

MISKOLCI

JOGI SZEMLE

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata

13. évfolyam

2018

2. szám 1. kötet

MISKOLCI

JOGI SZEMLE

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata
13. évfolyam (2018) 2. szám 1. kötet

Tanulmány

Prugberger Tamás:

A csoportos létszámleépítés magyar szabályozása az európai uniós és a tagállami szabályozások tükrében 5

Lentner Csaba – Nagy László – Hegedűs Szilárd:

Az önkormányzati feladatellátási- és finanszírozási rendszer szabályozásának összehasonlító elemzése Csehország, Szlovákia és Magyarország vonatkozásában – különös tekintettel a működés-fenntarthatóság kérdésében..... 17

Pribula László:

Illetékesség kikötése a munkaügyi perekben..... 37

NAGY ADRIENN:

A jogi konfliktusok rendezésének lehetséges újtjai az eljárásjogi reformok tükrében – polgári per vagy mediáció?.....50

Tóth Hilda:

A változó munkajogi környezet hatása az innovációra.....65

Balláné Szentpáli Edit:

A megtévesztés lelki háttere..... 78

Bereczki István:

Bírósági közvetítés a közigazgatási perben96

Bódiné Beliznai Kinga:

Bírói modor a tárgyalóteremben..... 112

MARÓTI DÁVID:

A német és az osztrák föderáció alapjegyei126

RÁCZ ILDIKÓ:

A kollektív jogok érvényesülésének lehetőségei a platform-munkavégzés esetében143

Szemle

Bergendi Rác Diána:

Sárközy Tamás »Az új Polgári Törvénykönyv előkészítésének folyamata - újdonságai – utóélete« című tanulmányról..... 159

A csoportos létszámleépítés magyar szabályozása az európai uniós és a tagállami szabályozások tükrében

Prugberger Tamás*

A munkaviszony munkáltató részről történő megszüntetése az esetek túlnyomó többségében fájdalmas jelenség a munkavállaló és közvetve az általa eltartott családtagjai számára. A munkáltatói felmondás ugyanis átmeneti, nem egyszer azonban végleges megélhetési problémákat okoz egy személy vagy egy szűkebb családi kör részére, mivel a munkajogviszony sajátja, hogy csak egy forrásból, a munkáltatótól származik a jövedelem. A munkáltató részéről történő felmondás ennél fogva nemcsak egzisztenciális, hanem szociális problémával is jár. Még inkább fenn áll ez akkor, amikor tömeges munkaviszony-megszüntetésekre kerül sor, mivel a munkáltató fizetéseképtelenné bálík, mert kevesebb megrendelést kap, vagy mert csődbe kerül, amely lehet, hogy csak átmeneti, de lehet, hogy tartós, sőt végleges állapotá válik. A tömeges felmondás esetében az egzisztenciális és szociális problémák már szélesebb társadalmi köröket, társadalmi közösségeket érint, ami társadalmi feszültségekhez vezet. Ezért a csoportos létszámleépítés nemcsak egyszerűen jogi, hanem egyúttal jog-, és szociálpolitikai probléma is. Mikénti szabályozása ezért társadalmpolitikai szempontból alapvető jelentőségű.

1. Az irányelvi szabályozás

A csoportos létszámleépítés a munkáltató részéről történő felmondás egy sajátos változata, amelyre gazdasági okból kerül sor. A gazdasági ok kétféle is lehet. Az első esetben a munkáltató akaratából kerül sor a csoportos létszámleépítésre, mert az általa irányított és működtetett vállalat, üzem tevékenységét, profilját meg akarja változtatni, vagy ha azt nem is akarja, de a működését a technológia korszerűsítésével modernizálni szándékozik. Ilyen esetben a munkáltató azoknak a munkavállalóknak felmondhat, akik az üzem, vagy vállalat-vállalkozás megváltozott gazdasági profilja vagy pedig a bevezetett új technológia mellett munkakörüket

* Professor emeritus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Intézeti Tanszék.

ellátni nem tudják és átképzésre koruknál fogva nem alkalmasak, vagy az átképzést nem vállalják. A másik eset az, amikor a munkáltató azért adja el a vállalatát, mert tőkéjét más vállalkozásba vagy helyileg máshol hasonló profilú tevékenységbe kívánja befektetni. Gyakran azonban kényszerből azért kerül eladásra egy vállalkozás vagy annak egy része, mert csökken a kereslet és ezért a munkáltató tevékenység-szűkítésre kényszerül. Gyakori, hogy ilyen ok, vagy más körülmény miatt egy vállalat veszteségessé és ezért fizetéseképtelenné válik. Ilyen esetben az elinduló felszámolási eljárásban próbálnak olyan vevőt szerezni, aki hajlandó a csődbe jutott vállalatot/üzemet megvenni és azt reorganizálás mellett tovább működtetni. Ezen kívül gyakori az is, hogy egy cég az értéktőzsdén megveszi egy általa kiszemelt cég részvénytöbbségét és a cég legközelebbi közgyűlésén bejelenti, hogy a vagy jogalanyiségének meghagyásával saját uralma alá helyezi, vagy jogalanyiségének megszüntetésével a saját szervezeti keretébe tagolja be. Ilyen esetekben a vevő, vagyis a jogutód legtöbbször vállalat-reorganizálást, technológia-modernizálást, sőt esetleg profilváltást határoz el, ami nem egyszer tömeges munkaviszony-megszüntetéssel párosul. Mivel egy tömegesnek minősülő munkaviszony-megszüntetés gazdaság-, és foglalkoztatáspolitikailag, ha nem is országosan, bár az is előfordulhat, helyileg, vagy vonzáskörzetileg azonban mindenképpen problémát, társadalmi feszültséget okoz. Az Európai Gazdasági Közösség ezért tartotta szükségesnek, hogy a csoportos létszámleépítést, vagyis a tömegesen történő felmondást irányelvi úton rendezze, figyelembe véve a tag-országokban e téren korábban már kialakult megoldásokat. Korábban erről a 75/129/EGK irányelv rendelkezett, amit a 98/59/EK irányelv bizonyos mértékig módosított.¹

Az irányelv a csoportos létszámleépítés fennforgásának a kritériumát a tagállamok által alternatívan választható jelleggel határozta meg: a) vagy az üzemi dolgozók számarányának függvényében a létszám nagyság aránya szerint megállapított meghatározott létszám tervezett egy hónapon belül történő felmondásában; b.) vagy három hónapon belül 20 fő tervezett leépítésében.² Az államok többsége az előbbit választotta,³ az utóbbit csak Hollandia, az Egyesült Királyság, Spanyolország, Portugália, Dánia és Svédország követi.⁴ Ennek oka nyilván az, hogy az elsőnek megjelölt kritériumot könnyebb kikerülni a leépítésre tervezett létszámot két-három egymást követő hónapra elosztva, amely esetben létszám-leépítési terv készítése és a munkavállalói képvisellel, valamint a munkaügyi hivattalal történő tárgyalás nélkül a felmondásokat ki lehet küldeni. Az EGK irányelv szerint 10-20 dolgozói létszámmal működő üzemből 5 fő tervezett

¹ A 98/59/EK és a korábbi 75/129/EGK összehasonlítása alapján kimaradt a szövegátfogalmazása során a létszámcsökkentés és a konstruktív tárgyalási célkitűzés és a 4. cikkelyből a tárgyalások ideje alatti felmondástilalom egyértelmű megfogalmazása. Az összehasonlítást Rolf Birk (Hrsg.): Europaisches Arbeitsrecht (Textausgabe), Beck'sche Texausgabe alapján végeztem C, H.Beckverlag, München, 1990. 131-135. p. (Massenentlassung).

² 98/59/EK 1. cikk (.) bek. a.) pont

³ A germán és a frankofon jogrendszerhez tartozó régi tagállamok, Olaszország, Görögország és a közép-kelet-európai új tagállamok. Forrásmegjelölés alább, a tagállami jogi szabályozás ismertetésénél

⁴ Forrásmegjelölés az előző jegyzet szerint

leépítése már csoportos létszámleépítésnek számított.⁵ Ezzel szemben az EK irányelv szerint ez a kritérium a 20-100 fővel működő üzemből 10 fő tervezett létszámleépítésre tolódot ki.⁶ Az EK irányelv azonban feljogosítja a tagállamokat az 5 fő esetében is alkalmazhassák a csoportos létszámleépítést.⁷ A régi tagállamok többsége e szerint jár el,⁸ azonban az új tagállamok IMF és Világbanki, valamint EU-bizottsági informális nyomásra a csoportos létszámleépítés alkalmazása vételi lehetőségét a 20 vagy ennél több munkavállalóval dolgozó üzemnél kezdhető el akkor, ha 10 munkavállalónak akar felmondani a munkáltató.⁹

A csoportos felmondás lényege: az irányelvben alternatíván meghatározott időtartamon belül történő leépítésre tervezett létszám fennállása esetén a munkáltató a felmondás előtt tárgyalni köteles a munkavállalók képviselőivel, amely tárgyalási időpontra meg kell hívni a munkavállalók képviselőit, és a munkaügyi hivatalt, írásban tudatva velük a létszám-leépítési tervét. Csak a tárgyalások befejezése után küldheti ki a felmondásokat.¹⁰ Egyebekben a rendes felmondás szabályait kell érvényesíteni, ami vonatkozik a felmondási időre és a végkielégítésre is, amelyet ez esetben törvénynél fogva köteles kifizetni.

A tárgyalás időtartama: 30 nap, amely meghosszabbítható 30 nappal, de lerövidíthető 15 napra. Ettől a tagállamok azonban eltérhetnek, rövidebb tárgyalási határidő meghatározásának érdekében.¹¹ A régi tagállamoknál e szempont figyelembevételével jelentkeznek kisebb eltérések.¹² Eme eltérési lehetőség kihasználásával azonban EU bizottsági, IMF és világbanki nyomásra az új tagállamokban egyöntetűen 15 nap lett a tárgyalási idő, amelyet 30 napra meg lehet hosszabbítani.¹³ Ez van a magyar szabályozásban is.¹⁴ Ennek az a célja, hogy a z új tagállamokban a csoportos létszámleépítést minél gyorsabban hajtsák végre, ami kifejezetten csak a munkavállalók érdeke.

A tárgyalás célja a 4. cikk meghatározása szerint, megoldást keresni a „létszámcsökkenéssel felmerülő problémákra.”¹⁵ E célmeghatározás ebben a formában meglehetősen semmit mondó. Ez már előrevetíti annak az árnyékát,

⁵ 98/59/EK 1. cikk a.) ponthoz fűzött lehetőség. A régi tagállamok mindenütt e lehetőséggel élnek.

⁶ 98/59/EK 1.cikk (1). bek. a.) pont

⁷ 98/59/EK 1. cikk a.) ponthoz fűzött lehetőség

⁸ Prugberger: Magyar munka- és közszolgálati reform európai kitekintéssel. Novotni Alapítvány kiadása, Miskolc 2013. 205-217. o. (Eredeti források feltüntetésével)

⁹ 75/129/EGK és 98/59/EK 4. cikk. A rövidítésre vonatkozó IMF. és világbanki befolyásolást lásd Prugbergernél: A Boszniai Szerb Köztársaság új Munka Törvénykönyvének az előkészületei. Magyar Jog, 2001/2. sz.115-116. o. Jog

¹⁰ 75/129/EGK és 98/59/EK 4. cikk (Az előbbinél „expressis verbis” is kimondta, utóbbiból így kiiktatva, de a szövegből így is következik)

¹¹ 75/129/EGK 4. cikk (1). bek és a 98/59/EK 4. cikk (1). bek. összehasonlítása alapján, Birk, 1. sz. jegyzetben hiv. mű, 132.p.

¹² Lásd Prugberger: Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog. Complex (Wolters Kluwer) Kiadó, Budapest, 2006. 360-365. o., új kiadás Prugberger Tamás/Nádas György: 2013. 369-379. o. (eredeti források megjelölésével); Prugberger: 8. sz. jegyzetben hiv. mű és hely (eredeti források megjelölésével)

¹³ Lásd az előző jegyzetet

¹⁴ Mt.72. §(2). bek.

¹⁵ 98/59/EK Preambulum (3). bek. megemlíti a szociális szempontot, de a (6). bek-ből több szociális intézkedés kikerült, + érdemi rész II. szakasz 2. cikk (a szociális kiválasztási elvre nem tesz célzást)

hogy a korábban általánosan érvényesülő szociális terv szerinti leépítésre történő kiválasztás hosszabb időtartamát a később ismertetésre kerülő szenioritási elvvel és az un. „out plasement”-el váltsák fel.¹⁶ A tárgyalás, illetve a konzultáció lezajlását követően a munkáltató vagy a munkáltatót ellenőrző vállalat hozza meg.¹⁷ Az ellenőrző vállalat legtöbbször a részvénytulajdonosok többségével rendelkező uraló vállalat vagy pedig a konzern. Ez azonban – mint látni fogjuk – nem minden tagállam esetében van így. Konklúzióként és értékelésként leszögezhető, hogy az irányelv rendszerbeli felépítése a tagállamokban kialakult megoldások jogdogmatikai rendszerét követi, a szabályok tartalmát azonban erősen kilúgozva határozza meg, amelybe minden nemzeti szabályozási irányzat belefér. Ugyanakkor komoly hibája, hogy nem fogalmaz egyértelműen az egyes szabályozási irányvonalak szintézise során.

2. A tagállamok nemzeti szabályozásánál jelentkező főbb irányvonalak

Áttekintve a csoportos létszámleépítésnek a különböző országokban kialakult megoldásait, az európai államokban és az USA-t is érintve 4 irányvonal alakult ki. Az 1. irányvonal a német-francia, a 2. irányvonal a latin és skandináv, a 3. irányvonal a holland és az angolszász, a 4. pedig a közép-kelet-európai, ahová Magyarország is tartozik.¹⁸ Ez a tagolás nagyjából összhangban áll a munkajogi szabályozás egészére jellemző irányvonallal, ami abból adódik, hogy az egyes államok jogrendszere miként hat az adott államra jellemző szociálpolitika és szociális közfelfogásra.

A kritérium tekintetében a német, osztrák, svájci, a francia, a dán, a finn és az ír jogi megoldás egyértelműen az első, az egy hónapon belüli létszámleépítést követi azzal, hogy a legtöbbjükénél már a 20 munkavállalót foglalkoztató üzemből 5 személy tervezett elbocsátás csoportos létszámleépítésnek minősül.¹⁹ A francia megoldásnál annyiba áll fenn eltérés a többitől, hogy 50 és annál több munkavállalót foglalkoztató üzemből tervez a munkáltató 10 vagy azt meghaladó létszámot elbocsátani.²⁰ Ezzel szemben Hollandia, és az Egyesült Királyság az a két

¹⁶ Lásd: 98/59/EK 4. cikk (1). bek. utolsó fordulatát

¹⁷ 98/59/EK Preambulum (119. bek. + 2. cikk (4). bek.

¹⁸ Szerző megítélése szerint ez a csoportosítás szűrhető le korábbi kutatásai alapján, ami azonban nem jelenik meg tisztán, amit számos törésvonal keresztez. V.ö.: Prugberger: Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog. Complex (Wolters Kluwer) Kiadó, Bp. 2006. 369-376. o.; Újabb javított és bővített kiadás Nádas Györggyel, Komplex, 363-376. o.; Prugberger: Magyar munka és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel. Novotni Kiadó, 2013.

¹⁹ Zöllner/Loriz/Herdenröder: Arbeitsrecht, 25. I. 1-3.; Löwisch: 1331-32.; Birk Rolf: Massenentlassung nach europäischem und nationalem Recht. In: Ünnepi tanulmányok, III. Novotni Kiadó, Miskolc, 1997. 28.-30.o.(D.), 33-34. o. (A.), 31-32.o (Fr.); Pelzmann: Arbeitsrecht in Österreich Rz. 149-151. In: Henssler/Braun (Hrsg.): Arbeitsrecht in Europa. 956-957. o.; W. Portmann/J.F. Stöckli: Schweizerisches Arbeitsrecht. DIKE. 3. Aufl.) 212-216. o.; Welter/Caron Rz. Arb.r in Frankreich, Rz. 119-124. in Henssler/Braun, 363-364. o.; Steinrücke/Würz: Arb.r in Denemark, Rz. 116., H/B. 245. o.; Leppa/Henne: Arb.r in Finnland, Rz. 156., H/B. 117-118. o.; Erken, Arbr. in Irland, Rz. 114-115., H/B. 579. (továbbiakban röv.: Autor, 149-151., H/B. 956-51.);

²⁰ L. előző jegyzetet

ország, ahol a választható második kritérium tisztán az irányelv szerinti konstrukcióban jelenik meg, vagyis 3 hónapon belül 20 vagy annál több munkavállaló leépítését tervezi a munkáltató.²¹ Ugyanakkor Olaszország, Spanyolország, Dánia és Svédország az irányelvben megfogalmazott két kritériumot ötvözi egymással. Olaszország esetében a 2. kritérium a domináns, ami az irányelvnél lényegesen kedvezőbb, mert ha a munkáltató 15 főt elérő vagy e munkavállalói létszámot meghaladó üzemből le kíván építeni 5 főt, már a csoportos létszámleépítés előírásait köteles alkalmazni.²² Még „vegytiszttában” jelenik meg a két kritérium összepárosítása a spanyol megoldásnál, ahol 90 napon belül történő létszám-leépítési tervnél az irányelvi első kritérium szerint az üzem-mérettől függő hármas tagozódású felmondási szándék fennállásától függ a felmondásoknak csoportos létszám-leépítéskénti kezelése.²³ A közép- és kelet-európai új tagállamok Románia kivételével az első kritériumi megoldást választották azzal, hogy az ir. elvet követve, legalább 20 fős munkavállalói létszámú üzemből minimum 10 fő 30 napon belüli leépítésének a terve áll fenn a munkáltató részéről.²⁴ A kiértékeléseket pedig a tárgyalás megkezdésének a munkáltató által kitűzött időpontját 20 munkanapot megelőzően kell kiküldeni a lengyel Codex Pracy, valamint a cseh és a szlovák Kodex Prace szerint.²⁵ Magyarországon viszont a kiértékelésre elég a kitűzött tárgyalási időpontot megelőző 7 nap.²⁶ A román Codul Muncii (Mt.) annyiban tér el mind ettől, részben kedvezően, részben kedvezőtlenül a munkavállalók számára, hogy már 10 és 20 fő munkavállalói létszámmal dolgozó vállalatnál 5 fő elbocsátása csoportos létszámleépítésnek minősül. Ez egyértelműen kedvező a munkavállalók számára, viszont francia hatásra a felmondási tervről szóló kiértékelést elég a tárgyalásra kitűzött időpont előtt 5 nappal kiküldeni.²⁷

Franciaországban, Németországban, Ausztriában, valamint a skandináv államokban és Írországban a munkáltató előre elkészített szociális tervet köteles készíteni és annak csatolásával köteles az üzemi tanácsot vagy hiánya esetén az üzemi dolgozók képviselőjét ellátó egy vagy több szakszervezetet a létszámleépítésekkel kapcsolatos tárgyalásokra a munkaügyi hivatal helyi képviselőjével együtt meghívni. A meghívás e tárgyalásokra részvételi kötelezettséggel jár.²⁸ A kiértékelést az érintetteknek általában a munkáltató által kitűzött tárgyalási időpontot megelőzően 15 nappal kell kiküldeni. Ez alól Franciaország és Finnország annyiban kivétel, hogy e két államban, ha a létszámleépítési terv a törvényben meghatározott kisebb létszámot érinti, a szociális terv csatolásával együtt a kiértékelésre elegendő a munkáltató által kitűzött tárgyalási

²¹ Hoogendorn/Rogmas: Arbr. in Nederlanden, Rz. 149-150., H/B.819.; Hart/Taggart: Arbr. in Grosbritannien, Rz. 72-z3. H/B.: 518-519.

²² Radocchia: Arbeitsrecht in Italien, Rz.347-349., H/B. 365-367.

²³ Calle/Prehm: Arbr. in Spanien, Rz. 125-127. H/B. 1433--34

²⁴ Zimoch-Tuholka/Malinovka-Hyla: Arbr. in Pohlen, Rz. 167., H/B. 1039.

²⁵ Lenhart/Ranics: Arbr. in Tschechisen Republik, Rz. 114., H/B. 1363.; Markecova/Klimanova, Rz. 117., H/B. 1363

²⁶ Mt.72. § (2). bek. és 74. § (1). bek.

²⁷ Gotha: Arbr. in Rumienien, Rz. 165., H/B. 1156.

²⁸ L. a 20. sz. jegyzetet

időpont kezdetét megelőző 5 nap.²⁹ Svédországban viszont szociális szempontokra tekintettel a konzultációra kitűzött kezdő napot megelőző kiértéslési idő jóval hosszabb és a tervezett leépítési létszám nagyságától függően többszörösen tagolt. Két hónap a szociális tervvel együtt az előzetes kiértéslési idő, ha a létszám-leépítési terv 5-től 25-ig terjedő munkavállalói létszámot érint. 25 és 100 fő közötti tervezett létszámleépítés esetén a kiértéslésre a konzultáció kezdetére kitűzött időpontot megelőzően 4 hónappal, míg 100 főt meghaladó létszám-leépítési terv esetén 6 hónappal kell sort keríteni.³⁰

Franciaországban, Németországban, Ausztriában és Svájcban a tárgyalások időtartama főszabály szerint 30 nap, amely további 30 nappal meghosszabbítható, de ha a szociális kérdések eldöntése nem bonyolult, a tárgyalások időtartama 15 napra lerövidíthető.³¹ A latin és a skandináv államokban az üzem munkavállalói, valamint az elbocsátandók létszámától függően állapít meg a nemzeti jog egy 30 napos, vagy annál rövidebb, de 15 napnál hosszabb tárgyalási időt. Ha viszont mindkét létszám túllépi az „ex lege” meghatározott mértéket, 30 napnál hosszabb többhetes tárgyalási időtartamot ír elő.³² Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban, Németországban és Írországban de ugyanígy a skandináv államokban a munkáltató által elkészített szociális terv megvitatása a tárgyalás alapja és csak szociálisan igazolhatóság esetén lehet a munkavállalót elküldeni. Bár ezt több kontinentális nyugat-európai állam munkajoga így, vagyis „expressis verbis” nem mondja ki, de a gyakorlat így alakult ki.³³

Ettől eltér Hollandia, az Egyesült Királyság és az USA csoportos létszám-leépítési rendszere, mivel a szociálisan igazolhatóság szerint történő felmondási elv helyett a szenioritási elv érvényesül, ami azt jelent, hogy „aki előbb jött, az a leépítés során később megy”.³⁴ Ezt a megoldást teljes következtetéssel az USA képviseli, míg az Egyesült Királyság esetében a „Tulr(c)a” kimondja, hogy 100 fő tervbe vett elküldése esetén a szociálisan igazolhatóságot kell alkalmazni és a munkavállalói képvisellel konzultálni kell.³⁵ Hollandia az Egyesült Királysághoz hasonló megoldást követ.³⁶

A magyar Mt. csak annyit mond, hogy a tárgyalásokon törekedni kell a csoportos létszámleépítés lehetőség szerinti elkerülésére, ha pedig ez nem lehetséges, arra, hogy lehetőleg minél kevesebb munkavállalónak kelljen felmondani. Azzal azonban, hogy a tárgyalási határidőt fő szabályként 15 napban állapítja meg az Mt 72. § (3)-ik bekezdése és hogy a korábbi Mt.-vel szemben már a 30 napra történő meghosszabbíthatóságról nem szól, az tűnik ki, hogy a

²⁹ Welter//Caron és Leppa/Henne, 20. jegyzetben hiv. hely

³⁰ L. Kurz: Arbr. in Schweden, Rz. 141-142., H/B. 1255.

³¹ Welter/Caron, 46-48., H/B. 344-365.; L. Zöllner/Loriz/Herdenröder és Löwisch, valamint Birk 20. sz. jegyzetben hiv. hely, Welter/Caron, Rz.122-145., H/B. 363-364.; Pelzmann, 151-154. H/B. 356-357.; Portmann/Stöckli 214-216. o.

³² Radoccia, Rz. 348-352., H/B. 366-367.; Calle/Prehm, Rz, 124-133., H/B. 134-136.; Steinrück/Würz: Rz. 116., H/B.245.; Kurz, Rz.42-43., H/B. 1255.; Leppa/Henne: Rz. 158-166., H/B. 128-130.

³³ L. a 32. és a 33. jegyzetet

³⁴ Birk, 20. jegyzetben hiv. mű,

³⁵ Hart/Tagart, 74-78., H/B. 519-521.

³⁶ Hoogendorn/Rogmas, Rz. 173-177., H/B. 119-120.

jogpolitika az IMF és a Világbank intencióinak megfelelően a szenioritási irányelv alkalmazására és arra ösztönzi a cégeket, hogy minél gyorsabban bonyolítsák le a létszámleépítést. Ez mutatkozik meg abban is, hogy hiába köteles a munkáltató a tárgyalások megkezdéséről 15 nappal korábban a munkaügyi központot értesíteni, mivel a nyugat-európai államokkal ellentétben nem köteles a tárgyalásokon résztvenni, nem is vesz részt. Ennek tudatában mondja ki az Mt. 74 §-ának (2)-ik bekezdése, hogy a munkáltató a létszámleépítésre vonatkozó döntéséről a felmondások kiküldését megelőzően 30 nappal köteles azt a munkaügyi központot értesíteni, amely a tárgyalásokon nem vett részt. Minthogy a döntés már megszületett, utólag a munkaügyi központ már nem tud érdemileg bele folyni a probléma megoldásába, már csak azért sem, mert a tárgyalásokon való részvétel hiányában nem ismeri a helyzetet. Ezért a munkáltató a döntésének a végrehajtásaként lényegében az angol-amerikai joggyakorlatot követve „out placement”-nek elnevezve, csak olyan felvilágosítással és kioktatással kezdenek élni, mely arra irányul, hogy a leépítésre került munkavállalók hol próbáljanak elhelyezkedni és képességeiket miként adják elő a felvételi meghallgatásokon és miként írják meg az önéletrajzukat. A létszámleépítésnek ezt a módját mind Magyarországon, mind a többi új tagállam esetében egyre sűrűbben alkalmazzák nemcsak a multinacionális vállalatok, hanem a hazai cégek is.

Ezzel a kioktatással azonban a leépítő cégek nagyon is visszaélnek. Tapasztalható ugyanis, hogy valamelyik munkaerő-kölcsönző céghez irányítják a leépítésre került munkavállalókat, a munkaerő kölcsönző cég pedig felvéve őket, a kikölcsönzési tartalmú munkaszerződés alapján visszaküldi őket kölcsönmunkásként oda, ahonnan elküldték. Ilyen esetekben ugyanis a csoportos létszámleépítést végrehajtó vállalat előzetesen megegyezik ebben valamelyik munkaerő-kölcsönző vállalattal, sőt arra is van eset, hogy titokban pénzt ad a leépíteni tervező cég valamelyik vezető alkalmazottjának vagy kívül álló személynek, hogy alapítson munkaerő-kölcsönző céget, hogy annak segítségével a ki-, és visszaszervezést végrehajthassa. Németországban ez egy bevett gyakorlat. Mint egy 10 évvel ez előtt így építette le a Deutsche Bank a beosztott és az alsó szintű vezető alkalmazottait, akiket kölcsönző cégen keresztül kölcsön-munkavállalóként kapott vissza 50 %-al kevesebb fizetésért.³⁷ A német munkaerő-kölcsönzési rendszer szerint ugyanis akkor is a munkaerőpiacon kialakult bér felét kapja, ha kikölcsönözve dolgozik, de akkor is, ha éppen nincsen kikölcsönözve.³⁸

A tárgyalás befejeztével jegyzőkönyv készül. Ha megegyezés történik a munkavállalók képviselői, a munkaügyi hivatal és a munkáltató között, akkor a munkáltató e megállapodás szerint küldheti ki a felmondásokat. Ha nincs megegyezés, akkor ez kerül be a jegyzőkönyvbe és a munkáltató az általa a tárgyalásokon előadott álláspontja szerint jogosult a felmondásokat kiküldeni. A munkavállalói képviselőt, pontosabban az üzemi tanács (Üt.) a legtöbb államban csak javaslatételi joggal, Hollandiában viszont jóváhagyási, illetve tiltakozási joggal

³⁷ Prugberger: Munkavállalói biztonság a globalizációban. Valóság, 2008/2. sz. 47. o.

³⁸ Prugberger-Jakab-Zaccaria: Az Európai munkajog vázlata. 2. kiadás,/ Abriss des europaisches Arbeitsrechtes. 2. Aufl. Novotni Kiadó, Miskolc, és Lícium Art Kiadó, Miskolc-Debrecen, 2016.

rendelkezik, csak úgy, mint a munkaügyi hivatal.³⁹ Svédországban és Spanyolországban amennyiben az üt. nem hagyja jóvá a létszám-leépítési tervet, a leépítésre került munkavállalók bíróság előtt megtámadhatják a felmondásukat.⁴⁰ Ausztriában, ha az Üt. egyhangúan jóváhagyja a felmondási tervet, a munkavállalók nem perelhetnek. Ha viszont többségi, vagy egyhangú határozattal elutasítja, az elbocsátott munkavállalók perelhetnek.⁴¹ A legtöbb európai uniós állam előírja, hogy amennyiben a csoportos létszámleépítésre kényszerült cég gazdaságilag rendbe jön, egy éven belül köteles visszavenni azokat az elbocsátottakat, akik még nem tudtak elhelyezkedni. A lengyel, a cseh és a szlovák Kodex Prace, valamint a román Codul muncii ezt kifejezetten elő is írja.⁴² Ezzel szemben a magyar Mt. ilyen előírást sajnos nem tartalmaz.

A nemzeti jogi szabályozások jellege: Franciaországban, Spanyolországban, Portugáliában, csak úgy, mint a közép-európai országokban a munka törvénykönyve, a „Code du travail” (Fr.), a „Statuto de los Trabajadores” (Sp.), a „Codigo do Trabalho” (Port.), a „Codul Muncii” (R.), a „Codex Pracy”, ill. „Prace” (Pol., Tsch, Slv.), Magyarországon pedig a Munka Törvénykönyve. Ezzel szemben Németországban a „Massenentlassungsgesetz”, Ausztriában az „Arbeitsverfassungsgesetz”(ArbVG.), Hollandiában a „Wet Melding Kollektief Onstlag”, Dániában a „Lov am Kollektive Ajkedigelser”, Svédországban a „Fromjandelagen”, Írországban a „Redundancy Payment”, valamint az Egyesült Királyságban a „Tulr(c)a” rendezi a gazdasági okból történő csoportos felmondást.⁴³ H.) Csoportos létszámleépítés esetén az irányelvi előírásból is fakadóan, minden tagállam köteles végkielégítést fizetni a leépítésre kerülő munkavállalóknak. Ez alól csak akkor mentesül, ha sikerül a munkáltatónak a leépített munkavállalót más cégnél elhelyezni. Ha viszont a munkáltató által elhelyezett személynek egy bizonyos határidőn belül megszűnik az új helyen a munkaviszonya, az előző munkáltatóval szembeni végkielégítési igénye feléled.⁴⁴ Itt kell még megjegyezni azt is, hogy abban az esetben, ha a csoportos létszámleépítésre a munkáltató fizetéseképtelensége miatt fizetéseképtelenségi eljárás keretében kerül sor, a végkielégítéseket a bérgarancia irányelv alapján a tagállamok által kötelezően a munkáltatók adójellegű befizetéseiből képződő bérgarancia alapról rendezik.⁴⁵

³⁹ Hoogendorn/Rogmas Rz. 177-178., H/B. 820.; Voss: Inleiding Nederlands Sozialrecht,

⁴⁰ Kurz: Rz. 143. H/B. 1255.; Kalle/Prehm: 135. és 144. H/B 1437. o.

⁴¹ Pelzmann: Rz.154. H/B. 957.

⁴² Lásd a 25-26. és 28. jegyzetet

⁴³ Birk és Henssler/Braun (Hrsg) alapján lásd Prugberger: Magyar munka- és közszolgálati jog európai kitekintéssel, 207-213. o.

⁴⁴ L. a 32-33. sz. jegyzetet

⁴⁵ Míg Magyarországon az 1994:LXV. tv. értelmében csak 3 havi bér és/vagy bérjellegű juttatás fizethető ki a bérgarancia alapról, addig a régi tagállamok esetében ennél általában jóval több (6-8 hónap). L. bericht der Kommission die Umsetzung der Richtlinie des Rates 80/887 EWG vom Oktober 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über dem Schutz der Arbeitnehmer bei der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers . Kommission der EG. Brüssel den 15. 01. 1995. Kom. (95) 164 entg. Közli Prugberger: A munkáltató fizetéseképtelensége esetére szóló munkabérfizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós rendezés tükrében. In: A bérgarancia és a csőd-, felszámolási eljárás reformja –tanulmánykötet (Szerk.: Miskolci Bodnár Péter/Prugberger Tamás). Novotni Kiadó, Miskolc, 2005. 19-34. o.

Konklúzió és de lege ferenda javaslat a magyar jogi szabályozáshoz részünkről a következő: Helyesnek látszana az irányelv fő szabályának megfelelően a tárgyalási határidőt 30 napban megállapítani, amely 30, de legalább 15 nappal meghosszabbíthatóvá kellene, hogy váljon, egyszerű helyzetben pedig 15 napra lerövidíthető lenne. Indokolt lenne továbbá előírni azt is, hogy a munkáltató szociális terv közlésével hívja meg tárgyalásra a munkavállalói képviselőt és a munkaügyi hivatalt, amely köteles lenne a tárgyalásokon képviseltetni magát. Megfontolandó lenne az is, hogy ha a csoportos létszám-leépítési terv 100, vagy annál több munkavállaló leépítését érintené, a szociális tervvel történő tárgyalási kiértékelést a munkavállalói képviselőnek és a munkaügyi hivatalnak a tárgyalásokat megelőzően legalább 20 munkanappal kelljen kiküldeni. Ezen kívül szükséges lenne előírni, hogy szolgálati időtől függetlenül legalább egyhavi bérnek megfelelő végkielégítés illesse meg minden olyan munkavállalót, akinek el kell hagynia a munkahelyét. Ha pedig a munkáltató egy éven belül munkaerő felvételt hirdet, a létszámleépítést elszenvedett munkavállalókat alkalmazási elsőbbség illesse meg.

3. A csoportos létszámleépítés megjelenése a közszolgálatban és a szabályozásának kérdőjelei

A nyugat-európai államok közszolgálati jogában sem az ügyintézői tevékenységet végző köztisztviselők, sem pedig az ügykezelői és a kisegítő munkaköri feladatokat ellátó közalkalmazottak esetében kinevezésüket követően munkáltatói felmondással, illetve hazai szóhasználattal élve felmentéssel közszolgálati viszonyuk nem szűnhet meg. Németországban és Ausztriában az ügykezelői és a kisegítő munkát végző közintézményi altszti besorolásból átsorolták őket munkajogi jogviszonyba, ami által munkakörük felmondhatóvá vált Bár jogilag nem, azonban a tényleges gyakorlatban a gazdasági munkajogviszonyban álló munkavállalókhöz viszonyítva nagyobb védelemben részesülnek. Munkáltatói felmentéssel szembeni abszolút védelem ugyanis csak a kinevezett köztisztviselőket illeti meg. A munkaviszonyban álló ügykezelők elvileg felmenthetőek, azonban a gyakorlatban igen ritkán, nyomos indok esetében kerül erre sor. Míg a kontinentális nyugat-európai kontinentális országokban függetlenül attól, hogy az illető hatósági vagy nem hatósági jellegű közintézménynél dolgozik a gyakorlatban eltöltött idejét követően közigazgatási vizsgájának a leteltével a jelölt köztisztviselővé válik, ami annyit jelent, hogy „pragmatizálva” van. Ez azt jelenti, hogy, munkaviszonya a munkáltató részéről csak fegyelmi úton, hivatalvesztéssel szüntethető meg. E jogpolitikailag és jogetikailag kialakult felfogásnak az alapja, hogy az állami intézmények nem profitorientált vállalkozói szervezetek és működésüket, valamint fenntartásukat az állam költségvetésnek minden évre betervezett és az egyes intézményekre történő leosztása biztosítja. Ennél fogva az állami és a települési önkormányzatok intézményeiben dolgozó köztisztviselők és közalkalmazottak fizetése behatárolt, ahol kiugróan magas jövedelemosztogatásra nincs lehetőség, ellentétben a magánszektorban működő profitorientált cégekkel. Ez utóbbiaknál

ugyanis gazdasági prosperitás esetén az ott dolgozó magánhivatalnokoknak és magánalkalmazottaknak hihetetlenül magas jövedelmeket lehet biztosítani, viszont fennáll a veszély, hogy a gazdaság degresszívbe fordulása esetén a magas keresetű vezető alkalmazottakat is állásvesztés, jobb esetben csak jelentős jövedelemcsökkenés veszélyezteti. Ennek ismeretében alakult ki egyfelől mind a központi és kerületi, mind pedig a területi önkormányzati közigazgatásban a stabil, közepes jómódot biztosító és karrieremelkedéssel járó stabil és kiszámítható fizetésemelkedés lépcsőzetesen megállapított alsó és felső határok között megállapított keretek közé szorítva, másfelől az egész munkaéletre érvényes karrier orientáltan emelkedő közszolgálati életpálya státuszbiztonsággal egybekötve. Ez a francia és latin jogrendszerek esetében ma is érvényes a kinevezett köztisztviselőkre és közalkalmazottakra.

Főszabályként e két jogrendszer alá tartozó államokban kinevezéssel és státuszbiztonsággal közszolgálati jogviszonyban dolgoznak az ügykezelő és a kisegítő munkakörben dolgozó közalkalmazottak és az ügyintézői tevékenységet végző köztisztviselők.⁴⁶ Kivételesen azonban lehetőség van arra, hogy átmeneti jelleggel, határozott időre, főleg helyettesítési célzattól munkaszerződéssel foglalkoztassanak közalkalmazottat és igen ritkán köztisztviselőt. Ezzel szemben a germán jogrendszerekben a kisegítő és ügykezelői munkakörben dolgozó ún. „altiszteket” és irodai segédmunkaerőket a munkajogviszonyba sorolták át. Ennél fogva közszolgálati munkakörben ma a germán jogrendszerekben csak a köztisztviselők dolgoznak. Ők tartoznak ma már csak a német, az osztrák és a svájci „Beamtengesetz”, illetve a holland „Ambtenare Wet” alá.⁴⁷ Az ő esetükben a „Beamtengesetz” alapján munkáltatói rendes felmondás nem létezik, ennél fogva csoportos létszámleépítés sem. Ugyanakkor Hollandiában korlátozott mértékben -- mint ahogy korábban a magyar köztisztviselői törvényben (1992: XXIII. tv) és a közalkalmazotti törvényben (1992: XXXIII. tv.) volt-- korlátok közé szorítva, szubszidiárius jelleggel munkáltatói felmondás létezik, ide értve a csoportos létszámleépítést is. Ez azt jelenti, hogy bármilyen nagyságú közintézményről van szó, az intézményben dolgozó létszámtól függetlenül, ha 5 közalkalmazott és/vagy köztisztviselő leépítésének a terve van napi renden, a csoportos létszámleépítés szabályait kell alkalmazni. Ez esetben is azonban a közalkalmazottat/köztisztviselőt lehetőleg meg kell kísérelni áthelyezni. Csak akkor lehet felmenteni őt a tisztségéből, ha ő a felajánlott megfelelő munkakört, illetve munkahelyet nem fogadja el vagy pedig, ha az állam vagy az önkormányzat megfelelő munkahelyet felkínálni nem tud.⁴⁸

Az 1992. évi köztisztviselői törvény (Ktv.) és az ugyancsak az évi Köztisztviselői törvény (Ktv.) szerint abban az esetben, ha a közintézményben munkaköri

⁴⁶ Veszprémi Bernadett: Felelősség a közszolgálatban. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen. 2012. 2. fejezet 21. pont, 19-21. o. (német, osztrák), 2.8. pont. 27-29. o. (francia); Balázs István: A közszolgálati jog francia rendszeréről. Magyar Közigazgatás, 1985/5. sz. 36-39. o.

⁴⁷ V. ö.: Jakab N./Prugberger T.: Egy szimposium tanulságai. Polgári Szemle, 2013/3-6. sz. 324. o. (Hollandiában a közhivatalnikok (Ambtenare) csoportos létszámleépítése (kollektief onstlag) ugyanúgy a „Wet Melding Kkollektief Onstlag” szabályai alkalmazásával történik, mint a magán, ill. a gazdasági munkajogviszony esetében.

⁴⁸ 1992. évi Kjt. és Ktv.

átszervezésre, vagy a közintézmény megszüntetésére került sor, vagy normatív szabály elrendelésére lehetett csoportos létszámleépítést végrehajtani az esetben, ha már 5 személyt a leépítés érintett. Ugyanakkor ellentétben a holland rendszerrel, a magyar szabályozás azzal a kedvezéssel, hogy 20 főnél kisebb közszolgálati dolgozó leépítésénél, ha az a már említett 5 személyt érintett, csoportos létszámleépítésként kellett elbírálni. Innentől kezdve azonban az intézmény személyi állományának számától függően a munkaviszonynál alkalmazott szabályozás szerint került sor a létszámleépítésre, ahol a közalkalmazotti és a köztisztviselői szakszervezetekkel, valamint a munkaügyi hivattal kellett tárgyalni. Köztisztviselői létszámleépítés esetében ezen kívül a tárgyalásokba kötelezően bekapcsolódott a Belügyminisztériumnak a köztisztviselői személyi állomány nyilvántartásával foglalkozó részlege. A Ktv.-ből azonban a 2011. évi átfogó módosítás után a csoportos létszámleépítés intézményének a rendezése kiiktatásra került. Ezért annál fogva, hogy a Kjt. háttér jogszabálya az MT., a munkajogra érvényes csoportos létszámleépítés alkalmazására kerülhet sor a nem hatósági jellegű közintézmények esetében. Ennél fogva azonban csoportos létszámleépítésre csak akkor kerülhet sor, ha 10 fő leépítését tervezi az intézmény vezetése, vagy annak felettes szerve. Ennél fogva ma már nem 10 és 20 fővel dolgozó nem hatósági közintézményből 5 fő leépítésével, hanem 20 és 100 fővel dolgozó közintézményből 10 fő leépítésével kezdődhet a csoportos létszámleépítés és az azzal összefüggő tárgyalás. Ez viszont lényegesen kedvezőtlenebb helyzetet teremtett a közalkalmazottak számára.

Nem részesülnek ugyanis a profitorientált cégek magasabb kereseti lehetőségeiben, ugyanakkor státuszbiztonságuk sem garantált. A közalkalmazottak esetében annival kedvezőbb a helyzet, hogy esetükben megmaradt az 5 főt meghaladó létszámleépítés a 20 főt nem meghaladó tisztviselőt foglalkoztató hatóságok esetében. Ugyanakkor a továbbiakban a leépítendő létszámát a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011: CXCV. tv. (Kttv.) az Mt.-vel azonos módon határozza meg. Ennél fogva a 20 és 100, valamint az annál több köztisztviselőt foglalkoztató hatóságoknál történő köztisztviselői létszámleépítés semmivel sem kedvezőbb, mint a közalkalmazottakat, valamint a munkavállalókat érintő létszámleépítés és kedvezőtlenebb, mint a hollandiai csoportos létszámleépítés, ahol a az üzemi tanácsnak megfelelő intézményi tanácsnak, valamint a munkaügyi hivatalnak a jóváhagyása is szükséges ahhoz, hogy a felmentés érvényessé váljon.

Szükséges megjegyezni még azt is, hogy mind az, amit most a köztisztviselőkre nézve itt elmondtunk a Kttv. 63-ik és 67-ik szakasza alapján szigorú logikai és rendszertani törvényértelmezés alapján csak az önkormányzati tisztviselőkre vonatkozik. Az állami autonóm hatósági/hivatali szervezeteknél és az önkormányzatoknál dolgozó köztisztviselőkre vonatkozóan ezen a téren sem mond semmit a Kttv. Ezért lehetne azt mondani, hogy esetükben a rendes felmentéshez képest semmilyen kedvezmény nem érvényesül szigorú jogértelmezés szerint, ha csak a „belső” joganalógiát, vagyis ugyanannak a törvénynek egy másik jogterületére, illetve jogintézményére vonatkozó szabályát analógiaként nem alkalmazzuk. Márpedig erre szükség és egyben lehetőség is van. Eörsi Gyula ugyanis a polgári jog alapproblémáiról írt monográfiájában helytállóan fejtette ki,

hogy az „analogia legis” minden esetben alkalmazható, ha két jogterület alapelvei azonosak, illetve hasonlóak.⁴⁹ Itt ez a helyzet egyértelműen fennáll.

Mind ebből „de lege ferenda” azt a következtetést szűrjük le, hogy először is át kellene térni a német/osztrák megoldáshoz, mely szerint mindenki, aki közintézménynél érdemi ügyintézői tevékenységet folytat, köztisztviselőnek minősüljön, akikre egy ujonan megalkotandó köztisztviselői törvény vonatkozzon. Az ilyen intézményeknél ügykezelői és kiegészítő munkakörben dolgozók munkajogviszonyát pedig az Mt. rendezze. Ennek megfelelően a köztisztviselők esetében optimális az volna, ha visszaállna az 1948 előtti státuszbiztonság, amely a nyugat-európai államokban a kinevezett közszolgálati dolgozók esetében érvényesül. De ha ezt mégsem tenné meg a jogalkotó, akkor legalább a csoportos létszámleépítésnél egy olyan szabályozásra kerüljön sor, mely szerint az intézmény köztisztviselői létszámától függetlenül 5 köztisztviselő leépítése csoportos létszámleépítésnek minősüljön és a leépítés előtt 30 napos tárgyalásra kerüljön sor szociális terv alapján, az elkerülhetetlen felmentések pedig szociálisan igazolhatók legyenek.

Hogy minderre jogdogmatikai rendszerezés szempontjából is következetes jogalkotás keretében kerüljön sor, a nyugat-európai szemléltnek megfelelően át kellene strukturálni a jelenlegi rendszert. Egyedül álló ugyanis Európában a horizontális felosztás, mely szerint köztisztviselő mindenki, aki hatósági intézménynél ügyintézői vagy ügykezelői munkát végez, míg közhivatalnok mindenki, aki nem hatósági intézménynél dolgozik. Ez a teljesen tudománytalan felosztás azért alakulhatott így, mert 1990 után két minisztérium, a munkaügyi és a belügyi rivalizált egymással. Ugyanis a rendszerváltás előtt a megyék és a települések egyaránt önkormányzatiság nélkül központi irányítás alatt állottak, amelyek felügyeletét a belügyminisztérium látta el, amely kiterjedt az ott dolgozó valamennyi munkatársra. Eme minisztériumok közötti rivalizáláson nyugvó tudománytalan felosztástól és azzal együtt járt kodifikációs rendszertől sem a jogalkotás sem a politika nem tudott még elszakadni, holott a nyugat-európai államokban mindenütt a vertikális, azaz a vízszintes felosztás érvényesül, mely szerint –miként már említettük—az ügyintézők köztisztviselők, míg a az ügykezelők és a kiegészítő munkaköröket ellátók közalkalmazottak. Ez alól annyiban kivételt képeznek a germán államok, hogy ez utóbbi kategóriába tartozók jogviszonya nem közalkalmazotti, hanem munkajogviszony. Annak érdekében azonban, hogy az egyenlő elbírálás elve a közintézményeknél munkaviszonyban dolgozók esetében is érvényesüljön a státuszbiztonság területén, indokolt lenne az az Mt.-ben egy fejezetet szentelni a közszolgálati munkajogviszony specialitásaira, külön kidomborítva a közszolgálati munkaviszony megszüntetésénél érvényesítendő kautélákat.

⁴⁹Eörsi Gyula: A szocialista polgári jog alapproblémái, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1966. 16. o.

Az önkormányzati feladatellátási- és finanszírozási rendszer szabályozásának összehasonlító elemzése Csehország, Szlovákia és Magyarország vonatkozásában – különös tekintettel a működés-fenntarthatóság kérdésében *

Lentner Csaba ** – Nagy László *** – Hegedűs Szilárd ****

1. Bevezetés

A tanulmány célja, hogy három hasonló fejlettségű, történelmi múlttal rendelkező-, továbbá területi kiterjedéssel bíró visegrádi (V4) együttműködésben részt vevő ország önkormányzati rendszerének feladatellátási és finanszírozási rendszerét bemutassa az Európai Tanács Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához¹ történő konvergencia vonatkozásában. A tanulmány részletesen elemzi az 1990 utáni rendszerváltozás, illetve egyidejűleg az európai uniós integrációs folyamat mentén tett helyi önkormányzati-közigazgatási intézkedéseket.² Célunk, hogy a jogszabályi-dinamika elemzésével igazoljuk azt a törekvést, amelye Charta joganyagának átvételével, a vizsgált közép-európai

* E nemzetközi kutatás témaköre kiemelt jelentőségű a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Önkormányzati Kutatóintézete és Közpénzügyi Kutatóintézete, továbbá a Pozsonyi Közgazdaságtudományi Egyetem közötti kooperációnak, mely permanensen fókuszálja a magyar önkormányzatok gazdálkodási és a rájuk vonatkozó szabályozási viszonyokat, mindezzel összefüggésben nemzetközi összehasonlító elemzést közöl.

** Egyetemi tanár, intézetvezető, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Közpénzügyi Kutatóintézet, a PADS (MNB) Vezető Kutatói Program támogatásával

*** Egyetemi adjunktus, Pozsonyi Közgazdaságtudományi Egyetem, Szlovákia

**** Tudományos kutató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Közpénzügyi kutatóintézet. Egyetemi adjunktus, Budapesti Gazdasági Egyetem, Pénzügyi és Számviteli Kar

¹ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény - HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJA

² Mélyebben az integráció kérdéséről: Torma András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. In. Miskolci Jogi Szemle: A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Folyóirata 2011, 6: (ksz) pp. 196-210.

országok közigazgatási reformjának jellemzőjévé vált. A vizsgált önkormányzati szektorok működésének fontos fokmérője, hogy milyen mértékben és mennyire Európai Unió kompatibilis módon voltak képesek átalakítani a szabályozási rendszerüket, amiből következik, hogy a közfeladatok ellátásában mennyiben váltak az államháztartás hatékony szereplőivé, ugyanis az állampolgárok igazgatási ügyeik intézése és közszolgáltatás igénybevételeik során a legdirektebb módon a települések területén található önkormányzatokkal találkoznak. Az európai térségben mérvadó igazodási pont a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, amely fontos az európai országok önkormányzati rendszerének kialakításában és fenntartásában, amely természetesen lehet némileg különböző is, de az alapértékektől nem eltérő módozatú. A differenciát meghatározza, hogy az államok némileg eltérő földrajzi, igazgatás-történeti sajátosságokkal rendelkeznek, így a helyhatóságok rendszere különböző módokon alakult ki, ebből adódóan az integrációjuk sem teljesen homogén. Mindezen alapvető szabályozási hasonlóságok tükrében további vizsgálatot tesz a tanulmány a magyar önkormányzati szektor 2000-es évek végére kialakuló adósságállományára vonatkozóan.

2. Történelmi visszatekintés: a cseh és szlovák önkormányzati rendszer a rendszerváltozástól az ezredfordulóig

Csehszlovákia, mint volt közép-európai szövetségi köztársaság 1993. január 1-én békésen szétvált Csehországra és Szlovákiára. Csehszlovákia a rendszerváltozást megelőző időszakból a centralizmus jegyeivel felruházott szovjet típusú tanácsrendszert örökölt, amely – jellegéből fakadóan – szinte teljesen gátat szabott az európai értelemben vett önkormányzati gondolkodásmód kifejlődésének. A szövetségi köztársaság az 1989-es bársonyos forradalom után maradéktalanul felszámolta az 1960-ban szovjet minta alapján kiépített közigazgatási rendszerét, majd a Szlovákiában jelenleg is hatályos – bár számtalan módosítást megélt – 1990. évi 369. törvénnyel³ megteremtette a polgári önkormányzatiság alapjait. Csehország és Szlovákia alkotmányai⁴ – a magyarországi szabályozáshoz hasonlóan – az önkormányzatokat leválasztották az államigazgatás rendszeréről és önálló hatalmi tényezőként ismerték el őket. A szlovák alkotmány 64. és 65. cikkelye és a cseh alkotmány 100. és 101. cikkelye értelmében a települési és területi önkormányzatok az államszervezet önálló öngazgatási és igazgatási részei, melyek külön jogszabályokban lefektetett feltételek mellett önállóan gazdálkodnak az önkormányzati vagyonnal.

Csehszlovákiában a demokratikus és autonóm önkormányzati rendszer kiépítésekor a politikai célok mellett a gazdasági és hatékonysági szempontok szerényen bukkantak fel, bár fontos mérőföldkőnek számított az egy tucattal is többször módosított 1991. évi 138. törvény⁵ hatálybalépése, amely Szlovákiában

³ A Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság 1990. évi 369. törvénye a helyi önkormányzatokról.

⁴ Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 1992. évi 460. törvénye, a Szlovák Köztársaság Alkotmánya, illetve a Cseh Köztársaság Alkotmánya.

⁵ A Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság 1991. évi 138. törvénye a települési önkormányzatok

mind a mai napig a települési önkormányzatok vagyongazdálkodását szabályozza. A szövetségi köztársaság idején született önkormányzatok vagyongazdálkodásáról szóló jogszabály Csehországban később az új, 2001. január 1-jétől hatályos települési önkormányzati és területi önkormányzati törvényekbe⁶ olvadt bele.

Csehszlovákia kettéválása után a két utódállam közigazgatási reformja apróbb eltérésekben folytatódott tovább. Csehország az önállóság elnyerése utáni negyedik évben tizennégy⁷ területi önkormányzatot hozott létre, melyeket csupán egy három évvel későbbi jogszabály ruházott fel hatás- és feladatkörökkel.⁸ Szlovákiában a rendszerváltozást követő közigazgatási reformtörekvések szintén a politikai decentralizáció egy szélsőségesnek mondható változatát teremtették meg, tudniillik a központi kormányzat és a települési önkormányzatok mellett mindössze egy erőtlen, érdemi feladatok és vagyon nélküli területi önkormányzati rendszer jött létre. Bár a megyei önkormányzatok létét a Szlovák Köztársaság Alkotmánya elismerte, de feladatellátásukról, finanszírozásukról és vagyongazdálkodásukról csupán egy jóval későbbi, 2001-ben született jogszabály⁹ rendelkezett. Vitathatatlan, hogy a gyökeres átalakulást csak az ezredforduló küszöbén lezajló gazdálkodási és szolgáltatási decentralizációs folyamatok hozták meg mindkét ország számára.

A 20. század alkonyán elindított közigazgatási reformtörekvések tárgyalása kapcsán megfelelő súllyal kell figyelembe venni az 1985-ben Strasbourgban kelt Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját (a továbbiakban „Charta”), mivelhogy annak 1999. február 23-i szlovák, és 1999. szeptember 1-ji cseh félről történt jóváhagyása nem csekély jelentőséggel bírt az európai normákkal összeegyeztethető önkormányzatiság megvalósítására. A Charta ma is meghatározó szerepet tölt be a cseh és szlovák önkormányzati törvények, illetve az önkormányzati feladatellátáshoz köthető jogszabályok megítélésében. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának húsz rendelkezése a Szlovák Köztársaság Alkotmánya és az 1990. évi 369. önkormányzati törvény módosításával, 2000. június 1-ji hatállyal lépett életbe.¹⁰ Szlovákia később elkötelezte magát a Charta korábban fenntartásokkal kezelt rendelkezései betartására, és 2007. április 14-én a Charta valamennyi rendelkezésére aláírta a fennmaradó köteleességvállalást.¹¹

vagyongazdálkodásáról.

⁶ A Cseh Köztársaság Parlamentjének 2000. évi 128. törvénye az önkormányzatokról.

⁷ A Cseh Köztársaság Parlamentjének 1997. évi 347. sarkalatos törvénye az alábbi kerületeket hozta létre: Prága főváros, Közép-csehországi kerület, Plzeňi kerület, Karlovy Vary-i kerület, Ústí nad Labem-i kerület, Libereci kerület, Hradec Králové-i kerület, Pardubicei kerület, Vysočina kerület, Dél-csehországi kerület, Dél-morvaországi kerület, Olomouci kerület, Morva-sziléziai kerület és Zlíni kerület.

⁸ A Cseh Köztársaság Parlamentjének 2000. évi 129. törvénye a kerületekről.

⁹ A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 2001. évi 302. törvénye a megyei önkormányzatokról.

¹⁰ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 12. cikke alapján mindegyik szerződő félnek a Charta első részéből magára nézve legalább húsz szakaszt kötelezőnek kell elismernie, melyek közül tizet, a cikkben felsorolt rendelkezések közül kell kiválasztania. Szlovákia az 1999. évi ratifikálás során a megadott tizennégy szakasz közül tizenkettőt ismert el a szlovák helyi önkormányzatokra nézve kötelező érvényűnek. (Ld. Szlovák Köztársaság Külügyminisztériumának 2000. évi 336. értesítése a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája aláírásáról).

¹¹ A Szlovák Köztársaság Külügyminisztériumának 2007. évi 587. értesítése a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája további rendelkezéseinek elfogadásáról.

A Charta szellemében végrehajtott cseh közigazgatási reformtörekvések az önkormányzati törvény¹² (2000. évi 128. törvény) 2001. január 1-ji hatálybalépésével vették kezdetüket. Noha Csehország a Charta számos rendelkezését jóváhagyta, mégis jó néhány fenntartást fogalmazott meg, különös tekintettel a 9. cikk harmadik („a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki...”), ötödik (pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme) és hatodik („a források rájuk eső részének meghatározása során megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét”) szakaszában kifejtett önkormányzati finanszírozási elvekkel szemben.

Az ezredforduló hajnalán végbemenő fiskális decentralizáció révén a cseh és szlovák települési és területi önkormányzatok szerepe felértékelődött. A hangsúly a centralizált finanszírozásról fokozatosan áttolódott az önfinanszírozás felé. A közigazgatási reform folytán mindkét állam lépésről lépésre átruházta a települési és területi önkormányzatokra az államigazgatás jogköreit, és felettből visszafogta a regionális szintű állami beavatkozás mértékét is.

3. A szlovák önkormányzatok feladatellátási- és finanszírozási rendszerének fejlődési útja

Szlovákiában a 2001. évi 416. törvény¹³ szerteágazó feladatrendszert ruházott át a települési önkormányzatok és a nyolc területi önkormányzat¹⁴ hatáskörébe, mindemellett a közel négyszáz új feladat ellátásához nélkülözhetetlen állami vagyont is átcsoportosította az önkormányzatok tulajdonába. A jogszabály kétféle feladatellátási kötelezettséget különböztetett meg, melyek feladat- és hatásköröként olvadtak be a települési önkormányzati¹⁵ és a területi önkormányzati¹⁶ törvényekbe. A közfeladatok első csoportja kizárólagosan a települési és a területi önkormányzatok hatáskörébe tartozik, melyeket az önkormányzatok saját nevükben, illetve saját felelősségük alatt látnak el, és túlnyomórészt saját forrásból, azaz az önkormányzat saját bevételeiből finanszíroznak. A közfeladatok másik csoportját az állam által átruházott feladatellátási kötelezettségek gigászi halmaza képezi, melyeket a helyi és megyei önkormányzatok a központi kormányzat nevében és felelőssége alatt látnak el. Az állam által átruházott közfeladatok ellátásából adódó önkormányzati kiadások finanszírozására szükséges pénzforrást a fiskális decentralizáció végrehajtásáig kizárólag a központi költségvetés folyósította. Az ezredforduló idején lezajlott

¹² Az új cseh önkormányzati törvény hatályon kívül helyezte a szövetségi köztársaság idején született 1990. évi 369. törvényt a települési önkormányzatokról.

¹³ A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 2001. évi 416. törvénye a települési és területi önkormányzatok állam által átruházott feladatköreiről.

¹⁴ Pozsony Megyei Önkormányzat, Nagyszombat Megyei Önkormányzat, Trencsén Megyei Önkormányzat, Nyitra Megyei Önkormányzat, Zsolna Megyei Önkormányzat, Besztercebánya Megyei Önkormányzat, Kassa Megyei Önkormányzat és Eperjes Megyei Önkormányzat.

¹⁵ A Csehszlovák Szövetségi Köztársaság 1990. évi 369. törvénye a helyi önkormányzatokról.

¹⁶ A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 2001. évi 302. törvénye a megyei önkormányzatokról.

decentralizáció következtében tulajdonképpen egyfajta delegáció jött létre, melynek során a helyi és a megyei önkormányzatok a központi kormányzás feladatait vették át. Az átruházott államigazgatási tevékenységek végrehajtását minden esetben a szlovák kormány irányítja és ellenőrzi. A fentiekben idézett 2001. évi 416. törvény a települési és területi önkormányzatok állam által átruházott feladatköreiről megteremtette az egyes kormányzati szintek közötti munkamegosztást, illetve a helyi és megyei önkormányzat közti társadalmi, gazdasági és fejlesztési célzatú együttműködést. A hosszú távú fenntarthatóság érdekében azonban meg kellett alkotni a hatékony költséggazdálkodás és a közjavak finanszírozására szükséges forrásallokáció jogi kereteit¹⁷ is.

A 20. század utolsó éveiben elindított fiskális decentralizációs folyamatok szempontjából kimagasló szereppel bír a Charta 9. cikkének elismerése és beemelése a szlovák jogrendbe. A Charta 9. cikkének 2. szakasza szellemében „a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia”. A források és feladatkörök közti arányosság elvét a szlovák alkotmány is szavatolja: „az átruházott államigazgatási feladatok elvégzésénél felmerülő költségeket az állam megtéríti” (71. cikkely 2. szakasza), majd az önkormányzati törvény tovább pontosít: „az önkormányzatra átruházott államigazgatási feladatok ellátására szükséges pénzügyi forrásokat és egyéb anyagi eszközöket az állam biztosítja” (5. § 1. szakasza). A jogszabályban az arányosság elve nemcsak az átruházott feladatköröknél, hanem a saját feladatok ellátásánál felmerülő utólagos forrásszükségletnél is megmutatkozik. A szlovák állam a Charta 9. cikke 3. és 4. szakaszában megfogalmazott finanszírozási önállóság elvét és pénzügyi források rugalmasságának és sokrétűségének elvét az önkormányzati törvény 1999. évi törvénymódosításával ismerte el kötelező érvényűnek. A jogszabály szellemében a települési önkormányzatok a saját szükségleteit elsősorban saját forrásból, állami támogatásokból és egyéb forrásokból fedezik. A szlovák önkormányzati törvény az egyéb források alatt a visszatérítendő pénzforrásokat, tehát a hiteleket, illetve a költségvetésen kívüli, önkormányzat által képzett alapból származó forrásokat érti.

Külön említésre méltó a Charta 9. cikke 8. szakaszának elfogadása, mely szerint „a beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjeleníteni”. A Charta csupán a beruházási célú hitelfelvétel jogát szavatolja a nemzeti hitelpiacon. A visszatérítendő források bevonásáról azonban 2004-ben egy felettebb szigorú rendelkezés látott napvilágot, mely gátat szabott a szlovák települési és területi önkormányzatok túlhitelezési folyamatainak, és megteremtette az önkormányzatok hosszú távú pénzügyi önállóságát és stabilitását. A 2004. évi 583. törvény a települési és területi önkormányzatok költségvetési szabályairól leszögezi, hogy a helyi és megyei önkormányzatok visszatérítendő forrásokat csakis és kizárólagosan beruházások finanszírozására érdekében vehetnek igénybe. A hitelforrások az évközi deficit mérséklése céljából kivételes esetekben használhatók ugyan, de csakis azzal a feltétellel, „ha a költségvetési év végéig az évi költségvetés

¹⁷ A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 2011. évi 493. sarkalatos törvénye a költségvetési felelősségről.

bevételeiből kifizetésre kerülnek” (17. § 2. szakasz). 2011-ben a 2004. évi 583. törvény módosításával és a 2011. évi 493. sarkalatos törvény a költségvetési felelősségről beiktatásával további szigorítások léptek életbe. Az új szabályozás szellemében a helyi és megyei önkormányzatok a beruházási feladatok ellátására csakis akkor vonhatnak be visszatérítendő forrásokat, ha a teljes adósságállományuk nem haladja meg az előző költségvetési év valós bevételeinek 60 százalékát, illetve ha a törlesztőrészletek összege a kamatkiadásokat együtt nem lépi túl az előző költségvetési év bevételeinek 25 százalékát.

Szlovákia a Charta pénzügyi forrásokról szóló cikkének összes szakaszát maradéktalanul elfogadta,¹⁸ beleértve a Csehországban fenntartásokkal kezelt szakaszokat is. A pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelméről – szem előtt tartva a feladatok és a források arányossági elvét – az önkormányzati törvény rendelkezik: „az önkormányzat, melynek saját bevételei nem elégségesek az önkormányzati feladatok teljesítésére, állami támogatásban részesíthető” (7. § 4. szakasza).

Az önkormányzatok saját bevételi önállósága csak a 21. század küszöbén, a közigazgatási reformok második hullámával teremtődött meg,¹⁹ noha az elenyésző bevételi forrást biztosító ingatlanadó és a szintén csekély hányadú helyi díjak már a '90-es években a települési önkormányzatok költségvetésének önálló bevételforrását képezték.

Bár a fiskális decentralizáció az ezredforduló közigazgatási reformtörekvéseinek szerves részét képezte, a szlovák állam csak 2005-ben, az egyes önkormányzati szintek közötti hatás- és feladatkörök elosztása után valósította meg. A szlovák területi és települési önkormányzatok az egyes hatáskörök átruházásától egészen az EU-s csatlakozásig túlnyomórészt a központi költségvetés bevételi forrásaitól függték. A fiskális decentralizáció végrehajtása előtt az önkormányzatok hatáskörébe tartozó és az állam által átruházott közfeladatok ellátásával jelentkező önkormányzati kiadások finanszírozására szükséges pénzforrást a központi költségvetés a személyi jövedelemadó, a társasági adó és a gépjárműadó megosztásából, valamint a szabad és kötött felhasználású állami támogatásokból szolgáltatta. Az adómegosztás mértéke, illetve a működési és fejlesztési célú állami támogatások összege az államháztartásról szóló törvény szellemében éves gyakorisággal módosult. Az állam által átruházott feladatellátási kötelezettséget finanszírozó – központi költségvetési forrásból merített – támogatások három csoportra különültek el. Az önkormányzati hatáskörök ellátását finanszírozó támogatások a háromezer főnél kisebb lélekszámú települési önkormányzatok állam által átruházott feladatköreinek biztosítását segítette. A települési önkormányzatok helyi közösségi közlekedésének támogatásában az öt nagyváros, Pozsony, Kassa, Besztercebánya, Zsolna és Eperjes részesült. Közoktatási támogatáshoz pedig elsősorban az oktatási intézményeket finanszírozó és üzemeltető települési önkormányzatok juthattak.

¹⁸ Szlovák Köztársaság Külügyminisztériumának 2002. évi 602. értesítése a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája elfogadásáról.

¹⁹ Az első hullám alatt a közvetlenül a rendszerváltozás után lezajlott politikai decentralizációs folyamatokat értjük.

A finanszírozási reformfolyamatok elindításában tulajdonképpen három jogszabály játszott kulcsszerepet, és pedig a 2004. évi 583. törvény a települési és területi önkormányzatok költségvetési szabályairól, a 2004. évi 582. törvény a helyi adókról, a háztartási hulladék és az építési-bontási törmelék helyi díjairól, illetve a 2004. évi 564. törvény a települési és területi önkormányzatok adóbevételeinek költségvetési meghatározásáról.

A települési és területi önkormányzatok költségvetési szabályairól szóló törvény a helyi és megyei önkormányzatok költségvetési tervezésének menetét és az önkormányzatok gazdálkodását szabályozza, valamint a 2004. évi 564. törvényre hivatkozva sorra veszi a központi és a helyi, illetve a megyei költségvetések közti transzfereket, azaz a jövedelemadó megosztását és az átruházott államigazgatási feladatok ellátását finanszírozó szabad és kötött felhasználású támogatásokat.

A fiskális decentralizációs folyamatok lezárulása után a globális feladatellátási kötelezettségek finanszírozására szükséges pénzforrást a központi költségvetés a személyi jövedelemadó a területi és települési önkormányzatok közti teljes mértékű megosztásából és állami támogatásokból biztosítja. A jelenleg hatályos 2004. évi 564. jogszabály alapján a személyi jövedelemadó 70 százaléka a helyi önkormányzatokhoz, 30 százaléka pedig a megyei önkormányzatokhoz kerül folyósításra. A személyi jövedelemadó egyes helyi és megyei költségvetések közti megosztásáról egy kilenc módosítást megélt 2004. évi kormányrendelet rendelkezik.²⁰ A kormányrendelet szellemében a települések közötti jövedelemadó-megosztás négy szempont alapján történik: a település tengerszintfeletti magassága,²¹ a település lakónépessége,²² a települési önkormányzat által üzemeltetett nevelési-oktatási intézmények tanulóinak, illetve diákjainak száma és a település 62. életévüket betöltött lakosainak száma.

A pénzügyi decentralizáció után az önkormányzati hatáskörök ellátását finanszírozó támogatások és a települési önkormányzatok helyi közösségi közlekedésének támogatása megszűnt. A szlovák állam a 2004-es adóreformokkal egyetemben megteremtette az önkormányzatok bevételi önállóságát, a helyi forrásképződés kulcselemei a saját bevételek lettek. A helyi önkormányzatok új finanszírozási sajátosságait Nižňanský, Cibáková és Hamalová (2014, 148 p.) három pontban összegezték:²³ a) a települési önkormányzatoknak jogukban áll helyi adókat és díjakat kivetni, b) személyi jövedelemadó megosztásában részesülnek és c) az állam által átruházott feladatok ellátására a központi költségvetésből támogatásban részesülnek.

A 2004. évi 583. törvény a települési és területi önkormányzatok költségvetési

²⁰ A Szlovák Köztársaság Kormányának 2004. évi 668. rendelete az adóbevételek megosztásáról.

²¹ A személyijövedelemadó-megosztás mértéke a tengerszintfeletti magasság növekedésével fokozódik.

²² A személyijövedelemadó-megosztás mértéke a népességszám függvényében növekszik. A kormányrendelet a települési önkormányzatokat a lélekszámuk alapján öt csoportba sorolja az alábbi bontásban: 1 és 1000 fő között az együttható 0,89; 1001 és 5000 fő között az együttható 0,90; 5001 és 10 000 fő között az együttható 0,91; 10 001 és 50 000 fő között az együttható 0,94; 50 000 és 100 000 között az együttható 1,13; Kassa város (1,50) és Pozsony főváros (2,23) számára külön együtthatókat határoz meg.

²³ NIŽŇANSKÝ, VIKTOR–CIBÁKOVÁ, VIERA–HAMALOVÁ, MARTA (2014): *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava, Wolters Kluwer.

szabályairól az önkormányzatok alábbi bevételi forrásait különbözteti meg:

- helyi adókból és díjkból származó bevételek,²⁴ pontosabban az ingatlanadó, az ebadó, az idegenforgalmi adó, a közterület-használati adó, az automataadó, a játékgép-üzemeltetési adó, az óvárosi parkolási és behajtási adó, a nukleárislétesítmény-adó és a helyi díjak,
- eszközgazdálkodásából és -átruházásból, valamint az önkormányzat és az önkormányzati költségvetési szervek tevékenységéből származó bevételek,
- önkormányzati befektetések kamatbevételei,
- az önkormányzat által kiszabott bírságok,
- adományok,
- személyijövedelemadó-megosztás,
- állami támogatások és hozzájárulások az állam által átruházott állam- és közigazgatási feladatok ellátásánál felmerülő kiadások finanszírozására,
- további kötött és szabad felhasználású állami támogatások,
- megyei költségvetéséből folyósított kötött felhasználású támogatások,
- európai uniós és egyéb külföldi források,
- egyéb, külön jogszabályokban meghatározott bevételek,
- az önkormányzat által alapított vállalkozások által kifizetett nyereségrészesedések,
- visszatérítendő hitelforrások.

A szlovák önkormányzatok mára főként saját forrásból finanszírozzák az önkormányzati hatáskörök ellátását. A települési önkormányzatok bevételi forrásának felét adóbevételek képezik (51 százalék). Az adóbevételek több mint háromnegyede²⁵ a személyi jövedelemadóból és valamivel kevesebb mint egynegyede²⁶ helyi adókból és díjkból származik. Az állam által átruházott hatáskörök ellátásához nélkülözhetetlen – központi költségvetésből folyósított – pénzforrások (pontosabban a támogatások és hozzájárulások) a települési önkormányzatok összbevételeire vetített hányada 27,5 százalék körül ingadozik. A vállalkozási és egyéb tevékenységből származó bevételek a források 10–11 százalékát képezik.

A költségvetési szabályokról²⁷ és a költségvetési felelősségről²⁸ szóló sarkalatos törvénynek köszönhetően az önkormányzatok a visszatérítendő források bevonását visszaszorította. A nettó hitelfelvétel még az önkormányzati bevételek 6 százalékát sem haladja meg.²⁹ A lejárt fizetési kötelezettségek pedig átlagosan a

²⁴ A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 2004. évi 582. törvénye a helyi adókról, a háztartási hulladék és az építési-bontási törmelék helyi díjáról.

²⁵ A Szlovák Köztársaság Pénzügyminisztériuma 2017. évi adatai alapján a helyi önkormányzatok adóbevételeinek több mint 76,7 százaléka.

²⁶ A Szlovák Köztársaság Pénzügyminisztériuma 2017. évi adatai alapján a helyi önkormányzatok adóbevételeinek kevesebb mint 23,3 százaléka. Míg az ingatlanadók a helyi költségvetések adóbevételeinek 14,85 százalékát, az egyéb helyi adók és díjak az adóbevételek csupán 8,4 százalékát képezik.

²⁷ A Szlovák Köztársaság 2004. évi 583. törvénye a települési és területi önkormányzatok költségvetési szabályairól.

²⁸ A Szlovák Köztársaság 2011. évi 493. sarkalatos törvénye a költségvetési felelősségről.

²⁹ A Szlovák Köztársaság Pénzügyminisztériuma 2017. évi adatai alapján 5,44 %.

kötelezettségállomány 0,7 százalékát képezik.³⁰

A közösségi döntéshozatal legalacsonyabb szintre történő telepítésével megvalósult a források társadalmilag hatékony felhasználása is, bár az önálló bevételi forrásnak számító helyi adók és díjak jellegükből fakadóan komoly területi egyenlőtlenségre adnak okot, ugyanis a kis lélekszámú településeken az alacsonynak mondható helyi adók és díjak nem képesek ellensúlyozni a globális feladatellátási kötelezettséggel jelentkező kiadásokat, minőségi közszolgáltatást pedig csak nagyobb települések tudtak nyújtani. A kisebb településeken az adókapacitás alacsonyabb mértékű, és ebből adódóan a hatékony forrásallokáció és költséggazdálkodás feltételeinek megvalósítása állandó akadályba ütközik. A helyi költségvetési források túlnyomórészt az üzemeltetéssel és a közfeladatok ellátásával felmerülő kiadásokat ellensúlyozzák, ami gyakorlatilag a fejlesztési célok háttérbe szorulását eredményezi.

4. A cseh önkormányzatok finanszírozási sajátosságai

Az ezredforduló után lejátszódó cseh és szlovák pénzügyi decentralizációs folyamatok számtalan közös jegyet mutatnak. Csehországban a járási hivatalok megszűnésével az államigazgatási jogkörök a 2002. évi 314. jogszabály³¹ szellemében a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörébe csoportosultak át.

A cseh közigazgatási mechanizmus reformja szintén a Charta számos pontjának elfogadásával vette kezdetét, bár Csehország mind a mai napig kifogásolja a Charta néhány – a 9. cikkében megfogalmazott – önkormányzatok finanszírozását érintő rendelkezését, mely tulajdonképpen a cseh és a szlovák önkormányzatok eltérő finanszírozási szerkezetében is megmutatkozik.

A cseh alkotmány szellemében a saját költségvetéssel rendelkező területi és települési önkormányzatok a vagyongyarapítási törekvéseket szem előtt tartva és a közjó megteremtése érdekében gazdálkodnak az önkormányzati vagyonnal. A települések és a kerületek költségvetési gazdálkodása független hatáskörbe tartozik, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy kizárólag az önkormányzatok döntenek az adott év költségvetéséről.

A cseh önkormányzati bevételek – keleti szomszédjához hasonlóan – négy fő forráscsoportra tagolódnak, melyeket rendre az adóbevételek, a nem adójellegű bevételek (például az önkormányzat vállalkozási tevékenységéből, az ingatlanbérlelésből vagy –eladásból származó források), felhalmozási és tőkevételek, valamint támogatások és hozzájárulások alkotják. Az adók az önkormányzati költségvetés domináns bevételforrásai, tudniillik a bevételek közel 70 százalékát teszik ki. A szerényebb mértékű állami támogatások az összes forrásra vetített hányada 18 százalék, a nem adójellegű bevételek hányada pedig 11 százalék körül ingadozik. A marginalizálódott tőkebevételek még a 3 százalékos arányt sem érik

³⁰ A CRIF – Slovak Credit Bureau és a Gazdasági és Társadalmi Reformok Intézete adatai alapján.

³¹ A Cseh Köztársaság Parlamentjének 2002. évi 314. törvénye a polgármesteri hivatalok önkormányzati és átruházott hatásköreiről.

el.³² A cseh állam az önkormányzati feladatellátási kötelezettségek finanszírozására szükséges pénzforrást a központi költségvetésből biztosítja az általános forgalmi adó, a társasági adó, a személyi jövedelemadó és a nyereségadó megosztásából, illetve állami támogatásokból és hozzájárulásokból. Bár a „helyi adókat” a cseh jogi terminológia nem ismeri, a gyakorlatban az ingatlanadó és a helyi díjakat jelenti, melyek tulajdonképpen az 1999-ben elfogadott Charta szellemében az önkormányzatok saját bevételi forrását képezik. Az ingatlanadó, mint egy helyi adó, teljes mértékben a helyi költségvetésbe áramlik. A területi önkormányzatok adóbevételei az általános forgalmi adó, a társasági adó és a személyi jövedelemadó megosztásából származnak. A helyi költségvetések legnagyobb bevételi forrása kétségtelenül az általános forgalmi adó megosztásából származik. A hatályos 2000. évi 243. jogszabály³³ értelmében a települési és területi önkormányzatok a központi adók 35,2 százalékában részesülnek. 2018-tól az általános forgalmi adó, a társasági adó és a személyi jövedelemadó 23,58 százaléka a helyi önkormányzati költségvetésbe kerül folyósításra.³⁴ Vitathatatlan, hogy a szlovák önkormányzatok a csehekkel ellentétben nagyobb mértékben támaszkodnak saját forrásokra, és a helyi adók tárháza is jóval bővebb.

5. A magyar rendszer

A magyar önkormányzati rendszer az 1990 előtti szovjet típusú tanácsi rendszerből alakult ki, a valódi önkormányzatiság eszményével fokozatosan feltöltve. A tervezésben megszokott állami dekoncentrátságot felváltotta a tényleges feladatdecentralizáció, ahol az állam növekvő számú feladatot, de már szűkösebb finanszírozást biztosított a helyhatóságoknak. Az önkormányzati rendszer kialakításakor az egy település egy önkormányzat elvét vallották, és érdemben és feladat-leosztásban nem került elkülönítésre a települési szintek feladatköre.³⁵

Magyarország a 1997. évi XV. törvény elfogadásával emelte be jogrendszerébe a Charta alapelveit, ugyanakkor már az Alkotmány³⁶ módosításával, valamint az 1990. évi LVI. törvény megalkotása (továbbiakban: Ötv) során figyelembe vette a Charta elveit. Az Alkotmányban ugyan kevés utalás volt az önkormányzati működésre, ugyanakkor fontos vetülete volt, hogy az Alkotmány elismeri az önkormányzatok vagyont,³⁷ valamint jogforrásként elismeri az önkormányzati rendeletet.

³² A Cseh Köztársaság Pénzügyminisztériuma 2017. évi adatai alapján.

³³ A Cseh Köztársaság Parlamentjének 2000. évi 243. törvénye az adóbevételeinek költségvetési meghatározásáról a későbbi módosítások értelmében.

³⁴ A települési önkormányzatok költségvetésébe 2013 és 2016 között az általános forgalmi adó 20,83 százalékát, 2017-ben pedig a 21,4 százalékát folyósították.

³⁵ Csűrös, Gabriella: Changes in Hungarian Local Government System. In: Bódi-Fábián-Fónai-Kurkinen-Lawson-Pietiläinen (eds): Access to Services in Rural Areas: A Comparison of Finland and Hungary. Europäischer Hochschulverlag, Bremen, 2014. 71–88.

³⁶ 1949. évi XX. törvény

³⁷ Az Alkotmány önkormányzati vagyonnal, illetve bevétellel kapcsolatos rendelkezéseit lásd: Kecső Gábor: Az önkormányzati bevételhez való alapjog tartalma In: Simon István (szerk.): Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére, Budapest, Szent István Társulat, 2009. 101–116.

Az Ötv. szabályozása teljesen kompatibilis volt a Charta elvárásaival, hiszen jogot biztosított az önkormányzat szabadon választott képviselő testületének, közgyűlésének a helyi hatáskörben való eljáráshoz, a közügyek viteléhez. Ehhez kapcsolódóan feladat és hatásköröket állapított meg az önkormányzatok részére. A törvény lefektette a különböző önkormányzati szinteket, a finanszírozási bázist, amely a helyi adókról szóló törvénnyel bővült³⁸, önkormányzati adóztatási önállóságot biztosítva. Lényeges következményévé vált azonban a korábbi „megengedő” magyar szabályozásnak, hogy az 1990-es évek elejétől kezdődően az alulfinanszírozottság, a gyenge ellenőrzési metodika és az óriási beruházási-fejlesztési igények miatt (főleg az EU csatlakozást követően) a települési önkormányzatok gazdálkodási fegyelme meggyengült, adósságaik növekedésnek indultak, sőt, az egyre erősebb állami feladatdecentralizáció („feladatleosztás”) következtében a működési hiány állandósult, vagyis az államháztartás egészét tekintve rendszerspecifikus tényezővé vált a decentralizált hiány.³⁹ A rendszer további jellemzőjévé vált, hogy felhalmozási forrásait (főleg az 1990-es években) sok esetben működési kiadások teljesítésére csoportosították át a települések. Tetézte a problémákat, hogy az eladósodás jobbra devizában történt. „A magyar önkormányzati rendszert a válság sokkal nagyobb mértékben érintette, mint az OECD egyéb tagországát, hiszen a válságkezelési terhek jelentős része az önkormányzatokat érintette.”⁴⁰

2011-ben az Országgyűlés újraszabályozta az önkormányzatok működését, feladat és hatásköri rendszerét, elismerve a helyi választópolgárok önkormányzathoz való jogát, de ugyanúgy figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket. Számottevő változás, hogy a 2011-ben hatályba lépő Alaptörvény 31-35. cikke a Charta elvárásait figyelembe véve elismerte a helyi önkormányzatok alkotmányos jogait. E jogok kiterjednek a rendeletalkotásra, az önkormányzatok jogait működtető testületekre. A 36. és 38. cikk a közpénzügyekkel kapcsolatban biztosítja az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás keretrendszerét.⁴¹

Az önkormányzatok működésére vonatkozó jogszabály deklarálta⁴², hogy az önkormányzati jog a települések, valamint megyék választópolgárait illeti meg. A

³⁸ 1990. évi C. törvény

³⁹ Lentner Csaba: Rendszerváltás és pénzügypolitika – tények és tévhitek, Akadémiai Kiadó, 2016 (6. fejezet). A probléma tovagyűrűzéséről: Nagy Zoltán: Problémafelvetés a fenntartható közfeladat-ellátással kapcsolatban. In: Kékesi Tamás (szerk.): The Publications of the MultiScience – XXXI. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference, Miskolci Egyetem, 2017, pp. E/1/1-8.

⁴⁰ Fábrián Adrián: Local Self-Government in Hungary: The Impact of Crisis In: Carlos Nunes Silva, Ján Buček (szerk.): Local Government and Urban Governance in Europe. Cham (Svájc): Springer International Publishing, 2017. pp. 71-87. (The Urban Book Series)

⁴¹ Az önkormányzatok működésének kockázatait pedig a korszerű controlling elvek alkalmazása tovább csökkentheti. Lásd: Zéman Zoltán: The Risk-mitigating Role of Financial Controlling at Local Government Entities: A pénzügyi controlling kockázatcsökkentő szerepe önkormányzati szervezeteknél PÉNZÜGYI SZEMLE/PUBLIC FINANCE QUARTERLY 2017:(3) pp. 294-310. (2017) valamint Zéman Zoltán, Tóth Antal: Az önkormányzatok és közüzemi vállalatok teljesítményértékelése In: Lentner Csaba (szerk.) Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és Államháztartás II. 858 p. Budapest: NKE Szolgáltató Kft., 2015. pp. 829-853.

⁴² 2011. évi CLXXXIX. törvény, továbbiakban MötV.

települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek, míg a területi önkormányzatok a megyékben. A jogszabály különbséget tesz a Főváros, a kerületek, a városok, községek, megyei jogú városok feladataiban, előírja számukra a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatáskörök ellátását, illetve meghatározza, hogy az egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.

2011-et követően a szabályozási környezet a szabályalapúság medrébe került, ami megnyilvánul az Alaptörvényben⁴³, a Stabilitási törvényben⁴⁴, a Nemzeti Vagyonról szóló⁴⁵ törvényben, amely jogszabályok garantálják a felelősségteljes költségvetési gazdálkodást.

Az Möt. a szolgáltatásszervezés szabadságát biztosítja a helyhatóságoknak, mivel jogot ad, hogy a feladataikhoz igazodóan választhassák meg a gazdálkodás formát, és a pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítsák ki az érdekeltségi szabályokat. A helyi önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételeiből, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, valamint központi költségvetési támogatásból teremti meg.⁴⁶ Szabályalapúságnak való megfelelés lényege, hogy amennyiben az önkormányzat veszteségesen működik, veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel, a törvény deklarálja, hogy a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős.

A magyar önkormányzati rendszer gazdálkodási önállósága törvényi feltételek alapján adott, ennek három fő jogforrása van: Alaptörvény közpénzügyekkel foglalkozó cikkelyei, a Möt. paragrafusai, amely a Charta szellemiségének megfelelően biztosítják a gazdálkodás önállóságát. Ennek egyik letéteményese a Helyi adókról szóló törvény, amely az önkormányzati adóztatási szuverenitást testesíti meg, azonban ez korlátozott. Az önkormányzatok a törvény által lefektetett vagyoni típusú adók, kommunális típusú adók és az iparüzési adók közül választhatnak, de fontos korlátozó tényező, hogy az adott adótárgyakat csupán egy adóteherrel lehet súlytani. Az adótöbbszörözés tilalmán túl az Országgyűlés által megszabott maximális adómértéket az önkormányzat által kivetett adó nem haladhatja meg, így például maximum 2%-os mértékű iparüzési adót vehetnek ki. 2015-től azonban az önkormányzatok adóketési joga erősödött, hiszen a települési adók rendszerének bevezetésével az önkormányzat bármilyen adótárgyra

⁴³ Lásd erről bővebben: Erdős Éva: *Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere* Nemzeti Községi Tanácsok Továbbképzési Központ, Budapest, 2016. 7-11. o.

⁴⁴ 2011. évi CXCV. törvény

⁴⁵ 2011. évi CXCVI. törvény

⁴⁶ A specifikumokról részletesen: Nagy Zoltán: *A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében*, In: Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica XXX, 2012, 339-345. o., Csák Csilla: *A „szennyező fizet” elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgazdálkodásban*, In: Miskolci Jogi Szemle: A Miskolci Egyetem Állam- és jogtudományi Karának folyóirata, 2014. 16-33.o., Csák Csilla: *Das Deckungssystem der Kostentragung der Abfallbewirtschaftung: A hulladékgazdálkodási költségek viselésének fedezeti rendszere*, In: Agrár- és Környezetjog 2014/16. 48-75. o.

kivethet adót, amely központi vagy helyi adó tárgyaként nem szerepel.⁴⁷ Természetesen, adóelméleti megfontolásokból ebben az esetben a helyhatóságoknak immobil adótárgyakat célszerű adóztatni, hiszen mivel településenként eltérhet az adótárgy, így kivitelezhető az adó kikerülése. A gazdálkodás rendszerében jelentős súllyal szerepel a helyi iparüzési adóbevételek, hiszen az összes realizált helyi adóbevételek 80-85%-át adja. Önkormányzatonként, önkormányzati kategóriaként eltérő a helyi iparüzési adó részesedése. Az adó hátránya, hogy konjunktúraérzékeny, valamint képes a területi különbségeket is mélyíteni, hiszen a gazdaságilag fejlett települések tudnak belőle számottevő jövedelmet realizálni, valamint a vállalatok, különösen a szolgáltató vállalatok számára az adóalap számítása miatt nem előnyös.

A finanszírozás ezen kívül átvett pénzeszközök útján történik, amelyet a helyhatóságok államháztartáson kívülről, valamint belülről vehetnek át. Az államháztartáson kívülről származó önkormányzati bevételi forrásokat meghatározó hányadában az EU regionális politikáját megvalósító alapokból vehetik igénybe,⁴⁸ amelyek a fejlesztések finanszírozásában determináltak.

Az önkormányzatok a Nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott vagyonelemekkel gazdálkodhatnak, azok értékesítéséből, bérbeadásából, az alapított gazdasági társaságoktól származó osztalékból részesedhetnek, így ebből adódóan ez is a saját bevételek kategóriájába tartoznak.

Így összefoglalva a magyar önkormányzati rendszer teljesíti azt a kívánalmat a Charta részéről, hogy az önkormányzatok bevételi forrásainak lehetőség szerint döntő részéről saját hatáskörben kialakított adó és díjpolitikai útján gondoskodjanak. Ez azonban nagymértékben eltér településkategóriánként, valamint földrajzi elhelyezkedés vonatkozásában.⁴⁹

A központi költségvetés megosztja bizonyos adóbevételeit a helyi önkormányzatokkal, az adóátengedés technikájának segítségével. Korábban a személyi jövedelemadó, valamint a gépjárműadó került megosztásra a költségvetési törvényben meghatározott mértékben, 2013-ban befejezett reform során a gépjárműadó került megosztásra, jelenleg 60-40%-os arányban a központi költségvetés javára. A gépjárműadó vagyoni típusú adó, központi jellege azért maradt meg, mivel így minden település számára azonos feltételekkel kerül a jogszabály meghatározásra.

A helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatási rendszere⁵⁰ a

⁴⁷ A települési adókkal kapcsolatos bírósági gyakorlatot elemzi: Kecő Gábor: A Kúria kibontakozó gyakorlata a települési adóval kapcsolatban, *Új Magyar Közigazgatás* 9. évf. 2016. különszám, 19-25.

⁴⁸ Csűrös Gabriella: Kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok a területfejlesztés rendszerében. In: Erdős Éva (szerk.): *Pénzügyi jogot oktatók konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében.* Miskolc, Novotni Kiadó, 2010. 190–202. A legújabb területfejlesztési irányokról lásd: Csűrös, Gabriella: *The Concept of Smart City – Regulation Questions?!* In: Fónai, Mihály –Murádin, János Kristóf–Pénzes, Ferenc (eds.): *Local Environmental Problems and Answers in Hungary and Romania.* Scientia Publishing House, Cluj-Napoca, 2018. 63–75.

⁴⁹ Nagy Zoltán: *Fizetési kötelezettségekkel kapcsolatos problémák a városüzemeltetési szolgáltatásoknál.* In: *Miskolci Jogi Szemle*, 2014. 1. szám, 57-73. o.

⁵⁰ Nagy Zoltán: *A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása,* In: Lentner Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és Államháztartástan II.* 858

feladatfinanszírozás rendszerében történik, amelyet a törvényben is szabályozott a törvényalkotó, ezen kívül mértékét, összegeit a mindenkori költségvetési törvény tartalmazza. A feladatfinanszírozás során a helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó működési kiadásainak fedezetét az Országgyűlés a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül, feladatalapú támogatással biztosítja, ennek során az ellátandó feladataihoz jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő támogatást biztosít.

A feladatfinanszírozás⁵¹ rendszere a beszámítás rendszerén keresztül történik, amelynek feltétele, hogy az önkormányzat

- takarékos gazdálkodjon;
- legyen jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele (ennek mértékét az adott évi költségvetési törvény tartalmazza);
- alapját képezi az önkormányzati által realizált tényleges saját bevétele.

A figyelembe veendő bevételek körét és mértékét az adott évi költségvetési törvény határozza meg.⁵² A beszámítás, kiegészítés rendszerével a feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell az önkormányzatok bevételi érdekeltiségének fenntartását. A feladatalapú támogatást „pántlikázott”, vagyis a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag a kötelezően ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja, amennyiben ettől eltérő célra történő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét - jogszabályban meghatározott - kamatokkal növelve a központi költségvetés részére visszafizetni. A jogszabály lehetőséget biztosít arra, hogy az önként vállalt, az állam által prioritásként kezelt feladatok finanszírozására az állam támogatást biztosítson az önkormányzatoknak.

6. A működés-fenntarthatóság szabályozása – nemzetközi összevetésben

Több európai országban az önkormányzatok túlzott eladósodottságának egy bizonyos mértékű – szigorúbb vagy enyhébb – állami szintű adósságszabályozás szab gátat, melyet Dafflon (2010)⁵³ finanszírozási arany szabályként emleget. Az arany szabály szellemében az önkormányzatok működési célú kiadásait kétségkívül folyó bevételi forrásokból és adóbevételekből kell fedezni, beruházásokat azonban hosszú futamidejű hitelből is finanszírozhatnak. Az országok közötti adósságszabályozási különbségek tulajdonképpen csak az eladósodottság felső határát illetően jelentkeznek.

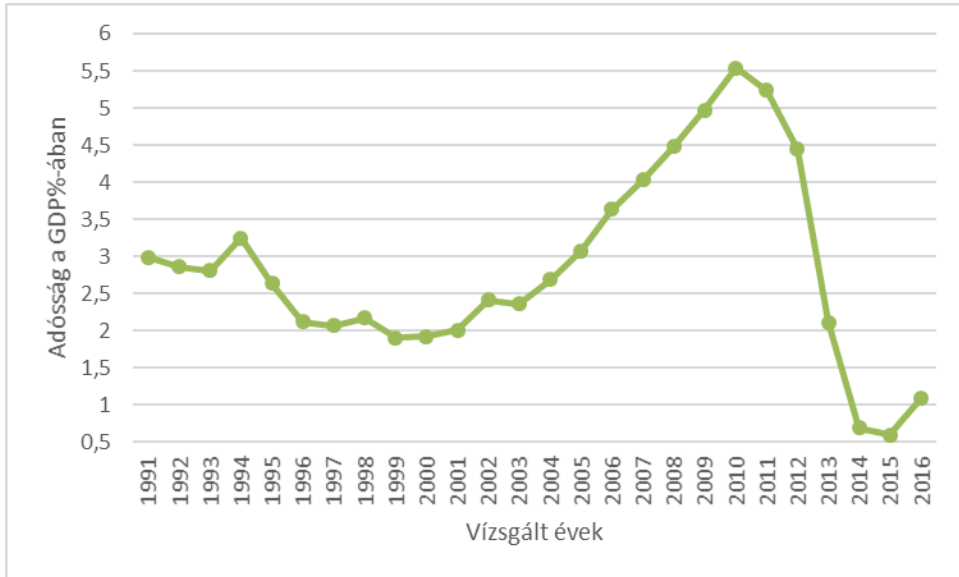
p.p., NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015. pp. 203-223., továbbá Erdős Éva: Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban. In: Miskolci Jogi Szemle, 2017, XII. évfolyam, 2. különszám, pp. 114-126.

⁵¹ A feladatfinanszírozást áttekinti: Kecső Gábor: A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása: A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia- USA- Magyarország. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 406-411.

⁵² 2018-as költségvetési évben a beszámítás, kiegészítés rendszere a 2016-os évi iparüzési adóalap 0,55%-a.

⁵³ Dafflon, B. (2010). Local Debt: from Budget Responsibility to Fiscal Discipline. In IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, June 14-15. <http://commonweb.unifr.ch/EcoDean/Pub/telecharg/wp/417.pdf>

A viszonylag homogén szabályozási gyakorlat okán adódik a kérdés, hogy a magyar önkormányzatok 2007-2008-re miért adósodtak el (lásd 1. szám ábrát), illetve miért kerültek csőd közeli állapotba, amely a magas devizahitel kitétség, árfolyam kockázat okán, és főleg a visszafizetésre esélytelensége miatt a helyi szinten igénybevett közszolgáltatások zavarait, kvázi államcsődöt is előidéző körülményt vizionáltak.⁵⁴



1. számú ábra: A magyar önkormányzati szektor eladósodásának alakulása a GDP százalékában, 1991-2016, Forrás: OECD 2017

A magyar adósságállomány alakulásának megértéséhez indokolt az adósságot előidéző, megengedő törvényi szabályozás dinamikájának vizsgálata, vagyis a jogszabályi környezet függvényében történő értékelés, majd a cseh és szlovák szabályozással való összevetése.

A hazai önkormányzati szektor adósságállományától 1991-től állnak rendelkezésre statisztikai adatok, amelyek a bruttó hazai termékhez viszonyítva mutatják be az adósságállomány alakulását.⁵⁵ A 1990-ben hatályossá vált önkormányzati törvényben a gazdasági szabályozás nagymértékben liberális volt, gyakorlatilag nem voltak benne eladósodást korlátozó érdemi intézkedések, csupán az Államháztartási törvényben, költségvetési törvényekben volt megfogalmazva az állami támogatásokkal kapcsolatos felhasználási korlátozás.

Fontos fordulópontot jelentett 1996, amikor az önkormányzati

⁵⁴ Lásd a logikai láncolatot: Lentner Csaba: Az állampénzügyi kockázatok mérséklésének egyes jogi és gazdasági aspektusai. In: JURA, 2017, 23. évfolyam, 2. szám, pp. 109-117.

⁵⁵ Kovács Levente – Csillik Péter: Adatok és tendenciák az önkormányzati hitelezés területén. In: Jegyző és Közigazgatás, XIV. évfolyam, 2012. május-június lapszám, pp. 21-23.

adósságrendezés törvénybe iktatásra került. A szabályozásnak az volt a célja, hogy deklarálja, a központi kormányzat nem felel a lokális szint adósságaiért. Szintén ebben az évben szigorodott az önkormányzati törvény, amely a korrigált saját bevétel 70 százalékáig engedte meg az évi adósságszolgálat mértékét. Ez a gyakorlatban igazi fékerőt nem jelentett mert az Állami Számvevőszék ugyan ellenőrizte ennek betartását, de jogszabályi felhatalmazás híján hathatós szankciókat⁵⁶ nem alkalmazott a szabályozást megsértő helyhatóságokkal szemben⁵⁷. A számviteli rendszer is „segített” ezen anomáliákat eltüntetni, így megjelentek a kreatív könyvelési megoldások az államháztartási számvitel kapcsán, amelyek a szabályozás megkerülését szolgálták a pénzforgalmi szemléletből adódóan. Fontos, hogy a szabályozásba csupán a hosszú lejáratú hitelek kerültek be, így bizonyos rövid lejáratú instrumentumok nem, amelyek szintén a szabályozás hiányosságait jelentették, a problémák halmozódását növelték.

Ahogy az első ábra mutatja, 2000-es évektől folyamatosan növekedett a lokális államháztartási alrendszer adóssága, amely 2010-ben csúcsosodott ki⁵⁸, amikor is a helyhatóságok adósságállománya meghaladta a GDP 5%-át. Zömében kötvényekben testesült meg az adósság jelentős része, különösen kockázatos módon devizában denominálva, ugyanis a 2004-es európai uniós csatlakozást követően megnyíló európai támogatások saját önrészenek biztosításához az önkormányzatok hitelt vehettek fel, amely az akkori kedvező kamatozási és árfolyam feltételek okán devizában történt.

2011 ismét fordulópontot hozott az önkormányzati eladósodás szabályozásában, hiszen teret nyertek a szabályalapú költségvetési gyakorlat intézkedései. A Stabilitási törvény, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben lefektetett szabályozások engedélykötelessé tették az önkormányzatok hitelfelvételét, ugyanakkor az Európai Unió által társfinanszírozott fejlesztéseknél meghagyva az engedély nélküli eljárást. Azonban új fejlesztést hitelből finanszírozva a helyhatóság nem indíthat, amennyiben az adósságszolgálat meghaladja a saját bevétel 50%-át, amely lényegesen szigorúbb szabályozás, mint a korábbi. Az adósságszabály további eleme, hogy az engedélykötelesség kiterjed az önkormányzati tulajdonú cégekre is, megakadályozva a költségvetésen kívüli feladatellátók eladósodását, a jövő évi módosítás engedi a tulajdonos önkormányzat garanciavállalását nemzetgazdasági

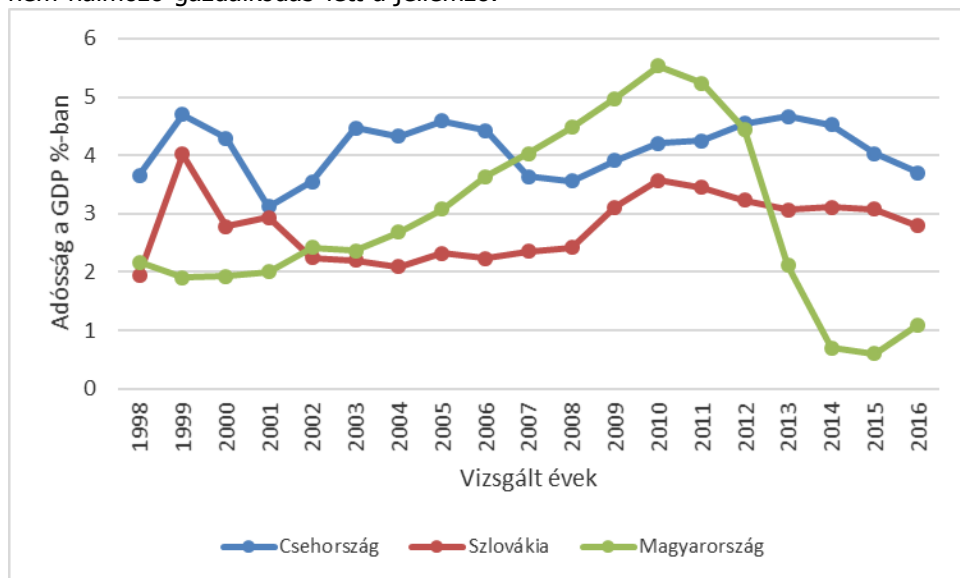
⁵⁶ Kecskés, András: Inside and Outside the Province of Jurisprudence, RECHTSTHEORIE 46:(4) pp. 465-479. (2015) valamint Kecskés András: John Austin gondolatai a jogról, a jogaon kívüli tényezőkről és a szankciókról In: Gál István László, Hornyák Szabolcs (szerk.) Tanulmányok dr. Földvári József professzor 80. születésnapja tiszteletére. 383 p. Pécs: Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2006. pp. 113-127.

⁵⁷ Sőt a megengedő korábbi törvényi szabályozás miatt az Állami Számvevőszék a települések tulajdonában álló önkormányzati közüzemi vállalatokat sem ellenőrizhette (2011-ig), amit kihasználva az önkormányzatok kötelezettségeik, adósságaik jelentős részét vállalataikhoz telepítették, vagy ott mutatták ki.

⁵⁸ Csiszárík Kocsir Ágnes: Az önkormányzati eladósodás jelene és jövője egy országos kvantitatív kutatás eredményei alapján. In. Comitatus Önkormányzati Szemle, 2010. július, 30-43. oldal, 2010, Csiszárík-Kocsir Ágnes: Nem marad érintetlenül az önkormányzati szektor sem – avagy a subprime válság hatásai a helyhatóságoknál. In. Comitatus Önkormányzati szemle, 11-12. szám, 60-69. oldal, 2008

szinten jelentős projekteknel.⁵⁹A költségvetési arany szabály⁶⁰ érvényesítését szolgálja, hogy nem lehet működési hiányt a költségvetésbe tervezni. A 2011-2015 között végrehajtott konszolidáció és a feszebb szabályozás hatására a magyar önkormányzatok GDP arányos adósságállománya jelentősen csökkent⁶¹, kedvezőbb képet mutat, mint a cseh- és szlovák önkormányzati szektoroké. Lásd a 2. számú ábrát.

Az adósságpályánk fordulópontját az önkormányzati adósságkonszolidáció határozta meg, ám 2014 óta érződik annak hatása, hogy feszebb szabályok kerültek bevezetésre az önkormányzati területen, így a szektor adósságmértéke a 1996 előtti és közvetlen utáni szintet nem érte el, vagyis fenntartható, adósságot nem halmozó gazdálkodás lett a jellemző.⁶²



2. ábra: Magyarország, Csehország és Szlovákia önkormányzatainak adósságállománya a GDP %-ban, 1998-2016 közötti időszakban, Forrás: OECD, 2017

A 2. ábra szemlélteti a három vizsgált ország adósságállományának alakulását, ahol a karakterisztikák eltérést mutatnak egymástól. A magyar adatra jellemző, hogy fokozatosan felépülő adósságpályát prezentál, amely ugyan 1998 és 2002 között a legalacsonyabb volt, viszont 2003-tól a szlovák, 2007-től pedig a cseh GDP arányos

⁵⁹ Az eredményseméletű beszámolóban ennek mértékben azonban ki kell mutatni.

⁶⁰ Azt jelenti, hogy hosszú lejáratú hitelből csak állóeszköz felhalmozást lehet finanszírozni.

⁶¹ A rendszer további javításában a nemzetgazdaság intézményi szereplőinek további lehetőségei vannak, lásd például: Sági Judit: A bankszféra szerepe és érdekeltsége a helyi önkormányzati kincstári rendszerek kialakításában és működtetésében. In. Prosperitas, II. : (1.) pp. 98-110, 2015

⁶² Lásd részletesen: Lentner Csaba: Az önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszközrendszere. In. Lentner Csaba (szerk.): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás, NKE, 2015. pp. 637-656.

adósságállományt is meghaladja. A szlovák pályát a válság idején történő növekedés jellemezi, míg a cseh adósságpálya ugyan hektikus, de 3-5 százalékos tartományban van. A cseh és szlovák fegyelmezettebb gazdálkodás háttérében a törvényi szabályozás egzaktabb és erősebb érvényesítése fedezhető fel.

A Szlovák Köztársaság Pénzügyminisztériuma adatai alapján a helyi és a megyei önkormányzatok eladósodottsága 2015-ben az államadósság nem egész 3 százalékát tette ki, mely az előző két évben tovább zsugorodott, és az államadósság 2,5 százalékpontján állt meg. A szlovák önkormányzatok államadósságra vetített adósságállománya az utóbbi tizenöt évben is csak 3 és 5 százaléka között ingadozott⁶³. Kling és Nižňanský (2004)⁶⁴, valamint Bryson (2007)⁶⁵ állítása szerint a túlzott eladósodottság veszélye kizárólag a nagyobb, százezer főnél népesebb településeket – különösen Pozsony fővárost és Kassa várost – fenyegeti, melyet a pozsonyi székhelyű Gazdasági és Társadalmi Reformok Intézetének legfrissebb adatai is alátámasztanak. A főváros 2016. évi eladósodottsága (bevételek arányosan) csaknem elérte az 53 százalékot, Kassa városé pedig a 30 százalékot súrolta. Ezzel szemben azonban felelőtlenség volna figyelmen kívül hagyni a nagyobb települések fizetőképességét jelző mérőszám értékeit, melyek még a hitelezési folyamatoknak teret adó, agresszívabb finanszírozási politikát preferáló nagyobb városok esetében is lényegesen alacsonyak. A főváros lejárt kötelezettségeinek állománya szinte a nullával egyenlő, míg Kassa városé sem haladja meg a kötelezettségek 0,7 százalékát. A magasabb adósságráta ugyanis a hatékony és folyamatos pénzforrásképződésnek köszönhetően nem gyakorol kedvezőtlen hatást az önkormányzatok fizetési moráljára. Hopland (2013)⁶⁶ álláspontja szerint a fiskális decentralizáció puha költségvetési korlátot eredményez, mely a helyi önkormányzatok költségvetési fegyelmét megingathatja. A szigorú költségvetési szabályok mellett állami adósságszabályozást javasol.

Szlovákiában az önkormányzati adósságszabályozásról 2004-ben egy rendkívül szigorú rendelkezés született, mely nemcsak az önkormányzatok hosszú távú pénzügyi stabilitását, hanem a költségvetési fegyelmét is megteremtette. Ismeretes, hogy a 2004. évi 583. törvény a települési és területi önkormányzatok költségvetési szabályairól és a 2011. évi 493. sarkalatos törvény a költségvetési felelősségről gátat szabott a szlovák önkormányzatok eladósodási folyamatainak. A szlovák helyi és megyei önkormányzatok 2005-től – a finanszírozási arányszabálynak megfelelően – csakis beruházási célok finanszírozására vonhatnak

⁶³ A teljesség igényének célzatával azonban meg kell jegyezni, hogy az 1990-es évek legelején 10-11 százalékos sávban húzódtott meg. Ám ez kívül esik az elemzési időszakunkon.

⁶⁴ Kling, J.–Nižňanský, V. (2004). From Deregulation to Regulation and Stabilization in Slovakia. In Swianiewicz, P. (ed.): *Local Government Borrowing: Risks and Rewards, A Report on Central and Eastern Europe*. Local Government Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest, pp. 175–226.

⁶⁵ Bryson, Ph. (2007). Local Debt in the Context of Decentralization and Reform. The Slovak Republic. In Šević, Z. (ed.): *Debt Countries: Experience and Perspective*. NISPAcee Press, Bratislava, pp. 25–42.

⁶⁶ Hopland, A. (2013). Central Government Control and Fiscal Adjustment: Norwegian Evidence. In *Economics of Governance*, 14(2), 185–203

be hitelforrásokat, de 2011-től azt is csak abban az esetben, ha a teljes adósságállományuk nem haladja meg az előző költségvetési év valós bevételeinek 60 százalékát, valamint a törlesztőrészek és kamatráfordítások összege nem lépi túl az előző költségvetési év bevételeinek 25 százalékát.

A szlovák állam az önkormányzatok eladósodottságát 2004-ig nem szabályozta, ellenben az adósságszintnek létezett egy általánosan elfogadott határa, mely az önkormányzatok ún. állandó bevételi forrásának (a helyi adók, díjak és az adómegosztásból származó bevételek) 20 százalékát jelentette. A szigorú költségvetési szabályok és az önkormányzatok eladósodottsági küszöbének törvénybe iktatását nemcsak az ezredforduló hajnalán elinduló decentralizációs folyamatok, az adórendszer teljes körű reformja és az EU-s tagság, hanem a konvergenciakritériumok teljesítése és az európai árfolyam-mechanizmushoz való csatlakozás, majd pozíciófenntartás is megkívánták, mindamellettt egyre fokozódott a két szlovák nagyváros, Pozsony és Kassa eladósodottsága, ami kétségkívül megoldást kívánt.

Csehországban a települési és területi önkormányzatok adósságállománya – hasonlóan, mint Szlovákiában – az államadóság szinte nem jelentős hányadát képezi. Linhartová és Němeček (2015)⁶⁷ a cseh települési önkormányzatok adósságállományának alakulását vizsgálták 2001 és 2014 között. Arra a következtetésre jutottak, hogy az államadóság tetemes részét a központi kormány adóssága képezi. Véleményük szerint a települési, illetve a területi önkormányzatok eladósodottsági rátája csaknem jelentéktelen hányaddal bír. Sedmíhradská és Šimíková (2007)⁶⁸ egy korábbi, 1994 és 2004 között végzett kutatás eredményei alapján szintén hasonló következtetésre jutottak, majd Kozovský és Žárska (2008)⁶⁹ kijelentették, hogy a szlovák és a cseh önkormányzatok eladósodottsága egyáltalán nem veszélyezteti az országok makrogazdasági stabilitását.

A Cseh Köztársaság Pénzügyminisztériuma 2000 és 2007 között az önkormányzati adósságszabályozásra egy adósságszolgálati mutatót alkalmazott, amelynek értéke nem haladhatta meg az önkormányzati bevételforrások 30 százalékát. A jelenleg hatályos cseh szabályozás szellemében⁷⁰ a települési és területi önkormányzatok adósságállománya nem lépheti túl az önkormányzati összbevételek négyéves átlagának 60 százalékát. Amennyiben az eladósodottság meghaladná a jogszabályban lefektetett határértéket, az adósságállományt a hitelek és az átlagbevételek 60 százaléka közti különbséget 5 százalékkal kell fokozatosan csökkenteni. Ha az eladósodott önkormányzat a jogszabályban lefektetett követelményeknek nem tesz eleget, az adómegosztást a központi költségvetés visszatarthatja, ami szintén az adósságállomány és az átlagbevételek 60 százaléka közti különbség 5 százalékanak felel meg.

A cseh önkormányzatok pénzügyi stabilitását az ún. SIMU-rendszer 18 pénzügyi

⁶⁷ Linhartová, V.–Němeček, L. (2015). An Analysis of Municipal Indebtedness. In Acta academica karviniensia, 15(4), pp. 54–66.

⁶⁸ Sedmíhradská, L.–Šimíková, I. (2007). Municipal Debt in the Czech Republic. In Ševic, Ž. (ed.): Debt Management in Transition Countries: Experience and Perspectives. NISPAcee, Bratislava, pp. 43–59.

⁶⁹ Kozovský, D.–Žárska, E. (2008). Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie. Ekonom, Bratislava

⁷⁰ A Cseh Köztársaság Parlamentjének 2017. évi 23. törvénye a költségvetési felelősség szabályairól

mutatószám segítségével méri és értékeli, hasonlóképpen, mint keleti szomszédjánál, ahol ezt a feladatot a független Gazdasági és Társadalmi Reformok Intézete (INEKO) látja el.

Vitathatatlan, hogy Csehszlovákia két utódállamában az önkormányzati adósságszint alacsony szinten van és csupán az államadósság leheletnyi hányadát képezi, az egyes önkormányzatok nem megfelelő adósságszerkezete ellenben helyi szintű egyensúlytalanságot eredményezhet, tehát az eladósodottság állami szintű szabályozása elengedhetetlen.

7. Összefoglalás

Az elemzés alá vont országok törekedtek arra, hogy önkormányzati rendszerüket korszerűen, a Charta elveinek figyelembevételével alakítsák ki. Megteremtették a bevételi önállóság intézményét mindegyik vizsgált országban, valamint kialakítottak költségvetési szabályokat. Az önkormányzati törvények változásai nem befolyásolták a finanszírozás szabadságának rendszerét, csupán profiltisztítás valósult meg a feladatok terén, és a hozzátartozó finanszírozás vonatkozásában. Az önkormányzati rendszer feladataiban, forráselosztásában is rokon vonások figyelhetők meg. A pénzellátás, illetve a finanszírozási rendszer mind a három országban hasonló alapokon nyugszik, hiszen az településen beszedett adók a bevételi önállóság meghatározó részei. Vannak továbbá központi átengedett (bár Magyarországon ezek aránya inkább csökkenő) források és állami szubvenciók. A feladat- és finanszírozási szabályozás kialakult módszere mindhárom országban biztosítja a Strasbourgban kelt egyezmény alapelveinek érvényesülését, miszerint a szabályozás homogenizálása révén szorosabb egység jött létre a közigazgatás területén, eme országok szegmensében (is). A normák adta biztonság révén érvényesül a helyi szinten gyakorolható, a hatékony és állampolgárokhoz közelálló igazgatás, illetve az önkormányzatok szabályozás garanciái által biztosított védelme hozzájárul a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvén működő Európai Unió megerősítéséhez, továbbá a közfeladatokhoz rendelt források felhasználásának autonómiájához. A viszonylag homogén, Chartának megfelelő szabályozás ellenére a magyar önkormányzatok a 2000-es évek elejétől jelentősen eladósodtak, amely a helyi szinten igénybe vett közszolgáltatások biztosítását is veszélyeztette. A túlzott mértékű eladósodás háttérében a megengedőbb magyar törvényi szabályozás, az államháztartás ezredfordulót követő romló színvonalú gazdálkodása, a költségvetési hiány állandósulása, növekvő államadósság és a költségvetési ellenőrzés gyenge hatékonysága mutatható ki. A 2011-2015 között végrehajtott adósságkonszolidáció, majd az eladósodást gátló jogszabályok életbe léptetése, alkalmazása Magyarországon is fenntartható önkormányzati gazdálkodást eredményezett, amely a Charta egyik legfőbb követelménye.

Illetékesség kikötése a munkaügyi perekben

Pribula László*

1. A probléma felvetése: illetékesség kikötése a munkavállaló hátrányára

Amennyiben a jogalkotó elhatározza egy jelentős anyagi jogi vagy eljárási kódex újraszabályozását, annak természetes következménye az új jogintézmények, a korábbtól eltérő szabályozási módszerek alkalmazásával kapcsolatos szakmai konzultációk nagyobb számban valójelentkezése. Nem volt ez másképp a 2018. január 1-jén hatályba lépő, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) akár koncepcionális, akár a korábbi pontatlanságokat kiküszöbölő változtatásai tekintetében sem; a jogalkalmazó már több kérdésben folytatott a jogfejlesztő értelmezést elősegítő vitát, segítségül hívva a változtatás jogalkotói indokait, a helyes bírói gyakorlat tapasztalatait, a vizsgált jogszabályi rendelkezések célját, gyakran a jogtudomány eredményeit. A jogirodalomnak érdemes áttekinteni az egyes felvetett értelmezési szempontokat, hozzájárulva ehhez a következetes gyakorlat kialakításához.

A tanulmány egy első ránézésre kisebb jelentőségűnek tűnő, azonban számos alapvető normát érintő azon kérdésre keresi a választ, amely szerint *kiköthetik-e érvényesen a felek meghatározott bíróság illetékességét* a Pp. hatálya alatt indult *munkaügyi perekre*. A probléma felvetése azért is különösen érdekes, mert több eljárási intézmény – *vagyonjogi per, kizárólagos illetékesség, eljárási és anyagi szabályok viszonya* – kérdését is elvi szinten érinti.

A kérdés kitüntetett figyelmet érdemel azért is, mert koncepcionálisan veti fel a munkavállaló részére biztosított eljárási jogok szerepét. Arra keresi a választ, hogy milyen terjedelemben részesíti védelemben a jogalkotó az eljárásjogban a munkavállalót, és hogyan kell megítélni a többször eljárási jogokat – így a vagylagos illetékesség munkavállaló általi választásának jogát – részben vagy egészben elvonó cselekményeket.

A Pp. 27. §-ának (1) bekezdése értelmében vagyonjogi ügyek tekintetében a felek a felmerült jogvitájukra vagy a meghatározott jogviszonyból eredő jövőbeli jogvitájuk esetére – törvény eltérő rendelkezése hiányában – kiköthetik valamely bíróság illetékességét. A jogszabályhely (2) bekezdése szerint a kikötött bíróság –

* Habilitált egyetemi docens, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Eljárásjogi Tanszék.

törvény eltérő rendelkezése vagy a felek eltérő megállapodása hiányában – kizárólagosan illetékes, míg a (4) bekezdése szerint nincs helye illetékességi kikötésnek olyan ügyekben, amelyekre törvény valamely bíróság kizárólagos illetékességét állapítja meg.

Mindezekből egyértelműen az következik, hogy *akkor kizárt* a munkaügyi perekben az illetékesség a felek általi kikötése, *ha vagy* a munkaügyi pereket *nem vagyoni pereknek* minősítjük; *vagy* a munkaügyi perekre vonatkozó illetékességi szabályokat *kizárólagos illetékességi szabályoknak* tekintjük; *vagy* a munkavállalónak biztosított eljárási többlet jogosultságokat a munkaviszonyra vonatkozó szabályok szerint a munkaszerződés által *korlátozhatatlannak* határozzuk meg.

2. A probléma lehetséges megoldása: a munkaügyi per, mint nem vagyoni per

2.1. A vagyoni per új eljárási fogalma. A Pp. 27. §-a ugyan nem a vagyoni perekre, hanem a vagyoni ügyekre engedi a felek által a jogvitára meghatározott bíróság illetékességének a kikötését, azonban az „ügy” tágabb fogalmi köre folytán abba értelemszerűen beletartozik a jogvitából eredő „per”. A jogszabályi rendelkezés hiányában a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (1952-es Pp.) hatálya alatt a *vagyoni per* fogalmát a jogfejlesztő bírói gyakorlat kizárólag eljárásjogi szempontok alapján alakította ki, és azokat a pereket sorolta ide – függetlenül a jogviszony anyagi jogi sajátosságaitól –, amelyekben az érvényesített követelés értéke összességében kifejezhető, tehát a pertárgyérték meghatározható volt¹ Ennek megfelelően azok a vagyoni viszonyokat érintő jogviták, ahol a kereseti kérelem sajátosságai folytán a per tárgyának értéke nem volt meghatározható – így birtokháborítás megszüntetése, okirat kiadása, egyes esetekben szerződés részleges érvénytelensége – nem voltak tekinthetők vagyoni pereknek. A vagyoni per változatlan értelmezése mellett az új szabályozási rendszerből következően így számos előre nem látható mennyiségben érkező, meg nem határozható pertárgyértékű ügyek a törvényszék hatáskörébe kerültek volna, amely nyilvánvalóan nem volt támogatható következmény. Ezen kívánt a jogalkotó változtatni az új perrendtartásban azzal, hogy a vagyoni per fogalmát kiterjesztette, és a továbbiakban nem csupán eljárásjogi, hanem anyagi jogi szempontokat is figyelembe vett, amikor az értelmező rendelkezések között a Pp. 7. §-ának 18. pontja azt a definíciót vezette be, mely szerint vagyoni per az a per, amelyben az érvényesített igény a fél *vagyoni jogain* alapul, *vagy* értéke pénzüsszegben *kifejezhető*.

A *vagyoni per* fogalma a Pp. szerint tehát kettős: egyrészt megalapozza ezt a pertípust – az érvényesített igény jellegétől függetlenül – az érték pénzüsszegben kifejezhetősége; másrészt a nem meghatározható pertárgyérték esetén az érvényesített igény vagyoni – a felek vagyonában változás eredményezésére

¹ 1/2009 Polgári jogegységi határozat III. pont

alkalmas – jellege. Az előző meghatározás nem okozhat értelmezési nehézséget, az utóbbi azonban jogalkalmazási nehézségekhez vezethet. A vagyoni jogi per új fogalmát a jogalkotó elsődlegesen a hatásköri elhatárolás egyértelműsítése végett vezette be, és ebből egy olyan értelmezés is levezethető, amely szerint minden per vagyoni jogi per, amely nem személyiségi jogi vagy személyállapotú per. Ehhez képest tágabb kört határoz meg a Pp. törvényjavaslat miniszteri indokolása, amely – bár hangsúlyozza az előbbi hármast – azt is kiemeli, hogy: „*A vagyoni viszonyok tárgyában indított perek a vagyoni jogi perek, amelynek hatására a felek vagyoni viszonyában változás következhet be. A tisztán pénzkövetelés iránt indított perek mellett tehát ide tartoznak azok a nem meghatározható pertárgyértékű kötelmi, dologi és öröklési jogi perek is, amelyek a felek vagyoni jogviszonyait érintik.*”

2.2. A vagyoni jogi per gyakorlati értelmezése. A vagyoni jogi per új fogalmi meghatározása új szempontok alapján igényelte a jogalkalmazó aktív jogértelmező tevékenységét. Számos olyan ügynek a vagyoni jogi jellegét kellett már meghatározni, amely minősítésével kapcsolatban felmerültek értelmezési kétségek. A Civilisztikai Kollégiumvezetők 2017. július 7. napi Országos Tanácskozásának 1. számú állásfoglalása így kimondta, hogy a birtokvédelmi per az alapesetét tekintve a Pp. 7. § (1) bekezdés 18. pontja szerinti vagyoni jogi, és azon belül a 21. § (2) bekezdés c) pontja szerinti dologi jogi per; a birtokjog értéke azonban nem meghatározható meg (BH 2015. 164., BH 1997. 280.), ezért az adott pertípusba tartozó perek a járásbíró hatáskörébe tartoznak [20. § (3) bekezdés a) pont.].² A Civilisztikai Kollégiumvezetők 2017. november 20.-21. napi Országos Tanácskozása a 9. számú állásfoglalásában pedig arra a kérdésre, amely szerint a Pp. 27. § (1) bekezdés szerint a felek kiköthetik-e a jogvitájukra valamely bíróság illetékességét a sérelemdíj iránti igények érvényesítése esetére is, figyelemmel az értelmező rendelkezésre; azt a választ adta, hogy a Pp. 7. § (1) bekezdés 18. pontja értelmében a sérelemdíj iránti igény is vagyoni jogi pernek minősül, ezért a felek az ebből adódó jogvitájukra a Pp. 27. § (1) bekezdése szerint kiköthetik valamely bíróság kizárólagos illetékességét (ezzel egyértelműen alátámasztva azt az értelmezést, amely szerint a vagyoni jogi „ügy” fogalmába beletartozik a vagyoni jogi „per”).³ Ugyancsak a vagyoni jogi per fogalmi körét értelmezte a Debreceni Ítéletábrla egyik jogerős végzése is, amelyből kitűnő értelmezés szerint a telki szolgalmat létrejöttével, gyakorlásával, megszüntetésével és ingatlan-nyilvántartásból való törlésével kapcsolatos igény a fél vagyoni jogain alapul akkor is, ha az értéke pénzben nem meghatározható; ezért az igény érvényesítése végett a Pp. hatálya alatt indított per vagyoni jogi pernek minősül.⁴

² A Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezletének (2017. július 7.) állásfoglalásai a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvénnyel (Pp.) összefüggésben felmerült jogértelmezési problémákról, http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/sajto/ckot_07_lezarva.pdf (letöltés időpontja: 2018.11.25.), 1. o.

³ A Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezletének (2017. XI. 20-21.) állásfoglalásai a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvénnyel (Pp.) rendelkezéseivel kapcsolatban a bírák helyi képzéseinek felmerült jogértelmezési problémákról, http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/sajto/ckot_171120-21_pp_kerdessor.pdf (letöltés időpontja: 2018.11.25.), 2. o.

⁴ Debreceni Ítéletábrla Gpkf.IV.30.181/2018/2.

A munkaügyi per vagyoni/nem vagyoni perként meghatározása azért nem tűnik egyszerű feladatnak, mert a hagyományos értelemben vett tiszta vagyoni követelést a gyakorlat a Ptk. által érintett jogvitákra vonatkoztatta. A munkaügyi perbe vitt jogviszony jellegzetességei, a jogvita rendezésének módja a klasszikus polgári perekétől lényeges eltéréseket mutat. Adódik a hagyományos megközelítés, amely a „vagyoni” per a Ptk. által rendezett kötelmi jogi, dologi jogi és öröklési jogi perekkel azonosítaná, és a Pp. törvényjavaslat miniszteri indokolása a vagyoni viszonyok tárgyában indított perek értelmezése során is ehhez közelítő magyarázatot adott meg. Nem lehet azonban eltekinteni attól, hogy az új perrendi szabályozás a vagyoni perekre nézve olyan határozott, a korábitól eltérő alapokon nyugvó definíciót alkotott, amely alól a munkaügyi perket nem vette ki kifejezett erre utaló szöveggel. A munkaügyi per tárgya pedig ezen felül értelemszerűen lehet pénzkövetelés is, amely egyértelmű a Pp. 512. §-ának (2) bekezdéséből, ennek értelmében ha a per tárgya – munkaügyi perben – pénzkövetelés, a pénzkövetelés összegét kell a keresettel érvényesített követelés vagy más jog értékeként figyelembe venni.

2.3. A munkaügyi per vagyoni perként meghatározásának eltérő álláspontjai.

A munkaügyi per vagyoni perként minősítésével kapcsolatban eltérő álláspontok alakultak ki:

Cséffán József véleménye szerint *„A vagyoni per és a munkaügyi per fogalmát meghatározó törvényi rendelkezések – a Pp. 7. § (1) bekezdés 18. pontja és a Pp. 508. § – összevetéséből kétségtelenül megállapítható, hogy a munkaviszonyból származó igény érvényesítése akkor sem minősül vagyoni pernek, ha értéke pénzüsszegben kifejezhető.”*⁵

Hasonlóan foglalt állást Tálné Molnár Erika, amikor kifejti: *„A Pp. 27. § (1) bekezdésében szabályozott felek által kikötött illetékesség munkaügyi perekben nem alkalmazható, mivel az említett szabály vagyoni jogi ügyek tekintetében engedi meg, hogy a felek a felmerült jogvitájukra, vagy meghatározott jogviszonyból eredő jövőbeli jogvitájuk esetére kikössék valamely bíróság illetékességét.”*⁶

A Debreceni Ítéltábla hatásköri összeütközés miatt hozott kijelölő végzése ezzel szemben úgy foglalt állást, hogy ha a munkaügyi perben a követelt érték pénzüsszegben meghatározható, így elmaradt munkabér esetében, a per vagyoni pernek minősíthető.⁷ Mindezen túl felvethető egy harmadik álláspont is, amely szerint a munkaügyi perek a követeléstől függetlenül – így például felmondás jogellenességének megállapítása iránti követelések esetében is – vagyoni pereknek minősíthetők, mert nem személyiségi jogi vagy személyállapotú jellegű a perbe vitt jogvita. Ez a levezetés azon alapul, hogy a vagyoni per definíciója valamennyi polgári perre vonatkoztatva ad meghatározást, és nem tartalmaz a munkaügyi perekre kivételt előíró kitélt.

⁵ Cséffán József: A bíróság összetétele, a bírák kizárása, hatáskör és illetékesség, a pertárgy értéke, a felek és a képviselő a munkaügyi perekben, in: *A polgári perrendtartás bírósági tananyaga – a 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*, A bíróságok belső hálózatán elérhető, nem nyilvános mű

⁶ Tálné Molnár Erika: Munkaügyi perek, in: *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja* (szerk.: Varga István), Budapest, HVG-Orac Kiadó, 2018, 1922. o.

⁷ Debreceni Ítéltábla Pkk.I.20.376/2018/2.

3. A probléma lehetséges megoldása: a munkaügyi perek illetékességi szabályai, mint kizárólagos illetékességi szabályok

3.1. Az illetékesség szabályozása, az illetékességi okok egymáshoz való viszonya. A kérdés megválaszolása előtt szükséges áttekinteni az általános, a törvényen alapuló kizárólagos, a felek kikötésén alapuló és a vagylagos illetékesség viszonyát. Az illetékességi szabályok meghatározása során elsődleges – amint ennek elsődleges szükségességére Wopera Zsuzsa rámutatott – az, hogy az illetékességi oknak a bíróság területével valamilyen tény útján össze kell függenie.⁸ Elsőként azt kell vizsgálni, hogy a törvény akár az általános, akár a tételes eljárási szabályok között tartalmaz-e feltétlenül az adott ügytípusra vonatkozó *kizárólagos* illetékességi okot. Másodlagosan alkalmazni kell a felek által érvényesen kikötött *alávetéses* illetékességet. Törvényen alapuló kizárólagos és a felek által kikötött illetékesség hiányában harmadlagosan a felperes saját elhatározásából választhatja a törvényben kifejezetten kivételesen megengedett *vagylagos* illetékességi okokat. Az előzőek hiányában negyedlegesen az *általános* illetékességi szabályok alkalmazandók, amelyeket megalapozó körülmények hiányában a jogalkotó ötödlegesen *kisegítő* illetékességi szabályokat határoz meg.

Az illetékesség fő szabálya – *általános* illetékesség – a Pp. 25. §-a értelmében továbbra is az, hogy a természetes személy alperes elleni perekben az a bíróság illetékes, amelynek területén az alperes *lakik*, a nem természetes személy alperes elleni perekben az a bíróság illetékes, ahol az alperes székhelye található, székhelynek pedig kétség esetén az ügyintézés helyét kell tekinteni; utóbbi esetben azonban az illetékességet az a hely is megalapozza, ahol a jogvitában érintett ügyben eljáró, az alperes képviselőjére hivatott szerv, illetve szervezeti egység a működését kifejti.

Bár a perrendtartás rendelkezései közjogi szabályok, amelyek számos kogens, imperatív előírást is tartalmaznak, figyelemmel azonban arra, hogy a bíróság elé vitt jogviszony magánjogi, a felek mellérendeltségén alapuló jogviszony, a felek pedig eljárási jogaikkal szabadon rendelkeznek, az illetékességet megállapító közjogi szabályoktól eltérően a felek a törvényes feltételek mellett maguk is meghatározhatják azt a bíróságot, amely az ügyükben el fog járni. A rendelkezési jog csak az illetékességi szabályoktól eltérésre vonatkozhat, és nem terjedhet ki eltérő hatásköri szabályok alkalmazására, lévén az ügytípusok bonyolultsága, specialitása indokolja a perek különböző szintű bíróságokra telepítését; az illetékességi ügyelosztás azonban nem eltérő sajátosságú perekre vonatkozik, így az adott pertípusban hatáskörrel rendelkező bíróság az ügyek eltérő jellegének a hiányában bármely elé vitt ügyet tárgyalhat.

Az illetékesség felek általi kikötésére csak *szigorú szabályok mellett* kerülhet sor. Feltétel, hogy a kikötés csak *vagyonjogi ügyekre* – a fogalmi meghatározásból következően ideértve a meg nem határozható értékű, de vagyoni jogi igényeken alapuló ügyeket is – lehetséges, nem megengedett illetékességi kikötés

⁸ Wopera Zsuzsa: Joghatalomság, hatáskör és illetékesség, in: *Polgári eljárásjog 1. A polgári per általános szabályai* (szerk.: Osztovits András), Budapest, HVG-Orac Kiadó, 2013, 81. o.

alkalmazása a személyiségi jogi és a személyi állapotot érintő perekben. *Formai követelmény*, hogy a kikötésre csak írásban, vagylagosan szóban, írásbeli megerősítéssel, vagylagosan a felek között kialakult üzleti szokásoknak megfelelő formában, vagylagosan a nemzetközi kereskedelemben olyan formában kerülhet sor, amely megfelel az olyan kereskedelmi szokásoknak, amelyet a felek ismertek vagy ismerniük kellett, és amelyet az ilyen típusú szerződést kötő felek a szóban forgó üzletágban általánosan ismernek és rendszeresen figyelembe vesznek. Az illetékességi szabályok sorrendjéből következően azokban a perekben – így sajtóhelyreigazítási per, végrehajtás megszüntetése, korlátozása iránti per, jegyző birtokvédelmi ügyben hozott határozatának megváltoztatása iránt indított per – amelyekben a törvény kizárólagos illetékességi szabályt határoz meg, a felek ettől megállapodásukkal nem térhetnek el. Korlátozza a felek rendelkezési jogát a hivatkozott *EU rendelet 25. cikke*, amelyhez igazodóan nem lehetetleníthető el a 28. § (1) bekezdésének d) pontja szerinti vagylagos illetékességi ok fogyasztó által választhatósága, tehát nincs helye olyan illetékességi kikötésnek, amely kizárja a fogyasztó jogát ahhoz, hogy a vállalkozással szemben fennálló szerződéses jogviszonyból eredő igényét saját belföldi lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes bíróság előtt érvényesítse. A megfelelő ügyelosztási arányok biztosítása végett továbbra sem megengedett a törvényszék hatáskörébe tartozó ügyben a Fővárosi Törvényszék és a Budapest Környéki Törvényszék, valamint a járásbíróság hatáskörébe tartozó ügyben a Pesti Központi Kerületi Bíróság illetékességének a kikötése. A felek által kikötött illetékesség főszabály szerint kizárólagos, ettől azonban kivételesen törvény vagy a felek eltérően rendelkezhetnek. Ha a felek vagyoni jogi ügyeik tekintetében a felmerült vagy jövőbeli jogvitájuk esetére valamely bíróság illetékességét kikötötték, úgy a kikötés hatálya az esetleges perbeli jogutódokra is kiterjed.

