alapuljon, és hogy az adatvédelmi biztosítékok végrehajthatók legyenek. Az EDPB aggodalmát fejezte ki az *„elkötelezettség hiánya miatt a protokoll szintjén*", amely azzal a kockázattal jár, hogy a rendelkezésnek nincs védő hatása a már továbbított személyes adatok kezelésével kapcsolatban.

A jóváhagyott 3. Protokoll – tervezet során csak a feltétlenül szükséges kompromisszumokat hozta meg a Bizottság, és utalta a nemzeti jog keretei közé az adattovábbítás egyes lépeseinek részeit, alternatívákat kínálva.

Az EDPB ezzel kapcsolatban a 108+ Egyezményre is – CETS 223- hivatkozik,[107] azonban az még 2023-ig nyitott a ratifikálást illetően. Május

[107] „Az Európai Adatvédelmi Testület úgy véli, hogy az adatvédelmi biztosítékokra vonatkozó konkrét rendelkezéseknek tükrözniük kell a fő elveket, mindenekelőtt a jogszerűséget, a méltányosságot és az átláthatóságot, a célhoz kötöttséget, az adattakarékosságot, a pontosságot, a korlátozott tárolhatóságot, az integritást és a titoktartást. Az Európai Adatvédelmi Testület hasonlóképpen hangsúlyozni kívánja az alapvető egyéni jogok (hozzáférés, helyreigazítás, törlés) biztosításának fontosságát, az arányosság elve által behatárolt korlátozások, valamint az adatvédelmi biztosítékok megsértése esetén az érintetteknek biztosított hatékony bírósági jogorvoslat mellett. E jogok gyakorlása az érintett értesítését is szükségessé teszi, legalább akkor, amikor ez már nem veszélyezteti a vizsgálatot.

28-án a Számítógépes Bűnözés Elleni Egyezmény Bizottsága (T-CY), amely az Európa Tanács Budapesti Egyezményének aláíró feleit képviselte, jóváhagyta a Számítógépes Bűnözésről Szóló Egyezmény 2. Kiegészítő Jegyzőkönyvének Tervezetét. A 2. kiegészítő jegyzőkönyv az elektronikus bizonyítékok, köztük a domain név regisztráció adatainak (6. Cikk) határokon átnyúló hozzáférését érinti a számítógépes bűnözésről szóló egyezmény valamennyi aláíró fele esetében. Az Európa Tanács adatai alapján a Budapesti Egyezmény jelenleg 66 részes államának afrikai, amerikai, ázsiai-csendes-óceáni és európai szakértői vettek részt annak előkészítésében, több mint 95 fogalmazási ülésen. Miután a T-CY május 28-án jóváhagyta a jegyzőkönyvtervezetet, azt az Európa Tanács illetékes szervei tovább vizsgálják azt. A hivatalos elfogadása várhatóan 2021. novemberében lesz, majd aláírásra 2022 elején nyílik meg. Miután a számítógépes bűnözésről szóló egyezményt aláírták és megerősítették, a kiegészítő jegyzőkönyvekkel együtt jogilag kötelező és végrehajtható nemzetközi jogi eszközzé válik.

Ezek az elvek, jogok és kötelezettségek összhangban vannak az Európa Tanácsnak a személyes adatok gépi feldolgozása során az egyének védelméről szóló korszerűsített egyezményével (108+ egyezmény), amelynek a számítástechnikai bűnözésről szóló budapesti egyezményben részt vevő több fél is részes fele. A 108+ egyezménnyel összhangban ezeket az elveket valamennyi, a kérelmező fél országa szerinti valamennyi hatóságnak alkalmazni kell az adatvédelem folytonosságának biztosítása érdekében.”

Kühár Noémi Marianna
PhD-hallgató
Országgyűlés Hivatala szervezési munkatárs

Parlamenti fegyelmi jog*

Bevezetés

Jelen tanulmány célja a parlamenti fegyelmi és rendészeti jog hazai hatályos szabályozásának bemutatása. 2019 novemberében befejezett tanulmányok[1] lezárásakor már folyamatban volt azon törvényjavaslat tárgyalása, mely a fegyelmi jogra vonatkozó rendelkezések komoly szigorítását vetítette előre. Ennek okán elengedhetetlennek tartom az érintett jogterület változásairól szóló tanulmány megírását, mely kitér a jogszabálymódosítás okaira, folyamatára, valamint a jelenlegi fegyelmi intézkedések bemutatására. A dolgozat végén a módosítás óta eltelt időszak releváns eseményeiből szemezgetve mutatom be a módosult jogszabályok gyakorlati alkalmazását.

I. Előzmények

Ádám Antal szerint a fegyelmi jog azért fejlődött ki, hogy „a parlament szabályszerű működésének, az ülések és a viták zavartalan folytatásának biztosítása, a képviselőknek a parlamenten belüli bizonyos szabálytalan, a viták, az ülések zavarását, a parlament tekintélyét, a parlamenti illemet, a képviselőtársak emberi méltóságát vagy más megjelölt értéket sértő”[2] megnyilvánulásait megelőzze, kiküszöbölje és megfelelően szankcionálja. A parlamenti fegyelmi jog ezáltal azokat a jogi eszközöket foglalja magába, melyek a plenáris és bizottsági üléseken a parlamenti rend fenntartására és megőrzésére szolgálnak, valamint alkalmasak arra, hogy az elkövetők számára megfelelő büntetésül szolgáljanak.[3]

Szente szerint „a parlamenti fegyelmi jog azon szabályok összessége, amelyek a parlament szabályszerű működésének, valamint a törvényhozás tekintélyének megőrzése érdekében meghatározzák az országgyűlési

---

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg

[1] Kühár Noémi Marianna: Az Országgyűlés elnökének fegyelmi és rendészeti joga. Kodifikáció és közigazgatás 2020/1.

[2] Ádám Antal: Kifejezési szabadság és képviselői mentelmi jog. Magyar Jog 1999. 3.151.o.

[3] Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 318.o.

képviselők kötelezettségei megszegésének eseteit, és azokhoz kikényszeríthető szankciókat fűznek."[4] Ennek alapján a fegyelmi jog célja kettős: a parlament szabályszerű működésének biztosítása, valamint a törvényhozás tekintélyének megőrzése. Ez azért kiemelten fontos, mert az országgyűlés által hozott törvények mindenki számára kötelező erejűek, emiatt elengedhetetlen, hogy legitim módon szülessenek meg a legmagasabb szintű jogszabályok.[5] Az Alkotmánybíróság szerint a nyugodt, zavartalan és kiegyensúlyozott testületi működés az Országgyűlés feladatai meghatározásának és végrehajtásának előfeltétele.[6] A fegyelmi szabályokat tehát a parlament legfőbb népképviseleti szerv jellege is indokolja. Bizonyos magatartások szankcionálása nem az ellenzéki vélemény elnyomását jelenti, hanem azok „civilizálását és a Ház méltóságának, működőképességének megőrzését".[7]

A parlament eredményes és zavartalan működése tehát megköveteli a parlamenti fegyelem érvényesülését.[8] Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése szerint az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol. A fegyelmi jog részletes szabályozása az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) elfogadásával került be a közjogi szabályozásba, ezzel betöltve a rendszerváltás óta fennálló űrt. Korábban csak a Házszabály tartalmazott fegyelmi jogi intézkedéseket, azonban ezek kimerültek a tárgyra terelés, szómegvonás és az ülés félbeszakításának lehetőségében.[9] A jogalkotó célja a törvényi szintű szabályozással az volt, hogy visszaszoruljanak az Országgyűlés tekintélyét romboló, valamint a rendeltetésszerű működést szándékosan akadályozó magatartások.[10]

Az Alaptörvény szerint a rendészeti és fegyelmi jogkör gyakorlója az Országgyűlés elnöke. A plenáris ülés zavartalan lefolytatásának biztosítása az ülést vezető elnök feladata, így e feladatuk ellátás érdekében, a szükséges mértékben az ülésvezető elnökök is gyakorolhatnak fegyelmi és rendészeti jogkört.[11] Ehhez szigorú fegyelmezési jogi eszköztár áll rendelkezésükre, melyre később részletesen is kitérek.

---

[4] Szente: https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm (2019.08.21.) 2.o.
[5] Szente: https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm (2019.08.21.) 1.o.
[6] 3207/2013. (XI.18.) AB határozat. Indokolás [29]
[7] Smuk Péter: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban (doktori értekezés). Győr, 2007. 119.o.
[8] Petrétei i.m. 318.o.
[9] T/6391. törvényjavaslat (2010-2014.ciklus)
https://www.parlament.hu/irom39/06391/06391.pdf 107-108.o.
[10] T/6391. törvényjavaslat (2010-2014.ciklus)
https://www.parlament.hu/irom39/06391/06391.pdf 99.o.
[11] Parlamenti jog. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018. 108.o.

II. A módosítás okai

A 2014 és 2018 közötti ciklusról elmondható, hogy a fegyelmi intézkedések alkalmazására viszonylag ritkán került sor. Az ülést vezető elnökök csupán néhány alkalommal éltek a szómegvonás szankciójával, ehelyett elegendő volt a figyelmeztetés eszközének alkalmazása. Összesen három esetben került sor ülésnapról kizárásra: ebből egy alkalommal a határozatképes Országgyűlés azonnal jóváhagyta, kétszer utólag ítélte törvényesnek az ülést vezető elnök döntését. Ennek súlyosabb típusára, illetve képviselő jogok felfüggesztésére egyáltalán nem került sor. Fegyelmi eljárás több alkalommal indult a szemléltetés szabályainak megszegése, valamint az ülés rendjének megzavarása miatt. Ezek a legtöbb esetben képviselői tiszteletdíj csökkentésével zárultak el.[12]

A tiszteletdíj csökkentésére a 2010-2014-es ciklusban összesen kilenc példát találunk (ebből egy bizottsági ülésen tanúsított magatartásnak lett a következménye[13]). Ebből hét esetben[14] az Ogytv. 49. § (4) bekezdésre hivatkozva csökkentették a képviselői tiszteletdíjat, és csupán egyszer[15] az 50. § (1) bekezdése alapján. A 49. § (4) bekezdése alapján főként megafon használata, molinókkal, transzparensekkel szemléltetés, az ülésteremben lufieregetés miatt került sor szankcióra, egy esetben pedig az üléstermi zászlókat dobták ki az ellenzéki képviselők a parlament ablakán. A 2014-2018-as ciklusban összesen huszonkét alkalommal került sor tiszteletdíj-csökkentésre, mindannyiszor engedély nélküli szemléltetés miatt.

Érdemes megvizsgálnunk a jelenlegi ciklus első évének fegyelmi eseményeit ahhoz, hogy a jogszabálymódosítás okaihoz eljussunk. A választást követő bő egy év alatt negyvenöt alkalommal alkalmazták a tiszteletdíj csökkentés szankcióját „rendetlenkedő" képviselőkkel szemben. Érdekesség, hogy ez a negyvenöt fegyelmi ügy mindössze két plenáris ülésen jött össze. Hét eset[16] a 2018. december 10-i ülésen történt, amikor a képviselők „füttyszóval, hangos bekiabálásokkal, majd folyamatos sípszóval"[17] zavarták, akadályozták az Országgyűlés munkáját. A tiszteletdíj csökkentés alapja mind a hét esetben az Ogytv. 49. § (4) bekezdése volt, hiszen a képviselők magatartásukkal az Országgyűlés rendjét és tekintélyét sértették meg. Az indokolás szerint „a képviselők cselekményüket nem csupán tiltakozásuk kifejezéseként fejtették ki, hanem a napirend elfogadásának meghiúsítása céljából is. Az Országgyűlés napirendjének

[12] Parlamenti jog. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018. 113.o.
[13] H/13340. számú javaslat
[14] H/11659, H/11740, H/12979, H/13384, H/13737, H/13793, H/13794 számú javaslatok
[15] H/11659 számú javaslat
[16] H/4980, H/4979, H/4978, H/4977, H/4976, H/4975, H/4605 számú javaslat
[17] H/4605 számú javaslat

elfogadása a határozathozatalok sorában is kiemelkedő jelentőségű, hiszen az ülés és azon belül az ülésnap mindaddig nem folytatható, amíg a napirend elfogadásra nem kerül."[18] Tehát a képviselők azon tevékenysége, amivel a napirend elfogadását megakadályozták alkalmas volt arra, hogy az Országgyűlés munkáját ellehetetlenítse.

A további harmincnyolc esetre mind a 2018. december 12-i ülésnapon került sor. Ezen az ülésnapon 29 képviselő azzal érdemelte ki a tiszteletdíj csökkentés szankcióját, hogy az „elnöki és szónoki emelvény feljáróját – annak lépcsője előtt állva – fizikai erővel lezárta, megakadályozva ezzel, hogy az ülést vezető elnök feljuthasson a pulpitusra, és ott helyét elfoglalja"[19]. Mivel a képviselők cselekményüket fizikai erővel valósították meg, az Ogytv. 50. § (1) bekezdése alapozta meg a tiszteletdíj csökkentését, míg a további kilenc esetben a 49. § (4) bekezdése (molinók használata engedély nélkül, papírcédulák szórása). Érdekes látni, hogy az aktuális ciklus első egy évében több tiszteletdíj csökkentést szabott ki az Országgyűlés, mint a megelőző két ciklusban együttvéve. Az ülés eseményeivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság döntésében kimondta, hogy „az a magatartás, amely az Országgyűlés döntéshozatali eljárásának jogszerűtlen eszközökkel történő ellehetetlenítésére irányul, végső fokon az állam alkotmányos működését veszi célba. Az ilyen magatartás alaptörvény-ellenes."[20]

Amellett, hogy a 2018. decemberi események indokolttá tették a fegyelmi jogi szabályozás szigorítását, a jogalkotó a módosításkor figyelembe vette az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) erre vonatkozó ítéleteiben foglalt elvi jelentőségű megállapításait is. A Karácsony és mások kontra Magyarország és a Szél és mások kontra Magyarország ügyekben a kérelmezők amiatt fordultak a strasbourgi bírósághoz, mert sérelmezték, hogy bírsággal sújtotta őket a házelnök az országgyűlés működését megzavaró magatartásuk miatt. Az ügy eljutott a Nagytanácsig, mely ítéletében kimondta, hogy „túlnyomó közérdek fűződik ahhoz, hogy a parlament, miközben tiszteletben tartja a szabad vitához fűződő igényeket, mégis hatékonyan tudjon működni és teljesíthesse küldetését a demokratikus társadalmakban." A bíróság kimondta, hogy míg az Országgyűlésben folytatott viták szabadsága alapvető jelentőségű a demokratikus társadalmakban, ez semmiképpen nem lehet korlátlan. Emiatt tehát elismerik annak szükségszerűségét, hogy az egyes tagállamok parlamentjei fegyelmi jogi szabályokat alkossanak és alkalmazzanak. Ugyanakkor az egyes belső szabályzatok nem tartalmazhatnak olyan rendelkezéseket, melyek megalapoznák, hogy a többség visszaéljen az erőfölényével.[21]

[18] H/4605 számú javaslat
[19] H/5016. számú határozati javaslat indokolása
[20] 15/2019. (IV. 17.) AB határozat [65]
[21] Karácsony és mások c. Magyarország ügy (42461/13. és 44357/13. sz. kérelem) [146-147.]

A bíróság tehát úgy határozott, hogy bizonyos esetekben szükség van a korlátozásra, azonban „a kérelmezők véleménynyilvánítási szabadságába történt beavatkozás nem volt „szükséges egy demokratikus társadalomban", ennek okán pedig megsértették az Egyezmény 10. Cikkét."[22] Emellett az ítélet felhívta a figyelmet arra a hiányosságra is, hogy a döntés meghozatalakor a kérelmezőknek nem volt megfelelő jogorvoslati lehetőségük, ezzel Magyarország megsértette a hatékony jogorvoslathoz való jogra vonatkozó 13. Cikket is. Fentiek okán a bíróság elmarasztalta hazánkat. A nagytanácsi ítélet meghatározta azokat az eljárási feltételek is, melyeket a házszabályt sértő képviselővel szemben lefolytatott eljárás során alkalmazni kell: a szankciót megfelelő indokolással szükséges ellátni, valamint olyan hatékony jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani, melynek során a képviselő kifejtheti álláspontját.[23]

A fentiek mellett „Az ellenzéknek a demokratikus parlamentben betöltött szerepéről" című velencei bizottsági jelentés is foglalkozik a fegyelmi jog kérdéskörével. Eszerint az ellenzéknek kötelessége, hogy a jogszabályokat betartva lássa el feladatát. Amennyiben valamely jogszabállyal nem értenek egyet, javasolhatják annak módosítását, ugyanakkor a módosításig ugyanúgy tiszteletben kell tartaniuk a hatályos szabályok.[24]

Ahogy az előbbiekből kitűnik a 2012-ben elfogadott fegyelmi jogi szabályozás módosítása a jelenlegi ciklusban szükségszerűvé vált. Ennek nemcsak az egyre súlyosabb és gyakoribb fegyelmi vétségek megjelenése volt az oka, hanem az EJEB ítéletében foglalt elvi jelentőségű megállapításoknak való megfelelés is. A közelmúlt eseményeiből és az ülésteremben egyre inkább eluralkodó indulatokból kiindulva nem volt meglepő, hogy a hazai fegyelmi jog átalakítását célzó törvényjavaslatot nyújtottak be. A szabályozás felülvizsgálatát és szigorítását indokolja az is, hogy a hazai politikai kultúra komoly átalakuláson ment át a rendszerváltást követően, és a korábbi jogszabályok néhol nem voltak kellően világosak és egyértelműek, amely problémák a gyakorlati alkalmazás során kerültek felszínre.

III. A törvényjavaslat

Az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosításáról címet viselő törvényjavaslat Kocsis Máté, Böröcz László, Dr. Bajkai István, Dr. Vejkey Imre, Halász János, Harrach Péter, Hende Csaba és Nacsa Lőrinc kormánypárti képviselők önálló indítványa. A törvényjavaslatot Parlexen keresztül nyújtották be 2019. november 12-én. A

[22] Karácsony és mások c. Magyarország ügy (42461/13. és 44357/13. sz. kérelem) [162.]
[23] T/8044. számú törvényjavaslat indokolása
[24] CDL-AD (2010)025. 147. pont

javaslathoz később előterjesztőként csatlakozott Bányai Gábor, Csenger-Zalán Zsolt, Boldog István, Nagy Csaba, Szatmáry Kristóf, Héjj Dávid Ádám, Riz Gábor, Koncz Ferenc, Czunyiné dr. Bertalan Judit és dr. Salacz László kormánypárti képviselők. A törvényjavaslattal egyidőben került benyújtásra Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat módosításáról szóló H/8042. számú határozati javaslat. A 46 szakaszból álló törvénymódosítás és a 78 szakaszos határozati javaslatban a parlamenti jog jelentős módosítását vetítette elő.

Tekintettel arra, hogy képviselő által benyújtott törvényjavaslat csak abban az esetben kerülhet az Országgyűlés tárgysorozatára, amennyiben azt a házelnök által kijelölt állandó bizottság támogatja[25], elsőként a tárgysorozatba-vételi eljárásra került sor. Az Országgyűlés elnöke november 13-án az Igazságügyi bizottságot jelölte ki[26] tárgysorozatba-vételről szóló döntésre. A bizottság november 18-i ülésén – miután a bizottság ellenzéki képviselői heves nemtetszésüket fejezték ki[27] – 7 igen, 3 nem és 0 tartózkodással tárgysorozatba vette.[28] A törvényjavaslat ezt követően már feltervezhetővé vált a plenáris ülés napirendjére.

A T/8044. számú törvényjavaslat és a H/8042. számú határozati javaslat plenáris ülésen való megtárgyalására együttes általános vitaként került sor a november 20-i ülésnapon. Az általános vitára végül két részletben került sor ugyanazon az ülésnapon. A nap elején az előterjesztői nyitóbeszédre, a Kormány képviselőjének felszólalásra (lévén nem kormányelőterjesztésről van szó), a nemzetiségi képviselő/szószóló, valamint az elsőként szólásra jelentkező független felszólalására került sor. További képviselői felszólalásokra az ülésnap végére feltervezett „együttes általános vita folytatása és lezárása” során volt lehetőségen. Ennek a szétbontásnak vélhetően az volt az oka, hogy az ülésnapra feltervezett egyéb általános viták lezárását követően – azok tárgyalását nem késleltetve – kerüljön sor a várhatóan hosszadalmas általános vitára. A maratoni hosszúságú vita folytatása 23 órakor kezdődött el és következő nap 14 óráig tartott. A közel 15 órás vita során Mátrai Márta kifejtette, hogy „a parlament rendezett működése egyet jelent az ország rendezett életével, ez közhatalmi szempontból az ország fenntartását jelenti. Képzeljék el azt az országirányítást, amely bukdácsol a döntés-képtelenségben a parlamenti anarchiák sorozata miatt!”.[29] Háznagy asszony szerint a fegyelmi

[25] Ogytv. 58. § (1) bekezdés
[26] T/8044/1. https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044-0001.pdf
[27] Igazságügyi bizottság 2019. november 18-i ülésének jegyzőkönyve https://www.parlament.hu/documents/static/biz41/bizjkv41/IUB/1911181.pdf 5-20.o.
[28] T/8044/2. https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044-0002.pdf
[29] Országgyűlés Napló 95. szám. https://www.parlament.hu/documents/10181/1569934/ny191120-ossze.pdf/14774b60-4b88-7063-c8f1-0e44772397b7?t=1575010465603 12955.

intézkedések szigorítása azért is kiemelt jelentőségű, hiszen „egy országgyűlési képviselőnek példát kell mutatni megjelenésében, a magyar nyelv használatában, a viselkedési kultúrájában, a törvényhozás tiszteletében. A téves képviselői magatartás rossz fényt vet a parlamentre, a képviselőkre, a képviselői munkára, és aláássa az Országgyűlés megbecsülését."[30]

A hosszadalmas vita során valamennyi ellenzéki párt képviselője nemtetszését fejezte ki a fegyelmi jogi szabályok szigorításával kapcsolatban. Mesterházy Attila (MSZP) szerint a kormánypártok már 2010 óta nyirbálják az ellenzéki jogokat, és rosszallását fejezte ki amiatt is, hogy a Ház működésére vonatkozó módosító rendelkezések benyújtása előtt nem kérték ki az ellenzék véleményét, és nem egy konszenzusos megoldást terjesztettek be.[31] Harangozó Tamás (MSZP) szintén azt sérelmezte, hogy „demokratikus országban, tisztességes országban se választójogi törvényt, se házszabályt, se országgyűlési törvényt nem hoz egy párt".[32] Varga-Damm Andrea (Jobbik) szintén azt szorgalmazta, hogy vonják vissza a benyújtott előterjesztéseket, és együtt készítsenek egy jó házszabályt és országgyűlési törvényt.[33]

A nagy port kavart általános vita lezárását követőn héten került sor a részletes vita lefolytatására. Ez egyrészt a kijelölt Igazságügyi bizottság, másrészt a vitához kapcsolódó Magyarországi nemzetiségek bizottsága ülésén zajlott le. A javaslathoz összesen kilenc – ellenzéki – módosító javaslat érkezett, melyek megvitatása a két bizottságra várt. Az Igazságügyi bizottság november 26-i ülésén Gyüre Csaba (Jobbik) azzal kapcsolatos aggodalmát fejtette ki, hogy egy ilyen egyoldalú, az ellenzéki frakciók álláspontját nem tartalmazó jogszabály semmiképpen nem fog eredményre vezeti.[34] Bajkai István (Fidesz) ismét hangsúlyozta, hogy „a parlamenti képviselők fokozott felelősséggel bírnak, részben a példamutatással, részben pedig a munkavégzéssel, mert a törvényalkotás egyfajta munkavégzés, határozott és szabályozott rendben történik".[35] Az Igazságügyi bizottság egyik módosító javaslatot sem támogatta, azonban több saját módosítási szándékot fogalmazott meg.[36] A vitához kapcsolódó bizottságként eljáró Magyarországi nemzetiségek bizottsága azonban nem fogalmazott meg saját módosító javaslatot.[37]

A Törvényalkotási bizottság eljárására a december 5-i ülésén került sor. Ezen a bizottság elfogadta a T/8044/17. számú összegző módosító javaslatot,

[30] Országgyűlési Napló 95. szám 12955.
[31] Országgyűlési Napló 95. szám 13173.
[32] Országgyűlési Napló 95. szám 13032.
[33] Országgyűlési Napló 95. szám 13060.
[34] Igazságügyi bizottság 2019. november 26-i ülésének jegyzőkönyve https://www.parlament.hu/documents/static/biz41/bizjkv41/IUB/1911261.pdf 24.o.
[35] Igazságügyi bizottság 2019. november 26-i ülésének jegyzőkönyve 28.o.
[36] T/8044/14. https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044-0014.pdf
[37] T/8044/15. https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044-0015.pdf

a T/8044/18. számú összegző jelentést, valamint bizottsági előadónak kijelölte Mátrai Márta háznagy asszonyt. A bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslatok vitájára december 9-én került sor, ahol az ellenzéki képviselők közül egyedül Keresztes László Lóránt (LMP) szólalt fel. A törvényalkotási folyamat zárásaként az összegző módosító javaslat elfogadására és a zárószavazásra másnap, december 10-én került sor. A döntés előtt hét – ellenzéki – módosító javaslat fenntartásáról döntött a plénum, melyek közül valamennyi elutasításra került. Mivel az összegző módosító javaslat és az egységes javaslat több pontja elfogadásához is minősített többség volt szükséges, mindkét szavazásra két részletben került sor. Az összegző módosító javaslat és az egységes javaslat minősített és egyszerű többséget igénylő rendelkezéseit is 135 igen, 54 nem, 0 tartózkodással fogadta el az Országgyűlés.[38] Az elfogadott törvényjavaslatot a házelnök december 12-én írta alá[39], és küldte meg a köztársasági elnöknek, aki december 17-hirdette ki. A törvényszöveg a Magyar Közlöny 206. számában jelent meg december 17-én.

IV. A hatályos szabályozás

Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdés második mondata szerint „az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol”. Ez a rendelkezés alaptörvényi szinten deklarálja a házelnök fegyelmi és rendészeti jogkörét, a részletes szabályozás pedig az Ogytv. 18-19. fejezetében található. Ahogy már említettem a fegyelmi intézkedések alkalmazása nemcsak a házelnök lehetősége, hanem az ülést levezető elnök és maga az Országgyűlés is szerepet kap ebben. „Az Országgyűlés ülésén az ülés zavartalan lefolytatásának biztosítása és az Országgyűlés tekintélyének megőrzése az ülést vezető elnök feladata, amelyben őt az ülés vezetésében közreműködő jegyző, valamint az általa a tárgyalási rend fenntartására felkért bármely, az ülésteremben tartózkodó jegyző, alelnök és háznagy is segíti.”[40] Ez komoly változást jelent a korábbi szabályozáshoz képest, hiszen lehetőséget biztosít az ülést vezető elnöknek, hogy a tárgyalási rend fenntartásához történő közreműködésre felkérhessen más, az ülésteremben tartózkodó országgyűlési tisztségviselőt is. Az Ogytv. 45. § (2) bekezdése értelmében „az ülést vezető elnök az ülés vezetésében közreműködő jegyzőt vagy az ülésteremben tartózkodó bármely jegyzőt, alelnököt és háznagyot felkérheti a 46/C-46/G. §-ban foglalt jogellenes magatartás megszüntetésében való közreműködésre.” Eszerint a

[38] Országgyűlési Napló 102. szám 13967-13968.
[39] T/8044/24. https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044-0024.pdf
[40] Ogytv. 45.§ (1) bekezdés

parlament működési rendjét zavaró súlyosabb magatartások esetén a rend fenntartásában történő általános közreműködési kötelezettségen túl személyes közreműködésre is felkérheti a bent tartózkodó tisztségviselőket a jogellenes magatartás megszüntetése érdekében.[41] Fontos kiemelni, hogy a tisztségviselők tárgyalási rend fenntartása érdekében történő jogszerű eljárásuk miatt velük szemben nem alkalmazhatók a 46/E-46/F. §-ban foglalt magatartásokhoz fűződő jogkövetkezmények (ülésnapról/ülésről kizárás, valamint azonnali hatályú kitiltás)[42] Lényeges elem, hogy amennyiben a felkért tisztségviselő a kérésnek nem tesz eleget, akár fel is menthető a tisztségéből.

Szintén új szabályozási elem, hogy a törvény a fegyelmi jogi szabályok személyi hatályát nemcsak a képviselőkre alkalmazza, hanem kiterjeszti a plenáris ülésen részt vevő egyéb személyekre is. Azonban a velük szemben elrendelhető jogkövetkezményeket csak korlátok között engedi érvényesülni, vagy bizonyos esetekben teljes kizárja. Eszerint tehát a tanácskozási joggal rendelkező személy vagy a helyettesítésre jogosult személy tekintetében csak rendreutasításra és figyelmeztetésre kerülhet sor, súlyosabb intézkedés alkalmazására nem.[43] A 45. § (4) bekezdése rögzíti azt is, hogy az Európai Parlament magyarországi képviselői (a továbbiakban: EP képviselő) tekintetében is alkalmazni kell.

A módosítás rendszerbe foglalja a fegyelmi jogba ütköző magatartások körét, és a cselekmény súlya szerint differenciálva határozza meg. A szabályozás a védeni kívánt értékekkel összefüggésben határozza meg az egyes magatartási formákat. Abban az esetben teszi lehetővé jogkövetkezmény kiszabását, amennyiben a cselekmény alkalmas az intézmény tekintélyének megsértésére, a rend megzavarására, valamint mások joggyakorlásába történő beavatkozásra. Új szabályozási elemként jelenik meg a korábbihoz képest a felszólalást és az ülésvezetést kirívóan zavaró közbeszólás, a tárgyalás és a szavazás menetének zavarása, valamint más képviselő, tisztségviselő zavarása vagy akadályozása jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében.[44]

A szabályozás a fegyelmi jogkövetkezmények következő fajtáit tartalmazza:

- rendreutasítás
- figyelmeztetés
- szómegvonás
- ülésnapról kizárás
- képviselői tiszteletdíj csökkentése

[41] T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 39.o.
[42] Ogytv. 45. § (2) bekezdés
[43] Ogytv. 46. § (3) bekezdés
[44] T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 39.o.

- azonnali kitiltás
- utólagos kitiltás.

A következőkben az egyes magatartások alapján haladok végig az alkalmazandó jogkövetkezményeket, azok mértékén, a szankció alanyát. Előzetesen elmondható, hogy egy magatartás esetén több szankció is alkalmazható párhuzamosan.

Az első szabályozott magatartás az, amikor a képviselő felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli. Ebben az esetben a szankció alanya nemcsak képviselő lehet, hogy az Ogytv. 45. § (3) bekezdés alapján bármely tanácskozási joggal rendelkező vagy helyettesítésre jogosult személy. Ezesetben az ülést vezető elnök először rendreutasítja vagy figyelmezteti a felszólalót; ennek eredménytelensége esetén a felszólalási jog megvonására kerül sor.[45] Ha a magatartással az ülést vezető elnök sorozatos rendreutasítása vagy figyelmeztetése ellenére sem hagy fel a renitens képviselő, a 46/H. § (1) bekezdése szerint köteles az üléstermet haladéktalanul elhagyni, és az adott ülésnapon az ülésteremben – a szavazások időtartamát kivéve – nem tartózkodhat. Ebben az esetben a képviselő az ülés zavartalan lefolytatása és a parlament tekintélyének megóvása, mások jogainak védelme érdekében tett intézkedéseknek sem tesz eleget. Ilyenkor maga a törvény kötelezi a képviselőt az ülésterem elhagyására, tehát a jogkövetkezmény a törvény erejénél fogva beáll, további ülésvezetési intézkedést nem igényel.[46]

Az Ogytv. 46. § (1) bekezdés b) pontja szerint azt a képviselőt, aki a felszólalást vagy az ülés vezetését kirívóan zavarja a közbeszólásával az ülést vezető elnök rendreutasíthatja vagy figyelmeztetheti. A szankció alanya képviselő vagy EP képviselő lehet. Az előbbi szankció eredménytelensége esetén az elnök élhet a felszólalási jog visszavonásának, szómegvonásnak a lehetőségével. A rendreutasítás figyelmeztetés nem vezet eredményre, a házelnök a képviselő tiszteletdíját minimum félhavi, maximum egyhavi összegével csökkenti. A tiszteletdíj-csökkentés a törvény erejénél fogva kötelezően kiszabandó szankció a képviselővel szemben, a házelnök ennél a szankciónál csak a tényállási elemek megvalósulását és a szankció mértékét mérlegeli. A rendreutasítás és figyelmeztetés eredménytelensége esetén itt is életbe lép a törvény erejénél fogva a 46/H. § (1) bekezdése.

A 46/A. § értelmében az ülést vezető elnök döntésének, illetve az ülésvezetés kifogásolása esetén az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a felszólalási jogot. Ebben az esetben a szankció alanya képviselő és EP képviselő lehet. A 46/A. § (1) bekezdés szerint az a képviselő, akitől a szót megvonták ugyanazon ülésnapon,

[45] Ogytv. 46. § (1) bekezdés a) pont
[46] T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 40.o.

ugyanazon napirendi pont tárgyalása során már nem szólalhat fel, de a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság (ügyrendi bizottság) eseti állásfoglalását kérheti. Tehát ez a jogorvoslati lehetőség áll azok előtt, akiktől figyelmeztetés nélkül vonták meg a szót. Ha a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

Azt a képviselőt, EP képviselőt, aki az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, az ülést vezető elnök először rendreutasíthatja vagy figyelmezteti.[47] Ennek eredménytelensége esetén élhet a szómegvonás, tiszteletdíj-csökkentés és az utólagos kitiltás lehetőségével. A tiszteletdíj-csökkentés mértéke a képviselő tiszteletdíjának minimum egy-, maximum kéthavi összege lehet. Azzal a képviselővel szemben, akitől a figyelmeztetés eredménytelensége miatt megvonták a szót, alkalmazható az utólagos kitiltás jogkövetkezménye. Ezt csak a házelnök rendelheti el az ülést vezető elnök vagy bármely képviselőcsoport vezetőjének írásbeli kezdeményezésére vagy hivatalból. Ebben az esetben ennek maximális időtartama három ülésnap.[48] A 47. § (3) bekezdés szerint a házelnök döntését a magatartás tanúsítását követő tizenöt napon belül hozza meg, és indokolással ellátott döntését, haladéktalanul írásban közli az érintett képviselővel. Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

Ennek súlyosabb esete, ha a képviselő, EP képviselő az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ. Az ilyen magatartást elkövető képviselőt az ülést vezető elnök az ülésnapról vagy az ülésről kizárhatja vagy a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el.[49] A kizárás időtartama a magatartás súlyától függően változhat: az ülésnap hátralévő része vagy az ülés teljes tartama. A kizárt képviselő határozathozatalban való részvételét azonban ez a jogkövetkezmény nem korlátozza, a döntéshozatal idejére a képviselő visszatérhet az ülésterembe, és leadhatja szavazatát.[50] Ha a kizárt képviselő az ülésterem elhagyására irányuló felszólításnak nem tesz eleget, az ülést vezető elnök azonnali hatályú kitiltást rendelhet el szóbeli döntésével. A hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülése érdekében ilyen esetben is kötelező a döntés részletes,

[47] Ogytv. 46/B. § (1) bekezdés
[48] Ogytv. 47. § (2) bekezdés a) pont
[49] Ogytv. 46/D. §
[50] T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 41.o.

indokolással ellátott írásbeli közlése, három munkanapon belül.[51] Az azonnali hatályú kitiltás időtartama 15 naptári nap. Az ülésvezető elnök által elrendelt kitiltásnál a törvény egységesen határozza meg az időtartamot, hiszen a magatartás súlyosságának megítélése és a szankció ehhez igazodó meghatározása az ülésvezetési tevékenység közben nem lehetséges.[52] A fenti magatartás tanúsítása esetén is sor kerül tiszteletdíj-csökkentésre, melynek összege a képviselő tiszteletdíjának minimum két, maximum négyhavi összege. Ha az azonnali hatállyal kitiltott képviselő a felszólítás ellenére sem hagyja el az üléstermet, vele szemben a tiszteletdíj-csökkentés felső határa a kétszeresére emelkedik (maximum nyolchavi).[53] EP képviselővel szemben a tiszteletdíj-csökkentés nem alkalmazható. Az azonnali hatályú kitiltás mellett lehetőség van utólagos kitiltás alkalmazására is, melynek maximális időtartama ebben az esetben 6 ülésnap vagy 15 naptári nap. A kitiltás ezen fajtájának időtartamát a törvény nem egységesse határozza meg, hanem az egyes magatartások súlyához igazodva. A kitiltás a kizáráshoz képest súlyosabb szankciónak számít, hiszen a kitiltott képviselő nemcsak az üléstermet, hanem az Országház, az Országgyűlés Irodaháza és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló valamennyi épület területét köteles elhagyni, és azokba a kitiltás időtartama alatt nem léphet be.[54] Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, a törvény erejénél fogva itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

A törvényjavaslat indokolása szerint a kitiltás intézménye a képviselői jogok felfüggesztését váltja fel, azonban csak az Országházban, és az ahhoz kötődő épületekben való fizikai jelenléthez kapcsolódó képviselői jogok felfüggesztésével jár. A kitiltott képviselő szavazati jogát a kitiltás időtartama alatt is gyakorolhatja. Ennek első esete akkor fordul elő, ha nyílt szavazásra kerül sor a parlamentben. Ilyenkor a kitiltott képviselő megbízott útján adhatja le a voksát: kitiltása teljes időtartamára a képviselőcsoport vezetőjének képviseleti megbízást adhat, aki a megbízást nem utasíthatja vissza. A frakcióvezető akadályoztatása esetén az általa kijelölt vezetőhelyettes látja a megbízást. Amennyiben a kitiltott képviselő frakcióvezető, a szavazati jogának gyakorlás érdekében vezetőhelyettese részére adhat megbízást, míg független képviselő esetében egy általa választott képviselőt bízhat meg. A 49/A. § (5) bekezdése szerint a megbízott képviselő a kitiltott képviselő nevében és megbízása szerint gyakorolja szavazati jogát: akár előzetesen, írásbeli megállapodásban is rögzíthetik a szavazási szándékot. Ha gépi szavazást követően úgy ítéli meg, hogy nem a

[51] Ogytv. 48. § (3) bekezdés
[52] T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 41.o.
[53] Ogytv. 49. § (2) bekezdés
[54] Ogytv. 49. § (1) bekezdés

szándéka szerinti eredményt tartalmazza a nyilvántartás, egy napon belül bejelentést tehet az Országgyűlés jegyzőihez (bár ez a kihirdetett eredményt nem változtatja meg).[55] A törvény titkos szavazás esetén lehetővé teszi a kitiltott képviselő számára is a személyes szavazást. Ilyenkor képviselőtársaival egy időben, de a házelnök által kijelölt helyiségben adhatja le a szavazatát.[56]

A 46/C. § (1) bekezdése értelmében azt a képviselőt, EP képviselőt, aki a házszabály szemléltetésre vonatkozó rendelkezéseit megsérti (pl.: molinó, szemléltető ruházat), az ülést vezető elnök rendreutasíthatja, figyelmeztetheti, ennek eredménytelensége esetén pedig megvonhatja a felszólalási jogot, alkalmazhatja a tiszteletdíj-csökkentés vagy az utólagos kitiltás szankcióját is. A tiszteletdíj-csökkentés mértéke a képviselő tiszteletdíjának minimum egy-, maximum kéthavi összege. Ez a jogkövetkezmény EP képviselővel szemben nem alkalmazható. Az utólag kitiltás maximális időtartama 3 ülésnap vagy 8 naptári nap lehet. Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

A fegyelmi intézkedésekkel szabályozott magatartások következő esete a 46/E. § szerint az, ha a képviselő, EP képviselő az ülés, a vita vagy a szavazás menetét zavarja, vagy a plenáris ülés résztvevőjét az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében zavarja. Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése, miszerint köteles az üléstermet haladéktalanul elhagyni. Az ülést vezető elnök az adott ülésnapról vagy ülésről kizárhatja a renitens képviselőt, vagy azonnali hatályú kitiltását rendelheti el. Ennek időtartama – egységesen minden esetben – 15 naptári nap. A házelnök a képviselő tiszteletdíját - ezen magatartása tanúsítása esetén – minimum két-, maximum négyhavi összeggel csökkentheti[57], mely szankció az EP képviselőkkel szemben nem alkalmazható. Az utólagos kitiltás kiszabható maximális időtartama 6 ülésnap vagy 15 naptári nap.[58]

Még súlyosabb magatartás, ha a képviselő, EP képviselő az ülés, a vita vagy a szavazás menetét akadályozza, vagy az Országgyűlés ülésének résztvevőjét az üléstermi jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében akadályozza.[59] Míg az előző esetben az elkövetési magatartás a „zavarás" volt, jelen esetben „akadályozásnak" kell megvalósulnia. Ez az eset valószínűleg arra reflektál, amikor 2018. december 12-én ellenzéki képviselők megakadályozták, hogy az ülést vezető elnök feljusson az elnöki

[55] Ogytv. 49/A. §
[56] T/8044. számú törvényjavaslat indokolása. 42.o.
[57] Ogytv. 47. § (1) bekezdés c) pont
[58] Ogytv. 47.§ (2) bekezdés b) pont
[59] Ogytv. 46/F. §

pulpitus, és onnan vezesse az ülést. Ebben az esetben az ülést vezető elnöknek kizárás alkalmazására már nincs lehetősége, itt azonnali hatályú kitiltást rendelhet el rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül. Ennek időtartama minden esetben 15 naptári nap. A tiszteletdíj-csökkentés összege ennél az esetnél a képviselő tiszteletdíjának minimum négy-, maximum hathavi összege[60], az utólagos kitiltás maximális időtartama pedig 12 ülésnap vagy 30 naptári nap[61]. Jól látható, hogy a szabályozás az akadályozást sokkal szigorúbban rendeli büntetni, mint a zavarás cselekményét. Ha a képviselő a magatartással sorozatos rendreutasítás, figyelmeztetés ellenére sem hagy fel, itt is életbe lép a 46/H. § (1) bekezdése.

Végezetül a legsúlyosabb magatartás a 46/G. § szerinti eset, miszerint a képviselő, EP képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakkal való közvetlen fenyeget, fizikai erőszak alkalmazására felhív, más kivezettetését akadályozza vagy fizikai erőszakot alkalmaz. Ezesetben az ülést vezető elnök 15 naptári nap időtartamra azonnali hatályú kitiltást rendelhet el. Ha a kitiltott képviselő felszólításra nem hagyja el az üléstermet, a vele szemben alkalmazható tiszteletdíj-csökkentés összegének felső határa a kétszeresére emelkedik (tizenkét havi). A házelnök a képviselő tiszteletdíját minimum négy-, maximum hathavi összeggel[62] csökkentheti, valamint utólagos kitiltást is elrendelhet, melynek maximális időtartama 24 ülésnap vagy 60 naptári nap[63].

A törvénymódosítás az EJEB ítéletében foglalt elvi jelentőségű megállapításoknak való megfelelés érdekében részletesen szabályozza a megbüntetett képviselő jogorvoslati lehetőségeit. Amennyiben az ülést vezető elnök az ülésvezetés kifogásolása miatt rendreutasítás vagy figyelmeztetés nélkül vonja meg a szót a képviselőtől, a jogkövetkezménnyel sújtott képviselő az ügyrendi bizottság eseti állásfoglalását kérheti.[64] A többi alkalmazott szankció esetén a jogorvoslati eljárás kétfokozatú vált: először a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság (a továbbiakban: Mentelmi bizottság) eljárása[65], majd az Országgyűlés döntése kezdeményezhető[66]. Akár a házelnök, akár az ülésvezető elnök által alkalmazott intézkedés esetén, a döntés írásbeli közlését követő nyolc napon belül kérheti a Mentelmi bizottságtól a képviselő annak megállapítását, hogy az intézkedés elrendelésének nem volt helye[67], illetve a döntés hatályon kívül

[60] Ogytv. 47. § (1) bekezdés d) pont
[61] Ogytv. 47. § (2) bekezdés c) pont
[62] Ogytv. 47. § (1) bekezdés d) pont
[63] Ogytv. 47. § (2) bekezdés d) pont
[64] Ogytv. 46/A. §
[65] Ogytv. 51. § (1)-(2) bekezdés
[66] Ogytv. 51. § (7) bekezdés
[67] Ogytv. 51. § (1) bekezdés

helyezését[68]. Ha a képviselő a kérelmében indítványozza, a Mentelmi bizottság eljárása során meghallgatja azzal, hogy az esetleges kitiltására tekintet nélkül jelen lehet a bizottsági ülésen.[69] A Mentelmi bizottság a meghozott döntéséről, illetve a döntésre nyitva álló határidő eredménytelen elteltéről haladéktalanul tájékoztatja a képviselő.[70] Amennyiben a kérelemnek a bizottság helyt adott, a képviselővel szemben az intézkedés nem hajtható végre és az eljárás megszűnik[71]. Ha a bizottság a kérelemnek nem ad helyt vagy határidőben nem dönt az ügyben, a képviselő nyolc napon belül kezdeményezheti az Országgyűlés döntését: ülést vezető elnök által hozott intézkedés esetén az plénum az intézkedést helybenhagyja vagy megállapítja, hogy intézkedésnek nem volt helye; házelnöki döntés esetén hatályában fenntartja vagy hatályon kívül helyezi.[72] A két jogorvoslati fórum mellett megjelenik a házelnök is, mint kivételes fórum. Az ülést vezető elnök által elrendelt kizárás vagy azonnali hatályú kitiltás esetén a házelnök a jogkövetkezmény elrendelését követő öt napon belül kivételesen, hivatalból, méltányossági jogkörben eljárva megszüntetheti az intézkedés alkalmazását a képviselővel szemben. Ezirányú döntéséről haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt, az ülésvezető elnököt és a Mentelmi bizottság elnökét.[73]

V. A közelmúlt gyakorlata

A törvénymódosítás fegyelmi jogra vonatkozó rendelkezései 2020. február 1-jén léptek hatályba. Az azóta eltelt bő egy év alatt nem került sor olyan kiemelt jelentőségű fegyelmi vétségre, mint a módosítást közvetlenül előidéző események. A következőkben három olyan eseményt mutatok be, melyek esetében a házelnök tiszteletdíj-csökkentést alkalmazott.

A 2020. október 19-i ülésen az azonnali kérdések és válaszok órájában Jakab Péter, a Jobbik frakcióvezető azonnali kérdést intézett a miniszterelnökhöz. Viszonválasza során egy zsák burgonyát emelt fel, mellyel megindult a patkóban miniszterelnök felé. Eközben az ülést vezető elnök több alkalommal figyelmeztette, hogy hagyjon fel a jogsértő magatartással, ám ez nem vezetett eredményre. Ekkor Kövér László házelnök is – üléstermi helyéről – felszólította a képviselőt, hogy hagyja el a patkót, melynek csak akkor tett eleget, amikor a kormánypárti képviselők miatt nem tudta átadni a miniszterelnöknek a zsákot. A képviselő ezzel az Országgyűlés ülésének rendjét és méltóságát sértő magatartást tanúsított. A házelnök

[68] Ogytv. 51. § (2) bekezdés
[69] Ogytv. 51. § (4) bekezdés
[70] Ogytv. 51. § (5) bekezdés
[71] Ogytv. 51. § (6) bekezdés
[72] Ogytv. 51. § (9) bekezdés
[73] Ogytv.51/A. § (1) bekezdés

döntésében az Ogytv. 47. § (1) bekezdés c) pontjára hivatkozva kéthavi tiszteletdíjával megegyező mértékben csökkenti a képviselő tiszteletdíját, melynek összege 4413600 forint.[74] A képviselő ezután a Mentelmi bizottság eljárását kezdeményezte[75], ami a képviselő kérelmének nem adott helyt.[76] Ezt követően a képviselő az Országgyűléshez fordult, hogy a tiszteletdíj-csökkentést elrendelő döntést helyezzék hatályon kívül[77], ám a plénum a tiszteletdíj-csökkentést 115 igen, 51 nem és 2 tartózkodás mellett hatályába fenntartotta[78].

