

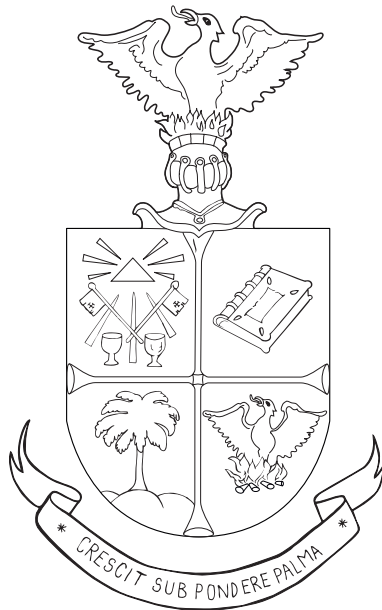
# **Glossa Iuridica**

IX. évfolyam, 1-2. szám



# Glossa Iuridica

IX. évfolyam, 1-2. szám



Budapest, 2022

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

# TISZTESSÉGES HATÓSÁGI KONTRA BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG AZ ÉSSZERŰ IDŰN BELÜLISÉG KÖVETELMÉNYÉNEK FÉNYÉBEN

BODA ZOLTÁN

*bírósági titkár (Debreceni Törvényszék), PhD-hallgató (DE MG DI)*

## **Absztrakt**

A bírósági szervezet kárfelelőssége az igazságszolgáltatás jogállami működésének kiemelkedő biztosítója. Az a jelenlegi jogszabályi környezet, amelyben csak a polgári peres eljárásokkal összefüggésben áll fenn elkülönült jogorvoslati lehetőség (Pevtv.) az EJEE 6. cikk 1. bekezdésének megszorító értelmezése, ami nem áll összhangban annak céljával és szándékával. Úgy vélem, hogy az az értelmezés egyezik az Egyezmény céljával, amely alapján a gyakorlatban is érvényesülő és hatékony jogvédelmet (annak lehetőségét) kell biztosítani a nemperes és ezzel együtt természetesen minden egyéb peres (így a büntető) eljárás során beálló ésszerű időn belüli döntéshozatalhoz való jog sérelmével összefüggő igényérvényesítéshez is.

**Kulcsszavak:** Hatóság, elhúzódás, nemperes, büntetőeljárás, kárigény, jogorvoslat

## **Abstract**

The liability of the judiciary basically guarantees the effective operation of justice in the rule of law. The current legislative environment, which allows for separate remedy only in connection with civil litigation procedures (cf. Act XCIV of 2021 on the enforcement of financial compensation in connection with long-lasting civil litigation procedures, usually referred to as 'Pevtv'), gives a restrictive interpretation of the Article 6 § 1 of the ECHR and thereby it is inconsistent with the object and purpose of the Convention. In my opinion, according to the interpretation which is consistent with the object of the Convention, effective and in practice legal protection (or its possibility) shall be provided for the enforcement of claims concerning the violation of rights to the completion of any non-litigation and litigation (civil, criminal etc.) procedure within a reasonable time.

**Keywords:** Authority, excessive length, civil and criminal proceedings, non-litigation procedures, compensation, remedy

## 1. Bevezetés

Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” A cikk alaptörvényi kontextusban szoros összefüggést mutat egyes alapelvekkel és alapjogokkal. Elsőként a jogállamiság<sup>1</sup> elve emelhető ki (amelynek része a jogalkalmazás és a közigazgatás törvényhez kötöttsége, valamint a jogbiztonság<sup>2</sup> elve is), valamint a részrehajlás nélkül történő, tisztességes ügyintézéshez való jog,<sup>3</sup> ami az emberi méltósághoz való jog,<sup>4</sup> a diszkrimináció-tilalom és az egyenlő bánásmód követelményének<sup>5</sup> hatósági eljárásokra történő konkretizálásaként fogható fel.<sup>6</sup>

*Szoros kapcsolat mutatható ki azonban az Alaptörvény XXVIII. cikkében szereplő (bírószági) eljárási alapjogokkal, alapelvekkel és garanciákkal is,*

---

1 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés.

2 A jogbiztonság követelménye – sok más összetevő mellett – magában foglalja az államnak azt a kötelezettségét, hogy minden hatóságát a törvényes, szabályos, az érintettek jogait tiszteletben tartó eljárásban és ésszerű időn belüli döntésre kötelezze. Az alkotmányos alapjognak a bíróságon kívüli eljárásokra kiterjesztése tekintetében hasonló következtetésre jutott az Alkotmánybíróság, például a 8/2004. (III. 25.) AB határozatában: „[...] [a]z Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a vádról való döntéssel szemben megfogalmazott követelményeknek érvényesülniük kell az olyan eljárások során is, melyek kimenetele az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló hátrányokkal járhat.” (8/2004. (III. 25.) AB határozat II/2. a) pont).

3 Balogh-Békési Nóra egyenesen úgy fogalmaz, hogy az alapelvek „királynője” a tisztességes eljáráshoz való jog, amelynek közigazgatási hatósági eljárásban való megjelenése a tisztességes ügyintézéshez való jog, amely alaptörvényi és törvényi tartalma szerint magában foglalja a pártatlan ügyintézéshez való jogot, az ésszerű határidőn belül való döntéshez, az anyanyelv használatához való jogot és az indokolással ellátott határozathoz való jogot is. (BALOGH-BÉKÉSI Nóra: Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016, 9(4), 15.)

4 Alaptörvény II. cikk.

5 Alaptörvény XV. cikk.

6 PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2009, 147.; TILK Péter: *Az eljárási jogok*. In.: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2008, 270.

olyannyira, hogy az alkotmánybírósági és ombudsmani gyakorlat a két jogcsoportot esetenként egységében, általános-különös viszonyban kezeli. Az Alkotmánybíróság szerint a két cikk (a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog) együttesen jelenti a tisztességes eljárás követelményrendszerét.<sup>7</sup> A hatósági és a bírósági eljárásokra vonatkozó közös követelmény az ésszerű határidőn belül történő döntéshozatal, amelynek garanciáit az eljárási törvényekben biztosítani kell (pl. ügyintézési határidők előírása, a közigazgatás hallgatása vagy a bírósági eljárás elhúzóda miatti kifogás).<sup>8</sup>

Ez a szoros viszony és értelmezés sarkallt arra, hogy jelen tanulmányban rávilágítsak arra, hogy álláspontom szerint míg az ésszerű időn belüli hatósági ügyintézéshez való jog 'kiterjedt' védelemben részesül, addig az ésszerű időn belüli bírósági eljáráshoz való jog érvényesítési lehetőségeinek vannak hézagai.

## 2. Ésszerű időn belüli hatósági eljáráshoz való jog

A közigazgatási eljárás tehát nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket, hiszen az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben (a közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon).<sup>9</sup>

Egyfelől a Kp. 38. § (1) bekezdés b) pontja szerint a keresetben kérhető a közigazgatási cselekmény elmulasztásának megállapítása.<sup>10</sup> Annak magyarázata,

---

7 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [18].

8 CHRONOWSKI Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog*, 2014/3. 8–9.

9 72/1995. (XII. 15.) AB határozat II/2. pont. Lásd még: az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-746/2020. számú ügyben ([https://www.ajbh.hu/documents/10180/3190211/Jelent%C3%A9s+egy+gy%C3%A1mhat%C3%B3s%C3%A1gi+%C3%BCgyben+iskolav%C3%A1laszt%C3%A1si+vita+kapcs%C3%A1n+746\\_2020/20e-3d9ee-2670-47db-218b-57c3aaad4036?version=1.0](https://www.ajbh.hu/documents/10180/3190211/Jelent%C3%A9s+egy+gy%C3%A1mhat%C3%B3s%C3%A1gi+%C3%BCgyben+iskolav%C3%A1laszt%C3%A1si+vita+kapcs%C3%A1n+746_2020/20e-3d9ee-2670-47db-218b-57c3aaad4036?version=1.0)) (2022. 03. 07.)

