

TARTALOM

Tanulmány

PRIBULA LÁSZLÓ:

Szükséges-e a tárgyi keresethalmazat korlátozása? 77

SZILOVICS CSABA:

Az adófizetés megtagadása, mint a polgári engedetlenség egyik eszköze 87

RIXER ÁDÁM:

A romák és a központi közigazgatás kapcsolata Magyarországon..... 95

KOÓS GÁBOR:

Az uniós jogból eredő kötelezettségek megsértésének szankciói a nemzeti jogban 105

Szemle

SZALMA JÓZSEF:

A munkajog hatása a polgári jogra 115

Jogirodalom, jogélet

Samu Mihály (1929-2015) 123

TÓTH ANDREA NOÉMI:

A büntetőeljárás gyorsításáról 124

CSAHOLCZI ERIKA:

Tudományos élet a jogtudomány különböző szegmenseiben

– összefoglaló a Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Karának könyvbemutatójáról..... 127



Contents

Studies

LÁSZLÓ PRIBULA:

Is it necessary to limit the objective consolidation of actions?

CSABA SZILOVICS:

Tax Resistance, the Method of the Civil Disobedience

ÁDÁM RIXER:

The Roma and Central Public Administration in Hungary

GÁBOR KOÓS:

National Legal Sanctions of the Violation of European Union Legal Obligations

Review

JÓZSEF SZALMA:

Labour Law's Effect on Civil Law

Legal Life-Legal Literature

Mihály Samu (1929-2015)

ANDREA NOÉMI TÓTH:

On the Acceleration of Criminal Procedure

ERIKA CSAHOLCZI:

Legal Life in the Different Segments of the Jurisprudence – Resume of a Book Presentation at the Debrecen University School of Law

Inhalt

Abhandlungen

LÁSZLÓ PRIBULA:

Ist die Beschränkung der objektiven Klagehäufung notwendig?

CSABA SZILOVICS:

Die Steuerverweigerung als eine Form des zivilen Ungehorsams

ÁDÁM RIXER:

Die Beziehung zwischen den Roma und der zentralstaatlichen Verwaltung in Ungarn.

GÁBOR KOÓS:

Sanktionen der Nichterfüllung der unionsrechtlichen Verpflichtungen im mitgliedstaatlichen Recht

Rundschau

JÓZSEF SZALMA:

Die Wirkung des Arbeitsrechts auf Privatrecht

Rechtliteratur-Rechtsleben

Mihály Samu (1929-2015)

ANDREA NOÉMI TÓTH:

Über die Beschleunigung des Strafverfahrens

ERIKA CSAHOLCZI:

Wissenschaftsleben in unterschiedlichen Segmenten der Rechtswissenschaft – Über die Buchvorstellung der Fakultät für Staats- und Rechtswissenschaften der Universität Debrecen

A KIADVÁNY MEGJELENÉSÉT AZ MTA
KÖNYV- ÉS FOLYÓIRATKIADÓ BIZOTTSÁGA TÁMOGATTA



Jogtudományi Közlöny A MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata.

A Szerkesztő Bizottság vezetője: **Dr. Korinek László**

A Szerkesztő Bizottság tagjai: Dr. Hamza Gábor, Dr. Lamm Vanda, Dr. Szalma József Felelős szerkesztő: **Dr. Vörös Imre**
Szerkesztő: **Dr. Szalai Éva, Dr. Udvary Sándor** • A szerkesztőség címe: 1015 Budapest, I. Donáti u. 35–45.

Kéziratot nem őrzünk meg, és nem küldünk vissza. Amennyiben szerzőnk valamelyik egyetem állam- és jogtudományi karán tevékenykedik, a Jogtudományi Közlöny szerkesztősége csak az egyetem megjelölésével közli a szerző beosztását. A kar, tanszék megjelölését csak abban az esetben közöljük, ha nem jogtudományi karon tevékenykedő szerzőről van szó. Igazgatási jellegű funkció (tanszékvezető, igazgató stb.) közlését a szerkesztőbizottság ugyancsak mellőzi.

Kiadja a LOGOD Bt. 1012 Budapest, Logodi u. 49., Postacím: 1525 PF. 56., Telefonszám: 06/1/214–2453

e-mail: logod@logod.hu, web: www.logod.hu

Előfizethető a LOGOD Bt. számlaszámán; 10900011–00000007–34760128

Felelős kiadó: Buday Miklós ügyvezető igazgató.

Nyomdai előkészítés: LOGOD Bt. • Terjeszti a LOGOD Bt. Megrendelhető a kiadó postacímén.

Előfizetési díj belföldön egy évre: 20 100 Ft, külföldön 125 EUR

Egyes lapszámok külön is megvásárolhatók, 2 000 Ft/szám áron, melyet a postaköltség felszámolásával kézbesítünk
Nyomdai munkálatok: PR-Innovation Szolgáltató és Kereskedelmi Kft. • HU ISSN 0021–7166

TANULMÁNY

Szükséges-e a tárgyi keresethalmazat korlátozása?

✎ Pribula László, habilitált egyetemi docens, Debreceni Egyetem (Debrecen)

A polgári perjogi rendelkezések egy perben nem csupán egyetlen felperes egyetlen alperessel szembeni egyetlen igényének érvényesítését teszik lehetővé: a hatályos jogszabályi rendelkezések megengedik mind a személyi, mind a tárgyi keresethalmazat előterjesztését. Gyakorlati problémákat okozhat azonban, hogy a jogalkotó a tárgyi keresethalmazat tekintetében túlságosan megengedő, és semmilyen feltételhez nem köti a több kereset egy perben való előterjeszthetőségét. A jogszabályi hiányosságokat a bírói gyakorlatnak kellett pótolnia, amely az utóbbi időszakban nem feltétlenül a következetes és problémamentes értelmezés irányában haladt. A tanulmány arra kíván rámutatni, hogy a felek érdekeinek és a perhatékonyságnak a biztosítása végett a tárgyi keresethalmazat egyértelmű jogszabályi rendezése indokolt úgy, hogy a jogalkotó a határozottság követelményével ellentétes látszólagos keresethalmazat alkalmazhatóságát egészében tiltaná, míg a valódi keresethalmazatot olyan korlátozással engedné meg, hogy az egyes kereseteknek hasonló ténybeli és jogi alapokon kell állniuk.

1. Evidenciának tűnik, hogy a polgári perben nem csupán egyetlen felperes egyetlen alperessel szemben, és ettől függetlenül nem csupán egyetlen keresetet terjeszthet elő. A jogalkotó a polgári perjogi szabályokkal a magánjogi jogviszonyokból származó jogviták végleges és kikényszeríthető elbírálásának eszközeit határozza meg; nincs azonban olyan rendelkezés, amely általánosságban kimondaná azt, hogy egyetlen perben csak a két ellenérdekű felet érintő egyetlen igény lenne érvényesíthető. Nem is lenne célszerű egy ilyen előírás megalkotása, hiszen nyilvánvalóan a jogviták gyors elbírálása ellen hatna, ha az egymással összefüggő, ugyanazon vagy akár egymásra épülő jogvitákból eredő, a jogosulti vagy kötelezetti oldalon több személyt is érintő követeléseket minden alkalommal külön-külön kellene válogatni, és csak egyenként lehetne érvényesíteni. Egy ilyen megoldás a hasonló körülményekre vonatkozó bizonyítás újbóli és újbóli megisméltlésének kényszerét, ezáltal a költségek jelentős növekedését eredményezné, amely egyértelműen nem támogatható. A perhatékonyság érvényesülése általában arra az eredményre vezet, hogy a jogalkotó támogatja az egymással valamilyen okból – akár a résztvevők, akár a tartalom alapján – összefüggő jogviszonyokból származó több igény érvényesítését. Ha a perben azonos perbeli pozícióban többen lépnek fel, úgy *személyi keresethalmazatról*, ha pedig a perben több kereseti követelést érvényesítenek, úgy *tárgyi keresethalmazatról* beszélünk, a két típusnak értelemszerűen létezik a *vegyes keresethalmazatot* eredményező kombinációja is.

2. Bár a jogalkotó elfogadja az egymással összefüggő követelések koncentrált perbeli elbírálását, a szabályozás körében korántsem azonosan közelít a személyi és a tárgyi keresethalmazatok feltételeihez.

A hatályos polgári perrendtartás mind a kereset előterjesztésére, mind a per későbbi szakaszaira nézve *korlátozza a személyi keresethalmazat alkalmazhatóságát*, ennek körében kizárja azt, hogy azonos oldalon több fél szerepeljen pusztán abból az okból, hogy bár más jellegű jogviszony keretében, de ugyanazzal az ellenérdekű féllel kerültek szembe. Ha ugyanis a pertársak kérelmeinek, ellenkérelmeinek, ezáltal indokolt perbeli cselekményeinek az alapjai semmilyen részben nincsenek egymással kapcsolatban, akkor csak formálisan lehetne az adott eljárást egyetlen pernek nevezni, mivel valójában több per zajlana egymás mellett egyetlen ügyszámon, amely nem szolgálná a perhatékonyság érvényesülését, semmiben nem gyorsítaná, egyszerűsítene az eljárást. Ebből következően a Pp. 51. §-a értelmében több felperes akkor indíthat együtt pert, illetőleg több alperes akkor perelhető együtt, ha a per tárgya olyan közös jog, illetőleg olyan közös kötelezettség, amely csak egységesen dönthető el, vagy ha a perben hozott döntés a pertársakra a perben való részvétel nélkül is kiterjedne (*kényszerű pertársaság*); vagy ha a perbeli követelések ugyanabból a jogviszonyból erednek, továbbá ha a perbeli követelések hasonló ténybeli és jogi alapból erednek, és ugyanannak a bíróságnak az illetékessége mindegyik alperesre kiterjed (*egyszerű pertársaság*). Ehhez igazodik a pertársaság perindítást követő létrehozásának még

szigorúbb korlátja: a Pp. 146. §-ának (2) bekezdése értelmében ugyanis a keresetet legkésőbb az elsőfokú ítélet meghozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig lehet az eredetileg perbe nem vont alperesekre is kiterjeszteni, feltéve hogy fennállnak a kényszerű vagy egyszerű pertársaság feltételei, míg az alperes pertársaságot eredményezően nem vonhatja perbe a felperest, utólagosan felperesi pertársaság csak élők közötti jogutódlás alapján, a felperesi jogutód önkéntes perbelépésével, és a jogelőd elbocsátásának elmaradásával alakulhat ki. Nincs lehetőség ebből következően sem a keresetlevél előterjesztésekor, sem a per későbbi szakaszában pertársaság létrehozására a feleket érintő, ténybeli és jogi alapjában különböző jogviszonyokból eredő követelések érvényesítése esetén.

A jogalkotó tehát a személyi keresethalmazat érvényesíthetőségének feltételeit megfelelően szabályozza, ezzel kijelöli azokat a kereseteket – ténybeli és jogi alap hasonlósága –, amely mellett megengedhetőnek tartja az egy felperes – egy alperes – egy kereset szabálya alóli kivétel személyi oldalon való alkalmazhatóságát. A korlátozást a jogirodalom is indokoltan tartja, sőt további szigorítást is javasol; mint ahogyan Udvary Sándor is kifejtette, az egyszerű pertársaság „laza” alakzatának fenntartása indokolatlan, mivel az ilyen perek elhúzódnak, külön tárgyalásuk indokolt.¹

3. A hatályos polgári perjogi rendelkezések azonban már a szabályozás szintjén – a személyi keresethalmazat a Pp. 51. §-ának korlátozó szabályaiival szemben – *sem kötik feltételekhez a tárgyi keresethalmazat előterjesztését*. Több kereset előterjesztésének a korlátja csak egyes különleges perekben a *keresetek összekapcsolásának a tilalma* körében jelentkezik. Meghatározott perekben a jogalkotó kimondja a tárgyi keresethalmazat abszolút tilalmát: így a Pp. 343. §-ának (2) bekezdése szerint a *sajtó-helyreigazításra* irányuló keresetet más keresettel összekapcsolni vagy egyesíteni nem lehet; ugyanígy a Pp. 346/B. §-ának (2) bekezdése szerint a *képmáshoz és a hangfelvételhez való jog érvényesítése* iránt indított keresetet más keresettel összekapcsolni vagy egyesíteni nem lehet. Kivételesen a perjogi szabályok csak meghatározott keresetek együttes előterjesztését engedik meg: így a Pp. 282. §-a értelmében a *házassági per* bírósága előtt a keresettel csak az ugyanarra a házasságra vonatkozó más érvénytelenítési vagy bontókeresetet, továbbá a házasfelek gyermekének származására, tartására és a gyermeket érintő szülői felügyelet gyakorlásának rendezésére, a gyermek harmadik személynél történő elhelyezésére vonatkozó keresetet, valamint a házassági vagyoni jogi keresetet lehet összekapcsolni; a Pp. 296. §-a szerint az *apaság megállapítására* irányuló kereset (csak) a gyermek tartására irá-

nyuló keresettel kapcsolható össze; a Pp. 302. §-ának b) pontja alapján a *szülői felügyelet megszüntetésére* irányuló kereset kizárólag az ugyanazon szülő más gyermeke feletti szülői felügyelet megszüntetésére irányuló keresettel, a gyermek tartására, a szülői felügyelet gyakorlásának rendezésére, a gyermek harmadik személynél történő elhelyezésére irányuló keresettel vagy a szülő gondnokság alá helyezésére irányuló keresettel kapcsolható össze; a Pp. 307/A. §-ának (2) bekezdése értelmében pedig a *gondnokság alá helyezésre* irányuló kereset csak ugyanazon személy gondnokság alá helyezésére vagy szülői felügyeletének megszüntetésére irányuló más keresettel kapcsolható össze. Végül létezik egy olyan korlátozás, amely a keresetek összekapcsolhatóságát ténybeli és jogi azonossághoz köti: a Pp. 348/A. §-ának (1) bekezdése szerint ugyanis a közösséghez tartozással összefüggő személyiségi jog érvényesítése iránt indított perben a keresetet csak ugyanabból a ténybeli alapból származó közösséghez tartozással összefüggő személyiségi jog érvényesítésére vonatkozó keresettel lehet összekapcsolni. Az előző korlátozó rendelkezésektől eltekintve azonban a tárgyi keresethalmazat általánosságban nem tiltott, előterjesztését a jogalkotó feltételekhez nem rendeli. Korlátok mindössze a per későbbi szakaszában, a kereset megváltoztatása és a viszontkereset előterjesztése tekintetében vannak annyiban, hogy a Pp. 146. §-ának (1) bekezdése értelmében a kereset megváltoztatásának a feltétele, miszerint a megváltoztatott keresettel érvényesített jog ugyanabból a jogviszonyból eredjen – vagy azzal összefüggjön –, mint az eredeti kereset; a Pp. 147. §-ának (1) bekezdése alapján pedig a viszontkereset akkor terjeszthető elő – a beszámíthatósági feltételen kívül –, ha az általa érvényesíteni kívánt jog a keresettel azonos vagy azzal összefüggő jogviszonyból ered. Ezzel szemben azonban nem létezik olyan előírás, amely szerint az alperessel szemben több kereset csak akkor lenne előterjeszthető, ha a keresetek ugyanabból a jogviszonyból erednének, vagy egymással összefüggőnek. Kétségtelen, hogy a felperes adott esetben vállalhatja a Pp. 149. §-ának (1) bekezdése illetve 213. §-ának (2) bekezdése alapján a keresetek elkülönítésének vagy részítélet meghozatalának a kockázatát – bár ezt vállalja egyetlen, de részben elkülöníthető kereset mellett is –, de ezzel együtt *a jogalkotó általánosságban nem kívánt jogszabályi szinten akadályt gördíteni a keresetek tárgyi halmazása elé*.

A *jogalkotói cél*, amely miatt megengedett a tárgyi keresethalmazat: a *perhatékonyosság* elősegítése, a többszöri nem kívánatos perindítás visszaszorítása. Elfogadhatónak látszik az a cél, hogy a felperes ugyanazzal az alperessel szemben azonos időszakban jelentkező, a gyakorlatban jellemzően azonos jogviszonyból eredő

1 Udvary Sándor: A perbeli fő- és mellékszemélyek egyes kérdései – de lege ferenda (Németh János – Varga István (szerk.): Egy új polgári perrendtartás alapjai, HVG – ORAC Kiadó Kft., Budapest 2014.) 132

követeléseit valóban egy perben, egyszerre is érvényesítse. Mindezekből következően legfeljebb az a kritika fogalmazható meg, hogy következetlennek látszik az a megoldás, amely a személyi keresethalmazatok előterjeszhetőségének a feltételeként a ténybeli vagy jogi hasonlóságot határozza meg, legalább ilyen feltételt azonban nem fogalmaz meg több kereset előadása esetén.

Vizsgálendő ezért az a felvetés, hogy indokolt-e korlátok közé szorítani a keresetek tárgyi halmozását, ezáltal már a perindításkor elejét venni annak, hogy a perben, bár ugyanazon felek között, de egymással semmilyen tekintetben nem összefüggő jogviták elbírálására kerüljön sor?

4. Bonyolítja azonban a kérdés egyértelmű megválaszolását, hogy a tárgyi keresethalmazat fogalmában nincs feltétlenül konszenzus. Egyértelmű ugyan, hogy akkor beszélünk keresethalmazatról, ha a felperes ugyanabban a perben érvényesít több keresetet, azonban annak a megítélése már korántsem egységes, hogy mit értünk „több” kereset alatt: pusztán az egyes keresetek tartalmi különbségét, vagy az eltérő jogcímen előterjesztett kereseteket, esetleg a különböző jogviszonyok alapján érvényesített kereseteket. A *tárgyi keresethalmazat fogalmát* ugyanis a Pp. nem tartalmazza, azt *sem a jogirodalom, sem a bírói gyakorlat nem használja következetesen*. Kengyel Miklós rámutat arra, hogy a jogirodalom két definíciót is használ, amelyek közül az első a különböző jogviszonyon, míg a másik a tartalmi különbözőségeen alapuló meghatározást veszi alapul. Az egyik meghatározás szerint „*tárgyi keresethalmazat esetén a felperes több különböző jogviszonyból származó igényét érvényesíti egy perben az alperessel szemben*” – ez a definíció tehát egyértelműen a perbe vitt azonos jogviszonyon alapuló követeléseket mindenképpen egy keresetnek értelmezi.² A másik definíció viszont úgy szól, hogy „*a tárgyi keresethalmazat anyagi jogi előfeltétele az, hogy a kereseti követelések különböző jogi tényeken alapuljanak, illetve különböző jogviszonyból származzanak, vagy pedig a tartalmuk (maga a kereseti kérelem) legyen különböző*” – ennek megfelelően viszont azonos jogviszonyból eredő, de tartalmában különböző kereset több keresetnek minősül.³ Az előző értelmezést osztja például Fuksz Adrienn, amikor csak azt tartja tárgyi keresethalmazatnak, ha a felperes *különböző jogviszonyokból* eredő több követeléseit érvényesíti, tehát az egyes kereseteknek más a jogalapjuk.⁴ Ugyanakkor az érvénytelenségi perekben felmerülő egyes kérdésekről szóló 2/2010 (VI. 28.) PK vélemény 3. pontja a látszólagos és a valódi keresethalmazat elhatárolásának indoklásából azt az értelmezés

következik, amely azonos jogviszonyból (ugyanazon szerződés érvénytelenségére hivatkozás alapján) eredő több követelést is keresethalmazatnak talál. Ezt erősíti a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény (Fmhtv.) 21. §-ának a fizetési meghagyásos eljárásban a vegyes keresethalmazatot kizáró és a (valódi) tárgyi keresethalmazatot megengedő rendelkezése, amely a tárgyi keresethalmazatot azzal a kifejezéssel teszi a fizetési meghagyásos eljárásban érvényesíthetővé, hogy a kötelezett ellen *fennáll több követelés* (és nem több, különböző jogviszonyból eredő követelés) tekintetében engedi meg a kérelem előterjesztését.

Nem segít az értelmezésben a Pp. 149. §-ának (1) bekezdése illetve 213. §-ának (2) bekezdése, mivel az elkülönítést illetve részítélet meghozatalát nem csak egyes keresetek, hanem a keresetek önállóan elbíráható része tekintetében is lehetővé teszik, fenntartva azt az értelmezést, hogy a külön elbíráható tétel nem külön kereset, hanem a kereset része.

A különböző értelmezést megengedő jogszabályi környezet abban a példában, amikor a felperes egy közlekedési balesetből eredően elszenvedett egészségkárosodása miatt gyógyszer költségből (1. vagyoni kártétel), a kórházi kezelésekre utazás költségeiből (2. vagyoni kártétel), ápolás költségeiből (3. vagyoni kártétel), elmaradt jövedelméből (4. vagyoni kártétel) eredő vagyoni károkat részben egy összegben lejárt követeléseként, részben a jövőre járadékként, valamint az egészségromlás immateriális hátrányainak a kompenzálására sérelemdíjat igényel – elképzelhető az előadott követeléseit *egyetlen keresetnek* (mivel ugyanabból a jogviszonyból ered), *két keresetnek* (mivel a vagyoni kártérítés és a sérelemdíj az anyagi jogi szabályok alapján külön jogcímenek tekinthető), vagy akár *öt keresetnek* (az egyes vagyoni kártételek akár tartalmilag eltérő követeléseknek minősíthetők) tekintő értelmezés, nem beszélve az egy összegű kifizetés vagy a járadék igény akár különböző keresetként felfogásától.

5. A kereset fogalmának hiányosságán felül további problémákat okoz az eljárási szabályokban ugyancsak nem részletezett valódi és látszólagos keresethalmazat elhatárolása. A Pp. 121. §-a (1) bekezdésének e) pontja szerint a keresetlevél kötelező tartalmi eleme a bíróság döntésére irányuló *határozott kérelem* előadása. A petitum határozottsága magában foglalja annak a pontos előadását – beleértve a marasztalás tőkeösszegét, a követelt járulékait, annak mértéke és fizetési időtartama megjelölésével –, hogy a felperes milyen tartalmú döntés meghozatalát kéri a bíróságtól. Mindebből értelemszerűen következne, hogy több kereset előter-

² Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog, (Osiris Kiadó, Budapest 2012., 136.)

³ Kengyel Miklós: im. 213, Tyler, Tom R. - Jackson, Jonathan - Bradford, Ben: i.m. 1.

⁴ Fuksz Adrienn: Polgári eljárásjog szigorlat tételek 2008., 37. «users.atw.hu/iguala2007/2-felev/polgeljog2/ppsziigorlat-javitott.doc» (2015. november 30. napi állapot)

jesztésére csak úgy lenne lehetőség, ha valamennyi kereset vonatkozásában a fél a bíróság döntését kívánja. Ez csak a tényleges, valódi keresethalmazatok előterjesztését engedné, amely következtében a bíróságnak valamennyi határozott keresetet egymástól függetlenül el kell bírálnia. Nem felel meg azonban a határozottság követelményének, ha a fél vagy az egyik vagy a másik kereset elbírálását kéri úgy, hogy az egyik keresetnek helyt adás a további keresetek érdemi elbírálását kizárja. Ezzel szemben a bírói gyakorlat hosszabb ideje elfogadja a több kereset vagylagos vagy eshetőleges viszonylatba állítását – annak ellenére, hogy az ilyen tartalmú kereset a határozottság követelményével nyilvánvalóan ellentétes.

A polgári perjogi rendelkezések nem csupán azt nem akadályozzák meg, hogy a felperes a keresetlevelében tárgyi keresethalmazatot terjesszen elő; hanem azt sem, hogy a kereseteket egymástól függetlenül vagy egymástól függően, vagylagosan illetve eshetőlegesen határozza meg. A tárgyi keresethalmazat jogszabályi feltételeinek a hiányából egyenesen következik az is, hogy sem a valódi, sem a látszólagos keresethalmazatnak nincs törvényi definíciója, azt a bírói gyakorlat alakította ki.

A *valódi keresethalmazat* esetében ugyanis a felperes több, egymástól független keresetet terjeszt elő, a perben valamennyi kereset elbírálásra kerül, egyes keresetek eredményessége, egyes keresetek eredménytelensége részleges pernyertességet jelent, a keresetek egy része felől akár részítélettel is lehet dönteni. A *látszólagos keresethalmazat* esetén a felperes az egyes kereseti kérelmeket vagylagos (eshetőleges) viszonylatba állítja, így a perben csak egyetlen kereset kerülhet elbírálásra, az elsődleges kereset alapossága a további keresetek vizsgálatát kizárja, a vagylagosan előterjesztett keresetek tekintetében részítélettel sem lehet határozni, bármely kereset eredményessége szükségszerűen teljes pernyertességhez vezet.⁵

A látszólagos keresethalmazat ritkábban alapulhat anyagi jogi rendelkezéseken is. A Ptk. 6:134. §-a úgy rendezi a vagylagos szolgáltatás teljesítését, hogy ha a kötelezettség több szolgáltatás közül bármelyikkel teljesíthető, a választás joga a kötelezettet illeti; ha azonban a jogosultat illeti meg a választás joga, és a választással késedelembe esik, a választás joga a kötelezetre száll át. Az anyagi jogi vagylagos szolgáltatáshoz igazodó tárgyi keresethalmazat esetén a felperes a jogviszonytól függően olyan rendelkezés meghozatalát kéri a bíróságtól, amely két vagy több szolgáltatás vagylagos teljesítésére kötelezi az alperest azzal, hogy a választás joga – a felek közötti megállapodástól illetve a választásra jogosult késedelmétől függően – vagy a felperest vagy az alperest illeti meg. Ugyancsak jogszabályi rendelkezés – a hatályos Pp. rendkívül ritkán

alkalmazott 25. §-ának (1) bekezdése – ad alapot olyan vagylagos kereset előterjesztésére, amely szerint ha a felperes nem pénzbeli követelés iránt indított perben kijelenti, hogy a per tárgya helyett meghatározott pénzüsszeget is elfogad, a per tárgyának értékét ennél magasabb összegben megállapítani nem lehet. Bár a vagylagos kereseteknek van jogszabályi alapjuk, a Pp. 121. §-a (1) bekezdésének e) pontjában írt határozottság követelményével ellentétesek: az előző esetben az anyagi jogszabályi rendelkezések helyes értelmezéséből az következne, hogy a jogosultat a választás lehetősége az egyes szolgáltatások közül a teljesítés esedékességekor illeti meg, így ha a kereset nem idő előtti, a választásnak a perindításkor már meg kellett volna történnie; utóbbi pedig a bizonyítatlanság következményeit előre el kívánná hárítani, ami nem támogatható, ezért a jogszabályi rendelkezés fenntartásának indoka kétséges.

A látszólagos keresethalmazat előterjesztésének oka azonban a leggyakrabban a fölös óvatosság: amikor a felperes vagy a jogviszony értékelésének vagy a bizonyítékoknak a hiányában nem tudja eldönteni, hogy igényét milyen tartalommal tudja érvényesíteni az alperessel szemben, ezért a kereseteit eshetőlegesen adja elő. Az eshetőleges keresethalmazatnak valójában nincs sem anyagi jogi, sem eljárásjogi alapja – előterjesztésének oka a bizonytalanság, amikor a fél nem a pert megelőzően tárja fel annyiban a jogvitát, hogy a keresettel érvényesíteni kívánt jogát maga tudná határozottan előadni – ezzel szemben az érvényesíthető jog „megtalálását” a bíróságra bízta.

Ameddig a bírói gyakorlat abból indul ki, hogy az eshetőleges keresethalmazat egy keresetnek minősül, amelyből a sikeres kereset felkutatása esetén a fél attól függetlenül bizonyul pernyertesnek, hogy hány keresetet terjesztett elő eredménytelenül – függetlenül attól, hogy ezzel a bíróságnak akár jelentős többletmunkát adott –, a látszólagos keresethalmazatok számának csökkenése nem várható.

6. A hatályos jogalkalmazói értelmezés szerint, jogszabályi tilalom hiányában több kereset attól függetlenül terjeszthető elő korlátozás nélkül, hogy a keresetek között van-e bármilyen összefüggés – függetlenül attól, hogy az egyes kereseteket a felperes valódi vagy látszólagos halmazatba állítja-e.

Bár a hatályos jogszabályi rendelkezések nem tesznek közöttük különbséget, a gyakorlatban más-más eredményre juthatunk annak a felvetésnek a kritikai elemzése alapján, hogy a jogalkotónak változatlan feltételekkel indokolt-e engednie a valódi, valamint a látszólagos keresethalmazatokat.

Amennyiben a felperes több, egymással akár csak közvetett kapcsolatban álló keresetet terjeszthet

5 Fuksz Adrienn: Polgári eljárásjog szigorlat tételek 2008., 37. «users.atw.hu/iguala2007/2-felev/polgeljjog2/ppsziigorlat-javitott.doc» (2015. november 30. napi állapot)

elő ügy, hogy azok elbírálását egymástól *függetlenül* kéri, ennek a megengedése, a rendelkezésre álló perjogi intézmények helyes használatával, egyértelműen elősegítheti a per gyors és hatékony befejezését. Önmagában már az a tény, hogy az egyes igényeit nem külön-külön számos perben, hanem egyetlen peres eljárásban érvényesíti, alkalmas lehet a jogvita eredményesebb eldöntésére, hiszen a részben átfedő bizonyítást nem kell feltétlenül megismételni, a felek perbeli nyilatkozatai is koncentráltabban kerülhetnek előadásra. A Pp. 213. §-ának (1) bekezdése értelmében a jogvitát véglegesen lezáró ítéletben foglalt döntésnek ki kell terjednie a perben érvényesített valamennyi kereseti kérelemre; nincs azonban akadálya annak, hogy az egyszerűbb elbírálású keresetekben hamarabb szülessen részítéleti döntés, így a jogvita elkülöníthető részei külön is lezárhatók, az egyes kereseteknek nem kell „egymásra várniuk”. Ha a keresetek közötti kapcsolat olyan távoli, hogy a közös elbírálás csak korlátozná a hatékony befejezést, fennáll a lehetőség az egymással valódi halmazatban álló egyes keresetek elkülönített tárgyalására, amely ugyancsak a jogvita eredményesebb befejeződését segítheti elő. Végezetül a perjogi szabályok arra is lehetőséget adnak, hogy a fellebbezés előterjesztésétől függően a nem vitatott első fokú rendelkezések egyes kereseteket érintően külön is jogerőre emelkedjenek, hiszen a Pp. 228. §-ának (4) bekezdése értelmében a határozatnak a fellebbezéssel nem érintett része fellebbezés hiányában jogerőssé válik, így ha az elbírált egyes keresetek közül nem valamennyi vonatkozásában nyújtottak be fellebbezést, a kereseti döntések egymástól függetlenül is jogerőssé válhatnak.

A valódi tárgyi keresethalmazat hatályos szabályozásával szemben legfeljebb az a kritika vethető fel, hogy nem korlátozza előterjeszhetőségét legalább – a személyi keresethalmazathoz hasonlóan – egymással hasonló ténybeli és jogi alapra. További szigorítás semmiképpen nem lehet indokolt, a több kereset érvényesítését nem lehet nehezebbé tenni a jogkereső fél számára, mint a több kötelezettel szembeni, vagy a több jogosult általi peres igényérvényesítést.

Mindezekből következően támogatható a Pp. 25. §-a (3) bekezdése rendelkezésének azon előírása, amely szerint ha egy vagy több felperes ugyanabban a keresetlevélben egy vagy több alperes elleni követeléseit érvényesíti, a pertárgy értékének megállapításánál *az összes követeléseket össze kell adni* – a szabály helyesen nem úgy szól, amely szerint ilyenkor a pertárgy értékét *követeléseinként* kellene megállapítani. Negatív jogalkotói üzenet lenne az, ha ezáltal a minimális (fenntartása mellett a maximális) illeték adott esetben külön-külön lenne számítandó, így a felperesnek összességében több illetéket kellene fizetnie. Ezzel ugyanis éppen az a *jogalkotói cél válna kétségesé*, amely miatt megengedett a tárgyi keresethalmazat. Ha ugyanis elfogadhatónak tartjuk azt a célt, miszerint a felperes ugyanazzal az alperessel szemben követeléseit egy

perben, egyszerre is érvényesítse; úgy nem tűnik kifogásolhatónak az egész perjogi rendszer alapjait alig befolyásoló, csak a minimum vagy maximum illeték mértékét érintő esetekben fennálló „kedvezmény”, hogy az illeték meghatározására nem úgy kerül sor, mint ha a felperes az egyes kereseti igényeit külön-külön perben érvényesítené. A jogalkotó nem fejezheti ki a pertárgyérték követeléseinkénti megállapításával mintegy rosszallását amiatt, hogy a felperes azonos vagy egymással összefüggő jogviszonyból eredő követeléseit egy perben kívánja érvényesíteni, hiszen ezt egyébként kifejezetten megengedi a részére.