2021. március 16-án Vadai Ágnes napirend előtti felszólalására adott államtitkári válasz során a képviselőasszony folyamatos bekiabálásával zavarta a kormányzati észrevételt. A képviselő a többszöri rendreutasítás és a jogkövetkezményekre való figyelmeztetés ellenére sem hagyott fel jogsértő magatartásával, és az ülésterem elhagyására vonatkozó felszólításnak sem tett eleget. A házelnök az Ogytv. 47. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt jogkörében eljárva a képviselő tiszteletdíját egyhavi mértékű összeggel csökkentette, melynek forintban meghatározott összege 2058360 forint. A képviselő ezt követően a Mentelmi bizottsághoz fordult, majd miután a bizottság nem adott helyt kérelmének, az Országgyűlés döntését kezdeményezte. A plénum végül a H/15900. számú határozati javaslat elfogadásával, a házelnöki intézkedést hatályában fenntartotta.[79]

A harmadik releváns esemény a közelmúltban történt: 2021. március 1-jén Tordai Bence az azonnali kérdések és válaszok órájában telefonjával felvételt készítve Varga Mihály pénzügyminiszter felé sietett, a telefont a miniszter arca elé tartva akadályozta őt. Ezt követően az ülést vezető elnök kifejezett felszólítása ellenére a folyosóra is követte a minisztert, ezzel folytatva a zavaró magatartást. A képviselő ezzel megvalósította 46/E. § foglalt magatartást. A házelnök az Ogytv. 47. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt jogkörében eljárva a képviselő tiszteletdíját négyhavi mértékű összeggel csökkentette, melynek forintban meghatározott összege 8233440 forint. A

[74]OE-41/763-1/2020.
https://www.parlament.hu/documents/10181/38817997/H13986+H%C3%A1zeln%C3%B6ki+d%C3%B6nt%C3%A9s.pdf/e9af46e8-7af0-2afa-9557-510a6ae49f56?t=1606386083855
[75]https://www.parlament.hu/documents/10181/38817997/H13986+K%C3%A9pvisel%C5%91+k%C3%A9relme+a+Mentelmi+bizotts%C3%A1ghoz.pdf/8a430e97-af6d-4209-255d-8d751d96cfd6?t=1606386096231
[76]MEB-41/27-4/2020.
https://www.parlament.hu/documents/10181/38817997/H13986+Mentelmi+bizotts%C3%A1g+d%C3%B6nt%C3%A9se.pdf/41c5db66-a1d2-ecc3-1256-d4296bcac343?t=1606386109219
[77]OE-41/763-3/2020.
https://www.parlament.hu/documents/10181/38817997/H13986+K%C3%A9pvisel%C5%91+k%C3%A9relme+az+Orsz%C3%A1ggy%C5%B1l%C3%A9shez.pdf/b1c6a02a-a9a0-72c7-966e-55d2b05acf78?t=1606386121626
[78] H/13986. számú határozati javaslat
[79] https://www.parlament.hu/irom41/15900/15900.pdf

képviselő ezt követően a Mentelmi bizottsághoz fordult, majd miután a bizottság nem adott helyt kérelmének, ő is az Országgyűlés döntését kezdeményezte. A plénum végül a H/16005. számú határozati javaslat elfogadásával, a házelnöki intézkedést hatályában fenntartotta.[80]

Kizárásra, azonnali hatályú vagy utólagos kitiltásra az elmúlt bő egy évben még nem került sor.

VI. Összegzés

Tanulmányom középpontjában a fegyelmi jog hatályos szabályozása áll. Fentiekben be kívántam mutatni az Ogytv. módosítása után megváltozott fegyelmi intézkedéseket és azok alkalmazását. Jól látható, hogy a módosítás következtében sokkal szigorúbb jogkövetkezményeket rendelnek az egyes fegyelmi vétségek elkövetéséhez. Emellett a EJEB ítéletének való megfelelés érdekében részletesen szabályozásra került a jogkövetkezményekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatok rendszere is.

Az elmúlt bő egy évben viszonylag kis számban került sor a fegyelmi intézkedések alkalmazására, azonban megfigyelhető, hogy lényegesen nagyobb a tiszteletdíj-csökkentés mértéke. A fegyelmi vétségek száma csökkenésének hátterében állhat a fegyelmi szabályozás szigorítása is, emellett előfordulhat, hogy az elmúlt pandémiás időszak is hatással volt a képviselők magatartása.

[80] https://www.parlament.hu/irom41/16005/16005.pdf

Nyikos Bettina
PhD hallgató

A helyi önkormányzatokat érintő változások a koronavírus világjárvány kapcsán*

I. Előzmény

Nem a 21. század a járványok első időszaka, a történelem során jó párszor tizedelte a népességet egy-egy világjárvány. A végső megoldás mindig az volt, hogy maradjanak az emberek otthon másokkal ne érintkezzenek, illetve az polgármesterek szerepe már abban az időben is domináns volt. A pestisjárványok és a spanyolnátha-járvány idején sem volt ez másként.

A spanyolnátha harmadik hulláma követelte a legtöbb emberéletet. „A Budapesti Hírlap 1918 szeptember 28-án ír arról, hogy Szabó Sándor dr. udvari tanácsos tiszti főorvos azt javasolta Bódy Tivadar polgármesternek, hogy figyelmeztessék a lakosságot, hogy a nagyobb összejövetelektől tartózkodjék és figyelmeztetésben óvják majd a lakosságot a sok embert magában foglaló helyiségek látogatásától, sőt a villamoskocsin való utazástól is. Ekkor már érkeznek a hírek az első iskolabezárásokról, de nincs még általános rendelet erről. Október 4-én a Reggeli Hírlapban azt tanácsolják a hatóságok, hogy színházakat, mozgószínházakat, kabarékat, orfeumokat, kávéházakat, vendéglőket, kávé- és pálinkaméréseket, vasúti és egyéb váróhelyiségeket, társas egyleteket, gyűléseket, népmulatságokat kerülni tanácsos, de tilalomról még nincs szó. Ugyancsak október 4-én a 8 órai újság azt írja: „a belügyminisztériumban tegnap este értekezlet volt, amelyen kimondták, hogy a színházaknak és mulatóhelyeknek a spanyolnátha miatt való bezárása nem múlhatatlanul szükséges és a mozik is nyitva maradhatnak. Egy nappal később ugyanez a lap arról ír: a mozgófényképszínházak előadási idejét korlátozzák, továbbá leszállítják az orfeumok, mulatóhelyek és mozik által eladható belépőjegyek számát is. Egy mozi csak naponta két előadást tarthatott, a kettő között pedig szellőztetni és takarítani kellett. Egészen október 19-ig kellett várni a szigorúbb intézkedésekre. Ekkor adta hírül a Budapest című lap, hogy a parlament végre foglalkozott a járvánnyal, és Wekerle Sándor miniszterelnök Budapest polgármesterét felhatalmazta, hogy a járvány leküzdése érdekében szükséges intézkedéseket azonnal, — minden előzetes belügyminiszteri jóváhagyás nélkül - megtehesse. A lap szerint ekkor már 12000 betegről és 700 halottról

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg

tudtak. Bódy gyorsan élt is új jogával és elrendelte, hogy október 21 és november 4 között minden színházat, mulatót, mozit bezárnak, a vendéglők és kávéházak záró óráját esti 10 órára korlátozták. Az egy nappal későbbi, október 20-i cikk a Budapest újságban már kitér arra, hogy a polgármesteri rendelet szerint az összes iskolákat és az összes tanfolyamokat, valamint a tánciskolákat november 3-ig bezáróan be kell zárni és hangversenyt, előadást, sportmérkőzést, táncmulatságot, társasvacsorát és általában nyilvános társai összejövetelt nem szabad tartani."[1]

Ha végig olvassuk a spanyolnátha következtében hozott intézkedéseket, párhuzamot vonhatunk a koronavírus világjárvány által okozott korlátozó intézkedések között.

II. Bevezetés

A helyi önkormányzatokat érintő változások a koronavírus világjárvány kapcsán című tanulmányom témájának megválasztásában jelentős szerepet játszott a téma aktualitása, valamint én magam is aljegyzőként tevékenykedem, így a megszorításokat és korlátozásokat igen közelről kísérhettem figyelemmel. A koronavírus járvány következtében az önkormányzatok szerepe kiemelt szerepet kapott. A Kormány, valamint az állampolgárok is hatalmas elvárásokat diktáltak, melyeknek eleget kellett tenni legyen szó községi vagy városi önkormányzatról. A világméretű járvány tekintetében elmondható, hogy a magyar közigazgatást váratlanul érte a COVID-19 járvány. A járvány az egész világra kiterjedő hatást gyakorolt, melynek következtében a tömeges megbetegedések és korlátozások voltak jelen. A magyar közigazgatási jogban elsődlegesen nem a veszélyhelyzet intézményét, hanem az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) szerinti egészségügyi válsághelyzet intézményét alkalmazták, amely elsődlegesen az egészségügyi ellátások rendszerének az átalakítását jelentette. Az Eütv. eddig hatályos 228. §-a egészségügyi válsághelyzetként sorolta azokat az eseményeket, amelyek a polgárok életét, testi épségét, egészségét vagy az egészségügyi szolgáltatók működését veszélyeztetik vagy károsítják olyan mértékben, hogy az egészségügyi ellátási szükségletek aránytalanul meghaladják a helyben rendelkezésre álló ellátási kapacitást, és ez az egészségügyi államigazgatási szervek, az egészségügyi szolgáltatók, valamint más állami és önkormányzati szervek együttműködését is szükségessé teszi. Ide tartozik a nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzet, függetlenül attól, hogy erre különleges jogrend idején vagy azon kívül kerül sor, továbbá

[1] https://pepitaklub.hu/tancolni-meg-a-tanciskolaban-sem-szabad-szabalyok-a-spanyolnatha-karanten-idejen/

bármely olyan körülmény kialakulása, amely a gyógyintézet ellátási területéhez tartozó lakosság egészségügyi ellátását súlyosan és közvetlenül akadályozza, feltéve, hogy az ellátási területéhez tartozó lakosság más gyógyintézet általi ellátása aránytalan nehézséggel járna. Az Eütv. korábban nem biztosított speciális jogkört a Kormánynak, azonban e fogalom már ismert volt. Az új szabályozás értelmében az elrendelése a tisztifőorvos javaslatára, a miniszter előterjesztésére történik. A válsághelyzet nem tartozik az Alaptörvényben felsorolt különleges jogrendek közé. Ez egy köztes állapotként mutatkozik, a rendes és a különleges jogrendek között. Elrendelésére a Kormány rendelettel jogosult, a válsághelyzettel kapcsolatban megalkotott rendelet 6 hónapig hatályban maradhat, és hatályát lejártakor a Kormány az Országgyűlés jóváhagyása nélkül meghosszabbíthatja. Az egészségügyi válsághelyzetben ugyanakkor a Kormány a törvényektől az Országgyűlés jóváhagyása nélkül eltérhet.

Kiemelendő még egy intézkedés a kezdetekben, mégpedig a járvány kezelése érdekében a Kormány az 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozattal hozta létre a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzset. A gyakorlati tapasztalatok alapján a szerv működésére vonatkozó szabályokat beemeli az Eütv-be. Az Operatív Törzs létrehozatala az egészségügyi válsághelyzet esetén nem kötelező, azt a Kormány a válsághelyzetet elrendelő kormányrendelettel hozza létre, ha a védekezés érdekében indokoltnak tartja. A járványkezeléssel összefüggésben, rendelettel hatalmazta fel a Kormány az Operatív Törzset arra, hogy bármely szervtől, személytől, vagy szervezettől adatszolgáltatást kérjen, amely ezen adatszolgáltatásnak köteles ingyenesen eleget tenni. Az Operatív Törzs továbbá a járvány megelőzése, megismerése, felderítése és tovább terjedésének megakadályozása, valamint az állami szervek kooperatív feladatellátása okán kezelte a járvánnyal érintett, a velük kapcsolatban álló vagy kapcsolatba került, illetve egyéb személyek személyes adatait. A Kormány végül a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben hirdette ki[2] a COVID-19 humánjárvány miatt a veszélyhelyzetet. Ezt követően a Kormány különböző Kormányrendeleteket alkotott a járvány megelőzése érdekében, mint például az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 11.) Korm. rendeletet[3], amelyben már érintették a nemzetközi személyszállítás korlátozását, kötelező egészségügyi vizsgálatot rendeltek el határátlépéskor. A hatályos szabályok, valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII.

[2] https://njt.hu/jogszabaly/2020-40-20-22.0
[3] https://njt.hu/jogszabaly/2020-41-20-22.1

törvény (továbbiakban: Kat. tv.) rendelkezései alapján így a Kormánynak lehetősége adódott, hogy rendeleteiben a törvények alkalmazását felfüggeszthesse, egyes rendelkezéseiktől eltérjen, valamint akár törvényhozási tárgykörbe tartozó rendkívüli intézkedéseket tegyen. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján ezek a rendeletek főszabály szerint 15 napig maradnak hatályban, kivéve, ha ezek hatályát az Országgyűlés meghosszabbítja. Egyértelmű, hogy a járványveszély és annak kezelése 15 napnál hosszabb időt vesz igénybe, ezért az Országgyűlés úgy döntött, hogy egy általános felhatalmazással hosszabbítja meg a törvénytől eltérő rendeletek hatályát, amelyet a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényben[4] alkotott meg. A törvény már határozottan kitér az Alaptörvény módosítására, valamint a helyi önkormányzatokat érintő változásokat is tartalmaz, mint például „a helyi önkormányzat vagy a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete feloszlásának kimondása esetén a döntés hatálya a veszélyhelyzet megszűnését követő napon áll be, vagy a veszélyhelyzet megszűnését követő napig időközi választás nem tűzhető ki, a már kitűzött választások elmaradnak. A ki nem tűzött és az elmaradt választást a veszélyhelyzet megszűnését követő tizenöt napon belül ki kell tűzni. A veszélyhelyzet megszűnését követő napig országos és helyi népszavazás nem kezdeményezhető, a már kitűzött országos és helyi népszavazások elmaradnak. A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény II–IV. Fejezetében meghatározott valamennyi határidő megszakad. A határidők a veszélyhelyzet megszűnését követő napon újra kezdődnek. A ki nem tűzött és az elmaradt országos és helyi népszavazást a veszélyhelyzet megszűnését követő tizenöt napon belül ki kell tűzni.”[5] Azonban a törvény -2020. március 31. napjától hatályos- az első veszélyhelyzeti kormányrendeletek elfogadását követő 15 napon belül nem lépett hatályba, ezért az intézkedések fenntartásának érdekében egy egyedi stratégiát alkalmazott az országos tisztifőorvos, mégpedig normatív határozatban, járványügyi intézkedésként hosszabbította meg a kormányrendeletben elrendelt intézkedéseket. Az országos tisztifőorvos a járványügyi helyzetre figyelemmel – az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 74. § (2) bekezdés a) pontjában és a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 2. § (2) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva – normatív határozatot adott ki. A határozat megtiltja

- a nemzetközi személyszállítást végző vasúti jármű, autóbusz, valamint polgári légijármű Magyarország területére történő belépését,

[4] https://njt.hu/jogszabaly/2020-12-00-00.2

[5] 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről 6. § (1) (2) (3)

- a külföldről érkező nem magyar állampolgárok személyforgalomban Magyarország területére történő belépését,
- a felsőoktatási intézmények hallgatók által történő látogatását.
- a határozat kötelezi a külföldről Magyarország területére belépő magyar állampolgárokat, hogy a Magyarország területére történő belépéskor vessék alá magukat egészségügyi vizsgálatnak, melynek eredményétől függően különböző típusú karanténba kerülnek.
- a határozat lehetővé teszi a humanitárius folyosó nyitva tartását az áthaladó külföldi magánszemélyeknek.
- a határozat a rendőrséget a fenti feladatok végrehajtásában való közreműködésre kéri fel.
-a határozat azonnal végrehajtható.

A határozat kiadása érzékelhetővé teszi számunkra, hogy a különleges jogrend által hozott speciális helyzetre nem volt kialakítva megfelelő protokoll. Ezt alátámasztja az Alaptörvény módosítása, valamint számos jogszabály módosítása is. A kaotikus helyzet kialakulását tükrözi a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. § (1) bekezdése is, ugyanis az országos tisztifőorvos nem adhat ki ilyen határozatot. A normatív határozatot egy önálló egyszemélyes közigazgatási szerv adta ki, s amely törvényben, sőt Alaptörvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket korlátozott arra az intervallumra, amelyre a 2020. évi XII. törvény hatályba nem lépett. A jogalkotó ezt a problémát felismerte a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény és az Eütv. megfelelő módosításával. Az új szabályok egy sajátos megoldást alakítottak ki, amikor az Alaptörvényen és a Kat. tv.-n kívüli sajátos különleges jogrendi formát vezetett be. Ebben a szisztematikában végső soron, a törvényi szabályoktól eltérést engedő kormányrendeleti szabályok megalkotására jogosítja fel a Kormányt az Országgyűlés egyszerű többségével elfogadott törvénye.

Megállapítható tehát, hogy a világjárvány a magyar jogrendet alapjaiban változtatta meg, óriási hatást gyakorolva az állampolgárokra és államigazgatásra és önkormányzati igazgatásra egyaránt. Számos alapjog korlátozásra került, s szinte naponta jelennek meg életünket kardinálisan befolyásoló kormányrendeletek, amelyeket állampolgári kötelezettségünk betartani. A továbbiakban ismertetem a veszélyhelyzet idején hatályba lépő önkormányzatokra hatást gyakorló kormányrendeleteket, törvénymódosításokat.

III. A veszélyhelyzet első kihirdetése – az önkormányzatokat érintő szabályozások

Az önkormányzatokat az elmúlt évtizedekben számottevő változás érte. A járási hivatalok, valamint az önkormányzatok közötti feladatmegosztást a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények

módosításáról 218/2010. (VIII.13) kormányrendelet következtében számos jogkört vontak el az önkormányzatoktól, mint például okmányirodai ügyek, gyám- és gyermekvédelmi ügyek, építésügyek, állat-egészségügyi ügyek, vagy népegészségügyi ügyek. Majd elvonásra került az iskolák fenntartása, amely mára már a kormányhivatalokhoz, pontosabban intézményfenntartó szerveihez és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központhoz kerültek át. A hatáskörök elvonása, valamint új hatáskörök szerzése is gyakori az önkormányzatok életében. 2020. évben a jegyzők helyett a kormányhivatalok látják el 2020. március 1. napjától az építéshatósági feladatokat[6]. Megszűnt a jegyző óvodai nevelésben való részvétel alóli felmentéssel kapcsolatos hatásköre. A hatáskört – a szülő tárgyév május 25. napjáig benyújtott kérelme alapján, annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti – a járási hivatal látja el. Megszűnt a jegyzőknek az állatvédelmi törvényben foglaltak végrehajtásának ellenőrzésével kapcsolatos hatásköre[7], valamint az engedély nélküli pénznyerő automaták, illetve játékautomaták ideiglenes bezáratásával kapcsolatos feladatok, amelyeket a megyei és fővárosi kormányhivatalok látják el. Új hatáskörök szerzése kapcsán kiemelendő, hogy 2020. január elsejével a jegyző a családvédelmi koordinációs szervként intézkedik[8], továbbá a korábban csak a gyámhatóság előtt megtehető jognyilatkozatokat is a jegyző előtt meg lehet tenni. Ilyen például nagykorú apa esetében teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatot felvétele[9]; a gyermek családi jogállásának rendezése érdekében a jegyző állapítja meg a gyermek családi és utónevét[10], hozzájárul a gyermeknek az apaság megállapítása iránti perében az anya pertársként való részvételéhez[11], megállapítja az ismeretlen szülőktől származó gyermek és képzelt szülő adatait[12].

[6] 2019. évi CX. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról

[7] Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 45/A. §-a, illetve a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendeletnek a 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendelettel módosított 6. §-a.

[8] A jegyzőt jelöli ki a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló 2009. évi LXXII. törvény szerinti családvédelmi koordinációért felelős szervként. A családvédelmi koordinációért felelős szervként a jegyző a hozzátartozók közötti erőszak megelőzéséhez kapcsolódó feladatokat lát el, melynek keretében tájékoztatást ad a bántalmazottnak és a bántalmazónak az alkalmazható intézkedésekről, a bántalmazottat megillető jogosultságokról, igénybe vehető szolgáltatásokról, további jogkövetkezményekről.

[9] 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § a) pontja

[10] Az eljárásra vonatkozó részletes szabályokat a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 147/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.) 21. §-a és 54–55. §-ai tartalmazzák, 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § b) pontja

[11] 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § j) pontja

[12] Az eljárásra vonatkozó részletes szabályok a Gyer. 60–63. §-aiban találhatók, 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § k) pontja

Változás történt a hagyatéki eljárások lebonyolításában. Az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2019. évi CXVII. törvény a módosította a hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Hetv.). 2020. február 1-jétől megnyílt a fellebbezés lehetősége a hagyatéki eljáráshoz kiállított adó- és értékbizonyítvánnyal szemben[13], továbbá a jegyző részére egy részletes tájékoztatási kötelezettséget ír elő, melynek keretében tájékoztatja a feleket az általa beszerzett adatokról, iratbetekintési lehetőségükről, illetve további jogaikról és kötelezettségeikről, az eljárás menetéről, az eljárás várható költségeiről, illetve felhívja a feleket a megegyezés lehetőségére.

Az anyakönyvezés vonatkozásában is történt változás 2020. január 1-jétől közvetlenül az anyakönyvvezető gondoskodik az elhunyt személy személyazonosító igazolványa és lakcímét igazoló hatósági igazolványa érvénytelenítése tényének a hatósági igazolvány nyilvántartásba való bejegyzéséről[14], az anyakönyvvezető hatáskörébe kerülnek az ismeretlen holttest anyakönyvezésével összefüggő hatáskörök[15],az anyakönyvvezető a nem magyar állampolgár anyakönyvi eseményéről közvetlenül értesíti az érintett állampolgársága szerinti állam Magyarországra akkreditált külképviseletét, annak hiányában a külpolitikáért felelős minisztert[16].

Az előzményekből kiválóan látszik, hogy a 2020. év január elseje is számottevő új, részben ismeretlen, kihívásokkal teli feladatokkal állt elő az önkormányzatok részére. A Kormány végül a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben hirdette ki a COVID-19 humánjárvány miatti a veszélyhelyzetet. A veszélyhelyzet kihirdetését követően a képviselő-testületek működése alapjaiban változott meg. A veszélyhelyzet az Alaptörvényben felsorolt különleges jogrend egyike. A Kat. törvényben a polgármester felhatalmazást kap, hogy veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét gyakorolja. Ennek keretében nem foglalhat állást önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti.[17] Mindezek során azonban figyelemmel kell lenni, az Mötv. 9.§-ban rögzített alapelvekre (szükségesség, arányosság, joggal való visszaélés tilalma). Itt azt is egyedileg kell mérlegelni, hogy meghatározott döntések elhalaszthatók-e, itt alapvetően azok a kérdéskörök jöhetnek szóba, amelyekben nincs konkrét jogszabályban megjelölt határidő. A határidők módosítására ritkán került sor. A veszélyhelyzet kihirdetését

[13] Hetv. 26. § (1a) és (1b) bekezdés
[14] At. 62. § (3) bekezdés
[15] At. 69/G. § (2) bekezdés
[16] At. 89. § (4) bekezdés
[17] a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 46. § (4) bekezdése

követően a képviselő-testület, valamint a bizottságaik munkája effektíve megszűnt. A polgármester egyszemélyben jogosult dönteni bármilyen ügyben a Kat. törvényben foglalt korlátozásokra figyelemmel. Felmerülhet a kérdés az online képviselő-testületi ülés megtartása gyanánt. Azonban a válasz egyértelműen nem, a hivatalos állásfoglalások alapján. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) 32.§ (2) bekezdésének i) pontja a képviselők személyes részvételét és jelenlétét írja elő a képviselő-testületi üléseken, e személyes részvétel nem váltható ki videokonferenciával és egy esetleges távszavazással. Az Mötv. nem ad felhatalmazást ilyen tárgyú önkormányzati rendeletalkotásra.[18] Felmerülhet továbbá az a kérdés is, hogy esetleg mégis ülésezett a képviselő-testület, akkor az ott meghozott döntéseinek mi legyen a sorsa. Az álláspont a következő volt: polgármesteri határozattal ugyanabban kérdéskörben kellett dönteni. Eleinte a kommunikáció lassan történt, így számos képviselő-testület esett ebbe a hibába.[19]

A döntések határozati formában történnek, a jegyző, hivatali apparátus közreműködésével. A kormányhivatalok sem voltak felkészülve veszélyhelyzet, mint különleges jogrend kialakulására, az iránymutatások késve érkezetek az önkormányzatokhoz. A jegyzők nem tudták, hogy a polgármesteri határozatok, hogy nézzenek ki pontosan. Kérdéses volt a számozásuk, megnevezésük. Kormányhivatalonként eltérő álláspontok is a bizonytalanságra utalnak. A Kormány által kihirdetett veszélyhelyzet nem módosított az alakiságra vonatkozó szabályokon, továbbra is figyelembe kell venni a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényt, a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszr.) és a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. III. 13.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) szabályait. Az Alaptörvény T) cikkének (2) bekezdése szerint jogszabály - többek között - az önkormányzati rendelet. Az IM rendelet 13. § (1) bekezdése sorolja fel a jogszabály megalkotójának megjelölését, a g) pont szerint a jogszabály megalkotójának teljes megjelölése a helyi önkormányzat képviselő-testülete esetén a helyi önkormányzat megnevezése és azt követően a „képviselő-testületének" szöveg vagy - közgyűlés esetén - a „közgyűlésének" szöveg lehet. A rendeletek megalkotójánál a polgármestert nem említi a jogszabály. Ebben az időszakban minden jogalkotó másként csinálta, valaki feltüntette a tényleges döntéshozót, némely település pedig nem. Ez a megoldás akár megyéken

[18] Kúria Köf.5003/2012/9.
[19] Így történt ez Ecser Nagyközségben is.
https://ecser.hu/pdf/41586847489498971370.pdf

belül is eltérőként mutatkozott. Példa erre Székesfehérvár és Velence város önkormányzati rendeletének megjelölése:

- „Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése 14/2020 (IV.16.) önkormányzati rendelete a piacok nyitva tartásáról és látogatásának rendjéről”[20]
- „Velence Város Önkormányzat Polgármesterének 5/2020. (IV.8.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól, a járványügyi veszélyhelyzetben tanúsítandó felelős magatartásról”[21]

A Rendelettár felületén főszabályként a képviselő-testület/közgyűlés a kibocsátó, és a számozás is automatikus, folyamatos. Külön intézkedéssel átírható a feltöltő részéről a döntéshozó, de a számozás folyamatos marad. Fentiek alapján a rendeletek számozásánál javasolták a korábbi rendeletszámozást folytatni, a megalkotó megjelölésében pedig az „[Önkormányzat megnevezése] Képviselő-testületének /közgyűlés esetén: Közgyűlésel Közgyűlésének hatáskörében eljáró [Önkormányzat megnevezése] Polgármestere" kifejezést használni - ezzel és a bevezető résszel egyértelművé válik a döntéshozó. Az IM rendelet 18. § (1) bekezdés m), valamint 0) pontja és 19. §-a szerint a közjogi szervezetszabályozó eszköz (így a normatív határozat) és a nem normatív határozat kibocsátójának megjelölése: polgármester esetén a helyi önkormányzat megnevezését követően a „polgármestere" szöveg, megyei közgyűlés elnöke esetén a helyi önkormányzat megnevezését követően a „közgyűlésének elnöke” szöveg. A normatív és a nem normatív határozatok, valamint a normatív és a nem normatív utasítások évente közös sorszám alatt, egységes, folyamatos számozással jelennek meg. A határozatok esetében eleinte javasolt volt a számozást 1-től kezdeni (ha korábban nem hozott döntést a polgármester), majd egy későbbi iránymutatás alapján már a jegyzőkönyvek meglévő sorszámait kellett folytatni. A határozat megjelölése esetén megfelelő az „[Önkormányzat megnevezése] Polgármestere” kifejezés, de – az egyértelműség érdekében – alkalmazható az „[Önkormányzat megnevezése] képviselő-testülete /közgyűlés esetén: Közgyűlése/ hatáskörében eljáró [Önkormányzat megnevezése] Polgármestere” kifejezés is. Fent említettem, hogy a képviselő-testület és bizottságai hatáskörét a polgármester egyszemélyben gyakorolja. Minden önkormányzatnál legalább egy bizottság működik, ez általában egy vagyonnyilatkozatokat vizsgáló, méltatlansági eljárásokat lefolytató bizottság. Az önkormányzatokat szervezeti-és működési szabályzatukban rendelkeznek a bizottságaikról, valamint arról, hogy milyen tárgykörök tartoznak az adott bizottság feladat-és hatáskörébe. Például, ha egy önkormányzat szervezeti- és működési szabályzatában szerepel, hogy a pénzügyi tárgyú rendeleteket megtárgyalja a pénzügyi bizottság és a

[20] https://or.njt.hu/onkormanyzati-rendelet/191297
[21] https://or.njt.hu/onkormanyzati-rendelet/408657

kulturális bizottság is egyaránt, akkor ebben az esetben xy község polgármestere a pénzügyi bizottság hatáskörében is megtárgyalja az adott pénzügyi tárgyú rendeletet, majd megtárgyalja az xy község kulturális bizottsága hatáskörében eljáró polgármesterként. Nem utolsó sorban végül megalkotja a rendeletet xy község képviselő-testületének hatáskörében eljáró polgármestereként. Összegzésképpen tehát három alkalommal dönt a polgármester lényegében ugyanarról, amely nem kevés adminisztrációval jár. Véleményem szerint a polgármesterek -jelenleg is- a képviselő-testületi tagjaikat telefonon, vagy e-mail útján tájékoztatják a döntésekről, azonban ez nem lenne kötelező, de úgy gondolom ez így demokratikus a megválasztott képviselőkre és bizottsági tagokra nézve. Jelenleg a képviselőknek, bizottsági tagoknak véleménynyilvánítási joguk sincs. Utalni kell viszont arra is, hogy az önkormányzati társulások is a képviselő-testületek által átruházott hatáskörben járnak el a polgármesterek és erre valamennyi döntésnél kiemelt figyelmet kell, illetve kellett fordítani. Érdekes eset az Mötv. 54. §-a alapján a közmeghallgatás, amely egy nyilvános testületi ülés. Az Mötv. alapján a közmeghallgatás jogintézménye a tényleges képviselő-testületi működéshez kötődik, a Kat. 46. § (4) bekezdése alapján a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke) a képviselő-testület feladat- és hatásköre gyakorlására lett feljogosítva, ezáltal a polgármester egyszemélyben nem tarthatja meg a közmeghallgatást, az eddig esetlegesen követett hibás gyakorlat ellenére sem. Ugyanakkor annak nincs akadálya, hogy az emberek írásban feltehessék kérdéseiket, vagy esetleg a javaslattétel jogával éljenek.

További kérdést vet fel a polgármester feletti munkáltatói jogkör gyakorlása. A közszolgálati tisztségviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény 225/A.§ (1) bekezdése értelmében „A főállású polgármester foglalkoztatási jogviszonya a képviselő-testület és a polgármester között - a (2) bekezdés b) pontja kivételével - választással létrejövő, sajátos közszolgálati jogviszony. A polgármester tekintetében a képviselő-testület gyakorolja a munkáltatói jogokat. A fennálló veszélyhelyzetben a Kat. 46. § (4) bekezdése alapján a polgármester jogosult az önkormányzat zökkenőmentes működése érdekében intézkedni. De vajon a cafetéria, vagy jutalom megállapítása e körbe tartozhat-e? A kérdés megosztotta a felügyeletei szerveket, eltérő állásfoglalásokat adtak ki. A cafetéria, a szabadság megállapítását némely állásfoglalás engedte, azonban a jutalom kérdéskörét minden állásfoglalás elutasította. A három említett dologban egy a közös, mindegyik munkáltatói döntést igényel. Az önkormányzatok eltérő módon intézkedtek ezügyben, eltérő állásfoglalások alapján. Álláspontom szerint a polgármester jogviszonyával kapcsolatos munkáltatói jogkör gyakorlása nem egyeztethető össze az Mötv. 9. §-ában foglalt elvekkel, így az sem, hogy a polgármester saját maga számára jutalmat állapítson meg.

2020. március 11. napjától kezdve az önkormányzatok feladatai tornyosulni kezdtek. Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III.11.) Kormányrendelet már tartalmazott többletfeladatot. Ebben az időszakban már korlátozásra került a nemzetközi személyszállítás. Az Olasz Köztársaság, a Kínai Népköztársaság, a Koreai Köztársaság és az Iráni Iszlám Köztársaság területéről érkező nem magyar állampolgárok személyforgalomban Magyarország területére nem léphettek be. Kötelezővé váltak a határátlépés során az egészségügyi ellenőrzések, majd az ezt követő önkéntes hatósági karanténba - járványügyi zárlat- vonulás. A járványügyi hatóság pedig erről nyilvántartást vezet, vezetett. A rendőrséget ellenőrző szerepet kapott a karanténok vonatkozásában. Ebből kifolyólag már meg is jelent az első többletfeladat, amely elsősorban a polgármester hatáskörét érintette. A Kormányrendelet „3. § (2) Az (1) bekezdés c) és d) pontja szerint a hatósági házi karanténban tartózkodók ellátásáról való gondoskodás a települési önkormányzat polgármesterének feladata.” [22]A Kormányhivatalok járási hivatalainak népegészségügyi osztályaihoz került az a hatáskör, amely szerint, ha valaki hatósági karanténba került, kötelesek voltak értesíteni a helyi önkormányzat jegyzőjét. Ez a rendszer egészen addig működött is, amíg nem emelkedett meg az járványügyi esetszám, mivel a megnövekedett betegszámot követően hirtelen ezek a jelzések - mindenféle tájékoztatás nélkül - megszűntek. A népegészségügyi osztályon dolgozók napi nyolc órás munkaideje a duplájára emelkedett, s számos esetben a kontaktkutatást sem tudták teljesíteni, hiszen napi akár többszáz ember is megjelenhetett a munkakosarukban meghallgatás gyanánt. Az önkormányzatok nem minden karanténba került állampolgárról kaptak tehát értesítést, ugyanakkor a hatáskörükbe utalta a róluk való gondoskodást is a Kormány. Az úgynevezett járványügyi zárlat alatt állókról, csak a járási hivatal népegészségügyi osztályának van információja. Számos önkormányzat ezt a problémát úgy oldotta meg, hogy közleményként különböző fórumokon közzétette, hogy aki járványügyi zárlat alá kerül, attól kérik, hogy keressék meg az önkormányzatot.[23] Az önkormányzatokra a gondoskodás, mint feladatkör jutott. De mit is jelent a gondoskodás? A Kormány kötelező feladatként rendelte el a hatósági karanténban lévőkről a gondoskodást. A gondoskodás magába foglalta a gyógyszerek kiváltását, élelmiszerek biztosítását,

[22] Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III.11.) Kormányrendelet 3. § (2) bekezdése

[23] https://szentendre.hu/a-70-ev-felettiek-es-a-karantenban-levok-ellatasa/

bevásárlást, ebéd igénylést. A házhoz szállításról - amennyiben az érintett kért - az önkormányzat saját költségén intézkedett. Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet egy igen érdekes jogkört ruházott a település polgármesterére. Mégpedig a „bölcsődei ellátást végző intézmény, valamint az óvoda elhelyezkedése szerinti települési önkormányzat polgármestere – a fővárosban a fővárosi kerületi polgármester – (a továbbiakban együtt: polgármester) a bölcsődei és az óvodai ellátást végző intézmények esetében rendkívüli szünetet rendelhet el. Az óvodákra, bölcsődékre vonatkozó veszélyhelyzet alatt kihirdetett szabályokat a szeretném a következőkben felsorakoztatni. A polgármester a szünet elrendeléséről soron kívül tájékoztatja az emberi erőforrások miniszterét."[24] Kisapostag településen a polgármester elrendelte e rendkívüli szünetet a bölcsődében és az óvodában egyaránt ügyelet biztosítása mellett 2020. április 28. napján. Ezt követően megjelent 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről. A 6. § (3) bekezdés alapján az összehangolt védekezés érdekében köznevelési intézményben – a (4) bekezdés szerinti kivétellel – rendkívüli szünetet az intézményvezető, a jegyző, valamint az Oktatási Hivatal nem rendelhet el. Valószínű, hogy a korábbi rendeletet több intézményén másként értelmezte, így szükséges volt a pontosítása, valamint a jelentést fogadó miniszter is megváltozott. „A bölcsődei ellátást végző intézmény, valamint az óvoda elhelyezkedése szerinti települési önkormányzat polgármestere – a fővárosban a fővárosi kerületi polgármester – (a továbbiakban együtt: polgármester) a bölcsődei és az óvodai ellátást végző intézmények esetében rendkívüli szünetet rendelhet el. A polgármester a szünet elrendeléséről soron kívül tájékoztatja a gyermek- és ifjúságpolitikáért felelős minisztert."[25] A 152/2020. (IV. 27.) Korm. rendelet szintén érintette a bölcsődéket és óvodákat, még pedig kötelezővé tették az óvodai, bölcsődei ügyelet biztosítását, meghatározva az ügyelet minimum idejét (6:00-18:00-ig) és létszámot -max.5 fős csoportokban. Valamint a munkáltatóknak szabad kezet adott a munkahelyi

[24] Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet 2. §

[25] 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről 6. § (3) (4)

gyermekfelügyeletet szervezése vonatkozásában. Ezt követően egy újabb Kormányrendelet lépett hatályba, mégpedig az óvodák és bölcsődék újranyitásáról, valamint a nyári táborok megszervezéséről szóló 215/2020. (V.20.) Kormányrendelet, amely újranyitást rendelt el, így indokolt volt a polgármesteri határozat hatályon kívül helyezése. Szeretném megjegyezni, hogy egyes Kormányrendeletek hatálybalépését követően számos érintett megkereste az Emberi Erőforrások Minisztériumát, válaszadási ideje több hétbe is telt, mígnem az álláspontjukat keresztülhúzta a következő hatályba lépő Kormányrendelet. A kormányrendeletek napi nyomonkövetése így elengedhetetlenné vált. Kiemelt fontosságú volt, hogy a jegyzők figyelemmel kísérjék ezen kormányrendeletek változását, hiszen a korlátozások immár érintették a vendéglátó egységeket[26] is. A vendéglátó egységek pedig bíztak a jegyzők jogszabályértelmezésében, arról nem beszélve, hogy a kormányrendeleteket többnyire igencsak szűkszavúan, tárgyilagosan hozzák, illetve hozták meg.

Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelete újabb feladatot adott a település polgármesterének. „A 70. életévüket betöltött személyeket a Kormány arra kérte, hogy lakóhelyüket vagy tartózkodási helyüket ne hagyják el. Ha a 70. életévét betöltött személy az (1) bekezdésben foglaltakat vállalja, és erről az önkormányzatot tájékoztatja, az ellátásáról való gondoskodás a települési önkormányzat polgármesterének feladata.”[27] Az intézkedés figyelembe vette azt a kritériumot, hogy az önkormányzatoknak a 70 év felettiekről nyilvántartása nincs. Kisebb községekben persze ez egyébként is egyszerűbb feladat, hiszen mindenki mindenkit ismer. Így a Kormány kérte az időseket, hogy erről tájékoztatást adjon az önkormányzatnak, majd ellátásban részül. Illetve az

[26] Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelete’. 1. § A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló kormányrendelet szerinti vendéglátó
üzletben (a továbbiakban: vendéglátó üzlet) 15.00 óra után 06.00 óráig az ott foglalkoztatottak kivételével
– a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – tilos tartózkodni.
(2) A vendéglátó üzletben 15.00 óra után 06.00 óráig az élelmiszer elvitelre történő megrendelése és átvétele, valamint
a vételár megfizetése céljából és időtartamára korlátozódóan megengedett a tartózkodás.

[27] Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelete 2. § (1) (2)

önkormányzatok fogadtak bármilyen jelzést, amely valaki megsegítésére irányul és a kapcsolatfelvételt megkezdték. Az ellátásba beletartozott az ebédigénylés (leves és főétel) Az önkormányzatnak csak munkanapokon volt módja az ebéd biztosítására. A gyógyszer beszerzés igénylése, valamint az élelmiszer vásárlás -hetente legfeljebb két alkalommal- is ide tartozott. Az önkormányzatok számára tartalmazott még kötelezettséget e kormányrendelet, amelynek 3. § alapján megtiltotta bármilyen -zárt helyen, vagy nem zárt helyen- zenés, táncos rendezvény tartását. Tilos volt a látogatása az előadó-művészet valamennyi ágának fellépése céljából megtartott eseménynek, függetlenül annak nyilvánosságától (színház, tánc-, zeneművészet), a mozinak, a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló törvényben meghatározott közgyűjteménynek, közművelődési intézménynek, a közösségi színtérnek egyaránt. Ezek megsértését pedig a kormányrendeletet szabálysértésként szankcionálta ötezertől ötszázezer forint értékben. A 4. § (2) bekezdés értelmében azonban rendezvénynek nem minősül vallási közösség szertartása, valamint a polgári házasságkötés. Tehát az anyakönyvvezetők változatlanul kötelesek a szertartásokat lebonyolítani, azonban létszámkorlát figyelembevételével.

A következő lényeges változás a Kormány 57/2020. (III. 23.) Korm. rendelete az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során a végrehajtással kapcsolatban teendő intézkedésekről tárgyú jogszabálya. Az adóhatóság előtt folyamatban lévő, az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény rendelkezéseinek eltérő alkalmazását érintette, mely szerint a rendelet hatálybalépésének napjától szünetelnek az e rendelet hatálybalépésének napján az adóhatóság előtt folyamatban lévő, az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) szerint foganatosított végrehajtási eljárások – az Avt. 57. és 57/B. alcíme szerint folytatott eljárások és a veszélyhelyzet során előírt kötelező járványügyi intézkedések megsértése miatt kiszabott követelésekre folytatott eljárások kivételével – a veszélyhelyzet megszűnését követő 15. napig. Megállapítható, hogy az önkormányzatoktól többletfeladatot vártak el, míg a végrehajtási eljárásokat, amely egyfajta forrás is, felfüggesztették. Ezzel az intézkedéssel megkezdődött az önkormányzati bevétel csökkentése.

A következő lényeges kormányrendelet a kijárási korlátozásról szól.[28] Mindenki köteles más emberekkel a szociális érintkezést – a közös

[28] A Kormány 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelete a kijárási korlátozásról

háztartásban élők kivételével – a lehető legkisebb mértékűre korlátozni, és a másik embertől lehetőség szerint legalább 1,5 méter távolságot tartani, ezt a tömegközlekedés során is alkalmazni kell. Vendéglátó üzletben – az ott foglalkoztatottak kivételével – tartózkodni tilos. Kivételt képez az elvitelre alkalmas ételek kiadása és szállítása. A lakóhely, a tartózkodási hely, illetve a magánlakás elhagyására az e rendeletben meghatározott alapos indokkal kerülhetett sor. Idősáv került meghatározásra a 65. életévüket betöltöttek számára. A szabályok betartatása a rendőrség és a katonai rendészet feladata.

A következő lényeges állomás a 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről. A Kormány veszélyhelyzetben az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével

- egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti,
- törvényi rendelkezésektől eltérhet, és
- egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

Az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazza a Kormányt, hogy a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa. Az Országgyűlés a veszélyhelyzet megszűnését megelőzően a felhatalmazását visszavonhatja. Az Országgyűlés a Rendelet hatálybalépését követően e törvény hatálybalépéséig megalkotott kormányrendeleteket megerősítette. A Kormány a veszélyhelyzet elhárítása érdekében az intézkedések hatályának fenntartásáig megtett intézkedésekről rendszeresen, az Országgyűlés ülésén – annak hiányában az Országgyűlés elnöke és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői részére – ad tájékoztatást. A Kormány a törvény elfogadásával módosította az Alaptörvényt, ezzel érvényt szerezve a kormányrendeletekkel történő irányításnak.[29] Önkormányzatokat érintő hatása különösen:

„6. § (1) A helyi önkormányzat vagy a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete feloszlásának kimondása esetén e döntés hatálya a veszélyhelyzet megszűnését követő napon áll be.

(2) A veszélyhelyzet megszűnését követő napig időközi választás nem tűzhető ki, a már kitűzött választások elmaradnak. A kiadott ajánlóíveket a törvény hatálybalépését követő tizenöt napon belül le kell adni a választási irodában, amely azokat megsemmisíti. A ki nem tűzött és az elmaradt választást a veszélyhelyzet megszűnését követő tizenöt napon belül ki kell tűzni.

(3) A veszélyhelyzet megszűnését követő napig országos és helyi népszavazás nem kezdeményezhető, a már kitűzött országos és helyi népszavazások elmaradnak. A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi

[29]Fentebb kifejtésre került, hogy miért volt nagy szükség a törvény megalkotására.

CCXXXVIII. törvény II–IV. Fejezetében meghatározott valamennyi határidő megszakad. A határidők a veszélyhelyzet megszűnését követő napon újra kezdődnek. A ki nem tűzött és az elmaradt országos és helyi népszavazást a veszélyhelyzet megszűnését követő tizenöt napon belül ki kell tűzni."[30]

Tehát az országos és helyi népszavazások, időközi választások elmaradnak, nem oszlathatja fel magát a képviselő-testület, annak hatálya a veszélyhelyzet megszűnését követően áll be, valamint lényeges még, hogy a büntető törvénykönyvbe egy új tényállás a járványügyi védekezés akadályozása is bekerül. A Büntető Törvénykönyv 337. § (1) bekezdésben szabályozott, a közveszélyhez és annak helyszínéhez kapcsolódó bűncselekmény mellett megalkotta a rémhírterjesztés új, második alapesetét (337. § (2) bekezdés), amely a rémhírterjesztés elkövetési helyét kiterjeszti az egész országra.

A következő mérföldkő, amely számos eljárást érint az önkormányzati igazgatásban a Kormány 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelete az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről. A kormányrendelet elrendeli a lejáró okmányok érvényességére vonatkozik, amely alapján a veszélyhelyzet alatt a magyar állampolgárok Magyarország területén hatályos, lejáró hivatalos okmányai a veszélyhelyzet megszűnését követő 15 napig érvényesek lettek. Az anyakönyvi igazgatásban ez a rendelkezés sajátos helyzetet teremtett, különösen például házasságkötések során.