10 A közigazgatási bírászkodás keretében bírálják el a közigazgatási jogvitákat, amelyeknek tárgyait az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése nevesíti. A közigazgatási bírászkodás terén a jogvédelem hézagmentességének elvét a Kp. által bevezetett generálklauzula biztosítja [erről bővebben lásd: F. ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási perrendtartás kodifikációja kapcsán várható lényegesebb közigazgatási perjogi változások. *Verseny-tükör*, 2016, 12(4. különszám), 33–40.], amely szerint „[a] közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy

hogy a hallgatással okozott kárért való kártérítési (és fegyelmi) felelősségre vonáson túl a jogvédelmi eszközt a jogorvoslatban találták meg, kézenfekvő. Annak az ügyfélnek a számára, aki például egy jog gyakorlását a hatóság engedélyező határozata nélkül nem kezdheti meg, a hatóság döntési kötelezettségének elmulasztása legalábbis egyenértékű az elutasító határozattal. Ha azonban az eljárási szabályok az elutasító határozat ellen jogorvoslatot adnak, és a hallgatással szemben nem, akkor a fél a hallgatás miatt kedvezőtlenebb helyzetbe kerül, mint az elutasítás nyomán, mert jogorvoslati eszköz hiányában tétlenségre van kárhozthatva. A hallgatás elleni jogorvoslati jog megadása ezt az abszurd állapotot megszünteti. Ehhez azonban fikcióhoz kellett folyamodni, hiszen a jogorvoslat tipikus konstrukciójában léteznie kell egy sérelmezett hatósági aktusnak, és a hallgatás esetében éppen ez hiányzik.<sup>11</sup>

Másfelől az Ákr. az ügyintézési határidő túllépését<sup>12</sup> a hatóság illeték- és díj visszafizetési kötelezettségével szankcionálja és mentesíti az ügyfelet az eljárási költségek megfizetése alól: az 51.§ (1) bekezdése szerint ugyanis, ha a hatóság

- a) határidőben nem intézkedik a 43. § (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározottakról,

- b) az ügyintézési határidőt túllépi, vagy

- c) az automatikus döntéshozatal, vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi,

az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak (a továbbiakban: díj) megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.<sup>13</sup>

---

a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége” [Kp. 4. § (1) bekezdés]. HORVÁTH E. Írisz — LAPSÁNSZKY András — WOPERA Zsuzsa: *Közigazgatási perjog*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 21.; lásd még: BALOGH-BÉKÉSI Nóra: A hatékony jogvédelem egyes garanciái a közigazgatási perjogban. *Pázmány Law Working Papers*, 2020/12, 4.; HOFFMAN ISTVÁN: Néhány gondolat a normakontroll-eljárásoknak a Közigazgatási perrendtartásban történő szabályozásáról. *Jogtudományi Közlöny*, 2017, 72(7–8), 335–344.

11 Bővebben: IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban* (Harmadik, átdolgozott kiadás). Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 1–208.

12 Az Ákr. szabályozza a hatóság jogszerű hallgatásának eseteit és a jogszerűtlen hallgatás jogkövetkezményeit. Jogszerűtlen a hallgatás, amikor a hatóság túllépi az ügyintézési határidőt (és függő hatályú döntésnek nem volt helye). PATYI András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei*. Budapest, Dialóg Camus Kiadó, 2019, 92.

13 Az Ákr. határidővel kapcsolatos új szabályairól lásd bővebben: HAJAS Barnabás: Általános

A fenti rendelkezés első történeti 'előzménye' a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatban foglaltak lehetnek, amelyben az AB kifejtette, hogy a közigazgatási eljárásban az ügyintézési határidők betartásának garanciális jelentősége van jogbiztonsági okból, ugyanis a jogbiztonságnak elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen és ennek része a hatósági eljárás idődimenziójának kiszámíthatósága is.

A kapcsolódó bírói gyakorlat az ügyintézési határidő túllépése esetére még a határozat hatályon kívül helyezésének lehetőségét is elismerte, ha az az ügy érdemére kihatott.<sup>14</sup> Ezt a tételt kiegészítve a Kúria leszögezte, hogy az ügyintézési határidő túllépése az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésként minősülhet,<sup>15</sup> ha a hatóság a határozat hozatalára megállapított határidőt túllépi, és ezzel az ügyfél részére a jogszerű magatartás fennálltának vagy vele szemben a szankcióalkalmazás törvényi akadályának bizonyítását elnehezíti, vagy lehetetlenné teszi.<sup>16</sup> A határidő túllépése okozta jogsérelem orvoslását a joggyakorlat a kártérítésben látta, illetve a Ket.-ben foglalt különös következmények alkalmazásában (pl. díjvisszatérítés), minden más következményhez törvényi alapot kívánt meg.<sup>17</sup>

Új irányt jelentett az Ákr. 103. § (4) bekezdésének kodifikálása, amely – kizárólag a hivatalbóli eljárásokban – egy új következményét szabályozza az ügyintézési határidő túllépésének, eszerint ugyanis, ha a hatóság a hivatalbóli eljárásban az ügyintézési határidő kétszeresét túllépi, a jogsértés tényének megállapításán és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezésen túl egyéb jogkövetkezményt nem alkalmazhat.

Fenti szabállyal összefüggésben meg kell jegyezni azt, hogy a szankcionálási jogkör elenyészése állapítható meg, nem pedig a határozathozatali lehetőség elvesztése.<sup>18</sup> Az Ákr. 103.§ (4) bekezdése szerinti szabály a represszív jogkövet-

---

közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/4, 18–25.

14 Pl.: Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.38.235/2000/6.; Kfv.VI.38.388/2000/7.; Kfv.VI.37.672/2001/4.; Kfv.II.39.219/2005/7. Önmagában tehát a határidő túllépése miatt nem volt helye a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésének. (Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.261/2004/7.)

15 „[...] [e]setleges ügyintézési késedelem csupán a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapjog sérelme esetén, erre irányuló és bizonyított kereseti kérelem alapján hathat ki az ügy érdemére.” (Kfv.I.35.343/2020/3., lásd még: Kúria Kfv.I.35.367/2019/12., Kúria Kfv.V.123/2020/4.)

16 Kúria Mfv.III.10.017/2014/4.

17 Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.35.110/2009/5.

18 Kúria Kfv.II.37.959/2018/14.



kezmények alkalmazására állapít meg határidőt, nem pedig az eljárás másféle jogkövetkezménnyel való befejezésére általában: nem szünteti meg tehát a hatóság eljárási felhatalmazottságát (döntési jogkörét), kizárólag korlátozza azt azzal, hogy az eljárás végén hozandó döntésben milyen megállapításokat tehet, és milyen jogkövetkezményeket alkalmazhat. A jogszabályhely második mondatában írt kitétel pedig a hatósági visszaélést kívánja megelőzni.

Az 5/2017. (III. 10.) AB határozat a külön jogszabályban megállapított anyagi jogi határidőt követően kiszabott csatornabírság kapcsán megállapította, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy az anyagi jogszabályban meghatározott határidő leteltét követően szankció nem szabható ki: „[A] hatósági eljárás méltányosságának, illetve tisztességességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák. *Különösen erősen kell, hogy érvényesüljön ez a követelmény azokban az esetekben, amikor a közigazgatási hatóság az ügyféllel szemben szankciót állapít meg.* A közigazgatási anyagi jogi szankciók jogszabályban történő meghatározása azt a célt szolgálja, hogy a közigazgatási eljárás ügyféli pozíciójában lévő azon jogalanyok, akikkel, illetve amelyekkel szemben a közigazgatási hatóság valamely, az adott ügyfél által elkövetett közigazgatási normasértés miatt hátrányos jogkövetkezményt állapít meg, ne álljanak hosszú, bizonytalan ideig – az anyagi jogi határidőkre vonatkozó, létező jogszabályi rendelkezések ellenére – a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt. A közigazgatási anyagi jogi szankció kiszabására biztosított speciális, a Ket. egyéves relatív és ötéves abszolút, szubszidiárius jelleggel alkalmazandó határidejétől eltérő határidő értelme az, hogy a közigazgatási jogviszonyból származó, az ügyfél, illetve ügyfeleket terhelő kötelezettségek, beleértve a jogsértésért fennálló felelősséget is, ezen idő elteltéig, és csak eddig legyenek a közigazgatási hatóságok által érvényesíthetők. [...] [A] tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, és a bíróságok e határidők be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék.”<sup>19</sup>

A Kúria a fentieket kiterjesztette további bírságra (adóbírság) is, ugyanakkor nem anyagi jogi, hanem eljárásjogi ügyintézési határidőre vonatkoztatva az AB megállapításait.<sup>20</sup> Egy versenyügyben ezt a Kúria később még tovább erősítette, amikor azt állapította meg, hogy „[...] [a] büntetőjogi karakterrel

---

19 5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [15]–[16].