Ugyanezen okokból nem támogatható azon elképzelés, amely csak akkor engedné a valódi keresethalmazatot, ha az egyes kereseti kérelmek közt nincs olyan, amely másik bíróság *hatáskörébe vagy illetékességébe* tartoznék. Gyakorlati nehézséget okozhat ugyan, ha az egyes kereseti kérelmek más-más bíróság hatáskörét vagy illetékességét alapoznák meg. A per egységes elbírálásának elvéből azonban a felvetett probléma megoldható az egész per a speciális hatáskörű, illetékességű bírósághoz telepítésével. Az ellenkező megoldás a jogalkotó ügyelosztási alapokon nyugvó – tehát nem elvi jellegű – szabályozásától függővé tenné a feleknek az egységes perléshez fűződő érdekei érvényesülését, amely ellentétes a jogintézmény rendeltetésével.

7. Nem ilyen egyértelmű azonban a perhatékony-ság érvényesülése a látszólagos keresethalmazatok esetén. Amíg a perhatékony-ság követelménye kellően alátámasztja a tényleges tárgyi keresethalmazat indokoltságát, a jogalkalmazásban és a jogirodalomban hiányoznak azok a javaslatok, amelyek csak az egy per egy kereset mellett foglalnak állást, addig a látszólagos keresethalmazattal szemben már számos elméleti és gyakorlati *ellenérv* felhozható.

A vagylagos illetve eshetőleges keresethalmazatot azért illetik a „látszólagos” megkülönböztető kifejezéssel, hogy ezáltal is hangsúlyozzák, hogy a perben valójában nem több, hanem csak egy kereset (pozitív) elbírálását kérik, hiszen az egymással függő viszonyba állított keresetek közül az egyik teljesítése értelemszerűen kizárja bármely más alaposságát. A ténylegesen csak egy, a felperesre kedvezően elbírálnakó kereset ellenére azonban formailag mégis csak több keresetet állít a perben a felperes, és adott esetben – különösen, ha az összes többi kereset alaptalannak minősült –, a bíróságnak ettől függetlenül akár valamennyi keresetet ugyanúgy el kell bírálnia, mintha a keresethalmazat tényleges, valódi, tehát külön-külön kötelezően el is bírálendő keresetekből állna. Számos perbeli esetben előfordulhat, hogy a bíróságnak pusztán a vagylagos (eshetőleges) keresetek nagy számából következően valamennyi igényről döntést kell hoznia, akár valamennyi részben a bizonyítást le kell folytatnia, ezáltal a per hosszadalmas és elhúzódó lehet. A felperes gyakorlatilag nem kockáztat, hiszen a látszólagos halmazat miatt az ő szempontjából legfeljebb

egy keresetet bukhat el, még ha a vagylagosság folytán egyébként számos követelése eredménytelen is volt. Mindez ösztönözheti akár megszámlálhatatlanul sok egymástól függő kereset előadására, amely nem segíti elő a per hatékony befejeződését. Aszódi László tanulmányában ezt hangsúlyozza, amikor úgy fogalmaz, hogy „a látszólagos keresethalmazat lehetőséget ad a felelőtlen pereskedésre, a jogok felesleges halmozására akkor is, ha a ténylegesen megsértett jog és a hozzá kapcsolódó tények a pert megelőző erő kifejtés esetén kiválaszthatóak lennének.”⁶

A valódi keresethalmazatot alkotó egyes keresetek elkülönítésének, külön kezelésének jogszabályi akadálya nincs. Ezzel megakadályozható, hogy a feleslegesen előadott egyes keresetek szükségtelenül elhúzzák az érdemben elbíráható kereseti részben a jogvita végleges lezárását. Ilyen lehetőség azonban a látszólagos keresethalmazat jelenlegi jogalkalmazói értelmezése alapján nincs: a gyakorlati problémák szinte mind ebből az elkülönítési tilalomból keletkeznek. Ha ugyanis az egyes keresetek elbírálása nem válna el egymástól, akkor a jogalkalmazó sem tudja az adott, bár másképp megítélendő keresetek vonatkozásában az indokolt eltérő jogkövetkezményeket alkalmazni. Elutasítható-e a keresetlevél idézés kibocsátása nélkül, ha az egyik kereseti kérelem bírósági úton nem érvényesíthető követelést érvényesít? Eljárhat-e az elsődlegesnek állított kereset tárgyalása során az egyébként hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság, ha a sokadik, egyébként nem is tárgyalt kereseti részben a hatásköri és illetékességi szabályok alapján kizárt az eljárása? Miért teljes egészében pernyertes a felperes, ha számtalan keresetét nem találta alaposnak a bíróság, hanem csupán a sokadik próbálkozásra fedezte fel - az elsődleges keresettel esetleg nem is összefüggő - alapos keresetét? És különösen: milyen jogkövetkezményei lehetnek annak, ha a másodfokú bíróság az egyes keresetek alaposága tekintetében eltérő állásponton van; feltétlenül a hatályon kívül helyezés alkalmazható?

Az előző kérdésekre nem lehet a polgári per rendeltetéséhez igazodó megfelelő választ adni, mert a jogalkalmazó csak úgy tudja a perhatékonyságot akadályozó következményeket megszüntetni, ha vagy feladja a valódi és a látszólagos keresethalmazat megkülönböztetésének elvét, a több keresetet akkor is egymástól függetlenül kezeli, ha azokat a felperes függő viszonyba állította; vagy a látszólagos keresethalmazat intézményét, a határozottság követelményének hiánya miatt, jogfejlesztő értelmezésével kiiktatja a jogrendszerből. Ha nem így jár el, akkor mindig szembekerül azzal a problémával, hogy az egy keresetnek tekintett több kereset problémaköréből kiszabadulni nem tud, és csak a rossz és még rosszabb válaszok közül választhat.

8. Különösen jól látható ez a probléma akkor, ha az egyes keresetek alaposága tekintetében az *első- és a másodfokú bíróság eltérő állásponton* van. Míg egyetlen kereset vagy a valódi keresethalmazat esetén, ha a fellebbezést elbíráló másodfokú bíróság jogi álláspontja eltér az elsőfokú bíróságtól, de az elsőfokú bíróság a kérelem és ellenkérelem keretei között a szükséges bizonyítási eljárást lefolytatta, úgy az ítélet megváltoztatására, ezáltal végleges érdemi elbírálására kerül sor, és csak az első fokú eljárási szabálysértés eredménye lehet a per újabb tárgyalására vezető hatályon kívül helyezés. Ezzel szemben ha az elsőfokú bíróság például tíz vagylagos kereset közül a harmadikat találja alaposnak, és ezáltal nem foglalkozik a további kereseti kérelmekkel, a másodfokú bíróság azonban úgy találja, hogy éppen a harmadik kereset nem alapos, de az eltérő jogi álláspont folytán az elsőfokú bíróság nem vizsgálta a további kereseti követeléseket, úgy az ítéletet *hatályon kívül kell helyeznie*, és az elsőfokú bíróságot a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára kell utasítania.

A fenti, a per ésszerű időn belüli lefolytatását *akadályozó* körülményt szemlélteti a következő jogeset. A perben a felperes az ingatlanon való tulajdonszerzését vagylagosan három keresetében állította: elsődlegesen az egész ingatlan elbirtoklására, másodlagosan az ingatlan tulajdoni hányadának az elbirtoklására, harmadlagosan ráépítésből következő jogszerzésére hivatkozott. Az elsőfokú bíróság ítéletével elutasította a felperesek „elsődleges” keresetét; helyt adott azonban a „másodlagos” keresetnek, és megállapította, hogy a felperesek elbirtoklás címén megszerezték az említett ingatlan tulajdoni hányadát; mindezeket meghaladóan elutasította a „harmadlagos”, ráépítéssel kapcsolatos keresetet. A másodfokú bíróság – észlelve a látszólagos kereset alapján kizárt részítelet jogszabálysértő voltát – nem érintette az ítélet fellebbezéssel nem támadott rendelkezéseit, fellebbezett részét megváltoztatta, és a keresetet „teljes egészében” elutasította. A jogerős ítélet ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán eljáró Legfelsőbb Bíróság – a Kúria jogelődje – azt vizsgálta, hogy a „másodlagos” és a „harmadlagos” kereseti kérelmekkel kapcsolatban történt-e az ügy érdemére kiható jogszabálysértés. Megállapította, hogy a „másodlagos” kereset elbírálásakor a másodfokú bíróság nem tévedett: helyes az álláspontja abban, hogy az ingatlan-illetőség elbirtoklása nem következhetett be. Alaposnak találta azonban a felülvizsgálati kérelemnek a „harmadlagos” kereset elbírálására vonatkozó részét: megállapította, hogy eljárási szabályt sértett a másodfokú bíróság, amikor a felperesek „harmadlagosan” előterjesztett – a ráépítés megállapítására vonatkozó – kereseti kérelmének megalapozottságát fellebbezés (csatlakozó fellebbezés)

6 Aszódi László: A látszólagos tárgyi keresethalmazat problematikája a gyakorló bíró szemszögéből «<http://www.ugyvedvilag.hu/rovatok/szakma/a-latszolasos-targyi-keresethalmazat-problematikaja-a-gyakorlo-biro-szemszogeabol>» 2015. november 30. napi állapot)

hiányában nem vizsgálta. Hangsúlyozta a felülvizsgálati ítélet, hogy a felperesek keresetüket *látszólagos tárgyi keresethalmazatként* terjesztették elő. Ráépítéssel kapcsolatos igényüket arra az esetre érvényesítették, ha a bíróságok nem találják alaposnak elsődlegesen az ingatlan egészének, másodlagosan az ingatlan hányadának elbirtoklására vonatkozó követelésüket. Az ilyen „eshetőleges” kereset, bár feltételesen több kereseti alapot foglal magában, nem jelent keresettöbbséget, azaz valódi keresethalmazatot. A Pp. 239. §-a értelmében a másodfokú eljárásra is irányadó a Pp. 213. §-ának (1) bekezdése, amely szerint az ítéletbe foglalt döntésnek ki kell terjednie a perben érvényesített valamennyi kereseti kérelemre. A másodfokú bíróságnak tehát a „másodlagos” kereset elutasítása esetén a felperesek fellebbezésének hiányában is döntenie kellett volna az eshetőlegesen előterjesztett, a „másodlagos” kereset alaptalanságának esetén jelentőssé váló „harmadlagos” keresetről. Az elsőfokú bíróság a ráépítésre vonatkozó kereseti kérelmet azért utasította el, mert elbirtoklás címén megállapította a felperesek tulajdonszerzését. Amennyiben a másodfokú bíróság döntenie kívánt volna a „harmadlagos” keresetről, hatályon kívül kellett volna helyeznie az elsőfokú bíróság ítéletét, hogy a „harmadlagos” kereset érdemi elbírálása megtörténhessen. Mivel a „harmadlagos” kereset elbírálásának alapjául szolgáló tényeket sem az első-, sem a másodfokú bíróság nem tárta fel, a felülvizsgálati bíróság mind a jogerős ítéletet, mind az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és az új eljárásra, új határozat hozatalára az elsőfokú bíróságot utasította.⁷

Az ismertetett jogeset jól mutatja azt az anomáliát, hogy ha az első fokon eljáró bíróság a vagylagos kereseti kérelmek bármelyikét alaposnak találja, akkor értelemszerűen nem szükséges vizsgálnia a további kereseteket, hiszen éppen ezzel segíti elő a perhatékonyág érvényesülését; ha viszont a másodfokon (felülvizsgálati eljárásban) ítélkező bíróság az elbírált kereseteket alaptalannak találja, csak a teljes ítélet hatályon kívül helyezésével tudja az eltérő jogi álláspontjából következő „hibát” korigálni. Mindez összhangban áll az eljárási szabályokkal, de méltánytalanul látszik az egyébként jóhiszemű pervitelt folytató felekkel szemben.

9. Annak az ellensúlyozására, hogy az első- és a másodfokú bíróság közötti értékelési különbség ne eredményezze a per újraindulását, elvileg a *részítéleti* elbírálás jelenthetne kapaszkodót, amely által a fellebbezés csak arra a kereseti részre terjedhetne ki, amelyet a részítélet már rendezett. Mindez azonban csak elméleti felvetés, hiszen a vagylagos (eshetőleges) kereseti kérelmek függő viszonyának értelmezése éppen *kizár-*

ja a részítélet meghozatalának a feltételeit, lévén ténylegesen nem több, hanem csak egyetlen kereset van, amely csak egységében bírálható el. Ha viszont a látszólagos keresethalmazat részeiben nem különíthető el, akkor csak úgy tudja elkerülni az elsőfokú bíróság a fellebbezést elbíráló másodfokú bíróság esetleges ellentétes véleményéből következően a szükséges hatályon kívül helyezést, ha valamennyi, egymással függő viszonylatba állított kereset tekintetében – az alperes arra tett ellenkérelmének a beszerzése után – lefolytatja a teljes bizonyítási eljárást, amely a per időtartamát igen jelentős mértékben növelheti. Mindez a következők nyilvánvalóan nem lehet a jogalkotó szándéka.

A jogalkalmazói értelmezés következetesen megakadályozott minden, az előző értelmezéssel szemben álló, bár a felek érdekeire talán figyelmet fordító ellentétes gyakorlat kialakítását.

A Fővárosi Ítéletábra eseti döntésében közzétett végzésével elvi élel kimondta, hogy a látszólagos keresethalmazatot alkotó vagylagos (eshetőleges) kereseti kérelmek esetén *részítélettel nem lehet döntenie*. Ilyen esetben a másodlagos kereseti kérelem elbírálásának és e célból a tárgyalás elhalasztásának a szükségesége az elsődleges kereseti kérelemről hozott döntés tartalmától függ, nem pedig a részítélet hozatalának törvényben rögzített feltételei között felsorolt körülménytől. A perbeli esetben a felperes módosított keresetében elsődlegesen annak megállapítását kérte, hogy az alperesek által kötött ajándékozási szerződése fedezetelvonó és ezért vele szemben hatálytalan, kérte a szerződés által jogszerző alpereseket annak a tűrésére kötelezni, hogy az ingatlant elidegenítő alperesekkel szembeni igényét az ingatlanból végrehajtás útján kielégítse. Amennyiben elsődleges kereseti kérelme nem teljesíthető, abban az esetben másodlagosan az ajándékozási szerződés semmisségének megállapítása mellett kérte a kielégítés tűrésére kötelezni az alpereseket. Az elsőfokú bíróság részítéletével elutasította az ajándékozási szerződés hatálytalanságának megállapítása iránti kereseti kérelmet azzal az indokolással, hogy az ajándékozási szerződés megkötésekor a felperes még nem rendelkezett lejárt követeléssel. A fellebbezés alapján eljáró másodfokú bíróság azonban úgy találta, hogy az elsőfokú bíróság részítélete alkalmatlan az érdemi felülbírálatra. A Pp. 213. §-a (2) bekezdésének a rendelkezése szerint a bíróság az egyes kereseti kérelmek felől vagy a kereseti kérelemnek önállóan elbírálható egyes részei felől külön ítélettel (részítélet) is határozhat, ha ebben a vonatkozásban további tárgyalásra nincs szükség, és ha a többi kereseti kérelem vagy a beszámítási kifogás eldöntése végett a tárgyalást el kell halasztani. A perben a részítélet hozatalának törvényben rögzített két együttes feltétele hiányzott. A felperes kereseti kérelmei olyan

látszólagos keresethalmazatot képeztek, amelyben a feltételesen összekapcsolt kereseti kérelmek egyikéről, mégpedig a másodlagos keresetről a bíróságnak az elsődleges kereseti kérelem elbírálásának függvényében kell döntenie. Amennyiben ugyanis a bíróság az elsődleges kereseti kérelmet elutasítja, a másodlagos kereseti kérelmet is el kell bírálnia, ellenkező döntés esetén azonban a másodlagos keresetről már nem kell semmilyen formában határoznia. Mindezekből következik, hogy a másodlagos kereseti kérelem elbírálásának és e célból a tárgyalás elhalasztásának a szükségessége az elsődleges kereseti kérelemről hozott döntés tartalmától függ, vagyis nem a részítélet hozatalának törvényben rögzített feltételei között felsorolt körülménytől. A perbeli jogvitában tehát részítéletet nem lehetett hozni, a bíróság érdemi döntése csak ítélet lehet. A jogszabálysértő döntés miatt ezért az elsőfokú bíróság részítéletét a Pp. 252. § (2) bekezdésének alkalmazásával hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróságot a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára utasította.⁸

10. A gyakorlatban további nehézséget okoz a vagylagosan illetve eshetőlegesen előterjesztett, különböző szintű bíróságok *hatáskörét* megalapozó keresetek esetén annak az eldöntése, hogy a teljes per elbírálása mely bíróságra tartozik. A probléma már a valódi keresethalmazatnál is felmerül, mivel a Pp. 23. §-ának (2) bekezdése csak a személyi keresethalmazatról rendelkezik, amikor kimondja, hogy ha valamelyik pertársra a törvényszéknek van hatásköre, a per a törvényszék hatáskörébe tartozik. Mindebből külön jogfejlesztő értelmezés nélkül is az következik, hogy ha a perben személyi keresethalmazat áll fenn, és az egyik pertárs keresetének elbírálása törvényszék hatáskörébe tartozik, míg a másikéra járásbíróságnak van hatásköre, az ügy eldöntése a törvényszék hatáskörébe tartozik függetlenül attól, hogy egyszerű vagy egységes pertársaságról van szó. Külön jogszabályi rendelkezés hiányában ezért a bírói gyakorlatnak kellett arra választ adnia, hogy amennyiben a több előterjesztett kereset közül valamelyik a járásbíróság, valamelyik a törvényszék (a közigazgatási és munkaügyi bíróság) hatáskörébe tartozik, a per egységességéből következően melyik bíróságnak kell eljárnia. A valódi keresethalmazat esetén ez nem lehet kétséges – bár a direkt jogszabályi rendezés a félreértések elkerülése végett indokolt –, mert a hatályos perjogi rendelkezések szerint az általános hatáskörű bíróság a járásbíróság, míg a törvényszék speciális tárgyú perekben jár el. Az általános-speciális viszonyából következik a speciális hatásköri szabályokat is megalapozó kereset esetén valamennyi kereset egységesen törvényszéki hatáskörbe utalása, tekintettel arra is, hogy valamennyi keresetet

vizsgálni kell, és ezek közül a speciális tárgyú keresetet csak a különös hatáskörrel rendelkező bíróság bírálhatja el. Hasonló megoldás képzelhető el akkor is, ha valamely kereset elbírálására kizárólagos illetékességi szabály áll fenn.

Nem ilyen egyértelmű azonban a válasz a látszólagos keresethalmazatok esetén, hiszen gyakran előfordulhat, hogy a bíróság a speciális hatáskört, illetékességet megalapozó kereset elbírálásához el sem jut.

A keresethalmazat részletes hatásköri szabályaival foglalkozott az érvénytelenségi perekben felmerülő egyes eljárásjogi kérdésekről szóló 2/2010 (VI. 28.) PK *vélemény*, amely eredeti 3.b. pontja azt mondta ki, hogy vagylagos vagy eshetőlegesen kereseti (viszontkereseti) kérelem esetében a bíróságnak a hatásköri és illetékességi szabályokat az adott, vizsgált kérelem vonatkozásában kell alkalmaznia. Az indoklás szerint a korábbi bírói gyakorlat szerint, ha a felperes által előadott kereseti kérelmek valamelyikének elbírálása a megyei bíróság (törvényszék) hatáskörébe tartozott, a keresetlevelet e bírósághoz kellett áttenni függetlenül attól, hogy az elsődlegesen előterjesztett kereseti kérelem vonatkozásában a helyi bíróság hatásköre állott fenn. Ez a gyakorlat azonban jelentősen megváltozott. Így ha az elsődleges kereseti kérelem alapján a bíróságnak fennáll a hatásköre és illetékessége, nincs jelentősége annak, hogy esetleg a további kereseti kérelmek között szerepel olyan, amelyre nézve a bíróság hatásköre vagy illetékessége nem állapítható meg. Ha a bíróság olyan kereseti kérelem vizsgálatához jut el, amelyet a törvény valamely más bíróság hatáskörébe, illetve kizárólagos illetékessége alá utal, akkor a már elbírált kérelmekről részítéletet kell hoznia, és a soron következő kérelemre tekintettel a keresetlevél áttételéről kell határoznia.

A fenti értelmezéssel szemben joggal merülhetett föl az a kritika, hogy jogbizonytalanságot kelt, mivel feltételesen rendeli el a speciális hatáskörű bíróság eljárását, ez szembe megy a per egységes elbírálásának követelményével. A bírói gyakorlat továbbra sem vált egységessé, születtek ezt követően is olyan döntések, amelyek akár egyetlen speciális hatáskört megalapozó, bár el nem bíralt kereset esetén is a törvényszék hatáskörét találták megalapozottnak.

A Pécsi Ítéletábla eseti döntésben közzétett végzése úgy találta, hogy a per fogalmi egységessége folytán, ha az eshetőlegesen előterjesztett kereseti kérelem elbírálása a törvényszék hatáskörébe tartozik, a látszólagos keresethalmazat egészére a törvényszék rendelkezik hatáskörrel függetlenül attól, hogy az elsődlegesen előterjesztett kereset tárgyában a per járásbírósági hatáskörébe tartozna. A végzésben vizsgált esetben a per felperese elsődlegesen egy adásvételi szerződés érvénytelenségének a megállapítását, másodlagosan

ennek eredménytelensége esetén az annak biztosítékaként kötött váltó- és váltókezességi megállapodás érvénytelenségének a megállapítását kérte. Keresetét a járásbíró előtt terjesztette elő, amely hatáskörének hiányát állapította meg, és a keresetlevelet átteni rendelte az illetékességgel és hatáskörrel rendelkező törvényszékhez. A törvényszék azonban maga is hatáskörének hiányát állapította meg, és az iratokat az eljáró bíróság kijelölése végett felterjesztette arra hivatkozással, hogy a felperes eshetőleg kereseti kérelmeket fogalmazott meg, melyek közül egyes keresetek elbírálása a járásbíró hatáskörébe tartozik. Kifejtette a törvényszék, hogy a tárgyi keresethalmazat előterjesztésének lehetősége nem jelent korlátlan jogosultságot, a félnek a kereset előterjesztésekor is arra kell törekednie, hogy a per ésszerű időn belül történő elbírálását elősegítse. Ebből következően mindaddig, amíg az elsődleges kereset teljesíthetőségéről döntés nem születik, a másodlagos kereset lényegében nem is létezik, így a másodlagos kereseti kérelem nem alapozhatja meg a törvényszék hatáskörét. A negatív hatásköri összeütközés feloldására jogosult ítélőtábla a járásbíró jogi álláspontját fogadta el azzal az indokolással, hogy mivel a felperes aalmazatban előterjesztett kereseti kérelmeit egyazon per tárgyává tette, a per így valamennyi kereseti kérelemmel érintett jogviszonnal kapcsolatosá vált függetlenül attól, hogy az eshetőlegesen történő előterjesztésre figyelemmel a másodlagos kereseti kérelem, illetve az annak alapjául szolgáló váltójogviszony vizsgálatára esetlegesen nem is kerül sor. A *per fogalmi egységessége* folytán, az eshetőlegesen kereseti kérelmek elbírálására vonatkozó külön hatásköri rendelkezés hiányában az értékpapírból származó jogviszonnal is kapcsolatos per a törvényszék hatáskörébe tartozik.⁹

A jogalkalmazási bizonytalanságból következő annak a kívánságnak a kifejezése, hogy a jogalkotó feladata a hiányos perjogi rendelkezések kiegészítése, a keresethalmazat hatásköri szabályainak a létrehozása. Ezt a megközelítést fogadta el az egyes kollégiumi vélemények meghaladottá válásáról szóló *I/2013 (VI. 17.) PK vélemény*, amely 2. pontja úgy rendelkezett, hogy a *2/2010. (VI. 28.) PK véleménye* 3. b) pontját és az ahhoz kapcsolódó indokolást nem tartja fenn, mert a kérdés rendezése a jogalkotó kötelezettsége.

Mindezek alapján sem a valódi, sem a látszólagos keresethalmazat tekintetében nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely meghatározza az *alkalmazandó hatásköri szabályt*, ha az egyes keresetek elbírálása különböző szintű bíróságok hatáskörébe tartozna – és bár a gyakorlatban ennek nem kellene problémát okoznia a valódi keresethalmazat mellett, a hiányosságot csak a jogalkotó oldhatja fel.

11. Az előzőekben bemutatott, a látszólagos keresethalmazatot érintő gyakorlati probléma egyre inkább felveti a jogintézmény megszüntetésének vagy legalábbis korlátozhatóságának a problémáját. A bírói gyakorlat a polgári perjogi kodifikáció előtt már részben elindult ebben az irányban. A Kúria *5/2013 Polgári Jogegységi Határozatának* 3. pontja a szerződés érvénytelenségének megállapítása iránti perekben úgy foglalt állást, hogy az érvénytelenség jogkövetkezményének az alkalmazása iránt viszontkereset akkor lehet előterjeszteni, ha az alperes a szerződés érvénytelenségét nem vitatja, vagyis elismeri a keresetben foglaltakat. Az indokolás szerint a Pp. 147. §-ának (1) bekezdésében írt anyagi és eljárásjogi feltételek fennállása esetén, pergazdaságossági és célszerűségi okokból, nincs törvényi akadály a szerződés érvénytelenségének a megállapítására irányuló perben marasztalásra irányuló viszontkereset előterjesztésének, ha a felperes a felek tárgyalásainak eredménytelensége ellenére ebben a körben keresetváltoztatási kérelmet nem nyújtott be, és az alperes az érvénytelenség tényét nem vitatja. Ezzel szemben a jogkövetkezmények levonása iránti viszontkereset nem lehet idő előtti; ezért ha az alperes az érvénytelenség fennállását nem ismeri el, a jogkövetkezmények levonása iránt viszontkereset – arra az esetre, ha a bíróság a felperes keresetének helyt adna – nem nyújthat be, mert feltételhez kötött viszontkereset előterjesztésének nincs helye. A jogegységi határozat ezzel megerősítette a bírói gyakorlatban következetes – többek között a *civilisztikai kollégiumvezetők 2010. február 17-19. napján megtartott országos tanácskozásán* elfogadott többségi álláspontban is megjelenő –, de a jogszabályi rendelkezésből is levezethető értelmezést, amely szerint a viszontkereset nem terjeszthető elő a kereset pozitív elbírálásától függően, eshetőlegesen. A kereset és a viszontkereset kapcsolata tehát csak tényleges, *valódi* kérelmeken alapuló lehet.

A látszólagos keresethalmazat fenntartása elleni érveket a legmeggyőzőbben veszi sorba hivatkozott tanulmányában Aszódi László. Indokolásának elvi alapja abban áll, hogy a felperesnek a *keresetindításkor* meg kell jelölnie a védendő jogát és határozott, feltétel nélküli állítást kell tennie az azt megalapító tényekről, ezért igényeit nem fogalmazhatja meg alternatív lehetőségként. Álláspontja szerint a fél kockázatvállalásához tartozik, hogy a rendelkezésére álló ismeretek és bizonyítékok alapján indít-e keresetet, ezt a döntést azonban legkésőbb a keresetlevél benyújtásáig meg kell hoznia, és a döntést nem helyezheti át a perben történő igényérvényesítés szakaszába. Ezt az érvelést azzal lehet kiegészíteni, hogy mindez a valódi keresethalmazat fenntartása mellett is szól, hiszen abban

az esetben a fél a keresetindításkor már döntött arról, hogy a perben több igényt is érvényesíteni fog úgy, hogy valamennyi vonatkozásában tud határozott jog- és tényállítást tenni.¹⁰

12. A jogszabályi rendezés hiányában azonban bizonytalan, hogy a bírói gyakorlat a valódi és a látszólagos tárgyi keresethalmazat tekintetében milyen irányban fejlődik. Amennyiben a jogalkotó nem kívánja a perhatékonysággal szemben ható, szükségtelen többletmunkát eredményező többes kereseti kérelmek elterjedését, úgy – a kereset fogalmának tételes meghatározása mellett – korlátozhatja vagy akár részben meg is szüntetheti azt a lehetőséget, hogy a felperes egy perben több egymással össze nem függő, különösen nem határozott keresetet terjesszen elő.

A tanulmány szerzője azt a megoldást támogatja, amely a perhatékonyság érvényesülését elősegítő valódi keresethalmazatot megengedi azzal a feltétellel, hogy az egyes kereseteknek hasonló ténybeli és jogi alapokon kell állniuk; míg a perhatékonysággal egészében ellentétes látszólagos keresethalmazat alkalmazhatóságát egészében tiltaná, beleértve a hatályos Pp. 25. §-a (1) bekezdésének eltörlését is. A javasolt normaszöveg szerint *több egymás mellett álló kereseti kérelem előterjesztésének (valódi tárgyi keresethalmazat) csak akkor van helye, ha az egyes kereseti kérelmek ugyanabból vagy ténybeli és jogi alapon összefüggő jogviszonyból erednek; míg az eshetőleges vagy vagylagos kereseti kérelemnek (látszólagos tárgyi keresethalmazat) nincs helye.* Ez a megoldás biztosítaná teljes körűen a felek érdekeinek figyelembe vételét és a perhatékonyság biztosítását. A döntés azonban az új polgári perrendtartás feladata.

TANULMÁNY

Az adófizetés megtagadása, mint a polgári engedetlenség egyik eszköze

✍ Szilovics Csaba habilitált egyetemi docens Pécsi Tudományegyetem

A fejlett államokban működő polgári engedetlenségi mozgalmak régi eszköze az adómegtagadás, amely a jogi minősítés szempontjából nem különbözik az adócsalástól. Alkalmazásának célja a figyelemfelhívás, a kormányzati legitimitáció csökkentése. Az adómegtagadók legfőbb problémája, hogy bár morális okból tagadják meg a jogkövetést, de ennek következtében az állami szolgáltatásokhoz való hozzájárulást is megtagadják, és ezzel polgártársaikat hátrányos helyzetbe hozzák. Így szándékuk ellenére a rosszindulatú potyautas helyzetben találják magukat. Az ellenállásnak ez a típusa csak néhány országban, és azokban is csak kivételes társadalmi, gazdasági helyzetben töltötte be, a politikát etikai alapon bíráló szerepét. Látnunk kell, hogy az adómegtagadás jogi megítélése ellentmondásos, ugyanakkor a pénzügyi és politikai kultúra fejlettségének fokmérője.

Bevezetés

Az adómegtagadás politikai nézőpontból a polgári engedetlenségi mozgalmak egyik eszköze, de az adóigazgatás számára csupán az adócsalás egyik szofisztikált módja. „A kétségbeesés utolsó menedéke, ami egyértelmű a forradalommal” – írja Eötvös József a XIX. században.¹ Stefan Malfer szerint „olyan lehetőség, amellyel az adót kivető hatósággal szembeni ellenállást kifejezésre lehet juttatni. Ha gyakorivá válik, annak a jele, hogy a kormány és a kormányzottak között nincs egyetértés, és a tömegek részben vagy egészben elutasítják a rendszerrel való azonosulást.”²

Megjelenésének, politikai alkalmazásának feltétele volt a modern értelemben vett adórendszer kialakulása. Ami nem jöhetett volna létre a közpénzek felhasználásának ellenőrzése, a piac, a személyében szabad polgár, a törvényhez kötöttség és a felkészült pénzügyi apparátus nélkül. A felvilágosodás elvei alapján szervezett államok polgárai a XVIII-XIX. században öntudatos adózókká váltak, akik képviselőiken keresztül dönthettek sorsukról és adójukról, valamint az általuk finanszírozott állam működésével kapcsolatban elvá-

rásokat fogalmazhattak meg. Felismerték, hogy a polgár, mint tulajdonos vagyonának egy részéről lemond a közösség, az állam javára, ugyanakkor a politikai, polgári jogok alanyaként véleményt formálhat az állam működéséről. E korszakban nem csupán a polgári jogok rendszere jött létre, de az állam működéséhez szükséges államháztartási és adóztatási alapelvek, valamint a parlamentek legfőbb ügydöntő, ellenőrző népképviselői szerepe is kialakult. Mindezek a kivívott szabadságjogok és társadalom működtetési elvek megvédése érdekében létrejöttek a hatalom befolyásolásának parlamenten kívüli eszközeként a polgári engedetlenségi mozgalmak.