A Kormány a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes belügyi és közigazgatási tárgyú szabályokról alkotta meg a 85/2020. (IV. 5.) Korm. rendeletét, amely a közszolgálati tisztviselőket is érintette. „Az ügykezelői alapvizsga, a közigazgatási alapvizsga és a közigazgatási szakvizsga letételére előírt határidőbe a veszélyhelyzet időtartama nem számít bele".[31] A közszolgálati tisztviselőket ezt követően jól érintette az a hír, hogy a szociális hozzájárulási adó elengedésre kerül, így akiknek még az önkormányzat nem utalta el a Széchenyi Pihenőkártyára a cafetéria-juttatást, azok a köztisztviselők mentesültek ezen adó megfizetése alól. 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelete értelmében a 2020. április 22-től 2020. június 30-ig feltöltött összegek után az adóteher csak a 15%-os személyi jövedelemadó (SZJA), a SZOCHO-t nem kell megfizetni. Továbbá emelkedett a cafetéria keret mértéke is 400.000,- Ft-ra. A Korm. rendelet 12-13. § az adóigazgatási szabályokra vonatkozóan az alábbiakat tartalmazza: Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban Art.) 198. §-a és 199. §-a szerinti kedvezményeken túl, az adóhatóság az adózónak és az adó megfizetésére kötelezett személynek a veszélyhelyzet megszűnését követő

[30] 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről 6. §

[31] 85/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes belügyi és közigazgatási tárgyú szabályokról 19. § (1)

harmincadik napig előterjesztett kérelmére az adóhatóságnál nyilvántartott, legfeljebb öt millió forint összegű adóra, egy alkalommal, legfeljebb hat havi pótlékmentes fizetési halasztást vagy legfeljebb tizenkét havi pótlékmentes részletfizetést engedélyez, ha a kérelmező a kérelem benyújtásával egyidejűleg igazolja vagy valószínűsíti, hogy a fizetési nehézség a veszélyhelyzetre vezethető vissza. A kérelmet az elektronikus kapcsolattartásra nem kötelezett adózó elektronikus úton vagy írásban nyújthatja be. A fizetési könnyítésre irányuló eljárás illetékmentessé vált. Az Art. 201. § (2) bekezdésétől eltérően az adóhatóság a nem természetes személy adózónak és az adó megfizetésére kötelezett személynek (továbbiakban együtt: adózó) a veszélyhelyzet megszűnését követő harmincadik napig előterjesztett kérelmére az őt terhelő adótartozást egy alkalommal, legfeljebb húsz százalékkal, de öt millió forintot meg nem haladó összegben mérsékli, ha az adótartozás megfizetése a kérelmező gazdálkodási tevékenységét a veszélyhelyzetre visszavezethető okból ellehetetlenítené. Az adómérséklés csak egy adónem tekintetében kérelmezhető. Az adótartozás mérséklése esetén a fennmaradó összegre – fentiek szerinti – fizetési kedvezmény nem engedélyezhető. Az adótartozás fent hivatkozott mérséklése nem engedélyezhető, ha az adóhatóság az adózó részére fizetési kedvezményt engedélyezett. Az adómérséklésre irányuló eljárás is illetékmentessé vált. Az állampolgárok terheit könnyítő rendelkezések egyre nőttek.

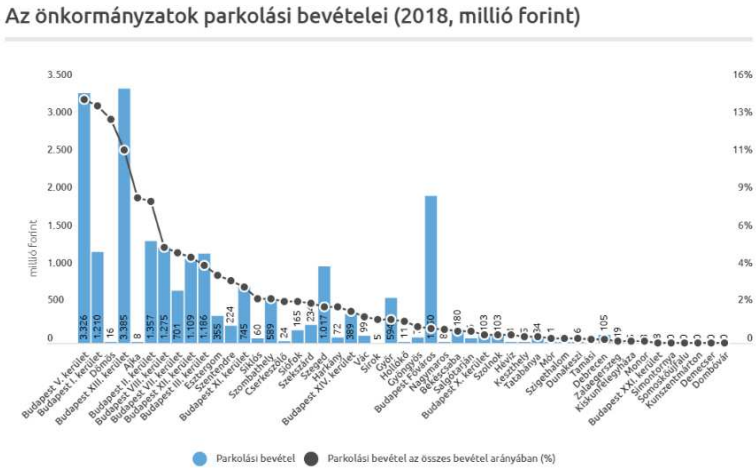
Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 91. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendelet tervezetét a jegyző készíti elő, és a polgármester terjeszti a képviselő-testület elé úgy, hogy az a képviselő-testület elé terjesztését követő harminc napon belül, de legkésőbb a költségvetési évet követő ötödik hónap utolsó napjáig – azaz 2020. május 31-ig – hatályba lépjen, ezzel szemben e kormányrendelet a következőt tartalmazta: „Az Áht. 63. alcímétől eltérően a 2019. költségvetési évre vonatkozó zárszámadási rendeletet úgy kell a képviselőtestület elé terjeszteni, hogy az legkésőbb a veszélyhelyzet megszűnését követő 30. napon hatályba lépjen.”[32] A fenti rendelkezés alapján tehát a zárszámadási rendeletet/határozatot továbbra is a képviselő-testületnek/társulási tanácsnak kell jóváhagynia, ezért – figyelemmel arra, hogy a veszélyhelyzet alatt a képviselő-testület/társulási tanács ülése nem hívható össze – a rendelet/határozat-tervezet előterjesztésére a veszélyhelyzet megszűnését követően van lehetőség, azt is szem előtt tartva, hogy az elfogadott rendeletnek/határozatnak legkésőbb a veszélyhelyzet megszűnését követő 30. napon hatályba kell lépnie.

[32] 85/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes belügyi és közigazgatási tárgyú szabályokról 17. § (3)

A következő nagy horderejű döntés az önkormányzatok, különösen a városi önkormányzatok életében szintén e kormányrendeleten belül található, mégpedig a várakozási díj eltörlése. „A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt a humánjárvány terjedésének csökkentése érdekében

a) a helyi közutak, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek, valamint

b) az országos közutak, valamint az állam tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek várakozási területeinek a járművel történő, várakozási célú használatáért várakozási díjat nem kell fizetni.”[33] A 87/2020. (IV. 5.) számú Kormányrendelet igencsak kettős hatást gyakorolt a lakosságra. Egyrészt pozitívumnak számított, hogy a humánjárvány redukálása érdekében kiadásokat szeretné csökkenteni ezzel is a Kormány, azonban számos állampolgár már megvette az adott évi bérletét, illetve ahol eddig volt parkolóhelye, a kormányrendelet hatálybalépését követően nem feltétlen volt szabad parkolóhelye. Egy 2018-as felmérés alapján az önkormányzatoknak 21 milliárd forintnyi bevételük származott a parkolásért beszedett díjakból.[34]



Az önkormányzatoknak a parkolási díjakból származó bevétel kiesése óriási hiányt okozott ráadásul.

A szociális szolgáltatások nyújtására is hatással volt a 88/2020. (IV. 5.) Korm. rendelete a veszélyhelyzet során teendő, egyes szociális és

[33] 87/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes belügyi és közigazgatási tárgyú szabályokról 1. §

[34]https://g7.hu/kozelet/20200407/mar-azelott-padlora-kerultek-az-onkormanyzatok-hogy-akormany-tovabb-utotte-volna-oket/ letöltés ideje: 2021.04. 07. 18.12

gyermekvédelmi ellátásokkal kapcsolatos intézkedésekről, valamint a szociális szolgáltatásoknak a veszélyhelyzet során elrendelt működési rendjéről. A változások a következőek voltak: „16. § (1) bekezdés alapján:

a) nappali ellátást nyújtó intézmények – ide nem értve a nappali melegedőt – épületében nyújtott szolgáltatások szünetelnek, azok látogatása az ott foglalkoztatott munkatársak kivételével tilos, a nappali ellátást nyújtó intézmények az ellátottak lakókörnyezetében nyújthatják a szükséges ellátást,

b) – a népkonyha kivételével – étkeztetés esetében a napi egyszeri meleg étel csak kiszállítással biztosítható,

c) a települési önkormányzat vagy a települési önkormányzattal ellátási szerződést kötött egyházi és nem állami fenntartó által nyújtott alapszolgáltatások esetén a szolgáltatói nyilvántartásba bejegyzett, valamint a szociális szolgáltatások területi lefedettségét figyelembe vevő, jogszabály szerinti finanszírozási rendszerbe befogadott ellátotti létszám, feladatmutató és férőhelyszám túlléphető,

d) az alapszolgáltatások igénybevételéhez szükséges ellátotti jogosultság vizsgálatát nem kell elvégezni,

e) alapszolgáltatások esetén a napi igénybevételt igazoló ellátotti aláírástól el kell tekinteni,

f) az a) pont szerinti szolgáltatásnyújtás esetén az igénybevevői nyilvántartásban rögzíteni kell az igénybevevőt akkor is, ha a szolgáltatásnyújtás az otthonában vagy infokommunikációs eszközön keresztül történik,

g) a szolgáltatások nyújtása során a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendeletben meghatározott

ga) személyi és tárgyi feltételektől ellátási érdekből, a fenntartó döntése alapján ideiglenesen el lehet térni, és

gb) egyes szolgáltatási elemek nyújtása a fenntartó döntése alapján szüneteltethető,

h) házi segítségnyújtás esetében az újonnan felvételre kerülő személlyel személyi gondozásra irányuló megállapodást kell kötni, és a veszélyhelyzet időszakát nem kell figyelembe venni a személyi gondozás éves átlagának meghatározásakor,

i) a fővárosi és megyei kormányhivatal a fogyatékos személyek alapvizsgálatát és a szociális intézményben elhelyezettek felülvizsgálatát nem végezheti el,

j) a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) a komplex szükségletfelmérést nem végezheti el.

(2) Ha az átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézmény ellátottja jogviszonyának időtartama a veszélyhelyzet időtartama alatt jár le, és állapotánál fogva további, tartós elhelyezésre lenne szüksége, de a felvételi

tilalom miatt ideiglenesen nem helyezhető el tartós bentlakást nyújtó intézményben, jogviszonyát a felvételi tilalom fennállását követő 60 napig meg lehet hosszabbítani."[35]

A rendelkezések mozgósítottak a hivatalban ülő valamennyi köztisztviselőt, hiszen ha e-mailben jött egy igény, azonnal fel kellett dolgozni, melyben nagy szerepe volt a házi segítségnyújtóknak. A kormányrendelet hatálybalépésével a feladatuk megnőtt, mindenkinek biztosítaniuk kellett az ellátást, aki igényli.

A következő mérföldkő az önkormányzatok életében a gépjárműadó teljeskörű elvonása. Bár ennek kikényszerítése várható volt, már a decemberi hónapokban is többször hallhattunk róla. Az erre vonatkozó szabályok a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) kormányrendeletben jelentek meg (4.§, illetve a rendelet 1. sz. melléklete). A kormányrendelet egyértelműen kimondja, hogy az önkormányzatokat a gépjárműadó nem illeti meg, az a Járványügyi védekezés alapját képezi. A 2020. évben a gépjárműadóval kapcsolatos feladatokat (adó megállapítása, beszedése, ellenőrzése stb.) az önkormányzatoknál hagyták, azonban 2021. január elsejétől a hatáskört az állami adó-és vámhatóság gyakorolja. A települések döntő többségében a gépjárműadón kívül nincs más bevétel, de a negyvenezer lakosú Hódmezővásárhelyen 163 millió, és Szegeden is 500 millió forintos mínusszal kell számolni. Összességében az adónem elvonása, ha likviditási problémákat csak kevés helyen eredményezett, minden önkormányzat megérezte a hiányát, leginkább a járványügyi védekezésre költött költségek kapcsán. A gépjárműadó elvonása nem újkeletű dolog a bevételnek a hatvan százaléka eddig is az állam felé folyt be, így a maradék negyvenet is be kellett fizetni. A lassan három hete tartó veszélyhelyzeti védekezés, a fertőtlenítések, az idősek gondozásának átszervezése már így is óriási költségekkel járt a településeken. A gépjárműadó, mint a legstabilabb önkormányzati bevételi forrás elvétele volt az utóbbi hetek legsúlyosabb anyagi megvonása a helyi önkormányzatoktól - mint arra a nagyvárosokat vezető polgármesterek által jegyzett nyílt levél is felhívta a figyelmet.

A kijárási korlátozás meghosszabbításáról szóló 95/2020. (IV. 9.) Korm. rendelet, azon kívül, hogy a kijárási korlátozást meghosszabbította a húsvéti ünnepekre a hatályban lévőktől szigorúbb intézkedések meghozatalának jogát a települési önkormány polgármesterei kezébe adta, továbbá jogot adott arra, hogy önkormányzati rendeletben határozza meg a településen működő piac nyitva tartásának és a 65. életévüket betöltött személyek általi látogatásának a Rendeletben foglaltaktól eltérő szabályait. Felhatalmazást kapott a települési

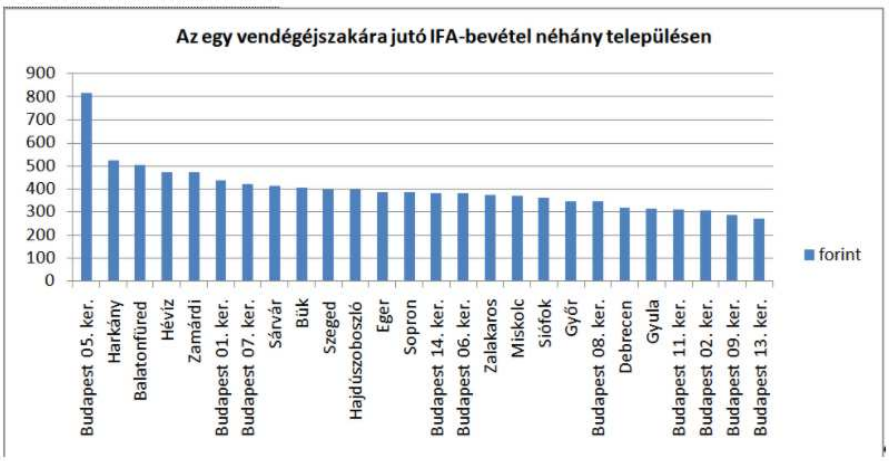
[35] 88/2020. (IV. 5.) Korm. rendelete a veszélyhelyzet során teendő, egyes szociális és gyermekvédelmi ellátásokkal kapcsolatos intézkedésekről, valamint a szociális szolgáltatásoknak a veszélyhelyzet során elrendelt működési rendjéről. 16. § (1) (2)

önkormányzat polgármestere, a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület esetében a főpolgármester, egyéb fővárosi terület esetében a kerületi polgármester mint a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi közgyűlés hatáskörének a Katv. 46. § (4) bekezdése alapján gyakorlója, hogy önkormányzati rendeletben határozza meg a Rendeletben foglaltaktól szigorúbb – a 3. § szerinti időszakra vonatkozó – kijárási szabályokat.[36]

A következő Kormányrendelet, ami jelentősen módosította az önkormányzatok költségvetésének előirányzatait is a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet. A rendelkezés hatálybalépésétől számítva tehát 2020. december 31-ig terjedő időszakban eltöltött vendégéjszaka utáni idegenforgalmi adót az adó alanyának nem kell megfizetnie, az adó beszedésére kötelezettnek nem kell beszednie, befizetne, a megállapított, de be nem szedett adót azonban be kell vallania az adóhatósághoz. Nem kell bevallani a megállapított adót, ha annak összege nulla. Ezzel a rendelkezéssel az önkormányzatok egy másik hatalmas bevételi forrástól estek el. Ennek csillapítása érdekében, hogy a Kormány könnyítse az önkormányzatok helyzetét, lehetőséget biztosított támogatások igénybevételére. A Kvtv. 3. melléklet I. Működési célú támogatások 10. Önkormányzati elszámolások pontja alapján. – a Kvtv.-ben felsorolt célokon túl – vissza nem térítendő támogatást igényelhet a települési önkormányzat az illetékességi területén bevallott, de meg nem fizetett idegenforgalmi adó összegével egyező összegben. A KSH rendelkezésre álló adatai alapján 2018-ban országosan közel 15 milliárd forint szedtek be a helyi önkormányzatok idegenforgalmi adóból, amely fontos bevételi forrás a jelentős vendégforgalommal rendelkező hazai települések számára. A 2003-ban lett bevezetve ez az adónem, amelynek bevételeivel teljes egészében maguk gazdálkodhatnak. Az IFA mértékét bevezetésekor 300 forint/éjszakában határozták meg, amit azután évenként az infláció mértékével lehetett – nem rögzítetten, hanem az önkormányzat belátása szerint – emelni. 2018-ra így alakult ki az elvileg maximálisan kiróható 506 forintos maximum. A lehetőséggel az egyes önkormányzatok az elmúlt 15 évben eltérő módon éltek. Az ország turisztikailag frekventált területein fekvő települések jellemzően sokkal magasabb összegben szokták meghatározni az IFA összegét, mint az ilyen szempontból nem érintettek.[37]

[36] a 118/2020. (IV. 16.) Korm. rendelete szintén megerősítette ezt a jogot a települési önkormányzat polgármesterének.

[37]https://turizmus.com/szabalyozas-orszagmarketing/telepulesi-ifa-toplistak-2018-1168043 letöltés ideje: 2021.04. 07. 19.12



Budapest V. kerületét leszámítva az IFA mértéke a legtöbb hazai településen 300 és 500 forint között alakul

A Kormány újabb rendeletet alkotott, amely a veszélyhelyzet ideje alatt egyes településfejlesztési, településrendezési, településképi, építésügyi és örökségvédelmi, valamint közigazgatási hatósági eljárási szabályok eltérő alkalmazásáról szólt. A jogszabály helyi önkormányzatokat érintő rendelkezései a következőek:

- településfejlesztés és településrendezés, település képi egyeztetések elektronikus úton történik
- közigazgatási hatósági eljárások elektronikus csatornán működnek
- építésügyi hatósági engedély és örökségvédelmi engedély 1 évvel meghosszabbodik

A következő lényeges állomás a 167/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet, amely május 1. napjára és hétvégére meghozható szigorúbb önkormányzati intézkedéseket elrendelő polgármestereknek adott felhatalmazást. Majd a védelmi intézkedésekről szóló 168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet a kijárási korlátozást megszűntette 2020.05.04-től országosan - Budapest és Pest megye kivételével, továbbá 1,5 méteres védőtávolság betartását rendelte el. Az üzletben történő vásárlás és tömegközlekedési eszközökön való tartózkodás során maszk viselése kötelező maradt. A közterületek, parkok is látogatható a védőtáv mellett látogathatóak. Hatályba maradtak a vásárlási időtávok, piacoknak egyedi nyitvatartást engedett. Az üzletek, szolgáltatások, éttermek (teraszok), strandok, állatkertek, szabadtéri múzeumok látogathatóak lettel és a rendezvények, esküvők, temetések, vallási szertartások megtarthatóak a védőtáv betartásával.

A Magyar Közlöny 2020. évi 118. számában (2020. május 22.) megjelent a Kormány 220/2020. (V. 22.) Korm. rendelete az iskolák 2020. júniusi

működéséről, amelyben a következő módon rendelkezik: „Az iskolák – a (4) bekezdésben meghatározott kivétellel – 2020. június 2. és 2020. június 15. között továbbra is tantermen kívüli, digitális munkarend szerint működnek azzal, hogy a tantermen kívüli, digitális munkarend tapasztalatai alapján egyéni vagy kiscsoportos foglalkozás szervezhető a tanulók felzárkóztatása céljából. (2) 2020. június 2. és 2020. június 26. között minden általános és középfokú iskola megszervezi a tanulók felügyeletét. A felügyelet keretében napközi, szakkör, sportfoglalkozás, egyéni vagy csoportos felzárkóztató foglalkozás, fejlesztőfoglalkozás, egyéni vagy csoportos tehetségfejlesztő foglalkozás tartható. (3) Ha a tanuló a lakóhelyétől eltérő településen jár iskolába, és a saját intézményében nem tud tanulófelügyeletben részt venni, felügyeletének ellátását a lakóhelye szerinti településen működő iskola nem tagadhatja meg. (4) A szakképzést folytató iskolák 2020. június 2-ától a veszélyhelyzetet megelőzően alkalmazott nappali vagy esti munkarendben, vagy tantermen kívüli, digitális munkarendben egyaránt működhetnek az iskola vezetőjének döntése szerint.”[38]

Az önkormányzatok részére a következő feladatot e kormányrendelet adta, még pedig a gyermekétkeztetés vonatkozásában. Az iskolákban 2020. június 26-áig az intézményi gyermekétkeztetést a tanítási év szabályai szerint kellett biztosítani. A felügyeletet igénybe nem vevő tanulók számára a szünidei gyermekétkeztetést a tanítási szünetre vonatkozó szabályok szerint kell biztosítani. A megjelölt időszakban felügyeletet igénybe nem vevő tanulók számára az önkormányzat csak abban az esetben biztosította az étkeztetést, ha gyermek jogosult és megfelel a szünidei gyermekétkeztetés tanítási szünetre vonatkozó szabályoknak.

Magyarország Kormánya - a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet alapján - a veszélyhelyzetet 2020. június 18. napjával megszüntette. Fentiek alapján 2020. június 18-tól a polgármester (nemzetiségi önkormányzat elnöke, önkormányzati társulás elnöke) nem hozhat döntést a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 46. § (4) bekezdés felhatalmazása alapján. A polgármester e jogkörét utoljára 2020. június 17-én gyakorolhatta utoljára. A veszélyhelyzet megszűnésének módja is felvet néhány kérdést. A veszélyhelyzetben kiadott kormányrendeletek 15 napon túli hatályának általános meghosszabbításáról szóló 2020. évi XII. törvényt pedig a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény hatályon kívül helyezte. Az Alaptörvény alapján a veszélyhelyzet kihirdetésének visszavonása a Kormány kizárólagos jogosítványa. Azonban a 2020. évi LVII. törvény megnevezése is arra utal, hogy ez a veszélyhelyzet

[38]220/2020. (V. 22.) Korm. rendelete az iskolák 2020. júniusi működéséről 1. §

megszűnéséről szól, ami az Alaptörvény alapján nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó témakör. A 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel fél évre, 2020. december 17-éig járványügyi készültséget hirdetett ki a Kormány. Ehhez kapcsolódik néhány mindenkire hatást gyakorló intézkedés. A 285/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletben a tömegközlekedési eszközökön, valamint az üzletekben továbbra is előírta a szájat és az orrt eltakaró maszk (sál, kendő) alkalmazását, továbbá megtiltott az 500 főnél több személyes rendezvényeket, utazási korlátozások kerültek bevezetésre.[39] A rendezvények létszámkorlátozása érintette a települési önkormányzatok rendezvénytartását, falunapok, egyéb hagyományőrző ünnepségek megtartását, amelyekből esetlegesen szintén valami forrást tudtak volna az önkormányzatok bekebelezni.

IV. A veszélyhelyzet második kihirdetése - önkormányzatokat érintő intézkedések

2020. november 4-től a Kormány a koronavírus világjárvány következményeinek elhárítása érdekében Magyarország egész területére ismételten veszélyhelyzetet hirdetett ki. A veszélyhelyzet fennállásának szükségességét a Kormány folyamatosan felülvizsgálja. A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet. Ehhez szükséges jogszabályi háttér az első veszélyhelyzet kihirdetésekor módosításra került. Ismételten a polgármester irányít, ő hozza meg a szükséges döntéseket. A határozatok sorszáma vonatkozásában az állásfoglalás már az, hogy az eddig elfogadott képviselő-testületi határozatok sorszáma folytatva legyen. (Eltérően az első hullámban alkalmazottól.) A kijárási korlátozás a 479/2020. (XI.3.) Korm. rendelettel ismételten bevezetésre került 2020. november 5-től éjfél és reggel 5 óra között. Az intézkedések ismétlődése figyelhető meg. A Zenés rendezvények tartásának tilalma 479/2020. (XI.3.) Korm. rendelettel lett elrendelve. A mozi, színház, sportrendezvények, könyvtár szintén nem látogatható[40]. 2020. november 4-től a kulturális és sportrendezvényen csak minden harmadik ülőhely foglalható el, illetve közvetlenül egymás mögött sem ülhetnek nézők, lehetőség szerint 1,5 méteres távolságot tartva. A múzeumok, könyvtárak, képtárak, közművelődési intézmények stb. látogatói az 1,5 méteres távolságot szintén kötelesek tartani. A szankciók 479/2020. (XI.3.) Korm. rendelettel szigorodtak, első veszélyhelyzetben kiszabhatókhoz képest. A maszkviselés szabályai nem változtak. Az önkormányzat bevételi

[39] 291/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól
[40] 479/2020. (XI.3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről

forrásai továbbra is stagnáltak, várakozási díjat[41] továbbra sem kellett fizetni. A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet számos megszorítást tartalmazott. A kijárási korlátozás szigorodott, a szolgáltatások közül számtalannak be kellett zárnia. Magán-családi rendezvények 10 főig voltak megtarthatóak. Az esküvők lakodalom nélkül tarthatóak meg, azonban az eseményen csak meghatározott személyek vehetnek részt, ezzel az intézkedéssel az anyakönyvvezetők védelme is megvalósult. A Kormányrendelet 27. §-a értelmében a települési önkormányzat polgármestere felhatalmazást kapott arra vonatkozóan, hogy - mint a helyi önkormányzat képviselő-testülete hatáskörének a gyakorlója - önkormányzati rendeletben határozza meg a 10.000 főnél nagyobb lakónépességű település belterületén azon közterületeket, illetve nyilvános helyeket, ahol a 484/2020. (XI. 20.) Korm. rendeletben meghatározott módon kötelező maszkot viselni, továbbá arra vonatkozóan, hogy rendelkezzen a településen található kutyafuttató bezárásáról. A Kormány 549/2020. (XII. 2.) Korm. rendelete szintén sajátos módon felhatalmazást adott önkormányzati rendelet megalkotására az avar, kerti hulladék égetésével kapcsolatban. 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnéséig a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása a veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó, levegőminőséggel összefüggő szabályokról. Érdekesség azonban, hogy a környezet általános védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény 2020. december 31. napi hatállyal ezt a felhatalmazást elvette az önkormányzatoktól a légszennyezés csökkentése érdekében. Majd ezt követően veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó levegőminőséggel összefüggő szabályokról szóló 549/2020. (XII.2.) Kormányrendelet 1. §-a értelmében a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény rendelkezéseitől eltérően a veszélyhelyzet megszűnéséig a Képviselő-testületnek újabb felhatalmazást adott e tárgyú rendelet megalkotására.

Az év vége felé nyilvánvalóvá vált, hogy olykor még az Mötv.-ben kötelezően tartandó 6 képviselő-testületi ülést sem tudták megtartani, valamint számtalan helyen a közmeghallgatásra sem tudtak sort keríteni. A gondolatmentből már következik a probléma. Az állásfoglalás a következő volt. A veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó egyes belügyi és közigazgatási tárgyú szabályokról, valamint a veszélyhelyzettel összefüggő egyes intézkedésekről szóló 570/2020. (XII. 9.) Korm. rendelet (a

[41] 512/2020. (XI. 21.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején a parkolást könnyítő intézkedésekről

továbbiakban: 570/2020. (XII. 9.) Korm. rendelet) 12. § (1) bekezdése alapján - a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 89. 8-ától eltérően - 2020-ban a nemzetiségi önkormányzatoknak legalább kettő képviselő-testületi ülést kellett tartaniuk. Az 570/2020. (XII. 9.) Korm. rendelet 12. § (2) bekezdése értelmében idén sem a helyi, sem a nemzetiségi önkormányzatoknak nem kellett közmeghallgatást tartaniuk. Ugyanezen jogszabályhely alapján az Mötv. 44. §-át nem kellett alkalmazni, azaz 2020. évre vonatkozóan nem érvényesült az évi legalább hat ülés tartására vonatkozó előírás. Az 570/2020. (XII. 9.) Korm. rendelet 12. § (3) bekezdése szerint a helyi nemzetiségi önkormányzat a feladatalapú támogatásra akkor is jogosult volt, ha 2020. évben legalább két képviselő-testületi ülést tartott és közmeghallgatást nem tartott.

Hátrányos intézkedések sorozata még korántsem ért véget az önkormányzatok tekintetében. A Kormány - figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 51/A. §-ára, a koronavírus világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény 2. 8 (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján - megalkotta a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendeletet. Az 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése alapján a 2021. évben végződő adóévben a helyi adó és a települési adó mértéke nem lehet magasabb, mint az ugyanazon helyi adónak, települési adónak az e rendelet hatálybalépése napján hatályos és alkalmazandó önkormányzati adórendeletben megállapított adómértéke. Az 535/2020. (XII. 1.) Korm. rend. 1. § (2) bekezdése értelmében az önkormányzatnak az e rendelet hatálybalépése napján hatályos adórendelete szerinti adómentességet, adókedvezményt a 2021-ben végződő adóévben is biztosítania kell. Az 535/2020. (XII. 1.) Korm. rend. 1. § (3) bekezdése szerint a települési önkormányzat a 2021. évre új helyi adót, új települési adót nem jogosult bevezetni. Az 535/2020. (XII. 1.) Korm. rend. - a 2. § (1) bekezdése alapján – 2020. december 2-án lépett hatályba. Amennyiben valaki elfogadott ilyen tárgyú adórendeletet és nem kihirdetésre került 2020. november 30. napjáig, azt hatályon kívül kellett helyeznie rendelettel[42]. Ez figyelhető meg Diósd Város esetében is.[43]

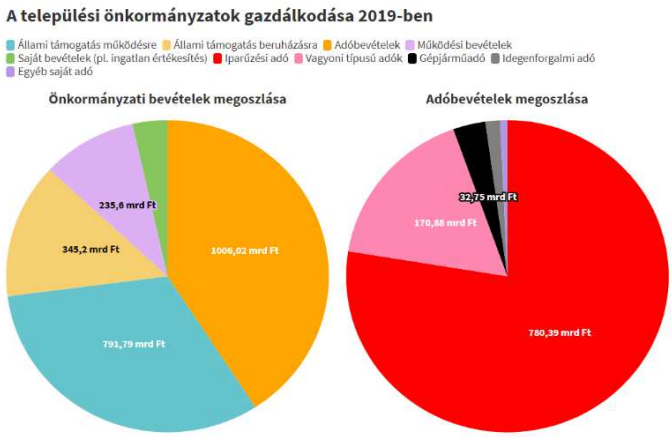
[42] A Jat. 9. § (3) bekezdése értelmében a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés tartalmának a (2) bekezdés szerinti megváltoztatását vagy hatályba nem lépését kimondó jogszabályi rendelkezés hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy az megegyezzen azzal az időponttal, amikor a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályba lépett volna.

[43] https://or.njt.hu/onkormanyzati-rendelet/162832

Igencsak hátrányos hatást gyakorolt az önkormányzati költségvetésre nézve a 603/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet is, amely a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges gazdasági intézkedésről szólt. A rendelet értelmében a veszélyhelyzet megszűnését követő kilencvenedik napig a nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezéseitől eltérően az állam vagy helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakás tekintetében fennálló lakásbérleti szerződés, illetve az állami vagy önkormányzati tulajdonú helyiség tekintetében fennálló bérleti szerződés tartalma nem módosítható úgy, hogy az a bérleti díj megemelését eredményezze. Ezzel szemben a rendelet kiköti, hogy a bérleti díj korlátlan mértékben csökkenthető, illetve bérlői kezdeményezés esetén az önkormányzat köteles megvizsgálni a bérleti díj csökkentésének lehetőségét. A Kormányrendelet taglalja továbbá, hogy nem emelhetik meg a szolgáltatásaik díját és 2021. december 31-ig nem állapíthatnak meg új díjat, a meglévő díjaikat pedig nem terjeszthetik ki új kötelezetti körre. Az intézkedés a bevételi források befagyasztására törekszik, elősegítve ezzel a nehéz gazdasági körülmények között élő állampolgárok életét. A járvány elhárításával kapcsolatban felmerült általános költségekhez az állam nem járult hozzá, viszont köznevelési intézmények, önkormányzat részére fertőtlenítőszereket, szájmaszkot gumikesztyűt biztosított.

Karácsony előtt az önkormányzatok életében újabb mérföldkőnek lehettünk tanúi a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 639/2020. (XII. 22.) Kormányrendelet vonatkozásában a gazdasági helyzettel összefüggésben a Kormány következő intézkedése alapján az önkormányzatok bevételét képező helyi iparűzési adó összegének felére csökkentése volt. A helyi iparűzési adó adja ugyanis a települési önkormányzatok bevételeinek nagyjából 30 százalékát – ez olvasható ki a települési önkormányzatok – az idei évre még a koronavírus-járvány előtt elfogadott – összesített költségvetésekből. Az önkormányzati bevételek, valamint adóbevételeket kiválóan ábrázolják a következő kördiagrammok[44]:

[44]https://g7.hu/kozelet/20201222/teljesen-kiszolgaltatotta-teszi-az-ellenzeki-varosokat-orban-viktor-bejelentese/ letöltés ideje: 2021. április 8. 16:02.



A helyi iparűzési adó szerepe, ahogy a kördiagrammon is jól látszik nagyon nagy szerepet tölt be (79 %) az önkormányzatok életében. A források sokszoros elvonása, az önkormányzati szektort sújtó bizonytalanság, a tervezés ellehetetlenülése mellett újabb és újabb olyan intézkedéseket születnek, amik a kiadásokat növelik, a törvényileg egyébként kötelező feladatok ellátásához pedig kérdéses, hogy lesz-e elegendő forrás. A Kormány 4/2021. (I.14.) számú rendelete a veszélyhelyzettel összefüggésben a (1) bekezdése a huszonötezer főnél nem nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatok támogatási programjáról szól, amely lehetőséget biztosít azon települési önkormányzatok számára, amelynél a lakosság száma nem haladja meg a huszonötezer főt, hogy a 2021-es évben kieső iparűzési adóbevételének összegével megegyező összegben a központi költségvetésből támogatást kapjanak. A második bekezdés rögzíti, hogy a támogatást, a Kvtv. 3. melléklet 2.1.6. Önkormányzati elszámolások jogcím terhére kell teljesíteni, e jogcím szolgálhat:

- az önkormányzatok működőképességének megőrzése vagy egyéb, a feladataik ellátását veszélyeztető helyzet elhárítása érdekében nyújtott pályázati úton történő támogatására, továbbá
- a tartósan fizetésképtelen helyzetbe került önkormányzatok adósságrendezésére irányuló hitelfelvétel visszterhes kamattámogatására és a pénzügyi gondnok díjára.

Ezt követően a Kormány a hangsúlyt közigazgatással összefüggő adminisztratív terhek csökkentését rendelte el. Az az egyes adótörvények módosításáról szóló 2020. évi CXVIII. törvény 2021. január 1. napján hatályba lépett több rendelkezése módosítja az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényt (a továbbiakban: Itv.). Ezzel párhuzamosan az ügyfelek számára adminisztratív terheket tartalmazó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Törvény) 2021. január 1. napjától a születési név megváltoztatásának engedélyezésére irányuló eljárásban igazgatási szolgáltatási díj formájában történő fizetési

kötelezettséget vezetett be. Az Itv. módosításával a közigazgatási hatósági eljárások tekintetében - az úti okmányok, a gépjárművezetői engedély, a forgalmi engedély és a törzskönyv kiállításával, valamint az adó- és értékbizonyítvány kiállításával kapcsolatos - eljárások kivételével a közigazgatási hatósági eljárások illetékmentessé váltak. Az illetékmentesség csak az elsőfokú közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozik, tehát a jogorvoslati eljárások, mint a fellebbezés, felügyeleti intézkedés után az illetéket a korábbi szabályok szerint változatlanul meg kell fizetni. Ez alól csak a teljes köztehermentességet élvező eljárások a kivételek, mert ezeknél a jogorvoslati eljárás után sem kell illetéket fizetni. A törvénymódosítás megszüntette az abban meghatározott, az általános tételű eljárási illetéktől (3000 Ft) eltérő összegű illetékfizetési kötelezettséget is. Az Itv. módosítása alapján az anyakönyvi igazgatás területén korábban illetékfizetési kötelezettség alá eső anyakönyvi eljárások (például házassági névviselési forma módosítása, anyakönyvi hatósági bizonyítvány kiállítása, a nem magyar állampolgár Magyarországon történő házasságkötéséhez szükséges igazolás bemutatása alóli felmentés stb.) is 2021. január 1-től illetékmentessé váltak. Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 2021. január 1. napjától hatályba lépett rendelkezései értemében a születési név megváltoztatására irányuló kérelem esetén függetlenül attól, hogy hányadik alkalommal kéri a névváltozást – 10 000 forint összegű igazgatási szolgáltatási díjat kell majd fizetni. Kizárták a vasárnapi napon történő házasságkötést, illetve bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését. Az eljárási költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségtérítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmentességről szóló 469/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet alapján az ügyfeleknek továbbra is lehetőségük van részleges vagy teljes költségmenteséget kérelmezni.

A veszélyhelyzet kihirdetését ismét meg kellett szüntetni[45], azonban a soron következő 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel már kihirdetésre került. Ezzel kezdetét vette a harmadik hullám. A harmadik hullámban önkormányzatokat érintő különös jelentőséggel bíró kormányrendeletek a mai napig még nem születtek.

V. Összegzés

Már most látható, hogy a COVID-19 járványhelyzet a magyar jogrendszeren tartós nyomokat hagy maga után. Jelenleg még hatályos a veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendelet, talán napjainkban a beoltottak számának növekedésével visszatérhetünk az átlagos hétköznapokba. A fentiekből jól látható, hogy az elmúlt egy évben kormányrendeletek

[45] 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelete a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről

irányítják az országot, számos törvénymódosítás is történt. A megalkotott, módosított normák közül számos fontos rendelkezés tovább fog élni, így például a veszélyhelyzeti közigazgatási hatáskörök egy részének átmentése rendkívüli jogrendet nem igénylő esetekben is tovább élhet, amely a jelenlegi válsághelyzethez csupán közvetve kapcsolódik. A rövid történeti előzményeket követően első ízben a koronavírus három hullámát és ezek során az önkormányzatokat érintő intézkedéseket igyekeztem górcső alá venni. A dolgozatom megírása során áttekintettem valamennyi kormányrendeletet, törvénymódosítást, amely az önkormányzatokat az elmúlt időszakban (veszélyhelyzet) érintette. Összefoglalva a véleményem az, hogy a pandémiára nem volt felkészülve a magyar jogrendszer, váratlanul ért minden szegmenst a veszélyhelyzet. Nehéz feladat volt a hatályos joganyagot a rendkívüli jogrendhez igazítani. Az önkormányzatokra ezen időszak különösen kedvezőtlen hatást gyakorolt, tekintettel a számottevő adóelvonásra, valamint a többletfeladatok kiosztására. Az önkormányzatok többnyire tájékoztatták a lakosságot a települést érintő intézkedésekről. Ezeknek az intézkedéseknek a tartalma több variációt is mutat, és nagymértékben függ a település vezetőinek habitusától, valamint attól, miként tekintenek a településükön élőkre. A döntéseket úgy kellett meghozniuk, hogy az azokhoz szükséges információkkal, így a települést érintő járványhelyzetre vonatkozó adatokkal alig rendelkeztek. A döntések meghozatala során ennek ellenére kevés önkormányzat esetében merült fel nyilvánosan problémaként az információhiány. Az emberekben láthatóan óriási igény merült fel arra, hogy a járványhelyzet alatt is a hiteles és naprakész tájékoztatásra, a döntések indoklására, amit jelentős részben lehetőségeikhez mérten meg is tettek a települések vezetői, éltek az online fórumok és a helyi média adta lehetőségekkel. A kisebb településeken jellemzően a járványügyi adatok nem maradtak titokban, egy-egy fertőzöttről is már szinte mindenki tudott. A nagyobb városokban a lakossági nyomás ellenére sem tudtak mindig kompakt tájékoztatást adni a polgármesterek, akik a rájuk nehezedő felelősség mellett kommunikációs szempontból is a középpontban álltak. Az információáramlás nehézségei ellenére számos település vezetője megpróbálta korrekt módon tájékoztatni a lakosságot, akár helyi lapokon keresztül, akár helyi média igénybevételével, videók forgatásával, amelyek a honlapokra, facebook oldalakra feltöltésre kerültek. A COVID-19 járványban a helyi önkormányzatok nagy kihívás előtt álltak és állnak. Amellett, hogy az általuk korábban végzett feladatok köre határozottan kibővült, meg kellett akadályozniuk azt is, hogy településükön a koronavírus elterjedjen. A változó járványhelyzet, a reakcióidő gyorsaságának szükségessége felhívta a figyelmet arra, hogy milyen szignifikáns az önkormányzatok és a lakosok közötti kommunikáció, illetve új kommunikációs csatornák alkalmazása.

Projics Nárcisz
PhD hallgató

A perkoncentráció megvalósulásának biztosítékai a polgári perben*

I. Bevezető gondolatok

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényt (a továbbiakban: régi Pp.) az 1950-es évek egyszerű magánjogi jogvitáira modellezték. Azonban azóta a társadalmi-gazdasági viszonyok jelentősen megváltoztak és a magánjogi szabályozás is megújult, amelynek alapja a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény. A XXI. században rendkívül differenciált jogviták merülnek fel és ahhoz, hogy eldöntésükhöz az eljárási szabályok megfelelő keretet adjanak új polgári perjogi törvény megalkotása vált szükségessé.[1] A régi Pp. hatálya alatt az egységes perszerkezet lehetővé tette, hogy a tárgyalás berekesztése előtt kerüljön sor keresetváltoztatásra vagy új bizonyítási indítvány előterjesztésére, ez pedig a polgári peres eljárások elhúzódásához vezetett.[2] Az új eljárásjogi törvény megalkotását indokolta egyrészt az új jogszabályi környezet, másrészt az eljárások elhúzódása, illetve az elhúzódás megakadályozásának kívánalma.[3] A Kormány az 1267/2013. (V. 7.) Korm. határozatban döntött a régi Pp. felülvizsgálatáról. E határozatban az új szabályozás kapcsán elvárásként fogalmazódott meg a magyar perjogi hagyományokra épülő szabályozás. Az új polgári perrendtartás 2015. januárjában elfogadott koncepciója nevesítette azokat a szabályozási célokat és elveket, amelyek alapján kialakításra kerültek a törvény rendelkezései. „*Ezek a következők:*

---

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg

[1] 2016. évi CXXX. törvény Indokolás, forrás: https://uj.jogtar.hu/#doc/db/4/id/A1600130.TVI/ (Letöltés: 2021. 05. 03.)

[2] Wopera Zsuzsa (szerk.): Kommentár a polgári perrendtartáshoz. Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest 2019. 40. o.

[3] Mészáros Pál Emil: A rendelkezési jog aspektusai az elsőfokú eljárásban – különösen a kereseti kérelem benyújtására, módosítására. In: Bendes Ákos – Nagy Melánia – Tóth Dávid (szerk.) Lépést tud-e tartani a jog a XXI. század kihívásaival? Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Pécs, 2019. 64. o.

- *a perhatékonyság rendszerszintű megvalósítása;*
- *új alapelvek a hatékonyság szolgálatában – a perkoncentráció elvének hangsúlyos érvényesítése;*
- *a perelterelést, a felek közötti egyeztetést előmozdító eljárási szabályok kiépítése;*
- *osztott perszerkezet bevezetése – a peres eljárás perelőkészítő szakra és érdemi tárgyalási szakra bontása, a perelőkészítés szerepének erősítése;*
- *a perelőkészítő szakasz lezárásával rögzülő kereset, viszontkereset, beszámítási kifogás, bizonyítási indítványok a perkoncentráció érdekében (ezt követően ezek változtatása csak kivételesen, a törvény által meghatározott feltételek teljesülése esetén lehetséges);*
- *a perkoncentrációt biztosító, az elsőfokú bemeneti szintek sajátosságaira tekintettel kialakított eltérő eljárási szabályok;*
- *a törvényszéken induló perekben a professzionális pervitel garanciájaként a kötelező jogi képviselet előírása;*
- *a különleges perekre vonatkozó szabályozás fenntartása mellett annak rögzítése, hogy a védendő érdekek és kiemelt szempontok mentén kizárólag az indokolt eltérések fogalmazhatók meg az egyes különleges perek esetében;*
- *a munkaügyi perek szabályainak az új polgári perrendtartásról szóló törvényben, a különleges eljárások közötti rögzítése;*
- *a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó szabályok külön törvénybe foglalása;*
- *a választottbírósági eljárásra vonatkozó szabályozásnak változatlanul külön törvényben szabályozása;*
- *az elsőfokú bemeneti szintek sajátosságaira tekintettel kialakított eljárási szabályok miatt a kis értékű perekre és a kiemelt jelentőségű perekre vonatkozó külön szabályozás mellőzése;*
- *a csoportper hazai szabályainak megalkotása;*
- *a „jó gyakorlatok” – a szabályozási céloknak megfelelő bírói jogalkalmazói gyakorlat – beemelése az új polgári perrendtartásba;*
- *az elektronizáció szerepének erősítése;*
- *amennyiben az szükségesnek mutatkozna, a szervezeti kérdéseknek külön előterjesztésben történő áttekintése.”*[4]

A Pp. koncepciója kiemelt szabályozási célként rögzítette a perhatékonyság rendszerszintű megvalósítását, valamint ehhez kapcsolódóan

[4] Wopera (szerk.) i. m. 21-22. o.

a perkoncentráció elvének hangsúlyos érvényesítését. A hatékonyság teljesülése érdekében a jogalkotó új alapelveket fogalmazott meg (perkoncentráció, felek eljárástámogatási kötelezettsége, bíróság közrehatási tevékenysége). Továbbá a koncepció egyes pontjai között megtalálható az osztott perszerkezet bevezetése, amely az elsőfokú eljárást egymástól mind funkciójában, mind időben elkülönülő két szakaszra osztja: perfelvételi szakra és érdemi tárgyalási szakra. Ezzel a perelőkészítés szerepét erősíti, a perfelvételi szakra koncentrálódik a jogvita kereteinek, illetve tartalmának meghatározása, az érdemi tárgyalási szakban pedig a bizonyítás lefolytatására és az érdemi döntés meghozatalára kerül sor. Az osztott perszerkezet a perkoncentráció megvalósulásának egyik biztosítéka.

A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) preambulumában is szabályozási célként került rögzítésre a felek felelős pervitelén és a bíróság aktív pervezetésén alapuló, a koncentrált per feltételeit biztosító szabályozás megteremtése.

Jelen tanulmányban kiemelten vizsgálom a perkoncentráció alapelvét, valamint a megvalósulásához biztosítékként szolgáló alapelveket; a felek eljárástámogatási kötelezettségét és a bíróság közrehatási tevékenységét. A Pp. egyes alapelveinek tartalma között vannak átfedések, hiszen több alapelvben fejezi ki – és ezt indokolt is megtenni-, hogy milyen magatartást kíván meg a bíróságtól, a felektől és a per egyéb résztvevőitől a koncentrált eljárás lefolytatása érdekében. A górcső alá vett alapelvek a Pp. „Alapvetések” címet viselő első részében „Alapelvek” cím alatt kerültek szabályozásra, mivel ezek az elvek a polgári peres eljárás folyamán végig érvényesülnek.