20 Kúria Kfv.I.35.760/2016/6. Az ügyintézési határidő túllépésnek alkotmányossági következményeit az Alkotmánybíróság a 17/2019. (V.30.) AB határozatában vonta le.

rendelkező versenyfelügyeleti eljárásban a jogsértő büntető jellegű, súlyos bírság (büntetés) mint represszív szankció alkalmazására számíthat, ezért az ügyintézési határidőn túl bírság kiszabására a tisztességes eljárás követelménye miatt már nincs lehetőség.”<sup>21</sup>

A következőes alkotmánybírósági (alkotmányjogi) gyakorlat szerint, *ha egy jogszabály az ügy elintézésére előír ugyan észszerűnek minősíthető határidőt, de annak huzamos idejű elmulasztása nem jár jogkövetkezménnyel, akkor a szabályozásból hiányzik a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított alapvető jog garanciája.* Ha egy jogszabály egy, az ügyfél jogát vagy jogos érdekét sértő döntéssel szemben jogorvoslati lehetőséget biztosít, de a döntésnek – az ügyfél jogát vagy jogos érdekét szintén sértő – elmaradásával szemben nem biztosít jogvédelmet, akkor a szabályozás a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való alapvető jog garanciáját is nélkülözi. Ha egy közhatalmat gyakorló szerv feladatai közé tartozik az ügyfelek kérelmeit, jogvitáit s egyéb jogviszonyait érintő eljárásban történő egyedi döntés, akkor tehát – feltéve, hogy az adott jogintézmény alaptörvényi szabályozása ezt ki nem zárja – főszabályként az Alaptörvény B) cikke mellett a XXIV. cikk (1) bekezdéséből, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdéséből is eredő garanciális követelmény, hogy a jogszabályokban előírt elintézési határidő huzamos idejű elmulasztásával (azaz a hatáskörrel rendelkező szerv jogszerűtlen hallgatásával) szemben az ügyfél hatékony jogi eszközt kapjon és ne kerüljön kiszolgáltatott helyzetbe.”<sup>22</sup>

A 3353/2017. (XII. 22.) AB határozatban foglaltak szerint „[...] [a]z a bírói értelmezés, mely ezzel szemben a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához – a tételes jogszabályi előírás szerinti határidő letelte után – nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis amely szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható<sup>23</sup> jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes.”<sup>24</sup> Ez nyilván abból vezethető le, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból az következik, hogy a hatóságok számára a jogalkotó által előírt határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának következményeit a mulasztó, jogszabályi kötelezettségei

---

21 Kúria Kfv-II.37.959/2018/14.

22 36/2017. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [57].

23 Az ügy érdeme és az eljárási, ügyintézési késedelem közötti összefüggésre azonban a közigazgatási bírósághoz benyújtott keresetben is hivatkozni kell. Lásd pl.: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.29.113/2013/3. sz. ítélet.

24 3353/2017. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [19].

ellen vétő, határidőben nem teljesítő hatóságok viseljék.

Tehát az ügyintézési határidő túllépése – mint a hatóság részéről mulasztás, alaki hiba – miatt az ügyfél a döntéssel szemben jogorvoslást keresve, mint jogsértésre hivatkozhat, azonban a döntés megváltoztatását (megsemmisítését, hatályon kívül helyezését stb.) ezen az alapon csak akkor fogja elérni, ha a jogorvoslati fórumok előtt bizonyítani tudja, hogy a határidő-túllépés az ügyében meghozott döntés tartalmára közvetlenül kihatott.<sup>25</sup>

A BH2020. 57. szám alatt közzétett döntés lényegének elvi tartalmát is fontos kiemelni, amely szerint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog mint alapjog sérelme a határidő-mulasztás miatt abban az esetben valósul meg, amennyiben a hatóság késedelme miatt az *ügyfél igazolt hátrányt*<sup>26</sup> szenvedett. Ezt támasztják alá a 17/2019. (V.30.) AB határozatban foglaltak is, amely szerint: „[A] közigazgatás törvényessége felett őrködő bíróság ezért az eljárási szabályok [...] keretei között köteles vizsgálni azt, hogy a határidőt követő időszakban bekövetkezett-e olyan változás az adózót érintő jogi és ténybeli körülményekben, amelyek miatt sérelmesebb számára az adójogi szankció határidőt követő megállapítása, mint a határidőn belüli lett volna. Így különösen azt szükséges vizsgálnia, hogy lehetetlenné vált-e vagy jelentősen elnehezült-e az adózó számára a nyilatkozattételhez és a védekezéshez való jog gyakorlása az adóhatóság működési körében bekövetkező okokra visszavezethető módon. Ezek ugyanis olyan sérelmek lehetnek, amelyeket megfelelően értékelnie kell a hatóságnak és a bíróságnak. Ezek sérelmével megvalósuló szankciókiszabás tisztességtelenné teheti az adóigazgatási eljárás egészét, ami igazolhatatlan. [...] Ezek tükrében hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog alapjogilag egységként értékelt és védett minőségének a megóvása nem önmagában azon múlik, hogy hány nap telt el az ügyintézési határidőt követően, hanem azon, hogy mekkora a határozathozatali határidő elmulasztásával okozott járulékos adózói jogsérelem mértéke, ami ügyenként azonosítandó be. Ugyanakkor az általánosságban megállapítható, hogy minél hosszabb idő telik el a határidőt követően, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy jelentősnek értékelendő jogsérelem áll elő az adózó oldalán, amit összességében el kell ismernie a határozatot

---

25 PATYI i.m. 82.

26 Az ügy érdemét érintő eljárási szabálysértésnek minősül az ügyintézési határidő túllépése akkor is, ha kifejezetten a határidő után hatályba lépő jogszabályi rendelkezés alkalmazása miatt keletkezik az ügyfélre nézve olyan hátrányt okozó körülmény, ami határidőben való eljárás esetén az ő vonatkozásában nem állt volna fenn. (KGD2019. 61.)

hozó adóhatóságnak és a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok szerint kontrollálnia kell a közigazgatási bíróságnak.”<sup>27</sup>

E körben azonban fel kell hívni az Alkotmánybíróság azon megállapítását is, amely szerint egy több évtizedig tartó hatósági ügy is lehet észszerű időn belül befejezett - akár eljárt ügyintézési határidőn belül, akár nem -, ha az ügy körülményei miatt erre az időre szükség volt. Ha az anyagi szabályok bonyolultak, az egyes eljárásokban a fórumrendszert többször és teljeskörűen kimerítik, akár a többéves eljárás és annak elhúzódása sem ütközik az Alaptörvénybe, mivel ilyenkor jelentős mértékben az eljáró szervektől független, objektív okok váltják ki, s így nem sérül az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében a hatóságok előtti eljárásokban biztosított észszerű határidőn belüli döntéshez való joga.<sup>28</sup>

Érdemesnek tartom ezzel összefüggésben felidézni az EuB korábbi gyakorlatát is, amely szerint a versenyügyekben a bírságcsökkentés is hatékony jogorvoslatot jelentett<sup>29</sup> – ez pedig könnyen párhuzamba állítható az Alkotmánybíróságnak a 2/2017. (II. 10.) AB határozatában kifejtett, a büntető ügyekben az elhúzódást, mint a büntetést enyhítő körülményként történő figyelembevételét jelentő körülménnyel. Azonban ezt a gyakorlatát később az EuB megváltoztatta és akként foglalt állást, hogy ilyen esetben a jogaiban sértett félnek külön kártérítési keresetet kell benyújtania az EU ellen a Törvényszék előtt.<sup>30</sup>

A közigazgatási hatósági eljárásban tehát a hatóságnak a határidő-túllépést<sup>31</sup>

---

27 17/2019. (V.30.) AB határozat, Indokolás [105]–[106].