I.

Az adómegtagadás fogalma

Az adófizetés megtagadásának nevezzük, amikor a polgár – adóalany – a rá vonatkozó adókötelezettségeknek (adófizetés, adóelőleg fizetés, adóbevallás benyújtási kötelezettség, stb.) tudatosan, alapvetően

1 báró Eötvös József: A XIX század uralkodó eszméinek befolyása az államokra. Pest, Emich Gusztáv Könyvnyomdája, 1854. 316.

2 Stefan Malfer: Az adómegtagadás és adóvégrehajtás Magyarországon 1860 és 1862 között. Budapest, Történelmi Szemle, 1984/4., 664.

politikai, morális okokból *nem tesz eleget*. Az adófizetés megtagadása tehát gyakran együtt jár több más, olykor az összes adókötelezettségi elem megszegésével is. Az adómegtagadás immanens része, hogy azt az elkövetője *szándékosan* valósítja meg. Tettét nem titkolja el, *tudatosan vállalja*, hiszen ez illik cselekedetének politikai indíttatásához. Ellenállásának fő célja a társadalom figyelmének felkeltése. A fentiekből következően adómegtagadást véletlenül nem lehet elkövetni, tekintetbe véve annak tudatos jellegét. A cselekedet központi eleme, gazdasági célja, hogy csökkentse az állam bevételeit, amelynek következtében az állam működési mozgásterre szűkül.³ Politikai célja az általa igazságtalannak tartott *kormányzattal szembeni konfrontáció*, a hatalom legitimitációjának gyengítése. Az adómegtagadó mozgalmak működését a résztvevők morális elkötelezettsége *az igazságosság feltétlen érvényesülésének igénye*, és erkölcsi parancsok követése alapozza meg. Ahogy D. Thoreau fogalmaz: „az ellenállók magasabb rendű törvény alapján lépnek fel.”⁴ Ez az erkölcsi ellenérzés származhat az állam egyes vitathatónak gondolt lépéseiből, háborús szerepvállalásából, a jogi rendszer hiányosságaiból (pl.: nők egyenjogúságának hiánya, az ítélezés elfogultsága, parlamenti felhatalmazás nélküli adóztatás), de eredhet az állam működésének egészével szembeni fenntartásból, a diktatórikus kormányzásból, vagy az állami korrupcióból is.

II.

Az adómegtagadás és az adócsalás közti különbség

Jogi természetét tekintve a „hétköznapi adócsaló” és az erkölcsileg motivált adómegtagadó cselekedete között nehéz lényegi különbségeket találni. Mindkét elkövetőnek gazdasági tevékenysége megkezdésekor ismernie kellene az adózási kötelezettségeit, technikai tennivalóit. Mindkettőjüknek tudniuk kell, hogy jogsértő cselekedeteikkel sértik a jogszabályi kötelezettségeiket és a közösségük érdekeit, és azt is, hogy nem csupán a költségvetésnek, de közvetetten más adófizetőknek is kárt okoznak. A bekövetkező anyagi hátrány miatt más adózók közterhei nőhetnek, míg mások kevesebb állami szolgáltatásra, támogatásra számíthatnak. A különbség a két elkövető között az *erkölcsi megalapozottságban* van. Míg az egyik oldalon az egyéni egoizmust találhatjuk, a másik oldalon morális elvek és politikai célok követése valósul meg. Az „egyszerű

adócsalót” kizárólag az egyéni haszonszerzés motiválja, és cselekedetét igyekszik eltitkolni. Tudja, hogy kárt okoz a közösségének, de azzal szemben közömbös, kívánja a jogosulatlan előny megszerzését, függetlenül ennek erkölcsi megítélésétől. Gondolkodásának középpontjában az egyéni haszon maximalizálása áll anélkül, hogy a kormány vagy a társadalom politikai céljait vizsgálná. Önző módon saját magára koncentrálna. Ezzel szemben az adómegtagadó tudatosan hajtja végre cselekedetét, de csak más, hatékonyabb eszköz hiányában vállalja az adófizetés megtagadását. Nem kíván saját, vagy családja számára anyagi előnyt szerezni, az számára közömbös. A célja részben politikai, amellyel az állam pénzügyi mozgásterét kívánja szűkíteni, részben etikai, amellyel az általa igazságosnak vélt elveket kívánja követni. Az adóellenálló egyetért Tocqueville-el; „az igazságosság szab határt minden nép jogalkotásának.”⁵ Az általa okozott közösségi kárt az igazságosság érdekében vállalt szükséges következménynek tekinti. Azért csökkenti az adózásban megvalósuló közösségi közreműködését, hogy ezáltal is mérsékelje az állam és a társadalom kollektív bűnösségéből fakadó részességét. Úgy gondolja, hogy ha csökkenti a kormányzati költségekhez való egyéni hozzájárulását, ezzel arányosan az állam által elkövetett hibás lépésekben való részvétel arányát is csökkentheti. Az adócsalást és még inkább ennek személyét érintő jogi következményeit erkölcsi feloldozásként, igazságtétlenségként érzékeli. Az adómegtagadó úgy véli, hogy ellenállásával rámutathat a kormány hibáira és az igazság kimondásával kivonhatja magát a társadalmi felelősség alól. Abban bíz, hogy törekvései, személyes példamutatása csökkentheti a kollektíven elkövetett bűnöket. Azonban az ellenálló ezekkel a gesztusaival valójában felértékeli a kormányzat munkáját, hiszen abban az etikát keresi, és az államhatalom működésének minden eleméhez erkölcsi elvárásokat kapcsol. Gondolatmenetének éppen az a gyengesége, hogy a kormányzatok könnyen megkérdőjelezhetik az erkölcsi alapon álló ellenállást azáltal, hogy a hatalmi kommunikáció és az adóigazgatás összemosza az adócsalás és az adómegtagadás közötti különbségeket. A hatalom gyakorlói abban bíznak, hogy ha úgy kezelik az adómegtagadókat, mint az egyszerű adócsalókat, akkor az általuk felvetett kérdésekre sem kell felelniük. Mivel nincs az adóellenállók számára elkülönített adóigazgatási eljárási típus, az adómegtagadók a szokásos hatósági eljárás rendszerébe kerülnek, ezáltal nem csupán a jogi, de etikai különállásukat is elveszítik. Úgy kell védekezniük, mint a jogosulatlan anyagi előny megszerzőinek, mint olyan embereknek, akik a

3 Az állam gazdasági mozgásterre egyes aspektusaihoz részletesebben ld. Bencsik András: Gazdaságigazgatás – gazdasági versenyjog. In: Bencsik András (Szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész I. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2014. 19.

4 idézi: Szirmák Erik: „Polgári engedtlenségeink”. Budapest, Méltányosság Politikaelemző központ, 2012. 1.

5 Alexis de Tocqueville: A demokrácia Amerikában. Budapest, Gondolat Kiadó, 1983. 219.

társadalom problémáival szemben közömbösek. Ezt a számukra megalázó helyzetet csupán a tömeges fellépés és a hozzájuk kapcsolódó társadalmi szolidaritás és a közösség figyelme egyenlítheti ki.

III.

Az adómehtagadás története

Az adómehtagadás a modern és felvilágosult államok és a fejlett adórendszerek megszületéséhez kapcsolható. Az első ilyen mozgalom az észak-amerikai gyarmatokon jött létre a XVIII. század végén. Vezetője James Otis volt, és jelszava hamar közismertté vált: „A képviselő nélküli adóztatás zsarnokság.” Otis és követői jelentős szerepet játszottak a gyarmatok fegyveres ellenállásának kialakításában, és így közvetett módon az Egyesült Államok megszületésében. Megállapíthatjuk, hogy az adómehtagadás fontos szellemi bázisát képezte az akkor létrejövő új államnak, és ettől kezdve az Amerikai Egyesült Államok civil kultúrájának fontos részévé vált. Így 1812-ben az utolsó angol-amerikai háborúban az amerikai kormány által felvett államkötvények finanszírozásának ellenzésével az adóellenállók ismét felléptek, mert úgy vélték, hogy a háborús célú hiteleket a polgároknak nem kell törleszteniük. Majd 1848-ban jelent meg a polgári ellenállás egyik szellemi atyja, *Henry David Thoreau* „A polgári engedetlenség iránti kötelezettség” című munkája. Thoreau nem csak elveket fogalmazott meg, hanem az ekkor kirobbant mexikói háború miatt mehtagadta, hogy az USA költségvetésébe adót fizessen, mert elítélte kormányának agresszív törekvéseit. Ezért egy éjszakára börtönbe is vetették. Az 1870-es években egy új politikai indok jelent meg az adómehtagadásban. Ez az emberi jogok egy szűkebb területére, a női egyenjogúság kivívására vonatkozott. Julie és Abby Smith esetében fonódott össze az emancipáció és az adómehtagadó küzdelem.⁶ *Abby Smith* nyíltan hirdette, hogy az adófizetést a nőknek azért kell mehtagadniuk, mert hiányzik a politikai egyenjogúságuk, képviselőtük. Úgy vélte, párhuzam vonható a nők és a volt amerikai gyarmatok helyzete között az adóztatás szempontjából, és itt is felvethető a „*no taxation without representation*” elve. Ebben az időszakban a nők adófizetők voltak, vagyoni elemek és jövedelem tulajdonosai, de teljesen hiányzott még ekkor a parlamenti képviselőtük.

E korszakban az adómehtagadás Európában is meg-

jelent. Magyarországon az 1848-49-es szabadságharc leverése után kifejezetten politikai céllal, de jogi elvekre hivatkozva tagadták meg az adókötelezettségek teljesítését. Ez a mozgalom azért volt kivételes, mert itt nem csupán az egyének, de szinte a teljes magyar, erdélyi, horvát vármegyei közigazgatás is csatlakozott az ellenálláshoz. A magyar közjogászok álláspontja szerint az osztrák hatalom magyar parlamenti felhatalmazást nélkülöző adójogi törvényeinek végrehajtása nem volt kötelező. A hatóságok és a polgárok nem csupán passzív rezisztenciával támogatták az ellenállást, de hazaárulónak neveztek mindenkit, aki az osztrák adókat befizette, vagy segített annak beszédében.⁷ Az ellenállás eredményeképpen az adóknak csak elenyésző részét tudták beszélni. Míg 1861-ben a beszéd hatékonysága Velence tartományban 80% feletti, Alsó-Ausztriában 75% feletti volt, addig Magyarországon nem érte el a 30%-ot sem.⁸ A XX. század elején kifejezetten adópolitikai okok vezettek az USA-ban kibontakozó addigi legnagyobb adóellenállási mozgalomhoz, 1929-1932 között.⁹ A nagy gazdasági világválság idején csökkenő adóbevételeket az amerikai kormány a vagyon és jövedelemadók drasztikus emelésével kívánta kompenzálni. Erre válaszul ugrásszerűen nőtt az adócsalások és a társasági csődök száma és 3-4000 adómehtagadó csoport jött létre az ingatlanárverések és az adóbehajtások megakadályozására, Észak-Amerika farmerövezeteiben. E mozgalom tevékenységének hatására a kormány 1930-ban adócsökkentő programot hirdetett, amelynek keretében a tanyákat, farmokat mentesítették a vagyonadó alól. Ezen túlmenően csökkentették a központi ingatlanadókat, az 1923–1928 közötti 27%-os szintről 1932-ben 19%-ra, majd 1937-ben 7%-ra mérsékeltek. „Az adócsökkentés kétséget kizáróan az adóellenállási mozgalmak sikere volt.” – írta egy amerikai szerző.¹⁰ Új szintre került, a társadalmi támogatottságát tekintve az adómehtagadási mozgalom helyzete, az USA vietnámi háborújának idejében. Ekkor a háborús hatalommal való szembenállás, a katonai behívók elégetése, és az adófizetés mehtagadása az alternatív (hippy) kultúra részévé vált. Míg a II. világháború alatt mindössze 6 amerikai állampolgár került börtönbe adómehtagadás miatt, addig az 1960-as évek végén a nyílt ellenállók száma meghaladta a 100.000 főt. A mozgalomhoz 1965-ben a kor szellemi életének neves képviselői is csatlakoztak. Joan Baez énekesnő személyi jövedelemadójának 60%-át nem fizette be, és ebben az évben hasonlóképpen mehtagadta az adófizetést a háborúra hivatkozva többek között Dorothy

6 Jessica Hynes: „The 1870s Tax Resistance of Julia and Abby Smith: from Natural Rights to Expediency in the Shadow of Separate Spheres”. *Tennessee Journal of Race, Gender, & Social Justice*: Vol. 2: Iss. 2, Article 2., 25.

7 Malfer i.m. 663.

8 Malfer i.m. 699.

9 Thornton-Weisse: *The Great Depression Tax Revolts Revisited*. Ludwig von Mises Institute, Volume 15, no.3. (Summer 2001) 2001. 104.

10 i.m. 106.

Day színésznő, Noam Chomsky nyelvész-filozófus, Szent-Györgyi Albert Nobel-díjas biokémikus.¹¹ Majd 1967-ben 528 amerikai író és egyházi vezető jelentette be, hogy megtagadja az adófizetést. Úgy vélték, szellemileg éretlen dolog a háború ellen szónokolni és közben adókkal támogatni a háborús kormányt.¹² Az adóellenállás folytatódott a Reagan-kormány fegyverkezési versenyére reagálva. Az 1990-es években már 192 polgári központ szervezte az adóellenállási mozgalmakat.¹³

Napjainkban is leggyakrabban a háborús célok követése szolgál az adómegtagadás indokaként. Számos nyugat-európai országban, így Svédországban, Dániában, Belgiumban az adózó eldöntheti, hogy befizet-e a kormány által létrehozott háborús alapba, vagy adója egy részéről másként rendelkezik. Erős háborúellenes adómegtagadó mozgalmak működnek jelenleg is az USA-ban, Japánban, Indiában és Ausztráliában.

Másként alakult az adóellenállás helyzete a Kelet-közép-európai térségben. Itt az elmúlt 30 évben tradicionálisan alacsony volt a katonai költségvetési kiadások szintje, és emiatt, valamint a gyengébb civil szféra miatt, a háborús adómegtagadás itt nem jellemző. E térségben inkább a politika szerepe, a korrump és diktatórikus kormányzati lépések, a parlament működése válthat ki adómegtagadási reakciókat. A polgárok az adózói forintok elvére, végső soron a közpénzek feletti ellenőrzésre, és az átláthatóságra hivatkozva lépnek fel. Szélsőséges politikai szlogenként gyakran fogalmazzák meg az „Ezeknek mi nem adózunk” elvét. Ez azonban jelentős társadalmi visszhangot napjainkig nem váltott ki.

Végezetül be kell mutatnom egy új típusú, az elmúlt években népszerűvé vált adómegtagadó attitűdöt is, amely közvetlenül kapcsolódik a közpénzügyi politika nemzetállami működéséhez. Erre nyújt kitűnő példát a francia színész, Gérald Dépardieu, aki 2014-ben a francia adórendszer túladóztatását kritizálta, és kijelentette, hogy nem hajlandó Franciaországban ilyen szintű adókat fizetni, és előbb Belgiumba, majd Oroszországba települt. Ez a fajta adómegtagadási, adókikerülési technika számos sportoló, színész, üzletember számára jelentett megoldást az elmúlt évtizedekben.¹⁴ Más okból lett adómegtagadó az Oscar-díjas Emma Thompson, aki 2015 februárjában bejelentette, hogy addig nem fizet adót, amíg a brit HSBC-Bank adócsaló ügyfelei, és az őket segítő banki alkalmazottak nem kerülnek börtönbe.

IV.

Az adómegtagadással kapcsolatos problémák

1. A jogi szabályozás egysíkúsága

Az adómegtagadás jogi szabályozásával kapcsolatos probléma lényege, hogy az államok politikai és gazdasági érdekből kiindulva nem ismerik el az adómegtagadáshoz való jogot, sem egyéni, sem kollektív szinten. Ebből következően az adómegtagadók nem számíthatnak különleges, jogi bánásmódra. Illúzió lenne azt hinnünk, hogy bármely ország jogalkotói egyéni, morális mérlegeléshez kötnék az adófizetést. A politika irányítói felismerték, hogy a modern, szolgáltató, kötelező és szabadon vállalt feladatokkal túlszűfolt államok hatékony működésének alapfeltétele a közpénzügyi rendszer folyamatos és zavartalan működése. Éppen ezért az adójogi normák, és a nemzeti alkotmányok semmilyen formában sem támogatják az adómegtagadást, és nem teszik lehetővé sem az egyének sem a csoportok számára az adózásban való részvétel mérlegelését.

Az adóztatás nemzeti rendszereinek önkorlátozó maximuma a *törvényhez kötöttségben* merül ki. Számos alkotmány, így például a spanyol 33. cikkének (3) bekezdése, vagy az olasz alkotmány I. fejezetének 23. cikke, illetve a magyar Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az adóztatás alkotmányos feltételét abban jelöli meg, hogy azt törvényi szinten szükséges szabályozni. Európában e jogalkotási attitűd gyökerei az adómegajánlás jogához kapcsolódnak. A XIII. században a Magna Charta Libertatum 1265-ben és a Magyar Aranybulla 1222-ben, a nemesség hozzájárulásához kötötte az adóztatást. Ezt követően a XVIII. században a Bill of Rights IV. cikke már nem a nemesség, hanem a parlament jóváhagyását írta elő. E jogi megközelítés lényege, hogy az adózói jogok végső biztosítékeként tekintettek a törvényhozásra. Ez a szemlélet a parlament appropriációs jogából ered, de jogi formalizmusával lehetetlenné teszi az adóalanyok adómegtagadásának jogi mérlegelését. *Amennyiben a parlament megfelelő módon elfogadott és közzétett egy adótörvényt, akkor annak indokoltságát, tényleges tartalmát az adóalanyok nem vitathatják. Az adózók a hatályba lépett törvénynek még a célszerűségét, ésszerűségét sem vonhatják kétségbe.* „A volt

11 Robert Riversong: i.m. 3.

12 Robert Riversong: i.m. 4.

13 Robert T. Pennock: Death and Taxes Ont he Justice of Conscientious War Tax Resistance. Michigan, Michigan State University, Journal of Accounting, Ethics & Public Policy Vol.1, No.1, Winter, 1998. 4.

14 Az áttelepülők, adómenekülők leggyakoribb célpontja az adóparadisomként is működő Virgin és Kajmán szigetek mellett Európában Monaco és Ciprus.

NSZK szövetségi alkotmánybírósága kimondta, hogy valamely törvényes adóintézkedést nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni azért, mert a törvényhozó téves prognózisán alapult.”- írja Földes Gábor.¹⁵ Látunk kell, hogy az adómehtagadás nem minden esetben kapcsolódik a törvény vagy törvényhozás tartalmi elemeihez. Kizárólag azok a mozgalmak kapcsolhatók ide, mint az amerikai nagy gazdasági válság idején szerveződő farmerek, vagy Depardieu-féle ellenállók, akik a túladóztatásra hivatkoznak, vagy mint a magyar 1848 utáni passzív rezisztenciát vállalók, akik a törvényi felhatalmazást vitatták. Sokkal gyakoribb az, amikor az ellenállást a kormányzat politikai lépései váltják ki. Az adómehtagadók jogi helyzetét nehezíti, és az államok adómehtagadás ellen kidolgozott jogi rendszerét erősíti, hogy számos országban, így például Dániában az alkotmány 42 cikk (6) bekezdés, illetve Magyarországon (Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés B.) kifejezetten *megtiltja adózási kérdések tárgyában a népszavazás kiírását, és az alkotmánybírósághoz fordulás jogát is korlátozza*. Ezek a jogi keretek lehetetlenné teszik az adózás tartalmi, igazságossági kérdésekről való társadalmi viták kialakulását.

2. Erkölcsei kérdések az adómehtagadással kapcsolatban

Az adómehtagadással kapcsolatos legnehezebb kérdés az etikai alapon kritizáló „elkövető” számára, hogy tettének negatív társadalmi következményeit feldolgozza. Tudnia kell, hogy amikor nyíltan szembe helyezkedik a közpénzügyi kötelezettségeivel, ezzel megsérti az adófizetés melletti fő érvet, azt civilizációs és szolidaritási értéket, amelynek keretében az egyén hozzájárul a közösség érdekében fenntartott állam működéséhez. Az adózás és az adózói jogkövetés társadalmi cselekvés, bár végső soron egyéni döntés, de az adózó helyzetét, mérlegelését a társadalmi kapcsolatrendszer, az állami szolgáltatások és számos más tényező befolyásolja. Az adózás a társadalmi szolidaritás és az állam működése révén a kormányzat által irányított közösségi cselekvéssé válik, amelyben az adózó az egyéni egoizmus és a kollektíva iránt érzett szolidaritás között egyensúlyoz. Ebben a folyamatban az adózó nem csupán szolgáltatást vásárol, de mint a közösség tagja, részt vállal az állam működtetéséből, és az egymást követő generációk közötti szolidaritás miatt elődei és kortársai tévedéseiből, hibáiból, de munkájuk hasznáiból is kiveszi a részét és felelősségét.¹⁶ Adózó-

ként a társadalom fontos és hasznos tagjának érezheti magát, de valójában az adójával hozzájárul az állam működéséhez, bármilyen célokat is kövessen az. Ezáltal szükségképpen azonosul az államával és hozzájárulásán keresztül támogatja a mindenkori kormánypolitikát, hiszen a befizetéseivel, mint „üzemanyaggal” működteti az államhatalmi gépezetet. Az adómehtagadó pont ezt a közösséggel való morális azonosulást tagadja meg látványos gesztusával. Úgy hiszi, hogy az ellenállást leszűkítheti a társadalom számára káros célok finanszírozásának mehtagadásával. Azonban célzottan a modern adórendszerekben nem lehet az adófizetést mehtagadni. A központi költségvetések modern alapelvei közül a *globális fedezet és az univerzalizitás elvei* ezt nem teszik lehetővé. E két államháztartási alapelv szerint a költségvetés minden bevétele minden kiadás forrásául szolgálhat. E szabályozás célja, hogy a kiadások és a bevételek között ne alakuljon ki teljesítési, fontossági rangsor. A fő, vagy központi költségvetésben ritkán találhatunk pántlikázott, tehát eleve célhoz kötött pénzeket, és ez segíthet a túladóztatás elkerülésében.¹⁷ Így meggátolhatják, hogy a bevételeket a kiadásokhoz szabják a gazdaság és az adóalanyok teljesítő képességétől függetlenül.¹⁸ További érveként említhető, hogy ha az adófizetők mindig pontosan tudnák, hogy befizetésüket mire fordítják, egyes befizetéseiket szívesebben, másokat vonakodva teljesítenének. A globális fedezet elvének gyakorlati érvényesülését jelenti az is, hogy segíti az államháztartás pénzügyi jogi rendszerének likviditását, hiszen az éppen befolyó bevételekből előzetes lekötöttségektől mentesen lehet finanszírozni az éppen aktuális kiadásokat.¹⁹ Ezeknek az elveknek az alkalmazása ugyanakkor pénzügyi, technikai szempontból jelentősen rontja az adómehtagadók helyzetét, hiszen bármilyen adó mehtagadása az összes állami kiadás teljesítését veszélyezteti. A polgár-adózó nem döntheti el, hogy egyes állami feladatokat finanszíroz, másokat pedig nem. Az adómehtagadás csapdája abban áll, hogy az ellenálló az adófizetést, az általa károsnak vélt állami lépések támogatását nem tudja mehtagadni anélkül, hogy az összes többi államilag finanszírozott terület (oktatás, egészségügy, szociális ellátórendszer) finanszírozását is meg ne tagadná. Ez azonban erkölcsileg hátrányos számára, hiszen ezeket a szolgáltatásokat ő maga és családtagjai is igénybe veszik. Így egyfajta rosszindulatú potyautassá válik. E területek finanszírozásának lerontásával közvetlenül és negatívan befolyásolja saját és mások életminőségét, az állami szolgáltatások színvonalát. Tettére reagálva az állam dönthet úgy,

15 Földes Gábor: Az adójog határai. Budapest, Kézirat, 1988. 127.

16 Leroy Buleau: Pénzügytan. I. kötet. Budapest, MTA-Könyvkiadó Hivatala, 1879. 152.

17 Kivételként említhető a magyar Szja 1%-áról való rendelkezés vagy a nyugat-európai békeadó alapok működtetése, illetve az USA-ban működő telefonadó gyakorlata, valamint a céladók és járulékok beszedése és felhasználása.

18 Földes Gábor: Pénzügyi jog II. Budapest, KJK, 1997. 190.

19 László Csaba: Tépett vitorlák, Budapest, Aula Könyvkiadó, 1994. 204.

hogy csökkenti e területek támogatását, és úgy is, hogy átcsoportosítja forrásait, de hitelből vagy privatizációs bevételből is támogathatja a szolgáltatás színvonalának fenntartását, de a közösségnek e számlákat rövid vagy hosszútávon, minden esetben ki kell fizetnie. Az adómehtagadó feltétlenül abba a helyzetbe sodródik, hogy ha megtagadja e fontos feladatok támogatását, úgy a társadalom ellenségévé válik, amely helyzet számára nehezen feldolgozható. „Ez az erkölcsi dilemma szélsőséges esetekben könnyen eldönthetővé válik”- írja *Crowe*.²⁰ Véleményem szerint azonban ez csak akkor lenne igaz, ha el tudnánk képzelni egy olyan államot, amelynek működése minden polgára számára folyamatosan és egyaránt káros és haszontalan lenne, és a kormányzat kizárólag bűnös és erkölcstelen célokra költené a közpénzeket. A nyilvánvalóan immorálisan működő állam polgárának morális kötelességévé válna az adómehtagadás. „Ha adóink arra kellenének, hogy Hitler háborús gépezetét finanszírozzák, akkor a törvényesen kivetett adók is lehetnek etikátlanak”- írja *McGee*.²¹ Tehát megfizetésük megtagadása válhat etikussá. Ezt a megállapítást árnyalja, hogy még a legembertelenebb fasiszta és kommunista államok is elláttak oktatási, szociális és jóléti funkciókat. Az is felvethető, hogy eldöntheti-e, illetve képes-e eldönteni az egyén, hogy egy rezsim, egy háborús konfliktus etikus-e vagy sem. Bizonyos nézőpontból egy honvédő háború is etikátlanná, támogathatatlaná válhat.²² Nem állapítható meg pontosan az sem, hogy hol húzódik a honvédelem határa a megelőző, biztonságot stabilizáló lépésekhez képest. Hogyan ítélnék meg a polgárháborúkat, illetve mennyire módosítja a beavatkozás erkölcsi megítélését az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazása. Ha egy lépés jogszerű, akkor már feltétlenül etikus is? Veszélyes lenne az állam lépéseinek megítélését az egyénre bízni úgy, hogy ahhoz jelentős jogkövetkezmények fűződnenek. Számos országban vethető fel a korrupció, antidemokratikus, pazarló, vagy antihumánus állami működés kérdése. Az egyéneknek igazuk lehet a kormányzat lépéseinek morális megítélésében, de látnunk kell, hogy a hatalom működésében nem az etika az egyetlen és legfőbb mérce. Illúzió lenne azt hinni, hogy a kormányzat az adózást bármikor is az egyéni vagy társadalmi erkölcs bizonytalan mércéjéhez kötheti. Az adózás soha nem önkéntes cselekvés. Az állami kényszer éppen az legalizálja, hogy a demokráciában a többség által megválasztott kormányzat társadalmi felhatalmazás alapján működik. Érthető módon e felhatalmazás következményeként a kormányzatok gyakran törekszenek a többség számára kedvező lépésekre.²³ Ezek olykor sérthetnek kisebbségi vagy csoportérdekeket. Az államok ezt tudomásul

veszik, de nyilván úgy gondolják, hogy igazságosabb a többség számára előnyös helyzetet létrehozni, akár a kisebbség rovására is. Az állami szakpolitikák gyakorlati megvalósítása szükségszerűen sérthet egyéni érdekeket. Ennek kezelése érdekében szükséges a szakmai és társadalmi viták lefolytatása. De az állam e részérdek ellenére is működhet legálisan és nem feltétlenül immorális az állami akarat érvényesítése ezekkel szemben. Nehezen képzelhető el olyan állami lépés, amelynek ne lenne ellenzője. Ahogy minden kisebbségi vélemény lesöprése sértené a demokratikus működést, ugyanúgy tenné cselekvésképtelenné az államot ezek folyamatos figyelembe vétele és megvitatása. Az egyéni és csoportérdek ciklikus érvényesítésére jöttek létre az országgyűlési és helyi önkormányzati választások. Ezek az adóztatás és az adómehtagadás szempontjából is érdekképviseleti platformként funkcionálhatnak. A többség érdekében működtetett állami szolgáltatási rendszerek támogatásából való önkényes kivonulás a jogkövető polgárokat és a kormányzatot összeforrasztja a közös érdeksérelem mentén, és együtt fordulhatnak az adómehtagadók ellen. Ebből következik, hogy a társadalom nagy része egyetérthet azzal, hogy ne tegyék lehetővé kisebb adózói csoportok, vagy egyének számára a közösségi hozzájárulás megkérdőjelezését. Az állam irányítói és a tiltakozás hatékonysága szempontjából az adóellenállás társadalmi mérete kiemelkedően fontos. Az egyéni adómehtagadók egyedi, elkülönült lépései mind a társadalom, mind az államigazgatás számára láthatatlanok. Csak a tömeg látványos, már-már forradalmi szerepvállalása, érhet el jelentős politikai hatást. A kormányzattal szembeni elégedetlenség minden állam működésének folyamatos kísérőjelensége, a társadalmi együttélés jellemzője. Mind a tömegek, mind a kormányzat számára ez ismert és különböző technikák segítségével kezelhető helyzetet jelent. Ezt az üveglapot az adóellenállóknak át kell törniük. Ami az egyén szintjén irigység, elégedetlenség vagy gyávaság, az a tömeg támogatásával politikai programmá válhat. Így lett a vietnámi háborúból dezertálók, vagy bevonulást megtagadók tömeges cselekedetéből pacifista politikai program. Ezekben a helyzetekben az államok abban érdekeltek, hogy az adómehtagadást valamely már létező törvényi tényálláshoz kössék, kriminalizálják. Így válik a morális indíttatású adómehtagadás adócsalássá, az adómehtagadó pedig a társadalom ellenségévé. Ennek következtében az adómehtagadók elveszítik a társadalom támogatását, mert az átlagember szemében ők csupán adócsalók. A legerkölcösebb célt kitűző adómehtagadót is képes a büntetőjog talajához szögezni az állami bürokrácia és propaganda gépezet, ha a számuk alacsony és a társadalmi hatásuk elenyésző.

20 Martin T. Crowe: *The Moral Obligation of Paying Just Taxes*. Washington D.C., The Catholic University of America Press, 1944. 22.

21 Robert W. McGee: *The Philosophy of Taxation and Public Finance*. Boston, Kluwer Academic Publishers, 2004. 15.

22 Gondoljunk a bábkormányok által behívott segítségnyújtó csapatok szerepére Afganisztánban, vagy éppen az 1956-os Magyarországon.