II. A perkoncentráció a hatékonyság szolgálatában

1. A perhatékonyság kívánalma

Szabó a perhatékonyság kívánalma kapcsán kiemelte, hogy *„A perhatékonyságot nem eljárási alapelvként, sokkal inkább percélként kell felfogni. Olyan percélnak, amely anyagi jogi oldaláról a helyes, jogszabálynak megfelelő ítéletet, eljárásjogi oldalról az eljárási jogszabályoknak megfelelő perbeli cselekmények sorát jelenti.”*[5]

A Pp. kiemelt jogalkotói célkitűzése a perhatékonyság rendszerszintű biztosítása, amelynek a törvényben három tartópillére van: a perkoncentráció, a felek eljárástámogatása és a bíróság közrehatása. E három alapelv

[5] Szabó Imre: A hatékonyság: megvalósítható cél vagy eljárási alapelv? In: Harsági Viktória – Wopera Zsuzsa (szerk.) Az igazságszolgáltatás kihívásai a XXI. században. Tanulmánykötet Gáspárdy László professzor emlékére. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2007. 369. o.

egymással szorosan összefügg. Tehát a perhatékonyság nem alapelvként, hanem kívánalomként jelenik meg a Pp.-ben. Azonban megvalósulását az újonnan bevezetett alapelvek, valamint az osztott perszerkezet szabályai segítik elő.

2. A perkoncentráció alapelve

A polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk (a továbbiakban: Plósz-féle Pp.) nem tartalmazott külön alapelvi fejezetet, ugyanakkor az egyes vizsgált alapelveknek megfelelő tartalmú rendelkezések a törvény szabályai között megtalálhatóak voltak. Már a Plósz-féle Pp. 224. §-ában megjelent az ügy egy tárgyaláson történő befejezésének kívánalma: *„Az elnök gondoskodni köteles arról, hogy az ügy kimerítő tárgyalásban részesüljön, mindazonáltal a tárgyalás hosszadalmassággal és az ügyre nem tartozó kitérésekkel ne zavartassék, és megszakitás nélkül lehetőleg ugyanabban az ülésben befejeztessék.*" Továbbá ezen követelményt a régi Pp. 141. § (1) bekezdése is megfogalmazta: *„Ha a bíróság a pert nem szünteti meg, az ügyet érdemben tárgyalja, s ha a tényállás már az első tárgyaláson kideríthető, nyomban érdemben határoz.*" A régi Pp. az „Alapvető elvek" fejezetben rögzítette azokat az elveket, amelyek az eljárás egész folyama alatt irányt mutattak. Ennek ellenére az ügy egy tárgyaláson történő befejezésének kívánalma nem az alapelvek, hanem az elsőfokú eljárás szabályai között került elhelyezésre. A régi Pp. 2. § (1) bekezdése – az „Alapvető elvek" című fejezetben - 2000. január 1-től a bíróság feladataként rögzítette a feleknek a jogvita elbírálásához, a perek tisztességes lefolytatásához és észszerű időn belül történő befejezéséhez való jogának érvényesítését.

A Pp. egyik célkitűzése a perkoncentráció biztosítása és az ehhez szükséges eljárási szabályok megteremtése. A perkoncentráció elve újszerűsége és fontossága miatt önálló alapelvként jelenik meg a Pp.-ben. A Pp. 3. §-a tartalmazza a perkoncentráció elvét, amely a következőket mondja ki: *„A bíróságnak és a feleknek törekedniük kell arra, hogy az ítélet meghozatalához szükséges valamennyi tény és bizonyíték olyan időpontban álljon rendelkezésre, hogy a jogvita lehetőleg egy tárgyaláson elbírálható legyen."*

A perkoncentráció célja, hogy a jogvita anyagi és eljárásjogi keretei minél előbb rögzüljenek, címzettje a bíróság és a felek egyaránt. A jogalkotó az eljárás szereplőire aktív szerepet osztott. A felektől fokozott eljárási felelősséget kíván, ennek tartalmát a felek eljárástámogatási kötelezettségének elve fejezi ki. A bírósággal szemben követelményként jelenik meg, hogy tevőlegesen hozzá kell járulnia az eljárástámogatási kötelezettség megvalósulásához, valamint biztosítania kell a per tisztességes

tárgyalását és észszerű időn belül történő befejezését.[6] Ezek a kötelezettségek a törvényben alapelvi szinten a közrehatási tevékenység rögzítésével jelennek meg. Az utóbbi kettő a bíróság irányában megfogalmazott kötelezettség megjelenik az Alaptörvényben és nemzetközi dokumentumokban is. Az Alaptörvény az igazságszolgáltatáshoz való jogok körében fogalmazza meg a bíróságok tisztességes eljárásához való jogot, a XXVIII. cikk (1) bekezdése kimondja: „*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.”* Az Alaptörvény a bírósági eljárás alkotmányos garanciáit biztosítja, e bekezdésben ennek egyes elemei kerültek nevesítésre: tisztességes eljáráshoz való jog, bírósághoz fordulás joga.[7]

Az Európai Unió Alapjogi Chartája által védett jogok egyik csoportja az igazságszolgáltatási alapelvek, amelyen belül megfogalmazza a tisztességes eljáráshoz és az észszerű időn belül történő elbíráláshoz való jogokat: „*Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja*.”[8] Az Emberi Jogok Európai Egyezményének I. fejezetében „Jogok és szabadságok” cím alatt szerepel a tisztességes eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.*”[9] Az Egyezményt, illetve annak rendelkezéseit az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény emelte be a magyar jogrendszerbe. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány) rögzíti a bíróság előtti egyenlőség és a nyilvánosság elvét, valamint a tisztességes eljárás követelményét: „*A bíróság előtt mindenki egyenlő. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el*.”[10]

---

[6] Nagy Adrienn – Wopera Zsuzsa (szerk.): Polgári eljárásjog I. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2018. 42. o.
[7] Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (1) bek.
[8] Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikk
[9] az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (Róma, 1950. november 4.) 6. cikk 1. pont
[10] Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikk 1. pont

Az emberi jogi egyezmények kapcsolódó rendelkezéseit áttekintve megállapítható, hogy az Alaptörvény szabályozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez közelít, mivel a bírósággal szemben az eljárással kapcsolatban megfogalmazott követelményként a „tisztességes" jelzőt használja, míg az Egyezségokmány „igazságos" jelzőt alkalmaz.

A perkoncentráció célja, hogy a jogvitát a bíróság egy jól előkészített tárgyaláson bírálhassa el. Ebben viszont a feleknek és a bíróságnak is közre kell működniük, az eljárás, illetve a per során aktívan kell eljárniuk. A perkoncentráció követelménye korlátozza azokat az eszközöket, intézményeket, amelyek a per indokolatlan elhúzódását eredményezik.

3. A per szerkezetében való koncentráltság

Gáspárdy László a polgári perekhez kapcsolódó elvárási igényeket részletesen elemezte az időtényező vizsgálatán keresztül. „*A perek kisebb-nagyobb hányadának és sokhelyütt felpanaszolt hosszú futamideje ördögi ebként szívósan követi történelmi útján az igazságszolgáltatás Faustját. Örökös felbukkanása arra ösztönöz, hogy újra meg újra a hívatlan kísérő szemébe nézzünk, sőt arról gondolkodjunk és gondoskodjunk, miként lehetne megszabadulni tőle*."[11]

Ez a dilemma a hatályos eljárásjogi kódex megalkotásakor is fennállt. A jogalkotó úgy igyekezett kialakítani a szabályrendszert, hogy az eljárások elhúzódását megakadályozza, a perek tartamát csökkentse és így hatékonyabbá tegye az eljárást.

A Plósz-féle Pp. a polgári pert két szakaszra bontotta: a perfelvételi és az érdemleges tárgyalási szakra, a két szak között a választóvonal az alperes perbebocsátkozása volt. Ebből tisztán látszik, hogy a Pp. a perjogi hagyományokra építve vezette be az osztott perszerkezetet.

A régi Pp. nem tagolta az eljárást előkészítő és bizonyítási szakra, egységes perszerkezet érvényesült, ez lehetővé tette, hogy a felek az elsőfokú eljárás során bármikor előadják, módosítsák, illetve kiegészítsék tényállításaikat, kérelmeiket, nyilatkozataikat, bizonyítékaikat. Így akár a tárgyalás berekesztése előtt sor kerülhetett keresetváltoztatásra, illetve új bizonyítási indítvány előterjesztésére, ez pedig a per elhúzódásához vezetett. A jogalkotó igyekezett ezen változtatni a külföldi perjogi kódexekben bevált megoldások bevezetésével, amikor előírta, hogy a felek kötelesek tényállításaikat, nyilatkozataikat, bizonyítékaikat a per állása szerint, a gondos és az eljárást elősegítő pervitelnek megfelelő időben előadni, illetve előterjeszteni. Továbbá rögzítette, ha a felek valamelyike e követelmény ellenére tényállításának, nyilatkozatának előadásával, bizonyítékainak

[11] Gáspárdy László: A polgári per idődimenziója. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989. 7. o.

előterjesztésével alapos ok nélkül késlekedik, és e kötelezettségének a bíróság felhívására sem tesz eleget, a bíróság ezek bevárása nélkül határoz. Kivételt képez az az eset, ha a bíróság álláspontja szerint a fél előadásának, előterjesztésének bevárása nem késlelteti a per befejezését, ekkor bevárja azokat.[12]

Már a Pp. koncepciójában szabályozási célként szerepelt az osztott perszerkezet bevezetése és a kódex a perkoncentráció egyik biztosítékának is tekinti az elsőfokú eljárás két részre tagolását: perfelvételi szakra és érdemi tárgyalási szakra. A Pp. az eljárást mind funkciójában, mind időben két részre bontja. A perfelvételi szakban a felek meghatározzák a jogvita kereteit, ezzel adnak tartalmat a perfelvételnek. A bíróság alaki és anyagi pervezetésével irányítja a perfelvételt. A bizonyítási indítványok előterjesztése a perfelvételi szakra tartozik, míg a bizonyítás lefolytatására az érdemi tárgyalási szakban kerül sor. A kérelmek, az indítványok a perfelvételi szak végére rögzülnek, ezt követően keresetváltoztatásra, bizonyítási indítvány előterjesztésére főszabály szerint nincs lehetőség. E tilalom alól csak kivételes esetben, meghatározott feltételek teljesülése esetén lehet eltérni.[13]A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2020. évi CXIX. törvény megváltoztatta a keresetváltoztatás és az ellenkérelem-változtatás fogalmát, így az érdemi tárgyalási szakban a perfelvétel lezárásakor rögzült tényállításokhoz képest előadható új tényállítások már nem minősülnek kereset- vagy ellenkérelem-változtatásnak. A módosítás új rendelkezéseket vezetett be az új tényállítások érdemi tárgyalási szakban történő megengedhetőségének szabályozására. Meghatározásra kerültek az új tények előadásának feltételei és, hogy a bíróság azokat mikor veheti figyelembe.[14] A két szakot a perfelvételt lezáró végzés választja el egymástól (percezúra).[15]

4. Nemzetközi kitekintés

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az igazságszolgáltatás működését elősegítő polgári eljárásjogi irányelvekről szóló R (84) 5. számú ajánlása 1. elvként rögzíti: *„Rendes körülmények között a pert legfeljebb két tárgyaláson kell befejezni: az első esetlegesen az előkészítő jellegű tárgyalás és a második folyamán történik a bizonyítás felvétele, a felek előadásai és ha lehetséges, az ítélet meghozatala. A bírónak ügyelnie kell arra, hogy minden, a második tárgyalásra szükséges cselekményt elvégezzenek a megfelelő időben, elviekben minden halasztás tilos, kivéve akkor, ha új tények vagy más*

[12] régi Pp. 141. § (2) és (6) bek., Hatályos: 1995. VIII. 29-től
[13] Wopera (szerk.) i. m. 40. o.
[14] Pp. 214. § (3) – (5) bek.
[15] Pp. 194. §

rendkívüli és fontos körülmények merülnek fel." Az ajánlás 5. elvében szintén a perkoncentrációt szolgáló elvárás jelenik meg: „*Kivéve, ha a törvény másképpen rendelkezik, a felek követeléseit, a jogcselekedeteket, a kifogásokat és elviekben a bizonyítékokat a lehető leghamarabb, az eljárás kezdetén be kell jelenteni, meg kell tenni illetve fel kell mutatni, és minden esetben - ahol ez létezik - az eljárás előzetes szakaszának befejezése előtt.*"

Az Európa Tanács igazságszolgáltatás hatékonysága biztosításáért felállított bizottságának[16] 2006. évi ajánlásában[17] is megfogalmazásra került, hogy a hatékonyság érdekében az eljárásoknak a lehető legkoncentráltabbnak kell lenniük.

A perkoncentráció követelményének tartalmát azokban a külföldi perrendtartási kódexekben, amelyekben nevesítésre került, többségében az egy érdemi tárgyaláson történő elbírálás fejezi ki. A litván polgári perrendtartás az alapelvek között rögzítette a perkoncentráció és a pergazdaságosság elvét:

7. § „(1) A bíróságnak törekednie kell az eljárások elhúzódásának megakadályozására, és arra, hogy az ügyet egyetlen tárgyalás alatt zárja le, amennyiben ez nem akadályozza a megfelelő alaposságot; az ítéletet ésszerű időn belül, és gazdaságosan kell végrehajtani.

(2) A felek nem élhetnek vissza perbeli jogaikkal, időben kell a bizonyítékokat szolgáltatniuk, tekintettel az eljárás menetére."

A német polgári perrendtartás kimondja: „*Főszabály szerint a jogvitát egy teljes körűen előkészített szóbeli tárgyaláson kell elbírálni és befejezni (főtárgyalás).*"[18]

III. A felek alapelvi szinten megfogalmazott kötelezettségei

A Pp. alapelvi szinten a 4. §-ban fogalmaz meg feleket terhelő kötelezettségeket: a felek eljárástámogatási kötelezettsége, a felek peranyag-szolgáltatási kötelezettsége és a felek igazmondási kötelezettsége.

1. A felek eljárástámogatási kötelezettsége

Érdemes rövid kitekintést tenni a mintaadó külföldi perjogi kódexekre. Az öZPO előírja a felek eljárástámogatási kötelezettségét, valamint igazmondási kötelezettség is terheli a feleket és a tényállást a teljesség igényével kell feltárniuk.[19] A dZPO a feleknek a per előbbre vitelének kötelezettségét írja

[16] Ez a bizottság: European Commission for the Efficiency of Justice, rövidítve: CEPEJ
[17] Compendium of „best practices" on time management of judicial proceedings. Strasbourg, 8 December 2006 CEPEJ
[18] dZPO 272. § (1) bek.
[19] öZPO 178. §

elő általános jelleggel az elsőfokú eljárás szabályai között (Prozessförderungspflicht). Ennek megfelelően a fél köteles állításait és tagadásait, kifogásait és ellentmondásait, bizonyítási eszközeit és bizonyítási kifogásait olyan időben előterjeszteni, amely megfelel a per állása szerinti gondos és az eljárást segítő pervitelnek.[20] A Prozessförderungspflicht bevezetése Kengyel szerint jelentős változást hozott a bíróság és a felek viszonyában.[21]

A Plósz-féle Pp. megteremtette a bíróság és a felek közötti együttműködést, amelyet Magyary a következőképpen foglal össze: „*Hogy a bíró és a fél érvényesülésének az egyensúlyát a perben sikerült létrehozni, annak oka főleg kettőben rejlik. Először, hogy sikerült a felek rendelkezését kellő határok közé szorítani. A féltől függjön, akar-e jogvédelmet vagy sem. De ne függjön őtőle, hogy az eljárás miképpen bonyolódjék le és meddig tartson. Ha a fél jogvédelmet kér, ne legyen a bíró akadálya az igazság keresésében. Ez az, amit a mai eljárások vallanak, s amit az új polgári perrendtartásunk megvalósított*."[22]

A régi Pp. tartalmazott rendelkezést a per előre vitele érdekében a feleket terhelő kötelezettségről, az 1995. évi módosítást követően a 141. § (2) bekezdésébe beépült a német polgári perrendtartásban használt „per állása szerinti gondos és az eljárást elősegítő pervitel" kifejezés[23]: „*A fél köteles a tényállításait, nyilatkozatait, bizonyítékait – a per állása szerint – a gondos és az eljárást elősegítő pervitelnek megfelelő időben előadni, illetve előterjeszteni*." Ezt a kötelezettséget hatályos polgári perrendtartásunk pedig alapelvi szintre emelte. Ennek az alapelvnek a megjelenése a perkoncentráció megvalósulásának egyik sarokköve. A Pp. 4. § (1) bekezdése kimondja, hogy *„A felek kötelesek előmozdítani az eljárás koncentrált lefolytatását és befejezését."*

A Pp. egyik alappillére a perkoncentráció, ennek megvalósulása szempontjából a felek eljárástámogatási kötelezettségének van kiemelt jelentősége. A szabályozás fokozott eljárási felelősséget kíván a felektől, tevőlegességet. A polgári per legfőbb rendező elve a rendelkezési elv. A magánautonómiából eredően a fél rendelkezési joga körébe tartozik annak eldöntése, hogy jogvitáját bíróság elé viszi-e, milyen tényállításokat tesz és azt milyen bizonyítékokkal támasztja alá. Az alperes szabadon dönthet, hogy perbe bocsátkozik-e, vitatja-e a felperes állításait, érdemben védekezik-e, milyen tényállítást tesz. Amennyiben a felek a bíróság elé viszik jogvitájukat (alperes érdemben perbe bocsátkozik), akkor ez eljárási kötelezettségeket

[20] dZPO 282. §
[21] Kengyel Miklós: A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 140. o.
[22] Magyary Géza: Magyar polgári perjog (2. kiadás). Franklin Társulat, Budapest, 1924. 36. o.
[23] Kengyel i.m. 140. o.

keletkeztet a felek oldalán. Alapelvi szinten jelenik meg a Pp.-ben a felek eljárástámogatási kötelezettsége, ennek elmaradása különböző következményekkel jár, mint például preklúzió, bizonyítatlanság. Ez a kötelezettség a pert kezdeményező fél vonatkozásában már a perindítástól, a keresetlevél benyújtásától fennáll, ezt juttatják kifejezésre a keresetlevéllel szemben támasztott követelmények is. A felek maguk döntik el, hogy élnek-e a törvényben biztosított jogaikkal, ebből a szempontból rendelkezési joguk maradéktalanul érvényesül. Azonban a polgári per során az eljárási jogok gyakorlásának módja korlátozás alá esik, például a Pp. előírja a jóhiszeműség elvét, az eljárástámogatás kötelezettségét. Az eljárás szabályait nem a felek határozzák meg, például az eljárási határidők kötik őket. A rendelkezési szabadság korlátozása annyiban mindenképp szükséges, hogy a bíróság az ellenérdekű felek között egyensúlyt teremtsen.[24]

Az eljárástámogatási kötelezettség megsértésének következményeit az egyes eljárási szakokra vonatkozó rendelkezések határozzák meg. Ha a fél e kötelezettségét megsérti és elmulaszt valamely eljárási cselekményt megtenni vagy késedelmesen teljesíti, akkor az adott cselekményre irányadó szabályozás szerint fűződhet speciális jogkövetkezmény.[25] Ha az alperes írásbeli ellenkérelem előterjesztését elmulasztja és beszámítást tartalmazó iratot sem terjeszt elő, bírósági meghagyás kibocsátására kerül sor.[26] A beavatkozás bíróság részére történő bejelentésének a perfelvételt lezáró végzés meghozataláig van helye, az e határidőt követően tett nyilatkozat hatálytalan.[27] Azt a felet, aki perfelvételi nyilatkozatát úgy teszi vagy változtatja meg, hogy arra a perfelvétel során perfelvételi iratban vagy tárgyaláson korábban lehetősége volt, a bíróság pénzbírsággal sújtja.[28] Ha valamely perfelvételi nyilatkozatot a bíróság anyagi pervezetése ellenére sem teljes körűen terjeszt elő a fél, a bíróság azt hiányos tartalom szerint bírálja el.[29]Az eljárás során a bírósággal szembeni elvárás, hogy a törvényesség, célszerűség és időszerűség szempontjainak megfelelően építse fel a per szerkezetét.[30]

[24] Wopera (szerk.) i.m. 37. o., 43. o.
[25] Wopera Zsuzsa: Az új polgári perrendtartás karakterét adó egyes megoldások európai összehasonlításban. Advocat 2017. különszám 5. o.
[26] Pp. 181. § (1) bek.
[27] Pp. 41. § (2) bek.
[28] Pp. 183. § (5) bek.
[29] Pp. 183. § (6) bek.
[30] Udvary Sándor (szerk.): Polgári eljárásjog. Patrocínium, Budapest, 2016. 234. o.

2. A felek peranyag-szolgáltatási kötelezettsége

A Pp. 4. § (2) bekezdése előírja, hogy *„A perben jelentős tények állítása, és az alátámasztásukra szolgáló bizonyítékok rendelkezésre bocsátása - törvény eltérő rendelkezése hiányában - a feleket terheli.”*

A felek feladata a peranyag-szolgáltatás, vagyis a perben jelentős tények állítása és az alátámasztásukra szolgáló bizonyítékok bíróság részére történő rendelkezésre bocsátása a feleket terheli. Ez a szabályozási megoldás összhangban áll a rendelkezési elvvel és megfelel a feleket terhelő eljárástámogatási kötelezettségnek. A felperes a keresetlevélben köteles eleget tenni tényállítási kötelezettségének és a tényállításait alátámasztó és rendelkezésre álló bizonyítékokat megjelölni és a keresetlevélhez csatolni, valamint bizonyítási indítványait megtenni.[31] Az alperes az írásbeli ellenkérelmében köteles előadni a védekezést megalapozó tényeket és az azokat alátámasztó és rendelkezésre álló bizonyítékokat megjelölni, valamint bizonyítási indítványait megtenni.[32] Hivatalbóli bizonyításra csak törvény által pontosan meghatározott esetben nyílik lehetőség, például a személyi állapotot érintő perekben.[33]

Arra az esetre, ha a fél nem tud eleget tenni tényállítási kötelezettségének, illetve a bizonyíték rendelkezésre bocsátási kötelezettségének, mert kizárólag az ellenérdekű fél rendelkezik a szükséges információkkal, az állítási szükséghelyzet, illetve a bizonyítási szükséghelyzet szabályai nyújtanak megoldást.[34]

3. A fél igazmondási kötelezettsége

A Pp. 4. § (3) és (4) bekezdése kimondja, hogy *„A felek tényállításaikat és egyéb, tényekre vonatkozó nyilatkozataikat a valóságnak megfelelően kötelesek előadni. A bíróság azt a felet, aki önhibájából a perben jelentős tények tekintetében olyan nyilatkozatot tesz, amelyről bebizonyosodik, hogy valótlan, pénzbírság megfizetésére kötelezi, valamint az e törvényben meghatározott más jogkövetkezménnyel sújtja.”*

A Plósz-féle Pp. 222. §-ában jelent meg perjogunkban az igazmondási kötelezettség szabályozása. A régi Pp. 8. § (3) bekezdése alatt a jóhiszemű pervitel egyik elemeként szabályozta az igazmondási kötelezettséget. Megsértését a bíróság pénzbírsággal szankcionálta. A Pp. is pénzbírság megfizetésére kötelezi azt a felet, aki önhibájából a perben jelentős tény

[31] Pp. 170. § (2) bek. c) és e) pont
[32] Pp. 199. § (2) bek. bc) pont
[33] Pp. 434. § (3) bek.
[34] Wopera (szerk.) i. m. 44-45. o.

vonatkozásában olyan nyilatkozatot tesz, amelyről bebizonyosodik, hogy valótlan.[35]

A felek annyiban kötelezhetőek a valóság feltárására, ha nyilatkozatot kívánnak tenni, ez az állításokra és tagadásokra vonatkozik, tehát abszolút igazmondási kötelezettséget nem ír elő a törvény. Így nem kötelezhetőek olyan tény feltárására, amely ellentétes perbe vitt jogaikkal, érdekeikkel. Ez a kötelezettség a feleken kívül a képviselőre és a beavatkozóra is vonatkozik. A tanúra, szakértőre (hamis tanúzás, hamis véleményadás) speciális szabályok és jogkövetkezmények irányadók.[36]

IV. Az érvényesíteni kívánt jog meghatározása

A perkoncentráció követelménye már a per megindításakor megjelenik, mivel ezen alapelv és a felek eljárástámogatási kötelezettségének elve érvényesülése érdekében a Pp. a keresetlevél kötelező tartalmi elemeit részletesen határozza meg és szerkezeti egységekre tagoltan szabályozza, valamint a kötelező mellékletek köre is szabályozásra került. A régi Pp. rendelkezéseihez képest részletesebben, eltérő tartalmi tagolással és új elemekkel bővítve került rögzítésre. A jogalkotó ezzel azt kívánja előmozdítani, hogy a bíróság számára valamennyi anyagi és eljárásjogi adat a kereset azonnali tárgyalhatóságához, illetve az eljárás sikeres lefolytatásához rendelkezésre álljon, ez egyúttal az alperes részére lehetővé és elvárhatóvá teszi a teljes körű ellenkérelem előterjesztését. A Pp. szerint a keresetlevelet három részre kell bontani: bevezető, érdemi és záró rész. A szerkezeti egységekre történő tagolás az áttekinthetőség által a perek hatékony befejezését kívánja előmozdítani.[37] Az Új Pp. Konzultációs Testület állásfoglalásában kimondta, hogy nem lehet a keresetlevelet visszautasítani, ha a fél a Pp. 170. § (1) – (3) bekezdéseiben előírt szerkezeti egységeit nem látta el külön címekkel, de az felismerhetően, egymástól elkülönülten tartalmazza mindhárom szerkezeti egységet, továbbá az egyes szerkezeti egységeken belül a törvény rendelkezései nem állapítanak meg sorrendet a tartalmi elemek vonatkozásában.[38] A bírói gyakorlat egységessé vált a keresetlevél felépítésével, szerkezeti tagolásával és címekkel történő ellátásával kapcsolatban. A kialakult gyakorlat szerint a keresetlevélben nem kell feltüntetni az egyes szerkezeti egységek címeit, valamint azokon belül a tartalmi elemek előadása nincs sorrendiséghez kötve.[39]

[35] Pp. 4. § (4) bek.
[36] Nagy – Wopera (szerk.) i. m. 47. o.
[37] Pp. 170. § (1) – (3) bek., Wopera (szerk.) i. m. 400. o.
[38] Új Pp. Konzultációs Testület 34. számú állásfoglalás
[39] 2016. évi CXXX. törvény 170. § Indokolás

A Plósz-féle Pp. szerint a keresetlevélnek magában kellett foglalnia a jog előadását, amelyet a felperes érvényesíteni akart és a határozott kérelmet. Azonban a jog alakszerű megnevezése nem volt szükséges, a jogállítást a kereset egész tartalmából kellett megállapítani.[40]

A régi Pp. szerint a keresetlevélben „*az érvényesíteni kívánt jogot, az annak alapjául szolgáló tényeknek és azok bizonyítékainak előadásával*" kellett megjelölni.[41] Tehát a bíróság a fél által előadott tényekből következtetett az érvényesíteni kívánt jogra.[42] A régi Pp. alapelvként mondta ki, hogy a bíróság a fél által előadott kérelmeket és nyilatkozatokat nem alakszerű megjelölésük, hanem tartalmuk szerint veszi figyelembe,[43] így az érdemi döntés korlátját a kereseti kérelem képezte.[44] A régi Pp. hatálya alatt – a törvény koncepciójának megfelelően - kialakult az a bírói gyakorlat, hogy a kérelemhez kötöttség nem jelent jogcímhez kötöttséget, a bíróság feladata a kereseti kérelem alapjául szolgáló jogviszony elbírálása. Ebből adódóan, ha a felperes a követelés jogcímét tévesen jelölte meg, a bíróság a megjelölttől eltérő jogalapon hozhatott döntést. Emiatt a felek számára csak az eljárást befejező határozatból váltak ismertté az ügy eldöntésénél releváns jogi szempontok. Az úgynevezett „meglepetésítélettel" szemben viszonylag gyakran jogorvoslattal éltek. A jogorvoslati eljárás során a rendelkezési elv sérelmére hivatkoztak. A „meglepetésítéletek" és az ilyen helyzetek kizárása végett a Pp. az érdemi döntés korlátainál rögzíti az érvényesített jogtól való eltérés tilalmát.[45]

A Pp. előírja, hogy a keresetlevél érdemi részében fel kell tüntetni az érvényesíteni kívánt jogot a jogalap megjelölése útján, valamint új elemként jelenik meg, hogy a felperesnek jogi érvelést kell tennie, amely a jogállítás, a tényállítás és a kereseti kérelem közötti összefüggés levezetésére vonatkozik. A felperesnek fel kell tüntetnie a bíróság döntésére irányuló határozott kereseti kérelmet.[46] A keresetlevél kötelező tartalmi elemeinek hiánya esetén 2021. január 1-től nem visszautasításra, hanem hiánypótlási felhívásra kerül sor, mivel a Pp. 176. § (1) bekezdés j) pontját a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2020. évi CXIX. törvény 76.

---

[40] Plósz-féle Pp. 129. §
[41] régi Pp. 121. § (1) bek. c) pont
[42] Wopera: i. m. 6. o.
[43] régi Pp. 3. § (2) bek. 2. mondat
[44] régi Pp. 215. §
[45] Wopera (szerk.) i. m. 652-653. o.
Pp. 342. § (1) Az érdemi döntés nem terjedhet túl a kereseti kérelmen, az ellenkérelmen és a beszámítási kérelmen. Ez a szabály a főkövetelés járulékaira is irányadó.
(3) Törvény eltérő rendelkezése hiányában az érdemi döntés nem terjedhet ki olyan jogra, amelyet a fél a perben nem állított.
[46] Pp. 170. § (2) bek. a), b) és d) pont

§-a hatályon kívül helyezte.[47] Amennyiben a hiánypótlási felhívás ellenére sem tartalmazza a keresetlevél a kötelező tartalmi elemeket, akkor a bíróság visszautasítja.[48]

A régi Pp. alapján az alperes ellenkérelmét a tárgyaláson a felperes keresetre vonatkozó nyilatkozatát követően terjesztette elő, amely vagy a per megszüntetésére irányult vagy érdemi védekezést tartalmazott a keresettel szemben.[49] A Pp. egyik nagy újítása az alperes ellenkérelmének részletes szabályozása, valamint annak rögzítése, hogy csak írásban terjeszthető elő. Az ellenkérelem tulajdonképpen a keresetlevél tükörképe, az érdemi részének tartalmaznia kell érdemi védekezés esetén az anyagi jogi kifogást jogalap megjelölése útján, alaki védekezés esetén pedig az eljárás megszüntetésére alapot adó okot és az azt megalapozó tényeket.[50] Ezzel a törvény jogállításra kötelezi az alperest. A bíróság az anyagi pervezetést a felek kérelmének és jogállításainak keretén belül gyakorolja.[51]

Az ellenkérelemben az alaki és az érdemi védekezés konjunktív viszonyban áll egymással, tehát, ha az alperesnek az alaki védekezése mellett van érdemi védekezése is, azt is elő kell terjesztenie.[52] Ha az alperes anyagi jogi kifogással akar élni, akkor az ellenkérelemben kell előadnia. A Pp. az Értelmező rendelkezések körében definiálja az anyagi jogi kifogás fogalmát: „*a keresettel- ideértve a viszontkeresetet és beszámítást is – érvényesített jog érvényesíthetőségét kizáró, megszüntető vagy gátló anyagi jogi rendelkezésre történő hivatkozás*”.[53]

V. A bíróság közrehatási tevékenysége

A régi Pp. megalkotásakor a bíróság feladataként rögzítette az anyagi igazság kiderítését, ennek érdekében hivatalból kellett gondoskodnia arról, hogy a felek helyesen gyakorolják a perben jogaikat és perbeli kötelességeiket teljesítsék. A bíróságnak a feleket a szükséges tájékoztatással el kellett látnia és jogaikra, illetve kötelezettségeikre fel kellett hívni a figyelmüket. A bíróságnak gondoskodnia kellett a perek alapos és gyors tárgyalásáról.[54]

A Pp. a bíróság közrehatási tevékenységének elvét alapelvi szinten rögzíti: „*A bíróság a perkoncentráció érvényesülése érdekében az e törvényben*

[47] 2020. évi CXIX. törvény 76. § 3. pont
[48] Pp. 176. § (2) bek. e) pont
[49] régi Pp. 139. § (1) bek.
[50] Pp. 199. § (2) bek. aa) pont és ba) pont
[51] Pp. 237. § (5) bek.
[52] Zsitva Ágnes: Újjászületett elsőfokú eljárás a perkoncentráció jegyében. Advocat 2017. Különszám 11. o.
[53] Pp. 7. § (1) bek. 1. pont
[54] régi Pp. 3. § (1) – (2) bek.

meghatározott módon és eszközökkel hozzájárul ahhoz, hogy a felek eljárási kötelezettségeiket teljesíthessék.”[55] A Pp. egyik jellegadó sajátossága a bíróság szerepének erősítése a jogvita kereteinek tisztázásában.

A CKOT először 2017. július 7-i ülésén foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a keresetlevél benyújtásakor lehet-e helye az anyagi pervezetés körében közrehatásnak. Ekkor még az anyagi pervezetés körébe tartozó eszközt nem alkalmazhat a bíróság,[56] azt majd csak a perfelvételi szaktól kezdődően teheti meg. Azonban, ha a keresetlevél valamilyen hiányosságban szenved, arra vonatkozóan a hiány jellegétől függően más-más megoldási módozatot tartalmaz a törvény. A Kúria álláspontja szerint - az akkor hatályos szabályok alapján - a következő értelmezést volt javasolt elfogadni:

- Amennyiben valamilyen kötelező tartalmi elemet nem foglal magában, akkor visszautasításnak van helye.
- Ha minden kötelező tartalmi elemhez kapcsolódóan tartalmaz ugyan valamit a keresetlevél, de nem teljes körűek, úgy hiánypótlásra való felhívásnak van helye.
- Abban az esetben van helye anyagi pervezetésnek, ha a keresetlevél megfelel a törvény követelményeinek és az előadottak teljes körűek, de az abban foglaltak következetlenek. Ekkor a keresetlevél perfelvételre alkalmas, tehát az alperessel közölni kell és majd a perfelvétel során kell a bíróságnak közrehatnia, hogy a benne foglalt nyilatkozatok hibáit a felperes javítsa.[57]

A CKOT 11. számú állásfoglalásában kimondta, hogy a bíróság által a keresetlevélben észlelt, az érvényesítendő jogra vonatkozó értelmezési probléma esetén anyagi pervezetés nem gyakorolható. Azonban a bíróság közrehatási kötelezettsége körében hiánypótlást rendel el, itt az állásfoglalás a Pp. 115. § (1) bekezdésére utal, amely szerint: „*Ha a beadvány nem felel meg e törvény rendelkezéseinek, vagy más okból kiegészítésre vagy kijavításra szorul, a bíróság, e törvény eltérő rendelkezése hiányában, rövid határidő tűzésével, a hiányok megjelölése mellett - indokolt esetben a beadvány visszaadásával - hiánypótlásra hívja fel a felet. A bíróság ezzel egyidejűleg figyelmezteti a felet, hogy ha a hiányokat nem pótolja vagy a beadványt újból hiányosan adja be, a bíróság azt vissza fogja utasítani, vagy hiányos tartalma szerint fogja elintézni.*”

A Pp. 176. § (1) bekezdés j) pontja írta elő, hogy a keresetlevél visszautasításának van helye, ha nem tartalmazza a 170. § szerinti, illetve törvényben előírt egyéb kötelező tartalmi elemeket, illetve alaki kellékeket vagy a felperes nem csatolta a 171. §-ban, illetve törvényben előírt egyéb

[55] Pp. 6. §
[56] CKOT 11. számú állásfoglalás
[57] CKOT 10. számú állásfoglalás

kötelező tartalmi mellékleteket. Azonban a CKOT állásfoglalás óta e pontot hatályon kívül helyezte 2021. január 1-től a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2020. évi CXIX. törvény 76. §-ának 3. pontja. A hiánypótlásra való felhívás esetében az állásfoglalás a Pp. 176. § (2) bekezdés e) pontjára utal. Az állásfoglalás megfogalmazásakor e pont szerint, ha a kötelező tartalmi elemeket tartalmazó, de egyéb okból hiánypótlásra szoruló keresetlevél hiányait a bíróság felhívására nem pótolja a felperes, a keresetlevél visszautasításának van helye. Azonban a 2020. évi CXIX. törvény módosításai a Pp. 176. § (2) bekezdés e) pontját is érintették, amely a következőképp változott: a 170. §-ban foglalt, illetve törvényben előírt egyéb kötelező tartalmi elem, alaki kellék, valamint a 171. §-ban, illetve törvényben előírt egyéb kötelező melléklet hiánya esetén hiánypótlási felhívásnak van helye és csak annak sikertelensége esetén kell visszautasítani a keresetlevelet. Tehát a kapcsolódó szabályozás annyiban változott, hogy míg a Pp. hatálybalépése óta 2018. január 1-től 2020. december 31-ig a keresetlevél kötelező tartalmi elemeinek, illetve a kötelező mellékletek hiánya visszautasítást eredményezett, addig 2021. január 1-től a keresetlevél kötelező tartalmi elemeinek vagy mellékleteinek hiánya nem visszautasításra adnak okot, hanem hiánypótlási felhívásra.

A perfelvételi szaktól van helye anyagi pervezetésnek, ezt juttatja kifejezésre az is, hogy csak a perfelvételi szaktól, illetve azt követően kerülnek nevesítésre a felhatalmazó rendelkezések. A felek csak a megfelelő bírói közrehatási tevékenység mellett tudnak eleget tenni eljárástámogatási kötelezettségüknek. A két alapelv egyenes arányos viszonyban áll egymással, a perkoncentráció megvalósulását mozdítják elő.[58]

Ha a perfelvételi nyilatkozat hiányos vagy ellentmondásos, a bíróság közrehatásával segíti a felet annak kijavításában, illetve teljes körű előadásában. A bíróság kétség esetén köteles tájékoztatni a feleket, hogy adott tény vonatkozásában melyiküket terheli a bizonyítási kötelezettség, valamint a bizonyíték rendelkezésre bocsátásának, illetve az indítványozás elmaradásának következményeiről. A bíróság szembesíti azzal a feleket, ha az általuk hivatkozott jogszabályi rendelkezést eltérően értelmezi, a rendelkezésre álló adatok alapján olyan tényt észlel, amelyet hivatalból figyelembe kell vennie vagy jogszabály szerint nincs kötve a kérelemhez. Ezzel a bíróság hozzájárul a jogvita kereteinek tisztázásához. A bíróság anyagi pervezetési tevékenységét a kereseti kérelem, az ellenkérelem, az érvényesíteni kívánt jog és a hivatkozott jogalap korlátain belül gyakorolja. Az anyagi pervezetés Pp. által nevesített eszközei: félhez intézett kérdés, nyilatkozattételre történő felhívás, illetve tájékoztatás.[59]

[58] Kiss Attila: Hol a határ? – Gondolatok az aktív bírói szerepfelfogás egyes kérdéseiről. Debreceni Jogi Műhely 2020. 3-4. 65. o.
[59] Pp. 237. §

Az anyagi pervezetés és a perfelvételi út megválasztása összefügg egymással. A bíróság a keresetlevél és az írásbeli ellenkérelem ismeretében eldönteni, hogy melyik perfelvételi utat választja. A bíróságnak mérlegelni kell az ügy körülményeit. A perfelvételi módok a következők lehetnek: perfelvételi tárgyalás kitűzése előtt további írásbeli perfelvétel elrendelése, perfelvételi tárgyalás kitűzése vagy perfelvételi tárgyalás mellőzésével történő eljárás.[60]Amennyiben a bíróság úgy találja, hogy szükség van anyagi pervezetésre, csak az első két perfelvételi út választása lehetséges. A perfelvételi tárgyalás elején az összegzéssel a felek számára nyilvánvalóvá válik, hogy melyek a jogvita elbírálása szempontjából releváns elemek. Ez az összegzés az anyagi pervezetés egyik megnyilvánulási formája, ezáltal a felek számára világossá válik, hogy a bíróság miben és miként látja jogvitájukat.[61]

VI. Összegzés

Az új polgári perjogi kódex koncepciójában kiemelt szabályozási célként szerepelt a perhatékonyság rendszerszintű biztosítása. Ennek megvalósulásához a Pp.-ben a korábbi szabályozásban foglaltakhoz képest új alapelvek kerültek rögzítésre és a perjogi hagyományokra építve bevezetésre került az osztott perszerkezet. Az osztott perszerkezet az eljárást funkciójában és időben is két részre tagolja. A Pp. a polgári peres eljárás során a korábbiaktól eltérő szerepfelfogást kíván a felektől és a bíróságtól is. Ezek a követelmények alapelvi szinten is megjelennek, a felek irányában az eljárástámogatási kötelezettség, a bíróság irányában pedig a bíróság közrehatási tevékenységének elve testesíti meg, amelyek a perkoncentráció megvalósulásának biztosítékai. A bírósággal szemben alapelvi szinten megfogalmazott elvárás a per során az anyagi pervezetésben nyilvánul meg. A perfelvételi szak rugalmas, a bíró dönt az egyes lépéseiről, így az ügy sajátosságaihoz tud igazodni. A régi Pp. hatálya alatt a felek szinte időbeli korlátozás nélkül terjeszthették elő nyilatkozataikat, bizonyítékaikat, amely gyakran az eljárás elhúzódásához vezetett. A perkoncentráció a Pp. egyik kiemelt jogalkotói célkitűzése. Azt irányozza elő, hogy a jogvita a megfelelően előkészített perfelvételi szak lezárását követően, lehetőleg egy koncentrált érdemi tárgyaláson elbírálható legyen. A perfelvétel lezárását követően főszabály szerint nincs lehetőség a kereset, illetve az ellenkérelem megváltoztatására, valamint indítványok előterjesztésére. A korlátozás az eljárás elhúzódásának megakadályozását kívánja előmozdítani, valamint, hogy a nyilatkozatokat, indítványokat egy ponton túl rögzültnek lehessen tekinteni. Ezekkel a szabályokkal igyekszik a Pp. biztosítani a perek mederben tartását, illetve a pertartam csökkenését.

[60] Pp. 187. §
[61] Zsitva i. m. 13. o.

Ripszám Dóra
PhD hallgató

Gyermekek az emberkereskedelemben*

„A gyerekkori sebek nyoma örökké megmarad” - Richard Bach.

I. Bevezetés

„Gyermekek eladásának minősül minden olyan cselekmény vagy tranzakció, amelynek során egy gyermeket egy személy vagy személyek csoportja átad egy másik személynek vagy személyek csoportjának díjazás vagy más ellenszolgáltatás fejében” – rögzíti a gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúcióról és a gyermekpornográfiáról szóló, a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv 2. Cikke.[1] Egy gyermek a toborzás, elszállítás, átadás, rejtegetés vagy átvétel módjára tekintet nélkül az emberkereskedelem áldozatának tekintendő, amennyiben az a kizsákmányolás céljából valósul meg.[2] A 2011/36/EU irányelv 2. cikk (3) bekezdése alapján *„A kizsákmányolás magában foglalja legalább a prostitúció révén történő kizsákmányolást vagy a szexuális kizsákmányolás más formáit, a kényszermunkát vagy szolgáltatásokat - a koldulást, a rabszolgatartást vagy a rabszolgatartáshoz hasonló gyakorlatot és a szolgaságot is ideértve -, a bűncselekményekhez kapcsolódó kizsákmányolást és a szervek kivételét.”*[3]

Az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án fogadta el a Gyermekjogi Egyezményt, amely a következőképpen határozza meg a gyermek fogalmát: *„gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.”*[4] Annak ellenére, hogy az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye megadja a gyermek fogalmát, napjainkban sem beszélhetünk egységes gondolkodásról a

---

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg

[1] A gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúcióról és a gyermekpornográfiáról szóló, a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv megerősítéséről és kihirdetéséről szóló 2009. évi CLXI. törvény

[2] https://rm.coe.int/16805d41ee 2021.01.09.

[3] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelv 2. cikk (3) bekezdés

[4] A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény

gyermekkor tartamát illetően.[5] A gyermekek kizsákmányolását a védelmi vagy védett kor országonként különböző, változó értelmezései is nehezíthetik, azonban az esetek többségében a fent említett 18. életévet jelölik meg a védett kor határaként.[6]

A magyar Ptk. szerint kiskorú a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy, a tizennegyedik életévét be nem töltött kiskorú pedig cselekvőképtelennek minősül.[7] Használja továbbá a kiskorú gyermek, nagykorú gyermek, továbbtanuló nagykorú gyermek, ítélőképessége birtokában lévő kiskorú gyermek, tizennegyedik életévét betöltött gyermek fogalmát is. A Ptk. fogalomrendszere szerint főszabályként kiskorú az, aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be, azonban a kiskorú házasságkötéssel nagykorúvá válik.[8]

A magyar Btk. a gyermekkorú és a fiatalkorú egymástól elhatárolt fogalmát használja, e szerint gyermekkorú minden tizenkettedik életévét be nem töltött személy, illetve fő szabályként nem büntethetőek a tizennegyedik életévüket be nem töltött személyek sem. Bizonyos bűncselekmények esetében azonban a Btk. szerinti büntethetőségi korhatár a tizenkettedik életév.[9] A Btk. több tényállásban használja a „gyermek" fogalmát, tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyekre vonatkozóan. Fentiekre tekintettel elmondható, hogy a büntetőjog a polgárjogi értelemben vett kiskorúságot gyermek-és fiatalkorra, gyermekkorúra és fiatalkorúra bontja.[10]

II. Gyermekáldozatok

Vannak olyan elmaradott térségek Magyarországon is, ahol az ott élő hátrányos helyzetű gyermekek, nők nagy százalékban válnak az emberkereskedelem, illetve a kerítés áldozataivá.[11] Ezeken a térségekben általános probléma a munkanélküliség, a mélyszegénység, az alacsony iskolázottság, továbbá számos családban fordul elő a szülők valamilyen betegsége, alkoholizmus és további más devianciák. Vannak olyan estetek, hogy maga a család az, amely belekényszerít egy családtagot (elsősorban

[5] Végh Eszter: Gyermekkatonák – a Sierra Leone-i polgárháború igazi áldozatai https://btk.ppke.hu/uploads/articles/6414/file/vegheszter.pdf 2021.04.05.
[6] Kállai Krisztina: Az emberkereskedelem kiskorú áldozatait érintő ki-zsákmányolás sajátosságai. http://www.kodolanyi.hu/kv/cikk/az-emberkereskedelem-kiskoru-aldozatait-erinto-kizsakmanyolas-sajatossagai-864 2021.05.09.
[7] Lásd bővebben: A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
[8] Hatvani Erzsébet – Sebhelyi Viktória – Vaskuti Gergely: Gyermekprostitúció visszaszorítása, gyermekkereskedelem. Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, Budapest, 2018. 106. o.
[9] Lásd bővebben: A Büntető törvénykönyvről szóló 2012. C. törvény
[10] Hatvani – Sebhelyi – Vaskuti i.m. 10. o.
[11] Kőhalmi László: Some security political aspects of migration. National Security Review 2017/1. 77.o.

gyermeket vagy nőt) egy olyan kizsákmányoló helyzetbe, amelyben az kiszolgáltatottá és bántalmazottá válik. Előfordul, hogy a család vagy a szülő ténylegesen eladja egyik családtagját, de gyakoribb eset, hogy az elhanyagolás és bántalmazás következtében sodródnak a család fiatalabb tagjai egy bűnszervezet, illetve az áldozattá válás felé. Magyarországon az áldozatok között rendkívül magas a roma etnikumú gyermekek és nők aránya.[12]

A magyar Belügyminisztérium is kiemeli, hogy az áldozattá válás szempontjából kifejezetten kiszolgáltatott helyzetben vannak az alacsony iskolai végzettséggel, kevés munkatapasztalattal, hiányos családi háttérrel rendelkezők, valamint az állami gondozásban felnőtt személyek.[13] Ez a megállapítás azonban kétségkívül igaz a gyermek áldozatok vonatkozásában is.