28 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30].

29 EuB, C-185/95, P Baustahlgewebe kontra Európai Közösségek Bizottsága ítélet (1998/608.) 141–142. pont.

30 EuB, C-58/12, P Groupe Gascogne SA kontra Európai Bizottság ítélet (2013/770.) 82–83. pont.

31 *Az ágazati jogszabályban megállapított, az eljárás befejezésére nyitva álló határidő leteltével a folyamatban lévő eljárást meg kell szüntetni és mindezt hivatalból kell észlelnie az eljáró közigazgatási hatóságnak.* Ha ez elmarad, - a *ratione temporis* hiánya miatt - az így kibocsátott hatósági határozatot semmisnek kell tekinteni hatáskör hiánya miatt (lásd az Ákr. 123. §-ához fűzött kommentárt). A Kp. értelmében pedig a semmisséget a bíróságnak hivatalból vizsgálnia kell, szemben a korábbi gyakorlattal, amely a legutóbbi időig az ilyen aktusokat érvénytelennek tekintették, de csak a Pp. 339. § (1) bekezdése alapján lényeges eljárási szabálysértés miatt helyezték ezeket hatályon kívül, erre irányuló kereseti kérelem esetén. A Kúria szerint egy jogvesztő határidőként meghatározott bírságolási határidő túllépése az ügy érdemére kiható súlyos eljárási szabálysértés, amely miatt a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságnak a közigazgatási döntést hatályon kívül kell helyezni. Értelemszerűen ebben az esetben nincs helye új eljárásra utasításnak, hiszen a bírságoláshoz való jog elenyészett (Kúria Kfv.III.37.424/2012/4.). Az így kibocsátott aktus orvosolhatatlan, érvénytelensége nem küszöbölhető ki, tehát semmis.

hivatalból kell észlelnie és a visszafizetés iránt intézkednie<sup>32</sup> és nem függ a fizetési kötelezettség attól sem, hogy ténylegesen fizetett-e az ügyfél illetéket vagy díjat. A határidő túllépését és az ezzel járó visszafizetési kötelezettség keletkezését az eljáró hatóságnak magának kell az eljárást befejező döntésében megállapítani. Az indokolásnak tartalmaznia kell az ügyintézési határidő leteltének napját. Nincs már szükség az ügyfélnek való felróhatóság tisztázására sem, mivel az Ákr. 50. § (5) bekezdés b) pontja szerint az ügyfél mulasztása és késedelme eleve nem számíthat be az ügyintézési határidőbe, ez nem is lehet oka a hatóság határidő-túllépésének. A rendelkező résznek tartalmaznia kell a megfizetésre vonatkozó döntést, és az eljárási költségek viseléséről is ennek megfelelően kell rendelkezni. Amennyiben az eljárás befejező döntés meghozatalát követően derül csupán fény a határidő túllépésére, a visszatérítésről külön végzésben rendelkezik a hatóság. Ha a felügyeleti szerv észleli az illeték-visszatérítési kötelezettség fennállását, kötelezi az eljárást végző szervet az összeg megfizetésére és erről a döntéséről az érintett ügyfelet is értesíti.<sup>33</sup> A Kp. 89. § (3) bekezdése felhatalmazást ad a bíróságnak arra is, hogy a jogsértés megállapítása esetén hivatalból kötelezze a közigazgatási szervet a tevékenység jogsértő következményének elhárítására.

### **3. Az ésszerű időn belüliség követelményének érvényesíthetősége a bírósági eljárások kapcsán**

*Szemben a hatósági eljárásokkal, a bíróságokhoz kapcsolódóan nem beszélhetünk kötelező ügyintézési határidőkről, az ésszerű időn belüliség követelménye másfajta védelemben részesül, attól függően, hogy milyen típusú eljárásról beszélünk.*

Darák Péter, a Kúria volt elnökének szavai nehezen megkérdőjelezhetőek: „[A] bírósági szervezet kárfelelőssége az igazságszolgáltatás jogállami működésének kiemelkedő biztosítója. Az ítélező bíró személyes (fegyelmi, büntetőjogi, kártérítési) felelősségre vonhatósága mellett a bíróság, mint szervezet polgári jogi felelőssége az okozott kárért a jogállamiság egyik zárókövének tekinthető: alkalmazására azokban a rendkívüli esetekben kerülhet sor, amikor a közhatalommal felruházott bíróság a jog érvényesítése helyett jogot sért, és jogsértő eljárásával – jogorvoslati eljárásban sem orvosolható – kárt okoz

---

32 Ezt a Kúria is megerősítette (lásd: Kúria Kfv.III.37.492/2012/5.).

33 BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer Kiadó, 2018.

az állampolgárnak. [...] [A]z állampolgárok oldaláról nézve a kártérítés elmaradása aláassa a bíróságokba vetett bizalmat. A közbizalom elvesztése pedig könnyen vezethet az egyéni, így szükségképpen önkényes igazságszolgáltatás térnyeréséhez az igazságszolgáltatás bírósági monopóliumával szemben.”

Az ésszerű időn belüli eljáráshoz való joggal összefüggésben az EJEB egy 2015. október 16-án jogerőre emelkedett, *pilot judgment* eljárás keretében hozott ítéletében, a Gazsó kontra Magyarország ügyben felhívta<sup>34</sup> hazánkat arra, hogy ezzel kapcsolatban hatékony jogorvoslati rendszert dolgozzon ki.

Az EJEB az ítéletben – azon túl, hogy a konkrét ügyben megállapította az ésszerű időn belüli elbírálásra vonatkozó követelmény megsértését, és kártérítést ítélt meg a kérelmezőnek<sup>35</sup> – általánosságban is deklarálta, hogy eljárások elhúzódása vonatkozásában a Magyarországgal szemben megállapított jogsértések alapján visszatérő probléma van<sup>36</sup>, az az EJEE-vel ellentétes gyakorlat alapján áll fenn. Így az EJEB előírta Magyarországnak, hogy haladéktalanul, de legkésőbb az ítélet véglegessé válásától számított egy éven belül – azaz 2016 októberéig – olyan jogorvoslatot vagy jogorvoslat-együttest vezessen be a nemzeti jogrendszerébe, amely megfelel az EJEE követelményeinek, és az EJEB esetjogában lefektetett elvekkel összhangban valóban hatékonyan képes kezelni a túlzottan hosszú eljárások kérdését, az eljárás elhúzódása miatti egyezményesértéseket.

Ilyen előzményeket követően az elhúzódó eljárások okozta alapjogsértésekkel szembeni hatékony jogorvoslat megteremtése érdekében a magyar Kormány 2018. október 19. napján nyújtotta be a T/2923. számú törvényjavaslatot, „Az egyes bírósági eljárások elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről” címmel. A Javaslat a bírósági eljárás ésszerű határidőn belül történő befejezéséhez fűződő alapvető jogot speciális jogvédelem alá kívánta volna helyezni, azzal, hogy szabályozza az alapjogsérelem vagyoni (pénzbeli) elégtétellel történő kompenzálását, illetve az ennek érvényesítését lehetővé tevő eljárást. A Javaslat szerint az újfajta jogvédelem önálló, *sui generis* jogintézményként, alapvető jogának sérelmére tekintettel illetve volna meg a bírósági eljárásban félként vagy terheltként részt vett személyt. Az alapjog

---

34 Gazsó v. Hungary (48322/12.).

35 További marasztalásokra lásd pl.: Magyar László v. Hungary (73593/10) 60–66. pont.; Süveges v. Hungary (50255/12) 117–128. pont.