A törvény által meghatározott kizárólagos illetékesség esetén a felek kikötése tehát nem alkalmazható. A polgári perrendtartás számos tételes szabálya tartalmaz *kizárólagos* illetékességet megalapozó okokat. Így – többek között – A 397. § (1) bekezdése szerint a perújítási kérelmet a perben eljáró elsőfokú bíróságnál kell írásban benyújtani, amely egyben kizárólagos illetékességet is jelent; a 454. § (2) bekezdése értelmében ha házassági per van folyamatban, kizárólag annak bírósága előtt indítható az ugyanarra a házasságra vonatkozó újabb házassági per vagy a házassági perhez kapcsolható kereset; a 496. § (2) bekezdése értelmében a sajtóhelyreigazítási perre annak a törvényszéknek van hatásköre és kizárólagos illetékessége, amelynek területén az alperes székhelye, illetve lakóhelye található; de kizárólagos illetékességi szabályt fogalmaz meg a 108. § (3) bekezdése is, mely szerint a perindítást megelőzően az ideiglenes intézkedés iránti kérelem esetén a perre kizárólagosan az a bíróság illetékes, ahol a kérelmet előterjesztették. A *vállalkozás által a fogyasztóval szemben szerződéses jogviszonyból eredő igény érvényesítése iránt indított perre*, ha törvény, az Európai Unió kötelező jogi aktusa, illetve nemzetközi egyezmény eltérően nem rendelkezik – az alperes belföldi lakóhelye szerinti bíróság kizárólagosan illetékes.⁹ Ugyancsak kizárólagos

⁹ Pp. 26. § (1) bekezdés

illetékességi szabály, amikor a *károsult közvetlenül a károkozó biztosítójával szemben* érvényesíti kártérítés, illetve sérelemdíj iránti igényét felelősségbiztosítási szerződéssel összefüggő törvényi rendelkezés alapján, ugyancsak törvény, Európai Unió kötelező jogi aktusa, illetve nemzetközi egyezmény eltérő rendelkezésének a hiányában.¹⁰ A munkaügyi perekre nézve azonban *kifejezetten kimondott kizárólagos illetékességi szabály nincs.*

A vagylagos illetékesség ezzel szemben érvényes, a kikötött bíróság kizárólagos illetékességét eredményező megállapodása hiányában alkalmazható. A *vagylagos* illetékességi szabályok alkalmasak arra, hogy elősegítsék a perek gyors és koncentrált lefolytatását azzal, hogy az adott ügy sajátosságait értékeljék akkor, ha az alperes lakóhelyétől eltérő helyszínen található bíróság hatékonyabban tudja az eljárási cselekményeket végezni. A felperes saját döntésén alapuló jogosultsága annak a meghatározása, hogy a kifejezett törvényi rendelkezéseken alapuló vagylagos vagy pedig az egyébként irányadó általános illetékességi okokat választja – nincs helye azonban vagylagos illetékességi ok választásának, ha a felek meghatározott bíróság kizárólagos illetékességét kötötték ki. Ilyen vagylagos illetékességi okot tartalmaz a Pp. 513. §-ának (2) bekezdése, amely alapján munkaügyi perben a munkavállaló felperes a pert az alperesre általánosan illetékes bíróság helyett belföldi lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt is megindíthatja; a (3) bekezdése értelmében munkaügyi perben a munkavállaló felperes a pert az alperesre általánosan illetékes bíróság helyett megindíthatja azon közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt is, amelynek illetékességi területén huzamos ideig munkát végez vagy végzett.

3.2. Kizárólagos illetékességi szabályok a munkaügyi perekben? Cséffán József kifejtett értelmezése szerint, „...a Pp. a munkaügyi perekben a kizárólagos illetékesség korábbi szigorú szabályait lazította, de a munkaügyi perekre vonatkozó speciális illetékességi szabályok lényegében az érintett bíróság kizárólagos illetékességének a megállapítását célozzák...”¹¹

Ezzel ellentétes álláspontra lehet következtetni Nadas György magyarázatából, amely szerint „A Kúria jogelődje, a Legfelsőbb Bíróság MK 157. számú állásfoglalásának II. pontját – amely szerint a munkaügyi bíróságnak az illetékessége kizárólagos, ezért helyette a felperes sem választhat más bíróságot, és a perben más elsőfokú bíróság eljárásának még a felek egyező nyilatkozata alapján sem lehet helye – az új szabály már felülírja.”¹²

Hasonló eredmény következik a törvényjavaslat miniszteri indokolásából is, amely kifejezetten úgy fogalmaz, hogy a kizárólagos illetékességi szabály *oldását* a munkáltatói és a munkavállalói mobilitás változásai teszik indokolttá. A korábban hatályos szabályozás – mely szerint munkaügyi perre kizárólag a munkáltató székhelye szerinti, illetőleg a munkáltató azon telephelye szerinti közigazgatási és

¹⁰ Pp. 26. § (2) bekezdés

¹¹ Cséffán József: im.

¹² Nadas György: Munkaügyi perek, in: *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez* (szerk.: Wopera Zsuzsa), Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2017, 834. o.

munkaügyi bíróság illetékes, ahol a munkavállaló munkaszerződése alapján munkát végez vagy végzett – 1992-ben, a döntőbizottságok megszűnését követően került a Pp. munkaügyi perekre vonatkozó fejezetébe, alapvetően célszerűségi okokból. A jogvita tárgyát képező jogviszonyokra vonatkozó bizonyítékok, szabályzatok, munkáltatói utasítások általában a munkáltató birtokában vannak, a munkavállaló pedig a munkavégzés helye szerinti településen tartózkodik huzamosabb ideig, így a bizonyítást – elvileg – megkönnyítette a munkavégzési helyhez kötött kizárólagos illetékességi szabály. A jogalkotó a változtatás során figyelemmel volt – helyeselhetően – arra, hogy a jelenlegi munkapiaci szerkezetben, amikor a munkáltató székhelye, a tényleges munkavégzés helye, és – egyes esetekben – a munkaerő áramlásában résztvevő foglalkoztatók székhelye területileg is differenciált, a kizárólagos illetékességi szabály fenntartása nem indokolt.

4. A probléma lehetséges megoldása: a munkaügyi perek eljárási szabályai, mint munkaviszonyra vonatkozó szabályok

4.1. A kizárólag munkavállaló javára eltérést engedő anyagi jogi rendelkezés. A Pp. 513. §-a a munkavállaló többletjogosultságaként biztosít vagylagos illetékességet. Felvethető ennek a jogosultságnak a munkaviszonyra irányadó anyagi jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben történő vizsgálata. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 43. § (1) bekezdése szerint a munkaszerződés a munkaviszonyra vonatkozó szabálytól – meghatározott esetekben – *csak a munkavállaló javára* térhet el. A munkaviszonyra vonatkozó szabály az Mt. 13. §-a szerint pedig a törvény alkalmazásában a *jogszabály*, a kollektív szerződés és az üzemi megállapodás, valamint az egyeztető bizottság kötelező határozata. A törvényjavaslat miniszteri indokolása kiemelte: Ez a megoldás a munka világának azzal a tradicionális jellegzetességével számol, hogy az individuális megállapodások szintjén nem érvényesül a felek egyensúlyi pozíciója, amely a magánjog hagyományos rendszerében a diszpozitív szabályok uralmának jogpolitikai indoka. Alapos és részletes vizsgálatot igényel, hogy a munkavállaló javára engedett eltérésből levezethető-e az egyébként a felek megállapodásának szabadsága szerinti illetékesség kikötésének jogszabályi korlátozása.

4.2. Fogyasztó-e a munkavállaló? A Pp. 27. §-ának (5) bekezdése kifejezetten úgy rendelkezik, hogy nincs helye olyan illetékességi kikötésnek, amely kizárja a fogyasztó jogát ahhoz, hogy a vállalkozással szemben fennálló szerződéses jogviszonyból eredő igényét saját belföldi lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes bíróság előtt érvényesítse. A jogszabályi rendelkezés a választható vagylagos illetékességi ok elsődlegességét csak a fogyasztó vonatkozásában alapozza meg, de nem tartalmaz ilyen tilalmat kifejezetten a munkavállalói körre nézve. A rendelkezés az új kizárólagos illetékességi szabályok által szükségtelenné tett 1952-es Pp. 41. §-a (5) bekezdésének azon előírását váltotta fel, amely értelmében ha az alávétésre irányuló kikötés az általános szerződési feltételek között szerepel, a kikötött bíróság

az alperesnek legkésőbb az első tárgyaláson előterjesztett kérelmére a pert – az alperes által megjelölt – illetékes bírósághoz teszi át tárgyalás és elbírálás végett. Az utóbbi korlátozást a fizetési meghagyásról szóló 2009. évi L. törvény 62. §-ának (1) bekezdése vezette be azzal az indokkal, hogy ez a szabály védi a – tipikusan szolgáltató cégekkel szerződő – feleket, akik az általános szerződési feltételek kialakításában ténylegesen nem vesznek részt, így nem tudják befolyásolni azt sem, hogy vita esetén melyik bíróság járjon el; az ügyfélbarát megoldás összhangban áll a szolgáltató igazságszolgáltatás elve által megfogalmazott követelményekkel, továbbá egyértelműen hozzájárul a perek bíróságok közötti egyenletesebb elosztásához. Ennek a rendelkezésnek azért lett szükségtelen a külön szabályozása, mert a 2018. január 1-jétől hatályos illetékességi szabályok közé került egyrészt a jogviszonyban jellemzően védtelenebb pozícióban álló fél eljárási jogainak érvényesítése végett egy új kizárólagos illetékességi ok, miszerint *a vállalkozás által a fogyasztóval szemben* szerződéses jogviszonyból eredő igény érvényesítése iránt indított perre, ha törvény, az Európai Unió kötelező jogi aktusa, illetve nemzetközi egyezmény eltérően nem rendelkezik – az alperes belföldi lakóhelye szerinti bíróság kizárólagosan illetékes [Pp. 26. § (1)]; másrészt a vagylagos illetékességi szabályok között helyezett el a jogalkotó egy olyan előírást, hogy a *fogyasztó által a vállalkozással szemben* fennálló szerződéses jogviszonyból eredő igény érvényesítése iránti pert a felperes belföldi lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes bíróság előtt is megindíthatja [Pp. 28. § (1) d)]. Amennyiben a vállalkozás terjeszt elő igényt a fogyasztóval szemben, úgy rá kizárólagos illetékességi szabályok irányadók; a fogyasztó igényérvényesítése esetében azonban megmarad a választási jog abban a tekintetben, hogy vagy a saját lakóhelye, tartózkodási helye szerinti bíróság vagy az általános szabályok szerinti bíróság illetékességét választja-e. Mindebből következően elégséges az utóbbi vagylagos illetékesség feltétlen választhatóságát kimondó korlátozás. Az illetékességi kikötés fogyasztóvédelmi korlátozásának így mind a nyelvtani, mind a történeti értelmezéséből arra a megoldásra lehet jutni, hogy a munkavállalók részére a perrendi szabályok nem biztosítanak a kikötéssel szemben a vagylagos illetékesség feltétlen választhatóságát korlátozó jogosultságot. Figyelemreméltó párhuzam, hogy a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1215/2012/EU rendelet 25. cikke a joghatóságról megállapodás tekintetében ilyen korlátozást ugyancsak nem tartalmaz.

Nádas György tanulmányában részletes vizsgálat tárgyává teszi azt a kérdést, hogy a munkajogi szabályok biztosítják-e a munkavállalók részére a fogyasztókkal azonos garanciális jogokat. Kiemeli, hogy az elemzés azért is vált szükségessé, mert a Munka Törvénykönyvének a kodifikációja során azon álláspont győzedelmeskedett, amely a munkaszerződésekre vonatkozó alapvető rendelkezéseknek a Polgári Törvénykönyvben szerepeltetését elvetette abból az indokból, hogy bár a munkajogviszony a magánjog része, azonban olyan sajátos funkciók kötődnek hozzá, amelyek igénylik az elkülönült szabályozást. Mivel a munkavállalók garanciális védelmét így a munkaviszonyok és a munkaszerződés önálló törvényi szabályozásával kell biztosítani, ezért kiemelt jelentősége van

annak, hogy a 85/577/EGK tanácsi irányelv által megfogalmazott kritériumok alapján külön védelmet igénylő csoportra, a fogyasztókra irányadó többlet jogosultságokat alkalmazni kell-e a munkavállalókra. A szerző alaposan megvizsgálja az Mt. 31. §-ának a Ptk. általános szerződési feltételekre utaló szabályát, és a munkaviszonyok sajátosságain keresztül jut arra a kritikai álláspontra, hogy a Munka Törvénykönyve nem biztosítja a munkavállalók részére azt a fogyasztókat megillető megfelelő garanciát, amelyet egy direkt szabályozással el lehetne érni. Nem tehető tehát olyan kijelentés – sem a nyelvtani, sem a rendszertani értelmezés alapján – amely szerint levezethető lenne az a következtetés, hogy a magánjogi vagy közjogi szabályok által a fogyasztóknak biztosított jogosultságokat egy az egyben alkalmazni kell a munkavállalókra is.¹³

A fogyasztó részére biztosított eljárási jogosultságok a munkavállalókra kivetítésének a hiányában az Mt. 43. § (1) bekezdésének a polgári perjogi előírásokkal összevetését kell elvégezni ahhoz, hogy választ lehessen adni arra a felvetésre, hogy a munkajogi anyagi jogi szabályok befolyásolják-e a munkáltató és a munkavállaló illetékesség kikötésére irányuló szerződéses szabadságát.

4.3. A közjogi és a munkaviszonyra irányadó anyagi jogi rendelkezések viszonya. Felvethető egy olyan álláspont, amely szerint a polgári eljárásjogi rendelkezések a munkaviszonyra vonatkozó szabályok, tehát a munkaszerződésben meghatározott alávetés nem korlátozhatja a munkavállaló azon jogát, hogy a pert az alperesre általánosan illetékes bíróság helyett belföldi lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt is megindíthatja. Ez az értelmezés abból indul ki, hogy az Mt. 13. §-a úgy rendelkezik, hogy a munkaviszonyra vonatkozó szabály – többek között – a *jogszabály*, de nem tesz különbséget ebben a részben az anyagi jogi tárgyú *jogszabály*, valamint az eljárásjogi tárgyú *jogszabály* között, tehát a polgári perjogi szabályok is értelmezhetők munkaviszonyra vonatkozó szabályként, ha a munkaviszony alanyai részére állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket. A munkavállalónak a saját belföldi lakóhelye, saját belföldi tartózkodási helye szerinti bíróság választásának a joga ezért munkaviszonyra vonatkozó szabály által biztosított többlet jogosultság, amelytől a munkaszerződés csak a munkavállaló javára térhetne el, azaz ezt a jogosultságot nem vonja el. Ezzel szemben kifejthető az értelmezés, amely szerint a polgári perjogi rendelkezések az igényérvényesítés *közjogi* – és nem a munkáltató és a munkavállaló jogviszonyát rendező – szabályai, ezért nem minősülnek a munkaviszonyra vonatkozó szabályoknak. Mivel a belföldi lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes bíróság választásának a munkavállalót megillető eljárási jogát nem a munkaviszonyra vonatkozó szabály tartalmazza, ebből következően nem érvénytelen a vagylagos illetékességgel szembeni kikötés.

5. A megoldási javaslatok értékelése

¹³ Nádas György: Általános szerződési feltételek a munkajogban, fogyasztó-e a munkavállaló, in: *A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai a XXI. században* (szerk.: Szikora Veronika, Árva Zsuzsanna), Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2018, 313-328. o.)

Összefoglalva, a feltett kérdésre lényegében három megoldási javaslat körvonalazódik:

a) A munkaügyi perekben a felek *érvényesen nem köthetik ki* meghatározott bíróság illetékességét. Ennek az álláspontnak a következő vagylagos indokai lehetnek:

- A munkaviszonyból származó igény érvényesítése akkor sem minősül vagyoni jogi pernek, ha értéke pénzösszegben kifejezhető.
- A munkaügyi perekre vonatkozó speciális illetékességi szabályok lényegében az érintett bíróság kizárólagos illetékességének a megállapítását célozzák.
- A Pp. 513. §-a a munkavállaló többletjogosultságaként biztosít vagylagos illetékességet. Az Mt. 43. § (1) bekezdése szerint a munkaszerződés a munkaviszonyra vonatkozó szabálytól csak a munkavállaló javára térhet el.

b) A munkaügyi perekben *a felek érvényesen kiköthetik* meghatározott bíróság illetékességét. Ennek az álláspontnak a következő együttes indokai lehetnek:

- A munkaügyi perek a követeléstől függetlenül – így például felmondás jogellenességének megállapítása iránti követelések esetében is – vagyoni jogi pereknek minősíthetők, mert nem személyiségi jogi vagy személyállapoti jellegű a perbe vitt jogvita.
- A munkaügyi perek illetékességi szabályai – a korábbival szabályozással ellentétben – nem kizárólagos illetékességi szabályok, a törvényjavaslat miniszteri indokolása is kifejezetten ezt tartalmazza.
- A polgári perjogi rendelkezések az igényérvényesítés közjogi – és nem a munkáltató és a munkavállaló jogviszonyát rendező – szabályai, ezért nem minősülnek a munkaviszonyra vonatkozó szabályoknak.

c) Elfogadva a b) megoldási javaslat két utolsó alpontjában írt érvelést: A munkaügyi perekben *a felek csak annyiban köthetik ki érvényesen* meghatározott bíróság illetékességét, ha a perben érvényesített igény a fél vagyoni jogain alapul vagy értéke pénzösszegben kifejezhető – így elmaradt munkabér vagy akár a munkaviszonnyal összefüggésben okozott személyiségi jogsértés miatti sérelemdíj iránti igény. Ez az álláspont azonban felveti, hogy szükséges foglalkozni az illetékességi kikötés alkalmazhatóságával az egyrészt vagyoni jogi, másrészt nem vagyoni jogi jellegű kereseteket tartalmazó tárgyi keresethalmazatot érintően, amennyiben a vagyoni jogi kereset tekintetében a felek érvényesen kiköthették meghatározott bíróság illetékességét.

A Pp. 173. §-ának (1) bekezdése szerint ugyanis több kereset (*valódi tárgyi keresethalmazat*) akkor terjeszthető elő, ha a keresetek ugyanabból vagy – ténybeli és jogi alapon – összefüggő jogviszonyból erednek és a keresetek között nincs olyan, amelynek elbírálása más bíróság kizárólagos illetékességébe tartozik, de a keresetet nem lehet összekapcsolni közigazgatási perben, illetve egyéb közigazgatási bírósági eljárásban eljáró bíróság hatáskörébe tartozó keresettel. A jogszabályhely (2) bekezdése szerint pedig egymással eshetőleges vagy vagylagos viszonyban álló több kereset (*látszólagos tárgyi keresethalmazat*) akkor terjeszthető elő, ha a keresetek ugyanabból a jogviszonyból erednek, az egyes keresetek között nincs olyan, amelynek elbírálása más bíróság hatáskörébe vagy

kizárólagos illetékességébe tartozik, és több alperes esetén valamennyi keresetet valamennyi alperes ellen indítják. Nem elképzelhetetlen a törvényi feltételek fennállása esetén a vagyoni jogi és a nem vagyoni jogi kereset tárgyi halmazatként előterjesztése (így személyiségi jogsértés felróhatóságtól független szankciója és sérelemdíj). Ha a nem vagyoni tárgyú keresetet – amelyre a felek által kikötött kizárólagos illetékesség nem terjedhet ki – olyan vagyoni jogi keresettel együtt kívánnák halmazatban előterjeszteni, amely utóbbira van a felek között érvényes (kizárólagos) illetékességi kikötés, akkor a jogszabályi rendelkezés kizárná a keresethalmazat megengedését, tehát ebben az esetben a Pp. 176. §-a (2) bekezdésének c) pontja szerint kell eljárni, amely szerint a bíróság visszautasítja a keresetlevelet, ha a felperes hiánypótlási felhívás ellenére nem nyújtott be a törvény által meg nem engedett keresethalmazatot tartalmazó keresetlevél esetén a Pp. rendelkezéseinek megfelelő keresetlevelet. Mivel azonban az összekapcsolási korlát a „más” bíróság kitévelt használja, ezért ebből levezethető azon értelmezés, amely szerint ha ilyenkor a felperes a keresetlevelét a a felek által érvényesen kikötött bíróságon nyújtja be – mivel ilyenkor ehhez képest nincs olyan kereset, amely más bíróság kizárólagos illetékességébe tartozik –, a hatásköri és egyéb tilalmak hiányában a keresethalmazat nem tilos. A megengedett keresethalmazat a kikötött bíróságon előterjesztése viszont ahhoz a különös helyzethez vezet, hogy ez a bíróság a nem vagyoni jogi keresetet is elbírálja – holott a kikötés erre a keresetre nem lett volna megengedett. Ha az alávetés lehetősége a munkaügyi pereket érintően nem egységes; ha egyes igényeket érintően megengedett, egyes igényeket érintően nem megengedett az illetékesség kikötése, akkor gyakorlati problémát okozhat, hogy ebből vagy az egyébként megengedett keresethalmazat kizárása vagy a nem vagyoni jogi kereset a kikötött bíróság általi elbírálása vezethető le – amely ellentétben állónak látszik a jogalkotói szándékkal.

6. A bírói jogfejlesztő értelmezés válasza

A jogalkalmazásnak a jogfejlesztő értelmezés céljából szükségszerűen foglalkoznia kellett a kérdés szakmai tartalmával. Elfogadva, hogy a munkaügyi perek lehetnek vagyoni jogi perek is, továbbá a munkaügyi perekre meghatározott illetékességi szabályok nem tekinthetők kizárólagos illetékességi szabályoknak, a *Civilisztikai Kollégiumvezetők* 2018. június 20.-21. napi *Országos Tanácskozásának 35. számú állásfoglalása* azt az értelmezést alakította ki, hogy a felek munkaszerződésben érvényesen nem vethetik alá magukat meghatározott bíróság illetékességének. Az Mt. 43. § (1) bekezdése szerint a munkaszerződés a munkaviszonyra vonatkozó szabálytól csak a munkavállaló javára térhet el. A Pp. 513. § (2)-(3) bekezdései – mint a munkaügyi igények érvényesítésére szolgáló illetékességi szabályok – munkaviszonyra vonatkozó szabályoknak minősülnek. A munkavállalók érdekeit szolgáló törvényi illetékességi szabályoktól tehát alávetéssel a munkaszerződésben nem lehet eltérni a munkavállaló hátrányára.¹⁴ A kollégiumvezetői szakmai fórum a

¹⁴ A *Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Tanácskozásának* 2018. június 20-21-én megtartott ülésén elfogadott állásfoglalásokról, http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/sajto/ckot_elfogadott.pdf (letöltés

munkaviszonyra vonatkozó magánjogi szabály és a közjogi eljárási szabály viszonyát sajátosan, újszerűen értelmezte, azonban a szerző álláspontja szerint a felmerülő problémát mégis a jogalkotó szándékaival nem szembekerülve oldotta meg. A közeljövő gyakorlata fogja eldönteni azt, hogy elégséges volt-e a jogalkalmazás iránymutató állásfoglalása, vagy szükségessé válik-e a probléma jogszabályi úton rendezése.

A jogi konfliktusok rendezésének lehetséges útjai az eljárásjogi reformok tükrében – polgári per vagy mediáció?^{*}

Nagy Adrienn^{**}

1. Bevezető gondolatok

a társadalmi konfliktusok rendezésében a jognak kiemelkedő szerepe van, hiszen amennyiben a társadalmi konfliktus jogi konfliktusnak minősül, ennek feloldása hagyományos megoldásként peres eljárásban történik meg. A peres eljárás a bírósági rendszerhez kötődő olyan nyilvános, nem önkéntes – legalábbis az alperes oldalán - vitamegoldó eljárás, melyben egy pártatlan döntéshozó személy – a bíró vagy bírói tanács – jár el, aki szigorúan meghatározott eljárási rend betartása mellett kötelező erejű, végrehajtható határozatot hoz.¹

A társadalmi konfliktusok feloldásában a peres eljárások kezdeményezése mellett kiemelt jelentősége van az alternatív vitarendezési lehetőségeknek, mely a polgári ügyek körében Magyarországon hagyományosan a választottbíráskodás, a közvetítés (mediáció), illetve a békéltető testületi eljárások. Ez a kijelentés azzal a szükséges pontosítással állja meg a helyét, ha a tanulmány vizsgálati tárgyköréről leválasztjuk a közigazgatási jog, illetve a büntetőjog hatókörébe tartozó társadalmi konfliktusokat, és csak a polgári jog hatálya alá tartozó vitamegoldási lehetőségeket vesszük sorra.

Magyarországon az alternatív vitarendezési lehetőségeket növekvő számban veszik igénybe a jogkereső polgárok, ennek ellenére kijelenthető, hogy a társadalom részéről még mindig a bírósági út igénybevétele dominánsabb. A jogalkotó a jogszabályok tartalmának alakításával azonban képes arra, hogy a mérleg serpenyőjét valamelyik irányba elmozdítsa.

A Kormány 2014-ben fogadta el igazságügyi politikájának meghatározó elvi kereteit és célkitűzéseit. Az igazságügyi politikáról szóló 1710/2014. (XII.5.) Korm. határozatával elkötelezte magát aziránt, hogy a tágabb értelemben vett

^{*} A tanulmányban ismertetett kutató munka az EFOP-3.6.1-16-00011 jelű „Fiatalodó és Megújuló Egyetem – Innovatív Tudásváros – a Miskolci Egyetem intelligens szakosodást szolgáló intézményi fejlesztése” projekt részeként – a Széchenyi 2020 keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg

^{**} Egyetemi docens, intézetigazgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Eljárásjogi és Nemzetközi Jogi Intézeti Tanszék.

¹ Ferenczi Andrea: A konfliktusmegoldás társadalmi eszközei; Alternatív vitarendezés 2012/7-8. 107. o.

igazságszolgáltatásba vetett közbizalom erősödése érdekében további lépéseket tesz, elősegíti az igazságügyi szervezetrendszerrel történő hatékony együttműködést és a velük való kapcsolattartás folyamatos biztosítását. A Korm. határozatban foglaltak végrehajtása során a bírósági eljárások alapvető reformja következett be, 2018-ban új eljárásjogi törvények léptek hatályba², illetve a választottbíráskodás jogszabályi keretei is megújultak³.

Jelen tanulmány alapvető célkitűzése annak vizsgálata, hogy a polgári jogviták rendezésében milyen új megoldásokat hozott az eljárásjogi reform, a jogalkotó ösztönzi-e az alternatív vitarendezési lehetőségek igénybevételét, a jogkereső közönség számára milyen lehetőségek nyílnak a polgári jog tárgykörébe sorolható konfliktusok feloldására. A terjedelmi korlátokra tekintettel jelen tanulmány nem tér ki a polgári per és a megújult választottbíráskodás, illetve a fogyasztóvédelmi jogban alkalmazott békéltető testületi eljárás, vagy a munkajogban jelentkező konfliktusok feloldásának egyéb alternatív lehetőségeire. A kutatás tárgyát a polgári per és a közvetítői eljárás közötti jogszabályi összefüggések képezik olyan szempontból, hogy a jogkereső közönség számára melyik megoldás alkalmasabb a jogi konfliktusok megoldására. E kérdés megválaszolásához elsődlegesen azt szükséges megvizsgálni, hogy az új perjogi kódex mennyiben változtatta meg a polgári perek menetrendjét. A terjedelmi korlátok miatt csak azoknak a módosításoknak a kiemelése történik meg, melyek karakterisztikus változást hoztak az eljárás menetében, jellegében.

2. A polgári perrendtartásról szóló törvény fontosabb újításai

A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) előkészítésének kereteit, irányait és az új törvénnyel elérni kívánt célt a kodifikációt elrendelő kormányhatározatban foglalt szempontok határozták meg. A polgári perjogi kodifikációról szóló 1267/2013. (V. 17.) Korm. határozat (a továbbiakban: kormányhatározat) szerint a felülvizsgálat célja egy korszerű, a nemzetközi gyakorlatnak és elvárásoknak is megfelelő polgári perjogi törvénykönyv megalkotása volt, amely biztosítja az anyagi jogok hatékony érvényesítését, és amely a jogtudomány és a joggyakorlat eredményeire támaszkodva áttekinthetően, koherensen, a technika vívmányaira is figyelemmel szabályozza a perjogi viszonyokat, megkönnyítve ezzel a jogkereső állampolgárok és a szakmai közönség helyzetét. A kormányhatározat preambulumban meghatározott további kiemelt célok között szerepelt a Ptk.-val újraszabályozott polgári anyagi jogviszonyok és anyagi jogi normák hatékony érvényesülésének biztosítása, mely az új perrendtartás feladata.⁴

² A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény; az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény; a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény; a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény

³ A választottbíráskodásról szóló 2017. évi LX. törvény

⁴ Wopera Zsuzsa: A polgári eljárásjog alapfogalmai; In: Polgári eljárásjog I. (szerk. Nagy Adrienn – Wopera Zsuzsa); Wolters Kluwer Kiadó, Bp. 2017. 26. o.

A kormányhatározat alapján elkészült új polgári perrendtartás koncepcióját (a továbbiakban: Koncepció)⁵ a Kormány 2015. január 14-én fogadta el. A Koncepció az új polgári perrendtartásról szóló törvény főbb szabályozási céljaiként nevesítette a perhatékonyág rendszerszintű megvalósítását, a perelaterelést, a felek közötti egyeztetést előmozdító eljárási szabályok kiépítését, az osztott perszerkezet bevezetését, a perkoncentrációt biztosító eljárási szabályok megteremtését, a törvényszéken induló perekben a professzionális pervitel garanciájaként a kötelező jogi képviselő előírását, a csoportper hazai szabályainak megalkotását és az ésszerű elektronizáció szerepének erősítését.

E célkitűzések megvalósításaként született meg az új polgári perrendtartás, mely alapjaiban reformálta meg a polgári perek menetét és eljárási szabályait. Az alábbiakban kiemelésre kerülnek fontosabb újítások, melyek a korábban hatályos, 1952. évi III. törvényhez képest (a továbbiakban: 1952-es Pp.) jelentős változásnak, innovációnak számítanak.

2.1. A polgári és közigazgatási perek elhatárolása. Az eljárásjogi reformok vívmányai közül elsődlegesen azt szükséges kiemelni, hogy a jogalkotó a polgári bíraskodásról leválasztotta a közigazgatási bíraskodást, a közigazgatási perek szabályozása kikerült a perjogi kódexből és önálló eljárásjogi törvényben kapott helyet. Ennek következtében az Alaptörvény 25. cikke⁶ alapján az igazságszolgáltatási tevékenységnek három ágát különböztethetjük meg: a büntető, a polgári és a közigazgatási bíraskodást. A büntető ügy elbírálása során a bíróság a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényt alkalmazza, a polgári ügyekben a Pp. szabályai irányadók, míg a közigazgatási bíraskodás jogforrása a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.). Az új eljárásjogi törvények hatályba lépése után fontos kérdés a polgári ügyek elhatárolása a közigazgatási jogvitától.

A Pp. 1. §-a nem nevesíti, hogy milyen típusú jogviták tartoznak a törvény hatálya alá, arra tekintettel, hogy nem a Pp., hanem anyagi jogi jogszabályok nyitják meg a bíróság előtti igényérvényesítés útját. Az 1. § szerint a Pp.-t kell alkalmazni azokban az eljárásokban, ahol jogszabály megnyitja a bírói utat, és külön törvény nem rendel el eltérő szabályok alkalmazását. A Kp. ezt a problémát akként kezeli, hogy „a bíróság közigazgatási perben dönt azon közjogi jogvitában, amelynek elbírálását törvény a közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörébe utalja.”⁷ Mindezekből az következik, hogy a Pp.-t azokban az ügyekben kell

⁵ Az új polgári perrendtartás koncepciója (a Kormány 2015. január 14. napján megtartott ülésén elfogadott Koncepció)
<http://www.kormany.hu/download/f/ca/30000/20150128%20Az%20%20C3%BAj%20polg%C3%A1ri%20perrendtart%C3%A1s%20koncepci%C3%B3ja.pdf> (utolsó lekérdezés: 2018. 09. 11.)

⁶ (1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A legfőbb bírósági szerv a Kúria.

(2) A bíróság dönt

a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben;

b) a közigazgatási határozatok törvényességéről;

c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;

d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

⁷ Kp. 5. § (2) bek.

alkalmazni, amelyek nem tartoznak a Kp. hatálya alá. Jellemzően tehát a Kp. hatálya alá tartozó jogviták esetén merülhetnek fel elhatárolási kérdések, mert az 1952-es Pp. a Kp. hatálybalépését megelőzően ezeket, a közjogi jellemzőket hordozó jogvitákat is a hatálya alá vonta, melyek döntő többségében az 1952-es Pp. XX. fejezetének közigazgatási perekre vonatkozó szabályait rendelték alkalmazni a vonatkozó jogszabályok.

A Pp. preambuluma ugyanakkor egyértelműen nevesíti a Pp. hatálya alá tartozó jogviták esetében a magánjogi jogvitákat, és hivatkozik az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontjára, mely nevesíti e jogvitákat és törvényben meghatározott egyéb ügyeket.

Az önálló közigazgatási bíráskodás megteremtésével elvi alapokra helyeződött a közjogi jellegű jogviták és a magánjogi jogviták elhatárolása, önálló eljárási szabályrendszert alkotva és alkalmazva a jogviták e két típusára. Azonban azokon a területeken, ahol a magánjogi jogviszonyba közjogi elem is keveredik, jogalkotói döntéstől függ, hogy mely eljárási szabályrendszer hatálya alá sorolja az adott ügytípust. A besorolásnál meghatározó szempont lehet, hogy milyen anyagi jogot alkalmaznak az adott eljárásban. A szellemi tulajdonjog területe, amely számos közjogi elemet hordoz, ezért minősül mégis polgári ügynek, míg a közszolgálati jogviták a közigazgatási bíráskodás keretei között nyernek elintézését.⁸

2.2. A professzionális perrend. A Pp. számtalan, az 1952-es Pp-től eltérő rendelkezés és alapvető változtatás törvénybe iktatásával a professzionális pert tette meg a polgári per alapmodelljének. Ez többek között azt is jelenti, hogy a módosult hatásköri szabályok szerint a polgári perekben az általános hatáskörrel rendelkező bíróság a törvényszék: a törvényszék hatáskörébe tartoznak mindazok a perek, amelyek elbírálását törvény nem utalja a járásbíróság hatáskörébe. Ez nem azt jelenti, hogy a jogalkotó változtatott a járásbíróságok és a törvényszékek közötti ügyleterheltségben, alapvetően csak a szabályozási logika módosult. Az általános hatáskörű bírósághoz képest a járásbíróság hatáskörébe tartozó ügyeket a törvény felsorolással határozza meg.

A Pp. tehát az egységes, professzionális polgári pert a törvényszék előtti elsőfokú eljárásként szabályozza. Ezzel szoros összefüggésben áll a jogi képviselő általános jelleggel történő kötelezővé tétele, mely már-már a klasszikus ügyvédkényszerhez közelíti a perbeli képviselőt kérdését.

A professzionális perhez szorosan kapcsolódik a perkoncentráció alapelveinek törvényi szintű rögzítése⁹, amely alapján 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. E rendelkezés legfőbb célja, hogy korlátozza azokat az eszközöket és intézményeket, amelyek a perek indokolatlan elhúzódsát eredményezhetik. A perkoncentráció elvének gyakorlati megvalósulása érdekében

⁸ Wopera Zsuzsa: A polgári eljárásjog alapfogalmai; In: Polgári eljárásjog I. (szerk. Nagy Adrienn – Wopera Zsuzsa); Wolters Kluwer Kiadó, Bp. 2017. 22-23. o.

⁹ Pp. 3. §

az elsőfokú eljárásban bevezetett legfontosabb újítás az osztott tárgyalási struktúra bevezetése, mely biztosítja az eljárás tervezhetőségét, kiszámíthatóságát.¹⁰

Fontos kiemelni, hogy a Pp. egységes eljárási szabályokat (egységes perrend) vezetett be, melyet az általános hatáskörrel felruházott törvényszékre modellez.¹¹ Vagyis a Pp. Harmadik részében szabályozott „Elsőfokú eljárás” szabályai a törvényszék előtti eljárásra kerültek kidolgozásra, ahol mindkét fél számára kötelező a jogi képviselet, így a törvény magasabb eljárási követelményeket támaszt a felekkel szemben, feltételezve a jogi képviselővel eljáró felek professzionális pervitelét. A felek percselekményeinek szakszerűsége nagymértékben elősegítheti mind a hatékony igényérvényesítést, mind az azzal szembeni védekezést, továbbá a perek ésszerű időn belüli befejezését. Az egységes perrend megteremtése azt jelenti, hogy főszabályként azonos eljárási szabályok szerint bonyolódnak a perek a törvényszék és a járásbíró előtt. A törvény ugyanakkor külön fejezetben foglalja össze azokat az eltéréseket, amelyek a járásbíró hatáskörébe tartozó ügyekben érvényesülnek akkor, ha a fél nem jogi képviselővel jár el. A Pp. a járásbíró előtt ügyekben nem teszi kötelezővé a felek számára a jogi képviseletet. Ez rugalmas megoldási alternatívát jelent az egyszerűbb megítélésű, illetve a gyengébb fél jelenlétét feltételező ügyekben.¹²

2.3. Az osztott perszerkezet bevezetése. Az osztott perszerkezet az új perjogi kódex kiemelt, sokszor hangsúlyozott jellegzetessége, újítása.¹³ A Pp. miniszteri indokolása az osztott perszerkezet alkalmazásának okát és célját a következőképpen foglalta össze: „A törvény az elsőfokú eljárást mind funkciójában, mind időben egymástól elkülönülő, két szakra osztja, ezzel áttér az osztott tárgyalási rendszer ún. főtárgyalási modelljére. [...] A törvény szerint az eljárás két szakasza a perfelvételi szak és érdemi tárgyalási szak. [...] Az osztott perszerkezet lehetőséget ad arra, hogy a perfelvételi szakra koncentrálódjon a jogvita tartalmának, kereteinek meghatározása, amelyhez a törvény pontos menetrendet ad, melyben mind az írásbeliség, mind a szóbeliség szerepet kap. [...] A törvény széles körben alkalmazza a preklúziókat [...] A korlátozás célja egyrészt az, hogy egy bizonyos ponton a bíróság és az ellenérdekű fél is véglegesen rögzültnek tekinthesse a jogvita keretét és tartalmát, ezt követően a rögzült állítások alapján már csak a bizonyítási eljárás és az érdemi döntés meghozatala történjen. A korlátozás másik indoka, hogy megakadályozza a per elhúzódsát. [...] Az érdemi tárgyalási szak szerepe is változik: célja, hogy a perfelvételi szakban azonosított jogvita vonatkozásában a bizonyítás lefolytatásra kerüljön, ami az előkészítés

¹⁰ Erről lásd részletesen Wopera Szusza: A törvény hatálya és az alapelvek; In: A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata (szerk. Wopera Szusza); Wolters Kluwer Kiadó, Bp. 2017, 21-24. o.

¹¹ Zsitva Ágnes: Újjászületett elsőfokú eljárás a perkoncentráció jegyében; *Advocat* 2017/különszám 9. o.

¹² Miniszteri indokolás a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez; Általános indokolás

¹³ Wopera Szusza: Az új polgári perrendtartás elvi alapjai; *Jogtudományi Közlöny* 2017/4. 153. o.

következtében sokkal célirányosabbá válik, és a per érdemében emiatt korábban születhet döntés.”¹⁴

Az osztott perszerkezet bevezetésére elsősorban perhatékonysági szempont miatt volt szükség. A jogalkotó a perjogi kodifikáció során ugyanis nem határidők tűzésével vagy határidők szigorításával törekedett arra, hogy a perek időtartamát rövidítse, rendszerszintű szabályok bevezetésével igyekezett e problémát megoldani. Az 1952-es Pp. hatálya alatt a felek részéről bevett gyakorlat volt a bizonyítékok „csöpögtetése”, azaz hogy tárgyalásról tárgyalásra bocsátották rendelkezésre a jogvita elbírálásához szükséges információkat, bizonyítékokat pertaktikai megfontolásból. Ezt a lehetőséget a Pp. osztott tárgyalási rendszere kizárja, vagy legalábbis a minimális szintre szorítja.

A professzionális per követelményeinek megfelelően a keresetlevéllel szemben támasztott formai és tartalmi követelmények jelentősen megszigorodtak. A keresetlevélben kötelező feltüntetni az anyagi- és eljárásjogilag releváns valamennyi információt, így többek között szükséges megjelölni az érvényesíteni kívánt jogot az azt alátámasztó jogszabályhely pontos rögzítésével (jogállítás)¹⁵. A keresetlevél érdemi részében az érvényesíteni kívánt jog feltüntetésén kívül elő kell adni a bíróság ítéleti rendelkezésére irányuló határozott kereseti kérelmet, a tényállításokat, azaz az érvényesíteni kívánt jogot és a kereseti kérelmet megalapozó tényeket, valamint jogi érvelést arra vonatkozóan, hogy mi az összefüggés a megjelölt jogállítással, tényállítással és kereseti kérelem között.¹⁶ A keresetlevél tartalmával szemben támasztott szigorú törvényi előírások a kötelező jogi képviselő előírásával igazolhatók. Azokban a perekben, ahol nem kötelező a jogi képviselő, és a fél jogi képviselő nélkül jár el, formanyomtatvány segíti a keresetlevél előadását¹⁷, melynek használata kötelező.¹⁸

Az osztott perszerkezet célja, hogy a perfelvételi szakban tegyék meg a felek a jogállításaikat, az azokat megalapozó teljes körű és releváns tényállításaikat, bizonyítási indítványukat, terjesszék elő védekezéseiket, amelyek megfelelő alapot szolgáltatnak a perfelvételi tárgyalás eredményességéhez. Ebben a szakban bírói közrehatással (anyagi pervezetéssel) tisztázhatók az ellentmondó állítások, pótolhatók a hiányosságok, mely után lezárható az eljárás első szakasza és megkezdődhet az érdemi tárgyalási szak, ahol a rögzült állítások és indítványok alapján a szükséges és célirányos bizonyításra kerül sor. A felek eljárástámogatási kötelezettségén alapul az az elvárás, hogy a törvény által szabott határidőben, eljárási szakban tegyék meg a szükséges perceseleményeket, amelyek

¹⁴ Wallacher Lajos: Az osztott perszerkezet bevezetésének közvetett hatásai az új polgári perrendtartásban; Jogtudományi Közlöny 2017/12. 529. o.

¹⁵ A jogállítással kapcsolatban részletesebben lásd Wopera Zsuzsa: Az új polgári perrendtartás karakterét adó egyes megoldások európai összehasonlításban; *Advocat* 2017/különszám 6-7. o.

¹⁶ Pp. 170. §

¹⁷ 21/2017. (XII. 22.) IM rendelet a polgári perben és a közigazgatási bírósági eljárásban alkalmazandó nyomtatványokról

¹⁸ A keresetlevél tartalmával kapcsolatban részletesebben lásd Zsitva Ágnes: Perindítás; In: A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata (szerk. Wopera Zsuzsa); Wolters Kluwer Kiadó, Bp. 2017. 252-260. o.; Wallacher Lajos: Perindítás; In: Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez (szerk. Wopera Zsuzsa); Magyar Közlöny Kiadó, Bp. 2017. 349-353. o.

elmulasztása azzal a következménnyel jár, hogy azokat az érdemi tárgyalási szakban a felek már nem tehetik meg, mert a törvény azokat kizárja. A perfelvétel lezárásának legfontosabb joghatása, hogy annak lezárását követően főszabály szerint nincs lehetőség a kereset és ellenkérelem megváltoztatására, további bizonyítékok és indítványok előterjesztésére.

2.4. A kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos eljárások. A polgári jogviták újszerű megoldását illetően jelentős újításként emelhető ki a Pp. Nyolcadik Részében szabályozott kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos perek.¹⁹ E szabályok lehetővé teszik, hogy egyetlen eljárásban több fél is részt vegyen, melynek számos előnye lehet a gyakorlatban. Az egyesével lefolytatandó nagyszámú peres eljárás egybevonásának lehetősége ugyanis komoly költségektől kíméli meg az igazságszolgáltatást, a felperesek oldaláról pedig hatékony igényérvényesítési lehetőségként szolgál azokban az esetekben, amikor az érvényesíteni kívánt igények egyenként – gazdasági értelemben – nem érnék el a jog ingerküszöbét. A kis igények kollektív igényérvényesítés által történő kumulálódása lehetővé teszi az igények nagyobb hatékonysággal történő érvényesítését, melynek generális értelemben preventív hatása is lehet: a nagyvállalatokat nagyobb odafigyelésre ösztönözheti az a tudat, hogy ezen eszköz által a bagatell igények is peresíthetők.²⁰

A Pp. két kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos eljárás szabályait tartalmazza: a közérdekből indított perekét és a társult perekét. Közérdekű perekre felhatalmazást a Pp. hatályba lépése előtt is adtak különböző jogszabályok, ezek eljárási szabályait foglalta össze a perjogi kódex, ilyen értelemben ez az eljárási lehetőség novumként nem értékelhető. A közérdekből indított perek keretében az állam a közérdekvédelmi kötelezettségének tesz eleget, amikor valamely állami szereplőt, jellemzően az ügyészt vagy valamilyen közigazgatási hatóságot (versenyhivatal, környezetvédelmi hatóság stb.) jogosít fel arra, hogy a kollektív igényeknek érvényt szerezzen.²¹

A társult perlés intézménye viszont teljesen új a magyar perjogi szabályozásban.²² A Pp. csak a fogyasztói szerződésekkel kapcsolatos jogvitákban, a munkaügyi perekben, illetve előre nem látható környezetszennyezéssel közvetlenül okozott kártérítési igények esetén teszi lehetővé a társult per kezdeményezését. A társult per olyan kollektív igényérvényesítési forma, ahol

¹⁹ A kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatban részletesen lásd Harsági Viktória: Európai válaszok a kollektív igényérvényesítés szükségességének kérdésére; Pázmány Press, Bp. 2018.

²⁰ Wallacher Lajos: Kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos perek; In: A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata (szerk. Wopera Zsuzsa); Wolters Kluwer Kiadó, Bp. 2017. 633. o.

²¹ A közérdekből indított perekéről lásd részletesebben Tóth Barbara: A kollektív igényérvényesítés, mint új eljárásjogi jogintézmény alkalmazhatósága a környezet védelmében; Agrár- és Környezetjog 2017/23. 198-201. o.

²² Egyes jogrendszerekben (pl. USA) évszázados tapasztalattal, Európában pedig évtizedes tapasztalattal rendelkeznek (pl. Németország, Franciaország) a kollektív igényérvényesítés valamilyen, a saját jogrendszerükre szabott formájával. Erről lásd Udvary Sándor: Kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos perek; In: Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez (szerk. Wopera Zsuzsa); Magyar Közlöny Kiadó, Bp. 2017. 877-878. o.

legalább tíz jogosult döntése és kifejezett nyilatkozata képezi annak alapját, hogy az igények együttesen, egyetlen perben legyenek elbíráthatók. Ebben a modellben a felperesek személyükben ismertek, azonosítottak.

A társult per lényege szerint – a hatékony igényérvényesítés érdekében – az összes, azonos igénnyel fellépő perbeli jogalanyt egy reprezentatív felperes képviseli. Az eljárás hatékonysága abban rejlik, hogy a bíróság egy ún. reprezentatív igényt bírál el, ebből kifolyólag azonban a csoportosan fellépők igényének azonosnak kell lennie. Figyelemmel arra, hogy a társult pereket a résztvevők nagy száma jellemzi, a Pp. új megoldásként bevezeti a társult perlési szerződés jogintézményét annak érdekében, hogy meghatározott kérdéseknek a reprezentatív felperes rendelkezése alá utalása ne vezethessen méltánytalansághoz, vagy tisztázatlan jogi helyzetekhez.²³

3. A mediáció igénybevételét ösztönző jogszabályi rendelkezések

A polgári perrendtartás Koncepciója jogalkotói célként határozta meg a perelaterelést, a felek közötti egyeztetést előmozdító eljárási szabályok kiépítését²⁴, ezáltal a bíróságok tehermentesítését. A Pp. szabályai fenntartották, illetve továbbfejlesztették a közvetítői eljárás igénybevételét ösztönző normatív rendelkezéseket. A közvetítői tevékenységet külön jogszabály, a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény (a továbbiakban: Kztv.) szabályozza. A mediációnak több előnyét is kiemeli a szakirodalom a peres eljárásokkal szemben, de ezt meghaladóan a jogalkotó maga is ösztönzi a közvetítői eljárások igénybevételét speciális szabályok kialakításával. A közvetítői tevékenységről szóló törvényt az eljárásjogi reformokkal összhangban legutóbb az Ákr-Kp. salátatörvény²⁵, illetve a Pp. salátatörvény²⁶ is módosította. Jelen fejezet feltérképezi, hogy melyek azok a legfontosabb jogszabályi rendelkezések, melyek a társadalmi konfliktus szereplőit a mediáció irányába terelik.

3.1. Az illetéktörvény által biztosított kedvezmények. A jogalkotó az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) egyes rendelkezéseivel alapvetően pénzügyi megfontolásokból ösztönzi a feleket a közvetítői eljárás igénybevételére. Az Itv. 42. § (6) bekezdése szerint ha a felek a polgári per kezdeményezése előtt közvetítői eljárásban vettek részt, majd ezt követően bírósághoz fordulnak polgári pert kezdeményezve, az Itv. alapján egyébként fizetendő eljárási illeték összege csökkenthető az illetékfizetésre kötelezett fél által viselt közvetítői díjjal, legfeljebb azonban 50.000,- forinttal azzal a megszorítással, hogy az így számított

²³ Wallacher Lajos: Kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos perek; In: A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata (szerk. Wopera Zsuzsa); Wolters Kluwer Kiadó, Bp. 2017. 656-659. o.

²⁴ Koncepció 3. o.

²⁵ 2017. évi L. törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról

²⁶ 2017. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról

kedvezmény folytán is meg kell fizetni az eljárási illeték minimum 50 %-át. E szabály nem alkalmazható, ha a közvetítői eljárást törvény az adott jogvitában kizárja²⁷, vagy ha a pert megelőző közvetítői eljárás eredményes volt, a felek írásbeli megállapodást kötöttek, ennek ellenére azonban valamelyik fél a bírósághoz fordul felrúgva a megállapodásban foglaltakat²⁸. Az Itv. 58. § (4) bekezdése mérsékelt illeték megfizetésére ad lehetőséget abban az esetben, ha a felek a perfelvételt lezáró végzés meghozatalát - közigazgatási perben az első tárgyalást - követően közvetítői eljárásban vettek részt, és ezt követően a bíróság az egyezséget jóváhagyja. Az eljárási illeték összegét ez esetben úgy kell számítani, hogy az egyezségkötés miatt annak 50 %-át le kell vonni, és a fennmaradó 50 %-ból is le kell számítani a közvetítő díjazását, legfeljebb azonban 50.000,- forintot, feltéve, hogy a közvetítői eljárást törvény nem zárja ki. A fizetendő illeték mértéke azonban ebben az esetben sem lehet kevesebb a peres eljárás illetékének 30%-ánál.

3.2. Speciális perköltség-viselési szabály a Pp-ben. A közvetítői eljárás keretében létrejött írásbeli megállapodáshoz a Kztv. végrehajthatóságot nem párosít: a közvetítői eljárásban létrejött megállapodás nem érinti a feleknek azt a jogát, hogy a vitás ügyben utóbb bírósághoz forduljanak. A megállapodás be nem tartásának az utóbb kezdeményezett polgári perben elsődlegesen a perköltség viselése szempontjából lesz jelentősége. A Pp. 86. § (3) bekezdése értelmében ugyanis ha a fél olyan ügyben fordul a bírósághoz, amelyben a per megindítását megelőzően lefolytatott közvetítői eljárásban írásbeli megállapodás született, a bíróság a pert kezdeményező felperest a pernyertességére való tekintet nélkül kötelezi a teljes perköltség megtérítésére. Az 1952-es Pp. szabályozásához képest az egyetlen változás e körben az, hogy e rendelkezés alkalmazása körében a bíróságnak nincs mérlegelési lehetősége, ha a feltételek fennállnak, kötelező a jelen szakaszban foglalt speciális szabály szerint eljárni. A perköltségviselés e különös szabálya révén kívánja védeni a jogalkotó a mediáció keretében megkötött írásbeli megállapodást.

A Pp. egyetlen esetben tesz kivételt e speciális rendelkezés alkalmazása alól: ha a pert indító fél kizárólag a megállapodásban vállalt kötelezettség nem teljesítése miatt fordul a bírósághoz, és a megállapodásban foglaltaktól eltérő igényt nem kíván érvényesíteni a polgári perben, a perköltségviselés általános szabályait kell alkalmazni, azaz a perköltség megtérítésére főszabály szerint azt kell kötelezni, aki a pert elveszítette. Ebben az esetben ugyanis méltánytalan teher lenne a felperessel szemben, ha a per kimenetelére tekintet nélkül az eljárás teljes költségét viselnie kellene akkor, amikor lényegében a közvetítői eljárásban vállalt kötelezettség teljesítése érdekében indítja a pert.

²⁷ A Kztv. 1. § (3) bekezdése sorolja föl azokat az eseteket, amikor kizárt a közvetítői eljárás lehetősége, így pl. a gondnoksági perekben, a származási perekben, az örökbefogadás felbontása iránti perekben stb.

²⁸ Abban az esetben, ha a felek a közvetítői eljárásban írásbeli megállapodást kötöttek, és valamelyik fél az abban foglaltakat nem teljesíti, a másik fél pedig pert kezdeményez a megállapodásban foglaltak kikényszerítése érdekében, szintén alkalmazható az Itv. 42. § (6) bekezdésében írt illetékkedvezmény.

A közvetítői eljárás igénybevétele alapvetően a jogvitában érintett felek szabad akarat-elhatározásán alapul. A polgári per folyamatban léte alatt azonban jogszabályi felhatalmazás birtokában a bíróság kötelezheti a peres feleket a mediáció igénybevételére. Jelenleg egyetlen ilyen esetet rendez jogszabály. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 4:172. §-a alapján a szülői felügyelet gyakorlásának rendezése iránti perben a bíróság indokolt esetben kötelezheti a szülőket, hogy a szülői felügyelet megfelelő gyakorlása és az ehhez szükséges együttműködésük biztosítása érdekében – ideértve a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartást – közvetítői eljárást vegyenek igénybe. A közvetítői eljárás igénybevételének szükségességéről tehát ez esetben nem a felek, hanem a bíróság dönt, egyidejűleg az eljárást felfüggeszti. A per folyamatban léte alatt a mediációval összefüggésben felmerülő költségek a perköltség részét képezik. Ha a felek a közvetítői eljárásban írásbeli megállapodást kötnek, melynek tartalma a jogszabályoknak megfelel, ennek ellenére valamelyik fél ezt nem hajlandó a bíróság előtt perbeli egyezségbe foglalni, akkor köteles a perben viselni az ellenfélnek a közvetítői eljárással összefüggésben felmerült költségeit a per eredményére tekintet nélkül. Ha a felek a közvetítői eljárásban olyan írásbeli megállapodást kötnek, amelynek tartalma nem felel meg a jogszabályoknak, és emiatt kell a pert folytatni, úgy a közvetítői eljárásban felmerült költségeket a felek egymás között egyenlő arányban viselik.

Ha a bíróság a feleket kötelezte a közvetítői eljárásra, és valamelyik fél igazolja, hogy kezdeményezte a közvetítői eljárást, de az a másik fél önhibából eredő mulasztása miatt hiúsult meg, a fél perköltségét az ellenfél köteles megtéríteni. A törvény ezzel a feleket a kötelező közvetítés tényleges lefolytatására ösztönzi.²⁹

A közvetítői eljárásra kötelezés esetén a feleknek célszerű a bírósági közvetítést választaniuk, hiszen egyrészt ehhez az Itv. illetékmentességet párosít³⁰, azaz költséghatékonyabb, másrészt a bírósági közvetítő a feleket inkább olyan irányba tereli a konfliktus megoldásakor, mely a jogszabályoknak megfelel, így alkalmas a perbeli egyezség megkötésére, jóváhagyására.

3.3. A bíróság tájékoztatási kötelezettsége a közvetítői eljárásról. A peres eljárás során a közvetítés mint alternatív vitarendezési mód igénybevételét lehetővé tevő, illetve azt ösztönző szabályok a megindított per ésszerű időn belül történő befejezését segíthetik elő. Ez az informális, peren kívüli folyamat a felek együttműködésén nyugszik, a felek számára jövőre orientáló, kölcsönösen elfogadható megoldás megtalálása a cél, melynek során a döntés joga és felelőssége a feleké.³¹

A mediáció népszerűsítésének szándéka olvasható ki a Pp. 195. §-ában megfogalmazott szabályokból. Az osztott perszerkezetben a jogvita tartalma a perfelvétel lezárásnak pillanatában rajzolódik ki a legélesebben. A perfelvétel

²⁹ Aszódi László: *Költségek*; In: A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata (szerk. Wopera Zsuzsa); Wolters Kluwer Kiadó, Bp. 2017. 133. o.

³⁰ Itv. 56. § (4) bek.

³¹ Wallacher Lajos: *A perfelvételi és az érdemi tárgyalási szakban alkalmazandó közös rendelkezések*; In: *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez* (szerk. Wopera Zsuzsa); Magyar Közlöny Kiadó, Bp. 2017. 437. o.

lezárása a legalkalmasabb időpont és helyzet arra, hogy a bíróság megkísérelje a felek között egyezség létrehozását, hiszen ekkor a bizonyítás foganatosítása ténylegesen még nem kezdődött meg. Az egyezség iránti hajlamtól függetlenül a Pp. előírja a bíróságnak, hogy az eljárás e pontján a közvetítésről való tájékoztatással a közvetítő igénybevétele felé próbálja a feleket terelni. Egyezség hiányában, de megállapodási szándék és hajlandóság esetében a szünetelés mellett a folyamatban lévő peres eljáráshoz kapcsolódóan a felek a bírósági vagy a piaci közvetítést is igénybe vehetik. Írásbeli megállapodás létrejötté esetén annak bírósági jóváhagyását kérhetik a perben (amennyiben az írásbeli megállapodás tartalma a jogszabályoknak megfelel), így akár piaci, akár bírósági közvetítőhöz fordultak, a megállapodás kikényszeríthetősége is megteremtésre került.³²

Ezt meghaladóan a Pp. 238. § (2) bekezdése alapján a bíróság - ha annak sikerére esély mutatkozik, különösen, ha a felek bármelyike kéri - a per bármely szakaszában tájékoztathatja a feleket a közvetítői eljárás lényegéről, igénybevételenek lehetőségéről, feltételeiről és ezzel összefüggésben az eljárás szünetelésének szabályairól. E törvényi rendelkezés alapján a bíróságnak nem általános jellegű tájékoztatási kötelezettsége van a közvetítői eljárásról, csak akkor hívja fel a felek figyelmét a mediációra, ha az ügyben eljáró bíró maga is úgy ítéli meg, hogy van esély a jogvita békés úton, közvetítő igénybevételevel történő rendezésére.³³ Ha a felek a közvetítői eljárás során megállapodást kötnek, az írásbeli megállapodást a szünetelés időtartamán belül a bírósághoz egyezségként történő jóváhagyás végett benyújthatják.

3.4. A közvetítői eljárásban kötött írásbeli megállapodás kikényszeríthetősége. A Kztv. 2. §-a értelmében a közvetítői eljárás alapvető célja a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése a független közvetítő bevonásával, illetve a felek közötti vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása. A törvény 36. § (1) bekezdése alapján ugyanakkor a közvetítői eljárásban létrejött megállapodás nem érinti a feleknek azt a jogát, hogy a vitás ügyben igényüket bírósági vagy választottbírói eljárás keretében érvényesítsék. Alapvetően ez az a rendelkezés, mely a feleket leginkább elriaszthatja a mediációtól. E szabály helyes értelmezése szerint ugyanis:

- egyrészt a felek dönthetnek úgy, hogy mediációs eljárást egyáltalán nem vesznek igénybe, rögtön polgári pert kezdeményeznek;
- a felek dönthetnek úgy is, hogy mediátort vesznek igénybe a jogvita rendezése érdekében, de ha a közvetítői eljárás eredménytelenül zárul, azaz a megállapodás a felek között nem jön létre, polgári pert kezdeményezhetnek; vagy
- ha az igénybe vett mediáció sikeres volt, azaz a felek írásbeli megállapodást kötöttek, ennek ellenére is bírósághoz fordulhatnak és pert kezdeményezhetnek. Egy ilyen per célja alapvetően kettős lehet: egyrészt

³² Zsitva Ágnes: Perfelvételi szak; In: A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata (szerk. Wopera Zsuzsa); Wolters Kluwer Kiadó, Bp. 2017. 299. o.

³³ Völcsy Balázs: Egyezség; In: A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja I/III (szerk. Varga István); HVG-ORAC Kiadó, Bp. 2018. 1004. o.

irányulhat a közvetítői eljárásban megkötött írásbeli megállapodás kikényszerítésére (ha az egyik fél nem tartotta be a megállapodást), másrészt a megállapodás megkötésétől függetlenül irányulhat a jogvita érdemi elbírálására is;

- ha a felek jogvitáját polgári per keretében a bíróság jogerősen elbírálta, értelmetlen – bár jogi értelemben nem kizárt – utólag ugyanabban a jogvitában mediációs eljárást kezdeményezni, mert a bíróság döntése végrehajtási eljárás keretében kikényszeríthető.

Láthatjuk, hogy a közvetítői eljárás legnagyobb rizikófaktora az, hogy a ráfordított idő és költség, illetve a megkötött írásbeli megállapodás ellenére sem kizárt a bírósági igényérvényesítés. A Pp. kodifikációja során kiemelt kérdésként merült fel, hogy miként lehetne a közvetítői eljárásban kötött írásbeli megállapodáshoz kikényszeríthetőséget párosítani. A kérdés azért is érdekes, mert a mediáció lényege a konfliktus feloldásában áll, így a megkötött írásbeli megállapodás tartalmának nem kell szükségszerűen követnie a jogszabályi előírásokat. Az anyagi jogerőhatással bíró, akár végrehajtási eljárás útján is kikényszeríthető bírósági határozatok tartalma azonban minden esetben szükségszerűen megfelel a vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

Már az 1952-es Pp. alapján is lehetőség volt arra, hogy a per folyamatban léte alatt a felek közösen kérjék az eljárás szünetelését, ez alatt közvetítői eljárást vegyenek igénybe, és az ott megkötött írásbeli megállapodást benyújtsák a bíróságon és kérjék annak perbeli egyezségként történő jóváhagyását. Az egyezséget jóváhagyó végzés meghozatalának feltétele az írásbeli megállapodás jogszabályoknak való megfelelése.³⁴ Ezzel a feltétellel volt átalakítható a közvetítői eljárásban kötött írásbeli megállapodás anyagi jogerőhatással bíró és végrehajtási eljárásban is kikényszeríthető bírósági határozattá.

A Pp. kodifikációja során e lehetőség továbbfejlesztését kellett megoldani. Az 1952-es Pp. megoldásának hátránya ugyanis az volt, hogy polgári pernek mindenképpen folyamatban kellett lennie, melynek hátránya a költségek és az igényérvényesítés időtartama vonatkozásában volt kimutatható: a feleknek meg kellett finanszíroznia a polgári pert és a közvetítői eljárást is, mely kettős eljárás a jogvita rendezésének időtartamát is növelte. A Pp. ezt a lehetőséget az egyezségi kísérletre idézés szabályainak reformjával szélesítette ki, illetve próbálta meg hatékonyabbá tenni.

3.5. Az egyezségi kísérlet megújult szabályai. A probléma megoldásaként a Pp. egy régi jogintézményt, az egyezségi kísérletre idézés szabályait alakította át annak érdekében, hogy a perelterelés és a közvetítői eljárás hangsúlyosabbá váljon. A Pp. az egyezségi kísérletre idézés két esetkörét szabályozza: kifejezetten a közvetítői eljáráshoz kapcsolódó egyezségi kísérletet és a közvetítői eljárás nélküli egyezségi kísérletet (ez utóbbinak is van a mediációval összefüggésbe hozható jelentősége). Formabontó megoldásként a Pp. 167. §-a alapesetként a közvetítői eljáráshoz kapcsolódó egyezségi kísérlet szabályait határozza meg és a hagyományos értelemben vett általános jellegű egyezségi kísérletre idézés

³⁴ 1952-es Pp. 148. §

vonatkozásában kerültek rögzítésre az alapesettől eltérést megállapító szabályok. A jogalkotó ugyanis a közvetítői eljáráshoz kapcsolódó egyezségi kísérlethez – mint alapesethez – az annak igénybevételét ösztönző, rugalmasabb szabályozást rendel annak érdekében, hogy ezzel is előmozdítsa a közvetítést, mint alternatív vitarendezési mód igénybevételét, illetve megkönnyítse a közvetítői eljárásban létrejött megállapodás kikényszeríthetőségét.³⁵

A Pp. 167. §-a bevezette azt a lehetőséget, hogy amennyiben a felek közvetítői eljárásban írásbeli megállapodást kötöttek, lehetőségük van a bíróság előtt egyezségi kísérletre idézést kezdeményezni. Ez bírósági hatáskörbe tartozó olyan nemperes eljárás, melynek eredményes befejezése esetén a piaci közvetítői eljárásban kötött írásbeli megállapodást a bíróság jegyzőkönyvbe foglalja és végzéssel jóváhagyja. Ezzel a felek közötti vita olyan megoldással zárul, mely az önkéntes jogkövetés elmaradása esetén lehetőséget ad a feleknek bírósági végrehajtás útján történő kikényszerítésre is. Azt azonban fontos hangsúlyozni, hogy a nemperes eljárás keretében a bíróság továbbra is csak abban az esetben hagyja jóvá a felek között kötött egyezséget, ha annak tartalma a jogszabályoknak megfelel.³⁶

A Pp. 168. §-a szabályozza a közvetítői eljárás nélküli egyezségi kísérlet szabályait. A szabályozás szerint azonban ez esetben is van lehetőség arra, hogy a felek jogvitája közvetítés igénybevételével rendeződjön. A bírósági közvetítés ugyanis oly módon is igénybe vehető, hogy a vitában érdekelt felek a Pp. 168. §-a alapján a perindítás előtt egyezségi kísérletet kezdeményeznek nemperes eljárás keretében. Ha a nemperes eljárásban a feleknek nem sikerül egyezséget kötniük, a bíróság tájékoztatja a feleket a közvetítői eljárás igénybevételének lehetőségéről. Ha e tájékoztatást követően valamennyi fél úgy nyilatkozik, hogy akár a piaci, akár a bírósági közvetítést igénybe kívánják venni, a nemperes eljárás szünetel. Szünetelés esetén a feleknek négy hónap³⁷ áll rendelkezésre, hogy részt vegyenek a közvetítői eljárásban, ott írásbeli megállapodást kössenek, majd azt benyújtsák a bíróságon, és a nemperes eljárás folytatása mellett indítványozzák annak végzéssel történő jóváhagyását.

A Pp. 168. §-a tovább bővíti a bírósági közvetítés igénybevételének lehetőségét is. A Közv. tv. 38/B. § (3) bekezdése alapján ugyanis bírósági közvetítésnek csak akkor van helyen, ha a felek között már folyamatban van peres vagy nemperes bírósági eljárás. Az egyezségi kísérletre idézés, mint nemperes eljárás folyamatban léte e törvényi feltételnek megfelel.³⁸

3.6. A közjegyzők hatáskörének bővítése. A Pp. salátatörvény több ponton módosította az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvényt (a továbbiakban: Kjnp.). A Kjnp. 27/H-27/L. §-ai a pert megelőző, bíróság előtti egyezségi eljárás mellett lehetővé teszik a közjegyző előtti egyezségi eljárást is, mellyel a jogalkotó szélesíteni kívánta a perindítást elhárító, a felek közti

³⁵ Somogyi Dávid: Egyezségi kísérlet perindítás előtt; In: Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez (szerk. Wopera Zsuzsa); Magyar Közlöny Kiadó, Bp. 2017. 344. o.

³⁶ Pp. 167. § (4) bek. utaló szabálya alapján Pp. 239. § (1) bek.

³⁷ Pp. 121. § (3) bek.

³⁸ Zsitva Ágnes 250-251. o.

egyezség létrehozását előmozdító fórumrendszert. E tekintetben a közjegyző rugalmas, földrajzilag könnyen hozzáférhető szolgáltatást nyújthat a felek számára a per elkerülése, egyezség létrehozása érdekében. Az utóbbi években előremutató jogyakorlatok támasztják alá, hogy a bíróság és a közjegyző előtti nemperes eljárások kiválóan funkcionálnak egymás mellett, kiegészítik egymást és megfelelően előmozdítják a perelkerülést, a felek közötti megegyezést.³⁹

A Kjnp. ugyanakkor a bíróság előtti egyezségi eljárástól eltérő, szűkebb tárgyi hatállyal engedi meg a közjegyző előtti egyezségi eljárás igénybevételét, azt alapvetően a vagyoni jogi ügyekre szűkítve. Így nincs helye közjegyző előtti egyezségi eljárásnak szerzői jogi, szomszédos jogi és iparjogvédelmi ügyben, a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos kártérítés, illetve sérelemdíj megfizetése tárgyában, a közérdekből indított perekkel összefüggő ügyben, a jogi személyek alapításával és törvényes működésével kapcsolatos ügyben, a jogi személyek és tagjaik, volt tagjaik közötti, illetve a tagok, volt tagok egymás közötti, a tagsági jogviszonyon alapuló ügyben, a személyi állapotot érintő és egyéb családjogi tárgyú ügyben, a végrehajtási perre tartozó ügyben, munkaügyi perre tartozó ügyben, állami vagyonnal kapcsolatos ügyben, valamint olyan ügyben, melyben külföldi anyagi jogot - ide nem értve a külföldi nemzetközi magánjogi szabályokat - kell alkalmazni. A közjegyzőtől csak a keresetindítást megelőzően, a keresetlevél előterjesztéséig lehet kérni az egyezségi kísérletre történő idézést.

Annak ellenére, hogy a közjegyzői hatáskörbe utalt egyezségi kísérletre idézés szabályai szűkebb körben teszik lehetővé a konfliktusok rendezését, arra kiválóan alkalmas, hogy a közvetítői eljárásban kötött, a jogszabályok tartalmának megfelelő írásbeli megállapodásban foglaltak a közjegyző hatáskörébe tartozó nemperes eljárásban a felek egyezséggé alakítsák. A közjegyző által jóváhagyott egyezség ugyanis a bíróság által jóváhagyott egyezséggel azonos hatályú⁴⁰, azaz bírósági végrehajtási eljárásban is kikényszeríthető.

4. Záró gondolatok

A közvetítői tevékenységről szóló 2002.évi LV. törvény elfogadása óta a jogintézmény nagy utat tett meg azáltal is, hogy ágazati jogszabályokban is megjelent. A bírósági közvetítés intézményesítésével pedig újabb lendületet kapott, lassan kezd beszivárogni a felek és a jogi képviselők életébe is. A jogalkotási folyamatot nyomon követve láthattuk, hogy az következetesen azon irányba tart, hogy a bírósági és a piaci közvetítés végleg megvesse a „lábát” a peres eljárás helyett/mellett.⁴¹ Az eljárásjogi reformok eredményét értékelve a polgári ügyek körébe vonható társadalmi konfliktusok megoldási lehetőségei vonatkozásában kijelenthetjük, hogy a vitarendezési lehetőségek tárháza továbbra is széles: a jogkereső polgárok választhatják a polgári pert és az alternatív vitarendezési

³⁹ Miniszteri indokolás a Pp. salátatörvény 70. §-ához

⁴⁰ Kjnp. 27/K. § (3) bek.e

⁴¹ Szirbikné Makó Tímea: A bírósági közvetítés jelene és helyzete az új Polgári perrendtartásban; 2. o. <https://mabie.hu/index.php/cikkek-tanulmanyok> (utolsó lekérdezés: 2018. 09. 22.)

lehetőségeket is a jogszabályi keretek között. A közvetítéshez kapcsolódó perjogi és egyéb normatív előírások vizsgálata azt mutatja, hogy a jogalkotó valóban törekedett a mediáció népszerűsítésére, a perelhárító lehetőségek erősítésére. A professzionális perrend és a kötelező jogi képviselő fősabályként történő előírása abba az irányba tereli a jogvitában érintett feleket, hogy a jogi konfliktusokat igyekezzenek peren kívül rendezni, hiszen az új perjogi kódex magas szintű szaktudást és felkészültséget követel meg mind a jogi képviselőktől, mind a felektől, mely szükségszerűen okozhatja a peres eljárások költségeinek, az ügyvédi megbízási díjaknak a növekedését is. Az, hogy az új perjogi kódex hatályba lépése mennyiben eredményes a közvetítői eljárások számának növelésében, néhány év elteltével lesz mérhető statisztikai adatokkal.

A változó munkajogi környezet hatása az innovációra*

Tóth Hilda**

1. Bevezető gondolatok az innovációról

Az innováció a kormányzati politika központi eleme, amelynek célja, hogy a versenyen és a termelékenységen keresztül hozzájáruljon a rugalmas gazdaság megteremtéséhez. Az innovációt évszázadok óta úgy értelmezik, hogy egy új ötlet alapján megvalósuló alkotás. A produktum az innováció lényeges eleme. Nem elegendő tehát, hogy a kreatív elképzelés megszülessen, kell hogy az valamiben realizálódjon: egy termékben, eljárásban, egy találmány formájában.¹ Azonban a XXI. században mindez kiegészül olyan vállalati tevékenységgel, amely a társadalom számára gazdasági előnyöket hordoz. Az innováció meghatározza a jólétet, ezért a politikai döntéshozók az innovatív tevékenységek támogatását célozzák meg. A támogatások számos formái jöhetnek számításba: kutatás fejlesztése, támogatása, a különböző adókedvezmények rendszerének kialakítása. Ugyanakkor a fentiek szerint az innováció magában foglalja a tevékenységnek azt részét is, amelynek keretében a gazdaságban és a kereskedelemben megtestesül egy találmány formájában, azaz túllép a tipikusan kutató intézetekben megvalósuló elméleti alkotáson és fejlesztésen. Így az innovációt felfoghatjuk egy olyan eljárásnak, amelyben az új gondolatokat sikeresen alkalmazzák a gyakorlatban gazdasági, társadalmi és környezeti értékek teremtésében.

Az innováció fogalma folyamatosan változik, és számos meghatározása létezik. Az un. harmadik Oslo kézikönyv tartalmazza a következő definíciót: *„Az innováció egy új, vagy egy jelentősen javított termék (áru vagy szolgáltatás), vagy eljárás, egy új marketing módszer, vagy az új szervezeti módszer az üzleti gyakorlatban,*

* A cikkben ismertetett kutató munka az EFOP-3.6.1-16-2016-00011 jelű „Fiatalodó és Megújuló Egyetem – Innovatív Tudásváros – a Miskolci Egyetem intelligens szakosodást szolgáló intézményi fejlesztése” projekt részeként – a Széchenyi 2020 keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

** Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Intézeti Tanszék.

¹ John Duns – Ann L. Monotti – Marilyn Pittard: Perspectives and themes. in: John Duns, Ann L. Monotti, Marilyn Pittard (szerk.): Business Innovation and Law. Edgar Elger, Cheltenham. 2013. 3.

munkahelyi szervezetben vagy a külső kapcsolatokban”.² Ez alapján az innováció egy új vagy jelentős mértékben továbbfejlesztett termék (javak és szolgáltatások) vagy eljárás, egy új marketing módszer, egy üzleti életben alkalmazott új szervezeti modell, munkahelyi szervezet továbbá külső kapcsolatok implementációja. A fogalomban az innovációs tevékenységek is benne vannak, az innováció elemként megfogalmazott kutatás-fejlesztés nem közvetlenül egy-egy speciális innovációhoz kötődik. A korábbi Oslo kézikönyvekben meghatározott innováció fogalmak a kutatás-fejlesztést is önálló innovációs típusként definiálták.³

A Magyarországon 2014. decemberében hatályba lépett Innovációs törvény⁴ is megalkotott egy fogalmat, amely szerint az innováció *„a gazdasági tevékenység hatékonyságának, jövedelmezőségének javítása, a kedvező társadalmi és környezeti hatások elérése érdekében végzett tudományos, műszaki, szervezési, gazdálkodási, kereskedelmi műveletek összessége, amelyek eredményeként új vagy lényegesen módosított termék, eljárás, szolgáltatás jön létre, új vagy lényegesen módosított eljárás, technológia alkalmazására, piaci bevezetésére kerül sor, ideértve azokat a változásokat, amelyek csak adott ágazatban vagy adott szervezetnél minősülnek újdonságnak.”*

Az innováció hasonlóságot mutat a kaméleonnal, ami megjelenésében a környezethez való alkalmazkodásával nyeri el végső formáját, abban a környezetben amelyben él, folyamatosan változik. Ugyanez történik a tudással is, ahogyan az innovációs politika különböző politikákat újraéleszt annak érdekében, hogy a hazai termelékenységet minél inkább kiterjessze egy állandóan növekvő globális piacon.⁵ Az üzleti innováció nemzeti gazdaságra gyakorolt hatása meghatározó. Bizonyított, hogy nagy szerepe van az üzletek gyors felemelkedésének (sikerében), amely a társadalom gazdaságára, a társadalom jólétére is kedvező hatást gyakorol.

Hazánk innováció gazdasági hatása közepesen magas az Európai Unió innovációs eredménytáblája alapján, és összességében a gazdaságban tevékenykedő összes vállalkozásra vetített innováció szintje nagyon alacsony.⁶ Az innovációt befolyásolja, hogy a társadalom mennyit költ a kutatás-fejlesztésekre. A Kormány a „Befektetés a jövőbe” című Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégia (2013-2020) keretében lefektette a terület rövid-, közép- és hosszú távú stratégiai céljait, többek között azt, hogy Magyarországon 2020-ra a kutatás-fejlesztési ráfordítások a GDP 1,8%-ára növekedjenek. Vizsgálva a számokat, ez a kitűzés nem látszik teljesülni. Az utóbbi 20 évet tekintve a K+F-re fordított kiadás 2013-ban volt hazánkban a legmagasabb, ebben az évben a társadalom a GDP

² OECD Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data. Az un. 'Oslo Kézikönyv' az iparági innovációs tevékenységekre vonatkozó adatok összegyűjtésére és felhasználására vonatkozó legfontosabb nemzetközi adatbázis.

³ A Magyar Innovációs Szövetség összefoglalója az innovációról. https://www.innovacio.hu/1g_hu.php Letöltve: 2018. augusztus 11.

⁴ A tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Innovációs törvény)

⁵ John Duns – Ann L. Monotti – Marilyn Pittard: Perspectives and themes, 4.

⁶ A magyar kutatási és innovációs rendszerről szóló kutatási jelentés. Luxemburg, Az Európai Unió Kiadó Hivatala. 2016. 17.

1,389%-t fordította erre a célra, míg 2016-ban már csak a GDP 1,206%-át.⁷

Az olyan társadalmakban ahol az innováció már magas értéket képvisel, a kutatások szerint a vállalkozások sokkal inkább hajlandók javítani és fejleszteni a javak, szolgáltatások minőségén és a munkaerő termelékenységén, akár megduplázva a termelékenységet vagy a minőséget, minthogy új piacokat nyissanak vagy növeljék a piaci részesedésüket.⁸ Ez tehát alátámasztja az innováció alkalmazását és kormányzatok általi támogatását.

A legújabb innovációs stratégiákban megjelenik a technológia innováció mellett a *társadalmi innováció* kérdése is. A társadalmi innováció tágabb tartalmat ad a technológiai innovációnak, a jelenlegi kutatások szerint a következőképpen lehet a tartalmát meghatározni: „a társadalmi innováció új vagy újszerű válaszokat ad egy közösség problémáira, azzal a céllal, hogy növelje a közösség jólétét.”⁹ A technológiai és társadalmi innováció együttesen szükséges ahhoz, hogy egy társadalom gazdasága és jóléte növekedjen. Míg a technológiai innovációt általában a vállalati szinten megvalósuló fejlesztések jellemzik, a társadalmi innováció nem itt feje ki a hatását, ennek a célja a hátrányos helyzetű csoportok segítése, a fejletlenebb régiókban élők életminőségét javítsa.

A gazdasági és társadalmi innováció akkor válhat hatékonná, ha megfelelő szintű a jogrendszer és a jogi környezet támogatása, amelyen belül a tudással elérhető eredmény és a szereplők jogai védve vannak annak érdekében, hogy új termékek és eljárások hatékony és versenyképes marketingjét megerősítse. A jogrendszer szabályozza az új szervezeti struktúrákat és viszonyokat gazdasági és szociális előnyök maximalizálásán keresztül.¹⁰

Jelen tanulmány célja annak a vizsgálata, hogy milyen jogterületek tölthetnek be fontos szerepet az innováció hatékonyságának növelésében. Vizsgálom a munkajog szerepét és kapcsolódási pontjait a tudományos eredmények kapcsán. Ekörben különösen szükséges elemezni a gazdasági – társadalmi változások hatásait a foglalkoztatási jogviszonyokban, a flexicurity és az innováció kapcsolatát.

2. A jogterületek szerepe az innováció hatékonyságának növelésében

Periférikusan valamennyi jogágnak szerepe van, kapcsolódik az innovációhoz. Véleményünk szerint azonban a munkajog, versenyjog, a szellemi alkotások joga, és a társasági jog tölt be különösen fontos szerepet.¹¹

⁷ <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm#indicator-chart> Letöltve: 2018. szeptember 10. Az EU 2020 stratégiában a célszám az EU-ra vetítve a 3%, az adatokat elemezve megállapítható, hogy csak néhány tagállam, Ausztria és Svédország érte el ezt a küszöböt, az OECD államok közül pedig Koreában és Izraelben a legmagasabb ez a mutató, mindkét államban 2016-ban a GDP 4,251%-át fordították a kutatás-fejlesztésre.

⁸ John Duns – Ann L. Monotti – Marilyn Pittard: Perspectives and themes. 3.

⁹ Kocziszkó György – Veresné Somosi Mariann – Balaton Károly: A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetőségei. Vezetéstudomány 2017/ 6-7. 15.

¹⁰ John Duns – Ann L. Monotti – Marilyn Pittard: Perspectives and themes, 5.

¹¹ Ekörben felmerülhet az innováció társadalomra gyakorolt hatása, mennyiben lehet káros a folyamatos kényszerű újítás, a hatékonyság növelésének kényszere. Jogelméleti szempontok alapján elmezi a tudomány szerepkörét, felelősségét a technikai fejlődés kapcsán Birhner Nándor. Birhner Nándor: A

A munkajog kapcsán ki kell emelni, hogy gyakran a munkavállaló a feltaláló, és a munkaköri feladatainak a vizsgálata szükséges ahhoz, hogy eldöntsük az innováció már a munkakörében meghatározott kötelezettsége volt, vagy a munkaköri feladatai elvégzése közben adódott az ötlet és valósult meg az innováció.

A versenyjog szintén fontos szerepet játszik, mert a piaci erőt a szerzői jog garantálja és a versenyjog tárgya a szabadalom, amely az innovációt hordozza. A társasági jogi szabályok szintén szerepet játszanak az üzleti innováció tulajdonára vonatkozó kérdésekben hiszen ezek a szabályok egyszerre tudják támogatni vagy akadályozni az innovációt.¹²

A szellemi alkotások jogának a funkciója, hogy – többek között – a találmányhoz fűződő jogok jogvédelmet kapjanak, amely abszolút jellege miatt mindenkivel szemben védik a jogosultat. Amint a jogviszony relatívvá válik, a jogosult átengedi az őt megillető jogosultságokat, azok szerződéses kapcsolatokban realizálódnak.¹³ A szerződések típusait illetően is számos megoldás létezik, a tipikus szerződések sorától – használati szerződés –, amelynek a szabályait a szabadalmi törvény rendelkezései rögzítenek, az atipikus szerződésekig – know-how, franchise, merchandising – amely kötelmekre vonatkozóan a polgári törvénykönyv nem szabályoz.¹⁴

És kiemelten fontosak a jogelmélet, mint elméleti jogtudomány körében megfogalmazható kérdések a tudományos innovációval, a kutatások eredményeivel, az innováció szabályozásával kapcsolatosan. Az innováció szabályozása a jog által szükséges –e, ennek a szabályozásnak milyen irányba kell történnie. Egyes kutatók szerint a fenntarthatóságnak kell lennie a szabályozás egyik irányának,¹⁵ ahogyan a társadalmi innováció egyik célja és eredménye is ez kell, hogy legyen.

A témához szorosan kapcsolódik még az innovációra épülő ötlet jogi védelmezhetőségének a kérdése, amely a jogtudományban eddig kevesek által, de indokoltan felvetett kérdésekre, problémákra adhat választ.¹⁶

modern technológiák kérdései etikai, keresztény szempontból. In.: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2018. 30.

¹² John Duns – Ann L. Monotti – Marilyn Pittard: Perspectives and themes, 5.

¹³ A jogviszonyok átalakulásáról bővebben: Juhász Ágnes: Elmélkedés az iparjogvédelmi szerződések kodifikációjáról. In.: Szikora Veronika – Török Éva (szerk.): Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére. I. kötet. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara. Debrecen, 2017. 265-272.

¹⁴ Az iparjogvédelemmel kapcsolatos szerződések jogalkotási polémiájáról lásd részletesen: Csécsy György: Az iparjogvédelmi szerződések kodifikációs lehetőségei. Jog – Állam – Politika, 2011. Különszám. 107-119.; Csécsy György: Atipikus szerződések az iparjogvédelem körében. In: Facultas Nata: Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára, Miskolc, 2006. 71-89., lásd még Pusztahelyi Réka: Belenyugvás a védjegyjogban. In.: Szikora Veronika – Török Éva (szerk.): Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére. I. kötet. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara. Debrecen, 2017 II. kötet. 185-197.

¹⁵ Birhner, 28-30.

¹⁶ Az ötlet manifesztálódása az emberi lény által történhet meg. Ha nincs ötlet, hiába áll rendelkezésre az infrastruktúra – személyi, gazdasági – önmagában ezek nem hoznak eredményt. És természetesen fordítva: ha van ötlet, de nincs a megvalósításhoz megfelelő eszközrendszer, elmarad az innováció.

Látható, hogy nagyon fontos gazdasági és társadalmi kérdés, hogy az innovációs jogi védelme hogyan valósul meg és milyen az erre vonatkozó joggyakorlat. Jelen tanulmányban nem vizsgáljuk valamennyi említett jogterületet részleteiben, csak a munkajogi szabályokkal, a foglalkoztatással összefüggő kérdéseket.

3. A találmány és a munkajog kapcsolata

A munkaviszonynak, és a munkajognak akkor van jelentősége az innovációs folyamatban, ha a találmány vagy innováció egy munkavállalóhoz kötődik, és nem valamilyen más munkavégzésre irányuló jogviszony keretében vagy esetleg önfoglalkoztató személyéhez kapcsolódik az újítás. Ezen túlmenően, ha a találmány a munkajogviszony keretében keletkezett, a munkáltató és a munkavállaló ellentétes oldalon is állhatnak. A problémát az keletkezteti, vajon a találmány a munkavállaló személyéhez kötődik csakis, önállóan, egyedül ő volt a feltaláló, vagy a munkáltató minősül a feltalálónak.

A hatályos jogrendszerünkben ezeket a kérdéseket a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló törvény szabályozza.¹⁷ A szabályozás céljai között szerepel a „feltalálók erkölcsi és anyagi elismerésének előmozdítása”, amely célkitűzés kötődik a problémához, mely szerint munkavállalóhoz tapad-e a találmány, így annak anyagi javainak ő is a várományosa. A törvény ezen okokból is megkülönbözteti a szolgálati találmányt és az alkalmazotti találmányt. Szolgálati találmány annak a találmánynak, akinek munkaviszonyból folyó kötelessége, hogy a találmány tárgykörébe eső megoldásokat dolgozzon ki. Ilyen esetben a szabadalom a munkáltatót illeti meg. A törvény konjunktív feltételeket szab, amelyek a következők: a feltaláló és a munkáltató között munkaviszony álljon fenn, a munkavállalónak munkaköréből adódóan kell kutatnia és megoldásokat felmutatnia, a találmány kidolgozása kifejezetten a kötelezettsége a munkavállalónak, és végül a munkáltató tevékenységi körébe tartozik a találmányon alapuló eljárás.¹⁸ Kérdésként felmerül, hogy a munkaköri kötelezettsége nem teljesítésének minősül-e ha konkrét eredmény nem születik, felelősségre vonható-e a munkavállaló. Egyetértünk Szalma József professzor úr témában írt gondolataival, mely szerint *„a találmány invenció és nem kötelezvény kérdése (...) a kutatói tevékenységre való munkahelyi kötelezvény értelemszerűen csakis eszközkötelmi minőségű lehet, ami azt jelenti, hogy a kutató jogi szempontból a munkaviszonyból, munkaszerződésből (...) eredő kutatói, fejlesztői kötelezettségét szerződésszerűen teljesítette, amennyiben mindent megtett annak*

Lásd Görög Márta: A tudás hatalma vs. a jog keretrendszere (?) Gondolatok a tudás, különösen az ötlet jogi keretrendszerbe vonhatóságáról. In.: Szikora Veronika – Török Éva (szerk.): Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapjára tiszteletére. I. kötet. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara. Debrecen, 2017. 205-211., illetve lásd még ugyanitt Szikora Veronika: A magánjogi kodifikáció Magyarországon a XIX. századtól napjainkig (társasági jogi szemszögből). II. kötet 315-343.

¹⁷ A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény

¹⁸ Kottászné Vass Orsolya: Szellemi alkotások keletkezése a munkaviszony talaján. Humán Innovációs Szemle 2011/2. 38.

érdekében, hogy a célt, a fejlesztést elérje, de nem tekintendő nemteljesítésnek, ha az eredmény nem szabadalmazható találmány.”¹⁹ Ha a munkavállaló mindent megtett annak érdekében, hogy feladatát ellássa, de annak eredményeképpen mégsem született szabadalmazható találmány, nem lehet őt felelősségre vonni a munkaviszony eszközrendszerén keresztül. Ezzel szemben, ha nem volt munkaköri kötelezettsége a munkavállalónak a ‘feltalálás’ az alkalmazotti találmánynak minősül, ha olyan találmányt dolgoz ki, amelynek hasznosítása munkáltatója tevékenységi körébe tartozik. Ez esetben a szabadalom a feltalálót illeti meg, a munkáltató azonban jogosult a találmány hasznosítására. A munkáltató jogutóddal történő megszűnése esetén a hasznosítási jog átszáll a jogutódra.

Mind az alkalmazotti, mind a szolgálati találmány esetében a feltaláló köteles a találmányt a megalkotását követően, haladéktalanul ismertetni a munkáltatóval. A munkáltató az ismertetés átvételétől számított kilencven napon belül köteles nyilatkozni arról, hogy a szolgálati találmányra igényt tart-e, illetve az alkalmazotti találmányt hasznosítani kívánja-e.²⁰ Ha a munkáltató nem nyilatkozik, a munkavállaló jogszerűen tehet saját javára szabadalmi bejelentést.²¹ Ha az átvétel megtörtént, a munkáltató ésszerű határidőn belül köteles a szabadalmi jelentést megtenni.

Munkajogilag a munkaszerződés kötelező tartalmi eleme, a munkakör és az abba tartozó feladatok képezhetik vita tárgyát a munkáltató és a munkavállaló között. Ugyanis a szolgálati találmány és az alkalmazotti találmány közötti különbség elhatároló ismérve a találmány tárgykörébe eső megoldás kidolgozásának a munkaköri kötelezettsége. A hazai joggyakorlat kialakította azt az álláspontot, hogy a munkaköri kötelezettség nem szűkíthető le kizárólag a munkaköri leírásra, és mindaz, amit a munkavállaló a felettesének akár ráutaló magatartással tudomására hozott utasítása alapján végez, általában munkaviszonyból folyó munkaköri kötelezettségnek minősül. A bíróság szerint is elvárható munkavállalói kötelezettség, hogy a találmány tárgykörét érintő műszaki feladatokat a legmagasabb színvonalon és a legeredményesebb módon oldja meg a munkavállaló.²² Adott esetben célprémium is járt egy megoldás kidolgozásához, ha a munkaidejében, munkahelyén dolgozta ki az alkalmazott. Az átlagosat meghaladó színvonalon teljesített a munkavállaló, de attól még a munkaköri kötelezettségét teljesítette. A szolgálati jelleghez elég, ha a munkaköri kötelezettség a találmány tárgykörébe eső megoldások kidolgozására terjed ki,

¹⁹ Szalma József: A szolgálati és alkalmazotti találmány a magyar jogban. Magyar Jog 2005/8. 77-81.; ezzel a kérdéssel foglalkozik a szerző egy további tanulmányban: Szalma József: A munkahelyi találmányi jogról. Jogtudományi Közlöny 2006/1. 9-19.

²⁰ 1995:XXXIII. tv. 9-12.§§

²¹ 1995:XXXIII. tv. 11. § (4) bek.: „A szolgálati találmánnyal a feltaláló rendelkezhet, ha a munkáltató ehhez hozzájárul, vagy ha a munkáltató a (2) bekezdés szerinti nyilatkozat megtételét elmulasztja.” Ha elmarad a nyilatkozat és mégis hasznosítja a munkáltató a találmányt, a feltaláló munkavállaló jogszerűen tarthat igényt találmányi díjra. A gyakorlatban azonban ritkán fordul elő, hogy a munkáltató az ésszerű gazdálkodás követelményével ellentétesen először nem tart igényt a találmányra, majd ezt követően a feltaláló által elnyert szabadalmat mégis hasznosítja, és a kizárólagos hasznosítást a feltaláló sem vitatja..122/2014/7.

²² Nyíregyházi Törvényszék P.20.040/2012/127. sz. ítélete

nem kell, hogy új megoldások kidolgozására vonatkozzon.²³

Fontos szempont tehát a feltalálók közötti különbségtétel, hiszen valakinek kötelezettsége a feltalálás, más pedig a munkája során véletlenül talál fel egy újdonságot. Utóbbi esetben a felek nem foglalták munkaszerződésbe az erre vonatkozó szabályokat, az alkotó/feltaláló később kénytelen szembesülni a munkáltató igényeivel a nyereségen való osztozkodásban.

Ha nem vitatott, hogy szolgálati találmányról van szó, vagyis a munkavállaló munkaköri kötelezettsége volt a feltalálás, a következő problémás kérdés a találmány munkáltató általi hasznosítása, és az ún. találmány díjnak a mértéke.²⁴ Adott ügyben azt is értékelni kell, hogy a bejelentett találmányra, írásbeli nyilatkozata elmaradása miatt, munkáltató nem tartott igényt, ugyanakkor a találmány kidolgozásához jelentős mértékben hozzájárult, mivel a találmányok alapjául szolgáló eljárásokat a munkavállalók a munkaidejük alatt, a munkáltató alperes eszközeivel, alapanyagaival, helyiségeiben dolgozva fejlesztették ki. A találmányi díj meghatározásánál azt is értékelni szükséges, hogy vajon az eljárások sajátosságaiból következően reálisan a munkavállaló tudja-e alkalmazni a találmányok tárgyait.²⁵ A találmánydíj kapcsán egy bíróság előtti perben a találmánnyal érintett hasznos eredmény megítélése szakértői kérdés, a szakértőnek vizsgálnia kell például a társaság bevételeit, megtakarításait, egyéb előnyeit a találmánnyal összefüggésben.²⁶

A hazai szabályozási környezet tehát lehetőséget teremt a munkavállaló számára, hogy megfelelő díjazásban részesüljön mind az alkalmazotti, mind a szolgálati találmány esetén. A jogszabályok lehetővé teszik, hogy a munkavállaló átengedje a hasznosítás jogát a munkáltatónak, és ellenszolgáltatásban is részesülhet. A gazdasági élet új kihívása a gyors és hatékony fejlesztés és innovatív termékek és szolgáltatások létrehozása, amely a munkavállalók felé határozott igény, elvárás a munkáltató részéről. Elengedhetetlen álláspontunk szerint az ilyen irányban is tevékenykedő munkáltató részéről a proaktivitás: időben még a munkaviszony létesítésekor meg kell állapodnia a munkavállalóval és részletesen rögzíteni az elvárásokat és azok teljesítése esetén az ellentételezést. Ha mégis vita merül fel, számítani kell egy bonyolult bírói eljárásra, amelynek során mind a munkaviszonyra vonatkozó részeket, a munkaköri leírást, a felek szándékát, a munkáltató gyakorlatát, és ha a munkaszerződés tartalmaz erre kitélt, annak a vonatkozó rendelkezését, mind a munkáltató gazdasági helyzetét, kapcsolatait vizsgálják.

A common law országokban „a munkáltató mindent visz” modell érvényesül. Az innováció felett a munkáltató rendelkezik, mindaddig amíg a munkavállaló kötelezettsége a feltalálás foglalkoztatás keretein belül történő megvalósítása. Ez a szemlélet azonban nem veszi figyelembe a profit méltányos elosztását és nem ösztönzi a munkavállaló kreativitását. A megoldás a szerződésen kívüli

²³ BH 2003.948; BH 1993.564

²⁴ A hasznosítási szerződésekről lásd Csécsy György: Az iparjogvédelmi szerződések kodifikációs lehetőségei. Jog – Állam – Politika, 2011. Különszám. 107-119.

²⁵ Debreceni Ítéltábla Pf. 20.122.2014/7. Polgári ügyben hozott határozat.

²⁶ BH1993.669; Fővárosi Ítéltábla Pf.20.712.2012/5.

többletjuttatás, amely révén némileg megvalósul a méltányosság. Napjainkban a common law rendszerében egy másik gyakorlat is fellelhető, amely szerint a feltalálás kötelezettsége nem mindig van rögzítve a munkaszerződésben, még a kutatók munkaszerződésében sem. Ami azt jelenti, hogy ha a munkavállaló a munkáltató eszközeit használja a munkavégzés során, az nem feltétlenül alapozza meg a munkáltató tulajdonjogát. Mindenesetre a common law bíróságok továbbra is a munkaszerződés rendelkezéseit és elveit tartják szem előtt.²⁷

4. A feltaláló lehetséges jogviszonyai

A feltaláló különböző jogviszonyok keretében, önfoglalkoztatóként, un. gazdaságilag függő munkavégzéssel vagy munkavállalói státuszban hozhatja létre a szabadalom tárgyát. Külön problémát jelent tehát, hogy a munkavállalót meg kell különböztetni az önfoglalkoztatótól, ahol teljesen más elvek érvényesülnek,²⁸ valamint a gazdaságilag függő önfoglalkoztató jogi kategóriájától.

A magyar szabadalmi törvény szabályai szerint csak akkor minősül szolgálati találmánynak a szabadalom tárgya, és így részesül speciális védelemben, ha a feltalálója munkaviszony keretében hozta létre az eredményt. A törvény nem kizárólag a munkaviszony keretében létrehozott találmányokra terjed ki, hanem azokra az esetekre is, ha a feltaláló kormányzati szolgálati, közszolgálati, állami szolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló vagy szolgálati viszonyban foglalkoztatott személy vagy munkaviszony jellegű jogviszony keretében foglalkoztatott szövetkezeti tag alkotta meg a találmányt.²⁹ A nem versenyszféra jogába tartozó foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok felsorolása egyértelmű támpontot ad arra nézve, hogy a találmány feltalálója élvezheti a szabadalmi törvény védelmét. Azonban a taxáció nem teljeskörű, hiszen nem adja meg a jogszabály, hogy a „munkaviszony jellegű jogviszonyok” körébe mely jogviszonyok tartoznak. Gyulavári Tamás álláspontja szerint a munkaviszonyhoz hasonló, egyéb foglalkoztatási jogviszonyok körébe az ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony, a tanulószerveződés, a hivatásos nevelőszülői jogviszony, a prémiumévek program keretében létrejött speciális jogviszony,³⁰ a közfoglalkoztatási jogviszony és a segítő családi jogviszony tartoznak.³¹ A korábbi szabályozásban³² a szabadalmi törvény hatálya alá tartoztak a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok is, azonban a jelenlegi hatályos szabályozás szakított ezzel az elvvel, és csakis a

²⁷ John Duns – Ann L. Monotti – Marilyn Pittard: Perspectives and themes, 10.

²⁸ Perspectives and themes. 10-11

²⁹ 1995:XXXIII. tv. 17. §

³⁰ A prémium évek program keretében létrejött speciális jogviszony álláspontom szerint közalkalmazotti jogviszonynak minősül, a jogviszonyban ugyanis a kinevezést módosították a felek – munkáltató és a közalkalmazott - a foglalkoztatási programba bekerülés céljából, és nem létesítettek új foglalkoztatási jogviszonyt.

³¹ Gyulavári Tamás: A szürke állomány. Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán. Pázmány Press. Budapest, 2014. 237-243.

³² A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1969. évi II. törvény. Lásd még Kottászné Vass Orsolya, 39.

munkaviszonyban állókra vagy a munkaviszony jellegű jogviszonyokra terjesztik a hatályt. Így nem terjed ki a törvény hatálya a klasszikus, polgári jog által szabályozott munkavégzésekre – megbízás és vállalkozás –, és az önfoglalkoztatottakra sem. A probléma ezzel kapcsolatban azért merül fel, mert a magyar munkajognak egy vitatott és szabályozatlan területe az önfoglalkoztató és a munkaviszony közötti jogviszonyok meghatározása³³ Ezen közttes helyen lévő foglalkoztatotti csoportba tartozó személy a gazdaságilag függő önfoglalkoztató, amely csoportot az un. szürke zónába tartozó munkavállalók csoportjával is azonosítanak,³⁴ illetve a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyként is.³⁵

A szolgálati találmány szempontjából tulajdonképpen az a lényeges és a feltaláló személyének hatályával kapcsolatos kérdés, hogy a fenti körbe tartozó munkavállalói csoportokat milyen feltételek megléte esetén lehet „munkaviszony jellegű jogviszonnyal” rendelkezőknek tekinteni. Ehhez azonban azt kell tisztán látni, hogy mely munkavállalói csoportokat lehet ebbe a kategóriába sorolni. A munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek meghatározása, definiálása hiányzik a magyar jogból, bár a 2012. július 1-jén hatályba lépett Munka Törvénykönyve első tervezete tartalmazta e kategóriát,³⁶ de már hatályba nem lépett ez a tervezet. Gyulavári Tamás a következő munkavállalói csoportokat sorolta ekörbe: a bedolgozói jogviszony, önálló kereskedelmi ügynöki jogviszony és a személy és

³³ A német polgári törvénykönyv elkülöníti a munkaszerződéstől a szabad szolgálati szerződést, akként hogy a szolgálati szerződés egyik alfaja a munkaszerződés. A szabad szolgálati szerződésben a szabad jelleg azt jelenti, hogy a tevékenységet a megrendelőtől függetlenül fejti ki, ő határozza meg hol, miként és mikor végzi el a feladatot. A magyar önfoglalkoztatási jogviszony Prugberger Tamás szerint a fenti relációban helyezhető el. Lásd: Prugberger Tamás: Az önfoglalkoztatás intézménye a nyugat-európai és a magyar munkajogban. *Magyar Jog*, 2014/2. 65-71. Lásd még: Jakab Nóra: Munkavégzők a munkavégzési viszonyok rendszerében. *Jogtudományi Közlöny*, 2015. 70: (9) 421-432.; Jakab Nóra, Szekeres Bernadett: A munkavégzési viszonyok változásai és az arra adott válaszok. In: Bragyova András (szerk.): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensisium = Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*. 2015. Gazdász Elasztik Kft. 141-159.; Jakab Nóra: Gondolatok a rugalmasság és biztonság egyensúlyáról Prugberger Tamás 80. születésnapja alkalmából. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2, p. 213-226.

³⁴ Szekeres Bernadett a gazdaságilag függő önfoglalkoztató meghatározására, jogrendben történő elhelyezésére tett kísérletet a PhD dolgozatában. Szekeres Bernadett: *Munkajogon innen – munkaviszonyon túl. A gazdaságilag függő önfoglalkoztatás és annak munkajogi védelme*. PhD Értekezés. 2018, Miskolc.

³⁵ Szekeres Bernadett, 2018. 42.

³⁶A törvény tervezet 3. § (2) bekezdése szerint: „A munkavállalóhoz hasonló jogállású személynek kell tekinteni (...) aki nem munkaszerződés alapján végez más részére munkát, amennyiben

a) személyesen, ellenérték fejében, rendszeresen és tartósan azonos személy részére végez munkát, és b) a szerződés teljesítése mellett nem várható el egyéb rendszeres kereső foglalkozás folytatása.

(3) A (2) bekezdés alkalmazása során

a) személyesnek minősül a saját, illetőleg hozzátartozója többségi tulajdonában álló gazdálkodó szervezet nevében végzett munka;

b) azonos személynek kell tekinteni a teljesítés fogadójának hozzátartozóját, illetőleg a vele rendszeres gazdasági kapcsolatban állót, továbbá azokat, akik az adózási szabályok szerint kapcsolt vállalkozásnak minősülnek.

(4) Az (1)-(3) bekezdés rendelkezése nem alkalmazható, ha az e szerződésből származó rendszeres havi jövedelem meghaladja a szerződés teljesítése idején hatályban lévő kötelező legkisebb munkabér ötszörösét.”

vagyonvédelmi tevékenységet ellátó alvállalkozó.³⁷ A szabályozott jogviszonyokon túlmenően a gyakorlatban előforduló esetek igénylik – igényelték volna – a hazai fogalom alkotást, és ezen személyeket a munkajogi bizonyos védelmi szintjére elhelyezni. Ezt a köztes jogállást a nemzetközi jogirodalom és gyakorlat alapján leginkább úgy lehet jellemezni, hogy „bár hivatalosan ‘önálló vállalkozók’, jövedelemforrásukat tekintve gazdaságilag továbbra is egyetlen vezetőtől vagy ügyféltől/munkáltatótól függenek”.³⁸ A gyakorlat idesorolja a cégvezetőket, az un. szabadúszókat, családi vállalkozásokat, mezőgazdasági vállalkozásokat. Gazdasági, társadalmi hatásokra alakulnak ki ezek az új munkavállalói csoportok, és bár a fentebb említett, un. szürke zónába sorolt munkavállalók által ellátott tevékenységek, feladatok jellemzően nem kutatás-fejlesztés jellegűek, a szabadalmi törvény hatálya alá vonhatóságuknak talán most még nincs is valódi relevanciája, de a közeli jövőben egyre inkább alakulhatnak ki olyan új foglalkozások³⁹ amelyeknél ez a probléma komolyabb kérdéseket is felvet.

A pólus másik végén az önfoglalkoztatók csoportja áll, akikre egyáltalán nem terjed ki az 1995-ös szabadalmi törvény, jóllehet a korábban hatályban volt 1969-es jogszabály ezt a kört is a személyi hatálya alá vonta.⁴⁰ Kik minősülnek a hazai joggyakorlat szerint önfoglalkoztatóknak? Erre egzakt fogalomalkotás még nem született a hazai jogban, az önálló foglalkoztatás meghatározása lehet útmutató: „az önálló munka más részére valamilyen terméket önállóan előállító, szolgáltatást önállóan nyújtó munka.”⁴¹ Akik tehát önfoglalkoztatók, nem tartoznak a személyi hatálya alá a szabadalmi törvénynek, ők a Ptk. alapján létesíthetnek a megrendelővel, megbízóval találmány létrehozására irányuló kutatási szerződést.⁴² Az önfoglalkoztatókra nézve tehát a típuskényszer elve érvényesül, kizárólag a Ptk. szerinti kutatási szerződést kötnek. A kutatási szerződés gondossági vagy eredménykötelem lehet, abban is megállapodhatnak a felek, hogy a díjazás konkrét eredmény létrehozása nélkül is megilleti a kutatót, etekintetben gondossági, és így

³⁷ Gyulavári Tamás, 2014. 243-257.

³⁸ Bankó Zoltán: Az atipikus munkajogviszonyok. Dialóg Campus Kiadó. Pécs, 2010. 27.

³⁹ 2017. április 26-n indított útjára az Európai Bizottság egy dokumentumot az EU szociális dimenziójának a jövőképeiről „Vitadokumentum Európa szociális dimenziójáról” címmel. A jövő lehetséges munkahelyei a vitairat szerint: „A munka tekintetében a hangsúly egyre inkább a teljesítményen és az eredményeken lesz, nem pedig egy adott helyszínen való fizikai jelenlétén, ezért az embereknek több lehetőségük lesz arra, hogy szabadúszóként dolgozzanak, és egyidejűleg több munkahelyük legyen. (...) Az alapfokú tanulóikat most megkezdő gyermekek zöme jó eséllyel olyan, merőben új típusú álláshelyet fog betölteni, amely ma még nem is létezik. A munka tekintetében a hangsúly egyre inkább a teljesítményen és az eredményeken lesz, nem pedig egy adott helyszínen való fizikai jelenlétén, ezért az embereknek több lehetőségük lesz arra, hogy szabadúszóként dolgozzanak, és egyidejűleg több munkahelyük legyen.” <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/18ad6ab0-3422-11e7-9412-01aa75ed71a1/language-hu> Letöltve: 2018. augusztus 3.

⁴⁰ 1969: II. tv. 9. § (1) bekezdés szerint: „Szolgálati találmány annak a találmánya, akinek munkaviszonyból vagy más jogviszonyból folyó kötelessége, hogy a találmány tárgykörébe tartozó megoldásokat dolgozzon ki.” A más jogviszony alá tartoznak a megbízási vagy vállalkozási szerződés alapján munkát végzők.

⁴¹ Bankó, 24.

⁴² Ptk. 6:253. §

a megbízási szerződés szabályait kell rá alkalmazni.⁴³ Az új Ptk. a kutató alatt nem kizárólagosan természetes személyt ért, hanem jogi személyt, szervezetet is. Ennek relevanciáját az adja, hogy az EU-s keretprogramok egy részében a programokat csak kutatási szerződések útján lehet megvalósítani.⁴⁴

Megállapíthatjuk fentiek alapján tehát, hogy a lényeges különbség a munkavállaló feltaláló és a másik két kategória között az, hogy csak a munkavállaló tartozik a szabadalmi törvény személyi hatálya alá. Etekintetben szigorú eljárási szabályok vonatkoznak a találmány tárgyának a bejelentésére, amelynek elmulasztása a munkáltató részére jogvesztéssel is járhat.

4. Innováció és a rugalmas biztonság (flexicurity)

A munkaviszonyban egyre inkább előtérbe kerülő flexicurity⁴⁵ valójában hat-e az innovációra? A folyamatosan változó gazdasági környezet hatására újabb munkavállalói csoportok⁴⁶ alakulnak ki, amelyek foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokban állnak olyan szervezetekkel, akik ezt a munkavállalói minőségüket nem ismerik el. A platform gazdaságban⁴⁷ jellemzően két munkavállalói csoport azonosítható, az egyik ilyen munkavégzési forma az ún. crowdworking. A crowdworking a 'crowdsourcing' területén megnyilvánuló tevékenység, a lényege pedig, hogy a munkáltatók és a munkavállalók egy online platformon találkoznak, ahol gyakran nagyobb feladatokat osztanak meg és osztanak fel munkavállalók „virtuális felhője” között.⁴⁸ Ismert a csoportmunka elnevezés vagy „csődített” munkaerőnek is fordítják Magyarországon. Jellemzője tehát, hogy a munkát keresőket az internetes felületen nagy számban tudják bevonni a technológia társaságok, és mivel túlkínálat alakul ki a digitális munkaerőpiacon, a bérekre gyakorolt hatása sokszor negatív.⁴⁹ A munkák jellege rendkívül szerteágazó lehet. Nagyon gyakori, hogy mikro feladatokat kell ellátni, mint például fényképek címkézése, érzelmek értékelése, kérdőívek kitöltése. Más esetekben komolyabb, jelentőségteljesebb munkát szerveznek ki, mint például egy logo megtervezése, weboldal fejlesztése, vagy egy marketing kampány kezdő fázisában való

⁴³ Gárdos Péter – Vékás Lajos: Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez. Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2014. 1104.

⁴⁴ Például az Európai Unió Horizont 2020 kutatási és innovációs keretprogramja (2014-2020).

⁴⁵ A koncepciót a munkajog modernizációját tartalmazó Zöld Könyv (2006) mutatta be részletesen, lényege szerint a foglalkoztatás terén szükséges a rugalmasságot kombinálni a megfelelő biztonsággal a fenntartható fejlődés, több és jobb munkahely elérése érdekében.

⁴⁶ A skála széles, ez lehetséges a munkaviszony keretében – atipikus munkavégzés -, a szürke zóna területén, vagy (ál)önfoglalkozatóként.

⁴⁷ 'Gig economy' vagy hakeni gazdaság néven is ismert, jellemzője hogy eseti munkákon, egyszeri munkákon alapul a tevékenység. Donald STORRIE, *Non-standard forms of employment: Recent trends and future prospects*, Eurofound, Dublin, 2017, 1-2.

⁴⁸ Irene MANDL – Maurizio CURTARELLI – Sara RISO – Oscar VARGAS LLAVE – Elias GEROGIANNIS, *New forms of employment*, Eurofound, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2015. 13-15.

⁴⁹ LÁGLER Péter: *A digitalizáció hatásai a munkára az Európai Unióban*. http://www.liganet.hu/news/9285/lgler_a_digitalizaci.pdf Letöltve: 2017. július 16.

közreműködés.⁵⁰

Ezen csoportmunkák eredményeként létrejövő innováció még bonyolultabbá teszi a tulajdonviszonyokat, a szabadalmak hasznosításának kérdését, tekintettel arra, hogy a munkavégzés jellegéből adódóan többen látják el a fejlesztést, amelynek eredményként az innováció megvalósulhat. Ehhez szorosan kapcsolódik a munkaerő mobilitása, amely további bonyolult helyzetekhez vezet a találmány megalkotásakor.⁵¹

Magyarországon a csoportmunka azonosítható némiképp a távmunkával, amelyet munkaviszonyként szabályoz a Munka Törvénykönyve, így a szabadalmi törvény hatálya alá tartozhatnak főszabály szerint a feltalálók.

A flexicurity megjelent a mai hatályos magyar Munka Törvénykönyvében, a törvény indoklása is hivatkozik a Zöld Könyv által javasolt koncepcióra, nevezetesen a törvény figyelemmel volt a Zöld Könyv megalkotása nyomán megjelenő külföldi megoldásokra.⁵² A felek szerződési akaratának a kiterjesztése; az atipikus foglalkoztatási formák minimál szintű szabályozása, a felekre hagyva a részletes tartalom meghatározást; a munkaviszony megszüntetésének rugalmasabb tétele a jogellenes megszüntetés enyhébb jogkövetkezményeinek a bevezetésével: csak néhány, de jelentős intézkedés, amely a rugalmasság irányába hatott. Kérdésként merülhet fel, hogy mennyire kreatív, innovatív a munkaerő egy a (munkáltató által) rugalmasan változtatható, megszüntethető munkaviszonyban? Ugyanakkor a Zöld Könyv arra is rámutatott, hogy a rugalmas foglalkoztatásnak, illetve a munkaviszonyok egyre nagyobb változatosságának káros hatásai is vannak: a munkaerő egy része egymás után több, rövid távú, rossz minőségű munkát végez elégtelen szociális védelemmel, ami kiszolgáltatottabb helyzetben tartja őket.⁵³ A munkaszerződésben foglalt klauzulák megkötik a munkavállaló kezét a munkában, kérdés, hogy ez mennyire járul hozzá az innovációhoz. Ideálisnak tűnik az, ha hosszú ideig tart a foglalkoztatás, a munkavállaló a foglalkoztatásban kiteljesedhet alkothat, ennek az alkotó folyamatnak a végén egy eredmény jöhet létre.

5. Záró gondolatok

Összegezve a fentieket számos kérdés merülhet fel, amelyekre a válaszokat részben megadtuk, de nyitva maradtak, hogy azok egy következő kutatómunka

⁵⁰ Valerio de STEFANO: The rise of the „just-in-time workforce”: On-demand work, crowd work and labour protection in the „gig economy”. *Conditions of work and employment series* No 71. ILO, Geneva, 4.

⁵¹ Perspectives and themes. 11.

⁵² A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény indoklása

⁵³ Kiss György egy ezzel a témával kapcsolatos tanulmányban veti fel azt a kérdést, hogy vajon van e alternatívája a tradicionális munkajogi struktúrának, illetve a 2008-as pénzügyi-gazdasági válság hatásai kapcsán említi meg, hogy a rugalmas foglalkoztatás keretében alkalmazott munkavállalók váltak munkanélkülivé elsőként egyes országokban. Ld. Kiss György: A munkavállalóhoz hasonló személy problematikája az Európai Unióban és e jogállás szabályozásának hiánya a Munka Törvénykönyvében. *Jogtudományi Közöny* 68 (1) (2013) 1-14.o., ld még Jakab Nóra: A munkavállalói jogalanyság és a személyi hatály jelentősége. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica* 34. (2016), 211-225.

témái lehessenek. Kérdés tehát az, hogyan és milyen mértékben befolyásolja a jog, különösen a munkajog az innovációt? Támogatja a kreativitást és az innovációt a munkajog adott vállalaton belül? Milyen mértékben segít a jog a találmánnyal kapcsolatos jogok (tulajdonjog, hasznosítás joga) biztosítása és megoldása tekintetében? Van olyan szerző, aki szerint sokkal fontosabb a munkáltató és a munkavállaló közötti bizalmi kapcsolat, amelyre építve egy folyamat során létrejön a találmány.⁵⁴ Ebben a kapcsolatban – amely szerződés alakjában realizálódik – rögzítik a felek a találmánnyal kapcsolatos kérdéseiket. És ezt erősíti Fisk is, aki szerint az USA-ban fontosabbak a munkahelyi szabályozók, mint az állam által alkotott jogszabályok.⁵⁵ Álláspontom szerint mindkét szabályozás szükséges, az állam által alkotott kereteket legyen lehetőségük a feleknek tartalommal megtölteni, akként, hogy az ne okozza a feltaláló kiszolgáltatottságát.

⁵⁴ John Hull álláspontja, lásd: Marilyn Pittard: Innovation through the lens of labour and employment law. In: John Duns, Ann L. Monotti, Marilyn Pittard (szerk.): Business Innovation and Law. Edgar Elger, Cheltenham. 2013.133.

⁵⁵ Catherine L. Fisk: Taking the long view on competition and the mobile employee: Lessons from the United States history of efforts to regulate employee innovation and the mobility of workplace knowledge. In: John Duns, Ann L. Monotti, Marilyn Pittard (szerk.): Business Innovation and Law. Edgar Elger, Cheltenham. 2013. 214.

A megtévesztés lelki háttere

Balláné Szentpáli Edit*

1. Bevezetés

A bíróság előtt megjelenik a fehérgalléros¹ vádlott, aki a terhére felhozott csalást vagy költségvetési csalást röviden felvázoló vádat tagadja.² Korábbi fényűző életmódja miatt, hallgatásba burkolózik, mindent tagadva, szótlanul várja az eljárás végét. Amennyiben védekezését előterjeszti, az csakis az ártatlanságáról szól. A mögöttük felsorakozó elszegényedett, nehéz sorsú, a világ dolgait illetően kevéssé tájékozott személyek, akik néhány forintért bármire kaphatóak voltak,

* PhD-hallgató, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ A fehérgalléros bűnözés fogalmát először Edwin Sutherland, egyesült államokbeli kriminológus definiálta 1940-ben kiadott tanulmányában. Ezt a kifejezést használta a felsőbb osztályok (upper class) bűnözésének jellemzésére, szembeállítva azt az alsóbb osztályok bűnözésével. 1949-ben már pontosabb megfogalmazást adott, mely szerint a fehérgalléros bűnöző az, aki a bűncselekményt tekintélyének és magas társadalmi státuszának felhasználásával, munkája folyamán követi el. A későbbiekben a kriminológusok a gazdasági-szervezeti, illetve a foglalkozási bűnözésnek is tekintették a fehérgalléros bűnözést. Nagy Zoltán András: Informatikai bűncselekmények, Magyar Tudomány, 2001/8, (2017.01.25-i letöltés)

<http://matud.iif.hu/01aug/nagyz.html>

A fehérgalléros bűnözés leírásával, meghatározásával foglalkozik továbbá a kortárs szerzők közül Tóth Mihály: A fehérgalléros bűnözés; a gazdasági bűnözés in: Kriminológia- szakkriminológia (szerk.: Gönczöl Katalin-Kerezi Klára-Korinek László-Lévai Miklós) Complex, Budapest, 2006. című tanulmányában. Továbbá Kránitz Mariann: A „fehérgalléros” bűnözés Magyarországon az ezredfordulón, Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok 36. kötet, Budapest, 1999.

² A csalás az 1978. évi IV. tv. 318. § (1) bekezdés szerinti tényállás része az alábbi: Aki jogtalan haszonszerzés végett mást tévedésbe ejt, vagy tévedésben tart és ezzel kárt okoz, csalást követ el.

A csalás a 2012. évi C. tv. 373. § (1) bekezdés szerinti tényállás része az alábbi: Aki jogtalan haszonszerzés végett mást tévedésbe ejt, vagy tévedésben tart és ezzel kárt okoz, csalást követ el.

Az adócsalás az 1978. évi IV. tv. 310. § (1) bekezdés szerinti tényállás része az alábbi: Aki az adókötelezettség megállapítása szempontjából jelentős tényre (adatra) vonatkozóan valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy ilyen tény (adat) a hatóság elől elhallgat, és ezzel vagy más megtévesztő magatartással az adóbevétel csökkent, vétséget követ el.

A költségvetési csalás a 2012. évi C. tv. 396. § (1) bekezdés szerinti tényállás része az alábbi: Aki

- költségvetésbe történő befizetési kötelezettség vagy költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában mást tévedésbe ejt, tévedésben tart, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy a valós tény elhallgatja,
- költségvetésbe történő befizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezményt jogtalanul vesz igénybe, vagy
- költségvetésből származó pénzeszközöket a jóváhagyott céltól eltérően használ fel.

gondolkodás nélkül elmondják, hogy a napi megélhetésük miatt kényszerültek bűncselekmény elkövetésére.

Az erőszakos bűnelkövetők életútját a bíróság hosszasan kutatja, elemzi, hogy a bűncselekmény valódi indítékát feltárja. Ezzel szemben a csalási elemeket tartalmazó vagyon elleni bűnelkövetők esetében néhány mondatos személyi körülmények felvételén túl, a bíróság alig tudja megismerni e bűnelkövetők életét, ami választ tudna adni tetteik indítékára. Sokan legyintenek erre, hiszen a válasz: a pénzből sosem elég. A közvéleményt egyébként sem nagyon érdeklik a csalással elkövetett bűncselekmények, csupán annyiban, hogy sértettjeivé ne váljanak, egyes magukat gáz-vízóra leolvasónak, vagy rendőrnek tituláló személyeknek. A bonyolultabb gazdasági-pénzügyi bűncselekményeknek kizárólag akkor van hírértéke, ha a sértettek száma legalább „fél országnyi”. Néhány nap után ez is feledésbe merül, a sértettek kiábrándulnak káraik meg nem fizetése miatt. Mindezzel szemben az erőszakos bűncselekmények elkövetőinek rémtettei még több évtized után is lázba hozzák a lakosságot.

A csaló elkövetők esetében a hatóság általában nem tartja szükségesnek a beszámítási képesség vizsgálatát, kiindulva abból, hogy ezek az elkövetők tetteiket rafináltan kigondolták, tökéletes precizitással végrehajtották, legtöbb esetben kifogástalan szaktudású könyvelők segítségével. Fel sem merülhet, hogy az ilyen elkövető beszámítási képességét bármilyen tényező is korlátozná vagy kizárná. A büntetés kiszabását követően viszont rendkívüli gyorsasággal megrendül pszichés állapotuk. Amit eddig elkerülhetetlennek hittek, bekövetkezett: hirtelen a hosszas börtönévek kapujában állnak. Az eddigi csillogó életről le kell mondaniuk, szembe kell nézniük a bezártsággal. Életkörülményeikben olyan változás következik be, amelyet személyiségüktől függően lesznek képesek feldolgozni. Lelki kihatásai lehetnek, mint szorongás, feszültség, de mentális zavar szintjéig is eljuthat, s akár a depresszióig is.

Ezért munkámban arra törekedtem, hogy a csalást, valamint a költségvetési csalást megvalósító bűnelkövetők emberi tulajdonságait feltárjam. Milyen családból származtak, anyagi hátterük kielégítő volt-e, milyen indokok vezettek a bűnelkövetéshez, miként értékeli cselekményüket a büntetés-végrehajtási intézetben, megbánták-e, végül milyen a jövőképük. A büntetés letöltése alatt tervezik, szervezik-e életüket.

Szükségesnek tartom megjegyezni, hogy témám szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az általam vizsgált időszakban az adócsalás tényállást, a költségvetési csalás váltotta fel.

A költségvetési csalás új tényállása elkövetési magatartásként tartalmazza az adócsalás elkövetési magatartását, tehát jogutód tényállásnak tekinthető, illetőleg a megtévesztéssel kapcsolatos tényállás rész változatlanul helyet kapott a költségvetési csalásban, továbbá a vagyon elleni bűncselekményként kezelt általános jellegű csalás tényállása sem változott az új Büntető Törvény (2012. évi C. tv.) hatálybalépésével sem.

2. Néhány alapvetés

Abból indultam ki, hogy az ember az egyetlen élőlény, aki képes saját célirányos aktivitását tudatosan szervezni. Születésétől kezdve kapcsolatba lép környezetével, azt megismeri, majd érdekeinek megfelelően átalakítja.³ Irk Albert 1912-ben megjelent könyvében úgy fogalmaz, hogy egyes bűnelkövetők tündöklő gonosztevő tehetségek, míg nagy részük értelmi színvonala a közép-színvonalon marad. Legnagyobb szellemi képességük a vagyon elleni gonosztevőknek van, különösen a csalók körében kiemelkedő. Azzal, hogy intellektusával képes másokat megtéveszteni, az már a ravaszságára utal. Bámulatossággal és fortéllyal „dolgoznak a pályájukon”.⁴ Álláspontom szerint is, a csalást, költségvetési csalást elkövetőkre igaznak mondható: a ravaszság, a fondorlatosság terén hatalmas eszköztárral bírnak, olyan elkövetési módszereket képesek kitalálni, amelyek néha az igazságügyi könyvszakértők számára is fejtörést okoznak. Ennek ellenére személyiségük megismerésére egyik eljárási szakban sem törekszünk. A bíróságok általában megelégszenek a tények felderítésével, az elkövetési mód, a sértettek körének, az okozott kár, adóhiány feltárásával és máris megszületik az ítélet.

Mielőtt ennek tárgyalására rátérnék, ejtsünk néhány szót arról, miként is lehet a környezetünket saját akaratunknak megfelelően formálni. Mint már említést nyert, az ember az egyedüli élőlény, aki megismeri a külvilágot és érdekei mentén alakítja. A kérdés az, ki mennyire képes erre, e vonatkozásban megkülönböztetünk érett és éretlen személyiségeket. „A személyiség az egyénre jellemző pszichológiai folyamatok és állapotok szervezett összessége”.⁵ Álláspontom szerint a csalás elkövetésére olyan érett személyiség képes, aki cselekvéseiben, életvezetésében, gondolkodásában és társas kapcsolataiban is érett. Csak ezek együttese biztosítja az egészséges személyiségfejlődést és a környezethez való alkalmazkodást.⁶ Az embernek környezetével való kapcsolatában megjelenő cselekvései egyfajta motívumból erednek és konkrét célra irányulnak. Az érett személyiség azonban az átlagos cselekvéseken túl mindig céltudatos cselekvéseken töri a fejét. Ennek során legyőzi a külső vagy belső akadályokat, amelyek gátolják célja elérésében.⁷ A céltudatos tevékenységek mögött többféle igény húzódik meg. Ütköztetnie kell a motívumokat, mérlegelnie kell az érdekeket, amelyek a hibás döntéstől megóvják. A motívumok harca után elkezdődik a döntéstől a végrehajtásig vezető út végiggondolása, képzeletbeli lejátszása, a cél elérésének kivitelezési módja, az eszközeinek kiválasztása.⁸

Ezzel megszületik a végrehajtásra szóló konkrét elhatározás: a szándék. Az egyén olyan személyes stratégiát választ, amely a leghatékonyabb a siker eléréséhez. Csak mindig a hitelesen és belsőleg megélt szándék valósítja meg önmagát. Egyre jobban ráhangolódik az alapot képező szükségletre, elképzeli,

³ Berentés Éva: *Az érett személyiség: az emberi siker, a hatékonyság és a boldogság személyiség háttere*, Budapest, Pro Personal Kiadó, 2012, 133. o.

⁴ Irk Albert: *Kriminológia*, Budapest, Politzer Könyvkereskedés, 1912, 107. o.

⁵ G. W. Allport: *A személyiség alakulása*, Szentendre, Kairosz, 1997, 37. o.

⁶ Berentés: i.m. 133. o.

⁷ *Ub.* 134-135. o.

⁸ *Ub.* 137. o.

kívánja, kidolgozza a cselekvéssort. A kivitelezés intenzitását az határozza meg, kialakult-e a határozott szándék vagy a vágy szintjén megrekedt. Kevés az, hogy „jó volna, bárcsak”. A vágy a kudarcra, míg a szándék az eredményre összpontosít. Az egyénnek van hite, el fogja érni. Programozza a sikert.⁹

A végrehajtásra szánt idő és arra fordított energia, a kitűzött cél milyenségétől függ. Emellett az egyénre jellemző végrehajtási szokások, módszerek jelennek meg, amelyek már a korai szocializációban megalapozódtak. Az érett személyiség azonban a végrehajtás során mindig rugalmas, reális, aktivitásban önálló, hatékony, kitartó, feladattudó, önfegyelmel bír. Érzelmileg végig intelligens, önmagát eredményesen ösztönzi, céljaihoz másokat igyekszik megnyerni.¹⁰ Képességeit és személyiségének határait reálisan ismeri, humán erőforrásait mozgósítani tudja célja eléréséhez. A végrehajtás alatt céljaihoz újabb kérdéseket tesz fel. E célok sosem irreálisak, a mindenkori örömteli megélést biztosítja számára.¹¹

Az érett személyiség önbizalommal, önbecsüléssel bír. Aki becsüli önmagát, tettere készebb, gyakrabban van sikerélménye. A magabiztos fellépés tovább növeli az önbecsülést. A kudarc nem töri meg, a kedvét nem veszi el a későbbi próbálkozástól. „Mert önbecsülés nélkül semmit nem lehet véghez vinni.”¹² Az egyén önbecsülését tettekkel tartja karban. A sikert keresi, a kudarcot kerüli. Magabiztosak leszünk attól, ha gondolatainkat, szándékainkat, érzelmeinket képesek vagyunk mások előtt kinyilvánítani, miközben tiszteletben tartjuk a másik gondolatát, érzését. Empatikusabbak leszünk, ha képesek vagyunk meghallgatni és átérezni mások szempontjait, igyekszünk megérteni és tiszteletben tartani, ha nem is értünk vele egyet. Az empátia és az önbecsülés útján közel kerülhetünk másokhoz, magabiztosan megnyilvánulhatunk. Behódolnak, enni fogják szavainkat, ezzel kifejezik alázatukat.¹³

Ezzel az érett személyiség eljutott az embernek ember által történő befolyásolásához, amely megvalósulhat írott vagy beszélt nyelven. Azért vagyunk képesek a másikat irányítani, befolyásolni, mert minden ember megvásárolható. E vonatkozásban nincs ember között különbség. Az ár lehet anyagi vagy eszmei, de olyannak kell lennie, amit pusztán elhatározásból nem tennénk meg. Az ügylet árát befolyásolja a manipulált személy érzelmi kötődése, a pszichés stabilitása. Ennél fogva úgy érzi a manipulált személy, hogy bármit hajlandó feláldozni.¹⁴

Manipulálás hallatán az embereket gyanakvás tölti el, veszélyt éreznek, ezáltal elutasítóvá válnak. Már csak azért is, mert mindenkinek van egy elrettentő esete. Holott más területen is érvényesül pl. az orvostudományban, minden károsítás nélkül, pozitív hatással. A manipuláció lényege, a manipulált ne fedezze fel, ami vele történik. A manipuláló a „báránybőrbe bújt farkas”. Pedig a manipuláció és trükkjei minden emberrel vele született képesség. Jellemző az állatvilágra is,

⁹ *Uo.* 139. o.

¹⁰ *Uo.* 141. o.

¹¹ *Uo.* 143. o.

¹² Christopher André-Francois Lelord: *Önbecsülés*, Budapest, Park Könyvkiadó, 2013, 276. o.

¹³ *Uo.* 267-286. o.

¹⁴ Tartsay Vilmos: *Hogyan manipulálj és hogyan védekezz*, Budapest, Figyelő Kiadó Rt, 1997, 2. o.

gyakran életben maradásuk egyetlenegy feltétele. A befolyásolás kiterjed az élet minden részletére, születéstől a halálig.¹⁵ A kérdés csak az ki, miként milyen célból tudja ezt hatékonyan bevetni embertársaival szemben. Az adott helyzet elemzésével lehet megállapítani az önös káros befolyásolást. Minden ember manipulálja a másikat, amikor képes felismerni a kínálkozó lehetőséget.