23 Anthony de Jasay: *Az állam*. Budapest, Osiris Kiadó, 2002. 146.

V. Adómehtagadást, de hogyan?

Munkám következő részében technikai és jogi szempontból tekintem át azt, hogy milyen feltételek mellett lehet eredményesen gyakorolni az adómehtagadást a fő adók tekintetében. A központi költségvetés legjelentősebb bevételét az általános forgalmi adó képezi, amelynek mehtagadása az európai adórendszerekben elég nehezen valósítható meg. Ha eltekintünk a feketegazdaságtól, amelyben az áfacsalás gyakori bűncselekmény, akkor megállapíthatjuk, hogy végső fogyasztóként az általános forgalmi adó befizetésének mehtagadása szinte lehetetlen. Az általános forgalmi adó ugyanis a termékek és szolgáltatások árába van beépítve, attól jogilag nem különíthető el. Eltekintve a jogszabály által nyújtott néhány kedvezménytől (alanyi, tárgyi mentesség, különleges adózási módok) legálisan csak áfával növelt áron lehet vásárolni. Ez az adótípus közvetett adó, amelyben elkülönül a kereskedő és a végső fogyasztó adójogi helyzete és érdeke. A termék adótartalmát a költségvetésbe a kereskedő fizeti be és tartja nyilván, és ennek pontos teljesítéséért jogilag felel. Ezzel szemben a tényleges fogyasztás stádiumában az értékesített termékben lévő teljes áfatartalmat a végső fogyasztó fizeti meg a kereskedő számlaadási kötelezettsége mellett. Az általános forgalmi adó befizetésének elmaradása esetén a termék árába beépített adóhányadot a kereskedőtől a költségvetés azonnal behajtaná. Ez azt jelenti, hogy a kereskedő ellenérdekel az adómehtagadásban, az adó meg nem fizetésében. Ezek alapján nehéz feltételezni, hogy a fogyasztó a számlakibocsátó kereskedőtől függetlenül képes lenne az adó megfizetése alól mentesülni. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogyha a fogyasztó adóellenálló nem fizeti meg a termékben, szolgáltatásban lévő áfát, akkor egyszerűen nem juthat hozzá és így értelemszerűen az adómehtagadást sem tudja megvalósítani. Szélsőséges esetektől eltekintve (pl.: az USA-ban a telefonadó esetében) csak szervezeten, az értékesítő kereskedővel összejárású vevő tagadhatja meg az adófizetést. Ennek következtében azonban az adóalany kereskedővel szemben indulna jogi eljárás és az adót rajta behajtanák. Az amerikai *Pennock* említi egy példát, amikor a vietnámi háború miatt maga a szerző tagadta meg a telefonadó megfizetését, mert összefüggést látott annak emelése és a háborús kiadások növelése között. Saját állítása szerint a telefonadót minden hónapban úgy fizette be, hogy azt az adóval csökkentette és tetteről, indokairól a szolgáltatót egy kísérőlevélben tájékoztatta.²⁴ Az amerikai szolgáltató ezt akkor tudomásul vette, de valószínűleg közép-ke-

let európai szolgáltatók nem tanúsítanának ekkora megértést az adómehtagadókkal szemben.

A személyi jövedelemadó megfizetésének mehtagadása az európai rendszerekben hasonlóan nehezen kivitelezhető, hiszen működési elve jelentős hasonlóságot mutat a közvetett adókéhoz. Ha az adóalany jövedelmének nagy részét alkalmazottként vagy önálló tevékenységből, más adózóktól számla alapján szerzi meg, akkor a pénz kifizetése, átutalása előtt számíthat arra, hogy a kifizető a hatályos jogszabályi kötelezettségei alapján az *adóelőleg levonási kötelezettségét* teljesíti. Ennek mértéke az egykulcsos adóknál arányosan megegyezik a ténylegesen fizetett adókkal, és ha a kifizető jogkövető, akkor a progresszív adórendszerben is egy arányos adóelőleg fizetést teljesítenek. A kifizető együttműködése, csalárd magatartása nélkül tehát az adó alanya sem tagadhatja meg ezekben az esetekben az adó megfizetését, hiszen az nem az ő döntésén múlik. Eltitkolásra, mehtagadásra akkor nyílik lehetősége, ha rendelkezik különadózó, vagy kisösszegű jövedelmekkel, amelyek olyan kifizetőktől származnak, akik nem érdekeltek a számlázásban. Ebben az esetben az adóbevallás benyújtásakor eltitkolhatja e jövedelemtípusokat. Ennek mértéke, aránya azonban valószínűleg nem lehet túl magas, hiszen kizárólag a lakossági kis ügyfelek jöhetnek szóba, minden más üzleti partnernél a kontroll adatok alapján fennáll a lebukás veszélye. Ugyanakkor azt is meg kell állapítanunk, hogy ez a megoldás az adócsalást valósítja meg tényállásszerűen és valóságos költségvetés beszűkítő hatása alig van. Ha viszont az adózó úgy kíván ellenállni, hogy gazdasági tevékenysége megkezdésekor egyáltalán nem regisztrál, és adószám vagy adóbevallás benyújtása nélkül, illegálisan végzi jövedelemszerző tevékenységét, akkor jelentős bírságot kockáztat, és nehezen lesz megkülönböztethető egy adócsalótól, cselekedetét sem tárhatja a nyilvánosság elé. Alapvető politikai célját így nem érheti el.

A fő adók közül a *társasági adó* alkalmas leginkább az adómehtagadás gyakorlati megvalósítására. Az amerikai háborús adómehtagadók szervezete által kiadott „*Practical War Tax Resistance*”²⁵ című folyóirat kifejezetten az egyéni vállalkozói formát ajánlja erre a célra. Ezt a folyóiratot azért hozták létre, hogy konkrét technikai, jogi tanácsokkal segítséget nyújtson az ellenállóknak. Ezek az ötletek, javaslatok valóban nagyon gyakorlatiasak és széleskörűen használhatóak, de nem határolhatók el az adócsalást megvalósító megoldásoktól. Az amerikai szakértők által megvalósított stratégia lényege, hogy az adómehtagadók maradjanak az árnyék gazdaságban, váltsák ki a működésükhöz szükséges hatósági engedélyeket, de ne kommunikáljanak az adózási adminisztrációval,

24 Robert T. Pennock: *Death and Taxes Ont he Justice of Conscientious War Tax Resistance*. Michigan, Michigan State University, *Journal of Accounting, Ethics & Public Policy* Vol.1, No.1, Winter, 1998. 4.

25 National War Tax Resistance Coordinating Committee, PO Boks 150553, NY 11215

megkeresésekre ne válaszoljanak és próbálják elkerülni az adóhatóság figyelmét. Ennek értelmében azt javasolják, hogy a vállalkozások maradjanak egy alacsonyabb bevételi szinten (évi 600 \$ alatt), akár több céget is hozzanak létre és működtessenek ennek érdekében.²⁶ Ne adjanak számlát, és törekedjenek a fogyasztók közvetlen elérésére, kiszolgálására. Kerüljék a nagyvállalati partnereket a kapcsolt vállalkozások ellenőrzésének veszélye miatt. Ha mégis nagyobb jövedelmet realizál a cégében, akkor készítse el és adja be az adóbevallását, de a kötelező adót már ne fizesse be. Várja ki, míg az adóhivatalnál ellenőrzésre jelölik ki. Ez lehet, hogy csak nagyon sokára, vagy egyáltalán nem történik meg. Az adómehtagadóknak azt is javasolják, hogy kerüljék el a banki átutalást, a nagy összegek egyszeri utalása ugyanis felhívhatja a figyelmet a cégre. Azonnali hatósági érdeklődést válthat ki az, ha a cég havi banki utalási limitjét meghaladva 2 millió forintnak megfelelő USA \$-nál többet utal. Hozzátenném, hogy Magyarországon az üzleti partnerek között egy hónapon belül 500.000 Ft-os készpénzfizetési felső határt írnak elő a jogszabályok. A vállalkozóknak emellett Magyarországon is figyelembe kell venniük, hogy a 2 millió forintot meghaladó értékű tranzakciókat a pénzmosásról szóló törvény miatt nálunk is vizsgálhatják. Az adóellenállást támogató szakértők a fenti szabályok miatt azt tanácsolják, hogy váltsanak gyakran bankot és lakóhelyet és tegyék átláthatatlanná és bonyolulttá cégének pénzügyeit, tulajdonosi, jogi hátterét.²⁷ Úgy tűnhet sokak számára, hogy a javaslatok alapvetően arról szólnak, hogy az adóalanyok tegyenek úgy, mint bármely más adócsaló, majd hivatkozzanak arra, hogy mindezt etikai alapon teszik.

Az amerikai tanácsokat vizsgálva megállapíthatjuk, hogy ezek Magyarországon és Európa legtöbb államában az *adócsalás ösztönzésének számítanának*. Mivel ezeket a megoldásokat az adóhivatalok is jól ismerik, hosszabb távon semmiképpen sem lehet sikeres ez a stratégia. A magyar vállalkozások adózási gyakorlatát ismerve kijelenthetjük, hogy a magyar adómehtagadó

dók nem szorulnak rá az amerikai ötletekre, kreativitásuk eléri az amerikai szintet. Azt is meg kell állapítanunk, hogy morális indítékból származó adómehtagadásra a magyar adócsalók és adókikerülők nem szoktak hivatkozni.

Összegző gondolatok

Megvizsgálva az adóellenállás okait, történetét, technikai lehetőségeit, megállapítható, hogy a fejlett nyugati demokráciákban viszonylag jól működő eszköze lehet a polgári engedetlenségnek. Amerika történetében fontos és jelentős kultúráképző szerepet töltött be a XVIII. századtól napjainkig. Fontos társadalmi mozgalomként működik napjainkban is Ausztráliában, Japánban és Nyugat-Európában. Ezzel szemben a demokratikus fejlődés más útjait járó Kelet-közép-európai, ázsiai és afrikai országokban nem volt képes jelentős társadalmi hatást kifejteni. Az adómehtagadás helyzetét is befolyásolja, hogy az adózás végső soron kulturális jelenség,²⁸ és egyetlen ország pénzügyi kultúrája sem lehet magasabb szintű, vagy más jellegű, mint a társadalom általános kultúrájának szintje. Mivel az adómehtagadás jelenségében összefonódnak az adózási és politikai tényezők, ezért azt mondhatjuk, hogy ez az adott ország politikai kultúrájának jelzőbolyójaként is működik. Míg a fejlett államok adóhivatalai, ha nem is megértéssel, de nagy szakmai profizmussal képesek kezelni az adóellenállót, addig a közép-kelet-európai országok adóellenállói az ellenőrök értetlenségével találkozhatnak. Gyakran még más adózók sem értik meg és támogatják a politikai nyomásgyakorlást e sajátos eszközt. Ezt mutatta meg 2015 telén az egyik magyar politikai párt adóhivatali munkát obstruáló akciójának visszhangja. Szembe kell néznünk azzal, hogy minden államban olyan adóhivatal jön létre és működik, amelyet az adott társadalom megérdemel. Ebben a helyzetben az adómehtagadás Közép-Kelet Európában jelenleg még nem lehet hatékony eszköze a politikai engedetlenségi mozgalmaknak.

26 Self-Employment An Effective Path for War Tax Refusal. Practical War Tax Resistance #4, 2004. 3–4.

27 How to Resist Collection Or Make the Most of Collection When It Occurs, Practical War Tax Resistance #3, 1995. 1–6.

28 Dr. Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés az adójogban

TANULMÁNY

A romák és a központi közigazgatás kapcsolata Magyarországon.

Elnagyolt kísérlet a kapcsolat rendszerező bemutatására

✎ *Rixer Ádám, habilitált egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem (Budapest)*

Tudományos szempontból a magyarországi cigányság szervezeteinek, képviselőinek kapcsolata a központi közigazgatással meglepően kevésbé feltárt terület. Nem csupán az igazgatástudomány, a jogtudomány vagy a politikatudomány van azonban "lemaradva" ebben a konkrét vonatkozásban, általánosságban is elmondható, hogy az egyéb önálló tudományterületek között is van néhány, amely meglepően későn kezdett el érdemben foglalkozni e közösséggel, annak egyes aspektusaival.¹ Jelen munka – ha elnagyoltan is –, egyesíteni kívánja a szűken vett jogi (azaz a jogszabályok létéből és tartalmából következtető), közpolitikai (azaz a kormányzati programok létéből és tartalmából, a jogszabályoktól részben független politikai törekvésekből következtető) és a szűken vett igazgatási-szervezeti (azaz a vizsgált kérdés kormányzati struktúráinak létéből, az egyes intézmények, esetünkben tipikusan testületi szervek összetételéből, működési sajátosságaiból következtető) megközelítéseket. Természetesen a feltárt tények és összefüggések több következtetés és javaslat megfogalmazását is lehetővé teszik.

I.

A jövő, mint a közigazgatásra ható lényeges tényező. Az objektív valóság egyes tényei által vezérelt magyar közigazgatás ideája.

1. Ha mindenképpen meg kellene határoznunk, hogy mi is a „jó állam” jellegzetességeinek legszűkebb fogalmi magva, akkor azt mondhatnánk, hogy a valós társadalmi problémákra való reflexió képessége. A közigazgatás, a tételes joganyag, illetve a közigazgatás teljesítményének, a jogalkalmazás hatékonyságának vizsgálata körében is előkérdés, hogy a következő évek, évtizedek égető kérdéseire milyen mértékben ad választ az állam és a társadalom. Magyarország vonatkozásában feltétlenül ilyen kérdések a demográfiai problémák, a roma-kérdés,² vagy éppen az éghajlatváltozás várható hatásai.³

2. Magyarországon kétségtelenül a roma-kérdés az egyik legsürgetőbb és érdemben legkevésbé kezelt probléma. Utóbbi állítást az is alátámasztja, hogy a nyilvánosság szféráiban – ideértve a nyilvánosság állami/közigazgatási szféráit is – mind a mai napig nem megnyugtatóan tisztázott, hogy a kérdéskör felvetésének melyek a legitim és konstruktív formái, keretei, szó- és fogalomhasználati megoldásai.

Témánk szempontjából is lényeges összefüggés, hogy a roma-politikával összefüggésben az oly’ gyakran említett paradigmavált(oz)ás ma már nem jelentheti egyszerűen a részvételi típusú demokrácia intézményeinek számszerű erősítését: ahhoz, hogy a roma kisebbség Magyarországon aktív, kezdeményező részese lehessen ennek a jogközösségnek, nyilvánvaló, hogy túl kell lépni a legális-jogi procedurális stabilitás demokrácia-konceptióján, értékelvű szempontokkal is tágitva annak látó- és hatókörét. A jövő nemzedékek – így növekvő jelentőséggel és a demográfiai

1 Lásd pl.: Prónai Csaba: A kulturális antropológiai cigánykutatások történetének összefoglaló vázlata (1951-1987). In: Kézdi Nagy Géza (szerk.): A magyar kulturális antropológia története. Nyitott Könyvműhely, Budapest, 2008, 483.

2 Lásd pl. Rixer Ádám: A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban. Patrocinium, Budapest, 2013.

3 Lásd pl. «<http://www.inhungary.com/budapest/desert-in-hungary.html>» (2015. 02. 02.)

trendek alapján növekvő létszámmal a magyarországi romák újabb nemzedékeinek – érdekvédelme ugyanis ma már azt kívánja, hogy „egy aktuálisan nem létező népességre – végső soron a pillanatnyi többség véleményétől függetlenül érvényes elvre – hivatkozva korlátozzuk az empirikus többség akaratának érvényesülését, nyilatkozzék az meg akár a politikai választásokon, akár a kereslet és kínálat piaci játékan keresztül.”⁴ Ennek bejáratott gyakorlati működéséhez azonban a demokratikus képviselő és döntéshozatal hagyományos elvei kiegészítésre szorulnak,⁵ azaz új intézményesített megoldásokra is szükség van/lesz. Ezen koncepcióhoz alkotmányos alapot adhat az is, hogy az új Alaptörvény „felülről nyitott” alkotmányként áll előttünk. Ez a felülről nyitottság annyit tesz, hogy az új Alaptörvény hatálya alatt az állam (és szervei) egyik döntő felelősségévé válik, hogy bármely normatív vagy egyedi aktus kibocsátása, illetve ezen aktusok értelmezése során a jövő nemzedékek érdekeinek szem előtt tartásával járjanak el.⁶

II.

Általános közpolitikai sajátosságok, melyek döntően meghatározzák a központi közigazgatás és a romák kapcsolatát

3. Jelen fejezet egyik kiindulópontja, hogy az új, 1989 utáni közép-európai demokráciák nem a széles körű társadalmi részvételen alapuló, rétegzett és kifinomult társadalmi konzultációs eljárásokra és intézményrendszerre építették a politikai rendszert, hanem – szinte kizárólag – a képviselői elven működő parlamentközpontú politikaformálás struktúráira. *Rezsőházy* a diktatúrától kievickélő társadalmak egyik nagy problémájának azt tartja, hogy az egyének és az állam közötti teret kitöltő civil társadalom hiánya következtében ezen társadalmak tagjai nem tudták szocializációjuk során magától értetődő módon elsajátítani, magukba építeni a problémák identifikálását, érdekeik megfogalmazását, gondolataik kicserélését, a különböző vélemények összeegyeztetését, amiből adódóan a problémák kezelésének a sokfélesége sem alakulhatott ki.⁷ Közpolitikai oldalról megállapítható,

hogy hazánkban 1990 után létrejöttek a képviselői demokrácia jogi és intézményi feltételei, valamint működési mechanizmusai, de azóta nem történt érdemi elmozdulás a részvételi típusú demokrácia irányába; vagyis a magyar demokrácia „befagyott” a képviselői demokrácia szintjén.⁸

Előbbiből nehezen elválasztható sajátosság, tendencia továbbá, hogy a mindenkori – rendszerváltás utáni – állam tudatos törekvései révén imitálja, rekonstruálja, helyettesíti a civil szférát, ezzel egyúttal el is erőltetve azt (*lásd még később*). E kérdéskör elemzése során nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az elmúlt egy-két évtized közgazdasági és szociológiai irodalma döntően arról szól, hogy az állam éppen azzal, hogy magára vállalja a piac és az önszabályozó társadalmi mechanizmusok, mindenekelőtt a társadalom politikai megszervezésének „pótlását”, „szimulálását”, végeredményben maga akadályozza meg a politikai döntési folyamatoknak a társadalom tényleges érdekeltségével való találkozását.

Ez azért is lényeges, mert a civil típusú szerveződés – jobb esetben – intézményes csatornát teremt a társadalom és az állam között, közvetíti a társadalom szükségleteit és érdekeit az állam felé, másrészt arra kényszeríti az államot, hogy folyamatosan legitimálja önmagát, növelje működésének nyilvánosságát.⁹

A 2000-es évek közepéig-végéig az államot komoly kritikák érték, mondván, „az államszervezet és ezen belül a kormányzati irányítás hatékonysága alacsony a háttérszervezetek túlburjánzása, valamint a félállami áll-civilszervezetek (közalapítványok, köztestületek, közhasznú társaságok) létrehozására irányuló állandósult törekvés miatt”.¹⁰ Különösen sok kritika érte ebben az összefüggésben is a Magyarországi Cigányokért Közalapítványt.¹¹ Miközben a '90-es és 2000-es években a szerzők jelentős része a mezoszféra állami túlsúlyát és negatív hatásait kárhóztatta, mondván ez elerőtleníti a civil aktivitást, az öngondoskodásra készítettséget stb., addig ma a legtöbb kritika a nyíltan terjeszkedő, közfeladatokat magához vonó államot éri.

4. A közpolitika egyensúlyzavaros, az érintett szereplők súlya és koordinációja a kiugró mértékű túlpolitizáltság miatt aránytalan és kiszámíthatatlan, és egyébként is a politikai túlsúly jellemzi a politikai-ad-

4 Lányi András: Az ökológia, mint politikai filozófia. *Politikatudományi Szemle* 2012/1. 118.

5 Uo.

6 Lásd pl. Magyarország Alaptörvényének P) cikkét: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

7 Rezsőházy Rudolfal készült beszélgetés. (sz. n.), *Új Horizont* 2001/1., 3.

8 Dr. Jenei György: Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti háttéréről. In: Hosszú Hortenzia – Gellén Márton (szerk.): *Államszerep válság idején*. COMPLEX Kiadó, Budapest, 2010, 9.

9 Jagasics Béla: *A nonprofit szféra elmélete*. Landorhegy Alapítvány, Zalaegerszeg, 2001. 5.

10 Sárközy Tamás: *Kormányzás, civil társadalom, jog*. Kossuth Kiadó, Budapest, 2004, 5.

11 A 1071/2011. (III.23.) Korm. határozat döntött a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány megszüntetéséről.

minisztratív rendszer és a társadalom viszonyát,¹² hiányzik a közpolitika utolsó szakasza; a közpolitikai folyamatok elkezdődnek, de gyakran nem „futnak ki”, nincs értékelő szakaszuk és lezárásuk.¹³ A leírtak összefüggnek azzal is, hogy az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok a jogszabályok előkészítése körében gyakran nem vagy nem megfelelően történik, ennek közigazgatáson belüli kultúrája ma sem teljesen kialakult – még ha léteznek is jogszabályi előírások. Mind-ebből következik az is, hogy a különféle stratégiák is csupán rövid távú, pillanatnyi és szűk csoportérdeket szolgálnak. A szakirodalomban nagyfokú egyetértés mutatkozik azzal kapcsolatban, hogy a *stratégiai közpolitika-alkotás* elsődlegesen az átfogó előnyökre kell, hogy koncentráljon, szemben a szektorális jellegű hasznokkal, továbbá ezen kollektív előnyöknek fenntartható jellegűeknek kell lenniük, amiből az is következik, hogy az egyes (szak)politikák a címzettek számára tartósan több előnnyel kell, hogy járjanak, mint hátránnyal.¹⁴

Lényeges továbbá, hogy Magyarországon „a mindenkor jelen a mindenkor múlt mértékvesztő és erőteljes delegitimálásával tűnik ki, saját teljesítményei előtérbe állítása helyett”.¹⁵ Ebben az erőtérben még a kormányzati kurzusváltások is „katasztrófatörténeti” jellegzetességekkel bírnak.¹⁶ Nincsenek kormányzati ciklusokon átívelő programok, az új kormányoknak, politikai csoportosulásoknak 4 vagy 8 év után első teendője, hogy az adott szakpolitikai területen az előző kurzus sikertelenségét és kudarcos politikáját hangsúlyozza. Ezt Magyarországon már természetesnek vesszük, valójában azonban nem az.

A roma érdekek kormányzati döntéshozatal során történő megjelenítése körében – a fentebb írottakra is hivatkozva – érdemes előzetesen tisztáznunk, hogy a döntő kérdés a különböző stratégiák és intézményrendszerek tekintetében nem is mindig feltétlenül az, hogy – bizonyos demokratikus, jogállami elvárásokon túl – mi ezek tartalma, hanem sokkal inkább az, hogy az adott program, az adott tartalmú szabályozás és a kialakuló – jobb esetben pozitív – gyakorlatok hogyan őrizhetőek meg. Ugyanis Magyarországon – *ahogyan erre fentebb utaltunk* – jól prognosztizálható, hogy a kö-

vetkező kurzusváltás alkalmával a jelenlegi kormány roma stratégiája – hasonlóan egyéb programokhoz – a közelmúlt delegitimálását célzó törekvések egyik fő célpontja lesz. Tehát a kérdés ma leginkább az, hogy az esetleges eredmények hogyan őrizhetőek meg az utókornak: a kétharmados többség egyik nagy lehetősége volt 2010 után, hogy a program jellegadó vonásait, illetve alapelveit vagy konkrét intézkedéseit kétharmados jogszabályokban helyezze el, megnehezítve azok Magyarországon szokásos „deregulációját”, jogrendszerből történő kivételét.

A fenti – általános – közpolitikai sajátosságok az elmúlt évtizedek kormányzati roma-programjaiban is visszaköszönnek.¹⁷

III.

A kapcsolat szintjei és fórumai

5. A központi közigazgatás szintjei – általánosságban

A központi államigazgatási szervek a közigazgatási rendszer kiemelkedő jelentőségű szereplői. Jelentőségük abban áll, hogy illetékességük az egész országra kiterjed, náluk összpontosulnak a közigazgatási stratégiai és operatív döntési feladat- és hatáskörök, továbbá – részben az említett elemek révén – tevékenységük túlmutat a közigazgatás keretein, jelentősen befolyásolva az állami-társadalmi működést, a kormányzati tevékenységet.¹⁸ Az államigazgatás – s ezen belül a központi államigazgatás – szervezetére, az egyes szervek létrehozására, átalakítására, megszüntetésére, továbbá irányítására vonatkozó döntéseket részben az Országgyűlés az alkotmányozó,¹⁹ illetve törvényhozó hatalmával élve, részben pedig a Kormány végrehajtó hatalmával élve (kormányzati jogkörben) jogosult meghozni.²⁰

Rendkívül lényeges, hogy korábban a központi államigazgatási szervek típus szerinti csoportosítását és taxatív felsorolását 2006 előtt egyetlen jogszabály sem tartalmazta. E vonatkozásban volt/van rendkívüli jelentősége a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásá-

12 Jenei: i. m. 95.

13 Pesti Sándor: *Közpolitika szöveggyűjtemény*. Rejtjel, Budapest, 2001, 206.

14 Lásd részletesebben: Brusis, Martin – Staronová, Katarina – Zubek, Radoslaw: Introduction. The Challenge of Strategic Policy Making. In: Brusis, Martin – Staronová, Katarina – Zubek, Radoslaw (szerk.): *Strategic Policy Making in Central and Eastern Europe*. NISPACee, Bratislava, 2007, 9.

15 Szigeti Péter: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989 – 2006*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2008, 17.

16 Uo.

17 A programok sajátosságaira nézve lásd pl.: Kállai Ernő: *Kormányzati romaprogramok a rendszerváltozás után*. In: Antal István – Frányó-Keller Katalin (szerk.): *Melyik úton? Jezsuita Roma Szakkollégium*, Budapest, 2014, 34-51.

18 Fábrián Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus, Pécs-Budapest, 2011, 105.

19 Magyarország Alaptörvényében a központi államigazgatási szervekkel közvetlenül összefüggő rendelkezéseket elsősorban az 1., 15–23., 34., 45–46., 48–54. cikkeiben, illetve a Záró és egyes rendelkezések 4. pontjában találhatjuk.

20 Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialóg Campus, Pécs-Budapest, 2012, 279–280.

ról szóló 2006. évi LVII. törvénynek (a továbbiakban *Játv. 1.*), illetve az azt felváltó – hasonló elnevezésű – 2010. évi XLIII. törvénynek (*Játv. 2.*), melyek a magyar jogtörténetben először végezték el ezt a munkát.²¹ Lényeges, hogy a központi államigazgatási szervek típusainak taxatív felsorolásában nem kapott helyet számos olyan (testületi jellegű) szervtípus, amely szintén részese a központi közigazgatás tevékenységének: így pl. a kormány egyes (döntési joggal főszabály szerint nem rendelkező) szervei is külön jelennek meg a jelenlegi *Játv. 2.*-ben.

A központi közigazgatás *valamennyi szervtípusára kiterjedő leghasznosabb csoportosítás* a szintek szerinti csoportosítás.²² E megközelítésben jól elkülönül a) az adminisztráció szintje, ahol a klasszikus, napi jellegű szakigazgatási feladat-ellátás zajlik;²³ b) a koordináció első szintje, ahol a konkrét ügyekben érintett igazgatási szervek tevékenységének összhangja, illetve a külső, társadalmi igények elsődleges becsatornázása kerül biztosításra (ide sorolhatjuk egyebek mellett a kormánybizottságokat és a szintén a Kormány szerveiként megjelölt kabineteket, illetve egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületeket²⁴, még akkor is ha ezek formailag valamelyik minisztérium mellett működnek); valamint c) a koordináció második szintje, ahol annak kizárólagos szereplője, a kormány biztosítja a „koordináció koordinációját”²⁵, illetve dönt a leglényegesebb politikai, illetve szűkebben vett igazgatási kérdésekben.

Ebben a tanulmányban csupán azokat a szereplőket és színtereket emelem ki, amelyek kifejezetten a roma érdekek megjelenítését tekintik feladatuknak (vagy azt kifejezetten fel kellene vállalniuk); a közigazgatási egyeztetés folyamatának általános elemeit, fontos szereplőit (államtitkári értekezlet, a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter tevékenysége²⁶ stb.) nem kívánom bemutatni.²⁷

6. Az adminisztráció szintje

Itt jelenik meg egyrészt a *minisztériumok szintje*, ahol is elsőként a humán csúcsmisztériumot, az Emberi Erőforrások Minisztériumát kell említeni. Ezen belül a Szociális ügyekért és Társadalmi felzárkózásért

Felelős Államtitkárság társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkára az a kormányzati szereplő, aki a legközvetlenebbül és folyamatosan a roma érdekek központi közigazgatásba, illetve jogalkotásba való becsatornázásáért a legközvetlenebbül felelős. A roma (cigány) vonatkozású kérdések a többi minisztériumban is megjelennek közvetlenül vagy közvetve és éppen a koordinatív (részben konzultatív) szervek szolgálják azt a célt, hogy az egyes szaktárcák választai, megoldásai ne elszigetelt kísérletek maradjanak. Többször felmerült a terv, hogy egyes tárcánál legyenek kifejezetten roma referensek, ez azonban nem valósult meg, legalábbis abban a formában, hogy munkakörük szerint kizárólag ezzel foglalkozó közszolgák lennének az egyes minisztériumokban.

A nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek között számos olyat találunk, amely nevében, illetve feladat- és hatásköreit tekintve nem elsődlegesen a roma érdekek feltárásával és becsatornázásával foglalkozdik, ám tevékenységének jelentős része mégis közvetlenül kötődik vagy kellene, hogy kötődjön ahhoz. Ilyen pl. a központi hivatalként működő Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, illetve az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ, vagy éppen az autonóm államigazgatási szervként működő Egyenlő Bánásmód Hatóság. Bár nem közigazgatási szervek, tevékenységük hasonlósága és a roma érintettségű ügyek száma, illetve lehetősége miatt e körben említhető az Alapvető Jogok Biztosa (akinek van egy, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese), illetve a Független Rendészeti Panasztestület is.

7. A koordináció első szintje, avagy a konzultáció főbb jellegzetességei Magyarországon

A jogalkotásra vonatkozó szabályozás elemzése körében megállapítható, hogy a társadalmi érdekérvényesítés lehetőségének szabályozása rendkívül széttagolt – általánosságban és a roma érdekek jogalkotás során történő megjelenítése körében is. 2011. január 1-jét megelőzően nem volt olyan átfogó törvény, amely akár csak kísérletet tett volna arra, hogy egységesen szabályozza a kormányzati döntéshozatali mechanizmusokban a társadalmi

21 A *Játv. 2. 1. § (2)* bekezdése értelmében a központi államigazgatási szervek típusai Magyarországon: a) a Kormány, b) a kormánybizottság, c) a minisztérium, d) az autonóm államigazgatási szerv, e) a kormányhivatal, f) a központi hivatal, g) a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, valamint h) az önálló szabályozó szerv.

22 Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* HVG-ORAC, Budapest, 2005, 100–106.

23 A Miniszterelnökségnek igen sajátos a jogi és gyakorlati helyzete, s rendkívül szorosan kapcsolódik mindhárom említett központi szinthez: a hatályos *Játv. 36. § (1)* bekezdése szerint „A Miniszterelnökség a miniszterelnök munkaszerve. A Miniszterelnökségre – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a minisztériumra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.(...) (5) A Miniszterelnökség segíti a miniszterelnök tevékenységét és közreműködik a Kormány általános politikájának meghatározásában.”

24 Lásd a hatályos *Játv. 28-30. §-ait.*

25 Lőrincz: i. m. 105.

26 Lásd a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 52/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 4-6. §-ait.

27 Erre nézve lásd pl. Fazekas János: *A központi közigazgatási szervek.* In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014, 162–163.