További ügyekről lásd bővebben: CZINE Ágnes – SZABÓ Sándor – VILLÁNYI József: *Strasbourggi ítéletek a magyar büntetőeljárásban*. Budapest, HVG-ORAC, 2008, 423–427.

36 Az Egyezmény intézményei már megállapították, hogy Magyarországon nem áll rendelkezésre hatékony jogorvoslat a polgári eljárások elhúzódásával szemben (lásd: Bartha v. Hungary (33486/07) 21. bek.).

megsértésének tényállását úgy határozta meg, hogy egyrészt megállapította azt az időtartamot, ami feltétlenül elégségesnek kell bizonyuljon a bírósági eljárás befejezéséhez, másrészt kimondta, hogy a bírósági eljárásban ennek meghaladása az, amely a vagyoni elégtétel megállapítását indokoltá teszi. A Javaslat a polgári peres eljárások befejezéséhez öt éves, a közigazgatási perek, illetve – két kivétellel – a büntetőeljárások befejezéséhez hároméves időtartamot nyilvánított feltétlenül elégségesnek.<sup>37</sup>

Azonban ennek a törvényjavaslatnak az elfogadására sem került sor, tehát továbbra is adós volt a magyar állam az EJEB felé a hatékony jogorvoslati lehetőség kidolgozásával kapcsolatban.

2021. május 11. napján azonban a fenti javaslatot szinte egy az egyben alapul vevő, új, ugyanakkor csak a polgári eljárásokra leszűkítő törvényjavaslat került benyújtásra: a polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről címmel. Ennek elfogadására már sor került és kihirdették a 2021. évi XCIV. törvényt (Pevtv.).

Ezzel a jogszabállyal azonban a jogalkotó az ésszerű időn belül befejeződő eljáráshoz való jog érvényesítésére hivatott hatékony jogorvoslati lehetőség megteremtését annak ellenére szűkítette le a polgári peres eljárások körére, hogy a jogalkalmazás más bírósági, így például a *büntetőeljárásokkal* kapcsolatban is elismerte indokolatlan elhúzódása<sup>38</sup> okozhat az egyén számára érdeksérelmet, vagyoni<sup>39</sup> és nem vagyoni hátrányt egyaránt.

Ezzel akár az a kérdés is felmerülhet, hogy a bírósághoz fordulás joga sérül-e, mivel nem adható egyértelmű válasz arra a kérdésre, hogy maga a jogszabály nem teszi lehetővé azt, hogy az ésszerű időn belüli (büntető) eljáráshoz való jog sérelméből eredő igényeiket az érintettek bíróság előtt érvényesíthessék (tehát a bírói út ezen alapvető jog védelme kapcsán biztosított -e, az állam eleget tud -e tenni az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében rögzített kötelezettségének) vagy csak a bírói gyakorlat zárja ki<sup>40</sup> gyakorlatilag

---

37 T/2923. számú törvényjavaslat, Általános indokolás 14–15.

38 Az új Be. eljárás hosszára kihatással lévő rendelkezéseiről lásd: CZÉDLI Gergő: A bírósági eljárást gyorsító és fékező rendelkezések az új büntetőeljárás törvényben. *Büntetőjogi Szemle*, 2019/1, 15–34.

39 Lásd pl. BDT2020. 4267. IV.: Az ítélet írásba foglalásának jelentős – több hónapos – késedelme olyan lényeges eljárási szabálysértés, ami a bíróságnak az eljárás elhúzódása miatti vagyoni kártérítési kötelezettségét megalapozza.

40 Lásd BDT2016. 3520. I. A büntetőeljárás célja az állam büntető hatalmának, és nem a sértett jogainak érvényesítése. A bíróságnak ezért törekednie kell az eljárás ésszerű időn belüli befejezésére, ennek megsértéséhez azonban a büntetőeljárás szabályok különös jogkövetkezményt nem fűznek. A büntetőeljárásban elkövetett eljárási

a bírósághoz fordulást. A judikatúra szerint ugyanis *a büntetőeljárással kapcsolatos jogszabályokban önállóan szabályozott jogkövetkezmény hiányában a büntetőeljárás észszerű időt meghaladó elhúzódása önmagában nem teremti meg a bíróságok kártérítés sérelemdíj) fizetésére vonatkozó kötelezettségét*<sup>41, 42</sup> *Ennek oka, hogy a büntetőeljárás indokolatlan elhúzódásával okozott hátrány orvoslása a Ptk.-ban védett személyiségi jogok megsértése esetén igénybe vehető keresetindítási joggal és az az alapján igényelhető objektív és szubjektív jogkövetkezmények alkalmazásával nem lehetséges.*<sup>43</sup>

Minden esetre álláspontom szerint attól függetlenül, hogy az új Be. megvalósította a magyar eljárásjogi szabályozás strukturális megújítását, továbbra is szükséges az eljárás esetleges elhúzódásával okozott jogsérelem kompenzálását, orvoslását lehetővé tevő jogorvoslati eljárás megteremtése. Szükséges ez annak ellenére, hogy olybá tűnik, hogy a jogalkotó ezt másképp gondolja: „[V]alamennyien tudjuk, hogy az új büntetőeljárás törvény a büntetőeljárások elhúzódását, hogy úgy mondjam, majdhogynem teljes egészében felszámolta, tehát ezeket a félelmeket nem kell tovább hordoznunk magunkkal.”<sup>44</sup>

---

alapjogsértés önmagában nem jelent nem vagyoni kártérítés követelésére alanyi jogot. II. A büntetőeljárással kapcsolatban előterjesztett nem vagyoni kártérítés iránti igény csak személyiségi jogsértés esetén lehet alapos: vagyis akkor, ha a személyiség lényegi elemeinek – így a személy egyediségét, azonosságtudatát, a környezetének értékítéletét meghatározó tulajdonságainak és külső megnyilvánulásainak – a védelmét szolgáló jogok sérülnek a büntetőeljárás során.

41 „[A]z eljárásjogi alapelvek sérülése ad csak jogalapot a régi Pp. 2. § (3) bekezdés szerinti kártérítésre, mely kifejezetten polgári perekre vonatkoztatható. Az elsőfokú bíróság ítéletének jogi indokolásában ezért helyesen tért ki arra, hogy *ezek sérelme a büntető bíróságtól nem kérhető számon, büntető bíróság kárfelelősségét nem alapozhatja meg*. Ez utóbbi elbírálási szempont nem teszi lehetővé a büntető ügyiratok késedelmes kiadására alapított, a II. rendű alperes, mint büntető bírósággal szemben előterjesztett kárigénynek helyt adást. [...]” (Kúria Pfv.II.21.466/2019/5.) Lásd még: „[A] tisztességes eljárás követelményének büntetőeljárásbeli sérelme ezáltal önálló személyiségi jogsérelem nélkül is járhat kártérítési jogkövetkezménnyel, sérelemdíj fizetési kötelezettséget azonban nem vonhat maga után, mivel ahhoz külön jogszabály ilyen jogkövetkezményt nem fűz, [...]”. (Szegedi Ítéltábla Pf.I.20.276/2017/4)

42 Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.284/2020/5.