A manipulálás első lépcsőfoka az információ tudatosan megváltoztatása, amely képes a manipulált véleményét, érzelmi világát, értékrendjét megváltoztatni. Ennek hatására a manipulált vagy cselekszik, vagy okosan felismerve a manipuláló szándékát, azonnal tartózkodik.¹⁶ Az információ amikor eljut a befolyásolt személyhez, több helyen ferdülhet. Témánk szempontjából nyilvánvalóan tudatos, átgondolt magatartás okán, de nem lehet figyelmen kívül hagyni a véletlen pontatlan fogalmazást sem. A közlés nemcsak a szándékos manipulálás folytán csorbulhat, hanem azt befolyásolhatja egyéb tényező, mint a manipulált személy aktuális hangulata pl. fáradt, figyelmetlen, érzelmileg elfogult, előítéletes. Az érzelmeknek óriási szerepe van a manipulálásban. Vannak, akik képtelenek érzelmek kimutatására, de vannak, akik a végletekig elmennek. Ezáltal a másik iránt hálát, vonzódást, sajnálatot, aggodást érez, mi több rabjává válik a manipuláló személynek.¹⁷

Az üzenet kibocsátója szándékosan, célzottan manipulál, amikor hazug, hamis információt közöl, mindezt erősíti testbeszédjével pl. arc kifejezésével, hanghordozásával, gesztusaival. A külső eszközökkel való kifejezés genetikailag sokkal hamarabb, néhány millió évvel ezelőtt, még az emberré válás folyamata során kialakult, szemben a beszéddel, melynek korát a kutatók százezer évre teszik. Ennél fogva ez minden emberrel veleszületett tulajdonság, spontán jön. Ennél fogva a társadalmi morál a testi kifejezési eszközökkel való csalást, ámitást, megjátszást enyhébben ítéli meg, mint a verbális hazugságot. Sokan képesek ezt művészi tökéjre fejleszteni. Már nem lehet tudni, mikor hazudik és mikor nem.¹⁸ A hazugság persze lehet kegyes is, de témánk szempontjából az önös célok elérése végett bekövetkezett hazugság, jogi szakkifejezéssel élve a tévedésbe ejtés elemzése a cél. A legtöbb ember azért csal, hazudik, mert eltűzött vágyaik vannak, törekednek a környezetnek való túlzott megfelelésre, tetszeni akarnak. Többnek, jobbnak akarnak látszani, hogy ezáltal a környezetének elismerését elnyerje.¹⁹ A cél elérése érdekében semmi sem szent. Ennél fogva a bűnös szándékú csaló, aki hazugsággal dolgozik, arra rátermett, képességgel, készséggel bír. Ennek előfeltétele a kisebb-nagyobb fokú intelligencia. A képesség és készség fokozataira figyelemmel állíthatóak szembe az alkalmi vagy közönséges csalók, akik egyszerűen megpróbálkoznak a csalás művészetével.

Angyal Pál szerint a hazugság a csalás életbehívó erőforrása: csalétek, mely horogra csábítja a hiszékenyt. A hazugság, mert oly könnyen megy, az erkölcsösségnek legveszedelmesebb ellensége. Jelentkezése észrevétlen, de ha

¹⁵ *Uo.* 10. o.

¹⁶ *Uo.* 5-8. o.

¹⁷ *Uo.* 39. o.

¹⁸ *Uo.* 9-10. o.

¹⁹ *Uo.* 40. o.

már kisebb tüneteit nem fojtjuk el, hihetetlen gyorsasággal terjed és elpusztítja a társadalmat. A hazugságon kívül a csalás sikerre vezető másik eleme az áldozat hiszékenysége, mely bizonyos értelmi, érzelmi és erkölcsi adottságoiktól függően kisebb vagy nagyobb.²⁰

Véleményem szerint Angyal Pál 1939-ben írt gondolatai máig irányadóak. Nincs olyan ember, aki életében legalább egyszer nem hazudott volna, ha az érkei úgy kívánták. A mindennapi, csekély jelentőségű füllentéseknek nincs büntetőjogi következménye, nyilvánvalóan a társadalmi kapcsolatokra befolyásoló szerepe lesz. Kérdés azonban az, miért, miként jut el az egyén a hazudozás, a másik ember fondorlatos kijátszásának szintjére, aminek szankcionálása a büntetőjog keretei közé tartozik.

A múlt és jelen összehasonlítása végett, ennek elemzését Angyal Pál 1939-ben tanulmányában rögzített társadalmi-szociológiai tényezők bemutatásával kezdem:²¹A tanulmány szerint a férfiaké a vezető szerep, hiszen a nő abban a gazdasági, üzleti és forgalmi életben, amely a csalás alkalmait megteremtette, akkoriban alig vett részt, annak ellenére sem, hogy a nők személyi tulajdonságai, mint színlelés, bőbeszédűség hajlamosítja őket az alakoskodásra, a mások rászédésére. A nem szemszögből vizsgálva tehát megállapítható, hogy a női elkövetők kisebb arányban fordultak elő, mint napjainkban. Egyes csalástípusok, mint házasságszédelgés, jövendőmondás, közszükségleti cikk vásárlása, közlekedési eszközök használata körül elkövetett csalárd visszaélések, viszont a nők sérelmére voltak a leggyakoribbak.

Életkor szerint a felnőtteké a szerep, mert a fiatalokú hazugságra való készsége, jellemének ki nem forrottsága még nem hajlamosította a bűn elkövetésére. Tapasztalatlanságuk folytán nem voltak képesek mások lelkivilágához hozzá simulni. Csak, ha az alkalom szülte magát, hirtelen kiélték magukat egy kisebb súlyú bűncselekmény elkövetésében pl. a lopásban. Ott ahol a ravaszság, fondorlat a siker kulcsa, a fiatalok még visszahúzódtak. A 30-40 évesek köréből került ki a csalók nagy tábora. De vannak a fiatalokra is jellemző cselekmények pl. koldulás.

Gyakori volt, akik a foglalkozásukat használták fel mások megtévesztéséhez. Napi szinten sok emberrel kerültek kapcsolatba, amely számtalan alkalmat teremtett mások megtévesztésére, tévedésbe ejtésére. Ilyen foglalkozásnak tekintette Angyal Pál a pincéretet, utazó ügynököket. Az olyan foglalkozás üzöknél, ahol tevékenységük ellenőrzése nehézkes volt - pl. nyomdász, erdősz - szintén elképzelhetőnek tartotta mások megkísértését. A foglalkozás alapján az akkori statisztika azt a kimutatást hozta, hogy a legtöbb csaló a kereskedelemből, az ipar területéről került ki, legkevesebb a mezőgazdaság körében munkálkodók sorából.

A családi állapot szerint, a nős férfiak és férjezett asszonyok kisebb számmal követtek el csalási jellegű cselekményeket. Angyal szerint párkapcsolatuk miatt nem éltek már oly mértékben lüktető, eleven életet. Velük ellentétben az özvegy, elvált, különösen férfi nem, már nem érdektelen, életkoruk 40-60. év közti.

²⁰ Angyal Pál: *A csalás*, Budapest, Attila-Nyomda Rt, 1939, 27-29. o.

²¹ *Uo.* 30-33. o.

A hely és idő is fontos tényező volt, amikor a gazdasági forgalom a legélénkebb. A csalás aránytalanul magas a pörgő gazdaságban, csekély forgalom esetén visszaesik. Nagy városokban a december hónap vezette a statisztikát, a karácsony miatt, míg kisebb városokban, falvakban csak varázslással, kuruzslással, jóvendőmondással lehetett megtéveszteni a lakosságot. Visszaesés szempontjából az 1939-es statisztikák azt mutatták, az elítéltek 50%-a újból bíróság elé került csalás miatt. Angyal szerint ez bizonyítja azt a tételt, hogy a csalás a súlyosan krónikus kriminalitása élén járt. A csaló személlyel szembeni védekezés nem merülhet ki a büntetés kiszabása folytán a megtorlásban. Az elszenvedett büntetéstől várható javulás ritka. Különösen egy nagystílusú szélhámost egy-egy büntetéssel járó sikertelenség, még nagyobb ravaszságra, agyafúrtabb fondorlatra, kifinomultabb haditerv kidolgozására sarkall. Angyal Pál szerint a büntetéseket szigorítani kell velük szemben, főleg az üzletszerű csalóknál. Angyal Pál monográfiája óta adós a büntetőjog tudománya a csalásra, illetőleg a megtévesztéssel elkövetett bűncselekményekre vonatkozó mélyreható kriminálpszichológiai kutatásokkal.

3. Ügyvizsgálat-következtetések

A Debreceni Törvényszék ítélezéséből 100 ügyet vizsgáltam a csalás és a költségvetési csalás területéről 2008-tól napjainkig. Emellett interjúvázlat alapján elítélteket hallgattam meg 2008-2013. években elkövetett cselekményeiről. Ez alapján elmondható a csalók két táborra szakadtak. Az egyik csoport továbbra is a hitelintézeteket „fosztogatta” stróman személyek és fiktív gazdasági társaságok felhasználásával, valamint „kozmetikázott” beszámolókkal, mérlegadatokkal. A gazdasági válság sem rendítette meg őket, olyan magas szinten művelték, hogy nem volt bank, amely a feltűnő pénzügyi adatoknak ne hitt volna. A másik kör az Európai Unió belüli kereskedelemre vonatkozó áfa szabályokat játszotta ki. Másra számra érkezett rizs, olaj, cukor főként Szlovákiából, majd a láncolatba fiktív társaságok beépítésével, mentesültek a ténylegesen őket terhelő áfa alól Természetesen nem kell külföldre menni, hogy áfát lehessen jogosulatlanul visszaigényelni. A társaságok itthon is megtalálják a fiktíven számlázó partnert.

E két nagy tábor között sorakoznak fel az alkalmoszerű csalók mindig is léteznek. Alapvetően tisztességes állampolgárok, illetve jól működő gazdasági társaságok, a gazdasági válság terheit, vagy az akkor már tetemesen felhalmozott hitel terheit tovább nem viselve, folyamodnak a csaláshoz. Tisztában vannak tettük következményeikkel és lelkük mélyén tartózkodnának is attól, de az adott gazdasági körülmények miatt – nézetük szerint - erre kényszerülnek. Állítják ezt ők. Kérdés az, mennyire őszinték. Tettük következménye alól nem menti fel őket.

A csalás, költségvetési csalás és egyéb, megtévesztéssel elkövethető bűncselekmények felderítése kizárólag a Büntető Törvénykönyvben leírt tényállás pontos megállapítására szorítkozik. Az elkövető milyen módszerrel, miként ejtette tévedésbe a sértetteket illetve mekkora kárt okozott ezáltal. Érdektelen, milyen személyiséggel bír az elkövető, miért tervezte ki cselekményeit, milyen gazdasági-

szociológiai háttere volt. A büntetés kiszabása során sem nyer ez értékelést. Kizárólag a visszaesői minősége, a gyermekeinek száma és a kár megtérülte hathat a büntetés kiszabására. Cselekedetének tényleges indokai, mint a szegénység vagy az önös érdekek, aki csak szórakozik embertársaival, nem kerülnek feltárára. Igazságügyi elmeorvos és pszichológus szakértő ritkaszámba menően kerül kirendelésre, amikor az elkövető a büntetés kiszabásától tartva hirtelen elmebetegségeire hivatkozik. Kijelenthető, ezek az elkövetők tiszta, ép tudatúak. Témánk szempontjából ezért tartottam fontosnak, hogy igazságügyi pszichológus szakértővel és igazságügyi elmeorvos szakértővel interjút készítsék²² a hazugságról, és magáról a csaló ember személyiségéről.

Álláspontjuk szerint minden ember alapvető személyiségében megbújik, hogy képes a másik ember manipulálására, természetes, élelektani alapon alakul ki. Csírái kisgyermekkorban is megtalálhatóak. Ezek a gyermekek már figyelnek arra, hogy hízelgéssel, kedveskedéssel könnyebben elérnek dolgokat. Fineszesebbek, társaikat képesek irányítani. A gyermek későbbi szociális fejlődése alakítja, e tulajdonságaikkal később visszaélnék-e, vagy felméri a társadalmi szabályokat és magatartásuk következményeit. Freud szerint a személyiség az ötödik életév vége felé már egészen kiforrottá válik és a későbbi gyarapodás nagyrészt ennek az alapszerkezetnek a továbbépítéséből adódik.²³

E tulajdonság egyaránt megjelenik férfiakban, nőkben. Mindkét nem kihasználja az adottságait, amelyek endogénak és exogénak. A másik megtévesztésére, manipulálására való hajlam belülről fakad. Ezt erősíti az elkövető külső bája, sármosága. A megtévesztett személy e külsőségből kifolyólag szimpatizál a megtévesztővel, aki tudatosan kiválasztja a sértettet. Gyakran elhangzik a tárgyalóteremben „a sértett nem véletlenül válik sértetté”. A csaló rátapint a kiszemelt áldozat gyenge pontjára. Ő hallgat, a sértettet beszélteti, ebből információkat nyer, a saját célja érdekében. Elhiteti a sértettel, hogy számíthat rá, aki ennél fogva ragaszkodik hozzá.

A megtévesztéssel elkövetett bűncselekmények intellektuális bűncselekmények, az elkövető részéről kifejezetten fondorlatosságot, rafinériát követelnek meg. Átlagot meghaladó kvalifikáltsággal rendelkeznek, mint az erőszakos bűnelkövetők.²⁴ Több szerző hasonlítja össze a megtévesztő magatartást tanúsító bűnelkövetőket az erőszakot alkalmazókkal.²⁵ Gátlástalanok, az élet minden területén laza erkölcsi felfogással élnek, morális és jellembeli gyengeség jellemzi őket. Ebből kiindulva az elkövetők beszámítási képessége semmiféleképpen sem lehet korlátozott vagy kizárt.

Személyiségükből a haszonszerzés iránti vágy segíti felszínre hozni manipulatív készségüket. Fiatal felnőtt korban igény jelentkezi a vagyronra, a luxuséletre. A megtévesztők többségét nem a mindennapi kenyérre való megszerzése vezeti.

²² 2016. november 11. napján készített interjú Dr. Csiki-Mészáros Mária igazságügyi pszichológus szakértővel és Dr. Oláh Erika igazságügyi elmeorvos szakértővel

²³ Szakács Ferenc-Kulcsár Zsuzsanna: *Személyiségelméletek*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2001, 17. o.

²⁴ Madai Sándor: *A csalás büntetőjogi értékelése*, Budapest, HVGorac Lap-és Könyvkiadó Kft, 2011, 212. o.

²⁵ Kerezi Klára: *Az erőszakos bűnözés*, in: *Kriminológiai ismeretek-Bűnözés-Bűnözéskontroll* (szerk.: Gönczöl Katalin-Korinek László-Lévai Miklós) Budapest, Corvina, 1996, 155-171.o.

Külsőségekben hirtelen meg kívánják mutatni, mekkora vagyonra tudnak szert tenni. Vágynak a luxusautókra, az elegáns ruhákra, fényűző partikra. Nem kétkezi munkával kívánják elérni, hanem fondorlatos, csavaros észjárásukkal. A közgazdaságtudomány emberképe jellegzetesen hedonista, öröm szükségleteit ésszerűen belátó és kielégülésben a maximálisan érdekelt lényt mutatja. Az emberek érdekeik általában értékeik közvetítésével vezérlik, az értékek körül hatalmasodó indítékoknak csak az egyik csoportja kapcsolódik az anyagi haszonszerzéshez.²⁶

Tervüket megfontolják, végiggondolják és várnak a kedvező időre, amikor kivitelezhetik. Sok időt nem képesek várni, hiszen a könnyen megszerezhető vagyonra azonnal vágynak. A cselekmények végrehajtásában leggyakrabban többen vesznek részt. Az intellektuális vezető a végrehajtókat is vezeti, befolyásolja, akik anyagi ellenszolgáltatásért cserébe mindenre hajlandóak. Nem biztos, hogy átlátják a vezető tervét és annak következményeit, de mindenképp sejteniük kell egyes cselekményekben. E társas elkövetés sűrűn fordul elő a pénzügyintézetek sérelmére elkövetett csalások során. A szegény körülmények között élő végrehajtókat a terv tökéletes kivitelezése érdekében, elegáns, bizalmat ébresztő öltözékkel látják el. A szakértők álláspontja szerint ez egy olyan körülmény, amikor sejteniük kellene, a bank megtévesztése a cél, ennek ellenére tettük következményeit nem mérik fel, mert egyszerű emberek. Irk Albert szerint ezek az emberek alacsony értelmi színvonallal bírnak, amely összefüggésben áll gondatlan elővigyázatlanágukkal, ezáltal könnyebben kerülnek az igazságszolgáltatás kezére.²⁷ Megfigyelhető ez a büntetőügyekben is. Amennyiben társaságok névleg ügyvezetői, nem készítenek bevallásokat, adóhatósággal, felszámolóval nem veszik fel a kapcsolatot. Magánszemélyként a nyomozó hatóság előtt megjelenve kisebb rendőri nyomásra is beismerő vallomást tesznek.

Az első cselekmény után az elkövető ráérez annak ízére, főleg, ha a vártnál könnyebb volt az elkövetés, vagy azt megúsza. Egy idő után nem tud leállni. Ha kevesebb beírta volna, a lebukást is esetleg elkerülhette volna. De úgy érzi, már olyan fortélyokhoz is ért, amiről nem is gondolta. Ezért megy tovább, keresi újabb áldozatát, vérszemet kap. A kínálkozó helyzetet kihasználja, az embereket eszközként használja fel tervének megvalósításához, minden lelkiismeret furdalás nélkül. Fel nem merül gondolatában, hogy esetleges lebukása esetén a felhasznált, végrehajtó személyekre milyen sors vár. Sikerorientáltak, mennek előre a „jutalomért” cserébe. A siker egyfajta függőséget okoz náluk. Kisebbségi kapukat nyitogatnak, és ha sikerrel járnak, a nagyobb célok, tervek felé haladnak. Meg van a vágyuk az egyre nagyobb sikerre.

Az ennél fogva könnyen szerzett pénz, vagyon, könnyen is megy. Kifelé mutatja, nem titkolja, szórja, amíg tart. Jövőre nem gondol, a megfontoltság e tekintetben nem jellemző rá. Önkontrollt nem képes tanúsítani. Csak akkor megfontolt, amikor a cselekmény véghezviteléről van szó. Ha elapadt a forrás, tettét újra megvalósítja. Az újabb lehetőséget kidolgozza, kivár a biztos cél

²⁶ Csepeli György: *Szociálpszichológia*, Budapest, Osiris Kiadó, 2001, 93. o.

²⁷ Irk: i.m. 11. o.

eléréséért és már ki is használja. Mindenképp lesz újabb család, újabb sértett, mert élvezzi a rafinériát, az emberek félrevezetését.

A rendszeres csalások során az elkövetőt mégsem fenyegeti egyfajta tébolyállapot. Amennyiben a tetteibe mégis túlzottan belebonyolódik, a további cselekmények fondorlatos kitalálására, végrehajtására képtelenné válik. A csaló emberek tettük végrehajtásakor gyermeket vagy állatot is felhasználnak, amelyre a sértett szíve garantáltan megnyílik. A vádlott gyermekotthonban dolgozott. Az itt élő gyermekek állapotával kapcsolatban, amely valótlan volt ejtette tévedésbe a sértetteket. Az így megszerzett pénzt, saját magára fordította, gondolatában fel sem merült, hogy a hivatkozott gyermekekre fordítsa.²⁸ A megtévesztésnek számos formája van, leggyakrabban hízélgés, kedveskedés formájában valósul meg. Könnyen gondolhatnánk, hogy a csaló emberek alapvetően kedves, szelíd emberek. A látszat azonban csal: uralni, kézben tartani akarja a helyzetet, mindenkit saját érdekében felhasználni, a megtévesztett sorsával nem törődik. A cél elérése érdekében semmi sem szent. Amennyiben a megszokott hízélgés, bájélgés nem válik be, képes erőszakos módszerre váltani. Így követnek el, gyakorta például uzsora bűncselekményt és zsarolást. Ha a forrás elapadása veszélyben, minden eszközt megengedettnek tekint.

Lebukásuk esetén – amennyiben még narcisztikus is – sértődött, kikéri magának az eljárást. Úgy gondolja, amit megszerzett az neki járt. Irk Albert szerint a büntetésekből hiányzik a megbánás, az eljárás alatt a legcsekélyebb bünbánás, lelki szorongás sem jelenik meg rajtuk.²⁹ A felelősségre vonást igyekszik elkerülni, sajnálatja magát, sokszor adja a „bambát”. Ekkor is az eljárásban résztvevőket igyekszik manipulálni, kihasználni, hogy neki higgyenek. A hazudozásban a legjobb, a büntető - eljárásban - minthogy az igazmondás nem terheli - méginkább szabadjára engedi a fantáziáját.

Büntetésvégrehajtási intézetben, mint egy más környezetben ugyanúgy megtalálja azokat az embereket, akiket fel tud használni. Igyekszik ebből a helyzetből is kihozni a legjobbat. Megtalálja azt az utat, hogy ott is jól éljen. A csalókat a börtöntársaik nem vetik meg, sőt felnéznek rá. Tekintélyük lesz a börtönben. Tanácsért fordulnak hozzá, miként járjanak el a büntető eljárásban, vagy szabadulásukat követően az élet egyéb területein. A vádlott börtönbe kerülése előtt csalást, költségvetési csalást nem követett el. Nyolc általános iskolai végzettséggel, építőiparban segédmunkásként dolgozott, a börtönben a cellatársa megosztotta vele, miként lehet fiktíven rizst, búzát értékesíteni. Ebbe kezd, majd várható lebukása esetén, értetlenül áll a bíróság előtt, miért nem hihető, hogy ő ezzel akart ténylegesen foglalkozni.³⁰

Álláspontjuk szerint, a csaló szabadulását követően sem gondolja úgy, hogy bármin is változtatni kellene, mert alapkaraktere nem tud változni. A szakértők szerint „nem szorong, nem tanul és nem szeret”. Vagyis továbbra sincs lelkiismeret

²⁸ Debreceni Járásbíróság 45. B.786/2006/14. számú ítélete, Debreceni Törvényszék 2. Bf. 411/2011/7. számú ítélete

²⁹ Irk: i.m. 113. o.

³⁰ Debreceni Törvényszék 24. B337/2016. számú ítélete, Debreceni Ítéltábla Bf. II. 73/2017. számú ítélete

furdalása, saját hibáiból nem tanul és nincs érzelmi kötődése. Elsődleges szükséglete – evés, ivás, szexualitás – után másodlagos szükséglete van az újabb bűncselekmény iránt. Ha eddig is ezt csinálta, most miért hagyná abba, ragaszkodik hozzá. Nem végez önvizsgálatot. Az emberekben van egy belső motiváció erre, milyen hibát követtünk el, de a csaló nem ilyen. Továbbra is magát érzi 'a tökélynek', mit kell azon változtatni?! Régi és börtönbeli kapcsolatait felmelegíti. Eltervezi, hogy még ügyesebben fogja csinálni, ehhez minden eddigi tapasztalatát felhasználja. A tudás hatalom a kezében.

4. Az interjúkból levonható következtetések

A szakértők által elmondottakat személyesen is megtapasztaltam egyes büntetés-végrehajtási intézetekben csalás és költségvetési csalás miatt jogerősen elítélt 23 férfival és 5 nővel készített interjúim során.³¹ Az interjúalanyok számát az határozta meg, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek által meghatározott napon, a tanulmányom tárgyát képező csalás illetőleg költségvetési csalással összefüggésben, büntetést töltő elítéltek közül hány személy tényleges előállítását tudták foganatosítani. Az előbbinek volt szerepe a nemek szerinti megoszlásban is. Nem tulajdonítottam jelentőséget annak, hogy a jogerősen kiszabott szabadságvesztéssel összefüggésben a cselekmény minősítése csalás vagy költségvetési csalás, tekintettel arra, hogy mindkét tényállás vonatkozásában a vizsgálatom tárgyát a megtévesztéses attitűd képezte.

Az elítélteknek az alábbi kérdéseket tettem fel:

- Milyen iskolai végzettséggel rendelkeztek a cselekmény elkövetésekor?
- Milyen vagyoni viszonyok között éltek?
- Gondoskodtak-e hozzátartozóik ellátásáról, volt-e családjuk?
- Mi motiválta a bűncselekmény elkövetését?
- Milyen módszereket használt a sértettek megtévesztésére?
- Mi történt a bűncselekmény útján megszerzett vagyonnal?
- Milyen jövőkép alakult ki bennük a szabadságvesztés végrehajtása során?

A férfiak készségesen álltak az interjúhoz. A börtön éveket már elfogadva, azt kifejezetten jól viselve, cselekményük bűnös voltát - néhány kivételtől eltekintve - beismerték, de az abból eredő gazdagodásra figyelemmel, semmit nem bántak meg. Egyetlen egy 41 éves férfi elítélt tagadta a terhére felhozott vádakát, így az elítélését is, még annak ellenére is, hogy kétszer volt már csalás miatt büntetve. Családjuk és egyesek esetében a még meglévő vállalkozásuk tartja bennük a hitet a közelgő szabadulásra nézve. Állították, hogy tudatosan távol akarják magukat tartani mindenféle hirtelen meggazdagodási ötlettől, csak a törvényes utakon haladva kívánnak vállalkozni, dolgozni. A nők sokkal megtörtebbek. Egy kivétellel tagadták az ítéletben foglalt cselekményüket, senkit sem tévesztettek meg. Magukat áldozatként tüntették fel. Gyermekükre gondolnak, hogy egyszer újra

³¹ Debreceni, Tiszalöki, Nyíregyházi Büntetés-végrehajtási Intézetben végzett interjúk 2017. január 9, 12.

velük lehetnek, akikről kétkezi munka útján szeretnének egyszer majd gondoskodni.

Az általam felkeresett intézetekben az interjúra több férfit tudtak előállítani, mint nőt. A vizsgált 100 ügyből is 19 esetben volt nő az elkövető. Ezen adatok alapján megállapítható, hogy csalást és költségvetési csalást nagyobb számban férfiak követnek el. Az általam meghallgatott nők csalásért voltak büntetve, maga az adócsalás szó hallatán is tágra nyílt a szemük, álláspontom szerint azzal sem voltak tisztában, ott mit kell egy bűnelkövetőnek tennie.

A meghallgatott férfiak, akik költségvetési csalás miatt töltik büntetésüket kifejezetten jó anyagi körülmények között éltek, vállalkozásaik voltak és egyeseknek vannak a mai napig is. Úgy fogalmazott az egyikük: „a napfényes oldalon élt”. A velük folytatott beszélgetés alapján azt szűrtem le, a költségvetési csalás elkövetői esetlegesen több intellektussal bírnak, mint a csalás elkövetői. Ismeretekkel bírtak a gazdálkodást érintő jogszabályokról, azok kijátszási lehetőségeiről, majd taktikával a büntetőjogi felelősség elkerüléséről. Nem is önmagukban látták a hibát, hanem a vádlott társaikban, akik beismerő vallomást tettek.

A csalást elkövető férfiak a nehéz anyagi körülmények, vagy a rossz baráti társaság miatt váltak bűnözővé. Tettük elkövetéséhez nagy ravaszság nem kellett. Az elkövetési módszereket mástól hallották, ezért azt ők is kipróbálták. Egyesek elismerték, hogy nekik mégsem ment a nagyon egyszerűnek tűnő megtévesztés sem, ezért hamar lebuktak. A megtévesztés technikája ismert volt előttük, rendszerint az a személy tárta fel előttük, aki rávette a bűncselekmény elkövetésére. Ennél fogva a felbujtó által beígért részesedést vagy egyáltalán nem kapták meg vagy elenyésző volt, a tetteikhez, az okozott kárhoz képest. Egy 53 éves elítélt ismerte el, hogy a hirtelen megszorult anyagi helyzetben önként döntött amellett, az ügyfelei által rábízott pénzzel sajátjaként rendelkezik. Az elkövetők vagyoni viszonyait elemzi szociológiai kérdéseket tárgyalva Kó József.³²

Az interjúalanyok életkorukat tekintve 26-60 évesek voltak az interjú idején. Megállapítható, hogy az adócsalást elkövetők korosabbak 45-60 év köztiek. Ők legálisan dolgoztak, építették vállalkozásaikat, ügyfélkörüket. Egy életszínvonalat elérve tudatosan kerülték ki az adójogszabályokat. Rendelkeztek már az életszínvonalukat teljesen kielégítő vagyonnal, de több kellett. A 26- 32 év közti csalásért büntetést töltők rossz baráti társaságba keveredve, vagy a nem megfelelő barátnő kiválasztásával indultak meg a bűnözés útján. Az általuk óhajtott életmód több pénzt igényelt. A biztos, anyagiakban megfelelőnek mondható szülői háttér sem tudta őket visszatartani. Az egyén társadalmi meghatározottsága mindig kisebb szociális csoportokon keresztül érvényesül, amelyekben közvetlenül él.³³

A családi háttérüket és iskolai végzettségüket illetően megállapítható, hogy elégedettek voltak a szülői háttérrel, kizárólag egy 32 éves szakácsnak tanult férfi elítélt panaszkodott a gyermekkorában már megtapasztalt nélkülözésre. Ennek ellenére, míg saját családjá nem lett, a bűn útjára nem lépett. Építőipari

³² Kó József: *Vagyon elleni bűncselekményt elkövetők szociológiai vizsgálata*, Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok 34. kötet, Budapest, 1997, 142-143.o.

³³ Völgyesi Pál: *Szociálpszichológia*, Gödöllő, Gödöllői Agrártudományi Egyetem, 1994, 12. o.

vállalkozásának csődje nélkül, továbbra sem kényszerült volna csalás elkövetésére. Egy 43 éves férfi elítélt szintén a családjáról, gyermekeiről való gondoskodást említette indítéknak. A családi viszonyoknak ugyanis kulcsszerepük van. A család a letéteményese annak a pszichikus atmoszférának, amely előnyösen befolyásolja az érzelmek differenciált kifejlődését. Ezt a családon belüli szeretet és megbecsülés fejleszti ki. Az iskolában folytatódik a személyiség fejlődése. Az iskolai környezet a gyermekeket arra kényszeríti, hogy fejlessze felelősségérzetét, megtanuljon más személyekkel kapcsolatot létesíteni.³⁴ Az elkövetők iskolai végzettsége színes palettát tükröz, a nyolc általános iskolától kezdve, a szakmunkásképző iskolán át (szakács, karosszéria lakatos autófényező, szobafestő) az érettségig, főiskoláig. E körben kettő 8 általános iskolát végezett férfi volt, a többség a továbbtanulást választotta. Az egyik 47 éves adócsaló szüleiéről, mint híres debreceni orvos családjáról beszélt. Az elkövető iskolai végzettségét elemzi a meggyőző erő szemszögéből Virág György³⁵ is.

Az elkövetés módszereként megállapítható, hogy az iskolai végzettségüknek megfelelően hajtották végre cselekményüket. Egy 43 éves csaló bár lovaival kereskedett, de a több haszon reményében fával kezdett csalni. Az elkövetési módszert másoktól hallotta, magától ki sem találta volna. Hordóba pakolta a fát és tényleges súlyától eltérően többert adta el kettő idős házaspárnak. Nem értette, mások éveken keresztül ebből éltek, ő miért bukott le nagyon hamar. Egy 26 és egy 31 éves csaló saját kárából tanulva döntötte el, ezzel a módszerrel ő is meg tud másokat téveszteni. Mindketten interneten keresztül adtak el nem létező mobiltelefonokat. Éveken keresztül 50-60 sértettet tévedésbe ejtve működtek. Egy 30 éves férfi zálogházi cédulákat vásárolt fel olcsóbban, majd váltotta ki az ékszereket és értékesítette magasabb áron. Az életkor és iskolai végzettség emelkedésével már rafináltabb bűncselekményeket követtek el. Egy 60 éves férfi a saját pénzügyi tanácsadó vállalkozását felhasználva, ügyfeleit bírta rá arany befektetésére, rövid futamidővel 10-30%-os haszonnal. Szintén biztosítási munkakörben dolgozó 53 éves elkövető az ügyfelek pénzét fordította saját céljaira, hamis okiratokkal alátámasztva a tettét. A pénzt igyekezett visszatenni, azonban egy idő után erre már nem volt lehetősége. A költségvetési csalást elkövetők a gyakorlatban sokszor előforduló módszert követték, vagyis fiktív számlákat állítottak ki és fogadtak be. Egy 41 éves adócsaló ellenben a külföldről behozott, de időközben totálkáros lett gépjárművei után nem fizette meg az adót.

A többségük büntetlenként élte meg a feljelentéstől meginduló eljárást, amelyet az általam vizsgált 100 ügy is alátámaszt, 52%-ban büntetlenek voltak a vádlottak. A 48%-ba esik a meghallgatottak közül egy 41 éves adócsaló, aki nem tudott korábban sem ellenállni a fiktív számláknak, de az alacsony adóhiányra való tekintettel három felfüggesztett szabadságvesztésre is ítélték. Egy 41 éves csalás miatt büntetett férfi kétszer állt már bíróság előtt szintén csalásért, de továbbra is ártatlannak vallotta magát. A tanulmányozott ügyek közül kiemelem azt a vádlottat, aki tisztességes munkát nem végzett, egyetlen bevételi forrása volt, a

³⁴ Völgyesi: i.m. 5-11. o.

³⁵ Virág György: *A csalás néhány alaktani kérdéséről*, Kriminológiai Tanulmányok 27. kötet, Budapest, 1990, 176. o.

fiktív számlák előállítására. Börtönbe kerülése előtt és utána is csak ezzel foglalkozott. Nyilatkozata szerint szabadulása utáni kapcsolatait, bent a börtönben ismerte meg.³⁶Vannak ugyanis jellegzetes elkövetési formák, amelyek csak egy adott elkövetőre jellemzőek. Az elkövető ugyanis kitartóan ragaszkodik az elkövetés módjához. Ez az elkövetői névjegy az elkövető személyiségének lenyomata. Ebből információt lehet nyerni az elkövető gondolkodásáról, személyiségéről, lelki állapotáról.³⁷

A megtévesztés jellegéről elmondható, valamennyien úgy ítélték meg, egyszerű, gyorsan kivitelezhető volt. A sértettekkel való beszélgetés könnyű volt. Úgy nyilatkoztak, akkor nem gondolkodtak, magabiztosan beszéltek, a sértett pedig hitt neki. Úgy is gondolták, cselekményükre sosem derül fény. Egy 60 éves pénzügyi tanácsadó és egy 53 éves biztosítási tanácsadó 20-40 közötti ügyfelek bizalmát használták ki. Egy 31 éves férfi a feleségével két év alatt 2 év alatt 1500-2000 sértettet tévesztettek meg nem létező mobiltelefonok értékesítésével. A felesége mindvégig győzködte, sose bukhatnak le, ezért ismételték cselekményeiket. Egy 25 éves csaló - aki szintén az interneten árult termékeket - tudta, a végtelenségig nem lehet ezt csinálni, számított a feljelentésekre és a rendőrség megérkezésére. Egy 47 éves adócsaló viszont állította, olyan precízen le voltak könyvelve a számlák, lefedve mögöttes dokumentációval, hogyha az üzlettársa nem fed fel a valóságot, a hatóságok semmit nem tudnak rá bizonyítani.

A sértettek száma és a kár összege is változó. Csalás esetében 21%-ban bankok, telefon társaságok, autókölcsönzők-kereskedők és biztosítók szerepeltek, míg 79%-ban magánszemélyek a sértettek. A meghallgatottak közül volt, aki csak egyszer-kétszer próbálkozott néhány százezer forintért. Három 40 év körüli adócsalásért elítélt, éveken keresztül folytatta az adóhatóságot megtévesztő magatartás, a kárértékek 70-100 millió között voltak. A saját ügyfelek pénzét fosztogatók 20-30 millió között gazdagodtak. A többiek 2-10 millió forintig terjedő kárt okoztak. Valamennyien egységesen nyilatkoztak a bűncselekményből származó pénzből fényűzően éltek, semmiben nem szenvedtek hiányt. Akinél a néhány próbálkozás alatt folyt csak be valamekkora összeg az is elégedettségét fejezte ki, hiszen addig is volt ennivalóra pénz. A tanulmányozott ügyek hasonló képet mutattak. A csalás 73%-ának elkövetési értéke 500.000 Ft és 5 millió Ft közé esett. Elenyésző 15% volt az 50.000 Ft és az 500.000 Ft közötti, valamint 12% az 5 millió Ft és 50 millió Ft közötti elkövetés. A költségvetési csalás 74%-át 500.000 Ft és 5 millió Ft között, míg 26 %-át 5 és 50 millió Ft között követték el.³⁸

A kárt önként egyikőjük sem térítette meg. A vizsgált ügyekben szereplő törvényszék első fokon folyamatban volt büntetőügyekben nem került sor a kár megtérítésére, sem önként sem lefoglalás útján nem vezetett eredményre. Járásbíróságon az vizsgált ügyek 4%-ban kizárólag lefoglalás útján sikerült a

³⁶ Debreceni Törvényszék 24. B 427/2016. számú ítélete

³⁷ Tatár László: *Profilalkotás a bűnüldözésben*, in: *Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára* (szerk.: Korinek László, Kóhalmi László, Herke Csongor) Pécs, PTE ÁJK, 2004, 179. o.

³⁸ A Debreceni Járásbíróság és a Debreceni Törvényszék jogerős döntései alapján végzett empirikus kutatás.

sértett kárát megtéríteni. A meghallgatott elítéltek sem fordítottak hajlandóságot az adóhiány, a kár megfizetésére.

A meghallgatott elítéltek állították: büntetés – végrehajtási intézetbe még egyszer nem kerülnek. Kivétel egy 25 éves elítélt volt, aki elgondolkodott azon, hogy egy szembejövő lehetőséggel, mint 500 millió forint feletti csalással újra próbálkozna. Nem kifogásolták a börtönkörülményeket és kutatásomnak ez nem is volt célja, de nem tagadták, hogy mentálisan megviselte őket. Azt hangsúlyozták, főként a költségvetési csalás miatt elítéltek, hogy a szervezettebb, bonyolultabb, nagy haszonnal járó bűncselekményt elkövetőiknek, a börtön keretein belül kijár egyfajta tisztelet a többi, különösen az erőszakos elkövetők részéről. Arról is nyíltan beszéltek, hogy egyes rabtársak tanácsot kérnek, szabadulásuk esetén, miként lehetne vállalkozni.

A kiszabott büntetéseik a 6 hónaptól a 7 évig szóródtak. Az első napokat nehezen viselték, különösen a „napfényes oldalról” érkezett adócsalók. Egy-két elítélt nem tagadta, hogy közel állt az öngyilkossághoz vagy a gumiszobához, aztán mindenki beilleszkedett. Fontosnak tartották, kivel vannak egy zárkában, akitől nem tartanak. A hazaérkezésüket váró család tartja bennük a hitet. Külső kapcsolatok nélkül nem lehet elviselni a szabadságvesztést. A hónapokat-éveket a bent végzett munka teszi elviselhetőbbé: konyhán, mosodán dolgoznak. A meghallgatott nők száma alacsonyabb volt a férfiakéhoz képest, de valamennyijükre igaznak mondható: ártatlannak érzik magukat. Bár önként vállalták a beszélgetést, de megtörtek, szomorúság, kiábrándultság tükröződött az arcukon. Cselekményükről önként beszélve, csak az ártatlanságukat hangsúlyozták. Ennél fogva a megtévesztés, tévedésbe ejtés, mint elkövetési forma nem volt felismerhető.

Életkorukat tekintve 22-57 év között vannak. Iskolai végzettségük nyolc általános, egy 22 éves hölgy volt kivétel, aki az orvosi egyetemre járt. Biztos családi háttérük volt, férj és nagyszámú gyerekek, illetve szüleiik várják haza. Kettő 22 év körüli elítélt a barátjával való szerelmi viszonyt említette, amely úgy elcsavarta a fejét, hogy a bűnözés útjára sodorta. Szállodai szobákban laktak, igénybe vették a szálloda szolgáltatásait, de távozáskor a számlát nem egyenlítették ki. Az egyik elítélt állítja, hogy volt pénzüik a kifizetésre, csak később úgy alakult, hogy mégsem tudnak fizetni. Akkor sem gondolja, csalást követett volna el. A másik szintén a tagadást választotta. A barátja rendezte volna a számlákat, neki semmiről nem volt tudomása. Ennek ellenére több szállodát bejártak és fizetés nélkül távoztak. Még a kár összegével sem voltak már tisztában. Csak a szórakozás, hecc kedvéből történt mindez. Tettüket a bíróság 2-3 év börtönbüntetésre értékelte.

Az 57 éves elítélt sem értette miért van börtönben. Fia tiltott barátnője bosszúból ráfogta, hogy uzsorás. 140.000 forintért mégis 3 év 10 hónap börtönt kapott. Egy 41 éves nő csak a férje által árult fa ellenértékéért ment érte. Az idős sértett félt, rettegett tőle, ezért rablásért felfüggesztett szabadságvesztésre ítélték. Nem sokkal később kölcsön kért 220.000 forintot, melyet egy összegben nem tudott visszafizetni. Ezért tölti 1 éves börtönbüntetését.

Egy 30 éves hölgy vállalta csak fel, hogy tényleg csalást követett el, azzal, hogy a szociálpolitikai támogatást eladta 500.000 forintért. Tudta ez őket illetve volna meg, de felhasználni nem tudta, a pénzre viszont családja megélhetése miatt szükségük volt. 1 év börtönbüntetést tölt ezért. A kárt nem térítették meg, hiszen álláspontjuk szerint ők bűncselekményt nem követtek el. Mentális problémájuk a cselekményt megelőzően sem volt, a börtönben sincs szükségük pszichológus segítségére. Csaladjuk, de elsősorban a gyerekek várják haza őket, ez adja az erőt nekik.

A kutatásom célja az volt, hogy a csalás, költségvetési csalás miatt jogerősen elítéltekkel folytatott interjúvázlattal rávilágítsak ők is köztünk élnek, bárhol bármikor kapcsolatba kerülhetünk vele. Nem eredendően romlott személyiségek. A többségük életútja kifogástalannak mondható, de egy hirtelen támadt szerelem, vagy egy rossz baráti társaság, és a további gazdagodás reménye rossz döntések sorozatát szülheti. Az elítéltekkel folytatott interjúból is látható, különösen a csalások száma magas, hiszen ha megvan az elszántság, akkor egy kis rafináltsággal, és a megfelelő sértetti kör kiválasztásával, az áhított vagyoni cél elérhető. A költségvetési csalás száma ehhez képest kisebb, hiszen annak elkövetésére nem mindenki képes. Az egyik költségvetési csalásért elítélt kifejezetten hangsúlyozta is az interjú során, hogy a fiktív számlákat kiállító személyeket is körültekintéssel választotta ki. megjelenésükre és választékos beszédükre is figyelt, hogy egy hatósági eljárásban, mennyire lesznek képesek elhíttetni azt, hogy valós gazdasági tevékenységet végző társaság ügyvezetői.

A költségvetési csalások száma csupán a cselekmény jogi minősítésére figyelemmel kevesebb. Főként tehát a csalás szövi át az emberek mindennapjait. Az utcán megállítanak bennünket, különböző nyereményjátékok, kedvezményes vásárlást és főként nyerési lehetőségeket ajánlva. Az emberek gyanakvással fogadnak minden ilyen helyzetet. De csak azért lehet hallani ezekről az esetekről, mert mindig lesz áldozata az ilyen típusú elkövetőknek. Nincs olyan ember, aki utólag ne érezte volna úgy, hogy becsapták. A károkozás miatti mérhetetlen düh miatt senkit sem érdekelnek ezek az elkövetők, mindenki csak a kár azonnali megtérítését akarja, ennél fogva az eljárás is a tényállás felderítése mellett, ezt tűzi ki céljául. Éppen ezért én e tanulmányomban a csalás, költségvetési csalás miatt elítéltek személyiségét akartam feltárni. Nem kívántam beszerezni az elítélésük alapjául szolgáló határozatokat, hanem éppen ellenkezőleg, a velük folytatott személyes beszélgetésben, a saját véleményükre voltam kíváncsi. Vagyis miként látják az eddigi életüket. Milyen volt a családi-anyagi hátterük, iskolai tanulmányaik. Milyen munkával, kivel kezdték el a saját életüket. Megítélésük szerint milyen ok miatt siklott ki az életük. Az általuk elkövetett cselekményt egyedül vagy mások segítségével tervezték ki. Álláspontjuk szerint a végrehajtás könnyű vagy nehézkes volt-e, a lebukás kockázata mekkora volt. Az általuk elért nyereséggel elégedettek voltak-e, inspirálta-e őket a folytatásra. A kiszabott büntetés, a börtönévek személyiségüket átfomálták-e, ennél fogva a jövőt miként képzelik.

Az interjúk alatt az igazságügyi pszichológus és elmeorvos szakértők által elmondottak, minden egyes elítélt szavában, mondatában visszaköszöttek. A 20-35

év közötti korosztály, a fényűző élet anyagi háttérét akarta megteremteni, annak ellenére, hogy saját szüleikkel átélte nélkülözést csak egy férfi elítélt hivatkozott. Ebben a rossz baráti társaság, illetve a helytelen útra csábító barátnő megadta a kezdő lökést. Aztán a család eltartása volt a következő indíték. Minthogy bűncselekményt addig még nem követtek el és már 40-60 év között jártak, a cselekmény végrehajtásába hamar belebuktak. Elismerték emiatt idegesebbek voltak, amelyet családjuk is észlelt rajtuk, de a mögötte zajló csalásból semmit nem tudtak. A költségvetési csalás elkövetőire pedig igaz az általuk is hangoztatott kijelentés „nagy lett a ló”, „elfutott a szekér”. A 47 éves elítélt beismerte kiskirályként élt. Csak hallgattam, amit máskor is a tárgyalóteremben, hogy hány benzinkúttal, üzlettel, erdővel, tanyával rendelkeznek. Bár tagadták, hogy újra a börtönben találnák magukat, a lendületes nyilatkozatukból érződött, bent újra szőtték már terveiket a nagystílusú újkezdéshez, amely álláspontom szerint ismételt a bűncselekmény elkövetésének veszélyét hordozza magában. Akárcsak a 25 éves elítélt, aki már a kár összegét is kitűzte maga elé. A szakértők is erre utaltak, megérezték az ízet a könnyen, gyorsan jött anyagi gyarapodásnak, és ha szabadulásuk esetén nem lesz meg a biztos családi háttér, a munkahely, megélhetési forrás, a visszaesés borítékolt.

A férfi elítéltek tehát udvariasan válaszoltak kérdéseimre, ami szintén azt támasztja alá, hogy a megtévesztésnek ők inkább mesterei, mint a nők, akik egy kivétellel tagadtak. Érdekes volt számomra, hogy a cselekményükre vonatkozó kérdések elhangzásakor, a nők arcán megjelent a „kikérem magamnak” kifejezés. Mintha sértőnek éreznék a mai napig, hogy csalónak titulálják őket. Hiszen ők családanyák, a pénz szerzése, különösen ez a módja nem az ő feladatuk. Férfjuk is vagy már börtönben van, vagy eljárás folyik ellene. Cselekményüket nem férfiakkal, hanem nőkkel szemben követték el, mintha bátorságuk csak velük szemben lenne elegendő. A leggyakoribb elkövetési módszer pedig a pénz kölcsönkérése volt. A két női elítélt, akik szállodai szobákért nem fizetett, férfi partnerükkel követték el a tetteket, aki a megtévesztést kivitelezte.

Nem erőszakos emberek, legalább is egy íróasztal mögött ülve és egy büntetés-végrehajtási intézet dolgozója jelenlétében, biztos nem. Arra kérdésre nézve, hogy mennyire őszintén válaszoltak nekem és a börtönben le tudják-e vetni a megtévesztés minden módszerét, az egyik büntetés-végrehajtási intézet börtönpszichológusának mondatát emelném ki: „idebent mindenki hazudik”. Ennél fogva kérdés marad, hogy a börtönévek után melyik csaló mennyire lesz képes megváltozni?

5. Összegzés

A magyar büntető kódexek különös részi tényállásban több olyan bűncselekményt írnak le, amelyek tényállási eleme a megtévesztő, tévedésbe ejtő magatartás. Angyal Pál a Csemegi-kódex egyes csalási elemeit tartalmazó tényállásai alapján is elemezte a megtévesztő, tévedésbe ejtő magatartás büntetőjogon kívüli aspektusait. Tanulmányomban azt kívántam bemutatni, hogy a fenti elemek megjelennek a hatályos tényállásokban, így a csalás, az adócsalás, valamint a költségvetési csalás tényállásaiban. E magatartásokat megvalósító elkövetői kör is jelentős sajátosságokat mutat, az általam utalt egyéb tényállások elkövetőihez képest. Az előbbi megállapítás vonatkozik a terhelteknek az általuk megvalósított cselekményhez való viszonyához, valamint az elítéltekkel szemben alkalmazott szankcióhoz, továbbá a bűnisméltésben megmutatkozó szerepükhöz.

Bírósági közvetítés a közigazgatási perben

Bereczki István*

Azt, aki figyelemmel kíséri a közvetítés intézményének terjedését, illetve „térhódítását” Európa szerte – így hazánkban is – talán nem érte váratlanul a jogintézmény megjelenése az új közigazgatási perrendtartást szabályozó törvényben. Az elmúlt évtized ugyanis Európában és Magyarországon is a közvetítés elterjedésének, az intézmény alkalmazásában rejlő lehetőségek kiszélesedésének jegyében telt, mely egyaránt érintett közjogi és magánjogi, valamint anyagi és eljárásjogi normákat is. A közvetítés a gyakorlatban az érintett jogterületektől függően igen változatos formában működik. Európában kétségtelenül legelterjedtebb formája a bíróságon kívüli közvetítés, de több jogrendszer már teret engedett a bírósági közvetítés intézményének is.¹

Azt is fontos megemlíteni ugyanakkor, hogy 2018. január 1. napjáig – mikor is hatályba lépett a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: „Kp.”) – egészen nyilvánvaló volt, hogy a közigazgatási perekben, illetve azokhoz kapcsolódóan nincs helye közvetítői eljárás lefolytatásának. Sőt, a közigazgatási perek szabályait korábban tartalmazó polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 1995. augusztus 28. napjáig hatályos 336. § -a még az egyezségkötés lehetőségét is kizárta a közigazgatási perekben. Mindezek alapján elmondható, hogy a közigazgatási perek szabályai korábban nem engedtek teret, illetve nem biztosítottak perjogi lehetőségét a peres felek számára jogvitájuk megegyezésen alapuló békés rendezésére. A Kp. hatálybalépésével azonban a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során korábban tapasztalt elutasító szemléletmód meghaladottá válik és immáron lesz helye közvetítői eljárás lefolytatásának a közigazgatási perek során is. Ennek megfelelően módosítására került a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény (a továbbiakban: „Kvtv.”) 1. § -ának (3) bekezdése is, mely jogszabályhely 2018. január 1. napjáig kifejezetten kizárta a közvetítői eljárás lefolytatásának lehetőségét a közigazgatási perekhez kapcsolódóan.² Ehelyütt utalok röviden a szintén „elutasítónak tekinthető” Európai Unió jogszabályi környezetre is. Rögtön helyesbítve az előző állítást, az Unió jogalkotó a közvetítés intézményét alkalmasnak tartja a közigazgatási jog területén felmerülő jogviták feloldására, azonban mindezülig csupán úgynevezett

* PhD-hallgató, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ SURI, Noémi: Új alternatíva? Bírósági mediáció beilleszthetősége a magyar polgári eljárásjog rendszerébe. *Magyar Jog*, 5 (2013), 298.

² Kvtv. 1. § (3) bekezdése

soft law, azaz nem kötelező erejű jogi aktusokban nyilatkoztatta ki ez irányú álláspontját.³ Az „elutasítónak” feltüntetett szemléletmód megjelölés azért tekinthető egy bizonyos fokig mégis csak helytállónak, mivel az Unió jogalkotó a közvetítés jogintézményét szabályozó egyetlen kötelező erejű jogi aktusában – az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól – akként rendelkezik, hogy annak az egyébként a közvetítés intézménye szempontjából garanciális jellegű rendelkezései nem alkalmazandók a közigazgatási ügyek tekintetében.⁴ Mivel egyre több Unió tagállamban teret nyer a közvetítői eljárás a közigazgatási jogviták feloldása során is, várhatóan ki fogja terjeszteni az Unió jogalkotó a szóban forgó irányelv hatályát a közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárásokra is.⁵

Vitán felül áll azonban az is, hogy a közigazgatási közvetítés alkalmazhatósága a közigazgatási perrendtartásban és egyáltalán a közigazgatási jog területén nem tekinthető olyan „evidensnek”, mint ahogyan a polgári és kereskedelmi ügyek vonatkozásában vélekednek arról. A Kp. bírósági közvetítést szabályozó szövegéből nem tűnik ki olyan rendelkezés, ami korlátozná a bírósági közvetítés alkalmazhatóságát, így az elméletileg alkalmazható a jogvita tárgyától függetlenül valamennyi közigazgatási jog körében felmerült jogvita rendezésére. Az előző állítás annyiban szorul pontosításra, hogy a bírósági közvetítés során, illetve annak sikeressége esetén a felek egyezséget kötnek, így a Kp. egyezséget szabályozó rendelkezései a közvetítői eljárás lefolytathatóságára is átsugároznak. A Kp. az egyezség létrehozásának szabályozása során pedig tartalmaz az alkalmazhatóság körében szűkítést.⁶ A gyakorlatra hárul tehát azon ügycsoportok „felderítése”, melyekben valóban van létjogosultsága az intézmény alkalmazásának. Ebben a körben azonban a belföldi jogirodalom – tekintettel az intézmény közigazgatási perbeli újdonságára – nem nyújthat támpontot és a jogalkotó sem könnyítette meg a helyzetet, mivel a Kp. miniszteri indoklása aligha van a gyakorlat segítségére az egyes ügýtípusokban való alkalmazhatóság tekintetében. A közigazgatási perek köre a Kp. hatályba lépésével jelentősen bővült a korábbi szabályozáshoz képest, így van mit vizsgálni, mikor a közvetítés lefolytatására alkalmas ügýtípusok „feltérképezésére” vállalkozunk.

Jelen tanulmány abból a célból íródott, hogy a feltétlenül szükséges elméleti kérdések tisztázását követően arra a kérdésre próbáljon választ adni, hogy hogyan

³ Európa Tanács R (2001) 9 számú ajánlásában a közigazgatási hatóságok és az ügyfelek közötti viták esetén a bírósági eljárás alternatíváiként alkalmazható eljárásokról vagy az Igazságszolgáltatás Hatékonyságáért Küzdő Európai Bizottság (2007) 15 számú ajánlásában, mely a Tanács közigazgatási ügyekben alkalmazható alternatív konfliktusrendezést érintő ajánlásainak hatékonyabb alkalmazására vonatkozik

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve (2008. május 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól 1. cikk (2) bekezdés (HL L 136/3, 24/055/2008, 3–9.)

⁵ Ebben a körben érdemes megjegyezni, hogy mivel a 2008/52/EK irányelv átültetésére hivatott hazai jogszabály, a Kvtv. a közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárásra is vonatkozik, az irányelv hatályának a közigazgatási ügyekre való kiterjesztésével hazánknak nem keletkezik jogalkotási, illetve jogszabály módosítási kötelezettsége.

⁶ Kp. 65. § (1) bekezdése

is zajlik majd a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés a gyakorlatban. Ennek a kérdésnek a megválaszolásához a vonatkozó hazai jogszabályokból indul ki a tanulmány és igyekszik tisztázni a felmerülő bizonytalan kérdéseket is. A közvetítés gyakorlati lefolyása kapcsán a tanulmány egyaránt áttekinti a peres bíróság és a közvetítő feladatait. Mivel jelen tanulmány elkészítésének napjáig aligha beszélhetünk arról, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítésnek bármiféle gyakorlata lenne, ezért a tanulmány főként a német jogirodalomban fellelhető források segítségével próbál választ adni, hogy a közvetítői szak miként zajlik majd a közvetítés eme speciális változatánál.⁷

1. A közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés egyes elméleti kérdései

A korábban hatályos szabályokkal ellentétes módon a Kp. lehetőséget teremt arra a közigazgatási perekben, hogy – ha a felek és az érdekeltek ahhoz hozzájárulnak – a bíróság közvetítést rendeljen el. A közvetítés során a felek és az érdekeltek bírósági közvetítői közreműködésével kísérrelhetik meg a jogvita megegyezésen alapuló rendezését.⁸ A Kp. a közvetítői eljárás és az egyezség szabályozásával immáron megfelelő perjogi kereteket biztosít ahhoz, hogy a felek megegyezhessenek.

1.1. Fogalom-meghatározás. A közvetítői eljárásnak, más néven mediációs eljárásnak a célja – legyen szó bármilyen pertípusról –, hogy a feleknek lehetőséget biztosítson arra, hogy a jogszabályok merev alkalmazása helyett egy közös és kölcsönösen előnyös megoldást találjanak konfliktusuk rendezésére. Ez az a „vitarendezési kultúra” tehát, ami immáron a közigazgatási perrendtartásban is meghonosodik. A közvetítői eljárás fogalma hazánkban törvényi szinten került szabályozásra, illetve megfogalmazásra a Kvtv.-ben. E fogalom meghatározás szerint a közvetítés egy olyan sajátos permegelőző vagy bírósági, illetve hatósági eljárás befejezését elősegítő, egyeztető, konfliktuskezelő, vitarendező eljárás, amelynek célja a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján a vitában nem érintett, harmadik személy (a továbbiakban: közvetítő) bevonása mellett a felek közötti vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása.⁹

A közigazgatási perek során elrendelt közvetítésre vonatkozóan egyfajta fogalom meghatározást ugyan maga a Kp. is tartalmaz, azonban a jogalkotó által megalkotott definíció álláspontom szerint aligha tekinthető kifejezőnek.¹⁰ A közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárásnak – mint ahogy az egyéb közvetítői eljárásoknak sem – a szakirodalomban aligha van egységes fogalma, és

⁷ Érdemes megjegyezni, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárásnak Európában kiforrott gyakorlata sehol nincs

⁸ Kp. 69. § (1) bekezdése szerint a közvetítés során a felek és érdekeltek bírósági közreműködéssel folytatott egyeztetés útján kísérlik meg a jogvita rendezését

⁹ Kvtv. 2. § -a

¹⁰ Kp. 69. § (1) bekezdése

magától értetődő módon a fellehető definíciók sem kötelező érvénnyel alkalmazandóak. Jelen tanulmány a következő fogalom-meghatározást találta olyannak, ami maga is kifejezi a közvetítés közigazgatási perekhez kapcsolódó speciális változatának sajátosságait. A közigazgatási perek során elrendelt közvetítés a konfliktusok rendezésének szisztematikus és strukturált formája, mely során egy professzionális közvetítő a konfliktus feloldását széles körben, így eljárásilag és pszichológiailag egyaránt támogatja azzal a céllal, hogy a problémára mindenki számára megfelelő, de legalább elfogadható megoldás szülessen.¹¹ Jelen tanulmány részletesen foglalkozik a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás sajátosságaival, de ehelyütt is utal néhány olyan specifikumra, ami már a fenti fogalmakból is kiolvasható. A közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés egy tagolt, alaposan átgondolt közvetítői eljárás. Amennyiben az adott helyzet megkívánja, a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során is eltérhet a közvetítő az eljárás tervezett menetétől, azonban az eljárás sikeressége úgy tűnik egy átgondoltabb gyakorlati kivitelezést kíván meg. Látni fogjuk azt is, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során eljáró közvetítőre számos olyan feladat hárul, amivel a „klasszikus” közvetítői ügyekben nem kell megbirkózni.¹²

1.2. Közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés sajátosságának okai.

Azok számára, akik tapasztalatokkal rendelkeznek a közvetítés alkalmazása kapcsán evidensnek tekinthető, hogy másképpen kell közvetíteni egy családjogi és másképpen egy gazdasági jogi jogvita rendezése során. Amennyiben elfogadjuk ezt a feltevést, miszerint a közvetítői eljárások között is vannak különbségek, akkor nem igényel különösebb magyarázatot, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés egy sajátos formája lesz a közvetítésnek. Jelen fejezetben a tanulmány áttekint egy sor olyan körülményt, ami a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárást általánostól eltérő, speciálisnak tekinthető jellemzőkkel ruházza fel.

Ebben a körben elsőként a talán legkézenfekvőbb körülményre érdemes felhívni a figyelmet, mégpedig arra, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárásban megjelennek a különböző hatóságok, mint az eljárás résztvevői. Ennek megfelelően az e területen végzett közvetítés sajátos vonásainak egyik legfontosabb oka az eljárásban résztvevő hatóságok speciális helyzetéből adódik.¹³ A hatóságok „speciális” helyzete kapcsán több tényező is figyelmet érdemel. A hatóságokra, illetve a hatósági jogalkalmazásra vonatkozó jogszabályi követelmények jellemzően kógens természetűek. Ez a körülmény nem segíti a közvetítői eljárás lefolytatását és a családjogi és egyéb polgári joghoz kapcsolódó jogviták feloldása során alkalmazott közvetítői eljárásokhoz képest egy másfajta szemléletű és behatároltabbnak tekinthető közvetítői eljárást eredményez, illetve eredményezhet. A családjogi konfliktusok feloldására szolgáló közvetítői eljárás

¹¹ FLUCHER, Thomas–KOCHENDORFER, Bernd–MINCKWITZ, Ursula–VIERING, Markus: *Mediation im Bauwesen*. Berlin, Ernst & Sohn, 2003, 98.

¹² Gondolva itt elsősorban a családjogi konfliktusok feloldására szolgáló közvetítői eljárásra

¹³ VUČETIĆ, Dejan: *Is mediation viable in administrative matters? Facta Universitatis - law and politics*, 4 (2016), 500.

során ugyanis a felek jellemzően szabadon egyezkedve kereshetnek megoldást jogvitájuk, illetve érdekvitájuk feloldására. Ezzel szemben a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során az előzőekben említett szabadság nem érvényesülhet teljes körűen, mivel a hatóságok nem tekinthetnek el a tevékenységükre vonatkozó jogszabályi követelményektől. A következő tényező, ami a hatóságok közvetítői eljárás során betöltött speciálisnak tekinthető helyzetét eredményezi az, hogy a hatóságoknak számos egyéb követelményre is figyelemmel kell lennie eljárásuk során, mint például az egyenlő bánásmód vagy az arányosság követelményei.¹⁴ Az egyenlő bánásmód és az arányosság követelményei ugyanis könnyen sérülhetnek egy közvetítői eljárás eredményeképpen. Itt arra kell gondolni, hogy a hatóság jogalkalmazási gyakorlatától nem térhet el egyedi esetekben, egy közvetítői eljárás során „kialkudott” egyezség eredményeként anélkül, hogy a szóban forgó elvek érvényesülésének sérülése ne merülne fel. Mindezek a körülmények arra engednek következtetni, hogy a hatóság számára kedvezőbb marad a peres út és az ítélet választása a közvetítéssel szemben, mivel így nem kérdőjeleződhet meg jogalkalmazási tevékenysége az előzőekben említett elvek teljesülésének tekintetében. Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárás egy az eddig ismert közvetítői eljárásoknál kötöttebb, behatároltabb közvetítői eljárás.

Érdeemes foglalkozni azzal a kérdéssel is jelen fejezetben, hogy miként alakul a felek egymáshoz viszonyított helyzete a közvetítés során. A hatósági jogalkalmazásra ugyanis jellemzően szuprematív jogviszony a jellemző, mely a közigazgatási per folyamán mellérendeltségre változik. Annak ellenére, hogy a bírósági szakban már a felek helyzete egyenlőnek tekinthető, a tárgyalótermet elhagyva fennáll a veszélye annak, hogy a felek viszonyában a hatósági szupremácia érvényesül. A közvetítői eljárásnak, legyen szó annak bármely típusáról, alapvető követelménye az, hogy az abban résztvevő felek egyenrangú félként vegyenek részt abban. Fontos ezért a felek között a mellérendeltséget fenntartani a közvetítői eljárás során, mely egyensúlyi helyzet nyilvánvaló megbomlása esetén a közvetítőnek meg kell szüntetnie az eljárást.¹⁵

Az előzőekben részben már érintett kérdéskörhöz kapcsolódik a közvetítői eljárás titkosságának kérdése. A közvetítői eljárás titkossága a közvetítői eljárások során érvényesülő alapvető szintű követelmény. A közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárás kapcsán a titkosság érvényesülése ugyanakkor felveti a közérdek érvényesülésének kérdését. A hatóságok jogalkalmazásának célja ugyanis valamilyen közérdek érvényesítése ezért fontos, hogy a hatósági jogalkalmazás átlátható legyen. Ebben a körben a bírósági eljárás, illetve annak nyilvánossága nem csupán a közigazgatási hatóságok felelősségre vonhatóságát teszi lehetővé, hanem azt is, hogy a közérdek érvényesülése biztosított legyen.¹⁶ Ez a tényező

¹⁴http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltve: 2017.11.02.)

¹⁵ LITVINS, Gatis: Alternative methods of judicial protection and dispute resolution in administrative law. In: *Alternatives to litigation between administrative authorities and private parties: conciliation, mediation and arbitration*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2000, 379.

¹⁶ BOYRON, Sophie: Mediation in administrative law: The identification of conflicting paradigms. *European public law*, 13 (2007), 286.

pedig komoly aggályokat vet fel a közvetítői eljárás közigazgatási perekhez kapcsolódó alkalmazhatósága tekintetében, hiszen a bírósági eljárás, és annak hosszú idő alatt kialakult garanciái többek között arra hivatottak, hogy a hatóság hatáskörét ne visszaélészerűen, hanem a törvényeknek megfelelően gyakorolja.¹⁷ Az igazságszolgáltatás tehát tényleges kontrollt gyakorol a közigazgatás felett, mely kontroll elenyészhet a közvetítői eljárás lefolytatása során. A közvetítői eljárás titkossága az előző körülményen felül komoly aggályokat vet fel a korábban már említett egyenlő bánásmód érvényesülése tekintetében. A közvetítői eljárások során érvényesülő titkosság elve tehát nem tűnik összeegyeztethetőnek a közigazgatási jog rendszerével és elveivel.¹⁸ Mindezek ellenére jelen tanulmány arra az álláspontra helyezkedik, hogy elegendő, ha a közvetítői eljárás eredményeképpen született egyezség lesz csak nyilvános és maga a közvetítői ülés titkos marad.¹⁹

A közvetítői eljárások során tartandó közvetítői üléseken a feleket jogi képviselő is képviselheti, eltekintve az első megbeszéléstől és a megállapodás megkötésétől.²⁰ A közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során a német gyakorlat elemzésével megfigyelhető, hogy a közvetítés e változatánál sokkal gyakoribb a jogi képviselet.²¹ Álláspontom szerint a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárások során hazánkban is jellemzőbb lesz a felek jogi képviselete tekintettel arra a kézenfekvő körülményre, hogy a hatóságok gyakran jogászai végzettségű meghatalmazottal képviseltetik magukat és ennek hatására a másik fél is nagyobb valószínűséggel fordul jogi képviselőhöz azt gondolva, hogy érdekei másképpen nem lesznek kellőképpen biztosítva. Ez a körülmény álláspontom szerint kívánatos mivel így a közvetítői eljárás során minden fél tisztában lesz a hatóságokra vonatkozó jogszabályi kötöttségek eredményezte „behatároltsággal”. Jelen fejezetben áttekintett körülmények mind azt fogják eredményezni, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás a családjogi és egyéb polgári jogterülethez kapcsolódó közvetítői eljárásoktól eltérő módon és elvek mentén kerül majd lefolytatásra gyakorlatban.

2. Közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás a gyakorlatban.

A következőkben a tanulmány részletesen foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy a közigazgatási perhez kapcsolódó közvetítői eljárásra vonatkozó jogszabályi követelmények tükrében hogyan zajlik majd a közvetítés eme speciális változata. Jelen fejezetben a tanulmány a peres bíróság eljárására fókuszál elsősorban és a vonatkozó jogszabályok elemzéséből indul ki. A közvetítői ülés lefolytatásának a

¹⁷ BOYRON: i.m., 287.

¹⁸ BOYRON: i.m., 287.

¹⁹ A sikeres közvetítői eljárás eredményeképpen létrejött egyezség tartalma mindenképpen nyilvános lesz, hiszen azt a közvetítő megküldi a perbíróságnak aki azt tárgyaláson ítélet hatályú egyezségbe foglalja

²⁰ Kvtv. 28. § (2) bekezdése

²¹ ORTLOFF, Karsten-Michael: Mediation außerhalb und innerhalb des Verwaltungsprozesses. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 4 (2004), 388.

bemutatására – néhány jelen fejezetben tárgyalt törvényi szabálytól eltekintve – a következő fejezetben kerül sor. Kísérletet tesz továbbá a tanulmány arra is, hogy egyes e téren felmerülő bizonytalanságokat „térképezzen fel” és választ adjon azokra.

2.1. A közvetítés elrendelése. A Kp. miniszteri indokolása szerint a közvetítés intézményének a megalkotása mögött az a célkitűzés áll, hogy a felek megfelelő lehetőséget kapjanak arra, hogy egyezség kötésével rendezzék a közöttük felmerült vitás kérdést, illetve kérdéseket. Ebből, illetve magának a Kp. –nak a szóhasználatából következően a közvetítés elrendelése során figyelemmel kell lenni a Kp. egyezségeket szabályozó rendelkezéseire is. Ebben a körben kiemelendő, hogy csak akkor kerülhet sor közvetítői eljárás elrendelésére, ha a jogvita tárgya lehetővé teszi és jogszabály nem zárja ki.²² A közvetítés alkalmazhatóságának vizsgálata az egyes ügytípusok tekintetében komoly kihívást jelent tekintettel arra, hogy át kell tekinteni a jogvita tárgyát képező anyagi jogszabályokat a közvetítés elrendelhetősége szempontjából, mivel a Kp. maga nem zár ki semmilyen ügytípust. Az egyes ágazati jogszabályok ugyanakkor kizárhatják a közvetítést vagy az egyezségkötés lehetőségét, így nem kerülhet sor közvetítői eljárás lefolytatására bizonyos ügytípusok tekintetében.²³

A közvetítői eljárás a felek, illetve érdekeltek vagy a bíróság kezdeményezésére rendelhető el. Amennyiben a bíró úgy ítéli meg, hogy a felek közötti jogvita közvetítői eljárás keretében rendezhető, úgy minden további nélkül ajánlhatja a közvetítői eljárást a felek részére. Tájékoztatja őket akár már a tárgyalásról szóló idézéssel együtt vagy akár a későbbiekben a per folyamán. A Kp. vonatkozó részének szövege ugyanakkor magyarázatra szorul, hiszen azt a látszatot kelti a törvény, mintha a közvetítést a bíróságnak kellene kezdeményeznie majd beszerezni a felek hozzájárulását.²⁴ A törvény helyes értelmezése alapján a közvetítői eljárást a bíróság mellett a perben résztvevő felek, illetve érdekeltek is kezdeményezhetik.

A Kp. hatálya alatt közvetítésnek csak folyamatban lévő per esetén van helye. Ez jelentős különbség a Pp.–ben tapasztalt szabályozáshoz képest, mely szerint a közvetítői eljáráshoz kapcsolódó egyezségi kísérlet egy nemperes eljárás.²⁵ A közvetítői eljárás megindulása körében megemlítendő, hogy a bírósági közvetítésre a közigazgatási perrendtartás szerinti illetékességi szabályok nem irányadóak.²⁶ Amennyiben helye van a közvetítés elrendelésének, a közvetítés időtartamára – amely legfeljebb két hónap lehet – az eljárást fel kell függeszteni.²⁷ A Kp. szerint a felfüggesztő végzéssel szemben csak az élhet fellebbezéssel, aki a közvetítéshez nem járult hozzá. A Kp. e rendelkezése aggályos tekintettel arra, hogy nem állhat

²² Kp. 65. § (1) bekezdése

²³ Így például az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI törvény (továbbiakban: „Air”) 130. § (3) bekezdése szerint az adóhatósági döntés elleni közigazgatási perben egyezségnek nincs helye, így közvetítői eljárásnak sincs helye.

²⁴ Kp. 69. § (1) bekezdése

²⁵ Pp. 167. § (1) bekezdése

²⁶ Kvtv. 38/B. § (1) bekezdése

²⁷ Kp. 69. § (2) bekezdése

elő olyan helyzet, hogy a fél, illetve érdekelt hozzájárulása nélkül rendelni el a bíróság a közvetítést tekintettel a Kp. 69. § (1) bekezdésére. A törvényhozó akarata e vonatkozásban vélhetőleg annak biztosítása, hogy az eljárás felfüggesztésekor még perben nem álló fél vagy érdekelt számára lehetőséget biztosítson a felfüggesztő végzés megfellebbezésére. Mivel a felfüggesztés tartama alatt tett minden - a per érdemére vonatkozó - bírói rendelkezés, valamint a felek által teljesített minden eljárási cselekmény hatálytalan, (kivéve a felfüggesztéssel, illetve az eljárás folytatásával kapcsolatos bírói rendelkezéseket és eljárási cselekményeket) ezért az előző helyzet akkor állhat elő, ha a felfüggesztő végzés meghozatala és jogerőre emelkedése között perbe lép valaki, aki megfellebbezi a felfüggesztő végzést. Létezik olyan álláspont is, miszerint a fellebbezési jog biztosítása arra ad lehetőséget, hogy ha valakit a közvetítésről nem kérdeznek meg, akkor ő tiltakozhasson a vitarendezés e formája ellen.²⁸ Nehéz lenne tehát megmondani azt, hogy mi is volt a jogalkotó pontos célja e fellebbezési jog biztosításával, hiszen az előző helyzet gyakorlati jelentősége feltehetőleg elenyésző lesz

Az eljárást felfüggesztő végzés meghozatalát követően a bíró végzését a közvetítést elrendelő bíróság székhelye szerint illetékes törvényszéknek, mint közvetítési feladatokat ellátó bíróságnak megküldi.²⁹ Ezt követően az előzőekben említett bíróság a bírósági közvetítőként eljáró bírósági titkár vagy rendelkezési állományba helyezett bíró nevééről, az első tájékoztató megbeszélés időpontjáról és az eljárásban történő képviselő lehetőségéről nyolc napon belül tájékoztatja a feleket.³⁰ Ez alapján úgy tűnik, hogy bizonyos illetékességi szabályokra mégis csak figyelemmel kell lenni. Mint minden közvetítői eljárásban, a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás során is alapvető követelmény, hogy az eljáró közvetítő pártatlan legyen. Ezt az összeférhetlenségi szabályok hivatottak biztosítani, mely rendelkezések egyrészt a Kp. -ban másrészt a Kvtv.-ben lelhetők fel. A legfontosabb ebben a körben az, hogy a bírósági közvetítő az ügyet tárgyaló tanácsnak nem lehet tagja.³¹ Az összeférhetlenség körében figyelemmel kell lenni továbbá az előzőekben említetteknek megfelelően a Kvtv.-ben foglalt egyéb rendelkezésekre is.³²

A tanulmány ezen a ponton kitér két olyan kérdésre, mely a közvetítői és a peres bíró relációjára vonatkozik. Az első kérdés, hogy kérhet-e a bírósági közvetítő szóban tájékoztatást a bírótól a kereseti kérelemről vagy a védírátról, a perbe becsatolt iratok tartalmáról, illetve azokba betekinthe-e. Erre a válasz az, hogy a jelenleg hatályos szabályozás szerint nem kérhet tájékoztatást és nem tekinthet be. Amennyiben a felek közös egyetértéssel peres iratokat mutatnak be a közvetítőnek, azok tartalmát megismerheti a közvetítő, így nem kizárt, hogy a kereseti kérelmemről vagy a védírátról is lesz tudomása, de ez nem szűkítheti le a

²⁸ PETRIK Ferenc (szerk.): *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*. Budapest, Hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2017., 248.

²⁹ Kvtv. 38/B. § (3a) bekezdése

³⁰ Kvtv. 38/B. § (4) bekezdése

³¹ Kp. 70. § (1) bekezdése

³² Kvtv. 25. §

közvetítői eljárást kizárólag a jogvita megtárgyalására, mivel közvetítői eljárásban nincs kereseti kérelemhez kötöttség. Tekintettel a közigazgatási per jellegére és az azt megelőző hatósági eljáráshoz való viszonyára, könnyen elképzelhető, hogy a felek az egyéb közvetítői eljárásoknál tapasztaltaknál nagyobb gyakorisággal fognak peranyagot a közvetítő rendelkezésére bocsátani. Ezzel segíthető elő ugyanis, hogy a közvetítő megalapozottan vegyen részt az eljárásban. A közvetítői eljárás célja, rendeltetése nem, illetve nem kizárólag a jogvita feloldása – ami önmagában még nem feltétlenül rendezi a felek viszonyát – hanem az érdekvitának a feloldása. Az érdekvita rendezése ugyanis a múltbéli sérelem rendezésén túl a felek jövőbeli kapcsolatát is javíthatja. Ennek álláspontom szerint a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során kiemelt szerepe van, hiszen ez által elkerülhetővé válhatnak a sorozatos jövőbeli konfliktusok a hatóság és a fél között. Az előző kérdéshez részben kapcsolódóan kérdésként merülhet fel az is, hogy a bíró adhat-e szóban felvilágosítást az ügy állásáról, a becsatolt iratokról, annak tartalmáról a közvetítőnek. A bíró a konkrét ügy állásáról, a csatolt iratokról, azok tartalmáról nem adhatok felvilágosítást. Legfeljebb a felek magatartására való utalást tehet, miszerint együttműködőnek tartja-e a feleket vagy sem. Ez az előzőekben ismertetett körülmények miatt fontos és szintén a közvetítés sikerességét segíti elő. Fontos megemlíteni még azt is, hogy a közvetítés során eljáró közvetítő a tanúvallomás tételt megtagadhatja a per során.

A bírósági közvetítés során nem alkalmazható a Kvtv. valamennyi rendelkezése.³³ A Kp. további szűkítést is tartalmaz a Kvtv. rendelkezéseinek alkalmazhatósága tekintetében, hiszen akként rendelkezik, hogy a Kvtv. rendelkezéseit „megfelelően” kell alkalmazni.³⁴ Ugyan nem azt mondja a Kp., hogy a közigazgatási jogvitákból eredő sajátosságoknak megfelelően, de mégis úgy tűnik, mintha a jogalkotó ezt a szándékát kívánta volna kifejezésre juttatni. Vannak ugyanakkor a Kvtv.–nek olyan rendelkezései, amiknek a szem előtt tartása a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során is fontosak, illetve talán még fontosabbak is a többi közvetítői eljáráshoz viszonyítva. Így például az, hogy a felek helyett képviselő járhat el, a tanulmány korábbi fejezetében elhangzottak szerint feltétlenül alkalmazandó rendelkezése a Kvtv.–nek.³⁵ Értelemszerűen e közvetítői eljárás során is irányadó, hogy ha a felek bármelyike az első közvetítői megbeszélésen személyesen nem jelenik meg, a közvetítő a közvetítői eljárást nem indítja meg.³⁶ Fontos még felhívni a figyelmet arra, hogy a közvetítőt a Kp. hatálya alá tartozó közvetítés során is terheli a Kvtv. 30.§ (1) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettség a felek irányába. Vonatkozik továbbá a közigazgatási perek során elrendelt közvetítésre a Kvtv. 30. § (2) bekezdése is, miszerint ha az első közvetítői megbeszélésen a felek változatlanul kérik a közvetítői eljárás lefolytatását, ezt a tényt a mindkét fél és a közvetítő aláírását tartalmazó írásos

³³ Kvtv. 38/B. § (2) bekezdés

³⁴ Kp. 70. § (1) bekezdés

³⁵ Kvtv. 28. § (2) bekezdés

³⁶ Kvtv. 29. §

nyilatkozatban rögzítik. A nyilatkozatban a felek és a közvetítő egyéb kérdésekről is megállapodhatnak.³⁷

2.2. A közvetítés befejezését követő eljárás. A bírósági közvetítő a létrejött egyezségeket írásba foglalja és a perbíróságnak megküldi.³⁸ Az egyezség megszövegezése, illetve az egész közvetítői eljárás során kiemelten figyelemmel kell lennie a Kp. egyezség tartalmára vonatkozó 66. § -ára. A Kp. ezen szakasza segít eligazodni abban a kérdésben, hogy a közvetítői eljárásban résztvevők miről egyezhetnek meg, melyek a következők lehetnek: a vitatott közigazgatási cselekmény megsemmisítése, hatályon kívül helyezése vagy az egyezségben foglaltaknak megfelelő megváltoztatása.³⁹ Ebben a körben ismételtelen az egyes Kp. hatálya alá tartozó ügytípusokra vonatkozó ágazati jogszabályokra kell felhívni a figyelmet. A Kp. 66. § -ban felsorolt „kategóriák” ugyanis megjelennek az ágazati jogszabályokban is további iránymutatást adva az egyezség tartalmára, illetve lehetséges tartalmára vonatkozóan. A Kp. azon rendelkezése, miszerint az egyezségben a felek és érdekeltek a per tárgyát képező közigazgatási tevékenységgel összefüggő olyan - *akár polgári jogi* - kötelezettséget is vállalhatnak, amelyre a vitatott közigazgatási cselekmény nem terjedt ki, illetve amelyre a hatóság hatáskörrel nem rendelkezik, arra enged következtetni, hogy a felek közötti jogvita közös megegyezésen alapuló megoldásának érdekében a jogalkotó igenis széles lehetőséget biztosít a felek számára az egyezkedésre.⁴⁰ Elvi élel kell ugyanakkor kimondani, hogy a közigazgatási perben a felek nem arról állapodnak meg, hogy jogsértő-e a közigazgatási döntés vagy sem, és úgy tűnik, a bíróságnak is el kell tekintenie ezen eredeti céltól.⁴¹

Az egyezségeket jóváhagyó végzés ítélet hatályú végzés, mely ellen fellebbezésnek van helye, kivéve azok részéről, akik azt megkötötték.⁴² Fontos megemlíteni, hogy az egyezségeket jóváhagyó végzést bírósági tükár nem hozhatja meg. Az egyezség azok között, akik megkötik, kompromisszumok, kölcsönös engedmények árán jön létre, ahol az előnyök és a hátrányok kiegyenlítik egymást. Éppen ez az oka annak, hogy amennyiben a perköltség viselésére az egyezség nem terjed ki, úgy tekintendő, mintha a felek abban állapodtak volna meg, hogy a saját költségüket maguk viselik. A további költségek viseléséről, mint amilyen az állam által előlegezett költség és a feljegyzett illeték is, a bíróság dönt.⁴³ Megemlítendő ebben a körben, hogy a per során megítélt részleges, illetve teljes költségmentesség nem terjed ki a közvetítői eljárásra. Az állam által előlegezett költségek és a feljegyzett illetékek viseléséről a bíróság a peresztesség egyezség szerinti arányainak figyelembevételével dönt.⁴⁴ Kérdésként merül fel, hogy befolyásolja-e a közvetítői eljárás a perköltségviselés szabályait. A Kp. 35. § (1)

³⁷ lásd még Kvtv. 30.§ (2) bekezdését

³⁸ Kp. 71. § (2) bekezdésének a) pontja

³⁹ lásd pl. Air. 132. §

⁴⁰ Kp. 66.§ (2) bekezdés

⁴¹ PETRIK (szerk.): i.m., 241.

⁴² Kp. 67. § (1), (2) és (4) bekezdései

⁴³ PETRIK (szerk.): i.m., 244.

⁴⁴ Kp. 67.§ (3) bekezdése

bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 86. § (3) bekezdése szerint igen. Ha a közvetítői eljárásban létrejött egyezség ellenére a megállapodással rendezett jogvita tárgyában a megállapodást megkötő felek bármelyike a bírósághoz fordul, az alperes perkölttségét a felperes téríti meg. A perkölttségviselés általános szabályai irányadóak, ha a felperes kizárólag az egyezségben foglaltak iránt, annak nem teljesítése miatt indít pert. A költségek viselése kapcsán szót kell ejteni a per során már lerótt illetékről. Itt röviden kiemelendő a félreértések elkerülése végett, hogy a bírósági közvetítői eljárás illetékmentes, a bírósági közvetítőknak díjazás sem jár. A közigazgatási per kapcsán lerótt illeték sorsát az illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény (továbbiakban: Itv.) rendezi. Az Itv. differenciáltan szabályozza az illeték mérséklésének lehetőségét az alapján, hogy az egyezség megkötésére a per mely szakaszában került sor. Ennek megfelelően az illeték a peres eljárás illetékének tíz százalékára mérséklődik amennyiben a felek egyezséget kötnek legkésőbb az első tárgyalásig, illetve tárgyaláson kívüli elbírálás esetén az ítélet meghozatalát megelőzően.⁴⁵ Az illeték a peres eljárás illetékének ötven százaléka, amennyiben a felek az első tárgyalást követően kötik meg az egyezséget.⁴⁶ Speciális szabály érvényesül, ha a felek az első tárgyalást követően törvényben szabályozott közvetítői eljárásban vettek részt, és ezt követően a bíróság az egyezséget jóváhagyja.⁴⁷

A bíróság által jóváhagyott egyezség ítélet hatályú határozat, így az azzal szemben támasztott alapvető követelmény az egyértelműség és a végrehajthatóság. Ezért a megállapodás egyezségként való jóváhagyása előtt vizsgálni kell azt is, hogy a megállapodás végrehajtható-e. Az egyezséget jóváhagyó jogerős végzés ugyanis végrehajtható határozat, így a jóváhagyott egyezségnek meg kell felelnie a végrehajtás általános feltételeinek.⁴⁸ Minimális tartalmi követelmény ezért a megállapodással szemben, hogy az kötelezést foglaljon magába és teljesítési határidőt tartalmazzon. Az eljárás során kérdésként merülhet fel egyrészt, hogy a felek a közvetítői eljárás eredményeképpen létrejött egyezségben foglaltaktól eltérhetnek-e, másrészt pedig, hogy a bíróság pontosíthatja-e azt a végrehajthatóság követelményeinek biztosítása érdekében. A bírósági közvetítői eljárások kapcsán kialakított gyakorlat analógiájára, a közvetítői megállapodás tartalmát nem érintő pontosításnak alapvetően nincs akadálya. Ezt azonban mindig a közvetítés eredményeként létrejött egyezségben foglaltak figyelembevételével a konkrét esetben lehet eldönteni.

Egyezségkötés hiányában, illetve bármelyik fél kérelmére a bírósági közvetítő a perbíróságot a közvetítés eredménytelenségéről értesíti. A perbíróság az előző értesítés tükrében – ha egyezség nem született vagy az csak a jogvita egy részét

⁴⁵ Itv. 58. § (1) bekezdésének a) pontjának ad) alpontja

⁴⁶ Itv. 58.§ (4) bekezdése

⁴⁷ Itv. 58.§ (4) bekezdése alapján ilyenkor az egyébként fizetendő peres eljárás illetéke ötven százalékaénak a közvetítő általános forgalmi adóval növelt díjával, de legfeljebb ötvezer forinttal csökkentett összegét kell megfizetni, feltéve, hogy a közvetítői eljárást törvény nem zárja ki; a fizetendő illeték mértéke azonban ebben az esetben sem lehet kevesebb a peres eljárás illetékének harminc százalékánál

⁴⁸ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 13. § (1) bekezdése

rendezi – az eljárást folytatja.⁴⁹ Az egyezség jóváhagyását megtagadó végzés ellen fellebbezésnek van helye, amelynek az eljárás folytatására nincs halasztó hatálya.⁵⁰

3. A közvetítói eljárás lefolytatása

Mint ahogyan arról már korábban volt szó, hazánkban aligha kerülhetett még sor közigazgatási perek kapcsán elrendelt közvetítói eljárás lefolytatására. Ennek megfelelően jelen tanulmány a külföldi, elsősorban német szakirodalom alapján próbálja meg felvázolni, hogy miként is zajlik a közvetítés eme speciális változata. A tanulmány ugyanakkor igyekszik figyelembe venni a vonatkozó jogszabályok értelmezésével kirajzolódó hazai képet is. Mivel azonban a vizsgált külföldi szakirodalom sem tekinthető egységesnek e körben, a tanulmány jelen fejezete nem tekintendő kötelező módon követendő mintának, inkább csak egyfajta ajánlásnak.

A vizsgálat német szakirodalom alapján elmondható, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítói eljárás lefolytatása alapjaiban véve – mint valamennyi közvetítói eljárás – az úgynevezett Harvard koncepció alapján történik. A Harvard koncepciót 1981-ben a Harvardi Egyetem jogi karán alkották meg és az időközben alapelvévé vált négy elvi szintű megállapításának bemutatásával jellemezhető leginkább.⁵¹ Ezek az alapelvek a következők: az objektív és szubjektív tényezők szétválasztása, érdekalapú egyeztetés a pozicionálissal szemben, lehetőleg több olyan megoldási javaslat kidolgozása, amivel valamennyi résztvevő fél egyetért és végül a megállapodás létrehozása semleges szempontok alapján.⁵²

Az objektív és szubjektív tényezők szétválasztása a közvetítói eljárás kezdeti szakaszának egyik fontos feladata. Így lehet ugyanis elérni azt, hogy a közvetítói ülés résztvevői a jogvita alapjául fekvő tényállást annak valójában, érzelmi túlfűtöttség nélkül szemléljék és tudják megítélni.⁵³ A Harvard koncepció alapján a következő lépés a felek érdekeinek pontos meghatározása és rögzítése. Ezt követi az olyan megoldási javaslat – lehetőleg javaslatok – kidolgozása, melyben valamennyi fél érdekei figyelembe vannak véve. Ezen lépés nagyon fontos kritériuma, hogy csupán a megoldási javaslatok felvázolásáról van szó, kiértékelésnek ebben a szakban még nincs helye.⁵⁴ A megoldási javaslatok kidolgozása segít abban is, hogy az eljárás ezen szakaszában kikristályosodjon, hogy milyen aspektusok figyelembevételét kívánják meg a felek. Végül a Harvard koncepció alapján a felek megállapodást kötnek egymással. A legcélravezetőbb megoldás a megállapodás megkötése során az, ha a felek az általuk közösen kidolgozott és lehetőleg érdekeiket egyenlően figyelembevevő kritériumrendszer

⁴⁹ Kp. 70. § (2) bekezdésének b) pontja és (4) bekezdés

⁵⁰ Kp. 66. § (4) bekezdése

⁵¹ FISHER, Roger – URY, William – PATTON, Bruce: *Das Harvard-Konzept*. Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2015, 25.

⁵² FISHER – URY – PATTON: i.m., 25.

⁵³ VOSS, Rainer: *Mediation im öffentlichen Bereich*. In: JOHLEN, Heribert – OERDER, Michael (szerk.): *Münchener Anwaltshandbuch Verwaltungsrecht*. München, C.H. Beck, 2017, 140.

⁵⁴ Voss: i.m., 140.

alapján dolgozzák ki a megkötendő megállapodás tartalmát.⁵⁵ A megállapodás kidolgozása a felek által közösen kidolgozott, de már tőlük mintegy függetlenedett szempontrendszer alapján történik. Ezért nevezi a szóban forgó elmélet semleges szempontok alapján létrehozottnak a megállapodást.⁵⁶ A következőkben a tanulmány részletesen foglalkozik a Harvard koncepció szem előtt tartásával kidolgozott közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás egyes eljárési szakaszaival.

3.1. Első szakasz: Előzetes megbeszélések, az ügy közvetítői eljárásra való alkalmasságának megítélése és a közvetítői megállapodás megkötése. Talán a legfontosabb különbség a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás és a többi közvetítői eljárás között, hogy előbbi esetben egy hosszabb előkészítő szakasról beszélhetünk.⁵⁷ Az előkészítő szakasz során a feleknek először is szükséges a közvetítő személyéről megállapodnia.⁵⁸ Ebben a körben fontos követelmény, hogy valamennyi résztvevő bizalommal viseltesen a közvetítő iránt mind a szakmai rátermettségét illetően, mind a semlegességét illetően.⁵⁹ Miután a közvetítői eljárás valamennyi résztvevője felvette a kapcsolatot a közvetítővel, kívánatos, hogy közöljék elképzelésüket a közvetítői eljárást illetően. Fontos e helyütt tisztázni azt is, hogy a közvetítői eljárás során a közvetítő nincs döntéshozatali helyzetben, csupán támogatja a feleket és magát az eljárást a felek megegyezése érdekében.⁶⁰

A közvetítői eljárás ezen kezdeti szakaszában a közvetítőnek szükséges még elvégezni egy „helyzetfelmérést”. Ennek során a közvetítőnek tisztába kell kerülnie a felek közötti konfliktus alapvető kérdéseivel és a felek kapcsolatával, illetve konfliktusuk mélységével.⁶¹ Mindezen felül célravezető, ha a közvetítő felméri a felek közvetítői eljárással kapcsolatos elvárásait, így ezeket már az eljárás kezdetétől figyelembe tudja venni. Fontos azonban, hogy az előkészítő szakaszban még tartalmi kérdések megvitatására ne kerüljön sor.⁶²

Az előkészítő szakasz során a közvetítőnek tájékoztatnia kell a feleket a közvetítői eljárás várható hosszáról is.⁶³ Ez hazánkban – annak ellenére, hogy az eljárást felfüggesztő végzést a felek megkapják – kiemelkedően fontos, tekintettel arra, hogy a közvetítői eljárás legfeljebb két hónapig tarthat.⁶⁴ Megemlítendő, hogy a közvetítőnek már a közvetítői eljárás e kezdeti szakaszától kötelessége, hogy úgy

⁵⁵ RABE, Christine – WODE, Martin: *Mediation – Grundlagen, Methoden, rechtlicher Rahmen*. Heidelberg, Springer – Verlag, 2014, 15.

⁵⁶ FISHER – URY – PATTON: i.m., 26.

⁵⁷ BADER, Jochen Frank: *Gerichtsinterne Mediation am Verwaltungsgericht*. Berlin, Duncker & Humblot GmbH, 2009, 33.

⁵⁸ FERZ, Sascha: *Mediation im Öffentlichen Bereich – Eine rechtstatsächliche und rechtsdogmatische Studie für Österreich und Deutschland*. Wien, Verlag Österreich GmbH, 2013, 39.

⁵⁹ VOSS, Rainer – BUNTENBROICH, Lothar: *Das neue Baurecht in der Praxis*. Köln, RWS Verlag, 2007, 1085.

⁶⁰ VOSS – BUNTENBROICH: i.m., 1086.

⁶¹ FERZ: i.m., 40.

⁶² BADER i.m., 31.

⁶³ VOSS: i.m., 141.

⁶⁴ Kp. 69. § (2) bekezdése

járjon el, hogy pártalanságához ne férjen kétség és ez által a közvetítői üléseken bizalmi légkör alakulhasson ki.⁶⁵ Az előkészítő szakasz során a közvetítőre fontos felkészülési feladat hárul, mivel alaposan utána kell, hogy nézzen – a fentebb említett körülmény, vagyis a közigazgatási jogi normák többnyire kógens természete miatt – az adott ügytípusra vonatkozó jogszabályi követelményeknek. A közvetítő ebben a körben meg kell, hogy vizsgálja, hogy a közvetítésre utalt ügy valóban alkalmas-e a közvetítői eljárás lefolytatására.⁶⁶ Jelen tanulmány ezt a Németországban kialakult gyakorlatot hazánkban is kívánatosnak tartja bevezetni, hiszen a közvetítést elrendelő bíró nagy valószínűséggel maga nem közvetít, így nem biztos, hogy helyesen ítéli meg az ügy közvetítői eljárásra való alkalmasságát. Ezen felül a közvetítés elrendelése egy fontos döntése a bírónak, hiszen az eljárás indokolatlan elhúzódásához vezethet amennyiben nem volt megalapozott, ezért a közvetítői eljárás elején fontos meggyőződni arról, hogy valóban volt-e helye annak. A közvetítői eljárás előkészítő szakasza a közvetítői megállapodás megkötésével zárul.⁶⁷

3.2. Második szakasz: témaválasztás. A közvetítés során megvitatandó témák meghatározása a közvetítői eljárás érdemi részének első szakasza. A felek először is lehetőséget kapnak arra, hogy egymástól függetlenül és zavartalanul előadják, hogy álláspontjuk szerint milyen történések képezik az alapul fekvő tényállást.⁶⁸ Ennek során a közvetítő segíti a közvetítői eljárás során megvitatandó témák kiválasztását, az alapján, hogy a fél előadásából mit tart bizonytalannak, sérelmesnek.⁶⁹ A közvetítőnek célszerű a felmerülő témákat egy mindenki számára jól látható táblára felírnia. Ez segít ugyanis a végén átlátni a vitás kérdéseket, illetve segít láttatni, hogy a felek gyakran ugyanazon kérdéseket tartják megvitatásra szorulóknak. Ezen eljárási szak következő lépése a kiválasztott témák strukturálása és prioritizálása ami mellett, hogy segíti az átláthatóságot a fontos témákra tereli a felek figyelmét.⁷⁰ Már ezen kezdeti eljárási szak is igen sok időt vehet igénybe. Különösen igaz ez akkor, ha az eljárásnak nagyszámú résztvevője van. Ebben az esetben kívánatos lehet, hogy valamennyi fél egyetértésével a közvetítő külön-külön, a többi résztvevő távollétében hallgassa meg első körben a feleket. Ezzel a módszerrel nem szükséges minden résztvevőnek jelen lenni valamennyi előkészítő jellegű ülésen, azonban a közvetítő ugyanúgy fel tudja vázolni, hogy milyen témák megvitatásának szüksége merült fel az egyes meghallgatások során.⁷¹ Ezzel a módszerrel elkerülhetővé válik, hogy a közvetítői eljárás résztvevői úgy üljenek végig több hosszú ülést, hogy azokon rájuk semmiféle eljárási szerep nem hárul.

3.3. Harmadik szakasz: A pozíció alapú egyeztetéstől az érdekalapú egyeztetésig. Az előző két rutinszerűnek tekinthető eljárási szakasszal

⁶⁵ RABE – WODE: i.m., 17.

⁶⁶ VOSS: i.m., 141.

⁶⁷ VOSS – BUNTENBROICH: i.m., 1086.

⁶⁸ BADER i.m., 32.

⁶⁹ RABE – WODE: i.m., 22.

⁷⁰ RABE – WODE: i.m., 22.

⁷¹ VOSS: i.m., 142.

ellentétben, az eljárás harmadik szakasza komoly kihívás elé állítja a közvetítőt. A közvetítőnek ezen eljárási szakaszban ugyanis fel kell derítenie a felek érdekeit.⁷² A közvetítőnek ezt követően ismertetnie kell a felekkel, hogy mit jelent a vonatkozásukban a pozíció és mit az érdek. Ebben a körben a közvetítőnek el kell magyaráznia, hogy a pozíció jelenti a fél által kívánt eredményt, míg az érdek jelenti azt, hogy a fél milyen okból kívánja a pozíciójának érvényesülését.⁷³ A pozíció alapú egyeztetés problémája az, hogy a felek mindegyikének pozíciója nem érvényesülhet az esetek többségében tekintettel arra, hogy azok – illetve azok egy része – jellemzően egymással ellentétes. Ezzel szemben valamelyik fél érdekének érvényesülése nem zárja ki szükségszerűen a többi fél érdekének érvényesülését is. Ennek megfelelően az érdekalapú egyeztetés lehetővé teszi, hogy valamennyi fél érdekei érvényesülni tudjanak a kötetendő megállapodás kidolgozása során és végső soron magában a megállapodásban.⁷⁴

Elnehezül a közvetítői eljárás lefolytatása továbbá akkor is, ha úgynevezett értékkonfliktus merül fel a felek között. Értékkonfliktus akkor merül fel, ha a felek érdekeinek szembenállása ideológiai alapon nyugszik. Erre sor kerülhet például környezetvédelmi relevanciával bíró ügyekben, de más ügýtípusoknál is elképzelhető a felek viszonyára tekintettel.⁷⁵ Amennyiben a felek között érték konfliktus merül fel, nagyobb a valószínűsége annak, hogy a felek pozíciójuk érdekében határozottabban lépnek fel, így csökken az egyezségkötés valószínűsége is.⁷⁶ Ebben a körben a közvetítő úgy tudja segíteni az eljárást és növelni a sikeresség esélyét, hogy megpróbálja objektív nézőpontba helyezni a felmerült probléma vizsgálatát. A közvetítői az érdekalapú egyeztetés körében megpróbálja a felek érdekeit közelíteni egymáshoz. Ez úgy lehetséges, ha a felek egymás érdekeit megismerik, illetve megértik. Erre kiváló módszer egy olyan szituációs gyakorlat elvégzése a felekkel mely során a fél a másik fél helyzetébe képzeletben lép és megpróbál az ő érdekei, szempontjai szerint gondolkodni.⁷⁷

3.4. Negyedik szakasz: megoldáskeresés. Amikor a közvetítő úgy érzi, hogy sikerült megfelelően előkészíteni a körülményeket az egyezség megkötéséhez, felkéri a feleket, hogy kezdjék meg annak kidolgozását. A születő egyezség szövegének kidolgozása során a feleknek lehetőleg kreatívnak kell lenniük. Célszerű ugyanis több megoldási javaslatot kidolgozni a felek között felmerült problémára, hogy később ne akassza meg az eljárást, ha valamelyik fél mégsem ért egyet az adott megoldási javaslattal.⁷⁸ Több megoldási alternatíva „birtokában” nem probléma, ha a felek egyes megoldási javaslatokat elvetnek. A lehetséges megoldások kidolgozása során az a kívánatos, hogy ha minél több ötlet, javaslat merül fel. Ezért a feleknek lehetőleg nyitottnak kell lenniük a másik javaslatai iránt,

⁷² VOSS – BUNTENBROICH: i.m., 1088.

⁷³ VOSS – BUNTENBROICH: i.m., 1088.

⁷⁴ BADER i.m., 33.

⁷⁵ RABE – WODE: i.m., 25-26.

⁷⁶ RABE – WODE: i.m., 26.

⁷⁷ VOSS: i.m., 144.

⁷⁸ VOSS: i.m., 144.

kerülni egyelőre azok részletes értékelését. A megoldási javaslatok felek általi kiértékelése szintén ezen eljárási szakaszban, azonban időben később történik.⁷⁹ A közvetítő ugyan nincs döntési helyzetben a közvetítői eljárás során, azonban semmi nem zárja ki, hogy az eljárás ezen szakaszában maga is kreativitásra sarkallja a feleket.⁸⁰ A közvetítőnek a megoldások keresése során el kell érnie, hogy a felek egymással ne versengjenek, hanem valóban együtt dolgozzanak.⁸¹ A megoldási javaslatok kidolgozását követően a felek értékelik azokat következő lépésként. Az értékelés során fontos szempont kell, hogy legyen a gyakorlati megvalósíthatóság és az egyezség hatásának vizsgálata.⁸² Ennek során a felek a valamennyijük számára elfogadható megoldások körét egyre szűkítik egészen addig, míg egyezségekre nem jutnak. Az egyezség akkor fog megszületni, ha a felek nyertesnek érzik magukat, így létrejöhethet a közvetítői eljárások során jól ismert nyertes-nyertes helyzet.⁸³

3.5. Ötödik szakasz: egyezségkötés. A közvetítői eljárás zárásaképpen szükséges még a kidolgozott egyezség írásba foglalása. Az egyezség írásba foglalása során a közvetítőnek kiemelt szerepe van tekintettel a közigazgatási jogi normák kógens természetére. A közvetítőnek ugyanis a szigorú jogszabályi követelményeknek is megfelelő egyezség írásba foglalása a feladata. A perbíróság csak olyan egyezséget hagyhat jóvá, ami a jogszabályoknak megfelel.⁸⁴ Ahogyan arra már korábban utalt jelen tanulmány, az egyezségnek meg kell felelnie továbbá a végrehajthatóság követelményének is.

4. Befejező gondolatok

A közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás megjelenése számos kérdést vet fel. A közvetítés intézményének alkalmazása a közigazgatási jog területén felmerült konfliktusok rendezése során ugyan egyre terjed Európában, de kikristályosodottnak nevezhető gyakorlata még nincs. Az előző körülmény, a vonatkozó hazai jogirodalom hiánya és a Kp. vonatkozó részének szűkszavú miniszteri indoklása az intézményt alkalmazni hivatott bíróságokon bizonytalanságot szül. A gyakorlat számára legfontosabb két kérdés, hogy miként zajlik majd a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás illetve, hogy milyen a Kp. hatálya alá tartozó ügytípusok tekintetében lesz a közvetítés alkalmazható. Jelen tanulmány az első kérdés megválaszolására tett kísérletet, bízva abban, hogy egyes vitás kérdések és bizonytalanságok megválaszolásra kerültek.

⁷⁹ FERZ: i.m., 43.

⁸⁰ VOSS – BUNTENBROICH: i.m., 1092.

⁸¹ FERZ: i.m., 42.

⁸² FERZ: i.m., 44.

⁸³ PONSCHAB, Reiner – SCHWEIZER, Adrian: *Kooperation statt Konfrontation, neue Wege anwaltlichen Verhandeln*. Köln, Verlag Dr. Otto Schmidt KG, 2010, 36.

⁸⁴ Kp. 70. § (3) bekezdése

Bírói modor a tárgyalóteremben

Bódiné Beliznai Kinga*

*Tu es iudex, ne quid accusandus sis, vide.
(Terentius)*

1. „Illemteljes, nyugodt, higgadt és előzékeny bánásmód”

Az elsőfolyamodású bíróságok számára 1872 áprilisában kibocsátott szolgálati utasítás kimondta, hogy a bíróknak és a bírósági hivatalnokoknak „illemteljes, nyugodt, higgadt és előzékeny” módon kell viselkedniük az előttük megjelenő peres felekkel. Az e rendelkezés ellen vétőket megintették, „többszöri ismétlés vagy durvaság esetében” pedig fegyelmi eljárás indulhatott a jogsértő bíró ellen.¹ Az 1874-ben és az 1891-ben kiadott bírói ügyviteli szabályok hasonlóan intézkedtek a felekkel való bánásmód vonatkozásában.²

Az utasításokban foglaltak ellenére mégis akadtak „oly jogsáfárok”, akik a jogkereső közönséggel, illetve ügyvédekkel szemben „indulatjaiknak szabad folyást” engedtek,³ és nem ritkán heves bírói kifakadásokat és nagyfokú türelmetlenséget kellett a feleknek és képviselőiknek elszenvedniük. A bírósági tárgyalótermekben mindennaposak voltak az éles szóváltások, a jó modort teljes mértékben nélkülöző összeszólalkozások a tárgyalásvezető bíró és az ügyész, sőt nem egyszer a tanúk között is, nem beszélve a bírói tekintéllyel össze nem férő szófordulatok használatáról.⁴ Előzékenységnek nyoma sem volt, holott „a művelt modort” elengedhetetlen bírói kelléknek tekintették.

* Egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék.

¹ Az igazságügyminiszternek 1872. évi április 4-kén 4010. sz. a. kelt rendeletével kibocsátott szolgálati utasítás. Az elsőfolyamodású bíróságok számára

² A magy. kir. igazságügyminiszternek 1874. évi október hó 15-én 3436/I. M. E. 1874. szám alatt kelt rendelete a bírói ügyvitel tárgyában, illetve a m. kir. igazságügyminiszternek 4291/I. M. E. számú rendelete, a bírói ügyviteli szabályok kiadása tárgyában (1891)

³ H. Gy.: A művelt modor elengedhetetlen bírói kellék, *Törvénytészéki csarnok*, 1876. augusztus 29., 18. évf., 66. szám, 264. o.

⁴ Csak néhány kifejezés, amely sajnálatos módon olykor-olykor kicsúszott bíróink száján: Hallgasson! Fogja be a száját! Lecsukatom! Nem vagyok reá kíváncsi! Takarodjon ki! – „s ez így megy – tette hozzá Fényes László – és ámulva teheted föl magadban a kérdést: külföldön nem szolgáltatnak-e igazságot, hogy ott mindezt nem hallod, vagy egy idegen világrészbe jutottál, ahol a bírák idegeit vexírporral kefélik, viszont aki a bírói épület kapuján belép, azt előbb az összes gonoszítottak

A bíróval szembeni elvárás sokszor valóban embert próbáló, hiszen a tárgyalás folyamán mindvégig meg kell őriznie nyugodtságát és méltóságát, esetleges gúnyolódásra vagy éppen agresszív modorra a felek elfogadhatatlan magatartása sem jogosítja fel. A tárgyalásvezetés során, ha valamely túlkapást vagy helytelenséget kell megfékeznie, számtalan eszköz áll rendelkezésére: kitaníthat, meginthet, rendre utasíthat, megbírságozhat, megvonhatja a szót, sőt indokolt esetben el is távolíthat bárkit a tárgyalás színhelyéről. Ha a bíróság „maga esik ki azon hangból, a melyet használnia kellene, akkor a bíróság méltósága nem reparált sérelmet szenved még akkor is, ha az erélyes fellépés a tárgyaló bíró személyének tekintélyét emelni látszott”.⁵ Ha a bíró indulatos és türelmetlen, akkor magatartásával tulajdonképpen az általa hozott ítélet megbízhatóságának egyik garanciáját veti vissza.

A Budapesti Ügyvédi Kamara 1894. évi jelentésében úgy látta, hogy „indulatos kitérések, helyén nem való megjegyzések, néha túlságos kedélyeskedés az, mely a legnagyobb tarkaságban vonul keresztül a tárgyaló termeken”. E visszas állapottok okát részben abban látták, hogy Magyarországon a bírósági tárgyalások nélkülözték „a kellő ünnepélyes formát és dísz”. Míg több külföldi bíróságon az eljáró bírói tanács tagjai együtt, ünnepélyesen vonultak be a tárgyalóterembe, addig nálunk nem volt ritka, hogy a bírók „egyenkint szállingóznak be s foglalják el helyeiket”. Utaltak arra is, hogy nálunk egységes bírói öltözék híján „hétköznapiasság ömlik el az egész tárgyaláson”. A XIX. század végén Angliában és Franciaországban már megszokott talár „külső jele annak, hogy az illetők mily funkcióban járnak el”, és „sok olyantól megóvjá őket [...], a mi nálunk az igazságszolgáltatás komolyságát és méltóságát nem kis mértékben veszélyezteti”.⁶

Úgy tűnik, hogy a helyzet nem sokat javult az elkövetkezendő években sem, mivel a Budapesti Ügyvédi Kamara három évvel későbbi jelentésében sajnálatos módon még mindig arról írt, hogy a bírósági tárgyalótermekből hiányzik a komoly méltóság, a kellő nyugodtság, mintha „a kor ideges szelleme a bírósági tárgyalásokra is átragadt volna”. A tekintélyt a szenzáció helyettesítette, az izgalmasabb büntetőperek

„színházat pótló ingyen látványossággá alakulnak át, melyre tömegesen tódul a közönség, hogy idegeit izgassa, a hol, midőn a vádlott kínos vergődése már többé nem hat, koronként újabb izgató látványul a tárgyalás tényezőinek, elnöknek, bírának, ügyésznek, ügyvédnek és szakértőknek egymás iránt tanúsított türelmetlenségéből eredt izgatott szóváltása adják meg a változatosságot. S a hírlapi tudósításokban éppen ezek a mozzanatok, mint a tárgyalás különösen érdekes és pikáns részei, bőven tárgyaltatnak, természetesen a nevekkel kapcsolatosan, a mi az

mártásában pácolják meg”? Fényes László: A bírósági tónus, *Népszava*, 1926. július 28., 54. évf., 168. szám, 5. o.

⁵ Justus [Káplány Géza]: Bírói indulatosság, *Jogtudományi Közöny*, 1893. november 3., 28. évf., 44. szám, 353-354. o.

⁶ A budapesti ügyvédi kamara jelentéséből, *Ügyvédek Lapja*, 1894. március 24., 11. évf., 12. szám, 6. o.

emberi gyengeséget csak sarkalja hasonló névforgalommal járó összeütközések keresésére”.⁷

A Budapesti Ügyvédi Kamara úgy látta, hogy a tárgyalási modor már-már az igazságszolgáltatás és a jogvédelem célját veszélyeztette. Véleményük szerint a kialakult rossz gyakorlaton a tárgyalásvezető bírák változtathatnak. Ehhez azonban nem elegendő a jogi képzettség, hanem „kell, hogy azok komoly, tárgyilagos férfiak is legyenek, kiknek egyéniségéből az ügy iránti szeretet árad ki, kiknek nincsen szükségük erőszakoskodásokra, fenyegetésekre, hanem a kiknek egyénisége önként serkent tiszteletre”.⁸ Természetesen az ügyvédi kar kötelessége is, hogy a jogi képviselők modorukkal előmozdítsák a tárgyalások komolyságát. A nem megfelelő tárgyalótermi stílus, „a felek durva leszólása, a tanúknak kényelmes sértegetése és a kaszárnya-stylus minél nagyobb kultusza” a járásbírókat sem kímélte.

„Ha valamely hazai viszonyainkkal ismeretlen külföldi ember a korai délelőtti órákban belépne egy-egy fővárosi járásbírónak tárgyalási szobájába, mindent elhinne, csak azt nem, hogy Themis istenasszony dicső hajlékában tartózkodik. És ezt a benyomást nem csupán a fővárosi bírósági szobák valóban szégyenletes szűk volta kelti, de főleg okozza a tárgyaló bírónak az a sokszor leírhatatlan, hangos, szenvedélyes kiabálása, mellyel a hozzá utalt peres felek fejébe beveri az igazság igéit.”⁹

A tárgyalásvezetési modortalanság helyett a kellő jogtudás, az izgalom- és szenvedélymentes munkálkodás szolgálná a helyes ítélezést. Az *Ügyvédek Lapja* szerint azon – szerencsére csekély számú – „idegbeteg, vagy csak amolyan divatos idegességben” szenvedő járásbírókat, akiknél a fent említett sajnálatos esetek előfordulnak, nyugdíjazni kellene, hiszen az efféle „temperamentum” összeegyeztethetetlen a bírói méltósággal.¹⁰ Az alábbi diskurzus a budapesti kir. járásbírószáron zajlott le a bíró és védő között, amelyet az eset szemtanúja, a tárgyalóteremben jelenlévő egyik ügyvéd jegyzett le és tett közzé:

„Bíró: (Tanút hallgat ki, jegyzi a vallomást. A sarokban két ügyvéd csendben érkezik. A teremben 8–10 fél van jelen.) Csendet kérek, ha diskurálni akarnak, akkor menjenek ki.

Egyik ügyvéd: Bocsnát, egyezéségen törjük a fe...

Bíró: Kérem hallgasson, itt nincs szava. (Eközben bejön egy ügyvéd, nem égő szivart, kalapot, aktát tesz az asztal végére.) Kérem tessék a szivart onnan eltenni, az nem szivartartó.

Ügyvéd: Bocsnát, de nem ég.

Bíró: Tessék a szivart onnan eltenni, vagy hagyja el a termet. (Feleletre nem vár, megesketi a tanút s aláírta vele a jegyzőkönyvet. Eközben a beálló pauzát az utóbb megjelent ügyvéd fel akarja használni. Egy kérdést tegyen a bírónál valami ügyben.)

⁷ A budapesti törvénykezés, *Magyarország*, 1898. március 25., 5. évf., 84. szám, 10. o.

⁸ Uo.

⁹ Brutalitások bírói székéből, *Ügyvédek Lapja*, 1903. szeptember 12., 20. évf., 37. szám, 2. o.

¹⁰ Uo.

Ügyvéd: Bíró úr kérem abban a tegnapi tárgyalás ügyben méltóztatott mondani, hogy ma, ha ide...

Bíró: Kérem tárgyalok.

Ügyvéd: De bocsánat, éppen bíró úr méltózta...

Bíró: (Indulatosabban) Látja, hogy tárgyalok, ne lármázzon!

Ügyvéd: (Csodálattal e modor felett, visszavonul. A jegyző gúnyosan mosolyog. A bíró újra elővesz valami ügyet.)

Ügyvéd: (Halkan a jegyzőhöz) Ugyan jegyző úr kérem, kegyed is tudni fogja...

Jegyző: (Halkan) Ne beszéljen hozzám ügyvéd úr, mert kiutasítja önt...

Bíró: (Észrevéven a dolgot) Hát magának nem elég, ha egyszer megmondják, hogy most nincs értesítés? Nem tud olvasni? Kint a tábla az ajtón, mindenki láthatja. Most pedig hagyja el a termet.¹¹

Sajnos előfordult az is, hogy a tárgyalásvezető bíró szinte folyamatosan kritizálta a peres felet képviselő ügyvéd által elmondottakat, sőt kelletlenkedő, bántó megjegyzéseket használt. „A 'vénesszony' kifejezés a védővel szemben még enyhe szellemeskedésnek mondható.” – kommentálta a *Jogtudományi Közlöny*. A büntető járásbíró egyik albirájáról jegyezték fel 1905 őszén, hogy az egyik tárgyalás alkalmával rászólt a vádlottra, hogy ne beszéljen olyan sokat. A vádlott erre csendesen csak annyit mondott: „védekezni csak szabad”, mire az albíró azon nyomban rendbírással sújtotta őt. Egy polgári járásbíró albíró pedig azért utasított rendre egy ügyvédet, mert az helytelenül – nyilvánvalóan jóhiszemű tévedésből – azt állította, hogy valamely tényállítást már korábban jegyzőkönyvbe foglaltak.¹² Nem fér kétség ahhoz sem, hogy a bírói székblől

„a sérthetetlen palást oltalma alatt a védtelen felekhez vagy tanúkhöz intézett élcélődés vagy trivialis éppúgy ízléstelenség, mint gyávaság. Az a polgári bíró, aki a felekkel komázik, nem az ügyvédeket tiszteli meg, hanem a saját emelvényét süllyeszti alá, azt a büntetőbíró pedig, aki a vádlott szociális nyomorúságával szemben a maga ötletességét csillogtatja, kegyetlensége teszi méltatlanná a bírói tisztre.”¹³

Juhász Andor, aki frissen kinevezett ítélőtáblai elnökként 1915. augusztus 7-én elhangzott székfoglalójában úgy fogalmazott, hogy „vezetői működésemben [...] arra fogok törekedni, hogy a felügyeletemre és vezetésemre bízott bíróságok önzetlen, buzgó és szakavatott munkásságuk révén állandóan részesei maradjanak a jogkereső közönség osztatlan bizalmának és tiszteletének”,¹⁴ 1916 végén az igazságügy-miniszter kezdeményezésére a bíróságok vezetőihez intézett körrendeletben kifogásolta és elutasította „az elnöki szellemeskedést”.

¹¹ Sincerus: *Modor a tárgyalási teremben, Ügyvédek Lapja*, 1890. december 13., 7. évf., 51. szám, 2-3. o.

¹² A tárgyalási modor, *Jogtudományi Közlöny*, 1905. december 1., 40. évf., 48. szám, 395. o.

¹³ Az elnöki szellemeskedés, *Jogtudományi Közlöny*, 1916. december 24., 51. évf., 52. szám, 471. o.

¹⁴ A budapesti kir. ítélőtábla elnöki állásának elfoglalása alkalmával a kir. ítélőtáblának 1915. évi augusztus hó 7. napján tartott teljesülésében elmondott beszéd. Juhász Andor: *Beszédek – elmondotta dr. Juhász Andor a vezetésére bízott királyi bíróságok (a budapesti kir. törvényszék, a budapesti kir. ítélőtábla és a m. kir. Kúria) teljesüléseiben s más ünnepélyes alkalmakkor*, Budapest, Országos Bírói és Ügyészi Egyesület, 1935, 47-48. o.

2. A „goromba” bírók

2.1. Támadások Zsitvay Leó budapesti kir. büntető törvényszéki elnök ellen. Zsitvay Leó¹⁵ ellen már 1895-ben megkezdődtek a parlamenti támadások, különösen politikai és sajtóperekben követett tárgyalási modorát kifogásolták. Az országgyűlési képviselők részéről elhangzott észrevételek nyomán a panaszok ügyében a budapesti kir. ítélőtábla vizsgálatot is lefolytatott.

A budapesti kir. büntető törvényszék Zsitvay elnökletével 1895. február 4-én kezdte meg a *Pesti Napló* sajtóperének¹⁶ tárgyalását. Az elnök bírósági tónusa ellen emelt szót Issekutz Győző¹⁷ a képviselőház 1895. február 8-i ülésén. Mint mondta, amikor az egyik tanú vallomást tett, Zsitvay „rátámadt: vigyázzon, ön fejével játszik, a törvény óriási hatalmat adott kezeimbe, azonnal letartóztathatom”. A képviselő szerint „ilyen szavakat csak Haynau vérebei mondhattak”.¹⁸

1896 márciusában az igazságügyi tárca költségvetési vitája során baloldali képviselők intéztek heves támadást a törvényszéki elnök ellen. Az 1896. március 10-i ülésen Visontai Soma beszéde közben, amelyet a költségvetés kapcsán elsősorban Erdély Sándor igazságügy-miniszterhez intézett, „közbekiáltások pergőtüze hangzott el Zsitvay ellen”, főként büntető törvényszéki elnökké való kinevezését kifogásolták. Az igazságügy-miniszter igyekezett lecsillapítani a kedélyeket, és arra kérte a képviselőket, hogy legalább a bíróságokat ne bántsák, „mert mi marad Magyarországon rágalmazatlanul, ha a bíróságok tekintélyét is aláássák”.¹⁹

Másnap, március 12-én a vita tovább folytatódott, annak javarésze Zsitvay személye körül forgott. Ugron Gábor hosszasan taglalta a törvényszéki elnök tárgyalási tónusát, konkrét jogesetekre is utalva:

¹⁵ (*zsitvateói*) Zsitvay Leó (Vukovár, 1841. február 16. – Budapest, 1915. május 26.) jogi tanulmányai befejezése után előbb Pesten volt ügyvéd, majd 1867-től Moson vármegye tiszti főügyésze. 1871-től a magyaróvári, 1876-tól a pozsonyi kir. törvényszék ügyésze, 1886-tól a szombathelyi kir. törvényszék elnöke. 1891-től a budapesti kir. büntető törvényszék másodelnöke, 1895-től elnöke. 1909-től 1913-ig kúriai tanácselnök. Jogirodalmi munkásságának kiemelkedő művei az 1900-ban megjelent *A magyar sajtójog mai érvényében*, illetve az 1909-ben kiadott *A büntetőtörvénykönyv novellája* című monográfiák.

¹⁶ Az ügy röviden a következő: A *Pesti Napló* 1892-ben közzétette azokat a táviratokat, amelyeket a takarmány kiviteli tilalom kapcsán a Külügyminisztérium és a magyar földművelésügyi miniszter váltottak egymással. Mint később kiderült, a táviratokat a Földművelésügyi Minisztérium egyik díjnoka, Oszoly Géza vitte el másolatban a *Pesti Napló* szerkesztőségébe, ahol 15 forint jutalmat kapott. A budapesti büntető törvényszék megbízta Czárán István központi vizsgálóbíró, hogy a *Pesti Napló* szerkesztőségétől szerezze meg az eredeti kéziratot, hogy ennek révén megtudja, ki árulta el a hivatali titkot. Ifj. Ábrányi Kornél országgyűlési képviselő, a lap volt felelős szerkesztője, aki képviselői immunitásának és a sajtószabadságnak megsértését látta az eljárásban, ellenszegült a vizsgálóbírónak, és – állítólag – revolvert is fogott rá. Az ügyben lefolytatott vizsgálat azzal végződött, hogy Oszoly Gézát megvesztegetés bűntette, Barna Izidort, a *Pesti Napló* felelős szerkesztőjét és Braun Sándort, a lap munkatársát megvesztegetés vétsége, ifj. Ábrányi Kornélt pedig „bűnpalástolás” és hatóság elleni erőszak miatt vád alá helyezték. A hivatalos titok, *Budapesti Hírlap*, 1895. február 5., 15. évf., 35. szám, 9-10. o.

¹⁷ A Zsitvay modorát nehezítő Issekutz Győző ifj. Ábrányi Kornél védője volt a *Pesti Napló*-perben.

¹⁸ *Képviselőházi napló*, 1892. XXII. kötet, 1895. január 19. – február 11., Ülésnapok 1892-426, 376-377. o.

¹⁹ H. E.: „Töreky-eset” 38 évvel ezelőtt, *Magyarország*, 1934. június 19., 41. évf., 136. szám, 15. o.

„A parlamentben egy törvényszéki tárgyalásokat vezető bíró ellen súlyos panaszok hoztak fel az ő képtelensége, durvasága és elfogultsága miatt. Akkor a miniszter a tárgyalások súlya alatt megígéri, hogy fegyelmi vizsgálatot fog elrendelni. Kinek áll érdekében, hogy a fegyelmi vizsgálat rendén az igazság kideríttessék [...]? Én azt hiszem, hogy az igazságszolgáltatásnak és így az igazságügyminiszter, aki az igazságszolgáltatási ügyekért felelős, érdekli az, hogy fegyelmi vizsgálat rendén azok a vádak, a melyek annyiszor elhangzanak a sajtóban, alaposan megvizsgáltsanak, azoknak fennállása kideríttessék, avagy hiábavalósága konstataáltassék.

Nem lehet, hogy az ország legtekintélyesebb bírósága élén álló egyén, bíró elnöklési képességének megítélése állandó tárgyát képezze a közélet vitatkozásának. [...]

Hát a miniszter úr azt mondja, konkrét vádakot kell felhozni. Én konkrét vádakot hozhatok fel és hozok is fel. Nem fogok egy egész nagy sorozatot felhozni, mert ha arra szüksége van a miniszter úrnak, megtehetem, hogy megnyitom a hírlapok útján a csődületet, hogy a kiknek panaszuk van Zsitvay Leó gorombáskodása és erőszakossága miatt, azok panaszait nekem mutassák be, hogy én a törvényhozás előtt azoknak a megtámadott közvéleménnyel és a félrevezetett igazságszolgáltatással szemben érvényt szerezhessenek.

Tudvalevő az, hogy egy idő óta a budapesti törvényszéknél való tárgyalások, midőn Zsitvay Leó csak alelnök volt s mint ilyen vezette a tárgyalásokat, a védőügyvédek és a tárgyalást vezető bíró úr között folytonos összeütközések voltak, összeütközések azért, mert a tanúvallomásoknál, a kérdések feltételénél célzatosan járt el a vádló érdekében, továbbá folytonosan terrorizálni igyekezett a védőket, a tanúkat is. És így [...] igyekezett az igazságot a neki tetsző alakba terelni és abba a formába utasítani, a melyben azt érvényesíteni akarta. A kir. ügyészeknél is, ha azok a vádat akként képviselik, hogy inkább véredeknek tűnnek fel, mint az igazság kiderítésére hivatott egyik orgánumnak, ez mindig visszatetszést szül a közönségnél. De ha maga az eljárást vezető törvényszéki elnök az, a ki inkább kir. ügyésznek, inkább üldözőnek, inkább vádlónak természetét ölti magára és teljesen akként jár el, hogy elfogultsága azonnal a közönség szemébe tűnik, az megrendíti az igazságszolgáltatásnak a tekintélyét. [...]

Hogy mennyire képes tisztán és elfogulatlanul elnökölni, arra nézve azt kérdem én a t. miniszter úrtól, mondja meg nekem határozottan itt a ház előtt, vajon az a fegyelmi vizsgálat, a melyet elrendeltetett a képviselőházi felszólalások után, miben is végződött? Mi történt abban? Végleges határozat hozatott-e és ki hozta ezt a határozatot? Talán maga az igazságügyminiszter úr? [...]

Annál, a ki elnöki teendőkkal van megbízva, fontos, hogy modora legyen, hogy az úgy érintkezzék a közönséggel, úgy érintkezzék az igazságszolgáltatás orgánumaival, védőkkel, sőt még a vádlottakkal is,

hogya ellen senkinek panasza ne lehessen. Zsitvay Leó úr pedig nemcsak hogy a vádlottakkal, de a mi több, még bírótársaival szemben is a legnagyobb mértékben goromba, úgy, hogy azt hallom, hogy midőn bemennek hozzá s tőle, mint elnöktől jegyzőket kérnek a tárgyalásokra, azt mondja: 'Én nem állok az urakkal szóba, menjenek az irodaigazgató úrhoz!' Bocsánatot kérek, az az elnök, a ki a nyilvánosság ellenőrzése mellett gorombáskodik az igazság kiderítésére hivatott tényezőkkel, ki magánszobájában gorombáskodik a bírakkal és nem áll velük szóba, hanem utasítja őket az irodaigazgatóhoz, az a tapintatnak a legkisebb mértékével sem rendelkezik. [...]'²⁰

Ugron Gábor kijelentéseivel szemben Erdély Sándor megvédte Zsitvayt. Ígéretet tett arra, hogy megalapozott vádak esetén haladéktalanul kezdeményezni fogja vizsgálat lefolytatását. Hangsúlyozta azonban azt is, hogy pusztán annak alapján, hogy „milyen benyomást tesz egy ember viselkedése a végtárgyalás alkalmával, hogy milyen impresziót tett az valakire”, nem indíthat semmiféle eljárást. Elmondta, hogy az egyik országgyűlési képviselő felkereste őt, és arról számolt be, hogy a törvényszéki elnök „nem jól bánt vele”. Erdély utána nézett a dolognak, ám ahogy fogalmazott, „a legjobb akaratmal sem tudtam mást kisütöni, mint azt, hogy a képviselő úrra az ő saját személyi izgatottságánál fogva nem tett jó impressziót” Zsitvay. Hozzátette azt is, hogy

„nem voltam abban a helyzetben, hogy azt az embert, a kit mint tárgyaló bírót egészen helyén valónak tartok, a kit olyannak ismertem és teljes meggyőződésemből olyannak tartok, hogy kineveztethessem, mellőzhettem volna. [...] Kizárólag egy megfelelőnek tartott bírót kinevezése volt ez és semmi egyéb.”²¹

A büntető törvényszék elnökét az elkövetkezendő években is érték támadások. 1905 tavaszán a törvényszék előtt folyó eljárást egész egyszerűen „a tárgyalás valóságos paródiájaként” írta le Oláh Dezső ügyvéd:

„Az előadó úgy ahogy lemorzsolja az ügy ismertetését; a fellebbező ügyvédje, ha elég naiv azt hinni, hogy meghallgatják, iparkodik megokolni jogorvoslatát; persze erre az ellenfélen kívül a kutya se hallgat. Ha azután az ellenfél válaszára kíván a szerencsétlen fellebbező reflektálni, még ha csak a legvastagabb ténybeli tévedést is óhajtja kiigazítani, az elnök úr [Zsitvay Leó] egyszerűen elkobozza felszólalási jogát.”²²

1908 áprilisában óriási érdeklődés kísérte Polónyi Géza volt igazságügy-miniszter és Lengyel Zoltán újságíró sajtóperét, amelyet Polónyi indított sajtó útján elkövetett rágalmozás miatt.²³ Ekkor Zsitvay tárgyalásvezetési módszere ellen tiltakozott több

²⁰ *Képviselőházi napló*, 1892. XXXI. kötet, 1896. március 9–28. Ülésnapok 1892-581, 67-69. o.

²¹ Uo. 71. o.

²² *Advocatus* [Oláh Dezső]: *Paródia, A jog*, 1905. április 9., 24. évf., 15. szám, 120. o.

²³ Az ügy röviden: Amikor 1906. április 8-án megalakult a második Wekerle-kormány, Polónyi Géza kapta meg az igazságügyi tárcát. Halmos János, Budapest nyugalomba vonult polgármestere rendkívül neheztelt Polónyira, mivel az igazságügy-miniszter darabontnak tüntette őt fel. Az egyik törvényhatósági bizottsági közgyűlésen, amikor a Polónyi vezetése alatt állott belvárosi bizottsági tagok vezérszónoka Halmost „bántó tenorban aposztrofálta”, a volt polgármester, „aki ebben is

országgyűlési képviselő, ugyanis meglátásuk szerint a törvényszék elnöke „Polónyi-ellenes hangulatban”, „részhajló ridegséggel” vezette a tárgyalást, és nem tanúsította „azt a feltétlen tárgyilagosságot, amely a jogszolgáltató bírótól természetesen és méltán megkövetelhető”.²⁴ A Zsitvay elleni „izzó indulatot” Ugron Gábor „Parasztbíró” címmel megjelent írása tükrözi leginkább:

„Ilyen balkáni elnök még Magyarországon bírói széket nem ült [...]. Az igazságszolgáltatás természetével ellenkezik, hogy durva, sértegető legyen a bíró, még kevésbé a tárgyalást vezető elnök. A bírói tiszt a pártatlanságot követeli meg, különben hogy bízzanak benne a felek! A vezető elnök kell, hogy a szenvedélyeknek csillapítója legyen a felek között és éreztesse, hogy a bíróságban és ennek igazságszeretetében megnyugodhatnak a felek. A bírónak kell biztosítani, hogy az esküdtek, a közönség megláthassa az igazságot és részhajlatlan ítélete kialakulhasson.

Zsitvay úr zsarnok és nem bíró [...], hanem gyalázkodó fél, aki odamondogat mindkét félnek és a harmadiknak, a közönségnek is; de mindenekfölött a magánvádló Polónyi Gézára ugrik rá és összekarmolgatja, mint egy veszett macska. [...]

Szabad-e egyáltalán bírónak ilyen módon székén szerepelni? Nem. A bírói szék tisztesség és nem azilum a büntetlenül sértegető paraszt természetű egyének számára. Azt a tiszteletet, amivel a bírói állásnak mindnyájan tartozunk, elsősorban a bírónak kell éreznie nemes pályája és kiváló állása iránt. Nem elég csak megkövetelnie másoktól a tiszteletet, mint Zsitvay, aki önmaga nem törődik vele, hanem kénye-kedve szerint, amint gyűlöl vagy szeret, eldobja magától és a bírói állás díszéből saját támadásaihoz védőpajzst csinál törvény által azok ellen, akik az ő oltalmára vannak bízva a törvény által.”²⁵

Zsitvay a fentiekre reflektálva újságírók előtt azt mondta, hogy „egyes lapok támadásaira méltóságomon alulinak tartom, hogy válaszoljak. Megjegyzéseimet erre vonatkozólag a tárgyalás után meg fogom tenni”.²⁶

Ugyan fegyelmi eljárás nem indult Zsitvay ellen, de tárgyalási modorát még hosszú éveken keresztül kritizálták, és ennek köszönhetően visszatérő szereplője volt a napilapok törvénykezési rovatainak.

Polónyi kezét látta, a társalgó teremben kifejezést is adott elkeseredettségének”. Indulatosan megjegyezte, hogy „Polónyi úr fővárosi bizottsági tagságát vagyonszerzésre használta föl!” A nyilatkozat nagy feltűnést keltett, másnap már a lapok is foglalkoztak az afférral. Halmos, akinek egészségi állapota ekkor már nagyon megrendült, orvosai tanácsára, békés úton intézte el Polónyival az ügyet. Lengyel Zoltán országgyűlési képviselő viszont „a békekötés után” a *Nap* vezércikkében „Vádat emelek...” címmel írt Halmos vádjáról. Kijelentette, hogy bizonyítani kívánja, hogy Polónyi Beke Erzsébet képviselőtében meg akarta zsarolni Nákó Sándor fiumei kormányzót, továbbá azt, hogy a volt igazságügy-miniszter a Dunagőzhajózási Társaság, illetve a Gschwindt-gyár kitelepítése, valamint a városi és közúti villamos vasúttársaságok ügyében törvényhatósági bizottsági tagságát szintén vagyonszerzésre használta fel. A Polónyi-ügy zavarai. Polónyi följelentése, *Budapesti Hírlap*, 1907. január 30., 27. évf., 26. szám, 6. o.

²⁴ Támadás Zsitvay ellen, *Budapesti Hírlap*, 1908. május 1., 28. évf., 106. szám, 4. o.

²⁵ Uo. 5. o.

²⁶ Uo.