A gyermeken belül kiemelten magas az áldozattá válás kockázata a diszfunkcionális családi háttérrel rendelkező gyermekek, az állami gondozottak, valamint a kísérő nélküli kiskorúak esetében. Ezek a kategóriák azonban nem választhatóak el egymástól élesen.

Azok a gyermekek esnek a legnagyobb valószínűséggel áldozatául a gyermekkereskedelemnek, akik, szegénységben és/vagy szegregált, gettó típusú településeken, illetve városok vagy falvak szegregált részein, valamint állami gondozásban élnek. A szegregált környezet, továbbá az állami gondozás, illetve a gyermekotthoni élet olyan közeget hoz létre, amelyben megsokszorozódik a gyermek áldozattá válásának valószínűsége.[14]

1. Diszfunkcionális családi háttér

A diszfunkcionális családban felnövő gyermekek kiemelkedően nagy veszélynek vannak kitéve, hiszen stabil, érzelmi háttér nélküli közegből könnyebb az emberkereskedők áldozatává válni. Nem kizárólag az anyagi javak bírnak csábító erővel ezeknél a gyermekeknél, hanem sokkal inkább egy szerető, elfogadó és támogató közeg ígérete.[15]

---

[12] Solt Ágnes: Az emberkereskedelem áldozatait segítő intézményrendszer működési jellemzői. In: Gyurkó Szilvia – Virág György (szerk.) Emberpiac. A Magyarországot érintő nemzetközi emberkereskedelem társadalmi, kriminológiai jellemzői. ESZTER Alapítvány–Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest, 2009. 30-57. o.

[13] Belügyminisztérium, Európai Együttműködési Főosztály: Emberkereskedelem elleni küzdelem Magyarországon https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/thb_overview_hungary_hu_pdf.pdf 2021.05.09.

[14] Vidra Zsuzsanna – Baracsi Kitti – Sebhelyi Viktória: Gyermekkereskedeleme Magyarországon: Szexuális kizsákmányolás, koldultatás és zsebtolvajlásra kényszerítés. CEU, Budapest, 2015. 264. o.

[15] De Coll Ágnes – Tatár Erika: Az emberkereskedelem jelenlegi helyzete Magyarországon. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2020. 36. o.

Vidra Zsuzsanna, Baracsi Kitti és Sebhelyi Viktória a gyermekkereskedelem kapcsán az alábbi diszfunkcionális családi háttereket különbözteti meg[16];

- Kriminalitás a családban
- Gyermekbántalmazás
- Elhanyagolás
- Szerhasználat[17]

Kockázati tényezőt jelent az egyes családtagok, vagy az egész család kriminalizálódása. Nem ritka az egyes családokban a különféle bűncselekmények együttes jelenléte sem. A gyermekek úgy szocializálódnak, hogy látják, ahogy saját szüleik vagy rokonaik ki-bejárnak a börtönbe, ami idővel a normájuk részévé válik.[18]

Gyermekbántalmazás[19] vagy abúzus az, *„ha valaki sérülést, fájdalmat okoz egy gyermeknek, vagy ha a gyermek sérelmére elkövetett cselekményt – noha tud róla, vagy szemtanúja – nem akadályozza meg, illetve nem jelenti."* A gyermekbántalmazás fajtája lehet érzelmi bántalmazás (a gyermek érzelmeivel való tartós visszaélés, a gyermekekben a szeretetlenség, az értéktelenség, a nem kívántság és a hasznavehetetlenség érzésének keltése), fizikai bántalmazás (fizikai sérülés okozása), valamint a szexuális abúzus (0–18 év közötti gyermek, vagy fiatal szexuális tevékenységekre való kényszerítését vagy csábítását jelenti).[20]

Elhanyagolásnak[21] minősül *„minden olyan mulasztás vagy baj okozása, amely jelentősen árt a gyermek egészségének vagy lassítja, akadályozza szomatikus, mentális és érzelmi fejlődését"*. Az elhanyagolás lehet érzelmi elhanyagolás (az állandóság, az érzelmi biztonság, a szeretetkapcsolat hiánya,

---

[16] Vidra – Baracsi – Sebhelyi i.m. 264. o.

[17] Lásd bővebben: Kovács Zsuzsanna, Scheiber Dóra, Herczog Mária (szerk.) Gyermekbántalmazás és elhanyagolás http://hivatlanul.com/wp-content/uploads/2013/12/gyermekb_modszertani_ajanlas.pdf 2021.01.07.

[18] Vidra – Baracsi – Sebhelyi i.m.172. o.

[19] Lásd bővebben: Árki Ildikó – Scheiber Dóra – Kovács Zsuzsanna: Gyermekbántalmazás és elhanyagolás. Gyermekgyógyászati Továbbképző Szemle 2013/2. 73–75. o., MOGYESZ (Módszertani Gyermekjóléti Szolgálatok Országos: Kézikönyv a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtók számára a gyermekekkel szembeni rossz bánásmóddal kapcsolatos esetek ellátásához és kezeléséhez. Budapest, 2006.
http://www.okm.gov.hu/letolt/kozokt/bantalmazas_kezikonyv_080409.pdf Idézi: Pintér Ádám, Tóth Judit Nikoletta: A bántalmazott gyermekek – Gyermekjogok és gyermekbántalmazás. Statisztikai Szemle, 2017/8-9, 847-872.o.; Kovács, Scheiber – Herczog Mária http://hivatlanul.com/wp-content/uploads/2013/12/gyermekb_modszertani_ajanlas.pdf

[20] Kovács Zsuzsanna – Páll Gabriella – Kassai Tamás: Az Országos Gyermekegészségügyi Intézet és a Fővárosi Önkormányzat Péterfy Sándor Utcai Kórház–Rendelőintézet és baleset központ, Gyermektraumatológiai Osztály közleménye: Gyermekbántalmazás és elhanyagolás–folyamatosan napirenden tartandó probléma. Magyar Traumatológia, Ortopédia, Kézsebészet, Plasztikai Sebészet 2011/2, 84-91. o.

[21] Lásd bővebben: Árki – Scheiber – Kovács i.m.73–75.o.

a gyermek érzelmi kötődésének durva mellőzése, elutasítása, a gyermek jelenlétében történő erőszakos, durva, támadó magatartás más családtaggal, többnyire az anyával szemben), fizikai elhanyagolás (az alapvető fizikai szükségletek, a felügyelet hiánya, higiéniás feltételek, a gyermek védelmének elmulasztása olyan esetekben, amikor veszélynek van kitéve), továbbá az oktatási, nevelési elhanyagolás (pl.: iskolalátogatási kötelezettség elhanyagolása).[22]

A gyermekbántalmazás egy különleges formájának tekinthetjük az alkohol és drog abúzust, hiszen a szülők vagy gondviselők alkohol, illetve drog fogyasztásának olyan következményei lehetnek, amelyek a gyermekre veszélyt jelenthetnek. Az alkohol-, vagy drogfüggő szülő gyermekének nagyobb az esélye arra, hogy betegnek szülessen (pl.: magzati alkohol szindróma), fejlődése zavart szenvedjen, továbbá, hogy a későbbiekben ő maga is alkohol, vagy drogfogyasztóvá váljon. [23]

2. Állami gondozásban nevelkedő gyermek

A nevelőszülőknél, illetve gyermekotthonban elhelyezett gyermekek a gyermekkereskedelem egyik fő kockázati csoportját alkotják.[24]

Szakértői becslések szerint a gyermekkereskedelem legtöbb áldozata (ezen belül is elsősorban a prostitúcióban érintettek) az állami gondozottak köréből kerül ki.[25]

Magyarországon az állami gondozásban felülreprezentáltak a roma gyermekek, szakértői becslések szerint az állami gondozott gyermekek negyven százaléka roma, tizennyolc százalékuknak egyik szülője roma származású, míg a teljes gyermeknépességben mindössze tizenhárom százalék a roma származásúak aránya.[26]

Jelentős számú gyermek van, aki még a gyermekvédelem hálójából is kiesik és az emberkereskedelem áldozatává válik.[27]

Akár veszélyeztetett családi közegben, akár állami gondozásban nő fel a gyermek, gyakorta szenved érzelmi kötődési zavaroktól. A szeretetet, a szülői

[22] Kovács – Páll – Kassai i.m. 84-91. o.
[23] Kovács – Scheiber – Herczog, http://hivatlanul.com/wp-content/uploads/2013/12/gyermekb_modszertani_ajanlas.pdf
[24] Vidra – Baracsi – Sebhelyi i.m. 178. o.
[25] Vidra – Baracsi – Sebhelyi i.m. 178. o.
[26] European Roma Rights Center (ERRC), Life Sentence: Romani Children in State Care in Hungary. http://www.errc.org/cms/upload/file/life-sentence-romani-children-in-state-care-in-hungary-20-june-2011.pdf. (Utolsó letöltés: 2014.10.13.) Idézi: Vidra – Baracsi – Sebhelyi i.m.178. o.
[27] legyelneveloszulo.hu: Emberkereskedelem és szexmunka áldozata, most édesanya https://legyelneveloszulo.hu/interjuk/emberkereskedelem-es-szexmunka-aldozata-most-edesanya/ 2021.01.08.

gondoskodást és érzelmi kötődést nélkülözött gyermekek, ha olyan emberrel találkoznak – legyen az bárhol és bármikor, aki nekik „szeretetet” ajánl, könnyedén elfogadják, így könnyen esnek áldozatul az emberkereskedőknek, akik „érzelmi kötődést” és „érzelmi biztonságot” ígérnek. Gyakran ez a jelenség húzódik meg a gyermekotthonból való szökések esetei mögött is. Miután ezek a gyermekek nem érzik, hogy bármilyen érzelmi odafigyelést kapnának, ezért igyekeznek azt máshol megtalálni, néha egy emberkereskedő – futtató, egy „loverboy”, vagy fiatal fiúk esetében egy „mentor” stb. – személyében, vagy akár saját, diszfunkcionális családjukban. Ennek értelmében beszélhetünk rendszerabúzusról, hiszen a gyermekvédelmi rendszer diszfunkcionalitása révén hozzájárul az intézményeiben élő gyermekek másodlagos viktimizációjához.[28]

3. Mélyszegénységben élő gyermekek

A mélyszegénységben élő családban nevelkedő gyermekek sokszor vannak kitéve a gyermekkereskedelem veszélyeinek. A veszélyeztetettségük mögött álló főbb tényezők a családok alacsony státuszából eredő családi és közösségi diszfunkciók, továbbá ezt tetézi a különböző problémákra adott intézményi válaszok hiánya.[29]

Az emberkereskedelem és a szexuális kizsákmányolás szempontjából a roma nők és fiatalok a legkiszolgáltatottabbak Magyarországon. Az áldozatok jellemzően mélyszegény környezetben élnek, elsősorban a keleti és észak-keleti régiókból származnak.[30]

Egyenes arányban áll egy telep szegénységének mértéke azzal, amilyen mértékben a helyiek az erőszakra, agressziórа és a verekedések okozta problémákra panaszkodnak. Minél szegényebb egy telep, annál jellemzőbb az erőszakosság. A legnagyobb nyomorban élők telepein jellemzőbb a lopás, illetve az ebből adódó konfliktusok és fordítva: minél alacsonyabb egy telep nyomormutatója, annál kevésbé jellemző rá, hogy az emberek lopásra panaszkodnak. A telepek átlagánál nagyobb a nyomor és a szegénység azokon a telepeken, amelyekre az uzsora kamatfelvétele utáni tartozások miatt kitörő verekedések jellemzőek. Fentiek alapján megállapítható tehát, hogy a deviancia előfordulási gyakorisága a szegénység mértékének növekedésével párhuzamosan emelkedik.[31]

[28] Vidra – Baracsi – Sebhelyi i.m. 178-179. o.
[29] Vidra – Baracsi – Sebhelyi i.m. 179. o.
[30] Solt Ágnes: A legnagyobb kisebbség és a szegénység probléma In: Finszter Géza (szerk.) Kutatási jelentés. A globalizáció hatása és bűnözés-prognózis Magyarországon 2020-ig c. kutatási témában. Belügyi Tudományos Tanács, Budapest, 2013. 56–71. o.
[31] Solt Ágnes – Virág György: Veszélyeztető és kriminalizáló tényezők a szegregált telepeken élők mindennapjaiban. In: Virág György (szerk.) Kriminológiai Tanulmányok 47. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2010. 202-229. o.

A mélyszegénységből és kirekesztettségből fakadó fizikai és lélektani tényezők sok más deviancia mellett a kriminalizálódás veszélyét is felerősítik. A biológiai szükségletek kielégítetlensége, a kirekesztettség és a feleslegesség érzése súlyos frusztrációt gerjeszt, és jelentős sérüléseket okoz az érintettek személyiségében. Az agresszió mértéke, a tudatmódosító szerek használata, és a további különféle devianciák előfordulásának gyakorisága ijesztő méreteket ölthet.[32]

4. Kísérő nélküli kiskorú

Jogi szempontból kiemelkedő jelentőségű, hogy illegális vagy legális migrációról van-e szó. Az érintett személyek legális migráció során a szükséges okmányok birtokában vándorolnak egyik államból a másikba, illegális migráció esetén pedig ezek hiányában teszik ugyanezt.[33] Ez utóbbi esetben beszélhetünk átszökésről, vagy embercsempészetről, vagy akár az azzal összefonódó emberkereskedelemről.[34]

Kísérő nélküli gyermek az *„a gyermek, aki jogszabály vagy az érintett tagállam gyakorlata alapján érte felelős nagykorú személy kísérete nélkül lépett a tagállam területére, mindaddig, amíg ilyen személy/nagykorú személy tényleges felügyelete alá nem kerül; ideértve azt a gyermeket is, aki a tagállam területére történő belépést követően maradt felügyelet nélkül”*.[35]

A felnőtt kísérő nélkül országukat elhagyni kényszerülő gyermekek jelentős számban válnak gyermekprostitúció, gyermekkereskedelem áldozatává.[36]

A kísérő nélküli kiskorúak elsősorban embercsempészek segítségével jutnak el Európába. Családjaik mondhatni „vakon” bíznak meg abban - és

[32] Solt – Virág i.m.220-221. o.

[33] Kőhalmi László: Some security political aspects of migration. National Security Review 2017/1. 67-71.o.

[34] Szűcs Lászlóné Siska Katalin: Nemzetközi menekültjog, migráció és menedékjog a magyar és az uniós jogban (kézirat), Debrecen, 2008, 2. o. (http://www.law.klte.hu/jati/tanszekek/nemzetkozi/tse/tse_nki_lev_es_nappalieloadas_menedekjog_08-09-1.pdf) Idézi: Karoliny Eszter – Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi keretei http://www.solidalapok.hu/solid/sites/default/files/IDResearch_Itt%20vagyunk!_2.pdf 2021.05.09.

[35] Gyermekjogi Bizottság: 6. sz. általános kommentár (2005): A származási országukon kívül tartózkodó, kísérő nélküli és felnőtt családtagjaiktól elszakított gyermekekkel való bánásmód, 2005. szeptember 1., CRC/GC/2005/6, III. szakasz, 8. pont. Idézi: EASO: Gyakorlati útmutató a gyermek menekültügyi eljárásokban érvényesítendő, mindenek felett álló érdekéről 2019. 54. o. https://easo.europa.eu/sites/default/files/Practical_Guide_on_the_Best_Interests_of_the_Child_HU.pdf 2021.05.09.

[36] Kálmán Renáta: Ki vigyáz rájuk? Avagy a kísérő nélküli kiskorúak helyzete napjainkban. Állam- és Jogtudomány 2019/4. 71–87. o.

nem utolsósorban jelentős összeget fizetnek annak -, aki megígéri, hogy eljuttatja gyermeküket valamely Nyugat-Európában élő családtagjukhoz, ismerősükhöz. Arra tekintettel, hogy a legtöbb esetben a családoknak nincs más lehetősége, a gyermekük sorsát egy ismeretlen személyre bízva reménykednek abban, hogy ez a személy ígéretét megtartva épségben eljuttatja gyermeküket a kívánt országba. Sajnálatos módon azonban ezen gyermekek közül a legtöbben a gyermekkereskedelem, gyermekmunka, gyermekprostitúció áldozatává válnak, a legfiatalabbakra leselkedő legnagyobb veszélyt pedig az illegális örökbefogadás jelenti.[37]

III. A gyermekkereskedelem arculata

Nem lehet taxatív felsorolást adni azon üldözési formákról, amelyek kimondottan vagy jellemzően gyermekspecifikusak lennének, ugyanakkor az államok gyakorlatából kiolvasható, mely típusokat ismerik el ilyennek. Ezek többek között a gyermekek erőszakos besorozása[38], a kényszerházasság, a női nemiszerv-csonkítás, a gyermekek kényszermunkája, a gyermekprostitúció, valamint az egyéb kizsákmányolás célú gyermekkereskedelem.[39]

A gyermekek elleni erőszak a modern társadalom egyik jelentős problémája.[40] A gyermekkereskedelem[41] a lányok és fiúk kizsákmányolására utal, elsősorban kényszermunka és szexuális kizsákmányolás[42] céljából. A gyermekek az egész világon az emberkereskedelem áldozatainak huszonhét százalékát teszik ki, és csupán minden harmadik gyermekáldozat fiú.[43]

A gyermekkorú áldozatok „kereskedelmi forgalomba helyezése" számos esetben fel sem tűnik a családnak vagy a környezetnek, sőt nemegyszer maga

[37] Kálmán i.m. 85–86. o.

[38] A gyermekkatonákról lásd bővebben: Nagy Melánia: Gyermekkatonák egykor és most. In: Baráth Noémi Emőke – Mezei József (szerk.) Rendészet-Tudomány-Aktualitások, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest, 2020. 156-165. o.

[39] Kálmán i.m. 85. o.

[40] Irma Kovčo Vukadin (szerk.): Trgovanje djecom. Zágráb, Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2018. 61. o.

[41] Kőhalmi László: A migráció és a kriminalitás néhány összefüggése. Jura 2016/1. 95-96.o.

[42] A nemi erkölcs elleni bűncselekményekről lásd bővebben: Gál István László: A nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények. In: Tóth Mihály, Nagy Zoltán (szerk.) Magyar büntetőjog: Különös rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2014. 609. o.

[43] Give Her a Choice: Building A Better Future For Girls (Save the Children) Idézi: Save the Children: The Fight Against Child Trafficking https://www.savethechildren.org/us/charity-stories/child-trafficking-awareness?cid=Paid_Search:Google_Grant:LP_Longtail:Nonbrand:052720&ds_e=GOOGLE&s_kwcid=AL!9048!3!379852267159!b!!g!!help%20end%20child%20trafficking&ds_c=gg+-+What+We+Do&ds_ag=gg+-+trafficking&ds_k=help+end+child+trafficking&gclsrc=aw.ds&&gclid=Cj0KCQiAhs79BRD0ARIsAC6XpaXWWwWi4zzq7S5-ez70nGE0xs5nKZnD8W-a4ovu3pQ81oJ7rr9x_M4aAn8QEALw_wcB&gclsrc=aw.ds 2021.04.11.

a család is az elkövetők között van.[44] A család szerepe kiemelkedően jelentős a pénzért történő örökbeadás kapcsán.

Az áldozatok többsége kényszermunkában vesz részt, az emberkereskedelem áldozatainak több mint kétharmada tartozik ebbe a kategóriába, köztük több mint tízmillió felnőtt és közel négymillió gyermek.[45]

A gyermekek négyszer nagyobb eséllyel válnak az emberkereskedelem áldozatává a klasszikus munkaerő kizsákmányolás céljából, mint a szexuális kizsákmányolás miatt. A munkaerő kizsákmányolás céljából megvalósuló gyermekkereskedelem áldozatait elszakíthatják családjuktól, és otthoni háztartási szolgáltatásokra kényszeríthetik őket, vagy gyárakban, mezőgazdaságban dolgoztathatják őket. Annak ellenére, hogy több millió embert adnak el, a gyermekmunkában részt vevő gyermekek jelentős része nem tekinthető emberkereskedelem áldozatának.[46]

Világszerte minden harmadik észlelt áldozat gyermek. Úgy tűnik azonban, hogy az áldozatok életkorának mintája drasztikusan változik a különböző régiókban. A beazonosított összes áldozat kapcsán elmondható, hogy Nyugat-Afrika, Dél-Ázsia, Közép-Amerika és a Karib-térség országaiban jellemzően sokkal nagyobb arányát teszik ki a gyermekek. Tágabb értelemben úgy tűnik, hogy az áldozatok korösszetételében a különbségek összefüggenek a kiindulási ország jövedelmi szintjével. A gyermekáldozatok az alacsony jövedelmű országokban lényegesen nagyobb számban vannak jelen, mint a magas jövedelmű országokba. A gazdagabb országok általában több felnőttet, mint gyermeket azonosítanak az emberkereskedelem áldozatai között. Ezek a különbségek a világ különböző részein megfigyelhető különböző fókuszú büntető igazságszolgáltatás eredményei lehetnek, ugyanakkor tükrözhetik az emberkereskedelem különböző típusait az országok társadalmi-gazdasági körülményei szerint.[47]

A gyermekkereskedelem és mögöttes mozgatórugók jellemzői földrajzi és társadalmi összefüggések szerint eltérnek. Az alacsony jövedelmű országokban az emberkereskedelem áldozatául esett gyermekeket nagyobb valószínűséggel használják ki kényszermunkában - ez különösen a szubszaharai afrikai országokra vonatkozik -, ezzel szemben a magasabb jövedelmű országokban az áldozattá vált gyermekeket gyakrabban használják ki szexuális kizsákmányolás céljából. Így arra lehet következtetni, hogy a gyermekkereskedelem jellege alacsony jövedelmű országokban - különösen Afrikában - látszólag a gyermekmunka szélesebb körű jelenségének része,

[44] Kubisch Károly: Az emberkereskedelem tárgyi súlyának társadalmi megítélése. Magyar Rendészet 2016/1. 77—95. o.
[45] https://www.worldschildren.org/child-trafficking-statistics/ 2021.04.11.
[46] https://www.worldschildren.org/child-trafficking-statistics/
[47] UNODC: Global Report onTrafficking in Persons 2020, New York, United Nations 2020, 176. o.

még a magas jövedelmű országokban ez inkább a gyermekek szexuális kizsákmányolásának felel meg.[48]

Bizonyos társadalmi-gazdasági összefüggésekben a gyermekkereskedelem közösségi szinten is előfordulhat, gyakran a családtagokat is bevonva. A rászoruló családok ösztönözhetik gyermekeiket a munkavállalásra, és a gyerekek érezhetik a nyomást, hogy gazdaságilag hozzájáruljanak a család megélhetéséhez, ily módon válnak kiszolgáltatottá a kizsákmányoló gyakorlatokkal szemben.[49] A koldulás egyik legtipikusabb és leggyakoribb formája az, amikor a gyermekeket egyértelműen a szüleik küldik ki koldulni. Ez számos módon megvalósulhat, például a szegény családok a gyermekeiket abból a célból küldik, hogy élelmiszert kéregessenek ismerősöktől. A gyermekekkel való koldulás nem utolsó sorban a hajléktalan családok jellemző megélhetési stratégiája is lehet.[50]

A szexuális kizsákmányolás jellemzően szervezett, nemzetközi bűncselekmény, amelynél együttesen jelennek meg a különböző bántalmazási formák. Az ENSZ Munkaügyi Szervezete a kényszermunka legrosszabb formái közé sorolta a gyermekpornográfiát, és a prostitúciót külön kiemelve, hogy az emberkereskedelem áldozatává vált gyermekek közel egynegyedét a (házkörüli, mezőgazdasági vagy kézműves) rabszolgamunkára kényszerítés mellett szexuálisan is kizsákmányolják, rendszeresen fenyítik, lelkileg és fizikailag bántalmazzák.[51] A szexuális kizsákmányolás céljából elkövetett emberkereskedelem (amely elsősorban – de nem kizárólag - a lánygyermekeket érinti) gyermekáldozatai a világ minden pontján fellelhetők, azonban nagy részük Közép-Amerikában, a Karib-szigeteken és Kelet-Ázsiában koncentrálódnak.[52]

Olyan világméretű probléma a gyermekek kereskedelmi célú kizsákmányolása, amelyre rendkívül nehéz megbízható statisztikai adatokat találni. Becslések szerint a világon évente jóval több, mint egymillió gyermek

---

[48] UNODC. 2020. 176. o.

[49] International Labour Organization: Child Labour in Cotton, a Brief-ing, ILO, 2016. 15. o., Thorsen, D.; Children Working in Mines and Quarries, Evi-dence from West and Central Africa. UNICEF, Briefing Paper 2012/No. 4. 4. o.; International Labour Organization, Caracterizacion del trabajo enfan-til agrícola en municipio seleccionados de los estados de Sinaloa, Oaxaca y Veracrus; uno estudio de la experencias de las ninas, niños y adolecentes con enfoque particular en la educación,en lo origen étnico y la migración, ILO, 2014. 37. o. International Labour Organization and National Statistical Office of the Republic of Malawi, Malawi National Child Labour Survey 2016 Report, 2017, 25. o., Kumari MChild labour, a Sociological Study in Haryana, India. International Research Journal of SocialScience 2013/2. 17 o. Idézi: UNODC, 2020, 83. o.

[50] Vidra – Baracsi – Sebhelyi i.m. 186. o.

[51] Gyurkó Szilvia: A gyermekek kereskedelmi célú szexuális kizsákmányolása–különös figyelemmel a gyermekprostitúcióra. In: „Adás–Vétel" Konferencia a prostitúcióról, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2011. 28-38. o.

[52] UNODC, 2020, 157. o.

kerül a szexpiacra, minden ötödik gyermek valamilyen formában jelen van a munkaerőpiacon. Megközelítőleg százhetven millió gyermek végez az ILO által „a gyermekmunka legrosszabb formái” közé tartozó munkát, azaz vesz részt fegyveres harcokban, kényszerítik prostitúcióra vagy válik pornográfia áldozatává, bűncselekmények elkövetésébe vonják be, drogkereskedővé képzik, vagy „háztartási alkalmazottként” foglalkoztatják.[53]

IV. Összefoglalás

A gyermekek az emberkereskedelemben részt vevő szervezett bűnözői csoportok[54] egyik legkiszolgáltatottabb csoportját alkotják.[55]

„Gyermekek eladásának minősül minden olyan cselekmény vagy tranzakció, amelynek során egy gyermeket egy személy vagy személyek csoportja átad egy másik személynek vagy személyek csoportjának díjazás vagy más ellenszolgáltatás fejében”.[56] *„Gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.”*[57]

A gyermekkereskedelem a lányok és fiúk kizsákmányolására utal, elsősorban kényszermunka és szexuális kizsákmányolás céljából. A gyermekek az egész világon az emberkereskedelem áldozatainak huszonhét százalékát teszik ki, és csupán minden harmadik gyermekáldozat fiú.[58]

A gyermeken belül kiemelten magas az áldozattá válási kockázat jellemzi a diszfunkcionális családi háttérrel rendelkező gyermekeket, az állami gondozottakat, valamint a kísérő nélküli kiskorúakat. Ezek a kategóriák azonban nem választhatóak el élesen egymástól.

---

[53] Gyurkó i.m. 28. o.

[54] Szervezett bűnözésről lásd bővebben: Dávid Tóth –, László István Gál – László Kőhalmi: Organized Crime in Hungary. Journal of Eastern European Criminal Law 2015/1. 22-27. o.

[55] Fighting child trafficking: a main priority for EU law enforcement https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/fighting-child-trafficking-main-priority-for-eu-law-enforcement 2021.03.31.

[56] A gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúcióról és a gyermekpornográfiáról szóló, a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv megerősítéséről és kihmigrációirdetéséről szóló 2009. évi CLXI. törvény

[57] A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény

[58] Give Her a Choice: Building A Better Future For Girls (Save the Children) Idézi: Save the Children: The Fight Against Child Trafficking https://www.savethechildren.org/us/charity-stories/child-trafficking-awareness?cid=Paid_Search:Google_Grant:LP_Longtail:Nonbrand:052720&ds_e=GOOGLE&s_kwcid=AL!9048!3!379852267159!b!!g!!help%20end%20child%20trafficking&ds_c=gg+-+What+We+Do&ds_ag=gg+-+trafficking&ds_k=help+end+child+trafficking&gclsrc=aw.ds&&gclid=Cj0KCQiAhs79BRD0ARIsAC6XpaXWWwWi4zzq7S5-ez70nGE0xs5nKZnD8W-a4ovu3pQ81oJ7rr9x_M4aAn8QEALw_wcB&gclsrc=aw.ds 2021.04.11.

Magyarországon a legnagyobb valószínűséggel azok a gyermekek esnek áldozatul a gyermekkereskedelemnek, akik, szegénységben és/vagy szegregált, gettó típusú településeken, illetve városok vagy falvak szegregált részein, valamint állami gondozásban élnek. A szegregált környezet, továbbá az állami gondozás, illetve a gyermekotthoni élet olyan közeget hoz létre, amelyben megsokszorozódik a gyermek áldozattá válásának valószínűsége.[59]

A diszfunkcionális családban felnövő gyermekek a stabil, érzelmi háttér nélküli közegből könnyebb az emberkereskedők áldozatává válhatnak. Ezeknél a gyermekeknél nem csak kizárólag az anyagi javak bírnak csábító erővel, hanem sokkal inkább egy szerető, elfogadó és támogató közeg ígérete.[60]

A gyermekkereskedelem legtöbb áldozata (ezen belül is elsősorban a prostitúcióban érintettek) az állami gondozottak köréből kerül ki.[61]

A mélyszegénységben élő családban nevelkedő gyermekek veszélyeztetettsége mögött álló főbb tényezők a családok alacsony státuszából eredő családi és közösségi diszfunkciók.[62]

A kísérő nélküli kiskorúak elsősorban embercsempészek segítségével jutnak el Európába. A legtöbb esetben a családoknak nincs más lehetősége, a gyermekük sorsát egy ismeretlen személyre bízva reménykednek abban, hogy ez a személy ígéretét megtartva épségben eljuttatja gyermeküket a kívánt országba, azonban sajnálatos módon ezen gyermekek közül a legtöbben a gyermekkereskedelem, gyermekmunka, gyermekprostitúció áldozatává válik, a legfiatalabbakra leselkedő legnagyobb veszély pedig az illegális örökbefogadás.[63]

Nem lehet taxatív felsorolást adni azon üldözési formákról, amelyek kifejezetten vagy jellemzően gyermekspecifikusak lennének, ugyanakkor az államok gyakorlatából kiolvasható, hogy ilyenek többek között a gyermekek erőszakos besorozása, a kényszerházasság, a nőinemiszerv-csonkítás, a gyermekek kényszermunkája, a gyermekprostitúció, valamint a kizsákmányolási célú gyermekkereskedelem.[64]

A globalizáció folyamata és a modern migrációs áramlások új dimenziókat és jellemzőket adtak a gyermekkereskedelem régi jelenségének.[65]

Magyarország a gyermekkereskedelem vonatkozásában elsősorban kiindulási és tranzitországnak tekinthető.

---

[59] Vidra – Baracsi – Sebhelyi i.m.169.o.
[60] De Coll – Tatár i.m. 36. o.
[61] Vidra – Baracsi – Sebhelyi i.m. 178. o.
[62] Vidra – Baracsi – Sebhelyi i.m.179. o.
[63] Kálmán i.m. 85–86. o.
[64] Kálmán i.m. 85. o.
[65] Nevenka Žegarac – Aleksandar Baucal – Uglješa Gvozden: Nijčija deca. Trgovina decom u Srbiji i Crnoj Gori, CETI, Beograd, 2005. 156. o.

Serbakov Márton Tibor
PhD hallgató

A Boko Haram internethasználatának evolúciója*

I. Bevezetés

Napjainkban, a koronavírus (COVID-19) pandémia korában a terroristák internethasználatának kutatása fontosabb, mint valaha.

A világjárvány felgyorsította a digitális világ felé való elmozdulást.[1] A járvány megfékezésére bevezetett zárlatok idején az online radikalizációnak fokozottan magas a kockázata. A távolságtartási szabályok fokozzák az extrémizmus terjedését. Zárlatok idején otthonrekedt milliók fordulnak az internet és a közösségi média felé.[2]

Tanulmányom célja a mára több frakcióra szakadt nigériai Boko Haram terrorszervezet internethasználatának fejlődését és annak jellegzetességeit bemutatni. Bevezetésként megvizsgálom a Boko Haram elnevezését és ideológiáját. Röviden bemutatom a történetét és főbb támadásait. Megvizsgálom a terrorszervezet aktivitását és annak fő jellemzőit a koronavírus pandémiához kötődően. Ezt követően rátérek arra, hogy a terrorszervezet miért, mire és milyen online felületeket használ, és hogyan formálódott az internetes aktivitása, továbbá górcső alá helyezem a közösségi médiához fűződő toborzási stratégiájának relevanciáját. Végül gondolatokat ismertetek és fogalmazok meg a terrorszervezet és annak internetes aktivitásának jövőjét illetően.

II. A Boko Haram elnevezése és ideológiája

A Boko Haram Nigéria, illetve Nyugat-Afrika talán legismertebb terrorszervezete. Célja az ország teljes iszlamizálása és a saría, az iszlám törvénykezés általános bevezetése.[3] A szervezet terrorcselekményei évek óta

---

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg

[1] Covid 19 and E-commerce: Findings from a survey of online consumers in 9 Countries. United Nations Conference on Trade and Development, 2020. 4. o. https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstictinf2020d1_en.pdf (2021.06.14.)

[2] Malik, Nikita: Self-Isolation Might Stop Coronavirus, but It Will Speed the Spread of Extremism. https://foreignpolicy.com/2020/03/26/self-isolation-might-stop-coronavirus-but-spread- extremism/ (2021.06.14.)

[3] Tóth Dávid: The history and types of terrorism. Law of Ukraine 2015/1. 1-5.o.

rendszeresen szerepelnek a vezető nemzetközi hírek között.[4] Több támadást hajtott végre Nigériában mint bármely más fegyveres csoport, ezért az az ország legfőbb biztonsági fenyegetése.[5]

Részleges saría az északi államokban került már bevezetésre, Zamfara állam példáját követve 1999-től kezdve, néhány államban 2000 és 2003 között bevezetve, ám a Boko Haram ezt hiányosnak és nem megfelelőnek tartja.

A Boko Haram elnevezése vitatott. Elden szerint a terrorszervezet teljes, hivatalos neve „Jama'tu Ahlus Sunna Lidda'awati wal Jihad" vagy „People Committed to the Propagation of the Prophet's Teachings and Jihad" (A Próféta Tanai és a Dzsihád Hirdetésére Elkötelezett Emberek[6]), mely rövidítése JASLWJ vagy JAS. A szervezetnek számos nevet adtak már, köztük „Ahlulsunna wai'jama'ah hijra" és „Nigériai Talibán" és „Yusufiyyah szekta", vagy „Yusufiyah" (Yusuf mozgalma); vagy „Al-Sunna wal Jamma". Bázisát Kanamában, a Yobe államban, a Niger határ közelében a helyiek úgy ismerték, mint „Afganisztán".[7]

Az Encyclopaedia Britannica szerint a szervezet eredeti neve „Jamāʿat Ahl al-Sunnah li-l-Daʿawah wa al-Jihād", amit gyakran úgy fordítanak, hogy „Association of the People of the Sunnah for Preaching and Jihad" (A Szunna Népének Szövetsége az Prédikálásért és Dzsihádért"[8]) vagy „People Committed to the Prophet's Teaching for Propagation and Jihad") (A Prófétának a Hirdetésről és Dzsihádról Szóló Tanai Mellett Elkötelezett Emberek[9]) A Boko Haram nevet, mint a „a nyugatiasodás szakrilégium" a szomszédai adták neki az életmódja és tanításai alapján. Ennek népszerű értelmezései a „nyugati oktatás bűn" vagy a „nyugati oktatás tiltott". A Boko Haram ellenzi a nyugatiasodást, ami szerinte negatívan hat az iszlám értékekre, és a nyugati hatásoknak tudható be a nigériai korrupció[10], és a kevés gazdag és a sok szegény közötti mély szakadék is.[11]

Agbiboa szerint a Boko Haram kifejezés a hausza boko (könyv) és az arab haram (tiltott) szavak kombinációja. Így a Boko Haramot úgy értelmezi, hogy

---

[4] Neszmélyi György Iván: Őrségváltás Afrika óriásánál: Nigéria gazdasági és társadalmi kihívásai. In: Vágány Judit – Fenyvesi Éva (szerk.) Multidiszciplináris kihívások, sokszínű válaszok: Tanulmánykötet. Budapesti Gazdasági Egyetem, Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Kar, Közgazdasági Intézeti Tanszéki Osztály, Budapest, 2016. 133. o.

[5] Kulungu, Mustapha: Does Boko Haram Pose a Threat to the US? Counter Terrorist Trends and Analyses 2019. 2. 9. o.

[6] Szerzői fordítás.

[7] Elden, Stuart: The geopolitics of Boko Haram and Nigeria's 'war on terror'. The Geographical Journal 2014. 4. 414–415. o.

[8] Szerzői fordítás.

[9] Szerzői fordítás.

[10] Lásd. a korrupcióról bővebben: Kőhalmi László: A korrupció. Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Pécs, 2015. 5-15.o.

[11] https://www.britannica.com/topic/Boko-Haram (2021.06.14.)

„a nyugati oktatás tiltott.”. A terrorszervezet inkább „a nyugati kultúra tiltott” elnevezést részesíti előnyben.[12] Lock egy hausza-angol szótár alapján arra mutat rá, hogy a boko szónak négy jelentése van: nyugati oktatás, latin ábécé, világi, és csalás. Lock szerint a boko koncepciója erősen kötődik az idegenhez, idegen befolyáshoz.[13] Walker rámutat, hogy a terrorszervezet jól láthatóan nem teljesen utasítja el a modern világot, mivel előszeretettel használják a nyugati oktatás gyümölcseit, például okostelefonokat[14], kamerákat, DVD-ket, YouTube-ot, automata fegyvereket és autókat. A Boko Haram viszont gyűlöli azokat az észak-nigériaiakat, akiket “yan boko-nak” neveznek, ami azt jelenti, hogy a „könyv gyermeke”. Ez arra az elitre utal, amit a britek Nigéria gyarmatosítására használt közvetett uralmának politikája hozott létre, akiket a könnyű pénz és züllesztő nyugati értékek elfordítottak Allah elől. Aki yan boko, az spirituálisan és morálisan korrupt, vallási áhitat nélküli, és a saját gazdagításán munkálkodik, ahelyett hogy a muszlim ummának (közösségnek) szentelné magát.[15]

A terrorszervezet a nyugati oktatást bűnnek tartja, világnézetük középkori szinten elmaradott. Vezetőjük egy már eltávolított YouTube videóban azt is állította, hogy a Föld lapos.[16]

III. A Boko Haram története

Kővári szerint Nigéria sokáig a térség meghatározó államának tűnt, amely nyersanyagkészletei, népessége és területi nagysága alapján rendelkezett azokkal a tulajdonságokkal, hogy a térség középhatalmaként akár regionális biztonsági komplexum központi elemévé váljon. Azonban az állandósuló belpolitikai válság, a Boko Haram térnyerése az ország északi részein beláthatatlan időre megakasztotta az ország konszolidációs folyamatát, és annak az esélyét, hogy helyreállítsa vezető szerepét a térségben.[17]

A 2001 őszi utcai erőszakban jelentek meg először Nigériában olyan erőszakos csoportok, melyek hűségesküt tettek a Yobe államból származó

[12] Agbiboa, Daniel Egiegba: Why Boko Haram Exists: The Relative Deprivation Perspective. African Conflict and Peacebuilding Review 2013. 1. 145. o.

[13] Buba, Malami: Newman, Paul: A Hausa-English Dictionary: book review. Lexikos 2018. 1. 456-462. o.; Idézi: Lock, Etienne: Nigeria: Understanding Boko Haram. Conflict Studies Quarterly 2020. 1. 80-81. o.

[14] Kraut Andrea – Kőhalmi László – Tóth Dávid: Digital dangers of smartphones. Journal of Eastern-European Criminal Law 2020/1. 37-39.o.

[15] Walker, Andrew: What Is Boko Haram? United States Institute Of Peace, Washington D.C. 2012. 7. o. https://www.usip.org/publications/2012/05/what-boko-haram (2021.06.14.)

[16] Besenyő, János – Mayer, Ádám: Boko Haram in Context: The Terrorist Organizations’s Roots in Nigeria’s Social History. Defence Against Terrorism Review 2015. 1. 48. o.

[17] Kővári László: Az északi regionális biztonsági komplexum és az Északi-sarkvidéki Tanács. Felderítő Szemle 2019. 1. 20. o.

Ustaz Mohammed Yusuf vallási tanítónak. 2002 első felében Yusuf ezeket a csoportokat egy szervezetbe egyesítette, amit először „Yusufiyya Dawah-nak" (Yusuf tanítványai, arabul) nevezett el, aztán a populista Boko Haram nevet adoptálta. A szervezetet formálisan Maiduguriban, Borno állam fővárosában alapították, mint „Ahl as-Sunnah wa al-Jama'a ala Minhaj as-Salaf" (A Próféta Útja és a Szalafita Megközelítés Szerinti Közösség Népe[18] arabul) Yusuf-fal, mint vallási útmutatójával és de facto vezetőjével.

2004 első felében a Boko Haram a Yobe állambéli Kanamába költözött, közel a nigeri határhoz. Felállította „Afganisztán" elnevezésű bázisát, egy minden nyugati dolgot elutasító valódi muszlim társadalom létrehozása és katonai kiképzés céljából. Röviddel ezután a Boko Haram elkezdett rendőrőrsöket támadni és rendőröket ölni. A helyiek a „nigériai Talibánnak" nevezték.[19]

A Boko Haram 2009-ben fellázadt. Fegyveres akciói július 25-től 30-ig tartottak, melyek kiterjedtek Bauchi, Kano, Yobe és Borno államokra. A lázadást végül leverték, miután elfogták és megölték (állítólag rendőrségi őrizetben) a mozgalom vezetőjét, Yusuf-ot. Becslések szerint több mint 700 ember veszítette életét, számos középület semmisült meg.[20]

A 2009. nyári fegyveres akciói után a terrorszervezet jelentős technikai fejlődésen ment keresztül és létszáma is egyre bővült. Mind az AQIM-mal (al-Qaeda in the Islamic Maghreb), mind pedig a szomáliai al-Shababbal szorosabbra fűzte kapcsolatát.[21] A Hezbollahhal is lehetett kapcsolata.[22] Az al-Shabaab, a Boko Haram, illetve a Szahara és a Száhel dzsihádista szervezetei között egyértelműen kimutatható a kooperáció, különösen a harcosok és fegyverek áramlása, illetve a módszerek, technikák átadása terén. Az al-Shabaab és az AQIM támogatása döntő szerepet játszott abban, hogy a Boko Haram módszerei alig két év drámaian fejlődtek.[23]

Az új vezetője, Abubakar Shekau az interneten 2010 júliusában a következő üzenetet tette közzé: „Ez egy üzenet Goodluck Jonathan elnöknek és mindenkinek, aki a kereszténeket képviseli. Szent háborút hirdetünk!

[18] Szerzői fordítás.
[19] Bodansky, Yossef: The Boko Haram and Nigerian Jihadism. ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security, 2015. 6. o. https://www.files.ethz.ch/isn/187751/318_Bodansky.pdf (2021.06.14.)
[20] Adesoji, Abimbola: The Boko Haram Uprising and Islamic Revivalism in Nigeria. Africa Spectrum 2010. 2. 98. o.
[21] Neszmélyi György: Nigéria perspektívái: kibontakozás vagy káosz és terrorizmus? Nemzet és Biztonság 2012. 5. 2. 69. o.
[22] Besenyő János – Keresztes Vivien: Hezbollah and Boko Haram: Cooperation or Imitation? Strategic Impact 2016. 4. 29–40. o.
[23] Marsai Viktor – Treszkai Ákos: Radikális iszlamista csoportok az afrikai kontinensen. In: Marsai Viktor (szerk.) Afrika a globalizált világban: Lehetőségek és kihívások. Dialóg Campus, Budapest, 2019. 268. o.

Harcolni fogunk a keresztények ellen, mert mindenki tudja, mit tettek a muszlimokkal!" A szervezet elkezdett megváltozni.[24]

Yusuf halálát fordulópontnak szokás tekinteni a Boko Haram fejlődésében. A vallási mozgalomból terrorszervezetté való átalakulás jól látszik a szervezet választott célpontjain, ami a kormányzatiaktól elmozdult a civil célpontok felé. Shekau vezetése alatt ez a stratégiában történő változás 2010-ben kezdődött, amikor a Boko Haram támadásainak 64%-a civileket vett célba. Célpontjainak típusa 2011-től 2013-ig kiegyensúlyozottabb volt. Ennek az egyik oka az, hogy a kormány biztonsági erőket kezdett el bevetni ellenük. A közösségi média térnyerése miatt a Boko Haramnak látványosabb támadásokat kellett végrehajtania, hogy releváns lehessen a globális dzsihádista szférában.

2014-ben az esetek 74%-ában civileket vettek célba, a kormány ellen csupán a támadásainak 22%-a indult.

Annak ellenére, hogy a kormányzat a kemény célpontokat igyekszik védeni, a Boko Haram a fókuszát a puha célpontok támadására helyezte, mivel az ilyen támadások nagyobb médiavisszhangot generálnak.[25]

Kővágó a Boko Haram célpontjainak vizsgálatakor két nagy korszak között tesz különbséget. Az első kezdete a 2002-es megalakulás Yusuf vezetésével. Kővágó szerint a szervezet 2009-ig radikális volt, de alapvetően nem volt erőszakos. Fő céljaik közt szerepelt a társadalmi egyenlőtlenségek és a korrupció felszámolása, a saríára épülő jogrendszer felállítása, de akkoriban még elsősorban vallási szektaként működtek. Yusuf halála után, Shekau vezetése alatt radikalizálódott látványosan a szervezet, és egy szélsőségesebb vonalat kezdett el követni. 2009-től folyamatosan támadtak puha, katonai és rendvédelmi célpontokat egyaránt, de ebben az időszakban még leginkább csak helyi keretek között mozogtak. Kővágó szerint a második nagy korszak az ISIS-hez való csatlakozástól napjainkig tart. Ekkor kezdte el a Boko Haram a szomszédos országokra, elsősorban Kamerunra, Nigerre és Csádra is kiterjeszteni befolyását.[26]

A Boko Haram 2011 augusztusában megtámadta az ENSZ abujai központját, mely az első nemzetközi célpont elleni támadása volt.

---

[24] Cascais, Antonio: 10 years of radicalization: Boko Haram. https://www.dw.com/en/10-years-of-radicalization-boko-haram/a-49781704 (2021.06.14.)

[25] Stevenson, John A. – Pate, Amy – Asiama, Elvis: Effective counter-terrorism against Boko Haram: empirical assessments of coercion, delegitimization, incentivization and denial strategies in Nigeria (2009-2014). In: Hentz, James J.; Solomon, Hussein (szerk.) Understanding Boko Haram: Terrorism and Insurgency in Africa. (Contemporary Terrorism Studies). Routledge, Abingdon, 2017. 192–193. o.