43 Lásd pl.: BH2017. 148.; Fővárosi Ítéltábla Pf.V.20.869/2007/2.; Győri Ítéltábla Pf.V.20.227/2018/4.

44 (Völner Pál igazságügyi minisztériumi államtitkár felszólalása a bűncselekménnyel okozott kár, illetve sérelemdíj megtérítése iránt indított gyorsított perről szóló T/10860. törvényjavaslat összegző vitáján)



Ugyan alkotmányosnak tekinthető az, ha a büntetés kiszabása körében nyert kedvezményel<sup>45</sup> kerül kompenzálásra<sup>46</sup> az, hogy indokolatlanul elhúzódott a büntetőeljárás, azonban, ha ezt helytelenül alkalmazzák a bíróságok (például úgy, hogy összemoszák az eljárás elhúzódását az időmúlással), a jogvédelem kiüresedik. Arra is találunk példát ugyanis, amikor helytelenül értelmezték az időmúlás-elhúzódás kérdéskörét: „[...] [E]zt a cselekmény tárgyi súlyánál mindenképpen figyelembe kell venni, mint ahogy a bűncselekmény elkövetésétől eltelt mintegy 6 éves- a vádlottra nem visszavezethető- időmúlást is tekintettel az Európai Emberjogi Bíróság határozatára és az Emberi Jogok Európai Egyezményében írt követelményekre is.”<sup>47</sup>

A két fogalom között azért kell különbséget tenni, mert az elhúzódó eljárás megállapítása esetén az EJEB igazságos elégtételt (just satisfaction) állapít meg az érintett kérelmezőnek, vagyis az emberi jogi sérelem áldozatának. Ha viszont a hazai jogtól kompenzációt kap a terhelt-kérelmező például úgy, hogy a büntetés kiszabása során rögzítik az eljárás hosszadalmasságát, továbbá azt, hogy ezért a bíróság vagy hatóság a felelős és megjelölik az ítélet indokolásában a büntetés mértékének csökkentését erre a körülményre tekintettel,

---

45 Érdemesnek tartom ezzel összefüggésben felidézni az EuB korábbi gyakorlatát is (lásd: EuB, C-185/95, P Baustahlgewebe kontra Európai Közösségek Bizottsága ítélet (1998/608.) 141-142. pont), amely szerint a versenyügyekben a bírságcsökkentés is hatékony jogorvoslatot jelentett – ez pedig könnyen párhuzamba állítható az Alkotmánybíróságnak a 2/2017. (II. 10.) AB határozatában kifejtett, a büntető ügyekben az elhúzódást, mint a büntetést enyhítő körülményként történő figyelembevételét jelentő körülménnyel. Azonban ezt a gyakorlatát később az EuB megváltoztatta és akként foglalt állást, hogy ilyen esetben a jogaiban sértett félnek külön kártérítési keresetet kell benyújtania az EU ellen a Törvényszék előtt (EuB, C-58/12, P Groupe Gascogne SA kontra Európai Bizottság ítélet (2013/770.) 82–83.pont).

46 Hazánk ezzel a korábbi német felsőbbbíróági gyakorlat során kialakított ún. „büntetés-kiszabási megoldás” (Strafzumessungslösung) modellt követi, amely szerint az eljárások elhúzódása kizárólag a büntetés-kiszabás során volt értékelhető. WASSMER, Martin Paul: Rechtsstaatswidrige Verfahrensverzögerungen im Strafverfahren als Verfahrenshindernis von Verfassungs wegen. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2006, 118(1), 178. Ezt Németországban aztán 2008-tól felváltotta az ún. „végrehajtási megoldás” (Vollstreckungslösung), amely szerint a bíró az ítélet rendelkező részében – az elhúzódásra tekintet nélkül – megállapítja a szankció nemét és mértékét, majd csak a második lépcsőben jelenti ki, hogy jogellenes elhúzódás jóvátételeként a büntetés egy része végrehajtottnak tekintett. (BAUMANN, Silke: *Der Beschleunigungsgrundsatz im Strafverfahren. Die Verfahrensüberlange und ihre Rechtsfolgen*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschafts, 2011, 199.)

47 Győri Ítéletábra Bf.I.21/2019/5. szám.

akkor a sérelem kompenzációt kapott és az áldozati minőség megszűnt.<sup>48</sup>

A helyes vagy helytelen értelemezéshez hozzátartozik az inaktivitás kérdéskörének figyelembevétele is. Ezzel kapcsolatban is találkozhattunk már a hazai felsőbírósági gyakorlatban eltérő álláspontokkal. A Debreceni Ítéltábla egyik határozata szerint például nem feltétel az eljárás elhúzódásnak megállapításához a hatóságok részéről fennálló inaktivitás: „[A] jelen ügyben, bár hatósági inaktivitás nem tárható fel, az egyértelműen megállapítható, hogy az eljárás elhúzódását nagyban elősegítette az a tény, hogy a bírósági szakban a bírói tanács változására került sor, minek következtében az eljárást meg kellett ismételni. Mindezt külön is figyelembe kell venni az enyhítő körülmények között.”<sup>49</sup> Ezzel szemben ugyanakkor az Alkotmánybíróság szerint az eljárás elhúzódásának megállapításához szükséges a bíróságok részéről mutatkozó inaktivitás fennállta: „[...] [n]em sérül az észszerű idő akkor, ha a bíróságok az eljárási törvényben rájuk rótt kötelezettségeket megfelelően teljesítik és az eljárás időtartamát tétlen, cselekmény nélküli, ún. inaktív eljárási szakaszokkal nem nyújtják. Az indítványozó azon kifogása tehát, amelyben pusztán arra hivatkozott, hogy a büntetőeljárás vele szemben több, mint nyolc évig tartott, nem volt tekinthető olyan, az észszerű idő követelményének a sérelmét alátámasztó indokolásnak, amelyre az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatát alapíthatta volna.”<sup>50</sup> Utóbbi álláspontot erősítette meg a Budapest területén működő ítéltábla mellett eljáró elsőfokú szolgálati bíróság egyik határozata is, amely szerint az inaktivitás kapcsán ugyan objektív körülmények is okozhatnak késedelmet, azonban azt is kell vizsgálni, hogy a bíró maga megtett-e mindent annak érdekében, hogy biztosítsa az ügyintézés folyamatosságát. Az észszerű

48 Az „áldozat” kifejezés használatára lásd még pl.: „[A]z Emberi Jogok Európai Bíróságának az eljárások elhúzódásával kapcsolatos álláspontját tükröző döntések minden esetben a „kellő szorgalom” kitételrel jelzik a minden eljáró hatóságra irányadó tagországi kötelezettségeket. A kellő szorgalom azt jelenti, hogy az ügy nehézségéhez, az eljárási cselekményekhez szükséges időt biztosítva az eljárások megfelelő időn belül lefolyjanak és befejeződjenek. Az eljárás alatt álló személyeket azokban az esetekben tekinti áldozatnak, amikor az eljárás észszerű időn belüli befejezése nem áll fenn és a hatóságok nem tanúsítanak kellő szorgalmat.” (Fővárosi Ítéltábla 4.Bf. 298/2016/28., ugyanígy: Fővárosi Ítéltábla 4.Bf.88/2017/9.)

Az EJEB vonatkozó gyakorlatáról lásd még: IDZIG Izabella: *Jogállami alapelvek a processzuális jogban: a büntetőügyek észszerű határidőn belüli elbírálása az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogának tükrében*. In.: POGÁCSÁS Anett et al. (szerk.): *Jogi tanulmányok tehetségek tollából – érvelések az Európai Parlament kapcsán*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 94–101.

49 Debreceni Ítéltábla Bf.II.53/2019/12.

50 3136/2021. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [17].

ügyintézési határidő sérelme nem önmagában az ügyek érkezése és lezárása közötti időtartam hossza miatt állapítható meg, hanem arra alapozva, hogy a bíró által tett intézkedések között – függetlenül azok indokoltságától és érdemi megítélésétől – mennyi idő telt el folyamatos ügyintézés nélkül.<sup>51</sup>

A büntetőeljárások mellett a hatékony jogvédelem másik hézagának értékelem a *nemperes eljárásokkal* összefüggő hatékony jogorvoslati lehetőség hiányát is.