1929-ben Füzesséry Zoltán nyugalmazott ítélőtáblai bírósági elnök az *Esti Kurír* munkatársának adott interjújában elevenítette fel Zsitvay Leó „tanítását a főtárgyalási elnök magatartásáról”. Egy esküdtbírói sajtóper tárgyalását követően egy ügyvédjelölt az egyik napilapban megtámadta az eljáró bírói tanács egyik bíróját. A hivatalból megindult rágalmazási pert fiatal tanácselnökként Füzesséry bírósági elnök kapta meg. A tárgyalás során az egyik tanú a sértett bíró személyére nézve az igazságtól teljesen eltérő vallomást tett. „Engem a kollegiális hév elragadott – mesélte Füzesséry –, a tanút összeszidtam, mire az feleselni kezdett velem és kettőnk között szóharc indult meg mindaddig, amíg észbe nem kaptam, hogy ez a főtárgyalás az én rovásomra megy”. Másnap Zsitvay behívatta és közölte vele, hogy szavazóbíróként osztja be, a tanácsnak pedig új elnöke lesz.²⁷

1941-ben, Zsitvay Leó születésének 100. évfordulója alkalmából az *Ujság* fiával, Zsitvay Tiborral beszélgetett. Az egykori törvényszéki elnököt eljárási metódusa miatt ért panaszokkal kapcsolatban elmondta, hogy édesapjának

„példás szigora miatt nemcsak elismerésben, de igen heves támadásokban is volt része. A sajtóban, sőt a parlamentben is támadták tárgyalási modora miatt, mert valóban, ahol rosszindulatot vagy éppen gonoszsgot látott, ott kíméletlen volt. Ha valaki előtte fölényeskedni próbált, ott nem késett, hogy az illetőt szellemes gúnnnyal a közderűtség áldozatává dobja. Előtte mindenki – bármilyen előkelő közéleti pozícióban töltött be – egyszerűen csak 'tanú úr' volt”.²⁸

2.2. A Kúria ítélete Cseresznyés Sándor székelykeresztúri albíró ügyében.

1900. március 3-án a Kúria az elsőfokú fegyelmi bíróság ítéletét megváltoztatva Cseresznyés Sándort, a székelykeresztúri kir. járásbírói tanács albíróját a bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről szóló 1871. évi VIII. tc. 20. §-a alapján²⁹ emelt fegyelmi vétség vádjára alól felmentette, és az iratoknak a székelyudvarhelyi kir. törvényszék elnökehez való áthelyezéséről rendelkezett „a fenforogni látszó csekélyebb rendetlenség megtorlása céljából”. Az ítélet indoklása szerint:

„Vádlott beismerésével és a tanúk vallomásával bizonyítva van ugyan, hogy vádlott a járásbírói tanácsnál tartott tárgyaláskor a panaszoló életviszonyainak megjelölésére vonatkozóan a 'kurva' kifejezést ismételve használta, a vizsgálat adataiból azonban az is kitűnik, hogy erre az a körülmény szolgáltatott alkalmat, hogy panaszoló közös háztartásban él A. P.-vel anélkül, hogy közöttük házassági kötelék avagy bizonyos meghatározott szolgálati viszony keletkezett volna; habár tehát panaszoló emez életviszonyának – az eljárás keretében esetleg jogosult – megjelölésénél az ügyfelek iránt tanúsítandó előzékenységgel összhangzó

²⁷ Mit mondott Zsitvay Leó a főtárgyalási elnök kötelességeiről és a tárgyalásvezetés hangjáról, *Esti Kurír*, 1929. június 12., 7. évf., 130. szám, 8. o.

²⁸ Kornitzer Béla: Zsitvay Leó fia, Zsitvay Tibor volt igazságügyminiszter beszél apjáról, a büntető törvényszék egykori nagynevé elnökéről, *Ujság*, 1941. december 25., 18. évf., 294. szám, 31. o.

²⁹ 1871. évi VIII. tc. 20. § Fegyelmi vétséget követ el [...] azon bírósági hivatalnok:

- a) ki hivatali kötelességét vétkenesen, de nem azon bűnös célból szegi meg, hogy ez által magának vagy másnak illetéktelen hasznot szerezzen, vagy valakinek jogtalan kárt okozzon;
- b) ki botrányos magaviselete miatt tiszteletre s bizalomra méltatlanná válik.

*kevésbé keserítő kifejezés volt volna is vádlott részéről használandó, a panaszolt kifejezés alkalmazása mégis, tekintettel arra, hogy az a tényleges állapotnak magyarázatára vonatkozott s a tanúk egybehangzó vallomása szerint a panaszló sértésére irányult minden célzat nélkül használatott, súlyosabb beszámításu fegyelmi vétségnek minősíthető nem volt, s így az elsőfolyamodásu fegyelmi bíróság ítéletének megváltoztatásával panaszlott albíró az ellene emelt vád s következményeinek terhe alól felmenteni kellett.*³⁰

2.3. Panasz Bárkányi Zoltán, szegedi községi bíró ellen. 1913 júliusában Ónodi László hajózási tisztviselő beadványt intézett Lázár György szegedi polgármesterhez, amelyben Bárkányi Zoltán községi bíró³¹ tárgyalási modorát kifogásolta. Különböző hanyagságokra és rendellenességekre hivatkozva fegyelmi eljárás lefolytatását kérte az ügyben. Sérelmezte, hogy a községi bíró sohasem tesz pontosan eleget hivatali kötelezettségeinek, általában csak 9 és 10 óra körül, de van, hogy csak 11 óra tájban érkezik a hivatalba, és rövid idő múlva már távozik is. A perlekedő felekkel „a legdurvább és legudvariatlanabb hangon” beszél, „vaskos gorombaságokat” mond, és, aki „mindezeket eltűrni és lenyelni nem hajlandó és tiltakozik a bíró úr hivatalnokhoz nem illő viselkedése”³² miatt, azt minden további nélkül megbírságolja. A beadványban foglaltak igazolására tanúkat is megnevezett Ónodi. Bárkányi ügyében a vizsgálatot lefolytatták, ám ennek során a panaszok nem nyertek megerősítést, így a községi bírót 1914. február 16-án a fegyelmi választmány felmentette a vádak alól.³³

2.4. A hivatalvesztésre ítélt Fayl Ivor büntető törvényszéki tanácselnök. Fayl Ivor³⁴ egyike volt „a legjellegzetesebb igazságszolgáltatóknak, akinek nemcsak ítéleteiben, hanem tárgyalási modorában és általában egész egyéniségében megnyilatkozott a mai idők szelleme”. 1919 után egyike volt a legfoglalkoztatottabb bírónak, a legnagyobb politikai perek ítélkező tanácsának tagjaként, illetve a népbiztosok perének egyik szavazóbírájaként is működött. Ezt követően egyesbíróként járt el büntetőperekben. „A vádlottak rettegtek tőle és nem egyszer volt tárgyalóterme hangos botrányoknak színhelye.”³⁵ Tárgyalási

³⁰ A Kúria ítélete (1900. március 3. 118/900. sz. a.). A bíró tárgyalási modora, *Jogtudományi Közöny*, 1900. május 18., 35. évf., 20. szám, 160. o.

³¹ *Bárkányi Zoltán* (Zsombolya, 1875. július 27. – Szeged, 1966. június 28.) a budapesti tudományegyetemen folytatta jogi tanulmányait. A jog- és államtudományi doktorátus megszerzését követően ügyvédjelölt Szegeden. 1901-ben Szeged város aljegyzőjévé választották. 1902-től községi bíró. Az első világháborúban népfelkelő századparancsnokként szolgált, 1915-től 1917-ig hadbíró. 1920-ban a Nemzeti Hadsereg tagja lett. 1922-ben a városi árvaszék elnökévé választották, hivatalát az 1929. évi tisztújításig viselte. Rideg modora miatt népszerűtlenné vált, a választást elveszítette, nyugdíjazását kérte.

³² Följelentés a szegedi községi bíró ellen, *Délmagyarország*, 1913. július 20., 2. évf., 168. szám, 9. o.

³³ Bárkányi Zoltán dr. fegyelmi ügye, *Délmagyarország*, 1914. február 17., 3. évf., 39. szám, 8. o.

³⁴ *Fayl Ivor* (1876–1940) jogi tanulmányait a budapesti tudományegyetemen folytatta, majd 1902-től a budapesti kir. büntető törvényszék, utóbb a VII. kerületi kir. járásbíró joggyakorló lett. 1905-től aljegyzőként, 1909-től jegyzőként, 1913-tól albíróként, 1915-től bíróként teljesített szolgálatot a budapesti kir. büntető törvényszéken, 1924-ben tanácselnöki címmel ruházták fel. 1928-tól a balassagyarmati kir. törvényszék bírója, 1939-től tanácselnöke.

³⁵ Fayl bírót hivatalvesztésre ítélték, *Népszava*, 1927. november 6., 55. évf., 252. szám, 9. o.

modora miatt gyakorta került összetűzésbe a védőkkel. Számos fegyelmi feljelentést tettek ellene, főként azzal vádolták, hogy szabálytalanul vezeti a tárgyalásokat. Emiatt néhány alkalommal megrovásban részesült, 1927 novemberében pedig hivatalvesztésre ítélték.

1926 nyarán két ügyvéd, Parragh Sándor és Hernád Henrik tett fegyelmi feljelentést Fayl ellen, amelyben elsősorban a tanácselnök tárgyalási modorát sérelmezték, valamint azt kifogásolták, hogy „túlságosan egyéni módon bánik az ügyvédekkel és túlságosan szigorú hangú a vádlottakkal szemben”.

Terjedelmes beadványt fogalmazott meg Parragh Sándor budapesti ügyvéd, akinek egy, Fayl Ivor által vezetett büntetőper tárgyalása kapcsán „rendkívül kínos incidensei voltak” a tanácselnökkel. Parragh és Fayl tanácselnök között éles szóváltás bontakozott ki az egyik tárgyaláson, mivel a védő többszöri figyelmeztetés ellenére is megsértette a tárgyalás rendjét. A vita hevében Fayl kizárta az ügyvédet a tárgyalásról. Amikor a következő tárgyalási napon Parragh ismét megjelent, a tanácselnök detektívet rendelt a tárgyalóterembe, akik – az elnök utasítására – az ügyvédet kivezették a tárgyalóteremből. A következő tárgyaláson nagyjából ugyanez a jelenet ismétlődött meg, és a szokatlanul viharos összeszólalkozás után a tanácselnök ismét detektívekkel vezettette ki a renitens Parraghot.³⁶

Az eset után Parragh feljelentést tett Fayl Ivor ellen a fegyelmi hatóságnál. Az ügyészség azonban nem vállalta a tanácselnökkel szemben a vád képviselését, így Parragh pótmagánvádlóként lépett fel. A vizsgálat lefolytatását követően a budapesti kir. ítélőtábla mint fegyelmi bíróság Faylt felfüggesztette állásából. Fegyelmi ügyét 1927 februárjában tárgyalták, a hivatalvesztést – a nyugdíjigény épségben tartása mellett – kimondó marasztaló ítélet 1927. november 5-én született meg.³⁷ Az elsőfokú ítéletet 1928. február 4-én a bírói testület legfelsőbb tanácsa megsemmisítette, és Fayl Ivort 1000 pengő pénzbüntetésre ítélte, és állásába visszahelyezte.³⁸

Parragh Sándor az igazságügy-miniszternél is feljelentette Faylt, méghozzá kivezettetése miatt személyes szabadság megsértésének büntette, hivatali hatalommal való visszaélés, becsületsértés és rágalmazás címén. Az Igazságügyminisztériumból a feljelentés az ügyészségre került, és a vádhatóság 1926. május 24-én bűncselekmény hiányában megszüntette az eljárást.³⁹

2.5. Kritika Töreky Géza büntető törvényszéki elnökkel szemben. A budapesti kir. büntető törvényszék Töreky Géza⁴⁰ elnökletével 1934. június 9-én

³⁶ Két ügyvéd offenzívája Fayl Ivor tanácselnök ellen, *Az Est*, 1926. június 2., 17. évf., 122. szám, 14. o.

³⁷ Hivatalvesztésre ítélték egy bírót, *Budapesti Hírlap*, 1927. november 6., 47. évf., 252. szám, 25. o.

³⁸ Dr. Fayl Ivor törvényszéki tanácselnököt a Kúria visszahelyezte állásába, *Pesti Hírlap*, 1928. február 5., 50. évf., 29. szám, 18. o.

³⁹ Két ügyvéd offenzívája Fayl Ivor tanácselnök ellen, *Az Est*, 1926. június 2., 17. évf., 122. szám, 14. o.

⁴⁰ *Töreky Géza* (Baja, 1873. május 1. – Luzern, 1961. szeptember 14.) jogi tanulmányait a budapesti tudományegyetemen folytatta. 1896-ban joggyakornokként a budapesti kir. büntető törvényszéken kezdte meg működését, ahol Zsitvay Leó jegyzője lett. 1900-tól Egerben volt alügyész. 1903-ban berendelték az Igazságügyminisztériumba. 1915-ben a budapesti kir. ítélőtábla, 1921-ben a Kúria bírója lett. 1922-ben a budapesti kir. büntető törvényszék másodelnökévé, majd 1926-ban elnökévé nevezték ki. Politikai és sajtópereket, valamint irodalmi vonatkozású büntetőpereket (1931 áprilisában

kezdte meg a főtárgyalást a hűtlen kezelés, csalás és hivatali sikkasztás büntetével vádlott Dréhr Imre népjóléti államtitkár ellen folyó büntető perben.

Néhány nappal később, június 12-én a képviselőházban Friedrich István országgyűlési képviselő, bár magára nézve is kötelezőnek tartotta azt az elvet, hogy az országgyűlés folyamatban lévő bírósági tárgyalásba nem szól bele, kifogásolta a Dréhr-per tárgyalási módszereit. Sérelmezte többek között, hogy Töreky elnök kioktatta nemcsak a vádlottat, hanem a tanúkat és a szakértőket is, elutasította a tanúkkal való gorombáskodást és fölényeskedést, sőt azt is, hogy Töreky „lepocskondiázta” a vádlott államtitkárt.

„Nekem az a benyomásom, hogy a szóban levő elnök úr nem bírja a tárgyalást idegekkel. Bocsnátot kérek, nemcsak a vádlottnak kell uralkodnia az idegein, nemcsak a tanúnak kell rendesen viselkednie, hanem az elnök úrnak kell elsősorban az idegein uralkodnia, és az elnöknek kell elsősorban a tónust és a stílust diktálnia.”⁴¹

A független magyar igazságszolgáltatás „rendíthetetlen tisztességét és pártatlanságát” szem előtt tartva, nem fogadta el, hogy „egy törvényszék elnöke felülhet sztratoszférikus magasságokba, és onnan mindent lefitymálva, mindent leintve, mindent lesajnálhat, mindenkivel gorombáskodhatik.”⁴² Friedrich István felszólalása nem maradt visszhang nélkül... A képviselőház június 13-i ülésén Lázár Andor igazságügy-miniszter úgy nyilatkozott, hogy

„az ítélkezés függetlensége [...] megkívánja azt, hogy folyamatban lévő tárgyalásba még ilyen kritika alakjában se avatkozzék bele a törvényhozás, sem pedig a felügyeletre hivatott miniszter. Mert bármilyen modorban, vagy módon történik is a beavatkozás, alkalmas volna annak a látszatnak felkeltésére, mintha az ítélkezés érdemére óhajtana befolyást gyakorolni”⁴³

Friedrich István a miniszter közreműködését kérte abban, hogy a tárgyaláson folyó „közmegebotránkozásnak” vége legyen. Felháborítónak tartotta, hogy Töreky elnök a vádlott védőjével úgy bánik, mint „egy kölyökkel”, és „rácsördít”, hogy „ne fecsegen, ne ismételgessen, nevetséges, amit össze-vissza beszél”.⁴⁴

Az igazságügy-miniszterhez benyújtott felterjesztésében a Budapesti Ügyvédi Kamara vizsgálatot és felügyeleti intézkedést követelt az ügyben, mivel „olyan jelenségek merültek fel” a vádlott, továbbá egyes tanúk kihallgatása körül,

néhány verse miatt Radnóti Miklóst nyolcnapi elzárásra ítélte) tárgyalta. A rögtönítélő bíróság elnökeként ő ítélte halálra és végeztette ki Sallai Imrét és Fürst Sándort 1932. július 29-én. 1934 októberétől a Kúria másodelnöke, 1937. október 2-től elnöke. 1944. június 30-án vonult nyugalomba. A nyilas hatalomátvétel után 1944. november 11-én letartóztatták, majd a sopronkőhidai m. kir. országos fegyintézetbe szállították. Megbetegedett, 1945. február 6-án a soproni hadikórházba szállították, majd Ausztriába, utóbb Németországba vezetett útja. Életének utolsó éveit Svájcban töltötte. A politikai közéletben többször éles kritikával illették, főleg az állam és a társadalom fennálló rendjének veszélyeztetésével megvádoltakkal szemben hozott ítéletei miatt. Működésének és a büntető bíraskodás céljáról vallott nézeteinek megítélésében ma sincs konszenzus a történészek között.

⁴¹ *Képviselőházi napló*, 1931. XXIII. kötet, 1934. május 17. – június 26. Ülésnapok 1931-292, 590. o.

⁴² Uo.

⁴³ *Képviselőházi napló*, 1931. XXIII. kötet, 1934. május 17. – június 26. Ülésnapok 1931-293, 602. o.

⁴⁴ Uo. 603. o.

amelyeket nehezen lehet összeegyeztetni a bűnvádi perrendtartás szellemével, a bírói köteleességteljesítés követelményeivel és a védelemnek törvényadta jogaival.⁴⁵

A Törekyt ért éles támadást más szemszögből világította meg Márai Sándor abban a nyílt levélben, amelyet az *Ujság* hasábjain intézett Friedrichhez. Márai szerint Töreky tárgyalótermi viselkedése, erőteljes hangja, amely az érdekeltek számára gyakran nehezen elviselhető agresszivitással párosul, éppen azt bizonyították, hogy

„ez a bíró pártatlan, akárkivel áll is szemközt. Tekintély, név, rang nem imponál neki. Objektíven meg kell állapítania mindenkinek, aki hallotta Töreky elnököt, hogy tud az elnöki székből kis, nyomorult emberekkel csaknem barátian, emberien, atyaián társalogni; és tud a földi hatalmasokkal szemben jupiter-tonansi fölényvel mennydörögni”.

Márai ugyanakkor egyetértett az országgyűlési képviselővel abban, hogy a törvényszéki elnök tárgyalási stílusa és modora „alkalmas arra, hogy a közönségben a magyar jogszolgáltatás egyik legfőbb tekintélye iránt nyugtalanságot és visszás érzéseket keltsen.”⁴⁶

2.6. A bírák tárgyalási stílusa az 1920-as és 1930-as évek írók ellen indított pereiben. „Irodalmi perek” címmel tartott előadást Németh Imre író, országgyűlési képviselő a Bartha Miklós Társaság ülésén 1937 novemberében. Az 1930-as évek írói ellen indított perek kapcsán óhatatlanul szóba került a bírák tárgyalótermi modora is:

„Én mint a magyar törvényhozás tagja is szembeszállok azzal a felfogással, amely azt mondja, hogy a bírói tárgyalás metódusát nem lehet bírálni! Azt mondom: ez egyenesen kötelesség, főként ha azt látjuk, hogy bizonyos tárgyalási metódusok a legfőbb társadalmi erőt, a független bírói tekintélyt veszélyeztetik. Ennek a bírói tekintélynek védelmében emelem fel szavamat bizonyos tárgyalási metódussal szemben. A bíró kérdezzen, vallasson és ítéljen, de ne vitatkozzék a vádlottak padjának inferioritásába bilincselvett vádlottal. A bíró mondja el felfogását az ítéletben, de ne mondjon véleményeket, amelyek szinte prejudikálnak.

A bíró a bírói székben legyen megtámadhatatlanul fölényes, okos és bölcs, sugározzék magatartásából még a legelvetemültebb bűnöző felé is az emberi jószág megértő és mindig szuggesztív erejű pártatlansága.”⁴⁷

⁴⁵ Vizsgálatot követel az ügyvédi kamara a Dréhr-tárgyalás vezetése miatt, *Népszava*, 1934. június 23., 62. évf., 139. szám, 4. o.

⁴⁶ Márai Sándor: Nyílt levél Friedrich István országgyűlési képviselő urhoz, *Ujság*, 1934. június 14., 10. évf., 132. szám, 1. o.

⁴⁷ Az irodalmi pörök. Németh Imre előadása, *Pesti Napló*, 1937. november 11., 88. évf., 256. szám, 11. o.

3. Illemtudex a tárgyalóteremben

Mindezek nyomán 1934 júniusában Halmi Bódog budapesti központi kir. járásbíró az *Ujság* című napilapban tárgyalótermi illemtudexet tett közzé, amelynek néhány pontját idézzük:

„2. A kérdések feltevésénél csak a peranyag keretei közt maradjunk és a bíró azon túlmenő társadalmi, erkölcsi, világnézeti kritikákat ne hangoztasson, mert ezek a riport számára csemegék lehetnek, de azok kiélezett használata a bíró jogkörét meghaladja és abszolút pártatlanságukba vetett hitet megrendítheti.

3. A vádlottnak szuverén joga védekezni, sőt hazudni is és ezért szenvedélyes hangú pironogatást eltérni nem tartozik, viszont azonban a bírónak kötelessége a lehetőségig, tehát nyomozótehetsége teljes erejével az igazságot kideríteni és ez a munka pedig nem a simogató gyengédség munkája. [...]

5. A bíró ne használjon élceket és ne ironizáljon, mert egyikhez sincs tehetsége, amint azt számos főtárgyalásvezető igen diszharmonikus kilengései bizonyítják.

6. Sok incidenst előzhetne meg ennek a köszönési formának egységes alkalmazása: 'Jó napot kívánok', mert direkte sértő lehet, különösen nem megfelelő hangsúly mellett, ha a fél takarékoságból a 'kívánok'-at elsikkasztja.

7. A hivatalos érintkezésben [...] leghelyesebb a hideg udvarias hangot alkalmazni. A semmi baráti összeköttetésen alapuló: 'szervusz, kérlek alássan', vagy a régi katonai szubordinációt majmoló 'alázatos tisztelettel' éppen olyan helytelen, mint a 'hallja maga' ráförmedő brutalitása. Az ügghöz, az esethez, a tényekhez fonódó tárgyilagosság legyen a hivatal és a hivatalos élet hangja. Ebből talán nem születnek riportszenzációk, de maradéktalan megvalósulása, közmegnyugvást kelt, fokozza a bizalmat és erősíti a közhivatal és a közhivatalnok tekintélyét.⁴⁸

A fentiekben vázolt némiképp lesújtó helyzet ellenére, hangsúlyoznunk kell, hogy a leírt esetek nem általános jelenségként jelentek meg a XIX. század végén és a XX. század elején a magyar bírósági tárgyalótermekben. Hála bírói karunk magas színvonalának, a bírók többségének tárgyalási stílusát nem kifogásolta sem a jogkereső közönség, sem a jogi szaktudással felvértezett szakmai közösség.

⁴⁸ Halmi Bódog: Illemtudex a tárgyalóteremben, *Ujság*, 1934. június 27., 10. évf., 143. szám, 7. o.

A német és az osztrák föderáció alapjegyei

Maróti Dávid*

Jelen tanulmányban a német és az osztrák föderációt kívánom bemutatni. A mai német és osztrák állami berendezkedés gyökerei több száz évre nyúlnak vissza, így nem lehet azt állítani, hogy a ma ismert állami struktúrák csupán a II. világháború, illetve az azt követő időszak végkifejletei lennének. A közép- és a kora újkori német fejedelemségek a széleskörű önállóságukkal és a Habsburg Birodalom heterogén konglomerátumi mivoltában lerakták a ma ismert Német Szövetségi Köztársaság és Ausztria állami berendezkedésének alapjait, még ha azok jelentős változásokon is estek át az évszázadok során. Mindazonáltal ez a tanulmány a II. világháború után létrejövő államszerkezetek vizsgálatára korlátozódik a mai hatályos jognak megfelelően.

1. A német föderáció

A Német Szövetségi Köztársaságot 1949-ben hozták létre a nyugati szövetséges hatalmak. Ők nevezték ki a tartományok miniszterelnökeit. A tartományoknak azt a feladatot tűzték ki célul, hogy dolgozzanak ki egy új alkotmánytervezetet, mely megakadályozza, hogy Németország ismét egy erősen központosított hatalommá váljon. Az alkotmányozó gyűlés munkájában 65 tartományi parlamenti képviselő vett részt. Végül 1949. május 23-án hatályba lépett a bonni Alaptörvény, megalakítva a Német Szövetségi Köztársaságot. Az Alaptörvény keletkezésére a nyugati befolyás mellett az új tartományi alkotmányok is nagy hatással voltak, lévén, hogy ez utóbbiakat a tartományok az 1946–1947-es tartományi alkotmányozási hullám során fogadták el.¹

* Doktorjelölt, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Közigazgatástudományi Doktori Iskola

¹ STOLLEIS, Michael: Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945–1949. In: ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band I, Historische Grundlagen, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2003, 291–305.

Németország területe 16 tartományra² (Landra) oszlik, amelyek közül 3 tartományi jogú város (Berlin, Hamburg és Bréma). A tartományokat a német Alaptörvény (Grundgesetz, a továbbiakban: GG) Preambuluma nevesíti meg.

A GG különbséget tesz a törvényhozói jogkör és a közigazgatási jogkör között. Általánosságban véve elmondható, hogy a törvényhozói jogkör a Szövetséget, a közigazgatási jogkör – az igazgatási feladatok, a szövetségi törvények implementálása és végrehajtása – a tartományokat illeti.³

1.1. Hatáskörmegosztás a szövetség és a tartományok között. Az állami illetékesség és az állami feladatok végrehajtása a tartományok kompetenciája mindaddig, amíg a GG máshogy nem szabályoz, vagy megenged (GG 30. cikk). A 31. cikk a „lex superior derogat legi inferiori” elv alapján a szövetségi jogot a tartományi jog fölé helyezi.⁴

A GG 70. cikke kétféle hatáskörrel rendelkezik, azaz a kizárólagos szövetségi és a konkuráló törvényalkotási jogkörökről. A kizárólagos szövetségi törvényalkotási jogkör fogalma annyit tesz, hogy a tartományi törvényhozások csak és annyiban szabályozhatnak egy kérdéskört, amennyiben a szövetségi törvény kifejezetten feljogosítja őket erre (GG 71. cikk). A konkuráló törvényalkotási jogkör ezzel szemben azt mondja ki, hogy a tartományok minden olyan területen jogszabályokat alkothattak, amelyeken a szövetségi törvényhozás nem alkotott jogot (72. cikk).⁵ A *kizárólagos szövetségi törvényhozás* az alábbi területekre terjed ki (73. cikk):

1. lakosság külső fenyegetésekkel szembeni védelme;
2. állampolgársággal kapcsolatos ügyek;
3. lakóhely megválasztásának joga, útlevélügyek, hatósági bejelentésekkel kapcsolatos ügyek (anyakönyvi nyilvántartási ügyek), igazolvánnyal kapcsolatos ügyek, be- és kivándorlás, kiadatás;
4. valutával, szövetségi pénzügyekkel kapcsolatos jogkörök;
5. egységes vámrendszer és kereskedelem fenntartása;
6. a német kultúra megőrzése a külföldre történő vándorlás elkerülése érdekében;
7. légi- és vasúti közlekedés;
8. postaszolgálat és telekommunikáció;
9. közjogi kérdésekkel kapcsolatos ügyek;
10. iparjogvédelem, szerzői és kiadói jogvédelem;
11. nemzetközi terrorizmus elleni védelem;
12. a Szövetség és a tartományok közötti együttműködés erősítése a bűnügyi, a demokratikus jogrend- és az alkotmányvédelem területén;

² Baden-Württemberg, Bajorország, Berlin, Brandenburg, Bréma, Hamburg, Hessen, Mecklenburg – Elő-Pomeránia, Alsó-Szászország, Észak-Rajna – Vesztfália, Rajna-vidék – Pfalz, Saar-vidék, Szászország, Szász-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringia.

³ BRÖHMER Jürgen: *The German Constitution Turns 60*. Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, 2011. 17.

⁴ Grundgesetz: <http://www.bundestag.de/grundgesetz> (2017. április 12.)

⁵ LAUFER Heinz, MÜNCH Ursula: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. Leske+Budrich, Opladen, 1998, 127.

13. a Szövetség külpolitikáját fenyegető erőszakos és arra buzdító cselekedetek elleni küzdelem;
14. szövetségi statisztikák készítése;
15. hadijog és a robbanóanyagokkal kapcsolatos jog;
16. a hadirokkantakról, a hadiözvegyekről/hadiárvrakról és az egykori hadifoglyokról való gondoskodás;
17. az atomenergia békés célú felhasználása és a radioaktív anyagok biztonságos elhelyezése.

A *konkuráló törvényhozás* területei szintén taxatív fel vannak sorolva a GG-ben (74. cikk):

1. polgári jog, büntető jog, bírósági szervezet, bírósági eljárások (a nyomozati eljárás lebonyolítása kivételével), ügyvédség, közjegyzőség, jogi tanácsadás;
2. anyakönyvi ügyek (kivéve a Szövetség hatáskörébe tartozó anyakönyvi nyilvántartási ügyeket);
3. egyesülési jog;
4. külföldiek tartózkodási és letelepedési jogával kapcsolatos ügyek;
5. menekültekkel, hontalanokkal kapcsolatos ügyek;
6. hatósági szegénygondozás;
7. háborús károk és jóvátétel;
8. katonasírok, háborús áldozatok sírjainak, önkényuralom áldozatainak sírjairól való gondoskodás;
9. gazdasági jog, kivéve az üzletzárással, a vendéglátóegységekkel, a szórakoztatóiparral, a kiállításokkal, a vásárok és a piacok tartásával kapcsolatos ügyeket;
10. munkajog, üzemi alkotmány,⁶ munkavédelem, munkaközvetítés társadalombiztosítás, munkanélküli segély;
11. tanulmányi ösztöndíj, a tudományos kutatások előmozdítása;
12. kisajátítási jog;
13. a talaj, a természeti kincsek, a köztulajdonban lévő termelőeszközök, vagy a köztulajdon egyéb formáinak átalakítása;
14. gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma;
15. a mezőgazdaságról és az erdőszetről való gondoskodás (a földbirtokrendezés kivételével), a nyílttengeri és a part menti halászat biztosítása, tengerpartvédelem;

A vadászati ügyek, a környezetvédelem, a tájvédelem, a földbirtokmegosztás, a területrendezés, a vízgazdálkodás, a főiskolai felvételi és diplomarendszer szintén a konkuráló törvényhozás területei, azonban ezeken a területeken a tartományok a

⁶ A munkavállalók érdekeinek képviselése és érvényesítése az üzemi alkotmánnyal valósul meg, Az üzemi alkotmány elősegíti a munkavállalói érdekek közvetítését a munkaadók felé és a megfelelő megoldások kidolgozását. Az ún. üzemi tanácsok – szervezett érdekképviselések – az üzemi alkotmány előírásai alapján működnek. Ezek az érdekképviselői szervek a munkaadóknak is kedvezőek, ugyanis a vállalatok fenntartása csak a munkavállalók érdekeinek becsatornázása révén valósulhat meg. Betriebsverfassungsgesetz in Deutschland:

<http://www.businesslocationcenter.de/de/wirtschaftsstandort/arbeitsmarkt/arbeitsrecht-und-tariftsystem/betriebsverfassungsgesetz> (2017. április 12.)

szövetségi szabályozástól eltérhetnek (GG 72. cikk (3)), így a GG egyfajta opt-out jogot biztosít nekik.⁷

A GG ugyan nem nevesíti meg, azonban de facto léteznek *tartományi törvényhozói hatáskörök* is:

1. rendfenntartás, ideértve a rendvédelmi szervekkel kapcsolatos szabályozást, és a preventív jellegük megteremtését, azonban a tartományi törvényhozások nem szabályozhatják kizárólagosan e szervek működését – például a büntető eljárás területét –, ugyanis az már a konkuráló jogalkotási hatáskörbe tartozik;
2. alap-, közép- és felsőfokú oktatás, azonban a Szövetség a felsőoktatási intézmények infrastruktúrájával kapcsolatos területein megtartotta hatáskörét;
3. kultúra és művészetek;
4. hírközlő csatornák, azaz a rádiózás, a televíziózás és az internet.

A jogalkotási hatáskörök megoszlását figyelembe véve kijelenthetjük, hogy összességében a Szövetség javára billen az egyensúly. Ez nemcsak annak az egyszerű ténynek tudható be, hogy az elmúlt több mint 60 évben a szövetségi törvényhozás több jogszabályt alkotott az egyes területeken, hanem annak is, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság széleskörű diszkrecionalitást biztosított a Szövetségnek. Mindazonáltal az is világos, hogy a de iure szűk jogalkotási hatáskörök ellenére az egyes tartományoknak de facto nagy szerepük van, hiszen a Szövetség kénytelen rájuk hagyatkozni a szövetségi törvényhozás által elfogadott jogszabályok implementálása és végrehajtása során, azaz a közigazgatás területén is.⁸ Tehát a jogalkotási hatáskörök esetén a Szövetség javára, míg a végrehajtási (közigazgatási) hatáskörök tekintetében a tartományok javára tolódnak el a hatáskörök.

1.2. A szövetségi választójog. A Bundestagot (Szövetségi Gyűlés) általános, egyenlő, szabad, titkos és közvetlen módon 4 évre választják. A Bundestag képviselőinek megválasztása vegyes választási rendszerben történik. A választások során legalább 598 képviselői helyről⁹ döntenek, melyek közül 299 mandátumot egyfordulós választással, a relatív többség elve, míg a másik 299 mandátumot a pártok tartományi listái alapján osztanak ki. Aktív választójoggal rendelkezik minden német állampolgár, aki a választás napján betöltötte 18. életévét, valamint a külföldön élő német állampolgárok közül az, aki a 14. életév betöltése után és az utóbbi 25 évben legalább 3 hónapot egyhuzamban a Német Szövetségi Köztársaság (beleértve az NDK egykori területét is) területén élt. Passzív választójoggal bír minden 18. életévét betöltött német állampolgár függetlenül attól, hol él a Szövetség területén belül.¹⁰

⁷ Grundgesetz: <http://www.bundestag.de/grundgesetz> (2017. április 12.)

⁸ BRÖHMER: i. m. 18–19.

⁹ Előfordulhatnak ún. többlet- és kiegyenlítő mandátumok, azonban ezek hiányában is meghaladja az 598-at a Bundestag képviselői helyeinek száma.

¹⁰ Wahlsystem der Bundestagswahl: <http://www.wahlrecht.de/bundestag/> (2017. április 12.)

1.3. A szövetségi törvényhozás. A szövetségi törvényhozásban a Bundestag, a Bundesrat (Szövetségi Tanács) és a Szövetségi Kormány működik közre. Törvénykezdeményezési jog illeti meg a szövetségi kormányt, a Bundesratot és a Bundestagot is. Ez utóbbi esetben a Bundestag képviselőinek legalább 5 %-ának kell támogatnia az adott törvénytervezet benyújtását. A törvénykezdeményezési eljárás az alábbiak szerint alakul¹¹:

1. Amennyiben a szövetségi kormány él a törvénykezdeményezési jogával, akkor a tervezetet először a Bundesratnak kell benyújtania, mely véleményt formál róla. Ezután a tervezet visszakerül a szövetségi kormányhoz, mely megfogalmazza ellenvéleményét. Miután ez a procedúra lezárult, a törvénytervezet a Bundestag elé kerül.
2. Ha a Bundesrat kezdeményezi a törvényalkotást, akkor az előző eset fordítottja játszódik le, melynek végén szintén a Bundestag elé kerül a törvénytervezet.
3. Amennyiben a Bundestag él a törvénykezdeményezési jogával, sem a Bundesrat sem a szövetségi kormány véleménye nem köti az adott törvénytervezet megalkotása kapcsán.

Az első két eljárási forma során azért kerül a törvénytervezet csak utólag a Bundestag elé, mert így lehetősége van megismerni mind a tagállamok – a Bundesraton keresztül –, mind a szövetségi kormány álláspontját a szóban forgó törvénytervezetrel szemben, mely meggyorsítja a törvényhozás folyamatát.

Ha a törvénytervezet elfogadását a Bundestag többsége támogatja, *elfogadott* törvénytervezetről beszélünk. Ezt követően, immáron a törvényjavaslat a Bundesrat elé kerül. A Szövetségi Tanács megkerülhetetlen a szövetségi törvényhozásban. Kétfajta törvényhozási eljárás lehetséges. Az egyik típusban a Bundesrat pozitív *jóváhagyása* kell, mely azt jelenti, hogy a delegált kormánytagok, illetve a tömbszavazás folytán a tartományok többségének pozitív szavazata szükséges a törvény megalkotásához. A másik típus megadja a *vétőjogot* a Bundesratnak, azonban ezzel élve a törvényjavaslat így is a Bundestag elé kerül, ahol abszolút többséggel jóváhagyhatják az eredeti javaslatot. Az utóbbi típusnál tehát a törvényhozási procedúra ideje megnyúlik, de nem lehetetlenül el az adott törvényjavaslat elfogadása. Végül miután az adott törvényjavaslatot a Bundestag is elfogadja, az a szövetségi elnök elé kerül, aki aláírja, majd kihirdeti azt. A törvény ezek után megjelenik a Szövetségi Közlönyben, ami magával vonja a törvény életbe, illetve hatályba lépését.

Abban az esetben, ha a Bundestag és a Bundesrat viszonya politikai okok miatt gátolja a szövetségi törvényhozást, a Közvetítő Bizottság jár közben.¹² A Bizottság felállítását a Bundesrat kezdeményezheti a törvénytervezet benyújtásától számított 3 héten belül. A Bizottság szabályzatát a Bundestag alkotja meg a Bundesrat

¹¹ KRAMER Jutta: Federal Republic of Germany = Constitutional origins, structure, and change in federal countries, szerk. KINCAID John, TARR G. Alan, McGill-Queen's University Press, London, 2005. 155–156.

¹² A Szövetségi Gyűlés törvénykezése abban az esetben bénulhat meg, ha a szövetségi választások alkalmával megválasztott képviselők és a tagállami tartományi parlamenti választások során megválasztott képviselők eltérő politikai formációkból kerülnek ki.

jóváhagyásával. A jóváhagyásos szövetségi törvényhozás esetén a Bundestag és a Szövetségi Kormány is kezdeményezheti a Bizottság felállítását (GG 77. cikk (2)). A Bizottság 16-16 tagból áll, akiket a Bundestag és a Bundesrat együttesen delegálnak. Az eltérő álláspontok közötti kompromisszum megteremtésében kiemelkedő szerepe van a Bizottságnak. A Bizottság egy üggyel legfeljebb három alkalommal foglalkozhat érdemben, tehát a Bundesrat, a Bundestag és a szövetségi kormány is egyszer fordulhat kérelemmel hozzá ugyanabban az ügyben.¹³

Munkáját a nyilvánosságtól elzárva végzi, ennél a tulajdonságánál fogva szokás „titkos kormánynak” is nevezni. 1949 és 2005 között a „jóváhagyásos” törvényhozási formula dominált, azonban az I. Föderalizmus-reformcsomag (2006) csökkentette az így elfogadható ügykörök számát.¹⁴

A tartományok szűk jogalkotási hatáskörét ellensúlyozandó képviselőket delegálnak az Szövetségi Tanácsba, mely a második kamara a szövetségi törvényhozásban. Fontos kiemelni, hogy az Amerikai Egyesült Államokkal ellentétben a második kamarába nem közvetlenül választják a képviselőket, hanem a tartományi kormányok a saját tagjaik közül delegálják őket – a helyettesek is közülük kerülnek ki. Minden tartománynak legalább 3 szavazata van. A több mint kétmillió lakosú tartományok 4, a több mint hatmillió lakosú tartományok 5, a több mint 7 millió lakosú tartományok 6 szavazattal bírnak a Szövetségi Tanácsban. Minden tagállam annyi képviselőt állíthat, ahány szavazata van. A szavazatokat csakis egy egységben – blokkszavazás vagy tömbszavazás útján – adhatják le a tartományok képviselői (51. cikk). A Bundesrat bármely határozathozatalához elegendő az egyszerű többség.

Fontos kihangsúlyozni, hogy a tartományi parlamenteknek nincs közvetlen befolyása a Bundesratban zajló folyamatokra, de még csak a tartományi kormányok Bundesratban kifejtett tevékenységeire sem. A Bundesratban a tartományi kormányok önállóan, tartományi utasítás nélkül végzik tevékenységüket. A Bundesratnak létezik egy európai kamarája, mely saját hatáskörben eljárva döntéseket hozhat az Unióval kapcsolatos ügyekben (GG 23. cikk).

1.4. A szövetségi kormányzat. A német szövetségi kormány típusát tekintve a kancellár modellbe tartozik. A szövetségi kormány összetételét a kancellár határozza meg, aki a miniszterek személyének kinevezésére javaslatot tesz a szövetségi elnöknél. A kancellárt a szövetségi elnök javaslatára a Bundestag abszolút többséggel választja meg.¹⁵ Ezt követően a szövetségi elnök kinevezi a kancellárt. A kancellár a gyakorlatban kötve van a koalíciós megállapodásokhoz, melyek nélkül képtelen lenne kormányt alakítani, illetve ha meg is alakulna a kormány, működése ellehetetlenülne. A kancellár helyettesét a miniszterek közül nevezi ki (GG. 69. cikk). A miniszterek egyaránt rendelkeznek helyettesekkel, akik

¹³ KRAMER: i. m. 155–156.

¹⁴ BRÖHMER: i. m. 20–21.

¹⁵ Kanzlerwahl: <https://www.bundestag.de/service/glossar/glossar/K/kanzlerwahl/245472> (2017. április 12.)

kinevezett közszolgák. A kabinet üléseit a kancellár vezeti, továbbá az általános politikai irányvonalak meghatározásért szintén a kancellár felel. A miniszterek a kancellárnak tartoznak felelősséggel és nem pedig a szövetségi törvényhozásnak, ami azt jelenti, hogy az egyes minisztereket nem lehet megbuktatni. A konstruktív bizalmatlansági indítvány csak a kancellár személye vagy az egész kormány ellen kezdeményezhető, viszont a kancellár leváltása az egész kormány bukását maga után vonja. Mivel a szövetségi törvények végrehajtása a tagállamokon keresztül megy végbe, a Szövetség közigazgatási hatásköre meglehetősen szűk, amely kizárólag a külügyi szolgálat, a szövetségi pénzügyek, a vízi útvonalak és a hajózás, a légi közlekedés, a szövetségi határrendészet és a szövetségi fegyveres erők fölötti közigazgatási kompetenciát jelenti (87. cikk).¹⁶

1.5. A szövetségi elnök. A szövetségi elnököt (Bundespräsident) a Bundesversammlung¹⁷ választja öt évre. A Bundesversammlung tagjainak felét a Bundestag képviselői, másik felét a tartományi parlamentek képviselői közül delegált, az előbbivel megegyező számú képviselő teszi ki. A Bundesversammlung abszolút többséggel dönt a szövetségi elnök személyéről. Ha az első két forduló eredménytelenül zárul, akkor a harmadik forduló lesz a döntő, amely során az a jelölt lesz az elnök, aki a legtöbb szavazatot kapja (GG 54. cikk).

Szövetségi elnök lehet minden német állampolgár, aki a Bundestag választásokon részt vehet és betöltötte a 40. életévét. A GG 54. cikk (2) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a szövetségi elnök egyszer választható újra közvetlenül a mandátuma lejárta után. Ez a rendelkezés tehát nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy több alkalommal is szövetségi elnök legyen egy arra jogosult, korábban már szövetségi elnöki pozíciót betöltött személy, csupán a közvetlen újraválaszthatóságot korlátozza. A szövetségi elnök akadályoztatása esetén jogosítványainak gyakorlására a Bundesrat elnöke jogosult.

Az elnök nevezi ki, illetve menti fel a kancellárt, a szövetségi minisztereket, a szövetségi bírakat és a szövetségi hivatalnokokat. A Szövetség képvisellete a nemzetközi fórumokon és a nemzetközi szerződések aláírása szintén a Bundespräsident hatáskörébe tartoznak. Fontos kihangsúlyozni, hogy ezek a hatáskörök csak szimbolikus jelentőséggel bírnak, hiszen a külügyek súlypontja a szövetségi kormánynál található. Reprezentációs feladatain kívül a szövetségi elnök törvényki hirdetési, kinevezési és kegyelmi jogosítványokkal is bír.

A Szövetségi Elnök intézkedései kancellári vagy miniszteri ellenjegyzéshez kötöttek. Ez a rendelkezés nem vonatkozik a kancellár-kinevezési, a -felmentési és a Bundestag felosztatásának jogköreire (GG. 58. cikk).

A GG 61. cikke értelmében a szövetségi elnök megtámadható a Szövetségi Alkotmánybíróság előtt. A Bundestag vagy a Bundesrat kétharmados többséggel a Szövetségi Alkotmánybíróság elé terjesztheti az államfő felmentésére tett javaslatát, amennyiben a GG vagy más szövetségi törvény megsértésének vádjával illetik.

¹⁶ KRAMER: i. m. 158–159.

¹⁷ Magyar fordításban a Bundesversammlung és a Bundestag jelentése megegyezik. A megkülönböztetés érdekében a Bundesversammlung Szövetségi Elnökválasztó Gyűlésként fordítható.

A szövetségi elnök gyenge közjogi pozíciója a Weimari Köztársaság gyengeségeire és annak következményeire vezethető vissza. A túlzott kompetenciával rendelkező birodalmi elnök, a közjogi értelemben vett gyenge kancellári pozíció és az erős jogosítványokkal bíró, ám megegyezésre képtelen szövetségi parlament egyvelege magában hordozta a bukást, és a náci rezsim hatalomra jutását. A szövetségi elnök szimbolikus jelentőségű hatáskörei a kancellári dominanciát erősítik.

1.6. A szövetségi bírósági rendszer. A szövetségi bíróságok fellebbviteli fórumként működnek. A tartományi bíróságok ítéleteit kizárólag jogi szempontból vizsgálják, de a ténytérítésüket már nem. A szövetségi bírósági rendszer az alábbi hat fő bíróságból tevődik össze (GG 93–95. cikk): Szövetségi Legfelsőbb Bíróság, Szövetségi Közigazgatási Bíróság, Szövetségi Pénzügyi Bíróság, Szövetségi Munkaügyi Bíróság, Szövetségi Szociális Bíróság, Szövetségi Alkotmánybíróság. Ezek mellett működik még a Szövetségi Szabadalmi Bíróság – mely az iparjogvédelemért felel – és a Szövetségi Katonai Büntetőbíróság (GG 96. cikk). A szövetségi bíróságok egyenrangúak, nincs közöttük hierarchia. Ugyan a Szövetségi Alkotmánybíróság kiemelkedik azáltal, hogy csak ő semmisíthet meg szövetségi törvényt, azonban ez nem azonos az Alkotmánybíróság szupremáciájával. Az Alkotmánybíróság ugyanis csak akkor járhat el, amennyiben sérül az alkotmány.¹⁸

2. Az osztrák föderáció

Ausztriát és Bécset – Németországhoz és Berlinhez hasonlóan – a II. világháború után négy megszállási övezetre osztották a győztes hatalmak. Bécs I. kerületét, azaz a kormányzati negyedet magában foglaló városközpontot leválasztották a többitől, és a Szövetségi Tanács felállításával közösen kormányozták a megszálló hatalmak.

A harcok befejezte után, 1945. április 27-én a Szociáldemokrata Párt, a Néppárt és a Kommunista Párt delegáltjaiból megalakult a szovjet befolyás alatt álló, Karl Renner vezette Ideiglenes Államkormány. Az Ideiglenes Államkormány megalakulása után kinyilvánította Ausztria függetlenségét. Ezt követően május 1-jén elfogadtak egy új ideiglenes alkotmányt, mely meghatározta az államszervezetet, beleértve a végrehajtó és a törvényhozó hatalom gyakorlását, illetve a közigazgatás központi és tagállami struktúráját.¹⁹

A Potsdami Konferencián az Ideiglenes Államkormány által kidolgozott függetlenségi nyilatkozatot a szövetséges hatalmak elfogadták, azonban az ideiglenes kormány legitimitásában nem értett egyet a három nyugati hatalom a szovjetekkel. Ugyanakkor az ellenkormány felállításának ötletét elvetették. Ennek

¹⁸ Természetesen szó szoros értelemben vett német alkotmányról nem beszélhetünk, mivel a Grundgesetz alaptörvénynek minősül. Az alkotmány szó ebben az értelemben az alkotmányos rendre utal.

¹⁹ ADAMOVICH Ludwig: Grundriss des Österreichischen Verfassungsrechts. Vierte, neubearbeitete Auflage, Springer Verlag, Wien, 1947, 38.

köszönhetően nem jutott ugyanarra a sorsra Ausztria, mint Németország. Előbbi területi integritása megmaradt. A Konferencián a szövetséges hatalmak megegyeztek Németország, Ausztria, Berlin és Bécs felosztásáról. A nyugati hatalmak csapatai csak ezt követően jelentek meg az osztrák fővárosban, és csak ezután ismerték el az Ideiglenes Államkormányt. A Szövetséges Ellenőrző Bizottságok létrejöttével az egyes megszállási zónák felügyeletét a szövetséges hatalmak kormányainak közvetlen megbízottjai, a katonai főparancsnokok látták el.

1945 novemberében szövetségi és tartományi parlamenti választásokat tartottak. Ezt követően a tartományi parlamentek képviselőket delegáltak a Szövetségi Tanácsba. Az újonnan megalakult szövetségi törvényhozás Karl Rennert választotta meg a II. Osztrák Köztársaság első szövetségi elnökének, aki kinevezte az új szövetségi kormányt.²⁰ Ezzel megszűnt az ideiglenes kormány megbízatása, és újra hatályba léptették az 1920/1929-es alkotmányt. Ausztria függetlensége azonban még korántsem állt helyre.

Már 1947-ben elkészült egy államszerződés-tervezet, de ennek elfogadása a szovjet ellenállás²¹ miatt meghiúsult. Az áttörést Sztálin 1953-ban bekövetkezett halála okozta. Ezt követően fokozatosan előkészítették az osztrák államszerződést. Az Államszerződést, egészen pontosan „A független és demokratikus Ausztria helyreállításáról szóló Államszerződés”-t (Staatsvertrag)²² végül 1955. május 15-én fogadták el.²³

Az Államszerződés értelmében mindkét katonai tömb garantálta Ausztria „teljes” szuverenitását²⁴ – azaz Ausztria egyik oldalhoz sem csatlakozhatott -, amellyel a katonai megszállás és a megszállási övezetek is megszűntek. A szövetséges hatalmak egyaránt garanciát vállaltak Ausztria függetlenségére, semlegességére és területi integrációjára. Az Államszerződés kimondta az Anschluss tilalmát is, valamint az Államszerződés szerint Ausztriának kötelezettséget kellett vállalnia arra, hogy kormánya mindig demokratikus úton alakul meg, továbbá hogy a náci szervezetek ellen fel fog lépni (Államszerződés 9-10. cikk).²⁵

A megszálló csapatok 1955 októberi kivonulása után az osztrák törvényhozás elfogadott egy alkotmányerejű törvényt Ausztria örökös semlegességéről.²⁶ Fontos megjegyezni, hogy a semlegesség nem jelent egyet a függetlenséggel, a két fogalom ugyanis nem jár együtt. A semlegességnek két dimenziója is van. A politikai-katonai tartalmat vizsgálva Ausztria nem léphetett be egyetlen katonai

²⁰ ZÖLLNER Erich: Geschichte Österreichs von den Anfängen bis zur Gegenwart. 8. Auflage, Verlag für Geschichte und Politik Wien, Wien, 1990, 531–532.

²¹ A szovjet ellenállás annak volt köszönhető, hogy Jugoszláviának területi igényei voltak Ausztriával szemben. A Sztálin-Tito viszony megromlásával azonban ez a követelés elsorvadt. Mindemellett a hidegháború „kitörése” szintén nem vitte előre Ausztria ügyét.

²² A Staatsvertrag a német jogi nyelvben az államok közötti nemzetközi szerződést jelenti. Az osztrák jogban a pontos megjelölés nélküli „államszerződés” kifejezés alatt az 1955-ös Államszerződést értik.

²³ SZABÓ István: Ausztria államszervezete 1918–1955. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2010. 448.

²⁴ A teljes szuverenitás azonban mégsem valósult meg, hiszen Ausztriának megtiltották bármely katonai-politikai szervezethez való csatlakozását. A teljes szuverenitás értelmében egy államot nem lehet korlátozni, amennyiben részes fél kíván lenni egy nemzetközi szervezetben.

²⁵ Staatsvertrag, betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich

²⁶ Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs

szervezetbe sem. Ugyanakkor ez nem jelentette azt, hogy ne vehetne részt egy ENSZ keretében megvalósuló békefenntartó misszióban.²⁷ A semlegesség politikai-gazdasági oldalát tekintve Ausztria szintén nem lehetett tagja nemzetközi gazdasági szervezeteknek. Azonban a lazább gazdasági kapcsolatokat tömörítő Európai Szabadkereskedelmi Társulásban (EFTA) való részvétel Ausztria számára megengedett volt. (Ausztria az EFTA alapító államai közé tartozott).

A hidegháború után a semlegesség-felfogás újfent megváltozott Ausztriában. Katonai-politikai értelemben mindinkább érezhető volt a nemzetközi közösségi szerepvállalás, tekintve Ausztria fokozottabb fellépését az ENSZ BT szankcióinak érvényesítésében. A semlegesség gazdasági-politikai vetülete is átalakult, melyre a legjobb példa Ausztria 1995-ös csatlakozása az Európai Unióhoz.²⁸

2.1. Hatáskörmegosztás a szövetség és a tartományok között. A Szövetség és a tartományok közötti hatásköröket az 1920/1929-es Szövetségi Alkotmánytörvény a német Alaptörvényhez hasonlóan megnevesíti. Elkülöníti a törvényhozási és a közigazgatási (végrehajtási) hatásköröket. A 1920/1929-es állapotokhoz képest természetesen többször módosításra került már a kompetenciák megosztása. A kompetenciákat négy csoportba sorolhatjuk.²⁹ Az első csoportba tartoznak azok a hatáskörök, melyekben a törvényhozás és a végrehajtás teljes mértékben a Szövetséget illeti (10. cikk):

- 1) A szövetségi alkotmánnyal kapcsolatos ügykörök, ideértve a Nemzeti Tanács választását, a szövetségi népszavazásokat és az alkotmánybíráskodást, a közigazgatási bíráskodást, kivéve a tartományi közigazgatási bíróságok szervezetének meghatározását;
- 2) Külpolitikai, külgazdasági ügyek; nemzetközi szerződések megkötése; külkereskedelem; vámügy;
- 3) A Szövetség területére történő be- és kilépés szabályozása, ellenőrzése; be- és kivándorlásügy; útlevelügy; kitoloncolás, kiutasítás, kiadatás;
- 4) szövetségi pénzügyek; a monopóliumok szabályozása;
- 5) pénz-, hitel-, tőzsde-, bankügyek; mérték- és súlyügyek; szabványügyek, ipari szabványügyek;
- 6) magánjogi ügyek, beleértve a gazdasági társulások szabályozását; büntetőjog, közigazgatási büntetőjog, közigazgatási büntetőeljárás, kivéve azok az jogkörök, amelyek tartományi kompetenciába tartoznak;
- 7) egyesülési és gyülekezési jog; anyakönyvvezetés, névváltoztatás; idegenrendészet;
- 8) nyilvános ügynökségek és üzletközvetítők;
- 9) iparügy, szabadalmi ügyek, kereskedelmi és iparkamarákkal kapcsolatos ügyek;
- 10) a vasúti, a vízi és a légi közlekedés szabályozása; árvízvédelem; vízi rendészet; postaügy, távközlési ügyek;

²⁷ BRAUNEDER Wilhelm: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. 9. durchgesehene Auflage, Manz Verlag, Wien, 2003, 269.

²⁸ SZABÓ: i.m. 454–455.

²⁹ Uo. 459–461.

- 11) bányaugy; vizek szabályozása, karbantartása;
- 12) munkajog;
- 13) egészségügy;
- 14) honvédelem;

A második kategóriába azok az ügyek tartoznak, amelyekben a Szövetséget illeti a törvényhozás és a végrehajtási rendeletek kibocsátása, a tagállamokat pedig a tényleges végrehajtás (11. cikk):

- 1) Az állampolgárság;
- 2) A szakmai képviselők, kivéve a 10. cikkelyben említettek, valamint a mező- és erdőgazdasági képviselők;
- 3) Közúti rendőrség a 10. cikkben foglalt ügyek kivételével;
- 4) Egészségügy kivéve a 10. cikk hatálya alá tartozó eseteket;
- 5) Néplakásügyek;

A harmadik csoport azon ügyek köre, amelyeknél a Szövetség csupán keretszabályokat állít, melyeken belül a tagállamok végrehajtási törvényeket bocsátanak ki, valamint ténylegesen végre is hajtják azokat (12. cikk):

- 1) Szegényügy; népesedéspolitikai, kivéve a 10. cikk hatálya alá tartozó ügyek;
- 2) Földreform, agrárterületek művelése;
- 3) Munkajog, kivéve a 10. cikk hatálya alá eső ügyek;

És végül a negyedik kompetenciakategóriába azok az ügyek tartoznak, ahol a törvényhozás és a végrehajtás teljes egészében tartományi feladat (15. cikk):³⁰

- 1) Tartományi alkotmányokkal kapcsolatos ügyek;
- 2) A lakóházakkal kapcsolatos építési jog;
- 3) Területrendezés, környezet- és tájvédelem;
- 4) Idegenforgalom, rendezvényszervezés;
- 5) Hulladékgyűjtés;
- 6) Óvoda- és napközi ügyek;
- 7) Községi jog.

Láthatjuk, hogy az osztrák föderációban is szimmetrikusan oszlanak meg a szövetségi - tartományi kompetenciák a törvényhozási-közigazgatási jogkörök mentén, akár csak Németországban. Ugyanakkor megállapíthatjuk, hogy az NSZK-ban sokkal nagyobb mértékben tudnak beleszólni a tartományok a szövetségi ügyekbe, mint Ausztriában. Ausztriában inkább a szövetség dominanciája érvényesül a tartományokkal szemben. Jelentős különbség még a két állam szövetségi-tartományi hatáskörmegoszlása tekintetében, hogy az NSZK-ban a GG nem nevesíti meg a kizárólagos tartományi kompetenciákba tartozó ügyeket. Ezeket a területeken a tartományok saját maguk alakíthatnak ki ügyköröket. Ezzel szemben Ausztriában az alkotmány a tartományi hatásköröket is szabályozza. Természetes, hogy a kompetenciák kompetenciáját, avagy a hatáskört megállapító hatáskört a föderális szerkezetű államokban a szövetség birtokolja. Ez alól vannak olykor kivételek – ahogyan ezt láthattuk a németországi tartományok esetében –, azonban Ausztria esetében erről nem beszélhetünk. Összefoglalva, ha összevetjük

³⁰ Das bundesstaatliche Prinzip: <http://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/PR/> (2017. április 10.)

az osztrák és a német föderációt, akkor előbbinél inkább szövetségi tartományokról, utóbbi esetében pedig szövetségi tagállamokról beszélhetünk.

2.2. A szövetségi választójog. A Nemzeti Tanácsot 5 évre választják. Az osztrák választójogi rendszer az arányos képviseleti elv mentén működik. A szavazásra jogosultak rendelkeznek ún. előnyszavazattal, melyet leadhatnak a listán szereplő jelöltek valamelyikére. Amelyik jelölt elegendő előnyszavazatot gyűjt össze, előrébb rangsorolódik a pártlistán. A Nemzeti Tanácsi választások során 183 mandátum sorsáról döntenek. Összesen három pártlistára lehet szavazni: szövetségi, tartományi, regionális.

Aktív választójog illeti meg azon személyeket, akik osztrák állampolgárok, a választások napján betöltötték a 16. életévüket, és nem állnak választásoktól való eltiltás hatálya alatt. A külföldön élő osztrák állampolgárok is élhetnek aktív választójogukkal, amennyiben felvetetik magukat egy osztrák község szavazói nyilvántartásába.³¹

Passzív választójoggal rendelkezik az a személy, aki osztrák állampolgár, a választások napján betöltötte 18. életévét, és akit nem ítélt osztrák bíróság előre megfontolt szándékkal elkövetett bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre egy évnél hosszabb időtartamra.³² Az osztrák választási rendszerben ismert még az ún. vertikális irányban működő többjelöltség intézménye is, mely lehetővé teszi, hogy egy jelölt akár a regionális, a tartományi és a szövetségi szinten is jelöltesse magát. Horizontális szinten azonban nem megengedett a többjelöltség. Ez persze nem jelenti azt, hogy egy Landtag-képviselő egyidőben Bundesrat-képviselő is lehet, ugyanis az alkotmány 35. cikk (2) bekezdése kimondja az összeférhetlenséget e tekintetben. A passzív választójog minden arra jogosultat megillet függetlenül attól, hol él a Szövetség területén belül.³³

Ez utóbbi Németországban sincs másképp. Az osztrák választási rendszert összehasonlítva a némettel láthatjuk, hogy előbbi egy tisztán arányos, míg utóbbi egy vegyes rendszer. Hasonló vonásokat mutat az aktív választójog alsó korhatára. Ugyan Ausztriában a szövetségi és a tartományi szinten is megengedett a 16. életév betöltése utáni aktív szavazati jog, Németországban még csak néhány községben és tartományban tartott választás alkalmával lehet ettől a kortól élni vele. Azonban a szövetségi politikában rendre visszatérő elképzelés a Bundestag

³¹ Stimmabgabe im Ausland:

<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320510.html#Voraussetzungen> (2017. április 8.)

³² Nationalratswahlen:

<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320610.html#Aktive> (2017. április 1.)

³³ Nationalratswahlen:

<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320610.html#Passive> (2017. április 2.)

választásokon való részvétel alsó korhatárának csökkentése, és az aktív választójog kiterjesztése a 16. életévüket betöltött személyekre.³⁴

2.3. A szövetségi törvényhozás. Ausztria esetében nem beszélhetünk egy egységes szerkezetbe foglalt alkotmányról, hiszen több alkotmányerejű törvény szabályozza a szövetségi alkotmányjogot. Az első és legfontosabb jogforrásként az 1920-as alkotmánytörvényt és annak 1925-ös és 1929-es novelláit szokták megjelölni, de emellett jelentős jogforrásnak számít az 1955-ös osztrák Államszerződés és az Ausztria örökös semlegességéről szóló alkotmányerejű törvény is.

Ausztriában a szövetségi törvényhozás szintén kétkamarás a föderális szerkezetnek megfelelően. A Nemzeti Tanácsba (Nationalrat) a Szövetség állampolgárai közvetlenül, a Szövetségi Tanácsba (Bundesrat) a tartományok parlamentjei (Landtag) választanak képviselőket (35. cikk (1)). *Itt eltérés mutatkozik Németországhoz képest, ahol a Szövetségi Tanácsba nem a tartományi parlamentek delegálnak képviselőket, hanem a tartományi kormányok tagjai alkotják azt (GG 51. cikk (1)). Ez azt is jelenti egyben, hogy egy osztrák tartományi parlament által delegált bundesrati képviselői csoportban megtalálhatók egy adott tartomány kormánypárti és ellenzéki erőinek képviselői is.*³⁵ *A német Bundesratban egy adott tartomány által delegált bundesrati képviselői csoport tagjai csak a tartományi kormányok tagjai lehetnek, tehát a tartományi ellenzéki erők nem kaphatnak képviselői helyet.*

A Bundesratban a tartományok a lakosságuk arányában képviseltetik magukat. A legnépesebb tartomány 12 mandátummal rendelkezik. A többi tartományt annyi mandátum illeti meg, amilyen arányban a lakossága a legnépesebb tartomány lakosságával áll (0,5-től felfelé kell kerekíteni). Azonban minden tartományt legalább három mandátum megillet. A tartományoknak gondoskodniuk kell a bundesrati képviselők helyetteseinek megválasztásáról is. A Bundesratban az elnöki tisztség betöltésekor a rotációs rendszert alkalmazzák, mely szerint a tagállamok - fél évente, ábécé sorrendben – egymást váltva adják az elnököt. Az elnök a bundesrati képviselők közül kerül ki. *Itt is eltérés mutatkozik Németországhoz képest, ahol a Bundesrat választja meg a saját elnökét egy évre.*

A Szövetségi Tanács határozatainak többségét a tagok egyharmadának jelenlétében leadott egyszerű szavazattöbbséggel hozza. *A német Bundesrat is egyszerű szavazattöbbséggel hoz határozatot a legtöbb esetben, azonban a GG nem köti a határozathozatal érvényességét a jelenlévő tagok számához (GG 52. cikk (3) bekezdés).*

Törvénykezdeményezési jog illeti meg a Nemzeti Tanácsot, a Szövetségi Kormányt és a Szövetségi Tanácsot. A Szövetségi Tanács ugyanakkor csak a Szövetségi Kormányon keresztül terjeszthet törvénytervezetet a Nemzeti Tanács

³⁴ Wahlberechtigung & Wahlrecht:
<http://www.welt.de/politik/wahl/bundestagswahl/article116123416/Wahlberechtigung-amp-Wahlrecht.html> (2017. április 3.)

³⁵ Ez a szabályozás a svájci varázsformula mintájára jött létre. Igaz, a svájci Szövetségi Tanács nem a parlament egyik kamarájának, hanem a szövetségi kormánynak felel meg.

elé. *Ez az eljárás hasonlít az NSZK-ban is alkalmazott törvényjavaslat-tételi eljárásra annyiban, hogy a Szövetségi Tanács törvénykezdeményezése során bekapcsolódik a Szövetségi Kormány is. Ausztriában azonban fordítva ez már nem teljesül, hiszen a Szövetségi Kormány törvénykezdeményezése alkalmával nem terjeszti a Bundesrat elé a törvénytervezet.*

A Nemzeti Tanács által elfogadott törvényjavaslatokat a Szövetségi elnök elé lehet terjeszteni, amennyiben a Szövetségi Tanács nem él vétőjogával. Ha élni kíván vele, akkor a törvényjavaslatot a Nemzeti Tanács elé visszautalhatja, melyről a Szövetségi Kancellárnak értesülnie kell. Azonban, ha a Nemzeti Tanács egyszerű többséggel ismét a törvényjavaslat elfogadásáról dönt, a törvényjavaslatot a Szövetségi Elnökhöz kell benyújtani aláírásra és kihirdetésre. Emellett vannak olyan ügykörök is, amelyekben a döntéshozatal a Bundesrat *teljes mellőzésével* megy végbe. Ebből következik, hogy az osztrák Bundesrat gyakorlatilag konzultatív szerepet tölt be egy törvényjavaslat elfogadása során, hiszen a jóváhagyása nélkül is meg lehet alkotni egy szövetségi törvényt (42. cikk).

Az osztrák Bundesrat vétőjoga megegyezik a német Bundesratéval, azonban jogalkotási hatáskörét tekintve az előbbi sokkal gyengébb az utóbbinál. A német Bundesrat ugyanis bizonyos jogalkotási folyamatok során akár az egész törvényjavaslatot megsemmisítheti. Így a német példával ellentétben az osztrák szövetségi jogalkotási folyamat során nincs értelme egyeztető bizottságot felállítani.³⁶

2.4. A szövetségi kormányzat. A Szövetségi Kormányt a kancellár, az alkancellár (a kancellár helyettese) és a miniszterek alkotják. A német modelltől eltérően a kancellár nem utasíthatja a minisztereket, nem emelkedik ki közülük, egyenrangú velük (primus inter pares). Kizárólag a kancellár személye ellen nem lehet bizalmatlansági indítványt benyújtani, a kancellár menesztéséhez az egész kormányt meneszteni kell. A kormány tagjait a Szövetségi Elnök nevezi ki a kancellár javaslatára. Ugyanígy a Szövetségi elnök fel is mentheti őket hivatalukból. A Szövetségi Kormány vagy a miniszterek kötelesek lemondani, ha a Nemzeti Tanács megvonja tőlük a bizalmat. A Szövetségi Kormány tagja csak olyan személy lehet, aki rendelkezik a Nemzeti Tanácsi választójoggal, azonban a kormánytagoktól nem elvárt a Nemzeti Tanácsi mandátum.³⁷

2.5. A szövetségi elnök. A Szövetségi Elnököt közvetlenül a nép választja. Mindenki részt vehet az elnökválasztáson, aki jogosult a Nemzeti Tanácsi választásokon is részt venni. Egyes tartományok a Szövetségi Elnök választásán kötelezővé teszik a szavazást polgáraik számára.³⁸

Az elnökválasztás győztese az, aki a leadott és érvényes szavazatok több, mint felét megkapja. Sikertelen első forduló után tartani kell egy másodikat, ahol már csak a két legtöbb szavazatot kapott elnökjelöltre lehet szavazni.

³⁶ Lásd jelen tanulmány 6–7.

³⁷ SZABÓ: i.m. 481–482.

³⁸ NÉMETH István: Ausztria politikai rendszere (1945-2000). In: NÉMETH István, FIZIKER Róbert: Ausztria a 20. században: az "életképtelen" államtól a "boldogok szigetéig". L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2011. 292.

Passzív választójoggal rendelkezik a szövetségi elnöki választásokon az a személy, aki a Nemzeti Tanácsi választásokon is rendelkezik passzív választójoggal, és a választás napján betöltötte a 35. életévét.³⁹

A Szövetségi Elnök mandátuma 6 évre szól. A megbíratási ideje lejárt után egyszer választható közvetlenül újra. A Szövetségi Elnök megbíratása lejárt előtt is elmozdítható hivatalából. Az erről szóló népszavazás kiírásáról a Szövetségi Gyűlés (Bundesversammlung) gondoskodik, amennyiben a Szövetségi Gyűlést a Szövetségi Kancellár hívja össze a Nemzeti Tanács határozata alapján. A Nemzeti Tanács e határozata felfüggeszti a Szövetségi Elnököt hivatali jogosítványai gyakorlásában. Ezt követően kerül sor a népszavazásra. Ha a népszavazás az elnök elmozdítását elutasítja, úgy a Szövetségi Elnököt újraválasztottnak kell tekinteni. Az elnök mandátuma azonban ekkor sem haladhatja meg egybefüggően a 12 évet. Az elnök újraválasztása a Nemzeti Tanács feloszlását vonja maga után.

A Szövetségi Elnök képviseli a köztársaságot, fogadja a nagyköveteket, kinevezi a konzulokat és nemzetközi szerződéseket köt. Ezek mellett kinevezi a szövetségi tisztviselőket, kegyelmi jogkört gyakorolhat, és egyéb kinevezéseket adhat. A Szövetségi Elnök – amennyiben Alkotmánytörvény vagy szövetségi törvény máshogy nem határoz – minden intézkedéséhez a Szövetségi Kormány vagy az illetékes szövetségi miniszter előterjesztése szükséges. Az elnöki intézkedések a Szövetségi Kancellár vagy a szövetségi miniszter ellenjegyzéséhez kötöttek. A Szövetségi Elnök hatásköreinek gyakorlása során a Szövetségi Gyűlésnek tartozik felelősséggel, mely a vádemelési eljárás lefolytatására is jogosult.⁴⁰

A Szövetségi Gyűlést a Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács együttesen alkotják. Alapvetően két esetben ül össze: amikor a Szövetségi Elnök esküjét leteszi vagy hadüzenetről történik határozathozatal (38. cikk). *A német példától eltérően Ausztriában más funkcióval és jelentőséggel bír a Bundesversammlung, valamint a tagok is eltérő szisztéma alapján ülnek össze.*

A német Szövetségi Elnökhöz viszonyítva megállapítható, hogy az osztrák államfő jogállását tekintve erősebb. Ez részben a kötelező közvetlen választás garantálta legitimitációhoz köthető, részben pedig véleményem szerint a Habsburg-korszak öröksége. Bár az osztrák államfő erősebb jogállású, összességében ő sem rendelkezik erős jogosítványokkal.

2.6. A szövetségi bírósági rendszer. Ausztriában kizárólag a Szövetség kompetenciájába tartozik az igazságszolgáltatás, a tartományok nem hozhatnak létre bíróságokat. A rendes bírósági hierarchia szintjei a körzeti bíróságok, a tartományi bíróságok, a tartományi felsőbbbíróságok és a Legfelsőbb Bíróság.⁴¹

Ausztriában is működik Szövetségi Közigazgatási Bíróság és Alkotmánybíróság. A Közigazgatási Bíróság fellebbviteli fórumként működik. Bárki panasszal élhet, aki a rendes jogorvoslati utat kimerítette. Panasszal élhet továbbá az illetékes

³⁹ Érdekeség, hogy az 1920/1929-es alkotmány korábban úgy rendelkezett, hogy nem lehet szövetségi elnök az, aki uralkodócsalád sarja. Ezt feltehetően a Habsburg-restaurációtól való félelem ihlette.

⁴⁰ SZABÓ: i.m. 477–480.

⁴¹ Az igazságszolgáltatás szervezete – a bírósági rendszer:

https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-at-hu.do?member=1 (2017. március 17.)

szövetségi miniszter is, amennyiben úgy állapítja meg, hogy az adott tartományi törvényhozás törvénytörő jogszabályt fogadott el a 11. és/vagy a 12. cikkben foglalt hatáskörök gyakorlása során, mely sérti a Szövetség érdekeit. A fellebbezés e módja csak akkor vehető igénybe, ha a feleknek nincs más jogorvoslati lehetőségük. A közigazgatási bírósági rendszer az alábbiak szerint épül fel: egy-egy közigazgatási bíróság minden tartományban, Szövetségi Közigazgatási Bíróság és Szövetségi Adóügyi Bíróság.⁴² A közigazgatási bírósági rendszerhez kapcsolódó hatáskörök megosztását az Alkotmány 10., 11., 14.b és 15. cikke szabályozza.

Az Alkotmánybíróság dönt a Szövetség, a tartományok, a körzetek és a községek vagyoni jogi vitáiban, továbbá jogosult

- a bíróságok és a közigazgatási hatóságok közötti;
- a bíróságok közötti, illetve a Közigazgatási Bíróság és az Alkotmánybíróság közötti;
- a tartományok, valamint egy tartomány és a Szövetség közötti hatásköri vitákban eljárni és határozatot hozni.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, hogy felülvizsgálja a szövetségi és a tartományi törvényhozások jogi aktusait, és amennyiben alkotmányellenesnek minősíti azokat, megsemmisíti. Emellett az Alkotmánybíróság dönti el jogvita esetén, hogy egy adott törvényhozási vagy közigazgatási ügykör szövetségi vagy tartományi hatáskörbe tartozik-e.⁴³

A német igazságszolgáltatási rendszerrel összevetve láthatjuk, hogy az osztrák tartományok a rendes bírósági rendszert figyelembe véve egyáltalán nem rendelkeznek az igazságszolgáltatás monopóliumával. Tartományi alkotmánybíróságok hiányában a tartományi alkotmányok védelméért is a Szövetségi Alkotmánybíróság felel. Ettől eltérő módon az NSZK-ban léteznek tartományi alkotmánybíróságok is, amelyek a tartományi alkotmányok védelmét látják el.

3. Összefoglalás

A II. világháború után a német és az osztrák állam eltérő fejlődési pályán ment keresztül. Németországban két kormány alakult, és az ország két részre szakadt. Ausztriában a nyugati hatalmak által támogatott ellenkormány felállítására nem került sor, így Ausztria területi integritása megmaradt.

A történeti és a kartális alkotmányt a jogirodalomban íratlan illetve írott alkotmánynak is szokták nevezni. Az íratlan alkotmány elnevezés arra kíván utalni, hogy a történeti alkotmány világában nincs egy egységes, írásba foglalt alaptörvény, és hogy az alkotmányt alkotó törvények, más jogszabályok mellett a szokásjog kiemelt szerepet játszik. A német és az osztrák föderációt vizsgálva megállapítható, hogy egyiknek sincs írott alkotmánya. Az NSZK-nak ugyan van egy írott alaptörvénye, azonban elnevezéséből adódóan az sem minősül önmagában alkotmánynak. Ausztria esetében az alkotmányt több alkotmánytörvény alkotja

⁴² Uo. (2017. március 28.)

⁴³ SZABÓ: i.m. 500–505.

együttesen. A jogforrási hierarchia csúcsán az 1920-as alkotmány és annak 1929-es kiegészítése áll, melyek a legfontosabb szövetségi alkotmányjogi rendelkezéseket tartalmazzák.

Az osztrák föderáció a gyenge föderációk típusába tartozik, mivel a hatáskörök 1945 után a Szövetség javára tolódtak el. A kilenc tartománynak⁴⁴ nincsenek a rendes bírósági rendszer tekintetében igazságszolgáltatási kompetenciái, valamint a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi jogosítványok tekintetében is a Szövetség javára billen az egyensúly.

A német föderáció decentralizáltságával szemben az osztrák föderáció jóval centralizáltabb. Egy dichotómiát felállítva mondhatjuk úgy is, hogy a német decentralizált föderáció az erős *tagállamaival* az erős föderációk típusába, míg az osztrák centralizált föderáció a gyengébb *tartományaival* a gyengébb föderációk típusába tartozik.

A két eltérő fejlődési modell kialakulásának történelmi gyökerei vannak. Az egykori német fejedelemségeknek széleskörű autonómiájuk volt a Német-római Birodalmon belül, illetve annak 1806-os bukásával az egyes fejedelemségek teljesen függetlenné, szuverénvé váltak. Az amúgy is gyenge központ kontrollja nélkül a német fejedelemségek, királyságok teljes mértékben önállóan irányíthatták bel- és külügyeiket. Az egységes német állam viszonylag későn alakult meg, így az 1871 utáni birodalmi szerkezetben a tartományok meg tudták tartani széleskörű kompetenciáikat. Egyedül a hitleri időszakban ment végbe egy erőteljes központosítás, azonban a II. világháború után a náci múlttal való szakítás még inkább csak megerősítette a tartományok erős, és a szövetségi elnök gyenge jogállását. Ezzel szemben a Habsburg Birodalom, illetve a későbbi Monarchia több száz éves múltjával a centralizált államszervezetet építette ki. Az egyes tartományoknak ugyanis nem voltak tartományurai, ezt a tisztséget minden tartományban a császár töltötte be, ami csak erősítette az Udvar kontrollját. Ha szemléletesen összevetjük a császári hatalmat az I., illetve a II. világháború utáni szövetségi elnöki hatalommal, akkor érthető, hogy a szövetségi elnök jogállását a közvetlen szavazás intézményének 1929-es bevezetésével, illetve az 1945 utáni újbóli bevezetésével kívánták megerősíteni. Ugyanakkor a demokratikus legitimitáció ellenére a II. világháború utáni szövetségi elnöki intézmény a német szövetségi elnökhöz hasonlóan a gyenge jogállású államfői modellbe sorolható.

⁴⁴ A kilenc tartomány a nyolc tartományból és egy tartományi jogállású városból áll: Burgenland, Karintia, Alsó-Ausztria, Felső-Ausztria, Salzburg, Stájerország, Tirol, Vorarlberg és a főváros, Bécs.

A kollektív jogok érvényesülésének lehetőségei a platform-munkavégzés esetében

Rácz Ildikó*

n apjaink talán legtöbbet taglalt újszerű munkajogi kérdései a gig-, sharing- vagy akár platform economy-nak nevezett gazdasági-társadalmi folyamat megjelenésével vannak összefüggésben. A széleskörű problémafelvetés mellett talán már egyértelművé vált, hogy a jogalkotásnak hosszabb távon reagálnia kell ezekre a változásokra (ha még nem is egyértelmű, hogy milyen formában és irányban). A gig-economy-ban munkát végző személyek munkajogi védelme számos szempont alapján alacsonyabbnak, kevésbé kiterjedtnek tekinthető, mint a tipikus munkaviszonyban foglalkoztatottaké. Ezek közül egyik legkiemelkedőbb a kollektív jogok érvényesülésének lehetősége. Jelen cikk a 'platform-munkások' kollektív érdekérvényesítési és szervezkedési lehetőségeit járja körül (egy-egy esetben kitérve az ezt magába foglaló 'non-standard' munkavégzési formákra is), dogmatikai alapokkal kezdve: vajon kiterjedhet-e és milyen formában az egyelőre klasszifikálatlan, klasszifikálhatatlan munkát végző személyekre a kollektív jogok hatálya? Ezzel összefüggésben elemzésre kerül, hogy a munkavállalói jogok (különösképpen a szervezkedési szabadság és a kollektív alkuhoz való jog) tekinthetők-e alapvető emberi jogoknak. Ezt követően pedig új szervezkedési formák illusztratív bemutatására, értékelésére kerül sor, valamint a kialakult kontextus és konkrét esetek elemzésére.

1. Bevezető gondolatok

Általánosságban elmondható, hogy a tradicionális munkajogviszony alapvető változáson megy keresztül és olyan újfajta munkavégzési tevékenységeket szül, amelyek legtöbb esetben a munkavállalói és a vállalkozói kategória közötti szürke zónába esnek.¹ A digitális munkaerőpiac felemelkedésének következtében alakultak

* PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék.

¹ Lásd bővebben: Jeremias Prassl – Martin Risak: Uber, TaskRabbit & Co: Platforms as Employers? Rethinking the Legal Analysis of Crowdwork, *Oxford Legal Studies Research Paper*, 8 (2016)

ki az applikációkon keresztül és az online felületeken végezhető munkák.² A munkaerőpiac ilyen formáját az Európai Bizottság jelentésében olyan széleskörű tendenciák részének tekinti, mint például a kiszervezésen keresztül megvalósuló munkaerő-piaci globalizáció, a munkahelyek polarizációja, valamint a 'nem szokványos' (*non-standard work*) munkavégzés feltűnése.³

Mindezen gazdasági változások mellett nagy jelentősége van annak, hogy a bármikor, bárhol végezhető munkák által nyújtott rugalmasság indirekt módon hogyan hat a munkát végzőkre. Esettanulmányokból levonható következtetés szerint folyamatos nyomás nehezedik a munkát végzőkre az állandó 'online' jelenlét kvázi kötelezettsége miatt. Igaz, hogy a platformokon nem elvárás, hogy napi, heti vagy éppen havi átlagban meghatározott óraszámban a felhasználók elérhetőek legyenek, azonban ennek ellenére akkor lesz jövedelmező az adott tevékenység, ha az egyén folyamatosan online, vagyis lehetősége van arra, hogy munkát végezzen.⁴

Másik jelentős probléma a platform-alapú munkavégzés esetében az elvégzett munkák díjazás nélkül maradása. Vagyis számos esetben a szolgáltatást kérő fél (fogyasztó) jogszerű alappal mellőzheti a nyújtott szolgáltatásért való díjfizetést. Több platform rendelkezik 'elutasítási klauzulával' (*rejection clause*), amely lehetővé teszi, hogy az elvégzett munkát a kérelmező fél ne fizesse ki, amennyiben nincs megelégedve annak minőségével. Mindezek ellenére a nyújtott szolgáltatást – amennyiben kézzelfogható, tárgyi eredménye van – az elkészült művet megtarthatja.⁵

A legjelentősebb és legtöbb következményt maga után vonó kérdés a munkát végző személyek klasszifikálatlansága. Hiszen a meghatározott munkajogi védelem (munkaidőre, munkabérre, jogviszony-megszüntetésre és számos egyéb munkafeltételre vonatkozó szabály) szorosan a munkajogviszony fennálltához kapcsolódik. Így, ha az adott személy nem munkaviszony kereteiben végez munkát, nem fogja megilletni a törvényben lefektetett garancia, annak ellenére, hogy hasonló függő pozícióba kerül egy adott munkát biztosító céggel, platformmal, mint a munkavállaló a munkáltatójával. Éppen ezért lenne fontos a kollektív védelmüket biztosítani, hiszen az a fajta *prekaritás*, bizonytalan léthelyzet, ami esetükben megjelenik, számos bizonytalanságot tart fent. Például az online felületeken való globális szétszóródásuknak köszönhetően nehezen szervezhető

² Crowdwork és work-on-demand via apps, lásd bővebben: Antonio Aloisi: Commoditized Workers. Case Study Research on Labour Law Issues Arising from a Set of 'On-Demand/Gig Economy' Platforms, *Comparative Labor Law&Policy Journal*, 37 (2016) 3., 653-690 o. Valerio de Stefano: The Rise of the "Just-in-Time Workforce": On-Demand Work, Crowdwork, and Labor Protection in the "Gig Economy. International Labour Office – Geneva, *Conditions of Work and Employment Series*, (2016) 71.

³ Cristiano Codagnone – Fabienne Abadie – Federico Biagi: The Future of Work in the 'Sharing Economy'. Market Efficiency and Equitable Opportunities or Unfair Precarisation? Institute for Prospective Technological Studies, JRC Science for Policy Report EUR 27913 EN

⁴ Kun Attila: A digitalizáció kihívásai a munkajogban, in: *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai*, (szerk.: Homicskó Árpád Olivér), Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Patrocinium Kiadó, 2018. 120.

⁵ ILO, Global Commission on The Future of Work: Job quality in the platform economy, Issue Brief, (2018)5. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618167.pdf (letöltés: 2018. 03. 10.)

meg és tartható össze egy ilyen 'közösség'. Valamint sok esetben versenytársakként tekintenek egymásra, hiszen a rendelkezésre álló munkák elvégzése, kiválasztása sokszor csak a gyorsaságukon múlik. Ezen kívül a versenyjogi korlátozások (lásd később) is negatívan hatnak a szervezkedési lehetőségeikre.

2. A szervezkedési szabadság és a platformmunka metszete

A fentiekben említettek szerint a platformmunkások munkavégzési feltételeire jelentősen kevesebb garancia vonatkozik, mint a tradicionális munkavállalókéra. Ez az alapvető különbség abból a tényből következik, hogy az ilyen formában munkát végző személyek egyértelmű klasszifikálására még nem került sort (munkavállaló, vagy önfoglalkoztató). Azonban az ő esetükben is ugyanolyan fontos, hogy az igényeik, jogaik érvényesítésére sor kerülhessen a platformokkal való kollektív alku során. A meghatározatlan minimális munkabér, az alapvető, tisztességes munkafeltételek gyakori hiánya (pl. meghatározott munkaidő, pihenőidő) megalapozza azt a tényt és igényt, hogy a platformmunkások szervezkedni és jogaikért harcolni kezdjenek.

Az ILO (International Labour Organisation, Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) 1998-as Deklarációja⁶ – ami a munka világra vonatkozó alapelvekről és jogokról szól – meghatározza a szervezkedés szabadságát és a kollektív alku jogának hatékony elismerését. Mark Freedland és Nicola Kountouris elvi élű megállapítása szerint az e körben megfogalmazott elvek és jogok (még: kényszermunka felszámolása, gyermekmunka eltörlése, megkülönböztetés felszámolása) általános érvényűnek tekintendők és a munkavégzők egész körére ki kell terjeszteni attól függetlenül, hogy milyen foglalkoztatási jogviszonyban végeznek munkát.⁷

Az 1998-as Deklaráció mellett több ILO dokumentum foglalkozik a szervezkedési szabadság biztosításával. Egyrészt a 87. számú Egyezmény⁸ az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről kimondja, hogy „a munkavállalók és munkáltatók mindennemű megkülönböztetés nélkül jogosultak szervezetek létrehozására”,⁹ valamint hogy „a munkavállalók és munkáltatók szervezetei jogosultak szövetségeket vagy szövetkezéseket létesíteni, vagy ilyenekhez csatlakozni, és minden ilyen szervezetnek, szövetségnek vagy szövetkezésnek joga van munkavállalók és a munkáltatók nemzetközi szervezeteihez csatlakozni”.¹⁰ Érdekességként megemlíthető, hogy az eredeti angol szövegben nem az *'employee'* szó – mint szó szerinti munkavállaló – szerepel, hanem a „worker” szót használják.

⁶ A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Nyilatkozata A munka világra vonatkozó alapvető elvekről és jogokról, 1998.

⁷ Mark Freedland – Nicola Kountouris: Some Reflections on the 'Personal Scope' of Collective Labour Law, *Industrial Law Journal*, 46 (2017) 1., 66. o.

⁸ ILO 87. számú Egyezménye az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről, 1948. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312232 (letöltés: 2018. 03. 01.)

⁹ Uo. 2. cikk

¹⁰ Uo. 5. cikk

Ebből arra lehet következtetni, hogy nem szigorúan a munkajogviszonyban foglalkoztatott személyek védelme volt az eredeti cél, hanem a fogalom szélesebb körű értelmezése. Az előbbieken kívül a 98. számú Egyezmény¹¹ pedig a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szól.

A fenti egyezmények mellett még szükséges megemlíteni az ILO által megfogalmazott „*Decent Work Agenda-t*”, amely szerint a tisztességes munkához való jog az alábbi elemeket foglalja magába. Lehetőséget produktív (értelmes) és tisztességes jövedelmet biztosító munkára, biztonságot a munkahelyen és szociális védelmet a munkavállaló és családja részére, esélyt a személyes fejlődésre és a társadalmi integrálódásra, valamint lehetőséget arra, hogy az emberek részt vehessenek a rájuk vonatkozó döntések meghozatalában, hogy kifejezhessék véleményüket, és szabadon szerveződhessenek.¹² Ezen célkitűzések megfogalmazása is azt igazolja, hogy szükséges – nem csak a platform-munkavégzés esetében, hanem – minden típusú munka esetében a felsorolt elemek biztosítása.

Valamint az Európai Parlament a közösségi gazdaságra vonatkozó jelentésében¹³ kiemeli „a munkavállalói jogok – mindenekelőtt a munkavállalók szervezkedésre, kollektív fellépésre és kollektív szerződések tárgyalására vonatkozó jogai – nemzeti joggal és gyakorlattal összhangban történő védelmének fontosságát a közösségi szolgáltatásokban”.¹⁴ Emellett hangsúlyozza, hogy „fontos biztosítani az alapvető jogokat és a megfelelő szociális védelmet a növekvő számú önálló vállalkozók számára, akik kulcsfontosságú szerepet töltenek be a közösségi gazdaságban, ideértve a szervezett fellépéshez és – többek között a javadalmasításukra vonatkozó – kollektív tárgyaláshoz való jogot is”.¹⁵

Az ILO egyezmények és ajánlások végrehajtásával foglalkozó állandó bizottsága (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR) több esetben is foglalkozott a fent hivatkozott Egyezmények gyakorlati megvalósulásával. Például egy 2016-ban megjelentetett megállapításban egészen odáig ment, hogy kifejezetten kimondta: a 98. sz. Egyezmény 4. cikke¹⁶ alapján a kollektív alkuhoz való jogot az önfoglalkoztatókat képviselő szervezetek számára is biztosítani kellene.¹⁷

¹¹ ILO 98. számú Egyezménye a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról, 1949.

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312243 (letöltés: 2018. 03. 01.)

¹² ILO: Decent Work Agenda <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm> (letöltés: 2018.02.22.)

¹³ Európai Parlament: Jelentés a közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrendről (2016/0000(INI)); A8-0195/2017; 11/05/2017.

¹⁴ Uo. 38. pont

¹⁵ Uo. 39. pont

¹⁶ „Amennyiben szükséges, a nemzeti feltételeknek megfelelő intézkedéseket kell fogantatni a munkaadók és munkaadói szervezetek, valamint a munkavállalók szervezetei közötti önkéntes tárgyalási eljárások teljes körű fejlesztésének és kihasználásának bátorítására és elősegítésére, a foglalkoztatási és munkafeltételek kollektív szerződések által történő szabályozása céljából.”

¹⁷ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13101:0::NO::P13101_COMMENT_ID:3082151

A kifejezetten a 87. és 98. számú Egyezmények végrehajtásával, megfelelőségével foglalkozó bizottság (Committee on Freedom of Association, CFA)¹⁸ felállítására is sor került, hiszen az ILO legfőbb elveinek egyike a szervezkedés szabadsága. A bizottság kifejezetten megköveteli a tagállamoktól, hogy konzultációt folytassanak az összes érintett féllel abból a célból, hogy az önfoglalkoztatók szervezkedéssel kapcsolatos jogai biztosítva legyenek.¹⁹ A CEACR és CFA bizottságok következetesen érvelnek azon álláspont mellett, hogy a nem munkavállalónak minősített munkavégző személyek is teljes mértékben élvezzék a taglalt Egyezményekből származó szakszervezeti, szervezkedési jogokat, mégpedig az érdekeik előmozdítása és védelme érdekében, kollektív alku által.

Ahogy a fentiekben kifejtettekből is látszik, a gyakorlat egyre inkább abba az irányba húz, hogy a meghatározott nemzetközi elveket ne csak szigorúan a munkavállalókra kelljen alkalmazni, hanem mintegy kiterjesztve azt – adott esetben – az önfoglalkoztatókra is; ezzel párhuzamosan kijelenthető, hogy a platformmunkásokra is. Természetesen – a személyi körön túl – az alkalmazás korlátját jelentheti az egyezményeket ratifikáló országok köre. Hiszen nem beszélhetünk egységes szabályozásról, amíg az adott ILO egyezményt nem ratifikálta minden egyes ország.

3. A munkavállalókra vonatkozó kollektív jogok hatálya

Kiss György megállapítása szerint „a kollektív munkajog egyes elemei nem azonos dogmatikai alapozásúak: a koalíciós-tarifális rendszer végeredményben nem más, mint az első generációs egyesülési jog munkajogi alapjogként történő elismerése.”²⁰ Az egyesülési szabadságot, nemcsak mint önálló jogosultságot lehet értelmezni, hanem mint a munkavégzéshez kapcsolódó jogok tényleges érvényesítésének az eszközét.²¹ Ugyanis számos kollektív jog – akárcsak a kollektív alkuhoz való jog, vagy a szervezett fellépés lehetősége – biztosíthatja a jogszabályi szinten meghatározott garanciák megvalósulását, valamint a jogszabályi szinten nem is rendezett érdekek érvényesítésének lehetőségét. Az érdekérvényesítésnek azért van kiemelt jelentősége, mert (addig amíg a platformmunkások tényleges klasszifikálására sor nem kerül, tételes jogait pontosan nem határozzák meg) az érdekek köre sokkal szélesebb, mint a rendelkezésre álló jogoké.

A taglalt jogok nem munkavállalói minőségű személyek általi gyakorlása azonban negatív irányba is hathat az egyesülési hajlandóságukra. Egyfajta implicit fenyegetésnek (*'implicit threat'*) is tekinthető a kollektív fellépésekben való közreműködés. Hiszen ha a munkalehetőséget szolgáltató platform, vagy egy szerződéses fél tudomást szerez arról, hogy a dolgozó elégedetlenségét fejezi ki a

¹⁸<http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang-en/index.htm>

¹⁹ ILO Committee on Freedom of Association (2012) Report No 363, Case 2602, para 461.

²⁰ Kiss György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*, Pécs, Justis Bt., 2010. 232.

²¹ Valerio de Stefano: Non-Standard Work and Limits on Freedom of Association: A Human Rights-Based Approach, *Industrial Law Journal*, 46 (2017) 2., 190. o.

bérezéssel, vagy bármilyen munkafeltétellel kapcsolatban, akkor fennáll a veszélye annak, hogy a jövőben nem kap elegendő munkát az adott személy, vagy többet nem kötnek vele szerződést.²² Így a nem munkaviszonyban foglalkoztatott személyek pozíciója még inkább kiszolgáltatottnak és sebezhetőnek minősül (pszichológiai értelemben is). Valószínűleg ez a körülmény is indokolja a platformmunkások szervezkedésének és szakszervezetbe tömörülésének a nehézségeit. Mindezt az is táplálja, hogy a hagyományos szakszervezetek gyakorta vonakodnak attól, hogy nem munkaviszonyban foglalkoztatott személyek csatlakozzanak hozzájuk (lásd bővebben: jelen tanulmány „4.1 Új kihívásokra új válaszok” c. alfejezete).

3.1. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata. Az önfoglalkoztatók (akik az egyfős vállalkozás kategóriájába tartoznak) szervezkedési szabadságát egyértelműen korlátozhatják bizonyos versenyjogi korlátozások, ugyanis az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ.) 101. cikkének (1) bekezdése²³ szerint kartellnek minősülhetnek. Az Európai Unió Bírósága kiterjedt ítélkezési gyakorlattal rendelkezik az önfoglalkoztatók szervezkedési- és kollektív alkuhoz való jogának versenyjogi korlátozásával kapcsolatban. Az alábbiakban az ilyen tárgyú legfontosabb ítéletek lényegi elemeinek kifejtésére kerül sor.

Az elmúlt évek legfrissebb és legjelentősebb ítélete – ami az önfoglalkoztatók kollektív alkuhoz való jogával foglalkozik – a *FNV Kunsten*²⁴ ügy. Az eljárás alapkérdése az volt, hogy a munkáltatói érdekképviselő és a szakszervezet által kötött kollektív szerződés – amely önfoglalkoztatókra vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz – versenykorlátozásnak minősül-e, illetve, hogy az EUMSZ 101. cikke alkalmazandó-e. A tényállás szerint egy munkáltatói szervezet és több, vegyes összetételű munkavállalói szervezet kollektív szerződést kötött, amelyben az önálló vállalkozóként szolgáltatást nyújtó zenészekre magasabb minimális munkabért kellett alkalmazni, mint a munkavállalóként a munkáltató részére azonos munkát elvégzőkre. A holland versenyhatóság (Nederlandse Mededingingsautoriteit) szerint „a szolgáltatásnyújtási szerződéseket szabályozó valamely kollektív szerződés jogi természete módosul, és szakmaközi megállapodás jelleget ölt, amennyiben a szakszervezet oldaláról olyan szervezet tárgyalja meg, amely ebben a tekintetben nem munkavállalói szövetségként, hanem önálló vállalkozók szövetségékként jár el”.²⁵

²² Implicit fenyegetésnek tekinthető még az a körülmény is, hogy az egyes platformok automatikusan megszüntethetik a jogviszonyukat a munkát végző személlyel, pusztán azon az alapon, hogy milyen értékelést kapott a platform „fogasztójától”. Ehhez lásd még: Ursula Huws – Neil H. Spencer – Dag S. Sydrál – Kaire Holts: *Work in the European Gig Economy*. Foundation for European Progressive Study, UNI Europa, University of Hertfordshire, 2017. <http://www.feps-europe.eu/assets/9d13a6d2-5973-4131-b9c8-3ca5100f92d4/work-in-the-european-gig-full-report-pppdf.pdf> (letöltés: 2018. 03. 10.)

²³ EUMSZ. 101. cikk (1): „A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása...”

²⁴ 2014. december 4-ei FNV Kunsten ítélet, C 413/13, ECLI:EU:C:2014:2411 (továbbiakban: FNV Kunsten ítélet)

²⁵ FNV Kunsten ítélet 10. pont

Tehát a fő kérdés azt volt, hogy egy ilyen kollektív szerződéses rendelkezés kimeríti-e az uniós versenyjog alkalmazása alól való mentesülésnek az *Albany ítélet*²⁶ értelmében vett két kumulatív feltételét²⁷ (ún. '*Albany-kivétel*'). A Bíróság kimondta, hogy a szociális partnerek között kollektív tárgyalások keretében az olyan célból megkötött megállapodásokat, amelyek javítják a munkafeltételeket – jellegükre és céljukra tekintettel – úgy kell tekinteni, hogy nem vonatkozik rájuk az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése. Hiszen, ha vonatkozna rájuk, akkor az az EUMSZ-ben foglalt szociálpolitikai célokat²⁸ súlyosan aláásná.²⁹ Ennek következtében a Bíróság a versenyjog tárgyi hatálya alól egy kimentési alapot határozott meg, mégpedig azért, hogy az EUMSZ különböző politikai céljai ne olták ki egymás hatását.³⁰

Azonban a jelen eset specialitását az adja, hogy nem csak a munkavállalók, hanem az önálló vállalkozók nevében is tárgyaltak a munkavállalói szervezetek. Így felmerül az a kérdés, hogy valójában vállalkozások közötti megállapodásról van szó. A Bíróság érvelését lezáróan megállapította, hogy az '*Albany-kivétel*' csak akkor lehet alkalmazni ilyen esetekben, ha „látszólagos önálló vállalkozókra” állapítanak meg munkafeltételeket (magyar terminológiával élve: színlelt munkajogviszonyról lenne szó). Annak eldöntését a nemzeti bíróságokra bízta, hogy egy foglalkoztatási formát hogyan kell minősíteni. Csupán annyit fektetett le ítéletében a Bíróság, hogy a „nemzeti jog szerint 'szolgáltatást nyújtó önálló vállalkozónak' minősítés nem zárja ki, hogy az uniós jog értelmében az adott személy 'munkavállalónak' minősüljön, ha önállósága csak látszólagos, és így valójában egy munkaviszonyt leplez”.³¹

Az ítéletben azon elv is alkalmazásra került, miszerint ha egy önfoglalkoztató nem saját maga határozza meg a kötelezettségeit, munkáit az adott piacon, akkor nem lehet olyan vállalkozásnak minősíteni, ami a versenyjogi rendelkezések hatálya alá tartozik.³² Ezzel párhuzamosan az a vitatható körülmény áll fent, miszerint az egyes 'harmadik kategóriába' tartozó személyek (worker³³, parasubordinati³⁴,

²⁶ 1999. szeptember 21-i *Albany ítélet*, C-67/96, EU:C:1999:430

²⁷ Eszerint a kollektív szerződésben megállapított díjmeghatározásnak a szociális partnerek közötti párbeszéd révén kell létrejönnie, továbbá a munkáltatói és munkavállalói szervezetek közötti kollektív megállapodás keretében kell elfogadni, másodsor pedig közvetlenül hozzá kell járulnia a munkavállalók munkafeltételeinek javításához.

²⁸ EUMSZ. 151. cikk: „Az Unió és a tagállamok célkitűzése a foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása — lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását —, a megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd és az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelem érdekében.” Lásd továbbá: EUMSZ. X. cím, 151-161. cikk

²⁹ FNV Kunsten ítélet 22-23. pont

³⁰ Papp Mónika: Immanens versenykorlátozások az Európai Bíróság joggyakorlatában, *Állam- és Jogtudomány*, 55 (2014) 4., 58. o.

³¹ FNV Kunsten ítélet 35. pont, lásd még: 2004. január 13-i *Allonby ítélet*, C-256/01, ECLI:EU:C:2004:18, 71-72. pont

³² de Stefano: *Non-Standard Work and Limits on Freedom of Association*, 193. o.

³³ Guy Davidov: *Who is a worker?* *Industrial Law Journal*, 34 (2005) 1., 57-58. o.

³⁴ Lásd: Giorgio Fontana: *Dependent Workers and the Self-Employed in the Italian Experience*, in *Labour Law and Flexibility in Europe – The Cases of Germany and Italy* (szerk.: Bruno Caruso – Maximilian Fuchs). Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2004.

arbeitnehmerähnliche Personen³⁵, stb.³⁶) nem önállóan határozzák meg a kötelezettségeiket, nem is függetlenek a munkát adó platformoktól, azonban mint 'függő' önfoglalkoztatók nem lesznek kizárva a versenyjogi szabályok alkalmazása alól a kollektív tárgyaláshoz való jog tekintetében. Az ítélet alapján azt a fő megállapítást tudjuk tenni, hogy az önfoglalkoztatók (*self-employed*) kollektív alkuhoz való joga nincs kivéve a versenyjogi szabályok alól, valamint az EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdése is alkalmazandó rájuk. Ezért is tekinthető kulcskérdésnek az egyén foglalkoztatási klasszifikációja, hiszen ha nem tisztán önfoglalkoztatónak minősülnek, akkor aránytalan sérelmet jelenthet a számukra a versenyjogi korlátozó szabályok alkalmazása.

Összegezve, az EuB ítélkezési gyakorlata szerint annak, hogy az önfoglalkoztatók munkafeltételeik javítása érdekében szakszervezeti jellegű képvisellel rendelkezzenek kollektív alku céljából, három fő akadálya van.³⁷ Egyrészt a kollektív tárgyalások védelme tekintetében a jog-alapú megközelítés (*right-based approach*) hiánya akár alkotmányos, akár alapjogi szinten (lásd bővebben: jelen tanulmány „3.2 A 'munkavállalói' kollektív jogok, mint alapvető emberi jogok” c. alfejezete). Másrészt a munkavállalónak nem minősülő munkát végző személyek tekintetében a kollektív tárgyaláshoz való jog megfogalmazásának hiánya az EUMSZ-ben. Harmadrészt pedig a függő munkavállalók és az önfoglalkoztatók közötti szigorú bináris felosztás, amikor az utóbbiakat kivétel nélkül vállalkozásoknak minősítik.

Talán leginkább a szigorú bináris felosztásból fakadó értelmezési elvek illethetők kritikai észrevétellel az EuB gyakorlatából. Hiszen napjainkban egyre kevésbé lehet az újszerű munkavégzési formákat egyik vagy másik kategóriába besorolni, ezek leginkább a 'szürke zónát' színezik ki sokféleségüknek köszönhetően. Így például egyöntetűen megállapítani, hogy a platformmunkások nem szervezkedhetnek, mert önfoglalkoztatók, elhamarkodott lenne. Ugyanis a szerző álláspontja szerint a platformmunkások az erősen függelmi pozíciójuknak köszönhetően nem tekinthetők vegytisztán vállalkozásoknak. Tehát a versenyjogi szabályok teljes alkalmazása ellehetetlenítené a tisztességes bér kiharcolásához való érdeküket, jogukat.

3.2. A 'munkavállalói' kollektív jogok, mint alapvető emberi jogok. A fentiekben kifejtett néhány szempont csupán példája annak, hogy a szervezkedés szabadságának és a kapcsolódó kollektív jogoknak a szabályozási sztenderdjei jelenleg nem képesek lépést tartani a non-standard, platform-munkaerő

³⁵ Lásd: Nicole Neuvians: *Die arbeitnehmerähnliche Person*, Duncker & Humblot, Berlin, 2002.

³⁶ Vö: munkavállalóhoz hasonló jogállású személy fogalma. Lásd bővebben: Gyulavári Tamás: A bridge too far? The Hungarian regulation of economically dependent work, *Hungarian Labour Law E-Journal*, (2014) 1., 82-103. o. Kiss György: The problem of persons having a similar legal status as employees (workers), and the absence of regulating this legal status in the Hungarian labour code: The "third estate" of the labour market, *Recent Developments in Labour Law*. MTA-PTE Research Group of Comparative and European Employment Policy and Labour Law. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2013. 259-279. o. Jakab Nóra: On the significance of the employee status and of the personal scope of labour law regulation, *Zbornik Radova: Pravni Fakultet u Novom Sadu*, Serbia, (2016) 3., 1001-1013. o.

³⁷ Freedland –Kountouris i.m. 64. o.

növekedésével a modern munkaerőpiacon.³⁸ Már a korábbi években is felmerült az az elmélet, hogy a munkavégzéssel kapcsolatos jogokat (*labour right*, jelen fejezetben, a továbbiakban: foglalkoztatással összefüggő jogok) vajon lehet-e alapvető emberi jogként minősíteni.³⁹ A kollektív alkuhoz való jog megszorító értelemben történő alkalmazása – csak a munkavállalókra és a színlelt foglalkoztatottakra vonatkozik – ellent mond annak az előfeltevésnek, hogy ezeket a jogokat emberi jognak lehessen tekinteni, hiszen ezzel egy alapjoghoz való hozzáférést a személy foglalkoztatási státuszától teszik függővé.⁴⁰

A foglalkoztatással összefüggő jogok emberi jogi megközelítése visszavezethető a munkáltató kezében összpontosuló széleskörű *utasítási jogra* is.⁴¹ Mivel a kollektív alku és -fellépés az egyik eszköze a munkáltatói utasítás korlátozásának és ésszerűsítésének, ezért az e jogokhoz való hozzáférés biztosítása – nem csak a platformmunkások, hanem a nem szokványos (*non-standard*) munkavégzés keretében foglalkoztatottaknak is – döntő tényező az emberi jogaik hatékony védelemének érdekében. A munkáltató kiterjedt utasítási joga nem csak a munkaviszonyban meglévő alá-fölérendeltségi pozíció következtében létezik, hanem ehhez kapcsolódóan törvényi szinten szabályozásra kerülnek a jogosítványok.⁴²

Valerio de Stefano álláspontja szerint a kollektív alkuhoz való jog alapvető emberi jogként való kategorizálása hozzájárulna ahhoz is, hogy az egyes munkajogi jogosítványok egyéni védelmének és érvényre juttatásának mechanizmusa (például bírósági igényérvényesítés, panasz eljárás) elhalványodjon, ami sok esetben megterhelő és megfélemlítő hatást kelt a munkát végzők részére. Ugyanis egy alárendelt viszonyban dolgozó személy vonakodhat egyéni panasz, illetve bírósági eljárás kezdeményezésétől, hiszen az ennek következtében alkalmazott 'megtorlástól' tarthat. Tehát felhatalmazó jognak (*enabling right*) lehetne tekinteni a kollektív alkuhoz való jogot, ami alapján a platformmunkások számára hatékony formában lennének garantálva a foglalkoztatással összefüggő alapjogok. Emellett az olyan üzleti gyakorlatok kialakításában is jelentős szerepet játszhat, ahol 'algorithmus-menedzsment'⁴³ folyik, illetve a vezetői döntések a fogyasztók értékelésén alapulnak, így a munkafeladatok elosztása is átláthatóbb és tisztességesebb lehetne.⁴⁴

A szervezkedés szabadságához való jog nem jelent sokat, ha az egyes munkát

³⁸ de Stefano: Non-Standard Work and Limits on Freedom of Association 195. o.

³⁹ Kevin Kolben: Labor Rights as Human Rights? *Virginia Journal of International Law*, 50 (2010), 449-484. o. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1467127 (letöltés: 2018. 02. 24.). Virginia Mantouvalou: Are Labour Rights Human Rights? *European Labour Law Journal*, 3 (2012) 2., 151-172. o.

⁴⁰ de Stefano: Non-Standard Work and Limits on Freedom of Association 195. o.

⁴¹ Uo. 197. o.

⁴² Például: Mt. 52. § (1) c) pont: A munkavállaló köteles munkáját személyesen, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, a munkájára vonatkozó szabályok, előírások, utasítások és szokások szerint végezni.

⁴³ A munkafeladatok kiosztása, szervezése, kezelése, illetve a munkát végző személyek értékelése algoritmuson keresztül történik.

⁴⁴ Antonio Aloisi – Valerio De Stefano – Six Silberman: A Manifesto to Reform the Gig Economy. <http://www.pagina99.it/2017/05/29/amanifesto-to-reform-the-gig-economy/> (letöltés: 2018. 02.20.)

végző személyek csoportja tiltva van a kollektív alkutól, valamint kis jelentősége van a kollektív alku engedélyezésének, ha nincs joguk sztrájkolni.⁴⁵ Röviden összefoglalva – ha célszerű (*purposive*) megközelítésből vizsgáljuk a kérdést – a szervezkedés szabadságának célja a munkát végző személyek méltóságának a védelme, a tisztességes munkavégzéshez való jog biztosítása; a munkahelyi demokrácia elérése; a munkát végző személyek közötti egyenlőség elősegítése.⁴⁶

Az ILO álláspontja szerint a szervezkedés szabadsága és a kollektív alkuhoz való jog foglalkoztatással összefüggő alapvető jognak tekintendő, amelyet alkalmazni kell a munkát végző személyek teljes körére, a szerződéses státuszukra tekintet nélkül.⁴⁷ Ennek érdekében elsőként biztosítani kell nem csak a platformmunkások, hanem a 'non-standard' formában munkát végzők számára, hogy szerveződhessenek, a kollektív alkuban ténylegesen képviseltethessék magukat. Második lépés pedig, hogy a kollektív alku folyamán létrejött megállapodások, kollektív szerződések az esetükben is alkalmazandóak legyenek és munkafeltételeikre védelmi szabályokat tartalmazzanak. Ennek egyik eszköze lehet az említett megállapodások kiterjesztése a 'nem szokványos munkavégzőkre' az adott szektorban.⁴⁸

4. A kérdéskör gyakorlati megjelenése

Az elvi dilemmák felvetését követően jelen fejezet a taglalt problémák gyakorlati megjelenését járja körbe. Egyrészt azt a kérdést, hogy a tradicionális szakszervezeti jellegű tömörülések szervezeti és szerkezeti struktúrájának milyen irányú átalakulása figyelhető meg a platformmunkások körében és tekintetében, másrészt pedig azt, hogy melyek a munkafeltételeikkel elégedetlen dolgozók által szervezett kollektív akciók (esetleg sztrájkok) tendenciái.

4.1. Új kihívásokra új válaszok. A munka világában bekövetkező újszerű kihívásokra, változásokra adott esetben innovatív, újirányú válaszokat kell adni. A platformmunkások (tehát nem 'tipikus' munkavállalók) meglévő szakszervezetekhez való csatlakozását, önálló szervezkedését a legtöbb 'tradicionális' szakszervezet nem támogatja. Egyrészt azért tanúsítják ezt a fajta tartózkodást, mert tartanak attól, hogy a képviseleti körükbe tartozó klasszikus munkavállalók pozíciója, védelmi szintje csökkenhet azáltal, hogy nem munkavállalónak minősített személyek is a szervezet tagjai lehetnek.⁴⁹ Másrészt pedig az újfajta munkavégzés és az azzal járó körülmények messze esnek az eddig hagyományosnak tekintettől

⁴⁵ Guy Davidov: *A Purposive Approach to Labour Law*, Oxford, Oxford University Press, 2016. 217. o.

⁴⁶ Uo. 218. o.

⁴⁷ ILO: Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects. International Labour Office – Geneva, 2016. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf (letöltés: 2018. 01.10.)

⁴⁸ Uo. 249. o.

⁴⁹ Lásd: insider-outsider problematikája, „A flexicurity közös alapelvei felé: több és jobb munkahelyet rugalmasság és biztonság révén, COM(2007) 359 final – az Európai Bizottság 2007. június 27-én elfogadott közleménye a Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának

(kapcsolattartás, összekötés, munkafeltételek meghatározása, stb.), így a struktúra, működési rendszer teljes átgondolására lenne szükség (ami sok esetben nehézkes, lassú, netán lehetetlen?). Továbbá, a szakszervezetek jelenleg munkahely-, vagy foglalkozás-specifikusak, azonban tekintve a gig-economy rendszerét (egy héten belül akár több 'munkáltatónál', több típusú munka is végezhető) ez a rendszer nem feltétlenül állja meg a helyét.

Ennek ellenére már fellelhetőek olyan biztató kezdeményezések, amelyek esetében a munkavállalói érdekképviselők is igyekeznek rugalmasan, életszerűen alkalmazkodni az újszerű körülményekhez.⁵⁰ Ennek az alkalmazkodásnak több iránya van: első körben maga a szakszervezeti tömörülés is 'platformizálódik', online felületeken szervezik és tartják össze tagjaikat.

Például az osztrák-német-svéd *FairCrowdWork*⁵¹ kezdeményezés több államban és különböző szektorokban működő érdekképviselőket fog össze. Többek között ilyen az Egyesült Királyságban működő *IWGB* (Independent Workers Union of Great Britain, továbbiakban: *IWGB*) *CLB* ágazata (Couriers & Logistics Branch). A *CLB* a kiszállító és logisztika iparágában dolgozó személyek munkafeltételeiért harcol. Saját megfogalmazásuk szerint a foglalkoztatás feltételeinek javítása mellett a munkát végző személye és a munkáltatók/szerződéses partnerek közötti jogviták rendezése a célkitűzésük.⁵² Havonta találkozókat szerveznek, ami egy demokratikus fórumot nyújt a kollektív döntéshozatalhoz és tervezési alapot a szervezet irányaihoz, illetve kampányaihoz. Emellett előremutató kezdeményezésnek tekinthető az Amerikai Egyesült Államokban működő *Teamsters 117*⁵³ (Seattle), akik szintén rendszeres találkozók mellett – ahol megvitatják a szervezet fejlődési irányait – különböző típusú képzéseket, valamint oktatási szemináriumokat tartanak. Mottójuk szerint a következő években megvalósuló munkaerő-piaci, munkahely-biztonsági változások mellett a munkát végző személyek kollektív hangjának hallatása kiemelten fontos, ezzel biztosítva az életminőségük fejlesztését is. Megemlíthető még a *New York Taxi Workers Alliance*⁵⁴, akik úttörőként az olyan közlekedési network cégek, mint az *Uber*, vagy a *Lyft* sofőrjeinek jogvédelméért harcolnak. Az elsősorban taxisofőrök védelmével foglalkozó szervezet újszerű programként az *Uber* sofőrök jogi védelmét is ellátja. Például 2018 februárjában felhívták a sofőrök figyelmét, egy folyamatban lévő peres ügyvel kapcsolatos visszasságra.⁵⁵ Szintén innovatív szervezetként tűnt fel a *Freelancers Union*⁵⁶. Célkitűzésük szerint előmozdítják a független munkát végzők érdekeit az érdekképviselő, az oktatás és egyes szolgáltatások nyújtása révén. Többek között

⁵⁰ Kun: i.m. 136. o.

⁵¹ <http://faircrowd.work/>

⁵² <https://iwgbclb.wordpress.com/about/>

⁵³ <https://www.teamsters117.org/>

⁵⁴ <http://www.nytw.org/>

⁵⁵ Az Észak-Karolinában zajló *Hood, et al. V. Uber Technologies, Inc.* perrel kapcsolatban az *Uber* értesítést küldött ki a sofőröknek, hogy hogyan tudnak csatlakozni a perhez. Azonban a *NYTWA* figyelmeztetése szerint, hogyha egyénileg csatlakoznak a keresethez, akkor már nincs lehetőségük arra, hogy a szervezet által benyújtott keresethez is kapcsolódjanak. Az *NYTWA* álláspontja értelmében az *Uber* ezzel próbálja a sofőrök szervezkedését gyengíteni. Lásd még: <http://www.nytw.org/uber-drivers-legal-defense/>

⁵⁶ <https://www.freelancersunion.org/>

egészségbiztosítást, fogászati-, vagy akár felelősségbiztosítást is nyújtanak.

Az újszerű alkalmazkodás másik irányának tekinthető, hogy a tradicionális szakszervezeti logika mellett a dolgozói összefogás részévé válik (régí-új elemként) például a kölcsönösségen nyugvó szövetkezeti eszme.⁵⁷ Ezzel ismételtén az kerül kiemelésre, hogy jelentős igény mutatkozik a platformmunkások szervezkedésére. Hiszen változatos jogi – vagy éppen jogi formának nem is minősülő – formákat választanak igényeik érvényesítése céljából. Ennek remek példája a belga SMart⁵⁸ kezdeményezés. A Belgiumban alakult szervezet jelenleg kilenc európai országban (köztük Magyarországon is) működik. Fő célkitűzése a művészeket, kreatív szakembereket segítő szervezeti háttér, támogató környezet kialakítása, amely keretében projektmenedzsment, tudásmegosztás és érdekképviseleti szolgáltatást nyújtanak. A projektmenedzsment szolgáltatáson belül érdemes kiemelni, hogy a szervezet garanciát vállal a megbízási díj kifizetésére, amennyiben a megbízó késedelembe esne a fizetéssel. Ez egy kifejezetten fontos garanciát jelent a munkát végző személyeknek, hiszen ahogyan a platformmunkások esetében is sokszor előfordul(hat), hogy egy adott feladat teljesítését követően a megbízó nem fizeti ki a munkáért járó bért. Érdekes, hogy a tagságért nem tagdíj fizetendő, hanem projektalapú számlázást alkalmaznak, vagyis az adott projektbevételek után meghatározott százaléku díj fizetendő a közös munkáért. Azonban ezt az összeget a szabadúszó személy megbízási díjába van beépítve, amit a SMart a megbízónak számláz ki.

Egy másik előremutató kezdeményezés, hogy 2017 tavaszán az étel-házhozszállítással foglalkozó berlini székhelyű Foodora bécsi kerékpáros futárjai üzemi tanácsot ('Betriebsrat'), mint dolgozói participációs fórumot hoztak létre.⁵⁹ A világon elsőként került sor arra, hogy platform-munkáltatónál munkavállalói részvételi fórum jöjjön létre. Mint ahogy minden platformalapú munkavégzés esetében, a közösség célja itt is a munkafeltételek javítása, kiemelten, hogy magasabb bért harcoljanak ki a nehezebb körülmények közötti munkavégzés esetén (például éjszakai, téli kerékpáros kiszállítás).

Érdekes gyakorlati példaként említendő még a Seattle-ben működő App-Based Drivers Association⁶⁰ (továbbiakban: ABDA). A szervezet (szakszervezeti jellegű, de annál sokkal szélesebb körű civil érdekvédelmi szervezet) a városban működő személyszállítási ágazat átláthatóságát, igazságosságát és tisztességét támogatja, valamint a különböző alkalmazás-alapú személyszállítási vállalatok dolgozóit szervezi és képviseli. Az ABDA kezdeményezéseként 2015 decemberében Seattle városi tanácsa jogi úton (a kollektív tárgyalásról szóló helyi rendelet révén) kívánta kollektív alkura bírni az Uber-t és egyéb fuvarszervező cégeket (rendezve a sofőrök képviseleti jogosultságait).⁶¹ A szabályozás természetesen komoly ellenállásba ütközött, részben a társaságok, részben a kereskedelmi kamara irányából.⁶²

⁵⁷ Kun: i.m. 136. o.

⁵⁸ <http://smartbe.be/en/>

⁵⁹ <http://faircrowd.work/2017/04/28/deutsch-oesterreich-foodora-fahrer-gruenden-betriebsrat/>

⁶⁰ <https://www.abdaseattle.org/>

⁶¹ Kun: i.m. 135-136. o.

⁶² Seattle City Council Legislative Summary, CB 118499, 2015, elérhető: Ordinance 124968, bővebben: <https://www.seattle.gov/business-regulations/taxis-for-hires-and-tncs/for-hire-driver-collective->

Az új szervezkedési formák mindenképpen pozitív és előremutató lépésnek tekinthetők, hiszen megpróbálják tömöríteni a munkaviszonyban nem álló személyeket, valamint támogatni és képviselni őket a munkakörülmények javításának érdekében. Mindemellett ilyen formában lehetőség van a határon átnyúló, globális szinten működő cégeknél foglalkoztatott személyek transznacionális összefogására is. Azonban, mivel ezek a szervezetek nem minősülnek szakszervezetnek, ezért a kizárólagosan szakszervezeteket megillető jogosultságokkal nem élhetnek. Számos nemzetközi dokumentum és több állam jogszabálya⁶³ is lefekteti az egyesüléshez és szervezkedéshez való alapszabadságot. Az ezzel járó – munkafeltételekhez kapcsolódó – jogosítványokat sok esetben csak szakszervezetek gyakorolhatják. Hazánkban ilyennek minősül a kollektív szerződések megkötése,⁶⁴ vagy akár a tájékoztatáshoz való jog.⁶⁵

Mindemellett általános megállapításként elmondható, hogy a szakszervezeteknek új eszközöket kell alkalmazniuk, hogy meglévő tagjaik mellé újakat toborozzanak. Az online közösségek kiváló alapot nyújtanak erre, ahol földrajzi és szakmai korlátok nélkül kommunikálnak egymással a munkát végző személyek, megosztva a munkatapasztalataikat. Emellett a szakszervezeteknek azt is szemléltetniük kell, hogy a tagság számos előnnyel járhat, azoknak a személyeknek is, akik még nem konfrontálódtak az adott platformmal. Ezen kívül a szakszervezetek új típusú eszközeinek egyik lehetséges formája lehet egy olyan felület biztosítása a munkát végző személyek részére, ahol ők tudják összehasonlítani az egyes platformokat bizonyos – előre meghatározott – szempontok alapján.⁶⁶

4.2. A kollektív akciók sajátos formái, a 'függetlenek' szervezkedési hajlandóságának megjelenése. A jogalkotó sztrájkfelfogása azt az elvet mutatja, hogy a sztrájk, mint legvégső érdekegyeztetési nyomásgyakorló eszköz létezik.⁶⁷ Ezzel szorosan összekapcsolódik a társadalom látásmódja is, vagyis, hogy a társadalom hogyan viszonyul a sztrájkhoz, mint igényérvényesítési eszközhöz. Az adott közösség 'sztrájk-hajlandósága' nagy részben attól is függ, hogy milyen kultúra alakult ki az évek során, valamint, hogy van-e és ha van, milyen mértékű a társadalmi szolidaritás.

Elsőként azt érdemes tisztázni, hogy milyen szervezkedést, munkabeszüntetést lehet vadsztrájknak nevezni. A szakirodalom általánosságban véve azt a sztrájkot tartja vadsztrájknak (*wild strike, unorganisiert Streik, sciopero selvaggio*), amely nem szakszervezeti szervezkedésen alapul. Ennek abban az esetben van jelentősége, ha egyes államokban a sztrájkot szakszervezeti 'előjoghoz' kapcsolják,

bargaining

⁶³ Például Magyarországon az Alaptörvény VIII. cikke

⁶⁴ Mt. 272. § (1) A szakszervezet az e törvényben meghatározott szabályok szerint jogosult kollektív szerződést kötni.

⁶⁵ Mt. 272. § (4) A szakszervezet a munkáltatótól a munkavállalók munkaviszonnyal összefüggő gazdasági és szociális érdekeivel kapcsolatban tájékoztatást kérhet.

⁶⁶ Samuel Engblom: *Atypical Work in the Digital Age – Outline of a Trade Union Strategy for the Gig Economy*, in: *Festschrift till Ann Numhauser-Henning* (szerk.: Mia Rönmar – Jenny Julen), Juristförlaget i Lund, Lund, 2017. 225-226. o.

⁶⁷ Szabó Imre Szilárd: Sztrájkjogi problémák, *Magyar Munkajog E-folyóirat*, (2016) 1., 2. o.

ugyanis ekkor az jogellenesnek fog minősülni.⁶⁸ Jelen esethez kapcsolódó sztrájkok jogalapja nem csak ott kérdőjeleződik meg, hogy egyáltalán szakszervezetek szervezték-e, hanem hogy nem munkajogviszonyban álló személyek kezdeményezték, illetve vettek részt benne.

Ahogy elméleti szinten is kifejtésre került, a független vállalkozóként dolgozó platformmunkások számos munkajogi garanciától elesnek. Ami a legnagyobb tiltakozást és ellenvetést váltja ki, az egyértelműen a bérek tekintetében jelenik meg. Ugyanis sok esetben a munkát végzők (Deliveroo ételfutár, Uber sofőr) bére nem csak hogy nem éri el az adott államban előírt minimálibért, de akár egészen minimális szintre is lecsökkenhet (a nullához közelítve). Nem meglepő, hogy a bérezésnél – az egyének megélhetését szolgáló tényezőben – lévő negatív pont az, ami a személyek megmozdulását, aktivizálódását válthatja ki.

Ilyen körülmények adták meg az alapját a 2017-ben, több városban (például Brüsszel, Amszterdam, Berlin, Bologna) is megvalósuló – Deliveroo futárok által szervezett – vadsztrájkoknak. 2017 végén Brighton-ban tisztességes és stabil bérért emelték fel a hangjukat az ételfutárok.⁶⁹ Az eset megmutatta, hogy a formális struktúra nélkül is milyen erős a szervezkedési készség a – mind egymástól, mind a munkát adótól – ‘független’ egyének körében. Érdekesség, hogy a tiltakozás megszervezésére egy online, kommunikációra használt applikáció (Whatsapp) keresztül került sor. A megmozdulás gyújtópontját egyrészt az adta, hogy az IWGB által kezdeményezett kollektív tárgyalásokat visszautasította a kollektív tárgyalási törvényt felügyelő Central Arbitration Committee (CAC), valamint megállapította, hogy a futárok önfoglalkoztatóknak minősülnek, így nem illeti meg őket a kollektív alkuhoz való jog sem.⁷⁰ Másrészt pedig a minimális órabér biztosításának megtagadását követően a vállalat jelentősen csökkentette a futárok munkabérét.

Az ilyenfajta ‘szervezetlen szervezkedésnek’ meg van a maga hátránya is. A taglalt esetben a sztrájkoló tömeg semmiféle kommunikációt nem folytatott a Deliveroo vezetőségével, helyette csak várta a cég reakcióját. Ez csupán azt eredményezte, hogy a munkát végzők és a munkát adó közötti kapcsolat ellenséges irányba fordult, valamint nem voltak olyan személyek, akik a követeléseket és igényeket megfogalmazták volna az illetékesek felé, ezzel elindulva a kollektív alku útján.

Hasonló, transznacionális jellegű kollektív akciókat szerveztek az Amazon-raktárak dolgozói szintén 2017-ben, az úgynevezett ‘Black Friday’ apropóján.⁷¹ A november 24. napjára kitűzött tiltakozást a ‘Make Amazon Pay’ kifejezés

⁶⁸ Kajtár Edit: Magyar sztrájkjog – A nemzetközi és Európai Unió szabályozás fényében. PhD értekezés, Pécs, 2011., 11. o. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kajtar-edit/kajtar-edit-vedes-ertekezes.pdf> (letöltés: 2018. 02. 10.)

⁶⁹ Callum Cant: Brighton Deliveroo Workers Strike Against Exploitation, <https://www.transnational-strike.info/2017/11/28/brighton-deliveroo-workers-strike-against-exploitation/> (letöltés: 2017. 12. 17.)

⁷⁰ Anna Tims: Gig economy ruling has Deliveroo riders without rights and buying their own kit, <https://www.theguardian.com/business/2017/nov/19/gig-economy-ruling-deliveroo-riders-equipment-basic-employment-rights> (letöltés: 2017. 12. 20.)

⁷¹ Block Black Friday/Block the Logistics of Exploitation, <https://www.transnational-strike.info/2017/11/24/block-black-fridayblock-the-logistics-of-exploitation/> (letöltés: 2017. 12. 20.)

fémjelezte. A megmozdulás kifejezetten a logisztikában dolgozók kizsákmányolására hívta fel a figyelmet. A munkanap széttöredettség és kiterjesztése, a munkaidő teljesítménymutatók általi hatékonyabbá tétele, és algoritmusokkal alkalmazott mérési rendszerek, mind megjelennek a logisztikai iparban, amelyek a munka minden részére káros hatással vannak, függetlenül a munkát végzők státuszától. A sztrájk folyamán több ezer személy élt a munkabeszűletessel, többek között Németországban és Olaszországban.

Kollektív szervezkedés eredményeként lehet tekinteni az Egyesült Királyságban, 2018 március elején történetekre. A fentiekben is említett IWGB kivíta a kollektív alkuhoz való jogot a vérszállítással foglalkozó futárok számára.⁷² A 'The Doctors Laboratory' (továbbiakban: TDL) egy kiszervezett szállítási szolgáltatást nyújtó magáncég, ami kórházak részére valósítja meg a kiszállítást. A szóban forgó futárok a TDL alkalmazásában álltak, eredetileg, mint független vállalkozók.⁷³ A cég először elutasította az IWGB szakszervezetként való elismerését, tehát nem volt lehetősége arra, hogy kollektív tárgyalásokat kezdeményezzen a futárok érdekeinek védelme érdekében. Azonban a Central Arbitration Committee kijelentette, hogy az IWGB-t a vállalatnak szakszervezetként el kell ismernie. Tehát ennek köszönhetően például lehetősége van arra, hogy a munkát végző személyek munkabérének, munkaidejének tisztességes meghatározásával kapcsolatban tárgyalásokat kezdeményezhessen. Habár ez a döntés nem minősül mérföldkőnek a bírósági döntések körében, bátorítani fogja a gig-economy munkavégzőit, szereplőit a hasonló lépések megtételére, ugyanis ebből kitűnik, hogy annak lehet pozitív eredménye.

A fenti példákból levonható az a következtetés, hogy a gig-economy-ban foglalkoztatottak is egyre inkább élni kívánnak a sztrájkhoz, kollektív alkuhoz és egyeztetéshez való jogokkal. Realizálják, hogy a határokon átnyúló cégóriások (akárcsak az Amazon, Deliveroo vagy Uber) ellen, a nagyszámú, tömeges fellépés valamilyen változást hozhat. Az a tény, hogy a tiltakozó tömeg – ha csak időlegesen is, de – korlátozta, befolyásolta a vállalatok működését, alátámasztja azt a feltevést, hogy a cégek az önfoglalkoztatók nélkül nem tudnak működni, rendeltetésüket veszítik. Tehát egyértelművé válik a munkát adó platformok és a munkát végző személyek között szoros, kölcsönös a kapcsolat, függőség.

5. Összegzés

Összességében megállapíthatjuk, hogy a platformmunkások munkavégzéssel összefüggő kollektív jogaik gyakorlását szükséges biztosítani. Ezt egyrészt indokolja a fentiekben kifejtett kiszolgáltatott és instabil helyzetük. Lehetőséget kell

⁷² Ben Chapman: Gig economy ruling: Couriers carrying blood for NHS win right to collective bargaining. <http://www.independent.co.uk/news/business/news/nhs-gig-economy-couriers-blood-transfusions-union-recognition-the-doctors-laboratory-a8235446.html> (letöltés: 2018. 03.05.)

⁷³ 2017 júniusában az IWGB panaszát követően a vállalat elismerte a futárok „worker” státuszát. Mi több, 2018 elején két személy vonatkozásában a cég bíróságon kívüli megállapodást kötött, amelynek értelmében ők munkavállalónak („employee”) minősülnek.

teremteni számukra, hogy jogaikat, érdekeiket érvényesíteni tudják attól függetlenül, hogy milyen státuszban végzik a munkájukat. Másrészt pedig az erre való szabályozási igényt az is mutatja, hogy a szervezkedési és kollektív tárgyaláshoz való lehetőség hiányában is megkezdődött az ezirányú önálló szervezési, fellépési tevékenység. Ahhoz, hogy ez megvalósulhasson, elsőként azt kell felismerni, hogy a platformmunkások esetében nem tisztán vállalkozókról beszélünk. Így könnyen belátható, hogy a kollektív munkajogi védelmet nem lehet elzárni előlük, hiszen kartellről csak vállalkozások esetében lehet szó. Tehát az EuB által fejtegetett gondolatmenet szerint, vagyis, hogy a szociális partnerek között kollektív tárgyalások keretében az olyan célból megkötött megállapodásokat, amelyek javítják a munkafeltételeket – jellegükre és céljukra tekintettel – úgy kell tekinteni, hogy nem vonatkozik rájuk az EUMSz 101. cikk (1) bekezdése. Ezzel már megnyílik egy kapu a kollektív munkajogok alkalmazásának a lehetősége előtt, teret engedve a nemzetközi dokumentumokban meghatározott garanciáknak is.

Sárközy Tamás »Az új Polgári Törvénykönyv előkészítésének folyamata - újdonságai – utóélete« című tanulmányáról*

Bergendi Rácz Diána*

magyarország jelenleg hatályos polgári törvénykönyvének (továbbiakban: Ptk.) elfogadásához nem vezetett előre kikövezett út. Az igény már a rendszerváltozás óta megvolt egy új és időtálló törvénykönyv kidolgozására, azonban számos oka volt annak, hogy ez a kezdeményezés, ahogy Sárközy Professor úr fogalmazott „csöndesen elhalt”. Jelen tanulmányában Professor úr az előkészítés folyamatának kronológiai sorrendjén túl betekintést enged, ha úgy tetszik, a kulisszák mögé: ki voltak a Kodifikációs Bizottság tagjai, milyen véleménnyel formálták és voltak hatással a Ptk.-ra, vagy milyen politikai érdekek húzódhattak meg az egyes döntések mögött. Tanulmánya nyolc nagyobb részre osztható, amelyek a következőkben, igazodva Professor úr gondolatmenetéhez, kerülnek bemutatásra.

I.

A Ptk.-t megelőzően hatályos 1959. évi IV. törvény közel negyven módosítással volt hatályban a rendszerváltozásig. Ezt követően szükségessé vált egy új és a gazdasági-piaci berendezkedésnek megfelelő polgári törvénykönyv megalkotása. Ez a folyamat azonban lassan háttérbe szorult, mivel a „1988-1989-ben hozott társasági és átalakulási, illetve más gazdasági törvények felülvizsgálata került a jogalkotás előterébe, illetve az 1990 végén indult ún. Kupa program nyomán különböző jelentős gazdasági törvények meghozatalára került sor (államháztartási törvény, hitelintézeti törvény, számviteli törvény, csődtörvény, stb.)”. Az akkor hatalmon lévő Horn-kormány 1050/1998. (IV. 24.) Korm. határozatot, amelynek nem titkolt célja egy nemzetközi gyakorlatnak is megfelelő új polgári törvénykönyv kidolgozása volt. A Polgári Jogi Kodifikációs Főbizottság élére Harmathy Attila professzort kérték fel, aki alkotmánybíróként történő kinevezését követően Vékás

* Megjelent: Magyar Jog, 2017/11., 657-667.

* PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

Lajos professzor váltott fel. Ahogy Sárközy Professor részletesen felsorolja,
„a Főbizottság tagjai voltak induláskor az igazságügy- miniszter, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a Legfőbb Ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnöke, valamint a Magyar Jogász Egylet elnöke. A Főbizottság tagja volt még miniszteri biztostként Sáriné Simkó Ágnes és a Főbizottság titkáráként Kisfaludi András egyetemi tanár.”

A Főbizottság munkájának² segítése érdekében létrehozták a Kodifikációs Szerkesztő Bizottságot, amelynek vezetője szintén Vékás Lajos volt. Ennek a bizottságnak már jóval kevesebb tagból állt és több bírálatot kapott a tekintetből, hogy számos polgári jogi tanszékvezető kimaradt belőle. E két fő bizottság munkáját a polgári törvénykönyv fő részei szerinti munkacsoportok is segítették, amelyek úgynevezett részkonceptiókat dolgoztak ki. Ezek a munkák később a Polgári Jogi Kodifikáció címmel indított szaklapban sorra publikálásra kerültek. A politikai „színtér” a Kodifikációs Bizottság működése alatt folyamatosan változott, azonban a Bizottság összetételére ez nem volt és nem is lehetett hatással.

II.

2001 végére elkészült az új polgári törvénykönyv általános koncepciója. Ezt a Kormány a 1009/2002. (I. 25.) Korm. határozatával vitára bocsátotta, amely vitasorozatokon keresztül formálódva és átdolgozását követően a 1003/2003. (I. 25.) Korm. határozattal került elfogadásra. Ebben kijelölték a kódex első tervezetének elkészítésének határidejét is, ami 2005. szeptember 30. –a volt, továbbá felelősként kijelölték az igazságügy minisztert. Sárközy Professor kifejti, hogy az új polgári törvénykönyv ezen általános koncepciójában Vékás Lajos professzor elméleti álláspontja érvényesült, amelynek lényege, hogy a kódex kizárólag anyagi polgári jogi tartalmú legyen, megfeleljen az 1945 előtti magánjogi hagyományoknak, a kódexjellegéből adódóan könyvekből álljon, végül mellőzze a részletszabályokat és csak az alapvető civiljogi rendelkezéseket tartalmazza.

Az új polgári törvénykönyv ezen általános koncepciója „egyértelműen a szociális piacgazdaság képezte, a magántulajdon és a szabad vállalkozás elve alapján”, amely jellemzője a 2011-es Alaptörvény hatálybalépését követően is megmaradt. Sárközy Professor úr megállapítja, hogy a koncepciónál alapvető volt az integratív szemléletmód, tehát, hogy a polgári jog minél szélesebb körben kerüljön kodifikálásra. Három kérdésben, sajnos mégsem sikerült megállapodásra jutni: Az első ilyen a szellemi alkotások joga, ahol a vétó az iparjogvédelem és szerzői jogi szféra területéről érkezett. A második a munkaszerződések³ kérdésköre volt, ahol

² Lásd még: Kisfaludi András: *A Polgári Jogi Kodifikációs Főbizottság üléséről*, Polgári Jogi Kodifikáció, 2006/1., 25-25. o.; Prof. Dr. Kecskés László D.Sc.: *Beszámoló a magyar polgári jog kodifikálásának hányatott sorsáról és egy, a reményt újraébresztő tudományos ülésről*; Magyar Jog, 2008/7., 505-507. o.

³ Lásd még Kenderes György: *A munkajogi és a polgári jogi szabályozás összefüggései a Munka Törvénykönyvének kodifikációja szempontjából*; Gazdaság és Jog, 2000/1., 17-19. o.

politikai, kormányzati álláspont, valamint a szakszervezeti érdekek és a kollektív szerződések munkajoghoz szorosabban fűződő érdekei miatt döntöttek a külön szabályozásról. A harmadik a gazdasági társaságok joga, amely a „[...]Gt., azaz az 1997. évi CLV. törvény közvetlenül a Ptk. kodifikáció megindulása előtt keletkezett, ezért a koncepció ezt a kérdést nyitva hagyta, [...] tudomásul vette a társasági jog törvényi különállását.”

III.

A koncepció elfogadása követően kezdődött meg a polgári törvénykönyv szövegtervezetének kidolgozása. A szövegtervezetek megvitatása során alulmaradtak ellentervezeteket készített, amelyek a nyilvánosság számára is megismerhetővé váltak.

Az első szövegtervezet 2005 végére készült el, amelynek szakmai vitájára 2006-ban került sor. A vita során felmerült észrevételeket a Kodifikációs Bizottság feldolgozta, azonban kialakult egyfajta vita Kodifikációs Főbizottság vezetője, Vékás Lajos és az Igazságügyi Minisztérium vezetői között, amelynek lényege abban állt, hogy több időre lett volna szükség a Bizottság szerint a normaszöveg véglegesítésére és parlament elé terjesztésére, amellyel az Igazságügyminisztérium nem értett egyet. Ennek eredményeként Vékás Lajos elhatárolódott a törvényjavaslattól, és a Kodifikációs Szerkesztő Bizottság szüneteltette a tevékenységét.⁴

Fentiekből következhetett volna a Bizottság feloszlatása a Kormánykabinet részéről, azonban ezt nem tette meg, hanem, ahogy Sárközy Professzor is kifejti, a Kormánykabinet megszüntette a Bizottság elnökének és tagjainak a kodifikáció tekintetében vállalt felelősségét. Az irányítást ezt követően az akkori Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium vette át, amelynek eredményeként a T/5949 számú törvényjavaslat⁵ 2008. június 5-én került benyújtásra az Országgyűlés elé. Vékás Lajos által vezetett Kodifikációs Szerkesztő Bizottság Szakértői Javaslat címmel egy, a tervezettel szembeni ellenjavaslatot dolgozott ki, amelyet a Complex Kiadó gondozásában meg is jelentetett.

⁴ Lásd még: Kiss Anna: *Vékás Lajos: az új Ptk. hibái ellenére is sikertörténet*; Jogászvilág, 2013. június 9, <https://jogaszvilag.hu/szakma/vekas-lajos-az-uj-ptk-hibai-ellenere-is-sikertortenet/> (2018.09.22.)

⁵ Az elhamarkodott IMR döntés miatt ezen törvényjavaslatra tekintettel számos tanulmány készült: Dr. Bodzási Balázs: *Az új Ptk. zálogjogi szabályai által felvetett elméleti és gyakorlati kérdések*, Polgári Jogi Kodifikáció, 2008/5-6., 26-31. o.; Csehi Zoltán: *A jogi személyek szabályozása az új magyar Polgári Törvénykönyv tervezeteiben – egy kísérlet eddigi története*, Polgári Jogi Kodifikáció, 2008/5-6., 4-13. o., Lehotay Veronika: *Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez*, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVIII. (2010); 409-410.o.

IV.

A törvényjavaslatának általános vitája 2008. szeptember 18-án kezdődött el és 2008. december 8-án zárult le. Az ezt követő közel egy évig tartó, több mint 400 módosító javaslatra is tekintettel Vékás Lajos levélben fordult az Országgyűlés elnökéhez, amelyben kifejtette, hogy a „törvényjavaslatot csak megfelelő átdolgozás után” tartja elfogadhatónak. A törvényjavaslatot végül 2009. szeptember 21-én fogadta el az Országgyűlés, akként, hogy hatálybalépése két lépcsőben zajlott volna: elsőként az első és a második könyv lépett volna hatályba 2010. május 1.-jén, majd a többi könyv 2011. január 1.-jén.

Sólyom László akkori köztársasági elnök ezen elfogadott törvényjavaslatot nem írta alá és azt ellátva részletes indokolással visszaküldte az Országgyűlésnek megfontolásra. A módosítások többségének elfogadása után az Országgyűlés újból megszavazta a módosított normaszöveget, így az 2009. évi CXX. törvényként került kihirdetésre a Magyar Közlönyben. Hasonlóan zajlott le a Ptk. hatálybalépéséről szóló törvény lefoglalása is, amelynek két leglényegesebb szabályát az Alkotmánybíróság az 51/2010. (IV. 28.) AB határozatával a jogbiztonság súlyos veszélyeztetése címén (felkészülési időhiányának problémája) alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített. Az akkor kormányra került Fidesz ígéretéhez híven a „1129/2010. (VI. 10.) Korm. határozata alapján beadott törvényjavaslat alapján az Országgyűlés által 2010. július 5-én elfogadott 2010. évi LXXIII. törvény kimondta, hogy ez a Ptk. nem lép hatályba”. A jogalkotási folyamat tehát elindulhatott előlről, azonban az eddigi munka nem veszett kárba, mivel a Kodifikációs Szerkesztő Bizottság tagjaivá ugyanazon személyek kerültek kiválasztásra. Az alapvető változás a munkamódszerekben következett be, mivel a jogtudományi életből került kinevezésre a miniszteri biztos Székely László személyében, valamint létrehoztak egy harmadik, úgynevezett Operatív Szakmai Bizottságot a munkamenet gyorsítása, feladatmegosztás célszerűsége és hatékonyságának elősegítése végett, amelynek vezetője, ahogy a másik két Bizottságnak is, Vékás Lajos lett.

A Ptk. legvitatottabb könyve talán a ma már III. könyvként ismert jogi személyek volt. A Kodifikációs Főbizottság 2010. augusztusi ülésén született meg az a „kompromisszumos megoldás”, hogy a jogi személyek belekerül a Ptk.-ba. A Bizottság egyik fő feladata volt, hogy a társasági jog egészének a Ptk.-ba integrálása milyen előnyökkel, illetve hátrányokkal is járhat.⁶

Előnyök között elsődlegesen felsorolták a társasági jog szerződéses jellegének, a felek autonómiájának jobb kifejezésének lehetőségét, illetve hogy a társasági jog szervezettebb kapcsolatban van a kötelmi, a családi és az örökjoggal. Hátrányok között említették, hogy a „társasági jogi viszonyok nem árucseres viszonyok, jelentős mértékben szervezeti-működési rendelkezéseket tartalmaznak, így a szerződéses joghoz képest jóval részletesebb szabályozást igényelnek, ami a Ptk.

⁶ Lásd még: Kiss Anna: *Hogy kerül a csizma az asztalra? – avagy a társasági jog a Ptk.-ba*; Jogászvilág, 2013. július 24., <https://jogaszvilag.hu/szakma/hogy-kerul-a-csizma-az-asztalra-avagy-a-tarsasagi-jog-a-ptk-ba/> (2018.09.22.); Sárközy Tamás: *Szervezetek jogállása az új Ptk.-ban*; Gazdaság és Jog, 2011/3., 3-8. o.

kódex jellegét veszélyezteti”. Fentiek mérlegelésével összhangban tehát a Ptk-ba integrálás mellett döntöttek.

Végül a Kodifikációs Főbizottság 2011. december 16-án fogadta el a Ptk. törvénytervezetét, amelyet a Kormány 2012. február 15-én fogadott el. A társadalmi vitát követően 2012 nyarán a törvényjavaslat benyújtásra került az Országgyűlés elé. A meglehetősen hosszú vitát követően az Országgyűlés 2013. február 11-én 2013. évi V. törvényként fogadta a Ptk.-t, amelyet 2014. március 15-ével léptetett hatályba, figyelemmel arra, hogy megfelelő felkészülési időt biztosítson a jogalkalmazás számára. Sárközy Professzor kiemeli, hogy „az új Ptk.-nak nem volt visszaható hatálya. Ott, ahol az új törvény a jövőre nézve a jogalanyok számára kedvezőtlennek minősíthető módosítást eszközölt, ott a Ptké. még további két év türelmi időt biztosított”, tekintettel arra, hogy a Ptk- hatályba lépése miatt számos jogszabályt kellett módosítani.

V.

A Ptk. megalkotása során és hatálybalépését követően is a jogtudomány és a jogalkalmazás körében is viták és vélemények egész sorát váltotta ki, ami tovább erősítette azt a tényt, hogy megalkotása természetszerű és szükségszerű volt. Sándor Professzor külön kiemeli, hogy, habár a Ptk. „tárgyilagos és teljes körű értékeléséhez még több idő kell, ugyanakkor az már most is megállapítható, hogy az új Ptk. fogadtatása mind belföldön, mind külföldön rendkívül pozitív volt”. A Ptk. jelen szerkezete, tagolása és tartalma is tükrözi a magyar polgári jog hagyományait és folytonosságát, továbbá egyesíti az európai civilisztika legújabb és legeredményesebb vívmányait úgy, hogy az a jelenlegi és jövőbeli társadalmi és gazdasági helyzetekre alkalmazható legyen.

A Ptk. is, mint minden új alapvető jogszabály, az alkalmazás során mérettetik meg. Gyakorlati problémái már a kezdeti időszakban mutatkoztak. Sárközy Professzor rávilágít arra, hogy a politika már a Ptk. hatálybalépése előtt „hozzányúlt” a normaszöveghez, és ahogy fogalmaz: „beigazolódott azok félelme is, akik azon az alapon elleneztek a gazdasági társaságok Ptk.-ba való bekerülését, hogy ez a túl flexibilis jogterület állandó Ptk. módosítási igényeket fog okozni”. A módosítások szemmel láthatóak, elég csak megnézni bármelyik jogtár időállapot szerinti változáskövetőjét, valamint a módosítások között eltelt időt. A társaságjogi módosítások mellett az egyik legnagyobb visszhangja a hitelbiztosítéki, a zálogjogi és értékpapírjogi rész átdolgozásának volt.⁷

Sárközy Professzor úgy véli, hogy a kezdeti nehézségeken túljutva a Ptk. által a magyar jogrendszer egy igen magas színvonalú és a magyar magánjogi hagyományokat őrző, azokat a modern társadalmi és gazdasági élethelyzetekben is megtartó törvénnyel lett gazdagabb, megjegyezve, hogy, mindamellett nem hibátlan. Kiemelve különösen „a Ptk. társadalmi modellje és szabályozása Alaptörvényt kiegészítő szerepének jelentőségét - az új Ptk. hitet tett a megfontolt

⁷ Szalóki Gergely: *Szükséges-e módosítani a Ptk. zálogjogi szabályozását?*, Magyar Jog, 2016/4., 193-202. o.

modernizáció, a nyugati típusú szociális polgári piacgazdaság, a magánautonómia mellett, összeegyeztetve a magyar magánjogi hagyományokat az Európai Unió magánjogával”.

MISKOLCI

JOGI SZEMLE

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata

13. évfolyam

2018

2. szám 2. kötet

MISKOLCI

JOGI SZEMLE

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata
13. évfolyam (2018) 2. szám 2. kötet

Tanulmány

Gyulavári Tamás:

Alkalmi munka Ausztráliában: a szabályozatlanság ára 5

Hollán Miklós:

A nemzeti büntetőjog kerettényállásai és az uniós jog..... 19

Barzó Tímea:

Az egészségügyi alapellátás meghatározó szerződésai: a praxisjog megszerzésére és az egészségügyi feladat-ellátására irányuló szerződések specifikumai..... 40

BODZÁSI BALÁZS:

A deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződésekhez kapcsolódó egyes polgári jogi kérdésekről 61

Szilágyi János Ede:

Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybírói gyakorlat – Szellem a palackból, avagy alkotmánybírói magas labda az alkotmányrevízióhoz.....76

Bencsik András:

A közszolgálati (állami) tisztségviselők előmeneteli- és illetményrendszerének fejlődési irányai 92

Ritó Evelin – Czékmann Zsolt:

Okos megoldás a közlekedésszervezésben – avagy az automatikus döntéshozatali eljárás egy példán keresztül104

SZIEBIG ORSOLYA JOHANNA:

A veszélyeztetett fajok kereskedelmének uniós szabályozása: a CITES szabályainak végrehajtása az Európai Unióban 119

HADHÁZI DÁVID:

A kegyelem, mint büntethetőségi akadály létjogosultsága133

LEHOCZKI ZÓRA ZSÓFIA:

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok ügyvezetésének sajátossága.....148

Alkalmi munka Ausztráliában: a szabályozatlanság ára

Gyulavári Tamás*

Az alkalmi munka terjedése, másként a munkavégzés alkalmivá válása világszerte tapasztalható és egyre markánsabb tendencia. Az alkalmi munkavégzés hagyományosan tömegesen jelen van a fejlődő világban, de egyre több fejlett országban is tömegesen megjelenik, amelyet nemzeti szintű szabályozási kísérletek, önálló alkalmi jogviszonyok megjelenése kísér.¹

Az alkalmi munkára létesített önálló jogviszony lényege általában az időszakos, alkalmi, megszakításos munkavégzés, amely a munkavégzésből eredő kockázatokat szinte kizárólag a munkavégzőre terheli. A jogviszony alapvető sajátossága tehát a munkáltató foglalkoztatási kötelezettségének megszűnése, amely a munkavégző oldalán kiszámíthatatlanságot, jövedelmi bizonytalanságot eredményez. Ebből következően az alkalmi munka a munkavégző szemszögéből nézve egy rendkívül rossz munkajogi védelmet biztosító, vagy akár teljesen védelem nélküli jogviszonytípus. A munkáltató szempontjai természetesen igencsak eltérőek, hiszen alacsony bérért megfelelő munkaerőt kap, mindenféle tartós, hosszabb távra szóló, vagy akárcsak rövidtávú kötelezettségvállalás nélkül.

Az alábbi tanulmányban az alkalmi munka ausztrál szabályozását és tapasztalatait mutatom be.² Magától értetődik a kérdés, miért pont egy ilyen távoli, ráadásul angolszász jogrendszert vizsgállok az alkalmi munkával kapcsolatban? Választásomnak több lényeges indoka van. Egyrészt a fejlett gazdaságok (OECD tagállamok) közül egyértelműen Ausztráliában a legmagasabb az alkalmi munkavállalók aránya. Hosszú ideje már a munkavégzők negyede tartozik ebbe a csoportba, ami a fejlett világban kiemelkedően magas arálynak számít. Ez már önmagában érdekessé teszi az ausztrál példát, hiszen ennek a magas arálynak

* Egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Munkajogi Tanszék-

¹ Eurofound (2015): *New Forms of Employment*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1461en.pdf (letöltve: 2018.2.23), 46-47.

² Az alkalmi munka fejlett világbeli és különösen európai szabályozásával az alábbi tanulmányban foglalkozom részletesen: Gyulavári: A munkavégzés alkalmivá válása és az alkalmi munka szabályozása. Magyar Munkajog E-folyóirat. Megjelenés alatt.

valószínűsíthetően számos oka van, amelyek a magyar olvasó számára is érdekesnek ígérkeznek.

Másrészt korántsem új jelenségről van szó, hiszen már az 1980-as évek elején is 16% volt az arányuk, így kellően hosszú időre tekint vissza a szabályozás és a gyakorlat. Harmadrészt, ez a történetiség és a magas arány viszont komoly szakirodalmi vitát és ebből eredő feldolgozottságot eredményezett, így bőven akad multidiszciplináris szakirodalom, amely segít az okok és következmények megértésében. Véleményem szerint mind ezek a körülmények együtt izgalmas vállalkozássá teszik az ausztrál alkalmi munka tanulmányozását.

Az alábbiakban először az alkalmi munka fogalmára vonatkozó szabályokat és gyakorlatot tekintem át. Ezt követően azt vizsgálom, milyen tényezők állnak az alkalmi munka kiemelkedően nagy népszerűsége mögött, vagyis miért terjedt el gyorsan és stabilizálódott magas szinten az alkalmi munkavállalás Ausztráliában. Végül igyekszem leszűrni az ausztrál példából az európai jogrendszerek számára is lényeges tanulságokat.

1. Az alkalmi munka ausztrál fogalma

Ausztráliában az alkalmi munka egy speciális foglalkoztatási forma, a munkaviszonynak egy atipikus formája, amelynek azonban még ma sincs törvényi definíciója. Ez nem azt jelenti, hogy egyáltalán nincs meghatározása, de ez nem jogszabályban történik, hanem bíróságok által hozott döntésekben (tribunal awards).³ Amint azt később részleteseen bemutatjuk, ezeknek a bírósági döntéseknek alapvető szerepe van az ausztrál munkajogi szabályozásban, így többek között az alkalmi munka szabályozásában is. A különböző szektorokban elfogadott bírói döntések azonban rendszerint eltérnek egymástól, így az alkalmi munkának is sokféle meghatározása lehet, illetve a munkaszerződés is eltérő rendelkezéseket tartalmazhat.⁴

Az alkalmi munka fogalmát azonban – azonos tartalommal – használja az Ausztrál Statisztikai Hivatal (ABS) és a szakirodalom is. A statisztikákban használt meghatározása rendkívül sajátos –, és az európai koncepciótól eltérő – fogalom, mert a meghatározása nem a munkavégzés sajátosságaira, természetére, hanem közvetlenül a hozzá kapcsolt, pontosabban inkább a kizárt munkavállalói jogokra épül.

A hagyományos kettős felosztás szerint a munkavállaló lehet állandó, vagy alkalmi. Aki tehát alkalmi munkavállaló, az nem állandó, de még lényegesebb megkülönböztető sajátossága az, hogy ennélfogva ki van zárva meghatározott munkavállalói jogok élvezetéből. Lényegében az által megkülönböztetik meg tehát az alkalmi munkavállalót a nem alkalmiától (állandó, határozatlan időstől), hogy az alkalmi munkavállalót meghatározott munkavállalói jogok – így különösen a

³ Wooden, M. (2001): How temporary are Australia's casual jobs? *Work, Employment and Society*, Vol 15. No. 4: 876. oldal.

⁴ Campbell, I. (2004): Casual Work and Casualisation: How Does Australia Compare? *Labour & Industry: a journal of the social and economic relations of work*, Vol. 15(2): 86. oldal.

szabadság és a betegszabadság – nem illetik meg.⁵ Meg kell jegyezni, hogy van a munkavállalóknak egy harmadik, legkisebb csoportja is, ők határozott idejű munkaviszonnyal rendelkeznek.⁶

A gyakorlatban és a szakirodalomban is az olyan munkaviszonyban történő foglalkoztatást értik alkalmi munka alatt, amelynél a munkavállalót órabérben fizetik, de ezen a béren felül nem szerez jogosultságot fizetett szabadságra, munkaszüneti napokra, betegszabadságra, felmondási időre és végkielégítésre.⁷ A fenti jogokon túl rendkívül lényeges szempont a munkaviszony önkényes megszüntetésével szembeni védelem korlátozottsága. A munkaviszony jogellenes megszüntetésével szembeni védelem is csak hat hónapos folyamatos foglalkoztatás után illeti meg az alkalmi munkavállalókat (kisvállalkozásoknál csak egy év után). Az alkalmi foglalkoztatás viszont nem minősül ilyen folyamatos munkaviszonynak, kivéve, ha rendszeres volt, és a munkavállaló folyamatosan számíthatott a foglalkoztatás folytatására.⁸

Az alkalmi munkaviszony lényege tehát egyes alapvető jogok hiánya. Az Ausztrál Statisztikai Hivatal hivatalos statisztikáiban az jelenik meg alkalmi munkavállalóként, akinek nem jár fizetett szabadság és betegszabadság (paid sick leave).

Ezeket az elmaradt jogosultságokat kompenzálendő viszont elvileg magasabb órabért kell kapniuk (casual loading). Ez tehát az egyetlen olyan többlet jogosultság, amely más munkavállalót nem illet meg, kizárólag az alkalmiakat. De látni fogjuk, hogy közülük sem mindenkinek jár ez a plusz jog. A kötelező emelés tehát kompenzáció a nem biztosított jogokért és a rendszertelen munkavégzésért, valamint ezzel kívánják visszatartani a munkáltatót attól, hogy csak a költségek miatt alkalmazzon alkalmi munkavállalót állandó helyett.⁹

Kérdéses persze, hogy szerencsés és hatékony-e emeléssel kompenzálni az alapvető munkavállalói jogok hiányát, hiszen juttatásokat lehet kompenzálni, de jogokat nem igazán. A kompenzáció megítélésénél szerepe lehet az emelés mértékének. Ha a fizetett plusz bér valóban megfelel az érintett jogok „értékének”, akkor elvileg csak annyi történik, hogy nem természetben, hanem ellenérték formájában történik a jog biztosítása. Bár amint erre már utaltam, ez dogmatikai okokból rendkívül tökéletlen munkajogi megoldás.

A kötelező emelés mértékét munkahelyi vagy ágazati megállapodások állapítják meg, tipikusan az órabér 15-25%-a közötti mértékben. Ezt az emelést nem számítva a gyakorlatban azonban lényegesen alacsonyabb az órabérük az állandó

⁵ Burgess, J., Campbell, I. and May, R. (2008): Pathways from Casual Employment to Economic Security: the Australian Experience. *Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement*, Springer, Vol. 88(1): 161-162. oldal.

⁶ A munkavállalók 6%-a határozott idejű munkavállaló (Wooden, M. and Warren, D. (2004): Non-standard Employment and Job Satisfaction: Evidence from the HILDA Survey. *Journal of Industrial Relations*, Vol. 46(3): 276. és 295. oldal.).

⁷ Fair Work Act 2009, Section 86, 95, 123, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00323>.

⁸ De Stefano, V. (2016): Casual work beyond casual work in the EU: The underground causalisation of the European workforce - and what to do about it. *ELLJ*, 2: 433. oldal.

⁹ Campbell: im. 86. és 90. oldal.

munkavállalóknál.¹⁰ Watson számítása szerint (2005-ben) a férfi alkalmi munkavállalók az általában 20%-os emelés után 10%-al, míg a nők 4%-al keresnek többet óránként, mint az összehasonlítható helyzetben lévő állandó munkavállalók. Így az órabérhátrányuk emelés előtt a férfiaknál 12%, míg a nőknél 17%.¹¹ Továbbá 2001 és 2014 közötti adatok szerint az alkalmi munkából eredő „büntetés”, vagyis az alkalmi munkavállalói múlt negatív hatása a későbbi bérre a férfiaknál 10%, míg a nők esetében ennek kevesebb mint a fele.¹²

Ebből viszont arra lehet következtetni, hogy az emelés mértéke nem kompenzálhatja az elvesztett jogokat, hiszen a megemelt bér alig haladja meg az állandó munkavállalók órabéréét. Ráadásul sok alkalmi munkavállaló (nagyjából a fele) nem is kap emelést, ami az érintett szabályozástól (award) és megállapodástól függ. Campbell szerint a kötelező kompenzációs béremelés egy fügefalevél, amely nem takarja el a munkáltató és az alkalmi munkavállaló valós kapcsolatát, a tökéletes hatalmi egyensúlytalanságot. Az alkalmi munka szerinte egyértelműen kommodifikált, áru jellegű munkakapcsolat.¹³

Az alkalmi munkavállaló jogi fogalmával azonban a bíróságok is foglalkoztak. A szövetségi fellebbezési bíróság 2011-ben megerősítette,¹⁴ hogy az alkalmi munkavállaló csak a munkáltató hívása esetén dolgozik, és az alkalmi munka lényege az előzetes kötelezettségvállalás hiánya a foglalkoztatás időtartamát és időpontját illetően. A pontos törvényi definíció hiánya ellenére az alkalmi munka hagyományos koncepciója az, hogy az alkalmi munkás megszakításokkal, rendszertelenül végez munkát. A bíróság álláspontja szerint tehát a rendszertelenség és a munkavégzés megszakítása az alkalmi munka megkülönböztető jelei.¹⁵ A bírói gyakorlat tehát megerősíti azt a hagyományos common law fogalmat, amely szerint az alkalmi munkavállalónak munkaszerződésének időtartama olyan minimális, hogy alig létezik. Olyan munkavállalók ők, akik akkor és akként dolgoznak, ahogyan a munkáltató mondja, és mindegyik munkavégzésre felhívás önálló, független a többitől.¹⁶

Az alkalmi munkavállaló esetjogi fogalma tehát korlátozott, törvényi fogalma nincs, a meghatározó szerepet játszó bírósági döntések (tribunal awards) pedig nem egységesek. Így az alkalmi munkavállaló mindennapi és statisztikai fogalma szinte parttalanul tág. Magában foglal minden olyan munkavállalót – a munka jellegétől, természetétől és a munkavégzés körülményeitől függetlenül –, akinek a

¹⁰ Buchler, S. – Haynes, M. and Baxter, J. (2009): Casual employment in Australia. The influence of employment contract on financial well-being. *Journal of Sociology*, Vol. 45(3): 274. oldal.

¹¹ Watson, I. (2005): Contented workers in inferior jobs? Re-assessing casual employment in Australia. *The Journal of Industrial Relations*, Vol. 47, No. 4: 382. oldal

¹² A bérben megjelenő büntetés azt jelenti, hogy ennyivel keres kevesebbet az alkalmi munkavállalói múlttal rendelkező munkavállaló, mint az, aki korábban állandó munkavállalóként dolgozott (Mooi-Reci, I. and Wooden, M. (2017): Casual employment and long-term wage outcomes. *Human Relations*, Vol. 70(9): 1085. oldal).

¹³ Campbell: im. 92. oldal

¹⁴ Williams v MacMahon Mining Services Pty Ltd [2010] FCA 1321.

¹⁵ De Stefano: im. 432-433. oldal

¹⁶ Campbell, I. and Burgess, J. (2001): Casual Employment in Australia and Temporary Employment in Europe: Developing a Cross-National Comparison. *Work, Employment and Society*, Vol. 15. No. 1: 176. oldal.

vonatkozó szabályok (elsődlegesen az award, megállapodás) szerint nem jár fizetett szabadság és betegszabadság. Ez a definíció olyannyira korlátlan, hogy lényegében nem is létezik, mint jogi fogalom.

2. Az alkalmi munkavállalók típusai

Meg kell különböztetni az alkalmi munka és az alkalmi munkavállaló fogalmát. Az alkalmi munka fogalma rendkívül összetett, mivel sokféle munka-típusból tevődik össze. Weller, Cussen és Webber tanulmánya az alkalmi munka hat típusát definiálja: próbaidő jellegű, kvázi állandó, kölcsönzött, átszervezést szolgáló, speciális szaktudást igénybe vevő, piaci kereslethez igazodó.¹⁷ Ezek persze részben átfedésben vannak egymással, például a próbaidő jellegű után jön általában az állandó alkalmi munka. De ugyanígy nehéz hermetikusan elválasztani az alkalmi munkatevékenység típusait az alkalmi munkavállalók különböző csoportjaitól. Mivel a munkavállalói jogok a munkavégző személyéhez tapadnak, ezért az alábbiakban a munkavégző személy, azaz az alkalmi munkavállaló szempontjából végezzük el a csoportosítást.

Az „alkalmi munkavállaló” (casual employee) is egy gyűjtőfogalom, amelybe nagyon különböző csoportok tartoznak.¹⁸ Az első lehetséges csoportosítás szerint az egyik csoportba a jogszerűen foglalkoztatottak tartoznak, míg a másik csoportba tartozó „informális alkalmiak” (informal casuals) feketén kézbe kapják a bérüket és így kívül esnek az adó- és társadalombiztosítási rendszeren.¹⁹ Ennél azonban fontosabb számunkra a másik csoportosításuk. E szerint az alkalmi munkavállalók egy része rendszertelenül és rövid ideig dolgozik (true casuals), ellenben a másik nagy csoportjuk az úgynevezett „állandó alkalmiak” (permanent, regular, long-term casuals),²⁰ akiket rendszeresen beosztanak munkavégzésre és alappal bízhatnak foglalkoztatásuk tartósságában. Az állandó alkalmiak és az állandó (határozatlan idejű) munkavállalók között mindössze annyi a különbség, hogy az előbbieket meg vannak fosztva a fent említett jogoktól. Az ausztrál alkalmi munkavállalók közül sokan tehát rendszertelenül, rövid ideig dolgoznak, de egy másik nagy csoportjuk rendszeres alkalmi, aki hosszú ideig tartó jogviszonyban, sokszor lényegében határozatlan ideig dolgozik.²¹

Az állandó alkalmiak kétféle csapdába eshetnek, és ezeket a csapdahelyzeteket nevezhetjük a munkavégzés alkalmivá válásának.²² Egyfelől általánosságban az

¹⁷ Weller, S., Cussen, J. and Webber, M. (1999): *Casual Employment and Employer Strategy. Labour & Industry: a journal of the social and economic relations of work*, Vol. 10(1): 17-27. oldal.

¹⁸ Burgess, Campbell and May: im. 162. oldal.

¹⁹ ILO (2016): *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Geneva, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf, 64-65. oldal.

²⁰ Wooden: im. 881. oldal.

²¹ Campbell: im. 89. oldal.

²² Az alkalmi munka fogalma (casual work) sem esik egybe a munkavégzés alkalmi válásával (casualization of work). A munkavégzés alkalmivá válása azonban ennél tágabb folyamat, mivel beleértjük az alkalmi munkavállalók számának növekedését és az állandó jogviszonyok felváltását alkalmi jogviszonyokkal. A munkavégzés alkalmivá válása tehát az egész folyamatot leíró terminológia,

alkalmi foglalkoztatás csapdájába kerülhetnek az által, hogy alkalmi jogviszonyok között ingáznak, néha kilépnek a munkaerőpiacról, máskor képzésben vesznek részt. Ilyenkor sok alkalmi munka csapdájába kerülnek. Másrészt egyetlen alkalmi munkaviszony csapdájába is kerülhetnek, amikor egy munkáltatónak dolgoznak hosszú ideig, folyamatosan, de alkalmi munkavállalói jogviszonyban.²³

Ez utóbbi (állandó alkalmi) foglalkoztatás általában az olyan munkahelyeken jellemző, amelyekeken nincs szakszervezet²⁴ és ezért nem áll az alkalmi munkavállalókra vonatkozó szabályozás (értendő ez alatt a tribunal award) hatálya alatt. Az állandó alkalmi munkavállalók elsősorban azok, akikkel kifejezetten azért szerződik ilyen jogviszonyra a munkáltató, hogy kikerülje (megspórolja) a munkavállalói jogokat, így például a munkaviszony jogellenes megszüntetésével szembeni védelmet.²⁵

Az állandó alkalmi munka azonban nem mindig kizárólag a munkáltató döntése és akarata, mivel a magasabb juttatások (kötelező emelés) miatt egyes munkavállalók kifejezetten az alkalmi munkaviszonyt preferálják az állandóval szemben. Wooden és Warren kutatása szerint az elégedettséget jelzi, hogy az alkalmi munkavállalók 55%-a szerint lett volna lehetősége áttérni állandó munkaviszonyra, de nem akarták ezt a változtatást.²⁶ A kép tehát összetett, de feltételezhetően alapvetően a munkáltató szándéka meghatározó a jogviszony választása során. Ráadásul azt sem szabad elfelejteni, hogy az állandó alkalmi munkavállalók lesznek az elsők, akiket elküld a munkáltató egy gazdasági válság esetén.²⁷

A hosszú ideig tartó, folyamatosan alkalmi munkavállalóként történő alkalmazás tehát egyértelműen az alkalmi munkavállalói jogviszony rendeltetésével ellentétes, visszaélészerű alkalmazása. Ez az ausztrál alkalmi munka meghatározó sajátossága és hiányossága is egyben, amelyet az alkalmi munka tág, homályos, szinte mindent megengedő definíciója, és a gyenge kikényszerítő mechanizmus, a hatékony szankciók hiánya tett lehetővé (ezek részletes bemutatását lásd később). Így lényegében nincs kockázata annak, ha az állandó munkavállalókat alkalmiakra cserélik, pusztán a költségek csökkentése érdekében. Bár vannak más lehetőségek is erre a célra (színelte önfoglalkoztatás, munkaerő-kölcsönzés, határozott idejű szerződések), de egyértelműen az alkalmi munka vált a legkézenfekvőbb és ez által a legnépszerűbb bizonytalan foglalkoztatási formává.²⁸

amelynek számos rétege van.

²³ Pocock, B. (2004): Meeting the challenge of casual work in Australia: evidence, past treatment and future policy. *Australian Bulletin of Labour*, Vol. 30 No. 1: 3. oldal.

²⁴ A munkahelyi szakszervezet hiánya, vagy gyengesége kifejezetten kedvez az alkalmi munka terjedésének (Simpson, M., Dawkins, P. and Madden, G. (1997): Casual employment in Australia: incidence and determinants. *Australian Economic Papers*, Vol. 36(69): 203. oldal).

²⁵ Weller, Cussen and Webber: im. 20. és 28. oldal.

²⁶ Az alkalmi munkavállalók közül csak a teljes munkaidőben dolgozó férfiak kevésbé elégedettek a munkájukkal, mint a határozatlan idejű munkavállalók, de ők az összes munkavállaló 4%-át teszik csak ki (Wooden and Warren 2004, 295. oldal).

²⁷ Weller, Cussen and Webber: im. 22. oldal.

²⁸ Campbell: im. 91. oldal.

Sajnos mindmáig nem sikerült meghatározni a valódi alkalmi munkavállalók és az állandó alkalmiak arányát és súlyát²⁹ a teljes csoporton belül,³⁰ de mindkét alcsoport meghatározó része az alkalmi munkavállalóknak.³¹ Az is lényeges kérdés, hogy mennyire van esélye az alkalmi munkavállalónak állandó státuszba kerülni, vagyis az alkalmi munka inkább híd vagy csapda? Kutatások szerint csak a férfiaknak van valós esélye állandó munkaviszonyra, míg a női alkalmi munkavállalóknak sokkal kevésbé.³² Az életkor növekedésével is egyre kisebb, a jogviszonyban töltött idő növekedésével viszont egyre nagyobb az esély az állandó munkaviszonyhoz jutásra. Ugyanakkor az alkalmi munka leginkább csapda, amelyből általában nehéz kitörni.³³

A fentiekből viszont az következik, hogy az alkalmi munka ausztrál fogalma tágabb, mint annak európai felfogása, és közelebb áll a határozott idejű (temporary) munkaviszonyok európai fogalmához. Amint azt fent kifejtettem, olyan munkavállalók is ebbe a kategóriába kerülnek, akik valójában állandó jogviszonnyal, rendszeresen dolgoznak, de nem illeti meg őket a fizetett szabadság és a betegszabadság. Bár a munkavégzés alkalmivá válása meghatározó folyamat Ausztráliában, és valóban rendkívül magas az alkalmi munkavállalók száma, de a statisztikák mögötti kép összetettebb, mint az európai uniós tagállamokban.³⁴ Abban azonban megegyezik az ausztrál és az európai jog, hogy az alkalmi munkavállalók munkajogi védelme alig létezik, különösen a többi munkavállalóhoz képest.

Sokan azzal érvelnek, hogy a munkavégzés alkalmivá válása erodálja a munkajogi védelmet, mivel az alkalmi munka terjedése növeli a rosszabb védettséget biztosító munkahelyek számát. A probléma nem önmagában az alkalmi munkavállalók számának növekedése, hanem a munkavégzés alkalmivá válása, azaz a határozatlan idejű jogviszonyok átalakítása alkalmi jogviszonyokká.³⁵ A problémát az okozza, hogy nem egy kis létszámú csoportról és átmeneti, rövid ideig tartó foglalkoztatási helyzetről van szó, hanem éppen ellenkezőleg, tartós és markáns folyamatról: az ausztrál munkaerőpiac negyede állandóan alkalmi munkavállalóként dolgozik.³⁶

²⁹ Ennek meghatározása alapvetően az alkalmazott definíciótól függ, ami eléggé bizonytalan (Pocock: im. 4. oldal).

³⁰ 2003-ból származó adatok szerint az alkalmi munkavállalóknak több mint a fele 12 hónapnál hosszabb ideje állt munkáltatójával munkaviszonyban (Campbell: im. 89. oldal).

³¹ Campbell, I. and Burgess, J. (2001): *Casual Employment in Australia and Temporary Employment in Europe: Developing a Cross-National Comparison. Work, Employment and Society*, Vol. 15. No. 1: 180. oldal.

³² Ezt azt jelenti, hogy a munkanélküli nők esélye nagyobb az állandó munkavállalói jogviszonyra, mint azoknak, akik alkalmi munkavállalói jogviszonyt létesítenek. Ugyanakkor a határozott idejű jogviszonyból a legegyszerűbb az átmenetet az állandó, határozatlan idejű jogviszonyba (az alkalmi munka nem minősül határozott idejű jogviszonynak). Lásd ennek a kérdésnek a részletes elemzését: Buddelmeyer, H. and Wooden, M. (2008): *Transitions from Casual Employment in Australia. Industrial Relations*, Vol. 50(1): 109-130. oldal.

³³ Watson, I. (2013): *Bridges or Traps? Casualisation and Labour Market Transitions in Australia. Journal of Industrial Relations*, Vol. 55(1): 21-23. oldal.

³⁴ Az ausztrál és az európai fogalmak összehasonlítható elemzését lásd: Campbell: im. 93-103. oldal.

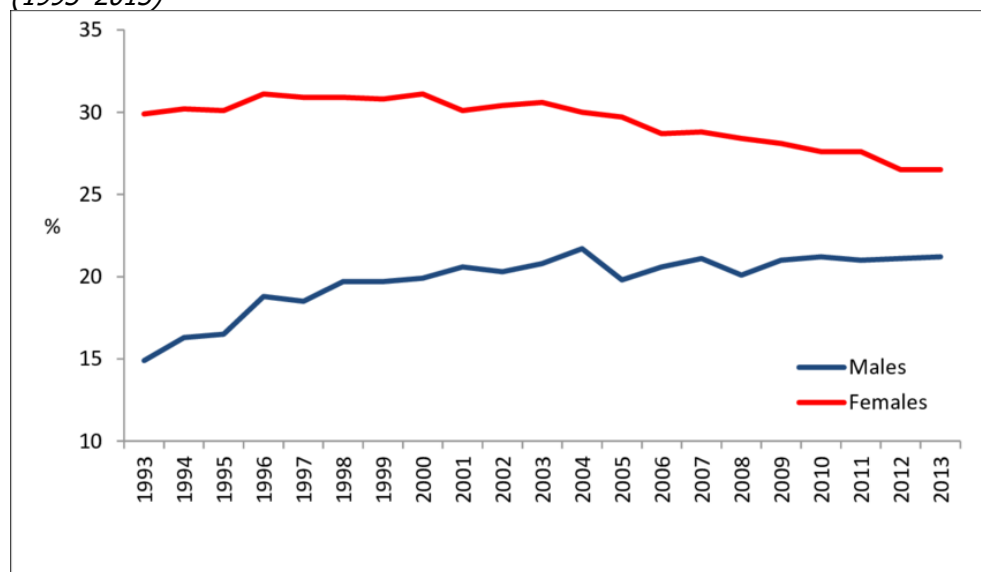
³⁵ Watson 2005, 372. oldal.

³⁶ Burgess, Campbell and May: im. 163. oldal.

3. Az alkalmi munka kiugróan magas arányának okai

Mindezek után érdemes feltennünk a kérdést, hogy mi okozza ezt az alkalmi munkavállalás nagy arányát. Előzetesen le kell szögeznünk, hogy itt korántsem újkeltű jelenségről van szó, tehát nem az elmúlt évtized, vagy a 2008-2009-es gazdasági válság hatása ez a folyamat. Az alkalmi munkavállalók számaránya rendkívül gyorsan nőtt már az 1980-as és 1990-es években, mivel az alacsony bérű ágazatokban a munkáltatók éltek az alkalmi munka előnyeivel: olcsóbb foglalkoztatás, kevesebb adminisztráció, könnyű megszüntetés, hozzáigazítható a munkavállalói létszám a pillanatnyi kereslethez. 1985-ben még 16% volt az alkalmi munkavállalók aránya az összes foglalkoztatotton belül, amely 2000 után 25% körül stabilizálódott (2013-ban 24%). Az OECD országok között itt a legmagasabb az alkalmi munkavállalók aránya.³⁷ Hagyományosan magas a női alkalmi munkavállalók száma, de az utóbbi évtizedben felzárkóztak hozzájuk a férfiak is (lásd az alábbi ábrán).

Az alkalmi munkavállalók aránya az összes munkavállaló %-ában Ausztráliában (1993–2013)



Forrás:

https://www.researchgate.net/publication/288995028_Introduction/figures?lo=1
(letöltve: 2018.4.5)

Az alkalmi munkavállalók kiugróan magas arányának okairól régóta intenzív szakmai vita folyik,³⁸ de különösen sok tanulmány született a 2000-es években. Az alábbiakban megkíséreltem összegezni a szakirodalom által fontosnak tartott szempontokat, okokat és tényeket.

³⁷ Buchler, Haynes and Baxter: im. 271. oldal

³⁸ Burgess, Campbell and May: im. 167. oldal.

Az alkalmi munkavállalók magas arányának egyik legfontosabb oka az, hogy a munkáltatók éltek az alig változó munkajogi szabályozás által biztosított lehetőséggel. Ennek megértéséhez röviden be kell mutatnunk az ausztrál szabályozási logikát. A 20. században a munkajogi szabályozást minimális törvényi szabályozás és független bíróságok által alkotott részletes ágazati szabályok jellemezték (tribunal awards). Az „award” az egyes ágazatokban határozzák meg valamennyi (a hatálya alá tartozó) munkavállaló alapvető jogait, és nem a felek megállapodásával fogadják el, hanem kvázi ágazati döntőbírók (industrial tribunal) hozzák.

A bírói döntésben (award) szereplő garanciális szabályok hatálya azonban elsődlegesen a teljes munkaidős, határozatlan idejű (állandó) munkavállalókra terjed ki, így hatálya alól számos kivétel volt. Az alkalmi munka rendszerint egyike, de a leggyakoribb eleme ezen kivételeknek (casual clause),³⁹ így arra a szabályok jelentős részének hatálya nem terjed ki. Lényegében ebből a szabályozási modellből következik az, hogy az alkalmi munkavállalókra nem terjed ki meghatározott munkavállalói jogok hatálya.⁴⁰

A szabályozás szempontjából tehát a quasi bíróságok döntéseinek (awards) van központi szerepe. Ezek általában három témakörben tartalmazzak alapvető szabályokat az alkalmi munkáról: az alkalmi munka fogalma, korlátai és a munkavállaló jogai. Egyrészt tehát rendkívül tágan határozzák meg az alkalmi munka fogalmát: alkalmi munkavállalók, mert így fizetik őket. A forma tehát felülírja a tartalmat.⁴¹ Ebből viszont az következik, hogy a munkáltató lényegében azt minősítheti alkalmi munkavállalónak, akit csak akar, tehát teljes, korlátlan szabadságot élvez a szerződés típusának megválasztása során. A színlelt szerződés problémája ebben a tekintetben fel sem merül.

Másrészt általában korlátozzák az alkalmi munka szabályos alkalmazását, például a maximális időtartam, munkavállalói arány vagy óraszám (kvóta), alkalmazási feltételek rögzítésével, illetve nagyon puha végrehajtási szabályokat tartalmazzak ezeknek a szabályoknak a betartására. A harmadik klasszikus szabályozási témakör a munkavállalói jogok és juttatások korlátozása (exemptions). Ez persze változatos lehet, de általában elég tág körben vonják meg a jogokat az alkalmi munkavállalóktól, így rendszerint alig van más joguk,⁴² mint a jog az órabérhez és az órabér kötelező emeléséhez (casual loading). Ezt egészíti ki még a törvényi szintű szabályozás olyan általánosan alkalmazandó jogokkal, mint az egyenlő bánásmód és a munkavédelem.⁴³

Összességében az alkalmi munkavállalók a legkevesebb védettséget élvező munkavállalói csoport. Ez a szabályozási modell ugyanis lehetővé tette azt, hogy szinte bárki alkalmazható legyen alkalmi munkavállalóként, olcsóbban,⁴⁴

³⁹ További kivételek: probationary employment, fixed-term employment, part-time employment and apprenticeships (Pocock: im. 5. oldal).

⁴⁰ Campbell: im. 90. oldal.

⁴¹ Pocock: im. 5. oldal.

⁴² Folyamatosan vannak kisebb változások a jogok tekintetében, de ezek részletes elemzésétől itt eltekintünk.

⁴³ Campbell: im. 90-91. oldal.

⁴⁴ A közvetlen munkaerőköltségben, az órabérben nincs jelentős különbség, de a közvetett költségeken

lényegében munkavállalói jogok nélkül. Az alkalmi munka ezért a szabályozott és a szabályozatlan munkavégzés határán van.⁴⁵

Mindez nagyon kedvező („rugalmas”) a munkáltatók számára, ezért nem véletlen a hatalmas népszerűsége. A munkáltatók értelemszerűen az alig szabályozott, olcsó foglalkoztatási formát keresték, a szabályozás változásai pedig elősegítik és támogatják az alkalmi foglalkoztatás növekedését. A jogi szabályozásnak tehát lényeges szerepe van az alkalmi munkavállalás terjedésében, mivel az alkalmi munkának más munkaviszonnyal szemben jogi, adminisztratív, pénzügyi előnyei vannak, olcsóbb a foglalkoztatás, könnyebb a jogviszony megszüntetése és a munkaerő hozzáigazítása a kereslethez.⁴⁶ Ugyanakkor a munkáltató számára az is alapvető fontosságú szemponttá vált, hogy a mindenkori kereslethez igazítsa az éppen szükséges munkaerőt. Erre viszont kiváló lehetőséget ad az alkalmi munka szabályozása.⁴⁷ A fenti szabályozási környezet mellett még az intézményi változások – mint például a szakszervezeti szervezettség hanyatlása – további lökést adhattak az alkalmi munkának.⁴⁸

Ausztráliában a munkavégzés alkalmivá válása tehát nem a dereguláció, hanem eleve a szabályozás, a törvényi minimális garanciák hiányának a következménye. Bár próbálkoztak a tilalommal, emelt bérrel és jogok biztosításával⁴⁹ is, de ezek a kísérletek sikertelenek voltak a szűk hatály (például csak a feldolgozóiparban) és a szabályok be nem tartása (például béremelés) miatt. A megoldás a minimális munkavállalói jogok (minimum floor of rights) általános garantálása volna, illetve az alkalmi munkára vonatkozó szabályokat a valóban alkalmi munkavégzésre kellene korlátozni. Ezzel együtt csökkenteni kellene a különbséget az alkalmi és az állandó munkavállalók munkajogi védelme között.⁵⁰

A jogi és intézményi környezet mellett azonban más tényezőknek is szerepe volt a növekedésben. A keresleti oldalon, a gazdasági tevékenység és ezzel együtt a munkaerő iránti igény jelentős mértékben elmozdult az olyan ágazatok felé, amelyek intenzíven használnak alkalmi munkaerőt, mint például a szolgáltatóipar és a kereskedelem. Az alkalmi munkavállalók hátrányainak fontos forrása is éppen az, hogy ezekben az ágazatokban a legkevesebb képzettséget igénylő munkákat végzik a munkaerőpiacon.⁵¹ Ezzel a magyarázattal szemben viszont felhozható az az érv, hogy az utóbbi évtizedekben egyre nő a számuk szinte minden ágazatban, így például a pénzügyi, biztosítási és kommunikációs szektorokban is.⁵²

(munkaerő felvétele, hiányszások, létszámcsökkentés, alkalmatlan munkaerő megtartása) érzékelhető mértékben lehet megtakarítani (Weller, Cussen and Webber: im. 28. oldal).

⁴⁵ Campbell: im. 90. oldal.

⁴⁶ Vannak azonban olyan ágazati megállapodások, amelyek tartalmaznak különféle, például az alkalmi munka maximális időtartamára vonatkozó korlátozásokat (Burgess, Campbell and May: im. 173. oldal).

⁴⁷ Weller, Cussen and Webber: im. 27. oldal.

⁴⁸ Buchler, Haynes and Baxter: im. 272. oldal; Pocock: im. 4.

⁴⁹ Így például a munkaviszony jogellenes megszüntetésével szembeni védelem az állandó alkalmiak részére, meghatározott hosszúságú jogviszony elérése után (Pocock: im. 7. oldal).

⁵⁰ Burgess, Campbell and May: im. 167-168. és 174. oldal.

⁵¹ Buchler, Haynes and Baxter: im. 273. oldal.

⁵² Watson 2005, 371.

Meg kell végül említeni a munkaerő kínálati oldalát is, hiszen a munkaerőpiacon nagy tömegben jelentek meg a diákok és a gyermeket nevelő nők, akik részmunkaidős foglalkoztatást kerestek ugyan, de általában csak alkalmi jogviszonyt találtak.⁵³ A gyermeket nevelő nők például alacsonyabb óraszámban szeretnének dolgozni, de egyáltalán nem vágnak kevésbé védett, alkalmi jogviszonyra.⁵⁴ Egyre nagyobb arányban jelennek meg tehát a munkaerőpiacon olyan társadalmi csoportok, akik rugalmas foglalkoztatási formát keresnek.⁵⁵

Az alkalmi munka terjedésének és kiugróan magas arányának tehát egy alapvető, és sok azt kiegészítő, hatását felerősítő oka van. Az alapvető oka tehát az, hogy a jogi szabályozás lényegében rendezetlenül hagyta az alkalmi munkát. Így a munkáltató szinte teljes szabadságot élvez mind a szerződés típusának megválasztása, mind pedig a munkavállalói jogok korlátozása terén. A munkáltatók pedig örömmel éltek ezzel a lehetőséggel, hiszen az aktuális trendben különösen nagy hangsúlyt kap a rugalmas foglalkoztatás, a költségek csökkentése és a munkaerő hozzáigazítása a piaci igényekhez. Ez viszont azzal a következménnyel jár, hogy a munkáltató áthárítja a munkavégzésből eredő kockázatokat a munkavégzőre. A következő alfejezetben ezt a kérdés vizsgálom.

4. Az alkalmi munka jellemzői és következményei

Az alkalmi munka természetesen nem az egyetlen bizonytalan foglalkoztatási forma Ausztráliában, hiszen az önfoglalkoztatás, a határozott idejű és a részmunkaidős munkaszerződések ugyanúgy számos probléma forrásai. Ugyanakkor az alkalmi munkavállalók csoportja a legnagyobb és különösen sérülékeny, kiszolgáltatott része az ausztrál munkaerőpiacnak.⁵⁶

Az alkalmi munkavállalók közül a legtöbben az alacsony bérezésű szektorokban dolgoznak, mint például élelmiszeripar, kereskedelem, mezőgazdaság, erdészet és halászat, de ma már egyre többen dolgoznak az iparban is. Minden méretű munkáltatónál előfordulnak, de a kisvállalkozásokban a legjellemzőbb a foglalkoztatásuk. A kölcsönzött munkavállalók általában alkalmi munkavállalónak minősülnek.⁵⁷ Különösen magas az alkalmi munkavállalók aránya a részmunkaidőben dolgozók körében (háromnegyedük részmunkaidős)⁵⁸ és hagyományosan a nők között.⁵⁹ Az alkalmi munkavállalók hagyományosan hátrányos helyzetűek, lényegesen magasabb közöttük az alacsony társadalmi státuszúak aránya, mint a határozatlan idejű munkaviszonyban dolgozók körében. Sok közöttük a fiatal, nő, elvált, özvegy, a szolgáltatóiparban és kereskedelemben dolgozó, segédmunkás, és általában alacsonyan képzettek.

⁵³ ILO: im. 64-65. oldal.

⁵⁴ Pocock: im. 3. oldal.

⁵⁵ Burgess, Campbell and May: im. 167. oldal.

⁵⁶ Burgess, Campbell and May: im. 170. oldal.

⁵⁷ Campbell: im. 87. oldal.

⁵⁸ Campbell and Burgess: im. 175. oldal.

⁵⁹ Wooden: im. 877. oldal.

Az alkalmi munkával az eleve hátrányos helyzetű csoportok szenvednek el tehát további lényeges munkaerő-piaci, és ebből eredő pénzügyi, szociális hátrányokat. Az ausztrál munkaerőpiac ez által kettészakad azokra, akik magas szakképzettséget igénylő, jól fizetett és védett munkaviszonyban dolgoznak, és egy leszakadó, periférikus csoportra, akik ki vannak zárva a hagyományos munkavállalói védelemből. Az alkalmi munka terjedésével és magas arányával ez a folyamat a társadalmi egyenlőtlenség növekedését eredményezi.⁶⁰

Az alkalmi munka fontos negatív következménye az úgynevezett dolgozói szegénység. Az alkalmi munkavállalók ugyanis más munkavállalói csoportokhoz képest kevésbé tudják kifizetni az alapvető megélhetési költségeket (számlák, lakáshitel), magasabb arányban vannak anyagi problémáik és kevésbé elégedettek anyagi körülményeikkel. Összességében az alkalmi foglalkoztatás jelentős pénzügyi nyomást helyez a munkavállalókra. Az alkalmi munkavállalók az állandókhöz képest a következő további hátrányokkal szembesülnek: korlátozott képzés⁶¹ és előmeneteli lehetőségek, alacsonyabb órabér,⁶² bizonytalan jogviszony, kiszámíthatatlan és változó bér,⁶³ gyenge munkavédelem,⁶⁴ kiszámíthatatlan munkaidő⁶⁵ és a munkanélkülivé válás magasabb kockázata.⁶⁶ A munkahelyen marginalizálódnak, különösen a döntéshozatali folyamatokban és a karrier előmeneteli lehetőségekben. A munkavállalói jogok hiánya azt eredményezi, hogy nem élveznek teljes munkahelyi „polgárságot”.⁶⁷

Érdekes és lényeges kérdés a munkavédelem mellett az is, hogy milyen hatással vannak a rosszabb munkafeltételek az alkalmi munkavállalók egészségére. Ezzel kapcsolatosan Richardson, Lester és Zhang kutatása arra a következtetésre jutott, hogy önmagában a szerződés típusából nem vezethető le romlás a munkavállalók mentális állapotában. Ebből következően az alkalmi munkavállalók mentális egészsége nem rosszabb, mint a határozatlan idejű, állandó jogviszonnyal rendelkező munkavállalók, vagy akár a határozott időre alkalmazottak.⁶⁸ Ezzel szemben egy másik kutatás azt igazolja, hogy lényegesen rosszabbak a pszichoszociális munkakörülményeik, így például stigmatizálják őket, ki vannak zárva képzetésekből, bizonytalan időbeosztásban, kiszámíthatatlanul dolgoznak.

⁶⁰ Buchler, Haynes and Baxter: im. 274. és 286. oldal.

⁶¹ A képzés költséget, ezért ez az alkalmi munkavállalókon való költség-megtakarítás egyik forrása. Az alkalmi munkavállalók képzésével kapcsolatos problémák részletes elemzését lásd: Hall, R., Bretherton, T. and Buchanan, J. (2000): *The growth of non-standard work and its impact on vocational education and training in Australia*. NCVR, Leabrook.

⁶² Ez a kötelező emelés előtti órabérré értendő.

⁶³ Burgess, Campbell and May: im. 163. oldal.

⁶⁴ Az alkalmi munkavállalók az állandó munkavállalóknál lényegesen kisebb arányban részesülnek munkavédelmi képzésben (McGann, M., White, K. and Moss, J. (2016): *Labour casualization and the psychosocial health of workers in Australia*. *Work, employment and society*, Vol. 30(5): 779. oldal).

⁶⁵ A munkaidővel kapcsolatos bizonytalanság részletes leírását lásd: Campbell, Whitehouse and Baxter 2009, 14-18.

⁶⁶ Buchler, Haynes and Baxter: im. 271. és 273. oldal.

⁶⁷ Watson 2005, 372.

⁶⁸ R Richardson, S., Lester, L. and Zhang, G. (2012): Are Casual and Contract Terms of Employment Hazardous for Mental Health in Australia? *Journal of Industrial Relations*, Vol. 54(5): 574.

Mindezek a körülmények negatív hatással lehetnek a lelki és testi egészségre egyaránt.⁶⁹

Ugyanakkor az alkalmi munka védelmezői szerint az növeli a választási lehetőséget a munkaerőpiacon, főleg azok számára, akik más tevékenységük (tanulás, gyereknevelés, gondozás) mellett szeretnének dolgozni. További fontos érvük, hogy az alkalmi munkavállalók ugyanannyira elégedettek a munkájukkal, mint az állandó, határozatlan idejű jogviszonyban dolgozó munkavállalók.⁷⁰ Ezzel szemben Watson szerint az elégedettség szubjektív kategóriája helyett olyan objektív ismérvek alapján kellene felmérni az alkalmi munka minőségét, mint a bérezés. Megállapítása szerint az alkalmi munkavállalók – az emelést nem számítva – kevesebbet keresnek, mint más, velük összehasonlítható munkavállalók, ezért az alkalmi munka rosszabb foglalkoztatás, függetlenül a munkavégzők elégedettségének mértékétől.⁷¹

Végül meg kell említeni azt is, hogy nem minden munkáltató lelkesedik az alkalmi munkavállalókért, mivel gyenge az elkötelezettségük és a lojalitásuk, alacsony a termelékenységük. Egyes kutatók szerint az alkalmi munka megítélése inkább ízlés és ideológia kérdése, mintsem tisztán gazdasági számítás eredménye, különösen a kisvállalkozások körében. Az alkalmi munka rövid távon ugyan költséget takaríthat meg a munkáltatónak, de hosszú távon gátolhatja az innovációt és a termelékenység növekedését. Az egyéni munkáltatói érdek tehát nem biztos, hogy megegyezik az összegazdasági érdekekkel.⁷²

5. Az alkalmi munka tanulságai Ausztráliában

Az alkalmi munkavállalók aránya Ausztráliában a legmagasabb a fejlett országok között. Ennek a maga aránynak persze számos oka van, de az elsődleges mindenképpen a nem megfelelő munkajogi szabályozás. A bírói döntéseken alapuló, széttöredezett szabályozás ugyanis olyanoknak is megengedi az alkalmi munkavállalói jogviszonyt, akik egyáltalán nem alkalmi munkát végeznek, hanem lényegében állandó munkavállalók, határozatlan időre alkalmazva.

Ugyanakkor az állandó alkalmiak arányáról csak becslések vannak, de számuk nagyjából megfeleltethető a tankönyvi értelemben vett alkalmi munkások számával, akik valóban rendszertelenül, megszakításokkal, rövid időszakokat dolgoznak. Összességében tehát azért ilyen magas az összes alkalmi munkavállaló száma, mert a jelentős részük nem is az. Így viszont ki kell emelni, hogy az

⁶⁹ McGann, White and Moss: im. 780.

⁷⁰ Az alkalmi munkavállalók közül csak a teljes munkaidőben dolgozó férfiak kevésbé elégedettek a munkájukkal, mint a határozatlan idejű munkavállalók, de ők az összes munkavállaló 4%-át teszik csak ki (Wooden and Warren 2004, 295). Lásd még részletesen: Wooden, M. and Warren, D. (2003): *The Characteristics of Casual and Fixed-Term Employment: Evidence from the HILDA Survey*. Melbourne Institute Working Paper No. 15/03, <https://pdfs.semanticscholar.org/f771/37b43913c3e5d2ac3c1d3aee4913d0abaa97.pdf> (letöltve: 2018.4.6).

⁷¹ Watson 2005, 373.

⁷² Burgess, Campbell and May: im. 172. oldal.

ausztrál fogalom és statisztikák nehezen összevethetők a magyar és európai meghatározásokkal és adatokkal. Az állandó alkalmi munka korlátozása érdekében minimális törvényi garanciákra volna szükség. Az alkalmi munka időtartamának korlátozásával lehetne elérni elsősorban az alkalmi munka visszaszorítását azokra a helyzetekre, amelyekre való.⁷³

Az alkalmi munka formálisan munkaviszony ugyan, de a munkavállalói jogok szempontjából annak csökkentett tartalmú, minimalizált változata. Már az alkalmi munka statisztikai definíciója is arra épül, hogy meghatározott jogok nem érvényesülnek, úgy mint a fizetett szabadság és betegszabadság. Persze számos további jogból is ki vannak zárva, így különösen a megszüntetéssel szembeni védelem teljes szabályrendszeréből. Munkajogi axióma, hogy a munkáltatók számára ez utóbbiak különös jelentőséggel bírnak, mert lehetővé teszik a költségek jelentős csökkentését és a munkaerő hozzáigazítását az éppen aktuális piaci kereslethez. Mindezek alapján nem meglepő, hogy a munkáltatók előszeretettel élnek a szabályozás által felkínált lehetőséggel: olcsóbban, jogok nélkül foglalkoztatnak. Ezzel viszont a munkavállalóra hárul a munkavégzésből, foglalkoztatásból eredő valamennyi kockázat, így a munkafeltételeik értelemszerűen rosszabbak, mint állandó munkavállaló társaiké.

Az alkalmi munkavállalói státusz tehát a munkáltatói érdekek kiszolgálásának szimbóluma. Ez nem egy közpolitikai program eredménye, hanem egy tökéletlen munkajogi szabályozás munkaerő-piaci mellékterméke. „Ami a legfontosabb, ez nem csakhogy nem tervezett következmény, de nem szívesen látott és szükségtelen is”.⁷⁴

⁷³ Burgess, Campbell and May: im. 174. oldal.

⁷⁴ Pocock: im. 6. oldal.

A nemzeti büntetőjog kerettényállásai

és az uniós jog^{*}

Hollán Miklós^{**}

Az Európai Unió (továbbiakban: EU) és a hazai büntetőjog kapcsolata már hazánk csatlakozása előtt is élenként foglalkoztatta a büntetőjogászokat.¹ A téma iránti érdeklődés a csatlakozást követően sem csökkent számottevő mértékben, amit az is jól mutat, hogy doktori disszertáció² és akadémiai doktori értekezés³ is született a témában. Tanulmányomban az Európai Unió és a hazai büntetőjog kapcsolatának egyik – a hazai szakirodalomban eddig kevésbé feldolgozott⁴ – aspektusát elemzem, nevezetesen azon büntetőtörvényi tényállások általános dogmatikai kérdéseit, amelyek kereteit az EU joga tölti ki tartalommal.

1. Az EU jogára utaló büntetőjogi kerettényállások fogalma

1.1. A fogalom meghatározása. A kerettényállások közé – az elemzésem során alapul vett fogalom szerint – azok a büntető rendelkezések tartoznak, amelyek a büntetendő magatartások körét más jogszabályban meghatározott magatartási

^{*} Lezárva 2017. december 28. A mű a KÖFOP-2.1.2- VÉKOP-15- 2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Zrínyi Miklós Habilitációs Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

^{**} Tudományos főmunkatárs, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar.

¹ Így Ligeti Katalin: *Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban*. KJK, Budapest, 2004., illetve Karsai Krisztina: *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2004.

² Békés Ádám: *Az európai büntetőjog – luxemburgi és strasbourgji büntető ítékezés*. <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Békés%20Ádám%20Phd.pdf>.

³ Monografikus formában: Karsai Krisztina: *Alapelvei (r)evolúció az európai büntetőjogban*. Pólay, Szeged, 2015.

⁴ A kérdés áttekintésére a német jogirodalomban ld. pl. Enderle, Bettina: *Blankettstrafgesetze: Verfassungs- und strafrechtliche Probleme von Wirtschaftsstrafatbeständen* „Europäische Hochschulschriften 2”. Lang, Frankfurt am Main, 2000. 54-59. o. A kapcsolódó alkotmányossági kérdések megjelentek a német alkotmánybíróság egyik aktuális határozatában is (ld. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 21. September 2016 – 2 BvL 1/15.).

normára történő utalással határozzák meg.⁵ Tanulmányom tárgyát ezek közül a magyar büntetőjog azon tényállásai képezik, amelyeket – az alapul szolgáló magatartási norma vonatkozásában is – az Európai Unió jogi aktusai töltenek ki tartalommal. Hatályos büntetőjogunkban ilyen tényállás:

- kábítószer-prekurzorral visszaélés,⁶
- nemzetközi gazdasági tilalom megszegése⁷
- haditechnikai termékkel vagy szolgáltatással visszaélés,⁸
- kettős felhasználású termékkel visszaélés,⁹
- rossz minőségű termék forgalomba hozatala,¹⁰
- megfelelőség hamis tanúsítása,¹¹
- természetkárosítás,¹²
- géntechnológiával módosított növényfajtákkal kapcsolatos kötelezettség megszegése,¹³
- bennfentes kereskedelem,¹⁴
- bennfentes információ jogosulatlan közzététele,¹⁵
- tiltott piacbefolyásolás.¹⁶

1.2. Elhatárolások

1.2.1. Nem kerettényállások. Az általam alapul vett fogalomhasználat szerint nem minősül kerettényállásnak az olyan büntető rendelkezés, amely (mint pl. a terrorizmus finanszírozása) csak egy fogalmat merít az EU jogból, azonban a büntető rendelkezés alapjául szolgáló tilalmat nem ez a jogrendszer határozza meg. Terrorizmus finanszírozásának büntette miatt ugyanis az felel, aki „terrorcselekmény feltételeinek biztosításához anyagi eszközt szolgáltat vagy gyűjt, vagy terrorcselekmény elkövetésére készülő személyt vagy rá tekintettel más anyagi eszközzel támogat”.¹⁷ A büntető tényállás „alkalmazásában anyagi eszközön a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló, 2001. december 27-i 2580/2001/EK tanácsi rendelet 1. cikk 1. pontjában meghatározott eszközöket, jogi dokumentumokat és okiratokat kell érteni”.¹⁸ A hivatkozott rendelkezés alapján „pénzeszközök, egyéb vagyoni értékek és gazdasági erőforrások” lehetnek „bármilyen materiális vagy immateriális, ingó vagy ingatlan, bármilyen módon

⁵ Hollán Miklós: „A büntetőjogi kerettényállások” In: *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből* (szerk. Ruzsonyi Péter). NKE-RTK, Budapest, 2014. 185-186. o. (2014b)

⁶ 2012. évi C. törvény (Btk.) 183. § (1)-(2) bek.

⁷ Btk. 327. § (1) és (5) bek.

⁸ Btk. 329. § (1) bek. b) pont, illetve 329. § (1) bek. c) pont VIII. fordulat.

⁹ Btk. 330. § (1) bek. és (4) bek. b) pont.

¹⁰ Btk. 415. § (1) bek.

¹¹ Btk. 416. § (1) bek.

¹² Btk. 242. § (1) bek. c) pont.

¹³ Btk. 362. §.

¹⁴ Btk. 410. § (1) bek.

¹⁵ Btk. 410/A. §.

¹⁶ Btk. 411. §.

¹⁷ Btk. 318. § (1) bek.

¹⁸ Btk. 318. § (3) bek.

szerzett eszközök és bármilyen – akár elektronikus, akár digitális – formában lévő olyan jogi dokumentumok vagy okiratok, amelyek az ezen eszközökre vonatkozó jogcímet vagy érdekeltséget bizonyítják, többek között bankhitelek, utazási csekkek, bankcsekkek, átutalási megbízások, részvények, értékpapírok, kötvények, váltók és hitellevelek”.¹⁹

Az 2580/2001/EK rendelet tartalmaz egy olyan magatartási normát, hogy „pénzeszközt, egyéb vagyoni értéket és gazdasági erőforrást sem közvetve, sem közvetlenül nem lehet” egy másik jogi aktusban meghatározott „listában szereplő természetes vagy jogi személy, csoport vagy szervezet rendelkezésére bocsátani”,²⁰ illetve „tilos pénzügyi szolgáltatásokat nyújtani a [...] listában szereplő természetes vagy jogi személy, csoport vagy szervezet számára”.²¹ A rendelet meghatározza ezen tilalmak alóli kivételeket is.²²

A büntető tényállás magatartási normáját azonban nem ez a 2580/2001/EK rendeletben meghatározott (annak kivételeivel együtt értelmezett) magatartási szabály képezi. A terrorizmus támogatásának büntette ugyanis akkor is elkövethető, ha az anyagi eszközöket a magyar Btk. által meghatározott terrorcselekmény feltételeinek biztosításához, de nem a 2580/2001/EK tanácsi rendeletben hivatkozott listában szereplő természetes személy (csoport vagy szervezet) számára szolgáltatják (így az EU jogi aktusban meghatározott normát nem szegik meg). Nem felel viszont terrorizmus finanszírozásának büntette miatt, de megszegi az EU normát, aki a pénzeszközt stb. a 2580/2001/EK tanácsi rendeletben hivatkozott listában szereplő természetes személynek, de nem a magyar Btk. által meghatározott terrorcselekmény feltételeinek biztosításához biztosítja.

1.2.2. Nem az EU jogára utaló kerettényállások. Más esetekben a magyar büntetőjog a kerettényállás szabályozási technikáját alkalmazza, de annak kereteit nem az EU jogi aktusa, hanem egy magyar jogszabály tölti ki tartalommal. Így hulladékgazdálkodás rendjének megsértése miatt az felel, aki „arra a célra hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez”, illetve „engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve hulladékgazdálkodási tevékenységet, illetve hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez”.²³ A tényállásban szereplő magatartási normát korábban a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, illetve jelenleg a 2012. évi CLXXXV. törvény tölti ki tartalommal. Ebben a körben akkor sincs szó az EU jogára utaló büntetőjogi kerettényállásról, ha a szaktörvény releváns rendelkezéseinek tartalmát (ahogy a 2000. évi XLIII., illetve a 2012. évi CLXXXV. törvényét is) Európai Unió jogharmonizációs kötelezettség alapján határozták meg.²⁴

¹⁹ 2580/2001/EK rendelet 1. cikk 1. pont

²⁰ 2580/2001/EK rendelet 2. cikk (1) bek. b) pont.

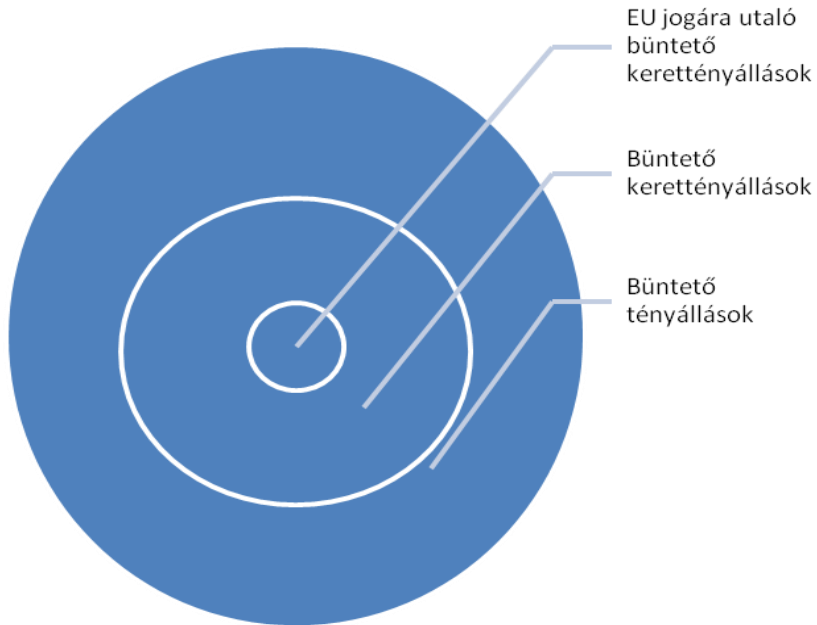
²¹ 2580/2001/EK rendelet 2. § (2) bek.

²² 2580/2001/EK rendelet 5. és a 6. cikk.

²³ Btk. 248. § (1) bek.

²⁴ Ld. a Btk. javaslatának 248. §-ához fűzött indokolást („a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése elnevezésű tényállás keretdiszpozíció, annak háttérjogszabálya elsődlegesen a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, valamint annak végrehajtási rendeletei. A hulladékgazdálkodással

Az EU jogára utaló kerettényállások fogalmi kérdéseit a következő ábra szemlélteti:



2. Kerettényállások helye az EU és a magyar büntetőjog kapcsolatrendszerében

2.1. Az EU és a magyar büntetőjog kapcsolatának megjelenési formái. Napjainkra csaknem mindenki számára nyilvánvaló, hogy az Európai Unió és a magyar büntetőjog igen sokrétű – bonyolult jog helyzeteket eredményező²⁵ – kapcsolatban áll egymással,²⁶ amelynek az EU jogára utaló kerettényállások csak egyik aspektusát képezik. Ettől elkülönülő fogalom

- az EU érdekeinek védelme a magyar büntetőjogban,
- az EU jogából eredő jogharmonizációs kötelezettségek és azok teljesítése a magyar büntetőjogban,
- az EU jog neutralizációs hatása.²⁷

kapcsolatos jogszabályokat jelentős számú európai uniós jogi aktus határozza meg, így ezek közvetve a büntetőjogi tényállást is érintik.”), illetve 2012. évi CLXXXV. törvény 93. §-ában szereplő jogharmonizációs klauzulát.

²⁵ Karsai (2015) 156. o.

²⁶ Satzger, Helmut: „Allgemeine Vorfragen” In: *Europäisches Strafrecht* (hrsg: Sieber et al.). 2. Aufl. Nomos-Beck, München..., 2014. 252. o.

²⁷ E tanulmányban terjedelmi okokból nem elemzem az EU jog neutralizációs hatását és annak a kerettényállásokhoz fűződő kapcsolatát. Erre lásd Karsai Krisztina: Az érinthetelenség illúziója, avagy gondolatok az európai közösségi jog és a nemzeti büntetőjog közötti kapcsolatokról. *Európai Jog*, 2004/4. szám. melléklet, 13-22. o.

2.1.1. Az EU érdekeinek védelme a magyar büntetőjogban. A Btk. számos büntető tényállása kifejezetten védelemben részesíti az EU érdekeit, így intézményeinek működését, az ehhez szükséges költségvetési forrásokat, illetve az abból kifizetett támogatásokat. Ennek érdekében a jogalkotó egymással párhuzamosan többféle szabályozási megoldást is alkalmaz.

a) A tényállások egy része kifejezett EU vonatkozású – másokkal vagylagos – tényállási elemet tartalmaz. Így a Btk. 350. §-ában szereplő bűncselekmény nemcsak népszavazással, hanem „európai polgári kezdeményezéssel” összefüggésben is elkövethető.

b) A tényállások másik része az EU érdekeinek védelmét általánosabb fogalmak önállóan nem nevesített esetkörével biztosítja, így külföldi hivatalos személyek

- az EU részére „szolgálatot teljesítő személyek, akinek a tevékenysége a szervezet rendeltetésszerű működéséhez tartozik”,²⁸ illetve
- az EU Bíróságának tagjai és az annál szolgálatot teljesítő személyek, hiszen ez a szervezet „Magyarország területén, illetve állampolgárai felett joghatósággal” rendelkezik.²⁹

a-b) A két megoldás között helyezkedik el, amikor az Európai Unió érdekeinek védelme a tényállás által használt általános fogalom keretében, de annak önállóan nevesített esetköröként jelenik meg. Így pl. a költségvetési csalás tényállásának alkalmazásában „költségvetésen” kell érteni „az államháztartás alrendszerének költségvetése” mellett „az Európai Unió által vagy nevében kezelt költségvetést is”.³⁰ Ide tartozik azon megoldás is, hogy a Btk. értelmező rendelkezései a hivatalos személy fogalmának egyik eseteként szabályozza a Magyarországon megválasztott európai parlamenti képviselőt,³¹ illetve külföldi hivatalos személy a külföldön megválasztott európai parlamenti képviselő.³²

c) A harmadik esetkörben a Btk. klasszikus (azaz büntetőjogi rendelkezésre) utaló tényállásokon át részesíti védelemben az EU működését (érdekeit). Ilyen

- a nemzetközi bíróság előtt elkövetett igazságszolgáltatás elleni bűncselekmény, amelyért az is büntetendő, aki meghatározott igazságszolgáltatás elleni bűncselekményt³³ „az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő eljárás során vagy azzal kapcsolatban követi el”.³⁴
- a hatósági eljárásban elkövetett vesztegetésért (annak elfogadásáért) az is büntetendő, aki a korrupciós „bűncselekményt [...] az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő eljárás során vagy azzal kapcsolatban követi el”.³⁵
- az Európai Unió intézményei ellen elkövetett kémkedésért „büntetendő, aki az Európai Unión kívüli harmadik állam részére az Európai Parlament, az

²⁸ Btk. 459. § (1) bek. 13. pont c) alpont.

²⁹ Btk. 459. § (1) bek. 13. pont d) alpont.

³⁰ Btk. 396. § (9) bek. a) pont.

³¹ Btk. 459. § (1) bekezdés 11. pont b) alpont III. fordulat

³² Btk. 459. § (1) bekezdés 13. pont c) alpont.

³³ Btk. 268-282. §.

³⁴ Btk. 289. §.

³⁵ Btk. 295. § (2) bek., 296. § (2) bek.

Európai Bizottság vagy az Európai Unió Tanácsa ellen hírszerző tevékenységet folytat”.³⁶

Az utaló tényállások által az EU részére biztosított védelem nem feltétlenül azonos a megfelelő magyar érdek részére biztosított védelemmel.

- A kémkedésre utaló tényállás egyrészt például csak az Európai Unió három fő intézményének, az Európai Parlamentnek, az Európai Bizottságnak és az Európai Unió Tanácsának a védelmét biztosítja. Ezzel szemben a magyar vonatkozású (az utalás tárgyát képező) tényállásban ilyen intézményi szűkítés nincsen, a kémkedés így akkor is büntetendő, ha valaki nem az Alaptörvényben szereplő szerv irányában folytat Magyarország ellen hírszerző tevékenységet.
- Másrészt az EU felsorolt intézményeink működését a magyar büntetőjog – a módosító törvény indokolásának³⁷ téves megállapításával szemben nem „bármilyen”, hanem – csak „harmadik állam részére” folytatott hírszerző tevékenységgel szemben védi. Ezzel szemben a kémkedésnél az „idegen hatalom vagy idegen szervezet részére” folytatott hírszerző tevékenység ennél tágabb fogalma szerepel.
- Harmadrészt az Európai Unió intézményei ellen elkövetett kémkedésre eltérő (szűkebb) joghatósági szabály vonatkozik a kémkedésre irányadóhoz képest.³⁸

a-c) Az EU intézményes érdekek védelmére szolgáló jogtechnikai megoldások egymással lényegében felcserélhetők. Jól mutatja ezt, hogy a Btk. javaslata az általános engedetlenségre uszítás tárgyaként még kifejezetten nevesítette a Magyarország által kötelezően alkalmazandó európai uniós jogi aktusokat is.³⁹ A javaslat indokolása szerint figyelemmel voltak arra, hogy „a nemzetközi jogi és az európai uniós jogi aktusokból származó kötelezettsége[...], a magyar jogszabályokkal való azonos szintű védelme az Alaptörvény E) és Q) cikkén alapul”.⁴⁰ Ezzel szemben a Btk. elfogadott szövege már csak azt rendeli büntetni, aki „nagy nyilvánosság előtt, a köznyugalom megzavarására alkalmas módon hatóság rendelkezése ellen általános engedetlenségre uszít”. Az Országgyűlés ugyanis elfogadta Vas Imre módosító javaslatát, amelynek indokolása szerint „a jogszabályok, jogszabályi rendelkezések közül azokat szükséges a büntetőjog eszközeivel védeni, amelyek konkrét ügyekben meghozott hatósági döntések által érvényesülnek. Önmagában a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés elleni, akár a köznyugalom megzavarására alkalmas módon történő engedetlenségre uszítás nem éri el a büntetőjogi szankcionálás szintjét, az a szabad véleménynyilvánítás körébe tartozik”.⁴¹ A módosítás következtében kikerült a tényállás szövegéből a Magyarország által kötelezően alkalmazandó európai uniós jogi aktusokra való utalás, de ez nem fosztotta meg az EU intézményi érdekeit a magyar büntetőjog

³⁶ Btk. 261/A. §.

³⁷ A 2013. évi CLXXXVI. törvény javaslatának 113. §-ához fűzött indokolás.

³⁸ Btk. 3. § (2) bek. ab) alpont.

³⁹ Btk. javaslat 336. §.

⁴⁰ A Btk. javaslatának 336. §-ához fűzött indokolás.

⁴¹ T/6958/164. számú kapcsolódó módosító javaslat indokolása.

védelmétől, hanem azt – kifejezett említés helyett – általánosabb fogalmak segítségével biztosítja. A hatóságok közé az EU azon szervei is beletartoznak, amelyek hazánkban hatósági jogkört gyakorolnak, illetve azok a cselekmények is a tényállás hatálya alá tartoznak, amelyek a magyar hatóságok olyan rendelkezései ellen irányulnak, amelyek alapja az EU kötelezően alkalmazandó jogi aktusa.

2.1.2. Az Európai Unió jogából eredő jogharmonizációs kötelezettségek és azok hazai teljesítése. Az Európai Unió elsődleges és másodlagos joga a nemzeti jogalkotó által teljesítendő jogharmonizációs (ezen belül szankcionálási, kriminalizációs vagy asszimilációs) kötelezettséget is tartalmaz.

2.1.2.1. Szankcionálási (kriminalizációs) kötelezettségek. A szankcionálási kötelezettség valamilyen hátrányos tartalmú – nem feltétlenül büntetőjogi (praktikusan közigazgatási) – jogkövetkezmény alkalmazására vonatkozó jogszabály meglétét követeli meg a tagállamoktól. A kriminalizációs kötelezettség pedig kifejezetten olyan jogalkotást követel meg a tagállamoktól, amelyek a bizonyos cselekmények elkövetőivel szemben bűncselekményként való szankcionálást is lehetővé teszik. Mindkét esetben az államnak akkor keletkezik jogalkotási kötelezettsége, ha nem rendelkezik olyan szabályozással, amely az EU jogból eredő kötelezettségnek megfelel.

Még az EU létrejötte előtt is számos olyan közösségi jogi irányelvet alkottak, amely a tagállamok belső joga számára minimum-követelményként bizonyos cselekmények (nem feltétlenül büntetőjogi) szankcionálását írta elő. Ezek az instrumentumok – kriminalizációs kötelezettség hiányában is – jelentékeny hatást gyakoroltak a tagállamok büntetőjogára.⁴² Ilyen volt különösen a pénzügyi rendszer pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló, 1991. június 10. napján elfogadott 91/308/EGK irányelv,⁴³ illetve azt már az EU létrejötte után felváltó a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 2005. október 26. napján elfogadott 2005/60/EK irányelv.⁴⁴

Az Európai Unió a harmadik pillér keretében – egyezmények, együttes fellépések és kerethatározatok formájában – különféle cselekménytípusok kifejezett büntetőjogi eszközökkel való büntetni rendelésére (kriminalizációjára) kötelezte a tagállamokat.⁴⁵

Az Európai Unió Bírósága 2005. szeptember 13. napján megállapította, hogy a büntetőjogi jogközelítést lehetővé tevő harmadik pilléres jogalap nem kizárólagos, azaz jogilag nem akadályozza meg, hogy közösségi jogforrást is ilyen tartalommal bocsássonak ki. Bizonyos területeken (pl. környezetvédelem) ugyanis a Közösség kompetenciájába (az Európai Unió első pillérébe) tartozik büntetőjogi jogközelítés. Sőt amennyiben ez a helyzet, akkor a közösségi kompetenciába tartozó

⁴² Farkas Ákos: *Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest, Osiris 2001. 69. o.

⁴³ HL L 166, 1991. 06. 28., 77-82. o.

⁴⁴ HL L 309, 2005. 11. 25., 15-36. o.

⁴⁵ Ennek részleteire ld. *Az európai büntetőjog kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin). Magyar Közlönykiadó, Budapest, 2009. 453-678. o.

kérdésekben nem is lehet harmadik pilléres jogforrást alkotni.⁴⁶ A fenti bírósági döntések ratio decidendijével összefüggésben pedig már a Lisszaboni szerződés hatályba lépése előtt is kriminalizációs kötelezettséget tartalmazó irányelvek születettek pl. a környezet büntetőjogi védelméről,⁴⁷ illetve a hajók által okozott tengeri szennyezésről.⁴⁸

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta irányadó alapszerződési szabályozás szerint az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan az olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva a több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék. Ezek a területek a következők: terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés. A bűnözés alakulásának függvényében a Tanács határozatban egyéb területekről állapíthatja meg, hogy azok megfelelnek az e bekezdésben meghatározott feltételeknek. Erről a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.⁴⁹ Erre hivatkozással adták ki pl.:

- az emberkereskedelem megelőzéséről, az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről szóló 2011. április 5. napján elfogadott 2011/36/EU számú irányelvet,⁵⁰
- a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló 2011. december 13. napján elfogadott 2011/92/EU irányelvet,⁵¹ illetve
- az információs rendszerek elleni támadásokról szóló 2013. augusztus 12. napján elfogadott 2013/40/EU irányelvet.⁵²

Az EUMSZ szerint lehetőség van arra is, hogy amennyiben valamely harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen (pl. környezetvédelem, idegenrendészet) az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat állapítsanak meg e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan.

⁴⁶ A C-176/03 sz. Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13. napján hozott ítélet, EBHT 2005., I-7879. o. Elemzésére: Laczi Beáta: "Irányelv kontra kerethatározat". Környezetvédelmi büntetőjogi szabályozás az Európai Unióban (MJ, 2006/10., 577-590. o. Pápai-Tarr Ágnes: „Merre tovább európai büntetőjog?” Debreceni Jogi Műhely, 2007/4., illetve Karsai Krisztina: „Az európai büntetőjog rögös útján” Magyar Jog, 2006/1., 1-10. o.

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről. HL L 328., 2008.12.6.

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/35/EK irányelve (2005. szeptember 7.) a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciók bevezetéséről. HL L 255., 2005.9.30.

⁴⁹ EUMSZ 83. cikk (1) bek.

⁵⁰ HL L 101/1., 2011.4.15.

⁵¹ HL L 26/1., 2012.1.28.

⁵² HL L 218/8., 2013.8.14.

Az ilyen irányelveket ugyanazon rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az említett harmonizációs intézkedéseket elfogadták.⁵³ Ezen az alapszerződési jogalapon alapul a piaci visszaélések büntetőjogi szankcióiról szóló 2014. április 16. napján elfogadott 2014/57/EU irányelv.⁵⁴

Vannak olyan instrumentumok, amelyek bizonyos magatartástípusok tekintetében csak szankcionálási, míg más vonatkozásokban kifejezetten kriminalizációs kötelezettséget tartalmaznak. Ilyen pl. a 2009. június 18. napján elfogadott az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról szóló 2009/52/EK irányelv.⁵⁵

Olyan megoldás is ismert, hogy a kérdéskör igazgatási szabályait tartalmazó EU instrumentum tartalmazza a szankcionálási kötelezettséget (pl. természetkárosításnál a 338/97/EK rendelet⁵⁶), amelyet bizonyos magatartások tekintetében más EU instrumentum kriminalizációs kötelezettsége egészít ki (2008/99/EK irányelv).⁵⁷

Az igazgatási joganyag, a szankcionálási kötelezettség és kriminalizációs kötelezettség három instrumentumban is szerepelhet, így az igazgatási szabályozás harmonizálását a pénzügyi eszközök piacairól szóló 2014. május 15. napján elfogadott 2014/65/EU irányelv,⁵⁸ a szankcionálási kötelezettséget a piaci visszaélésekről szóló 2014. április 16. napján elfogadott 596/2014/EU rendelet,⁵⁹ míg kriminalizációs kötelezettséget a 2014/57/EU irányelv tartalmazza.⁶⁰

2.1.2.2. Az asszimilációs kötelezettség. Az asszimilációs kötelezettség alapján a tagállamok arra kötelesek, hogy az EU érdekeinek a megfelelő hazai érdekekkel azonos védelmet biztosítsanak.⁶¹ Ez a jogalkotó tekintetében lényegében feltételes szankcionálási, illetve kriminalizációs kötelezettséget jelent, amely akkor érvényesül, ha a nemzeti jog az adott tárgykörben megfelelő nemzeti érdek viszonylatában ilyen szabályozást tartalmaz. Ha viszont a nemzeti jog az adott magatartást nem rendeli büntetni, akkor az asszimilációs kötelezettség – szemben a kriminalizációs és a szankcionálási kötelezettséggel – nem jár magyar büntetőtörvény megalkotására vonatkozó kötelezettséggel.

Már az EKSz általános rendelkezése megfogalmazta a közösségi hűség elvét, amely szerint „a tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek cselekvéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését”.⁶² Az Európai Közösségek Bírósága

⁵³ EUMSZ 83. cikk (2) bek.

⁵⁴ HL L 173., 2014. 6. 12., 179-189. o.

⁵⁵ HL L 168., 2009. 6. 30., 24-32. o.

⁵⁶ HL L 61, 1997. 3. 3. 1-69.o. Magyar kiadás 3. kötet, 15. fejezet 136-150. o.

⁵⁷ Btk. 465. § (1) bek. d) pont.

⁵⁸ HL L 173., 2014.6.12., 349-496. o.

⁵⁹ HL L 173., 2014.6.12., 1-61. o.

⁶⁰ HL L 173., 2014.6.12., 179-189. o.

⁶¹ Átfogóan Karsai (2015) 147-151. o.

⁶² EKSz 10. cikk (korábbi 5 cikk) (hk.)

szerint ezen elv alapján a tagállamok – a közösségi jog külön erre vonatkozó rendelkezésének hiányában is – kötelesek a közösségi érdekeket sértő cselekményeket hasonló anyagi és eljárásjogi szabályok mellett üldözni, mint a nemzeti érdekeket sértő (típus és súly szerint hasonló) cselekményeket. Ennek során szabadon megválaszthatják az alkalmazható szankciókat, de azoknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.⁶³ Az EUMSZ már nem a közösségi, hanem az uniós hűség elvét tartalmazza, amely szerint a tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.⁶⁴

Az asszimilációs kötelezettség egyes cselekménytípusok esetén az EU elsődleges jogának specifikus rendelkezésén alapul. Így pl. az EU Bírósága előtt elkövetett hamis tanúzás tekintetében az EU Bíróság Statútumának (jelenleg az EUMSZ 3. jegyzőkönyvének) 30. cikkén,⁶⁵ vagy a közösség pénzügyi érdekei tekintetében korábban az EKSz 209/A., jelenleg az EUMSZ 325. § cikk (2) bekezdésén.

2.1.2.3. A jogharmonizációs kötelezettségek hazai teljesítése. A jogharmonizációra vonatkozó Európai Uniós kötelezettségekkel már nagy részben az 1978. évi Btk. módosításai összhangba hozták a hazai büntetőjogot.⁶⁶

A Btk. preambuluma kifejezetten utal arra, hogy a kódex megalkotása „Magyarország [...] európai uniós kötelezettségeinek figyelembevételével” történt.⁶⁷ Sőt a Btk. jogharmonizációs klauzlát is tartalmaz, amelyből kifejezetten kitűnik, hogy mely általános és különös részi rendelkezései mögött áll európai uniós kötelezettség.⁶⁸ Ennek felsorolása azonban nem teljes, hanem számos esetben csak a Btk. javaslatának indokolásából tudtuk meg, hogy a rendelkezés mögött európai uniós kötelezettség teljesítése áll. Így például a 2011/93/EU irányelvre vezethető vissza a foglalkozástól eltiltás egyik új esetkörének bevezetése,⁶⁹ illetve az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele elnevezésű új intézkedés beiktatása.⁷⁰

Vannak olyan rendelkezések is, amelyeket a Btk. megalkotása során igazítottak hozzá a régebb óta fennálló jogharmonizációs kötelezettséghez. Így az 1978. évi büntető kódex privilegizált esetként szabályozta a váltópénzre, illetve a kisebb, vagy azt el nem érő értékű pénzre elkövetett pénzhamisítást.⁷¹ Ennek büntetési

⁶³ A 68/88. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben 1989. szeptember 21-én hozott ítéletet (EBHT 1989., 2965. o.) 24. pont.

⁶⁴ EUMSZ 4. cikk (3) bek. harmadik mondat.

⁶⁵ Karsai (2015) 149. o. 396. lj.

⁶⁶ Ezek áttekintésére ld. Hollán Miklós: „Az anyagi büntetőjog harmonizációja” In: *Az EU mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége*. Magyarország az Európai Unióban 2004-2014 (szerk.: Hollán Miklós). Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2014. 56-59. o. (2014a)

⁶⁷ A Btk. javaslata ugyanis messzemenően figyelemmel van azokra a jogharmonizációs kötelezettségekre, amelyeket hazánk vonatkozásában nemzetközi és európai szervezetek instrumentumai tartalmaznak. Lásd KARA Ákos: „Nemzetközi kötelezettségek, ajánlások és az új Btk.” *Jogtudományi Közöny* 2015/10.

⁶⁸ Btk. 465. § (1) bek.

⁶⁹ Btk. 52. § (3) bek.

⁷⁰ Btk. 77. §

⁷¹ 1978. évi Btk. 304. § (3) bek.

tétele azonban nem felelt meg az 2000/383/IB számú kerethatározat 6. cikkében a tagállamoktól megkívánt büntetőjogi fenyegetettség mértékének. Így a Btk. a korábbi jogban szereplő privilegizált esetet már nem tartalmazza, a bíróság az ilyen cselekmények „kisebb tárgyi súlyát” a büntetés enyhítésének lehetőségével élve értékelheti.⁷²

2.2. Az EU jogra hivatkozó kerettényállások az alapkatagóriák rendszerében

2.2.1. Az EU intézményes működését védő és az EU jogra hivatkozó kerettényállások. Az EU működését (érdekeit) védő és az EU jogra hivatkozó kerettényállások köre nincs egymással átfedésben, hanem ezek két elkülönült kategóriát képeznek.

a) Az EU intézményeinek működését védő tényállások általában nem az EU jogra hivatkozó kerettényállások, még akkor sem, ha olyan kategóriákat (pl. EU Bíróság⁷³) használnak, amelyeket az EU elsődleges jogából kölcsönöznek.

b) Az EU jogra hivatkozó kerettényállások viszont nem az EU intézményes működését védik, hanem általában olyan érdekeket, amelyek az EU különböző politikáinak körébe besorolhatók. Ilyen pl. a környezet a természetkárosítás,⁷⁴ illetve a fogyasztók érdekei a rossz minőségű termék forgalomba hozatala⁷⁵ és a megfeleléség hamis tanúsítása⁷⁶ esetén.

2.2.2. Jogharmonizációs kötelezettségek és az EU jogra hivatkozó kerettényállások. Az EU jogra hivatkozó kerettényállások kategóriája átfedésben van azokkal a tényállásokkal, amelyek megalkotásának alapját (indokát) az Európai Unió valamely jogi aktusa képezte.

a) Egyes esetekben az EU jogából eredő jogharmonizációs kötelezettségen alapuló büntető tényállás nem utal az EU jogára. Ilyen

- az emberkereskedelem,⁷⁷
- a kábítószer-kereskedelem,⁷⁸
- gyermekmunka és a harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatása⁷⁹
- a vesztegetés és a vesztegetés elfogadása,⁸⁰
- a közösség tagja elleni erőszak és annak előkészülete, a közösség elleni uszítás, valamint a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása,⁸¹

⁷² A Btk. javaslatának XXXVIII. fejezetéhez fűzött indokolás.

⁷³ Btk. 295. § (2), illetve 296. § (2) bek.

⁷⁴ Btk. 242. § (1) bek. c) pont.

⁷⁵ Btk. 415. § (1) bek.

⁷⁶ Btk. 416. § (1) bek.

⁷⁷ Btk. 192. §, illetve 2011/36/EU irányelv. Vö. Btk. 465. § (1) bek. ab) pont.

⁷⁸ Btk. 176-177. §, 2004/757/IB tanácsi kerethatározat. Vö. Btk. 465. § (1) b) pont.

⁷⁹ Btk. 209. § b) pont, 356. §, 2009/52/EK irányelv. Vö. Btk. 465. § (1) bek. c) pont.

⁸⁰ Btk. 290-291. §, 2003/568/EK. Vö. Btk. 465. § (1) bek. e) pont.

⁸¹ Btk. 216. § (1) és (4) bek., illetve 332. és 333. §., 2008/913/IB tanácsi kerethatározat. Vö. Btk. 465. § (3) bek.

- az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás és a tiltott adatszerzés és az információs rendszer elleni bűncselekmények,⁸²
 - a készpénz-helyettesítő fizetési eszköz hamisítása, a készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés, a készpénz-helyettesítő fizetési eszköz hamisításának elősegítése,⁸³ illetve
 - a pénzmosás.⁸⁴
- b) Az EU jogán alapuló büntető rendelkezés azonban nem ritkán az EU jogára utaló kerettényállás formáját ölti:
- ba) Ezen belül a gyakoribb esetben az EU ugyanazon jogi aktusa tartalmazza a magatartási szabályt, illetve a jogharmonizációs (ezen belül szankcionálási) kötelezettséget. Így
- a kábítószer-prekurzonnal visszaélésnél a 273/2004/EK rendelet 1. cikke, illetve 12. cikke,⁸⁵
 - a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése esetén a 267/2012/EU tanácsi rendelet II. fejezete, illetve 47. cikke⁸⁶
 - a haditechnikai termékkel vagy szolgáltatással visszaélés esetén a 1236/2005/EK tanácsi rendelet II. melléklete, illetve 17. cikke,⁸⁷
 - kettős felhasználású termékkel visszaélés esetén a 428/2009/EK tanácsi rendelet 2. cikk. 1. pontja, illetve 24. cikke.⁸⁸
- bb) Olyan megoldás is ismert, hogy a kérdéskör igazgatási szabályait tartalmazó EU instrumentum tartalmazza a szankcionálási kötelezettséget (pl. természetkárosításnál a 338/97/EK rendelet), amelyet bizonyos magatartások tekintetében más EU instrumentum kriminalizációs kötelezettsége egészít ki (2008/99/EK irányelv).⁸⁹
- Az igazgatási joganyag, szankcionálási kötelezettség és kriminalizációs kötelezettség olyan módon is elkülönülhet, hogy az igazgatási szabályozás harmonizálását a pénzügyi eszközök piacairól szóló 2014. május 15. napján elfogadott 2014/65/EU irányelv,⁹⁰ a szankcionálási kötelezettséget a piaci visszaélésekről szóló 2014. április 16. napján elfogadott 596/2014/EU rendelete tartalmazza,⁹¹ míg e kettőre hivatkozik a 2014/57/EU irányelv, amely a kriminalizációs kötelezettséget tartalmazza.⁹²
- c) Az EU jogi aktusára utaló kerettényállás úgy is keletkezhet, hogy a bűncselekményként való büntetni rendelésre nincs kifejezetten az EU jog konkrét rendelkezéséből eredő kriminalizációs kötelezettség. Ilyen hatályos jogunkban

⁸² Btk. 375. §-a és XLIII. Fejezet, 2005/222/IB tanácsi kerethatározat. Vö. Btk. 465. § (1) bek. f) pont.

⁸³ Btk. 392-394. §, 2001/413/IB tanácsi kerethatározat. Vö. Btk. 465. § (1) bek. h) pont.

⁸⁴ Btk. 399-400. §, 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv. Vö. Btk. 465. § (1) bek. i) pont.

⁸⁵ Btk. 183. § (3) bek., 111/2005/EK tanácsi rendelet, illetve 273/2004/EK rendelet. Vö. Btk. 465. § (2) bek. aa) pont.

⁸⁶ Btk. 327. §, 267/2012/EU tanácsi rendelet. Vö. Btk. 465. § (2) bek. b) pont 26. alpont.

⁸⁷ Btk. 329. §, 1236/2005/EK rendelet. Vö. Btk. 465. § (2) bek. ca) alpont.

⁸⁸ Btk. 339. §, 428/2009/EK tanácsi rendelet. Vö. Btk. 465. § (2) bek. cb) alpont.

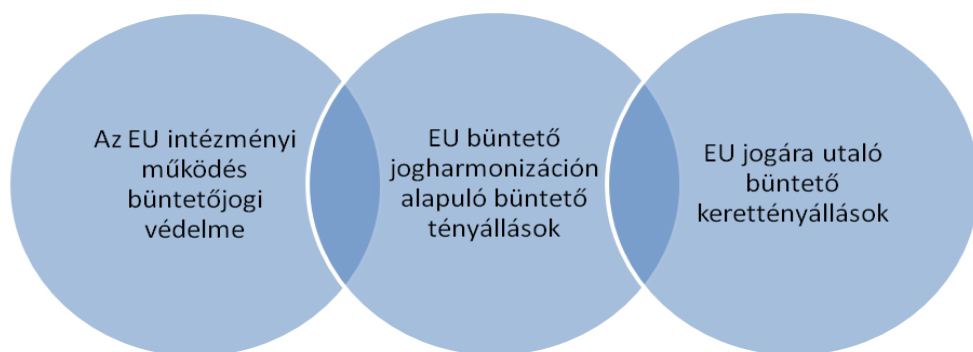
⁸⁹ Btk. 242. §, 2008/99/EK irányelv. Vö. Btk. 465. § (1) bek. d) pont.

⁹⁰ HL L 173., 2014. 6. 12., 349-496. o.

⁹¹ HL L 173., 2014. 6. 12., 1-61. o.

⁹² HL L 173., 2014. 6. 12., 179-189. o.

- a rosszminőségű termék forgalomba hozatala,⁹³
- géntechnológiával módosított növényfajtákkal kapcsolatos kötelezettség megszegése,⁹⁴
- megfelelőség hamis tanúsítása,⁹⁵
- az iparjogvédelmi jogok megsértése.⁹⁶
- Az EU és nemzeti büntetőjog közötti kapcsolat alapkategóriáinak egymáshoz való viszonyát a következő ábra szemlélteti:



3. Az EU jogára utaló kerettényállások fajtái

3.1. Az EU jogra való utalás a tényállás rendszerében. Az EU jogra utaló kerettényállásoknak két fajtája különíthető el annak alapján, hogy ez a szabályozási konstrukció az adott bűncselekménytípus szabályozásán belül kizárólagos vagy vagylagos.

a) Kizárólag az EU jogra utaló kerettényállások:

- a kábítószer-prekurzorral, illetve⁹⁷
- a kettős felhasználású termékkel⁹⁸ visszaélés.

b) Az uniós jog mellett a hazai jogrendszer normájára is utal a felelősség megalapozása körében

- a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése,⁹⁹
- a haditechnikai termékkel vagy szolgáltatással visszaélés,¹⁰⁰

⁹³ Btk. 415. § (1) és (5) bek.

⁹⁴ Btk. 362. §

⁹⁵ Btk. 416. § (1) bek.

⁹⁶ Btk. 388. § (1) bek.

⁹⁷ Btk. 183. § (1)-(2) bek.

⁹⁸ Btk. 330. § (1) bek.

⁹⁹ Btk. 327. § (1) bek.

- a rossz minőségű termék forgalomba hozatala¹⁰¹
- a megfelelőség hamis tanúsítása.¹⁰²
- a természetkárosítás,¹⁰³
- az iparjogvédelmi jogok megsértése.¹⁰⁴
- a bennfentes kereskedelem,¹⁰⁵
- a bennfentes információ jogosulatlan közzététele,¹⁰⁶ illetve
- a tiltott piacbefolyásolás.¹⁰⁷

Így pl. természetkárosításért büntetendő többek között, aki „a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló EK tanácsi rendelet A és B melléklete hatálya alá tartozó élő szervezet egyedét [...]jogellenesen megszerzi, tartja, forgalomba hozza, az ország területére behozza, onnan kiviszi, azon átszállítja, azzal kereskedik, illetve azt károsítja vagy elpusztítja”.¹⁰⁸ Ebben a vonatkozásban a keretkitöltő norma a Tanács 338/97/EK rendelete, hiszen ez határozza meg, hogy pl. a Közösség területére történő behozatal, illetve a Közösségből történő kivitel milyen feltételekkel jogszerű, illetve igen részletesen azt, hogy az engedély milyen esetekben adható meg.¹⁰⁹ A rendelet ezen felül meghatározza azt is, hogy „az A[...] mellékletben felsorolt fajok példányainak megvétele, vételi ajánlat tétele, kereskedelmi célú beszerzése, kereskedelmi célú árubemutatása, kereskedelmi nyereséget célzó felhasználása és eladása, kereskedelmi áru jellegű tartása, eladási ajánlata vagy eladásra történő szállítása tilos”,¹¹⁰ azonban bizonyos feltételek teljesülése esetén „a vadon élő állat- és növényfajok megőrzésére vonatkozó egyéb közösségi jogszabályok követelményeivel összhangban, a „tilalom alól esetenként eltérés engedélyezhető azon tagállam igazgatási hatósága által kiállított ide vonatkozó bizonyítványa révén, amelyben a példányok találhatóak.”¹¹¹

Ugyanígy természetkárosításért büntetendő, aki jogellenesen megszerzi a „védett élő szervezet vagy az Európai Unióban természetvédelmi szempontból jelentős növény- vagy állatfaj egyedeit, feltéve, hogy azok külön jogszabályban meghatározott, pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett élő szervezet egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legalacsonyabb értéket”.¹¹² Ez a rendelkezés azonban – a látszat („Európai Unióban természetvédelmi szempontból jelentős növény- vagy állatfaj”) ellenére – nem az EU jogi aktusára (hanem a magyar jogra) utaló kerettényállás. Az Európai Unióban természetvédelmi szempontból jelentős növény- vagy állatfajokat (ezek külön

¹⁰⁰ Btk. 329. §. (1) és (5) bek.

¹⁰¹ Btk. 415. § (1) és (6) bek.

¹⁰² Btk. 416. § (1) bek.

¹⁰³ Btk. 242. § (1) bek.

¹⁰⁴ Btk. 388. § (1) bek.

¹⁰⁵ Btk. 410. §.

¹⁰⁶ Btk. 410/A. §.

¹⁰⁷ Btk. 411. §.

¹⁰⁸ Btk. 242. § (1) bek. c) pont.

¹⁰⁹ 338/97/EK rendelet 4., illetve 5. cikk.

¹¹⁰ 338/97/EK rendelet 8. cikk (1) bek.

¹¹¹ 338/97/EK rendelet 8. cikk (3) bek.

¹¹² Btk. 242. § (1) bek. b) pont.

jogszabályban meghatározott pénzben kifejezett értékét) ugyanis magyar jogszabály határozza meg.¹¹³

3.2. Az utalást tartalmazó tényállási elemek alapján. Az EU jogra utaló kerettényállások elsősorban az elkövetési magatartás, illetve az elkövetési mód körében tartalmaznak utalást az EU jogára. Az elkövetési magatartás tekintetében utaló rendelkezés pl. a kábítószer-prekurzorral visszaélés,¹¹⁴ a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése,¹¹⁵ illetve a tiltott haditechnikai termék kivitele.¹¹⁶ Az elkövetési mód vonatkozásában utal az EU jogára a haditechnikai termékkel vagy szolgáltatással visszaélés,¹¹⁷ illetve a kettős felhasználású termékkel visszaélés.¹¹⁸

3.3. A hivatkozás módszere alapján. A büntető kerettényállások (beleértve azok értelmező rendelkezéseit is) vagy tematikusan vagy tételesen (jogszabálysám szerint) határozzák meg az utalás tárgyát.

3.3.1. A tematikus hivatkozás. Az első esetkörbe tartoznak azok a tényállások, amelyek a tematikus hivatkozás eszközével élnek. Ilyen a rossz minőségű termék forgalomba hozatala, amely az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában előírt biztonságossági vagy minőségi követelményekre hivatkozik.¹¹⁹ Ehhez hasonló a megfelelés hamis tanúsítása, ahol tematikus hivatkozásként „a jogszabályban vagy az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában előírt megfelelésigtanúsítási kötelezettség esetén kiállítandó megfelelési tanúsítványban, illetve megfelelési nyilatkozatban vagy megfelelési jelölés használatával” szerepel.¹²⁰ Ilyen az iparjogvédelmi jogok megsértése is, amely „európai uniós jogi aktus alapján fennálló iparjogvédelmi oltalomból eredő” jogokra hivatkozik.¹²¹

3.3.2. Tételes hivatkozás. A második esetkörbe tartozó tényállások tételesen (jogszabálysám szerint) határozzák meg a keretkitöltő normát. Ide tartozik a kábítószer-prekurzorral visszaélés is, ahol a 183. § (1) bekezdésében szereplő látszólag tematikus meghatározást („az Európai Unió jogi aktusában meghatározott kábítószer-prekurzor”), konkretizálja a Btk. 183. § (3) bek. a) pontja (azaz „az Európai Unió jogi aktusán a [...] 273/2004/EK rendeletet [...], illetve [...] 111/2005/EK rendeletet [...]” kell érteni.). Ehhez hasonló a haditechnikai termékkel vagy szolgáltatással visszaélés, ahol az elkövetési tárgy a tiltott haditechnikai termék, de az értelmező rendelkezés ennek meghatározásakor „az 1236/2005/EK rendelet II. mellékletében meghatározott áru”-ra hivatkozik.¹²²

¹¹³ 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet 7. és 8. számú melléklet, illetve 4. § (3) bek.

¹¹⁴ Btk. 183. § (1) bek. és (3) bek. b-d) pont.

¹¹⁵ Btk. 327. § (1) bek. (5) bek. a-d) pont.

¹¹⁶ Btk. 329. § (1) bek. c) pont és (5) bek. c) pont.

¹¹⁷ Btk. 329. § (1) bek. b) pont és (5) bek. b) pont.

¹¹⁸ Btk. 330. § (1) bek. b) pont.

¹¹⁹ Btk. 415. § (1) és (6) bek.

¹²⁰ Btk. 416. § (1) bek.

¹²¹ Btk. 388. § (1) bek.

¹²² Btk. 329. § (1) bek. c) pont és (5) bek. c) pont.

3.4. A hivatkozott EU jogi instrumentumok jogforrási helye Alapján. A hivatkozott EU jogi instrumentumok fajtája is változatos, így a tényállásokban szerepel

- az az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa (rosszminőségű termék forgalomba hozatala,¹²³ illetve megfeleléség hamis tanúsítása¹²⁴ esetén);
- meghatározott rendelet (pl. kábítószer-prekurzorral visszaélésnél,¹²⁵ illetve tiltott piacbefolyásolásnál);¹²⁶
- „az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 75. cikke és 215. cikke alapján elfogadott rendeletek [...]vagy e rendeletek felhatalmazása alapján elfogadott rendeletek[...] vagy határozatok[...], valamint az Európai Uniót létrehozó szerződés 29. cikke alapján elfogadott tanácsi határozat” (nemzetközi gazdasági tilalom megszegése esetén).¹²⁷
- „európai uniós jogi aktus” iparjogvédelmi jogok megsértése esetén.¹²⁸

A rossz minőségű termék forgalomba hozatala,¹²⁹ illetve megfeleléség hamis tanúsítása¹³⁰ esetén az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa csak rendelet lehet. A büntető tényállás hatókörét ugyanis ebben a vonatkozásban az EU elsődleges joga alapján kell értelmezni. Az EUMSZ 288. cikk (az EKSz korábbi 249. cikke) alapján „a rendelet [...] teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban”, míg más jogi aktus vonatkozásában az elsődleges jog ilyen attribútumot nem tartalmaz. Erre figyelemmel a biztonságossági vagy minőségi követelményekre vonatkozó, de irányelvi formát öltő EU joganyag a büntető tényállás vonatkozásában keretkitöltőként nem releváns. Így pl. nem jön számításba keretkitöltő normaként az általános termékbiztonságról szóló 2001/95/EK irányelv, illetve a játékok biztonságáról szóló 2009/48/EK irányelv. Ezek az uniós szabályok legfeljebb a szaktörvény jogharmonizációja tekintetében lehetnek relevánsak.¹³¹ Az iparjogvédelmi jogok megsértése esetén az EU aktusok körének meghatározása tudatos jogalkotói döntés eredménye, így a kódex javaslata „az európai közösségi rendelet kifejezés helyett - az Alaptörvény szóhasználatát is átvéve - az ennél szélesebb kört felölelő, »európai uniós jogi aktus« kifejezést használja”.¹³²

¹²³ Btk. 415. § (1) bek.

¹²⁴ Btk. 416. § (1) bek.

¹²⁵ Btk. 183. § (3) bek.

¹²⁶ Btk. 411. § (1) bek és 414. § (1) bek.

¹²⁷ Btk. 327. § (1) bek.

¹²⁸ Btk. 388. § (1) bek.

¹²⁹ Btk. 415. § (6) bek.

¹³⁰ Btk. 416. § (1) bek.

¹³¹ Erre az esetkörre ld. 0. cím.

¹³² A Btk. javaslatának 387. §-ához fűzött indokolás. A javaslatban még ez a § tartalmazta az iparjogvédelmi jogok megsértésének bűncselekményét.

4. A továbbutalással kapcsolatos kérdések

4.1. Továbbutalás AZ EU jogán belül. A továbbutalás jelensége¹³³ az EU jogára közvetlen utalást tartalmazó kerettényállások esetén elsősorban akkor jelenik meg, ha a tényállásban hivatkozott EU jogi aktus bizonyos kifejezéseket az EU jogának más normáira hivatkozva határoz meg. Így kábítószer-prekurzorral visszaélés esetén az egyik büntetendő elkövetési magatartás a „szállítás”. Ezen a Btk. értelmező rendelkezése¹³⁴ alapján „a 111/2005/EK rendelet 2. cikkének c) és d) pontjában meghatározott fogalmat [...] kell érteni”. A 111/2005/EK rendelet 2. cikkének c) és d) pontjában meghatározott fogalom pedig a behozatalt, illetve a kivitel foglalta magában. Mégpedig abban az értelemben, hogy „behozatal” az „nem közösségi árunak minősülő, jegyzékben szereplő anyagoknak a Közösség vámterületére történő beléptetése”. Ebbe a rendelet erejénél fogva bele kell érteni „a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló, 1992. október 12-i 2913/92/EGK tanácsi rendelet (4) értelmében – vámszabad területre vagy vámszabad raktárba való betárolást, átmeneti megőrzést, illetve felfüggesztő eljárás alá vonást és a szabad forgalomba bocsátást”.¹³⁵ Ehhez hasonlóan „kivitel” a „jegyzékben szereplő anyagoknak a Közösség vámterületéről történő kiléptetése, beleértve jegyzékben szereplő anyagok olyan kiléptetését is, amelyhez vámárnyilatkozatra van szükség, valamint jegyzékben szereplő anyagoknak a 2913/92/EGK rendelet értelmében az I. típusú ellenőrzés alá tartozó vámszabad területen vagy vámszabad raktárban történő tárolását követő kiléptetését”.¹³⁶

4.2. EU jogra utaló tényállás a szaktörvény továbbutalására figyelemmel

4.2.1. Fogalmi alapok. Az EU jogára utaló büntetőjogi kerettényállások speciális esetköre az, amikor a büntető tényállásban hivatkozott magyar szaktörvény a magatartási norma vonatkozásában is továbbutal az EU valamely jogi aktusára. Ilyenkor ugyanis éppen a továbbutalás következtében – lényegében közvetetten – van szó az EU jogára utaló büntetőjogi kerettényállásról.

Így pl. jogosulatlan pénzügyi tevékenység miatt felel, aki „törvényben előírt engedély nélkül [...] központi szerződő fél [...] tevékenységet végez”.¹³⁷ Az elkövetési magatartás fogalmát a büntető tényállás vonatkozásában közvetlenül a 2001. évi CXX. törvény (Tptv.) alapján kell meghatározni. Központi szerződő fél tevékenység tehát „a tőzsdén, tőzsdén kívül árura, illetve pénzügyi eszközre kötött ügylet elszámolása és az elszámolt ügylet teljesítéséhez kapcsolódóan tett kötelezettségvállalás, amelynél a központi szerződő fél a szerződésben érintett ügyfelek helyébe lépve vevőként lép fel valamennyi eladóval szemben és eladóként valamennyi vevővel szemben”.¹³⁸ Ez azonban csak látszólag tisztán magyar jogi kategória, mivel az ebben szereplő központi szerződő fél fogalmát a Tpt. az EU

¹³³ Vö. Hollán (2014b) 195. o.

¹³⁴ Btk. 183. § (3) bek. c) pont.

¹³⁵ 111/2005/EK rendelet 2. cikk c) pont.

¹³⁶ 111/2005/EK rendelet 2. cikk d) pont.

¹³⁷ Btk. 408. § b) pont.

¹³⁸ Tpt. 4. § 83. pont.

jogra való tovább utalással határozza meg. Így „központi szerződő fél: a 648/2012/EU rendelet 2. cikk 1. pontjában meghatározott fogalom”.¹³⁹

A büntető tényállás az elkövetési mód tekintetében is közvetlenül a magyar jogra utal, hiszen a „törvényben előírt engedély nélkül” végzett tevékenység képez bűncselekményt. A szaktörvény azonban itt is az EU jogra tartalmaz továbbutalást, mivel kimondja, hogy a „központi szerződő fél a 648/2012/EU rendeletben meghatározott tevékenység végzésére az ott meghatározott feltételekkel jogosult”.¹⁴⁰ A hivatkozott 648/2012/EU rendelet azt mondja ki, hogy „az Unióban székhellyel rendelkező azon jogi személynek, amely központi szerződő félként elszámolási szolgáltatásokat kíván nyújtani, [...] engedélyeztetnie kell ezt a székhelye szerinti tagállam illetékes hatóságával (a központi szerződő fél illetékes hatóságával)”¹⁴¹ Az engedély „az Unió egész területére érvényes”,¹⁴² illetve „csak az elszámoláshoz kapcsolódó tevékenységekre adható, és meghatározza azon szolgáltatásokat és tevékenységeket, amelyek nyújtására, illetve végzésére a központi szerződő fél jogosult, valamint felsorolja az engedély érvényességi körébe tartozó pénzügyieszköz-kategóriákat”.¹⁴³

A jogosulatlan pénzügyi tevékenység tényállásának kereteit nem kizárólagosan a 648/2012/EU rendelet tölti ki tartalommal (még a központi szerződő fél tevékenység az engedélyezettsége tekintetében sem), hanem a nemzeti jogi normák itt is számításba jöhetnek. Az EU rendelet ugyanis kifejezett felhatalmazó rendelkezést tartalmaz, amely szerint az „engedély nem akadályozza meg, hogy a tagállamok a területükön székhellyel rendelkező központi szerződő felekre vonatkozóan kiegészítő előírásokat fogadjanak el vagy ilyeneket továbbra is alkalmazzanak, beleértve a 2006/48/EK irányelv szerinti bizonyos engedélyezési előírásokat is”.¹⁴⁴

4.2.2. Elhatárolások

4.2.2.1. Elhatárolás I.: szaktörvényben szereplő továbbutalás tárgya magyar jogszabály. Nincs szó továbbutalás formájában EU jogra utaló kerettényállásról, ha a szaktörvényben szereplő továbbutalás tárgyát csak látszólag az EU joga, valójában viszont magyar jogszabály képezi. A természetkárosítás Btk. 243. §-ában meghatározott tényállását az valósítja meg, aki „Natura 2000 területet [...] jogellenesen jelentős mértékben megváltoztatja”.¹⁴⁵ A büntető törvény értelmező rendelkezése szerint e tényállás „alkalmazásában Natura 2000 terület alatt a természet védelméről szóló törvényben meghatározott fogalmat kell érteni”.¹⁴⁶ A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) alapján pedig „Natura 2000 terület (európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű terület): külön jogszabályban meghatározott különleges madárvédelmi terület,

¹³⁹ Tpt. 4. § 82. pont.

¹⁴⁰ Tpt. 339. § (1) bek.

¹⁴¹ 648/2012/EU rendelet 14. cikk (1) bek.

¹⁴² 648/2012/EU rendelet 14. cikk (2) bek.

¹⁴³ 648/2012/EU rendelet 14. cikk (3) bek.

¹⁴⁴ 648/2012/EU rendelet 14. cikk (5) bek.

¹⁴⁵ Btk. 243. § (1) bek.

¹⁴⁶ Btk. 243. § (4) bek.

különleges természetmegőrzési, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területnek kijelölt terület, illetve az Európai Unió által jóváhagyott különleges természetmegőrzési, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület”.¹⁴⁷ Ezen rendelkezésben szereplő „külön jogszabályban meghatározott” kitétel minden esetkorre vonatozik, Natura 2000 terület tehát – az Európai Unió által jóváhagyására utaló esetkörökben is – csak (törvénynél alacsonyabb szintű) magyar jogszabályban való meghatározás alapján jöhet létre. A Tvt. nyelvtani értelmezése azonban a fenti következtetést önmagában nem teszi lehetővé, hanem ahhoz a jogértelmezés további módszereit is segítségül kell hívni. Így azt igazolja pl. a törvény szűkebb értelemben vett rendszertani értelmezése, hiszen a Tvt. másik rendelkezése szerint a „Natura 2000 területeket a Kormány rendeletben jelöli ki és teszi közzé, valamint határozza meg az e területekre vonatkozó szabályokat. A Natura 2000 területeken lévő földrésztleteket a miniszter rendeletben hirdeti ki.”¹⁴⁸ Ugyanezt a konklúziót támasztja alá, ha a tágabb rendszertani értelmezés körében figyelembe vesszük az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet rendelkezéseit is. Eszerint ugyanis a különleges természetmegőrzési terület,¹⁴⁹ kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület¹⁵⁰ definíciói tartalmazzák a más „jogszabályban kihirdetésre került” feltételt, a jelölt Natura 2000 terület,¹⁵¹ illetve „jóváhagyott Natura 2000 terület¹⁵² meghatározása pedig a 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet „melléklet[é]ben szerepel” kitéltet tartalmazza.

4.2.2.2. Elhatárolás II.: szaktörvény átveszi az EU instrumentum definícióját. Nincs szó továbbutalás formájában EU jogra utaló kerettényállásról akkor sem, ha a szaktörvény egy az egyben átveszi (de utalással nem hivatkozva) az EU instrumentum definícióját. Így a harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatását valósítja meg, aki „keresőtevékenység folytatására jogosító engedéllyel nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárt különösen kizsákmányoló foglalkoztatási feltételek között foglalkoztat”.¹⁵³ A „különösen kizsákmányoló foglalkoztatási feltételek alatt” a büntetőtörvény rendelkezése alapján „a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározott fogalmakat kell érteni”.¹⁵⁴ A szaktörvényben szereplő – a 2009/52/EK irányelv definíciójával egyébként szó szerint megegyező¹⁵⁵ – fogalom szerint „különösen kizsákmányoló foglalkoztatási feltételek olyan feltételek (a nemi vagy egyéb alapú megkülönböztetésből származó feltételeket is beleértve), amelyek feltűnően aránytalanul eltérnek a legálisan foglalkoztatott munkavállalók foglalkoztatási feltételeitől, amely eltérés különösen a munkavállalók egészségét és

¹⁴⁷ Tvt. 4. § h) pont.

¹⁴⁸ Tvt. 41/A. §.

¹⁴⁹ 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 2. § f) pont.

¹⁵⁰ 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 2. § g) pont.

¹⁵¹ 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 2. § h) pont.

¹⁵² 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 2. § i) pont.

¹⁵³ Btk. 356. § (2) bek. a) pont

¹⁵⁴ Btk. 356. § (3) bek. a) pont

¹⁵⁵ 2009/52/EK irányelv 2. cikk i) pont

biztonságát érinti, és sérti az emberi méltóságot”.¹⁵⁶

5. Összegzés

Az EU jogára utaló kerettényállásról akkor van szó, ha a büntető kerettényállás kereteit az annak alapjául szolgáló magatartási norma (tilalom vagy parancs) tekintetében az EU jogának jogi aktusai töltik ki. Ilyen tényállás hatályos jogunkban pl. a kábítószer-prekurzorral visszaélés, a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése, a rossz minőségű termék forgalomba hozatala, a bennfentes kereskedelem, bennfentes információ jogosulatlan közzététele és a tiltott piacbefolyásolás.

Nem tartoznak az EU jogára utaló kerettényállások közé azok a büntető tényállások, amelyek az EU intézményeivel kapcsolatos fogalmakat tartalmaznak, de a büntetendőség alapjául szolgáló magatartási normát önállóan határozzák meg. Ilyen a terrorizmus finanszírozása, amelynél a magyar büntetőjog csak egy fogalmat merít az EU jogból, azonban a büntető rendelkezés alapjául szolgáló tilalmat nem ez a jogrendszer határozza meg.

Nem tartozik az EU jogára utaló kerettényállás fogalmába, amikor a magyar büntetőjog tényállásai kerettényállások, de egy nemzeti szaktörvényre utalnak, amelynek tartalmát (ahogy a hulladékokkal kapcsolatos 2000. évi XLIII., illetve a 2012. évi CLXXXV. törvényét is) Európai Unió jogharmonizációs kötelezettség alapján határozták meg. Az Európai Unió és a magyar büntetőjog igen sokrétű kapcsolatban áll egymással, amelynek csak egyik formája az EU jogára utaló kerettényállás. Ezen felül önálló kategóriát képeznek az EU érdekeinek büntetőjogi védelmét szolgáló, illetve az EU jogából eredő jogharmonizációs kötelezettségeket teljesítő büntető tényállások. Az EU jogára utaló kerettényállások köre elkülönül az EU érdekeinek büntetőjogi védelmét szolgáló büntető tényállásoktól, de átfedésben van azokkal a büntető rendelkezésekkel, amelyek az EU jogából eredő jogharmonizációs kötelezettségeket implementálják.

Az EU jogi aktusára kerettényállásoknak két alapvető fajtája különíthető el annak alapján, hogy a bűncselekménytípus kizárólag az EU jogi aktusára vagy emellett hazai jogszabályokra (nemzetközi egyezményekre) is utal az alapul szolgáló magatartási szabályok meghatározása tekintetében. A vizsgált kerettényállások általában az elkövetési magatartás és az elkövetési mód tekintetében tartalmaznak utalást az EU jogára. A keretet kitöltő instrumentumok körét pedig vagy tematikusan vagy tételesen (azaz jogszabálysám szerint) határozzák meg. A továbbutalás jelensége¹⁵⁷ az EU jogára közvetlen utalást tartalmazó kerettényállások (pl. kábítószer-prekurzorral visszaélés) esetén elsősorban akkor jelenik meg, ha a tényállásban hivatkozott EU jogi aktus bizonyos kifejezéseket az EU jogának más normáira hivatkozva határozza meg. Közvetett módon jön létre az EU jogára utaló kerettényállás, amikor a büntető jogszabályban

¹⁵⁶ 2007. évi II. törvény 2. § s) pont.

¹⁵⁷ Vö. Hollán (2014b) 195. o.

(pl. a jogosulatlan pénzügyi tevékenység tényállásában) hivatkozott nemzeti jogi szaktörvény (pl. a Hpt.) utal tovább az EU jogára (pl. a központi szerződő fél tevékenység kapcsán).

Az egészségügyi alapellátás meghatározó szerződesei: a praxisjog megszerzésére és az egészségügyi feladat-ellátására irányuló szerződések specifikumai*

Barzó Tímea**

Az egészségügy szereplői között számos szerződéses jogviszony létezik. Számptalan tanulmány foglalkozik az orvos, illetve az őt foglalkoztató egészségügyi szolgáltató és a beteg közötti szerződés jellegzetességeivel¹, annak specifikumaival,² azonban kevesen írtak az egészségügyi alapellátás nélkülözhetetlen megállapodásairól, a *praxisjog megszerzésére irányuló szerződésekről*, illetve az *egészségügyi feladat-ellátási szerződésről*. A tanulmány és a kutatás ezekről a szerződésekről ad átfogó képet az elméleti és gyakorlati problémák bemutatásával.

1. A praxisjog megszerzése

Ahhoz, hogy egy házi orvos, házi gyermekorvos vagy orvos (továbbiakban: orvos) az alapellátásban területi ellátási kötelezettségen alapuló házi orvosi, házi gyermekorvosi, illetve orvosi (továbbiakban: orvosi) tevékenységet tudjon végezni, az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény (Ötv.) értelmében praxisjoggal kell rendelkeznie. A praxisjog³ megszerzésének az alábbi eseteit különböztethetjük meg:

- a) a praxisjog *alanyi jogon* történő megszerzése: az az orvos, aki 2000. február 26. napján területi ellátási kötelezettséggel házi orvoscént, házi

* A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

** Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Intézeti Tanszék.

¹ Bíró György: *A megbízási szerződés*, Budapest, KJK-KERSZÖV Kiadó, 2001, (BÍRÓ 2001.) 173-184. o.

² Papp Tekla „sui generis” szerződésként atipikus szerződésnek tekinti a kezelési szerződést. Papp Tekla: *Atipikus szerződések*, Szeged, Lectum Kiadó, 2009, 18. o.

³ A praxisjog jogi hátterével részletesen foglalkozom monográfiámban. Barzó Tímea: PRAXISJOG. Aktuális kérdések az egészségügyi alapellátásban. Medicina Kiadó 2007.

- gyermekorvosként vagy orvosként dolgozott egy körzetben, megszerezte a praxisjogot (akkori nevén működtetési jogot);
- b) az *újonnan létesített háziiorvosi, házi gyermekorvosi vagy orvosi körzetre* – betöltés jogcímen – kiadott praxisjog, valamint
 - c) a betöltetlen, illetve *tartósan betöltetlen orvosi körzetek* esetén – szintén betöltés jogcímen – bekövetkező jogszerzés;
 - d) a praxisjog *átruházással* történő megszerzése (jellemzően adásvétel, csere, ajándékozás) és
 - e) a praxisjog *folytatása*. A praxisjog jogosultjának halála esetén – egymást követő sorrendben – a praxisjog folytatására a házastárs, illetve az egyenesági leszármazó jogosult.⁴

A praxisjog megszerzésére csak a jogszabályokban körülírt módon van lehetőség.⁵ Más, újfajta szerzőmódot a felek akarata nem hozhat létre, vagyis a jogi szabályozás a praxisjog megszerzése tekintetében *taxatív* és *kógens*. A praxisjog átruházással történő megszerzése esetében azonban a jogcím megválasztásában a szerződési szabadság és a diszpozitivitás elve érvényesül.

2. A praxisjog (átruházására) megszerzésére irányuló szerződés

Az orvosok, illetve az őket foglalkoztató vállalkozás tulajdonában lévő rendelők, továbbá az abban található értékes eszközök értékesítésére, átruházására a korábbi években is volt példa. Az állami finanszírozás mellett, a települési önkormányzat tulajdonában lévő rendelőben dolgozó területi ellátási kötelezettséggel dolgozó közalkalmazott, illetve (egyéni vagy társas) vállalkozó orvos azonban állásváltoztatáskor, nyugdíjazáskor nem kapott semmilyen anyagi ellenszolgáltatást. Ma már azonban az ilyen orvosok praxisjogát is lehet – legalább jogilag – piacképes áruként kezelni. Sajnos azért csak jogilag, mert sokszor fordul elő, hogy az adott értékesíteni kívánt praxisjogra egyáltalán nincs kereslet.

A praxisjog átruházásával – különösen a orvosi praxisjogok esetében – gyakran jár együtt a praxisjog jogosultjának, vagy az őt foglalkoztató vállalkozásnak a tulajdonában lévő rendelő (ingatlan), illetve felszerelés elidegenítése is. Míg ebben az esetben eszközt, anyagot, ingatlant vásárol a vevő, addig a funkcionálisan privatizált rendelők⁶ körében pusztán a praxisjogát bocsátja áruba az orvos.

Egy praxis értékesítésénél tehát mindig el kell határolni a *rendelőt*, mint ingatlant, illetve a benne megtalálható ingóságok (felszerelési tárgyak stb.) elidegenítését és az orvost megillető *praxisjog átruházását*. Az ingatlan és a hozzá

⁴ Ötv. 2. § (4) bek.

⁵ Az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 313/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet (Vhr.)