érdekérvényesítés lehetőségét és eljárási folyamatait.²⁸ A társadalmi részvételre vonatkozó egységes törvényi szabályozás továbbra is hiányzik; a jogalkotásban való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény „ugyan címében azt sejteti, hogy egységes szabályozással állunk szemben, azonban erről szó sincs. Mellette törvények, kormányrendeletek sora tartalmaz a témára vonatkozó szabályozást.”²⁹ A kormányzati döntéshozatali mechanizmusokban való társadalmi részvételnek viszont jogilag ugyanúgy rendezettnek kell(ene) lennie, mint a jogforrási rendszernek.³⁰

Témánk szempontjából is lényeges, hogy „[Mára] valamennyi modern közigazgatási rendszerben a kormányzati konzultatív szervek szövevényes rendszere alakult ki”.³¹ Jelentőségükhöz és számukhoz képest a társadalomtudományok kevés figyelmet szentelnek a kormányzati döntések kialakításában szerepet játszó ezen intézményeknek, „holott szinte észrevétlenül kialakult egy új szektor, amelynek működése a kormányzati tevékenység minősége szempontjából létfontosságú és átláthatósága szempontjából sem mellékes”.³² Kiemelendő továbbá, hogy e szervezetrendszer a jogszabályok semmilyen összefoglaló elnevezéssel nem illetik.³³ Mind a „háttérintézmények”, mind a „segédszervek”, mind pedig a „konzultatív szervek” vagy „társadalmi párbeszéd intézményei” kifejezések pontatlanok és megtévesztőek (lehetnek), tekintve például, hogy néhány esetben a szűkebben értelmezett konzultációs jogokon túl közhatalmi jogosítványokkal is rendelkeznek ezen – rendkívül sokszínű képet mutató – szervek.

Szükséges ezen intézmények tipizálása és a közhatalmi döntéshozatalban (jogszabály-előkészítésben) játszott szerepük – összehasonlító jellegű – tisztázása, s – jelentőségükre tekintettel – a kormányzati döntéshozatali rendszerben való részvételük szabályozása, hiszen „Magyarországon hiányzik a fő típusokra vonatkozó, átfogó jellegű magas szintű keretszabály”.³⁴

Amennyiben rendet kívánunk vágni e szervek ren-

getegében (sűrűjében), a Vadál által ajánlott megoldás a részt vevő szervek köre alapján történő megkülönböztetés,³⁵ ez alapján lehetséges a *kormányzati tevékenység belső konzultatív szerveinek és a kormányzati tevékenység külső konzultatív szerveinek elhatárolása*.³⁶ Előbbi körbe sorolhatóak azok az intézményesített fórumok (pl. kormánybizottságok, kabinetek, tárcaközi bizottságok), amelyekben csak állami szervek vesznek részt, utóbbi körbe pedig azokat a szervek tartoznak, melyeken belül a kormányzati szervek képviselői mellett a legtágabban értelmezett civil szféra egyes képviselői is megtalálhatóak: így társadalmi szervezetek, érdekképviselők, szakmai, illetve szakértői szervezetek, a tudomány képviselői, szakmai kamarák stb.³⁷ Éppen e körben lényeges, hogy „[Ezen] szervek révén megvalósulhat a kormányzati tevékenység és a döntésekben érdekelt és érintett szervezetek tevékenységének összekapcsolódása. E szervek révén megvalósulhat az érdekek megjelenítése, ütköztetése, a konszenzusra törekvés, illetve a döntések szakmai, tudományos megalapozása”,³⁸ továbbá a döntési folyamatok demokratizmusának, illetve transzparenciájának biztosítása.

Az Európai Unió tagországainak döntő többségében elkülönülő, állandó fórumai alakultak ki a makroszintű konzultációnak, amelyek lehetővé teszik, hogy a kormány és a szociális partnerek, valamint egyéb érdekképviselők – azonnali megállapodások kötöttsége nélkül – folyamatosan kapcsolatban legyenek, s ennek keretében megismerjék, megismerhessék egymás véleményét.³⁹ A szabályozás tárgya szerinti érintettek és mások bevonása a közigazgatási jogalkotásba önálló és rendkívüli jelentőségű kérdés, melynek jelentősége a környező országokban is megugrott.⁴⁰

Egyébiránt „Megállapítható, hogy Magyarországon a konzultációnak hagyományosan jóval kisebb a presztízse, mint a tagországok többségében.”⁴¹ Magyarországon a konzultatív szerep számos esetben valamifajta csökkentértékűségként, sikertelenségként

28 Vadál Ildikó: A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai. Wolters Kluwer, Budapest, 2012, 170.

29 Uo.

30 Uo.

31 Vadál: i. m. 17.

32 Uo.

33 Uo.

34 Vadál: i. m. 80.

35 Természetesen a csoportosításának további szempontjai is lehetnek, ilyen pl. a) a résztvevő (tagot delegáló stb.) szervezetek köre; b) az intézmény jogi szabályozottsága; c) a tagok jogai; d) az alkalmazás gyakorisága; e) hogy a kormányzati tevékenység mely szakaszához kapcsolódik; f) a konzultáció szintje.

36 Vadál: i. m. 60.

37 Vadál: i. m. 61.

38 Uo.

39 Ladó Mária – Tóth Ferenc: A konzultáció és intézményei az Európai Unió tagállamaiban és Magyarországon. OFA, Budapest, 2002, 192.

40 Lásd pl. Velthut, Annika: Interests and Patterns of Participation: Secondary Legislation Drafting in Estonia. In: Peters, Guy – Sootla, Georg – Connaughton, Bernadette (szerk.): Politico-Administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions. NISPACee, Bratislava, 2006, 224.

41 Ladó – Tóth: i. m. 193.

csapódik le – a szereplők önértékelésében, önképében is; az érdemi – makroszintű – politikaformálásból való lassú kiszorulás egyfajta szinonimájaként. Ez áll annak háttérében is, hogy Magyarországon a konzultáció, egyeztetés, együttműködés alapvetően megállapodás-központú, alku-orientált.⁴²

Másként megfogalmazva: ma Magyarországon a konzultáció nem az értékek, hanem a relatíve gyorsan változó érdekek megjelenítője, eszköze. Ezzel szorosan összefüggő jelenség (tény) az is, hogy míg a legtöbb régi tagállamban a konzultáció érdemi (jogi garanciák által is biztosított) és folyamatos, aktív, addig Magyarországon – hagyományosan – az „ad hoc” jelleg dominál,⁴³ kiegészülve az egyes fórumok összehívási gyakoriságának alacsony mértékével.

A hatályos törvény 30. §-ának (1) bekezdése értelmében a Kormány egyéb – azaz a kormánybizottságokon és a kabinetek mellett további – javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testület hozhat létre. Az idézett szakasz (2) bekezdése értelmében az (1) bekezdésben meghatározott testület tagjait, valamint az annak ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét a testületet létrehozó normatív kormányhatározat jelöli ki. A hagyományos konzultációs jogokon (információs jog, tárgyalási jog, javaslattevési jog, véleményezési jog) túlmutató – közhatalmi típusú – jogosítványok között említhetjük azokat a jogokat, melyek révén a döntési hatáskör megoszlik a közigazgatási szerv (tipikusan kormány) és a konzultációs szerv között.⁴⁴

8. Konzultatív szervek, melyekben a cigány érdekek megjelenítése középponti jelentőségű

Az alábbiakban – a fentiekben bevezetett felosztás mentén – a konzultatív szervek elsődleges csoportosítását végezzük el:

a) Belső konzultatív szervek a cigányügyben

a1.) Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság. A Kormány a cigányság és a mélyszegénységben élő személyek életkörülményeinek, társadalmi helyzetének javítása, valamint társadalmi integrációjának elősegítésére irányuló kormányzati tevékenység összehangolása érdekében hozta létre a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottságot, amelynek elsődleges feladata – a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság

létrehozásáról szóló 1199/2010. (IX. 29.) Korm. határozat 2. pontja alapján – a társadalmi felzárkózással kapcsolatos tevékenységének összehangolása, illetve javaslattevési a Kormány számára a társadalmi felzárkózással kapcsolatos feladatok forrásigényének összehangolt tervezésére és a pénzfelhasználás ellenőrzésére, továbbá a cigányság és a mélyszegénységben élő személyek életkörülményeinek, társadalmi helyzetének javításával, valamint társadalmi integrációjának elősegítésével kapcsolatos kormányzati feladatok végrehajtásának koordinálása és értékelése.

a2.) Itt említhető a Cigányügyi Egyeztető Tanács is, amely gyakorlatilag quasi-kabinetként működik, hiszen a miniszterelnök mellett 4 miniszter a tagja, valamint a miniszterelnök által kijelölt társelnök, aki jelenleg a „cigányügyi” miniszterelnöki biztos. A Kormány javaslattevő, véleményező testületként a Kormány döntéseinek előkészítése, a társadalmi felzárkózási és cigányügyi politika végrehajtásának összehangolása és végrehajtásának figyelemmel kísérése érdekében hozta létre a szervet.⁴⁵ A Tanácsot ún. kifogásolási jog illeti meg például a romáknak szánt pénzek elosztásával, felhasználásával kapcsolatban.

b) Külső konzultatív szerv a cigányügyben

Ilyenként jelenik meg a Roma Koordinációs Tanács (ROK-T) létrehozásáról szóló 1102/2011. (IV. 15.) Korm. határozattal létrehozott Roma Koordinációs Tanács, melyet a Kormány a cigány népesség hatékony felzárkózásának előmozdítását szolgáló intézkedések társadalmi partnerségen alapuló kialakítása, végrehajtása és eredményeivel kapcsolatos véleménynyilvánítás érdekében hozott létre. A Roma Koordinációs Tanács a társadalmi felzárkózást szolgáló tanácsadó, konzultációs testület, a jogalkotó szándéka szerint az érintett társadalmi csoportok érdekeire vonatkozó információk kormányzati munkába történő közvetítésének kiemelt színtere.

A 27 tagú Roma Koordinációs Tanácsnak a vonatkozó kormányhatározat 4. pontjának g) alpontja értelmében a roma közösségek képviselőiben 6 fő tagja, s kiválasztásukra külön pályáztatási rendszer került kialakításra (14. pont).

Világos, hogy a két szervtípus [a) és b) pontok alatt] nem „egynemű”: míg a második – elvileg – az érdekek feltárását, aggregálását és döntéshozók felé történő közvetítését szolgálja, az előbbi a feltárt érdekek tényleges becsatornázását, és különböző programok és jogi instrumentumok tervezeteiben történő megjelenítésének szakmai előkészítését és konkretizálását végzi.

42 Uo.

43 Ladó – Tóth: i. m. 194.

44 Vadál: i. m. 61.

45 1048/2013. (II. 12.) Korm. határozat a Cigányügyi Egyeztető Tanács létrehozásáról.

9. *Konzultatív szervek, melyekben a cigány érdekek megjelenítése nem középponti jelentőségű*

A létesítő jogforrások áttekintése alapján az is jól látható, hogy az olyan – tipikusan a Kormány vagy egyes minisztériumok mellett működő – javaslattevő, véleményező, illetve koordinatív jellegű testületek, mint amilyen pl. a Család- és Népesedéspolitikai Tanács, a Kábítószerügyi Tanács, az Országos Fogycsikosügyi Tanács, a Karitatív Tanács, a Nők és Férfiak Társadalmi Egyenlősége Tanács, Idősügyi Tanács,⁴⁶ Külhoni Magyar Oktatási Tanács, Közoktatás-politikai Tanács, a 2012. szeptember 3-án jogutód nélkül megszűnt Országos Diákjogi Tanács, Köznevelési Érdekegyeztető Tanács, Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Tanács, Nemzeti Tankönyv Tanács, Felsőoktatás-tervezési Tanács, bár fő tevékenységeiket tekintve valamilyen mértékben kapcsolódnak a roma-kérdés egyes aspektusaihoz, területeihez, mégis, a roma érdekek intézményesített megjelenítésére szolgáló mechanizmusok ezek döntő többségének szabályozásából és működéséből hiányoznak.

A makroszintű párbeszédnek – elvileg – a Kormánytól független fórumai is léteznek Magyarországon. A nemzeti gazdasági és társadalompolitikai stratégiák megvitatására, a társadalom különböző érdekcsoportjai közötti konszenzus elősegítése érdekében az Országgyűlés megalkotta a *Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról* szóló 2011. évi XCIII. törvényt. Célját tekintve a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT) a gazdaság és a társadalom fejlődését érintő átfogó ügyek, a kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiák megvitatására, valamint a harmonikus és kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés, illetve az ehhez illeszkedő szociális modellek kidolgozásának és megvalósításának előmozdítására jött létre, méghozzá az Országgyűléstől és a *Kormánytól független, konzultatív, javaslattevő és tanácsadó testületként, a társadalmi párbeszéd legátfogóbb, sokoldalú konzultatív fórumaként*. Rögzítenünk érdemes, hogy a konstrukció nem előzmények nélküli a magyar jogfejlődésben (2004 után működött a Gazdasági és Szociális Tanács). *Ezen nagyszabású tervhez (célkitűzéshez) képest meglepő, hogy a roma érdekek megjelenítésére, illetve képviselésére szolgáló szervezetek kimaradtak a tagok taxatív felsorolásából, s „a nemzetpolitika területén tevékenykedő civil szerveze-*

tek” között sem feltétlenül rájuk gondolt – vélhetően – a jogalkotó, amit jelez az ezen szervezetek, illetve képviselők kiválasztására vonatkozó szabályozás is, amennyiben az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. CLXXV. törvény 63. §-a alapján a Nemzeti Együttműködési Alap Tanácsa az ügyrendje alapján, a kollégiumi struktúra figyelembevételével a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsban civil szervezetek képviselőjét ellátó öt személy delegálásáról a tagok legalább kétharmadának egyetértésével hoz döntést.

Összefoglalóan megállapíthatjuk tehát, hogy a fentebb említett testületek vonatkozásában a roma szervezetek részvételét, illetve a romák érdekeit közvetlenül és kifejezetten képviselő szervezetek kiválasztását vagy személyek delegálását előíró rendelkezések ma vagy teljes mértékben hiányoznak vagy csupán elnagyoltan és közvetetten jelennek meg.

10. *A koordináció második szintje*

A Kormány kapcsán megkerülhetetlen a miniszterelnök helyzetére, súlyára történő utalás. Müller György szerint a miniszterelnök helyzetéből kiindulva a magyar rendszer jellemezhető kancellári típusú kormányzásként, mivel kialakításához a mai német berendezkedés és az 1949-es bonni alaptörvény 1990-ben és később is mintát adott.⁴⁷ Fontos adalék azonban, hogy bár elsőként az Alaptörvény rögzíti markánsan a miniszterelnök kormányon belüli domináns pozícióját,⁴⁸ a korábbi Alkotmányból levezethető „első az egyenlők között” szerep (amely szinte kizárólag a testületi szerv vezetését bízta a miniszterelnökre) már a 2011 előtti bő húsz esztendőben sem felelt meg a tényleges állapotoknak, gyakorlati pozícióknak.⁴⁹ Azaz az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései – némi leegyszerűsítéssel – csupán a régóta fennálló állapotokat jelenítették meg.

Az általános kérdések között kell utalnunk arra is, hogy a Kormány döntéseinek számszerűen nagyobb része nem szűken vett jogalkotási (jogszabály-alkotási) jellegű, hanem feladatkielölő és ellenőrző aktus, melyek előterjesztéseit az egyes tárcák készítik elő.⁵⁰ A Kormány jogalkotásban való részvétele és a miniszteriális jogalkotó tevékenység is kettős, hiszen a saját

46 Az Idősügyi Tanácsról szóló 1275/2010. (XII. 8.) Korm. határozat alapján a Tanács tagjai és állandó meghívottjai között nincsenek roma szervezetek nevesítve.

47 Müller György: Állandóság és változás a magyar kormányzati viszonyokban (1990–2011). In: Fazekas Marianna (szerk.): A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Gondolat Kiadó, Budapest, 2011, 140.

48 Magyarország Alaptörvényének 18. cikke: (1) A miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját. (2) A miniszter a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szervezetet, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.

49 Müller: i. m. 141.

50 Fazekas Marianna – Ficzere Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris, Budapest, 2006, 153.

jogszabályaikon kívül e szervek jogszabály-előkészítő tevékenysége az egyéb instrumentumokra is kiterjed.⁵¹

11. A koordináció és konzultáció eszközrendszere

Az Országgyűlés által elfogadott Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terve végrehajtására a Kormány által kialakított – és időközben jelentősen módosított⁵² – Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia, illetve a később a „Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II.” címen elfogadott stratégiák⁵³ feltétlenül említendőek azon instrumentumok között, melyek a kormányzat hosszútávú cselekvésének főbb irányait, területeit hivatottak megjeleníteni.

A konkrét lépések között előremutató a *Magyarország Kormánya és az Országos Roma Önkormányzat* között létrejött *Keretmegállapodás*, amely alapján „[A] Kormány és az ORÖ együttműködésben kormányrendelet-tervezetet dolgoz ki, amelyben rögzíti az egyes beavatkozási területeket, az együttdöntési megállapodás szereplőit és az együttdöntésre megjelölt szervekkel az adott területre vonatkozó *együttdöntési mechanizmust*, figyelembe véve és illeszkedve a hatályos európai uniós és hazai eljárásrendi szabályokhoz. A Keretmegállapodás – példálódzó jelleggel – meghatározza azokat a területeket is, melyeken az ORÖ-t az érdekképviselet hatékony, érdemi jogosítványaival kívánja felruházni: „A Kormány az együttdöntési rendszert elsősorban a foglalkoztatás bővítését, az oktatás színvonalának emelését, valamint az életkörülmények javítását célzó fejlesztési programok, ösztöndíjprogramok, beruházási és foglalkoztatási támogatások terén alakítja ki annak érdekében, hogy az ORÖ mint roma érdekképviselet biztosítani tudja, hogy ezekben a programokban kellő arányban vegyenek részt hátrányos helyzetű, mélyszegénységben élő roma és nem roma gyermekek, fiatalok és felnőttek, és a tevékenységek ténylegesen felelősségüket, felzárkózásukat szolgálják.”

Az együttdöntési jog kapcsán előjáróban megállapíthatjuk, hogy bár a fogalom mind belső jogunkban, mind az Uniós jogban, mind pedig a nemzetközi jogi instrumentumokban megtalálható, annak részjogosítványai intézményenként és területenként rendkívüli változatosságot mutatnak. A Keretmegállapodásban megjelölt együttdöntési jog jogszabályi kifejtése körében feltétlenül szükséges annak rögzítése, hogy mely közigazgatási szerveknél (hatóságoknál) és mely (hatósági jogkörrel nem feltétlenül rendelkező) testületeknél, továbbá igazgatási feladatot ellátó közigazgatási szerveknél, illetve mely közfeladatok vonatkoz-

sában kerülhet sor. A lehetséges megoldások – azaz az együttdöntési jog lényegét megtestesítő (rész) jogosítványok tartalma és terjedelme – tekintetében *megkülönböztethetünk*:

a) *vétójog jellegű jogosítványokat*, melyek megakadályozzák – részlegesen vagy teljes mértékben – valamely kérdésben a javaslat elfogadását (a döntéshozatalt). Ilyen lehet az egyetértési jog biztosítása, illetve a meghatározott szavazati arányhoz kötött döntés előírása (testületi szerv esetén);

b) *quasi vétójog jellegű jogosítványokat*, melyek nem közvetlenül a szabályozási tartalom kialakítását (a végső döntés meghozatalát) befolyásolják, hanem a döntési folyamatra vagy az elfogadott döntés tényleges bevezetésére (végrehajtására, alkalmazhatóságára) gyakorolnak közvetett – ám érdemi – hatást. Ilyen (rész)jogosítvány lehet a döntés meghozatalának vagy az abban foglaltak tényleges alkalmazásának – pl. valamely időintervallum erejéig történő – elhalasztására vagy felfüggesztésére vonatkozó jog biztosítása.

E körben említhetjük továbbá azt a – fenti a) ponthoz szintén szorosan kapcsolódó – lehetőséget is, amely valamely tárgykörben kizárólagos javaslattevői, illetve kezdeményezési jogot biztosít (akár normatív, akár egyedi döntés vonatkozásában). Utóbbi esetben a döntéshozatalra jogosult csak akkor kezdeni meg a döntés-előkészítést, ha az arra felhatalmazott szervtől erre nézve kifejezett kérés érkezik: különösen egyes személyi kérdésekkel összefüggésben lehet tere ezen részjogosítvány – legalább részleges – alkalmazásának. Fontos tehát annak rögzítése, hogy az együttdöntési jog – egyes programok elindítása, tartalma, értékelése és különböző egyedi döntések körében – nem „üresedhet” ki olyan mértékben, hogy kizárólag a hagyományos javaslattevői, véleményező és egyeztetési jogosítványokra korlátozódjon. Másként megfogalmazva: az együttdöntési jog egyfajta „fogalmi minimuma” az az ún. „aktív és közhatalmi jogosítványokat biztosító egyeztetés”, amely szükségképpen i) előzetesen rögzített és pontosan definiált szereplőkre, ii) szabatos határidőkre és iii) az utólagos értékelésre (monitoringra) vonatkozó szabályokat tartalmaz, oly módon, hogy a folyamat legalább egy olyan elemet is tartalmaz, ahol a külső aktor részvétele a fenti a) és b) pontokban írott formák (eszközök) valamelyike révén egyébként is megkerülhetetlen és annak elmaradása valamely – legalább munkajogi – jogkövetkezményt von maga után.

További adalék a koordináció és konzultáció eszközrendszerének fejlesztése körében, hogy az egyes

51 Vadál: i. m. 165.

52 Lásd pl. a 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozatot a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről.

53 1603/2014. (XI. 4.) Korm. határozat.

társadalmi felzárkózást célzó rövid távú intézkedésekről szóló 1136/2011. (V. 2.) Korm. határozat 2. pontja – a romák társadalmi beilleszkedésének elősegítése, a cigány népesség hatékony felzárkózásának előmozdítása érdekében – elrendelte, hogy „Felül kell vizsgálni a különböző tárcaközi bizottságok, konzultatív testületek, kormányzati és intézményi döntéshozatali mechanizmusokkal kapcsolatos szabályozásokat annak érdekében, hogy a társadalmi felzárkózást célzó intézkedések kidolgozásában és véleményezésében, döntéshozatalában és monitorozásában az Országos Roma Önkormányzat (a továbbiakban: ORÖ) számára az együttműködés, az együtt döntés és a folyamatos kapcsolattartás lehetősége biztosított legyen”. Sajnálatos módon ezen részletszabályok jelentős részének kidolgozására jelen anyag lezárásáig nem került sor. Jegyezzük meg, hogy egy ilyen kormányzati „önkorlátozás”, azaz pl.: a források elosztása tekintetében a korlátozott, csökkentett terjedelmű jogkörökkel párhuzamosan a teljes körű politikai és egyéb felelősség fenntartása rendkívüli politikai bátorságot is feltételez...

Említendő továbbá, hogy a vizsgált területen nemrégiben *miniszterelnöki biztos kinevezésére* is sor került,⁵⁴ akinek alapvető feladata a Kormány és az Országos Roma Önkormányzat között létrejött Keretmegállapodásban meghatározott célok elérésével és feladatok végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatok megvizsgálása és értékelése, továbbá a Keretmegállapodás megújításához, illetve a 2020. évig történő meghosszabbításához szükséges előkészítő, megalapozó és egyeztetési feladatok végrehajtása.

Következtetések és javaslatok

12. A fentiek alapján a következő összefoglaló megállapítások és konkrét javaslatok fogalmazhatóak meg:

a) Indokolt a *konzultatív szervek és a konzultatív mechanizmusok* mostaninál átfogóbb szabályozása. A *legtágabban vett kormányzati konzultáció* túlmutat a kormány, illetve a minisztériumok mellett működő konzultatív szerveken, s részben a kormánytól formailag független makroszintű fórumokat, részben pedig a közvetlen állampolgári konzultáció egyes intézményes megoldásait is magában foglalja. A *kormányzati döntéshozatali mechanizmusokban való társadalmi részvétel érdemi szabályozásának hiánya különösen szembeötlő a roma érdekek megjelenítésével összefüggésben. Utóbbi vonatkozásban az önálló kormányrendeleti forma is indokolt – ahogyan azt a Kormány és az*

ORÖ megállapodása is tartalmazza.

Egy komplex együtt döntési rendszer kialakítása számos járulékos társadalmi előnnyel is járhat, a fentebb írottak alapján azonban ezen rendelkezések jogszabályi rendezése, bevezetése indokolt lenne.

b) Egy – tendenciáit tekintve részvételi típusú – demokráciában a tanácsadás, véleménynyilvánítás intézményes rendszere nem csak mennyiségi („több fórum, jobb szabályozás”) változásokon kell, hogy átmenjen, de minőségien is, ami azt jelenti, hogy ezek tekintetében a normativitás már nem csak az intézmények felállításának, létrehozásának kötelezettségét jelenti, hanem azok „megkerülhetlenné tételét”, azaz jog által is védelt eszközök biztosító garantaló fejlesztését. A Roma Integrációs Tanács létrehozásáról szóló 1129/2006. (XII. 25.) Korm. határozattal a Kormány annak idején „a cigányság társadalmi helyzetének javítására irányuló kormányzati feladatok hatékonyabb ellátása céljából, valamint annak érdekében, hogy a romák társadalmi integrációja a jogalkotás, illetőleg a cselekvési programok kidolgozása során érvényre juthasson, Roma Integrációs Tanácsot” hozott létre. Ez a szervtípus is a Kormány javaslattevő, véleményező szerveként működött, hatásköreit (pontosabban feladatköreit) tekintve nem túllépve a 2002-ben kialakított „elődje”, a Romaügyi Tanács lehetőségein. Az ilyen és hasonló intézmények ma is szükségesek, *de a tapasztalat azt mutatja, hogy önmagukban nem alkalmasak arra, hogy valamifajta elsődleges koordinációt lássanak el és valódi, önálló döntéshozatali fórummá váljanak.*

Az elmúlt évtizedekben több olyan szerv is létrejött, amelynek feladata a minisztériumok és egyéb országos hatáskörű szervek romapolitikájának összehangolása lett volna (egy korábbi példát is említve, 1996-ban alakult a Cigányügyi Koordinációs Tanács), de ezek inkább csak papíron léteztek, tényleges eredményeket nem tudtak felmutatni.⁵⁵

A roma érdekek kormányzati megjelenítését szolgáló intézményes megoldások tekintetében összefoglaló jelleggel is kimondható, hogy *azok némely vonatkozásban az etyeki Korda-stúdió díszleteire emlékeztetnek, amennyiben azok is tetszetős képet mutatnak, ha szemből nézzük őket, azonban mihelyt belépünk a homlokzat mögé, a kép igencsak kiüresedik...*

c) A roma ügyekkel összefüggő kormányzati kérdésekkel foglalkozó három (és fél) szerv feladatköre, összetétele és egymáshoz való viszonya számos kérdést vet fel, ezeket az egyszerűség kedvéért pontokba szedve jelenítem meg:

54 4/2014. (XII. 5.) ME utasítás miniszterelnöki biztos kinevezéséről.

55 Majtényi Balázs – Majtényi György: Cigánykérdés Magyarországon 1945-2010. Libri, Budapest, 2012, 110.

c1) A két Tanács, illetve a Bizottság egymáshoz való viszonya nem kiérlelt, a kormányhatározatok alapján nehezen „megfejthető”, különös tekintettel a személyi átfedésekre is. Még akkor is igaz ez, ha például a Roma Koordinációs Tanács ülésein a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság tagjai állandó meghívottként jelen lehetnek.

c2) A stabil szervezet és összetétel hiánya a vizsgált szervezetknél. Mindegyik vizsgált szerv összetétele változott a létrehozásuk óta eltelt időszakban, ami egy kevésbé szerencsés jogalkotási gyakorlat fenntartása, hiszen – még a belső szakmai egyeztetést végző szervek esetében is – az összeszokottság, kiérlelt együttműködés jelenti az érdemi munka egyik – gyakran az egyéb szakmai és tárgyi feltételeken is túlmutató – alapját.

c3) A roma ügyek önálló kezelésének – mint tudatos közpolitikai törekvésnek – a hiánya. Noha az EU Framework for National Roma Integration Strategies (NRIS) 2011-2020 arra szólítja fel a tagállamokat, hogy „focus on Roma in a clear and specific way”, a hazai roma stratégia egyszerre kívánja kezelni a leszakadó régiók lakosságának problémáját, a gyerekszegénységet stb. és a romák helyzetét. Bár jelentős átfedés van a három problémakör által érintett célcsoportok között és politikai mellett szakmai megfontolások is indokolhatják, hogy a stratégia nem csak a cigányok problémáit akarja orvosolni, mégis, az egyértelmű fókusz hiánya veszélyeztetheti a beavatkozások sikerességét (valamennyi érintett célcsoport vonatkozásában). Ezen állítások valóságtartalmát közvetve alátámasztja az a 2013-ban kiadott EGSZB vélemény is, amely az EGSZB által megrendelt, 27 tagországra kiterjedő kutatás azon eredményére alapoz, amely „(...) a nagyfokú tájékozatlanságon és elégedetlenségen túl egyfajta széles körben osztott frusztráltságot és bizalmatlanságot tükröz a roma társadalom hangadóin, a civil szervezetek és reprezentánsaik körében. Úgy tűnik, az NRIS [nemzeti romaintegrációs stratégiák rendszere, lásd fentebb] nem erősítette meg a romák körében azt a növekvő elvárást és őszinte hitet, hogy a stratégia érdemben hozzájárulhat a romák társadalmi integrációjának lényegi javulásához”.⁵⁶

c4) A ROK-T vonatkozásában gyakori kritika, hogy a 27 fős testületi szerv igen túlméretezett. S való igaz, albizottságok formájában vagy egyéb módon tagolt

működés hiányában nem feltétlenül hatékony, operatív szervtípusról van szó, sokkal inkább politikailag instruált, motivált képződményről, amelynek elsődleges funkciója a máshol születő elképzelések politikai legitimálása.

d) Az egyes nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervek, illetve a nem államigazgatási, ámde állami szervek közötti együttműködésben komoly tartalékok vannak. Ha a potenciális roma érdekvédők, jogaikban sérelmet szenvedett roma ügyfelek stb. oldaláról közelítünk a kérdéshez, úgy azt látjuk, hogy ezen szervek „láthatósága” külön-külön csekély, amin a közös fellépés (megjelenés elektronikus és egyéb felületeken) érdemben javíthatna. Ugyanígy szembeötlő, hogy igen kevés az olyan tudományos jellegű kutatás, amely az említett szervek együttműködésében valósulna meg. Ebben szerepet játszhat az a sajátosság is, hogy „ma szinte bármi bármivel összevonható”, így az összevonástól való félelem nyomán az önálló arculat kialakítása, fejlesztése és fenntartása, az adott intézmény fontosságának hangsúlyozása olykor az érintettek – esetünkben a romák – érdekeinél is előrébb való szempont...

e) A központi közigazgatás attitűdjeinek átalakítása

A kép nem lenne teljes annak említése nélkül, hogy a roma érdekek megjelenítésére szolgáló intézmények gyengeségei, hiányosságai mögött gyakran a közigazgatás személyi állományának hibás attitűdjei, helytelen szerepfelfogásai stb. állnak. A hibás attitűdöket pedig nem lehet kizárólag jogszabályi előírásokkal, teljesítmény-értékeléssel, monitoringgal stb. kezelni; a közszolgá mentális állapotának és a konkrét társadalmi szituációnak, illetve ezek egymásra hatásának (kölcsonhatásának) leírása és befolyásolása körében – egyebek mellett – a szociálpszichológia módszertana lehet segítségünkre.⁵⁷ Ez a – modern – szociálpszichológia már nem kizárólag az információs aszimmetriák helyreállítására törekszik, sokkal inkább a mélyreható, értékrendet átalakító (!) változások előmozdítására tesz kísérletet,⁵⁸ olyan komplex szocializációs folyamatot vázolván fel, amelyben a „mentális programozás” egyik döntő eleme az íratlanul érvényesülő közmegegyezések felülírása.⁵⁹ A változás tehát – részben – azoktól a programoktól függ, melyek nem konkrétan a romák és roma szervezetek irányában fejtik ki hatásukat, hanem a közigazgatás oldalán „képesítenek” egy megváltozott hozzáállásra.⁶⁰

56 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A roma polgárok társadalmi felruházása és integrációja Európában (kiegészítő vélemény) (2013/C11/05) 1.4. pont.