[26] Kővágó Paulina: Az AQIM és a Boko Haram támadásainak okai és trendjének alakulása. In: Marsai Viktor – Vogel Dávid (szerk.) Közel Afrikához: A válságkezelés és a stabilizáció lehetőségei és kihívásai a fekete kontinensen. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 181. o.

A nemzetközi figyelem fókuszába 2014 áprilisában került, amikor 276 iskoláslányt rabolt el a Borno állam Chibok városából, mely elindította a világszintű „bring back our girls” (hozzátok vissza a lányainkat) kampányt.[27] Egy hónappal az lányok elrablása után Shekau egy videóban kijelentette, hogy azok a lányok, akik nem szöktek meg, a „rabszolgái”. Dabiq magazinjában az ISIS dicsérte a lányok elrablását és a „rabszolgaság visszaállítását”, ami segített megalapozni Shekau ISIS-nek tett hűségesküjét 2015 márciusában. Azóta Shekau harcosai több száz nőt raboltak el. Jelentések szerint legalább 700 nigériai nő volt a Boko Haram fogságában 2019-ben.[28]

Az Amnesty International szerint a hatóságok az eset után 7 évvel sem képesek megvédeni a gyermekeket. A chiboki iskoláslányok közül 2021 áprilisában több mint 100 még mindig fogságban volt. 2014 óta számos esetben raboltak el tömegesen gyermekeket. 2020 decembere és 2021 márciusa között legalább öt emberrablási esetről számoltak be Nigéria északi részén. A további támadások kockázata a régióban körülbelül 600 iskola bezárásához vezetett.[29]

A boko Haram 2014-ben volt hatalma csúcsán. Ekkor katonailag egy nagyjából Belgium nagyságú területet tartott ellenőrzése alatt Nigéria északkeleti részén.[30]

A 2015-ös Global Terrorism Index a Boko Haramot az ISIS-t is megelőzve a világ leghalálosabb terrorszervezetének nevezte. 2014-ben a terrorszervezet számlájára írható halálesetek száma 6.644 volt, ami 317%-os növekedés volta korábbi évhez képest. Az ISIS az évben 6.073 halálesetért volt felelős. A két terrorszervezet számlájára volt írható 2014-ben a terrorizmus miatti halálok 51%-a. 2014-ben Nigéria tapasztalta a legnagyobb növekedést a terrorizmusnak betudható halálesetek számában, az évben az országban a terrortámadások 7.512 emberéletet követeltek, ami több mint 300%-os növekedés volt 2013-hoz képest. Nigéria adott otthont 2014 öt

[27] Afzal, Madiha: From “Western education is forbidden” to the world's deadliest terrorist group: Education and Boko Haram in Nigeria. Foreign Policy at Brookings, Washington D.C. 2020. 5. o. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/04/FP_20200507_nigeria_boko_haram_afzal.pdf (2021.06.14.)

[28] Pearson, Elizabeth – Zenn, Jacob: Boko Haram, the Islamic State, and the Surge in Female Abductions in Southeastern Niger. ICCT, 2021. 3. o. https://icct.nl/app/uploads/2021/02/Pearson-And-Zenn-research-paper.pdf (2021.06.14.)

[29] https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/04/nigeria-seven-years-since-chibok-the-government-fails-to-protect-children/ (2021.06.14.)

[30] Marsai Viktor – Treszkai Ákos: Radikális iszlamista csoportok az afrikai kontinensen. In: Marsai Viktor (szerk.) Afrika a globalizált világban: Lehetőségek és kihívások. Dialóg Campus, Budapest, 2019. 277. o.

leghalálosabb terrorszervezetei közül kettőnek, a Boko Haramnak és a Fulani harcosoknak.[31]

A tanulmány 2021-es megírásakor legfrissebb, a 2020-as Global Terrorism Index szerint 2019-ben Nigéria tapasztalta a második legnagyobb csökkenést a terrorizmus miatti halálos áldozatok tekintetében, mely szám 2.043-ről 1.245-re esett, mely 39,1% csökkenés, ami főleg a Fulani szélsőségesek számlájára írt terror-áldozatok számának csökkenésének volt köszönhető. A Boko Haramnak tulajdonított halálesetek száma enyhén nőtt is, amely az elmúlt évtizedben Nigéria legaktívabb terrorszervezete volt. A 2020-as Global Terrorism Index szerint Nigériában a terrorizmus következtében bekövetkezett halálesetek száma 2019-ben 83 százalékkal alacsonyabb, mint annak 2014-es csúcspontján.[32]

A szunnita terrorszervezet miatt 2016-ig 1,5 millió ember kényszerült otthonának elhagyására, 2015-ben többen a szomszédos országokba, Csádba, Kamerunba és Nigerbe menekültek. Kis-Benedek szerint ez is hozzájárult az Afrikából Európába irányuló menekültáradathoz, amelynek útvonala főként Líbián keresztül vezet. A Boko Haram 2015. március elején tett hűségeskü Abu Bakr al-Bagdadi mellett.[33]

IV. A Boko Haram darabokra szakadása

Resperger rámutat arra, hogy mint korábban az al-Kaida, az ISIS lett a primus inter pares, azaz első az egyenlők között terrorista szervezet, amelynek minden nagyobb terrorcsoport hűségeskü tett. A Boko Haram és a szomáliai al-Shabaab 2015 márciusában, a líbiai Iszlám Fiatalok Shura Tanácsa (Islamic Youth Shura Council) még 2014-ben, az afganisztáni tálibok 2015-ben.[34]

A Boko Haram az ISIS-nek tett hűségesküje belharcokhoz és a terrorszervezet széthasadásához vezetett. A terrorszervezet már nem egységes, az négy különálló alcsoportból áll: a Shekau által vezetett frakcióból; a 2012-ben elszakadt és al-Kaidával szövetségre lépett Ansaru al-Musulmina fi Bilad al-Sudanból (Ansaru); az Islamic State West Africa Province-ból (ISWAP), ami Abu Masab al-Barnawi vezetése alatt 2016-ban szakadt el; valamint a Bakurából, ami Shekau-hoz maradt hűséges, de konfliktusban van az ISWAP-pal. Jelen tanulmányban Boko Haramra utalva

[31] Global Terrorism Index 2015. 4. o. https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/10/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf (2021.06.14.)

[32] Global Terrorism Index 2020. 2. o. https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-2.pdf (2021.06.14.)

[33] Kis-Benedek József: Az Iraki és Levantei Iszlám Állam (ISIL) és az ellene folytatott küzdelem tendenciái. Hadtudomány 2016. 1-2. 33. o.

[34] Resperger István: Terrorista szervezetek, módszerek, eljárások. Szakmai Szemle 2018. 2. 18. o.

Afzal módszerét követve a szervezet egészét értem. A Boko Haram jelenleg főleg a Csád-tó régiójából működik, ahol Kamerun, Csád, Niger és Nigéria határai találkoznak, és alkalmanként betör ezekbe az országokba, nemzetközivé téve a konfliktust.[35]

A terrorszervezet 2015-ben majdnem 2.000 civilt ölt meg Bagában, 2018-ban egy Nigériai katonai bázis elleni támadásban több mint 100 katonát ölt meg.

Taktikái közé tartozik az emberrablás, lövöldözés, robbantásos támadás, lefejezések. Már nem a világ legveszélyesebb terrorszervezete, de messze nem legyőzött. 2019-ben amerikai hírszerzési becslések szerint 4.000-6.000 aktív harcosból állt. Más becslések ezt a számot ennek háromszorosa is teszik. 2019 környékén a Boko Haram növelte a puha célpontok elleni támadásainak számát és nőket és gyerekeket bátorított arra, hogy váljanak öngyilkos merénylővé. A támadások többsége a Borno államban történt, ezt követi Kamerun legészakibb része.

A terrorszervezet sikereit magyarázza, hogy továbbra is nagy számban toboroz, főleg a Csád-tó környékén, ahol a klímaváltozásnak is köszönhetően a szegénység és erőszak egyre nő, ahogy a szárazság a tó méretét csökkenti. A Boko Haram sikeresen toboroz az elkeseredett népességből, kis kölcsönökkel és nagyobb jutalmak ígéretével. Toboroz még fiatal fiúk elrablásával és a terrorszervezetbe történő erőszakos besorozásával. Cronin szerint a Boko Haram 2019-ben kevésbé támaszkodott online toborzási technikákra.

2019. június 9-én 300 Boko Haram harcos támadt katonákra Kamerunban a Csád-tó környékén. A támadásban 16 katona, 8 civil és 64 terrorista vesztette életét.[36]

Nyugat-Afrika dzsihádista térképe továbbra is alakulóban van: egy megerősödött Shekau frakcióval a Csád-tó régiójában és Borno központjában, egy feltámadó ISWAP-al (beleértve az ISGS-t, ami már hivatalosan ISWAP része) Bornóban és a Száhel övezetben, és egy új erőre kapott Ansaruval Északnyugat-Nigériában. Az Ansaru vállalta amgára 2020 januárjában az északnyugat-nigériai Potiskum város emírjének konvoja elleni támadást. Shekau frakciója az ISWAP mellett a regionális kormányzatoknak katonailag kevésbé prioritása. Ez talán azért lehet, mert Shekau frakciója formálisan nem ISIS provincia, annak ellenére, hogy potenciálisan nagyobb veszélyt

[35] Afzal i.m.. 5. o.

[36] Cronin, Cat: Don’t Forget About Boko Haram: A 2019 Update. https://www.americansecurityproject.org/dont-forget-about-boko-haram-a-2019-update/ (2021.06.14.)

jelent a civilekre. Mindazonáltal frakciója egy releváns dzsihádista szereplő, kifejezetten azután, hogy a Bakura már Shekauhoz hűséges.[37]

V. Boko Haram és a koronavírus pandémia

Besenyő és Kármán rámutat arra, hogy ugyan statisztikák szerint a COVID-19 afrikai terjedése messze nem volt olyan, mint Kínában, Európában vagy Amerikában, de a világ legszigorúbb korlátozásait kellett bevezetni a járvány megfékezése érdekében. Ugyanakkor Afrika elzárkózott fő támogatóitól, ezzel nehezítve gazdasági helyzetét és kockáztatva az afrikai társadalmak amúgy is gyenge stabilitását.[38] A pandémia elleni harcban az egyik legnagyobb problémát a tömeges éhínség megjelenése jelenti, melyet a 2020-ra már a COVID-19 előtt is megjósoltak a szakértők.[39]

Nigéria zárlati intézkedései sebezhetőbbé tették a népességet a Boko Haram toborzásával szemben. Az ország népességének több mint fele kevesebb, mint napi 2 USD-nek (kb. 567 HUF) megfelelő összegből él.[40] A Boko Haram kampányai erősítésére használja ki a koronavírus okozta nyomorúságot. A terrorszervezet szokása munkanélküli fiatal felnőtteket toborozni szegény családokból. Jelenleg fokozza a fiatal férfiak toborzását az övezetben. Ez megújult erőszakhoz vezetett a Csád-tó régiójában.[41] A Boko Haram megerősítette támadásait Nyugat-Afrikában és új területhez jutott Mozambikban.[42]

Shekau a koronavírus nigériai megjelenése óta számos hangüzeneteket tett közzé. Egy 2020. április 14-i üzenetben egyetértett az ISIS/al-Kaida narratívával, hogy a koronavírus a világ gonoszai elleni büntetés és elutasította a tudományt, ami mással magyarázná a vírus eredetét. Szerinte a Boko Haram immunis a vírussal szemben, amit az imádságnak és a hitetlenek megbüntetésének tud be. Szerinte a társadalmi távolságtartás (social distancing) rossz dolog, de önmagának ellentmondva azt is állította, hogy a

[37] Zenn, Jacob: Is the ‘Bakura Faction’ Boko Haram’s New Force Enhancer Around Lake Chad? Terrorism Monitor 2020. 2. 5. o.

[38] Besenyő, János – Kármán, Marianna: Effects of COVID-19 pandemy on African health, poltical and economic strategy. Insights into Regional Development 2020. 3. 630. o.

[39] Besenyő János – Kármán Marianna: A COVID-19 pandémia az afrikai kontinensen. Biztonságtudományi Szemle 2020. 2. 39. o.

[40] Agbiboa, Daniel Egiegba: COVID-19, Boko Haram and the Pursuit of Survival: A Battle of Lives against Livelihoods. City & Society 2020. 2. 1–2. o.

[41] https://theconversation.com/how-the-coronavirus-increases-terrorism-threats-in-the-developing-world-137466 (2021.06.14.)

[42] Simons, Greg – Bianca, Cristina: The Specter of Terrorism During the Coronavirus Pandemic. E-International Relations, 2020. 1. o. https://www.e-ir.info/2020/05/08/the-specter-of-terrorism-during-the-coronavirus-pandemic/ (2021.06.14.)

Boko Haram társadalomtól való izolációja megakadályozza, hogy elkapják a vírust, továbbá a világ számos vezetőjét vezeklésre szólította fel.[43]

A Boko Haram kijelentése, mi szerint elutasítja a társadalmi távolságtartással kapcsolatos kormányzati intézkedéseket, a terrorszervezet közösségi támogatását növelheti, mert a társadalmi távolságtartási és zárlati intézkedések nagyon népszerűtlenek. A szélsőséges csoportok ilyen jellegű kijelentései (az ISIS szerint a mecseteknek nyitva kellene maradniuk) fokozhatják a vírus terjedését.[44]

VI. Shekau halála

Shekau halálhíréről az utóbbi 12 évben már számos alkalommal számoltak be, ennek ellenére később mindig feltűnt egy újabb videóban. Az ISWAP 2016-ban vált ki Shekau csoportjából, ami vallási és ideológiai vitákra vezethető vissza azzal kapcsolatban, hogy a Boko Haram civileket ölt, amit az ISWAP ellenzett.

2021 áprilisában csapott össze újra Shekau frakciójával. Shekau harcosai rajtaütöttek egy ISWAP brigádon, emiatt májusban az ISWAP támadta meg Shekau egy bázisát. Mindét oldal komoly veszteségeket szerzett. Az ISWAP 2021 májusában megtámadta Shekaut a Sambisa erdőben.[45] A HumAngle szerint amikor az ISWAP elfoglalta a Sambisa erdőt, Shekau megadta magát és órákon át tanácskozott az ISWAP harcosaival, akik lemondásra szólították fel, amit elutasított és felrobbantotta magát.[46] Ha valóban halott, az a két frakció közötti harc végét és akár egybeolvadásukat is eredményezheti. Ezzel konszolidálhatják befolyásukat az északkelet-nigériai régió felett, ahol 2009 óta már több mint 40.000 ember veszítette életét, és több mint 2 millió kényszerült otthonának elhagyására, ahogy a harc a szomszédos Csádra, Kamerunra és Nigerre is kiterjedt.[47] Shekau halála az ISIS befolyását is növelheti a régióban.[48]

Abu Musab al-Barnawi ISWAP vezető audió-üzenetben számolt be Shekau

[43] Olayoku, Philip: Boko Haram and the Covid-19 Propaganda Dynamics. Spoor Africa, 2020. 9. o. https://spoorafrica.org/storage/data/spoorafrica.org/6b7b0ab7-c49d-49ae-98ca-30febb4a61cf.pdf (2021.06.14.)

[44] Burchill, Richard: Extremism in the time of COVID-19. Bussola Institute, Brüsszel 2020. 15-16. o.

[45]https://www.aljazeera.com/news/2021/5/21/nigeria-investigates-reports-of-boko-haram-leaders-death (2021.06.14.)

[46]https://humangle.ng/boko-haram-strongman-shekau-dead-as-iswap-fighters-capture-sambisa-forest/ (2021.06.14.)

[47]https://www.aljazeera.com/news/2021/5/21/nigeria-investigates-reports-of-boko-haram-leaders-death (2021.06.14.)

[48]https://www.theguardian.com/world/2021/may/22/rise-isis-means-boko-haram-decline-no-cause-celebration (2021.06.14.)

haláláról, azt állítva, hogy Shekau felrobbantotta magát egy magára szerelt robbanószerkezettel.[49]

VII. A Boko Haram internethasználata

1. A Boko Haram korai internethasználata

2009-ben a Boko Haramnak még nem volt online stratégiája. Újságírókat keresett fel, és audió kazettákat osztogatott a nigériai utcákon, korábbi vezetője, Yusuf előadásairól.[50] A Boko Haram az ISIS, az al–Kaida és sok más terrorszervezet mellett stratégiailag felfedezte az internetet a tevékenységei elősegítéséhez.[51]

2013 óta már folyamatosan teszi közzé videóit és más online kiadványait. A videók között találhatóak támadásokról készült felvételek, vezetők üzenetei és hűtlen tagok lefejezései is.

Az internet és a közösségi média lehetővé tették a terrorszervezet számára, hogy Nigérián kívüli terrorista csoportokkal is együttműködjön és terjessze ideológiáját. Néhány videóban tagjai azzal is fenyegetőztek, hogy megtámadják az Egyesült Államokat.[52]

A Boko Haram üzeneteinek elérése kiszélesedett az internet és közösségi média fokozódó használatával, tovább növelve a közönségét. A Boko Haram 2010-es újjáéledésétől napjainkig az internet-hozzáférés gyorsan nőtt Nigériában, 2012 és 2015 között megtriplázódott, nagyrészt a mobiltechnológia elterjedése miatt. 2016-ra a népesség 46%-ának volt internet-hozzáférése, de az ország északi része elmarad a gazdaságilag fejlettebb dél mögött. Ez emelkedés egybeesett a Boko Haram fokozódó internethasználatával. 2015-ben 28 volt elérhető a YouTube-on és Twitteren, míg 2012-ben csak 6.

A propaganda online terjesztése csökkenthette a sajtót rendszeresen tájékoztató szóvivő szükségét is. Qaqa, a Boko Haram szóvívője a halála után nem is került helyettesítésre.

---

[49] Boko Haram leader 'is dead,' jihadist rivals claim. https://www.dw.com/en/boko-haram-leader-is-dead-jihadist-rivals-claim/a-57795611 (2021.06.14.)

[50] Cox, Kate – Marcellino, William – Bellasio, Jacopo –Ward, Antonia – Galai, Katerina – Meranto, Arya Sofia – Paoli, Giacomo Persi: Social Media in Africa: A Double-Edged Sword for Security and Development: Research report. 22. o. https://www.africa.undp.org/content/rba/en/home/library/reports/social-media-in-africa-.html (2021.06.14.)

[51] Apau, Richard: Youth And Violent Extremism Online: Countering Terrorists Exploitation And Use Of The Internet. African Journal on Terrorism 2018. 1. 22.o.

[52] Kulungu, Mustapha: Does Boko Haram Pose a Threat to the US? Counter Terrorist Trends and Analyses 2019. 2. 9. o.

A hagyományos módszerek, a szórólapok és a helyi szintű prédikálás földrajzi elérése korlátozott. Ugyan a nigériai újságokban rövid sajtónyilatkozatokkal a szervezet üzenetét terjesztették országos szinten, de ennek közvetett volta miatt a narratívájuk irányítása kikerült a Boko Haram kezéből, és tartalmaik korlátozottabbak voltak, főleg vizuálisan. Az üzenetek ilyen módokon való terjesztése további aggályokkal jár, tekintve a terjesztést, az olvasottságot, amik korlátozza a célközönség elérését.

Ezzel szemben a javuló internet-hozzáférés és az okostelefonok fejlődő technológiája lehetővé tette a videók közvetlen letöltését, nézését és megosztását. Bizonyos videók igen nagy nézettséget generáltak, mint a 2014. május 5-i felvétel, melyben Shekau magára vállalta a chiboki iskoláslányok elrablását. A Sahara Reporters híroldal YouTube csatornája, a SaharaTV által feltöltött videó egy hónap alatt közel 500.000 megtekintést generált. A forgalom nagy része Nigérián kívülről származott, amin az is segített, hogy a videóhoz a Sahara Reporters angol fordítást is adott, továbbá a téma globális felkapottsága is. A videó jól illusztrálta, hogy ilyen módszerrel a Boko Haram már egy globalizált közönség elérésére képes. Az internetre támaszkodásnak persze vannak hátulütői is, például a vidéki területeken való korlátozott internet-hozzáférés.[53]

2. Az ISIS-nek tett hűségeskü hatása a Boko Haram online képességeire

A Boko Haram online stratégiájáról a Cox et al. a következő fő megállapításokat teszi: A terrorszervezet a közösségi médiát főleg propaganda megosztására, és kisebb mértékben újoncok bevonzására és tevékenységeinek koordinálására használja.

A Boko Haram korábban a média hagyományosabb formáit részesítette előnyben, mint audió kazetták, szórólapok, szabadtéri előadások, de 2015 óta nagyobb mértékben támaszkodott a YouTube-ra, Twitterre és Facebookra az üzenetei terjesztéséhez. A Boko Haram közösségi média használata nem annyira kifinomult, mint az al-Shabaab és ISIS-é, de fejlődött az ISIS-nek tett 2015. márciusi hűségesküje óta.[54] Egy erőszakos nem állami szereplő sem használta még olyan hatékonyan a közösségi médiát, mint az ISIS.[55] Hatásuk a Boko Haramon erősen érezhető. A terrorszervezet az ISIS taktikáit másolja,

[53] Mahmood, Omar S.: More than propaganda A review of Boko Haram's public messages. Instutute for Security Studies, 2017. 24–25. o. https://www.ecoi.net/en/file/local/1426834/1226_1521122538_war20.pdf (2021.06.14.)

[54] Cox – Marcellino – Bellasio –Ward – Galai – Meranto – Paoli i.m. 22. o.

[55] Gartenstein-Ross, Daveed – Clarke, Colin P. – Shear, Matt: Terrorists and Technological Innovation. https://www.lawfareblog.com/terrorists-and-technological-innovation (2021.06.14.)

kifejezetten a közösségi média (főleg a YouTube) használatában. Nyomtatott és videó-propagandája kísértetiesen hasonlít az ISIS-ére. Még Shekau és más vezetők öltözete is az ISIS-t és a tálibokat másolja.

Shekau az interneten tett hűségesküt, egy hivatalos közvetítésben, melyet az ISIS néhány nappal később elfogadott azzal, hogy azt az Al-Furqan médiaszárnyának egy szóvivője megerősítette.[56] A terrorszervezet az ISIS-nek tett hűségesküje és a „rebranding" által hozzájutott az ISIS jól megalapozott és jelentős közösségi média-bázisához és szakértelméhez.

Mikor 2015-ben létrejött az ISWAP, a terrorszervezet Media Office of West Africa Province névvel felállította a saját médiaosztályát, és fokozottabban használta a YouTube-ot és Twittert is. 2015-ben létrehozta saját arab nyelvű Twitter fiókját, @Al Urwah al-Wuthqa-t, és javított a közzétett videói minőségén is. A változások ellenére a Boko Haram videóinak tartalmi lényege nem változott.

A közösségi média is egyre szélesebb körben elérhető Nigériában. Mivel az elégedetlen fiatalság egyre inkább a Twitter, Facebook, YouTube és más közösségi média platformokhoz fordul, a Boko Haram egyre jobban fókuszál az online tevékenységeire, amit az ISIS-szel való kapcsolat is segít. A Boko Haram növekedését a potenciális újoncainak állammal szembeni sérelmei is segítették. Cox et al. szerint úgy tűnik, a Boko Haram a közösségi médiát elsődlegesen propaganda célokra használja, és csak kisebb mértékben toborzásra és koordinációra.[57]

Kommunikációs csatornáin az ISIS is megosztott ISWAP felvételeket, saját stilisztikájával feljavítva, ami fokozódó együttműködést és a két szervezet közötti kommunikációt jelez.[58] Nem véletlen, hogy az ISWAP használja a legnagyobb szakértelemmel a YouTube-ot.[59]

3. Toborzás a közösségi média használatával

A terrorszervezetek az internetet toborzásra is már régóta előszeretettel használják.[60]

A közösségi média felületei könnyen kezelhetőek, megbízhatóak és ingyenesek, ráadásul pont a terroristák célközönsége körében a

[56] Anugwom, Edlyne Eze: The Boko Haram Insurgence in Nigeria: Perspectives from Within. Palgrave Macmillan, London, 2019. 200. o.
[57] Cox – Marcellino – Bellasio –Ward – Galai – Meranto – Paoli i.m. 22-23. o.
[58] https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/nigeria/273-facing-challenge-islamic-state-west-africa-province (2021.06.14.)
[59] Onyia, Chukwuma: Understanding the ISIS Threat int he Lake Chad Basin. African Journal on Terrorism 2020. 1. 65. o.
[60] Guadagno, Rosanna E. – Lankford, Adam – Muscanell, Nicole L. – Okdie, Bradley M. – McCallum, Debra M.: Social Influence in the Online Recruitment of Terrorists and Terrorist Sympathizers: Implications for Social Psychology Research. Revue Internationale de Psychologie Sociale 2010. 1. 27. o.

legnépszerűbbek. Általuk a terroristák meg tudják szólítani őket, kifejezetten a fiatalokat, feléjük kinyúlva, szemben a régebbi típusú terrorista weboldalakkal, amik esetében a terroristáknak kellett várnia a látogatókra, hogy azok keressék fel őket. A fájlok és videók megosztása, feltöltése vagy letöltése már nem igényel számítógéphez való hozzáférést és ahhoz nincs szükség technikában jártas tagokra.

A közösségi médián keresztül a terroristák a mainstream médiát is képesek táplálni. Korunk tudósítói és újságírói nagymértékben támaszkodnak a közösségi médiára, mint információforrásra. Weimann szerint a közösségi média vált a terrorizmus és az ellene való harc új csatateréve.[61]

Maza et al. rávilágít arra, hogy a legtöbb terrorszervezethez hasonlóan a Boko Haram különböző módszerek és taktikák alkalmazásával toboroz, például jobb élet és gazdasági helyzet hamis ígéretével. Erőszakkal is soroznak be, elrablással és fenyegetéssel. Toborzási taktikájuk még küszködő kereskedők készpénzes kölcsönnel való támogatása, de radikalizációra és toborzásra felhasználják az intézményes vallást és internetet is, főleg a közösségi média felületeit. A gyanútlan személyeket meggyőzik arról, hogy a nyugati civilizáció nem csak haram (tiltott), hanem az aláássa az iszlám hagyományos családi, vallási és társadalmi értékeit is. Ezzel a negatív narratívával csalogatnak olyanokat a szervezetbe, akik úgy hiszik, hogy egy pozitív társadalmi változáshoz járulnak hozzá.[62] A Boko Haram toborzott börtönökből szabadított rabok közül is.[63]

Salifu és Ewi 2017-ben arra világít rá, hogy a felfogás, miszerint a Boko Haram a közösségi médiát használja toborzáshoz, összhangban áll a nigériai vezető, Muhammadu Sanusi, Kano emírjének álláspontjával is, aki szerint a Boko Haramhoz csatlakozó fiatalokat ebben a közösségi média befolyásolta. Viszont Salifu és Ewi szerint a szakirodalmi áttekintés nem olyan kategorikus a közösségi média szerepével kapcsolatban, mely egyes elemzők szerint a Boko Haram toborzásának növekvő, de még nem jelentős forrása. Néhány elemző szerint a terrorszervezet ugyan használta a közösségi médiát, de nem olyan mértékben és olyan hozzáértő módon, mint más terrorszervezetek, például az ISIS.[64]

---

[61]Weimann, Gabriel: Social Media's Appeal to Terrorists https://news.siteintelgroup.com/blog/index.php/entry/295-social-media's-appeal-to-terrorists (2021.06.14.)

[62] Maza, Kangdim Dingji –Koldas, Umut – Aksit, Sait: Challenges of Countering Terrorist Recruitment in the Lake Chad Region: The Case of Boko Haram. Religions 2020. 2. 14–15. o.

[63] Onuoha, Freedom: Boko Haram and the evolving Salafi Jihadist threat in Nigeria. In: (Marc-Antoine Pérouse de Montclos szerk.): Boko Haram: Islamism, politics, security and the state in Nigeria. African Studies Centre, Leiden, 2014. 163. o.

[64] Salifu, Uyo – Ewi, Martin: Boko Haram and violent extremism: Perspectives from peacebuilders. ISS, 2017. 7-8. o. https://media.africaportal.org/documents/policybrief97_1.pdf (2021.06.14.)

Botha et al. 2017-es monográfiája szerint a Boko Haram toborzáshoz főleg a hagyományos közösségi hálózatokat használja. Online toborzása nem olyan erős, mint például az ISIS-é, de mégis jentős. Nagyobb hatása lehet a közösség nyomásának, például a barátokénak.[65]

Összességében a Boko Haram leggyakoribb toborzási stratégiái a család és közösségi hálózatok felhasználása, prédikálás a mártírságról, pénzügyi ösztönzés, sorozás, az interneten, és a szemtől szemben történő toborzás.[66]

Malefakis 2019-ben arról számol be, hogy a Boko Haram kevésbé sikeres a közösségi média használatával történő közvetlen toborzásban, mint például az ISIS vagy al-Kaida. Más terrorszervezetekkel szemben, melyek közösségi médián toboroznak, a Boko Haram inkább a fizikai valóságban történő, szemtől szembeni toborzásra támaszkodik, mivel a legtöbb helyszínen, ahol tevékenykednek, a népesség körében alacsony az olvasottság, és kevésbé értenek a modern technológiához. Mindazonáltal a Boko Haram a közösségi médiát számos tevékenységre használja: terrortámadások magukra vállalására, sejt-tagokkal és szimpatizánsokkal való kommunikációra és tájékoztatására, propaganda terjesztésére.[67]

Sinkó 2021-es tanulmányában igazolja, hogy a közösségi média kulcsszerepet játszik a Boko Haram online toborzásában. Sinkó szerint ugyan az online befolyásolás fontos a toborzás szempontjából, de hangsúlyozni kell, hogy a helyi viszonyok között az továbbra is többnyire offline, tényleges kapcsolatok útján jönnek létre.[68]

Úgy vélem, csak idő kérdése, hogy a Boko Haram online toborzásának a jelentősége nőjön, a modern technológia és az internet-hozzáférés nigériai terjedésével.

4. A Boko Haram internethasználata napjainkban

A Statista adatai szerint 2021 januárjában Nigériának már körülbelül 33 millió aktív közösségi média felhasználója volt. A WhatsApp alkalmazás a legnépszerűbb felület az országban, több mint 90 millió felhasználóval,

[65] Botha, Anneli –Ewi, Martin –Salifu, Uyo –Abdile, Mahdi: Understanding Nigerian citizens' perspectives on Boko Haram. ISS. 2017. 35. o. https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/monograph196.pdf (2021.06.14.)

[66] Omenma, J. Tochukwu – Hendricks, Cheryl – Ajaebili, Nnamdi C.: al-Shabaab and Boko Haram: Recruitment Strategies. Peace and Conflict Studies 2020. 1.14.o.

[67] Malefakis, Medinat Abdulazeez: Social Media Dynamics in Boko Haram's Terrorist Insurgence. Policy Brief No. 50. Toda Peace Institute, 2019. 5–6. o. https://toda.org/assets/files/resources/policy-briefs/t-pb-50_medinat-a.-malefakis_social-media-dynamics-and-boko-harams-terrorist-insurgence.pdf (2021.06.14.)

[68] Sinkó, Gábor: Shifting the Battle to Social Media: The Effectiveness of Boko Haram's Online Strategy in Terms of its Recruitment. Belügyi Szemle 2021. 1. Különszám. 137. o.

ezeket követi a Facebook, YouTube, és Instagram.[69] Az okostelefonok népszerűek Nigériában: a Statista adatai alapján 2020-ban a nigériai népesség 41,4%-a mobil eszközzel internetezett, mely arány 2025-re előreláthatólag 64,9%-ra fog nőni. 2020-ban a mobil internet használók száma Nigériában 85,26 millió volt.[70]

A Boko Haram használja a YouTube-ot, Twittert, és Facebookot, és van egy blog12 hivatalos weboldala a „http://www.usufislamicbrothers.blogspot.com" címen.[71] Már a Telegram üzenetküldő alkalmazást és WhatsApp-ot is használja. Az ISWAP egyszerre 50 WhatsApp fiókot is üzemeltet. Azért ilyen sokat, mert azokat az alkalmazás működtetői folyamatosan törlik. Ha onnan az összes fiókot törlik, átváltanak a Telegram használatára. A Boko Haram a technológiai eszközeihez, számítógépekhez, okostelefonokhoz támadásai során szokott hozzájutni.[72]

A Boko Haram egy frakciója által a Csád-tó Bohoma-félszigetén 2020. március 23-án körülbelül 400 harcos motorcsónakokon érkezve megtámadta a csádi helyőrséget. Körülbelül 100 katona vesztette életét, 50 megsérült, néhányukat foglyul ejtettek. A dzsihádisták 24 katonai járművet semmisítettek meg, amiket már nem tudtak elvinni. A Telegram üzenetküldő alkalmazáson a JAS vállalta magára a támadást.[73]

2020 decemberében több mint 300 diákot raboltak el a Katsina állambeli Kankara városából. Az iskolának 839 diákja van, közülük 333 tűnt el a támadásban.[74] Shekau a WhatsApp-on egy audió-üzenetben vállalta fel a több mint 300 iskolásfiú elrablását.[75]

---

[69] https://www.statista.com/statistics/1176096/number-of-social-media-users-nigeria/ (2021.06.14.)

[70] https://www.statista.com/statistics/972900/internet-user-reach-nigeria/ (2021.06.14.)

[71] Ogunlana, Sunday O.: Halting Boko Haram / Islamic State's West Africa Province Propaganda in Cyberspace with Cybersecurity Technologies. Journal of Strategic Security 2019. 1. 91. o.

[72] Boko Haram: How di insurgents dey get internet to post videos, make calls from inside bush? https://www.bbc.com/pidgin/tori-55212200 (2021.06.14.)

[73] https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/chad/derriere-lattaque-jihadiste-au-tchad (2021.06.14.)

[74] Több mint háromszáz diákot rabolt el a Boko Haram. https://honvedelem.hu/hirek/tobb-mint-haromszaz-diakot-rabolt-el-a-boko-haram.html (2021.06.14.)

[75] Nigeria's Boko Haram behind schoolboys' abduction - audio message. https://www.reuters.com/article/nigeria-security-kidnappings-idUSKBN28P2DL (2021.06.14.)

VIII. Következtetések

A Boko Haram elleni hatékony fellépésnek rendkívül komplexnek kellene lennie[76], melynek részletes kifejtése jelen tanulmány keretein túlmutat.

Egyetértek Arlett álláspontjával, aki rávilágít arra, hogy a terrorizmus és az ellene való harc korunk egyik legjelentősebb biztonságpolitikai kihívása. A terroristák a legújabb technológia segítségével tudnak toborozni, és megszerezni a szükséges erőforrásokat.

A terrorelhárítási szervek számára is elengedhetetlen a legmodernebb szoftverek, például nyílt forráskódú programok használata, mint a Google Earth vagy a különféle kép- és mozgóképelemző alkalmazások. A Boko Haram aktivitásának műholdas képek általi vizsgálatával elsajátíthatók a lépések, melyek ezek a programok hatékony használatához szükségesek. A terrorszervezetek aktivitása gyakran megjelenik nyomtatott és virtuális felületeken, ezért a műholdképek elemzésén túl értékes információk gyűjthetők másodlagos források nyílt forráskódú szoftverekkel való tanulmányozásával is.[77]

A hatékonyabb terrorizmus és terrorizmusfinanszírozás elleni harc, a terrorcselekmények nagyobb sikerrel történő megakadályozása, és a radikalizáció megelőzése szempontjából elengedhetetlen az egyes terrorszervezetek internetes aktivitásának beható és naprakész ismerete.

Álláspontom szerint a Boko Haram internethasználatának jelentősége a jövőben nőni fog, tekintve az egyre növekvő internet-hozzáférést Nigériában és az ISIS potenciálisan nagyobb befolyását a terrorszervezetre. A Boko Haram internetes aktivitásának, az online történő toborzásának fejlődését, esetleges változásait figyelemmel kell kísérni.

[76] Olofinbiyi, Sogo Angel: The Intractable Malaise: Understanding the Patterns That Maintain the Terrorist Stronghold in Nigeria. SAGE Open 2021. 2. 8. o.

[77] Arlett Adél: Hírszerzés nyílt forráskódú programok használatával. Stratégiai Védelmi Kutatóintézet: NÉZŐPONTOK 2019. 5. 1. o.

Szijártó István
PhD hallgató

Az Európai Unió Bírósága esetjogának az igazságügyi hatóság autonóm fogalmára gyakorolt hatása*

Az Európai Unió jogában az autonóm fogalmak olyan fogalmak, amelyek minden tagállami jogrendszerben léteznek, ám azok tartalmát 27 tagállam jellemzően 27 különböző módon definiálja. Ha az uniós jog nem definiál egy általa alkalmazott fogalmat, legyen az akár a gazdasági alapszabadságok körében alkalmazott munkavállaló, vagy a büntető igazságügyi együttműködésben is alkalmazott igazságügyi hatóság, akkor az uniós jog egységes alkalmazásának garantálása érdekében felmerül az igény arra, hogy az Európai Unió Bírósága a tagállami jogrendszerek felett álló, egységes tartalmú fogalmat alkosson, amelyet aztán egyöntetűen alkalmaz valamennyi tagállam az uniós jog végrehajtása során.

Az igazságügyi hatóság autonóm fogalmának kialakítására azért van szükség, mert a kölcsönös elismerés elvén alapuló bűnügyi együttműködés tartalmilag igazságügyi együttműködés, amelynek aktorai az igazságügyi hatóságok, melyek a végrehajtó hatalomtól függetlenek. Ez alapozza meg a bírósági ítéletek és egyéb határozatok automatikus végrehajtásához szükséges kölcsönös bizalmat: a büntető igazságügyi rendszerek alkotmányos, alapjogokat védelmező működésébe vetett bizalom, amit az igazságügyi hatóságok független működésükkel garantálnak.

Az EUB éppen ezért számos ítéletében arra törekedett, hogy meghatározza az igazságügyi hatóság fogalmát. Ennek eredményeként több ügy vizsgálható, amelyekben a fogalom tartalma szűkebben vagy tágabban került meghatározásra. A tanulmány kiemeli az igazságügyi hatóság autonóm fogalmának szerepét és bemutatja a fogalom kialakításának és fejlődésének folyamatát, valamint felhívja a figyelmet az alapvető jogok védelme és az igazságügyi hatóság autonóm fogalmának kialakítása közötti kapcsolatra.

I. Bevezetés

Az Európai Unió tagállamai közötti büntető igazságügyi együttműködés több évtizedes múltra tekint vissza. Az együttműködést 1992-ben a Maastrichti Szerződés emelte primer jogi szintre azáltal, hogy létrehozta a

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg

tagállamok bel- és igazságügyi együttműködésének politikáját.[1] Ez egy több politikát magába foglaló politikaterület, amelybe a tagállamok büntető igazságügyi együttműködése is tartozik.

A bel- és igazságügyi együttműködés politikája napjainkban is egy dinamikusan fejlődő terület, amely jelentős hatással bír az uniós polgárok jogaira és kötelezettségeire. Az utóbbi pedig hatványozottan igaz a tagállamok büntető igazságügyi együttműködésére, hiszen az e politika területén megvalósuló uniós jogalkotás alapvetően a tagállamok büntetőjogát érinti. 1992-től az EU jogalkotási jogkörei e téren oly mértékben bővültek, hogy kijelenthető, hogy az uniós jogalkotás eredményeként létrejött egy új jogterület, amelyre az európai szakirodalom egységesen európai büntetőjogként hivatkozik.[2]

E fogalom igen szerteágazó tartalommal bír a tagállamok anyagi büntetőjogának harmonizálását szolgáló irányelvektől kezdve, a kölcsönös elismerés elvén alapuló instrumentumokon át egészen az együttműködést stratégiai és operatív szinten támogató uniós ügynökségekig bezárólag. Kétségkívül eme tartalmi elemek közül a legfontosabb a kölcsönös elismerés elvére épített bűnügyi együttműködés, amely további témákra bontható: itt felsorolható valamennyi uniós jogi jogintézmény, amely a tagállamok illetékes bűnüldöző és igazságügyi hatóságainak operatív együttműködését szolgálja, így például az európai elfogatóparancs és az európai nyomozási határozat, de ugyanilyen fontos szerepe van az írott jog mellett az Európai Unió Bírósága esetjogának. A Bíróság esetjogában kidolgozta az együttműködés rendszerét megalapozó kölcsönös elismerés és kölcsönös bizalom elveit, és létrehozta az igazságügyi hatóság autonóm fogalmát is.

E cikkben az igazságügyi hatóság autonóm fogalmának fejlődését szeretném bemutatni elsősorban az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB vagy Bíróság) esetjogának ismertetésével. További célom, hogy feltárjam az igazságügyi hatóság autonóm fogalmának jelentőségét az

[1] Maastrichti Szerződés VI. cím, 1992.; Az Európai Unió tagállamai között már a Maastrichti Szerződést megelőzően is létezett a bel- és igazságügyi együttműködés, amelynek intézményesült kormányközi platformja az 1976-ban létrejövő TREVI volt. A TREVI keretében a tagállamok bel- és igazságügyekért felelős miniszterei különböző munkacsoportokban vettek részt. Az együttműködés tárgyköre már ekkor is azon politikákra terjedt ki, melyek napjainkban a közös bel- és igazságügyi együttműködés keretébe tartoznak, pl. menekültügyi, bevándorlási és vízumpolitika, igazságügyi együttműködés polgári és büntetőügyekben. Ld.: Tony BUNYAN (szerk.): Statewatching the New Europe: Handbook on the European State. Statewatch, London, 1993. 37. o.

[2] Ld. Farkas Ákos: Az EU büntetőjogi korlátai. Ügyészségi Szemle 2018. 2. 74-96. o.; Valsamis Mitsilegas: EU Criminal Law After Lisbon. Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe. Hart, Oxford 2018.; Stefano Ruggeri (szerk.): Human Rights in European Criminal Law. New Developments in European Legislation and Case Law after the Lisbon Treaty. Springer, London, 2015.

együttműködés rendszerében és felhívjam a figyelmet az alapvető jogok védelme és az igazságügyi hatóság autonóm fogalmának kidolgozása közötti összefüggésekre.

Ehhez mindenekelőtt röviden felvázolom a tagállamok büntető igazságügyi együttműködésének kialakulását, fejlődését és jelenlegi rendszerét, majd pedig ismertetem az igazságügyi hatóság autonóm fogalmát és annak a büntető igazságügyi együttműködésben betöltött szerepét. Végül pedig párhuzamot vonok az alapvető jogok védelmének felértékelődése és az autonóm fogalom létrehozása között szintén a Bíróság esetjogának segítségével.

II. Az Európai Unió tagállamai közötti büntető igazságügyi együttműködés fejlődése

A tagállamok büntető igazságügyi együttműködése 1992-től napjainkig jelentős átalakuláson ment keresztül. A kiindulópontjául szolgáló Maastrichti Szerződés még a szupranacionális jelleget öltő harmadik pillérbe helyezte azt. Ez azt eredményezte, hogy az együttműködés szabályozása és fejlesztése továbbra is kormányközi alapokon nyugodott, így a tényleges együttműködésben ekkor még kis mértékű fejlődés mutatkozott a korábbi formájához képest.[3] Az együttműködés pillér-rendszerben elfoglalt helyén az Amszterdami Szerződés sem változtatott annak ellenére, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés politikáinak jelentős részét az első pillérbe helyezte, és ezekre alapozva létrehozta a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség elméleti koncepcióját.[4] Annak ellenére, hogy

[3] A Maastrichti Szerződés a jogalkotás eszközévé a nemzetközi szerződést, az együttes fellépést és a közös álláspontot tette. Utóbbi kettő másodlagos jogforrásnak minősült. Ezek jogi kötőereje elhanyagolható, így nem volt véletlen, hogy a nemzetközi bűnügyi együttműködés igen lassú fejlődésen ment keresztül az Amszterdami Szerződésig, és e fejlődés is inkább nemzetközi szerződéseknek köszönhető, mint például az Europolt létrehozó nemzetközi szerződésnek. Ld.: Maastrichti Szerződés K.3 cikk (2) bekezdés; Császár Mátyás: Az Európai Unió intézményi jogi aktusai. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Szeged, 2012. 51-58. o.

[4] A szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség (a továbbiakban: SZBJT) kétféle jelentéstartalommal bír. Egyrészről elméleti konstrukció, melyre utaltam is. Lényegét tekintve összefogja a tagállamok közös bel- és igazságügyi együttműködésébe tartozó politikákat (így például a TREVI-nél is említett menekültügyi, bevándorlási és vízumpolitikát, továbbá az igazságügyi együttműködést). Ugyanakkor az SZBJT egyúttal egy fizikai léttel bíró jelenség is, maga az uniós szabad mozgás térsége, amelyet a Maastrichti Szerződés által létrehozott szabad mozgás és tartózkodás joga, továbbá a Schengeni együttműködés alapoz meg. Ez a térség a belső határok eltörlését szolgálja, és liberalizálja az uniós polgárok tagállamok közötti mozgását. Azonban a személyek szabad mozgása visszaélésekre is lehetőséget ad. A dolgozat témája szempontjából a legjelentősebb visszaélést a bűnelkövetők valósítják meg, akiknek szabad mozgása ugyanúgy biztosított, mint bármely más uniós polgáré. Éppen ezért a tagállamok hatékony nemzetközi bűnügyi együttműködésre törekednek,

az együttműködés továbbra is kormányközi alapú volt, az Amszterdami Szerződés már minőségi változtatásokat eszközölt az azt szabályozó primer uniós jogban. Mindenekelőtt jogalapot biztosított a tagállamok büntetőjogának harmonizálására, ami nagyrészt a büntető anyagi jogot, kisebb részben pedig a büntetőeljárási jogot érintette. A jogalkotás eszközévé a kerethatározatot tette, ám a jogalkotási eljárás egyetlen szereplője továbbra is a Tanács volt, ami a politika kormányközi jellegét tükrözte.[5]

Az Amszterdami Szerződés hatálybalépésének évében, 1999-ben született meg az Európai Tanács Tamperei Programja is, amely egy új utat jelölt ki a tagállamok büntető igazságügyi együttműködésének továbbfejlesztésére. A stratégiai célokat tartalmazó programban az Európai Tanács célul tűzte ki a kölcsönös elismerés elvének integrálását a bűnügyi együttműködés politikájába.[6] A kölcsönös elismerés elvének érvényesülése a tagállamok büntető igazságügyi együttműködésében azzal a kötelezettséggel jár, hogy a tagállamok elismerik és végrehajtják a más tagállamban született bírósági ítéleteket és egyéb határozatokat.[7] A Tamperei Program iránymutatásai alapján a 2000-es években a Tanács elkezdte kidolgozni a kölcsönös elismerés elvén alapuló együttműködés rendszerét, amely elsősorban abban nyilvánult meg, hogy számos kerethatározatot elfogadott, melyek lefektették a különböző bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének – főképp eljárási – szabályait és uniós jogon alapuló kötelezettségét. A tagállamok büntető igazságügyi együttműködése így immár két fő pilléren nyugodott: a büntetőjog harmonizálásán, amely jogalapját az Amszterdami Szerződés hozta létre és a kölcsönös elismerés elvén.[8]

---

hogy gátat szabjanak a transznacionális – különösen szervezett – bűnözésnek. Ld.: Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 67. cikk (3) bekezdés; Valsamis Mitsilegas – Jörg Monar – Wyn Rees: The European Union and Internal Security. Guardian of the People? Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2003. 84-85.o.