⁶ A funkcionális privatizáció a rendszerváltást követően, az 1990-es évek elején kezdődött az egészségügyi alapellátás „magánosításával”. Ezekben az esetekben továbbra is az egészségügyi alapellátásért felelős települési önkormányzat tulajdonában maradt a rendelő és a felszereltség, míg az egyéni vagy társas vállalkozás csak az adott egészségügyi - háziiorvosi, házi gyermekorvosi vagy orvosi – alapellátás működtetésére vállalt kötelezettséget állami finanszírozás és területi ellátási kötelezettség mellett.

tartozó ingóságok átruházása esetén ugyanis más szempontok (birtokátruházás, ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés stb.) hangsúlyosak, mint egy forgalomképes vagyoni értékű jog esetén (a jogátruházás sajátos megítélése, a megszerzés feltételei, hatósági jóváhagyás stb.).⁷ Másrészt a praxisjog mindig az adott orvos személyéhez kötődik, addig a magántulajdonban lévő rendelő és felszerelése átruházása tárgyában kötött szerződés alanyai a praxist eddig és majdan működtető egyéni, illetve társas vállalkozások lesznek.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) jogátruházásra vonatkozó rendelkezéseinek figyelembevételével, a praxisjog más személyre történő átruházásához több feltételre van szükség.⁸

2.1. A praxisjog átruházásának feltételei, különös tekintettel a praxisjog adásvételére

- a) *Jogátruházás.* Tekintettel arra, hogy a törvény maga rendelkezik arról, hogy a praxisjog olyan személyhez kapcsolódó vagyoni értékű jog, amely jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén elidegeníthető és folytatható,⁹ a praxisjog jogosultja jogát másra átruházhatja. A *jogátruházás* az átruházó és az új jogosult szerződése, amellyel az új jogosult az átruházó helyébe lép.
- b) *Érvényes jogcím.* A jogcím rendszerint az átruházásra irányuló *szerződés* (adásvételi, csere, ajándékozási, tartási- életjáradéki vagy *kölcsönszerződés*), de lehet *egyéb jogcím* is. (Pl. a jogalap nélküli gazdagodás esetén a vagyoni előny visszatérítése, vagy a szerződésen kívül okozott kár megtérítése.) Ez utóbbi jogcímek gyakorlati előfordulása a praxisjog átruházása körében igen csekély.
- c) *Az átruházás szándéka.* A praxisjog átruházásával az új praxisjogosult csak akkor léphet a régi praxisjogosult helyébe, ha az ügyletet a praxisjog átruházásának és megszerzésének szándéka kíséri, amit a felek egyértelmű nyilatkozataikkal megállapodásukban ki is fejeznek. A jogátruházás lehet *feltétlen*, amikor a praxisjogát átruházó minden további feltétel és jogcselekmény nélkül ruházza át vagyoni értékkel bíró jogát az új jogosultra. Elvileg lehetséges azonban az is, hogy a tulajdon-átruházás¹⁰ szándéka *nem feltétlen*. Ilyenkor az átruházó nem kívánja, hogy a praxisjog átszállása nyomban a szerződéskötéskor megtörténjen, hanem csak egy előre meghatározott időpontban vagy feltétel bekövetkezésével (*felfüggesztő feltétel*).

⁷ Balogh Sándor: *Az orvosi, orvosi rendelő értékesítése*. Szerk.: Gyenes M.: Egészségügyi vállalkozások kézikönyve. Budapest, Verlag Dashöfer Szakkiadó Kft.&T.Bt., 2001, 6. rész 5.1. fejezet 1.o.

⁸ Ptk. 6:202. §

⁹ Öotv. 2. § (3) bek.

¹⁰ A jog nem lehet tulajdon tárgy, ezért van külön a kötelmi jogban jogátruházás, lásd erről: Gárdos Péter: *Követelések és jogok az új Polgári Törvénykönyvben*. In: Gazdaság és Jog, 2008, 7-8. szám, 25-31, Barta Judit: *Gondolatok a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás új szabályozása kapcsán*. In: „Megújulás a jogi személyek szabályozásában” tanulmányok az új Ptk. köréből. Szerk.: Miskolczi Bodnár Péter -Grad-Gyenge Anikó. Kiadja: Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Budapest, 2014, 82-96.

A gyakorlatban többször is előfordul, hogy a praxisjog vételárát egyösszegben kifizetni nem tudó vevővel szemben az eladó a jogot a vételár teljes kifizetéséig fenn kívánja tartani magának. Ez – az egyébként teljesen indokolt – szándék azonban igen nehéz helyzetbe hozhatja a vevőt a következők miatt. A praxisjog megszerzése és az ehhez szükséges praxisengedély az első lépcső egy adott, vállalkozási formában működő alapellátó praxis beindításához. Amennyiben nem történik meg a jogátruházás, a vevő nem kezdheti el az ügyintézés (praxisjoga megszerzésének engedélyeztetését, önkormányzati feladat-ellátási szerződés, finanszírozási szerződés megkötését stb.) mindaddig, amíg a teljes vételárát meg nem fizeti.

- d) *Az átruházó valóban a praxisjog jogosultja.* Átruházással csak olyan orvostól lehet praxisjogot szerezni, aki maga is kétséget kizáróan rendelkezik azzal. Minden származékos jogszerzés, így az átruházás alapvető elve is az, hogy senki sem ruházhat át másra több jogot, mint amennyivel maga rendelkezik. Az átruházó ezt a tényt az orvosi kamara által kiadott hatósági bizonyítvánnyal, illetve praxisengedéllyel tudja igazolni.
- e) *Az átruházás tényének a praxisnyilvántartása történő bejegyzése.* A praxiskezelő¹¹ regisztrálja a praxisjogra vonatkozó adásvételeket, ebben a körben nyilvántartja az átruházó és az új jogosult nevét és pecsétszámát, valamint a praxisjog és az adásvétel azonosítására szolgáló adatokat, továbbá közzéteszi és hirdeti a megvásárolható praxisjogokat.¹² Ezért a praxisjogra vonatkozó átruházást az átruházás megvalósulását követő harminc napon belül az átruházó bejelenti a praxiskezelőnek.¹³
- f) A praxisjog megszerzésének további feltétele az egészségügyi államigazgatási szerv által a praxisjogot megszerző *orvos részére* adott önálló orvosi tevékenység nyújtására jogosító engedély (*praxisengedély*), amely alapján önálló orvosi tevékenység területi ellátási kötelezettséggel, meghatározott körzetben végezhető.¹⁴ A praxisengedély kiadása annak az egészségügyi államigazgatási szervnek a hatáskörébe tartozik, amely az adott praxisjoggal érintett egészségügyi szolgáltató működési engedélyének kiadására jogosult. Ennek megtörténteig a Ptk. 6:118. § értelmében a felek jogait és kötelezettségeit a függőben lévő feltétel szabályai szerint kell megítélni. A praxisengedély kiadását követően a jogátruházásra irányuló szerződés a szerződéskötés napjára visszamenőleges hatállyal jön létre. A jogbizonytalanság elkerülése érdekében a praxisjogot csak olyan személy részére lehet elidegeníteni, aki nem rendelkezik praxisjoggal, de igazolja, hogy megfelel a praxisjog megszerzéséhez szükséges feltételeknek.¹⁵

¹¹ A Vhr. 12. §-a értelmében a Kormány praxiskezelőként 2012. január 1-jei hatállyal az Országos Alapellátási Intézetet, majd 2017. április 1-jei hatállyal az Állami Egészségügyi Ellátó Központot (továbbiakban: ÁEEK) jelölte ki. Az Ötv. 2/C. § pontja alapján az ÁEEK Egészségügyi Szolgáltatási és Szervezési Főosztálya nyilvántartást vezet a praxisjogokról és a tartósan betöltetlen körzetekről, továbbá regisztrálja a praxisjogra vonatkozó átruházásokat (adásvételeket).

¹² Ötv. 2/C. § b) pont

¹³ Vhr. 13. § (2) bek.

¹⁴ Vhr. 3. § (2) bek.

¹⁵ Vhr. 13. § (1) bek.

Az átmeneti idő hosszú lehet, ami sértheti valamelyik fél – de különösen a betegek – érdekét. A törvény ezért feljogosítja az átruházót, hogy szerződő partnerüknek a praxisengedély megszerzésére *megfelelő határidőt* szabjanak. *Megfelelő* az a határidő, amely alatt az általános tapasztalat szerint a hatósági engedély megszerzhető. A hatósági engedély megszerzése azonban nem kizárólag az ennek megszerzésére köteles félen múlik, ezért tőle csupán azt lehet elvárni, hogy a kérelmet a lehető legrövidebb időn belül nyújtsa be, és tegyen meg mindent annak megszerzése érdekében. A hatósági jóváhagyás (praxisengedély) megszerzésére megszabott határidő leteltéig a felek jogait és kötelezettségeit a függőben lévő feltétel szabályai szerint kell megítélni. Ha a szerződésben meghatározott, vagy a későbbi felhívásban megadott idő eredménytelenül telik el, a szerződés nem válik hatályossá. Ha a szerződés hatálya nem állt be, ideértve azt az esetet is, ha a szerződéshez az egészségügyi hatóság jóváhagyása hiányzik, vagy azt megtagadták a szerződés teljesítése nem követelhető. A hatálytalan szerződés alapján történt teljesítésekre az érvénytelen szerződés jogkövetkezményeit kell megfelelően alkalmazni.¹⁶

2.2. A praxisjog, mint vagyoni értékű jog „birtokbaadása”. A praxisjog átruházásával gyakran jár együtt a teljes praxisnak vagy a praxishoz tartozó ingatlanok, ingóságok az elidegenítése, vagy csupán csak birtokbaadása. A praxisjog mindig csak az adott orvos személyéhez köthető jogosultság, ezért kizárólag ő lehet az átruházó. A praxishoz tartozó orvosi felszerelést képező ingóságok azonban általában az egyéni vállalkozás vagy gazdasági társaság formájában működő egészségügyi szolgáltató tulajdonát képezik. A rendelő helyéül szolgáló ingatlan tulajdoni viszonyai viszont igen változatos képet mutatnak: házi orvos, illetve házi gyermekorvos esetében jellemzően önkormányzati tulajdonban vannak, amit jogszabályi kötelezettségénél fogva az önkormányzat köteles ingyenesen a praxist működtető egészségügyi szolgáltató használatába adni.¹⁷ Orvosi alapellátást működtető praxisokban azonban jellemzően az orvosi rendelő magántulajdonban van, így annak átruházásáról vagy az új praxisjogosult használatába adásáról külön szerződésben kell rendelkezni. Mindezek alapján megállapítható, hogy a praxisjog átruházása során elválik a praxisjog és a működtetéséhez szükséges eszközök, ingatlan jogi sorsa. A praxisjoggal való rendelkezés nem jelenti egyben e jog gyakorlásához szükséges ingók és ingatlan megszerzését, jogilag ezek külön életet élnek. A rendelőről és a berendezési felszerelési tárgyairól az érintettek külön szerződésben rendelkeznek. Jelen tanulmányban csak a praxisjog átruházásával kapcsolatos jogbirtoklási kérdésekkel foglalkozunk röviden.

¹⁶ Ptk. 6:118. § és 6:119. §

¹⁷ Az Öotv. 2/B. § (1a) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészségügyért felelős miniszter rendeletében meghatározott rendelő praxisjoggal rendelkező házi orvos részére történő térítésmentes használatba adásáról, valamint - amennyiben a rendelő nem a házi orvos vagy a házi orvosi szolgáltató tulajdonában van - a rendelő külső homlokzati részei karbantartásáról, felújításáról, valamint a falakban elhelyezkedő vezetékek és a központi fűtésrendszer teljes vagy részleges cseréjével járó munkák elvégzéséről.

A *birtok* tényleges hatalmat jelent a dolog felett. Egy olyan kapcsolatot feltételez a jogosult és a dolog között, amelynél fogva a birtokos a dolgot kizárólagos jelleggel tartja uralma alatt. Szladits szerint a birtok a jogban azt az állapotot jelenti, amelyben a birtokos valamely dolgot a maga részére ténylegesen hatalmában tart annak vizsgálata nélkül, hogy joga van-e hozzá vagy sem.¹⁸ A dolog feletti tényleges uralomnak Kolosváry¹⁹ szerint háromféle alakja létezik: *Saját birtok (főbirtok)*, melyet a dolog felett *sajátunkként* (animo dominantis) gyakorolunk. (Pl. tulajdonoskénti birtoklás). *Használati birtok*, melyet nem úgy, mint a magunkét, hanem egy dolgon a minket illető kötelmi jogosultság alapján egyébként *saját érdekünkben* gyakorolunk (pl. haszonélvezet, bérlet). *Bírlálás* (szolgabirtok), ha valaki *másnak az érdekében*, mint gazdasági vagy üzleti alkalmazott, megbízott gyakorol egy dolgon tényleges hatalmat. Ilyenkor tényleges birtokosnak azt kell tekinteni, akinek érdekében a tényleges hatalmat a mondott személy gyakorolja.

Ha a birtoklás, birtokbaadás kérdését a praxisjog szempontjából vizsgáljuk, akkor legelőször különbséget kell tenni a jog birtoklása és a jog gyakorlásához szükséges ingatlan (rendelő) és ingóságok (berendezési és felszerelési tárgyak) birtoklása között. A birtok, mint jogviszony elsősorban tehát a dologra vonatkozik, tárgya tehát minden birtokba vehető, emberi uralom alá hajtható testi tárgy lehet. A magyar magánjog azonban a birtok fogalmát nemcsak a dologra, hanem egyes alanyi jogokra – *jogbirtok* (juris quasi possessio) – is kiterjesztette. A jogok birtokát a régi római jog szintén ismerte, bár szűk körre szorítva csak. Zlinszky Imre jogtudóst már több, mint száz évvel ezelőtt foglalkoztatta ez a kérdés. Ő egyrészt olyan alanyi jogok tekintetében fogadta el a birtoklás intézményét, melyek a vagyoni jog köréhez tartoznak, s ennél fogva elidegeníthetők. Másrészt olyan jogok lehetnek tárgyai a birtoknak, melyek tartalma önállóan megállhat, és melyek folyamatos és huzamos ideig fennálló gyakorlatra alkalmasak.²⁰ Eleve kizárandók tehát a jogok birtoka köréből a *személyi* és nem vagyoni *családi* jogok, az *öröklési jogok*, valamint azok a kötelmi és dologi jogok, melyek *egyszeri gyakorlással már kimerülnek, megszűnnek*, s ezért a birtoklás folyamatos állapotába nem kerülnek. Így Zlinszky szerint a jogok birtokának leginkább ingatlanhoz kapcsolódó, huzamosabb ideig fennálló dologi, illetve kötelmi jogok esetén van helye, mint pl. a halászati és vadászati jog, a szolgalmi jog, a haszonbérleti jog, bérleti jog.²¹

A jogok birtoka valójában a dologbirtok utánképzése. Így a jogok birtoklásának megszerzéséhez ugyanúgy szükséges a *birtoklási akarat* (animus), ahol a hatalmat gyakorlónak az a szándéka, hogy ezt a fizikailag valóságos uralmat a *maga javára, a maga nevében, a maga számára* s a dolog megtartására irányuló akarrattal gyakorolja. Másrészt lényeges elem a birtoklásra *irányuló cselekmény* (corpus), illetve maga az az *objektív helyzet*, melyben a birtokos anélkül, hogy jogosított

¹⁸ Szladits Károly: *A magyar magánjog vázlat. I. rész*, Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1937, 196. o.

¹⁹ Kolosváry Bálint: *A birtok és a birtokvédelem*. Szerk.: Szladits Károly. Magyar Magánjog V. Dologi Jog, Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1942, (Kolosváry) 59. o.

²⁰ Zlinszky Imre: *A magyar magánjog mai érvényében, különös tekintettel a gyakorlat igényeire*. Franklin-Társulat, 1899, 284-285. o.

²¹ Kolosváry 62-63. o.

volna, tényleges, valóságos uralmat és befolyást gyakorolhat állandó jelleggel az adott dolog felett.²² *Jogbirtoknak* tehát a jog tényleges gyakorlása, jogbirtokosnak pedig a jog tényleges gyakorlója minősült. A Ptk. azonban a jogbirtok fogalmát nem használja.

A polgári jogi szabályok értelmében a birtok megszerzéséhez vagy a dolog feletti tényleges hatalom megszerzése szükséges, vagy az, hogy a jogszabály – jogai és törvényes érdekei védelmében e nélkül is – jogilag birtokossá tegyen valakit. A dolog feletti hatalom megszerzése legtöbbször úgy megy végbe, hogy valaki a dolgot magához veszi (átveszi, elfoglalja stb.). Kivételes esetekben azonban lehetséges a birtokszerzés anélkül is, hogy a birtokos a dolog felett a közvetlen hatalmat megszerezne. Ilyen például a birtok érvényes jogcímen alapuló *ún. jogügyleti átadása* (pl. dematerizált értékpapírok átruházása), amely a jogi hatalom átengedését kétségtelenné teszi, legitimizálja.

Felmerül a kérdés, hogy a praxisjog átruházása tárgyában született szerződés megkötését követően mikor és mi alapján lép birtokba az új jogosult. A birtok *ún. jogügyleti átadása* nem igazán értelmezhető a praxisjog átruházása esetén, mivel ez azt jelentené, hogy az új jogosult – a szerződésben meghatározott időpontban – anélkül kerül egy adott jog birtokába, hogy az abból folyó jogosítványokat gyakorolni tudná, hiszen még nincs feladat-ellátási szerződése, hatósági engedélye és finanszírozási szerződése sem. Sokkal inkább járható út a Kolosváry és Zlinszky féle elmélet követése, miszerint az új jogosult akkor lép a megszerzett jog birtokába, amikor *az adott jog tartalmát kitevő jogosítványok gyakorlását megkezdi*.

A praxis(jog) átruházása során az érdekelteknek több szempontot is figyelembe kell venniük a jogszerű eljárás érdekében. Az egyik ilyen követelmény, hogy a praxisjog átruházása nem befolyásolhatja hátrányosan a lakosság egészségügyi alapellátását, az adott körzetben *folymatosan* kell biztosítani a rendelőt. A praxisjog átruházását követően továbbá – praxisjog hiányában – az átruházó orvos elvileg saját jogon *már* nem végezhetne önálló orvosi tevékenységet, hiszen a Vhr. 3.§ (1) bekezdése értelmében főszabály szerint önálló orvosi tevékenységet végezni csak praxisengedély birtokában lehet. Az új praxisjogosult orvos pedig *még* nem kezdhet el a praxisjog jogosultjaként dolgozni mindaddig, amíg a jogszabályban előírt engedélyeket meg nem szerezte, illetve szerződéseket meg nem kötötte.

Közalkalmazotti jogviszonyban dolgozó orvos esetén ez az idő rövidebb, mivel kizárólag praxisengedélyt kell beszerezni, majd ezt követően a kinevezési okiratban foglaltak alapján már gyakorolhatja az új jogosult a praxisjogból eredő jogait és teljesítheti kötelezettségeit.

Abban az esetben azonban, ha az orvos *egyéni* vagy *társas vállalkozás* formájában kívánja működtetni praxisát, akkor a praxisengedély megszerzését követően először a területi ellátásra szerződést kell kötnie a körzet szerint illetékes települési önkormányzattal, be kell szereznie az egészségügyi hatóságtól a működési engedélyt, és külön megállapodásban kell rögzítenie a Nemzeti

²² Kolosváry 56. o.

Egészségbiztosítási Alapkezelő (továbbiakban: NEAK) hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervével a direkt finanszírozás feltételeit. Jogszerűen csak ettől az időponttól kezdheti meg a vállalkozó orvos saját jogon a praxisjog tartalmát kitevő jogok végleges gyakorlását, illetve kötelezettségei teljesítését. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy már a szerződés megkötésétől, vagy az abban megjelölt időponttól kezdve az új praxisjogosult orvos helyettesként végezzen önálló orvosi tevékenységet az adott körzetben.

Mindezek alapján a praxisjog, mint vagyoni értékű jog átadásának is különböző *variációi* lehetnek:

- A praxisjog „birtokbaadása” végbemehet oly módon is, mely kétségtelenné teszi, hogy a praxisjog az átruházó uralmából a jog megszerzőjének uralmába került. Ilyen az az eset, ha a praxisjog alapján végezhető önálló orvosi tevékenységet az új jogosult, mint helyettesítő orvos már az átruházást megelőző időponttól végzi (pl. mert az átruházó orvos betegsége miatt kénytelen eladni praxisjogát). Ebben az esetben az átadáshoz elég annak kijelentése, hogy a praxisjogot az új jogosult megszerezte, azaz a jogátruházás megtörtént.
- Az előbbi eset ellentéte, ha a korábbi praxisjog jogosult látja el a szerződéskötést követően is helyettesítő orvosként az alapellátásból eredő feladatokat (mert például a jogot szerző orvos még pár hónapig keresőképtelen beteg gyermeke ápolása miatt), s a felek megállapodnak abban, hogy ezt a tevékenységet egy meghatározott időponttól kezdve már nem saját jogon, hanem külön megbízás alapján végzi.
- Jellemző eset az is, amikor - tekintettel a folyamatos betegellátás biztosítására, mint alapvető szintű követelményre - a korábbi praxisjogosult egy megjelölt időpontban felhagy az önálló orvosi tevékenység végzésével, és ezzel lehetővé teszi a másik számára a joggyakorlást. Ez a birtokbaadási módozat csak akkor alkalmazható, ha a jogot szerző orvos rögtön megkezdheti a munkát.
- A *birtokátutalás* esetén a szerződés tárgyát képező orvosi körzetben szintén helyettes orvos dolgozik pl. a praxisjog korábbi jogosultjának hosszan tartó betegsége miatt, de nem a helyettesítő orvos szerezte meg a jogot, hanem egy harmadik orvos. Ilyenkor a praxisjogát átruházó korábbi jogosult tájékoztatja a helyettesítő orvost, hogy a szerződésben meghatározott időponttól kezdve már nem ő, hanem a praxisjog megszerzője lesz jogosult és köteles a praxisjog tartalmát kitevő jogok gyakorlására és kötelezettsége teljesítésére. Ilyenkor értelemszerűen a helyettesítésre korábban kötött megbízási szerződést meg kell szüntetni és az új jogosultnak a helyettesítést ellátó orvossal (vagy az őt foglalkoztató egészségügyi szolgáltatóval) új megbízási szerződést kell kötnie.

2.3. A praxisjog átruházásánál felmerülő további szempontok. A szerződő feleket a Ptk. 6:62. § (1) bekezdésében megfogalmazott *együttműködési kötelezettség* terheli, melynek keretében a praxisjogát átruházó fél is köteles a szükséges adatok, okiratok átadásával és egyéb lehetséges módon a szükséges szerződések megkötését, és engedélyek megszerzését előmozdítani, annak idejét

megrövidíteni. Az a fél, aki ezt a kötelezettségét megszegi, a Ptk. 1:4.§ (2) bekezdése értelmében – a függő jogi helyzet elhúzódása, vagy a késedelmes teljesítés miatt – jogot nem érvényesíthet. Fentiekre tekintettel a felek a szerződésben kiköthetik a praxisjogot átruházó orvos közreműködési kötelezettségét abban, hogy az új praxisjogosult mielőbb megköthesse a feladat-ellátási szerződést az illetékes települési önkormányzattal.²³

A praxisjog átruházásánál felmerülő további lényeges kérdés, hogy a felek rendezzék a szerződésben az ügyintézés eltolódása miatti átmeneti időre kifizetett *finanszírozási összeg* sorsát. A NEAK hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerve és az új praxisjogosultat foglalkoztató egészségügyi szolgáltató által a tárgy hónap első hetében megkötött szerződés a következő hónap első napjával lép hatályba, amely naptól kezdve már az új praxis kapja a teljes finanszírozást. Ezért a gyakorlatban az átruházó vállalkozása az általa teljesített, összesített és lejelentett teljesítmény (pontok) ellenértékére jellemzően igényt tart. Ezért a praxisjog átruházására irányuló szerződésben érdemes rendelkezni a direkt finanszírozási szerződés hatályosulását megelőzően az átruházó, illetve vállalkozása által elvégzett és lejelentett, de az új jogosult, illetve annak vállalkozása számlájára utalt finanszírozási összeg sorsáról. Mivel jelentős összegről van szó, ez a körülmény a felek között rendszeresen komoly vitát indukál, s érdemes az erre vonatkozó megállapodást szerződésben rögzíteni. Azért sem mellékes ennek a kérdésnek rendezése, mert az adott hónap első napjától a orvosi szolgálat új működtetőjét terhelik a felmerülő rezsiköltségek, illetve bérjellegű kiadások. A praxisjog átruházásához kapcsolódó járulékos kérdés még az orvosi szolgálatot korábban működtetővel *munkaviszonyban álló alkalmazottak jogviszonyának rendezése*.

Ez azért is fontos, mert a gazdasági egység (anyagi vagy nem anyagi erőforrások szervezett csoportja) jogügyleten alapuló átvételének időpontjában fennálló munkaviszonyból származó jogok és kötelezettségek az *átadóról az átvevő munkáltatóra szállnak át*.²⁴ A praxisjogot megszerző új orvosnak – a gyakorlat is ezt igazolja – a legtöbbször érdekében áll a korábbi alkalmazottak (szakasszisztens, gyermekápoló, takarítónő) foglalkoztatása, hiszen a praxis átvételénél a kezdeti hónapokban igen nagy segítséget jelent a tapasztalatuk és helyismeretük. Nem mindegy azonban, hogy fenti személyek tovább-foglalkoztatására a fenti munkajogi szabályok szerint kerül-e sor vagy sem. Jogügyleten alapuló átvétel esetén ugyanis a munkaviszonyból származó jogok és kötelezettségek az „átadó” munkáltatóról az „átvevő” munkáltatóra szállnak át, ami a munkaviszony megszüntetésekor bír különös jelentőséggel, mivel a *felmondási idő* és a *végkielégítés* összegének megállapításánál a munkaviszonyban töltött időket *együttesen* kell számításba venni. Igen méltánytalan helyzetet eredményezhet, ha a korábbi praxisjog jogosult (vagy az ő vállalkozása) által akár húsz évig folyamatosan alkalmazott dolgozót tovább-foglalkoztató új egészségügyi szolgáltató, a nála eltöltött esetleg egynehány éves munkaviszony megszüntetésekor több, mint húsz év

²³ Sztrilich András: A praxisjog, mint az önkormányzati szerződés jogi előfeltétele, *Dentál Expressz*, 2002 május, 18. o.

²⁴ A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 36. § (1) bek.

munkaviszony alapján kellene, hogy elszámoljon a munkavállalóval. Indokolt tehát, hogy a praxisjog korábbi és új jogosultja az általuk működtetett (egyéni vagy társas) vállalkozás nevében eljárva külön is megállapodjanak dolgozók átvételének kérdéséről, illetve annak elkerüléséről és az ehhez szükséges intézkedések megtételéről.

A praxisjog átruházását követően a korábbi jogosult megteheti, hogy az átruházott praxisjoghoz tartozó orvosi körzet melletti körzetben szerez újra praxisjogot. Ez a tevékenysége azonban súlyosan sértheti az új jogosult érdekeit, hiszen nagy valószínűséggel a betegek, szabad orvosválasztási jogukkal élve régi, megszokott orvosukhoz járnak majd vissza. Ennek elkerülése érdekében érdemes beépíteni a szerződésbe egy „*konkurencia záradékot*”, melynek értelmében az átruházó kötelezettséget vállal arra, hogy az átruházást követő meghatározott időn belül (1-2 év) az átruházott praxisjog körzetével határos körzet területén nem létesít, illetve működtet egészségügyi alapellátás nyújtása céljából praxist, s nem köt erre vonatkozó direkt finanszírozási szerződést sem.

3. Az egészségügyi feladat-ellátási szerződés

3.1. A feladat-ellátási szerződés elhelyezése az egészségügyi ellátórendszerben. Az Alaptörvény XX. cikke értelmében mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*, mely jog érvényesülését az állam – többek között - az *egészségügyi ellátás megszervezésével* segít elő. Az állam felelős a lakosság egészségi állapotáért, különösen azért, hogy *az egészséghez szükséges feltételrendszer kialakításával* lehetővé váljon a közösségek és az egyének számára egészségi állapotuk védelme és fejlesztése, valamint szükség esetén lehetséges mértékű helyreállítása.²⁵ Az egészségügyi ellátórendszer három szinten biztosítja az állampolgárok egészségügyi ellátását, melyek az alábbiak:

- a) egészségügyi alapellátás,
- b) járóbeteg- szakellátás,
- c) fekvőbeteg-szakellátás.²⁶

Az *egészségügyi alapellátás* keretében biztosítani kell, hogy a beteg lakóhelyén, illetve annak közelében, választása alapján igénybe vehető, hosszú távú, személyes kapcsolaton alapuló, nemétől, korától és betegsége természetétől függetlenül érvényesülő folyamatos egészségügyi ellátásban részesüljön.²⁷ Az egészségügyi alapellátás keretében a betegek összetett egészségügyi ellátásban részesülnek, mely kiterjed nemcsak a lakosság egészére vonatkozó preventív tevékenységre, hanem – többek között – az egyén egészségügyi felvilágosítására és nevelésére, gyógykezelésére, gondozására és rehabilitációjára.²⁸

²⁵ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 141. § (1) bek.

²⁶ *Az egészségügyi jog nagy kézikönyve.* (Szerk. Kovácsy Zsombor) Budapest, Complex Kiadó, 2009, 744. o.

²⁷ Eütv. 88. § (1) bek.

²⁸ Az alapellátás részét képezi szükség esetén a beteg szakorvoshoz történő irányítása is a betegség megállapítása, kezelési terv készítése érdekében, valamint a beteg otthonában történő ellátása. Eütv. 88. § (2) bek.

Az egészségügy szervezésével és irányításával kapcsolatos feladatok ellátásáért, valamint az ezekkel összefüggő jogok gyakorlásáért és kötelezettségek teljesítéséért való *felelősség* megoszlik a különböző állami szervek (Országgyűlés, Kormány, miniszter, egészségügyi államigazgatási szerv, a helyi önkormányzatok, az egészségügyi szolgáltatók további fenntartói, az egészségbiztosítási szervek és a térségi egészségügyi államigazgatási szervek) között.²⁹

Az egészségügyi alapellátásról való gondoskodás a *települési önkormányzat* kötelező feladatai közé tartozik (*ellátási felelősség*).³⁰ Ennek keretében gondoskodik:

- a) a *háziiorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról*,
- b) a *fogorvosi alapellátásról*,
- c) az alapellátáshoz kapcsolódó háziiorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi ügyeleti ellátásról,
- d) a védőnői ellátásról,
- e) az iskola-egészségügyi ellátásról.³¹

A települési önkormányzat képviselő-testülete - a praxiskezelő ÁEEK által megadott szempontokat figyelembe véve - rendeletben állapítja meg és alakítja ki az egészségügyi alapellátások körzeteit. Több településre is kiterjedő ellátás esetén a körzet székhelyét az érintett települési önkormányzatok erre irányuló megállapodásban határozzák meg. A körzetek megállapítása és kialakítása során ki kell kérni az alapellátásért felelős országos módszertani intézet véleményét is.³²

A települési önkormányzatok *önálló feladat-ellátásuk* során szabadon dönthetnek az adott egészségügyi feladat ellátásának formái között. Az önkormányzatokat terhelő ellátási felelősség ugyanis nem feltétlenül jelenti az önkormányzat általi közvetlen feladatellátást és hatáskörgyakorlást, hanem csupán az adott ellátásról, közszolgáltatás nyújtásáról történő gondoskodást.³³ Ennek megfelelően a települési önkormányzatok a háziiorvosi szolgálatokat *kétféle módon* működtethetik:³⁴

- a) Egyrészt *közvetlenül*,
 - *saját költségvetési szerv* (pl. az alapellátás működtetésére létrehozott egészségügyi intézmény) útján, illetve
 - *közvetlen foglalkoztatás* alapján, *közalkalmazotti jogviszonyban* dolgozó háziiorvosok, házi gyermekorvosok és fogorvosok közvetlen részvételével.
- b) Másrészt úgy, hogy az egészségügyi alapellátásból eredő feladataikat *közvetett módon oldják* meg, azaz egy nem saját tulajdonukban vagy fenntartásukban lévő

²⁹ Eütv. 143. §

³⁰ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Ötv.) 13. § (1) bek. 4. pont

³¹ Az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény (Eüaetv.) 5. § (1) bek.

³² Eüaetv. 6. § (1)-(2) bek.

³³ Bende-Szabó Gábor: *Közigazgatási szakvizsga. Egészségügyi igazgatás*, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2002, 30. o.

³⁴ Bende-Szabó Gábor: Új típusú jogi eszközök az egészségügyben I., *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, 2002, 40. 2. 221. o.

egészségügyi intézményre (kötségvetési szerv, gazdasági társaság stb.), vagy *egyéni vállalkozóként* dolgozó háziorvosra ruházzák át.³⁵

A háziorvosi szolgálatok jelentős része Magyarországon az 1992-ben megindult funkcionális privatizáció eredményeként (egyéni vagy társas) vállalkozási formában működik. Léteznek még természetesen *területi ellátási kötelezettség nélküli háziorvosok* is, akik gazdálkodó szervezeti formában vagy magánorvosként vállalják a bejelentkezett biztosítottak számára a folyamatos háziorvosi ellátást úgy, hogy erre a tevékenységükre a NEAK-kal finanszírozási szerződést is kötöttek. Ezek a háziorvosi szolgálatok azonban előbb-utóbb megszűnnek.³⁶

Az egészségügyi alapellátásból eredő feladatok *közvetett* módon történő ellátása esetén az érintett települési önkormányzat az ellátás megfelelő színvonalú teljesítése, illetve az ellátás biztonsága érdekében az adott egészségügyi szolgáltatóval *feladat-ellátási szerződést* kell, hogy kössön. A feladat-ellátási szerződés tehát az adott egészségügyi alapellátási forma (háziorvosi, házi gyermekorvosi, fogorvosi) körébe tartozó – jogszabályban pontosan körülírt – egészségügyi tevékenység, feladat gondos és szakszerű ellátására irányuló *megbízás*.³⁷

3.2. A feladat-ellátási szerződés alanyai – a partnerválasztási szabadság érvényesülése.

A klasszikus magánjogban a felek egyenjogúságán, mellérendeltségén alapuló *teljes szerződési szabadság* érvényesül, mely három fő elemből tevődik össze: a szerződéskötési elhatározás szabadsága, a szerződő partner megválasztásának szabadsága és a szerződési tartalom szabadsága.³⁸ A feladat-ellátási szerződés alanya *megbízói részről* mindig *az a települési önkormányzat*, amely az általa létrehozott háziorvosi, házi gyermekorvosi, illetve fogorvosi körzetben végzendő egészségügyi alapellátási feladatot át kívánja ruházni egy egészségügyi szolgáltatóra. Előfordulhat azonban az is, hogy egy körzet több települési önkormányzat közigazgatási területét fogja át, ilyenkor – képviseleti jogot is magában foglaló társulási megállapodás hiányában – valamennyi, az adott körzettel érintett önkormányzatnak szerződő félnek kell

³⁵ Ezt a felosztást igazolja a háziorvosi, házi gyermekorvosi és orvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II.25.) EüM rendelet (Hr.) 1.§-a is, mely szerint a területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvosok vagy az önkormányzattal, illetve az önkormányzati feladatokat ellátó egészségügyi intézménnyel *közalkalmazotti jogviszonyban* végzik tevékenységüket, vagy az *önkormányzattal kötött szerződés* értelmében *gazdálkodó szervezeti formában* vagy *magánorvosként* látják el az alapellátásból eredő kötelezettségeiket. Vö. az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részlete szabályairól szóló 43/1999. (III.3.) Korm. rendelet (Eüszfr.) 2.§ ca) pont

³⁶ Azok a működtetési joggal rendelkező háziorvosok, akik 2012. január hó 1. napján nem rendelkeztek területi ellátási kötelezettséggel, tartósan betöltetlen körzetben működtetési joguk alapján területi ellátási kötelezettséget vállalhattak 2015. december 31-éig. A tartósan betöltetlen körzetek betöltésénél ezen háziorvosok előnyt élveztek, és működtetési joguk a tartósan betöltetlen körzet betöltésével - illetékmentesen - praxisjognak minősült. Azon (területi ellátási kötelezettség nélkül) működő háziorvos működtetési joga, aki 2015. december 15. napjáig nem töltött be tartósan betöltetlen háziorvosi körzetet, 2015. december 31-ei hatállyal megszűnt. Az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény (Öotv.) 3.§ (6) bek.

³⁷ Bíró 2001. 177. o.

³⁸ Vékás Lajos: *Szerződési jog. Általános rész.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016, 38-39. o.

lennie. Ebből következik, hogy amennyiben egy házi orvos egy adott házi orvosi körzetre vonatkozóan praxisjogot szerez – akár betöltéssel, adásvételi szerződéssel vagy egyéb jogcímen – akkor az ő tekintetében nem érvényesül a partnerválasztási szabadság. Ő csak annak a közigazgatási területnek a települési önkormányzatával szerződhet le, amelyre a praxisjoga szól.³⁹ A praxisjog jogosultja csak egy körzetben végezhet önálló orvosi tevékenységet.⁴⁰

Az adott *települési önkormányzat* oldalán azonban érvényesül a partnerválasztás szabadsága. Az önkormányzatnak ugyanis ellátási felelősségéből eredően *komoly beleszólása van a megbízott új orvos*, illetve az adott házi orvosi körzetben a jövőben egészségügyi alapellátási feladatot végző *megbízott oldalon álló egészségügyi szolgáltató* kiválasztásába, ami folyamatosan komoly jogvitákat generál. Az Öotv. hatálybalépését követően (a 2000-es évek eleje) a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv az adott körzetre praxisjogot szerző orvos praxisengedélyének kiadását nem tette függővé attól, hogy a praxisjoghoz tartozó körzet szerinti önkormányzat kívánja-e a kérelmezőt alapellátó orvosként foglalkoztatni vagy sem. Bár jogszabály írta elő, hogy a praxisjog megszerzése a jogi előfeltétele annak, hogy a települési önkormányzat valamely orvost házi orvosként, házi gyermekorvosként vagy fogorvosként foglalkoztasson, előfordult, hogy a jelentős összegű vételárát fizető, adásvételi szerződéssel praxisjoghoz jutó kérelmezővel, illetve annak vállalkozásával az önkormányzat *mégsem kötött szerződést*. Így az új praxisjogosult orvos, illetve az általa működtetett egészségügyi szolgáltató nem kapta meg a működéshez szükséges engedélyeket és nem tudott finanszírozási szerződést sem kötni, ami gyakorlatilag kiüresítette a megvásárolt praxisjog értékét. Ebben az esetben olyan kár érte őt, melynek megtérítésére irányuló polgári jogi lehetőségek nem voltak egyértelműek. Az ilyen káresemények elkerülése érdekében a 71/2002. (IV.12.) Korm. rendelet már kötelező erővel írta elő a praxisjog engedélyezése érdekében az *önkormányzat és a kérelmező közötti előszerződés*, vagy olyan *szándéknyilatkozat bemutatását*, melyben az önkormányzat vállalja, hogy a kérelmezőt – a praxisjog elnyerése esetén – alapellátó orvosként kívánja foglalkoztatni.⁴¹

A probléma összetettségét jelzi, hogy az Alkotmánybíróság⁴² a Vhr. fent részletezett *önkormányzati előszerződés vagy szándéknyilatkozat bemutatására vonatkozó rendelkezéseit megsemmisítette* azzal az indokkal, hogy a tulajdonjog alkotmányos védelme nemcsak a polgári jogban meghatározott tárgyakra, hanem minden vagyoni értékű jogra, így a praxisjogra is kiterjed. S mivel a tulajdonjog

³⁹ Öotv. 2/B.§ (1) bek.

⁴⁰ BDT2005. 1106.

⁴¹ Az önkormányzatok partnerválasztási szabadságuk gyakorlása során felmerülő aggályokat az *állampolgári jogok országgyűlési biztosa* is vizsgálta, mely során megállapítást nyert, hogy az önkormányzatok jogszerű magatartásukkal is okozhatnak kárt a házi orvosi (házi gyermekorvosi, fogorvosi) praxisjog tulajdonosának. Nincs szabályozva, miképpen kártalanítanak azokat az orvosokat, akik elvesztik több millió forintért vásárolt praxisukat.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez fordult, hogy a kártalanítás intézményének és a kártalanításra okot adó egyes helyzetek törvényi szabályozásának kezdeményezésével teremtsen meg a tulajdonhoz való jog és az önkormányzati autonómiából fakadó alkotmányos alapjog összhangját. A/B-2377/2010.

⁴² 28/2006. (VI.21.) AB határozat

korlátozását *csak törvényben lehet kimondani, kormányrendeletben nem*, a fent említett rendelkezéseket az Alkotmánybíróság megsemmisítette. *Bihari Mihály* alkotmánybíró különvéleménye – megítélésünk szerint helyesen – az előzetesen kibocsátott önkormányzati nyilatkozat, illetve előszerződés elsősorban nem korlátozást, hanem *biztosítékot jelentett volna* a jogszerző számára arról, hogy a praxisjog megszerzése után a települési önkormányzat foglalkoztatni fogja, s így élni tud praxisjogával. *Holló András és Paczolay Péter* alkotmánybírók szintén különvéleményüket fogalmazták meg arra hivatkozva, hogy a területi ellátási kötelezettség a praxisjog tartalmi eleme, azaz a vagyoni értékű jognak az önkormányzat ellátási felelőssége által való *korlátozottsága a törvényen alapul*.⁴³

A 2015. január 1. napjától hatályos törvényi rendelkezések ezért *szigorítottak a feladat-ellátási szerződések megkötésére vonatkozó eljárási szabályokon* az alábbiak szerint: a praxisjog elidegenítésére vonatkozó szándékát - a praxisjogot megszerezni kívánó orvost is megjelölve - az azt elidegeníteni kívánó személy *köteles bejelenteni az érintett települési önkormányzatnak*.

- Ha az önkormányzat a praxisjogot megszerezni kívánó orvossal - a praxisjog megszerzése esetén - az adott körzetben *feladat-ellátási szerződést kíván kötni*, erről a felek előszerződést kötnek.
- Ha az önkormányzat *nem kíván* a praxisjogot megszerezni kívánó orvossal az adott körzetben feladat-ellátási szerződést kötni, erről a *bejelentés napjától számított 45 napon belül nyilatkoznia kell*. Ha az önkormányzat ezen határidőben nem nyilatkozik, akkor azt úgy kell tekinteni, hogy a praxisjogot megszerezni kívánó háziorvossal az adott körzetben feladat-ellátási szerződést meg kívánja kötni. Ebben az esetben azonban a bejelentés napjától számított 90 napon belül az adott körzetre vonatkozóan az önkormányzat a feladat-ellátási szerződést a praxisjogot megszerezni kívánó orvossal köteles megkötni.⁴⁴

Törvény mondja ki tehát - az önkormányzati autonómiát is tiszteletben tartva - azt, hogy a praxisjog megszerzéséhez nélkülözhetetlen az érintett orvos és az önkormányzat közötti feladat-ellátási *előszerződés* megkötése, vagy az önkormányzat nyilatkozata arról, hogy a praxisjogot megszerezni szándékozó orvossal kíván az adott körzetben a háziorvosi feladatok ellátására feladat-ellátási szerződést kötni. Így amennyiben a települési önkormányzat 45 napon belül nem nyilatkozik, vagy előszerződést köt, szerződéskötési kötelezettsége keletkezik az új praxisjogosulttal, illetve az őt foglalkoztató egészségügyi szolgáltatóval feladat-ellátási szerződést megkötésére. A törvényalkotó ezzel kívánja rászorítani a települési önkormányzatokat arra, hogy ésszerű határidőn belül nyilatkozzanak a praxisjog megszerzőjével szembeni szándékaikról.

Továbbra sincs azonban az önkormányzatnak kártalanítási kötelezettsége abban az esetben, ha a korábbi praxisjogosult praxisjoga azért értéktelenedik el, mert az

⁴³ Lásd részletesen Barzó Tímea: A működtetési jog sajátosságai. In: *A vállalkozó orvosok nagy kézikönyve*. MERITUM sorozat (szerk. Dósa Ágnes – Kovácsy Zsombor) Budapest, Complex Kiadó, 2011, 486-488. o.

⁴⁴ Öotv. 2/A.§ (1)-(2a) bek.

önkormányzat az általa hozott vevőkkel valós és megalapozott indok nélkül nem köt szerződést, ellehetlenítve ezzel a praxisjog elidegenítését.⁴⁵

Megbízotti oldalon *orvos* csak akkor lehet alanya a feladat-ellátási szerződésnek, ha saját nevében – mint egyéni vállalkozó – maga vállalja az egészségügyi alapellátás körébe tartozó jogszabályban megjelölt feladatait. A megbízott ezért legtöbbször olyan társas vállalkozás (leggyakrabban betéti társaság, korlátolt felelősségű társaság), vagy más jogi személy (pl. alapítvány), melynek tagja vagy alkalmazottja a praxisjoggal rendelkező orvos.⁴⁶ Egy adott háziiorvosi körzettel a praxisjog szorosan összekapcsolódik, a területi ellátási kötelezettség a praxisjog tartalmi eleme. A praxisjognak az adott háziiorvosi körzetben való gyakorlásához azonban szükség van az önkormányzattal való feladat-ellátási szerződés megkötésére. Az önkormányzat viszont feladat-ellátási szerződést csak az adott körzetre vonatkozó praxisjoggal rendelkező orvossal köthet.⁴⁷ A megbízott orvos, vagy egészségügyi szolgáltató azonban *személyes közreműködőt nem vehet igénybe*⁴⁸, mert a praxisengedélyhez kötött egészségügyi szolgáltatások személyes közreműködés keretében nem végezhetők.⁴⁹

4. A szerződés tartalma

Az egészségügyi alapellátást meghatározó, számos közjogi aspektussal, állami és önkormányzati szerepvállalással átitatott feladat-ellátási szerződések körében *a szerződési tartalom alakításának szabadsága* sem érvényesül maradéktalanul. Korábban többször előfordult, hogy egy adott települési önkormányzat minden indok nélkül megtagadta a feladat-ellátási szerződés megkötését a praxisjogot megvásárló orvossal, illetve az őt foglalkoztató egészségügyi szolgáltatóval, ellehetlenítve ezzel a praxisjogot megvásárló személy részére az önálló orvosi tevékenység végzését és a finanszírozási szerződés megkötését.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa egy konkrét ügy vizsgálata során mondta ki elvi éllal még 2010-ben, hogy *„az egyenlő bánásmód, a jogbiztonság követelményének érvényesülése, a kiszámíthatóság, az egészségügyi ellátás szintjének kiegyensúlyozottsága érdekében ... szükséges, hogy – a jogviszonyban szereplő két fél erőviszonyainak kiegyenlítése érdekében – jogszabályi szinten rögzítsék a feladat-ellátási szerződés minimális tartalmi elemeit. A jogalkotónak*

⁴⁵ Jogszabályi előírás és szerződéses kikötés hiányában, a konkrét körzetben háziiorvosi tevékenységet ellátó orvos nem érvényesíthet kártérítési igényt amiatt, hogy az önkormányzat a háziiorvosi tevékenység további folytatására olyan orvossal köt szerződést, aki a működtetési jogát (praxisjogát) nem a körzetet korábban ellátó orvostól vásárolta. BH2014. 246.

⁴⁶ Vhr. 10.§ (1)-(2) bek.

⁴⁷ BDT2013. 2876.

⁴⁸ Az egészségügyi jogszabályok különbséget tesznek a *közreműködő* és a *személyes közreműködő* között. Lásd részletesebben az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII.15.) Korm. rendeletben [96/2003. Korm. rendelet] 2.§ (1) bekezdés k) és n) pontok

⁴⁹ 96/2003. Korm. rendelet 12/A.§ (4) bek.

szükséges meghatározni az alapellátás körében felmerülő egyes ellátandó feladatok gazdáját, és azok finanszírozásának forrását.⁵⁰

Ennek megfelelően 2012. január 1-vel lépett hatályba az a törvénymódosítás, mely meghatározza a feladat-ellátási szerződés kötelező tartalmi elemeit.⁵¹ A hatályban lévő feladat-ellátási szerződéseket 2013. január 1-jével kellett az új jogszabályi követelményeknek megfeleltetni. A feladat-ellátási szerződés *kötelező tartalmi követelményei* a következők:

- a) a felek megnevezése, a személyes ellátásra kötelezett orvos megnevezésével,
- b) a praxisjoggal érintett körzet meghatározása,
- c) a felek kötelezettségeinek meghatározása, ideértve a települési önkormányzatnak a fenntartáshoz történő hozzájárulására vonatkozó szabályokat,
- d) a rendelési idő meghatározása,
- e) az ügyeletben történő részvételre vonatkozó rendelkezések,
- f) a helyettesítésre vonatkozó rendelkezések,
- g) az ellátás nyújtásában részt vevő egészségügyi szakdolgozókra vonatkozó rendelkezések,
- h) a szerződés időtartama,
- i) a felmondásra vonatkozó rendelkezések,
- j) a kártérítésre, kártalanításra vonatkozó rendelkezések.

A jogszabályban előírt tartalmi elemek közül csak azokkal foglalkozunk részletesen, melyek a gyakorlatban szinte mindig komoly vitát okoznak a felek között az eltérő jogértelmezések miatt. A feleknek a szerződésben rögzíteniük kell a *települési önkormányzatnak a fenntartáshoz történő hozzájárulására vonatkozó szabályokat*. A települési önkormányzatok azonban – a legtöbb esetben – semmilyen formában nem kívánnak hozzájárulni az alapellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató által működtetett praxis fenntartásához, sőt sok esetben még bérleti/használati díjat is kérnek a tulajdonukban álló rendelő és helyiségeinek használatáért, illetve kötelezik az alapellátó szolgáltatókat a rezsiköltségek átvállalására is. Ezzel összefüggő problémakör továbbá, hogy a külön jogszabályban meghatározott⁵² szakmai minimumfeltételekben szereplő felszerelési és berendezési tárgyak biztosítása, valamint az azok pótlásával és karbantartásával felmerülő költségek melyik felet terhelik.

A törvény a települési önkormányzatok kötelező feladatai közé sorolja az egészségügyi alapellátásról való gondoskodást. Ennek keretében az adott önkormányzat köteles lenne biztosítani a működési területén lévő körzet *tárgyi feltételeit*, amely jelenti egyrészt a rendelő működtetéséhez szükséges helyiségekkel rendelkező *ingatlant*,⁵³ másrészt a külön jogszabályban

⁵⁰ AJB-5849/2010.

⁵¹ Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXVI. törvény 65.§ (1) bekezdése, mely kiegészítette az Öotv-t a feladat-ellátási szerződésekre vonatkozó kögens szabályokat tartalmazó 2/B.§-sal. Továbbá a Vhr. 1. számú melléklete.

⁵² Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételeiről szóló 60/2003. (X.20.) ESzCsM rendelet 3.§

⁵³ Lásd részletesebben az Öotv. 2/B. § (1a) bekezdésében

meghatározott *eszközöket*, illetve *berendezési és felszerelési tárgyakat*. (Külön NEAK támogatás igénylése érdekében természetesen a felek ettől eltérően is megállapodhatnak). Ezt támasztja alá az a törvényi rendelkezés, miszerint a feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – így az egészségügyi alapellátásnak – az ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához támogatást biztosít, melyet a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthat.⁵⁴ A települési önkormányzatok gyakran hivatkoznak arra is, hogy az alapellátást biztosító egészségügyi szolgáltató által a NEAK-tól kapott finanszírozási összegből kell a szolgáltatóknak valamennyi költségét fedeznie. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló törvényben foglaltak szerint azonban az egészségbiztosítási alpból a finanszírozás keretében folyósított összeg csak a finanszírozási szerződésben foglalt működtetési feladatokra használható fel. Továbbá a finanszírozási összeg megfizetése *nem mentesíti a szolgáltató fenntartóját* – jelen esetben a települési önkormányzatot – az egyéb jogszabályokban előírt *fenntartási és fejlesztési kötelezettségek alól*.⁵⁵ A finanszírozási szerződés tehát nem szünteti meg a helyi önkormányzatok felelősségét az egészségügyi alapellátás maradéktalan támogatásáért, mely felelősség nemcsak a szükséges tárgyi eszközök ingyenes biztosítását foglalja magában, hanem azok fenntartási és fejlesztési költségeit is. Különösen indokolt konkrét önkormányzati fenntartási és fejlesztési támogatás szerződésben való rögzítése olyankor, amikor az alapellátó egészségügyi szolgáltató *saját tulajdonában lévő rendelőben, saját tulajdonában álló eszközökkel nyújtja az – egyébként kötelező önkormányzati feladatot képező – egészségügyi közszolgáltatást*.

Szintén neuralgikus része a szerződésnek az *ügyeletben való részvételre kötelezés*.⁵⁶ Természetesen az alapellátó orvos – hacsak lehet – mentesülni szeretne a folyamatos rendelkezésre állás jogszabályi kötelezettsége alól.⁵⁷ Erre azonban csak akkor van lehetősége, ha a megbízó önkormányzat, önkormányzati társulás vagy annak egészségügyi intézménye nyilatkozik arról, hogy az ügyeletben való közreműködésre nem tart igényt, vagy más szolgáltatóval kötött szerződést az ügyeleti feladatok teljes körének ellátására.⁵⁸ Ez utóbbi esetben az orvos nem kötelezhető arra, hogy a központi ügyeletet működtető önálló gazdálkodó szervezettel leszerződjön.

A feladat-ellátási szerződés kötelező tartalmi eleme továbbá a *helyettesítés* kérdése, mely tekintetében a felek szintén kötve vannak a jogszabályi rendelkezésekhez. A helyettesítést is csak olyan orvos láthatja el, aki megfelel a praxisjog megszerzéséhez és a tevékenység gyakorlásához szükséges, a háziorvosi

⁵⁴ Ötv. 117.§ (1) bekezdés és 118. § (1) bek.

⁵⁵ A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 35.§ (2) bek.

⁵⁶ „A települési önkormányzatoknak az egészségügyi alapellátás folyamatosságát napi 24 órán keresztül biztosítaniuk kell, a háziorvosi feladatok rendelési időn kívüli ellátására ügyeleti szolgálatot vagy készenléletet kell szervezniük.” BH2009. 56.

⁵⁷ Eüszfr. 7.§ (1) bek.

⁵⁸ Eüszfr. 7.§ (2) bek. d) pont

és az orvosi feladatkörre előírt személyes feltételeknek.⁵⁹ *Közalkalmazott* házi orvos esetében a helyettesítés megszervezése – a munkajogi rendelkezések szerint – a munkáltatót terheli, míg vállalkozó házi orvos esetén a helyettesítésről maga kell gondoskodjon. A helyettesítő orvosok személyét egyébként a NEAK-kal kötött direkt finanszírozási szerződésben is meg kell jelölni. A helyettesítésre vonatkozó szabályok teljességéhez hozzátartozik, hogy az alapellátó orvos – a feladat-ellátási szerződésben rögzítettek szerint – a helyettesítést abban a rendelőben is elláthatja, ahol egyébként saját tevékenységét végzi. Házi orvosi tevékenység esetén az indokolt eset fennállásáról a helyettesítő orvos kezdeményezésére a járási népegészségügyi intézet – lehetőség szerint az érintettek véleményének figyelembevételével – dönt, amelyről területi ellátási kötelezettség esetén tájékoztatja az önkormányzatot is.⁶⁰

Szólni szükséges még a megbízó önkormányzat esetlegesen felmerülő *kártérítési, illetve kártalanítási kötelezettségét* részletező szerződéses tartalomról is, melynek pontos körét szintén a törvény határozza meg. A körzetmódosítás miatt bekövetkezett, a házi orvost ért kár esetén a települési önkormányzat kártalanítási kötelezettséggel tartozik, amelynek megállapításánál figyelembe kell venni a házi orvosi szolgáltató által a finanszírozása keretében kapott egy éves összeget.⁶¹ Érdekesség, hogy más jogszabály a praxisjog értékének alapját a praxisjogot érintő körzetben működő egészségügyi szolgáltatónak az átruházást megelőző évben fizetett finanszírozási összeg 80%-ban határozza meg.⁶²

5. A feladat-ellátási szerződés felmondásának korlátai

A feladat-ellátási szerződés legnagyobb „dilemmája” a szerződés sajátos megszüntethetőségéből eredő *bizonytalanság*. A települési önkormányzatok és az alapellátó praxist működtető egészségügyi szolgáltató között létrejött önkormányzati szerződés – a bírói gyakorlat által megerősítve⁶³ – a kezdetektől *tartós megbízásnak* minősül, így a megszüntetése tárgyában is az 1959-es Ptk. ide vonatkozó rendelkezései voltak az irányadóak. Ennek értelmében a megbízó önkormányzat a szerződést *bármikor, bármilyen okból azonnali hatállyal* felmondhatta⁶⁴, ami igen megnehezítette, illetve el is lehetetlenítette egy alapellátó orvos további működését. Az az esetleges jogkövetkezmény, miszerint az önkényesen vagy felelőtlenül gyakorolt azonnali hatályú felmondás a megbízó önkormányzat kártérítési (kártalanítási) kötelezettségét vonta maga után, az orvoson nem nagyon segített, hiszen az önkormányzati szerződés felmondásával az egészségügyi szolgáltató direkt finanszírozási szerződése – mint sokszor egyetlen

⁵⁹ Hr. 7.§ (1) bek.

⁶⁰ Hr. 7.§ (3) bek.

⁶¹ Ötv. 2/B.§ (5) bek.

⁶² Vhr. 14.§ (2) bek.

⁶³ Szerencsi Városi Bíróság 7.P.20.452/1998/39. számú jogerős ítélete

⁶⁴ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (1959-es Ptk.) 483. § (1) bek.

bevételi forrása – is megszűnt.⁶⁵ Ezt a bizonytalan helyzetet elkerülendő az alapellátó orvosok gyakran próbálták az önkormányzat felmondási jogát valamilyen módon erősen korlátozni vagy kizárni, de ezek a szerződési feltételek legtöbbször az 1959-es Ptk. 483.§ (4) bekezdésébe ütköztek és ezért semmisek voltak. Tekintettel arra, hogy az önkormányzati feladat-ellátási szerződés *folymatos, tartós* megbízásnak minősült, a feleknek pusztán arra volt lehetőségük, hogy a felmondás jogát valamilyen formában (pl. felmondási idő meghatározásával) korlátozzák. A felmondási jog azonban ebben az esetben sem volt korlátozható oly módon, mely tartalma szerint gyakorlatilag lehetetlenné tette a megbízó részére a jog gyakorlását.

Több esetben is előfordult azonban, hogy az önkormányzati feladat-ellátási szerződést a felek *határozott időre kötötték*, mellyel összefüggésben nem volt egyértelmű a szerződés rendes felmondásának jogszerűsége. Az 1959-es Ptk. azonban nem tartalmazott határozott és határozatlan idejű tartós megbízási jogviszony megkülönböztetést. Ezért az ítéletek egy része úgy foglalt állást, hogy a határozott idő kikötése és azon belül értelemszerűen a rendes felmondás tilalma jogszerű, míg néhány döntés úgy vélte, hogy a határozott idő a rendes felmondás lehetőségét kizárja.⁶⁶

A Ptk. is alapesetként szabályozza mind a határozott, mind a határozatlan idejű megbízási szerződés *bármelyik fél általi azonnali hatályú felmondásának jogát*. Ez egy rendes felmondási jog, amely a felmondás bizalmi jellegéből következik.⁶⁷ A *megbízó felmondása* esetén azonban a megbízó köteles megtéríteni a megbízottnak a felmondással okozott kárát, kivéve, ha a felmondásra a megbízott szerződésszegése miatt került sor. Ha a szerződést a megbízott mondja fel alkalmatlan időben, akkor ő köteles megtéríteni a megbízónak a felmondással okozott kárt, kivéve, ha a felmondásra a megbízó szerződésszegése miatt került sor.⁶⁸ A felmondás jogának korlátozása vagy kizárása továbbra is semmis, azonban tartós megbízási jogviszony esetén a felek megállapodhatnak a felmondás jogának korlátozásában, és kikötheti azt is, hogy meghatározott idő előtt a rendes felmondás joga nem gyakorolható.⁶⁹

A felek, különösen a megbízó önkormányzat mindkét Ptk. által biztosított azonnali hatályú felmondási joga azonban – még a megbízó kártérítési kötelezettségének felállításával mellett is - állandó „veszélyt” jelentett a praxisát

⁶⁵ Az azóta hatályon kívül helyezett 3/2006. PJE határozat értelmében a visszatérő megbízási szerződés – alapos ok hiányában történő – azonnali hatályú felmondása esetén a megbízót kártérítési kötelezettség terhelte.

⁶⁶ Bíró György: A határozott idejű megbízási szerződés felmondása. In: *Javítandó és jobbítható elemek a PTK kodifikációjában*. Miskolci konferenciák 2011. Tanulmánykötet (Szerk. Gondosné Pusztahelyi Réka – Juhász Ágnes) Miskolc, Novotni Alapítvány Kiadó, 2012, 38-40. o. Lásd még Bíró György: Bizalmi tartalmú facere szerződések felmondásának jogszerűsége. In: *A Magyar Tudomány Napja Délvidéken 2011*. Tanulmánykötet (Szerk. Szalma József) Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2012, 225-228. o.

⁶⁷ Tókey Balázs: A megbízási típusú szerződések. In: Fuglinszky Ádám-Tókey Balázs: *Szerződési jog. Különös rész*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018, 323. o.

⁶⁸ Lásd még Gárdos Péter: A megbízási szerződés, In: Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*, Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 1837. o.

⁶⁹ Ptk. 6:278. § (1)-(3) bek.

megvásárló, vagy a praxisát évek, évtizedek alatt rendkívüli erőfeszítéssel, jelentősebb beruházásokkal felfejlesztő alapellátó orvosnak. *A feladat-ellátási szerződés azonnali hatályú felmondásának korlátozásával (kizárásával?)* próbált segíteni ezen a jogalkotó a már említett, 2012. január 1-vel hatályba lépő jogszabály-módosítással az alábbiak szerint:

„A települési önkormányzat a feladat-ellátási szerződést - indoklással - felmondja, ha

- a) a háziorvos a feladat-ellátási szerződésben vállalt kötelezettségeit írásbeli felszólítás ellenére sem teljesíti, vagy folytatólagosan megszegi a jogszabályban foglalt működésre vonatkozó előírásokat,*
- b) a háziorvos önálló egészségügyi tevékenység végzésére való jogosultságát bármely okból elveszti.*

A feladat-ellátási szerződésben hat hónapnál rövidebb felmondási idő nem határozható meg.”⁷⁰

A feladat-ellátási szerződés megszüntetésének speciális szabályai azonban nem egyértelműek. Nem derül ki ugyanis a rendelkezésekből, hogy a feladat-ellátási szerződésben *kötelező-e minden esetben felmondási időt kikötni*, ami nem lehet hat hónapnál rövidebb, vagy ez csak lehetőség a felek számára? A törvény ugyanis csak annyit ír elő kötelező erővel, hogy a feladat-ellátási szerződésnek tartalmaznia kell a felmondásra vonatkozó rendelkezéseket.⁷¹ Másrészt a jogszabályban körülírt, indoklási kötelezettséggel járó, két felmondást korlátozó körülmény fennállása esetén vajon a *megbízó önkormányzat élhet-e az azonnali felmondás jogával*, vagy ezekben az esetekben is alkalmazni kell a hathónapos felmondási időt? A jogalkotó szándéka az volt ugyanis, hogy a megbízó önkormányzat ne szüntesse meg hamarabb a megbízott alapellátó orvossal (annak vállalkozásával) a feladat-ellátási szerződést, mint amennyi időt – és ez hat hónap – a jogszabály a praxisjog értékesítésére biztosít. A felmondás jogát a megbízó terhére korlátozó körülmények bármelyikének megvalósítása azonban szerződésszegő magatartásnak minősül, mely viszont joggal indokolná a szerződés azonnali hatályú megszüntetését. Pl. az egészségügyi szolgáltató működési engedélye azért kerül visszavonásra, mert a háziorvos az önálló orvosi tevékenységre való jogosultságát bármely okból elveszítette.

A 2013-as Ptk. idézett rendelkezése a megbízó felmondása esetére – ha arra nem a megbízott szerződésszegése miatt kerül sor –, a *megbízott kárainak megtérítését* rendeli.⁷² Miután a feladat-ellátási szerződésre vonatkozó speciális szabályok a megbízó önkormányzat számára felmondás jogát kizárólag szerződésszegésnek minősülő megbízotti magatartás esetén teszi lehetővé, ez vajon kizárja-e a megbízó önkormányzat egyidejű kártérítési kötelezettségét?⁷³

⁷⁰ Ötv. 2/B. § (3)-(4) bek.

⁷¹ Ötv. 2/B.§ (1) bek. i) pont

⁷² Kiss Mária: A megbízási szerződés. In: *Az új Ptk. magyarázata VI/VI. Polgári Jog, Kötelmi jog* (Szerk. Wellmann György) Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2013, 132. o.

⁷³ Egy konkrét eseti döntés szerint a megbízónak nemcsak a megbízott szerződésszegése esetén, hanem akkor sincs kártérítési kötelezettsége, ha a felmondásra a megbízónak a megbízottal szemben megingott bizalma miatt kerül sor. BH2012. 221.

6. Összegzés

Az egészségügyi alapellátás két meghatározó szerződéstípusa az önálló orvosi tevékenység végzésére jogosító praxisjog megszerzésére irányuló szerződés, továbbá a praxisengedély kiadásához szükséges, az adott egészségügyi szolgáltató területi ellátási kötelezettségét is meghatározó feladat-ellátási szerződés. Az elmúlt – közel 20 évben – egyre jobban kikristályosodtak a gyakorlatban mindkét szerződéstípus neuralgikus pontjai és részben megszülettek a megoldási törekvést tükröző jogszabályi változások is, melyek fontos garanciális lépésnek tekinthetők az alapellátó egészségügyi szolgáltatók és praxisjogosult orvosok jogainak védelme és esélyegyenlősége érdekében. A tanulmányban felvillantott kérdések megnyugtató megválaszolásához azonban a törvényszöveg további módosítására és pontosítására lenne még szükség.

A deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződések- hez kapcsolódó egyes polgári jogi kérdésekről*

Bodzási Balázs**

1. Problémafelvetés

Magyarországon az elmúlt évtized egyik legjelentősebb, részben máig megoldatlan társadalmi és gazdasági problémájává a fogyasztóknak nyújtott devizahitelek (deviza alapú hitelek) által előidézett folyamatok váltak. A probléma gyökerei a 2000-es évek elejéig nyúlnak vissza. Ebből a szempontból meghatározó jelentőségű volt, hogy 2002-ben az akkori kormány eltörölte a lakásvásárláshoz kapcsolódó állami kamattámogatást. Mivel az emberek saját lakás iránti vágya ezt követően is fennmaradt, a rendkívül magas forintkamat (8-12%-os jegybanki alapkamat és 14-18%-os piaci kamatszint) mellett a lakossági hitelezés kezdett átállni a jóval alacsonyabb kamatok mellett nyújtható devizahitelekre.¹ A devizahitelezésben kezdetben a lakáscélú-hitelek domináltak, később azonban egyre népszerűbbek lettek a szabad felhasználású jelzáloghitelek is, amelyeket lényegében fogyasztási célokra fordítottak a háztartások.

A devizahitelezés 2006 és 2009 között vált igazán nagyarányúvá, sőt – kimondhatjuk – aggasztó mértékűvé Magyarországon. A háztartások devizahitel-állománya a 2006. év végi 2000 milliárd forintról 2009. év elejére 6000 milliárdra emelkedett.² 2008-ban a lakosság új hitelfelvételének 90%-a deviza alapú volt.³

* A tanulmány elkészítésére a Pallas Athéné Domus Sapientiae Alapítvány támogatásával a PADS Vezető Kutató Program keretében került sor.

** Egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdálkodástudományi Kar, Pénzügyi és Gazdasági Központ Tanszék.

¹ A deviza alapú hitelek árazásáról részletesebben lásd: Schepp Zoltán – Szabó Zoltán: Lakossági svájcfrank-hitelek árazása – narratíván innen és túl? *Közgazdasági Szemle*, 62. (2015) 11., 1140–1157. o.

² Emellett érdemes említést tenni a vállalati szektornak folyósított deviza alapú hitelekről is, amelyek felfutása 2007-ben (kb. 800 milliárd forint) és 2008-ban (kb. 900 milliárd forint) volt a leglátványosabb. Erről részletesebben lásd: Nyeste Orsolya – Árokszállási Zoltán: Devizahitelezés Magyarországon – régiós makrogazdasági, fiskális és monetáris politikai megközelítésben, in: *Negyed százados a magyar bankrendszer* (szerk.: Kovács Levente), Budapest, Magyar Bankszövetség, 2012, 150. o.

³ Mindennek a központi költségvetésre gyakorolt hatásairól lásd: Szilovics Csaba: A devizahitelezés központi költségvetésre gyakorolt hatásairól, in: *A devizahitelezés nagy kézikönyve* (szerk.: Lentner

Az első nehézségek akkor jelentkeztek, amikor a 2008-ban kirobbant pénzügyi válság Magyarországot is elérte. Ennek következtében ugyanis a forint jelentősen leértékelődött, részben az euróhoz, de még inkább a svájci frankhoz képest. Ez azért jelentett egyre komolyabb problémát az adósok számára, mert a 2000-es években kihelyezett lakossági (háztartási) hitelek jelentős része svájci frank alapú volt. A válság alatt a svájci frank tartalékvalutává (más szóval menekülővalutává) vált és ennek következtében az euróval szemben mintegy 25%-ot erősödött. Ezzel egyidejűleg a forint mintegy 10%-ot gyengült az euróval szemben. Mindezek alapján, amíg 2008 elején egy svájci frank kb. 150 forintot ért, addig 2010-ben ez már elérte a 200 forintot, 2012-ben pedig a 250 forintot. Nem ennyire kiugró, de azért látványos volt a forint gyengülése az euróval szemben is: amíg 2008 elején egy euró kb. 250 forintot ért, 2010-ben már 280-at, 2012-ben pedig 300-at.

A gyorsan gyengülő forintárfolyam – különösen a svájci frankkal szemben – drasztikusan rontotta az eladósodott háztartások helyzetét. A bankok esetében pedig a jelzáloghitel-portfóliók minősége romlott, a bankrendszer nem-teljesítő hiteleinek aránya folyamatosan emelkedett.⁴

Az árfolyamok drasztikus elmozdulása, illetve Magyarország országkockázati felárának (úgynevezett CDS-felár) jelentős emelkedése mellett a devizahitelezés hazai elterjedésének más okai is voltak. Így például a bankok közötti egyre inkább kockázatalapúvá váló verseny, a hitelezők és adósok közötti egyre jelentősebb információs aszimmetria, a közvetítőhálózat kérdése, a pénzügyi kultúra hiányosságai vagy a referencia-kamatlábhoz kötött hitelkamatok bevezetésének elmaradása.⁵

A közgazdasági irodalomban megjelent álláspont szerint felzárkózó, kis, nyitott, liberalizált és tőkehiányos gazdaságban a devizahitelezés elterjedése, azaz a nyitott devizapozíció kialakulása természetes jelenség. Magyarország esetében azonban a nyitott devizapozíció a háztartási szektor mérlegében a régiós országokénál számottevően nagyobb mértékben jelent meg, ami a 2008-as válság kitörésekor rendszerszintű problémákat okozott. A szektor utólag fenntarthatatlannak bizonyuló, devizában történő eladósodását olyan tünetnek lehet tekinteni, amely leginkább a fegyelmezetlen fiskális politika kiszorító hatását, a monetáris és fiskális politika ellentéteit, valamint a magyar gazdaság alapvető strukturális bajait tükrözte.⁶

A 2010-es évek elejére a lakossági devizahitel állomány – nagysága és az ahhoz kapcsolódó kockázati tényezők révén – már a gazdasági fejlődést gátló tényezővé lépett elő. Ezt az összetársadalmi terhet csupán néhány adattal szemléltetve: 2014. június végén a lakossági devizahitel állomány még mindig meghaladta a 4147 milliárd forintot, amelyből 3607 milliárd jelzáloghitel volt. Ugyanebben az időszakban a lakossági forinthitel-állomány 3792 milliárd forint volt (ebből 2122

Csaba), Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014, 175–192. o.

⁴ Nyeste–Árokszállási: i.m. 150. o.

⁵ Ezekkel részletesen foglalkozik az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának 2012. februári jelentése. Lásd: <http://www.parlament.hu/irom39/05881/05881.pdf> (letöltés: 2018. október 29.)

⁶ Nyeste–Árokszállási: i.m. 164. o.

milliárd a jelzáloghitel). 2014 első felében még összesen mintegy 872 ezer fogyasztói devizakölcsön-szerződés állt fenn. Ebből a 90 napon túli késedelemben lévő adósok száma elérte a 195 ezret, ami 973 milliárd forint értékű devizahitel állományt érintett. A rossz hitelek aránya így meghaladta a 22-23%-ot.⁷

A jogalkotónak tehát több ok miatt is lépnie kellett. A deviza alapú lakossági hitelezést végül 2010-ben tiltották meg. Ezt utóbb további – mind gazdasági, mind pedig jogi szempontból kiemelkedő jelentőségű – jogalkotási lépések követték.⁸ 2014-ben sor került a fogyasztói jelzáloghitelek forintosítására is⁹, amelyet 2015-ben a fogyasztói személyi hitelek forintra váltása követett.¹⁰

A devizahitelezés elterjedése által kiváltott probléma azonban a mai napig nem oldódott meg teljes mértékben. Erre többek között a nem-teljesítő fogyasztói jelzáloghitelek kiemelkedően nagy száma is utal.

2. A deviza alapú kölcsönszerződés polgári jogi jellege

2. 1. Az elnevezés: devizakölcsön és deviza alapú kölcsön. A deviza alapú kölcsönszerződések polgári jogi jellemzőinek vizsgálata során először magából az elnevezésből kell kiindulni. Amint arra a Kúria 6/2013. Polgári Jogegységi Határozatának indokolása (III. 1. pont) is rámutat: a deviza alapú szerződések elterjedésekor jogszabály nem határozta meg a deviza alapú kölcsön fogalmát. Utóbb a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: régi Hpt.) 2010. szeptember 27-től hatályos 200/A. § (1) bekezdése adott erre meghatározást. Ennek alapján deviza alapú a hitel-, kölcsön-, illetve pénzügyi lízingszerződés, ha azt devizában tartották nyilván, vagy devizában nyújtották és forintban törlesztik.

A deviza alapú kölcsönök a devizakölcsönök tágabb csoportjába sorolhatók. Devizakölcsön az, amelynél a pénztartozás kirovó pénzneme nem forint. Erre vonatkozó jogszabályi tilalom hiányában a felek elvileg bármely visszterhes szerződés esetében szabadon határozhatják meg a kirovó pénznemet (*szabad elszámolás elve*). Ennek alapján a deviza alapú kölcsön is devizakölcsön, mivel a tartozás devizában van meghatározva. Specialitása azonban, hogy a hitelező a kölcsönt forintban köteles folyósítani, az adós pedig forintban köteles törleszteni, tehát mind a hitelező, mind az adós a devizában kirótt pénztartozását forintban rója le.

⁷ Forrás: Magyar Nemzeti Bank

⁸ Ezek az úgynevezett devizahiteles törvények: a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény, valamint a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény.

⁹ Az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvény.

¹⁰ Egyes fogyasztói kölcsönszerződésekből eredő követelések forintra átváltásával kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2015. évi CXLV. törvény.

A Kúria 6/2013. PJE határozata ezzel kapcsolatban azt emeli ki, hogy nincs akadálya annak, hogy a felek úgy állapodjanak meg, miszerint mindkét fél szerződéses kötelezettségének a kirovó pénznemben köteles eleget tenni (*effektivitási kikötés*). Ebben az esetben mind a folyósításra, mind pedig a törlesztésre kirovó pénznemben (itt: devizában) kerül sor. Ebből következően a devizakölcsönnek két fajtája létezik: az effektivitási kikötéssel ellátott (tisztá) devizakölcsön, valamint az effektivitási kikötéssel el nem látott, deviza alapú kölcsön. A deviza alapú kölcsön volt a felek eltérő megállapodásának hiányában érvényesülő főszabály, a tisztá devizakölcsön pedig a felek kifejezett megállapodása esetén érvényesülő kivétel.

A magyar polgári jogi szabályozás különbséget tesz hitel- és kölcsönszerződés között.¹¹ Elemzésük szempontjából ugyanakkor ennek az elhatárolásnak nincs jelentősége. Akár hitelszerződésnek, akár kölcsönszerződésnek nevezték ugyanis a jogszabályok vagy a felek a jogviszonyukat, annak lényege az volt, hogy az adós olyan konstrukcióban szerezte meg az idegen pénz időleges használatának a jogát, amelyben a kirovó és a lerovó pénznem eltért egymástól. Ez azt jelenti – mutat rá a Kúria 6/2013. PJE határozata –, hogy a felek a pénztartozást úgy határozták meg, hogy az adós az esedékességkor annyit fog forintban fizetni (leróni), amennyi megegyezik a szerződésben devizában (tipikusan svájci frankban, euróban, japán jenben) meghatározott pénztartozással.

A deviza alapú kölcsönszerződés megkötésekor tehát a kölcsönvevő szándéka arra irányult, hogy forintban jusson a kölcsönhöz és tartozását is forintban fizesse vissza, kamatfizetési kötelezettsége ugyanakkor a szerződéskötés idején jellemző forintkölcsönre irányadó kamatnál lényegesen alacsonyabb legyen. Ezen elvárásnak felelt meg a deviza alapú hitelezés konstrukciója, amelynek jogszabályi alapját a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 231. §-ának szabályai jelentették.

2.2. A szerződéses konstrukció érvénytelenségéről. Az érvénytelenség szempontjából különbséget kell tenni az egyedi fogyasztói kölcsönszerződés, valamint a deviza alapú kölcsönszerződés mint konstrukció érvénytelensége között.

A deviza alapú szerződés konstrukciójával kapcsolatban a Kúria 6/2013. PJE határozata úgy foglalt állást, hogy maga a konstrukció nem ütközik jogszabályba. Maga a konstrukció – a Kúria álláspontja szerint – nem ütközik nyilvánvalóan a jóerkölcsbe sem. Ezzel kapcsolatban a jogegységi határozat legfontosabb érve az, hogy a deviza alapú kölcsönszerződések megkötésekor ezeket a szerződéseket a társadalom nem ítélte el.

A deviza alapú kölcsönszerződés, önmagában a szerződéses konstrukció miatt, uzsorás szerződésnek sem tekinthető, emellett pedig nem lehetetlen szolgáltatásra irányuló szerződés, és színlelt szerződésnek sem minősül.

Összességében a Kúria azt állapította meg, hogy a szerződési terheknek a szerződés megkötését követő – előre nem látható – egyoldalú eltolódása az érvénytelenség körében nem értékelhető. A tartós hitelezési jogviszonyokban

¹¹ A hitelszerződésről ld. a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:382. §-át, a kölcsönszerződésről pedig a Ptk. 6:383-389. §-ait.

azonban a szerződéskötést követően olyan változások állhatnak be, amelyek eredményeként a szerződés gazdasági-kockázati egyensúlya utólag felborul, illetve súlyos aránytalanságok következnek be. Ez ugyan a szerződés érvényességét már nem érinti, arra nem hathat vissza, szükségessé válhat azonban a szerződésekbe való utólagos beavatkozás, feltéve, hogy a felek a szerződés módosításával ezeket az aránytalanságokat közösen nem orvosolják. Ez azonban már a jogszabállyal történő szerződésmódosítás esetkére.

2. 3. A tisztességtelenség kérdésköre. Az előző pontban írtak alapján a deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződés konstrukciója nem tekinthető érvénytelennek. Az egyedi kölcsönszerződés vonatkozásában azonban fennállhat valamely érvénytelenségi ok, ezt azonban vagy bíróságnak, vagy kivételes esetben jogszabálynak kellene megállapítania. Az egyes érvénytelenségi okok közül jelentőségét tekintve kiemelkedik a fogyasztói szerződésekben alkalmazott tisztességtelen szerződési kikötések esetkére.

A magyar polgári jogban ez az egyetlen olyan érvénytelenségi ok, amelynek uniós jogi háttere is van. A fogyasztói szerződésekben alkalmazott tisztességtelen általános szerződési feltételekről, valamint egyedileg meg nem tárgyalt tisztességtelen szerződési feltételekről ugyanis külön uniós jogi norma, a 93/13/EGK irányelv rendelkezik. A Ptk. vonatkozó rendelkezései ennek az irányelvnek a rendelkezéseit ültették át. Az irányelvi szintű szabályozásból következik, hogy az irányelvben foglaltak értelmezésére végső soron az Európai Unió Bírósága jogosult. A magyar jogalkotónak és a jogalkalmazóknak ennek alapján nemcsak a hazai bírói gyakorlatra, hanem az Európai Bíróság gyakorlatára is figyelemmel kell lennie.

Az irányelv 4. cikk (2) bekezdése szerint a feltételek tisztességtelen jellegének megítélése nem vonatkozik sem a szerződés elsődleges tárgyának a meghatározására, sem pedig az ár vagy díjazás megfelelésére az ellenértékként szállított áruval vagy szolgáltatással, amennyiben ezek a feltételek világosak és érthetőek. A főszabályi tilalom alóli kivételként azonban ezeknek a feltételeknek a tisztességtelensége is vizsgálható, ha azok nem világosak és nem érthetőek. Ez az átláthatóság követelménye, amely az európai jogban és a tagállami polgári jogokban is egyre jelentősebb szerepre tesz szert.¹²

3. Az átláthatóság követelménye

3.1. Az átláthatóság követelményének értelmezése az Európai Bíróság gyakorlatában. A Kúria 2013-ban egy konkrét ügyben, előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Bírósághoz fordult és többek között annak a kérdésnek az eldöntését kérte, hogy a deviza alapú kölcsönszerződésekben foglalt, a devizaátváltási árfolyamokat meghatározó, egyedileg meg nem tárgyalt szerződéses kikötések „a szerződés elsődleges tárgyának meghatározása” fogalma

¹² Erről lásd Max Leitner: *Transparenzgebot*. Wien, Manzsche Verlag- und Universitätsbuchhandlung, 2005, 160. p.

alá vonhatóak-e (C-26/13. sz.). Ebben az ügyben (Kásler-ügy) a Kúria, illetve az Európai Bíróság elsődlegesen tehát a bankok által alkalmazott különmű árfolyamokra (ügynevezett árfolyamrésre) vonatkozó szerződéses kikötések tisztességtelenségét vizsgálta.

Az Európai Bíróság a C-26/13. sz. ügyben 2014. április 30-án meghozott ítéletében mindenekelőtt azt rögzítette, hogy a szerződési feltételek átláthatóságnak a 93/13/EGK irányelvben foglalt követelménye nem korlátozható kizárólag azok alaki és nyelvtani szempontból érthető jellegére. A Bíróság szerint mivel a 93/13/EGK irányelv által létrehozott védelmi rendszer azon az elven alapszik, hogy a fogyasztó az eladóhoz vagy szolgáltatóhoz képest hátrányos helyzetben van – többek között az információs szint tekintetében is –, ezért az átláthatóság követelményét kiterjesztő módon kell értelmezni.

A bíróság szerint a 93/13/EGK irányelv 4. cikkének (2) bekezdése alatt nem kizárólag azt kell érteni, hogy az érintett feltételnek nyelvtani szempontból érthetőnek kell lennie a fogyasztó számára. Az átláthatóság követelményének tiszteletben tartása szempontjából az is alapvető jelentőséggel bír, hogy a kölcsönszerződés átlátható jelleggel tünteti-e fel a külföldi pénznem átváltási mechanizmusának okait és sajátosságait, valamint e mechanizmus és a kölcsön folyósítására vonatkozó többi feltételben előírt mechanizmus közötti viszonyt, oly módon, hogy a fogyasztónak módjában álljon egyértelmű és érthető szempontok alapján értékelni a számára ebből eredő gazdasági következményeket.

A bíróság végül a konkrét ügy kapcsán azt is kiemelte, hogy a 93/13/EGK irányelv 6. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az alapügyhöz hasonló esetben, amelyben a szolgáltató és a fogyasztó között létrejött szerződés a tisztességtelen feltétel elhagyása esetén nem teljesíthető, e rendelkezéssel nem ellentétes a nemzeti jog azon szabálya, amely lehetővé teszi a nemzeti bíróság számára a tisztességtelen feltételnek a nemzeti jog valamely diszpozitív rendelkezésével való helyettesítése révén az e feltétel érvénytelenségének orvoslását.

A Kásler-ügyben hozott ítéletben foglaltakat az Európai Bíróság későbbi döntéseiben is megerősítette, illetve részletesebben is kifejtette. A C-154/15., C-307-15. és C-308/15. sz. egyesített ügyekben 2016. december 21-én hozott ítéletében az Európai Bíróság kimondta, hogy a 93/13/EGK irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében meghatározott átláthatósági követelményt úgy kell értelmezni, hogy az nem csupán a szerződési feltételek formális átláthatóságára, vagyis a megfogalmazásuk világos és érthető jellegére korlátozódik, hanem kiterjed a gyakorlati átláthatóság tiszteletben tartására is. A gyakorlati átláthatóság azt jelenti, hogy a fogyasztó számára elegendő információt kell szolgáltatni szerződéses kötelezettségvállalásának jogi és gazdasági vetületéről. A Bíróság újra megerősítette, hogy a fogyasztó számára alapvető jelentőséggel bír az, hogy a szerződéskötést megelőzően a szerződési feltételeket és a szerződéskötés következményeit megismerhesse.

Az Európai Bíróság gyakorlata szerint tehát a 93/13/EGK irányelv hatálya alá tartozik a szerződés elsődleges tárgyának meghatározására vonatkozó szerződési feltétel tisztességtelen jellegének a vizsgálata abban az esetben, ha a fogyasztó a

szerződéskötést megelőzően nem rendelkezik elegendő információval a szerződési feltételekkel és a szerződés megkötésének következményeivel kapcsolatban.

3.2. Az Európai Bíróság gyakorlatának értékelése. Az átláthatóság követelményének az értékelése kapcsán egyrészt azt kell kiemelni, hogy az Európai Bíróságnak az ezzel kapcsolatos gyakorlata is folyamatosan fejlődik, bővül. Másrészt azonban jól látható, hogy a 93/13/EGK irányelvben foglalt átláthatósági követelmény értelmezése során összemosisdik egymással a szerződéskötést megelőző tájékoztatási kötelezettség megsértésének az esetkőre az egyedileg meg nem tárgyalt szerződéses kikötés tisztességtelenségének a kérdésvél. Ez az Európai Bíróság szintjén kevésbé okoz problémát, hiszen az uniós jog kizárólag az egyedileg meg nem tárgyalt szerződéses kikötések tisztességtelenségről rendelkezik. A 93/13/EGK irányelv 6. cikk (1) bekezdése ezzel kapcsolatban azt rögzíti, hogy a tagállamoknak azt kell előírniuk, hogy a tisztességtelen szerződéses feltételek nem jelentenek kötelezettséget a fogyasztóra nézve. Ha pedig a szerződés a tisztességtelen feltétel kihagyásával is teljesíthető, akkor a szerződés változatlan feltételekkel továbbra is köti a feleket.

Ennek a követelménynek a magyar jog a tisztességtelen szerződési kikötés semmissége, vagyis érvénytelensége előírásával tesz eleget. Ez az érvénytelenségi ok pedig jellemzően részleges érvénytelenséget eredményez. Erre utal *Vékás Lajos* is: „*A semmisség kizorítja a tisztességtelen kikötést, az nem vált ki joghatást, de a szerződés többi része köti a feleket.*”¹³ Ez következik a Ptk. 6:103. § (3) bekezdéséből is, hiszen az nem a teljes szerződés, csupán a tisztességtelen szerződési feltétel semmisségéről rendelkezik. A Ptk. 6:114. § (2) bekezdése alapján pedig a fogyasztói szerződés részbeni érvénytelenség esetén csak akkor dől meg, ha a szerződés az érvénytelen rész nélkül nem teljesíthető.¹⁴

A tagállami polgári jogok szintjén azonban már több gondot okoz a szerződéskötést megelőző tájékoztatási kötelezettség és a fogyasztói szerződésben foglalt tisztességtelen kikötés érvénytelenségének az egymással való keveredése. A szerződéskötést megelőző tájékoztatási kötelezettségről a szerződési szabályok általános szintjén a Ptk. 6:62. § (1) bekezdése rendelkezik. Ennek alapján a felek kötelesek a szerződéskötési tárgyalások alatt, a szerződés megkötésénél, fennállása alatt és megszüntetése során együttműködni és tájékoztatni egymást a szerződést érintő lényeges körülményekről. A (3) bekezdés szerint, ha a szerződés létrejön, az a fél, aki az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségét megszegi, köteles a másik fél ebből származó kárát a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályai szerint megtéríteni. Az (5) bekezdés szerint pedig, ha a szerződés nem jön létre, akkor az a fél, aki az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségét megszegte, köteles a másik fél ebből származó kárát a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség általános szabályai szerint megtéríteni.

Látható, hogy a magyar jog a szerződéskötést megelőző tájékoztatási kötelezettség megsértése esetén nem érvénytelenségi, hanem a kártérítési

¹³ Vékás Lajos: *Szerződési jog. Általános rész.* Budapest, Eötvös Kiadó, 2016, 135. o.

¹⁴ Ennek alapján állapították meg az eljáró bíróságok már több esetben is a fogyasztói kölcsönszerződés teljes érvénytelenségét az árfolyamkockázatot az adóra telepítő kikötés tisztességtelensége miatt.

szankciót ír elő. *Vékás Lajos* ezzel kapcsolatban azt emeli ki, hogy az együttműködési és azon belül a tájékoztatási kötelezettségnek a szerződéskötési tárgyalások és a szerződéskötés során történt megsértése a Ptk. rendszerében szerződéskötésnél elkövetett hibaként: ún. culpa in contrahendóként fogható fel. A törvény szerint ez a jogsértés kártérítési szankciót vonhat maga után. A felelősség attól függően alakul, hogy a szerződés létrejött-e vagy sem.¹⁵

Ezt a logikát követi a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény 16. § (5) bekezdése is. Ez a szakasz is azt mondja ki ugyanis, hogy ha az idézett szakasz szerinti tartalmi kellék hiánya a szerződés létrejöttét nem érinti, a hitelező a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályai szerint köteles megtéríteni a fogyasztónak a szerződés kellékhiányából származó kárát. Ha tehát a hitelező a fogyasztóval kötendő hitel (kölcson) szerződés valamely tartalmi elemét nem rögzítette a szerződésben, de az nem érinti magának a szerződésnek a létrejöttét (tehát nem lényeges tartalmi elem), akkor a szerződés érvényesen létrejön, a fogyasztó azonban kontraktuális alapon kártérítési igényt érvényesíthet a hitelezővel szemben.

Az átláthatóság követelményének a 93/13/EGK irányelv alapján történő értelmezése során figyelemmel kellene lenni a két jogintézmény közötti dogmatikai különbségekre. Precízebben tisztázni kellene, hogy az információhiány mely esetben tekinthető a szerződéskötést megelőző tájékoztatási kötelezettség megsértésének, illetve mely esetben nem kellően világos és érthető szerződéses kikötésnek.

Az elhatárolás ugyanakkor nem minden esetben egyszerű, hiszen a gyakorlatban sokszor egy nem kellően világos és érthető szerződéses kikötésnek – a szerződés megkötését megelőzően történő – nem megfelelő magyarázattal való ellátása okoz a fogyasztó számára értelmezési nehézséget. Ekkor elvileg arra is hivatkozhatna a fogyasztó, hogy ha megfelelő magyarázatot kapott volna a szóban forgó szerződéses kikötésről, megértette volna annak pontos tartalmát, akkor azt nem kötötte volna meg. Ez azonban még összetettebb helyzetet eredményezhet, hiszen ez a tévedés tipikus esetköre. A tévedés azonban egy megtámadási ok, amely alapján a szerződés megkötésétől számított egyéves határidőn belül lehet megtámadni a szerződést.¹⁶ Mindez azt is jelzi, hogy sokszor ugyanaz az információhiányos helyzet eredményezheti a szerződéskötést megelőző tájékoztatási kötelezettség megsértését, a tévedést, illetve a tisztességtelen szerződési feltétel semmisségét is.

¹⁵ Vékás: i.m. 88. o.

¹⁶ A kontinentális jogrendszerek a tévedést az érvénytelenség egyik esetének tekintik. Megállapítják tehát a szerződés létrejöttét, de ahhoz joghatást nem fűznek. Ezzel szemben az angolszász jogrendszerekben tévedés esetén annak kimondása is lehetséges, hogy a szerződés létre sem jött. Erről ld.: Menyhárd Attila: *A szerződés akarathibák miatti érvénytelensége*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék, Budapest, 2000. 16-29. o.

4. Az Európai Bíróság C-51/17. sz. ügyben hozott ítélete

Az Európai Bíróság egy 2018. szeptember 20-án hozott újabb döntésében vizsgálta a deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződések kapcsán felmerülő kérdéseket, valamint ezzel összefüggésben az uniós jog és a magyar jog kapcsolatát.

4.1. Az alapeljárás tényállása. A C-51/17. számú ügy alapeljárásának tényállása szerint a felperesek 2008. február 15-én kötöttek svájci frank alapú kölcsönszerződést egy magyar bankkal. A szóban forgó kölcsönszerződés 4.7.1. pontja szerint: *„Az adós az őt terhelő, a kölcsön devizanemében meghatározott fizetési kötelezettségeket azok forint ellenértékének a Bank ... számú, jelen kölcsönhöz kapcsolódó forint hiteleszámlási számlájára történő átutalásával köteles teljesíteni. A fizetési kötelezettségét az adós legkésőbb a tartozás esedékességének napján érvényes, a hitelező által az adott devizanemre meghatározott és az Üzletszabályzatban rögzítettek szerint közzétett devizaeladási árfolyamon köteles teljesíteni úgy, hogy a forint ellenérték legkésőbb az esedékesség napján a fenti számlán rendelkezésre álljon. A hitelező az esedékesség napján a jelen pontban meghatározott árfolyamon átszámítja az adós nyilvántartási devizanemben meghatározott fizetési kötelezettségeit forintra, és ezen összeggel megterheli a forint hiteleszámlási számlát. [...]”*

A felperesekkel kötött kölcsönszerződés *„Kockázatfeltáró nyilatkozat”* című 10. pontjának szövege szerint: *„A kölcsön kockázataival kapcsolatban az adós kijelenti, hogy az erre vonatkozó, hitelező által részére nyújtott részletes tájékoztatást megismerte, megértette, a devizahitel igénybevételével együtt járó és kizárólagosan őt terhelő kockázatokkal tisztában van. Tudomása van különösen azon árfolyamkockázatról, hogy a futamidő alatt a forintnak a svájci frankhoz viszonyított árfolyamának kedvezőtlen változása (azaz a folyósításkor érvényes árfolyamhoz képest a forint árfolyamának gyengülése) esetén a devizában megállapított törlesztő részletek forintban fizetendő ellenértéke akár jelentős mértékben is emelkedhet. Jelen szerződés aláírásával adós tudomásul veszi, hogy ezen kockázat vagyoni kihatásait teljes mértékben ő viseli. Kijelenti továbbá, hogy az árfolyamkockázatból adódó lehetséges hatásokat alapos megfontolás tárgyává tette, és a kockázatot fizetőképességének és vagyoni helyzetének megfelelően mérlegelve vállalta, a bankkal szemben igényt az árfolyamkockázatból eredően nem érvényesít”.*

A felperesek 2013. május 16-án a kölcsönszerződés érvénytelenségének megállapítása iránti keresettel fordultak a Fővárosi Törvényszékhez, többek között azon az alapon, hogy mivel a szóban forgó szerződési feltétel megfogalmazása nem világos és érthető, nem tudták felmérni az árfolyamkockázat mértékét. A bank 2013. július 22-én felmondta a kölcsönszerződést amiatt, mert a kölcsönfelvevők azt nem teljesítették.

A Fővárosi Törvényszék 2016. március 11-i határozatában helyt adott a kölcsönfelvevők keresetének. Megállapította először is, hogy a devizában nyilvántartott kölcsönszerződés megkötése a szerződéskötés időpontjában a forintban nyilvántartott szerződéshez képest kedvezőbb és olcsóbb volt. Kiemelte azonban, hogy a banknak a lappangó pénzügyi válságra tekintettel tudnia kellett

volna, hogy a svájci frank mint menekülő deviza árfolyama jelentős kockázatokkal jár, a bank azonban erről semmilyen tájékoztatást nem nyújtott a kölcsönfelvevőknek. Ezenkívül az árfolyamkockázatra vonatkozó szerződési feltétel megfogalmazása nem volt világos és érthető. Mindezek alapján a Fővárosi Törvényszék úgy határozott, hogy a kölcsönfelvevők fennmaradó tartozását forintra váltja át, mintha a szóban forgó kölcsönszerződést e pénznemben kötötték volna meg.

A fellebbezést követően eljáró Fővárosi Ítéltábla felfüggesztette a per tárgyalását és előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Bíróságnál. A Fővárosi Ítéltábla összesen öt kérdést tett fel az Európai Bíróságnak. A jelen tanulmány témája szempontjából releváns harmadik kérdéssel kapcsolatban az Európai Bíróság kifejtette, hogy a kölcsönfelvevőnek egyrészt világos tájékoztatást kell kapnia arról, hogy a deviza alapú kölcsönszerződés aláírásával bizonyos mértékű árfolyamkockázatot vállal, amely gazdaságilag nehezen viselhetővé válhat, amennyiben az a pénznem, amelyben jövedelmét kapja, leértékelődik azon devizához képest, amelyben a kölcsönt nyújtották. Másrészt az eladónak vagy szolgáltatónak, a jelen esetben a banknak fel kell hívnia a figyelmet az átváltási árfolyam lehetséges változásaira és a devizában felvett kölcsönrel összefüggő kockázatokra.

4.2. Az Európai Bíróságnak a szerződéses feltételek átláthatóságára vonatkozóan tett megállapításai. A Fővárosi Ítéltábla által feltett harmadik kérdéshez kapcsolódóan az Európai Bíróság kiemelte továbbá, hogy a 93/13/EGK irányelv 4. cikkének (2) bekezdését akként kell értelmezni, hogy az a követelmény, amely szerint a szerződési feltételeket világosan és érthetően kell megfogalmazni, arra kötelezi a pénzügyi intézményeket, hogy elegendő tájékoztatást nyújtsanak a kölcsönfelvevők számára ahhoz, hogy ez utóbbiak tájékozott és megalapozott döntéseket hozhassanak. E tekintetben e követelmény magában foglalja, hogy az árfolyamkockázattal kapcsolatos feltételnek nemcsak alaki és nyelvtani szempontból, hanem a konkrét tartalom vonatkozásában is érthetőnek kell lennie a fogyasztó számára, abban az értelemben, hogy az általánosan tájékozott, észszerűen figyelmes és körültekintő, átlagos fogyasztó ne csupán azt legyen képes felismerni, hogy a nemzeti fizetőeszköz a kölcsön nyilvántartásba vétele szerinti devizához képest leértékelődhet, hanem értékelni kell tudnia egy ilyen feltételnek a pénzügyi kötelezettségeire gyakorolt – esetlegesen jelentős – gazdasági *következményeit is*.

Mindezek után az alapügyben eljáró Fővárosi Ítéltáblának kell majd döntenie abban a kérdésben, hogy a hitelezőtől kapott tájékoztatás megfelelt-e az Európai Bíróság döntésében megfogalmazott kritériumoknak. Amennyiben az ítéltábla úgy ítéli meg, hogy az adósok tájékoztatása nem volt megfelelő és erre hivatkozással az érintett általános szerződési feltételek tisztességtelenségét mondja ki, az adott esetben a kölcsönszerződés teljes érvénytelenségét vonhatja maga után. Egy újabb kérdés, hogy ebben az esetben az érvénytelenség mely jogkövetkezményét alkalmazza majd a bíróság.

Azt ugyanakkor az Európai Bíróság is rögzítette, hogy a rendelkezésére álló adatokból kitűnik, hogy a kölcsönfelvevők kaptak többek között olyan iratot, amely

az árfolyamkockázattal kapcsolatos további tájékoztatást tartalmazott, és amelyben konkrét számítási példák szerepeltek az abban az esetben fennálló kockázatra vonatkozóan, ha a forint a svájci frankhoz képest leértékelődik (ld. ítélet 77. pontját).

4.3. Az ítéletből a magyar jogra vonatkozóan levonható következtetések.

2018. október 10-én ülést tartott a Kúria elnöke által felállított és a deviza alapú hitelezéssel kapcsolatos érvénytelenségi perekben felmerülő jogalkalmazási kérdéseket vizsgáló Konzultatív Testület. A Konzultatív Testület az Európai Bíróság C-51/17. sz. ítélete értelmezése során megállapította, hogy az ítélet nem tartalmaz olyan új szempontokat, amelyeket az Európai Bíróság korábban már ne fejtett volna ki és amelyeket a Kúria a joggyakorlat-egységesítő tevékenysége során már ne vett volna figyelembe. A Konzultatív Testület megállapította, hogy jelenleg a Kúria részéről újabb, általános jellegű elvi iránymutatás kibocsátása, illetve a korábbiak módosítása nem szükséges.¹⁷

Dogmatikai és gyakorlati szempontból azt azonban ismét fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az Európai Bíróság 2018. szeptember 20-án hozott ítéletében, illetve az ítélet indokolásában – a korábbi ítéletekhez hasonlóan - keveredik a szerződés megkötését megelőzően nyújtott tájékoztatás hiányos volta, valamint a konkrét szerződésben szereplő általános (egyedileg meg nem tárgyalt) szerződési feltétel nem világos és nem érthető jellege (vagyis átláthatatlansága). Az ítélet 76. pontja szerint a 93/13/EGK irányelv (20) preambulumbekzdése is kiemeli, hogy a fogyasztó számára ténylegesen lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a szerződés összes feltételét megismerhesse. A bíróság szerint a szerződési feltételekről és a szerződéskötés következményeiről a szerződés megkötése előtt időben nyújtott tájékoztatás alapvető jelentőségű a fogyasztó számára annak eldöntéséhez, hogy szándékában áll-e az eladó vagy a szolgáltató által előzetesen meghatározott feltételeket elfogadva az eladóval vagy a szolgáltatóval szerződéses kapcsolatba lépni.

Az Európai Bíróságnak ez utóbbi állítása nem vitatható. Annyiban ugyanakkor kiegészítésre szorul, hogy a szerződési feltételekről és a szerződéskötés következményeiről a fogyasztónak is tájékozódnia kell, ebben a tekintetben nem hagyatkozhat kizárólag a másik szerződő féltől a szerződés megkötése előtt kapott tájékoztatásra. Egy bizonyos szintű tájékozódási kötelezettség ugyanis a fogyasztótól is elvárható. Ezt emeli ki *Vékás Lajos* is: a tájékoztatási kötelezettség csak kiegészíti a saját ügyében mindenkitől elvárható körültekintő, gondos eljárás követelményét.¹⁸

Elképzelhető ugyanis, hogy a fogyasztó a másik féltől nem kapott megfelelő tájékoztatást a szerződéskötést megelőzően, de saját maga megtette a szükséges lépéseket, megszerezte a releváns információkat és ennek alapján megértette a szerződési feltételeket és a szerződéskötés következményeit.

¹⁷ A Kúria Konzultatív Testülete 2018. október 10-én tartott ülésének emlékeztetője az Interneten is elérhető: http://kuria.birosag.hu/sites/default/files/konz_testulet/sajtokozlemenyc51.17_masolata_0.pdf (letöltés: 2018. október 29.)

¹⁸ Vékás: i.m. 88. o.

Ezzel kapcsolatban egyetértünk az eljáró bíróságnak a BDT 2013. 2889. esetben tett azon kijelentésével, amely szerint a jóhiszeműség és tisztesség követelményének, az együttműködési kötelezettségnek megfelelően a fogyasztótól is elvárható, hogy a nagy összegű és hosszabb távra szóló szerződés jellegéhez, a vállalt kockázat mértékéhez igazodóan tájékozódjon a szerződés megkötése előtt. A szerződési feltételeket tartalmazó okiratot – az átlagfogyasztótól elvárható gondossággal – át kell tanulmányoznia, és ha a szerződésben olyan rendelkezéseket észlel, amelyeket nem ért, megfelelő magyarázatot kell igényelnie.

Ennek alapján vitatható az Európai Bíróság ítélete 76. pontjának az az érvelése, amely összekapcsolja egymással a szerződés valamennyi feltételének a megismerhetőségét és a fogyasztó számára a szerződéskötés előtt nyújtott tájékoztatást. A szerződési feltételek megismerhetősége tekintetében ugyanis a fogyasztót is terhelik kötelezettségek.

Még kevésbé érthető az a logika, amely mentén a szerződéskötés előtt nyújtott tájékoztatás hiányos voltára alapozva állapítják meg egy adott (egyedileg meg nem tárgyalta) szerződési feltétel nem világos és nem érthető voltát. Elképzelhető ugyanis, hogy a fogyasztó számára a szerződéskötést megelőzően nyújtott tájékoztatás hiányos volt, a vele kötött szerződésben foglalt kikötés azonban ennek ellenére érthető és világos. A konkrét esetben az adósokkal kötött kölcsönszerződés 10. pontjában szereplő kockázatfeltáró nyilatkozat meglehetősen konkrétan és részletesen utal a fogyasztót terhelő árfolyamkockázat veszélyeire. Erre a tényre az Európai Bíróság ítéletének 77. pontja is felhívja a figyelmet. Az azonban elképzelhető, hogy a szerződéskötés előtt az adósok nem kaptak megfelelő tájékoztatást az árfolyamkockázatra vonatkozóan.

Az ítéletben tehát két jogintézmény és két kérdés keverik egymással: egyrészt az, hogy az adósok kaptak-e a szerződéskötést megelőzően olyan megfelelő tájékoztatást, amely az árfolyamkockázatra, illetve az abból származó veszélyekre is kitért. Másrészt pedig az, hogy érthető és világos-e az adósokkal kötött kölcsönszerződés 10. pontja, illetve annak az árfolyamkockázatra vonatkozó rendelkezései.

Összegzésként megállapítható tehát, hogy abban az esetben, ha az adósokat a szerződéskötést megelőzően nem megfelelően tájékoztatták, nem a szerződés érvénytelenségének egy esetköréről van szó, hanem arról, hogy az adósok – az erre vonatkozó törvényi feltételek fennállása esetén – kártérítési igényt érvényesíthetnek a tájékoztatási kötelezettségét elmulasztó másik szerződő féllel szemben. Ennek során azonban a bíróságnak azt is vizsgálnia kell, hogy a fogyasztó eleget tett-e a szerződés megkötése előtt és során őt terhelő kötelezettségeknek, így különösen az őt is terhelő tájékoztatói kötelezettségnek.

5. A deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződés mint szerződéses konstrukció értékelése

Megítélésünk szerint a deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződés konstrukciójához kapcsolódó leglényegesebb probléma, hogy az ügyletből származó szinte valamennyi kockázatot a gyengébb félre, a fogyasztóra telepíti. A C-51/17. sz. ügyben vizsgált fogyasztói kölcsönszerződés 10. pontjában ez így nyert megfogalmazást: „ ... az adós ... a devizahitel igénybevételével együtt járó és kizárólagosan őt terhelő kockázatokkal tisztában van.”

A jogügyletekből származó kockázatok telepítése a polgári jog egyik leglényegesebben és legtöbbet vitatott kérdésköre. A jogi szabályozásnak kiegyensúlyozottnak kell lennie és meg kellene akadályozni olyan szerződéses konstrukciók kialakulását, amelyek az ügyletből származó kockázatokat kizárólag arra a gyengébb félre telepítik, akinek ténylegesen lehetősége sem volt részt venni a szerződéses feltételek tartalmi meghatározásában.

A hazai jogalkalmazók számára is egy komoly dilemma, hogy kialakulhatott és széles körben elterjedhetett egy olyan szerződéses konstrukció, amely kizárólag az egyik félre – a fogyasztóra – hárította át az ügyletből származó szinte valamennyi kockázatot. Ezek közül is kiemelkedik az árfolyamkockázat.¹⁹

Álláspontunk szerint ebben az esetben is figyelemmel kellett volna lenni az elvárható magatartás elvére, amely polgári jogunk egy fontos alapelve. A Ptk. 1:4. § (1) bekezdése szerint, ha e törvény eltérő követelményt nem támaszt, a polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Felmerülhet tehát a kérdés, hogy az árfolyamkockázattal kapcsolatban mi volt a fogyasztótól elvárható. Elvárható volt-e tőle, hogy figyelemmel az elmúlt tíz év árfolyamváltozásaira egy nagyjából 20-30%-os árfolyamgyengüléssel számoljon? Vagy elvárható lett volna az is, hogy olyan mértékű árfolyamváltozást is előre lásson, amelyre a forint-svájci frank árfolyam esetében korábban még nem volt példa? Ha a pénzügyi intézmények és a szakértők sem számoltak ekkora árfolyammozgással, akkor a fogyasztótól elvárható lett volna annak előre látása? Ezekre a kérdésekre a jelenleg is folyamatban lévő perekben, amelyeknek a tárgya – többek között – az árfolyamkockázat fogyasztóra történő teljeskörű áthárítása, a bíróságnak kell(ene) választ adnia.

Az árfolyamkockázatot kizárólag a fogyasztóra áthárító szerződéses kikötésekkel kapcsolatban esetlegesen a Ptk. 6:102. § (1) bekezdésére is hivatkozni lehetne. Eszerint ugyanis tisztességtelen az az általános szerződési feltétel, amely a szerződésből eredő jogokat és kötelezettségeket a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megsértésével egyoldalúan és indokolatlanul a szerződési feltétel alkalmazójával szerződő fél hátrányára állapítja meg. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint azonban a tisztességtelen szerződési feltételekre vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók a főszolgáltatást megállapító vagy a szolgáltatás

¹⁹ Ezzel kapcsolatban a jogirodalomban olyan álláspont is megjelent, amely szerint a bankok valójában nem is hárították át az ügyfelekre az árfolyamkockázatot, mert az fogalmilag mindig az adóst terheli. Ld. Gárdos István – Nagy András: A devizahitel jogi alapkérdései. *Hitelintézet* Szemle, 12. (2013) 5., 376. o.

és ellenszolgáltatás arányát meghatározó szerződési feltételekre, ha azok világosak és érthetőek. Márpedig a Kúria álláspontja szerint a deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződés azon rendelkezése, amely szerint az árfolyamkockázatot – a kedvezőbb kamatmérték ellenében – korlátozás nélkül a fogyasztó viseli, a főszolgáltatás körébe tartozó szerződéses rendelkezés, amelynek a tisztességtelensége főszabályként nem vizsgálható. E rendelkezés tisztességtelensége csak akkor vizsgálható és állapítható meg, ha az általánosan tájékozott, észszerűen figyelmes és körültekintő átlagos fogyasztó számára annak tartalma a szerződéskötéskor – figyelemmel a szerződés szövegére, valamint a pénzügyi intézménytől kapott tájékoztatásra is – nem volt világos, nem volt érthető.²⁰ Ennek alapján tehát az árfolyamkockázatot a fogyasztóra telepítő szerződéses feltétel tisztességtelensége csak akkor vizsgálható, ha az nem volt világos és nem volt érthető.

További problémát jelent, hogy sem a bírói gyakorlat, sem a jogtudomány számára a mai napig nem egyértelmű, hogy mi a deviza alapú kölcsönszerződés teljes vagy részleges érvénytelenségének a jogkövetkezménye. A Kúrián 2015-ben felállított joggyakorlat-elemző csoport ugyan rendkívül alaposan és körültekintően megvizsgálta ezt az ügyet, meggyőző többségi álláspont azonban nem született.²¹

Továbbra sem lezárt tehát az a kérdés, hogy deviza alapú kölcsönszerződés teljes érvénytelensége esetén helyre lehet-e állítani a szerződéskötést megelőzően fennálló helyzetet (*in integrum restitutio*). A jogirodalomban eddig megjelent álláspont ezt tagadja és ehelyett a régi Ptk. szerinti hatályossá nyilvánítást tekinti járható útnak.²² Kérdés ugyanakkor, hogy ebben az esetben pontosan mit is jelent a szerződés hatályossá nyilvánítása, illetve, hogy mi a pontos különbség a hatályossá nyilvánítás és az érvényessé nyilvánítás között.

A bizonytalanság a jogalkalmazók részéről annak ellenére fennmaradt, hogy a jogalkotó a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény 37. §-ában egyértelműen állást foglalt abban a kérdés, hogy melyek lehetnek a fogyasztói kölcsönszerződés érvénytelenségének a jogkövetkezményei. A törvény ugyanis ebben a körben csak a szerződés érvényessé nyilvánítását, valamint a határozathozatalig terjedő időre történő hatályossá nyilvánítását nevesíti. Ennek alapján a jogalkotó álláspontja szerint a fogyasztói kölcsönszerződés teljes érvénytelensége esetén az eredeti állapot nem állítható helyre. Ennek a jogalkotói álláspontnak a helyességét azonban a jogalkalmazók részéről a mai napig vitatják.

²⁰ Lásd 2/2014. PJE határozat 1. pont

²¹ Lásd az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazhatósága kölcsönszerződéseknél (összefoglaló vélemény). Interneten elérhető: www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_i.pdf (letöltés: 2018. október 29.)

²² Gárdos Péter: A kölcsönszerződés érvénytelenségének jogkövetkezménye. *Jogtudományi Közöny*, 69. (2014) 11., 509–510. o.

6. Összegzés

A devizahitelezés elterjedése, valamint ezekben a szerződésekben a 2008-as válság nyomán bekövetkező egyensúly eltolódás a rendszerváltás óta nem látott társadalmi problémává vált Magyarországon. Erre a jogalkotónak is választ kellett adnia. A 2014-ben született törvények azt a célt szolgálták, hogy a magyar társadalom véglegesen megszabaduljon a devizahitelezés által okozott nehézségektől. A devizahiteles törvények gazdasági és társadalmi hatásainak a vizsgálata további elemzést igényel, azt azonban látni kell, hogy az állam azért avatkozott be fennálló – és részben már megszűnt – szerződéses viszonyokba, hogy egy társadalmivá vált problémát kezeljen. A 20. századi magyar történelemben ennek komoly hagyományai alakultak ki.²³ A devizahitelekkel kapcsolatos nehézségekből remélhetőleg mind a jogalkalmazók, mind pedig a hazai pénzügyi szektor levonja azokat a következtetéseket, amelyek segítségével a jövőben hasonló helyzetek kialakulása megelőzhető. Mindez hozzájárulna a pénzügyi kultúra hazai terjedéséhez, egyrésztől a felelős hitelnyújtás, másrésztől pedig a megalapozott hitelfelvétel kialakuláshoz, és végső soron a magyar bankrendszer és így az egész gazdaság stabilitásához.

²³ Czugler P. Áron: Hitelválságok kezelése egykor és most. A bethleni konszolidáció magánjogi válságjogának tanulságai a jelenkor számára. *Jogtudományi Közöny*, 70., (2015), 1., 37-48. o.

Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybíróvási gyakorlat – Szellem a palackból, avagy alkotmánybíróvási magas labda az alkotmányrevízióhoz *

Szilágyi János Ede **

2018 augusztusának végén az Alkotmánybíróság egy környezetjogi szempontból fontos ügyben, a felszín alatti vízkészletek védelme kapcsán hirdetett ítéletet. Habár a konkrét ügyben született végeredmény önmagában is nagy horderejű, e vonatkozásban mégsem lenne meglepő. Annál inkább érdekes volt, mondhatni – pozitív és negatív konnotációktól sem mentesen – forradalmi, valamint a konkrét vizes témakörön jelentősen túlmutató az,¹ hogy az Alkotmánybíróság – bizonyos előzmények után – immáron meghatározó mértékben az *‘elővigyázatosság elvére’* támaszkodva hozta meg döntését. Az elővigyázatosság elve a környezetjogban nem egyenlő a megelőzés elvével: az *„elővigyázatosság elve több a megelőzésnél, amennyiben a várható következmények bizonyítottságának szintjét leszállítja a bizonyosságról a tudományos bizonytalanságra, illetve a valószínűsége (de semmiképp sem megy el a megalapozatlanságig).”*² A konkrét ügy a 13/2018. (IX.4.) AB határozat (továbbiakban: 13/2018. AB határozat). E határozat az elővigyázatosság elve kapcsán nem előzmény nélküli, ugyanakkor sehol máshol az Alkotmánybíróság nem taglalta még ilyen részletesen az elv értelmezését, és nem támaszkodott rá ilyen mértékben. Mindazonáltal felvetődik a kérdés, hogy a konkrét ügy vajon indokolta-e az elővigyázatosság elvének alaptörvényi mércévé emelését, vagy elég lett volna pusztán az Alkotmánybíróság környezetvédelmi

* A kutatómunka a Miskolc Egyetemen Műszaki Földtudományi Karának GINOP-2.3.2-15-2016-00031 jelű „Innovatív megoldások a felszín alatti vízkészletek fenntartható hasznosítása érdekében” című projektjének részeként – a Széchenyi 2020 program keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Strukturális és Beruházási Alapok társfinanszírozásával valósul meg.

** Habilitált egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Intézeti Tanszék.

¹ Fontos megjegyezni, hogy a 13/2018. AB határozat a *‘vízhez való jog’* alkotmányi aspektusaihoz is új adalékokat szolgáltatott; lásd *Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indoklása (13/2018. AB határozat, 90. pont), és *Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleménye (13/2018. AB határozat, 136. pont).

² Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 86. o. V.ö. Bándi Gyula: Gondolatok az elővigyázatosság elvéről, *Jogtudományi Közlöny*, 68 (2013) 10, 479. o. Lásd még Farkas Csamangó Erika: *Környezetjogi szabályozások*, Szeged, SZTE ÁJK ÚJI, 2017, 43-44., 47-48. o.

ügyekben szokásosan alkalmazott értelmezési keretében, lényegében a `visszalépés tilalmának`³ elvére felfűzni az alkotmánybíróági döntés indoklását. Előjáróban is fontos hangsúlyozni, hogy jelen sorok írója a döntés érdemi részével, vagyis a felszín alatti vízkészletet védelme érdekében az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény megsemmisítésével lényegében egyetért.⁴ Sőt, a szerző az elővigyázatosság elvének fontossága, a jelenlegi világ-gyakorlattól eltérő szigorúbb alkalmazása mellett is kiáll konkrét kérdésekben (például a géntechnológiai kérdésekben⁵). E tanulmányban azonban elsődleges kérdésként az kerül megfogalmazásra, hogy jelen ügyben az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt értelmező hatalmán túllépve nem tévedt-e át az Alaptörvényt alkotó pozícióba, megkerülve ezáltal demokráciánk fontos alapkövét, a hatalommegosztás elvét. E kérdésre Varga Zs. András különvéleménye – meglátásunk szerint – egyértelmű választ ad: „*Részletkérdésnek tűnik, de valójában a döntés érdeméhez vezet az elővigyázatosság elvének `kiolvasztása` az Alaptörvény szövegéből. A technika hasonló a `védelmi szint csökkentésének` tilalma esetén alkalmazotthoz. Elvi álláspontom az, hogy az ilyen technikától az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell. Ez ugyanis az Alaptörvény szövege értelmezésének álcája alatt valójában hozzáír az Alaptörvényhez. Ez pedig olyan társ-alkotmányozói szerep, amelyre az Alkotmánybíróságnak nincs felhatalmazása.*”⁶ A fentihez szorosan kapcsolódó további kérdés, hogy a bírói testület a jövőben mennyire következetesen tud majd ragaszkodni az Alaptörvény `láthatatlan` soraiból kiolvasott, a XXI. század környezeti megsemmisüléssel fenyegető kihívásai miatt egyébiránt indokolt, a jelenlegi (sajnos még nem meghaladott) világgazdasági paradigma (vagyis a gazdaságtól elvárt, környező világunkat felemésztő állandó növekedés) fényében azonban szinte betarthatatlan `új mérce` alkalmazásához, annak érdekében, hogy az a későbbiekben esetlegesen ne váljon egy `kettős mérce` koncepció nem kívánt eszközévé. E felvetésekre meglátásunk szerint létezik egy előremutató

³ Az elv részletes értelmezéséről Bándi Gyula: Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése, *Iustum Aequum Salutare*, 13 (2017) 2, 159-181. o.; Bándi Gyula: A visszalépés tilalma és a környezetvédelem, in: *Honori et virtuti* (szerk.: Gellén Klára), Szeged, Iurisperitus, 2017, 9-23. o.; Fodor László: A visszalépés tilalmának értelmezése a környezetvédelmi szabályozás körében, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 6 (2006), 109-131. o.

⁴ Ennek alátámasztásaként lásd: Szilágyi János Ede – Baranyai Gábor – Szűcs Péter: A felszín alatti vízkivételek liberalizálása az Alaptörvény és az európai uniós jog tükrében, *Hidrologiai Közöny*, 97 (2017) 4., 14-23. o.

⁵ Szilágyi János Ede: A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről, *Miskolci Jogi Szemle*, 6 (2011) 2., 36-54. o.

⁶ 13/2018. AB határozat, 133. pont. A hatalmi ágak elválasztásának sérelmét hozta fel Juhász Imre is (13/2018. AB határozat, 115-116. pont). Varga Zs. András nem melleleg az ügyben a visszalépés tilalmának alkalmazása kapcsán is komoly kritikát fogalmazott meg (13/2018. AB határozat, 139. e-f) pontja), amely kritikák – és a felszín alatti vizek fontossága – megérdemelnék azok komoly, részletekbe menő tárgyalását. Jelen tanulmány azonban elsődlegesen az elővigyázatosság elvére koncentrálnál, ezért Varga Zs. András más irányú felvetéseit jelen munkában érdemi válasz nélkül hagyjuk. Nem melleleg a visszalépés tilalmának alkotmánybíróági alkalmazását Varga Zs. András korábbi ügyben, így éppen a koncepcionálisnak tekinthető 16/2015. (VI.5.) AB határozatnál is kifogásolta különvéleménye keretében; lásd 16/2015. AB határozat 222-227. pont. Varga Zs. Andrásen kívül a egyébiránt szintén kritikát fogalmazott meg magával a visszalépés tilalmának elvvel kapcsolatban Dienes-Oehm Egon is (13/2018. AB határozat, 108-109. pont).

tartalmi megoldás, abból kiindulva, hogy az Alkotmánybíróság jelenlegi döntése valójában egy fontos alkotmányozási kérdést vetett felszínre. Nevezetesen, hogy nem jött-e már el az idő, hogy az Alaptörvényünkbe valamilyen formában⁷ – esetleg jól felfogott érdekeinkből eredő korlátozásokkal – bekerüljön immáron az elővigyázatosság elve *expressis verbis* is, amelyre pedig a miniszterelnök által 2018. június 8. napján a közmédiára rádióműsorában bejelentett *alkotmányrevízió* megfelelő keretet is jelenthet.⁸ Jelen tanulmányban a fent felvetett következtetések legfontosabb sarokpontjainak igazolását illetve a fenti gondolatok részletesebb kifejtését igyekszünk bemutatni. Erre tekintettel elsőként részletezzük annak körülményeit, hogy miként vált a magyar alkotmánybírói gyakorlat részévé az elővigyázatosság elve. Ezen túl kitérünk arra is, hogy az Alkotmánybíróság jelenleg mit ért az elővigyázatosság elve alatt. Végül pedig igyekszünk azt az új helyzetet is elemezni, ami az új alkotmányjogi kritérium tételezésével keletkezett.

1. Az új Alkotmánybíróság környezetvédelmi gyakorlatának legfőbb fejlesztései az elővigyázatosság elvének megjelenéséig

Az új Alkotmánybíróság – amelyen jómagunk a továbbiakban lényegében az Alaptörvényen, az új alkotmánybírói törvényen és az Alaptörvény negyedik módosításán kiépülő alkotmánybírói gyakorlat értjük – első átfogó, mondhatni esszenciális környezetvédelmi döntésének a 16/2015. (VI.5.) AB határozat tekinthető. Ebben egyrészt megfigyelhető a korábbi alkotmánybírói gyakorlat koncepcionális újratételezése; vagyis mindaz, amit a régi Alkotmánybíróság⁹ a 28/1994. (V.20.) AB határozatban az Alkotmány 18. § és 70/D. § kapcsán kifejtett, és amely értelmezés egyik sarokkövét a *‘visszalépés tilalma’* képezi. A 16/2015.

⁷ A jelenlegi Alaptörvényben szereplő GMO-mentes mezőgazdaságra vonatkozó kitélt egyébiránt értelmezhetőnek gondoljuk az elővigyázatosság elvének egyfajta konkrét megnyilvánulásaként is. Egy ilyen fajta értelmezés olvasható ki a Jövő nemzedékek Országgyűlési Biztosának (JNO) állásfoglalásából is: „A génmódosított élőlények mezőgazdasági alkalmazásának világos, egyértelmű tilalmával – az elővigyázatosság elvének megfelelően – a magyar alkotmányozó kifejezi, hogy nem kívánja az országot és a lakosságot kísérleti teleppé változtatni, különös tekintettel arra, hogy e kísérletek eredményei adott esetben csak évtizedek múltán válnának ismertté.” JNO 258/2011. sz. állásfoglalása (2011. április 25.) az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről, 7. pont.

⁸ Orbán: Masszív és földrengésbiztos költségvetést állítottunk össze, *Híradó.hu*, 2018.06.08. forrás: <https://www.hirado.hu/belfold/belpolitika/cikk/2018/06/08/itt-hallgathatja-eloben-a-miniszterelnok-interjujat/>

⁹ Az Alkotmánybíróság Alkotmányra épülő környezetvédelmi gyakorlatának monografikus feldolgozását valósította meg rendkívül magas szakmaisággal Fodor László. A német és magyar alkotmánybírói gyakorlat (előbbinek egyik fontos alapja a német alkotmány 20a. cikke, amely az „élet természetes alapjainak” védelmét, mint államcél fogalmazza meg) összehasonlításakor az elővigyázatosság elvére is kitérve például a következőket jegyzi meg, hogy „a német alkotmánybírói elve a 20a cikkely tartalmának tekinti a három hagyományos gyűjtőelvet, úgymint a megelőzés (illetve elővigyázatosság...), a felelősség (a szennyező fizet...), és az együttműködés (...) elvét. A magyar Alkotmánybíróság ezzel szemben eddig csak a megelőzésnek tulajdonított különösebb jelentőséget.”; Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, Budapest, Gondolat – Debreceni Egyetem, 2006, 99. o.

AB határozatnak azonban van más, a korábbi joggyakorlaton túllépő eleme is. Amíg ugyanis a visszalépés tilalmát a korábbi alkotmánybírósági joggyakorlat az *anyagi-* illetve az *eljárásjogi* jogszabályok értékelése kapcsán alkalmazta csak, addig a 16/2015. AB határozat a visszalépés tilalmát viszont már *szervezeti* változást tételező jogszabály viszonylatában is érdemben vizsgálta. Summa summarum, a visszalépés tilalma a környezethez való jog *sine qua non*ja, egyfajta kvintesszenciája maradt továbbra is az alkotmánybírósági joggyakorlatban.

A 13/2018. AB határozat elfogadásának tükrében immáron egyértelműen megállapítható, hogy a Kúria egyik ítélete tárgyában született 3223/2017. (IX.25.) AB határozat, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség illetve konkrét jogszabályok alaptörvény-ellenessége tárgyában hozott 27/2017. (X.25.) AB határozat és 28/2017. (X.25.) AB határozat azok a döntések, amelyek újabb jelentős jogfejlesztést voltak hivatottak előkészíteni.¹⁰

A 3223/2017. AB határozatban az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.146/2016/8. számú ítéletével szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt ugyan elutasította, azonban annak indoklásában már kitért arra, hogy „*a visszalépés tilalmának (non-derogation) mint szabályozási zsinórmértéknek az indoka elsősorban az, hogy a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása.*”¹¹ Az elővigyázatosság elve itt tehát már mint a környezetvédelmi jogalkotással szemben támasztott elv jelenik meg, nevezetesen, hogy a jogszabályok megalkotása során arra tekintettel kell lenni. Meglátásunk szerint egyébiránt azon kitétel, amely szerint egy jogszabály megalkotása során „tekintettel” kell lenni az elővigyázatosság elvére, nem jelenti automatikusan azt is, hogy a végül elfogadott szabályozásnak meg is kell felelnie az elővigyázatosság elvének. Vagyis itt még pusztán egy olyan alkotmánybírósági észrevétellel találkozunk, amely lényegében megismétli a hatályos környezetvédelmi törvényünk, vagyis az 1995. évi LV. törvény (Kvt) 43. §-ában megfogalmazott követelményt (ennek részletesebb kifejtését lásd még alább).

A 27/2017. AB határozatban az elővigyázatosság elvéről az Alkotmánybíróság még pusztán annyit állapít meg, hogy az „*elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be.*”¹² Az idézett határozati pont tehát említi az elővigyázatosság elvét,

¹⁰ Érdekesképpen jegyezzük meg, hogy a 16/2015. AB határozat mellett mind a 27/2017., mind a 28/2017. AB határozat a földforgalom kérdéseivel kapcsolódtak. A jogesetek elemzése kapcsán lásd Olajos István: The special asset management right of nature conservation areas, the principal of the prohibition of regression and the conflict with the ownership right in connection with the management of state-owned areas, *Agrár- és Környezetjog*, 13 (2018) 25, 157-173. o., doi: 10.21029/JAEL.2018.25.157; Csák Csilla: Constitutional issues of land transactions regulation, *Agrár- és Környezetjog*, 13 (2018) 24, 15-18. o., doi: 10.21029/JAEL.2018.24.5; Sulyok Katalin: Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll döntése a nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodási jogkörének csorbítása tárgyában, *Jogesetek Magyarázata*, 6 (2015) 4, 17-26. o.

¹¹ 3223/2017. AB határozat, 27. pont.

¹² 27/2017. (X.25.) AB határozat, 49. pont.

és megállapítja róla, hogy az a környezetjogban általánosan elfogadott elv, de mindezen és azon túl, hogy egy kicsit össze is mossa a visszalépés tilalmának elvével, részleteiben nem fejt ki az elővigyázatosság elvét.

A 28/2017. AB határozat – amellett, hogy meghatározza azon három fő kötelezettséget is, amely a jelen generációkat a P) cikk (1) bekezdése alapján terheli a természeti erőforrások védelme kapcsán¹³ – jóval tovább megy az elővigyázatosság elve vonatkozásában, mint előzményei.¹⁴ Egyrészt az Alkotmánybíróság immáron jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását kimondó határozatában is (és nem pusztán egy indítvány elutasító döntésben) hivatkozta, hogy a „*jogalkotónak az elővigyázatosság elvére is tekintettel kell lennie*”.¹⁵ Megítélésünk szerint – hasonlóan, mint a 3223/2017. AB határozatban – az elővigyázatosság elve még itt sem vált megkerülhetetlen alkotmányjogi maximává. Másrészt az Alkotmánybíróság ad egy fogalmi meghatározást is az elővigyázatosság elvére: „*melynek értelmében az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos bizonytalanságra is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be*”.¹⁶ E vonatkozásban talán nem is maga a fogalom illetve annak tartalmi elemei az érdekesek (habár kétségtelenül adja magát a helyzet, hogy gyorsan összevessük más elővigyázatossági fogalmakkal; ettől azonban jelen írásban terjedelmi okokból eltekintünk), hanem az, hogy immáron az elővigyázatosság elvének megszületett a magyar alkotmányjogi fogalma is, amelynek pedig elsődleges címzettje a jogalkotó maga.¹⁷ Harmadrészt az Alkotmánybíróság megadja¹⁸ azon jogforrásokat is, amelyek alapján az elővigyázatosság elve már tételezettnek illetve elismertnek tekinthető vagy alkalmazást nyert. Röviden érdemesnek gondoljuk ezeket áttekinteni.

A 28/2017. AB határozatban az elővigyázatosság elve kapcsán a nemzetközi vonatkozásokat tekintve találkozhatunk univerzális és regionális forrásokkal is (utóbbi a nemzetközi joggyakorlat kapcsán kerül nevesítésre). Az univerzális források között – példálózó jelleggel¹⁹ – három nemzetközi megállapodás került nevesítésre: Biológiai Sokféleség Egyezmény (kihirdette: 1995. évi LXXXI. törvény), ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye (kihirdette: 1995. évi LXXXII. törvény), Biológiai Sokféleség Egyezmény Cartagena Jegyzőkönyve (kihirdette: 2004. évi CIX. törvény). A nemzetközi joggyakorlat vonatkozásában az univerzális gyakorlatra nem tér ki a magyar Alkotmánybíróság. Helyette a nemzetközi joggyakorlat egyik regionális jogesetét hivatkozta. Ez az ügy az Emberi Jogok

¹³ „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása.” 28/2017. (X.25.) AB határozat, 33. pont. A 28/2017. AB határozat ezt követően részletezi is az egyes követelményeket.

¹⁴ Uo. 75. pont.

¹⁵ Uo. 75. pont.

¹⁶ Uo. 75. pont.

¹⁷ Az alkotmánybírói döntések kötelezetti kategóriája kapcsán lásd még a 996/G/1990. AB határozatot és a 28/1994. AB határozatot.

¹⁸ Uo. 75. pont.

¹⁹ Más nemzetközi megállapodások kapcsán lásd: Stuart Bell – Donald McGillivray – Ole W. Pedersen: *Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 69. o.

Európai Bíróságának (EJEB) *Tatar kontra Románia* ügye. Ezen ítélet kapcsán a következőket érdemes megjegyezni. Egyrészt, hogy az EJEB ítélezésének alapját képező Emberi Jogok Európai Egyezménye expressis verbis maga nem nevesíti a környezethez való jogot (és az elővigyázatosság elvét sem). Ennek megfelelően az EJEB saját környezetvédelmi joggyakorlatának megalapozása önmagában jelentős bírói jogfejlesztő tevékenység eredménye,²⁰ nagyban támaszkodva az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1614. (2003) számú ajánlására is, amely pedig azt mondta ki, hogy a környezetvédelem összefüggésben állhat az élethez, az egészséghöz, a családi és magánélethez illetve a tulajdonhoz való joggal. Másrészt, érdemes utalni arra is, hogy az EJEB maga miből vezeti le – „olvasztja ki” – a saját elővigyázatossági elvét.²¹ Egyrészt hivatkozik az önmagában nem kötelező erejű Riói Nyilatkozatra, másrészt a Hágai Nemzetközi Bíróság (NB) – számunkra ismerős – bős-nagymarosi vízlépcső ügyére, és harmadrészt – lévén, hogy egy Románia ellen folyó EJEB ügyről van szó – hivatkozik a román környezetvédelmi jog által is elismert elővigyázatosság elvére is. Mivel a bős-nagymarosi vízlépcső ügyében az elővigyázatosság elve meglehetősen közvetetten jelenik meg²² (lényegében akként, hogy az NB elfogadja azt, hogy, mind a szlovák, mind pedig a magyar fél fontosnak tartaná az elővigyázatosság elvét; meglátásunk szerint ezt azért nehéz egyfajta NB-elővigyázatosság elvként definiálni), ezért némi iróniával akár arra a megállapításra is juthatnánk, hogy az EJEB által kiolvasztott elővigyázatosság elvének (és így a magyar Alkotmánybíróság által citált „nemzetközi joggyakorlatnak”) leginkább kötelező jogi erővel bíró forrása a román nemzeti jog.²³

A 28/2017. AB határozatban az elővigyázatosság elvének uniós jogi forrásaként az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 191. cikke kerül hivatkozásra, amely cikk (2) bekezdése nevesíti az uniós környezetpolitika elvei között az elővigyázatosság elvét is. Az Alkotmánybíróság külön nem hivatkozta az uniós joggyakorlatot, pedig az elővigyázatosság elve kapcsán az Európai Unió Bírósága (EUB) nagyon komoly gyakorlattal bír.²⁴ Pusztán csak példaként említeném a

²⁰ A nemzetközi környezetjogi bírászkodás napjaink magyar jogtudományának egy szépen fejlődő jogterületévé vált; ennek szakirodalmi háttére kapcsán különösen fontosnak tartom kiemelni a következő szerzőket: Raisz Anikó: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében – avagy nemzetközi környezetjog bírói szemmel, *Miskolci Jogi Szemle*, 6 (2011) 1, 99-108. o.; Raisz Anikó: Az önálló nemzetközi környezetjogi bírászkodás létjogosultságáról, *Miskolci Jogi Szemle*, 12 (2017) klszm 2, 449-455. o.; Kecskés Gábor: A Nemzetközi Bíróság ítélezési gyakorlata a környezeti tárgyú ügyekben, *Állam- és Jogtudomány*, 56 (2015) 3, 55-79. o.; Bányai Orsolya: Egy elszalasztott lehetőség: a hágai Nemzetközi Bíróság ítélete Nicaragua és Costa Rica környezetvédelmi vonatkozású jogvitájában, *Pro Futuro*, 5 (2016) 2, 181-200. o.