57 Sobis, Iwona – de Vries, Michiel S.: Restoring Professionalism: What Can Public Administration Learn from Social Psychology? In: Nemeč, Juraj – Peters, B. Guy (szerk.): State and Administration in a Changing World. NISPACee, Bratislava, 2010, 95.

58 Uo. 97.

59 Uo. 104–107.

60 Rixer: i. m. 178–182.

TANULMÁNY

Az uniós jogból eredő kötelezettségek megsértésének szankciói a nemzeti jogban

Objektív szankciók és méltányosság avagy „méltányos objektív szankciók”

✍ *Koós Gábor PhD, LL.M.*

A tagállami jogalkotó gyakran szembesül azzal a kihívással, hogy valamely uniós jogi aktus előírja számára az abban foglalt kötelezettségek megsértésének hatékony és elrettentő szankcionálását. A széles tagállami mozgástérnek azonban határt szab egyrészt a gyakorlati megvalósíthatóság, másrészt pedig az uniós joggal való összeegyeztethetőség, a választott szankciós megoldás arányossága. Ez utóbbi kritérium az Európai Unió Bírósága közelmúltbeli magyar vonatkozású ítéletei alapján magában foglal egyfajta méltányossági követelményt is. Kérdéses azonban, hogy az „elkövető” személyében rejlő vagy az adott helyzetre vonatkozó speciális körülmények figyelembe vételének kötelezettsége mennyiben egyeztethető össze a tagállamok azon gyakorlatával, hogy bizonyos előírások megszegését uniós jogból eredő kötelezettségüknek eleget téve akként próbálnak szankcionálni, hogy ahhoz nem szükséges minden körülmény figyelembe vétele az egyszerűbb bizonyítás érdekében. Ebből adódik a kérdés, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal az a tagállami előírás, amely e körülmények vizsgálatától eltekintve csupán a magatartás megvalósulása esetén objektív szankciót rendel, vagy elengedhetetlenül szükséges méltányossági megfontolások érvényre juttatása. Ez utóbbi esetben szükségszerűen adódik a további kérdés, hogy pontosan milyen mértékben és helyen.

I. Bevezetés

A közelmúltban több olyan magyar vonatkozású előzetes döntéshozatali ügyben is ítéletet hozott az Európai Unió Bírósága, amely segíthet annak konkretizálásában, hogy pontosan meddig terjed a tagállami mozgástér valamely uniós jogi kötelezettség megsértése esetére kötelezően előírt szankciók meghatározása vonatkozásában. Általánosságban elmondható, hogy a tagállamok mozgástere meglehetősen tág, ugyanakkor a Bíróság az arányosság követelményén keresztül mégis szigorú felügyeletet gyakorol a szankciók vonatkozásában. Kérdéses, hogy pontosan *mit is vizsgál a Bíróság az arányosság keretében*, és milyen konkrét követelmények absztrahálhatók a Bíróság vonatkozó esetjogából.

A Bíróság egyes ítéletei alapján úgy tűnhet, hogy a Bizottság álláspontját magáévá téve a Bíróság hajlik arra, hogy *az objektív szankciók tekintetében is érvény-*

sítse a méltányosság szempontját és egy adott szankció arányosságának feltételévé tegye bizonyos szubjektív szempontok figyelembevételét. Úgy tűnt, hogy a Bíróság *Urbán-ügyben*¹ hozott ítélete megeremti annak lehetőségét, hogy a Bizottság a kifogásolt szankciók vonatkozásában számon kérhessen a tagállamokon egyfajta méltányosságot az objektív szankciók vonatkozásában is. Ennek mértéke azonban kétséges. Maga a Bizottság sem képviselt abban a kérdésben következetes álláspontot, hogy pontosan milyen mérvű méltányosságot vár el az egyes szankciók vonatkozásában a tagállamoktól ahhoz, hogy az adott intézkedés arányosnak minősülhessen. Kérdéses, hogy amennyiben valamely tagállam sávós rendszerű átalányösszegű bírságokat alkalmaz az arányosság az egy sávon belüli, a sávok közötti, vagy akár a szankciót korlátlan mértékben enyhíteni engedő megoldást feltételez.²

Amennyiben ezt a követelményt tágan értelmezve az intézkedés arányosságához megkövetelné a Bíróság minden esetben az adott eset konkrét körülményeinek

1 A C-210/10. sz. Urbán ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2012:64]. A továbbiakban: Urbán-ítélet.

2 A Chmielewski-ügy tárgyalásán erre vonatkozóan a Bíróság konkrét kérdést is intézett a Bizottság jelenlévő képviselőjéhez.

minden részletre, a szubjektív körülmények vizsgálatára is kiterjedő értékelését, az a gyakorlatban az objektív felelősségen alapuló rendszer alkalmazhatatlanságát jelentené (legalábbis annak vegytiszta formájában).

Ebben a kérdésben jelent további fontos konkretizálást a Bíróság *Chmielewski*-ügyben³ 2015. július 16-án kihirdetett ítélete. Az Urbán-ügy fontos hivatkozási alap lett, ugyanis a Bizottság az egyes tagállami szankciók uniós szempontú vizsgálatokor rendre számon kérte a választott tagállami megoldáson az arányosságot, valamiféle méltányosság érvényesítését rendszerint az Urbán-ügyben hozott ítéletre hivatkozással. A Bíróság követő ítélkezési gyakorlata valamelyest referenciaként kezelte ezt az ítéletet és az a nagyon tág értelemben vett arányossági megfontolások érvényre juttatásának kiindulási alapjául szolgálhatna. A *Chmielewski*-ügyben hozott ítélet – amennyiben megerősítést nyer a követő ítélkezési gyakorlatban – az arányossági követelmény egy némileg *szűkebb értelmezését* előnyben részesítve megerősítheti a jövőre nézve az objektív szankciók tagállamok általi alkalmazásának lehetőségét, jóllehet nem oszlat el minden kételety maradéktalanul a tekintetben, hogy mikor, milyen feltételek teljesülése mellett van szükség az ilyen rendszerek kiegészítésére.

II.

A tagállami mérlegelési mozgáster

Mind a tagállami jogalkotó, mind pedig a jogalkalmazás számára kihívást jelent, hogy számos uniós jogi aktus valamely uniós jogi kötelezettség elmulasztása esetére a nemzeti jogba illesztett szankció alkalmazását rendeli úgy, hogy a szankciókat illetően konkrét követelményeket nem tartalmaz az adott aktus. Jellemzően mindössze annyi kerül rögzítésre, hogy valamely uniós kötelezettség megszegése esetére a tagállamoknak *hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat kell rendelnie*.

E három kritérium közül az első és az utolsó feltétel jellemzően teljesül, az arányosság azonban általában vitatott pont az ilyen tagállami szankciók tekintetében és a Bíróság már számtalan esetben foglalt állást az uniós jog be nem tartása esetén kiszabható szankciók arányossága kérdésében.

Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében „az e szabályozásban bevezetett rendszerben előírt feltételek teljesítésének elmulasztása esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó [uniós] jogszabályok össze-

hangolásának hiányában a tagállamok hatáskörébe tartozik a számukra megfelelőnek tűnő szankciók megválasztása. A tagállamoknak azonban e hatáskörüket [az uniós] jog és e jog általános elveinek tiszteletben tartásával, ennél fogva az arányosság elvére figyelemmel kell gyakorolniuk”.⁴

Jellemzően a Bíróság nem az egyes szankciók arányossága tekintetében foglalt állást, hanem az arányosság vizsgálatát általában a kérdést előterjesztő bíróságra bízva a vizsgálat megfelelő lefolytatásához adott hasznos szempontokat.⁵ Eppen az e tanulmány keretében részletesen is vizsgált C-210/10. sz. Urbán ügyben azonban a Bíróság egyértelműnek és szembe tünően aránytalannak minősítve az alkalmazni rendelt szankciót közvetlenül is állást foglalt az intézkedés elfogadhatósága kérdésében. „Ezen ügyben a szankcionált szabálytalanság egyáltalán nem volt visszaélésszerű vagy akár súlyos, míg a bírság összege nagyon magas volt, ami arra készítette a Bíróságot, hogy maga állapítsa meg, hogy az aránytalan volt.”⁶

A tagállamok a kívánt kötelezettség eredményes kiényszerítése érdekében érthető módon olyan szempontokat is figyelembe vesznek, mint például az adott szankció alkalmazásának *lehetőség szerint egyszerű alkalmazása a hatóság által*. Annak érdekében, hogy a bizonyítás nehézségeit ésszerű mértékre csökkentsék, előszeretettel alkalmaznak ún. objektív szankciókat. A tagállamok által jellemzően hangoztatott kritika a méltányosság, az eset körülményeiben, vagy az elkövető személyében rejlő körülmények értékelésére vonatkozó követelmény tekintetében, hogy ez a gyakorlatban az adott helyzetben legtöbbször kivitelezhetetlen, az ilyen szempontok utólagos érvényesítési kötelezettsége pedig a hozott határozatok megtámadásához, bizonyítási nehézségekhez és így egyúttal egy kevésbé visszatartó tagállami hatósági jogalkalmazáshoz vezetne.

III.

Objektív szankció

Már magának az objektív szankció terminusnak a tartalma is pontosításra szorul. A jogsértés elkövetőinek objektív felelőssége alatt érthetőek az olyan esetek is, amikor az elkövető felelősségre vonását nem vitatottan saját cselekménye vagy mulasztása alapozza meg, de a szankció kiszabásának nem feltétele az elkövető szubjektív tudati viszonyulása. A szankcionálásra attól függetlenül, pusztán a tényállásban foglalt cse-

3 A C-255/14. sz. *Chmielewski* ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:475]. A továbbiakban: *Chmielewski*-ítélet.

4 Wathel főtanácsnok indítványa a C-255/14. sz. *Chmielewski* ügyben [ECLI:EU:C:2015:308] (A továbbiakban: Főtanácsnoki indítvány) 27. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

5 Főtanácsnoki indítvány 29–30. pontok.

6 Főtanácsnoki indítvány 29. pont.

lekmény megvalósulása okán sor kerül. Ilyen esetben a nemzeti szabályozás a jogalkalmazó hatóság helyett elvégzi a szubjektív körülmények eseti mérlegelését (már amennyire ez fogalmilag egyáltalán lehetséges) és a jogszabály által rendelt, jellemzően általánosságú bírság kiszabására kerül sor az eset konkrét körülményei alapján történő mindennemű arányosítás nélkül.

Az Urbán-ügyben vizsgált magyar jogszabály értelmében például az előírt kötelezettség megsértése akkor valósul meg, ha a kilométerszámláló utolsó menet végének megfelelő állását nem tüntetik fel az adatrögzítő lapon. Ahhoz tehát, hogy a járművezető ne kövessen el jogsértést, eleget kell tennie a Tanács 3821/85/EGK rendeletében meghatározott követelményeknek.⁷

Az objektív felelősség bevezetésének az arányosság elvével való összeegyeztethetőségét illetően meg kell állapítani, hogy a Bíróság már kimondta, hogy – többek között a közúti közlekedéssel kapcsolatos szociális területre vonatkozó – valamely rendelet megsértését szankcionáló objektív felelősségen alapuló rendszer önmagában nem összeegyeztethetetlen a közösségi joggal. A Bíróság szerint ugyanis az elérni kívánt célokhoz képest nem aránytalan az objektív felelősségi rendszer bevezetése, amennyiben ez a rendszer jelleghenél fogva alkalmas arra, hogy az érintett személyeket valamely rendelet rendelkezéseinek tiszteletben tartására ösztönözze, és amennyiben az elérni kívánt célok olyan közérdeket képeznek, amely alkalmas arra, hogy igazolja ilyen rendszer bevezetését.⁸ Valamely uniós jogi rendelet megsértését szankcionáló objektív felelősségi rendszer előírása önmagában nem összeegyeztethetetlen az uniós joggal.⁹

Jóllehet mindezek alapján önmagában az, hogy valamely magatartás vagy mulasztás tanúsítása „automatikusan” valamely jogkövetkezmény alkalmazásához vezet, nem jelent feltétlen uniós jogba ütközést. Úgy tűnt azonban, különösen az Urbán-ügyben hozott ítélet alapján, hogy a Bíróság az alkalmazott szankció megválasztása illetve a szankciórendszerben előírt bírság mértékének arányossági vizsgálata keretében mégis érvényre kívánja juttatni – egy bizonyos mértékig legalábbis – az eset egyedi körülményeit illetve az elkövető szubjektív viszonyulását.

IV. Az arányosság szintjei

A tagállamok hatáskörébe tartozik ugyan a számukra megfelelőnek tűnő szankciók megválasztása, azon-

ban e hatáskörüket az uniós jog és e jog általános elveinek tiszteletben tartásával, ennél fogva az arányosság elvére figyelemmel kell gyakorolniuk. Kérdéses, hogy egy adott szankció *arányossága vizsgálata* keretében milyen olyan szintek lehetnek, amelyeket fel kell fejtetni, és amelyek összességükben határozzák meg egy adott szankció arányosságát.

Egy olyan lehetséges szempont, amelyre vonatkoztatva vizsgálni szükséges az adott szankció arányosságát, az értelemszerűen az intézkedés által *elérni kívánt cél*. Az Urbán-ügyben hozott ítélet alapján például a közúti biztonság és a járművezetők szociális feltételeinek javítása közérdeket képez, amely az egyéb feltételek teljesülése esetén alkalmas arra, hogy igazolja az objektív felelősségi rendszer bevezetését.¹⁰ A szankciók tehát különösen nem léphetnek túl azon, ami a szóban forgó jogszabály által jogszerűen elérni kívánt *célok megvalósításához szükséges, és ezenfelül nem lehetnek túlzottak e célokhoz képest*.¹¹

Emellett illetve ehhez szorosan kapcsolódóan az arányosság szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír a *jogsértés tárgyi súlya*. „Amint ugyanis a Bíróság már többször is megállapította, a közigazgatási, illetve büntető intézkedések nem haladhatják meg az elérni kívánt célokhoz szigorúan szükséges mértéket, és az ellenőrzési eszközökhöz nem társíthatók a jogsértés tárgyi súlyához képest oly módon aránytalan szankciók, hogy azok akadályozzák az [EUM] Szerződésben szentesített szabadságok gyakorlását.”¹²

Egy adott szankció arányos voltának szempontjából magától értetődően *kulcskérdés az adott szankció mértéke, annak súlyossága különösen is az elkövetett jogsértéshez viszonyítva*.

Azt, hogy a Bíróság az arányosság keretében az arányosságot több szinten illetve több szempontból is vizsgálja, jól mutatja az Urbán-ügyben hozott ítélet. „Márpedig e tekintetben jelezni kell, hogy az arányosság elve nemcsak a jogsértés tényállási elemeinek meghatározását és a bírságok mértékével kapcsolatos szabályok meghatározását illetően, hanem a bírság kiszabása során figyelembe vehető tényezők megítélése tekintetében is köti a tagállamokat.”¹³

Különösen is a „bírság kiszabása során figyelembe vehető tényezők megítélése” fordulat alkalmas arra, hogy a tagállamok szankcióival szemben is – még ha az adott rendszer az elkövetők objektív felelősségén alapul is – követelmény legyen *az eset konkrét körülményeinek és az elkövető szubjektív tudati állapotának vizsgálata, vizsgálhatósága*. Úgy tűnik, hogy a tagállami jogalkotóval szemben a szankciós rendszer kialakításakor támasztott követelmény, hogy a tényállási

7 Urbán-ítélet 50. pont.

8 Urbán-ítélet 47–48. pontok.

9 Urbán-ítélet 52. pont.

10 Urbán-ítélet 51. pont.

11 Urbán-ítélet 33. pont.

12 Főtanácsnoki indítvány 28. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

13 Urbán-ítélet 54. pont.

elemek meghatározása és a bírság mértékének meghatározása mellett az arányosság követelményét a bírság kiszabása során is érvényre juttassa. Figyelemmel arra, hogy a konkrét büntetékiszabást szükségszerűen a hatóságok végzik, ez csak azt jelentheti a gyakorlatban, hogy a tagállami jogalkotónak lehetőséget kell biztosítani az eljáró hatóságok számára, hogy az eset egyes körülményeit illetve az elkövető személyében rejlő körülményeket figyelembe vegye. Ez akként történhet, hogy – akár a jogalkotó által konkrétan megjelölve a jogszabályban a hatóság által értékelendő tényezőket – kellő rugalmasságot biztosít a hatóságai számára, hogy bizonyos az eset konkrét körülményeiben rejlő tényezőket figyelembe vegyen. Egy alapvetően objektív szankciós rendszerre vonatkoztatva ez vélhetően azt jelentheti, hogy az ilyen szankciós rendszer esetében is értékelni kell – legalábbis a kiemelkedő jelentőséggel bíró – konkrét körülményeket, mert adott esetben ezek figyelmen kívül hagyása méltánytalansághoz vezethetne.

Ez azért jelenthet a gyakorlatban problémát, mert az objektív felelősségi rendszer választása mögött éppen az a tagállami gyakorlati megfontolás húzódik meg, hogy egy adott élethelyzetben, ahol adott esetben nincs lehetőség az eset valamennyi körülményének vagy az elkövető tudati viszonyulásának körültekintő feltárására, a hatóság ne kerüljön olyan helyzetbe, hogy nem hozhatja meg a megfelelő döntést vagy az utólag szinte minden esetben vitathatóvá válik. Amennyiben a hatóság „belekényszerül” a szubjektív elemek bizonyításába, adott esetben lehetetlenné válik számára a megfelelő bizonyítás.

Kérdéses tehát, *hogyan tud egy ilyen arányossági követelmény a gyakorlatban érvényre jutni* és mi ennek a pontos terjedelme. Különösen is kérdéses, hogy az objektív szankciók vonatkozásában elengedhetetlen-e utólag a méltányosság jegyében annak lehetősége, hogy az elkövető magatartását megfelelő igazolás révén kimentse.

Az egyértelmű, hogy a Bíróság az olyan szankciót, ahol a hatóságoknak valamely kötelezettségszegés szankciójaként mindennemű mérlegelési lehetőség nélkül valamely a jogszabályban meghatározott általánososságot kell kiszabnia anélkül, hogy lehetőségük lenne az adott ügy konkrét körülményeinek figyelembevételére, adott esetben pedig a bírság összegének mérséklésére, aránytalannak minősítette.¹⁴ Az objektív szankció ugyanis vezethet olyan élethelyzetekhez, hogy valamely kötelezettség megsértése formálisan ugyan ténylegesen megvalósul, azonban a jogsértés súlya valójában csekély és az az eset konkrét körülményeiből adódóan nem képezhetett visszaélést.

Nyilvánvaló, hogy a méltányossági elem beépítése

adott esetben „igazságosabbá” tehet egy alapvetően objektív alapú szankciót, a problémát azonban az jelenti, hogy *az objektív szankciótól* – különösen, ha a jogsértés tényállási elemeit vagy a bírság kiszabása során figyelembe vehető tényezőket is értékelni kell – némileg *idegen* ezeknek a szubjektív szempontoknak a figyelembe vétele. Kérdéses, hogy abból a jellegadó sajátosságából következően, hogy a felelősség megállapításának nem feltétele ezeknek a szempontoknak a figyelembevétele, nem következne-e, hogy természeténél fogva nehezen beilleszthető szempontokról van szó. Kérdéses az is, hogy ezek a szempontok milyen mértékben veendőek pontosan figyelembe.

Wathelet főtanácsnok indítványában összegezte azokat a körülményeket, amelyek az intézkedés arányosságának keretében vizsgálandók. A „Bíróság ítélkezési gyakorlata – amely a nemzeti bíróságokra hagyja a szankciók arányosságára vonatkozó vizsgálat elvégzésének feladatát – lényegében az egyes ügyekre jellemző konkrét körülményeken alapul, melynek során figyelembe veszi a jogsértés jellegét, valamint súlyát, a hatóságok arra vonatkozó több vagy kevesebb lehetőségét, hogy a szankciórendszer hatékonysági fokát előzetesen megítélik, a szankció kiszámítási módját és annak alkalmazási feltételeit.”¹⁵ Nem csak a szankció kiszámítási módja illetve annak alkalmazási feltételei, hanem a jogsértés jellege és különösen annak súlya értékelése feltételezi az adott eset konkrét körülményeinek vizsgálatát.

Mindebből az következhetne, hogy elvben elfogadható ugyan, hogy valamely tagállam objektív szankciós rezsím bevezetését válassza valamilyen uniós jogból eredő kötelezettség megsértésének szankcionálására, azonban a tagállami mozgásszabadság nem terjedhet odáig, hogy ez a szankciós rendszer valóban tisztán objektív alapon álljon, és ne legyen lehetőség a konkrét körülmények értékelésére még olyan esetekben sem, ahol az objektív felelősséghez való ragaszkodás nyilvánvaló méltánytalansághoz vezetne.

Szükséges az alapvetően objektív szankciós rezsím *kiegészítése olyan méltányossági elemmel*, hogy adott esetben az eljáró hatóságnak legyen lehetősége az eset konkrét körülményeinek értékelésére. Arra azonban, hogy ennek milyen mérvűnek kell lennie, a tényállás-értékelés vagy a szankció mértékének meghatározása kapcsán kell erre lehetőséget teremteni a hatóság számára, vagy esetleg lehetséges akár az utólagos igazolás, a Bíróság esetjoga egyelőre nem ad választ. Ami egyelőre látszik az az, hogy mindennemű méltányosságot nélkülöző szankciós rendszerek arányosságának igazolása a tagállamok számára csaknem lehetetlen méltányossági megfontolások alapján.

14 Urbán-ítélet 55. pont.

15 Főtanácsnoki indítvány 35. pont.

V.

Az Urbán-ítéletben foglaltakat megerősítő ítélezési gyakorlat

Figyelemreméltó, hogy az Urbán-ügyben hozott ítélet 2012. február 9-i kihirdetését követően számos főtanácsnoki indítvány és ítélet is hivatkozta az abban foglaltakat.

Jellemző azonban, hogy ezek túlnyomórészt nem az ítélet leginkább újszerű 54. pontjára hivatkoznak mintegy megerősítve azt, hanem jellemzően a 24. pontra.¹⁶ Míg előbbi az arányosság elve érvényesülésének konkrétabb módjára vonatkozik előírva, hogy az elv nemcsak a jogsértés tényállási elemeinek meghatározását és a bírságok mértékével kapcsolatos szabályok meghatározását illetően, hanem a bírság kiszabása során figyelembe vehető tényezők megítélése tekintetében is köti a tagállamokat, addig az utóbbi az arányosság tekintetében egy lényegesen általánosabb követelményt határoz meg.

Az Urbán-ítélet 24. pontja ugyanis az arányosság tekintetében mindössze annyit rögzít, hogy a nemzeti jogszabályban előírt intézkedések nem léphetik túl az a mértéket, amely alkalmas és szükséges a szóban forgó jogszabály által jogszerűen elérni kívánt cél megvalósításához. Így amikor több alkalmas intézkedés közül lehet választani, a legkevésbé hátrányosat kell igénybe venni, és az okozott hátrányok nem lehetnek túlzottak az elérni kívánt célokhoz képest. Ez a követelmény azt rögzíti, hogy a szankciós rendszernek az elérni kívánt céllal arányban kell állnia, de nem tartalmaz konkrét követelményt arra vonatkozóan, hogy ez hogyan érhető el illetve milyen szempontok alapján vizsgálendő.

A követő ítélezési gyakorlatban található továbbá hivatkozás az Urbán-ítélet 48. pontjára is, mely rögzíti az objektív felelősségi rendszer vonatkozásában, hogy „a Bíróság ítélezési gyakorlata szerint ez a rendszer nem aránytalan az elérni kívánt célokhoz képest, amennyiben alkalmas arra, hogy az érintett személyeket valamely rendelet rendelkezéseinek tiszteletben tartására ösztönözze, és amennyiben az elérni kívánt célok olyan közérdeket képeznek, amely alkalmas arra, hogy igazolja ilyen rendszer bevezetését”.¹⁷

Kevés konkrét utalás található azonban az Urbán-ítélet olyan részeire, amelyek arról szólnak, hogy a jogalkotónak *az arányosságot pontosan mely stádiumokban kell figyelembe vennie*. Ezért is említésre méltó Mengozzi főtanácsnok indítványa a C203/12. sz. ügyben, amelynek 36. pontjában az arányosság vonatkozása-

sában a Bíróság gyakorlatának ismertetése keretében a harmonizáció hiányában széles mozgástér illetve az ennek szükségszerűen korlátját képező arányosság elvének említését követően az Urbán-ítéletre hivatkozással rögzíti, hogy az arányosság elve a bírság kiszabása során figyelembe vehető tényezők megítélése tekintetében is köti a tagállamokat.¹⁸

Mindezek alapján kétséges, hogy mennyiben beszélhetünk az Urbán-ítéletben foglaltakat megerősítéséről és kialakult Bírósági gyakorlatról. Az látszik, hogy *az arányosság a tagállami jogalkotói mérlegelési mozgástér határát képezi*. Az is rögzíthető, hogy mi az arányosság tartalmának absztrakt követelménye. Az azonban nem állítható egyértelműen, hogy ennek az absztrakt követelménynek az Urbán-ítéletben foglalt konkretizálása az elv konkrét alkalmazását, annak szintjeit illetően megerősítést nyert volna a követő ítélezési gyakorlatban. Ezzel együtt is kevésbé valószínű azonban, hogy egy mindennemű méltányossági elemet nélkülöző, tisztán objektív szankció kiállja az arányosság próbáját.

VI.

A C-255/14. sz. Chmielewski ügy

A tényállás szerint R. M. Chmielewski anélkül lépett be Szerbiából Magyarország területére, hogy nyilatkozatot tett volna a különböző valutákban magánál tartott nagy mennyiségű készpénz összegéről. Az 1889/2005/EK rendeletben és a 2007. évi XLVI-II. törvényben számára az Unió területére való belépéskor az említett összegről előírt nyilatkozattételi kötelezettség elmulasztása miatt a Nemzeti Adó és Vámhivatal Délalföldi Regionális Vám és Pénzügyőri Főigazgatósága határozatában közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte. Mivel jelen esetben a felperes 50 000 eurót meghaladó összegű készpénzt tartott magánál a határátlépés alkalmával a bírság mértéke a jogszabály értelmében a birtokában lévő összeg 60 %-áig terjedt.

A nyilatkozattétel elmulasztását maga az 1889/2005/EK rendelet 9. cikke rendeli szankcionálni és a szankciót illetően a tagállamoknak mindössze annyit rögzít iránymutatásul, hogy a választott szankciónak, hatékonynak és visszatartó erejűnek kell lennie. A Bíróság jelen ügyben is megerősítve korábbi gyakorlatát rögzítette, hogy az előírt feltételek teljesítésének elmulasztása esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó uniós jogszabályok harmonizálásának hiányában a

16 Lásd például a C 528/13. sz. Léger ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:288] 58. pont; a C 443/13. sz. Reindl ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2014:2370] 39. pont., C 418/11. sz. Textdata Software ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:588] 52. pont.

17 C 443/13. sz. Reindl ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2014:2370] 42. pont.

18 Mengozzi főtanácsnok indítványa a C 203/12. sz. Billerud Karlsborg és Billerud Skärblacka ügyben [ECLI:EU:C:2013:320] 36. pont.

tagállamok hatáskörébe tartozik a számukra megfelelőnek tűnő szankciók megválasztása. A tagállami mérlegelési mozgástér azonban nem korlátlan, fontos korlátként rögzíti a Bíróság ítélete, hogy a tagállami mozgásszabadság kijelölt korlátai az uniós jog és e jog általános elveinek tiszteletben tartási kötelezettsége. A tagállamoknak erre figyelemmel az arányosság elvét tiszteletben tartva kell gyakorolniuk hatáskörüket.¹⁹

A Bíróság ezt követően azt is megjelöli többek között az Urbán-ítéletben foglaltakra hivatkozással, hogy az intézkedés arányosnak minősítése érdekében az előírt közigazgatási intézkedések és szankciók nem léphetik túl azt a mértéket, amely szükséges az adott jogszabály által jogszerűen elérni kívánt cél megvalósításához. A jogsértések visszaszorítására irányuló szankciók szigorúságának összhangban kell állnia a jogsértés súlyával, különösen a tényleges visszatartó erő biztosítása révén, az arányosság általános elvének tiszteletben tartásával.²⁰

A Bíróság a konkrét intézkedést (sávosan, a be nem jelentett készpénz mennyiségéhez igazodóan egyre növekvő bírságösszeg) vizsgálva megállapította, hogy az, hogy a szankció súlyossága annak függvénye, hogy az elkövető mekkora készpénzmennyiség vonatkozásában mulasztotta el bejelentési kötelezettségét, önmagában nem jelenti az intézkedés aránytalanságát. Ugyanakkor az egyes sávokhoz tartozó százalékos kulcsok mértékét illetően a Bíróság megállapította, hogy figyelembe véve az érintett jogsértés jellegét, az 50 000 eurót meghaladó összegű be nem jelentett készpénz esetén az ezen összeg 60%-át kitevő összegű bírság nem tekinthető arányosnak.

A Bíróság szerint körültekintően szükséges azt a kötelezettséget definiálni, amelynek megsértését az adott szankció büntetni hivatott. A rendelet célja ugyanis nem az esetleges csalások és jogellenes tevékenységek szankcionálása, hanem kizárólag az előzetes nyilatkozattételi kötelezettség megsértésének szankcionálására irányul. Az ilyen bírság meghaladja azt a mértéket, ami e kötelezettség betartásának és az e rendelet által követett célok megvalósításának biztosításához szükséges.²¹

Az ügyben eljáró főtanácsnok az 50 000 eurót meghaladó mennyiség esetén a bejelentési kötelezettség elmulasztását szankcionáló 60 %-os kulcs arányosságát vizsgálva felhívja a figyelmet arra, hogy más tagállamokban alkalmazott kulcsokhoz viszonyítva is aránytalannak tűnik egy ekkora méretű szankció.²² A Bizottság tárgyaláson kifejtett elemzését alapul véve a főtanácsnok kiemelte, hogy azon tagállamok közül, amelyek Magyarországhoz hasonlóan a bírságot a be nem jelentett összeg százalékos mértékében határoz-

ták meg, a magyar kulcs a legmagasabb.

Egy ilyen magas bírságtétel már némiképpen elmosa a különbséget a bejelentési kötelezettség elmulasztása, a csalás valamint más jogellenes tevékenységek és szankcionálásuk között.²³ Az 1889/2005/EK rendelet a (3) és (15) preambulum-bekezdéséből is kitűnően e rendelet az Unió területére belépő, illetve az azt elhagyó készpénz hatékonyabb ellenőrzésére irányul, annak érdekében, hogy megakadályozza a jogellenes tevékenységekből származó jövedelmeknek a pénzügyi rendszerbe történő bevezetését. A nyilatkozattételi kötelezettség kétségtelenül megkönnyíti a hatóságok ellenőrzési kötelezettségét, de annak esetleges elmaradásából nem lehet arra következtetni, hogy az így beáramlott készpénz szükségszerűen valamely jogellenes cselekménnyel állt összefüggésben. Ennek a különbségnek a bírság mértékének meghatározásában is tükröződnie kell.

Figyelemreméltó, hogy a Bíróság – az 1889/2005/EK rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében foglalt lehetőségre hivatkozással – egy kombinált, alacsonyabb összegű, de lefoglalással kiegészülő szankció arányossága mellett érvel. A Bíróság ítéletéből tehát összességében az tűnik ki, hogy egy alapvetően sávós, a jogsértés súlyát a bejelentett készpénz mennyisége függvényében, a sávhoz tartozó kulcs mértékét pedig ennek fényében meghatározó, rögzített általánybírságot alkalmazó szankció önmagában nem aránytalan, amennyiben a kulcsok meghatározására a jogsértés súlya és az intézkedés által elérni kívánt cél figyelembevételével került sor. Amennyiben egy adott sávhoz tartozó kulcs aránytalanul magas ügy – a bírság mértékéből adódóan, nem pedig a bírságkiszabás konstrukciójából következően – a választott szankciós rendszer aránytalan.