[5] Amszterdami Szerződés K.6 cikk (2) bekezdés, 1997.

[6] Tamperei Program B pont, VI. alpont 33. bekezdés, 1999 https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#c (2021.06.03.)

[7] Farkas Ákos: Az Európai Bíróság és a kölcsönös elismerés elvének hatása az európai büntetőjog fejlődésére. Miskolci Jogi Szemle 2011. Különszám 71. o.

[8] A 2000-es években a Tanács által végzett jogalkotó tevékenységből egyértelműen látszik, hogy a kölcsönös elismerés elve kiemelt szerepet kapott a büntető igazságügyi együttműködés fejlesztésében. Többek között kerethatározattal hozta létre az európai elfogatóparancsot és az európai bizonyításfelvételi parancsot. Emellett pedig minimumszabályokat fektetett le a vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozatok kölcsönös elismerésének garantálása céljából és a büntetőügyekben jelentkező joghatósági összeütközések megakadályozása érdekében. Ld.: A Tanács kerethatározata az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról (2002/584/IB); A Tanács kerethatározata a büntetőeljárások során felhasználandó tárgyak, dokumentumok és adatok megszerzéséhez szükséges európai bizonyításfelvételi parancsról (2008/978/IB); A Tanács kerethatározata a vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő

Az együttműködés utolsó szabályozási reformját a Lisszaboni Szerződés hozta. Ez a szerződés megszüntette a pillér-rendszert, amelyre egészen 2009-ig az uniós jog épült. Ezzel a szerződés a büntető igazságügyi együttműködés terén is bevezette a rendes jogalkotási eljárást és az Európai Unió Bírósága is teljes hatáskört nyert a politika területén. Ugyanakkor a rendes jogalkotási eljárás ellensúlyaként megjelent a vészfékmechanizmus, ami bizonyos korlátok között alkalmas arra, hogy a rendes jogalkotási eljárásban folyó, szupranacionális szinten folytatott döntéshozatalt visszazökkentse a korábbi, kormányközi szintű döntéshozatalnál megszokott eljárási szabályok közé.[9] Összességében viszont elmondható, hogy a Lisszaboni Szerződés tovább fokozta a tagállamok büntető igazságügyi együttműködését azzal, hogy a politika területén foganatosított jogalkotás számára három jól elhatárolható jogalapot hozott létre. A szerződés bővíti a büntető anyagi jogi jogharmonizáció jogalapjának tárgykörét.[10] Emellé jogalapot teremt a kölcsönös elismerés elvét előmozdító másodlagos jogforrások megalkotására, ezzel *expressis verbis* primer jogi szintre emelve a kölcsönös elismerés elvének érvényesülését. Végül pedig jogalapot teremt a tagállamok büntetőeljárási jogának harmonizálására, amennyiben az a kölcsönös elismerés elvének érvényesülését szolgálja.[11] Utóbbi két jogalap újként jelent meg a Lisszaboni Szerződésben, ám megjegyzendő, hogy közvetett módon az eljárásjogi jogharmonizáció jogalapja már létezett az Amszterdami Szerződésben is.[12]

---

határozatoknak az Európai Unióban történő végrehajtásáról (2003/577/IB); A Tanács kerethatározata a joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során felmerülő összeütközések megelőzéséről és rendezéséről (2009/948/IB)

[9] EUMSZ 82. cikk (3) bekezdés, 83. cikk (3) bekezdés; Mohay Ágoston: Jogharmonizációs az Európai Unióban. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 20. o

[10] A tagállamok anyagi büntetőjogának harmonizációja különböző bűncselekményi területeket érinthet, amelyek taxatív, de a Tanács egyhangú határozatával bővíthető listáját adja a Lisszaboni Szerződés. Az egyes bűncselekményi területek a transznacionális – szervezett – bűnözéshez való kötődésük alapján kerülhetnek e listára. A minimumharmonizáció kiterjedhet a büntetendő cselekmények és az alkalmazandó büntetési nemek és mértékük meghatározására. Ld.: EUMSZ 83. cikk (1) bekezdés

[11] EUMSZ 82. cikk

[12] Amíg az Európai Unió Működéséről szóló szerződés releváns szabályhelyei már átfogó jelleggel biztosítják az eljárásjogi jogharmonizáció jogalapját abból a célból, hogy a kölcsönös elismerés elve hatékonyan érvényesüljön, addig az Amszterdami Szerződés esetén még csak egyetlen, szűken értelmezhető jogalapot találni, amely lehetővé tette a tagállamok közötti kiadatási eljárások egyszerűsítését másodlagos jogforrások megalkotása útján. Ld.: EUMSZ 82. cikk (2) bekezdés *vö.* Amszterdami Szerződés K.3 cikk (b), 1997.

III. Az igazságügyi hatóság autonóm fogalmának szerepe a kölcsönös elismerés elvére épülő büntető igazságügyi együttműködés rendszerében

Az uniós jogrendben az autonóm fogalmak kidolgozása az Európai Unió Bíróság gyakorlatához köthető. Nem egyedi jelenségről van szó, hiszen a különböző nemzetközi bírói fórumok gyakorlatában, például az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában is megjelennek az azok.[13]

Az uniós jogrendben ezek olyan fogalmak, amelyek minden tagállami jogrendszerben léteznek, ám azok tartalmát 27 tagállam jellemzően 27 különböző módon definiálja. Ha az uniós jog nem definiál egy általa alkalmazott fogalmat, legyen az akár a gazdasági alapszabadságok körében alkalmazott munkavállaló,[14] vagy a büntető igazságügyi együttműködésben is alkalmazott igazságügyi hatóság, akkor az uniós jog egységes alkalmazásának garantálása érdekében felmerül az igény arra, hogy az EUB a tagállami jogrendszerek felett álló, egységes tartalmú önálló (tehát autonóm) fogalmat alkosson, amelyet aztán egyöntetűen alkalmaz valamennyi tagállam az uniós jog végrehajtása során.[15] Éppen ezért mondhatjuk, hogy az autonóm fogalmak az uniós jogban szándékosan nem szabályozott vagy csupán a szabályozott viszonyok terén bekövetkező – akár szemléletmódbeli – változások következtében előálló szabályozási hiányosságok betöltésére és ezáltal az uniós jog érvényesülésének garantálására szolgálnak.[16]

A büntető igazságügyi együttműködés fokozásának elsődleges eszköze a kölcsönös elismerés elve, ellentétben számos más uniós politikával, ahol jól bevált eszköz a másodlagos uniós jogforrások útján megvalósuló jogharmonizáció. Ennek az oka az, hogy a büntetőjog hagyományosan az állami szuverenitás egyik alapkövét képezi: az állami hatalom egyik legfőbb legitimációja az, hogy az állam megvédi állampolgárait attól, hogy bűncselekmények áldozatává váljanak, vagy ha áldozattá váltak, akkor üldözi és megbünteti az elkövetőket, ezzel generális és speciális prevenciót is

[13] Leandro Mancano: Judicial Harmonisation through Autonomous Concepts of European Union Law. The Example of the European Arrest Warrant Framework Decision. 2018/1. 73. o.

[14] A Bíróság a munkavállaló fogalmát 1964-ben az *Unger* ügyben azért dolgozta ki, hogy a közösségi jog általi definiálás hiányában ne fordulhasson elő az, hogy a tagállamok saját nemzeti joguk alapján eltérő módon érvényesítsék a munkavállalás szabadságát. Ld.: Valsamis Mitsilegas: Autonomous concepts, diversity management and mutual trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice. Common Market Law Review 2020/1. 46. o.

[15] Mancano i.m. 70. o.

[16] Az EUB leggyakrabban olyan esetekben hoz létre autonóm fogalmakat, amikor az uniós jog úgy alkalmaz egy jogi fogalmat (legyen az szerv, intézmény vagy egyéb, bármely jogágra jellemző sajátos jogintézmény), hogy se nem definiálja azt, se nem utalja tagállami hatáskörbe annak meghatározását. Ld.: Mancano i.m. 71. o.

kifejtve. Sőt, a büntetőjog nem csupán az elrettentést és a bűnelkövetők megbüntetését szolgálja, hanem meghatározza az állam és polgárai viszonyát is (például létrehozza az állami kényszer jogszerű alkalmazásának kereteit a büntetőeljárásban). Ebből következik, hogy a büntetőjog szabályainak kialakítását és módosításait társadalmi konszenzusnak kell öveznie.[17] Így nem meglepő az, hogy a tagállamok tartózkodnak a túlzott büntetőjogi jogharmonizációtól (és lényegében attól, hogy növeljék az Európai Unió büntetőjogi jogalkotási jogkörét).[18]

A kölcsönös elismerés elvének alkalmazása a nemzetközi bűnügyi együttműködésben lehetővé teszi a fokozott együttműködést nagyobb fokú jogharmonizáció elérése nélkül is. Ennek alapja a korábban is már említett mechanizmus, vagyis az, hogy a tagállamok elismerik és végrehajtják más tagállam bírósági ítéleteit és egyéb határozatait anélkül, hogy azokat tartalmi vizsgálatnak vetnék alá. Azaz a kölcsönös elismerés elvének egyre szélesebb körű alkalmazásával egyre több fajtájú ítélet[19] és egyéb bírósági határozat kapcsán létrejön azok elismerésének és végrehajtásának automatikus eljárása, melyben csupán formai szempontok alapján lehet vizsgálni a tagállamok büntető igazságügyi rendszerében születő eme jogi produktumokat.[20]

Ennek köszönhetően jelentős mértékben egyszerűsödött a tagállamok nemzetközi bűnügyi együttműködése, igazságügyi rendszereik kooperációja, ami az alapvető célkitűzése e politikának, ám ennek a hajtóereje a kölcsönös elismerés elve, ami voltaképpen tagállamok büntetőjogának hatályát extraterritorialitással ruházza fel. Magyarán szólva a kölcsönös elismerés elvének köszönhetően egy tagállam büntetőjogának területi hatálya valamennyi más tagállamra kiterjed, ami súlyos következményekkel járhat az

[17] Farkas: Az Európai Bíróság… 64. o.; Mitsilegas – Monar – Rees i.m. 8-9. o.

[18] A tagállami büntetőeljárási kódexek harmonizálása helyett a 2000-es években a Tanács jogalkotó tevékenységének köszönhetően létrejött egy olyan joganyag, amely a tagállamok jogába átültetve nem befolyásolta a tisztán nemzeti elemekkel rendelkező büntetőeljárásokat, hanem egy olyan joganyag létrejöttét eredményezte, amely párhuzamosan létezik a tagállami büntetőeljárási joggal, és az uniós elemmel rendelkező büntetőeljárások esetén alkalmazandó. Kitűnő példa erre a 2012. évi CLXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről. E törvény szabályozza az európai elfogatóparancsot, az európai nyomozási határozatot, a közös nyomozócsoport jogintézményét, és megállapítja a befagyasztást elrendelő határozat alkalmazásának elősegítésére szolgáló nemzeti szabályokat, a joghatósági összeütközések megelőzésével kapcsolatos szabályokat és az egyes határozati típusok kölcsönös elismerésének szabályait is. E szabályok a tisztán nemzeti büntetőeljárásokban nem érvényesülhetnek.

[19] Értsd: bármely, az ügy érdemében hozott bírósági határozat vagy ítélet, pl. a büntetőeljárás megszüntetése vagy a büntetőjogi felelősség megállapítása és ennek kapcsán különböző büntetési nemek alkalmazása stb…

[20] Valsamis Mitsilegas: EU Criminal Law After Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe. Hart, Oxford, 2018. 127. o.

egyén számára.[21] Ugyanis bármely, a kölcsönös elismerés „tárgyát" képező igazságügyi határozat kapcsán fennáll annak a lehetősége, hogy az uniós polgárok úgy válnak alanyává az Unióban létező valamely büntető igazságügyi rendszernek, hogy azzal nem feltétlenül kerülnek közvetlen kapcsolatba, pl. adott tagállam területére történő beutazás útján. Amennyiben pedig egy másik tagállam büntető igazságügyi rendszerének jogi produktuma kihatással van egy személyre, azzal a saját tagállamában biztosított eljárási jogai sérülhetnek, hiszen az őt érintő igazságügyi határozat nem azonos eljárási szabályok és garanciák alapján születik meg.

A kölcsönös elismerés eme sajátos, bennrejlő veszélye a kölcsönös bizalom elvével oldható fel, amelyet szintén az EUB dolgozott ki. A kölcsönös bizalom elve alapján a tagállamok feltételezik – megbíznak egymásban -, hogy minden tagállam megfelelően alkalmazza az uniós jogot, különösen pedig azt, hogy minden tagállam tiszteletben tartja és védelmezi az alapvető jogokat.[22] Az elv hozzájárul ahhoz, hogy feloldjuk az alapjogok védelme és a nemzetközi bűnügyi együttműködés hatékonysága közötti ellentétet. Ezzel pedig elérkezünk az igazságügyi hatóság autonóm fogalmának szerepéhez. A kölcsönös elismerés elvén alapuló bűnügyi együttműködés tartalmilag igazságügyi együttműködés, amelynek aktorai az igazságügyi hatóságok, amelyek a végrehajtó hatalomtól függetlenek. Részben ez alapozza meg a bírósági ítéletek és egyéb határozatok automatikus végrehajtásához szükséges kölcsönös bizalmat: a büntető igazságügyi rendszerek alkotmányos, alapjogokat védelmező működésébe vetett bizalom, amit az igazságügyi hatóságok független működésükkel garantálnak.[23] Éppen ezért van szükség arra, hogy a büntető igazságügyi együttműködésben szerepet vállaló igazságügyi hatóságok valamennyi tagállamban azonos kritériumoknak feleljenek meg. A következő pontban az EUB esetjogának segítségével mutatom be e követelményeket.

---

[21] A magyar szakirodalomban Bárd Petra a büntetőeljárási garanciák tagállamonkénti érvényesülésének különbségeit említi, amely hátrányosan érintheti a személyeket. Ld: Bárd Petra: A kölcsönös bizalom elvével szembeni alkotmányos aggályok az európai elfogatóparancs példáján keresztül. In: Virág, György (szerk.) Kriminológiai tanulmányok 45. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest 2008. 190. o.; Marleos Spreeuw az Unió alapértékei kikényszeríthetőségének hiánya miatt kritizálja a kölcsönös elismerés elvének alkalmazását. Ld.: Marleos Spreeuw: Do as I say, not as I do. The application of mutual recognition and mutual trust. Croatian Yearbook of European Law and Policy 2012. 513. o.; Valsamis Mitsilegas pedig megjegyzi, hogy a kölcsönös elismerés rendszerét jellemző automatikus elismerés és végrehajtás mechanizmusa sokáig nem vette figyelembe az alapvető jogok védelmét. Ld.: Valsamis Mitsilegas: The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual. Yearbook of European Law. 2012/1. 322. o.

[22] Az EUB 2/13. sz. véleménye (C:2014:2454) 191. bekezdés

[23] Mitsilegas: Autonomous concepts… 63. o.

IV. Az igazságügyi hatóság autonóm fogalma az EUB esetjogában

Az igazságügyi hatóság autonóm fogalmát a Bíróság az európai elfogatóparanccsal (a továbbiakban: EEP) kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárásokban dolgozta ki. A fogalommeghatározás azért vált szükségessé, mert az európai elfogatóparancsot létrehozó kerethatározat csupán azt mondja ki, hogy az EEP egy igazságügyi hatósági határozat. Ebből ugyan következik, hogy az EEP kibocsátására és végrehajtására igazságügyi hatóságok jogosultak,[24] de a kerethatározat nem ad pontosabb magyarázatot arra, hogy milyen hatóságok minősülnek igazságügyi hatóságnak. Ehelyett a szekunder jogi norma 6. cikkének (1) bekezdése szerint az EEP kibocsátására jogosult igazságügyi hatóságnak azt az igazságügyi hatóságot kell tekinteni, amely az EEP kibocsátására jogosult a kibocsátó tagállamban. Ugyanezen cikk (2) bekezdése azonos logika mentén határozza meg a végrehajtó igazságügyi hatóságot is.[25] Mindkét bekezdésről elmondható, hogy nyilvánvalóan a tagállamokra bízza az illetékes igazságügyi hatóságok kijelölését, és önmagában nem állít semmilyen tartalmi követelményt a hatóságokkal szemben. A primer jog ugyanúgy nem határozza meg azokat a feltételeket, amelyek alapján igazságügyi hatóságnak lehet tekinteni egy tagállami hatóságot. Másként szólva, sokáig feltételezni lehetett, hogy a tagállamok eljárási autonómiája kiterjed arra, hogy szabadon meghatározzák az EEP kerethatározat szerinti kibocsátó hatóságot.

Ám az EEP szempontjából kiemelten fontos a fogalom pontos körülhatárolása, mert a korábbi kiadatási rendszert felváltó automatikus eljárás is a büntető igazságügyi rendszerekbe vetett bizalomra épül, amit a kiadatás bírói kontrollja alapoz meg.[26] A kézenfekvő magyarázat az, hogy igazságügyi hatóságnak kell tekinteni a tagállami bíróságokat. Azonban több tagállam esetében elmondható, hogy a nemzeti joguk alapján hazai elfogatóparancs kibocsátására nem csupán a bíróságok, hanem az ügyészségek is jogosultak – sőt, a továbbiakban elsőként bemutatott *Poltorak* és *Kovalkovas* ügyekben a svéd rendőrség és Litvánia igazságügyi minisztériumai voltak az EEP-t kibocsátó hatóságok.[27] Emiatt felmerült a

[24] Erre a következtetésre a Bíróság hívja fel a figyelmet a *Poltorak* és a *Kovalkovas* ügyekben. Ld.: C-452/16. PPU. sz. Poltorak ügy (EU:C:2016:858) 28. bek.; C-477/16. PPU. sz. Kovalkovas ügy (EU:C:2016:861) 29. bek.

[25] A Tanács 2002/584/IB kerethatározata az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról 6. cikk (1)-(2) bekezdés

[26] Mitsilegas: Autonomous concepts… 63. o.

[27] Erre számos példa hozható az Európai Unió tagállamai közül: Németország, Litvánia, Franciaország, Svédország és Belgium esetében ez a szabályozás irányadó. Ezzel szemben hazánkban például kizárólag bíróság jogosult európai elfogatóparancs kibocsátására. Ld.: Court of Justice of the European Union: Annual report 2020. Judicial activity: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-04/ra_jud_2020_en.pdf

kérdés, hogy a bíróságon kívül mely tagállami hatóságok minősülhetnek még a kerethatározat szerinti kibocsátó – igazságügyi – hatóságnak: közelebbről először az, hogy a végrehajtó hatalom szerve, avagy ilyen szerv irányítása alatt működő hatóság kibocsátó hatóság-e, később pedig az, hogy az ügyészség, amely hagyományosan a vádképviseletre egyedüliként jogosult szerve az államoknak, EEP kibocsátására (és végrehajtására) jogosult igazságügyi hatóságnak minősülhet-e. A kérdés megválaszolása nagy jelentőséggel bír a nemzetközi bűnügyi együttműködés hatékonyságára, hiszen, ha egy tagállami igazságügyi rendszer arra van berendezkedve, hogy az ügyészség (vagy akár a végrehajtó hatóság irányítása alatt álló rendőrség) bocsátja ki az elfogatóparancsot, akkor kézenfekvő, hogy a hatékonyságot az szolgálja a legjobban, hogy az EEP kibocsátására is jogosult lehet.

Ma már a tagállamok büntető igazságügyi együttműködésében résztvevő igazságügyi hatóság fogalma pontos kritériumok szerint meghatározható. Azonban a már említett *Poltorak* és *Kovalkovas* ügyekben a Bíróság még nem a ma ismert fogalmat írta körül, ugyanis korábban fel sem merült kérdésként az, hogy az igazságügyi hatóság az uniós jog önálló fogalma-e. Tehát először erről kellett dönteni. Az alapul fekvő eljárásokban kibocsátott európai elfogatóparancsot a litván igazságügyi minisztérium és a svéd rendőrség bocsátotta ki, ugyanis e két tagállam – élve az EEP kerethatározat 6. cikkében alkalmazott szabályozási megoldással – eljárási autonómiája keretében nem klasszikus értelemben vett igazságügyi hatóságot jelölt ki kibocsátó hatóságnak.

Az előzetes döntéshozatalra utalt kérdéseket mindkét ügyben az *Amsterdam Rechtbank* (amszterdami bíróság) terjesztette elő az EUB előzetes döntéshozatali eljárására. Ennél fogva mindkét ügyben szinte azonos tartalmú kérdések merültek fel. Az első kérdés arra irányult, hogy a kerethatározatban meghatározott igazságügyi hatóság és igazságügyi hatósági határozat az uniós jog önálló fogalma-e. A második és harmadik kérdés pedig arra vonatkozott, hogy milyen kritériumok alapján határozható meg, hogy a kibocsátó tagállam valamely hatósága igazságügyi hatóság-e, illetve arra, hogy a svéd rendőrség és a litván igazságügyi minisztérium e fogalom alá vonható-e.[28]

A Bíróság az első kérdésre igenlő választ adott. Úgy ítélte meg, hogy az igazságügyi hatóság az uniós jog önálló fogalma. Ezt pedig az EEP

(2021.06.09.) 107. o.; 2012. évi CLXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről 25. §; Az is megjegyzendő azonban, hogy hazánkban a rendőrség által kibocsátott és az ügyészség által jóváhagyott nemzeti elfogatóparancs az európai elfogatóparancsalapját képező határozat lehet. Ezt a Bíróság az Özcelik ügyben mondta ki. Ld.: C-453/16. PPU. sz. Özçelik ügy (EU:C:2016:860) 38. bek.

[28] C-452/16. PPU. sz. Poltorak ügy 17. bek. 1) kérdés, C-477/16. PPU. sz. Kovalkovas ügy 17. bek. 1) kérdés

kerethatározat szövegéből, kontextusából és az azzal elérni kívánt célból vezette le. Az európai elfogatóparancs célja, hogy felváltsa a korábbi, nemzetközi szerződésen alapuló kiadatási rendszert a kölcsönös elismerés elvén alapuló igazságügyi határozattal. A kölcsönös elismerés elvén alapuló igazságügyi határozat végrehajtása megtagadásának indokai pedig korlátozottak a kerethatározatban. Ennél fogva különösen fontos, hogy a kibocsátó hatóságok köre pontosan meghatározott legyen, hogy a kiadatás bírói kontrollja megfelelően érvényesüljön.[29] Ez pedig már átvezet a második kérdésre, vagyis arra, hogy az igazságügyi hatóságnak milyen kritériumoknak kell megfelelnie.

E kérdés tekintetében a Bíróság csak egy kritériumot állapított meg, ami alapján egy tagállami hatóság igazságügyi hatóságnak minősül, méghozzá azt, hogy a szóban forgó hatóság részt vesz az igazságszolgáltatásban.[30] Ugyanakkor a harmadik kérdésre vonatkozóan kifejtette, hogy sem a rendőrség, sem pedig az igazságügyi minisztérium nem vonható az igazságügyi hatóság fogalma alá – annak ellenére, hogy formailag valóban részt vesznek az igazságszolgáltatás folyamatában -, mert az aláásná a kölcsönös bizalom elvére épülő átadási rendszert. Ugyanis e rendszernek éppen a kötelező bírói kontroll és felülvizsgálat adja az alapját, amelyet a végrehajtó hatalom szerve, illetve annak irányítása alatt álló hatóság nem képes garantálni.[31] Ebből az érvelésből már közvetett módon kiolvasható az igazságügyi hatósággal szemben későbbi ügyekben támasztott második kritérium, a végrehajtó hatalomtól való függetlenség, ám ez eme ügyekben *expressis verbis* még nem szerepelt.

Az *OG* és *PI* egyesített ügyekben a *lübecki* és a *zwickaui* ügyészség bocsátott ki egy-egy EEP-t két különböző személlyel szemben, két különböző büntetőeljárás lefolytatása végett. Az ügyek egyesítésére az adott lehetőséget, hogy mindkét ügyben az ír legfelsőbb bíróság terjesztett elő kérdést a Bíróság előzetes döntésére, és e kérdések mindkét ügyben arra irányultak, hogy a német ügyészségek a végrehajtó hatalomtól kellően függetlenek-e ahhoz, hogy az EEP kerethatározat szerinti kibocsátó hatóságok legyenek.[32] E kérdés azért merült fel, mert a német *Gerichtsverfassungsgesetz*, azaz a bíróságok szervezetéről szóló törvény értelmében a szövetségi igazságügyi miniszter (vagyis a végrehajtó hatalom egyik fő tisztségviselője) utasítási joggal rendelkezik a szövetségi ügyészek tekintetében.[33]

---

[29] C-452/16. PPU. sz. Poltorak ügy 24-32. bek., C-477/16. PPU. sz. Kovalkovas ügy 25-33. bek.
[30] C-452/16. PPU. sz. Poltorak ügy 33. bek., C-477/16. PPU. sz. Kovalkovas ügy 34. bek.
[31] C-452/16. PPU. sz. Poltorak ügy 36-42. bek., C-477/16. PPU. sz. Kovalkovas ügy 37. 44. bek.
[32] C-573/17. sz. OG és PI egyesített ügy (EU:C:2019:530) 11. bek. 23. bek.
[33] C-573/17. sz. OG és PI egyesített ügy 10. bek.

Az egyesített ügyekben a Bíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a német ügyészség az igazságszolgáltatásban résztvevő hatóság, ugyanis a bűnvádi eljárás megindítása e hatóság feladata, ami pedig előfeltétele a bírói hatalom gyakorlásának.[34] Ennél fogva a *Poltorak* és *Kovalkovas* ügyekben létrehozott kritériumnak megfelelnek. Azonban hangsúlyozta azt is, hogy ha az igazságügyi hatóság, mint autonóm fogalom tartalmát vizsgáljuk, akkor az európai elfogatóparancs esetén létrehozott két szintű alapjogvédelem biztosítása is ugyanilyen fontos szempont. Ez azt jelenti, hogy az EEP kibocsátásának alapjául először is egy nemzeti elfogatóparancs szolgál, másrészről pedig az EEP kibocsátása során a kibocsátó hatóság azt is értékeli, hogy az szükséges és arányos-e a büntetőeljárás alapját képező bűncselekmény vagy végrehajtandó szabadságvesztés vonatkozásában. Az alapjogvédelem két szintjét tehát az adja, hogy mindkét határozat meghozatala során figyelembe kell venni a kibocsátás törvényi feltételeit.[35] Ezzel kapcsolatban állapította meg az EUB, hogy egy tagállami ügyészség csak akkor minősülhet kibocsátó hatóságnak, ha az alapjogvédelem második szintjét képes garantálni azáltal, hogy objektív módon tudja vizsgálni az EEP kibocsátása feltételeinek fennállását. Ebből következően, ha egy tagállami hatóság ki van téve a végrehajtó hatalomtól való utasításnak, akkor az EEP kibocsátása során elvárt objektív értékelés veszélybe kerülhet, amely ellen kellő biztosítékot kell adni a végrehajtó hatóságnak (elsősorban a hatóság szervezetére és jogállására vonatkozó, függetlenséget garantáló szabályok formájában).[36] A függetlenség kérdése tehát árnyalt. Annak megítélése elsősorban a különböző garanciáktól függ, mint például az ügyész visszahívásának szabályai és az utasítás megtagadásának lehetőségei. Noha az ügyben kibocsátó hatóságként szerepet játszó ügyészek az igazságügyi miniszter utasításának figyelmen kívül hagyásáért tisztségükből nem visszahívhatók, ettől függetlenül a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az EEP kibocsátásáról hozott döntés befolyásolásának elvi lehetősége miatt a *lübecki* és *zwickaui* ügyészségek nem kellően függetlenek a végrehajtó hatalomtól ahhoz, hogy az EEP kerethatározat szerinti kibocsátó hatóságok legyenek.[37] Azaz az *OG* és *PI* egyesített ügyekből kitűnik, hogy a kibocsátó hatóság végrehajtó hatalomtól való függetlenségét elsősorban szervezeti függetlenségként kell értékelni, melyet magasabb szintű jogszabályban rögzítenek. Ezt támasztja alá a *PF* ügy is, amelyben a Bíróság arra a kérdésre kereste a választ, hogy az igazságügyi hatóság fogalma alá vonható-e Litvánia főügyésze. Erre a kérdésre igenlő választ adott, amelyet a *Lietuvos*

[34] C-573/17. sz. OG és PI egyesített ügy 61-63. bek.
[35] C-573/17. sz. OG és PI egyesített ügy 67. 71. bek.
[36] C-573/17. sz. OG és PI egyesített ügy 73-74. bek.
[37] C-573/17. sz. OG és PI egyesített ügy 79. 90. bek.

Respublikos prokuratūros įstatymas, azaz a Litván Köztársaság ügyészségéről szóló törvény által az ügyészség számára biztosított szervezeti autonómiára alapozott.[38]

Ezt követően a Bíróság releváns esetjoga már az egyes tagállami ügyészségek státuszának vizsgálata köré épült, és ennek megfelelően 2019-2020-ban további négy ügyben vizsgálta, hogy a belga, holland, francia és svéd ügyészség kellően független-e a végrehajtó hatalomtól, hogy EEP-t kibocsátó vagy végrehajtó hatóságnak minősüljön.[39]

Az igazságügyi hatóság fogalmával foglalkozó legfrissebb ügyben pedig már kérdésként merült fel, hogy alkalmazandó-e az *OG* és *PI* ügyekben megállapított függetlenségi követelmény az európai nyomozási határozat kapcsán is. Alapvetően már az irányelv szabályainál fogva is jogosult lehet az ügyészség az ENYH kibocsátására. Azonban a *Staatsanwaltschaft Wien* ügyben a *Landesgericht für Strafsachen Wien* (bécsi regionális büntetőbíróság) mégis a Bíróság elé terjesztette azt a kérdést, hogy az ENYH-irányelv 2. cikkének c) pont i) albekezdése szerinti ügyész, mint kibocsátó hatóság fogalma alá vonhatók-e azon ügyészségek is, amelyek a végrehajtó hatalom irányítása alatt állnak.[40] A bécsi regionális büntetőbíróság azért tartotta indokoltnak az előzetes döntéshozatalra szánt kérdést, mert úgy ítélte meg, hogy az ENYH végrehajtása az EEP-hez hasonlóan az érintett személyek alapvető jogainak sérelmével járhat.[41]

A Bíróság egyrészt ez utóbbi feltevést több bekezdésen keresztül, az ENYH-ba épített garanciák felsorakoztatásának segítségével elutasította (az ENYH garantálja a szükségesség és arányosság követelménynek betartását a kibocsátás, az elismerés és a végrehajtás szakaszában egyaránt). Továbbá nyelvtani, teleológiai és rendszertani értelmezés útján arra a következtetésre jutott, hogy az ENYH-irányelv által a kibocsátó hatóságra alkalmazott definíció magába foglalja azon ügyészségeket is, amelyek nem függetlenek a végrehajtó hatalomtól és egyúttal kimondta, hogy az ENYH és az EEP célja eltérő, emiatt az *OG* és *PI* ügyekben alkalmazott követelményrendszer nem alkalmazható előbbi kapcsán.[42] Azaz a Bíróság megerősítette az ügyben azt, hogy azon ügyészségek is jogosultak ENYH kibocsátására, amelyek irányítását a végrehajtó hatalom látja el. Nem tartotta indokoltnak ugyanazon szigorú – függetlenségi – garanciák biztosítását a kibocsátó hatóság részéről, mint amit az EEP esetében elvárt, aminek fő okai a két jogintézmény

[38] C-509/18. sz. PF ügy (EU:C:2019:457) 54-57. bek.
[39] Guiseppe Ruben Grimaldi: Independence of Public Prosecutor's Offices. Recent Case law of the CJEU on the European Arrest Warrant and its Impact ont he EU Criminal Justice System. eucrim 2020/4. 330-335. o.
[40] C□584/19. sz. Staatsanwaltschaft Wien ügy (EU:C:2020:1002) 30. bek.
[41] C□584/19. sz. Staatsanwaltschaft Wien ügy 28. bek.
[42] C□584/19. sz. Staatsanwaltschaft Wien ügy 57-63. 72-74. bek. és ítélet

markáns különbségeiben keresendők (ez alatt a jogintézmények eltérő céljait és a velük kapcsolatban garantált jogvédelem eltérő mértékét kell érteni).

1. A fokozódó alapjogvédelem és az igazságügyi hatóság autonóm fogalmának kapcsolata

Ahogy az előző pontban is bemutattam, az EUB a szóban forgó autonóm fogalmat először a *Poltorak* és a *Kovalkovas* ügyekben kísérelte meg körülírni. Mindkét ügyben 2016-ban született ítélet, ami jól szemlélteti, hogy az igazságügyi hatóság autonóm fogalmának kialakítása csak az utóbbi években vált fontossá annak ellenére, hogy a kölcsönös elismerés elvén alapuló együttműködés fejlődése a 2000-es évek elején kezdődött, és az igazságügyi hatóságok jelentős szerepet játszanak a rendszer működtetésében a kezdetektől fogva.

Ez illeszkedik a büntető igazságügyi együttműködés fejlődéséhez, ugyanis a tagállamok, sőt a Bíróság is sokáig előnyben részesítette a hatékony együttműködést az alapjogok védelmével szemben. A Bíróság e politikával kapcsolatos esetjoga szintén nagyrészt az EEP kerethatározatra épül. Több előzetes döntéshozatali eljárásban előnyben részesítette a bűnügyi együttműködés hatékonyságát az alapjogvédelemmel szemben. Az egyik legelső ügyben, az *Advocaten voor de Wereld* ügyben kimondta, hogy a kettős büntethetőség követelményének mellőzése egyes bűncselekmények esetén nem sérti a legalitás elvét, ugyanis azt a kibocsátó tagállam jogrendjével összhangban kell vizsgálni.[43] Tehát meghatározott bűncselekmény és kellően súlyos büntetéssel fenyegetettség esetén akkor is kötelező az EEP végrehajtása, ha az alapjául szolgáló cselekmény nem bűncselekmény a végrehajtó államban.

A Bíróság 2013-ban további két ügyben az együttműködés hatékonyságát tartotta szem előtt. A *Radu* ügyben az EEP és az EU Alapjogi Chartájának összeegyeztethetőségét vizsgálta és arra a következtetésre jutott, hogy nem tagadható meg az EEP végrehajtása alapjogvédelemre hivatkozva.[44] A

[43] Valsamis Mitsilegas: Mutual recognition, mutual trust and fundamental rights after Lisbon. In: Valsamis Mitsilegas – Maria Bergström – Theodore Konstadinides (szerk.) Handbook on EU criminal law. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2016. 155. o.; C-303/05. sz. Advocaten voor de Wereld ügy (EU:C:2007:261) 53. bekezdés; Az előzetes döntéshozatalt kezdeményező belga bíróság azt a kérdést tette fel a Bíróság számára, hogy a kettős büntethetőség követelményének mellőzése (meghatározott bűncselekmények esetén) az európai elfogatóparancs kapcsán összhangban áll-e a büntetőjogi törvényesség elvével. A kérdés azért merült fel, mert a törvényesség elve magában foglalja a *nullum crimen* és a *nulla poena* elveket, amelyeket a kettős büntethetőség elvének mellőzése sérthet a végrehajtó tagállamban. Ld.: C-303/05. sz. Advocaten voor de Wereld ügy 16. bek. 2. pont

[44] Mitsilegas: Mutual recognition, mutual trust… 156. o.; Az ügyben az elfogatóparanccsal felkutatni kívánt C. V. Radu azzal indokolta alapjogainak megsértését, hogy a kibocsátó

Melloni ügyben pedig megállapította a harmadik pillérbe tartozó EEP kerethatározat elsőbbségét a tagállami jogrendszerekkel szemben. Végsősoron kimondta, hogy az uniós jog primátusából és hatékonyságának követelményéből kifolyólag nincs lehetőség magasabb alapjogi standardok alkalmazására, mint amelyeket az Alapjogi Charta lefektet.[45]

A Bíróság első alkalommal 2016-ban, az *Aranyosi* és *Caldararu* egyesített ügyekben engedett nagyobb teret az alapjogvédelemnek. Röviden összefoglalva az előzetes döntéshozatalra utalt ügyekben mindkét terhelt esetében fennállt annak a veszélye, hogy a magyar és a román börtönviszonyok miatt embertelen bánásmódnak vetik alá őket, ha a végrehajtó állam az EEP teljesítésével átadja őket a kibocsátó államnak. A Bíróság az egyesített ügyekben kidolgozta az Aranyosi-tesztet, ami egy kétlépcsős értékelési folyamat, melyet az európai elfogatóparancsot végrehajtó hatóságnak kell elvégeznie. Ha a teszt eredményeképpen a végrehajtó hatóság arra a következtetésre jut, hogy az elfogatóparancs útján keresett személy alapjogsérelmének veszélye *in concreto* fennáll, ideiglenesen felfüggesztheti az EEP végrehajtását.[46]

Egészen az *Aranyosi* és *Caldararu* egyesített ügyekig a tagállamok nemzetközi bűnügyi együttműködése a kölcsönös bizalom elvén nyugodott, melynek megkérdőjelezhetetlen tartalma az volt, hogy a tagállamok – többek között a nemzetközi bűnügyi együttműködés során is – tiszteletben tartják és védelmezik az alapvető jogokat. Ugyanakkor eme egyesített ügyekkel a

igazságügyi hatóságok nem hallgatták ki az EEP kibocsátása előtt, ezzel megsértve az Alapjogi Chartában foglalt hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint az ártatlanság vélelmét és a védelemhez való jogát. A Bíróság azonban arra a következtetésre jutott, hogy nem lehetséges alapjogvédelemre hivatkozva megtagadni az EEP végrehajtását, ugyanis ez az SZBJT céljait veszélybe sodorná. Ld.: C-396/11. sz. Radu ügy (EU:C:2013:39) 26. és 40. bekezdés

[45] Mitsilegas: Mutual recognition, mutual trust… 157. o.; Az ügyben az EEP kerethatározatot módosító kerethatározattal kapcsolatos kérdést tett fel a spanyol bíróság. Az EEP 2009-es módosítása meghatározta azon eseteket, amikor a büntetés végrehajtása végett kibocsátott EEP végrehajtása újratárgyalás feltételéhez köthető. Ez meghatározott esetekben biztosítja az elítéltek számára az újratárgyaláshoz való jogot. Azonban a módosító kerethatározat szűkebb körben határozta meg az elítélt eme jogát, mint azt a spanyol alkotmány rendelkezései szerint biztosítani kell. A Bíróság megállapította, hogy a módosító kerethatározat szabályai összhangban állnak az EU Alapjogi Chartájával. Ld.: C□399/11. sz. Melloni ügy. (EU:C:2013:107) 1. bekezdés; Ítélet 2) pontja

[46] Henning Bang Fuglsang Madsen Sorensen: Mutual Trust – Blind Trust or General Trust with Exceptions? The CJEU Hears Key Cases on the European Arrest Warrant. Pécs Journal of International and European Law 2016/1. sz. 56. o.; Adriano Martufi – Daila Gigengack: Exploring mutual trust through the lens of an executing judicial authority. The practice of the Court of Amsterdam in EAW proceedings. New Journal of European Criminal Law 2020/3. sz. 290. o.; Eva Aizpurua – Mary Rogan: Understanding new actors in European Arrest Warrant cases concerning detention conditions: The role, powers and functions of prison inspection and monitoring bodies. New Journal of European Criminal Law 2020/1. 206. o.

Bíróság elismerte, hogy a büntető igazságügyi együttműködésben nagyobb teret kell engedni az alapvető jogok védelmének. Emiatt bizonyos esetekben (méghozzá akkor, ha az EEP útján keresett személy alapjogai sérelmének lehetősége *in abstracto* fennáll) helye lehet a kölcsönös bizalom elvével szembemenően vizsgálni, hogy a keresett személy alapjogait a kibocsátó tagállam valóban tiszteletben tartja-e az alapul fekvő büntetőeljárásban.

A fent bemutatott fejlődési pálya kontextusába helyezve nem véletlen egybeesés az, hogy az EUB az igazságügyi hatóság autonóm fogalmát 2016-ban kezdte kialakítani. A tagállamok közötti kölcsönös bizalom megerősítésére szolgál az, hogy az autonóm fogalommal a Bíróság korlátozza a kölcsönös elismerés elvét érvényesítő jogintézmények kibocsátására jogosult tagállami hatóságok körét, hiszen ezzel kizárható annak a veszélye, hogy például európai elfogatóparancsot a végrehajtó hatalom befolyásolására bocsásson ki egy tagállam. Továbbá az autonóm fogalom szintén a tagállamok közötti kölcsönös bizalom növeléséhez járul hozzá azzal, hogy a kétszintű jogvédelem érvényesülését garantálja. Ennél fogva állítható, hogy eme autonóm fogalom az uniós alapjogvédelmi standardok fejlesztésének célját szolgálja. Ezt a felvetést támasztja alá az is, hogy a Bíróság a *Poltorak* és *Kovalkovas* ügyekben hozott ítéletében az *Aranyosi* és *Caldararu* egyesített ügyekre is hivatkozott.[47]

V. Következtetések

Az igazságügyi hatóság autonóm fogalmának jelentősége néhány évvel ezelőtt értékelődött fel a büntető igazságügyi együttműködés rendszerében, párhuzamosan az alapjogvédelem követelményének megerősödésével. Igazán érdekes végig követni ezt a folyamatot több év távlatából. Ugyanis abból, hogy az igazságügyi hatóság autonóm fogalma egyszerre kezdett fejlődni az alapjogvédelem felértékelődésével, és hogy a Bíróság erős alapjogvédelmi indokokat sorakoztatott fel a fogalom kialakítása mellett, egyértelműen arra lehet következtetni, hogy az igazságügyi hatóság autonóm fogalmának kialakítása is egy újabb lépés a nagyobb mértékű alapjogvédelem felé. Egyúttal az alapjogvédelem és az autonóm fogalom közötti eme kapcsolat alátámasztja azt a tézist, hogy az Európai Unió Bírósága akkor szokott egy autonóm fogalmat kialakítani, amikor valamilyen szabályozási hiányosság jön létre az uniós jogban – ez esetben e szabályozási hiányosság egyértelműen egy szemléletmódbeli változásból ered, ugyanis a magasabb alapjogi standardok kialakítása tette szükségessé a fogalom tisztázását.

[47] C-452/16. PPU. sz. Poltorak ügy 24-27. bek., C-477/16. PPU. sz. Kovalkovas ügy 25-28. bek.

A Bíróság esetjoga jelentős hatást gyakorolt a nemzetközi bűnügyi együttműködés rendszerére, ám elmondható, hogy viszonylag kevés jogintézményt érint: a kezdetektől fogva a vizsgálat tárgyát képező európai elfogatóparancsot és az európai nyomozási határozatot. Előbbi tekintetében a Bíróság esetjoga szűkítette a kibocsátó hatóságok körét, míg utóbbi tekintetében egyelőre úgy tűnik, hogy nem kell alkalmazni a végrehajtó hatalomtól való függetlenség követelményét a tagállami ügyészségekkel, mint kibocsátó hatóságokkal szemben, viszont az ENYH kapcsán eltérő – az EEP kerethatározatban találhatónál jóval részletesebb – szabályok vonatkoznak a kibocsátó és végrehajtó hatások meghatározására.[48]

Fontos azonban észrevenni, hogy a Bíróság – akárcsak a kölcsönös bizalom elvével és az alapjogvédelemmel kapcsolatban – az igazságügyi hatóság autonóm fogalmával kapcsolatban is óvatosan egyensúlyoz az együttműködés hatékonysága és az alapjogvédelem igényei között. Ahogy korábban említettem, a *Poltorak* és *Kovalkovas* ügyeket megelőzően úgy tűnt, hogy az EEP-t kibocsátó igazságügyi hatóság meghatározása a tagállamok eljárási autonómiájába tartozik. Ennél fogva e két ügyben az EEP-t a svéd rendőrség és a litván igazságügyi minisztérium bocsátotta ki. Noha a rendőrség és az igazságügyi minisztérium magától értetődően nem igazságügyi hatóság abban az értelemben, hogy a bűnvádi eljárásban, azaz magában a büntetőperben nem látnak el semmilyen funkciót, mégis két tagállam úgy ítélte meg, hogy kibocsátó hatóságok lehetnek. Hasonló mondható el az ügyészségről is, ám eme szervnek már jelentős szerepe van a bűnvádi eljárásban. Mindkét esetben megalapozottan merülhet fel az olvasóban az a gondolat, hogy a hatékony együttműködést nem az szolgálja-e jobban, ha a tagállamok igazságügyi rendszereinek megfelelően nagyobb mozgásteret biztosítunk számukra a kibocsátó hatóság meghatározásakor. A Bíróság az igazságügyi hatóság kritériumainak meghatározásakor mérlegelte ezt a kérdést is, de fogalom kialakítása során meghatározóbb szerepe volt az alapjogvédelemnek.

Ezen gondolatmenet alapján végig vehetjük a Bíróság releváns esetjogát, amelyben találhatók olyan elemek, amelyek az igazságügyi együttműködés hatékonyságát szolgálják és olyanok is, amelyek pedig az alapjogvédelmet erősítik. Mindenekelőtt a *Poltorak* és *Kovalkovas* ügyekben megállapítást nyert, hogy az igazságügyi hatóság fogalma tágabb, mint a bíróság, és kiterjed minden, az igazságszolgáltatás folyamatában résztvevő hatóságra. A Bíróság *Campos Sánchez-Bordona* főtanácsnok véleményével ellentétben

[48] A Tanács 2002/584/IB kerethatározata az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról 6. cikk (1)-(2) bekezdés *vö.* Az Európai Parlament és a Tanács 2014/41/EU irányelve a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról 2. cikk c)-d) pont.

tehát az igazságügyi hatóság fogalmát tágan értelmezte.[49] Ezzel kapcsolatban az a legfontosabb kérdés, hogy miképp értelmezzük az igazságszolgáltatás folyamatát. Értelemszerűen erre a kérdésre többféle válasz adható. Tágabb értelemben véve az igazságszolgáltatás folyamatába az egész büntetőeljárás bevonható. Szűkebb értelemben azonban ebből kiesik a bírósági szakaszt megelőző nyomozás. A Bíróság a szűk értelemben vett igazságszolgáltatást, vagyis a bűnvádi eljárást értette e kifejezés alatt. Éppen ezért – még ha ez az együttműködés hatékonyságát rontja is – kizárta a rendőrséget, mint a tagállamok általános hatáskörű nyomozó hatóságát az igazságügyi hatóságok köréből. Ugyanakkor a bűnvádi eljárásban nem kizárólag a bíróság vesz részt. Azaz a klasszikus értelemben vett igazságügyi hatóság fogalmát kiterjesztette egyéb hatóságokra is, amelyek kötelesek részt venni az igazságszolgáltatás folyamatában. Ezek pedig tipikusan a tagállami ügyészségek, amelyek egyedüliként jogosultak a vádemelésre. E tekintetben mutatkozik meg a hatékony együttműködés igényének érvényesítése az alapjogvédelemmel szemben.