²¹ EJEB, *Tatar kontra Románia* ügye (67021/01), 2009. január 27., 69. h) pont.

²² NB, Bős-Nagymaros ügy, Magyarország vs. Szlovákia, 1997. szeptember 25., 97. és 113. pontok (az EJEB a 113. pont fordulatait veszi át).

²³ Nem mellesleg az elővigyázatosság elvének nemzetközi megjelenéséhez mintaként nagy valószínűséggel az 1970-es évek német nemzeti joga szolgálhatott (*Vorsorgeprinzip*): Bell – McGillivray – Pedersen: i.m. 68. o.

²⁴ Elsőfokú Bíróság a T-13/99. sz., Pfizer Animal Health SA kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2002. szeptember 11-én hozott ítélete (EBHT 2002., II-03305.o.); Elsőfokú Bíróság a T-74/00. sz., Artogodan GmbH és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2002. november 26-án hozott ítélete (EBHT 2002., II-03305.o.). A bíróság kapcsolódó joggyakorlatának elemzéséről lásd:

géntechnológia kapcsán (konkrétan annak tárgyában, hogy a genomszerkesztés vajon az uniós jog géntechnológiai szabályai alá tartozik-e) 2018 júliusában²⁵ hozott EUB ítéletet.²⁶

A 28/2017. AB határozat az elővigyázatosság elvének magyar jogforrásként a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt) 6. §-át hivatkozva, amely törvény a környezet védelmének alapelvei között nevesíti az elővigyázatosság elvét is. Az elővigyázatosság fogalmát a Kvt 4. § 30. pontja adja meg, amely szerint „*elővigyázatosság: a környezeti kockázatok mérsékléséhez, a környezet jövőbeni károsodásának megelőzéséhez vagy csökkentéséhez szükséges döntés és intézkedés*”. Ezen fogalom megadását követően nevesíti a magyar jogalkotó a Kvt 6. § (2) bekezdésében a környezet védelmének alapelvei között az elvet, rendelkezve arról, hogy a „*környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével... kell végezni*”. Az elővigyázatosság elve döntésekre és intézkedésekre terjed ki. Ezen intézkedésekhez kapcsolódóan pedig szóba jöhet akár jogszabályokkal szemben megfogalmazott követelményként is az elővigyázatosság elve, nevezetesen a Kvt 43. § (1) bekezdésében szereplő azon előírás alapján, amely szerint „*a környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály... előkészítője köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni*”.²⁷ Mindezekből azonban önmagában még nem keletkezett kötelezettsége az Alkotmánybíróságnak arra, hogy az egyes jogszabályok Alaptörvénynek való megfelelésének vizsgálata során az elővigyázatosság elvét is alkotmányossági feltételként értelmezze, és hogy az elv sérelmét adott esetben szankcionálja.

2. A konkrét ügy az elővigyázatosság elvének szempontjából

A 13/2018. AB határozat tárgyát képező, „a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosítást” még 2017-ben nyújtotta be a

Bándi Gyula – Csapó Orsolya – Kovács-Végh Luca – Stágel Bence – Szilágyi Szilvia: *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata*, Budapest, Szent István Társulat, 2008, 105-111. o.

²⁵ A korábbi ügyek kapcsán érdemes kiemelni a C-6/99. ügyet. Fodor László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* (szerk.: Csák Csilla), Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 69-70. o.; v.ö. Tahyné Kovács Ágnes: GMO-kkal kapcsolatos egyes európai bírósági jogesetokről és tanulságaikról, in: *Válságban az Európai Unió* (szerk.: Lános Petra Lea), Budapest, Pázmány Press, 2014, 59-85. o.

²⁶ Európai Unió Bíróságának C-528/16. sz., előzetes döntéshozatali eljárásban 2018. július 25-én hozott ítélete (elektronikus EBHT, ECLI:EU:C:2018:583). Az ügyet és annak előzményeit magas szinten elemzi: Fodor László: A precíziós genomszerkesztés mezőgazdasági alkalmazásának szabályozási alapkérdései és az elővigyázatosság elve, *Pro Futuro*, 7 (2018) 2, 42-64. o. V.ö. Harnócz Dorina: New plant breeding techniques and genetic engineering: legal approach, *Agrár- és Környezetjog*, 13 (2018) 25, doi: 10.21029/JAEL.2018.25.81, 85-90. o.

²⁷ Erre tekintettel a 13/2018. AB határozatban a Kvt ezen rendelkezésre való utalás is szóba jöhetett volna még.

kormány. Eredeti irományszáma a „T/15373” volt, az új, 2018-as parlamenti ciklusban pedig mint „T/384” számú iromány szerepelt. Mivel szerzőtársakkal írt közös cikkünkben²⁸ illetve saját monográfiánkban²⁹ az eredeti törvénymódosítással már foglalkoztunk, ezért az alkotmánybíróági eljárás tárgyát képező törvénymódosítás kapcsán pusztán az alábbiakat tartjuk fontosnak kiemelni.

A felszín alatti vizek kiemelt védelme meglehetősen új területe a magyarországi vízvédelmi jognak. Korábban is voltak már a terület jogi szabályozását érintő viták, amelyek közül kiemelkedett egy 2009-es törvényjavaslat kapcsán kibontakozó ügy, amely a termásvíz visszasajtolásához kapcsolódott. Érdekesképpen jegyezzük meg, hogy akkor is a köztársasági elnök (*Sólyom László*) volt az, aki a rendelkezésére álló lehetőségekkel élve megpróbált erőteljesebb fenntarthatósági követelményeket érvényesíteni az elfogadott törvényjavaslat kapcsán;³⁰ ez a konkrét esetben ugyanakkor – pusztán – az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Országgyűlésnek történő visszaküldését jelentette.

Jelen ügy tárgyát képező T/15373. iromány problémás elemét azon szabályozási javaslat képezte, amelynek *„lényege, hogy a 80 méternél sekélyebb és házi vízigényt meg nem haladó vízkivételt biztosító vízállásmentesítő (leegyszerűsítve: kút) létesítéséhez nem tenné szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását (továbbiakban: mentesülési kedvezmény vagy dereguláció). A pontosság kedvéért fontosnak tartjuk megjegyezni azt, hogy a T/15373. számú törvényjavaslat jogszabályi rendelkező részében sehol nem találkozhatunk magával a mentesülési kedvezményt tartalmazó pontos jogszabályszöveg-tervezettel, erre csak a törvényjavaslat indoklása utal illetve ez fejti ki azt is, hogy ezen konkrét szabály kormányrendeleti szinten kerülne bevezetésre.”*³¹ A T/15373. iromány ezen szabályozási javaslatára mintegy reakcióként született meg az Alapvető Jogok Biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének, a Jövő Nemzedékek Szószólójának (JNSz) elvi állásfoglalása a felszín alatti vizek védelméről 2017. május 24. napján.³² A JNSz az elővigyázatosság elvének fontosságára maga is felhív az állásfoglalásában, azonban az alkotmányjogi aggályok között nem nevesíti azt; ezzel szemben

²⁸ Szilágyi – Baranyai – Szűcs: i.m. 14-19. o.

²⁹ Szilágyi János Ede: *Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2018, 180., 194-196. o., <http://real.mtak.hu/80278/>

³⁰ *Köztársasági Elnök*: T/9194/8. sz. országgyűlési iromány, Budapest, 2009. július 1. E dokumentumot egyébiránt jómagunk nagyon fontos jogi-szakmai munkának tartjuk, amelyet önmagán túlmutató fontosságúnak tekintünk a felszín alatti vizek jogi védelmében.

³¹ Szilágyi – Baranyai – Szűcs: i.m. 15. o. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a 13/2018. AB határozatban több alkotmánybíró is kifogásolta azt, hogy a konkrét jogalkotói elképzelésekről nem maga a kifogásolt törvény, csak a törvényjavaslat indoklása ad részleteket, vagyis hogy emiatt maga a törvény még nem jelentett önmagában semmiféle veszélyt az eddigi védelmi szintre; lásd 13/2018. AB határozat, 110-111., 115., 118., 122., 126. pont.

³² A 13/2018. AB határozat megszületését követően a JNSz, *Bándi Gyula*, egyébiránt közleményben is reagált a döntésre: Bándi Gyula: Kútfúrás: amikor a tudomány győz a politika fölött, 2018.09.02., https://index.hu/velemenylolvir/2018/09/02/kutfuras_alkotmanybirosag_ombudsman/ A JNSz maga e közleményében maga is üdvözlöi azt a tényt, hogy az Alkotmánybíróság „immár konzervensen... hivatkozik ... a környezetvédelem legfontosabb alapelveire, így az elővigyázatosság és a megelőzés elvére.” Bővebben azonban nem kommentálja az elővigyázatosság elvének határozott megjelenését az alkotmánybíróági gyakorlatban.

egyértelműen aggályosnak tartja a visszalépés tilalmának megsértését; úgy is fogalmazhatnánk, hogy a JNSz is akként értelmezte a kérdéses jogszabálymódosítási javaslatot, hogy az azzal szemben megfogalmazható alkotmányossági aggályok önmagában a visszalépés tilalmának elve alapján is indokolhatók: *„Törvényjavaslat kapcsán felmerülő egyik legjelentősebb alkotmányjogi aggály, hogy az a jogszabályokkal már elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmába ütközik.”*³³

A T/15373. számú irományban található törvényjavaslatot a 2018. áprilisi parlamenti választások után újjáalakult Országgyűlés továbbvitte, immáron T/384. számú irományként. Habár a törvényjavaslat időközben bizonyos módosításokon ment keresztül, a törvényjavaslat – tanulmányunk szempontjából – érdemi koncepciója nem változott.³⁴ A T/384. törvényjavaslat alapján az Országgyűlés által immáron *elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény* (továbbiakban T/384. törvény) jogszabályhelyei közül Áder János köztársasági elnök végül annak 1. §-át és 4. §-át kifogásolta. A T/384. törvény 1. §-a – amely a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgtv) 28/A. §-ának módosítását jelentette volna – tartalmazta a vízjogi engedély nélkül gyakorolható vízhasználatra, illetve vízáteresztőmű üzemeltetésre vonatkozó megengedő rendelkezéseket, míg a T/384. törvény 4. §-a – amelynek előírásai a Vgtv 45. § (7) bekezdésének s) pontja helyébe léptek volna – egy felhatalmazást tartalmazott a Kormány számára, hogy a T/15373. számú iromány indoklásából már részben ismert részletszabályokat megalkothassa. A köztársasági elnök úr az Országgyűlés által elfogadott T/384. törvény 1., 4. §-ai esetén – más mellett – az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének illetve a XXI. cikk (1) bekezdésének sérelmét látta. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a természeti erőforrásokat – köztük a vízkészletet – a nemzet közös örökségeként definiálja, és azok kiemelt – a jövő nemzedékek számára való megőrzését is biztosító – védelmét garantálja. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése pedig az egészséges környezethez való jogot biztosítja. A köztársasági elnök mindezek kapcsán a következő megállapítást teszi: *„Álláspontom szerint a Törvény szakmailag alá nem támasztott, hatástanulmányokkal nem igazolt 1. §-a, amely vízáteresztőmű engedély nélküli létrehozását – akár 80 méter mélységig –, valamint mennyiségi korlátozás és egyben ellenőrzés nélküli vízhasználatot enged, nem tesz eleget az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő állami kötelezettségnek, különös tekintettel a már elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmára és az elővigyázatosság elvéből fakadó követelményekre”*.³⁵ A köztársasági elnöki érvelés szerint a T/384. törvény tehát egyrészt sérti a visszalépés tilalmát is, és az elővigyázatosság elvét is, másrészt – és ez egy új elem – az elővigyázatosság elvét is az Alaptörvényből, annak P) cikk (1)

³³ *A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a felszín alatti vizek védelmében*, Budapest, 2017. május 24., 15. o.

³⁴ A lényegi azonosságot tartalmazó megállapítást állapítja meg a belügyminiszter is a Budapesten 2018. augusztus 6. napján kelt állásfoglalásának 5. oldalán; az állásfoglalás alkotmánybírói száma: I-1216/2018/7.

³⁵ Áder János köztársasági elnök indítványa, Budapest, 2018. július 30., 5. o. az állásfoglalás alkotmánybírói száma: I-1216/2018/0. Megjegyezzük, hogy ugyanott a köztársasági elnök megismétli a konklúzióját, azúttal azonban már csak a visszalépés tilalmának sérelmét állapítja meg.

bekezdéséből vezeti le. Nem mellesleg a köztársasági elnök a fenti megállapítását megelőzően az elővigyázatosság elve alaptörvényi „kiolvasztásának” gondolatát éppen az Alkotmánybíróság 28/2017. AB határozatából vette át.³⁶ A köztársasági elnöki jogértelmezésben igazán egyfajta nóvumot az képez, hogy az elővigyázatosság elvét a P) cikk (1) bekezdéséből véli levezetni; illet ugyanis az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban nem állított. Megjegyezzük, hogy a JNSz elődjét jelentő Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa (JNO) 2011-ben „az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről” kialakított állásfoglalásában egyrészt az Alaptörvény XX. cikkében található „genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság” koncepció kapcsán állapította meg, hogy az megfelel az elővigyázatosság elvének,³⁷ másrészt pedig az új alkotmány (vagyis az Alaptörvény) környezetvédelmi rendelkezései kapcsán összességében is megállapította már, hogy azok esetében „*az Alaptörvény biztosítja az elmúlt húsz év környezetvédelmi jogértelmezésének folytonosságát, annak alapjai fenntartásával, legelső sorban is az egészséges környezethez való jog kimondásával és megerősítésével. Ez az alkotmánybírósági és az ombudsmani joggyakorlat, illetve az egészséges környezethez való jog kimunkált tartalmának, az azt megtöltő elveknek és követelményeknek a megőrzését jelenti elsősorban. Ez is garantálja, hogy valamennyi környezetjogi alapelv (megelőzés, elővigyázatosság, integráció stb.) változatlan tartalommal érvényes maradjon*”.³⁸ A JNO ezen utóbbi, az Alaptörvény környezetvédelmi rendelkezéseire tett általános megállapítását – vagyis a korábbi alkotmánybírósági és ombudsmani joggyakorlat megőrzését – Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, így különösen az ennek alapján módosított „Záró és vegyes rendelkezések” 5. pontja (amely alapján az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítették) teljesen felülírta. Ezzel szemben a JNO Alaptörvény XX. cikke alapján tett megállapítása napjainkban is bírhat relevanciával, és a jelenlegi Alaptörvényben szereplő GMO-mentes mezőgazdaságra vonatkozó kitévelt egyébiránt magunk értelmezhetőnek gondoljuk az elővigyázatosság elvének egyfajta konkrét alaptörvényi megnyilvánulásaként is.

Ilyen előzmények után³⁹ az Alkotmánybíróság a 13/2018. AB határozatban tételezett döntése előtt kikérte a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalását is, amely – az alkotmánybírósági kérdésekre válaszolva – egyértelműen felhívta a figyelmet a T/15373. illetve T/384. számú irományokban szereplő koncepció (elsődlegesen) természettudományi szempontból elemzett veszélyeire.⁴⁰

³⁶ Megjegyzés: tévesen az AB határozat 33. pontjára hivatkozva az elővigyázatosság elve kapcsán is; helyesen a 75. pontban található az Alkotmánybíróság elővigyázatosság elve kapcsán idézett gondolata.

³⁷ JNO 258/2011. sz. állásfoglalása (2011. április 25.) az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről, 7. pont.

³⁸ Uo. 11. pont.

³⁹ Fontos még megemlíteni, hogy 2018. január 31. napján 11 szakmai szervezet egy tiltakozást írt alá a T/15373. számú törvényjavaslat kapcsán (köztük volt a Magyar Hidrológiai Társaság, a BME Víziközmű és Környezetmérnöki Tanszéke, a Miskolci Egyetem Műszaki Földtudományi Kara, etc.); forrás: I-1216/2018/0, 4. o.; 13/2018. AB határozat, 42. pont.

⁴⁰ Lásd a Magyar Tudományos Akadémia Budapesten 2018. augusztus 7. napján kelt állásfoglalását; az állásfoglalás alkotmánybírósági száma: I-1216/2018/9.

A végül elfogadott 13/2018. AB határozatban az elővigyázatosság elve kapcsán a következőket érdemes kiemelni. Az Alkotmánybíróság egyrészt hivatkozza a köztársasági elnöki indítvány azon részét, amely szerint a T/384. törvény „nem tesz eleget az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő állami kötelezettségnek, különös tekintettel a már elért védetség szinttől való visszalépés tilalmára és az elővigyázatosság elvéből fakadó követelményekre”.⁴¹ Az Alkotmánybíróság ezen felvetésre mintegy visszatérve, a 13/2018. AB határozat későbbi részében az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdésének (valamint a Nemzeti Hitvallás) értelmezésébe kezd. Ennél – egyebek mellett – hivatkozza a 28/2017. AB határozat azon részét,⁴² amelyben az Alkotmánybíróság meghatározta azon három fő kötelezettséget, amely a jelen generációkat a P) cikk (1) bekezdése alapján terheli a természeti erőforrások védelme kapcsán; ezek szerint a „*természeti erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésével összefüggésben pedig a jelen generációt a választás lehetőségének megőrzése, a minőség lehetőségének megőrzése és a hozzáférés lehetőségének megőrzése terheli.*”⁴³ Mindezeket a 28/2017. AB határozatból már ismert módon ki is fejti, majd pedig ezekhez kapcsolódóan megszületik az elővigyázatosság elvének alkotmányjogi követelménye is: „*Az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje.*”⁴⁴ Később ugyanezt járva körül megállapítja azt is, hogy azáltal „*pedig, hogy az Alaptörvény kifejezetten is nevesíti a P) cikk (1) bekezdésében a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségét, általánosságban is azt az elvárást támasztja a jogalkotással szemben, hogy a jogszabályok meghozatalakor nem csak a jelen nemzedék egyéni és közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is, az egyes döntések várható hatásainak mérlegelésekor pedig az elővigyázatosság és megelőzés elvének megfelelően, a tudomány mindenkori állásának alapulvételével kell eljárnia.*”⁴⁵ Vagyis a 13/2018. AB határozatban már nem pusztán az elővigyázatosság elvének pusztá figyelembe vételét követeli meg az Alkotmánybíróság a jogalkotótól, hanem az „*elővigyázatosság elvének megfelelő eljárást*”, mindezt pedig az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdésében szereplő „*a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségéből*” fordulatból levezetve. Az Alkotmánybíróság ezen értelmezése ráadásul túlmutat az egészséges környezethez való jogon (illetve – tehetjük hozzá – a környezetvédelmi szakterületen), az Alkotmánybíróság ugyanis kimondja azt is, hogy mindezen következtetése „*a XXI. cikk (1) bekezdésén túlmenően, általános jelleggel is érvényesül.*”⁴⁶ Következtetésünk, hogy habár a 13/2018. AB határozat

⁴¹ 13/2018. AB határozat, 4. pont. Az Alkotmánybíróság egyébiránt a JNSz 2017. május 24. napi elvi állásfoglalása kapcsán is hivatkozza az elővigyázatosság elvét; 13/2018. AB határozat, 49. pont.

⁴² 28/2017. AB határozat, 33. pont.

⁴³ 13/2018. AB határozat, 13. pont.

⁴⁴ 13/2018. AB határozat, 13. pont.

⁴⁵ 13/2018. AB határozat, 14. pont.

⁴⁶ 13/2018. AB határozat, 14. pont.

fent hivatkozott részei kapcsán az Alkotmánybíróság előzetesen azt ígérte, hogy pusztán „áttekinti és összegzi” az Alaptörvény „XXI. cikk (1) bekezdésével, illetőleg a P) cikk (1) bekezdésével kapcsolatos eddigi gyakorlatát”,⁴⁷ valójában komoly jogfejlesztés is történt már mindezek kapcsán is.⁴⁸ Ezt követően az Alkotmánybíróság rátér magára a visszalépés tilalmára is, amely önmagában is a korábbi Alkotmánybíróság – illetve azt megerősítve, átvéve a 16/2015. AB határozattal immáron az új Alkotmánybíróság – jogfejlesztő értelmezésének terméke. Ezen korábbi határozatokban a *megelőzés elve* már részét képezte az alkotmánybírói joggyakorlatnak.⁴⁹ A visszalépés tilalma kapcsán a 13/2018. AB határozat megállapítja, hogy „*az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszalépés tilalma immáron közvetlenül az Alaptörvényből fakad, és egyaránt kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez és a XXI. cikk (1) bekezdéséhez.*”⁵⁰ Ezt követően hivatkozza az elővigyázatosság elve kapcsán korábbi határozatait, nevezetesen a 3223/2017. és 27/2017. AB határozatokat, majd pedig az elővigyázatosság elvének két esetét is megállapítja; egyrészt egy, a visszalépés tilalmához kapcsolódó esetet, másrészt pedig egy önálló esetet: „*Az elővigyázatosság elvéből következően tehát abban az esetben, ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem. Korábban nem szabályozott esetek szabályozásakor az elővigyázatosság elve nem kizárólag a visszalépés tilalmával összefüggésben, hanem önállóan is érvényesül: azon intézkedések esetében, melyek formálisan nem valósítanak meg visszalépést, ám befolyásolhatják a környezet állapotát, az intézkedés korlátja az elővigyázatosság elve is, amellyel összefüggésben a jogalkotó alkotmányos kötelezettsége, hogy a tudomány álláspontja szerint nagy valószínűséggel vagy bizonyosan bekövetkező kockázatokat megfelelő súllyal figyelembe vegye a döntés meghozatala során. A megelőzés elve ezzel szemben a potenciális szennyezés forrásánál, de még a szennyezés bekövetkezését megelőzően történő fellépés kötelezettségét jelenti: annak biztosítását, hogy a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be.*”⁵¹ Az Alkotmánybíróság a későbbiekben még ráerősít az elővigyázatosság kötelező alkotmányjogi jellegére a 13/2018. AB más részében is, megfogalmazva azt, hogy „*az elővigyázatosság elvéből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne*

⁴⁷ 13/2018. AB határozat, 10. pont.

⁴⁸ V.ö. 13/2018. AB határozat, 15. és 72. pont.

⁴⁹ 28/1994. AB határozat, IV.1., V.2., V.5. és V.6. pontok, valamint és 16/2015. AB határozat, 81. és 109. pontok.

⁵⁰ 13/2018. AB határozat, 20. pont.

⁵¹ 13/2018. AB határozat, 20. pont. E gondolatmenet folytatásaként az „*Alkotmánybíróság végezetül arra is rámutat, hogy amennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát, oly módon, hogy az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést.*” 13/2018. AB határozat, 21. pont

következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}. Ebből következő módon a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem.”⁵² A ‘károkozás elvi lehetősége’ kitétel kapcsán az Alkotmánybíróság hozzáteszi még – hivatkozva a 16/2015. AB határozat 110. pontjára – azt, hogy az „elővigyázatosság elvével összhangban a visszalépés tilalmába ütközéshez nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata is megalapozza a visszalépés tilalma sérelmét”.⁵³

Az Alkotmánybíróság különböző stratégiai dokumentumoknak – a Nemzeti Környezetvédelmi Programnak, a Nemzeti Vízstratégiának, a Nemzeti Vidékstratégiának – is nagy jelentőséget tulajdonít az elővigyázatosság elve kapcsán. Ezen „közjogi szervezetszabályozó eszközök” „a kibocsátót kötik, ugyanakkor azonban a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai is egyben, melyek figyelembe vétele az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is tekintettel különösen fontos az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített, a nemzet közös örökségének körébe tartozó elemek esetében. Ennek megfelelően ezen szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása valamely jogszabályváltozás alaptörvényellenességének vizsgálata során külön is értékelendő a nemzet közös örökségét érintő, és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében”.⁵⁴ Az Alkotmánybíróság egyébiránt hasonló – az elővigyázatosság elve szempontjából is nagy – jelentőséggel bírónak tartja az „MTA valamely, egy adott indítvány elbírálásához szükséges tudományos kérdésben adott állásfoglalás[át] is”.⁵⁵

Az Alkotmánybíróság végül a T/384. törvény vitatott 1. és 4. §-a kapcsán megállapítja: „ezáltal, hogy megteremti a felszín alatti vizekből történő engedély és bejelentés nélküli vízkivétel lehetőségét, sérti a visszalépés tilalmának elvét, és ezáltal az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését”.⁵⁶ Mint látható, ezen végső következtetés levonásánál az Alkotmánybíróság már nem utal az elővigyázatosság elvére. A 13/2018. AB határozat ennek ellenére értelmezhető úgy, hogy ezáltal az elővigyázatosság elvét az Alkotmánybíróság egyfajta alkotmányos szintre emelte. Mivel – meglátásunk szerint – az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésének részét képező GMO-mentes mezőgazdaság koncepciója önmagában is magában hordoz egyfajta elővigyázatossági elemet (erre utalt a JNO is), ezért azt adott esetben az Alkotmánybíróság is bekapcsolhatta volna saját – elővigyázatosság elvét alkotmányjogi kötőerővel felruházó – értelmezése erősítéseként. Mindez persze nem zárja ki azt, hogy később – egy, az Alaptörvény XX. cikkét közvetlenebbül érintő ügyben – ezt még megtegye.

⁵² 13/2018. AB határozat, 62. pont.

⁵³ 13/2018. AB határozat, 65. pont.

⁵⁴ 13/2018. AB határozat, 40. pont.

⁵⁵ 13/2018. AB határozat, 59. pont.

⁵⁶ 13/2018. AB határozat, 73. pont.

A 13/2018. AB határozat elővigyázatosság elvével kapcsolatos érvelése megosztotta az alkotmánybírókat is. Volt, aki mellette érvelt párhuzamos indoklásában,⁵⁷ és volt, aki nem támogatta annak erőteljesebb beemelését az Alkotmánybíróság gyakorlatába.⁵⁸ Ez utóbbi körből különösen fontosnak gondoljuk kiemelni Varga. Zs. András alkotmánybíró különvéleményét, mivel ő további megfontolandó szempontokat adott az elv értelmezéséhez. Az alkotmánybíróági elővigyázatossági elv kapcsán – a tanulmányunk bevezetőjében hivatkozott észrevételeken túl – Varga Zs. András felhív arra, hogy „*az Alaptörvény bármely rendelkezésének értelmezése során szem előtt kell tartani azt is, hogy az Alaptörvény mint a jogrendszer alapja, nem technikai (szak)jogszabály.*”⁵⁹ Másrészt pedig a fentiekkel összefüggésben egy egészen más színben tünteti fel az elővigyázatosság elvének szívére jelentő óvatossági elemet: „*A kérdés – általában és a jelen ügyben is – az, hogy mi egy jogszabály alkotmányosságának vélelmét megdöntő mérce (vagy kritérium), az Alaptörvény valamely rendelkezésének bizonyos, a logika, a valóság ismerete alapján bekövetkező sérelme, a sérelem valamilyen szintű valószínűsége, avagy a sérelem pusztja lehetősége. Úgy gondolom, hogy egy rendelkezés bekövetkezett (alkotmányjogi panasz esetén) vagy bizonyosan bekövetkező (más normakontroll ügyek esetén) sérelme mindig megdönti az alkotmányosság vélelmét. A sérelem pusztja lehetősége viszont nem dönti meg a vélelmet.*”⁶⁰ Varga Zs. András a fentiek alapján lényegében az elővigyázatosság elvének alkotmányjogba történő beillesztésének logikai nehézségére hívja fel a figyelmet.

3. Következtetések az elő- és utóvigyázatosság ürügyén

Jelen tanulmány elsődleges célja nem a 13/2018. AB határozat részletekbe menő, komplex elemzése volt. Sokkal inkább az elővigyázatosság elvének magyar alkotmányos kritériummá emelésének körülményéről kívánt beszámolni. Mindezek kapcsán a következőket tartanánk fontosnak összegzésképpen megállapítani. Meglátásunk szerint az elővigyázatosság elvének egy szigorú, következetes alkalmazása nagyban hozzájárulhatna ahhoz, hogy a XXI. századi környezeti-fenntarthatósági kihívásoknak a modern társadalmak megfelelhessenek. E kijelentést a magyar társadalom esetében is így gondoljuk. A konkrét ügy vonatkozásában megállapíthatjuk azt, hogy önmagában már az is előrelépésnek tekinthető, hogy a jogalkotó immáron foglalkozni kívánt az illegális vízvételzés kérdéskörével. Tapasztalatunk alapján valós az a helyzet, hogy a hatályos magyar jogban bár már most is rendelkezésre áll egy olyan engedélyezési-ellenőrzési rendszer, amely már önmagában lehetővé tenné az illegális vízvételzés elleni

⁵⁷ Párhuzamos indoklást fűzők közül kitért az elővigyázatosság elvére is *Czine Ágnes* (18/2013. AB határozat, 81-84. pont), *Stumpf István* (18/2013. AB határozat, 106. pont).

⁵⁸ A különvéleményt megfogalmazók közül külön is kitért az elővigyázatosság elvére *Dienes-Oehm Egon* (18/2013. AB határozat, 109. pont).

⁵⁹ 13/2018. AB határozat, 136. pont.

⁶⁰ 13/2018. AB határozat, 138. pont.

hatékonyabb fellépést, azonban a hatóságok lényegében intézményesült formában – a legkülönbözőbb itt nem tagolt okokból – ezidáig nem léptek fel a helyzet tisztulása érdekében.⁶¹ Minderre tekintettel azonban jómagunk a jogalkotói deregulációt nem tartjuk jó elképzelésnek, és egyetértünk az Alkotmánybíróság azon döntésével, amely ezen helyzetre megállapíthatónak véli a visszalépés tilalmának elvébe ütközést (az más kérdés, hogy mindezek kapcsán nem lett volna érdemes bevárni a kormányrendeletet is). Meglátásunk szerint mindez ugyanakkor megtörténhetett volna önmagában a 16/2015. AB határozat által kialakított – a visszalépés tilalmán alapuló – dogmatikai keretek között. Vagyis az ügy megoldása – véleményünk szerint – önmagában nem igényelte az elővigyázatosság elvének alkotmányos szintre emelését. Vagyis az Alkotmánybíróság jelen helyzetben – pozitív megközelítéssel – „merész” döntést hozott. Lényegében egy olyan szigorú mércét emelt alkotmányos rangra, amely a környezet védelme kapcsán mindenképpen üdvözlendő, azonban amelynek szigorú alkalmazása – rövid távon, elsődlegesen gazdasági vonatkozásokban – adott esetben nagyon komoly költségekkel, terhekkel is járhat az érintett társadalomra nézve. Ebből az aspektusból vizsgálva a kérdést szerencsésebb lett volna, ha az elővigyázatosság elve nem ilyen módon válik a magyar alkotmányjog részévé, hanem ha mindezen lépést egy szélesebb társadalmi konszenzus is támogatja. Tény és való ugyanakkor, hogy az elmúlt évek számos közéleti tennivalója miatt nem igazán adódott lehetőség arra, hogy egy ilyen közép- és hosszútávon megtérülő – rövid távon azonban esetleg többletterheléssel járó – döntés mellett érvelve a környezetvédelem a közpolitikai kérdések előterébe kerülhessen. Ebben az értelemben az alkotmánybírói döntés magas labdát adott egy esetleges ilyen vitára. Sajnálatosnak értékelnénk azt, ha az alkotmánybírói döntés elővigyázatosság elvével kapcsolatos vonatkozásai visszhang nélkül maradnának a közpolitikai térben. Egyrészt emiatt az Alkotmánybíróság úgy kényszerülne az elővigyázatosság elvének jövőbeni alkalmazására, hogy az ezzel esetlegesen járó következmények – rövid távon – komoly hátrányokat is okozhatnak a magyar társadalomnak, anélkül, hogy mindezt a társadalom tagjai – vagy az állampolgárok jogszerűen megválasztott képviselői – döntésükkel legitimizálták volna. Másrészt a miniszterelnök által bejelentett alkotmányrevízió egyébiránt megteremtheti annak megfelelő keretét, hogy egy ilyen érdemi vita megtörténhessen, és hogy az Alaptörvény esetleges módosításával az elővigyázatosság elve csakugyan a széles társadalom által támogatott módon váljon a magyar alkotmányjog részévé. Egy ilyen széles körű vita egyúttal arra is módot teremt, hogy az elővigyázatosság elvét valamilyen formán részletezze a jogalkotó az Alaptörvényben, kitérve annak típusára, esetleges korlátjaira is. Az Alkotmánybíróság fent részletezett döntése ugyanis ebben nem ad eligazítást; vagyis a szigorú környezetvédelmi szabályozás atombombáját jelentő elővigyázatosság elve úgy került be a magyar alkotmánybírói gyakorlatba, hogy annak alkalmazási mikéntjéről számos ügy tekintetében még semmit sem tudunk; nincs hozzá használati útmutató.

⁶¹ Erről lásd Szilágyi János Ede: A mezőgazdasági öntözéssel összefüggő egyes jogi problémákról, *Miskolci Jogi Szemle*, 10 (2015) 1., 49. o.

Úgy gondoljuk, hogy az elővigyázatosság elvének vagy esetleges részeinek bekerülése az Alaptörvénybe nem indokolatlan elvárás. Gondoljunk csak a GMO-mentes mezőgazdaság koncepciójának megfogalmazására az Alaptörvény XX. cikkének (2) bekezdésében, amely önmagában is tekinthető az elővigyázatosság elve egyfajta megnyilvánulásának. Miért ne jöhetett volna el immáron az az idő, amikor egy ország polgárai – illetve felelősen megválasztott vezetői – immáron az elővigyázatosság elvének szigorú szellemében gondolják szervezni a saját társadalmi intézményeiket és utódaik jövőjét?

A közszolgálati (állami) tisztségviselők előmeneteli- és illetményrendszerének

fejlődési irányjai *

Bencsik András **

1. Alapvetés

Korszakunk jogalkotásával összefüggésben két jellegadó sajátosság emelhető ki: egyrészt az elmúlt közel 8-10 évet egy ún. változási-változtatási szükséghelyzet jellemezte, amely Magyarország államszervezetének felépítésével, működésével kapcsolatban erőteljesen megnyilvánult, másrészt azóta is dinamikus működés jellemzi a jogalkotást, amely folyamatosan alakítja, változtatja a közigazgatás működéséhez rendelkezésre álló (törvényi és rendeleti szintű) kereteket.¹ Ebben a körben nem szorul igazolásra az, miszerint a közigazgatás egy komplex rendszer, amelynek – Lőrincz Lajos megfogalmazása szerint – három alrendszerét különböztethetjük meg: a szervezetet, a személyzetet és a működést.²

A tanulmány terjedelmi korlátai miatt jelzem, hogy nem törekszem a közigazgatás világát ért módosítások átfogó áttekintésére, a továbbiakban kizárólag a közigazgatás személyi állományában bekövetkezett, a közszolgálati jogviszony egyes tartalmi elemeivel (ti. az előmeneteli- és az illetményrendszerrel) kapcsolatban Magyarországon realizálódó főbb változásokról szólok. A közszolgálattal kapcsolatos jogalkotás alapvető jelentőségűnek tekinthető, mivel – Szamel Lajos gondolatait kölcsönözve – a személyzetnek meghatározó szerepe van a közigazgatás működtetésében, mivel a „gyatra személyzet (...) a legkedvezőbb egyéb feltételeket is lerontja, sőt esetleg hatástalanítja, a kiváló személyzet pedig képes a kedvezőtlen feltételek hátrányait jelentős mértékben közömbösíteni”.³

Ezt a jogalkotó már az 1990. évi gazdasági-társadalmi-politikai változásokat követően felismerte és – lényegében egy ún. nevezett monista koncepciót követve

* A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Egyed István Posztdoktori Program* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

** Egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ Jól érzékeltetik ezt azok a számszerűsíthető adatok, amelyek az 1990 és 2010 közötti, valamint a 2010 utáni időszakban realizálódó jogalkotási (törvényalkotási) hajlandóságot mutatják.

² Vö. Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-Orac Kiadó, Budapest 2010. 19-20. o.

³ Vö. Szamel Lajos: A közigazgatás személyzete. Pécs 1996. 1. o. Idézi Fábrián Adrián: Vezetők és besztottak a magyar közigazgatásban. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2016. 29. o.

– a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény elfogadásával teljesítette ilyen irányú penzumát. Megállapítható ezzel összefüggésben az is, hogy a munkakapcsolat egyben személyes kapcsolat is, amely különleges, bizalmi jegyekkel átszőtt relációvá teszi a munkavégzésre irányuló jogviszonyokat.⁴ Ez a felismerés vezetett odáig, hogy – több lépcsőben – a törvényhozó újrászabályozta a közzolgálati- és a magánmunkajog világát is az elmúlt években. A közigazgatás személyi állományába tartozó tisztviselők jogállását a jogalkotó mára differenciáltta, elegendő ebben a körben a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvényre, a közzolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény elfogadására vagy éppen – a legújabb fejleménynek tekinthető – az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvényre gondolni.

A mélyebb elemzés előre bocsátását e helyütt mellőzve indokoltnak mutatkozik rámutatni arra, hogy a jelzett két törvényt tekintetében – finoman szólva – is felvethető a szabályozás indokoltságának és motivációinak kérdésköre. A korábbi monista (a hangsúlyt kizárólag a köztisztviselői státuszra helyező) szabályozás megváltoztatása mögött az a jogalkotói célkitűzés rajzolódik ki, hogy a közigazgatásban (közelebbről a Kormány alárendeltségében működő államigazgatási szerveknél) egy, a foglalkoztató közigazgatási szerv igényei szerint könnyebben alakítható (értsd: módosítható, megszüntethető stb.) jogviszony kerüljön intézményesítésre. Ezt a célt „váltotta apró pénzre” a kormánytisztviselői (majd az állami tisztviselői) jogviszony bevezetése, a fokozott lojalitást tisztviselői kötelezettségként rögzítő, a kormányzati igazgatásról szóló T/3610. számú törvényjavaslat pedig tovább halad ezen az úton.

Látható tehát, hogy a jogalkotó többlépcsős újratervezést hajtott végre a közzolgálati jog hazai rendszerében. Az alapvető fejlesztési irányokat a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban (a továbbiakban: MP) foglalta össze a jogalkotó, amelynek értelmében a kormányzat új alapokra kívánta helyezni a magyar személyzeti igazgatást.⁵

2. A közzolgálati szabályozás sarokpontjai a Magyar Programban

Magyar Zoltán 1942-ben megjelent „Magyar közigazgatás” című alapművében azzal a megkérdőjelezhetetlen állítással kezdi a közzolgálat tárgyalását, hogy „[a] közigazgatás szervezetében kiváló jelentősége van annak, hogy kik azok az emberek, akikből a szervezet alakul és azokat milyen kapcsok fűzik a közigazgatáshoz”.⁶ A Magyar Program – a közigazgatás személyzete

⁴ Ezzel összefüggésben ld. bővebben Mélypataki Gábor: A közzolgálati- és a munkajog szerepének, jogrendszerbeli helyének változása és hatása a jogviszony szereplőire a mindennapokban. Ki méltó a bizalomra? A bizalomvesztés és a méltatlanság több szempontú munkajogi vizsgálata. MTA Law Working Papers 2015. 23. sz. 7. o.

⁵ A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program letölthető innen: <http://magyarprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyar-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2016.12.06)

⁶ Vö. Magyar Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942. 129. o.

vonatkozásában – mindenekelőtt fogalmi alapkérdéssel kezdi a közigazgatási reformfolyamatok vonatkozó prioritásainak tárgyalását, előbb törekszik kijelölni a közszolgálat „hatókörét”, közelebbről azokat a személyeket, amelyekre a kormányzat ki kívánja terjeszteni a közigazgatási személyzetet érintő rezsimet. Kiemelésre érdemes ezzel összefüggésben, hogy a Magyary Program kiterjesztően értelmezi a közszolgálat fogalmát, mivel beleérti mind a szűk értelemben vett közigazgatásban tevékenykedő kormánytisztviselőket (köztisztviselőket, állami tisztviselőket), ezenkívül a katonákat és rendőröket (fegyveres, illetve más hivatásos állomány tagjait), továbbá mindenkit, aki bármilyen jogviszony keretében rendszeresen, személyesen foglalkoztatva munkát végez a közigazgatás számára.

A közigazgatást érintően megfogalmazott stratégiai fejlesztési prioritások meghatározásakor komoly érvek hozhatók fel a személyi kör ily tágan történő kijelölése mellett, a jelzett kormányzati alapállást azonban maga a Magyar Program is alá kívánja támasztani. A közszolgálat tág értelmezését a dokumentum azért tartja követendő útnak, mivel „az erős állam elvét leginkább az szolgálja, ha a meghatározott közjogi alapokon álló említett életpályák (és az alapjaikat képező törvények) fejlesztése közös elvek és értékek mentén történik. Ennek képezheti alapját a több ponton is egymással érintkező életutak egységes kidolgozása.”⁷ Az idézett rendelkezéssel összefüggésben két kormányzati cél látszik kikristályosodni.

Egyrészt stratégiai célként rögzíti a dokumentum az átjárhatóság biztosítását, közelebbről azt, hogy a több ponton is egymással érintkező életutak között legyenek kapcsolódási pontok, a közszolgálaton belül nyíljon – a jelenleginél nagyobb mértékben – lehetőség a mobilitásra. Másrészt kiolvasható a megfogalmazásból egy ún. jogalkotói alapállás is, amelynek a lényegét abban ragadja meg a Magyary Program, hogy „a magyar közigazgatás szoros belső együttműködésének elvárása megköveteli, hogy az önkormányzatoknál, illetve az ún. autonóm szerveknél alkalmazásban állók, köztisztviselők jogállását érintően is a személyzeti fejlesztés azonos elveket kövessen, és csak indokolt mértékben és helyen térjenek el az életpályák”. Ez az elgondolás szoros összefüggésben áll azzal, hogy a közigazgatás személyi állományának egészét azonos szabályozási és fejlesztési elvek mentén kívánja a jogalkotó „újratervezni”, ezzel egységes közszolgálati szabályozást teremtve. Tekintettel arra, hogy a fenti alapvetést követően a dokumentum alapvetően két területre koncentrált: az ún. személyzeti igazgatásra, valamint a közszolgálati életpályára, az alábbiakban ezt a szerkezeti felosztást követve tárgyalom én is a közszolgálat átalakításával összefüggésben deklarált stratégiai elgondolásokat.

2.1. Az előmeneteli- és illetményrendszer centruma: a személyzeti igazgatás. A személyzeti igazgatás tekintetében elkerülhetetlen az állami személyzeti politika elmúlt évtizedeinek áttekintése és értékelése. Ezzel összefüggésben a Magyary Program éles kritikával illeti a rendszerváltás után végbement, a közszolgálatra vonatkozó átalakítási kísérleteket, rögzíti továbbá azt, hogy „[a] közigazgatási személyzetpolitika alapja a legalább középtávra szóló személyzetfejlesztési stratégia. A közszolgálatról való gondolkodás az elmúlt

⁷ Magyary Program 11.0 42. o.

időszakban a jogi szabályozás megújításában merült ki, a szabályozás-centrikus megközelítés [pedig] háttérbe szorította a stratégiai szemléletet és fejlesztést.”⁸

Kétségtelen tény, hogy az elmúlt években ún. szabályozás-központú aspektusból közelített a jogalkotó a közigazgatás személyi állományára vonatkozó jogi rezsimhez, amely önmagában a szabályozási környezet átalakításától várta a hatékony és igazságos személyzeti jog kiépítését. Megfelelően érzékelteti ezt az a számszerűsíthető tény, amely szerint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényhez (a továbbiakban: Ktv.) hatálybalépését követően közel nyolcvan alkalommal nyúlt hozzá a törvényhozó.⁹

Ugyancsak fejlesztési irányként utal a Magyary Program az egységes személyzeti politika alakításának realizálására, amelynek zálogát egy ún. koordinációs központi szint kiépítésében látja a dokumentum. Kétségtelen tényként vagyunk kénytelenek elfogadni azt, hogy az egységes elveket nélkülöző, párhuzamosan futó személyzeti döntések rendkívül homogén életpályákat eredményeztek, ebből fakadóan a program célként határozza meg azt, hogy központi szinten kell összehangolni a minisztériumok, illetve az önkormányzatok és az egyéb szervek személyzeti tevékenységét, valamint meghatározni az egységes személyzetpolitikai elveket kifejező jogszabályi rendelkezéseket. A fent említett koordinációs szint küldetése egyrészt alapvetően a közigazgatási személyzetpolitika irányának és elveinek kidolgozása, másrészt annak megvalósítása, az ágazati érdekeken felülemelkedve, a különböző szálakon futó személyzetpolitikai elemeket összehangolva.

Ezzel összefüggésben indokoltnak mutatkozik rögzíteni, hogy az elmúlt években kétségtelenül történtek olyan egységesítést célzó törvénymódosítások, amelyek alkalmasak a jelzett célok elérésére, az ezáltal a szabályozásba került jogintézmények közül azonban vannak olyanok is (pl. a vezető kifogásolási joga), amelyek kontra produktívak, mivel nem csupán az egységes személyzeti politika kialakítására, hanem a szakmaiságon kívüli szempontok széles körű érvényesítésére is alkalmasak lehetnek.¹⁰

A személyzeti igazgatás kulcskérdéseként emelhető ki továbbá a „megfelelő munkáltatói képesség”, közelebbről az, hogy „az állam s annak részeként az egyes munkáltatók milyen színvonalú személyzetpolitikát folytatnak”.¹¹ Itt lényegében a tanulmány elején idézett, Szamel Lajostól származó megállapításnak a(z) (f)elismeréséről van szó, amelynek lényege abban foglalható össze, miszerint „[a] leghatékonyabban kialakított szervezet- és feladatrendszer sem képes pótolni a személyi állományban meglévő hiányosságokat, ugyanakkor a jól irányított és hivatásukat magas színvonalon teljesíteni képes tisztviselőkkel az esetlegesen előforduló szervezeti és működési nehézségeket is meg tudja oldani a

⁸ Magyary Program 11.0 43. o.

⁹ A korábbi módosítások mögött meghúzódó esetenkénti ötletszerűség érhető tetten abban is, hogy 13 alkalommal a költségvetési törvénnyel, 27 alkalommal pedig valamely törvénymódosítás záró rendelkezései között elbújtatva került sor a Ktv. módosítására.

¹⁰ A fenti kormányzati elképzelések realizálása érdekében került sor egyebek mellett a feszes létszámgazdálkodás megvalósítására, továbbá egyes (javadalmazást és szabadságolást érintő) munkáltatói intézkedések összehangolására.

¹¹ Magyary Program 11.0 44. o.

közigazgatás”. Ezen kívül prioritásként jelenik meg a közigazgatás olyan irányú képességének kialakítása is, amely a feladattömeg tagolásával és tudatos ütemezésével lehetővé teszi az állomány egyenlő terhelését, így különösen az eseti feladat-végrehajtásra az állományon belül az erőforrások mozgósítását, átcsoportosítását.

A Magyary Program végrehajtásának konkretizálása céljából kibocsátott Magyary Program 12.0 a kormányzati személyzeti rendszer négy szintje között tesz különbséget, ezzel kijelölve a rendszerirányítás dimenzióit:

- stratégiai központ (2012-ben: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, utána: Miniszterelnökség),
- módszertani központ (2012-ben: Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, utána: Miniszterelnökség),
- „önbecsülési központ” (Magyar Kormánytisztviselői Kar),
- képzési központ (Nemzeti Közszolgálati Egyetem).¹²

A stratégiai központ funkciója a kormányzati személyzeti stratégia fő irányainak kidolgozása, valamint a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás előkészítése; a módszertani központ feladata a kiválasztással, a toborzással, kapcsolatos feladatok ellátása, valamint a közigazgatási továbbképzési-, vezetőképzési- és vizsgarendszer módszertani kialakítása; míg a képzési központ a közszolgálati tisztviselők képzésével, továbbképzésével, átképzésével, valamint a közigazgatási vezetőképzéssel kapcsolatos feladatokat látja el 2012. január 1-je óta. A Magyar Kormánytisztviselői Kar profilját alapvetően a tisztviselői érdekvédelem, valamint a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex kialakítása jelenti, ennek jelentőségére később – a közszolgálati etikával összefüggésben – visszatérek.

2.2. Az előmeneteli- és illetményrendszer összekapcsolódása: a közszolgálati életpálya. A Magyary Program – az eddig írtakból következően – alapvetően konzekvens logika szerint közelít az ún. beavatkozási területekhez (ti. a szervezethez, a hatáskörhöz, az eljáráshoz és a személyzethez): előbb értékeli az adott szegmens vonatkozásában 1990 óta realizálódó gyakorlatot, majd kijelöli az alapvető fejlesztési irányokat, amelyeket pedig összekapcsol a helyesnek vélt intézkedési „csomaggal”. Ez a megközelítés jellemzi a közszolgálati életpálya tárgyalását is, amellyel összefüggésben a dokumentum arra az álláspontra helyezkedik, hogy korábban merev közszolgálati rendszert hozott létre a jogalkotó, ennél fogva a gyakorlatban nem egy stabil, kiszámítható életpálya valósul meg. A Magyary Program alapvetően egyes munkáltatói intézkedésekkel összefüggésben fogalmaz meg kritikákat a korábbi szabályozást illetően:

- „a kinevezés, az előmenetel és a tisztviselőkkel kapcsolatos lehetséges intézkedések szabályozása nagyon szűk mozgástérben teszik csak lehetővé a vezetői mérlegelést”
- „az illetményrendszer a javadalmazást nem a kifejtett tényleges teljesítményhez és felelősséghez köti”
- „[a javadalmazási rendszer] nem sarkallja a tisztviselőt jobb teljesítményre, ami ugyan nem nélkülözhetetlen, de fontos eleme az ösztönzésnek”

¹² Magyary Program 12.0 57-59. o.

- „a megfelelő szakmai karrier láttatása az állomány meghatározó részénél alapvető igényt jelent”.¹³

A közzolgálatra vonatkozó jogi szabályozás egyik sarkalatos kérdése a javadalmazás kérdésköre, jól mutatja ezt az a jogalkotói aktivitás, amely a jogintézményt kíséri. Ezzel összefüggésben kiemelendők Magyary szavai azzal kapcsolatban, hogy az illetményrendszer nem képezte mindig immanens részét a személyzeti jognak: „[a] közzolgálati megbízás jó ideig nem jelentett mást, mint hatáskört, azaz hatalmat és annak kijáró tiszteletet, de nem járt fizetéssel, vagy más ellenszolgáltatással”.¹⁴ Csupán a XVII-XVIII. század óta vált általánossá az ún. állandó alkalmazás, amely egy idő után szoros kapcsolatot mutatott a vagyoni jellegű juttatásokkal, a megfelelő feladatmegosztás érdekében a szakértelem és a tapasztalat megszerzésével, amely lényegében az alkalmazás feltételét jelentette a különböző államok jogi szabályozásában.

A fenti megállapítások alapján a dokumentum egy új közzolgálati életpálya modell kialakítására tesz javaslatot. Az MP 11.0 szóhasználatával élve „az erős, de az indokolthoz képest nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – a nemzeti érdekeket előtérbe helyező – állam egy olyan közzolgálati etikai alapvetésre épülhet, amely az életpályamodell értékei mellett a hatékonyság és a teljesítmény értékeit is megtestesíti”. A hivatkozott fejlesztési irány a közzolgálati életpályára vonatkozó szabályozás tekintetében alapvetően három sarkalatos pontot nevesít: a stabilitás biztosítását, a teljesítmény számbavételét, valamint az etikai alapvetésre épülő közzolgálatot.

A deklarált jogalkotói célkitűzések közül az első kettő – kiindulását tekintve – egymással ellentétes szabályozási megoldásokat igényel, így a dokumentum szellemének értelmében egy olyan „vegyes” modell kialakítása indokolt, amely megőrzi a stabilitást garantálni képes karrier-rendszer értékeit, ugyanakkor lehetőséget teremt a változásokhoz történő rugalmas alkalmazkodásra is. A program megfogalmazása szerint a hatékony munkavégzés három feltétel egyidejű fennállása mellett érvényesülhet, ezek

- a szakmai tudás („tudja”),
- az elkötelezettség („akarja”), valamint
- a bizalom („hagyják”).

Anélkül, hogy a fenti, hangzatos feltételek részletesebb tárgyalásába bocsátkoznék, annyit indokoltnak mutatkozik rögzíteni, hogy a szakmai tudás alapvetően a kiválasztási rendszerhez, valamint a képzés (képesség- és készségfejlesztés) témaköréhez; míg az elkötelezettség a tételezett célrendszer ismeretéhez és az azzal való tényleges azonosuláshoz kapcsolódik, amely jellegénél fogva a közzolgálati tisztviselők kötelezettségeiként, illetve a hivatásetikai elvárások között jeleníthetők meg a közzolgálati jogviszonyban. A bizalom kérdésköre ezzel szemben akár ellentétes irányú elvárásként is megfogalmazható, lényegében a közzolgák védelmét realizálja a „főnökkel” szemben, amely egyszerre jelenti a szükséges végrehajtói mozgástér rendelkezésre bocsátásának szükségességét, valamint az állam nevében eljáró tisztviselők befolyásmentességének és

¹³ Magyary Program 11.0 44. o.

¹⁴ Vö. Magyary Zoltán: i. m. 130. o.

„érinthesetlenségének” jogi értelemben vett biztosítását. Magyary Zoltán szavaival élve „[a] feljebbvaló egyrészt barát legyen, aki megérti az alantasát, másfelől azonban tudja azt munkára szorítani”. A vezető és a beosztottak közötti viszonytal kapcsolatban elvi élel rögzíthető az az elvárás, „hogy az alárendelt négyszemközt mindent megmondhasson neki, de a nyilvánosság előtt a főnökét feltétlenül védje”.¹⁵

A Magyary Program elvi élel juttatja kifejezésre azt, hogy a jövőbeli cél – szemben a korábbi jogalkotási gyakorlattal – nem az egymás mellett, elszigetelten futó életutak fenntartása, hanem közös kapcsolódási pontok kialakítása annak érdekében, hogy „a karrier ne csak egyirányú előmenetelt jelentsen, hanem az életutak közötti mozgást, váltást is”. A dokumentum ilyen kapcsolódási pontként tekint a hivatásetikai normákra, a munkakör-alapú rendszerre, a kiválasztási rendszerre, az értékelésre, az előmenetel és a javadalmazás szabályozására, a képzési- és vizsgarendszer átalakítására, valamint a rendszerirányításra és az „állami gondoskodásra” egyaránt. Kiemelendő, hogy e tanulmány terjedelmi keretei nem teszik lehetővé a közszolgálati jogviszony összes itt jelzett komponensének részletekbe menő tárgyalását, így a következőkben a Magyary program – téma szerinti – értékelésével összefüggésben az alábbiak kiemelését tartom indokoltnak. A Magyary Program beleesett a saját „műfaja” rejtette csapdába: vegytiszta igazságnak vélt prekonceptiókból kiindulva viszonylag részletes és szisztematizált cselekvési tervet fogalmazott meg, a deklaráltak valóra váltása azonban kissé egyenetlenre sikeredett. Jól példázza ezt az a tény, hogy 2012-ben és 2013-ban még fontosnak (és vállalhatóan) tartotta a kormányzat azt, hogy megvonja a kitűzött célok és a megvalósult intézkedések mérlegét, a későbbi években viszont lényegében megszűnt az ilyen irányú monitoring tevékenység.

A közszolgálati életpálya és az előmeneteli- és illetményrendszer témakörével összefüggésben pedig elegendő utalni az előmenetel évek óta érzékelhető anomáliáira, valamint arra a realitásra, hogy a közszférában meghirdetett és több alkalommal elhalasztott (egyébiránt jogviszony-váltásokhoz kötött) bérelemelésnek – a kormányzati igazgatásról szóló törvényjavaslatból egyszerűen kiolvasható módon – éppen a napjainkban folyó nagyarányú létszámcsökkentés árán teremti meg a jogalkotó a pénzügyi háttérét.

3. A közszolgák pénzügyi előnyeiről

Korábban már érintettük a közszolgálati jogviszony mögött meghúzódó jogalkotói filozófiát, ami egy sajátos „szolgáltatás-ellenszolgáltatás” logikát ültet át a személyzeti jogba. Közlelebről arról van szó, hogy a tisztviselők számára egyes többletkötelezettségekért – így egyebek mellett a főállású foglalkoztatásért, a lojalitásért, a nemzeti érdekek szem előtt tartásáért – cserébe többletjogokat biztosít a szabályozás. Ezeknek a többlet jogosultságoknak (vagy más elnevezéssel: privilégiumoknak) a körébe tartozik a fokozatos, megfelelő

¹⁵ Magyary Zoltán: i. m. 132. o.

munkavégzéshez kapcsolódó előmenetelhez való jog, valamint a financiális oldalt realizáló illetményrendszer kiépítése.

A közszerológálati tisztségviselőőknek a tényleges szológálatban illetmény, a tényleges szológálatból való kilépés után a törvényben megállapított esetekben nyugellátás jár, amelyet nyugdíjnak, illetve végkielégítésnek nevezünk. Magyary Zoltán 1942-ben akként fogalmazott, hogy „[a] közhivatalnokok mai illetmény- és nyugdíjazási rendszere hosszú fejlődés eredménye”, ez a tendencia – a hatályos reguláció fényében pedig – még hangsúlyosabban aláhúzható.¹⁶ A korabeli szabályozásról elmondható, hogy a törvényhozó – háttérnormaként – az állami alkalmazottakra kialakított rendszert tekintette bázisnak, ahhoz képest a többi szológálatadók is illetmény- és nyugdíjazási rendszerükben az államhoz igazodtak (értelemszerűen a részleteket érintő eltérések meghatározásával).¹⁷

A korabeli szabályozás a díjazás rendszerének négy összetevője között tett különbséget, ezek az alábbiak voltak: (1) a fizetés, (2) a lakásbér, (3) a családi pótlék, valamint (4) az egyéb pótlékok. A jelenlegi rendszer lehetséges továbbfejlesztési irányainak kijelölése tekintetében elengedhetetlen a korábbi szabályozás áttekintése, ennélfogva a következőkben röviden bemutatom az 1945 előtti regulációs főbb összetevőit.

3.1. A fizetés. Az állami tisztségviselőők fizetési osztályokba, azon belül fizetési fokozatokra oszlottak. Kiemelendő azonban, hogy bizonyos hivatások állományának tagjai fizetési csoportokba és azokon belül fizetési fokozatokba (bírák, ügyészek), míg mások csak fizetési fokozatokba tartoztak (tanárok, tanítók, óvónők, kezelő(nő)k, díjnokok, altisztek, szológák). Értelemszerűen mutatott némi eltérést a védelmi igazgatás személyi állománya, amelynek értelmében a honvédség és csendőrség havidíjasai (tisztsjei) rangosztályokba és azokon belül havidíjfokozatokba, a honvédség, csendőrség és rendőrség altisztsjei és legénységi állományú egyénei rendfokozatokba és azokon belül fokozatokba tartoztak.

Párhuzamba állítható a hatályos szabályozással az a jogalkotói megoldás, hogy a fizetési osztályokba, fizetési csoportokba és rangosztályokba sorolt állások számát az állami költségvetés állapította meg. Költségvetési szempontból egységességet és garanciát jelentett az a rendelkezés, amelynek értelmében az alsóbb fizetési osztályból vagy csoportból a magasabba a tisztségviselő kinevezés útján akkor juthatott, ha üresedés keletkezett; az alacsonyabb fizetési fokozatból ugyanannak a fizetési osztálynak magasabb fizetési fokozatába pedig fokozatos előléptetés útján akkor, ha az előírt ún. várakozási időt eltöltötte, ami rendszerint három év volt.¹⁸

Azoknál, akik csak fizetési fokozatokba tartoztak, az illető minőségben eltöltött évek száma irányadó, tehát az előlépés időpontja előre ismeretes volt, ennélfogva ún. automatikus előlépési rendszert épített ki a korabeli szabályozás. Az állami

¹⁶ Vö. Magyary Zoltán: i. m. 408. o.

¹⁷ Az állami tisztségviselőőknek I-XI. fizetési osztályba sorozását az 1893: IV. tc. vezette be, amely később is az illetményrendszer alapját képezte. Az állami tisztségviselőők és egyéb alkalmazottak és azok özvegyeinek és árváinak nyugellátására vonatkozó legfontosabb hatályos törvény az 1912: LXV. tc. volt.

¹⁸ Vö. Magyary Zoltán: i. m. 408-409. o.

rendszerű altisztek négy csoportba tartoztak: a műszaki altisztek, a szakaltisztek, az I. osztályú altisztek, valamint a II. osztályú altisztek csoportjába. Kisegítő szolgáló bármely altiszti csoportba csak kinevezés útján juthatott, az egyes altiszti csoportokon belül létesített fizetési fokozatokba háromévi várakozási idő után volt előléptethető. A vármegyei, városi és községi tisztviselők és egyéb alkalmazottak az állami alkalmazottak fizetési osztályaiba voltak besorolva.¹⁹

Kiemelendő és a közhivatalnok igen széles körű értelmezésére enged következtetni a korábbi szabályozás, amelynek értelmében az államvasúti, állami vas-, acél- és gépgyári és állami kőszénbányászati tisztviselők és egyéb alkalmazottak illetményeinek rendszerét szintén az állam állapította meg, míg Budapest székesfőváros tisztviselőinek és alkalmazottainak fizetési osztályokba és fokozatokba való beosztását, valamint illetményeiket a törvényhatóság szabályrendelettel állapította meg, amely szabályrendeletet a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértve hagyott jóvá.²⁰

3.2. A lakáspénz. A tisztviselők és egyéb alkalmazottak illetményének fontos összetevőjét képezte a korábbi szabályozás értelmében a lakhatás biztosítására szolgáló hozzájárulás (lakáspénz), amelynek összegére nézve a fizetési osztály (csoport), az állomáshely és a részükre megállapított családi pótlékok száma volt irányadó. A lakáspénzek szempontjából az állomáshelyek hat lakáspénzosztályba voltak besorolva.²¹ A tisztviselők és egyéb alkalmazottak részére fizetési osztályonként és lakáspénz osztályonként kétféle lakáspénz volt megállapítva: a kisebb összegű lakáspénzt azok kapták, akik legfeljebb két, a nagyobb összegűt azok, akik legalább három családi pótlékban részesültek.

3.3. A családi pótlék. A közhivatalnokok tekintetében a családi pótlékot az 1912: XXXV. t.c vezette be, a szabályozás rendszeréről pedig kiemelhető, hogy a családi pótlékra igényjogosultakat a vonatkozó szabályozás négy csoportba sorolta. Az alkalmazottnak családi pótlékra volt igénye a felesége és gyermekei után (24, illetve 20 és 16 éves korig), és méltányossági alapon családi pótlékban volt részesíthető a most említett életkort már elért gyermeke, az édes szülők, a szülőtlén törvényes unoka és a nevelt, vagy örök befogadott gyermeke után. A családi pótlék havi összege csoportonként. valamint a gyermekek száma szerint különböző volt, de a fizetési osztály szerint nem emelkedett.²²

3.4. Egyéb pótlékok. Szükséges szólni a fentiekén kívül arról is, hogy számos egyéb jogcímen illette meg pótlék a közhivatalnokok bizonyos csoportjait. A hatályos magyar szabályozással összevetve rögzítésre érdemes, hogy ezek

¹⁹ 1929:XXX. tc. 69. §, 1927: V. tc. 49. §, 62.000/1926. B. M. sz. r.

²⁰ 1930: XVIII. tc. 57. §

²¹ Az I. lakáspénzosztályba tartozott Budapest; a II.-ba Debrecen, Győr, Kaposvár, Kassa, Kolozsvár, Komárom, Marosvásárhely, Miskolc, Nagyvárád, Pécs. Sopron, Szatmárnémeti, Szeged, Székesfehérvár, Szolnok, Szombathely, Ungvar és Zombor; a III.-ba Baja, Eger, Hódmezővásárhely, Kecskemét, Kíspeszt, Máramarosziget, Nyíregyháza, Pestszenterzsébet, Rákospalota, Sátoraljaújhely, Szabadka, Újpest és Újvidék; a IV.-be 40, az V.-be 82 további város és nagyközség, az összes többi állomáshely pedig a VI. lakáspénzosztályba tartozott.

²² Vö. Magyary Zoltán: i. m. 410. o.

lényegében a mai törvényi szóhasználat szerint az illetménykiegészítések, illetménypótlékok és egyéb juttatások körébe lennének sorolhatók. Csupán jelzés értékkel indokoltnak mutatkozik néhány korabeli pótlék említése (a teljesség igénye nélkül):

- korpótlék (amelyben a VIII-XI. fizetési osztályba tartozó tisztviselők részesültek, ha fizetési osztályuk legmagasabb fizetési fokozatában három évet eltöltöttek és a magasabb fizetési osztályba nem voltak kinevezhetők),²³
- rendőrségi pótdíj (amelyben a rendőrség tényleges szolgálatot teljesítő, fegyver és egyenruha viselésére jogosított tagjai, orvosai és detektívjei részesültek),²⁴
- hadi pótlék (amelyben a háborúban részt vett tűzharcosok részesültek),
- veszélyességi pótlék (a korabeli szabályozás a közkórházak járványosztályain alkalmazottak részére ítélte meg),
- a vármegyei tisztviselők személyi pótléka (amelyben azt az érdemes tisztviselőt részesíthette a törvényhatósági bizottság, aki az állásában elérhető legmagasabb fizetési osztályban öt évet már eltöltött)²⁵, valamint
- adómentesség (amely mentesség az állami alkalmazottakat az állami jövedelemadó, továbbá a törvényhatósági, vagy községi adó és útadó, valamint a községi közmunka alól illette meg).²⁶

4. Az egyén eredményességének biztosítása: az előmenetel

Az talán nem igényel bővebb igazolást, hogy az előmeneteli rendszer (Magyary szavaival élve az „előléptetés”) igen szoros kapcsolatot mutat az egyén (ti. a közszolgálati tisztviselő) eredményességével. Ez pozitív oldalról közelítve úgy ragadható meg, hogy a megfelelő munkavégzés és a szolgálatban töltött idő függvényében kialakított előmeneteli rendszer kiváló és stabil munkavégzésre sarkallhatja a közhivatalnokot. Igaz ugyanakkor ennek az inverze is: az előmeneteli rendszer esetleg igazságtalannak érzett gyakorlata a megfelelő munkavégzés kifejtése ellenében hat. Ezeknek lehetséges okait – Feldmann munkájának alapulvételével – Magyary Zoltán az alábbi pszichológiai jelenségekre tartja visszavezethetőnek:

- ellenszenv (főnökkel, kormánnyal, fennálló rendszerrel szemben),
- az előmeneteli rendszer szeszélyessége, kiszámíthatatlansága,
- csalódás érzése, valamint
- „hálátlanság” érzékelése.²⁷

Az előmeneteli rendszer kiépítése tekintetében kardinális kérdés az előléptetés időtényezője, közelebről az ún. várakozási idő meghatározása, ezért annak jogalkotó által történő meghatározása nagy jelentőségű, mivel optimális

²³ 1938 . XXXVII. tc.

²⁴ 3260/1930. M. E. sz. r.

²⁵ 1929:XXX. t.-c 69. §

²⁶ 1929: XXIII. tc. 6. §, 500/1927. P. M. sz. r. 5. §, 1893: IV. tc. 15. §, 1890:1. tc. 25. §

²⁷ Vö. Magyary Zoltán: i. m. 439. o.

meghatározása a „legnagyobb odaadásra és ragaszkodásra indítja az alkalmazottat, amely hatást veszni engedni nem érdeke a szolgálatnak”.²⁸

Az előmeneteli rendszer kiépítésével kapcsolatban alapvetően két modell körvonalazható: az egyik lehetőség a szolgálati idő és a rangidősség, míg a másik lehetséges elv a munkateljesítmény, az eredményesség mérése lehet. Előbbivel kapcsolatban kiemelendő, hogy önmagában véve megnyugtató eredményt sem az alkalmazott, sem a közszolgálat szempontjából nem adhat, mert az egyéni képességek és tulajdonságok közt elhanyagolhatatlan különbségek vannak. Utóbbi lehetőséghez annyit mindenképpen érdemes hozzáfűzni, hogy a tudományosan kifejlesztett minősítési rendszer az objektív megítélésnek legmegbízhatóbb garanciája, ezáltal a hektikus előléptetési gyakorlat kiküszöbölésére a leghatékonyabb eszköz lehet.

A hazai szabályozás – hasonlóan más államok rezsimjéhez – vegyíti a két modellt, mivel egyidejűleg veszi figyelembe az előmeneteli rendszer kiépítésénél a szolgálatban töltött időt és a minősítési rendszer keretében a munkavégzés értékelésének eredményét. Ennek háttérében – Magyary Zoltán szavaival élve – az a felismerés húzódik meg, hogy „[a] tudatos személyzeti politika igyekszik egyrészt a fizetések és egyéb előnyök fokozatos emelését, minél egyenletesebben és szeszélyektől minél függetlenebbül biztosítani (...) [d]e e mellett figyelemmel van a fizetési rendszer megfelelő hajlékonyságára is, ami a kitűnők és érdemesek megfelelő előbbre vitelét és a szolgálatban való megtartását biztosítja”.²⁹

Az előmeneteli rendszerrel kapcsolatos egyik neuralgikus kérdés a vezetői poszt körül körvonalazódik, közelebről úgy fogalmazódik meg a kérdés, hogy a főnöki állás odaítélése automatikus eszköze lehet-e az előmeneteli rendszer keretében realizálódó munkáltatói intézkedéseknek. A jelenség nem új keletű: a közigazgatási vezérkar rekrutálódása tekintetében megfigyelhető tendencia a „megbízható emberek” vezetővé történő kinevezése, illetve gyakran fordul elő az is, hogy a megfelelő munkavégzés elismeréseként – az előmeneteli rendszer grádicsain túl – a vezetői megbízást egyfajta jutalomként alkalmazza a munkáltatói jogkör gyakorlója.

A jelzett kérdéskör tekintetében figyelemmel kell tehát lenni arra, hogy a vezetői megbízás minőségileg más, mint alárendeltnek (beosztottnak) lenni. Ezért főnöki beosztásba való emelés előtt nemcsak azt kell mérlegelni, amit az illető addig végzett, hanem azt is, hogy a főnöki képességekkel rendelkezik-e. Ha főnöknek nem való, de egyébként érdemes alkalmazottról van szó, a jutalmazásnak más módját kell választani. Az illetményrendszerrel szemben tehát egyik fontos követelmény, hogy idősebb alkalmazottaknál lehetővé tegye a fizetésben való emelkedést akkor is, ha a főnöki kinevezésre nem alkalmasak, vagy azt nem vállalják. A jelzett felismerés vezetett az ún. automatikus előléptési rendszerek bevezetéséhez.³⁰

²⁸ Uo.

²⁹ Vö. Magyary Zoltán: i. m. 440. o.

³⁰ Ezeknek a rendszereknek az alkalmazása melletti érvként hozható fel annak felismerése, hogy az életkor emelkedésével, a gyermekek növekedésével, vagy számuk gyarapodásával a közhivatalnok

Jelen tanulmányban a közzolgálati jogviszony tartalmára vonatkozó szabályozás továbbfejlesztésének egyes aspektusait tettem vizsgálat tárgyává, ennek keretében a Magyary Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Programban foglalt célkitűzéseket vetettem össze azok gyakorlati érvényesülésével, valamint – elméleti dimenzióba helyezve a vizsgálatot – a Magyary Zoltán által a közzolgálattal kapcsolatban korábban lefektetett megállapításokkal. A szabályozás tökéletesítése és véglegesítése vonatkozásában érdemes két megállapítás erejéig visszatérni a névadó (ti. Magyary Zoltán) gondolataihoz. A közzolgálati jogviszony egyik legalapvetőbb jellemvonása kristályosodik ki a következő megfogalmazásban: „[a] közigazgatás tagjának lenni mindig azt jelenti, hogy valaki olyan szerepet tölt be, amit nem önerejéből lát el, hanem amelyet más bízott rá (...) ezért számon lehet kérni, tehát felelősséggel jár, azaz szolgálatot jelent”. Ehhez kapcsolódóan fontos kiemelni azt az evidenciát is, miszerint „a szolgálat a közigazgatás minden tagjára nézve áll, nemcsak az alárendeltekre, hanem a főnökökre is”.³¹ Kiemelkedő jelentősége van továbbá a közzolgálati státusz kiszámíthatóságának, a közzolgák stabilitásának is. A témakör ugyancsak nem új keletű, mivel Magyary Zoltán sokat citált művében ezzel kapcsolatban is tett néhány, napjainkban is helytálló megállapítást: „[p]arlamentáris államokban (...) a hivatásos közzolgálati alkalmazottak a különböző pártállású kormányok alatt változatlanul ellátják feladatukat”. A folyamatos alkalmazás és ezen keresztül a stabilitás Magyary szerint két törvényszerűségből kell, hogy fakadjon. Egyrészt abból, hogy „a kormánynak nincs jogi lehetősége, jogalapja az elbocsátásukra”, másrészt pedig abból, hogy az állandó alkalmazottak működését túlnyomórészt a jog, valamint technikai szempontok irányítják (...) így „a kormánynak nincs is szüksége az elbocsátásukra”.

megélhetési igényei fokozatosan emelkednek, másrészt az illetmény rendszeres emelkedésének reménye nélkül az alkalmazott elfásulhat és munkateljesítménye hanyatlásba fordulhat.

³¹ Bővebben ld. Magyary Zoltán: i. m. 129-130. o.

Okos megoldás a közlekedésszervezésben – avagy az automatikus döntéshozatali eljárás egy példán keresztül*

Ritó Evelin** – Czékmann Zsolt***

Jelen tanulmány célja, hogy a közlekedés fejlesztése érdekében 2016-ban bevezetett VÉDA Közúti Intelligens Kamerahálózat működésének bemutatásán keresztül az objektív felelősség és az automatikus döntéshozatal egyes kérdéseire és kapcsolatára válaszokat keressen, továbbá egy újabb példát mutassunk arra, hogy az infokommunikációs technológiák hogyan nyernek teret a jogalkotásban.

A digitalizáció térhódítása következtében az életünk minden területén jelentős változások mennek végbe. E folyamatok nem csak az egyén, de a közösség szintjén is érezhető változásokat eredményeztek, így mára a városok működése is nagy mértékben átalakult. A digitális korba lépő városok az információ menedzsment és hálózati megoldások bonyolult rendszerként működnek, ezeket nevezzük okos vagy smart városoknak¹. Mivel a városok az emberi civilizáció egyik legösszetettebb alkotásai, fenntartható és sikeres fejlesztésüknek is hasonló komplexitást kell felmutatniuk. A fejlődés a városszervezés valamennyi alrendszerét érinti, azonban ezen hatások mértéke és az alkalmazott megoldások az egyes városokban még jelentősen eltérő. Ennek ellenére általánosságban elmondható, hogy a közlekedés igazgatása a legtöbb okosváros programban komoly szerepet kap. Az okos közlekedés alrendszer alatt a fenntartható és szolgáltatás központú közlekedésfejlesztést, a nem motorizált és közösségi közlekedési formák



* „Hungary Emberi Erőforráskezelés, Humánerőforrás” AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA ÚNKP-18-3-I KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT”

** PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék.

*** Egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék.

¹ Az egyes kormányrendeleteknek az „okos város”, „okos város módszertan” fogalom meghatározásával összefüggő módosításáról szóló 56/2017. (III. 20.) Korm. rendelet

3. § (1) „5a. *okos város*: olyan település, amelyik az integrált településfejlesztési stratégiáját okos város módszertan alapján készíti és végzi;

5b. *okos város módszertan*: települések vagy települések csoportjának olyan településfejlesztési módszertana, amely a természeti és épített környezetét, digitális infrastruktúráját, valamint a települési szolgáltatások minőségét és gazdasági hatékonyságát korszerű és innovatív információtechnológiák alkalmazásával, fenntartható módon, a lakosság fokozott bevonásával fejleszti.”

támogatását, a multimodális elérés biztosítását (az egyes közlekedési ágak közötti rendszer szintű és konkrét téri kapcsolatok kiépítését), valamint a szolgáltatások minden pontján megvalósított infokommunikációs technológiák integrációját értjük. A fejlesztések szükségszerű velejárója a hozzá kapcsolódó jogi szabályrendszer megalkotása is. A jogalkotó e kötelezettségének eleget téve meglévő jogintézményeket módosíthat vagy akár új típusú jogintézményeket is bevezethet. A különböző intelligens városi rendszerek alkalmazása mellett számos pozitív érvet említhetünk, azonban felmerülhet kérdésként, hogy az informatikai rendszerek alkalmazása és az ügyintézési folyamatokba történő integrálása hogyan változtatja meg az egyes jogviszonyokat. Egyre okosabb városokban élünk, azonban ahhoz, hogy ezek képesek legyenek megfelelően és hatékonyan működni szükségük van „okos” jogra is.

A tanulmány témájaként megjelölt szabályozás már nem új keletű a közvélemény előtt, mely a baleseti statisztikák szerint jelentős eredményeket ért el. A VÉDA bevezetése előtt azonban a statisztikai adatok alapján hazánkban ismét megnőtt a közlekedési balesetek száma. A balesetek arányának mérséklése érdekében a rendőrség közúti ellenőrzéseinek hatékonyságát elősegítendő céllal 2016-ban bevezetésre került a VÉDA Közúti Intelligens Kamerahálózat², amelyek a gyorsajtástól a záróvonal átlépéséig számos jogsértést automatikusan regisztrálnak.

Az EU a közlekedésbiztonság területén kitűzött legmarkánsabb célja, a 2011. évi személysérüléses közúti közlekedési balesetek számának felére történő csökkentése 2020-ig, illetőleg a közúti közlekedési baleseti halálozások számának szinte nullára való csökkentése 2050-ig.³ Az Európai Unió folyamatosan különböző ösztönző tevékenységeket végez a közúti közlekedés fejlesztése érdekében, amelyben a tagállamoké a főszerep, mivel a legtöbb lépést nemzeti vagy helyi szinten kell megtenni: betartatni a közlekedési szabályokat, fejleszteni és karbantartani a közlekedési infrastruktúrát, figyelemfelhívó és ismeretterjesztő kampányokat szervezni. Az automatizált döntéshozatal, mint új jogintézmény bemutatásához célszerű jobban megismerni ezt az új smart városfejlesztési eszközt.

1. A Komplex Közlekedési Ellenőrző Pontok

A „Célzottan közlekedésbiztonságot javító fejlesztések – A közlekedésbiztonság növelése terén kifejtett rendőrségi tevékenység komplex fejlesztése” című, VÉDA Közúti Intelligens Kamerahálózat elnevezésű projektet a Belügyminisztérium, az

² VÉDA Közúti Intelligens Kamerahálózat
<http://www.police.hu/a-rendorsegrol/europai-tamogatások/operativ-programok/veda-kozuti-intelligens-kamerahalozat> (megtekintés időpontja: 2018. szeptember 1.)

³ Mindannyiunkat véd a VÉDA
<http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/zsaru-magazin/mindannyiunkat-ved-a-veda> (megtekintés időpontja: 2018. szeptember 1.)

Országos Rendőr-főkapitányság és a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH) közösen valósította meg.

A Komplex Közlekedési Ellenőrző Pontoknak (KKEP) két típusa különböztethető meg: a fixen telepítettek, illetve a mobil eszközök. Sajátosságuk, hogy a korábban alkalmazott traffipaxokkal ellentétben nem csak sebesség mérésre alkalmasak, hanem forgalmat számolnak, torlódásról jelzéseket továbbítanak és egy rendszámfelismerő modullal kiegészítve a jogsértésekről szóló információkat is azonnal a központba juttatják. Az említett funkciókon túl az eszközök érzékelik a tilos jelzésen áthajtást, a záróvonal átlépését, a kötelező haladási irány és a behajtási tilalom megszegését, valamint a buszsávban és a leállósávban való közlekedést. Pórus járhatnak azok is, akik kihangosító berendezés nélkül telefonálnak, vagy nem kapcsolják be a biztonsági övüket. A rendszámfelismerés segítségével kiszűrjük azokat, akiknek lejárt a műszakija, vagy nincs befizetve a kötelező felelősségbiztosítása.

A telepített ellenőrzési pontokat a központi közlekedésbiztonsági automatizált feldolgozó és információs rendszer (KAFIR) köti össze az olyan kiszolgáló alrendszerekkel, mint a gépjármű-nyilvántartás vagy a körözési adatbázis.

A Rendőrség munkatársai rövid idő alatt vártak javulást az új eszközöktől, mivel az elmúlt években ismét megnőtt a közúti balesetek száma. Hazánk közútjain 2015. január 1. és március 31. között összesen 3088 személysérüléses közúti balesetet okoztak, 2,5 százalékkal többet, mint 2014. első negyedévében.⁴ 2016. első öt havának statisztikai alapján megállapítható, hogy a személysérüléses közúti balesetek számának csekély mértékű növekedése ellenére mintegy 15%-kal kevesebben veszítették életüket közútjainkon. Míg áprilisban a halálos áldozatok alacsony száma valósággal rekordot döntött – hiszen az eltelt évtizedek során egyetlen hónap alatt soha nem veszítették életüket ilyen kevesen közúti balesetben Magyarországon –, májusban tovább folytatódott a kedvező folyamat. 2016. május 1. és 31. között kevesebben haltak meg közúti balesetben, mint a magyar közlekedésbiztonság eddigi legkedvezőbb évének tartott 2013. ötödik havában.

A baleseti statisztikában bekövetkezett kedvező változására minden bizonnyal kiemelt hatást gyakorolt a VÉDA Közúti Intelligens Kamerahálózat fix ellenőrző pontjainak az átadása. Ezek az új eszközök 2016. április 5. napján kezdték meg üzemszerű működésüket. Az elmúlt időszakban a VÉDA rendszer kibővítésén túl nem történt semmilyen más jelentős intézkedés, vagy beavatkozás, amely ilyen rövid idő alatt ekkora hatás kifejtésére lett volna képes (a közúti közlekedésbiztonságot érintő szabályozási háttér alapvető módosításokon nem esett át, a szabályszegésekkel kapcsolatos szankciórendszer nem szigorodott, és a közúti infrastruktúra terén sem valósultak meg jelentős fejlesztések).

A VÉDA preventív hatását jól szemlélteti, hogy a halálos áldozatok száma már március közepétől látványosan csökkenni kezdett, azt követően, hogy az ORFK az éles működés megkezdését – az üzembe helyezés előtt két héttel – nyilvános sajtóeseményen jelentette be. Érdemes továbbá megjegyezni, hogy a VÉDA 2016. áprilisi átadása óta a gyorshajtások aránya is csökkent. Amíg 2016. február végén

⁴ Közúti balesetek alakulása – 2015. első negyedév <http://www.baleset-megelozes.eu/cikk.php?id=978> (megtekintés időpontja: 2018. október 1.)

a személy sérüléses balesetek okai között a gyorsajtások 36%-os arányt képviseltek, addig május végére ez az arány 31%-ra esett vissza.⁵

A projekt a hatályos magyarországi és Európai Unió programokkal egyaránt harmonizál, hiszen a közlekedésbiztonsági cselekvési programok utólagos értékelése rámutatott arra, hogy a közlekedési szabályok betartásának ellenőrzése – különösen, ha az ellenőrzés gyakori és széles körben felhívják rá a figyelmet – kulcsfontosságú a közúti halálesetek és sérülések számának csökkentése terén. A szabályozás példátlan sikert aratott a hazai és a nemzetközi közlekedésbiztonság történetében is. Ennek eredményeként – 2012-ben egyetlen tagállamként – nemzetközi elismerésben részesülhettünk. Az European Transport Safety Council – Európai Közlekedésbiztonsági Tanács (a továbbiakban: ETSC) „PIN Award 2012” díjjal jutalmazta hazánkat. Az 1993-ban alapított ETSC brüsszeli székhelyű független non-profit szervezet. Az ETSC közlekedésbiztonsági kérdésekben szakértői tanácsadást nyújt az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a tagállamok részére. 2007 óta minden év júniusában megszervezett konferenciáján hozza nyilvánosságra éves jelentésének eredményeit. A Tanács egyúttal PIN díjjal ismeri el a közúti biztonság területén kiemelkedő fejlődést elért országokat. Az állami beavatkozásoknak köszönhetően a közúti közlekedés biztonsága jelentősen javult, hiszen 2001. és 2011. között a közúti balesetben meghalt személyek száma több mint 48 százalékkal csökkent.⁶ A díjat odaítélő testület indoklásában kiemelte, az előrehaladás különösen elismerésre méltó annak fényében, hogy Magyarország uniós csatlakozását követően, 2004-ben vállalta az európai közlekedésbiztonsági célkitűzések teljesítését. A balesetek halálos áldozatainak számában 2010-re vállalt 30 százalékos csökkenést már 2009-ben elérte a báziséhoz, 2001-hez képest. A balesetekben elhunyt személyek száma pedig a további javulással tíz év alatt közel a felére csökkent Magyarországon.

Az ETSC kutatást végzett a sebesség és a baleseti arányok összehasonlításának tárgyában is, amely során megállapítást nyert, hogy a sebességhatár 20 százalékos túllépése a balesetek bekövetkezésének lehetőségét 100 százalékkal megnöveli, amely ismét alátámasztotta a szigorú szabályozás szükségességét. A közlekedési biztonság növelése érdekében modernebb, komplex megfigyelésre alkalmas traffipaxok telepítése valósult meg hazánkban.

Az Európai Bizottság ott lép közbe, ahol ennek az Európai Unió egésze szempontjából egyértelmű hozzáadott értéke van: például megteremti a jogalapot a több tagországot érintő közlekedési szabálysértések szankcionálásához, illetve műszaki biztonsági szabványokat határoz meg a közlekedési infrastruktúrára és a járművekre vonatkozóan. A Bizottság szoros figyelemmel kíséri a helyzet alakulását, továbbá ösztönzi és elősegíti, hogy a tagállamok az adatok, ismeretek,

⁵ Tovább csökkent az áldozatok száma – <http://www.baleset-megelozes.eu/cikk.php?id=1118> (megtekintés időpontja: 2018. szeptember 10.)

⁶ PIN Award 2012 díj Magyarországnak! <http://www.baleset-megelozes.eu/cikk.php?id=590> (megtekintés időpontja: 2018. október 24.)

tapasztalatok és bevált gyakorlati módszerek megosztása révén javítsák teljesítményüket.⁷

Álláspontunk szerint az önkéntes jogkövetés hiányában szükséges egy hatékony állami beavatkozás az emberi életek védelme érdekében. Ezért is különösen fontos mindenki számára a balesetek megelőzése. Egy ilyen kiemelt társadalmi érdek védelmére a jogalkotó egy rendkívüli szankciórendszert vezetett be, amely szokatlan módon – de összhangban az automatizált döntéshozatal működésével – az objektív felelősségvállalási modellre épül. A következőkben a rendszer szankcionálását és működését kívánjuk bemutatni.

2. Az objektív felelősség intézménye

A közlekedési szabályszegések terén az objektív felelősségen alapuló szabályozás alkalmazása valósul meg. Az említett szabályozást a Kormány 2007. évi „Nulla tolerancia a közlekedésbiztonságban” programjával vezette be. A cselekvési terv részeként több jogszabály módosítása történt meg, melynek során bevezetésre került az objektív felelősségen alapuló közlekedési közigazgatási bírság.⁸

A program meghirdetésének előzménye az volt, hogy az elmúlt évtizedekben jelentős mértékben megnövekedett a közúti közlekedésben részt vevők száma, a gépjárművek napi rendszerességgel történő használata állandósult, melynek következtében a közúti közlekedési szabályszegések száma is folyamatosan növekedett. A program meghirdetésekor a miniszterelnök beszédében kiemelte: „Nem tűrhetjük, hogy évente több mint 1200 ember hal meg és 30 ezer ember sérül Magyarországon közlekedési balesetben. Eközben 100 ezer gyorsajtás miatti feljelentésnek a jelenlegi szabályozási keretek között nem lehet érvényt szerezni.”⁹

Az objektív felelősség bevezetése Európa-szerte a megállítás nélküli közúti ellenőrzések, valamint az automata sebességmérők elterjedésével függ össze. Az automata sebességmérések zömmel gyorsforgalmi utak, vagy nagy forgalmú főútvonalak mellé telepített eszközökkel történnek, melynek során esetében megállításon nem kerül sor, így a jogsértő járművezető kiténének megállapítása legfeljebb utólag, a jármű üzemben tartójának bevonásával történhet.¹⁰

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) és az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Kkt.mód.) a gyakran előforduló, a jogalkotó által fokozottan

⁷ Közúti közlekedésbiztonság: a legfrissebb statisztikák alapján van még mit tennünk a halálos kimenetelű balesetek számának csökkentéséért – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-863_hu.htm (megtekintés időpontja: 2018. október 16.)

⁸ Barabás Gergely – Barta Attila – Bándi Gyula – Bencsik András – Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Fábrián Adrián – Forgács Anna – Gerencsér Balázs Szabolcs – Gyurita Rita – Hajasné Borsa Dominika – Hulló Gábor: *Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. kötet*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2013. 586-590. o.

⁹Az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXXV. törvény indokolása

¹⁰Az objektív felelősség bevezetésének előzményeit lásd még: <http://www.baleset-megelozes.eu/cikk.php?id=680> (megtekintés időpontja: 2018. augusztus 30.)

veszélyesnek tekintett szabályszegések esetén írta elő a kijelölt megyei rendőr-főkapitányságok számára közigazgatási bírság kiszabását. A Kkt.mód.-hoz fűzött miniszteri indoklás szerint a módosítás célja a közlekedés biztonságának javítása, a halálos és személyi sérüléssel járó balesetek számának drasztikus csökkentése, valamint a kiszabott bírságok behajtási hatékonyságának növelése volt. 2008. május 1-től a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény alapján a gépjármű üzemeltetője felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel:

- a) a megengedett legnagyobb sebességre,
- b) a vasúti átjárón való áthaladásra,
- c) a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire,
- d) a gyorsforgalmi út leálló sávjának, leálló öblének igénybevételeire,
- e) a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra,
- f) a természet védelmére,
- g) a díjköteles útszakaszok használatáért fizetendő, megtett úttal arányos útdíjra,
- i) a Nemzeti Tengelysúlymérő Rendszer keretében végzett mérés eredménye befolyásolásának tilalmára vonatkozó előírások betartásra kerüljenek.¹¹

Amennyiben az egyes előírásokat megszegik, az üzemben tartóval, illetve a gépjárművet használatra átvevő személlyel szemben 10 000 forinttól 300 000 forintig, a d), valamint az i) pont szerinti esetben 10 000 forinttól 800 000 forintig terjedő közigazgatási bírságot kell kiszabni.

Az egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegét a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet határozza meg.

A hatályos jogszabályok nem teszik lehetővé a közigazgatási hatósági eljárásokban méltányosság gyakorlását emberileg méltányolható körülmények fennállása esetén sem, így a kiszabott bírság csökkentésére vagy annak elengedésére sincs lehetőség. Az üzemben tartó a hatályos jogszabályok szerint mentesül a kiszabott közigazgatási bírság megfizetése alól, ha a gépjármű – a szabályszegés időpontját megelőzően – jogellenesen került ki a birtokából és igazolja, hogy a jogellenességgel összefüggésben – a bírságot kiszabó határozat kézbesítését megelőzően – kezdeményezte a megfelelő hatóság eljárását. Az üzemeltető mentesül továbbá, ha a gépjárművet a szabályszegést megelőzően más természetes személy vagy nem természetes személy használatába adta, és ezt a használatba vevő személy eredeti teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozatával igazolja, vagy menetlevéllel, illetve fuvarlevéllel igazolja. Ezen esetekben a közigazgatási bírságot a használatba vevő személlyel szemben kell kiszabni.¹²

¹¹ A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21.§

¹² A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21/A.§

Ahhoz, hogy az objektív felelősség mibenlétét megértsük és vizsgálni tudjuk, elengedhetetlenül fontos, hogy a jogrendszerbeli helyét meghatározzuk.

3. A közigazgatási jogi szankció

A közigazgatási jogi szankció fogalmára nincs egységesen elfogadott definíció, jelen tanulmányban a Gajdusчек Gyögy által meghatározott rendszert, illetve annak fő elemeit kívánom bemutatni:

- a) „A szankció mindig valamely jogsértésre reagál – de természetesen a jogsértést csak akkor követi szankció, ha ez az állam tudomására jut.
- b) A szankcióval hátrányt okoznak a jogsértőnek – de nem minden hátrányokozás szankció.
- c) A szankció mögött, vagy magában a szankcióban közvetlenül mindig jelen van az állam kényszerítő ereje, bár általában csak végső fenyegetésként.
- d) A szankciókivetés joghoz kötött; feltételezi, hogy a jogszabályban erre feljogosított szerv, jogszabályban meghatározott feltételek esetén, megfelelő eljárásban, jogszabályban meghatározott típusú és mértékű szankciót alkalmaz.

(A fentiekén túl lényeges még a bírósági felülvizsgálat lehetősége.)¹³

Különbséget tehetünk továbbá, a szervei – a szankciót alkalmazó közigazgatási szervek –, illetve a normatív – a közigazgatási jogba való tartozás – szerint. A szervei meghatározási kísérlet, könnyen belátható, hogy nem vezet pontos eredményre, mivel egyrészt a közigazgatási szervek más jogágba tartozó szankciókat is alkalmaznak, másrészt a közigazgatási szankciókat, nemcsak a közigazgatási szervek alkalmazzák.

A fentiekből megállapítható, hogy a legfontosabb jellemzői a szankciónak, hogy jogszabályban felhatalmazott szervek által, a megfelelő eljárásban alkalmazott, hátrányt okozó, jogsértésre reagáló, közhatalommal kikényszeríthető büntetési elem. A szankciók rendszerét Kis Norbert – Nagy Marianna¹⁴ által meghatározottak szerint az alábbiakban összegezzük: A leggyakoribb csoportosítás a szankciók *eszközrendszere* szerinti felosztás, amely szerint három pillért különíthetünk el egymástól.

Az első pillért a *szabálysértések* alkotják, amelyek jogági elhelyezkedése vitatott, mivel mind a büntető-, mind a közigazgatási jogra jellemző elemek megjelennek bennük. Büntetőjog részének tekintendők a kriminális színezetű tényállások alkalmazása miatt, azonban a közigazgatási joghoz kötődés is legalább ilyen erős, mivel büntetőeljárás típusú eljárást használnak. Közigazgatási érdeket érvényesítő tényállásokat szabályoznak, továbbá a szabálysértéseket érvényesítő fórumrendszert a közigazgatási szervezetrendszer adja.

¹³ Gajdusчек György: A közigazgatási bírságolás modellezése. in: *Jogtudományi közlöny* LXII. évf. 2007/12. 548. o.

¹⁴ Kis Norbert – Nagy Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007. 27-28. o.

A második pillér az *anyagi jogi bírságok* köre, melyek nem rendelkeznek egységes szabályozással. Ezen bírságok jellemzője, hogy közigazgatási szervek által történik kiszabásuk, amelyek valamely ágazati törvényben vagy végrehajtási rendeletben foglalt kötelezettség megszegését pénzfizetési kötelezettséggel szankcionálják, de nem tekinthetők a korábbi közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) végrehajtási bírságainak. Az anyagi jogi bírságok objektív alapúak, továbbá természetes személyek ellen és szervezetekkel szemben is kiszabhatók.

A harmadik pillért az *egyéb közigazgatási szankciók* csoportja alkotja. Ezek olyan jogkorlátozások, amelyek kezdetektől részei a közigazgatási jognak és önállóan vagy bírságok mellett is alkalmazhatók. A leggyakrabban alkalmazott egyéb közigazgatási szankciók például az intézménybezárás, elkobzás, engedély felfüggesztése határozott vagy határozatlan időre, engedély visszavonása stb.

Ebben a felosztásban a közlekedési bírságok az anyagi jogi bírságok körébe tartoznak, mivel kiszabásuk során közigazgatási szerv a közlekedési igazgatási ágazat törvényi felhatalmazás alapján kiadott végrehajtási rendeletében foglalt kötelezettség megszegését pénzbírsággal szankcionálja, amely – bár korábban alapvetően a Ket-en alapuló eljárásban történt, – nem tekinthető a Ket-szerinti végrehajtási bírságnak.

A közlekedési bírságok alapvetően objektív alapúak, azaz kiszabásukhoz elegendő pusztán a normasértés, továbbá természetes személyek ellen és szervezetekkel szemben is kiszabhatók. A második csoportosítási módszer szerint megkülönböztethetünk *represszív és nem represszív* szankciókat. A represszív szankció célja a büntetés, míg ezzel ellentétben a nem represszív szankció célja az eredeti állapot helyreállítása, a reparáció. A közigazgatási jogban azonban sokszor az eredeti állapot helyreállítása nem elegendő, ugyanis itt a cél a társadalmi viszonyok aktív alakítása.

E felosztás szerint a közlekedési bírságok a represszív szankciók körébe tartoznak, mivel represszióval – a büntetéssel való elrettentéssel – kívánják a jogkövető magatartás irányába hatni. Különbséget tehetünk *szubjektív és objektív* szankciók között is, ahol a csoportosítás alapja a jogsértőnek a jogsértéshez való tudati viszonya. A szubjektív szankciók esetében a felelősség megállapításához feltétel a jogsértést elkövető személynek valamilyen – jogszabály által meghatározott – szubjektív viszonyulása a normasértéshez. (Így például a szabálysértési felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha az elkövető szándékosan vagy gondatlanul járt el a szabálysértési tényállás megvalósításakor, kivéve, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály csak a szándékos elkövetést bünteti.¹⁵) Ezzel szemben objektív jellegű a szankció, ha annak kiszabásához nem vizsgálendő a jogsértő személy tudattartalma, pusztán a jogszabálysértés ténye maga után vonja a szankcionálást. Ebből a szempontból a közlekedési bírságok objektív jellegűek, kiszabásukkor nincs jelentősége az elkövető szubjektív tudattartalmának a normaszegésben.

¹⁵ Lásd a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 2. § (1) bekezdését.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a szabálysértési és a közigazgatási bírságok *közös jellemzője*, hogy közigazgatási anyagi jogi norma megsértése miatt büntető (represszív) jellegű szankciók. Akár ugyanazon jogszabály egyik rendelkezéseinek megszegése szabálysértési pénzbírságot vagy helyszíni bírságot, míg másik rendelkezéseinek megsértése közigazgatási bírságot von maga után.¹⁶ Erre tipikus példa a közlekedési szabályok megsértése: a KRESZ 14. § (1) bekezdés n) pontja szerinti „Mindkét irányból behajtani tilos” tábla rendelkezésének megsértése közigazgatási bírságot, míg például a KRESZ ugyanazon bekezdésének r) pontjában szereplő „Tehergépkocsival behajtani tilos” tábla megszegése szabálysértési felelősségre vonást eredményez.

A szabálysértési és a közigazgatási eljárás összehasonlítása esetén a következő lényeges különbségeket ismerhetjük fel:

Elkövető személye. Természetesen számos különbség van, de talán a legfontosabb az, hogy közigazgatási bírságolás esetén a hatóságnak nem kötelessége felderíteni a szabályszegés tényleges elkövetőjének kilétét, mivel az üzembentartó mögöttes felelőssége megállapítható, ha a jogszabályban meghatározott módon nem tudja magát kimenteni a felelősség alól.

Ezzel ellentétben szabálysértési felelősségre vonásra kizárólag a szabálysértés tényleges elkövetőjével szemben kerülhet sor, s amennyiben e személy kiléte nem állapítható meg, a szabálysértési eljárás megszüntetésre kerül.

A bírság kiszabása. A közigazgatási bírságolás tárgyában megindult hatósági eljárás során – mint ahogy az a nevéből is adódik – szankcióként figyelmeztetés, bírság, elkobzás vagy jogszabályban meghatározott egyéb szankció alkalmazható. A szabálysértési felelősségre vonás során azonban a Szabs.tv. által biztosított változatosabb szankciórendszerből választhat a szabálysértési hatóság (pl. büntetesként közérdekű munka, intézkedésként járművezetéstől eltiltás, vagy csupán figyelmeztetés).

Fontos körülmény, hogy közigazgatási bírságolás során a felelősség megállapítása esetén nincs mérlegelési lehetősége az eljáró hatóságnak a bírság kiszabásának ténye, sem annak összege tekintetében. A hatóság a bírságot köteles kiszabni, amelynek összege is az egyes szabályszegések fajtája szerint tételesen meghatározásra került az irányadó jogszabályokban.

Ezzel szemben a Szabs.tv. mérlegelési lehetőséget biztosít a szabálysértési hatóság számára annak eldöntésében, hogy a megállapított szabálysértési felelősség az eset összes körülményét figyelembe véve milyen szankció alkalmazását igényli. Ez alól csak az jelent kivételt, hogy egyes közlekedési szabálysértésekre a jogalkotó fix összegben határozta meg a szabálysértési pénzbírság mértékét, amelytől a szabálysértési hatóság pénzbírság kiszabásakor nem térhet el.¹⁷ Utóbbi szabálysértések esetén is dönthet azonban úgy a

¹⁶ Tisza Tamás: Észrevételek a közlekedési szabályszegések közigazgatási büntetőjogi felelősségről – avagy a közigazgatási bírság, mint a jogkövetés Janus-arcú öre, in: *Ügyészek Lapja: 2010 – Ügyészek Konferenciája*, 75.o.

¹⁷ Lásd az egyes közlekedési szabálysértések miatt alkalmazandó szabálysértési pénzbírság, illetve helyszíni bírság kötelező mértékéről, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénnyel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 63/2012. (IV. 2.) Korm. rendeletet.

szabálysértési hatóság, hogy az eset összes körülményére tekintettel pénzbírság helyett más szankciót (pl. csupán figyelmeztetést) alkalmaz.¹⁸

Bírság végrehajtása. A közigazgatási bírság esetében a vagyoni végrehajtás az egyetlen lehetőség a tartozás behajtására. Szabálysértési pénzbírság meg nem fizetése esetén a pénzbírságot a bírság elzárásra változtathatja át.

Eljárási szempontok. Jelentős különbségek mutatkoznak a két eljárás között is. Amíg a szabálysértések elbírálása a büntetőeljárás garanciarendszert alkalmazó Szabs.tv. rendelkezései szerint történik, a teljes érdemi bírósági felülvizsgálat (bírói igazságszolgáltatás) lehetőségével, addig a közigazgatási bírságok kiszabása a 2017. december 31-ig indult eljárások tekintetében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, míg a 2018. január 1. után indult és megismételt eljárásokat az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) alapján kell lefolytatni.

Mentesülési lehetőségek

A hatósági eljárásban a szabálysértési eljárással ellentétben nem érvényesül teljes körűen az ártatlanság vélelme. Ez leginkább az objektív felelősség esetében, mégpedig itt a kimentési lehetőségnél a legszembetűnőbb, ugyanis az eljárásnak mindig van felelőse, mégpedig az üzemeltető. A felelősség alóli mentesüléshez neki kell bizonyítania, hogy nem ő követte el a szabályszegést. A bizonyítási teher tehát megfordul az objektív felelősség törvényi vélelme folytán (a vélelem az, hogy a jármű vezetője az üzemeltető volt). Az üzemben tartó bizonyítási eszközei nem kötetlenek, nincs szabad védekezési joga, mert csak a törvény által meghatározott okirati bizonyítékok bemutatása eredményezi a felelősség alóli mentesülést. A fentiekből megállapítható, hogy a törvény lehetőséget biztosít a mentesülésre, amennyiben a meghatározott feltételek teljesülnek.

Az ismertetett rendelkezésekből tehát azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a közigazgatási bírságolás alanya kedvezőtlenebb körülmények között találja magát, mintha a szabályszegést szabálysértési eljárásban, annak büntetőjogi jellegű garanciarendszerében bírálnák el.

Az objektív jellegű közlekedési közigazgatási bírság 2007-es bevezetése nagy felzúdulást és vitákat keltett a szakmai közvéleményben is. Nem csak kritikai jellegű publikációk születtek, de az állampolgári jogok biztosa is foglalkozott a kérdéssel, majd pedig 2009-ben a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló számos indítvány, valamint folyamatban levő ügyekben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezésekre tekintettel az Alkotmánybíróság is alaposan megvizsgálta 60/2009.(V.28.) számú határozatában a jogi szabályozás alkotmányosságát, amellyel kapcsolatban részletesen¹⁹ kifejtette álláspontját.

A legtöbb kritika a mentesülési lehetőségek szűk körét érintette. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a támadott jogi konstrukció ellentétes-e a jogállamiság követelményével abból az okból, hogy - kimentés sikertelensége

¹⁸ Balás Endre: *A közigazgatási szabályszegések szankciórendszere,*

https://www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=4130 (megtekintés időpontja: 2018. október 1.)

¹⁹ A 60/2009.(V.28.) AB határozat terjedelme 34 o.

esetén - az üzemben tartó a gépjárművet ténylegesen használó magatartásáért felel, amit a konkrét szabályszegés során nem tud befolyásolni.²⁰

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában az úgynevezett „objektív felelősség” intézménye, azaz a jogsértés üzemben tartó általi elkövetésének vélelme - biztosítva a vélelem megdöntésének lehetőségét - nem ellentétes a jogállamisággal.

A Kkt. 21. § (1) bekezdésében felsorolt magatartások túlnyomó részének megvalósítása esetén a közúti közlekedésben szükségszerűen olyan veszélyhelyzetek következnek be, melyek nemcsak közvetve, de közvetlenül is alkalmasak arra, hogy súlyos károkat okozzanak, adott esetben a közlekedésben részt vevő „törvénytisztelő” személyek életét, testi épségét fenyegetik (megengedett legnagyobb sebesség túllépése, a vasúti átjárón való áthaladás szabályainak megszegése, a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseinek figyelmen kívül hagyása, az autópálya leálló sávjának igénybevitelére vonatkozó szabályok megszegése, a behajtási tilalommal, a kötelező haladási iránnyal kapcsolatos szabálysértés). A veszélyhelyzetek és károk megelőzése érdekében nyomós közérdek fűződik a közlekedési szabályok minden egyes közlekedő általi betartásához és az állam általi szigorú, következetes betartatásához. A közlekedési jogi normák (mint a közlekedési morál minimuma) tényleges érvényesítéséhez nélkülözhetetlenek a jogérvényesítő szankciók, azok kilátásba helyezése és tényleges - kikerülhetetlen - kiszabása, már a szabályszegés tényére alapozva. Ehhez pedig elengedhetetlenül szükséges, hogy valaki a szabályszegő magatartásért felelősséget viseljen, hogy se a felelős személy, se a felelősség ne „tűnhessen” el.

Az üzemben tartót tehát egyfelől - általánosságban, a veszélyes üzem működtetéséből adódóan - fokozott gondossági kötelezettség terheli. Fokozottan felel a közlekedési szabályok betartásáért. E körben felel azért, hogy ő maga, valamint az ő jogán a gépjárművet használó személy is jogkövető magatartást tanúsítson. A jogalkotó a támadott megoldás keretében azt vélelmezi, hogy a szabályszegés elkövetésének idején a gépjárművet az üzemben tartó vezette. E vélelem azonban az üzemben tartó részéről megdönthető. Abban az esetben pedig, ha a felelősség alól magát kimenteni nem tudja, viselnie kell annak a vélelemnek a terhét, hogy a szabályt saját magatartásával ő maga szegte meg, hiszen a felelősséget másra sikeresen áthárítani nem tudta. A felelősségre vonás jelen szabályozási környezetben azonban (különös tekintettel a kimentési okok természetére) szorosan az elkövetett szabályszegéshez és nem pusztán az üzemben tartáshoz kapcsolódik.

A fent kifejtettek alapján a jogalkotó mérlegelési szabadságába tartozik annak eldöntése, hogy – alkotmányos keretek között – milyen felelősségi alakzatot alkot, figyelembe véve annak a jogágnak a sajátosságait, melyben azt elhelyezi. Lehetősége van azonban arra is, hogy az új társadalmi jelenségekre reagálva a már meglévő jogágak mellett új jogterületet alkosson, az alkotmányos garanciák szigorú érvényesülését biztosítva. Ennek során figyelembe vehet azonban a fenti

²⁰ Jelen tanulmányban terjedelmi okok miatt nem kerül elemzésre a 60/2009. (V.28.) AB határozat teljes szövege.

szempontokon túl olyan tényezőket is, melyek elősegítik a felelősségre vonás hatékonyabb érvényesítését. A jogkövetkezmény hatékonysága elsősorban a felelősségre vonás elkerülhetetlenségén múlik, mely tény nem sérti a jogbiztonság követelményét, hanem éppen ellenkezőleg, a jogkövető magatartásra ösztönzés révén alkotmányosnak tekinthető.

A jogsértés tényére és az üzemben tartói minőségre alapozott, a jogsértő bűnösségétől, illetve vétkességétől független felelősségre vonás önmagában nem alkotmányellenes, nem eredményez törvénysértő helyzetet, az igazságos és világos kritériumon (a felelősségi vélelmen) alapul, továbbá a vélelem a törvényi keretek között megdönthető.

4. Automatikus döntéshozatali eljárás

A Komplex Közlekedési Ellenőrző Pontok működése az automatikus döntéshozatali eljárásra épül, amelyet az Ákr. alapján a sommás eljárás speciális módozatának tekinthetünk. Mindkét eljárástípus az ügyek gyors lezárását teszik lehetővé, ha a törvényben meghatározott feltételek teljesülnek.²¹ Az Ákr. a közigazgatási eljárás három fajtája – az automatikus döntéshozatali eljárás, a sommás, illetve a teljes eljárás – közül elsőként az automatikus döntéshozatali eljárást szabályozza, amely a hiánytalanul előterjesztett kérelmek esetén a leggyorsabb ügyintézési típus. A döntéshozatal ezen esetben elektronikus ügyintézéssel, emberi közbeavatkozás nélkül történik. Az Ákr. 40. §-a szerint automatikus döntéshozatalnak csak akkor van helye, ha azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, szükséges továbbá, hogy a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére álljon, a döntés meghozatala mérlegelést ne igényeljen és az ügyben ne legyen ellenérdekű ügyfél. Esetünkben a hivatalbóli döntéshozatal automatikus lefolytatása e szabályok szerint az Ákr. 104. § (6) bekezdése alapján történik.

Ezen eljárás típus két előzménye a sommás eljárás, amelyet a Ket.-be a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény iktatta be 2016. január 1-jei hatállyal, és az automatizált eljárást lehetőségét megteremtő 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.). A jogalkotó indokolása szerint azon eljárásokban, amelyekben a kérelem előterjesztésekor a döntés meghozatalához szükséges valamennyi információ a hatóság rendelkezésére áll, tehát a tényállás további tisztázására, bizonyítási eljárás lefolytatására nincs szükség, indokoltnak tartotta a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletben meghatározott és a gyakorlatban is bevált szabályozáshoz hasonló eljárási típus kialakítását. Ennek következtében azon esetekben, amikor a döntés meghozatalához minden szükséges feltétel a hatóság rendelkezésére áll a hatóságnak azonnal – de legkésőbb nyolc napon belül – döntést kell hoznia, a feltételek hiányában pedig az eljárás az általános szabályok szerint teljes eljárásként folytatható. A sommás

²¹ Hajas Barnabás – Huszárné Oláh Éva – Kalas Tibor – Kárpáti Magdolna – Kurucz Krisztina – Lapsánszky András – Mudráné Láng Erzsébet – Petrik Ferenc – Rothermel Erika – Sugár Tamás: *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*, HVG Orac, Budapest, 2017., 120-125. o.

eljárással ellentétben az automatikus döntéshozatali eljárás ügyintézési határideje huszonnégy óra. Az automatikus döntéshozatal konkrét eseteit nem lehetséges az általánosság szintjén meghatározni, azt minden esetben az egyes, ágazati jogszabályok teszik meg.²² A döntéshozatal menetét és technikáját, azonban az Eüsztv. szabályozza. Az Eüsztv. 11. §-a szerint a jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén az elektronikus ügyintézését biztosító szerv az eljárást automatikus döntéshozatal útján folytatja le. Az automatikus döntéshozatal esetén az elektronikus ügyintézését biztosító szerv a rendelkezésére álló, valamint az automatikus információátvitel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését és közli az ügyféllel.

A 11. §. (2) bekezdése értelmében a kérelemre induló automatikus döntéshozatali eljárás során az ügyfél az elektronikus azonosítást követően az elektronikus ügyintézését biztosító szerv által biztosított elektronikus űrlap útján nyújtja be kérelmét. Az Eüsztv. kötelezi az elektronikus ügyintézését biztosító szerveket, hogy a honlapjukon valamint a személyes ügyintézési felületükön is elérhető módon tegyék közzé az alkalmazott döntéshozatali eljárás módszertanát és lényeges szabályait.

Úgy gondoljuk nem véletlen, hogy az új közigazgatási eljárási szabályok megalkotásánál fontos szempont volt az eljárások hatékonyabbá, gyorsabbá tétele, hiszen azok elhúzódása komoly kritikaként jelentkezett a hatóságok irányába. Az automatikus döntéshozatali eljárás a problémák kiküszöbölése érdekében egy megfelelő megoldásként áll a hatóságok rendelkezésére, amelyet véleményünk szerint érdemes lenne még több hatósági ügyre kiterjeszteni.

5. Összegzés

Jelen tanulmányban a Komplex Közlekedési Ellenőrző Pontok működését és az irányadó jogszabályokat tekintettük át, amely vizsgálat során a következő megállapításokra jutottunk.

A közigazgatási bírságolás bevezetésekor meghirdetett program hasznos célt szolgált, az addigi szabálysértési jogi szankcionálás megváltoztatása indokolt elgondolás volt. Magyarországon súlyos problémák jelentkeznek a közlekedési morállal kapcsolatban, melyet alátámasztanak a rossz közúti baleseti statisztikák is, és a szabálysértési eljárás szabályai nagyfokú mentesülési lehetőséget adtak az ismeretlen szabálysértőknek. A kiépített ellenőrző pontok nagymértékben hozzájárulnak az okos közlekedési alrendszerek fejlesztéséhez, mivel az okos város projekteknek nemcsak az a feladata, hogy megkönnyítsék a mindennapjainkat, hanem, hogy az egyes társadalmi problémákra is reagáljanak – jelen esetben a közúti balesetek számát csökkentsék.

A közigazgatási szankciórendszer vizsgálata alapján megállapíthatjuk, hogy a közlekedési szabályszegések objektív alapú közigazgatási bírságolása komplex jellegű jogviszonyt képez, amelyben több jogág jellemzői is megjelennek. Az

²² Mátyás Ferenc: Átalakul a közigazgatási eljárás <https://jogaszvilag.hu/szakma/atalakul-a-kozigazgatasi-eljaras/> (megtekintés időpontja: 2018. október 15.)

objektív felelősséget megállapító szabályozás az Alkotmánybíróság döntése alapján nem ütközik az Alaptörvénybe, azonban a szabályozás céljára, a közigazgatási bíróság represszív jellegére tekintettel – mely szerint büntetéssel szorít a normakövetésre – a jogalkotó részéről elvárható lett volna mind az ésszerűség, mind a társadalom igazságérzetének szem előtt tartása végett, hogy a mentesülés feltételeit szélesebb körben, a jogszabálysértés valamilyen szubjektív kritériumaira alapozva határozza meg.

Az Ákr. által alkalmazott automatikus döntéshozatali eljárás a Komplex Közlekedési Ellenőrző Pontok vonatkozásában kifejezetten jó megoldás. Az említett eljárás típus biztosítja, hogy az ügyekben a lehető leggyorsabban, emberi közbeavatkozás nélkül döntés születessen. A tanulmány elején előre vetítettük, hogy két, első ránézésre nehezen összeillő jelenséget fogunk vizsgálni, amelyek mégis a VÉDA rendszer keretében egymást kiegészítve új és hatékonyabb szintre emelték a közúti ellenőrzést. Esetünkben a sokat támadott objektív felelősség egyik hozadéka, hogy a döntéshozatali eljárásból kiiktatta a felelősség megállapításának kérdését, amellyel utat nyitott az automatikus döntéshozatal előtt. Szerencsés együttállás volt, amikor egy indokolható társadalmi érdek (nevezetesen az emberi élet védelme) mellett a hatékonyság és célszerűség találkozott, és a konvergens hatások eredményeként megnyílt a lehetőség az infokommunikációs technológiák nyújtotta lehetőségek kihasználásának.

Megítélésünk szerint önmagában az automatizált döntéshozatal lehetősége még nem lett volna elég erős indok a felelősségi rendszer ilyen átalakításához, annak ellenére, hogy a hatékonyság mellette szólt volna. Egy példa alapján nem szabad általános következtetéseket levonni, és az Ákr. jelenlegi szabályozása is szűken értelmezi az automatikus döntéshozatal lehetőségeit, azonban még így is kijelenthető, hogy önmagában a hatékonyság lehetősége még kevés az emberi beavatkozás nélküli döntéshozatal széleskörű alkalmazásához.

Napjainkban rengeteg modern informatikai és kommunikációs eszköz, szerkezet vesz minket körül, millió adat áll a rendelkezésünkre, azonban nem az okos megoldások megtalálása okozza a nehézséget, hanem ezek összekapcsolása és rendszerben való használata. Az okos megoldások és okos város programok célja, hogy rendszerbe kötve csatornázzák be az életünkbe az infokommunikációs eszközök nyújtotta új megoldásokat, és így hasznosítsuk azokat mindennapi életünk során. A smart city programokat komplex rendszernek tekinthetjük, amelyekben kiemelt szerepet kapnak a közlekedés fejlesztése iránti törekvések. Az okos városok működéséhez szükséges technikai lehetőségek már most adóttak, azonban a jogszabályi háttér a legtöbb esetben kimunkálásra vár.

Utolsó gondolatként pedig tekintsünk a nem is olyan távoli jövőbe, mert megítélésünk szerint a technológia további fejlődése ezt az egész problémakört teljesen más megvilágításba fogja helyezni. Gondoljunk csak például az önvezérlő járművekre, amelyek már a következő években megjelenhetnek²³, vagy a döntési

²³ Lásd az Úton az automatizált mobilitás felé: európai uniós stratégia a jövő mobilitásával kapcsolatban c. COM(2018) 283 final

mechanizmusokat, és így a szabályozást is hamarosan átformáló mesterséges intelligenciára.²⁴

²⁴ Európai Bizottság: Mesterséges intelligencia: a Bizottság felvázolja a beruházás ösztönzésére és az etikai iránymutatások kidolgozására vonatkozó európai megközelítést [europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3362_hu.pdf](https://european-council.europa.eu/media/eu-press-release_IP-18-3362_hu.pdf) (megtekintés időpontja: 2018. október 21.)

A veszélyeztetett fajok kereskedelmének uniós szabályozása: a CITES szabályainak végrehajtása az Európai Unióban

Sziebig Orsolya Johanna*

*„Erkölcsei kérdés, vajon van-e jogunk
a fajok kipusztításához.”*
David Attenborough

1. Bevezető gondolatok

miközben egyre többször hallani egyes fajok teljes kipusztulásáról, a társadalom mintha továbbra is csendes közönnyel szemlélné a biodiverzitás megállíthatatlannak tűnő csökkenését. Egyre ismertebbé válnak olyan fogalmak, mint a vadvilági termékekkel folytatott kereskedelem, a vadvilági bűnözés és a biológiai sokféleség csökkenése, azonban szakirodalmi szinten a téma – különösen hazánkban – kevésbé kutatott, továbbá az előbb említett jelenségekkel kapcsolatos társadalmi tudatosság szinte teljes mértékben hiányzik. A nemzetközi környezetvédelmi szabályozásnak egy olyan speciális témaköréről van szó, amely az engedélyezések bonyolult rendszere és az államokkal szemben alkalmazott nemzetközi szankciókra tekintettel, kapcsolódik a nemzetközi magánjog szabályaihoz is. Továbbá, az európai uniós tagállamok hatóságaira nagy terhet ró az uniós szabályok megvalósítása, a határellenőrzést pedig kihívás elé állítja a sokszor rejtetten maradó illegális kereskedelem megakadályozása. Ilyen körülmények között kérdés, vajon a jog eszköztára mennyiben alkalmazható hatékonyan az illegális vadvilági kereskedelem meggátolása és visszaszorítása érdekében? A nemzetközi és európai uniós jogi instrumentumokat szemlélve megállapíthatjuk, hogy a természeti világ kiaknázásának korlátok közé szorítása érdekében normák széles köre került elfogadásra az elmúlt évtizedekben. A vadvilági kereskedelem témakörében a nemzetközi, uniós jogi és tagállami szintek egymásra épülnek, azok elválaszthatatlan egységet képeznek. A tanulmány célja, hogy meghatározza a vadvilági kereskedelem fogalmát, rövid nemzetközi jogi

* Egyetemi tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszék.

kitekintés után bemutassa, hogyan vált az Európai Unió a veszélyeztetett fajok nemzetközi kereskedelmére vonatkozó egyezmény részesesévé és azonosítsa az esetleges hiányosságokat, kihívásokat a szabályozással kapcsolatosan.

2. A vadvilági kereskedelem fogalma

Alapvetően a vadvilág kiaknázása, a vadvilágból származó állat- és növényfajok egyedeinek hasznosítása, az azokból készült termékek használata, nem újszerű jelenség. Az emberi közösségek legalapvetőbb forrása kezdetektől fogva az őket körülvevő természet volt, azonban a kiaknázás és a kizsákmányolás között húzódo határvonal átlépésével helyrehozhatatlan károkat okoz az emberiség. Ennek eredményeképpen egyes fajok a kihalás szélére sodródtak, mások pedig már örökre eltűntek a föld színéről. Azt is le kell szögezni, hogy az extinkció¹ természetes jelenség, azonban az olyan emberi tevékenységek, mint a túlhasználat, túlhalászás, túlvadászat és a természetes élőhelyek pusztítása, az elmúlt 65 millió év legnagyobb arányú fajkihalási rátáját eredményezik.² A természetes fajkihalás általában évente minden öt fajtól egyet érint, ehhez képest a normál háttér ráta ezerszeres-tízszerezes mértékűre növekedett, amely eredményeképpen a XXI. század közepére a ma élő fajok 30-50 százaléka eltűnhet.³ Napjainkban minden öt fajtól egyet kihalással fenyegetettként kell számon tartani, az IUCN⁴ vörös listáján jelenleg 79 ezer faj található.

A nemzetközi szabályozás egyértelműen azon fajokra koncentrál, amelyek érintettek a vadvilági kereskedelemmel⁵ és veszélyeztetettnek minősülnek, vagy ha nem kerülne sor a kereskedelem szabályozására, annak mértéke negatív hatással lenne a faj fennmaradásának esélyére. A vadvilági kereskedelem lehet legális és illegális. Első gondolatra feltételezhetnénk, hogyha a fajokat jelentős mértékben negatív irányba befolyásolja a kiaknázás, egyáltalán nem beszélhetünk jogszerű tevékenységről. Azonban a nemzetközi és az erre épülő egyéb szabályozás elsősorban nem a tiltást, hanem a jogszerű keretek közé szorítást helyezi előtérbe és csak *ultima ratio* jelleggel találunk kizáró normákat. A vadvilági kereskedelem államhatárokon átívelő jelenség, mivel a vadvilági termékek felvevőpiaca elsősorban az Európai Unió területe, az Amerikai Egyesült Államok és Ázsia egyes országai, míg a kínálat a fejlődő államokból indul útjára. A vadvilági termékekkel folytatott illegális kereskedelem növekedése a főként Ázsiában mutatkozó igénnyel magyarázható, mely elsősorban elefántcsont, orrszarvúszarvra és tigrisből készült termékekre terjed ki. A vadvilági termékekkel folytatott illegális kereskedelem jelenleg az egyik legjövedelmezőbb tiltott kereskedelmi tevékenységnek minősül – a

¹ extinkció: fajkihalás

² Overexploitation <https://biodiversity.europa.eu/topics/overexploitation> (2018.12.03.)

³ Center for Biological Diversity „The Extinction Crisis”
https://www.biologicaldiversity.org/programs/biodiversity/elements_of_biodiversity/extinction_crisis/
(2018.09.24.)

⁴ IUCN: International Union for Conservation of Nature

⁵ *wildlife trade*: a vadvilágból származó termékekkel folytatott kereskedelmet jelenti, a szerző fordításában a továbbiakban: vadvilági kereskedelem

drog, ember és fegyverkereskedelem mellett – éves szinten 8-10 milliárd USD forgalommal.⁶ Sikere abban rejlik, hogy úgynevezett „kis kockázat-nagy haszon” tevékenységnek minősül. Ennek jelentése, a kereskedelmet folytató szervezett bűnözői csoportok kihasználják a rendszer hiányosságait. Ezek közé tartoznak a nemzeti hatóságok korrupcióra való hajlandósága, a jogszabályok végrehajtásának alacsony mértéke, valamint a felderítés és a felelősségrevonás elmaradása. Sok esetben az illegális vadvilági kereskedelemről származó hasznot más (pl. fegyverkereskedelem) jogellenes tevékenység finanszírozására használják.⁷

A vadvilági kereskedelem fogalma egyértelműen a vonatkozó nemzetközi jogi dokumentumokból vezethető le. A veszélyeztetett fajok kereskedelmével kapcsolatos legfontosabb jogi szabályozó eszköz az ún. CITES,⁸ amely 1973-ban került elfogadásra. Köznapi értelemben a vadvilági kereskedelem fogalma alá tartozik minden olyan kereskedelmi tevékenység, amely a vadvilágból származó állat- vagy növényfaj egyedét érinti és az haszonszerzési vagy egyéb célzattal történik. Az Egyezmény részletesen meghatározza, mit tekint a vadvilági kereskedelem fogalma alá tartozónak, valamint fontos kiemelni, hogy a CITES a veszélyeztetett fajokra koncentrál. Kereskedelem „exportot, re-exportot, importot és tengerről való behozatalt jelent”.⁹ Az egyedek tekintetében a faj „bármely fajt, alfajt vagy ezek földrajzilag elkülönült populációját jelenti”, a példány pedig „bármely állatot vagy növényt, akár élő, akár élettelen állapotban”, az egyes Függelékek tekintetében specifikálva.¹⁰

3. Nemzetközi jogi szabályozás

A CITES Egyezmény kettős céllal jött létre: először is annak érdekében, hogy megállítsa a vadon élő állat- és növényfajok eltűnését, másrészt a kihalással fenyegetett fajok védelmének előmozdítása érdekében.¹¹ Az Egyezmény kifejezetten azon fajokra koncentrál, amelyeket a nemzetközi vadvilági

⁶ Wildlife crime ranks among trafficking in drugs, arms and humans. <https://www.theguardian.com/environment/2013/sep/26/wildlife-crime-trafficking-drugs-arms> (2018.10.29.)

⁷ *STOP Wildlife Crime* <https://www.worldwildlife.org/pages/stop-wildlife-crime> (2018.09.24.)

⁸ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: Egyezmény a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről [Továbbiakban: CITES, Egyezmény] Magyarországon kihirdette: 2003. évi XXXII. törvény

⁹ CITES I. Cikk c)

¹⁰ CITES I. Cikk a)-b), (i)-(iii)

¹¹ Ezt támasztja elő az Egyezmény *preambuluma* is, amely a következőképpen szól: „*a Szerződő Államok, felismerve, hogy a vadon élő állatok és növények sok szép és változatos formájukban a föld természeti rendszereinek pótolhatatlan részét képezik, amelyeket a jelen és a jövő nemzedékek számára meg kell óvni, tudatában annak, hogy a vadon élő állatok és növények egyre nagyobb esztétikai, tudományos, kulturális, pihenési és gazdasági értéket jelentenek, felismerve, hogy a népek és Államok saját vadon élő állat- és növényviláguk legjobb oltalmazói, illetőleg azoknak kell lenniük, felismerve továbbá, hogy a nemzetközi együttműködés alapvető jelentőségű a vadon élő állatok és növények bizonyos fajainak a nemzetközi kereskedelem útján történő túlzott mértékű kiaknázásától való megóvásában, meggyőződve az e célt szolgáló megfelelő intézkedések megtételének sürgősségéről.*”

kereskedelem érint, vagy érinthet. 1973-ban az Egyezmény elfogadásával az aláíró államok bizonyos kockázatot is vállaltak, mivel nem álltak rendelkezésre pontos adatok a veszélyeztetett fajok kereskedelméről, így megbecsülni sem lehetett a szabályozás környezeti és gazdasági hatásait.¹² A kereskedelemmel érintett fajok védelme elképzelhetetlen nemzetközi szabályozás nélkül, hiszen azok kereskedelme országhatárokon, sokszor kontinenseken átívelő jelenség. Az Egyezmény elfogadását főként az a felismerés indikálta, hogy a fajok túlzott mértékű kihalása napjaink egyik legfontosabb környezeti problémája.

A CITES 1975 júliusában lépett hatályba, a tizedik¹³ ratifikációs okmány beérkezése után, jelenleg 183 állam részes fél¹⁴ az Egyezményben, így elmondható, hogy jelentős nemzetközi támogatottság áll mögötte. A részes államoknak megfelelő kereskedelmi kontrollt kell biztosítaniuk, összhangban a vállalt nemzetközi kötelezettségekkel.¹⁵

Az Egyezmény három csoportba sorolja a védett növény- és állatfajokat és mindegyik tekintetében különböző alapelvek által vezérelt szabályozást állapít meg. Így az ún. I. Függelékbe azon kipusztulással fenyegetett fajok tartoznak, amelyeket a kereskedelem érint, vagy érinthet. Ezekre különösen szigorú szabályokat kell megállapítani, így a kereskedelem engedélyezése csak kivételesen lehetséges. A II. Függelékbe azon fajok tartoznak, amelyeket bár közvetlenül nem fenyeget a kipusztulás, azonban ez bekövetkezhet, ha a fajok kereskedelmét nem helyezik szigorú szabályozás alá. A III. Függelék tartalmaz minden olyan fajt, amelyről az Egyezményben részes bármely állam megállapította, hogy a szabályozás tárgyát képezi a joghatósága alá tartozó területen a kiaknázás megelőzése vagy megtiltása miatt és a többi részes állam együttműködését igényli a kereskedelem ellenőrzésében.¹⁶

A vadvilági kereskedelemre irányuló fokozott figyelem egyre nagyobb összefogásra sarkallja a nemzetközi közösséget, így több olyan szervezet is létrejött, amely tevékenysége kifejezetten erre a jelenségre fókuszál. 2010-ben hívták életre az ICCWC-t,¹⁷ amelynek elsődleges feladata a koordináció, valamint a vadvilágot és az erdőket pusztító bűncselekmények elleni fellépés. A konzorcium tevékenységében részt vállalnak a CITES Titkárság, az INTERPOL (Nemzetközi Rendőrségi Szervezet), az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala,¹⁸ a Világbank és a Vámügyi Világszervezet is.¹⁹

¹² *Legislative Development: Convention International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. Law and Policy in International Business, Vol. 6. (1974) 1211-1228.o.

¹³ Amerikai Egyesült Államok, Nigéria, Svédország, Tunézia, Svájc, Ciprus, Ecuador, Chile, Uruguay és Kanada.

¹⁴ List of Contracting Parties <https://www.cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php> (2018.10.29.)

¹⁵ Magyarország 1985 óta részes fél.

¹⁶ CITES Egyezmény, II. cikk: „Alapelvek”.

¹⁷ The International Consortium on Combating Wildlife Crime: A vadvilági bűnözés legyőzése érdekében létrehozott nemzetközi konzorcium

¹⁸ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

¹⁹ <https://www.cites.org/eng/prog/iccwc.php> (2018.09.24.)

4. Az Európai Unió szabályozása

4.1. Az uniós szabályozás jellege. Az Európai Unió csatlakozása a CITES Egyezményhez hosszú folyamat eredménye volt. Az európai integráció tekintetében az Európai Unió létrehozása²⁰ és a Lisszaboni Szerződés²¹ által nyert jogi személyiség volt az a két fordulópon, amely nagyban hozzájárult az Egyezményben való részes féllé váláshoz. A EU a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével jogi személyiséget szerzett, ezáltal a nemzetközi jog alanyává vált. A jogalanyiség pedig lehetővé teszi, hogy saját nevében tárgyalhasson és köthessen nemzetközi megállapodásokat, azaz ezen a téren a szerződések által ráruházott hatáskörökkel rendelkezik.²² Azonban a CITES tekintetében is változásoknak kellett történni ahhoz, hogy az EU csatlakozhasson az Egyezményhez, amelyre végül 2015. július 8-án került sor. Az Egyezményhez való csatlakozást a CITES *gaborone*-i módosítása alapozta meg. A *gaborone*-i módosítás, amelyet a részes felek konferenciája 1983-ban fogadott el Botswanaiban, úgy módosította az Egyezmény XXI. cikkét, hogy az Egyezményhez való csatlakozás – amely addig csak államok számára volt lehetséges – nyitva álljon az olyan, szuverén államok által alkotott regionális gazdasági integrációs szervezetek számára is, amelyek a tagállamaik által a hatáskörükbe utalt és az Egyezmény által szabályozott ügyekben jogosultak nemzetközi megállapodások tárgyalására, megkötésére és végrehajtására.²³ Azonban a szükséges ratifikációk számára tekintettel a módosítás csak 2013. november 29-én lépett hatályba. Ezután az Európai Unió minden, az Egyezményhez való csatlakozáshoz szükséges jogi lépést a lehető leghamarabb végrehajtott. Az Európai Parlament 2014 decemberében adta beleegyezését a csatlakozáshoz, amelyet Tanács²⁴ 2015. március 6-án hagyott jóvá.²⁵

A szabályozás szigorúsága tekintetében az Európai Unió, illetve korábban a Közösség már 1984-re megvalósította és néhány tekintetben túl is szárnyalta a CITES által felállított követelményeket. Így voltaképpen már a *gaborone*-i módosítás elfogadását követő évben megvalósításra kerültek az Egyezmény szabályai. A 3626/1982/EGK Rendelet szól a veszélyeztetett állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény Közösségben való végrehajtásáról. A Rendelet 1984-ben lépett hatályba. A Rendelet kiemeli, hogy a Közösség tagállamai már 1977-ben²⁶ állást foglaltak a vadon élő állat- és növényfajok védelmének szükségessége mellett, amely mind a mai napig egyik alapja az Európai Unió környezetpolitikájának. Mindamellett kiemelik, hogy a CITES főként kereskedelem-

²⁰ Az Európai Uniót a Maastrichti Szerződés hozta létre. (1992. február 07.; 1993. november 01.)