Ez önmagában azonban nem volna válasz arra a kérdésre, hogy hogyan vélekedik a Bíróság az objektív szankciókról. Kérdéses, hogy jelen esetben az egyes sávokhoz tartozó bírságok kiszabásánál a hatóságnak mérlegelnie kell az eset egyedi körülményeit beleértve az elkövető szubjektív jellemzőit, vagy amennyiben a jogsértés megvalósul a számára a jogszabályban egyértelműen megszabott paraméterek alapulvételével nincs más lehetősége, csak a jogszabály által alkalmazni rendelt szankciók érvényre juttatása. Kérdés, hogy akár a tényállás megvalósulásánál, vagy egy későbbi lépcsőben – amennyiben az előző kérdésre a válasz igen – a szankció kiszabásánál a hatóságnak tekintettel kell-e lennie ezekre a körülményekre.

Az Urbán-ítéletben foglaltakra hivatkozással a konkrét ügyben a Bizottság hiányolta a szubjektív ele-

19 Chmielewski-ítélet 21. pont.

20 Chmielewski-ítélet 22–23. pontok.

21 Chmielewski-ítélet 30–31. pontok.

22 Főtanácsnoki indítvány 83. pont.

23 Főtanácsnoki indítvány 82. pont.

mek figyelembevételét. Nem egyértelmű azonban, hogy mennyiben egyeztethető össze az ellenőrzések lefolytatásának valós életbeli körülményeivel és a hatékony ellenőrzés követelményével egy olyan előírás, amely a szankcionálás feltételül szabja a teljes szubjektív oldal felderítését is. Kérdéses továbbá, ha a válasz a fenti kérdésekre a hatóság ellenőrzésével kapcsolatos hatékonysági megfontolások alapján nemleges, szükséges-e esetleg beépíteni a szankciós-rendszerbe utólag érvényesíthető méltányossági megfontolásokat – vitathatóvá téve ezzel a határozatokat – figyelembe véve, hogy a méltányossági elem beépítése egyszersmind „igazságosabb” hatósági gyakorlatot eredményezhet.

Az Urbán-ítélet 54. pontjában foglaltak alapján kérdéses lehet, hogy a „jogsértés tényállási elemeinek meghatározása”, a bírságok mértékének meghatározása és különösen is a „bírság kiszabása során figyelembe vehető tényezők” vajon magukba foglalják-e az eset egyedi és az elkövető szubjektív körülményeit. Csak az olyan szankciós rendszer lehet-e arányos, ahol a hatóságnak a bírság kiszabásánál lehetősége van „objektív módon” értékelni a tényállást, szükségszerű-e valamilyen mértékben ezeknek az egyedi körülményeknek a figyelembe vétele. Úgy tűnik, hogy a Bizottság ennek az ítéletnek az alapján egy olyan szankciós megoldást nem tud elfogadni, amely teljes mértékben nélkülözi ezeknek az egyedi körülményeknek a – legalább utólagos – figyelembevételét.

Ehhez képest a Bíróság a Chmielewski-ügyben látványosan egy *ennél szigorúbb*, a hatékony hatósági ellenőrzést jobban szolgáló értelmezést tesz magáévá. A Bíróság az ügyben eljáró Wathetlet főtanácsnok álláspontját magáévá téve úgy foglal állást, hogy ezek az egyedi körülmények a szankció kiszabásánál nem lehetnek perdöntőek.

„Ellentétben azzal, amit az Európai Bizottság állít, az arányossági feltétel, amelynek a tagállamok által az 1889/2005/EK rendelet 9. cikke értelmében bevezetett szankcióknak meg kell felelniük, nem kötelezi arra a hatáskörrel rendelkező hatóságokat, hogy minden egyes eset konkrét és egyedi körülményeit figyelembe vegyék.”²⁴ Az óvatos megfogalmazás ellenére az valószínűnek látszik, hogy nem lehet általános, minden egyes ügyre kiterjedő követelmény ezeknek a körülményeknek a teljes körű, minden részletre kiterjedő vizsgálata. Ez a megfogalmazás azonban úgy tűnik nem zárja ki azt sem, hogy adott esetben az arányosság feltétele legyen, hogy a konkrét ügyben ezeket az egyedi körülményeket a hatóság figyelembe vette-e.²⁵

A Bíróság az uniós jog hatékony érvényesülésének követelményére is figyelemmel jelzi, hogy az uniós

jogból eredő valamely kötelezettség nem teljesítése esetére az uniós jog alapján előírt szankciónak olyanoknak kell lennie, amelynek révén az adott kötelezettség megsértése egyszerűen, hatékonyan és eredményesen szankcionálható, anélkül hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak szükségszerűen figyelembe kelljen venniük olyan egyéb körülményeket, mint a szándékosság vagy a cselekménymérték.²⁶ A hatékony, gyors és eredményes szankcionálás követelményének ellentmondani látszik, ha a hatóságoknak olyan körülményeket is fel kell derítenie és figyelembe kell vennie, amelyek sokszor a helyszínen nem is ellenőrizhetők. Vélhetően az elkövető személyében rejlő szubjektív körülmények figyelembevételét tehát nem teszi minden körülmények között az adott intézkedés arányosságának feltételévé a Bíróság.

VII. Befejezés

I. Jóllehet a Bíróság Urbán- és Chmielewski-ügyben hozott ítéletei sok tekintetben konkretizálták azokat a követelményeket, amelyek valamely uniós jogi kötelezettség megsértését szankcionálni hivatott tagállami intézkedés arányosságának vizsgálata keretében érvényesítendő, az talán nem jelenthető ki teljes bizonyossággal, hogy a Bíróság ítéletei minden kételyt eloszlattak volna.

Az egyértelműnek látszik, hogy bizonyos uniós jogi aktusok a benne foglalt kötelezettség teljesítése érdekében előírják a tagállamoknak, hogy a kötelezettség kikényszerítése érdekében hatékony, arányos és elrettentő, visszatartó erejű szankciót kell bevezetniük, azonban a tagállamok hatáskörébe tartozik a számukra megfelelőnek tartott szankció kialakítása. Ez a tagállami mozgástér nyilvánvalóan nem korlátlan, a tagállamoknak a megfelelő szankció megválasztásánál az uniós jog és az uniós jog általános elveinek tiszteletben tartásával, ebből következően az arányosság elvére figyelemmel kell eljárniuk.

Az is egyértelmű, hogy egy tagállami szankciós intézkedés akkor lehet arányos, ha a szankció mértéke arányban van a jogsértés súlyával és nem lépik túl azt a mértéket, amely az elérni kívánt cél megvalósításához elengedhetetlenül szükséges.

A hatékonyságot és a visszatartó erőt az intézkedés többsége esetében nem kérdőjelezték meg a Bíróság előtti eljárásokban. Annál bizonytalanabb az, hogy pontosan mi értendő az arányosság követelményén és

24 Chmielewski-ítélet 28. pont.

25 A német nyelvi változat e tekintetben némiképp eltér, mert más nyelvi változatokhoz képest úgy tűnik a Bíróság csak annyit mond, hogy nem kell figyelembe venni ezeket a körülményeket ahelyett, hogy a többi nyelvi változat mintájára csak annyit rögzítene, hogy nem kell minden esetnél figyelembe venni ezeket a körülményeket, de ebből az következik, hogy van olyan, ahol igen.

26 Chmielewski-ítélet 29. pont.

a tagállami jogalkotó milyen szankciós megoldások választásával képes ennek eleget tenni.

Figyelemreméltó, hogy az arányosság kérdésében a Bíróság maga többnyire nem foglalt állást, hanem az ehhez szükségesnek tartott szempontok megjelenésével ezt a feladatot a nemzeti bíróságokra testálta az előzetes döntéshozatali eljárásokban. Kivétel azonban ez alól a jelen tanulmány keretében elemzett két magyar vonatkozású ügy, ahol a Bíróság egyértelműen állást foglalt az arányosság kérdésében. Figyelemreméltó azonban, hogy mindkét ügyben elfogadta a Bíróság, hogy az arányosság elvével nem ellentétes önmagában az objektív felelősségi rendszer illetve az egyes jogsértésekhez a súlyuk alapján kategorizálva hozzárendelt általánbírság. A konkrét magyar szankció elmarasztalásához mindkét esetben lényegében a szankció mértéke vezetett.

Ennek azért van jelentősége, mert úgy tűnik, hogy bár az Urbán-ítélet alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy ahhoz, hogy egy szankciós megoldás kiállja az arányosság próbáját számos körülmény figyelembevétele szükséges mégsem általános követelmény, hogy a tagállami jogalkotó az egyes hatósági eljárásokban a hatóságokra egy az eset konkrét körülményeire és az elkövető személyében rejlő körülményekre kiterjedő részletes vizsgálati kötelezettséget telepítsen – adott esetben a hatékonyság rovására.

Az Urbán-ítéletben ugyan a Bíróság pontosan megjelölte mindazokat a szinteket (tényállási elemek meghatározása, a bírságok mértékének megállapítása és a bírság kiszabása során figyelembe veendő tényezők), amelyek tekintetében az arányosság elvének érvényesülnie kell. Ebből az is következhetne, hogy az első két szinten a jogalkotónak a szankciós tényállás megállapításánál és a jogalkalmazó hatóságnak az utolsó szinten a konkrét jogalkalmazás során figyelemmel kell lennie az arányosság elvére.

Ez az elv azonban a Bíróság követő ítélezési gyakorlata alapján vélhetően odáig nem terjedhet, hogy kizárja a tagállamok számára generális jelleggel objektív szankciók alkalmazásának lehetőségét azáltal, hogy csak az olyan intézkedéseket tekinti arányosnak, ahol a fenti szinteknek legalább valamelyikén az eset és az elkövető szubjektív körülményei is értékelésre kerülnek. Ha ez így volna, ez kizárná az olyan tagállami szankciós megoldásokat, ahol a jogellenes magatartás megvalósulása lenne a jogkövetkezmény megállapításának egyetlen feltétele és mindennemű értékelést az absztrakció szintjén a jogalkotó végezne el, nem engedve teret a konkrét körülmények alapján a hatóság mérlegelésének.

Ha el is fogadjuk, hogy egy a méltányosságot a rendszerbe illesztő megoldás igazságosabb és elfogadottabb, azt látni szükséges, hogy ennek a megoldásnak ellentmondani látszanak azok a való életbeli szükségességek, hogy ilyen mérvű tényfeltárássra és bizonyításra gyakran fogalmilag nincs lehetőség. Egyértelműen látható, hogy az eset és az elkövető konkrét

körülményeinek értékelése – legalábbis bizonyos helyzetekben és egy ésszerű határon túl – a hatósági ellenőrzés hatékonyságát eredményezheti.

A Bíróság ítéletei annyiban nehéz helyzetbe hozzák a nemzeti jogalkotót, hogy nem adnak elvágólagos feleletet arra a kérdésre, hogy mikor, mely esetekben kell az adott hatóságok számára feltétlenül megadni az eset konkrét körülményei értékelésének lehetőségét és milyen mértékben. Úgy tűnik a Bíróság a Chmielewski-ítéletben mindössze annyit kívánt rögzíteni, hogy nem elengedhetetlen minden egyes egyedi esetben, hogy a hatóságok a konkrét egyedi körülményeket figyelembe vegyék.

Vélhetően ezzel a Bíróság nem kívánt többet elérni, mint elejét venni annak, hogy valamennyi tagállami szankcionálási intézkedés kapcsán a hatóságok számára kötelező legyen az egyedi körülmények teljes körű mérlegelése, ugyanakkor nem kívánta azt sem rögzíteni, hogy ezek a körülmények soha, semmilyen körülmények között nem vehetők figyelembe, mert ezzel mindennemű méltányosságot kizárna az eljárásból. A Bíróság ezzel mintegy elismerni látszik, hogy adott esetben az egyszerű, hatékony és eredményes szankcionálás követelményével nem férhet össze olyan szubjektív körülmények vizsgálatának kötelezettsége, mint az elkövető tudati viszonyulásának vagy a cselekményisméltlésnek a lehetősége.

Nem kapunk azonban megnyugtató választ arra, hogy az arányosság feltételezi-e esetlegesen utólag a különleges körülmények *méltányosság keretében* történő értékelését. Az sem teljesen egyértelmű, hogy melyek azok az eljárások és mik a megkülönböztető ismérvek, ahol az egyedi körülmények figyelmen kívül hagyására nincs lehetőség. Az is kérdés marad, hogy az olyan egyértelműnek látszó helyzetekben, ahol bár a jogellenes következmény előáll, de már a tényállás megvalósulása szintjén látható, hogy visszaélésről valószínűleg nem lehet szó, a cselekményhez nem fűződik az uniós jogi aktus által elkerülni kívánt hatás, van-e lehetőség egyáltalán szankcionálásra. Ezekre a kérdésekre – a Bíróság további értelemszerű kontrollja mellett – várhatóan az egyes eljárási szabályok rögzítése alkalmával a tagállami jogalkotóknak kell megfelelniük.

Az látszik az Urbán-ítélet 56. pontjából, hogy a Bíróság bizonyos körülményeket a *bírság súlyának mérlegelése körében* értékelt. A tényálláselemek megvalósulásának vizsgálata keretében ennek alapján az eset konkrét körülményeit a Bíróság értékelt. Mivel a vizsgált megoldást mindkét ügyben a „szankció mértéke” alapján marasztalta el, vélhetően az olyan tagállami megoldások, ahol az objektív szankció egy fix, jogszabályban rögzített bírságösszeggel párosul és a hatóságnak semminemű lehetősége nincs sem a tényálláselemek megvalósulásának, sem a bírság kiszabásának keretében az egyéb körülmények értékelésére, hanem differenciálatlanul minden jogellenes cselekményt ugyanazon jogkövetkezménnyel rendel büntetni, aránytalanul lesznek minősítendőek.

Kérdéses mindezek alapján, hogy vajon másképpen ítélt volna-e ezekben az ügyekben a Bíróság akkor, ha a valódi kérdés kizárólag a hatósági mérlegelés lehetősége és terjedelme lett volna, de nem lettek volna már önmagukban a bírságok átalányösszegei kiugróan magasak. Mindenesetre úgy tűnik a Bíróság által a Chmielewski-ügyben hozott ítélet 33. pontjában foglalt, a Bíróság által elfogadhatónak minősített fiktív szankciós megoldás alapján, hogy erre a válasz talán igen. A Bíróság példájában is egy fix, de alacsonyabb összegű bírságot minősít a lefoglalás lehetőségével kiegészítve elfogadhatónak. Hatósági mérlegelésre valóban eszerint a példa szerint sincs lehetőség, ugyanakkor egy ilyen megoldás generálisan szankcionálná egy alacsonyabb bírságösszeggel a mulasztást és a lefoglalás révén biztosítaná, hogy a rendelet elérhesse a célját és tisztázható legyen a pénzmozgás jogszerű vagy jogszerűtlen volta. Alacsonyabb bírság esetén vélhetően a menthető mulasztások szankcionálása sem mutatkozik olyan mértékben aránytalannak, mint egy magasabb bírság esetén lenne. Wathélet főtanácsnok szintén felrótta a magyar szankciós megoldásnak a lefoglalás hiányát, illetve hogy ezen intézkedés hiányában a hatóság nem törődött a készpénz származásának és tervezett felhasználásának jogszerűségével, hanem csupán a bírság sávós jellegén keresztül veszi figyelembe a jogellenesség jelentőségét.

Tanulságos lehet a hazai szankciók kialakításánál az is, hogy a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az átalányjelleggel meghatározott és számos szempontot figyelmen kívül hagyó bírságok aránytalannak bizonyulhatnak.²⁷ A sávós, tételes átalánybírsággal szemben Wathélet főtanácsnok is felhozta, hogy a hatóságok mérlegelési mozgástér hiányában nem térhettek el a bírság előre meghatározott összegétől, hanem az azt meghatározó egyetlen tényező a be nem jelentett összeg mértéke, s így valóban több jelentőséggel bíró tényező figyelmen kívül marad.²⁸

Egyetérthetünk azonban azzal, hogy a bejelentési kötelezettség elmulasztása és a készpénz jogellenes származása vagy felhasználása élesen megkülönböztetendő. Az, hogy a készpénz származásának vagy tervezett felhasználásának jogszerűségét sikerül igazolni, nem lehet hatással a nyilatkozattételi kötelezettség elmulasztására, amit az 1889/2005/EK rendelet önállóan szankcionálni rendel. Az uniós jogalkotó csak a mulasztás megállapítását kívánta meg, és erre a helyzetre kötelezően szankció alkalmazását rendelte. Ha olyan körülményeket kellene a hatóságnak ehhez a megállapításhoz értékelnie, amelyek a hatékony szankcionálást veszélyeztetik, az gyakorlatilag

a rendeleten alapuló uniós jogi kötelezettség be nem tartását eredményezné.²⁹

Legvégül célszerűnek látszik utalni arra, hogy alapul várható, hogy további magyar vonatkozású előzetes döntéshozatali eljárásokban a Bíróság uniós jogi kötelezettségek megszegéséből adódó szankciókkal kapcsolatos ítélezési gyakorlata tovább konkretizálódik.

2. Célszerű ehelyütt emlékeztetni a Bíróság C/5/13. sz. *Kovács* ügyben hozott végzésére,³⁰ amelyben a Bíróság egy olyan magyar szabályozás EUMSZ 45. cikkel való összeegyeztethetőségét vizsgálta, amely előírja, hogy főszabály szerint Magyarországon a közúti forgalomban kizárólag Magyarország által kiadott hatósági engedéllyel és jelzéssel rendelkező gépjárművek vehetnek részt, és az ugyanezen tagállam illetőségével rendelkező személynek, aki e szabály alóli mentességre kíván hivatkozni azon az alapon, hogy valamely más tagállamban székhellyel rendelkező munkáltató által a rendelkezésére bocsátott gépjárművet használ, rendőrségi ellenőrzés során, a helyszínen tudnia kell igazolni, hogy megfelel a szóban forgó tagállami szabályozásban előírt feltételeknek, ellenkező esetben azonnal mentesülési lehetőség nélküli bírságot szabnak ki rá, melynek összege megegyezik a nyilvántartási kötelezettség megszegése esetén alkalmazandó bírságával.³¹

Ennek az eljárásnak is lényegében egy kimentést nem ismerő, objektív jellegű szankció uniós jogi megítélése képezte a tárgyát. A Bíróság végzésében rögzítette, hogy ítélezési gyakorlata szerint az érintettel szemben a jogszabályi alakosságok be nem tartása esetén alkalmazott nyilvánvalóan aránytalan szankció a szabad mozgás akadályának minősülhet. A Bíróság ebben az eljárásban is a szankció mértéke alapján minősítette végül aránytalannak az intézkedést. A szóban forgó kötelezettség megszegésének szankciója ugyanis ugyanakkora összegű bírság kiszabása, mint amellyel a gépjármű nyilvántartásba vételére vonatkozó kötelezettséget megszegő személyt sújtják. Így e szankciót nyilvánvalóan aránytalannak kell tekinteni az adott jogsértéshez képest, amely egyértelműen kevésbé súlyos, mint a gépjármű nyilvántartásba vételének elmulasztása.³²

Kiemelendő ugyanakkor, hogy a Bíróság már a *Kovács*-ügyben is figyelmet fordított arra az arányossági vizsgálat keretében, hogy azon túl, hogy a kényszerítő ok által igazoltság, cél elérésére való alkalmasság, az annak eléréséhez szükséges mérték meg nem haladása mellett van-e az adott szankciós rendszerben lehetőség arra, hogy utólagos kimentés tompítsa az objek-

27 Főtanácsnoki indítvány 34. pont és az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat.

28 Főtanácsnoki indítvány 75–76. pontok.

29 Főtanácsnoki indítvány 77–81. pontok.

30 A C-5/13. sz. *Kovács* ügyben hozott végzés [ECLI:EU:C:2013:705] (A továbbiakban: *Kovács*-végzés).

31 *Kovács*-végzés 21. pont.

32 *Kovács*-végzés 27–28. pontok.

tív szankcióból fakadó méltánytalanságot. „Ugyanis a Bíróság elé terjesztett egyik irat sem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló körülmények között az adócsalás elleni küzdelem célkitűzése kizárólag akkor érhető el, ha a nyilvántartásba vételi kötelezettség alóli mentességet igazoló iratot a közúti ellenőrzés során mutatják be, a nyilvántartásba vételi kötelezettség elmulasztása esetén alkalmazandó bírsággal azonos mértékű bírság kiszabásának terhe mellett, és annak megállapítását sem, hogy e cél ne volna elérhető akkor is, ha ezen iratokat az ellenőrzés után rövid időn belül bemutatják, ahogyan az az alapeljárásban is történt.”³³

Abból, hogy ez a szempont az ítélet rendelkező részében is visszaköszön (azonnali, mentesülési lehetőség nélküli bírságkiszabás) arra következtethetünk, hogy a Bíróságot az aránytalanság megállapításában nem kizárólag a magas, a nyilvántartási kötelezettség megszegése esetén alkalmazandó bírsággal megegyező bírságösszeg motiválta. Lényegében ugyanez a probléma merült fel a C-583/14. sz. *Nagy* ügyben, ahol az előzetes döntéshozatali eljárás tárgya mentesülési lehetőség nélküli, a rendőrségi ellenőrzés során, a helyszínen fennálló használati igazolási kötelezettség. A különbség a Kovács-ügyhöz képest abban áll, hogy ebben az eljárásban ezt az intézkedést már nem az EUMSZ 45. cikke szerint, hanem a 18. cikk és a 20. cikk (2) bekezdés a) pontja szerint kell vizsgálni a kérelemben foglaltak alapján.

A jelenleg folyamatban lévő magyar vonatkozású előzetes döntéshozatali eljárások közül a szankciós arányosságának jelen tanulmányban foglalt vizsgálata szempontjából kiemelendő jelentőségű két tárgyában hasonló kérelem. A C-69/15. sz. *Nutrivet* ügyben feltejtett kérdések is arra irányulnak, hogy az 1013/2006/EK rendelet által meghatározott hulladékszállítást kísérő okmányok nem megfelelő kitöltése mennyiben értékelhető súlyosan olyan esetben, ha a hiányzó vagy pontatlan információk megismerhetők más a szállítást képező okmányokból, például a nemzetközi fuvarlevélből és egyéb okiratokból. Különösen is érdekes lesz a Bíróság harmadik kérdésre adott válasza, amely arra irányul, hogy a helytelen kitöltés illegális hulladékszállításnak minősítéséhez szükséges-e, hogy a dokumentumot kitöltő a hatóságot ezzel szándékosan tévessze meg. A Bíróság negyedik kérdése pedig részben arra irányul, hogy a tényállás-elemek meghatározásánál érvényre jutnak-e bizonyos arányossági megfontolások azáltal, hogy az illegális hulladékszállítás megállapíthatóságánál jelentőséggel bír, hogy a formanyomtatványon megfelelően fel nem tüntetett adat környezetvédelmi szempontból releváns adat/információ-e.

A fenti eljárások és például a C-487/14. sz. *Total Waste Recycling* ügy is kifejezetten ráirányítják a figyelmet arra, hogy milyen veszélyek származnak abból, ha maga a jogalkotó vagy a jogalkalmazó hatóság

valamely – jellemzően adminisztratív – kötelezettség megszegését, a nem pontos bejelentést, a kísérődokumentum hiányos kitöltését akként értékeli, mint a bejelentés elmaradását, a kísérődokumentum kitöltésének vagy engedély megkérésének elmulasztását. Igaz ugyan, hogy gyakorlati szempontból az előbbieket ugyanúgy megnehezítik vagy akár ellehetetlenítik a hatóság általi ellenőrzést, mint az utóbbiak, úgy tűnik azonban, hogy ilyen esetekben a méltányossági megfontolások és az eset körülményeinek értékelése még nagyobb szerepet játszik. Hiányos kitöltés vagy pontatlan bejelentés esetén a kizárólag az eredményre fókuszáló objektív felelősségi szemlélet esetleg méltánytalanságokhoz vezethet, amelyeket esetlegesen a tényállás-elemek megfelelő értékelése vagy az elkövetőtől ésszerű követelmények mellett elfogadott utólagos igazolás nagyban enyhíteni képes.

Függetlenül attól, hogy ezek az előzetes döntéshozatali kérelmek vagy más Bírósági eljárások meghozzák-e, egyáltalán meghozhatják-e a megkívánt további konkretizálást az arányosság elvének a szankciós részek kialakításánál való érvényesülését illetően az látszik, hogy a tagállamok részéről ezek megválasztásánál fokozott óvatossággal kell eljárni. Az már jelenleg is látszik, hogy a tagállamok leginkább a szankciókiszabás keretében tartják érvényesíthetőnek a méltányossági megfontolásokat. Amennyiben ugyanis a méltányossági megfontolások érvényesítésére már a tényállás megvalósulása (szándékosság, a tényállás-elemek relevanciájának értékelése) keretében megtörténne, a tagállami jogalkotók azt kockáztatnák, hogy méltányossági megfontolások alapján az uniós jog által büntetni rendelt magatartásokat szankcionálatlanul hagynának. Ugyanígy a bírság mértékének meghatározása illetve a bírság kiszabása során figyelembe vehető tényezők mérlegelésekor figyelemmel kell lennie a tagállamoknak arra, hogy egy esetleges korlátlan enyhítési lehetőség olyan eredményhez vezet, hogy valamely magatartás, amely valamely uniós jogi rendelkezés megsértését valósítja meg – legalábbis szigorúan formális értelemben – mégis megtorlatlanul marad.

Mindezek alapján az olyan tagállami szankciós megoldások tűnnek a leginkább elfogadhatónak, amelyek az uniós jogi normákkal összhangban valamennyi azokban foglalt magatartást szankcionálnak, ugyanakkor a szankciók illetve bírság mértéke a jogsértés súlyához igazodik és a tagállami hatóságoknak lehetősége van az eset konkrét körülményeinek illetve az elkövető tudati viszonyulásának vizsgálatára. Ez megvalósítható kellően differenciált tételes szankciós rendszerrel a jogszabályban meghatározva vagy akár a tagállami hatóságok részére megállapított mozgáster eredményeként is. Vélhetően az ilyen szankciós rendszert kiegészítő, annak hatékonyságát növelő kiegészítő intézkedések (például elkobzás) segíthetik illetve a gyakorlatban egyáltalán lehetővé tehetik a méltányossági megfontolások érvényesítését.

SZEMLE

SZALMA JÓZSEF

egyetemi tanár

Károli Gáspár Református Egyetem

(Budapest)

a Vajdasági Tudományos és Művé-

szeti Akadémia rendes tagja

(Újvidék – Szerbia)

A munkajog hatása a polgári jogra¹

I.

A munkajog részeinek polgári jogi jogági besorolása: a polgári jogi hatások, munkaszerződés, munkajogi (szerződési és szerződésen kívüli) felelősség. A munkajog részeinek közjogi besorolása: kollektív munkaszerződés, szociális munkajog.

Általában és rendszerint a téma-megnevezésben megfogalmazott hatás fordítottjáról, a polgári jog munkajogra gyakorolt hatásáról szokott szó lenni. Ami abban a munkajog hosszú fejlődésmentében, különösképpen a munkaszerződés révén, elvi és normatív szinten átvette a polgári jogi (magánjogi)² mellérendelési elvet.³ A munkaszerződés jogcíme a munkáltató és a munkavállaló közötti munkaviszony létrehozatalának,⁴ kölcsönös kötelezettségekkel, miközben a munkáltató a munkavállaló által nyújtott munkavégzésért munkadíjat⁵ köteles fizetni. A munkaszerződés tehát a polgári jogi visszterhes szerződések körébe tartozik. Ennél fogva a munkáltató és a munkavállaló jogi szempontból egyenlő, egyenrangú szerződési partner, hiszen kölcsö-

nös kötelezettségeket vállalnak.

Mitsem változtat a mellérendelési elv alkalmazásán az a tény, hogy a munkáltató tényszerűen és néha jogi szempontból is fölérendelt, gondoljunk csak arra, hogy a munkáltató egyoldalúan megszabhatja a munkavégzés tartalmát,⁶ ami egyébként természetes sajátossága a munkaszerződésnek,⁷ a többi visszterhes szerződéshez képest.

Az ellensúlyozást segíti a munkáltató munkabér-térítési kötelezettsége, továbbá a szociális munkajog, beleértve a kollektív szerződések jogát.⁸ Ezeknek fő hangsúlya az adott típusú munka díjazása azonos vállalkozásban, minimális bérezésének meghatározása útján. Pl. a mérnökök egyazon vállalatban munkaszerződés szerint, más-más módon díjazhatók, de nem a vállalkozáson belül megkötött kollektív

- 1 A szerzőnek a Magyar Tudományos Akadémia Miskolci Akadémiai Bizottságának a Magyar Tudomány Napjának szentelt 2014. november 27.-én, a miskolci MAB székházában megtartott tudományos konferencián elhangzott előadásának szerző által szerkesztett változata.
- 2 A német magánjogi elmélet, ami megfelel a klasszikus magyar magánjogi doktrínának is (Szaladits), a magánjog (Privatrecht) olyan jogterület, amelynek felei egymással egyenrangú, mellérendelt kapcsolatban állnak (Gleichordnung). Ezzel szemben, a közjog (Öffentliches Recht) alanyai között a felérendelési elv érvényesül (Subordinationstheorie). Ld. erről, Leisner, Juristen Zeitung, 2006, 869. V.ö.: Prütting-Wegen-Weinreich, BGB-Kommentar, Luchterhand-München, 2007, 3., Einleitung, 14. szeljegyzés. A német jogelmélet megkülönbözteti az általános magánjogot (allgemeines Privatrecht), mely minden állampolgárt egyformán érint, a különleges magánjogtól – tegyük hozzá, mely a természetes és jogi személyek különleges jogi helyzeteire vonatkozik, mint szerzői, társasági, munkavállalói, stb. státusz (Sonderprivatrechten), amilyen a német besorolás szerint: a kereskedelmi jog (Handelsrecht), társasági jog (Gesellschaftsrecht), munkajog (Arbeitsrecht), versenyjog (Wettbewerbsrecht), szellemi alkotások joga – iparjogvédelem, találmányi jog, szerzői jog (Gewerblicher Rechtsschutz, Urheberrecht), magánbiztosítási jog (Privatversicherungsrecht), kartelljog (Kartellrecht). Ld., Prütting-Wegen-Weinreich, BGB Kommentar, München, 2007, 3. old. 15. szeljegyzés. Ezek szerint egyértelmű, hogy a munkajog szerves része a polgári jognak, de úgy mint ún. különleges magánjog.
- 3 Ld. az új Ptk.-ban (2013. évi V. törvény a Polgári törvénykönyvről) 1:1. §-át, mely szerint e törvény a mellérendeltség és egyenjogúság elve szerint szabályozza a személyek alapvető vagyoni és személyi viszonyait, pl. in: Vékás Lajos- Bárdos Péter, A Polgári törvénykönyv magyarázatokkal, Wolters Kluwer, Budapest, 2013, 29–34. old. A 2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről (a továbbiakban: Mt) 9. §-ában a munkavállaló és a munkáltató személyiségi jogainak védelme céljából kifejezetten hivatkozik a Ptk. 2:42-54 §-ira, azzal, hogy a Ptk. 2:52 §-ának (2) és (3) bekezdése, valamint 2:53. §-ának alkalmazásakor e törvény kártérítési felelősségre vonatkozó szabályai az irányadók. (Ld. pl. in: Munkajogi jogszabálygyűjtemény, Patrocínium, Budapest, 2014, 10. old.). Az Mt. 12. §-ában továbbá előírnyozza az egyenlő bánásmód követelményét, mely szerint a munkaviszonnyal, így különösen a munka díjazásával kapcsolatban az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani. Ld. továbbá, Új Magyar Polgári Jog (I–VIII); szerk. Bíró György, I. kötet, Általános tanok (Barzó-Bíró-Juhász-Lenkovics-Pusztahelyi), Novotni Alapítvány, Miskolc, 2013., 58-60.
- 4 Ld. a Munka Törvénykönyvét – 2012. évi I. törvény – kiegészítve a 2012. évi LXXXVI. törvénnyel, 42. § (1) bekezdését, in: A Munka Törvénykönyve, Novissima Kiadó, Budapest, 2014., 13. Ld. továbbá a Munka Törvénykönyvének XII. fejezetét: A munka díjazása, 136-161. §, továbbá az Mth. 9. §
- 5 Ld. a Munka Törvénykönyve 42. § (2) bekezdésének b) pontját, mely szerint a munkáltató köteles a munkavállalót foglalkoztatni és munkabért fizetni.
- 6 Ld. a Munka Törvénykönyve 42. § (2) bekezdésének a) pontját, mely szerint a munkaszerződés alapján a munkavállaló köteles a munkáltató irányítása szerint végezni.
- 7 A német jogban tartós munkaszerződés esetén a munkáltatói utasításának munkavállaló részéről történő be nem tartása egymagában nem elegendő oka a felmondásnak, erre csak lényeges oknál fogva kerülhet sor. Ld. pl. Neue Juristische Wochenschrift, München, -RR 92,1037, in: Prütting-Wegen-Weinreich, BGB Kommentar, Neuwied, 2007, 352.
- 8 Ld. a Munka Törvénykönyvének XXII. fejezetét (Kollektív szerződés), ebben a 276–282. §-okat. In: A Munka Törvénykönyve, Novissima Kiadó, Budapest, 2014., 72–74.

szervezésben megszabott bérminimum alatti szinten. A bérminimum akár az *ágazati kollektív szerződés* szintjén is megállapítható, amennyiben *közszolgálati munkaviszonyról* van szó (pl. közoktatásban, államigazgatásban, bíróságon, önkormányzatban).⁹

Nem utolsó sorban szolgálja a munkáltató és a munkavállaló közötti jogi egyensúlyt a közjogi, azaz vállalkozási önkormányzati jellegű üzemi tanács intézménye.¹⁰ Az üzemi tanács (*Aufsichtsrat, Betriebsrat*) a munkáltató és a munkavállaló együttes szerve a vállalkozásban, mely lehetővé teszi a munkavállaló részvételét (*participation, Mitbestimmungsrecht*), a munkavállalói döntéshozatalban.¹¹ Természetesen, mivel a munkáltatón van a vállalkozási kockázat, a vállalkozói döntésben (részvénytársaságoknál¹² tulajdonosi részarányban) is döntő szerepe van, de abban érdekelt, hogy a munkavállaló egyetértése és érdeke is képviselve legyen.