Viszont a Bíróság az *OG* és *PI* egyesített ügyekben az alapjogvédelemre alapozva tovább szűkítette ezt a fogalmat, megtartva az igazságügyi hatóság tágabb, bíróságokon túlterjedő értelmezését, de egy további kritériumot létrehozva, ami nem más, mint a végrehajtó hatalomtól való függetlenség (illetve annak garanciája). E kritérium létrehozását az EEP kerethatározatban biztosított két szintű jogvédelemmel indokolta. A függetlenség követelményét pedig olyannyira tiszteletben kell tartani, hogy még úgy sem minősülhet kibocsátó hatóságnak egy tagállami hatóság, ha a konkrét ügyben nem jelent semmilyen kockázatot a függetlenség hiánya a terheltre tekintettel.[50] Végül szintén a hatékony együttműködést erősítette a Bíróság a *Staatanwaltschaft Wien* ügyben, amelyben kimondta, hogy e függetlenségi követelmény nem alkalmazandó az ENYH irányelv szerinti kibocsátó és végrehajtó hatóságok vonatkozásában. Mindebből következik, hogy az igazságügyi hatóság autonóm fogalmának létrehozása nem a Bíróság öncélú aktusa volt, hanem a tagállamok közötti kölcsönös bizalom erősítésére szolgált és egy fontos uniós alapjogi standardként értelmezhető.

[49] A főtanácsnok szerint az igazságügyi hatóság fogalmát megszorítóan kell értelmezni, mert úgy véli, hogy az EEP kibocsátásával kapcsolatos befolyásmentes döntés meghozatalára kizárólag a bíróságok képesek. Ld.: Grimaldi i.m. 332. o.

[50] Angyal Zoltán: Az igazságügyi hatóság fogalma az Európai Bíróság legújabb ítélkezési gyakorlatában. Miskolci Jogi Szemle 2019. 2. Különszám 1. kötet 20. o.; Eme álláspont kialakításában minden bizonnyal az is szerepet játszott, hogy ha minden egyes ügyben egyedi megítélés tárgyát képezné az, hogy egy tagállami ügyészség kibocsátó hatóság lehet-e a végrehajtó hatalomtól való – szervezeti vagy funkcionális – függetlenségére való tekintettel, az számos büntetőeljárás elhúzódását eredményezné.

Varga Zoltán
PhD hallgató

A termőföld védelme az Alkotmánybíróság gyakorlatában*

A 2014. évben hatályba lépett új magyar földforgalmi szabályozás alkotmányossága több esetben is vizsgálatra szorult az Alkotmánybíróság által. Az új törvényi rendelkezések új alapokra helyezték a termőföldek adásvételével kapcsolatos szabályokat, új jogintézményeket vezettek be. Az Alkotmánybíróság döntéseiben ezen új jogintézmények alkotmányosságát vizsgálta. Kérdésként merülhet fel, hogy a taláros testület korábbi, az új földforgalmi törvények hatálybalépését megelőző döntései mennyiben alkalmazhatóak az új szabályozás alkotmányossági vizsgálata kapcsán. Ehhez szükséges áttekinteni az Alkotmánybíróság korábbi földtörvények előtti döntéseit, s az azokban lefektetett elveket, megállapításokat.

I. A Tft. előtti gyakorlat

Az Alkotmánybíróság már a Tft. hatálybalépését megelőzően is foglalkozni kényszerült a termőfölddel (és általában a tulajdonszerzéssel) kapcsolatos szabályozás alkotmányosságával. „A rendszerváltás Alkotmánya az akkor fennálló tulajdonviszonyok lebontását tűzte ki célul, és míg az 1989-ben a XXXI. törvénnyel végrehajtott átfogó alkotmányrevízió révén először a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét deklarálta, 1990-ben pedig már a tulajdonhoz való jogot deklarálta alapjogként[1]”.

Az Alkotmánybíróság már indulásának évében fontos határozatot hozott a külföldiek tulajdonszerzésével kapcsolatban, hiszen a 12/1990. (V. 23.). számú határozatában megállapította, hogy „a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet 1. § f) pontjának utolsó mellékmondata, valamint a külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 145/1989. (XII. 27.) MT rendelet alkotmányellenes. A fentiek következtében az Alkotmánybíróság a 26/1987. (VII. 30.) MT rendeletet részben - az 1. § f) pontjának „valamint a belföldi székhelyű kizárólagosan

---

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg

[1] Téglási András: A termőföld védelme a korábbi magyar Alkotmányban és az Alaptörvény hatálybalépését követően. In: Szalma József (szerk.) A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014. Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Újvidék, 2015. 269-270. o.

külföldi tulajdonban álló szervezet" szövegrészére kiterjedően -, a 145/1989. (XII. 27.) MT rendeletet teljes egészében megsemmisíti[2]". Az Alkotmánybíróság az indítványozó által felvetett kérdés kapcsán, amely a külföldi jogi és természetes személyek, valamint a belföldi székhelyű, kizárólagos külföldi tulajdonban álló szervezet tulajdonszerzésének pénzügyminiszteri engedélyhez kötését kifogásolta, megkereste a mezőgazdasági és élelmezésügyi minisztert. A miniszter kifejtette, hogy „a külföldiek nemzetgazdaságilag előnyös befektetéseinek, közöttük a hazai ingatlanok szerzésének támogatása mellett indokolt az ingatlan tulajdonszerzést és a termőföldek haszonbérletét a hazai földvagyon védelme szempontjából állami ellenőrzés alatt tartani[3]". Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a külföldi részvétellel működő társaságok a tevékenységükhöz szükséges mértékben alanyi jogon, pénzügyminiszteri engedély nélkül szerezhetnek ingatlantulajdont, s kimondta, hogy a földről szóló 1987. évi I. törvény (Ftv.) 38. § (1) bekezdésének nem volt célja a külön jogszabályok szerint belföldinek minősülő személyek ingatlanszerzésének korlátozása. A szabályozás ellentétes a külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvény 19. § a) pontjával is, „mert e rendelkezés szerint a külföldi részvétellel működő társaságok alanyi jogon, engedély nélkül szerezhetnek ingatlantulajdont az alapszabályszerű működésükhöz szükséges mértékben. Mindebből az következik, hogy ebben a keretben a belföldi székhelyű, kizárólagosan külföldi tulajdonban álló szervezetre az Ftv. 38. §-ának az ingatlanszerzés előzetes engedélyezésére vonatkozó rendelkezései nem vonatkozhatnak[4]".

A 21/1990. (X. 4.). AB határozat alapjául szolgáló kérdés az volt, hogy „a privatizáció általános elvének tekinti a Kormány azt, hogy az új tulajdonosok visszteher ellenében jussanak az állami tulajdonból tulajdonhoz, míg a korábbi tulajdonosok esetén a részleges kártalanítás elvét kívánja követni. Ezen elvek alól a föld tulajdonának rendezése kivételt jelentene; mert a földtulajdon vonatkozásában vagy természetbeni visszaadásra - az eredeti tulajdonviszonyok helyreállítására - vagy csereföld tulajdonba adására kerülhetne sor[5]". Az Alkotmánybíróság a kérdést az Alkotmány 70/A. § szemszögéből vizsgálta meg, s rögzítette, hogy a tulajdon tárgya szerinti megkülönböztetés bizonyos esetekben személyek közötti megkülönböztetéssé válik, mivel tulajdonszerzésre vonatkozik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a föld reprivatizációja és a „részleges kártalanítás" eltérő gazdaságpolitikai és politikai összefüggésben jelentkeznek, különböző ismérveken nyugszanak, és nincs közöttük jogi összefüggés sem, ezért az

[2] 12/1990. (V. 23.). AB határozat rendelkező része
[3] 12/1990. (V. 23.). AB határozat indokolásának II.1. pontja
[4] 12/1990. (V. 23.). AB határozat indokolásának V. része
[5] 21/1990. (X. 4.). AB határozat indokolásának I.1. pontja

Alkotmány 70/A. §-a által megkívánt egyenlőség vonatkozásában egymással való összefüggésben nem is értelmezhetőek. Minthogy a volt tulajdonosok és a nem tulajdonosok közötti különbségtétel, továbbá a tulajdonjog tárgya szerinti differenciálás fentiekben elemzett ismérveken nyugvó alkotmányosságát sem az indítvány, sem az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló dokumentumok nem támasztják alá, az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. §-át úgy értelmezte, hogy a személyeknek hátrányos megkülönböztetését jelenti az, ha egyes személyek volt tulajdona reprivatizálásra kerül, másoké pedig nem kerül tulajdonukba való visszaadásra, ezért ezt a megkülönböztetést alkotmányellenesnek ítélte[6]". Ezen AB határozat további folyományának tekinthető a 16/1991. (IV. 20.). AB határozat, mely szerint „amennyiben alkotmányosan megvalósítható, nem hozható fel kifogás az ellen, hogy az állam nem állami tulajdonban álló termőföldet is kárpótlási jegyekkel megszerezhetővé tesz. Ha az állam lehetőséget ad a - végső soron - földdel való kárpótlásra, önmagában nem alkotmányellenes az, hogy ennek a korlátozott és sajátos jogi helyzetű fedezetnek az elosztását a kárpótlás alapjául szolgáló egyéb vagyontól eltérően állapítja meg. Önmagában nem alkotmányellenes az sem, hogy a nem állami tulajdonú termőföldek tekintetében korlátozzák a kárpótlási jeggyel való tulajdonszerzésre jogosultak körét. Ennek során nem kifogásolható olyan prioritások megállapítása, amelyek más jogát nem sértik. A törvényhozó mérlegelési lehetőségénél fogva például gazdaságpolitikai preferenciák kielégítő alapot képezhetnek, ha speciálisan a földre vonatkoznak[7]".

Az Ftv. egyik módosítása „a megyei (fővárosi) vagyonellenőrző bizottságok ingatlanügyleteket engedélyező hatáskörét kiterjesztette a mezőgazdasági szövetkezetek közös tulajdonában, vagy használatában levő ingatlanaira, továbbá termőföldnek vagyonrészként történő kiadására, illetőleg határozott időre történő haszonbérbe adására is[8]". A törvény miniszteri indokolásából kitűnt a jogalkotói cél, nevezetesen a kárpótlási törvény és a földtörvény megalkotásáig megakadályozza az aggályos földátruházásokat. Az ilyen jogalkotói fellépés a taláros testület szerint is indokolt volt, s az alkalmazott jogalkotói eszköz a legkevésbé korlátozó a tulajdonjog védelme szempontjából. A korlátozás ideiglenes jellege azonban magából a normaszövegből nem tűnt ki, ezért az Alkotmánybíróság a pro futuro megsemmisítést alkalmazta. A diszkrimináció tilalmába ütközést nem valósította meg a támadott szabályozás, hiszen „a törvény valamennyi mezőgazdasági termelőszövetkezet vonatkozásában, tehát az adott szabályozási koncepción belül valamennyi jogalany tekintetében tartalmaz

[6] 21/1990. (X. 4.). AB határozat indokolásának V. része
[7] 16/1991. (IV. 20.). AB határozat indokolásának III.2. pontja
[8] 7/1991. (II. 28.). AB határozat indokolásának IV.1. pontja

mindenkire nézve egyforma korlátozást, így a törvényi rendelkezésnek diszkriminatív tartalma nincs[9]".

A kárpótlási törvény kapcsán hozott 28/1991. (VI. 3.). AB határozat kimondta, hogy észszerű megkülönböztetésnek tekinthető a kármérték kiszámításánál a termőföldre vonatkozó eltérő átalányérték. A termőföldszerzés tekintetében nagy kedvezményt nyújtó megkülönböztetés indoka, hogy „a termőföldnek az egyéb tőkejavakhoz képest nagyságrendekkel alacsonyabb a hozadéka; hogy az igényjogosult jelentős többletköltségeket vállal a kárpótlásnak ezzel a módjával (pl. földkimérés); továbbá, hogy a termőföld tulajdonszerzés az igényjogosult leendő vállalkozását alapozza meg, ehhez azonban jelentős, később megtérülő beruházás szükséges, olyan, amelyek költségei a kárpótlás egyéb módját (pl. részvényszerzés) választó igényjogosultat nem terhelik[10]". A vizsgált törvény szerint a termőföldet igénylő a kárrendezési hivatal határozatában feltüntetett AK értéknek megfelelő termőföld kiadását igényelheti a kárpótlási jegyek erejéig, nem termőföld esetében azonban a kárpótlási jegy forintértékben használható fel. Egyes volt földtulajdonosok tehát eredeti földtulajdonuk mértékében természetbeni kárpótlást kapnak, más tulajdonosok viszont csupán részleges pénzbeli kárpótláshoz jutnak. Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányellenes „az a különbség, amely a kárpótlás eltérő számítási módjából adódóan a földtulajdon esetében teljes természetbeni helyreállításra vezethet, míg a kárpótlási jegyek egyéb felhasználásával csupán olyan részleges kárpótlás érhető el, amely az elveszett tulajdoni tárgy mai értékét meg sem közelíti[11]".

A 18/1992. (III. 30.). számú AB határozat az Ftv. azon jogszabályi rendelkezését semmisítette meg, amely szerint a tanya és a föld magánszemélyek közötti adásvétele esetén azt a mezőgazdasági nagyüzemet, amelynek területén a tanya és a föld fekszik, elővásárlási jog illeti meg. A testület szerint a fenti szabályozás alanyi és tárgyi összefüggésben meg nem engedett, személyek közötti megkülönböztetést jelent. „Nincs kellő súlyú alkotmányos indoka annak sem, hogy csak a magánszemélyek egymás közötti szerződéseire vonatkozzék az eltérő szabályozás, mert az adott tényállás lényeges elemére nézve - a diszkrimináció tilalma folytán - egyenlőségnek kell fennállnia. Ebben az összefüggésben pedig a gazdasági szempont egyforma súllyal érvényes a mezőgazdasági nagyüzem bármely tulajdonosára, továbbá a tanya és földingatlanra vonatkozó adásvételi szerződés bármely alanyára[12]". Érdekesség, hogy az Alkotmánybíróság a

[9] 7/1991. (II. 28.). AB határozat indokolásának IV.4. pontja
[10] 28/1991. (VI. 3.). AB határozat indokolásának I.C.3.1. pontja
[11] 28/1991. (VI. 3.). AB határozat indokolásának I.C.4. pontja
[12] 18/1992. (III. 30.). AB határozat indokolásának IV.6. pontja

támadott jogszabályi rendelkezést a gazdasági év végével, Szent András napjával semmisítette meg.

A kárpótlással kapcsolatos alkotmánybírósági határozatok sorában a 15/1993. (III. 12.). számú következik, amely – többek között – a kárpótlási törvényben szereplő azon kitétellel is foglalkozott, miszerint a törvény szerinti vételi jog azt illeti meg, aki kötelezettséget vállal a termőföld mezőgazdasági hasznosítására és arra, hogy azt öt évig nem vonja ki a mezőgazdasági termelésből (e szabályozási megoldás egyébként a jelenleg hatályos földforgalmi szabályozásban is visszaköszön). Az Alkotmánybíróság szerint „a kifogásolt rendelkezés nem a már létező tulajdon korlátozása, hanem a kárpótlás keretében történő tulajdonszerzés egyik módjának meghatározott feltételhez kötése. Ezzel a szabállyal a jogalkotó nem a kárpótlásra jogosult tulajdonszerzését akadályozta meg, csupán annak egyik módját kötötte szigorúbb feltételekhez, ezért ez a rendelkezés nem alkotmánysértő. A törvényhozó célja és annak alkotmányos igazolása e rendelkezés esetén is ugyanaz, mint a szerzésre jogosultak körének korlátozásával, tudniillik, hogy földet azok szerezzenek, akiktől annak megművelése várható[13]”.

II. A Tft.-vel kapcsolatos alkotmánybírósági határozatok

Az Alkotmánybíróság híres 35/1994. (VI. 24.). számú határozatával vizsgálta az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett Tft. bizonyos rendelkezéseit. E határozatában a taláros testület a termőfölddel kapcsolatban rögzítette, hogy „mivel a termőföld véges jószág, a rá vonatkozó tulajdon szociális kötöttségei szükségképpen kapcsolódnak az állaghoz, a területi kiterjedtséghez és az értékhez. A termőföld piaca és megfelelő ára a hosszú időszakon keresztül mesterségesen visszatartott ingatlanforgalom miatt még nem alakulhatott ki. Mindezek a tárgyi adottságok, körülmények és összefüggések miatt a termőföldpiac kialakulása és az ezt elősegítő birtokszerkezet létrehozása[14]” (mint jogalkotói cél) vonatkozásában alkotmányellenesség nem állapítható meg. A birtokmaximum (300 hektár) kapcsán a testület megállapította, hogy a földtulajdonosok rendelkezési jogát kis mértékben korlátozza, illetve a tulajdonhoz való alapjog nem terjed ki a tulajdonszerzésre, a Tft. a földszerzésre jogosult magánszemélyek között nem tesz különbséget. A szabályozás a vállalkozáshoz való alapjogot sem sérti, hiszen senkit sem zár el attól, hogy mezőgazdasági vállalkozó legyen, ehhez ugyanis földtulajdon szerzése nem feltétlenül szükséges. A törvényben meghatározott

[13] 15/1993. (III. 12.). AB határozat indokolásának 17. pontja
[14] 35/1994. (VI. 24.). AB határozat indokolásának III.2. pontja

„birtokmaximálás indoka az „egészséges birtokszerkezet” kialakítása, illetve a termőföld reális árának kialakulásáig a földbirtok koncentrációjának megakadályozása. Az egészséges birtokszerkezet tehát ebben az időbeli keretben és a fejlett piaci viszonyok hiányához képest értendő[15]”. A testület szerint a földtulajdonszerzés korlátozása olyan állami beavatkozás, amelyet a piaci viszonyokra való áttérés indokol, a jogalkotó kifejezi ezzel azt, hogy mit tart egészséges birtokszerkezetnek. A birtokmaximálás azonban csak addig alkotmányos, amíg ésszerű indokai fennállnak. A külföldi személyek termőföld-tulajdon szerzéséből való kizárása kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a külföldiek - átmeneti - kizárása a termőföld és védett természeti terület tulajdonjogának megszerzéséből, tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka miatt nem alkotmányellenes[16]”. Az Alkotmánybíróság szerint a „belföldi jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet kizárása a termőföldre vonatkozó tulajdonjogszerzésből a szerzési tilalmak kijátszásának megelőzését szolgálja. A jogi személyen és jogi személyiség nélküli más szervezeten keresztül ugyanis a belföldi magánszemély a birtokmaximumot, a külföldi magánszemély és jogi személy pedig a szerzési tilalmat tudná megkerülni[17]”. A kivételek között felsorolt magyar állam, önkormányzat, erdőbirtokossági és legelőbirtokossági társulat, valamint a közalapítvány közfeladatot lát el, így kiemelésük a tilalom alól alkotmányosan indokolt. Azáltal, hogy a Tft. „lehetővé teszi egyházi jogi személy számára végintézkedés, ajándékozási, tartási, vagy gondozási szerződés révén termőföldre vonatkozó tulajdonjogszerzést, az egyházi jogi személyek alkotmányos szerepének betöltését segíti elő, a vizsgált tilalmak kijátszásának lehetősége pedig az egyházi jogi személyek körülhatároltsága és sajátosságai folytán elenyésző[18]”. Végül a testület kimondta, hogy a termőföldre vonatkozó, határozott időtartamra szóló haszonbérlet kapcsán a törvény a belföldi és külföldi jogalanyok között nem tesz különbséget.

Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre foglalkozott a Tft. hatálybalépésének időpontjával[19] is. A testület a 365/B/1998. számú határozatával az indítványt elutasította tekintettel arra, hogy a 30 napos „felkészülési idő” egyrészt kellő időnek minősül, másrészt az új törvény csak azokra az ügyekre vonatkozik, amelyek a felkészülési időt követően indultak. A folyamatban lévő eljárásokban az Ftv. irányadó.

Szintén bírói kezdeményezés alapján született meg a 61/B/1998. számú AB határozat, amely megállapította, hogy a külföldiek ingatlanszerzéséről

[15] 35/1994. (VI. 24.). AB határozat indokolásának III.3. pontja
[16] 35/1994. (VI. 24.). AB határozat indokolásának III.4. pontja
[17] 35/1994. (VI. 24.). AB határozat indokolásának III.5. pontja
[18] 35/1994. (VI. 24.). AB határozat indokolásának III.5. pontja
[19] A Tft. 79. § alapján a törvény a kihirdetését követő 30. napon lép hatályba; a már folyamatban levő eljárásokat azonban a korábbi rendelkezések szerint kell befejezni.

szóló 7/1996. (I. 18.) Korm. rendelet 1. § (3) és (5) bekezdése alkotmányellenes volt. A Tft. 88. alapján a külföldi jogi személy vagy magánszemély a termőföldnek nem minősülő ingatlan tulajdonjogát a megyei közigazgatási hivatal vezetőjének engedélyével szerezhette meg. A 7/1996. (I. 18.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése alapján az engedélyt akkor lehetett megadni, ha az önkormányzati vagy egyéb közérdeket nem sértett. Az érdeksérelem kérdésben pedig az illetékes önkormányzat polgármesterének nyilatkozatát kellett beszerezni a kormányrendelet 1. § (3) bekezdése alapján. Az engedély megadása vagy megtagadása tehát a polgármester nyilatkozatán alapult. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a kormányrendelet előírásai nem teszik lehetővé a bíróság számára a közigazgatási határozat érdemi felülvizsgálatát, a konkrét ügyben a bíróságnak nincs lehetősége „a nyilatkozat indokoltságának, jogszerűségének, vagy a diszkrimináció és a joggal való visszaélés esetlegességének a felülbírálatára[20]". A kormányrendelet nem ad olyan szempontokat, amelyek alapján a közigazgatási határozat jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatná. Az önkormányzati vagy egyéb közérdek fogalmat azonban az Alkotmánybíróság sem ebben a határozatában, sem a 963/B/2000. számú határozatában nem találta alkotmányellenesnek tekintettel arra, hogy a fenti érdek sokféle és előre nehezen meghatározható természetű lehet, jogalkalmazói értelmezést tesz szükségessé. A jogállamiság elvéből pedig nem vezethető le „ha a jogalkotó a közérdeket kívánja érvényre juttatni, az minden esetben csak úgy lehet alkotmányos, ha a jogalkotó legalább példálózó felsorolással segíti a jogalkalmazást[21]".

III. Népszavazással kapcsolatos döntések

Az Alkotmánybíróság több, országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés kapcsán is foglalkozni kényszerült a Tft. külföldiek tulajdonszerzését érintő jogszabályi rendelkezéseivel. A 63/2002. (XII. 3.). számú határozat alapját képező kérdés így szólt: „Egyetért-e azzal, hogy sem belföldi, sem külföldi jogi személy, sem jogi személyiség nélküli más szervezet - a 2002. június 15-i állapot szerint hatályos termőföldről szóló 1994. évi LV. törvényben meghatározott kivételekkel - termőföld tulajdonjogát az Európai Unióval kötendő csatlakozási szerződésben megállapított átmeneti mentesség lejártáig ne szerezhesse meg?"[22]. Az Országos Választási Bizottság (OVB) megállapította, hogy a kérdés megfelel a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek. Az OVB határozatával szemben

[20] 61/B/1998. AB határozat indokolásának 3.2. pontja
[21] 963/B/2000. AB határozat indokolásának III.1. pontja
[22] A kérdést a Hajrá Magyarország! Mozgalom nevében Glattfelder Béla, Boros Imre és Turi-Kovács Béla nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz.

benyújtott kifogás alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdésben szereplő kifejezések (jogi személyiség nélküli más szervezet, termőföld, Európai Unióval kötendő csatlakozási szerződés) a kérdés egészének érthetőségét nem zavarják; nem ütközik az egyértelműség követelményébe, hogy a kérdés egyszerre kérdez rá a belföldi és külföldi jogi személyek és jogi személyiség nélküli más szervezetek termőföld-tulajdon szerzésére – azzal, hogy a hatályos szabályozás szerinti módon megengedhetőnek tartja bizonyos jogi személyek[23] tulajdonszerzését. A kérdés egyértelmű abból a szempontból is, hogy „nem érinti a termőföld tulajdonjogának törvényes örökléssel, elbirtoklással, ráépítéssel, kisajátítással és kárpótlási célú árverés során történő megszerzését[24]". A taláros testület ezen túlmenően rögzítette, hogy a hatályos törvényi szabályozással összhangban lévő kérdés nem akadálya a népszavazás kezdeményezésének, illetve a kérdés csatlakozási szerződéssel kapcsolatos részére is egyértelmű válasz adható.

A MIÉP által kezdeményezett kérdés kapcsán, miszerint „Egyetért-e azzal, hogy uniós illetőségű állampolgár és cég csak letelepedettség, mezőgazdasági alaptevékenységű cégalapítás esetén és kizárólag haszonbérlet címén birtokolhasson termőföldet?", az OVB megtagadta az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. A kifogás kapcsán eljárt Alkotmánybíróság azonban a 73/2002. (XII. 19.). számú határozatában az OVB határozatát megsemmisítette tekintettel arra, hogy egyrészt a kérdésben szereplő kifejezések (uniós illetőségű állampolgár, letelepedettség) a kérdés egészének érthetőségét nem zavarják. Az indítványozó arra is kérte az Alkotmánybíróságot, hogy vizsgálja meg, van-e egyéb törvényi akadálya annak, hogy az Országgyűlés népszavazást rendeljen el a kérdésben. A taláros testület e körben rögzítette, hogy a Tft. egyrészt nem zárja ki, hogy külföldi természetes vagy jogi személy öröklés útján, elbirtoklással, ráépítéssel vagy kárpótlási célú árverés során szerezzen termőföld-tulajdont, másrészt jelzálog-hitelintézet tulajdonosaként külföldi személy is termőföld-tulajdonhoz juthat. Ezért a testület arra a következtetésre jutott, hogy „a probléma nem az, hogy a népszavazás eredményétől függően az Országgyűlésnek módosítania kellene a termőföldtörvény több, jelenleg hatályban lévő rendelkezését, hanem az, hogy e jogszabályváltozás több hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget érinthet[25]".

Lényegében a fenti két határozathoz hasonló indokolást tartalmaz a 74/2002. (XII. 19.). AB határozat indokolása is.

---

[23] Állam, önkormányzat, közalapítvány, bizonyos feltételekkel egyházi jogi személyek és jelzálog-hitelintézetek

[24] 63/2002. (XII. 3.). AB határozat indokolásának IV.2.2. pontja

[25] 73/2002. (XII. 19.). AB határozat indokolásának IV.5. pontja

A 72/2002. (XII. 19.). számú AB határozat alapját képező kérdés az alábbi volt: „Egyetért-e azzal, hogy jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet - a Magyar Állam, a helyi önkormányzatok, a közalapítványok, az egyházi jogi személyek és a Földhitel- és Jelzálogbank kivételével -, valamint nem magyar állampolgárságú természetes személy termőföld tulajdonjogát sem Magyarország uniós csatlakozásáig, sem azt követően ne szerezhesse meg?”. Az OVB az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítését megtagadta tekintettel arra, hogy a kérdés ellentétben áll a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodással (EM). A kifogás kapcsán eljárt Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdés nem az EM-ben foglalt jogközelítésre vonatkozik, hiszen Magyarország a lehetséges mértékű jogközelítésre vállalt kötelezettséget. A népszavazás eredménye is megadhatja a jogközelítés lehetséges mértékének határát. A testület szerint a kérdés nem érinti nemzetközi kötelezettség teljesítését tekintettel arra, hogy az EM a letelepedés szabályozása kapcsán a földkérdést a szigorúbb követelményeknek való megfelelés alól, „így a mezőgazdasági és erdőgazdasági földek tekintetében csak a közösségi vállalatoknak biztosít kizárólag bérleti jogot és azt is csak akkor, ha az közvetlenül szükséges a letelepedésük indokául szolgáló gazdasági tevékenységük folytatásához[26]”. Az Alkotmánybíróság szerint „a fentiektől különböző kérdés, hogy Magyarország csatlakozása után a közösségi jogból fakadó kötelezettségekkel mennyire lesz összeegyeztethető a nem magyar állampolgárságú természetes személyek, továbbá a jogi személyek és jogi személyiség nélküli más szervezetek akár részleges kizárása a termőföldtulajdon-szerzésből. Magyarország azonban jelenleg még nem tagja az Európai Uniónak, így a közösségi jog közvetlenül nem érvényesül még Magyarországra nézve, csupán az EM-ből eredő jogközelítési kötelezettség terheli a Magyar Köztársaságot, mint szerződő felet[27]”.

A taláros testület azonban a 36/2003. (VI. 26.). számú határozatában a népszavazásra előterjesztett kérdést[28] már nemzetközi kötelezettségbe ütközőnek találta – figyelemmel a Magyarország által aláírt csatlakozási szerződésre. A csatlakozási szerződés ugyanis arról is rendelkezik, hogy „a magyar állampolgárokhoz hasonlóan szerezhetnek termőföldet azok a Magyarországon jogszerűen letelepedett EU-állampolgárok, akik egyéni vállalkozóként legalább három éve mezőgazdasági tevékenységet

[26] 72/2002. (XII. 19.). AB határozat indokolásának III.2.2. pontja
[27] 72/2002. (XII. 19.). AB határozat indokolásának III.3.1. pontja
[28] Egyetért-e azzal, hogy uniós illetőségű állampolgár és cég csak letelepedettség, mezőgazdasági alaptevékenységű cégalapítás esetén és kizárólag haszonbérlet címén birtokolhasson termőföldet?

végeznek[29]". A MIÉP által benyújtott kérdés alapján elrendelt népszavazás azonban ezt a fent vállalt nemzetközi kötelezettséget meghiúsítaná. Hasonló indokolást tartalmaznak a 43/2003. (IX. 26.). és a 44/2003. (IX. 26.). számú AB határozatok is.

Az Alkotmánybíróság a 15/2003. (IV. 18.). AB határozat alapját képező népszavazási kérdés[30] kapcsán megállapította, hogy „a családi gazdálkodók elővásárlási jogát érintő kérdésből nem állapítható meg a születő jogi norma tartalma. A kérdés népszavazásra bocsátását követően a jogalkotó a többségi támogatást kapott „igen" válasz alapján alkothat olyan jogszabályt, amely nem eredményez alkotmánysértést. A törvényhozó ugyanis alkotmányos keretek között marad, ha a közérdekűség megléte esetén az elérni kívánt céllal arányos módon korlátozza a tulajdonhoz való alapjogot[31]". Hasonló indokolást tartalmaz a 24/2003. (V. 20.). AB határozat is.

IV. Egyéb, Tft.-vel kapcsolatos döntések

Az Alkotmánybíróság a 7/2006. (II. 22.). számú határozatában vizsgálta a Nemzeti Földalapról szóló 2001. évi CXVI. törvény bizonyos rendelkezéseit, így annak azon szakaszát is, miszerint a 2002. január elsejét követően vásárolt termőföldet az állam a tulajdonszerzéstől számított három éven belül kisajátíthatja, ha azt nem a Tft.-ben meghatározott elővásárlásra jogosult szerezte meg. A testület először azt vizsgálta, hogy a fenti szabályozásnak van-e közérdekű célja, illetve a szabályozás ezt a célt szolgálja-e. Az egyik jogalkotói cél a kisajátítási szabállyal az volt, hogy érvényre juttassa a földszerzésre vonatkozó jogszabályi előírásokat abban az esetben, ha a termőföld e szabályok megsértésével kerül a vevő tulajdonába. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „az Alkotmány 13. § (2) bekezdésének megfelelő tulajdonelvonás nem szolgálhat a jogszabályi rendelkezések követésének biztosítékául. A jogalkotónak lehetősége van arra, hogy a normakövetést szankciók kilátásba helyezésével érje el. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerinti kisajátításnak a rendeltetése azonban nem a joghátrány-okozás, hanem az, hogy ha valamely közérdekű cél másképpen nem érhető el, megfelelő kártalanítás mellett végső eszközként sor kerülhessen tulajdonelvonásra. A jogszabályi rendelkezések követésének kikényszerítése önmagában nem fogadható el a kisajátítás legitim indokaként[32]". A jogszabályi rendelkezés alkotmányos célja pedig a

[29] 36/2003. (VI. 26.). AB határozat indokolásának III. 3. pontja
[30] Egyetért-e azzal, hogy a - 2002. június 15-i állapot szerint hatályos termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény szerinti - családi gazdálkodót első helyen illesse meg elővásárlási jog termőföld vagy tanya vásárlása esetén?
[31] 15/2003. (IV. 18.). AB határozat indokolásának III.3. pontja
[32] 7/2006. (II. 22.). AB határozat indokolásának III.1.1. pontja

termőföld eljuttatása az azt megművelő helyben lakókhoz. Az Alkotmánybíróság e körben vizsgálta, hogy a kisajátítás elkerülhetetlenül szükséges-e a fenti cél érdekében. A határozat rögzítette, hogy „a gazdaságos birtokstruktúra kialakításához tehát a kisajátításnál enyhébb eszköz is elegendő: az állami elővásárlási jog biztosítása. Márpedig a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonása nem alkalmazható más, a közérdekű célok elérésére alkalmas enyhébb eszközök igénybevétele mellett, illetve helyett[33]". Az elővásárlási jog enyhébb eszköz a közérdekű cél elérése érdekében tekintettel arra, hogy egyrészt nem korlátozza alkotmánysértően a tulajdonhoz való jogot, illetve a tulajdonos rendelkezési jogát annyiban korlátozza, hogy nem választhatja meg szerződéses partnerét. Az Alkotmánybíróság vizsgálta a Tft. elővásárlási sorrendre vonatkozó rendelkezéseit is, amelynek kapcsán megállapította, hogy az elővásárlási jog biztosítása olyan közérdekű intézkedés, amelynek célja a termőföld eljuttatása az azt használókhoz. A tulajdonost azonban az elővásárlási jog nem korlátozza a közeli hozzátartozók és a tulajdonostársak közötti adásvétel esetén. „Az elővásárlási jog biztosítása mindaddig nem alkotmánysértő, amíg az nem vezet a tulajdonnal való rendelkezés kiüresítésére az egyik, a szerződési szabadság ellehetetlenítésére a másik oldalon[34]". Az Alkotmánybíróság szerint az elővásárlási jog kikötése a szerző fél vonatkozásában korlátozza ugyan a szerződéses szabadságot, azonban ennek ésszerű indoka van: „Ahhoz, hogy a földtulajdonosok és a földhasználók halmazai közötti átfedés növekedését célzó állami földbirtok-politika megfelelően érvényesülni tudjon, indokolt olyan szabályok megalkotása, amelyek alapján a földet elsősorban a termőföld megművelésével életvitelszerűen vagy üzemszerűen foglalkozó földhasználók, a családi gazdálkodók, a helyben lakók szerezhetik meg. A vevőként jelentkező személy az elővásárlási jog létének ismeretében teszi meg ajánlatát, vagy tesz azt követően egy új ajánlatot. Bizonyos földtulajdon megszerzésére senkinek nincs alkotmányos joga, általában a termőföld tulajdon megszerzésére vonatkozó szerződési szabadságnak viszont tág tere marad[35]". A határozat az előhaszonbérleti jog kapcsán is rögzítette, hogy a Tft. a földtulajdonos érdekeit védő garanciákat tartalmaz. Az Alkotmánybíróság vizsgálta azt a jogszabályi rendelkezést is, amely előszerzési jogot biztosít az államnak a termőföld ingyenes juttatása esetében (kivéve a hozzátartozók közötti ajándékozási szerződést). A testület szerint e jogszabályi rendelkezés célja a tulajdonszerzési tilalmak kijátszásának megakadályozása (színlelt ajándékozási szerződések révén a tulajdonszerzési tilalmak megkerülése), mely célkitűzés ésszerű, a szabályozás alkotmányosan indokolt. A családi

[33] 7/2006. (II. 22.). AB határozat indokolásának III.1.2. pontja
[34] 7/2006. (II. 22.). AB határozat indokolásának IV.1.2. pontja
[35] 7/2006. (II. 22.). AB határozat indokolásának IV.1.2. pontja

gazdaság fogalmával kapcsolatban a testület kiemelte, hogy a Tft. célja „a családi gazdálkodási forma felélesztése, a kisméretű vállalkozások támogatása a több ezer hektáron gazdálkodó vállalkozási formákkal szemben. Birtokpolitikájának megvalósítása érdekében a törvényhozó minden olyan lépést megtehet, amely az Alkotmány keretei között maradva alkalmas a megjelölt cél elérésére. A családi gazdasági forma létrehozása e keretek között marad. Olyan lehetőséget jelent, amely alapján a mezőgazdasági termelők mérlegelhetnek, hogy a tulajdonukban, illetve használatukban lévő termőföldterületet a törvényben foglalt határértékig növelik, és így nem tartanak igényt a családi gazdálkodási formából eredő előnyökre, vagy a földtulajdonszerzésüket korlátozva igénybe veszik az állami támogatást[36]. Az Alkotmánybíróság szerint nem alkotmányellenes az a jogszabályi rendelkezés, miszerint családi gazdálkodó az lehet, akinek legalább három éve a bejelentett állandó lakóhelye a családi gazdaság központjaként megjelölt településen van tekintettel arra, hogy nem a vállalkozási tevékenység végzését korlátozza, illetve hátrányos megkülönböztetést sem jelent. A testület nem találta alkotmányellenesnek azt a jogszabályi előírást sem, hogy a földhasználati szerződések bejelentésének elmulasztása a szerződés érvénytelenségét vonja maga után. Kiemelte, hogy „a földhasználati nyilvántartás 2000. január elsejei bevezetésének egyik fontos indoka az volt, hogy ne csak a termőföldre vonatkozó tulajdoni viszonyok, hanem a földhasználat is követhető, annak jogszerűsége ellenőrizhető legyen, a termőföldhöz kapcsolódó jogok és kötelezettségek alanya ugyanis legtöbb esetben a földhasználó. A földhasználati nyilvántartás valamennyi jogcím szerinti termőföld használatot regisztrálja. Az Európai Unió keretében működő Közös Agrárpolitika (KAP) működtetése, az uniós támogatások szigorú ellenőrzési rendszert igényelnek, a KAP keretében alkalmazott közvetlen termelői támogatások folyósításának elengedhetetlen feltétele a földhasználati nyilvántartás léte[37]”.

Az Alkotmánybíróság a 153/B/2003. számú határozatában a Tft. 52. § (5) bekezdésének[38] alkotmányossági vizsgálatát végezte el, s megállapította, hogy mind a budapesti agglomerációban, mind a Balaton Kiemelt Üdülőkörzethez tartozó településeken más térségekhez képest nagyobb a beruházási, építési kereslet, így a mezőgazdasági területek építési célú felhasználása is jelentős. Éppen ezért „mindkét kiemelt térségben ésszerű indoka van annak, hogy a korlátozottan rendelkezésre álló termőföld védelmét szolgáló földvédelmi járulék a Tft. vitatott rendelkezésében előírt

[36] 7/2006. (II. 22.). AB határozat indokolásának V.1. pontja
[37] 7/2006. (II. 22.). AB határozat indokolásának V.6. pontja
[38] E rendelkezés alapján a budapesti agglomerációhoz és a Balaton Kiemelt Üdülőkörzethez tartozó településeken a termőföldnek saját lakás építésére történő hasznosításakor földvédelmi járulékot kell fizetni.

esetekben megfizetésre kerüljön. A földvédelmi járulék gazdasági jellegű intézkedés, amely önmagában nem zárja ki a más célú hasznosítás lehetőségét, de a beruházó magatartását befolyásoló tényező olyan térségekben, ahol az építkezési igények fokozottak és kielégítésükre döntően a termőföldek állnak rendelkezésre, vagyis: arra ösztönöz, hogy a beruházó/építtető más - a termőföld felhasználásával nem járó - megoldást keressen[39]".

A 819/B/2006. számú AB határozat alapját képező kérdés a Tft. azon rendelkezése volt, amely külföldiek számára nem tette lehetővé a végrendeleti öröklés útján történő termőföldtulajdon-szerzést. A taláros testület kimondta, hogy a 35/1994. (VI. 24.). AB határozatban megfogalmazott korlátozási feltételek alkotmányjogi szempontból még fennállnak.

Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján vizsgálta a termőföldre vonatkozó elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásának részletes szabályairól szóló 16/2002. (II. 18.) Korm. rendelet azon előírását, miszerint a termőföld elővásárlási jogának jogosultjával a vételi ajánlatot hirdetmény útján kell közölni. A testület megállapította, hogy „sem a Ptk., sem a Tft. nem adott felhatalmazást a Kormánynak arra, hogy a Ptk. alapján fennálló elővásárlási jog eseteire is kiterjedően szabályozza az elővásárlási jogok jogosultjainak - kizárólag hirdetményi úton történő – értesítését[40]", ezért a jogszabályi rendelkezést megsemmisítette.

A taláros testület a 115/2008. (IX. 26.). számú határozatában a részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének részletes szabályairól szóló 63/2005. (IV. 8.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés a) és b) pontját megsemmisítette tekintettel arra, hogy a jogszabályi rendelkezés a földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény 12/F. § (1)-(2) bekezdéséhez képest olyan többletfeltételeket határozott meg, amelyre a Kormány felhatalmazása nem terjedt ki: a törvény szerint az ingatlanát sajátjaként művelő kérelmező élvez elsőbbséget az ingatlan megosztásával kapcsolatos eljárásban, a kormányrendelet azonban e feltételek körét bővítette (regisztrációs szám, nyilvántartási szám, illetve földhasználati nyilvántartásban regisztrált, nem saját használatra utaló hatályos szerződés hiánya).

A 12/2011. (III. 23.). számú AB határozat a Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontja és a Tft. 25/B. § (5) bekezdése összefüggését vizsgálta a 177/2009. (XII. 28.) FVM rendelet 1. § d) pontja alkotmányellenessége kapcsán. A vitatott jogszabályi rendelkezés értelmében ingatlanügyi bírsággal sújtandó az, aki termőföldet használ és ezt harminc napos határidőn belül nem jelenti be az ingatlanügyi hatósághoz, s ebben az esetben a hatóság részéről a

[39] 153/B/2003. számú AB határozat indokolásának III.2. pontja
[40] 56/2007. (IX. 28.). AB határozat indokolásának III.2. pontja

jogszabálysértés megszüntetésére vonatkozó felhívás nem alkalmazható[41]. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ket. kapcsán a jogalkotó elvégezte azt a mérlegelést, amely a közigazgatási szervek hatósági jogérvényesítésének lassúsága és az ügyféli jogok biztosítása, mint érdekek között választ. Ezen túlmenően rögzítette, hogy „a Ket. 94. §-a csak akkor teszi lehetővé, hogy a felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet kizárja a megelőző felhívás alkalmazását, ha három konjunktív feltétel érvényesül, azaz, ha a jogszabálysértés (ebben az esetben a bejelentési kötelezettség elmulasztása) vagy a jogszabálysértést követően a megelőző felhívással járó határidő biztosítása [1] a Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontjában megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdeket [2] közvetlenül [3] veszélyezteti vagy veszélyeztetné. A miniszteri állásfoglalásban felhozott példák valóban érintik a környezetet, illetve különböző jogokat és érdekeket, de vagy nem alapvető jogot, vagy nem harmadik személy jogát (hanem adott esetben a földhasználóét) érintik, illetve a Ket.-ben meghatározott kiemelkedően fontos érdeket nem közvetlenül (hanem csak közvetetten) veszélyeztetik[42]”. A taláros testület egyértelműen kimondta, hogy a földhasználat bejelentésének elmulasztása és a Ket. 94. § (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott kiemelkedően fontos érdekek között nem mutatható ki összefüggés.

Az Alkotmánybíróság a Tft. azon rendelkezésével is foglalkozott, miszerint termőföld tulajdonjogát csere jogcímén akkor lehet megszerezni, ha a csere tárgyát képező egyik földrészlet az azt megszerző cserepartnernek már a tulajdonában álló földrészletével azonos településen fekszik, vagy a cserepartnerek egyikének bejelentett lakóhelye azon a településen van, amely település közigazgatási területén fekszik a csere címén általa megszerzendő földrészlet. A testület az 1116/B/2008. számú határozatában rögzítette, hogy a fenti törvényi rendelkezés valóban korlátozza a termőföld tulajdonos rendelkezési jogát és szerződési szabadságát, ezen korlátozás célja azonban az elővásárlási jog megkerülésének, kijátszásának megakadályozása. A fenti cél elérése érdekében alkalmazott korlátozás „aránytalannak sem tekinthető; a Tft. támadott rendelkezései által állított korlátok semmivel sem jelentik a rendelkezési jog és a szerződési szabadság erőteljesebb korlátozását, mint a

[41] A Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontja a felhívás alkalmazását a következő esetben zárta ki: ha a jogszabálysértés, a hatósági határozat megsértése vagy a megelőző felhívásban megjelölt határidő biztosítása a rendelkezésben megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdeket - az életet, a testi épséget, a nemzetbiztonságot, a vagyonbiztonságot, a közlekedés biztonságát, a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát, közteherviselési kötelezettség teljesítését vagy harmadik személy alapvető jogát - közvetlenül veszélyezteti vagy veszélyeztetné.

[42] 12/2011. (III. 23.) AB határozat indokolásának III.4.3. pontja

különböző jogosultak számára biztosított elővásárlási jog[43]", melyeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban nem talált alkotmányellenesnek.

Az Alkotmánybíróság a 3199/2013. (X. 31.). számú AB határozatával elutasította a Tft. 91. § (1) bekezdése kapcsán előterjesztett alkotmányjogi panaszt. A Tft. fenti rendelkezése már a hatályos földforgalmi szabályozás előfutárának volt tekinthető, ugyanis előírta, hogy a 2013. január 1-jén fennálló, határozatlan időre vagy 2032. december 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog 2033. január 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik. Ekörben a határozat rögzítette, hogy a a fenti szabályozás – ellentétben az indítványozó álláspontjával – nem tekinthető egyenértékűnek a kisajátítással, „mindemellett a meglehetősen hosszú időtartamra előírt megszüntetés lényegében a haszonélvezet Ptk. által definiált jellemzőjét, a korlátozott idejűséget valósítja meg, ami egyben - az adott jogviszonyok tekintetében - a jogbiztonságot is szolgálja. Nincs akadálya természetesen annak sem, hogy a jogosult a jogszabály által biztosított 20 esztendős időtartam alatt a haszonélvezetről lemondva, azzal egyidejűleg - kógens jogszabályi keretek között - a jelenlegi haszonélvezet tényleges gazdasági tartalmát megvalósító más szerződést, haszonbérleti szerződést kössön a tulajdonossal[44]".

V. Zárszó

Megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az új magyar földforgalmi szabályozás hatálybalépését megelőzően a kezdeti időszakban a kárpótlással kapcsolatos jogszabályi rendelkezések kapcsán vizsgálta a termőfölddel kapcsolatos alkotmányossági kifogásokat, majd országos népszavazási kezdeményezések vonatkozásában az EU-csatlakozás kapcsán előterjesztett kérdéseket vette górcső alá. A hatályos jogi szabályozás vonatkozásában a 35/1994. AB határozat emelhető ki mint olyan, amelynek megállapításai a földforgalmi törvények vonatkozásában is alkalmazhatóak, figyelembe vehetőek. Az Alkotmánybíróságnak azonban alapvetően más szemlélettel kellett közelítenie a hatályos földügyi törvények alkotmányossági vizsgálatához tekintettel az Alaptörvény P) cikkének rendelkezéseire is, amelynek előzménye nem volt megtalálható a korábbi Alkotmányban.

[43] 1116/B/2008. számú AB határozat indokolásának III.4. pontja
[44] 3199/2013. (X. 31.). AB határozat [20]