²¹ A Lisszaboni Szerződés (2007. december 13.; 2009. december 1.)

²² *Nemzetközi megállapodások és az EU külügyi hatáskörei*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0034> (2018.10.14.)

²³ A Tanács (EU) 2015/451 határozata (2015. március 6.) az Európai Uniónak a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezményhez (CITES) való csatlakozásáról (HL L 75., 2015.3.19., 1–3. o.)

²⁴ Tanács (EU) 2015/451 határozata (2)

²⁵ *EU Accession to CITES* http://ec.europa.eu/environment/cites/gaborone_en.htm (2018.09.24.)

²⁶ 1977. május 17-i Tanácsi találkozó (OJ No C 139, 13. 6. 1977, 1. o.)

politikai eszközöket alkalmaz, így az engedélyek és a szigorú nemzetközi kereskedelmi kontroll módszereit. Már ebben a rendeletben lefektették azt az alapelvet, hogy az Egyezmény szabályainak végrehajtása semmiképpen sem akadályozhatja a tagállamok közötti közös piacon történő kereskedelmet, de mindenképpen alkalmazásra kerülnek a harmadik államokkal folytatott ügyletekben.²⁷

Természetesen az 1982-ben elfogadott Rendelet számos módosításon esett át és mára az Európai Unió veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó szabályozásának kiterjedt jogszabályi háttere van, amely így jelentős hatást gyakorol a tagállamokra. A CITES szabályai voltaképpen rendeletek és egyéb jogi normák során keresztül kerülnek végrehajtásra az Európai Unióban. Az Unióban nélkülözhetetlen a kereskedelemre vonatkozó egységes szabályozás, hiszen a tagállamok közötti szisztematikus és állandó határellenőrzés hiánya miatt az áruk, így a belső piac területére behozott vadvilági termékek is szabadon mozoghatnak. Az előbbiekre tekintettel különösen fontos, hogy az egyes tagállamokban az Egyezmény szabályai egységesen kerüljenek végrehajtásra és megvalósításra.²⁸ Mivel az Európai Unióban a jogegységesítés elsődlegesen rendeleti szabályozáson keresztül valósul meg, a vizsgált területen is ez a jellemző.

A veszélyeztetett fajok kereskedelmének jogi normái az Európai Unióban:

- a Tanács 338/97/EK rendelete (1996. december 9.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről (Alap Rendelet);²⁹
- a Bizottság 865/2006/EK rendelete (2006. május 4.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (Végrehajtási Rendelet);³⁰
- a Bizottság 792/2012/EU végrehajtási rendelete (2012. augusztus 23.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendeletben előírt engedélyek, bizonyítványok és más okmányok mintáira vonatkozó szabályok megállapításáról és a 865/2006/EK bizottsági rendelet módosításáról (Engedélyezési Rendelet).³¹

A fentieket egészítik ki az úgynevezett tilalmi rendeletek, amelyek közül a legutóbbi a Bizottság (EU) 2017/1915 végrehajtási rendelete (2017. október 19.)³² egyes vadon élő állat- és növényfajok példányainak az Unióba történő behozatalának tilalmáról.

Az Európai Unió veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó szabályozása több rétegre tagolható. Az alapvető célkitűzéseket tartalmazza az Unió vadvilági kereskedelmi politikája, amely az elfogadott cselekvési tervekben mutatkozik meg.

²⁷ 3626/1982/EGK Rendelet (HL L 384., 1982.12.31., 1. o.)

²⁸ *The European Union and Trade in Wild Fauna and Flora. Introduction.* http://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm (2018.09.04.)

²⁹ HL L 61., 1997.3.3., 1–69. o.

³⁰ HL L 166., 2006.6.19., 1–69. o.

³¹ HL L 242., 2012.9.7., 13–45. o.

³² HL L 271., 2017.10.20., 7–24. o.

A cselekvési terv – a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme ellen – a Bizottság 2016. évi egyik közleményében található meg.³³ Ezt követi a tételes jogi szabályozás, amely elsősorban rendeleti, így kötelező és közvetlen hatályú jogforrási szinten került megállapításra. A három fő rendelet, az Alap Rendelet, a Végrehajtási Rendelet és az Engedélyezési Rendelet alapvető szabályozást fektet le. Ezt a rendszert egészítik ki a tilalmi rendeletek, amelyek egyes vadon élő állat- és növényfajok példányainak az Unióba történő behozatali tilalmáról, vagyis a belső piacon történő megjelenésnek a megakadályozásáról szólnak. Amennyiben módosítás történik az Alap Rendelethez csatolt mellékletekben, így új faj kerül a listára, bizottsági módosító rendelet kerül elfogadásra. A három fő rendelet szabályozását egészítik ki a nem kötelező jogi normaként megjelenő bizottsági ajánlások, amelyek az EU vadvilág kereskedelmi szabályozásának végrehajtására vonatkozó iránymutatásokat részletezik. Utóbbiak elsősorban a tagállamok számára jelentenek segítséget a normák hatékony megvalósítása érdekében. Bár ez EU vadvilági kereskedelemre vonatkozó rendeletei (*EU Wildlife Trade Regulations*) közvetlenül hatályosak és alkalmazandók, a végrehajtási intézkedések meghozatala nagymértékben a tagállami szabályozáson nyugszik. Így a tagállami szintű jogalkotásnak is fontos szerepe van.

4.2. Cselekvési terv. Az Európai Parlament 2014-ben fogadott el egy állásfoglalást, amely a cselekvési terv megalkotását szorgalmazta.³⁴ A Parlament „*sürgeti a Bizottságot, hogy haladéktalanul dolgozzon ki uniós cselekvési tervet a vadon élő növényekkel és állatokkal kapcsolatos bűnözés és kereskedelem ellen, egyértelműen meghatározva az elérendő eredményeket és az időkereteket is*”.³⁵ Az Európai Bizottság 2014 februárjában indította el a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelmének uniós megközelítéséről tartott konzultációt, amely keretében számos uniós tagállam, nemzetközi szervezet, nem kormányzati szervezet és érintett vállalkozás fejezte ki támogatását.³⁶

A cselekvési terv elsőként felhívja a figyelmet arra, hogy a vadon élő állat- és növényfajokkal való jogellenes kereskedelem a szervezett bűnözés egyik legjövedelmezőbb formája lett, mintegy 8 és 20 milliárd euró közti éves nyereséggel. A világszerte elharapódzó probléma egyik fő eleme az afrikai illegális elefántcsont-kereskedelem. A cselekvési terv utal a fő problémákra, így a jogellenes kereskedelem negatív hatására a jogállamiságra, a bűnözésre és az érintett térségek biztonságára nézve. A cselekvési terv ezen túl reflektál a jelenséget övező nagy nemzetközi figyelemre és állást foglal az Unió szerepvállalása tekintetében.³⁷

Az uniós cselekvési terv olyan intézkedések sorozata, amelyeket az EU

³³ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának *A vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni uniós cselekvési terv*. Brüsszel, 2016.2.26. COM (2016) 87 final

³⁴ Az Európai Parlament 2014. január 15-i állásfoglalása *a vadon élő növényekkel és állatokkal kapcsolatos bűncselekményekről*. 2013/2747(RSP)

³⁵ 2013/2747 Fellépés az EU-n belül 9. pont

³⁶ Cselekvési terv 5.o.

³⁷ Cselekvési terv 3-5.o.

intézményeinek és/vagy tagállamainak kell kivitelezniük. Azonban az előbbieket támogatásához elengedhetetlen a megfelelő pénzügyi és emberi erőforrás rendelkezésre bocsátása. Emiatt a tervek mindig rendelkeznek a már meglévő erőforrások jobb kihasználtságáról és elosztásáról.³⁸

A cselekvési terv rendelkezései három prioritáson alapulnak: 1) a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelmének megakadályozása és a kiváltó okok kezelése; 2) a meglévő szabályok eredményesebb végrehajtása és betartatása, valamint a vadon élő állatokkal és növényekkel kapcsolatos szervezett bűnözés elleni hatékonyabb küzdelem; és 3) a származási, cél- és tranzitországok közötti, a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni globális partnerség megerősítése.³⁹ Az egyes prioritásokhoz azonban pontos célkitűzések és intézkedések kapcsolódnak, meghatározva az azért felelős uniós intézményt és/vagy tagállamokat.⁴⁰

4.3. Különbségek az uniós szabályozás és a CITES rendelkezések között.

Bár nagyvonalakban az Európai Unió és a CITES-rendelet is átfedik egymást, már az 1982-es uniós Rendelet is néhány tekintetben szigorúbb szabályokat állított fel, mint a nemzetközi egyezmény. A különbségek tekintetében ez a tendencia folytatódott, és az Unióban néhány tekintetben szigorúbb követelményekkel találkozunk, mint nemzetközi szinten.

Az első szembetűnő differencia a CITES-hez kapcsolódó három Függelék és a 338/97/EK Rendelet négy melléklete között van. Az Európai Unió, a vadon élő fajok kereskedelmét szabályozó rendeletének négy melléklete van (A, B, C és D). Az A, B és C mellékletek körülbelül megfelelnek a már korábban említett CITES I., II. és III. Függelékeinek. Azonban a mellékletek tartalmazzák a CITES által fel nem sorolt fajokat is, amelyeket csak az EU belső szabályai védenek. Ezen túl a D melléklet, amelynek tehát nincs megfelelője a CITES-ben, olyan fajokat sorol fel, amelyeket lehet, hogy valamely másik mellékletbe kell majd felvenni, és amelyeknek ezért az EU-ba történő behozatalát megfigyelés alatt tartják, így erre gyakran „*megfigyelési listaként*” hivatkoznak.

Összevetve tehát a mellékleteket és a CITES Függelékeit, a következő megállapításokra juthatunk:

- Ide sorolható be minden, a CITES I. Függelékében felsorolt faj, kivéve, ha az EU tagállamok fenntartást nyújtottak be. Néhány a CITES II. és III. Függelékében felsorolt faj, amelyekre az EU szigorúbb belső intézkedéseket fogadott el, valamint egyéb, a CITES által fel nem sorolt fajok.
- Minden olyan, egyébként a CITES I. Függelékében felsorolt faj, amelyekre vonatkozóan az EU tagállamok fenntartást nyújtottak be. Minden más a CITES II. Függelékében felsorolt faj, kivéve, ha az EU tagállamok fenntartással éltek. Valamint egyéb, a CITES III. Függelékében található fajok és más, a CITES által fel nem sorolt fajok.

³⁸ Cselekvési terv 5.o.

³⁹ Cselekvési terv 6.o.

⁴⁰ Lásd: Cselekvési terv 9-23.o.

- Minden a CITES II. Függelékében felsorolt faj, ha az EU tagállamok fenntartást nyújtottak be. Ezen túl más a CITES III. Függelékében felsorolt fajok, kivéve, ha az EU tagállamok fenntartást nyújtottak be.
- Olyan fajok, amelyek a CITES III. Függelékében vannak, de az EU tagállamok fenntartással éltek. Egyéb fajok, amelyek a CITES Függelékekben nem szerepelnek, de az EU területén megfigyelési listára kerültek.⁴¹

Azonban a CITES és az EU szabályozása között több más érdemi különbség is megállapítható. Így másodsorban az import követelmények eltéréseit kell kiemelni. Importengedély szükséges az 'A' mellékletben felsorolt fajok esetében. Azonban az uniós szabályozás szigorúbb importfeltételeket állapít meg, mint a CITES által megköveteltek. Így az importengedély nemcsak az 'A' mellékletben felsorolt fajok esetében előírás, hanem a 'B' mellékletben szereplőknél is. Ezen túl ún. importbejelentések szükségesek a 'C' és a 'D' mellékletben felsorolt fajok behozatala esetén is. A legszigorúbb standardokat megkövetelő 'A' és a 'B' mellékletben felsorolt fajok élő példányait kizárólag akkor lehet az Unió területére behozni, ha a címzett bizonyíthatóan megfelelő feltételekkel rendelkezik a példányok tartásához és gondozásához. Míg a CITES csak az I. Függelékben megadott fajok élő példányainak importjánál írja ezt elő. Mivel az uniós szabályozás egyes, a II. Függelékben szereplő fajokat az 'A' mellékletbe sorol, a nemzetközi szabályoktól eltérően, ezekkel nem lehet kereskedni, vagy ezeket kereskedelmi célra használni. A kereskedelem területét illetően az Unió szabályozása az EU tagállamokon belüli és a tagállamok közötti kereskedelmet, vagyis a belső kereskedelmet, valamint a nem EU tagállamokkal történő kereskedelmet egyaránt szabályozza, míg a CITES csak a nemzetközi kereskedelmet. Az Alap Rendelet felhatalmazza a tagállamokat, hogy felfüggeszék az importot bizonyos fajok és országok tekintetében még akkor is, ha a kereskedelem a CITES alapján engedélyezett. Utóbbihoz szükséges a Tudományos Felülvizsgálati Csoport negatív véleménye. A döntés az EU import felfüggesztések formájában jelenik meg.⁴²

További különbségek jelennek meg az importengedélyek és értesítések tekintetében. Az Európai Unióban mind az 'A', mind pedig a 'B' mellékletekben listázott fajok esetében szükséges a megfelelő tagállami hatóságok által kiállított engedély. Ezen túl importbejelentés szükséges a 'C' és 'D' mellékletek fajainak behozatala miatt. Az importnyilatkozat egy bejelentés az importőr által, amelyet a megfelelő tagállami vámügyi hivatalhoz kell benyújtani, ahol szükséges a CITES III. Függelékéhez kapcsolódó dokumentációval egyetemben. Az importbejelentés szabályait részletesen tartalmazza az Engedélyezési Rendelet.⁴³

Tekintettel a belső piacra és az áruk, termékek szabad mozgására, az Európai Unióban speciális szabályokat kellett elfogadni az egyes tagállamokon belüli és a

⁴¹ *The Differences between EU and CITES Provisions in a Nutshell* 1.o. [Különbségek] http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/differences_b_eu_and_cites.pdf. (2018.09.24.)

⁴² *A vadon élő fajok kereskedelmének szabályozása az Európai Unióban Bevezetés a Washingtoni Egyezménybe és végrehajtásába az Európa Unióban*. Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2007. ISBN 978-92-79-05432-7 13.o.

⁴³ Különbségek 4.o.

tagállamok közötti kereskedelemre, így különösen a legszigorúbb védelmet élvező 'A' listás fajok tekintetében külön szabályokat határoztak meg. A szabályozás indoka, hogy a Rendelet hatálya alá tartozó fajoknak a lehető legszélesebb körű védelmet kívánják biztosítani és ennek érdekében rendelkezéseket kellett meghatározni a fajok Közösségen belüli kereskedelmének és szállításának ellenőrzésével, valamint a példányok tartására vonatkozó feltételekkel kapcsolatosan. Ezt segíti elő, hogy az Alap Rendelet alapján kiállított, e tevékenységek ellenőrzését elősegítő tanúsítványok megadására, érvényességére és használatára közös szabályok kerültek kialakításra.⁴⁴

5. Az Egyezmény végrehajtásához kapcsolódó feladatok megosztása az uniós és tagállami szintek között

A CITES-hez való csatlakozást követően minden, az Egyezményben részes államnak teljesítenie kell a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettségeit. Amennyiben egy állam egyben uniós tagállamnak minősül, akkor az uniós jogból fakadó kötelezettségeket is teljesíteni kell. Mivel az Európai Unió is részes fél az Egyezményben, az egész EU-nak fel kellett arra készülnie, hogy az ebből fakadó feladatokat intézményi szinten rendezzék és azokat a gyakorlatban megvalósítsák. Így meg kellett határozni azt, hogyan osztják el a feladatokat az uniós és tagállami intézmények, szervek között.

Az Európai Unió szintjén megalapításra került a Tudományos Felülvizsgálati Csoport és a végrehajtási csoport, ezen túl az Európai Bizottságnak is vannak feladatai. Ugyancsak uniós szinten működik a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmével foglalkozó bizottság. Minden tagállamnak létre kellett hoznia az igazgatási és tudományos hatóságait és tagállami szinten is biztosítani kell a vadvilági rendeletek hatékony végrehajtását, a kikényszerítést. Az Európai Bizottság ellenőrzi az uniós vadvilág kereskedelmi rendeletek végrehajtását a tagállamokban, azokkal együttműködve. Az egyik legfontosabb feladata a Bizottságnak, hogy javaslatokat készítsen elő a CITES jogi szabályozásra vonatkozóan, és hogy végrehajtási rendelkezéseket alkosson. A Bizottság képviselője elnököl a bizottság, a Tudományos Felülvizsgálati Csoport és a végrehajtási csoport ülésein. A Bizottság segíti a tagállamok közötti és harmadik államokkal való kapcsolattartást. A Bizottság felügyeli, hogy a CITES konferenciákon (CoP) az Európai Unió tagállamai közös álláspontot képviseljenek.

A hatóságok első típusa, amelyek feladatokkal rendelkeznek, az igazgatási hatóságok (*Management Authority*). Az Európai Unió vadvilági szabályozását alkotó rendeletek hatékony végrehajtása érdekében nélkülözhetetlenek a megfelelően felszerelt és felkészült igazgatási hatóságok léte a tagállamokban. Az igazgatási hatóságok feladatai nem korlátozódnak az engedélyek és bizonylatok kiadására, azonban a humán erőforrás jelentős része erre a tevékenységre kerül alkalmazásra. Mivel szükséges, hogy különböző tagállamok igazgatási hatóságai

⁴⁴ Alap Rendelet (10)

kommunikálni tudjanak egymással, közös és megosztott számítógépesített rendszerek kerülnek kialakításra az egyes dokumentumok, éves jelentések kibocsátása és az elektronikus kapcsolattartás érdekében.⁴⁵ Az Alap Rendelet minden tagállam számára előírja legalább egy igazgatási hatóság felállítását.⁴⁶

Az elsődleges vagy egyetlen igazgatási hatóság képviselője ugyancsak képviseli a tagállamát az évente három-négy alkalommal összehívott bizottságban (*Committee on Trade in Wild Fauna and Flora; a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmével foglalkozó bizottság*). A bizottság megvitatja a vadvilági kereskedelemmel kapcsolatos legfontosabb kérdéseket és kialakítja az EU álláspontját, amelyet a CITES konferenciákon képviselnek. A bizottság elnöki posztját az Európai Bizottság látja el.⁴⁷ A legutóbbi ülést 2018 szeptemberében tartották meg, ahol többek között napirendre tűzték a jövő évben esedékes, Sri Lankában megrendezésre kerülő 18. részes felek konferenciájára való felkészülést.⁴⁸ Az egyes tagállamok kialakíthatnak speciális részlegeket is az igazgatási hatóságokon belül, például amelyek a halászati vagy erdészeti kérdésekkel foglalkoznak.

Minden tagállamnak közzé kell tennie az igazgatási hatóság elérhetőségét. Magyarország tekintetében ez a Földművelésügyi Minisztériumon belül működő Biodiverzitás és Génmegőrzési Osztály.⁴⁹

A második típusú hatóság, amelyet minden tagállamnak ki kell alakítania, az úgynevezett tudományos hatóság (*Scientific Authority*). Feladatainak az egyéb kijelölt igazgatási hatóságokétól függetlennek kell lennie.⁵⁰ Minden tagállamnak legalább egy tudományos hatóságot kell felállítania. A tudományos hatóságok legalább egy tagja képviseli tagállamát a Tudományos Felülvizsgálati Csoport ülésein, tekintettel az éppen tárgyalt témakörre és az ahhoz szükséges speciális ismeretekre.

Minden hatóság tekintetében a tagállamok az EU-nak megadott adatokban bekövetkező valamennyi változást – legkésőbb e változások bekövetkeztét követő két hónapon belül – közlik a Bizottsággal.⁵¹ A tudományos hatóságokon belül ugyanúgy lehetőség van speciális részlegek felállítására, ha azt a szakterület megkívánja. Több tagállamban külön növényvilággal és állatvilággal kapcsolatos

⁴⁵ Reference Guide 132.o.

⁴⁶ Alap Rendelet 13. cikk (1) a) és b) „Valamennyi tagállam kijelöl egy igazgatási hatóságot, amely elsődlegesen felelős e rendelet végrehajtásáért és a Bizottsággal történő kapcsolattartásért. b) Valamennyi tagállam további igazgatási hatóságokat és más illetékes hatóságokat is kijelölhet a rendelet végrehajtásának céljából, ebben az esetben az elsődleges igazgatási hatóság feladata annak biztosítása, hogy a többi hatóság valamennyi, e rendelet végrehajtásához szükséges tájékoztatást megkapjon.”

⁴⁷ *The Committee on Trade in Wild Fauna and Flora*
http://ec.europa.eu/environment/cites/ctwff_en.htm (2018.10.15.)

⁴⁸ Draft Agenda 83rd Meeting of the *Committee on Trade in Wild Fauna and Flora* Brussels, Friday, 14 September 2018.
https://circabc.europa.eu/sd/a/94fcffa4-5672-45e9-908c-a115a1832716/83_COM_agenda.pdf

⁴⁹ *Names and addresses of the Management and Scientific Authorities designated by the Member States* 59.o. http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/list_authorities.pdf (2018.10.29.)

⁵⁰ Alap Rendelet 13. cikk (2)

⁵¹ Alap Rendelet 13. cikk (3) c)

hatóságok kerültek kialakításra, vagy a tudományos hatóságot különböző szakértőkből álló bizottságok alkotják. Utóbbi esetekben mindig meg kell határozni az elsődleges hatóságot és képviselőt az átláthatóság és hatékony kommunikáció biztosítása érdekében.⁵²

A tudományos hatóságok megfelelő kialakítása a nemzetközi vadvilági kereskedelem akadálymentes lebonyolítása érdekében is nélkülözhetetlen, mivel a CITES egyik elfogadott határozata alapján a részes felek nem fogadhatnak el exportengedélyeket olyan államoktól, amelyek nem értesítették a Titkárságot tudományos hatóságukról, legalább két CoP között eltelt időtartam erejéig.⁵³

Az uniós rendeletek, különösen az Alap Rendelet számos más feladat ellátását a tudományos hatóságokhoz utalja. A legfontosabb ezek közül, hogy az igazgatási hatóságot a tudományos hatóságnak kell segítenie mintegy harmincezer állat- és növényfaj lehetséges behozatalára vonatkozó döntésben.⁵⁴ Magyarországon a tudományos testület feladatait a természetvédelemért felelős miniszter látja el.⁵⁵

A Tudományos Felülvizsgálati Csoportot (*Scientific Review Group, SRG*) az Alap Rendelet hozta létre. A SRG valamennyi tagállam tudományos testületének vagy testületeinek képviselőiből áll, és elnöke a Bizottság képviselője.⁵⁶ Az SRG minden évben három-négy ülést tart Brüsszelben és megvitat minden olyan tudományos kérdést, amely az EU vadvilág kereskedelmi rendeleteihez kapcsolódik. Ugyancsak állást foglal, hogy a kereskedelem káros hatással rendelkezik-e a fajok megőrzésére. Fontos feladata, hogy a csoport véleményt alkot arról, hogy egy adott faj meghatározott államból történő behozatala találkozik-e a rendeletekben felállított követelményekkel. Azokban az esetekben, amikor az importkorlátozás a Bizottság által kerül elfogadásra, a SRG véleménye alapján, az adott faj meghatározott államból történő behozatala tilos lesz. Az SRG véleményét a Bizottság a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmével foglalkozó bizottságnak is továbbítja.⁵⁷

Jellemzően számos hatóság van egy-egy tagállamban, amely a rendeleteknek való megfelelés érdekében a végrehajtást ellenőrzi és felel a szabályok kikényszerítéséért. Ezek a vadvilági kereskedelem tekintetében lehetnek vám, rendőri vagy környezeti felügyeleti szervek és eljárások. A tagállamok igazgatási hatóságai ellenőrzik az Alap Rendeletben szereplő előírások betartását. Amennyiben az illetékes hatóság bármikor úgy véli, hogy sérül az előírások betartása, megteszi a szükséges lépéseket a jogsértések megszüntetésére vagy jogi beavatkozást kezdeményez.⁵⁸ Az Alap Rendelet előírja egy végrehajtási csoport (*Enforcement Group*) létrehozását is, amely valamennyi tagállam képviselőjéből áll és feladata, hogy rendeletben foglalt előírások megvalósuljanak.

⁵² Reference Guide 133.o.

⁵³ ResolutionConf. 10.3 *Designation and role of the Scientific Authorities* 2.b.

⁵⁴ Alap Rendelet 4. cikk A Közösség területére történő behozatal

⁵⁵ 292/2008. (XII. 10.) Korm. rendelet a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelmét szabályozó nemzetközi és európai közösségi jogi aktusok végrehajtásának egyes szabályairól. §

⁵⁶ Alap Rendelet 17. cikk (1)

⁵⁷ Reference Guide 135.o.

⁵⁸ Alap Rendelet 14. cikk (1) a) b)

A csoport elnöke a Bizottság képviselője.⁵⁹ A csoport feladata, hogy figyelemmel kísérje a tagállamok végrehajtási politikáját és gyakorlatát, valamint ajánlásokat tesz a vadvilág kereskedelmi szabályozás fejlesztésére. Ezen túl a tagállamok közötti információcserét is segíti a vadvilág kontrollra vonatkozó gyakorlatra, szaktudásra vonatkozóan.⁶⁰

6. Kihívások

Az Európai Unió az egyik legfontosabb felvevőpiaca a vadvilági termékeknek, azonban egyes tagállamoknak még nagyobb problémákkal kell szembe néznie a CITES végrehajtása során. Spanyolország ebből a szempontból kiemelkedően nehéz helyzetben van, hiszen vadvilági termékek egyik belépési pontja, földrajzi elhelyezkedése, valamint a latin-amerikai országokkal való kereskedelmi kapcsolatai miatt. Spanyolország sokszor tranzitállamként szolgál a vadvilági termékek Közép-Keletre vagy Ázsiába történő tovább szállításakor, illetve egyes Spanyolországban honos állat- és növényfajok⁶¹ kedvelt célpontjai a vadvilági bűnözésnek. Az elmúlt tíz évben több olyan művelet is történt, amely a szervezett bűnözői csoportok felszámolására irányult. Azonban a vadvilági bűnözés felszámolása továbbra is nagy kihívás elé állítja a spanyol hatóságokat, különösen, hogy az internet egy szinte lenyomozhatatlan piaci felületet biztosít a jogellenesen megszerzett vadvilági termékek értékesítésében.⁶² A spanyol hatóságok élen járnak a nem kormányzati szervezetekkel való együttműködésben is, hiszen több megállapodás aláírására sor került, olyan egyedek gondozására is, amelyek származási országa nem állapítható meg vagy nem küldhető vissza oda.⁶³

A veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó szabályozást számos kritika éri és érte az elmúlt évtizedekben. Elsősorban a CITES funkcionális hatékonyságával szemben merülnek fel kérdések, amely főként a nemzetközi közösségnek a vadvilág megőrzésére vonatkozó eltérő elképzeléseiből erednek. Az egyes államok között nagy különbségek vannak a fogyasztás vagy a fenntarthatóság előtérbe helyezéséből. A „zöld” nem kormányzati szervezetek főleg az egyes fajok függelékekbe való felvétele, valamint az Egyezmény végrehajtásáért felelős személyek korrupcióban való részvételével szembeni fellépés hiánya miatt fogalmaztak meg ellenvetéseket.⁶⁴ Az ellenzők másik tábor a gazdasági és szociális fejlődés, a nemzeti szuverenitás védelme és a hagyományok tisztelete, a

⁵⁹ Alap Rendelet 14. cikk (3) a)

⁶⁰ *Enforcement Group* http://ec.europa.eu/environment/cites/eg_en.htm (2018.10.15.)

⁶¹ Különös tekintettel a kételtűekre és a ragadozó madarakra. Az ázsiai piacon nagy kereslet van a Spanyolországban honos sólyom-félékre és angolnákra.

⁶² Teresa Fajarda Del Casillo: *Wildlife Crime in Spain*. European Union, 2016. 8.o. [Wildlife Crime in Spain]

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578962/IPOL_IDA\(2016\)578962_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578962/IPOL_IDA(2016)578962_EN.pdf)

⁶³ *Wildlife Crime in Spain*, 29.o.

⁶⁴ Stop Funding CITES – They Are Part of the Problem Not the Solution. <https://www.change.org/p/stop-funding-cites-they-are-part-of-the-problem-and-not-the-solution#petition-letter> (2018.10.15.)

profit maximalizálása és a bürokratikus kontroll minimalizálása tekintetében hozza fel érveit.⁶⁵ A kritikai észrevételek egy további területe azzal kapcsolatos, hogy a CITES alapján alkalmazható szankciók beilleszthetők-e a nemzetközi jog rendszerébe, tekintettel a részes államokkal szemben alkalmazható kereskedelmi embargókra.⁶⁶ Bár az Európai Unió vadvilági kereskedelmi szabályozása egységes rendszert alkot, számos kihívásmerül fel. Általános vélekedés, hogy az illegális vadvilági kereskedelem a fejlődő államok problémája, azonban – ahogy korábban említésre került – az Unió az egyik legnagyobb felvevőpiaca a vadvilági termékeknek. Ezen túlmenően fontos tranzitállomás a kontinensek közötti kereskedelemben. Az első probléma, hogy a közvélemény csak igen kis százaléka tud és foglalkozik a vadvilági kereskedelemmel, pedig egy-egy távoli országban töltött nyaralás során vásárolt szuvenír kapcsán számos uniós polgár kerülhet kellemetlen helyzetbe kerülhet a reptéri vizsgálaton. Azonban hozzátehetjük, hogy éppen utóbbi esetek maradnak rejtve legtöbbször a hatóságok előtt. Ráadásul az évi néhány ezer feltárt eset, mikor illegális kereskedelmi tevékenységet sikerül leleplezni, csak a jéghegy csúcsa, az összes eset mintegy 10-15 százaléka. Az Európai Unió területén egyes őshonos fajok képzik az illegális kereskedelem tárgyát, így a különösen veszélyeztetett európai angolna, amelyet Kínába, Japánba és más ázsiai országokba csempésznek. Szlovákia, Csehország, Németország és Belgium pedig az Afrikából, más kontinensekre történő illegális elefántcsontkereskedelem legfontosabb tranzitállamai. Írország és Csehország pedig Kína és Vietnám mellett a legfontosabb felvevőpiacok az illegális elefántcsont tekintetében. Ráadásul, ha egy termék vagy élő példány egyszer átjut a vámellenőrzésen, az egész EU területén szabadon mozog és nagy valószínűséggel sohasem kerül a hatóságok látóterébe.⁶⁷

7. Záró gondolatok

Összegzésként megjegyezhető, hogy a kiterjedt nemzetközi és uniós szabályozás ellenére a vadvilági bűnözés elleni küzdelem és az illegális vadvilági kereskedelem olyan területek, ahol az államok összefogására mindenképpen szükség van a hatékony végrehajtás érdekében. A következő évtizedekben utóbbi jelenségek elleni harc és a biodiverzitás védelme a környezetvédelem legfontosabb területei lesznek. Véleményem szerint a vadvilági kereskedelem az egyik olyan kérdéskör, ahol a társadalmi tudatosság nélkül elképzelhetetlen a jogi szabályozás maradéktalan, vagy akár hatékonynak tekinthető végrehajtása.

⁶⁵ Bowman, Michael: *A Tale of Two CITES: Divergent Perspective upon the Effectiveness of the Wildlife Trade Convention*. *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 22 (2013) No. 3. 228-238.o.

⁶⁶ Sand, Peter: *Enforcing CITES: The Rise and Fall of Trade Sanctions*. *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 22 (2013) No. 3, 251-263.o.

⁶⁷ Europe, a silent hub of illegal wildlife trade. <http://www.dw.com/en/europe-a-silent-hub-of-illegal-wildlife-trade/a-37183459> (2018.10.15.)

A kegyelem, mint büntethetőségi akadály létjogosultsága*

Hadházi Dávid**

1. Bevezetés

A *kegyelem* szó hallatán a középkor – vizesárokkaal és hatalmas falakkal körülvett, magasba törő várainak gótikus hálóboltozattal díszített tróntermeiben uralkodó – királyai juthatnak eszünkbe, akik Isten kegyelméből élet és halál urai, és ebből fakadóan gyakorolhatják a megkegyelmezés jogát is. A keresztény uralkodók hatalmukat a Mindenhatótól eredeztetve, törvényeikben végig éltek az „*Isten kegyelméből*” szófordulattal¹, ami jól példázza a kegyelem sokféle jelentését: az nem csak a büntetőjog sajátja, hiszen megtalálható a keresztény teológiában is. A kegyelem a jogrend egyik kivételes intézménye, melynek eredete az első jogrendszerekig visszanyúlik²; hazánk államfőit már az államalapítástól kezdve szintén megillette a kegyelmezés joga.³

Alaptételként fogadjuk el, hogy minden demokratikus jogállamban független igazságszolgáltatás működik annak érdekében, hogy a jogszabályokban testet öltő társadalmi normák érvényre jussanak, és az azokat megszegő egyének felelősségre vonhatók legyenek. A kegyelmezési jog ezt az általános rendszert írja felül akkor, amikor a bíróság által elbírált cselekményekért kiszabott büntetéseket mérsékli vagy engedi el, nem beszélve arról az esetről, amikor magának a büntetőeljárásnak a lefolytatását akadályozza meg. Jogosan merülhet fel bennünk a kérdés: mi indokolhatja egy ilyen jogintézmény létét? A kérdés pedig témánk, a büntethetőséget megszüntető okok szempontjából konkretizálódik: van-e

* A tanulmány az EFOP3.6.3-VEKOP-16-2017-00007 – „Tehetségéből fiatal kutató” – A kutatói életpályát támogató tevékenységek a felsőoktatásban c. pályázat keretében jött létre.

** PhD-hallgató, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

* A tanulmány az EFOP3.6.3-VEKOP-16-2017-00007 – „Tehetségéből fiatal kutató” – A kutatói életpályát támogató tevékenységek a felsőoktatásban c. pályázat keretében jött létre.

¹ Ld. pl. *Corpus Juris Hungarici: Magyar Törvénytar 1000-1526. évi törvénycikkek*. Budapest, Franklin-Társulat, 1899, 131, 167, 231, 339. o.

² Belovics Ervin – Nagy Ferenc – Tóth Mihály: *Büntetőjog I. Általános Rész*. Budapest, HVG-ORAC, 2015, 255. o.

³ Erről ld. bővebben: Hadházi Dávid: Az államfői kegyelem magyar jogtörténeti fejlődése, in: *Tudományos Diákest Tanulmánykötet III.* (főszerk.: Szűcs Lászlóné Siska Katalin), Debrecen, DE ÁJK Praetor Szakkollégium, 2016, 100-117. o.

létjogosultsága a *büntetőeljárást* megakadályozó, azt megszüntető kegyelemnek?

Jelen tanulmányban ezt a problémakört kívánom körüljárni. Mint látni fogjuk, ez a sokoldalú jogintézmény több helyen is beavatkozhat az igazságszolgáltatás működésébe, így az előzetes feltevés az, hogy aggályos ilyen széles körben biztosítani a kegyelmezési jogot.

A fenti állítás és a hozzá kapcsolódó kérdések megválaszolásához azonban szükséges előbb ennek az összetett jogintézménynek a behatóbb tanulmányozása. Így először általánosságban kívánok szólni a kegyelemről és annak komplexitásáról, röviden ismertetve az intézmény helyét a jogrendszerünkben. Ezt követően a köztársasági elnök által adható kegyelem néhány kérdését vizsgálom meg, majd az Országgyűlés által gyakorolható közkegyelemet tekintem át. Miután pedig megismertük a kegyelem témáját és működését, végezetül a megfogalmazott kérdésekre, a jogintézmény létjogosultságára keresem a választ.

2. Sokszínű kegyelem – a jogintézményről általánosságban

A kegyelem az egyébként kijáró megtorlásnak, büntetésnek elengedését vagy enyhítését jelenti.⁴ Az állam intézményeinek tehát egy olyan rendelkezéséről van szó, amellyel egészben vagy részben lemond büntetőhatalmi igényéről⁵, ideértve nem csak a már kiszabott büntetés eltörlését, hanem a felelősségre vonásról, azaz a büntetőeljárásról való lemondást is. A kegyelem lényege abban áll, hogy – bár a büntetőjogi változatában nyilvánvalóan számításba jön az elkövető magaviselete, személyi körülményei is – az az egyént „sem természete, sem érdem alapján nem illeti meg, és jogos igénye sem lehet rá”⁶, hiszen éppen ettől kegyelem a kegyelem.

A jogtudományon belül a büntetőjog területén találkozhatunk a vizsgált témával: azt az anyagi jog, az eljárásjog és a büntetés-végrehajtási jog is ismeri. Az anyagi jogban a kegyelem a büntethetőségi akadályok rendszerén belül⁷ a büntethetőséget megszüntető okok közé tartozik, amiket a *Büntető Törvénykönyvről* szóló 2012. évi C. törvény (továbbiakban: Btk.) 25. §-a sorol fel.

A kegyelem egy sokrétű, komplex jogintézmény. Erre az összetettségére mutathat rá az intézmény különböző szempontú csoportosítása.⁸ Személyi hatálya alapján beszélhetünk *egyéni kegyelemről* és *közkegyelemről*. Az egyéneknek való megkegyelmezés jogát a köztársasági elnök bírja, aki – személyiségi okok miatt nem nyilvános – határozatban dönthet konkrét esetekben. Közkegyelmezéssel (más néven amnesztiával, illetve általános vagy csoportos kegyelemmel)⁹ az

⁴ Juhász József – Szőke István – O. Nagy Gábor – Kovalovszky Miklós (szerk.): *Magyar értelmező kéziszótár*. I. kötet, Budapest, Akadémiai, 1992⁹, 663. o.

⁵ Ruzsiczky Éva – Szávai János (főszerk.): *Magyar Larousse, Enciklopédikus szótár*. II. kötet, Budapest, Akadémiai, 1992, 378. o.

⁶ Diós István (főszerk.): *Magyar Katolikus Lexikon*. VI. kötet, Budapest, Szent István Társulat, 2001, 428. o.

⁷ Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévy Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika: *Magyar Büntetőjog. Általános Rész*. Budapest, CompLex, 2012, 172-173. o.

⁸ Blaskó Béla: *Magyar Büntetőjog. Általános Rész*. Budapest–Debrecen, Rejtjel, 2016, 281. o.

⁹ Békés Imre – Földvári József – Gáspár Gyula – Tokaji Géza: *Magyar Büntetőjog általános rész*.

Országgyűlés élhet törvényben, ez esetben egy szélesebb személyi kört érintő méltányosságról beszélünk.

A tipizálás másik szempontja lehet, hogy a büntetőeljárás mely szakaszában jelentkezik a jogintézmény. E szerint elkülöníthetjük az eljárási és a végrehajtási kegyelmet, illetve a kegyelmi mentesítést; ezek közül az *eljárási kegyelem* tartozik a büntethetőséget megszüntető okok közé, hisz ez esetben a kegyelem a büntetőeljárás lefolytatását akadályozza meg. A *végrehajtási kegyelem* a legismertebb variáns, mely értelemszerűen a már lefolytatott és jogerősen lezárt büntetőeljárásban kiszabott büntetések és egyes intézkedések végrehajtását zárja ki. A kegyelem sokszínűségét mutatja az itt megemlítendő *kötelező kegyelmi eljárás* is: a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztéshez kapcsolódó, meglehetősen ellentmondásos megítélésű, és az Emberi Jogok Európai Bírósága által is aggályosnak tartott kegyelmi eljárás.¹⁰ Végül pedig a büntetés-végrehajtását követően, a törvényi és a bírósági mentesítés mellett ismert a *kegyelmi mentesítés* is. Alkalmazása esetén az elkövető a büntetőjogon kívüli hátrányos jogkövetkezmények szempontjából lesz büntetlen előéletűnek tekintendő.

A kegyelem e sokféle változata, mely az imént megemlítésre került, sokféle jogi normában ölt testet. Legmagasabb szinten az Alaptörvény tesz említést róla a köztársasági elnök, valamint az Országgyűlés jogkörei között.¹¹ Mindkét esetben a kegyelmezési jog alatt az eljárási, a végrehajtási és a mentesítéssel kapcsolatos kegyelmet is értjük. A jogforrási hierarchiában eggyel alacsonyabb szinten a Btk.¹², az új büntetőeljárás törvény¹³ (továbbiakban: Be.), illetve a büntetés-végrehajtási törvény¹⁴ rendelkezései következnek.

3. Az egyéni kegyelem

Az államfő a kegyelem megadásával „az állam büntető igényéről mond le.”¹⁵ A kegyelmezési jogok gyakorlását azonban nem tekinthetjük igazságszolgáltatási tevékenységnek, hiszen abban az elnök „nem bírálja felül a jogerős bírósági döntéssel megállapított tényállás és a bűnösség kérdését, mert nem ebben dönt”¹⁶. Ian O'Donnell a kegyelemmel kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy az „lehet egy kísérlet az igazságszolgáltatás mérlegének újrakalibrálására”¹⁷, amivel egy, az

Budapest, BM Könyvkiadó, 1980, 228. o.

¹⁰ A tényleges életfogytiglan egyes kérdéseiről ld. bővebben: Hadházi Dávid: A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés a bűnmegelőzés szempontjából, *Magyar Rendészet* (2016) 6. sz., 133-143. o.

¹¹ Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés j) pont; 9. cikk (4) bekezdés g) pont

¹² 2012:C. tv. 25. § c); 99. § c); 104. §

¹³ 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról: 858-862. §

¹⁴ 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról: 30. §, 45-46/H. §

¹⁵ 31/1997. (V. 16.) AB határozat

¹⁶ Petrétei József: *A köztársasági elnök kegyelmezési jogáról*, Magyar Tudományos Akadémia Könyvtárának Repozitóriuma, 11. o. <http://real.mtak.hu/17303/1/kegyelem-1.pdf> [2017. 11. 28.]

¹⁷ O'Donnell, Ian: For and Against Clemency, in: *Justice, Mercy, and Caprice: Clemency and the Death Penalty in Ireland* (szerk.: Ian, O'Donnell), Oxford, Oxford University Press, 2017, 64. o.

igazságszolgáltatáson kívül álló személy avatkozik bele e folyamatba az igazság érvényesülése érdekében.

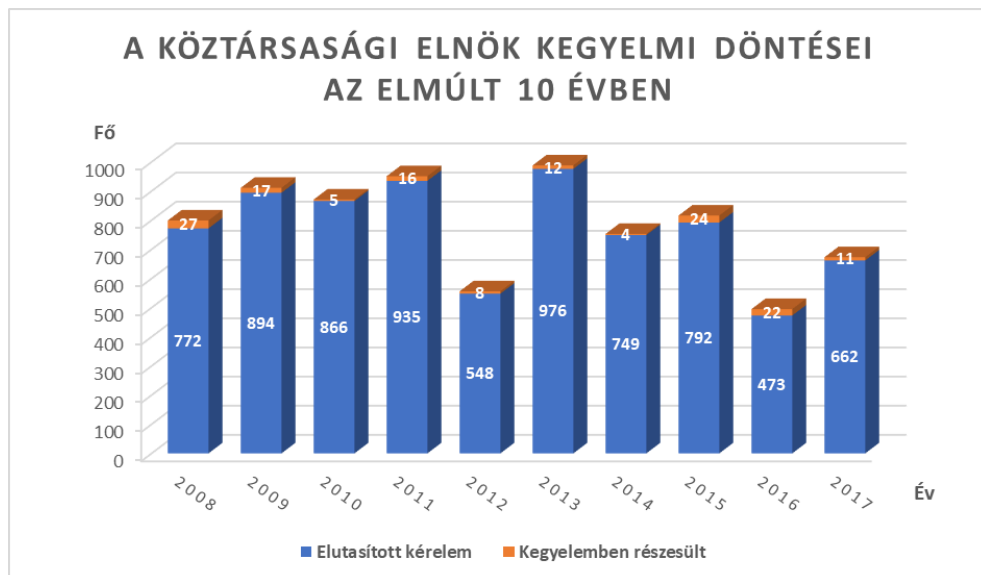
A magyar Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) több határozatában is foglalkozott a kegyelem kérdésével még az előző Alkotmány hatálya alatt, mivel azonban az Alaptörvény rendelkezései – sem az egyéni, sem a közkegyelem szabályozásában – nem hoztak változást, így az ott tett megállapítások ma is érvényesek. Az államfői kegyelemmel kapcsolatban az AB kimondta, hogy a „köztársasági elnök Alkotmányban biztosított kegyelmezési jogköre [...] nem korlátozható.”¹⁸ A 47/2007. (VII. 3.) AB határozat részletesebben is foglalkozik az államfő egyéni kegyelmezési jogával. Ebben az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a „köztársasági elnököt valódi döntési jog illeti meg abban a tekintetben”, hogy kegyelmet gyakorol-e. „Döntésében kifejezésre juttathat méltányossági, humanitárius és saját értékrendjéből fakadó erkölcsi szempontokat is.”

3.1. Ritka, mint a fehér holló? – Az egyéni kegyelem gyakorisága. Vitán felül áll, hogy a kegyelem – lévén, hogy karakterét tekintve az általános szabályokat törli át –, ha alkalmazásra is kerül, az csak kivételes esetben történhet.¹⁹ Az Országgyűlés által gyakorolható közkegyelem esetén kijelenthető, hogy ez így is van: ahogyan alább részletesen ismertetésre kerül, a rendszerváltás óta eltelt időben a parlament mindössze négy alkalommal hirdetett amnesztiát.

Bár az államfői kegyelem lényegesen gyakrabban kerül alkalmazásra, mint ahányszor közkegyelem gyakorlására kerül sor, ne feledjük: míg a közkegyelem széles – több száz vagy ezer főt meghaladó – személyi kört érinthet, addig a köztársasági elnök minden esetben az egyes egyének kérelmét bírálja el. Így alapvetően a jogintézmény kivételességével kapcsolatos elvárásunkat támasztja alá az Igazságügyi Minisztérium (továbbiakban: IM) által az egyéni kegyelmi döntésekkel összefüggésben közzétett éves kegyelmezési statisztika is.

¹⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat

¹⁹ Finkey Ferencz: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Budapest, Poltzer-féle Könyvkiadó Vállalat, 1905, 541. o.



Forrás: Igazságügyi Minisztérium²⁰ (2018). Készítette: a szerző.

A fenti diagrammból látványosan kitűnik, hogy a köztársasági elnökhöz beérkező összes kérelem elenyésző része, évente átlagban valamivel több, mint 1 %-a részesül pozitív elbírálásban. Ez alapján elmondható, hogy a kegyelem kivételes eszközként érvényesül jogrendszerünkben, és az államfők is így tekintenek rá. Mindazonáltal meg kell jegyeznünk: a statisztikából nem állapítható meg, hogy a kérelmek közül hány vonatkozott eljárási vagy végrehajtási kegyelemre, illetve kegyelmi mentesítésre (bár valószínűsíthető, hogy túlnyomó többségét végrehajtási kegyelem iránt nyújtották be). Továbbá fontos adalék, hogy a közzétett adatok csak az igazságügyi miniszter felterjesztése alapján hozott kegyelmi döntéseket tartalmazzák, a legfőbb ügyész felterjesztéseit nem. Így meglehetősen kevés információval rendelkezünk a köztársasági elnök elé kerülő kegyelmi kérelmekről.

3.2. Néhány marginális kérdés. A kevés információ okozta bizonytalanságot tetézi, hogy az államfő kegyelmezési jogkörében hozott határozatok nem nyilvánosak, nem is kerülnek közzétételre a Magyar Közlönyben.

A kegyelmi határozatokról és azok (anonimizált módon történő) közzétételéről külön jogszabály nem rendelkezik, így a határozatok adatvédelmi okok miatt nem nyilvánosak. A Köztársasági Elnöki Hivatal ellen már polgári peres eljárás is folyt a határozatok megismerhetősége érdekében, amelynek jogerős lezárásaként a Fővárosi Ítéltábla Pf.20.399/2012/5. sz. határozatában megerősítette a korábbi gyakorlatot, és nem kötelezte a Hivatalt a köztársasági elnök döntéseinek

²⁰ Igazságügyi Információk – Kegyelmi ügyek: *Statisztikai adatok az igazságügyi miniszter felterjesztése alapján hozott kegyelmi döntésekről.*

<https://igazsagugyiinformaciok.kormany.hu/admin/download/a/58/02000/20180116%202002%20janu%C3%A1r%201-2017%20december%2031%20-%20kegyelmi%20%C3%BCgyek.pdf> [2018. 02. 15.] (továbbiakban: IM statisztika)

nyilvánosságra hozatalára.²¹

A határozatok titkossága miatt keveset tudunk a kérelmezőkről, de érdekességképpen egy nyilvánosságra került esetről azért érdemes beszámolni. A médiából ismert lehet Geréb Ágnes, az otthonszülésért küzdő szülész-nőgyógyász ügye, aki eljárási kegyelemért folyamodott az államfőhöz 2012-ben. Áder János köztársasági elnök ezt megtagadta, és – feltételezhetően a közérdeklődésre tekintettel – külön közleményt is kiadott a döntéséről (bár erre nem lett volna köteles). Ebben kifejezésre juttatta indokait is, miszerint „[a]z igazság és törvényesség érvényre juttatásánál semmi sem lehet fontosabb, mely egy jogállamban egyedül az igazságszolgáltatás, a független bíróság feladata és felelőssége. Az igazság körültekintő és pontos feltárása érdekében” utasította el az eljárás megszüntetésére irányuló kérelmet; Geréb végrehajtási kegyelmi kérvényének elbírálását pedig az eljárás jogerős lezárásáig elhalasztotta.²²

A kegyelmezési joggal kapcsolatos másik felvethető kérdés a miniszteri ellenjegyzés szükségessége. Ez az aktus érvényességi kelléke az államfői döntésnek²³; ezzel vállalja át a kormány egy tagja a politikai felelősséget a köztársasági elnöktől. Egyes szerzők szerint ez nem is lenne feltétlen indokolt.²⁴ E két kérdéskör viszont már tisztán az alkotmányjog területére tartozik, így ezek részletesebb vizsgálatát e büntetőjogi tárgyú dolgozat keretében nem kívánom elvégezni.

4. A közkegyelem

4.1. A közkegyelemről általánosságban. Az egyéni kegyelem eljárásának és működésének szabályai meglehetősen részletesen kerültek meghatározásra a büntetőeljárás törvényben.²⁵ A közkegyelem gyakorlásáról viszont a Be. nem szól, az Alaptörvény pedig csak annyi további rendelkezést tartalmaz, hogy a 8. cikke kimondja e kérdésben népszavazás tartásának tilalmát. Tehát az amnesztia keretei nem kerültek normába öntésre, „nincs általános törvényi szabályozás, [így erről] az Országgyűlés esetenként, külön törvény útján dönthet”²⁶.

Ennélfogva a törvényhozást nem köti semmi sem abban, hogy mikor, milyen

²¹ A kegyelmi határozatok az érintett nevét, születési adatait, anyja nevét, a kegyelemmel érintett bírósági ítélet ügyszámát és az érdemi kegyelmi döntést tartalmazza indokolás nélkül. Az Ítéletábról szerint a döntés tartalmán kívül a többi információ személyes adatnak minősül (a bírósági ügyszám az érintett személy azonosítását nem zárja ki, így ez is); az egyetlen nyilvánosságra hozható adat (a döntés tartalma) pedig megismerhető a közzétett statisztikából.

²² Köztársasági Elnöki Hivatal: *A köztársasági elnök közleménye Geréb Ágnes kegyelmi kérvényeiről*. <http://www.keh.hu/sajtokozulmenyek/1670->

[A_koztarsasagi_elnok_kozulmenye_Gereb_Agnes_kegyelmi_kervenyeirol](http://www.keh.hu/sajtokozulmenyek/1670-) [2017.12.12.]

²³ Alaptörvény 9. cikk (5) bekezdés

²⁴ Kilényi Géza: Az egyéni kegyelmezési jogkör az alkotmányfejlődés tükrében, in: *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára* (szerk.: Petrétei József), Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2000, 126-130. o.

²⁵ 2017.XC. tv. 858-862. §

²⁶ Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2016, 288. o.

körben és mértékben gyakorol általános kegyelmet, az AB szerint a „kegyelmezési jog lényegében korlátlan, köre, mértéke és feltételei tekintetében a kegyelmezési jog gyakorlójának céljától és elhatározásától függ.”²⁷ Egyetlen korlátja, hogy a kegyelemmel nem sértheti az egyenlő bánásmód követelményét, illetve az AB megjegyzi, hogy ennek során „a társadalom védelmét és az igazságszolgáltatás érdekeit [is] figyelembe” kell vennie.²⁸ A testület egy másik határozatában rögzíti, hogy „a rendkívüli és nem ismétlődő helyzet kezelésére figyelemmel a jogalkotónak kellő szabadsággal kell bírnia a nemzeti megbékélés szempontjainak érvényre juttatása során, feltéve, hogy az Alaptörvény rendelkezései nem sérülnek.”²⁹

Mint az egyéni kegyelemnél, úgy amnesztia esetén is, a parlament „az állam büntető igényéről” mond le.³⁰ Ezen „általános, személyes mérlegelés nélküli”³¹, „államhatalmi beavatkozás”³² során „[m]eghatározott bűncselekmények elkövetői – kilitűktől függetlenül – mentesülnek a büntetőjogi felelősségre vonás alól.”³³

Bár erre nézve sincs konkrét előírás, de a jogirodalom szerint – a gyakorlattal is alátámasztva – a parlament csak a közkegyelmet „elrendelő törvény elfogadása előtt elkövetett jogellenes cselekmények esetén mondhat le [...] büntetőigényéről”. Ellenkező esetben, ha az amnesztia megadása után elkövetett deliktumok is részesülnének az elengedésben, az a jövőre vonatkozóan szabad utat engedne, egyenesen bátorítana bizonyos bűncselekmények elkövetésére.³⁴

4.2. Közkegyelemi törvényeink a rendszerváltást követően. Az Országgyűlés a Magyar Köztársaság 1989-es kikiáltását követően négy alkalommal élt azon alkotmánybeli, majd alaptörvénybeli jogával, hogy amnesztiát adott. E törvények mindegyike „*A közkegyelem gyakorlásáról*” címet viseli. Közös jellemzőjük továbbá, hogy valamennyi tartalmaz az eljárási kegyelemre, a végrehajtási kegyelemre és a kegyelmi mentesítésre vonatkozó rendelkezéseket is.

4.3. Az 1989. évi XXXVII. törvény. A rendszerváltás idején született három amnesztiatörvényünk közül sorrendben az első, melyben a Magyar Köztársaság kikiáltása alkalmából gyakorolt közkegyelmet az Országgyűlés. A jogszabály 5. §-a rendelkezik az eljárási kegyelemről. Az (1) bekezdés kimondja, hogy a köztársaság kikiáltása, azaz „1989. október 23-a előtt elkövetett bűncselekmények miatt büntetőeljárás nem indítható, illetőleg nem folytatható gondatlanságból elkövetett bűncselekmény esetén”, valamint meghatározott személyek ellen. Így megszűnt a büntethetősége a teherben lévő nőnek; az anyának, aki tizennegyedik életévét be nem töltött gyermekével él; az ötvenötödik életévét betöltött nőnek és a hatvanadik életévét betöltött férfinek; illetve annak, aki életveszélyes vagy

²⁷ 39/1991. (VII. 3.) AB határozat

²⁸ 40/B/1990. AB határozat

²⁹ 24/2013. (X. 4.) AB határozat [74] bek.

³⁰ 39/1991. (VII. 3.) AB határozat

³¹ Élesztős László (főszerk.): *Magyar Nagylexikon*. X. Kötet, Budapest, Magyar Nagylexikon, 2000, 700. o.

³² Kollega Tarsoly István (főszerk.): *Révai Új Lexikona*. XI. kötet, Szekszárd, Babits, 2003, 461-462. o.

³³ Bíró Endre: *Jogi szótár*. Budapest–Pécs, Dialógus Campus, 2006, 290. o.

³⁴ Szente Zoltán: Az Országgyűlés, in: *Az Alkotmány kommentárja I.* (szerk.: Jakab András), Budapest, Századvég, 2009, 628-629. o.

gyógyíthatatlan súlyos betegségben szenved. Gondatlan deliktum és a felsorolt személyi kör esetén is feltétel, hogy „a bíróság előreláthatóan nem szabna ki három évi szabadságvesztésnél súlyosabb büntetést” ellenük.

Azonban a (2) bekezdés lehetővé teszi a terhelt számára, hogy kérje a büntetőeljárás folytatását. Mint az 1998-as Be.-ben³⁵ szabályozott egyéni kegyelem esetében, e közkegyelmi törvény is a büntetőeljárást megszüntető határozat közlésétől számított nyolc napon belül biztosít erre lehetőséget.

A jogszabály 7. §-a kegyelemből kizáró okokat tartalmaz: a visszaesőkénti minőséget, illetve néhány súlyosabb deliktumot von ki a kegyelem hatálya alól.

Mint látjuk, a törvényhozás óvatosan él a megbocsátás jogával, nem kívánja a közkegyelem hatókörét túlzottan széleskörben megvonni: egyfelől a gondatlan bűncselekményeknél ad erre lehetőséget, másfelől egy olyan elkövetői kört határoz meg, akikkel szemben a humanitárius szempontok a meghatározóak. Mindehhez hozzákapcsolva a bíróság által kiszabandó büntetés várható mértékét. Szimbolikus jelentősége van annak³⁶, hogy 1989. október 23-a előtt elkövetett deliktumok esetén érvényesül az eljárási kegyelem.

4.4. Az 1990. évi XXXIX. törvény. A következő közkegyelem gyakorlásáról szóló jogszabályt a törvényhozás a megalakulása alkalmából, illetve Nagy Imre és mártírtársai haláláról való megemlékezésékként alkotta. A törvény indokolása szerint a „szabad választásokkal létrejött Országgyűlés megalakulása a magyar nemzet történelmében olyan kiemelkedő esemény, amely indokoltá teszi közkegyelem gyakorlását.”

Az amnesztiatörvény szerint az 1990. június 1-je előtt elkövetett cselekmények miatt nem volt indítható, illetve nem volt lefolytatható büntetőeljárás. Az itt felsorolt büntetendő cselekmények közé tartoztak a vétségek, illetőleg a büntettek két csoportja. Egyrésztől azok, melyeket (az akkor hatályban lévő, 1978-as) Btk. háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban rendelt büntetni; a hivatali visszaélés, a vesztegetés és a hűtlen kezelés kivételével. Másrésztől azok a büntettek, amelyek a gazdasági bűncselekmények körébe tartozó ún. gazdálkodási kötelességeket sértő, illetve a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények és a pénzügyi bűncselekmények voltak: ezek közül az öt évi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetés kiszabásával fenyegetett büntettek estek a közkegyelem hatálya alá. A (2) bekezdés ez esetben is a terhelt azon jogát rögzítette, miszerint kérheti a büntetőeljárás folytatását. A kizáró körülmények az előző törvényhez hasonlóan alakultak.

A fentebbi két törvénynek a végrehajtási kegyelmi rendelkezései voltak dominánsak, és érvényesültek széles körben; ezzel szemben az 1991-es és az azt követő, 2012-es közkegyelmi normák esetében az eljárási kegyelem szabályai inkább a meghatározóak.

4.5. Az 1991. évi V. törvény. A rendszerváltás utáni harmadik közkegyelmi

³⁵ 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról: 598. § (6)

³⁶ Váczi Péter: *Kegyelem! A közkegyelem intézményéről és a semmisségi törvényekről*, in: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (szerk.: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely), Győr, Universitas-Győr, 2013, 553. o.

törvényünk megalkotásának körülményei a „taxisblokádként” elhíresült eseményekre vezethetőek vissza.³⁷ A parlament a helyzet békés megoldása érdekében alkotta meg a nevezett jogszabályt, melynek indokolása is úgy fogalmaz: „[a]z ország előtt álló nehéz feladatok megoldásához szükséges társadalmi béke biztosítása érdekében az Országgyűlés elhatározta, hogy közkegyelmet gyakorol”.

Az 1. § szerint „nem indítható, illetve nem folytatható büntetőeljárás az 1990. október 25-étől 28-áig terjedő időben az ország életét megbénító útelzárásokkal összefüggésben” elkövetett kényszerítés, személyi szabadság megsértése, közlekedés biztonsága elleni bűncselekmény, közérdekű üzem működésének megzavarása, törvény vagy hatósági rendelkezés elleni igazgatás és előljárói intézkedés elmulasztása miatt. A 2. § alapján szintén nem indítható, nem folytatható eljárás a nevezett időben elkövetett, öt évet meg nem haladó szabadságvesztéssel fenyegetett, „azon bűncselekmények miatt sem, amelyeket az útelzárásokkal akadályozott személyek az útelzárásokkal összefüggésben elkövettek.” A törvény 7. §-a ez esetben is biztosította a kegyelemben részesültek számára, hogy kérhessék a büntetőeljárás folytatását.

4.6. A 2012. évi XII. törvény. A rendszerváltást követően, a – jelenleg – utolsó közkegyelmi aktus meghozataláig 21 évnek kellett eltelnie, hogy a parlament 2012-ben újra, ezúttal az Alaptörvény hatályba lépése alkalmából gyakoroljon általános kegyelmet. A 2012. évi XII. törvény megszületésének most is voltak politikai előzményei. Ahogy a törvény indokolása is tartalmazza: „2011. december 23. napján számos személy tiltakozása kifejezéseként egymáshoz, illetve az Országházat körülvevő elzárt terület egyes kapuihoz láncolta magát és ezzel lezárta a terület több bejáratát.”

A jogi norma 1. §-a alapján 2011. december 23-án az Országházat körülvevő elzárt terület egyes bejáratainak (több személy egymáshoz, illetve a kapukhoz láncolásával megvalósított) lezárásával összefüggésben elkövetett személyi szabadság megsértése büntett esetén részesültek – többek között – eljárási kegyelemben az elkövetők.

A törvény – szemben a korábbi hagyományokkal – ez esetben nem biztosította annak lehetőségét, hogy az elkövetők kérhessék a büntetőeljárás folytatását; bár, mint arra fentebb utaltam, erre nézve nem is állt fenn jogszabályi kötelezettsége az Országgyűlésnek.

A kegyelemben részesültek sérelmezték azt, hogy a törvény a büntett elkövetését tényként kezeli, és nem biztosítja, hogy e kérdés felől bíróság határozhasson, ezzel megsértve a jó hírnévhez való jogukat és az ártatlanság vélelmét. Ezért alkotmányjogi panasszal éltek, amit azonban az Alkotmánybíróság elutasított, egyrésztől elkésettség miatt, másrészt az AB úgy vélte, a támadott jogszabályt „nem lehet úgy érteni, hogy a [...] [törvény] maga eldönti: az

³⁷ „1990. október 25. és 28. között Magyarországon a Kormánynak az üzemanyagok árát emelő intézkedésével kapcsolatban tiltakozás robbant ki, amelynek során az ország életét megbénító úttorlaszokat létesítettek.” (1991:V. tv. indokolása) E tiltakozást nevezte a média taxisblokádnak, mivel abban elsősorban taxiskok és magánfuvarozók vettek részt.

indítványozók elkövették a bűncselekményt.”³⁸

A kérdés vizsgálatát az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) is elvégezte. Az EJEB szintén arra az álláspontra helyezkedett, hogy az amnesztiatörvény nem sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményét³⁹, mivel az nem garantálja a büntetőeljárás bizonyos befejezéséhez való jogot. Az EJEB szerint az a tény, hogy az eljárás hivatalos bírói ítélet nélkül ér véget, még nem ássa alá az ártatlanság vélelmét.⁴⁰

5. A kegyelem létjogosultságának problémája

Látva a kegyelem komplexitását, hogy mily sok oldalról tud az igazságszolgáltatásba beavatkozni⁴¹, tisztázandó a kérdés, hogy miért is van szükség jogrendszerünkben e „kiegészítő”⁴² intézményre. Találhatunk-e olyan jogelméleti indokokat, amelyek alátámasztják létét, vagy pusztán a hagyomány okán, netán a múlt iránti tiszteletből, mintegy történelmi tüneményként maradt ránk e jogintézmény?

5.1. A kegyelem elleni és melletti érvek. A jogintézmény *ellen* leggyakrabban felhozott állítások közé tartozik, hogy a jogkör gyakorlója – „a törvényes jog érvényesülésének megszakításával”⁴³ – felülírja az igazságszolgáltatás döntését, ezzel részben sérti is a hatalommegosztás elvét.⁴⁴ Fontos azonban e ponton hangsúlyozni, hogy a kegyelem sosem a bíróság által hozott határozat felülbírálása vagy annak értékelése, hanem egy attól független méltányossági döntés. Mindazonáltal megakadályozza a kimondott igazság érvényesülését, így tulajdonképpen szemben áll az igazsággal, igazságszolgáltatással.⁴⁵

Ezenfelül a kegyelem ellen szóló érv az is, hogy áttörve a törvény előtti egyenlőség elvét, méltánytalan helyzetet eredményezhet azzal, ha annak alkalmazása hasonló ügyekben különböző „kimeneteket” eredményezhet.⁴⁶ Emellett nélkülözi a racionalitást, mivel – szemben a „körültekintően megfontolt és következetesen alkalmazott” kritériumokat érvényre juttató bírói döntéssel – a

³⁸ 3013/2013. (I. 21.) AB végzés [8] bek.

³⁹ Az indítványozók az Egyezmény 6. és 8. cikkeinek megsértésére hivatkoztak (a *tisztességes tárgyaláshoz való jog* részeként az ártatlanság vélelme; a *magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog* részeként a jó hírnév megsértését sérelmezték).

⁴⁰ ECHR: *Case of Béres and Others v. Hungary*. (Application nos. 59588/12, 59632/12 and 59865/12.) 33. bek.

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"tabview":\["document"\],"itemid":\["001-170389"\]} \[2018. 01. 09.\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

⁴¹ Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 2005, 348. o.

⁴² Schnierer Aladár: A büntetőtörvényjavaslat IX-ik fejezete, *Jogtudományi közlöny*, (1875) 38. sz., 317. o.

⁴³ Poltári Kovács Lajos: A koronázási amnesztia és a büntetés végrehajtásának felfüggesztése mellett elítéltek, *Jogtudományi Közölny*, (1917) 6. sz., 52. o.

⁴⁴ O'Donnell: i.m. 68. o.

⁴⁵ Garvey, Stephen P.: Questions of Mercy, *Ohio State Journal of Criminal Law*, (2006-2007) No. 2., 321-324. o.

⁴⁶ O'Donnell: i.m. 63. o.

kegyelem nem kíván írásbeli indokolást.⁴⁷

Ezzel szemben, a kegyelem szükségessége *melletti* érvként szokás megemlíteni a méltányosságot. Mivel a büntető törvények általános szabályokat tartalmaznak, ez eredményezhet méltánytalan helyzetet az elkövető számára – ezért szükséges biztosítani a kegyelmet, mintegy ezek korrigálására. Ugyan a modern büntetőeljárások lehetőséget adnak a bírónak arra, hogy az eljárás során, illetve a büntetés kiszabása keretében különböző, a terhelt érdekét szolgáló szempontokat juttasson érvényre, de – mondják a jogintézmény mellett érvelők – mégis lehetnek olyan körülmények, amelyeket a büntetőeljárás során nem lehet figyelembe venni (mert talán pont annak lezárása után merülnek fel), és emiatt végső soron igazságtalan lenne a kiszabott büntetés végrehajtása. Tehát másik oldalról ugyanúgy felhívásra kerülhet az igazság eszméje, amelynek érvényesülését pont a kegyelmezési jog tudja biztosítani, hisz „a kegyelem feladata és célja a magasabb igazságot összhangba hozni a társadalom érdekével és külső sorrendjével, s azért csak akkor gyakorlandó, ha a társadalom közérdeke azt megkívánja”⁴⁸.

Jogszabályban nincsenek meghatározva azok a kritériumok, melyek megvalósulása esetén kegyelmet adhat a jogkör gyakorlója, azonban a jogintézmény lényege éppen ebben ragadható meg. Így a kegyelem, elsősorban az államfői, olyan különös méltánylást érdemlő, kivételes helyzetekre tud reagálni, amik az általános jogi normákban nem nyerhetnek kimerítően megfogalmazást. Ilyen lehet például egy súlyos egészségromlás, gyógyíthatatlan betegség, fizikai-szellemi leépülés, különböző családi és személyi okok.⁴⁹ Kilényi Géza szavaival élve: „az élet sokkal változatosabb annál, hogysem merev kategóriák kalodájába lehetne bezárni”⁵⁰, ezért is van szükség az általános szabályokat áttörő kegyelemre, amely a méltánytalan döntések orvoslására szolgálhat.

5.2. Eljárási kegyelem – a köztársasági elnök tollából. Álláspontom szerint ezek alátámaszthatják az *egyéni kegyelem* körében a végrehajtási kegyelem létjogosultságát, ellenben a jogintézmény mellett szóló érvek az eljárási kegyelmet nem igazolják. Úgy gondolom, nehezen képzelhető el olyan helyzet, amikor magának az eljárásnak a lefolytatása lenne méltánytalan. Bár az nyilvánvalóan mindig együtt jár valamennyi, ha nem is jog-, de egyéb hátránnyal, mindez még nem teremt olyan állapotot, amely indokolná, hogy kegyelem miatt magát az eljárást se folytassuk le.

Jóllehet, mint arra utaltam, a kegyelmezési statisztika nem teszi egyértelművé az eljárási és a végrehajtási kegyelem arányát, de alapvetően azzal a feltételezéssel élhetünk – és erre utalhatnak egyébként az IM államtitkárának nyilatkozatai is⁵¹ –, hogy túlnyomó többségben az utóbbi fordul elő. Hiszen

⁴⁷ Uo. 65. o.

⁴⁸ Horovitz Simon: *A magyar büntetőjog rendszeres tan- és kézikönyve különös tekintettel a gyakorlati életre. Általános Rész*. Kassa, Bernovits Gusztáv Kő- és Könyvnyomdája, 1891, 327. o.

⁴⁹ Nagy Anita: Az általános kegyelmi eljárás egy kutatás tükrében, in: *Ünnepi kötet dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára* (szerk: Karsai Krisztina [et al.]), Szeged, SZTE, 2017, 754. o.

⁵⁰ Kilényi: i.m. 126. o.

⁵¹ Kormányportál - Igazságügyi Minisztérium: *Répássy Róbert a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésről*.

elsősorban a büntetés végrehajtása során merülhetnek fel olyan körülmények, amelyeket a bíróság nem tudott mérlegelni, és amelyek megalapozottá tehetik az államfői kegyelem gyakorlását. Ezen okok azonban a büntetőeljárás megszüntetését nem indokolják. Amíg ki nem derül, hogy az elkövető bűnös-e vagy sem az adott cselekmény tekintetében, büntetőjogi felelőssége megállapításra kerül-e vagy sem, addig – véleményem szerint – nincs okunk megakadályozni azt, hogy ez egyáltalán kiderüljön. Ugyanakkor, ha a bírósági eljárás során merülnek fel olyan körülmények, amelyek méltánylást érdemelnek, azt a hatóság megfelelően tudja értékelni és figyelembe venni az eljárásában vagy a büntetés kiszabása keretében. Így végső soron, amíg a végrehajtás alól adható kegyelem esetén valóban szóba jöhetnek olyan feltételek, amelyek indokolttá teszik a jogintézmény meglétét, addig az eljárási kegyelem esetében nem lelhető fel olyan jogelméleti indok, amely megalapozná azt.

Több európai ország is van, melynek jogrendszere nem ismeri az eljárási kegyelmet⁵², elsősorban a balti térség alkotmányainak megfogalmazásából vonhatunk le ilyen következtetéseket. Észtország alkotmánya – hallgatva a parlament által gyakorolható amnesztiáról⁵³ – az elnöki kegyelem vonatkozásában a 78. §-ban úgy fogalmaz, hogy a köztársasági elnök kegyelem útján elengedheti, illetve átváltoztathatja a kiszabott büntetéseket, de csak az elítélt elkövetők kérelmére.⁵⁴ A finn alkotmány 105. szakasza szerint egyedi ügyekben a köztársasági elnök a legfelsőbb bíróság állásfoglalásának kikérése után adhat kegyelmet a bíróság által kiszabott büntetések és egyéb büntetőjogi szankciók alól. Ugyanezen passzus mondja ki, hogy általános amnesztiát csak törvényben lehet adni.⁵⁵

A lett alaptörvény 45. pontja értelmében az elnök joga kegyelmet adni a bíróság által jogerősen elítélt elkövetőknek, és ez a pont utal arra, hogy ennek mértékét és eljárását külön törvény határozza meg. Az amnesztia jogát Lettországból is a parlament gyakorolja.⁵⁶ Litvánia alkotmányának 67. cikke a közkegyelmi törvények meghozatalának jogát a litván parlament kezébe helyezi; a 84. cikk alapján pedig a köztársaság elnöke az, aki elítélt személyeknek kegyelmet adhat.⁵⁷ A norvég alkotmány a 20. cikkében arról ír, hogy a király joga az Államtanács

<http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/parlament-államtitkarsag/beszedek-publikaciok-interjuk/repassy-robot-a-tenyleges-eletfogytig-tarto-szabadsagvesztesrol> [2018. 01. 05.]

⁵² Kilényi: i.m. 123-126. o.

⁵³ Az észt alkotmány az észt parlament jogköreinek felsorolása között (65. §) nem nevesíti az amnesztiagyakorlás jogát. A 16) pontban viszont úgy fogalmaz, hogy a parlament határoz minden egyéb nemzeti fontosságú kérdésben, amelyet az alkotmány nem ruház az elnökre, a köztársaság kormányára, egyéb állami szervekre vagy helyi hatóságokra – e körbe tartozhat esetlegesen a közkegyelem kérdése is.

⁵⁴ The Constitution of the Republic of Estonia (28 June 1992) 78. §<https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/> [2018. 02. 13.]

⁵⁵ The Constitution of Finland (11 June 1999) Section 105. <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> [2018. 02. 13.]

⁵⁶ The Constitution of the Republic of Latvia (15 February 1922) Article 45<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [2018. 02. 13.]

⁵⁷ The Constitution of the Republic of Lithuania (25 October 1992) Article 84<http://www.lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192> [2018. 02. 13.]

közreműködésével megkegyelmezni elítélteknek. Érdekes itt megemlíteni a norvég alaptörvény azon rendelkezését, miszerint az elkövetők dönthetnek: elfogadják a királyi kegyelmet vagy alávetik magukat a kiszabott büntetésüknek. Továbbá az idézett cikkely szerint közjogi felelősségre vonás (impeachment) esetén a kegyelemhez a norvég parlament hozzájárulása szükséges.⁵⁸

A példákban is láthatjuk, hogy a röviden áttekintett észak-európai országok alkotmányos normái a magyar Alaptörvényhez képest szűkebb körben határozzák meg a kegyelmezési jogot; nem ismerik a jogintézmény minden változatát, csak a végrehajtási kegyelmet.

Az előbb elmondottak, a felhozott érvek az egyéni kegyelemmel szemben helytállóak lehetnek, viszont ez nem feltétlen mondható el az Országgyűlés által gyakorolható amnesztiáról: mikor a törvényhozás közkegyelem részeként eljárási kegyelmet is gyakorol. Ez esetben találhatunk egy, elsősorban politikai indokot, amely igazolhatja és szükségessé teheti a közkegyelmi törvényben megfogalmazott, eljárást megszüntető okot.

5.3. Eljárási kegyelem – az Országgyűléstől. *A Magyar Büntetőjog Tankönyvében* Angyal Pál, a kegyelem megalapozottságának alátámasztására több érvet is felsorakoztat. Így nevesíti az igazságosság, a méltányosság, a célszerűség és a jóság eszméit. Az első kettő inkább a végrehajtás során érvényesülhet: a kegyelemben megjelenő igazságosság Angyal szerint a jog kijavítója; egy „kitűnő magaviselet” pedig a méltányosság körében nyerhet értékelést. A célszerűség akkor fedezhető fel, „amikor az igazságszolgáltatás érdeke szembe kerül az általános állami érdekekkel”. A kegyelem negyedik meghatározó eleme a jóság, mely országos ünnepek, örvendetes események alkalmával tör előtérbe: ezek az alkalmak a „megbocsátásra hangolnak”.⁵⁹

Ez utóbbi két indok az, amely elsősorban a közkegyelem gyakorlásakor merülhet fel. A kegyelem jóság-eleme az, mely történelmi jelentőségű események alkalmával kerül előtérbe, így történt ez nemkülönben a rendszerváltás idején vagy éppen az Alaptörvény hatálybalépése alkalmából. De a célszerűség is – mely gyakran politikai színezetben tűnik fel – szintén meghatározó lehet a jósághoz kapcsolódva: az állam, a társadalom érdekeinek érvényre juttatása. Hasonlóképpen jelent meg e célszerűség utóbb született közkegyelmi törvényeinkben.

Ha ugyanis egyének nagyobb csoportja politikai indítékból követ el valamilyen büntetendő cselekményt, a „szükséges társadalmi béke biztosítása érdekében”⁶⁰ fennállhat az az állami indok, amely ezeket a büntetőeljárásokat megakadályozza.

Reiner Ignác e célszerűséget egyenesen politikai indoknak nevezi, és szerinte a kegyelmezés „akkor is kívánatos, ha azt sem az igazság, sem a jóság nem indokolja ugyan, mindazonáltal a magában véve igazságos ítélet végrehajtása az államnak nagy kárára lenne [...]; ahol az állam nagyobb kárt szenvedne az igazságos ítélet végrehajtása által, mint amilyen kárt szenvedne az ítélet végre

⁵⁸ The Constitution of Norway (17 May 1814) Article 2 <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf> [2018. 02. 13.]

⁵⁹ Angyal Pál: *A Magyar Büntetőjog Tankönyve*. II. kötet, Budapest, [s. n.], 1943⁹, 74-75. o.

⁶⁰ 1991:V. tv. indokolása

nem hajtása által”.⁶¹ Hiszen – ahogy már Kuncz Ignác érvel – „[i]ly esetekben lehetséges, hogy az ítélet után adott kegyelem a kegyelmi jog gyakorlásának politikai előnyeit nem volna képes előidézni. Nagy számu állampolgároknak vád alá helyezése, a vád- és védbeszédek tartása, egyfelől maga a hivatali buzgalom, másfelől a törvény sorompói elé idézett szenvedélyek a sebeket újra fölszaggatnák, a közvéleményt izgatottságban, s az egész állami organismust lázas állapotban tartanák.” A pertörlés joga mellett szólhat az, hogy lehetnek olyan rendkívüli idők, amikor egyébként büntetendő cselekmények más jelleget nyernek az adott társadalmi-politikai helyzetben, így az állam érdeke ahhoz fűződik, hogy a „feledés fátyolát” vesse a törvénysértésre.⁶²

Mindezt látva egyetérthetünk abban, hogy az Országgyűlésnek biztosítani szükséges azt a lehetőséget, hogy ha azt az állami érdek kivételesen megkívánja, közkegyelmet gyakorolhasson. Az előbbieket is nyilvánvalóvá teszik azt, ahogy Kőrösi Sándor is fogalmaz: „a kegyelem nem bírói, hanem politikai intézmény.”⁶³

5.4. Ugyanezen indok az elnöki kegyelemben? Ez okfejtést követően felmerülhet bennünk a kérdés: az egyéni kegyelem esetén az eljárási kegyelemre ugyanezen politikai okból miért ne lehetne szükség? Hisz nem csak sokak részvételével valósulhatnak meg olyan deliktumok, amelyeket politikai érdek motivált, hanem akár egy vagy néhány személy véghezvitelében is. Nem pont ezekre nézve lenne szükséges fenntartani az államfő által adható eljárási kegyelmet?

E kérdések vizsgálatánál fontos mindenekelőtt figyelembe vennünk a politikai színezetű cselekmények alapvető jellemzőjét, miszerint alanyainak elsődleges célja felhívni a figyelmet valamilyen társadalmi-politikai problémára. Hiszen ezért folyamodnak az elkövetők a polgári engedetlenség olyan fokához – vállalva annak jogkövetkezményeit is –, hogy azzal bűncselekményt kövessenek el. Mivel a céljuk, hogy a nyilvánosság tekintete rájuk szegeződjön, ezért nem áll érdekükben az, hogy az így felkeltett figyelem a büntetőeljárás megszüntetése miatt idő előtt ellankadjon. Emiatt viszont maguk az elkövetők nem terjesztenének elő kegyelmi kérelmet a köztársasági elnökhöz.

Ha az állam érdeke fűződik a büntetőeljárás megakadályozásához, akkor ezt megtehetné hivatalból induló kegyelmi eljárás keretében is. Itt viszont nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy *politikai* okról beszélünk: az eljáró ügyészség vagy a független bíróság ez esetben nem feltétlen tenne kegyelmi kezdeményezést. De még ha meg is tenné – mérlegelve a társadalmi helyzetet, és arra a belátásra jutva, hogy kegyelmi eljárást kezdeményez –, ne feledjük, a Be. szabályai szerint hivatalból indult eljárás esetén az elkövető kérheti a büntetőeljárás folytatását.⁶⁴ Így végső soron a büntethetőség meg nem szüntetése „az állam bomlását vonná maga után”, ez esetben pedig az államnak a „speciális

⁶¹ Reiner Ignác: A kegyelmezési jog, in: *Magyar Jogi Lexikon*, IV. kötet (szerk.: Márkus Dezső), Budapest, Pallas, 1903, 602. o.

⁶² Kuncz Ignác: Az ítélet előtti pertörlés (abolitio), *Jogtudományi közlöny* (1875) 42. sz., 349. o.

⁶³ Kőrösi Sándor: *A magyar büntetőjog tankönyve. Az 1878. V-ik törvényzikkben foglalt magyar büntetőtörvénykönyv alapján*. I. kötet, Budapest, Pfeifer Ferdinánd, 1879, 401. o.

⁶⁴ 2017:XC. tv. 858. § (6)

érdekét, az igazságot, az általános érdekek alá kell rendelnie.”⁶⁵

Bár amnesztiatörvényeink volt, hogy biztosították az elkövetőnek azon jogát, hogy kérhesse az eljárás folytatását, de ez nem minden esetben történt meg⁶⁶. Pont amiatt lehet indokolt e jog kizárása, hogy az átpolitizált cselekmények és azok elkövetői ne tudják „a kedélyeket továbbra is izgalomban tartani, míg a jogi apparatus ítéletet mond”⁶⁷.

Mindent összevetve, az előbbiekre tekintettel úgy gondolom, az egyéni kegyelmezés részét képező eljárási kegyelem, mint büntethetőséget megszüntető ok, nem rendelkezik olyan megfelelő jogelméleti alapokkal, melyek létét alátámasztanák.

6. Összegzés

Mint láhattuk, a kegyelem egy sokrétegű, összetett fogalom, a jogintézmény megtalálható a tág értelemben vett büntetőjog valamennyi részében: az anyagi, az eljárási és a végrehajtási jogban is. A kegyelem jogrendszerünkben jelen van egyéni és közkegyelemként is; megnyilvánulhat eljárási és végrehajtási formában, valamint kegyelmi mentesítésként.

A büntetőjog rendszeréből leginkább kívülálló elemről van szó, amely arra rendeltetett, hogy az igazságszolgáltatás kiegészítője legyen. Míg a végrehajtási kegyelemnél szélesebb azon indokok skálája, melyek annak szükségességét alátámasztják, addig az az eljárási kegyelem esetén meglehetősen szűkös. Ez utóbbi esetben ugyanis egészen más igazolások kerülhetnek előtérbe, mint a végrehajtásnál érvényesülő megbocsátásnál: a méltányosság és igazságosság helyét legfőképpen a jóság és célszerűség indokai, valamint politikai okok veszik át. Ezek pedig elsősorban az amnesztiában juthatnak kifejezésre, szemben a köztársasági elnöki kegyelemmel.

Összességében megállapíthatjuk, hogy – megfelelő jogfilozófiai megalapozottság híján – az eljárási kegyelem csak részben indokolt jogintézmény. A közkegyelem területén találhatunk olyan igazoló elvet (a politikai okot), amely alátámasztja a kegyelem eljárási változatának létét, az egyéni kegyelem esetében azonban nem. A büntethetőséget megszüntető államfői kegyelem politikai színezetű ok érvényesítésére nem alkalmas, ezért – úgy vélem – jogelméleti megalapozottság híján léte nem is indokolt jogrendszerünkben.

⁶⁵ Reiner: i.m. 602. o.

⁶⁶ Mint azt fentebb láttuk, a 2012:XII. tv. nem biztosította e jogot.

⁶⁷ Kacziány Nándor: Királyi kegyelem a bűnvádi eljárásban II, *Jogtudományi közlöny* (1875) 48. sz., 413. o.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok üzgyvezetésének sajátossága

Lehoczki Zóra Zsófia*

1. Bevezetés

a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) jogi személyek, azon belül is a gazdasági társaságok üzgyvezetésére, a vezető tisztségviselők tevékenységére és felelősségére irányadó szabályait számos tanulmány dolgozta fel a normaszöveg ismertté válását követően.¹ A Ptk. rendelkezései közül az egyik legnagyobb jogirodalmi visszhangot a 6:541. § keltette, amely szabály a vezető tisztségviselő és a jogi személy egyetemleges felelősségét mondta ki a vezető tisztségviselő által e jogviszonyával összefüggésben harmadik személynek okozott károkért. Ezt a szabályt azonban a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény módosításáról szóló 2016. évi LXXVII. törvény 2016. július 1-től hatályon kívül helyezte.² A vezető tisztségviselőknek egy, az előzőekben említettől eltérő relációban, a hitelezőkkel szemben fennálló felelősségének szabályozása azonban továbbra is kiemelt szakmai figyelemmel kísért kérdéskör, ami meglehetősen komplex, tekintettel arra, hogy a Ptk. mellett a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) és a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a

* PhD-hallgató. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Közigazgatástudományi Doktori Iskola.

¹ Lásd többek között: CSEHI Zoltán: A vezető tisztségviselő polgári jogi felelősségének alapjai és irányai az új Polgári Törvénykönyv alapján. In.: CSEHI Zoltán – SZABÓ Marianna (szerk.): *A vezető tisztségviselő felelőssége*. Budapest. CompLex Kiadó. 2014. 9-50.o., DZSULA Marianna: A vezető tisztségviselő kártérítési felelőssége a jogi személynek okozott károkért. In.: KARSAI Andrea – ELEK Balázs (szerk.): *Tanulmányok a Debreceni Ítéltábla 10 éves évfordulójára*. Debrecen. Debreceni Ítéltábla. 2016. 217-237.o., KISFALUDI András: A jogi személy vezető tisztségviselőjének felelőssége az új Polgári Törvénykönyvben. In.: CSEHI Zoltán – KOLTAY András – LANDI Balázs – POGÁCSÁS Anett (szerk.): *(L)ex Cathedra et Praxis – Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából*. Budapest. Pázmány Press. 2014. 307-338.o., BARTA Judit – MAJOROS Tünde: A vezető tisztségviselő társasággal szembeni és harmadik személynek okozott károkért való felelősségének neuralgikus kérdései. *Miskolci Jogi Szemle*. 2015/2. sz. 5-16.o., KEMENES István: A vezető tisztségviselő deliktuális kártérítési felelősségéről: kételyek a Ptk. 6:541. §-ával kapcsolatban I-III. *Céghírnök*. 2014/11. sz. 3-9.o., 2014/12. sz. 3-5.o., 2015/1. sz. 3-5.o., TÖRÖK Tamás: A vezető tisztségviselő hitelezőkkel szembeni felelősségével kapcsolatos álláspontok. *Polgári Jog*. 2016/11. sz.

² 2016. évi LXXVII. tv. 24. § c) pont, 30. §

továbbiakban: Cstv.) is tartalmaz a jogintézményre irányadó rendelkezéseket. A vezető tisztségviselők hitelezőkkel szembeni felelőssége és az említett jogszabályi rendelkezések kapcsán a jogalkalmazásban felmerült kérdések feltárása és szükség esetén iránymutatás adása céljából a Kúria joggyakorlat-elemző csoportot állított fel.³

A téma iránti fokozott érdeklődés azonban jellemzően a piaci gazdasági társaságokra irányul és nem terjed ki a köztulajdonban álló gazdasági társaságok sajátosságainak, specialitásainak feltárására. Már a gazdasági társaságok szabályainak a magánjogi kódexen kívüli, önálló társasági törvényben történő rögzítése kapcsán megfogalmazódott az az álláspont, hogy a kereskedelmi és a társasági törvények rendelkezéseit elsősorban a profitmaximalizálásra törekvő,⁴ üzleti célú szervezetekre modellezték,⁵ meggyőződésünk szerint ez az állítás a Ptk. Harmadik Könyve kapcsán is helytálló. Így szükségszerűen felmerül a kérdés, hogy az állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok kapcsán szükség van-e speciális, kifejezetten az említett szervezetekre irányadó szabályok megalkotására. Ezt a kérdést a jogalkotó részben megválaszolja azzal, hogy számos jogszabály tartalmaz kifejezetten az állam vagy a helyi önkormányzat részvételével működő gazdasági társaságra irányadó szabályokat. Ezek a jogszabályi rendelkezések, mivel a Ptk. Harmadik Könyvében foglalt általános rendelkezésekhez képest speciális, kifejezetten az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságokra irányadó rendelkezéseket tartalmaznak, meggyőződésünk szerint pontosítják és esetenként felülírják a Ptk. szabályait.

A tanulmány célja a Ptk. kapcsolódó rendelkezéseinek áttekintését és a köztulajdonban álló gazdasági társaságok rövid bemutatását követően az utóbbi szervezetek ügyvezetésére irányadó sajátosságok vizsgálata. Az esszében az állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok operatív szervezetre vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttekintése és elemzése mellett vizsgáljuk, hogy az említett jogi személyek vagyongazdálkodására irányadó követelmények befolyásolják-e a vezető tisztségviselők tevékenységét, végül néhány kritikai gondolatot felvázolunk a felelősségi kérdések kapcsán is. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok ügyvezetési sajátosságainak bemutatásával további célunk ezen jogi személyek piaci gazdasági társaságokhoz viszonyított nagyfokú specialitásának érzékeltetése, ami a jelenlegi fragmentált és több jogforrásban rendezett szabályozás helyett a jövőben ezen szervezetek szabályainak egy jogszabályban történő összefoglalását teheti indokolttá.

³ A joggyakorlat-elemző csoport felállításáról a Kúria elnöke 2016. január 20-án döntött, a joggyakorlat-elemző csoport által elkészített összefoglaló véleményt a Kúria Polgári Kollégiuma 2017. február 6-án fogadta el. Az összefoglaló véleményt lásd: http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_6.pdf [Letöltés: 2018. 04. 17.]

⁴ Zoványi Nikolett is hangsúlyozza, hogy az állam azonban - ideális esetben - nem a profitmaximalizálás céljából, hanem valamely „közhasznúsági érdek kiszolgálása” érdekében vesz részt tagként gazdasági társaságok működésében. Lásd: ZOVÁNYI Nikolett: Szereptévesztés megtámogatva. Az állam magánjogi szerepkörének anomáliái. 361.o. *Magyar Jog*. 2016/6. szám. 359-365.o.

⁵ SÁRKÖZY Tamás: A közérdek érvényesítésére kötelezett gazdasági társaságokról. 310.o. In: BODZÁSI Balázs (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Balásházy Mária tiszteletére*. Budapest. Budapesti Corvinus Egyetem Gazdasági Jogi Intézet. 2010. 310-319.o.

2. A Ptk. irányadó rendelkezéseinek áttekintése

A Ptk. 3:1. § (5) bekezdése rögzíti – és a jogi személyiség egyik attribútuma –, hogy a jogi személy az ügyvezetését ellátó szervezettel rendelkezik.⁶ A gazdasági társaság alapítói és tagjai a jogi személy szervezetének kialakítása és szabályozása során főszabály szerint nagyfokú szabadságot élveznek, a Ptk. 3:4. § (3) bekezdésében rögzített korlátok között a létesítő okiratban eltérhetnek a Ptk.-nak a jogi személyek szervezetére és működésére irányadó szabályaitól.⁷ A belső ellenőrző szerv – a felügyelőbizottság – és az állandó könyvvizsgáló létrehozásától, illetve megválasztásától eltérően a vezető tisztségviselő kijelölése vagy megválasztása nem mellőzhető, hiszen az ügyvezetést ellátó szervezet léte a jogi személyiség egyik ismérve, valamint a jogi személy első vezető tisztségviselőjét már a létesítő okirat is megnevezi.⁸

A Ptk. 3:21. § (1) bekezdése meghatározza az ügyvezetés fogalmát, eszerint „a jogi személy irányításával kapcsolatos olyan döntések meghozatalára, amelyek nem tartoznak a tagok vagy az alapítók hatáskörébe, egy vagy több vezető tisztségviselő vagy a vezető tisztségviselőkből álló testület jogosult”. A jogi személy fikciós jellegére, fizikai formában történő megjelenésének és cselekvőképességének hiányára tekintettel önálló cselekvésre nem képes, tevékenységét csak természetes személyek útján gyakorolhatja, a szervezet nevében eljáró személyek tevékenysége a jogi személy tevékenységének minősül.⁹ Az ügyvezetés lényegében tehát a jogi személy ügyeiben való, vezető tisztségviselő(k) általi, azon döntéshozatali tevékenységet – a társaság számára kínálgató cselekvési lehetőségek közötti választások sorozatát¹⁰ - jelenti, ami egyrésztől nem tartozik az alapítók vagy a tagok – azaz a legfőbb szerv - kizárólagos döntési jogkörébe, másrésztől pedig összefügg a jogi személy irányításával.¹¹ Csehi Zoltán különbséget tesz a szűkebb és a tágabb értelemben vett ügyvezetés között, álláspontja szerint az ügyvezetés szűkebb értelemben kizárólag a jogi személy belső ügyeinek intézését jelenti, tágabb értelemben azonban magában foglalja a jogi személy működésével kapcsolatos, a vezető tisztségviselő kompetenciájába tartozó valamennyi kérdést, így például az alkalmazottak felvételét, az üzleti döntések meghozatalát és a közterhek megfelelő módon és időben történő kiegyenlítését is.¹²

Az ügyvezetés tartalmának pontos meghatározása kiemelt jelentőséggel bír, hiszen a vezető tisztségviselő a jogi személlyel szemben csak az ügyvezetési

⁶ PAPP Tekla: Vázlatos áttekintés a jogi személyről az új Polgári Törvénykönyv apropóján. 158.o. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*. 2014/2. sz. 150-159.o.

⁷ Ptk. 3:4. § (2) bek.

⁸ Ptk. 3:5. § f) pont

⁹ PAPP Tekla: A jogi személy általános szabályai. 412.o. In.: OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja I. kötet*. Budapest. Opten Informatikai Kft. 2014. 359-460.o.

¹⁰ KISFALUDI András – SZABÓ Marianna (szerk.): *A gazdasági társaságok nagy kézikönyve*. Budapest. CompLex Kiadó. 2008. 333.o.

¹¹ VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz 1. kötet*. Budapest. Wolters Kluwer. 2014. 230.o.

¹² CSEHI im. 22.o.

tevékenysége körében okozott károkért tartozik felelősséggel, az ügyvezetés körébe nem tartozó cselekvésért vagy mulasztásért a vezető tisztségviselő nem vonható felelősségre. Az ügyvezetési tevékenység tartalmát nagyban befolyásolja, hogy melyek azok a kérdések, amelyekben döntéshozatalra a legfőbb szerv jogosult. Kisfaludi András álláspontja szerint jellemző, hogy az alapítók és a tagok csak a legfőbb, stratégiai jellegű döntéshozatalt tartják fenn maguk számára, minden más kérdésben a vezető tisztségviselők határoznak.¹³ Ezt a megállapítást alátámasztja, hogy a legfőbb szerv csak bizonyos időközönként, de legalább évente egyszer – a számviteli törvény szerinti éves beszámoló elfogadása és a nyereség felosztásáról szóló döntés meghozatala kapcsán – ülésezik, ezzel szemben a vezető tisztségviselő tevékenységvégeztése folyamatos, az ügyvezetési tevékenység állandósult vezetői tevékenységet igényel.¹⁴ Lőrincz György azonban felhívja a figyelmet, hogy a legfőbb szerv a saját döntési jogkörének szinte korlátlan növelésére, kiterjesztésére jogosult, ami értelemszerűen szűkíti a vezető tisztségviselők döntési kompetenciáját.¹⁵ Meggyőződésünk szerint annak a meghatározása, hogy melyek azok a kérdések, amelyekben a legfőbb szerv dönt és melyek azok, amelyek a vezető tisztségviselő döntési kompetenciájába tartoznak, nagyban függ a társaság méretétől, tevékenységétől, taglétszámától és a társaság formájától, így a döntési hatáskörök rögzítése társaságonként eltérő és az adott szervezet sajátosságaihoz igazodik. A köztulajdonban álló gazdasági társaságoknál szintén nyitva áll a kérdés, hogy melyek azok a döntések, amelyek meghozatalában a tulajdonosi joggyakorló a legfőbb szervei határozathozatalával útján – egyszemélyes társaság esetén a legfőbb szerv „egyedüli tagjaként” – közvetlenül részt kíván venni és melyek azok, amelyekben teret enged az ügyvezetést ellátó személynek.

A Ptk. 3:21. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a vezető tisztségviselő az ügyvezetési tevékenység ellátása során a jogi személy érdekeinek megfelelően köteles eljárni, azaz az egyes cselekvési lehetőségek közötti választás során a szervezet érdekeit kell szem előtt tartania.¹⁶ Ezt az előírást ismételten rögzíti a Ptk. a gazdasági társaságok közös szabályai között.¹⁷ A szabály kimondása azért jelentős, mert a gazdasági társaság érdekei nem feltétlenül azonosak a vezető tisztségviselő, illetve a társasági tagok érdekeivel, így fontos rögzíteni, hogy az egymással konkuráló érdekek közül az ügyvezetést ellátó személynek melyik érdek érvényesülését kell döntéseivel elősegítenie. A fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet beálltát

¹³ KISFALUDI im. 309.o.

¹⁴ NOCHTA Tibor: *Társasági jog*. Budapest-Pécs. Dialóg Campus. 2011. 140.o.

¹⁵ LŐRINCZ György: Újabb kérdések és viták a vezető tisztségviselő jogállásáról. 4.o. *Gazdaság és Jog*. 2017/9. sz. 3-10.o.

¹⁶ AUER Ádám – BAKOS Kitti – BUZÁSI Barnabás – FARKAS Csaba – NÓTÁRI Tamás – PAPP Tekla: *Társasági jog*. Szeged. Lectum Kiadó. 2011. 158.o.

¹⁷ Ptk. 3:112. § (2) bek.

követően a Ptk.¹⁸ és más jogszabályok – így pl. a Cstv.¹⁹ – a hitelezői érdekek figyelembe vételét is elvárják a vezető tisztségviselőtől.²⁰²¹

A Ptk. a jogi személy általános szabályai között rögzíti a vezető tisztségviselővel szemben támasztott követelményeket és kizáró okokat,²² a vezető tisztségviselői megbízás megszűnésének eseteit,²³ a vezető tisztségviselő jogi személlyel és harmadik személyekkel szembeni felelősségére irányadó szabályokat,²⁴ valamint az ügyvezetést ellátó személy titoktartási és felvilágosítási kötelezettségét.²⁵ Utóbbi rendelkezés célja a vezető tisztségviselő és a jogi személy tagjai között fennálló információs aszimmetria csökkentése,²⁶ ugyanis az ügyvezetést ellátó személyek – a jogi személy tagjaival ellentétben - rendszeresen hozzájutnak a jogi személy működése kapcsán releváns információkhoz, a vezető tisztségviselők felvilágosítás nyújtási és betekintést biztosítási kötelezettsége azonban némiképp egyensúlyba hozza a mérleg két serpenyőjét.

A Ptk. a gazdasági társaságok közös szabályai között rögzíti, hogy a társaság vezető tisztségviselője ezen tevékenységét megbízási jogviszonyban vagy munkaviszonyban²⁷ látja el,²⁸²⁹ főszabály szerint öt éven keresztül.³⁰ Tevékenységvégezte során a gazdasági társaság érdekeinek elsődlegessége alapján, önállóan jár el a jogszabályok és a társasági szerződés rendelkezéseinek és a legfőbb szerv által hozott határozatoknak megfelelően. A vezető tisztségviselőt a társaság tagjai nem utasíthatják, hatáskörét a legfőbb szerv nem vonhatja el.³¹ Ahogyan arra már korábban utaltunk, meghatározó jelentősége van annak, hogy

¹⁸ Ptk. 3:118. §

¹⁹ Cstv. 33/A. § (1) bek.

²⁰ TÖRÖK Gábor: A jogi személy szervezete és képviselője. 58.o. In.: SÁRKÖZY Tamás (szerk.): *A jogi személy – Az új Ptk. magyarázata II/VI.* Budapest. HVG-ORAC. 2014. 53-68.o.

²¹ Mohai Máté rámutat arra, hogy a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 30. § (3) bekezdésével szemben a Ptk. szerint a vezető tisztségviselőnek fizetésképtelenséggel fenyegető helyzet esetén nem a hitelezők érdekeinek elsődlegessége alapján, hanem a hitelezői érdekek figyelembe vételével kell eljárnia. A szerző ebből arra következtet – álláspontunk szerint helytállóan -, hogy a vezető tisztségviselőnek a fizetésképtelenséggel fenyegető helyzet beállta után is elsődlegesen a társaság érdekeit szem előtt tartva kell eljárnia, figyelembe véve e mellett a hitelezői érdekeket is. Lásd: MOHAI Máté: A vezető tisztségviselők felelősségének hitelezővédelmi aspektusairól. 10-11.o. *Gazdaság és Jog.* 2016/1. sz. 8-14.o.

²² Ptk. 3:22. §

²³ Ptk. 3:25. §

²⁴ Ptk. 3:24. §

²⁵ Ptk. 3:23. §

²⁶ VÉKÁS – GÁRDOS im. 233.o.

²⁷ A jogviszony jellege az igényérvényesítési fórum kapcsán is jelentőséggel bír, abban az esetben, ha a vezető tisztségviselő tevékenységét munkaviszonyban látja el, a jogi személy által a vezető tisztségviselővel szemben indított kártérítési per a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozik. Lásd: BDT 2017. 3706. I.

²⁸ Ptk. 3:112. § (1) bek.

²⁹ Lőrincz György a jogi személy vezető tisztségviselője kapcsán a Ptk. 3:21. § szövegezéséből kiindulva felveti, hogy a megbízási jogviszony és a munkaviszony mellett a vezető tisztségviselő és a jogi személy között ún. megbízási, mint nem nevesített atipikus szerződés is létrejöhet. [Lásd: LŐRINCZ im. 4.o.] Lőrincz ezen álláspontjával nem értünk egyet, álláspontunk szerint a vezető tisztségviselő és a jogi személy között minden esetben munkaviszony vagy megbízási jogviszony jön létre.

³⁰ Ptk. 3:114. §

³¹ Ptk. 3:112. § (2) bek.

melyek azok a döntések, amelyek meghozatala a legfőbb szerv hatáskörébe tartozik, ugyanis minden más kérdésben az ügyvezetés jogosult dönteni, utólag ezektől a hatásköröktől önkényesen nem foszthatja meg a legfőbb szerv a vezető tisztségviselőt.

A gazdasági társaságok közös szabályai között rögzíti továbbá a Ptk. a vezető tisztségviselőkre irányadó összeférhetlenségi előírásokat,³² a cégjegyzésre irányadó szabályokat,³³ a vezető tisztségviselő társasággal és harmadik személyekkel szembeni kártérítési felelősségének szabályait,³⁴ valamint a cégvezetőre vonatkozó rendelkezéseket.³⁵ A Harmadik Könyv sajátos szerkezetéből adódóan speciális rendelkezés hiányában a jogi személy általános szabályai kapcsán ismertetett szabályok is irányadók a gazdasági társaságok vezető tisztségviselőjének jogviszonyára.

3. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok bemutatása

Ahogy azt a Bevezetésben is említettük, tanulmányunk célja a köztulajdonban álló gazdasági társaságok ügyvezetése sajátosságainak feltérképezése, ehhez azonban nélkülözhetetlen ezen szervezetek rövid áttekintése. Az állami vagy helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságokra – heterogén csoportról lévén szó – nehezen adható egységes meghatározás.³⁶ Esszénkben ezen szervezetek egy szűkebb körére, a köztulajdonban álló gazdasági társaságokra fókuszálunk, melynek meghatározását a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Taktv.) 1. § a) pontja tartalmazza.³⁷ Ezt a fogalmat egy további szűkítéssel tekintjük irányadónak, megállapításaink nem terjednek ki azokra a gazdasági társaságokra, amelyekben az állami részesedésszerzésre öröklés útján került sor.³⁸ Ennek az oka, hogy öröklés esetén az állam kényszerűségből válik egy társaság tagjává, a taggá válást nem előzi meg egy adott cél elérése érdekében hozott állami döntés. Meggyőződésünk szerint a „valódi” köztulajdonban álló gazdasági társaságok azok, amelyet az állam (vagy a helyi önkormányzat) alapított vagy amelyben a taggá

³² Ptk. 3:115. §

³³ Ptk. 3:116. §

³⁴ Ptk. 3:117-118. §§

³⁵ Ptk. 3:113. §

³⁶ LEHOCZKI Zóra Zsófia: Az állami részvétellel működő gazdasági társaságok csoportosítási nehézségei. 185-186.o. In.: MISKOLCZI BODNÁR Péter (szerk.): *XII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója*. Budapest. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 2018. 185-195.o. (a továbbiakban LEHOCZKI 2018a)

³⁷ Taktv. 1. § a) pont: „Köztulajdonban álló gazdasági társaság: az a gazdasági társaság, melyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik.”

³⁸ Az állam évente hozzávetőlegesen 100-120 társaságban szerez öröklés útján részesedést. Lásd: BOROS Anita: OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises from Hungarian State-Owned Enterprises' Point of View. 8.o. *Pro Publico Bono Public Administration*. 2017/1. special edition. 6-25.o.

válásról az állam döntött, és a speciális jogszabályi rendelkezések is elsősorban ezen szervezetek vonatkozásában értelmezhetőek és irányadók. További szűkítés, hogy ezek a jogi személyek jellemzően korlátozott felelősségű társasági vagy részvénytársasági formában működnek, tekintettel arra, hogy az állam és a helyi önkormányzat csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.³⁹

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok szabályozásának sajátossága, hogy ezek a szervezetek is gazdasági társasági formában működnek, ezért szabályozásuk alapját a Ptk. Harmadik Könyvében foglaltak jelentik. A generális szabályok mellett azonban számos más jogszabály tartalmaz az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságokra irányadó speciális rendelkezéseket, példaként említendő Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény), az Nvtv., az Ávtv., valamint a Taktv. is.⁴⁰ Ahogyan azt a Bevezetésben is kiemeltük, álláspontunk szerint ezek a sajátos rendelkezések pontosítják és esetenként felülírják a Ptk. generális szabályait. Az államot és a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések a nemzeti vagyonba tartoznak,⁴¹ ezért meggyőződésünk szerint a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodásra irányadó alapelvek a társasági részesedésen keresztül a szervezet működésére és döntéshozatalára is hatással vannak.⁴²

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőséggel bírnak, tekintettel arra, hogy ezek a szervezetek állítják elő a GDP jelentékeny részét, valamint szerepük a foglalkoztatás terén is meghatározó.⁴³ Ezek a társaságok közpénzekkel gazdálkodnak és számos esetben közfeladatot látnak el,⁴⁴ ennek következtében az általuk elérni kívánt cél is nagyban különbözik a klasszikus piaci társaságokétól. Utóbbi jogi személyek ugyanis üzletszerű gazdasági tevékenység folytatásával nyereség realizálására törekednek, amelyet a legfőbb szerv döntése alapján osztalék formájában tagjaik között felosztanak vagy az osztalékfizetés mellőzése esetén a társaság fejlesztésére, modernizálására és ezáltal versenyképességük növelésére fordítanak. Ezzel szemben a köztulajdonban álló gazdasági társaságok álláspontunk szerint elsődlegesen nem

³⁹ 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról (a továbbiakban: Ávtv.) 29. § (1) bek., 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (a továbbiakban: Nvtv.) 9. § (2) bek.

⁴⁰ A Ptk. rendelkezéseitől eltérő, speciális szabályok áttekintéséhez lásd: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.* Budapest. ELTE Eötvös Kiadó. 2017. 109-110.o., AUER Ádám – PAPP Tekla: A corporate governance jelentősége köztulajdonban lévő gazdasági társaságoknál. 214-217.o. *Jogtudományi Közöny.* 2017/5. sz. 210-219.o.

⁴¹ Nvtv. 1. § (2) bek. c) pont

⁴² LEHOCZKI Zóra Zsófia: A gazdasági társaságok tőkéjének funkciói. *Polgári Jog.* 2018/3. sz. (a továbbiakban: LEHOCZKI 2018b)

⁴³ AUER – PAPP im. 218.o.

⁴⁴ Milhaupt és Pargendler szerint az állam legfontosabb célkitűzése a társasági részesedésszerzéssel a nyereség realizálása mellett a kitűzött közérdekű célok megvalósítása, elérése lehet. [Szerző fordítása, az eredeti szöveg: „Most importantly, states may use ownership of a firm to pursue public policy objectives in addition to profits.”] Lásd: MILHAUPT, Curtis J. – PARGENDLER, Mariana: RPTs in SOEs: Tunneling, Propping, and Policy Channeling. *ECGI Working Paper Series in Law.* March 2018. [Working Paper No. 386/2018.] 2.o. Forrás: http://ecgi.global/sites/default/files/working_papers/documents/finalmilhauptpargendler.pdf [Letöltés: 2018. április 18.]

nyereségszerzésre,⁴⁵⁴⁶ hanem a közfeladat megfelelő ellátásának biztosítására és ezzel a nemzeti vagyon alapvető rendeltetésének megvalósítására törekednek.⁴⁷

4. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok ügyvezetésének sajátosságai

4.1. Az ügyvezetésre irányadó speciális szabályok. A Ptk. generális rendelkezéseit az állami vagy helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok kapcsán számos speciális szabály árnyalja, ezek az előírások azonban különböző jogszabályokban – fragmentáltan – helyezkednek el és esetenként nem egyértelmű, hogy azok valamennyi állami vagy helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságra vagy azoknak csak egy szűkebb csoportjára irányadók.⁴⁸

Az említett speciális szabályok közül kifejezetten a vezető tisztségviselőre irányadó rendelkezéseket a Taktv. tartalmaz. A Ptk. főszabályként rögzíti, hogy a korlátolt felelősségű társaság ügyvezetését egy vagy több ügyvezető látja el,⁴⁹ részvénytársaságnál pedig főszabály szerint három természetes személy tagból álló igazgatóság választására kerül sor,⁵⁰ azzal, hogy az alapszabály rendelkezése alapján zártkörűen működő részvénytársaságnál vezérigazgató,⁵¹ nyilvánosan működő részvénytársaságnál⁵² pedig igazgatótanács működhet.⁵³ Az említett társasági formák közül a zártkörűen működő részvénytársaság ügyvezetése kapcsán a Taktv. a Ptk. rendelkezéseitől eltérő formát tesz főszabállyá azzal, hogy rögzíti, igazgatóság megválasztására csak abban az esetben kerül sor, ha azt a társaság jelentősége, mérete és működésének jellege indokolja, ennek hiányában az ügyvezetési tevékenységet vezérigazgató végzi.⁵⁴ Sem a Taktv., sem a jogszabály indokolása nem fejti ki, hogy mi az a társasági jelentőség, méret,

⁴⁵ Ehhez kapcsolódóan jegyzi meg Sárközy Tamás, hogy álláspontja szerint egy következetesen polgári államnak nem lehet feladata, hogy nyereségre törekedve vállalkozzon és ezáltal saját állampolgáraival versenyezzen. Lásd: SÁRKÖZY Tamás: *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig*. Budapest. HVG-ORAC. 2009. 192-193.o.

⁴⁶ Varga Judit álláspontja szerint az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok is elsődlegesen profitszerzés érdekében végzik tevékenységüket. Lásd: VARGA Judit: Állami tulajdonban álló gazdasági társaságok közpénzügyi szabályozás által kijelölt mozgásteret. 45.o. *Közjogi Szemle*. 2017/4. sz. 45-54.o.

⁴⁷ Nvtv. 7. § (1) bek., LEHOCZKI 2018b.

⁴⁸ Bővebben lásd: LEHOCZKI 2018a 186-187.o.

⁴⁹ Ptk. 3:196. § (1) bek.

⁵⁰ Ptk. 3:282. § (1) bek.

⁵¹ Ptk. 3:283. §

⁵² Megjegyzést érdemel, hogy témánk szempontjából a nyilvánosan működő részvénytársaságok csekély jelentőséggel bírnak, ugyanis az MNV Zrt. honlapján szereplő társasági portfólió alapján egyetlen olyan nyrt. van [RÁBA Járműipari Holding Nyrt.], amelyben az állami tulajdon mértéke az 50 %-ot meghaladja. Forrás: http://www.mnvzrt.hu/felso_menu/tarsasagi_portfolio/mnvportfolio/tarsasagiportfolio/tobbsegi_tulajd_onu_tarsasagok [Letöltés: 2018. április 18.]

⁵³ Ptk. 3:285. § (1) bek.

⁵⁴ Taktv. 3. § (1)-(2) bek.

valamint működési jelleg, ami indokolja az igazgatóság létrehozását, így álláspontunk szerint az egyes köztulajdonban álló zrt-k kapcsán esetről esetre vizsgálendő, hogy fennáll-e olyan körülmény, ami a sajátos ügyvezető szerv létrehozását szükségessé teszi. Abban az esetben, ha a társaságnál igazgatóság létrehozása indokolt, a szerv létszámára is speciális rendelkezések irányadók. A Ptk. ugyanis csak az igazgatóság minimális létszámát határozza meg – három főben -, ez a szabály klauzikálisan kógens, ugyanis az alapszabály ennél kisebb taglétszámú igazgatóság létrehozását előíró rendelkezése semmis,⁵⁵ azonban három természetes személynél több tagot számláló igazgatóság működhet a társaságnál, a magánjogi kódex nem határoz meg felső korlátot az ügyvezetést ellátó szerv létszáma vonatkozásában. Ezzel szemben a Taktv. rögzíti, hogy a köztulajdonban álló zrt. igazgatósága a társaság jelentőségétől, méretétől és működésének jellegétől függően legalább három, legfeljebb öt természetes személy tagból áll, nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő jelentőségű társaságnál az igazgatóság maximális létszáma hét fő.⁵⁶ Azaz ezeknél a szervezeteknél a tagok döntési autonómiája korlátozott, tekintve, hogy csak a Taktv. által rögzített létszámkereten belül mozoghatnak, ráadásul az igazgatósági tagok számának meghatározása ezen a kereten belül sem kizárólag a tagok döntésén múlik, mivel a létszám meghatározása elsődlegesen a társaság jelentőségének, méretének és működése jellegének a függvénye. Felmerül a kérdés, hogy a zártkörűen működő részvénytársaság alapítása során hogyan tudják meghatározni a tagok vagy az egyedüli részvényes, hogy a létrehozni kívánt szervezet pontosan milyen méretű lesz, valamint mekkora jelentőséggel bír majd működése során. Azaz kérdéses, hogyan határozzák meg az említett kritériumokra tekintettel az ügyvezető szerv létszámát. Meggyőződésünk szerint abban az esetben, ha a köztulajdonban álló zrt. működése során a tagok arra az álláspontra jutnak, hogy a társaság jelentősége, mérete és működési jellege az alapszabályban foglalttól eltérő létszámú igazgatóság működését indokolja, a tagok legalább 3/4-es szótöbbséggel módosíthatják a létesítő okiratot.⁵⁷ Ez a módosítás nem jelent különösebb nehézséget, ha az állam vagy a helyi önkormányzat az egyedüli részvényes, azonban ellentmondásokhoz vezethet, ha az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető szavazati jog mértéke nem éri el a döntés meghozatalához szükséges – legalább 3/4-es - szótöbbséget és a kisebbségi részvényesek nem kívánják az igazgatóság taglétszámának módosítását. További észrevétel, hogy a Taktv. csak a zártkörűen működő részvénytársaságok ügyvezetésének létszáma kapcsán fogalmaz meg speciális rendelkezéseket, más, így leginkább korlátozott felelősségű társasági formában működő gazdasági társaságok vonatkozásában nem tartalmaz a társaság ügyvezetését ellátó személyek létszámára irányadó szabályt.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok ügyvezetésének szabályozása kapcsán a javadalmazás mértékének felső határa is rögzített a Taktv.-ben. A legfőbb szerv kötelessége szabályzatot alkotni többek között a vezető

⁵⁵ Ptk. 3:282. § (1) bek.

⁵⁶ Taktv. 3. § (3) bek.

⁵⁷ Ptk. 3:102. § (1) bek.

tisztségviselőket megillető javadalmazás, valamint a jogviszony megszűnése esetére biztosított juttatások módjának, mértékének elveiről és azok rendszeréről, amely szabályzat rendelkezéseitől érvényesen nem lehet eltérni.⁵⁸ A Taktv. nem rögzíti, hogy a szabályzat elfogadásához mekkora szótöbbségre van szükség, ez a probléma az egyszemélyes gazdasági társaságok esetében fel sem merül, azonban kérdéseket vehet fel azon társaságoknál, ahol az államot megillető szavazati jog mértéke több, mint 50 %, azonban önmagában nem elegendő például a 3/4-es szótöbbség eléréséhez.

A Taktv. a javadalmazás mértékének meghatározása kapcsán is korlátozza a tagok döntési autonómiáját, ugyanis előírja, hogy az igazgatóság elnökének e jogviszonyára tekintettel megállapított havi díjazása nem haladhatja meg a mindenkori kötelező legkisebb munkabér hétszeresét, az igazgatóság többi tagja esetén pedig a mindenkori kötelező legkisebb munkabér ötszörösét.⁵⁹ Az igazgatóság elnökének vagy más tagjának e jogviszonyára tekintettel a megbízás megszűnése esetére juttatás nem biztosítható.⁶⁰ Álláspontunk szerint ezek a szabályok a társasággal megbízási jogviszonyban és munkaviszonyban álló vezető tisztségviselőkre egyaránt irányadók. Felmerül azonban a kérdés, hogy a hivatkozott rendelkezések a vezérigazgatóra, valamint a korlátolt felelősségű társaság ügyvezetőjére irányadók-e, hiszen a törvény szövege csak az igazgatóság elnökének és többi tagjának javadalmazásáról rendelkezik, a vezérigazgatót és az ügyvezetőt nem említi. Így nyitott a kérdés, hogy a vezérigazgatót és az ügyvezetőt megillető díjazás maximuma az igazgatóság elnökével vagy tagjaival azonos, avagy rájuk nem vonatkozik a Taktv. 6. § (1) bekezdésében rögzített korlátozás. Egy természetes személy legfeljebb egy köztulajdonban álló gazdasági társaságnál betöltött vezető tisztségviselői megbízás után részesülhet javadalmazásban.⁶¹ Ezen korlátozás kapcsán indokoltnak tartjuk kiemelni, hogy az kifejezetten a köztulajdonban álló társaságoknál betöltött vezető tisztségviselői pozícióra irányadó, azaz egy természetes személy több állami vagy helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságnál betöltött vezető tisztségviselői pozíció után részesülhet – akár a Taktv. által meghatározott mértéket meghaladó – javadalmazásban, amennyiben azok nem minősülnek köztulajdonban állónak. A javadalmazás maximumának törvényi meghatározása álláspontunk szerint több szempontból is nehézségekhez vezethet. Megkérdőjelezhető, hogy a Taktv. által rögzített javadalmazási maximum alkalmas-e a versenyszféra által hasonló pozíciók betöltéséért kínált bérekkel felvenni a versenyt, azaz biztosítja-e, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselőit az arra legalkalmasabb, magasan kvalifikált és kellő gyakorlati tapasztalattal rendelkező szakemberek lássák el. Az állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokkal szemben álláspontunk szerint megalapozott elvárás, hogy ezen szervezetek működése egyfajta mintaként és mérceként szolgáljon más gazdasági társaságok számára. Ebből következik,

⁵⁸ Taktv. 5. § (3)-(4) bek.

⁵⁹ Taktv. 6. § (1) bek.

⁶⁰ Taktv. 6. § (3) bek.

⁶¹ Taktv. 6. § (4) bek.

hogy a társaság mindennapi irányítását végző operatív szerv tagjaival szemben is fokozott elvárások mutatkoznak, kérdéses, hogy az ezen követelményeket teljesítő vezető tisztségviselő számára mennyire megfelelő és vonzó javadalmazás a mindenkor kötelező legkisebb munkabér ötszöröse vagy hétszerese. Másodsorban a szabályozás alkalmassága abból – az általunk előbb kiemelt – szempontból is megkérdőjelezhető, hogy csak egy köztulajdonban álló gazdasági társaságnál betöltött vezető tisztségviselői pozíció után részesülhet a természetes személy javadalmazásban, azonban a jogszabályok – az összeférhetetlenségi szabályoktól eltekintve⁶² – nem zárják ki, hogy az ügyvezetést ellátó személy más társaságnál is hasonló pozíciót vállaljon. Így felmerülhet az az eset, hogy a köztulajdonban álló társaság vezető tisztségviselője jövedelemmaximálás céljából más - köztulajdonban álló gazdasági társaságnak nem minősülő - szervezetnél is hasonló pozíciót tölt be, melynek következtében kérdésessé válik, hogy mennyire tudja lelkiismeretesen és alaposan, a társaság érdekeit szem előtt tartva ellátni a köztulajdonban álló gazdasági társaság ügyvezetését.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságokkal szemben fokozottan érvényesül a transzparencia követelménye, ezért ezeknek a szervezeteknek számos, a vezető tisztségviselőkkel kapcsolatos adatot közzé kell tenniük. A kötelező közzététel kiterjed a vezető tisztségviselő nevére, tisztségére vagy munkakörére, valamint a társasággal fennálló jogviszonyára tekintettel kapott különböző pénzügyi juttatásokra.⁶³ A törvény az utóbbi adatcsoport tekintetében különbséget tesz a társasággal megbízási jogviszonyban,⁶⁴ valamint munkaviszonyban álló vezető tisztségviselők között. A közzétett adatok a közzétételt követő két évig nem távolíthatók el.⁶⁵ Amellett, hogy a közzéteendő adatok jelentős része a vezető tisztségviselőhöz kapcsolódik, a közzétételi kötelezettség is a vezető tisztségviselőt terheli, amennyiben ezt a kötelezettségét elmulasztja vagy annak késedelmesen vagy hiányosan tesz eleget, törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezhető.⁶⁶ A törvényességi felügyeleti eljárás megindítása esetén a cégbíróság az eljárás alapjául szolgáló jogsértés pontos megjelölésével és a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel felhívja a céget, hogy a végzésben meghatározott határidőn belül írásban nyilatkozzon arról, hogy vitatja-e az eljárás megindításának alapjául szolgáló okokat és körülményeket vagy amennyiben azokat nem vitatja, akkor a törvényt sértő állapotot szüntesse meg.⁶⁷ Amennyiben a gazdasági társaság nem tesz eleget a törvényes állapot helyreállítására irányuló kötelezettségének, a cégbíróság törvényességi felügyeleti intézkedés alkalmazására jogosult, ilyen intézkedés többek között a vezető tisztségviselőt sújtó – százezer forinttól tízmillió

⁶² Ptk. 3:115. §

⁶³ Taktv. 2. § (1) bek.

⁶⁴ Álláspontunk szerint az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítését ténylegesen nem befolyásolja, azonban kiemelés érdemel, hogy a Taktv. a vezető tisztségviselő megbízási jogviszonya kapcsán nem a Ptk., hanem a 2014. március 15-én hatályát veszített, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény rendelkezésére hivatkozik. Szintén elmulasztotta a jogalkotó a Taktv. rendelkezéseinek a hatályosítását a 3. § (2) bekezdésében.

⁶⁵ Taktv. 2. § (8) bek.

⁶⁶ Taktv. 2. § (7)-(8) bek.

⁶⁷ Ctv. 80. § (1) bek.

forintig terjedő - pénzbírság kiszabása, amennyiben a törvényességi felügyeleti eljárásra a vezető tisztségviselő adott okot.⁶⁸ Álláspontunk szerint a közzétételi kötelezettség elmulasztása vagy nem megfelelő teljesítése esetén a cégbíróság eljárásának okát a vezető tisztségviselő cselekvése vagy mulasztása képezi, így ebben az esetben fennállnak a vezető tisztségviselővel szemben kiszabható pénzbírság alkalmazásának feltételei.

4.2. A vezető tisztségviselők tevékenységét befolyásoló további rendelkezések. Az előző pontban áttekintettük a kifejezetten a vezető tisztségviselőkre irányadó törvényi rendelkezéseket, azonban véleményünk szerint más, a köztulajdonban álló gazdasági társaságokra irányadó speciális szabály is befolyásolja az ügyvezetést ellátó személyek tevékenységvégzését.

Ebben a vonatkozásban a speciális szabályok közül kiemelését érdemelnek az állami vagy helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok vagyongazdálkodására irányadó követelmények. Az Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint”. Az Nvtv. 7. § (1) bekezdése meghatározza a nemzeti vagyon alapvető rendeltetését, valamit kimondja, hogy „a nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetészerűen kell gazdálkodni”. A (2) bekezdés szintén speciális, a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodást szabályozó alapelveket is rögzít, előírja, hogy „a nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése”. Az Ávtv. preambulumban a hatékonyság, eredményesség és költségtakarékosság követelményei jelennek meg. A Taktv. a költségtakarékosság alapelveinek érvényesítése érdekében fogalmaz meg különböző, a köztulajdonban álló gazdasági társaságokra irányadó rendelkezéseket. Meggyőződésünk szerint az említett alapelvek a nemzeti vagyon körébe tartozó társasági részesedéseken keresztül a társaság működésére és döntéshozatalára is hatással vannak. Álláspontunk szerint az előzőekben ismertetett alapelvek érvényesítésére a szervezet működése során folyamatosan törekedni kell, így azok érvényre juttatása és betartása – a társaság más szervei mellett – a vezető tisztségviselő kötelezettsége. A kapcsolódó jogszabályok explicit módon nem nevesítik az ügyvezetést ellátó személyek kapcsán ezt a feladatot, azonban szerintünk azzal, hogy a legfőbb szerv hatáskörébe nem tartozó irányítási feladatok ellátása és az ehhez kapcsolódó döntések meghozatala a vezető tisztségviselőket terheli, tevékenységük során figyelemmel kell lenniük a sajátos vagyongazdálkodási

⁶⁸ Ctv. 81. § (1) bek. b) pont

követelmények betartására, ami a piaci gazdasági társaságokkal összemérve többletkötelezettséget jelent az operatív szerv tagjai számára.

4.3. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselőinek felelőssége. A gazdasági társaságok vezető tisztségviselőinek felelősségét rendező szabályozás meglehetősen összetett, tekintve, hogy a Ptk. Harmadik Könyvében a jogi személyek közös és a gazdasági társaságok közös szabályai között, valamint a Cstv.-ben és a Ctv.-ben is szerepelnek felelősségi klauzulák. A köztulajdonban álló gazdasági társaságokra irányadó speciális jogszabályok nem tartalmaznak eltérő felelősségi rendelkezéseket, azonban álláspontunk szerint az állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő szervezetek sajátos jellege a felelősség kapcsán is jelentőséggel bír. A felelősségi kérdések részletes elemzése nélkül az alábbi néhány pontban foglaljuk össze a kérdéskörhöz kapcsolódó gondolatainkat.

A vezető tisztségviselő által ügyvezetési tevékenysége során a társaságnak okozott károkért a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség⁶⁹ szabályai szerint tartozik felelősséggel a jogi személlyel szemben.⁷⁰ Amennyiben a szervezet és a vezető tisztségviselő között létrejövő kontraktusba a társaság jelentőségére vagy az ellátott feladatra tekintettel speciális, az operatív szerv tevékenységét részletesen meghatározó kikötéseket foglalnak, azzal a következménnyel járhat, hogy az ügyvezetést ellátó személy felelőssége más társaságokhoz képest jóval szélesebb körben és több esetben megállapíthatóvá válik. A felek közötti megállapodás tartalma a felmentvény megadása kapcsán is jelentőséggel bír, tekintve, hogy gazdasági társaság vezető tisztségviselője abban az esetben kapja meg a legfőbb szervtől a felmentvényt, ha az az ügyvezetési tevékenységét megfelelőnek ítéli,⁷¹ a megfelelő tevékenységellátás mércéje meggyőződésünk szerint egy közfeladatot ellátó köztulajdonban álló gazdasági társaság esetén meglehetősen magasra tehető. Abban az esetben, ha az előző alpontban összefoglalt vagyongazdálkodási követelmények érvényesítése is a vezető tisztségviselő feladata, az ügyvezetési tevékenység megfelelőssége kapcsán az egyes alapelvek betartása és megvalósítása is jelentőséggel bír.

A vezető tisztségviselő harmadik személyekkel szembeni felelősségének a kérdése leginkább a jogutód nélküli – de nem végelszámolással történő – megszűnés kapcsán merülhet fel. A likviditási problémáktól mentes működés során ugyanis az operatív szerv tagja csak akkor tartozik felelősséggel harmadik személyekkel szemben, ha a kárt szándékosan okozta és felelőssége ebben az esetben is a jogi személlyel egyetemleges.⁷²

A társaság jogutód nélküli megszűnése esetén azonban a hitelezők közvetlenül a vezető tisztségviselővel szemben érvényesíthetik kártérítési igényüket a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályai szerint, ha a vezető tisztségviselő a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet beállta után a hitelezői

⁶⁹ Ptk. 6:142. §

⁷⁰ Ptk. 3:24. § (1) bek.

⁷¹ Ptk. 3:117. § (1) bek.

⁷² Ptk. 3:24. § (2) bek.

érdekeket nem vette figyelembe.⁷³ Véleményünk szerint a közfeladatot ellátó köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselőinek azonban a piaci társaságok ügyvezetési tevékenységét ellátó személyekhez képest több érdeket kell szem előtt tartaniuk mind a társaság működése, mind pedig a jogutód nélküli megszűnés során. Ennek az oka, hogy a közfeladat ellátása, amelybe a különböző közszolgáltatások nyújtása is beletartozik, egy, a társaságban közvetlen érdekeltséggel nem rendelkező, azonban a működés kapcsán kiemelt jelentőséggel bíró közösség, a lakosság érdekeit is szolgálja. Ebből következik, hogy a vezető tisztségviselőnek a fizetésképtelenséggel fenyegető helyzet beállta esetén egyes döntései kapcsán azt is fel kell mérnie, hogy azok az érintett állampolgárokra milyen hatást gyakorolnak. Álláspontunk szerint ez a sajátos helyzet a hitelezői érdekek háttérbe szorulását, esetenként figyelmen kívül hagyását eredményezheti, ami alkalmas lehet a vezető tisztségviselő felelősségének megalapozására. Egyúttal az is kiemelendő, hogy ezekben az esetekben a hitelezői érdekek csorbulását eredményező döntés a közösség érdekeinek védelme érdekében született, így felmerül a kérdés, hogy a felvázolt szituációban indokolt-e a vezető tisztségviselő saját vagyonával történő helytállásának előírása. A kapcsolódó jogszabályok eltérő rendelkezésének hiányában azonban meg kell állapítanunk, hogy amennyiben bebizonyosodik, hogy a fizetésképtelenséggel fenyegető helyzet beálltát követően a vezető tisztségviselő a hitelezők érdekeinek figyelmen kívül hagyásával járt el, akkor ezen érdekek háttérbe szorulásának okától függetlenül a vezető tisztségviselő a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályai szerint tartozik felelősséggel a hitelezőkkel szemben kielégítetlen követeléseik erejéig.

A Ptk. a vezető tisztségviselőknek a harmadik személyekkel szembeni felelőssége kapcsán a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályait rendeli alkalmazni,⁷⁴ azaz a vezető tisztségviselő abban az esetben mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a fizetésképtelenséggel fenyegető helyzet beálltát követően úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Felmerül a kérdés, egy köztulajdonban álló gazdasági társaság ügyvezetési tevékenységének ellátása eltérő elvárhatósági szintet jelent-e a piaci gazdasági társaságok vezető tisztségviselőitől általában elvárható magatartáshoz képest. Álláspontunk szerint többek között a köztulajdonú társaságok nemzetgazdasági jelentőségére, az általuk ellátott tevékenység jellegére, valamint a közpénzekkel gazdálkodásra tekintettel a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselőitől általában elvárható magatartás egy fokozott gondossági követelményt támaszt az operatív szerv tagjainak tevékenységvégzésével szemben.

⁷³ Ptk. 3:118. §, A hitelezői érdekek elsődlegességének figyelmen kívül hagyása mellett a vezető tisztségviselő felelőssége megállapításának elengedhetetlen feltétele, hogy ezen magatartása következtében az adós vagyona csökkenjen és a hitelezők követeléseinek teljes mértékben történő kielégítése meghiúsuljon. Lásd: BH 2017. 306.

⁷⁴ Ptk. 6:519. §

5. Összegzés

Tanulmányunkban a köztulajdonban álló gazdasági társaságok ügyvezetésének sajátosságait vizsgáltuk, bemutatva a Taktv. speciális rendelkezéseit, az alapelv-jellegű vagyongazdálkodási követelmények esetleges hatását a vezető tisztségviselők tevékenységére, valamint elemeztük az ügyvezetési tevékenységet ellátó személyek felelőssége kapcsán felmerülő sajátosságokat is. Vizsgálatunk célja volt többek között a köztulajdonban álló gazdasági társaságok speciális jellegének a hangsúlyozása, hiszen attól függetlenül, hogy ezen szervezetek szabályozásának az alapját is a Ptk. Harmadik Könyvében foglalt rendelkezések jelentik, számos vonatkozásban – így az ügyvezetés kapcsán is – jelentősen különböznek a klasszikus piaci gazdasági társaságoktól. Az operatív szervezetre irányadó sajátos jogszabályi rendelkezések közvetlenül csak a létszám és a javadalmazás vonatkozásában mutatnak eltéréseket a generális szabályokhoz képest, azonban álláspontunk szerint ezen jogi személyek társadalmi és nemzetgazdasági jelentőségére, valamint a tevékenység specialitására tekintettel számos más aspektusban is a klasszikustól eltérő ügyvezetés jellemzi ezeket a szervezeteket. Így a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vagyongazdálkodására irányadó, alapelv-jellegű követelmények érvényesítése és betartása szerintünk többletkötelezettséget ró a vezető tisztségviselőre e tevékenységének ellátása során. Emellett meggyőződésünk szerint az általunk vizsgált szervezetek társadalmi és gazdasági jelentősége miatt az operatív szerv tagjaitól elvárható gondosság szintje is magasabban húzódik, ami a vezető tisztségviselők felelőségének megítélése kapcsán jelentőséggel bírhat, azzal, hogy a hatályos szabályozás nem tartalmaz speciális, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok ügyvezetését ellátó személyek felelőségére irányadó rendelkezéseket. Zárszóként kiemeljük, hogy a felelőségi kérdéseket nagyban befolyásolja, hogy melyek azok a döntések, amelyek meghozatala a vezető tisztségviselő döntési kompetenciájába tartozik és melyek azok, amelyekben a legfőbb szerv határoz.