Holott magát a tisztességes eljáráshoz való jogot az Alkotmánybíróság több esetben is nemperes eljárásokra vonatkoztatva is akként értelmezte, hogy az jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapításához is vezetett. Például a 35/2015. (XII. 16.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Ctv.<sup>52</sup> 2012. március 1. és 2014. június 30. között hatályos 118. § (8) bekezdése sérti-e a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot. A testület a nemperes eljárásban irányadó (!) rendelkezés alaptörvény-ellenességét pedig az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése alapján megállapította. Salamon László alkotmánybíró különvéleményében azonban azt fogalmazta meg, hogy „[...] [a] cégbírósági eljárás *peren kívüli eljárás, ezért arra az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése nézetem szerint nem vonatkozik.*”<sup>53</sup>

Egy nemperes eljárásnak a tisztességes eljáráshoz való jog szemüvegén keresztül történő vizsgálata ahhoz is vezetett már az Alkotmánybíróság gyakorlatában, hogy bírói döntést semmisített meg.<sup>54</sup> Ilyen esetben is megfogalmazta azonban Salamon László azon aggályát, hogy nézete szerint kétséges, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott alapjogvédelem (a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog) kiterjed-e a nemperes eljárásokra is, tekintettel ezen alaptörvényi rendelkezés pontos szövegére,<sup>55</sup> szerinte ugyanis az alaptörvényi szintű védelem a bíróságok peres eljárásához kapcsolható.<sup>56</sup>

Fentiekkel összefüggésben fontosnak tartom felhívni a figyelmet arra, hogy az EJEB szerint az EJEE 6. cikk 1. bekezdése még olyan eljárásokra is érvényes lehet, amelyek jellegüket tekintve nem teljes mértékben bírósági eljárások,

---

51 Budapest területén működő ítélőtábla mellett eljáró elsőfokú szolgálati bíróság SzF.14/63/2012. számú határozata.

52 2006. évi V. törvény a cégnylvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról.

53 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [79].

54 Lásd pl.: 3375/2018. (XII. 5.) AB határozat.

55 3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [148]. Lásd még ugyanígy: 13/2021. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [125].

56 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [120].

mindazonáltal szorosan kapcsolódnak a bírói szerv általi ellenőrzéshez.<sup>57</sup> Az emberi jogi bíróság az érintett rendelkezést ráadásul olyan kiterjesztő módon értékeli, amely alapján még a nemzeti jogban nem-bírói jellegűnek tekintett testület is „bíróságnak” minősülhet a kifejezés lényegi értelme szerint, ha teljesen egyértelműen igazságszolgáltatási funkciókat lát el.<sup>58</sup> Még a „jogvita” kifejezésnek is nem formális, hanem érdemi jelentést kell tulajdonítani.<sup>59</sup>

Az EJEB a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a „tárgyalást” is kiterjesztően értelmezi és a 6.cikk 1. bekezdésének speciális alkalmazásaként a szó szerinti értelemben vett *nyilvános bírósági tárgyalás tartását nem követeli meg* abban az esetben, ha nem merülnek fel szavahihetőségi vagy ténybeli kérdések, amelyek a tárgyalás tartását szükségessé tennék, és a bíróságok tisztességesen és észszerűen dönteni tudnak az ügyben a felek beadványai és más írott anyagok alapján.<sup>60</sup>

Álláspontom szerint tehát mivel a bíróság előtti olyan nemperes eljárások, amelyek kontradiktórius jellegénél fogva ellenérdekű feleket érintenek,<sup>61</sup> ezáltal pedig igazságszolgáltatási jellegű eljárásnak tekinthetőek (és az eljárás kimenetele közvetlenül döntő a kérdéses jogra nézve<sup>62</sup>),<sup>63</sup> védhetőnek tartom az Alkotmánybíróság azon többségi álláspontját, amely alapján a tisztességes eljáráshoz való joghoz kötődő alapjogi védelem kiterjeszhető a nemperes

---

57 Ez volt a helyzet például egy ingatlan megosztására irányuló eljárás esetében, amelyet nemperes eljárásként két közjegyző előtt folytattak le, de amelyet bíróság rendelt el és hagyott jóvá (EJEB Siegel kontra Franciaország, no. 36350/97, ECHR 2000-XII, 33–38.§).

58 EJEB Oleksandr Volkov kontra Ukrajna (no. 21722/11, ECHR 2013) 88–91. §. Olyan hatóság is „bíróságnak” minősülhet a fogalom szubsztantív értelmében a 6. cikk 1. bekezdése szempontjából, amelyet az adott állam joga nem tekint bíróságnak. A bíróságot – a fogalom szubsztantív értelmét tekintve – az igazságszolgáltatási funkció határozza meg, vagyis az, hogy a hatáskörébe tartozó ügyeket előírt rendben lefolytatott eljárás után az arra irányadó jogszabályok alapján dönti el. (EJEB Sramek kontra Ausztria, no. 8790/79, 1984. október 22., 36. §.; Ciprus kontra Törökország, [GC], no. 25781/94, ECHR 2001-IV, 233. §.)

59 EJEB Le Compte, Van Leuven és De Meyere kontra Belgium, 1981. június 23, Series A no. 43., 45. §.

60 EJEB Döry kontra Svédország, no. 28394/95, 2002. november 12., 37. §; EJEB Saccoccia kontra Ausztria, no. 69917/01, 2008. december 18., 73. §.

61 Lásd: EJEB Alaverdyan kontra Örményország, (dec.), no. 4523/04, 2010. augusztus 24., 35. §.

62 Lásd pl.: EJEB Ulyanov kontra Ukrajna(dec.), no. 16472/04, 2010. október 5.

63 Ilyennek tekinthető az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítás is: a bíróságok nemperes, kontradiktórius, igazságszolgáltatási jellegű eljárásban, tisztességesen és észszerűen dönteni tudnak az ügyben a felek beadványai és más írott anyagok alapján nemperes eljárások.

eljárásokra is. Ezt a gondolatmenetet továbbvezetve azt is indokoltnak tartom, ha az alapjog részjogosítványaira, így köztük az ésszerű időn belüli eljáráshoz való jogra is kiterjedjen ez a fajta védelem.

*Amennyiben ettől eltérő értelmezésre jutnánk – vagyis arra, hogy a nemperes eljárásban nem irányadó az EJEE 6. cikk 1. bekezdése –, akkor szerintem az a rendelkezés megszorító értelmezése lenne,<sup>64</sup> ami nem áll összhangban annak céljával és szándékával.<sup>65</sup> Úgy vélem, hogy az az értelmezés egyezik az Egyezmény céljával, amely alapján a gyakorlatban is érvényesülő és hatékony jogvédelmet (annak lehetőségét) kell biztosítani<sup>66</sup> a nemperes és ezzel együtt természetesen minden egyéb peres eljárás során beálló ésszerű időn belüli döntéshozatalhoz való jog sérelmével összefüggő igényérvényesítéshez. Ezt támasztják alá egyébként az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2021. június 9. és december 2. napján kiadott állásfoglalásaiban foglaltak is.*

#### **4. Következtetések**

Összességében az ésszerű időn belüli eljárás joga egy az alkotmányos szabadságok, a nemzetközi egyezményekbe foglalt emberi jogok közül, azonban egyes bírósági eljárásokkal összefüggésben az állam közjogi eszközökkel nem biztosít védelmet, a polgári jogi eszközök erre pedig egyáltalán nem alkalmasak. Ha például a büntetőügyekben eljáró bíróságok a büntetés kiszabása során egyáltalán nem vagy helytelenül értelmezik az eljárás elhúzódását és emiatt nem részesül semmilyen kompenzációban az „áldozat”, akkor az EJEB által elvárt jogorvoslat egyáltalán nem valósul meg és az érintettek igényérvényesítési lehetőség nélkül maradnak.

A jogorvoslati lehetőségek ilyesfajta hézagai azonban szembehelyezkednek az EJENY 8. cikkében foglaltakkal, amely a hatékony jogorvoslathoz való jogról, mint az embert megillető jogosultságról szól, és amely szerint „*minden személynek joga van az alkotmányban vagy a törvényben részére biztosított alapvető jogokat sértő eljárások ellen a hazai bíróságokhoz tényleges jogorvoslatért folyamodni.*” A kötelező erővel rendelkező PPJNE – 2.cikk. (3) bekezdés a) pont – pedig az államot terhelő kötelezettségként rendelkezik annak biztosításáról: „az Egyezségokmányban részes minden állam kötelezi magát annak biztosítására, hogy minden olyan személy, akinek az Egyezés-

---

64 Az EJEB szerint a 6. cikk 1. bekezdésének megszorító értelmezése nem igazolható. (Moreira de Azevedo kontra Portugália, 1990. október 23, Series A no. 189., 66. §)

65 Lásd: Ryakib Biryukov kontra Oroszország, no. 14810/02, 2008, 37. §.

66 Airey kontra Írország, 1979. október 9, seriesA no.32., 24. §.

gokmányban *elismert jogai vagy szabadságai sérelmet szenvednek, hatékony jogorvoslattal élhessen akkor is, ha a jogok megsértését hivatalos minőségben eljáró személyek követték el.*"

Az Európa Tanács miniszteri bizottsági ülésének 2021. december 2. napján elfogadott állásfoglalásában ugyanakkor az került rögzítésre, hogy tudomásul vették a magyar hatóságok által ígért „időrendet”, amely szerint 2023. június végéig javaslattal fognak élni azon jóvátételt illetően, amely egyéb típusú bírósági eljárásokra vonatkozik. Az ügy fontosságára, technikai jellegére és a Bíróság által a *pilot judgement* eljárás során immár több, mint 5 éve kiszabott határidő lejártára való tekintettel, határozottan ösztönözték azonban a hazai hatóságokat, hogy tárjanak fel minden lehetséges módozatot annak érdekében, hogy felgyorsítsák a tervezés ezen folyamatát.<sup>67</sup>

A részletezett hézagok miatt fogalmaztam úgy a bevezetőben, hogy az ésszerű időn belüli hatósági ügyintézéshez való jog „kiterjedt” védelemben részesül, lásd: határozat hatályon kívül helyezésének lehetőségének elismerése; az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésként való minősülés; az Ákr. 103.§ (4) bekezdésének kodifikálása; szankcionálási jogkör elenyészése; stb.

Ezzel szemben a bírósági eljárásokkal összefüggésben a jogalkotási folyamatot szemlélve rögtön szemet szúr, hogy az ésszerű időn belül befejeződő eljáráshoz való jog érvényesítésére hivatott hatékony jogorvoslati lehetőség megteremtését a törvényhozó vajon miért szűkítette le a polgári peres eljárásokra (lásd: Pevtv.). Maga az Általános indoklás is kiemeli ugyanis, hogy a magyar eljárásjogi szabályozás strukturális megújítása mellett szükséges az egyes ágazati eljárási szabályrendszerek sajátosságaihoz igazodó, az eljárás esetleges elhúzódásával okozott jogsérelmet kompenzáló jogorvoslati eljárás megteremtése is. Ezt a célt szolgálta a korábbi 2018-ban benyújtott T/2923. számú törvényjavaslat, amely a közigazgatási és büntetőeljárásokkal összefüggésben esetleg felmerülő alapjogsértések vagyoni (pénzbeli) elégtétellel történő kompenzálását, valamint az ezt lehetővé tevő eljárást is szabályozni kívánta.

Az EJEB a hazai jogalkotótól ettől függetlenül – véleményem szerint – azt várta el, hogy minden bírósági eljárással összefüggésben dolgozzon ki hatékony jogorvoslati lehetőséget és ezt ne kizárólag a polgári peres eljárásokkal összefüggésben tegye meg.

Ennek kapcsán meg kell jegyezni, hogy a jogalkotó által gyakorlatilag különösebb indoklás nélkül elvetett, „Az egyes bírósági eljárások elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről” című, T/2923. számú törvény-

---

67 Council of Europe Committee of Ministers Minister's Deputies, 1419th meeting, 30 November – 2 December 2021 (DH), CM/Del/Dec(2021)1419/H46-15.

javaslat elfogadásával – álláspontom szerint – az EJEB elvárásainak eleget tettek volna. Abban a tekintetben is teljesült volna az EJEB gyakorlatának való megfelelés, hogy nem eljárási szakaszokra lebontva, hanem a teljes eljárást figyelembe véve került volna megállapításra a vagyoni elégtétel. Önmagában a Pevtv.-vel azonban a modern jogállami keretek között a számomra (is) – ahogyan erre Borbás Beatrix is rámutatott<sup>68</sup> – elképzelhetetlen, a más eljárásokra (büntető, közigazgatási peres és egyéb bírósági nemperes) is irányadó számonkérhetőség elvi és gyakorlati lehetőségének el nem ismerése áll fenn.

Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége ugyanis elkerülhetetlenné teszi a közhatalom magánjogi felelősségre vonhatóságának biztosítását, ezáltal az ilyen mechanizmus szükségszerűen a közhatalom kontrollját látja el.<sup>69</sup> Az észszerű időn belüli bírósági eljáráshoz való jog determinálása az alkotmányos jogrend alapköve,<sup>70</sup> egyrészt a vonatkozó rendelkezések normatív szabályozásával, a formális garanciák kategorikus kodifikálásával, másrészt az azok hatékony érvényesülését elősegítő intézkedések érvényesítésével.<sup>71</sup>

A tisztességes eljáráson belül az észszerű időn belülség követelménye az igazságszolgáltatás valamennyi ágában, így a polgári (és a büntető) ítélezéssel, valamint a bírósági nemperes eljárásokkal összefüggésben is ténylegesen érvényesítendő alapjogot kell, hogy jelentsen akként, hogy egyrészt egyértelmű, a jogi szabályozásban is megjelenő érvényesíthető igény, másrészt a gyakorlatban is 'kikényszeríthető' vagy 'ellentételezhető' kötelezettség legyen.<sup>72</sup>

---

68 BORBÁS Beatrix: *Fejezetek a bírósági kárfelelősség köréből a magyar és az európai szabályozás tükrében – különös tekintettel a tisztességes eljárás követelményére*. Doktori értekezés. Pécs, PTE-ÁJK Doktori Iskola, 2011, 240.

69 VARGA ZS. András: *Az ügyészégi jogkörben okozott kárért viselendő felelősség. Módszertani és dogmatikai sajátosságok*. In.: BORBÁS Beatrix (szerk.): *Immunitási tünetek a közhatalmi kárfelelősség körében*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 165.

70 KISS Daisy: *A fair eljárás*. In: PAPP Zsuzsanna (szerk.): *A magyar polgári eljárásjog a kilencvenes években és az EU jogharmonizáció*. Budapest, Eötvös Kiadó, 2003, 136.

71 RAINER Lilla: *Az észszerű időn belüli befejezés követelménye a polgári perben*. PhD értekezés (műhelyvitára készített változat). Budapest, KRE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2021, 8.

72 Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével többek között a következőket emelte ki: magában foglalja a bírósághoz fordulás jogát, másrészt eljárási garanciákat követel meg. A bírósághoz fordulás joga azt a kötelezettséget rója az államra, hogy a polgári jogi, munkajogi jogok és kötelezettségek (jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson. Rámutatott arra, hogy önmagában a bírói út igénybevétele formális biztosítása sem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. (3254/2019. (X. 30.) AB határozat, Indokolás [16]–[17], [19]–[21]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]; 36/2014.

Az ésszerű időn belüli bírósági eljáráshoz való jog azonban alapvető joggá, alapjoggá, vagyis valódi jogi kategóriává akkor válik, ha az állam elismeri, és érvényesülését biztosítja többek között azzal, hogy bíróság előtt kikényszeríthetővé teszi:<sup>73</sup> az állam feladata az alapjogok megfelelő törvényi szabályozása, a jogi és intézményi garanciák kiépítése.<sup>74</sup>

---

(XII. 18.) AB határozat, Indokolás [69]).

- 73 SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – SZIGETI Tamás – VISSY Beatrix: *Alapjogi igények, alapjogi szabályok: az alapjogi ítélkezés egy koncepciója*. In: SOMODY Bernadette (szerk.): *Alapjogi bíráskodás – alapjogok az ítélkezésben*. Budapest, l'Harmattan Kiadó, 2013, 30.
- 74 BAJ Eszter: Az alapjogok közvetlen alkalmazhatósága bírósági eljárásokban. *KRE-DIt – a KRE-DOK online tudományos folyóirata*, 2020/2, 1–33. Az Alaptörvény I. cikk (1) bek. szerint az ember veleszületett, sérthetetlen jogait tiszteletben kell tartani. Ebből az általános tiszteletben tartási kötelezettségből következik az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége. (BEDŐ Renáta: A rendes bíróságok alapjogi bíráskodása magánjogi viszonyokban. *Jogi tanulmányok*, 2018/1, 75.)