A munkavállaló és a munkaadó közötti egyenrangúságot, azaz a munkavállaló tényleges alárendeltségét ellensúlyozó, a mellérendelést segítő Mt. általános magatartási követelményekről szóló rendelkezései szolgálják, többek

között az, mely szerint a munkáltató a munkavállaló érdekeit a *méltányos mérlegelés* alapján köteles figyelembe venni, a *teljesítés módjának egyoldalú meghatározása* a munkavállalónak *aránytalan sérelmet nem okozhat*.¹³

A munkaszerződés már a klasszikus polgári jogi kódexekben (német BGB¹⁴, osztrák ÁPtk.¹⁵, francia Code civil¹⁶, svájci Kt¹⁷) szabályozott kötelmi szerződési, tehát jogi jellegében polgári jogi jogviszony, olyan visszerthes szerződés, melynek alapján a munkáltató a munkavállalóval tartós, vagy határozott időre szóló munkaviszonyt hoz létre és amelynek alapján a munkavállaló köteles a szerződésbe foglalt, vagy munkaadói utasítás útján meghatározott munkát elvégezni, a munkáltató pedig ezért munkadíjat (munkabért) fizetni.¹⁸

Tehát a munkavállaló köteles a rábízott munkát elvégezni, a munkáltató pedig munkát és munkabért biztosítani. Általában a munkaszerződés nem eredménykötelem, inkább *eszközkötelem (obligation moiye)*, tehát a munkavállaló teljesítette kötelezettségét, ha jóhiszeműen és szakszerűen járt el a végleges cél elérése érdekében (pl. gyógyítás); azonban, ha

az eredmény nem valósult meg, a munkavégzés nem tekinthető nemteljesítésnek. Vannak azonban olyan munkavégzési feladatok, amelyek *eredménykötelmek (obligation résulté)*, mert a munkavégző csupán akkor teljesít, ha a végső célt eléri, szimbolikusan szólván: nem elegendő az igyekezet. Ilyen célkötelem lehet pl. egy termék előállítás, épület felépítése, stb. Ennél fogva a vállalkozói szerződés, szemben a munkaszerződéssel, főszabályként célkötelem. A munkaszerződés mint polgári jogi szerződés merőben különbözik a szintén polgári jogi *vállalkozási szerződéstől*, elsősorban abban, hogy a munkaszerződés célja a munkaviszony létrehozatala, s ily módon munkaeredmény tekintetében eszközkötelem, míg a vállalkozói szerződés célja egy meghatározott eredmény létrehozatala, célkötelem. Habár a magyar munkajogi doktrínában egyértelmű, hogy a munkaszerződés polgári jogi szerződés, ennek ellenére, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: új Ptk.) nem vette fel a kötelmi jogi nevesített szerződéseinek körébe. E helyett ezt a szabályozási feladatot a többször módosított a mun-

9 Ld. Munka Törvénykönyve, 276. § I. bekezdés b) pontját, mely a szakszervezetek szövetségét jelöli ki kollektív szerződési partnerként.

10 Ld. A Munka Törvénykönyve, XX. fejezet, Üzemi tanács, 235–269. §. In: A Munka Törvénykönyve, Novissima Kiadó, Budapest, 2014, 64–70.

11 Ld. Mt 235. paragrafusának (1) bekezdését. A magyar munkajog az üzemi tanács intézményét, úgy tűnik, nemcsak az egyes vállalkozásokon belül, hanem azon túlmenően, akár vállalatcsoportra is előírnyozza. [Ld. Mt, 235. §, (2) bekezdés]. Kérdés, hogy az utóbbi a versenyszférában mennyire hatékony, hiszen, kartellisztikus, több vállalat irányításában való részvétel feltételezi.

12 Ld. új Ptk. XIV. cím: Részvénytársaság, 3:210, 3–323. §. In: Polgári Törvénykönyv, Patrocínium, Budapest, 2014, 77–104.

13 Ld. Mt 6. paragrafusának (3) bekezdését. Pl. in: Munkajogi jogszabálygyűjtemény, Patrocínium, Budapest, 2014, 9–10.

14 Ld., BGB, 611. § (Dienstvertrag). In: Prütting-Wesen-Weinreich, BGB Kommentar, München, 2007, 1066.

15 Ld. OÁPtk. (ABGB), 1151–1164 § (Dienst- und Werkvertrag), ld. továbbá ma 100, 152, 154 és 1486. §at. In.: Hrsg. Werner Doralt, Kodex des österreichischen Rechtes, Bürgerliches Recht, 2012/2013, Lexis/Nexis, Wien, 2013, bearbeitet von Franz Mohr, Bundesministerium für Justiz, ABGB, 122–130. old. Jogirodalom: Mayer-Maly: Österreichisches Arbeitsrecht, I, 1987; u.ő: Das Arbeitsrecht Österreichs und die EU, Wirtschaftsrechtliche Blätter, 1996, 1; Tomandel: Wesensmerkmale des Arbeitsvertrages, 1971; Tomandel/Schrammel: Arbeitsrecht II, 1999.; V.ő.: Koziol-Welser, Bürgerliches Recht, Band II. Welsler, Schuldrecht Allgemeiner Teil, Schuldrecht Besonderer Teil, Erbrecht, 12. Auflage, Manz Verlag, Wien, 2001. és további kiadások, 237–253.

16 Ld. Code civil (Fr.), art. 1779–1780. In: Code civil 102. édition, Dalloz, Paris, 2003, Nouveau Code de travail, Art. L. 121/1, 1568.

17 Obligationenrecht – betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, vom 30. März 1911), Zehnter Titel, der Arbeitsvertrag, Art. 319-343., besondere Einzelarbeitsverträge, Art. 344–355. In: Obligationenrecht, Bundeskanzlei, Bern, 1984.

18 Ld. a szerző újabb vonatkozó munkáit: Szalma József: Kodexfrage oder einheitliches Arbeitsrecht in ungarischen Recht, Journal on European History of Law (nemzetközi szerkesztésű tudományos folyóirat, magyar szerkesztőbizottsági részvétellel) Brunn, Cseh Köztársaság, 2013, No 2, 118–122 old.; Szalma József: A munkaszerződés, a szolgálati szerződés és a kollektív szerződés, (tanulmány), Magyar Jog, Budapest, 2014. No 1., 52–58. old.; Szalma József: A munkaszerződés, a szolgálati szerződés és a kollektív szerződés, Jogtudományi Közlöny (Szemle cikk), Budapest, 2014, 373-779. old.; Szalma József: A munkaszerződés, a szolgálati szerződés és a kollektív szerződés – Az Új Ptk. mint a munkaszerződés jogszabályi háttere és a Munka Törvénykönyve vonatkozó jogszabályairól, Konferenciakötet: Szociális elemek az új Ptk.-ban, 2012. május 15, KRE ÁJK, Budapest, 2012, 174-188. old. Ld. a szerző ezekben a tanulmányokban hivatkozott magyar és európai jogirodalmat.

ka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) vállalta fel.¹⁹ Igaz, az új Ptk. szabályozza a gyakran (ideiglenes) munkaviszonyt is, vagy e nélkül munkavégzést magában foglaló vállalkozási szerződést,²⁰ továbbá a vállalkozási típusú megbízási szerződést,²¹ a bizományi szerződést,²² a közvetítői szerződést,²³ a szállítványozási szerződést²⁴ és a bizalmi vagyonekezelési szerződést.²⁵

Az ún. *munkajogi* (szerződési és szerződésen kívüli) *felelősség* úgyis szintén polgári jogi jellegű. A polgári jog szemszögéből szemlélve, az ún. *különleges felelősségi alakzatok* körébe tartozik. Ennél fogva az európai jogrendszerek alapjaiban a polgári törvénykönyvekben rögzítik. Ezzel szemben, az új Ptk. a különleges felelősségi alakzatokról szóló szabályai²⁶ elvi szinten mellőzik a munkajogi kártérítési felelősséget, átengedvén ezt az Mt.-nek.²⁷ Ez azonban nem egészen így van, hiszen az új Ptk. elvi szinten szabályozza a jogi személy felelősségét a nála munkát végző által harmadik személynek okozott kárért. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy az új Ptk. ezen a téren újítást vezet be,

mely szerint az alkalmazott és a tag egyetemlegesen felel a munkáltatóval, illetve a jogi személlyel, ha a kárt szándékosan okozta.²⁸

A munkajogi felelősség különleges felelősségi alakzati minősítésének, besorolásának oka és indoka az, mint más különleges felelősségi alakzatnak sajátossága az, hogy okozati kapcsolat alapján lehet *szerződési (kontraktuális)*, akár *szerződésen kívüli (deliktuális)*. Szerződési felelősség, amennyiben a munkáltató, vagy a munkavállaló megszegte a munkaszerződésben vállalt kötelezettségét és ezzel a másik félnek kárt okozott. Az ún. munkajogi felelősség lehet deliktuális is, amennyiben a kár nem a szerződésszegésből, hanem az általános törvényi károkozási tilalom (amit immáron az új Ptk. elfogad)²⁹ megszegéséből ered. A munkajogi felelősség lehet *saját* (akár munkáltatói akár munkavállalói oldalon) jogellenes magatartásból származó kárral kapcsolatos, de lehet a *másokért való felelősség* példája.³⁰ Így a munkaadó bármilyen szerződési vagy törvényi kötelezettségének megszegése miatt felelős a munkavégzőnek, munkavállalónak

előidézett kárért, és megfordítva, a munkavállaló jogellenes magatartásáért felelős a munkáltatónak előidézett kárért. A munkajogi felelősség lehet azonban másokért való felelősség is, különösen akkor, ha a munkavégző munkavégzés közben harmadik személynek kárt okozott. A régi Ptk. ezt kifejezetten szabályozta.³¹ Ezt teszi az új Ptk. is, rögzítvén, hogy amennyiben az alkalmazott a foglalkoztatására irányuló jogviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, a károsulttal szemben a munkáltató a felelős.³² Alkalmazott és tag egyetemlegesen felelős a kárért a munkáltatóval, ha a károkozás szándékos volt.³³ A munkavégző harmadik személynek okozott károkozása esetében primárisan (elsődlegesen) a vállalkozó felelős a harmadik személynek okozott kárért, de visszkereseti joga alapján, a munkavégző szekundáris (másodlagos) felelőssége is fennforoghat.

Az ún. munkajogi, azaz a munkavégzéssel kapcsolatos különleges polgári jogi felelősség lehet *alanyi* (szubjektív felrőhatóságtól függő) és *tárgyi* (objektív), vétkes-

- 19 Ld.: A Munka Törvénykönyve 42-62. §, továbbá a 2013. évi CCXLV. törvény alapján a 2014. július 1. napjától érvényes a munkaviszony létesítésének különös feltételeit szabályozó 44/A. § Ld. in: A Munka Törvénykönyve, Novissima Kiadó, Budapest, 2014, 13-19.
- 20 Ld., 2013. évi V. törvényt a Polgári Törvénykönyvről, továbbá a 2013. évi CLXXVII. törvényt a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről, Harmadik rész, Egyes Szerződések, XV. cím: A vállalkozási típusú szerződések, 6: 238-6:330. §. in.: Polgári Törvénykönyv, Patrocínium, Budapest, 2014, 257-272.
- 21 Ld. új Ptk. 6:272-6:280. § - megbízási szerződés. In: Ptk., Patrocínium, Budapest, 2014, 263-264.
- 22 Ld. új Ptk. 6:281-6:287. §. In: Ptk., Patrocínium, Budapest, 2014, 265-266.
- 23 Ld. új Ptk. 6:288-6:301. §. In: Ptk., Patrocínium, Budapest, 2014, 266-268.
- 24 Ld. új Ptk. 6:302-6:309. §. In: Ptk., Patrocínium, Budapest, 2014, 268-269.
- 25 Ld. új Ptk. 6:310-6:330. §. In: Ptk., Patrocínium, Budapest, 2014, 269-272.
- 26 Új Ptk., XXVII. cím, A felelősség egyes esetei, 6:535-6:563. §. In: Polgári Törvénykönyv, Patrocínium, Budapest, 2014, 308-312.
- 27 Ld. A Munka Törvénykönyvének XIII. Fejezetét: A munkáltató kártérítési felelőssége, ebben a felelősség az okozott kárért, a kártérítés mértéke és módja, a polgári jogi szabályok alkalmazása, 166-177. §, továbbá, XIV. fejezet: A munkavállaló kártérítési felelőssége, ebben a felelősség általános szabályai, a megőrzési felelősség, több munkavállaló együttes felelőssége, felelősség a leltárhányért, a munkavállalói biztosíték, a kártérítés mérséklése, 179-191. §. In: A munka Törvénykönyve, Novissima, Budapest, 2014, 49 - 51. old.
- 28 Ld. új Ptk. 6:540. § (3) bekezdés. In: Polgári Törvénykönyv, Patrocínium, Budapest, 2014, 309.; Ld. erről, Újváriné Antal Edit, Felelősségtan, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2014, 145.
- 29 Ld. új Ptk., 6:518, 6:519. §. In: Polgári Törvénykönyv, Patrocínium, Budapest, 2014, 305.
- 30 A klasszikus másért való felelősségről és annak a modern polgári törvényhozásra gyakorolt hatásáról, ld. Földi András, A másért való felelősség a római jogban, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 315-372. old. A szerző értékes elemzést nyújt a másokért való felelősség magyar doktrínájának fejlődésmentéről, különös tekintettel a római jogi quasi delictum fogalmára (Kelemen Imre, Frank Ignác, Grosschmid Béni, Szladits Károly, Marton Géza, Harmathy Attila). Op. cit. 356.
- 31 Ld. a régi Ptk. 348. paragrafusának (1) bekezdését. E rendelkezés szerint, ha az alkalmazott a munkaviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a károsulttal szemben a munkáltató felelős. Ld. erről, Szalma József: Szerződésen kívüli (deliktuális) felelősség az európai és a magyar magánjogban, Budapest, ELTE ÁJK, 2008, 221-229.; Jobbágyi Gábor, Fazekas Judit, Kötelmi jog, Szent István Társulat, Budapest, 2008, 171-173.
- 32 Ld. új Ptk. 6:540. § (1) bekezdését. In: Polgári Törvénykönyv, Patrocínium, Budapest, 2014, 309.
- 33 Ld. új Ptk. 6:540. § (3) bekezdését.

ségtől független. Utóbbi akkor, ha az okozatossági kapcsolat alapján a kár a veszélyes dolog, üzem vagy tevékenység hatásának tudható be. A különleges felelősségi alakzat minősítés azt jelenti, hogy amennyiben a törvény (Mt.) más sajátosat nem ír elő, akkor a polgári jog (esetünkben az új Ptk.) általános kártérítési felelősségi szabályait kell alkalmazni. Tehát a Ptk. szabályait, vagy mint ún. mögöttes felelősségi szabályokat kell értelemszerűen figyelembe venni, vagy az Mt. közvetlen, vagy közvetett utalása alapján. Arra is figyelemmel kell lenni, hogy az új Ptk. szabályozza és elfogadja a harmadik személynek, a munkavállaló vagy a jogi személy szerve által okozott kárért a munkáltatót terhelő primáris kártérítési felelősség klasszikus szabályát. Az Mt.-ben elfogadott munkajogi felelősségi szabályokra nézve a magyar jogirodalomban igen komoly és figyelemreméltó kritika is megjelent. Talán olyan értelemben is, hogy a munkával való kártérítési felelősséget, mint különleges felelősségi alakzatot, nemkülönben mint a munkaszerződést a Ptk.-nak és nem az Mt.-nek kellett volna szabályoznia, összhangban az európai kodifikációs gyakorlattal.³⁴

A munkabaleseti károk a polgári és munkajog közös, a német jogban pl. a szociális munkajogban is tárgyalt területe, melyben a klasszikus polgári jogi felelősség, valamint a munkabaleseti biztosítás szabályai forognak fenn, mind az okozott vagyoni, mind a nemvagyoni kár térítése tekintetében. Beleértve a balesetbiztosítás kárimitációs kérdéseit (franchise), az ún absztrakt kárt, a személyiségi jogsérelem iránti térítést, továbbá tartós testi sérelem és munkaképességcsökkenés esetén a kártérítési járadékszolgáltatást.³⁵ Természetesen, az új magyar Ptk. is kifejezetten szabályozza többek között a munkabalesetben testi sérelem miatt elszenvedett tartós munkaképesség-csökkenés anyagi ellensúlyozására szolgáló járadéktérítést, mely a baleset előtti jövedelmi szint és a baleset utáni jövedelmi szint absztrakt, vagy konkrét különbözetét tartalmazza, időszakonként ismétlődő szolgáltatás útján. A munkáltatónak felróható baleset esetén a járadéktérítés a munkaadót terheli.³⁶

A kártérítés módjára és mértékére nézve az Mt. az Mt.-ben nem szabályozott részben a Ptk. szabályainak alkalmazását irányozza elő.³⁷

II.

A munkajog hatása a polgári jogra

Tágabb értelemben, természetesen, a munkajognak is, volt, van hatása a polgári jogra, minthogy a munka teremti meg a javakat, nyújtja a szolgáltatásokat, melyek a piacon forgalomba kerülnek.³⁸

Szűkebb értelemben véve azonban a tételes, hatályos Mt.-re gondolunk, azokra a jogszabályokra, amelyek tipikusan a polgári kódexekre tartozó joganyag, egy néven nevezve őket, mint jogügylettani szabályok, melyek újabban az Mt.-be kerültek.³⁹ Egyébként az Mt. kifejezetten rendelkezik arról, hogy amennyiben a jogügyleti Mt. szabályok másként nem rendelkeznek, az új Ptk. szabályait kell alkalmazni, pontos hivatkozásokkal a Ptk. szabályokra.⁴⁰ Gondolunk itt a novellált Mt. „színtiszta”, mondhatnánk, a polgári jog, ebben a szerződési jog, vagy a jogügylettan általános részébe illő rendelkezéseire. Ilyenek az Mt. által szabályozott jogügyleti akaratnyilatkozatok,⁴¹ a színlelt⁴² és a kerülő (joggal visszaélő) szerződések,⁴³ a titkos fenntartás,⁴⁴ a jóhiszeműség és tisztesség elve,⁴⁵

34 Ld. Prugberger Tamás: A munkaviszonyból eredő kártérítési felelősség újraszabályozásának néhány problematikus vonása a 2012. évi I. törvényben, in: Gazdasági élet és társadalom, a Wekerle Sándor Üzleti Főiskola Tudományos folyóirata, Budapest, 2014. I-II. szám, 144–157.

35 Ld. pl. Hein Kötz-Gerhard Wagner: Deliktsrecht, zehnte, neu bearbeitete Auflage, Luchterhand, Wolters Kluwer München, 2006, 226. l: Schadensausgleich bei Arbeitsunfällen. Ld. a további vonatkozó német jogirodalmat: Gitter, Probleme der abstracten Schadensberechnung im Sozialrecht, Versicherungsrecht, 1976, 505.; ibid, Der immaterieller Schadensausgleich in der gesetzlichen Unfallversicherung, Festschrift für Sieg (1976), 139.; Waltermann, Aktuelle Fragen der Haftungsbeschränkung bei Personenschäden, Neue Juristische Wochenschrift, 2002, 1225.; ibid, Sozialrecht, 4. Auflage, 2004; Stolleis, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, 2003.

36 V. ö.: Új Ptk. 6:528. § (1)–(6) bekezdés (Jövedelempótló járadék). In: Polgári Törvénykönyv, Patrocínium, Budapest, 2014, 307.

37 Ld. az Mt 177. §, mely szerint a kár megtérítésére egyebekben a Ptk. 6:518–534. § szabályait kell alkalmazni. Ld. in: Munkajogi jogszabálygyűjtemény, Patrocínium, Budapest, 2014, 52.

38 Utal erre Magyarország Alaptörvénye XVII. cikkének (1) bekezdése, mely szerint a munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztonságára, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célkora is figyelemmel – együttműködnek egymással. Ld. pl. Magyarország Alaptörvénye, Patrocínium, Budapest, 2013, 16.

39 Ld. a Munka Törvénykönyvének 14–29. §, in: A Munka Törvénykönyve, Novissima Kiadó, Budapest, 2014. 6 – 11.

40 Ld. a Munka Törvénykönyvét, A polgári jogi szabályok alkalmazása, 31. §. In: A Munka Törvénykönyve, Novissima Kiadó, Budapest, 2014, 11.

41 Ld. a Munka Törvénykönyve, 15 – 16. §. In: A Munka Törvénykönyve, Novissima Kiadó, Budapest, 6.

42 Ld. a Munka Törvénykönyve, 27. § (2) bekezdését. In: A Munka Törvénykönyve, Novissima Kiadó, Budapest, 2014, 10.

43 Ld. a Munka Törvénykönyve, 7. § (1)–(2) bekezdését. In: A Munka Törvénykönyve, Novissima Kiadó, Budapest, 2014, 4.

44 Ld. a Munka Törvénykönyve, 28. § (6) bekezdését. In: A Munka Törvénykönyve, Novissima Kiadó, Budapest, 2014, 10.

45 Ld. Munka Törvénykönyvét, 6. § (2) bekezdés. In: A Munka Törvénykönyve, Novissima, Budapest, 2014, 4.

a feltétel és időhatározás,⁴⁶ a semmisség és megtámadhatóság,⁴⁷ a képviselő.⁴⁸ Ugyanezeket a jogintézményeket az új Ptk. is szabályozza. Így a szerződés megkötésének szabályait, valamint az ajánlatot és az elfogadást,⁴⁹ a szerződési jognyilatkozatok alaki kellékeit,⁵⁰ a semmisséget⁵¹ és a megtámadhatóságot,⁵² a feltételt és időhatározást,⁵³ a jóhiszeműség és tisztesség elvét,⁵⁴ a joggal való visszaélés tilalmát.⁵⁵ Ezek a jogintézmények ugyanis nem a munkaszerződés sajátosságait szabályozzák, hanem, általában, bármely jogügyletre, így a munkaszerződésre is vonatkozathatóak. A törvénykerülés, vagy a színlelt szerződés nem lehet más a munkaszerződésre, mint bármely más szerződésre nézve.

Mivel az Mt. és az új Ptk. is egyaránt szabályozzák a jogügyleti nyilatkozatokat, úgy tűnik, hogy az Mt. és az új Ptk. vonatkozó szabályainak nem kívánatos „duplázására” került sor. Szerencsés, ha a megoldások azonosak, nem szerencsés, ha egymástól eltérőek, vagyis az, ha a két törvény azonos jogintézmény tekintetében egymástól eltérő szabályokat tartalmaz. Mindenképpen megállapítható azonban, hogy akár a „duplázott” jogintézmények azonosak, a duplázás indokolatlan, elegendő lett volna őket kizárólag a Ptk.-ban szabályozni, ahol az összehasonlító kodifikációs elmélet a helyüket látja.

Ha a színlelést vesszük figyelembe, akkor a Ptk. és az Mt. előbb hivatkozott rendelkezései azonosak, összhangban állnak az európai és magyar kodifikációs elmélettel és

hagyománnyal. Ugyanis a színlelt szerződés semmis, azonban ha más megállapodást lepez, azt a lepezett megállapodás alapján kell megítélni. Ebben az esetben mindkét törvénykönyv az ún. akaratit elvet és nem a nyilatkozati elvet követi. Lényeg az, hogy a felek valós jogügyleti akarata a lepezett, vagy palástolt szerződésre irányul, a felek megegyező akarata ezzel szemben nem kívánja a színlelt szerződés hatályát. Amennyiben azonban az egyazon tárgyra vonatkozó két különböző szerződés törvénykerülő elemeket tartalmaz, vagyis azt, hogy közös céljuk egy kényszerítő jogszabály megkerülése, akkor a palástolt szerződés érvényesítésével, a megkerült kényszerítő törvényi jogszabályt is alkalmazni kell.

Hasonlóképpen azonos megoldást tartalmaz az új Ptk. és az Mt. a jóhiszeműség és tisztesség, a törvénykerülés tilalma, a semmisség és megtámadhatóság tekintetében. A munkaügyi nyilatkozatok nem formálisak, érvényesül a konszenzualitás (szóbeliség) elve, kivéve, ha a törvény kötelező írásbeli alakíságot irányoz elő.⁵⁶

Ami a titkos fenntartást (*reservatio mentalis*) illeti mind az új Ptk., mind az Mt. az európai és magyar kodifikációs hagyományoknak megfelelően, az ún. nyilatkozati elvet fogadják el, ami azt jelenti, hogy a jognyilatkozat, vagy jogügyleti nyilatkozat (pl. ajánlat, elfogadás) érvénye, hatálya tekintetében mérvadó a címzettnek kifejtett nyilatkozat (*Erklärungstheorie*). Ha ez belső fenntartással

adott, ez utóbbi érvénytelen. A titkos fenntartásnál a belső akarat nem ismeretes a címzett előtt, ennél fogva jogilag irreleváns, rá nem vonatkozik az ún. akaratit elv (*Willenstheorie*).

Felmerül a kérdés, hogy erre a duplázott szabályozásra miért, miként kerülhetett sor. A magyarázat szintiszta jogtechnikai jelleggel, talán abban található, hogy a Munka Törvénykönyvének novellálására előbb került sor, mint az új Ptk. kihirdetésére és hatályba lépésére. Ám ez nem mutatkozik elegendő kimentésnek, hiszen a Munka Törvénykönyvének novellálása idején az új Ptk. már eléggé „érett” formában volt. Ennél fogva a Ptk. szerződési jogának általános és különös része (egyes szerződések) egyaránt ismeretes volt. Az új Ptk.-ban és a novellált Mt.-ben azonos jogintézmények másékenti, egymástól eltérő szabályozásának esetleg más, nemcsak jogtechnikai okai is lehetnek? Tegyük fel, lehetséges, hogy a „munkajogászok” mást értenek a jogügyleten, mint a polgári jogászok? Nyilván erről szó sem lehet és nem is tapasztalható az Mt. rendelkezéseiben. Az sem vitatható, hogy a munkaszerződésnek és az ún. munkajogi felelősségnek (akár a munkáltató, akár a munkavállaló, akár a harmadik személynek okozott károkért való felelősségnek) számos sajátossága van. Ám a jogügylettan általános szabályai tekintetében (jóhiszeműség, törvénykerülés – azaz a joggal való visszaélés, akaratnyilatkozatok, stb.) melyek a Ptk.-ba illeők és a hatályos Ptk.-ban ezeknek

46 Ld. a Munka Törvénykönyvét, 19. § (1) – (3) bekezdés. In: A Munka Törvénykönyve, Novissima, Budapest, 2014, 7.

47 Ld. a Munka Törvénykönyvét, 27–28. §. In: A Munka Törvénykönyve, Novissima, Budapest, 2014, 10.

48 Ld. a Munka Törvénykönyvét, 20–21. §. In: A Munka Törvénykönyve, Novissima, Budapest, 2014, 7–8.

49 Ld. új Ptk. 6:58, 6:63–6:70. §.

50 Ld. új Ptk. 6:94 §.

51 Ld. új Ptk., 6:88 § (1) – (4) bekezdéseit., 6:95. § (tilos szerződések, 6:96. § (jóerkölcsbe ütköző szerződések), 6:97. § (uzorás szerződés), 6:113. § (3) bekezdés (uzsora jogkövetkezményei).

52 Ld. új Ptk. 6:88. §, 6:89. §, 6:90. § (tévedés), 6:92. § (titkos fenntartás, színlelt szerződés).

53 Ld. új Ptk. 6:116. §, 6:117. §, 6:118. § (feltétel és időhatározás).

54 Ld. új Ptk. 1:3 §.

55 Ld. új Ptk. 1:5. §.

56 Ld. Mt. 22. § (1) és (2) bekezdését. Pl. in: Munkajogi jogszabálygyűjtemény, Patrocínium, Budapest, 2014, 13. old. Magát a munkaszerződést azonban az Mt. 44. § szerint írásba kell foglalni. Az Mt. hivatkozott rendelkezése szerint az írásba foglalás elmulasztása miatt a munkaszerződés érvénytelenségére csak a munkavállaló – a munkába lépést követő harminc napon belül – hivatkozhat.

meg is vannak a szabályai, nem látom indokoltnak, hogy az Mt.-ben is párhuzamos szabályai legyenek. Hiszen, ha a munkajog a munkaszerződés jogi természeténél fogva polgári jog, vagy részben az, akkor rá érvényesek a Ptk. jogügyleti szabályai, a létrejövétel, a hatály és érvény tekintetében. Csupán az eltéréseket, sajátosságokat kellett volna szabályozni az Mt.-ben, ahol vannak ilyenek.

Persze, *de lege ferenda* felmerülhet az a kérdés is, ha ezeket a jogügylettani szabályokat, továbbá a munkaszerződést mellőznénk az Mt.-ből, mi „maradna” az Mt. számára, esetleg netalán *kiürülne* (ezek tekintetében). E vonatkozásban nem vagyok „pesszimista”, mert a munkajog, tulajdonképpen szociális jog, a munkaviszonyhoz kapcsolódó egészségügyi, társadalombiztosítási és egyéb szociális jogi szabályozást tartalmazza.⁵⁷ Ha „leválasztanánk” a munkajog polgári jogi részét, a munkajog tulajdonképpen nem volna más, mint közjog, azaz szociális jog. Beleértve a kollektív szerződések jogát.

A *kollektív szerződések jogában* úgy látom, hogy az Mt. részben a *tripartit elméletet* követi, amely mintha elvi szinten elfogadná akár a versenyszférában, akár a közszolgálati munkaviszonyban, az *országos egyeztetést*. Nem vitatható, hogy ilyen Nyugat Európában is van, de úgy gondolom, nem főszabályként. A nyugat európai szabályozás – és ettől nem áll távol a hagyományos magyar polgári jog (Szladits) – és az újabb európai közösségi szabályozás és doktrína, nem fogadja el a *versenyszférában* az ágazati kollektív szerződéseket, mert úgy „gondolja”, hogy ez gazdaságilag korlátozná az egészséges és jóhiszemű (lojális) versenyt. Mind a

munkáltatói, mind a munkavállalói oldalon történő (kollektív szerződési) kartellezés útján, korlátozná a lojális versenyt. Például, ha az egész bányászati ágazatra nézve, akár a munkavállalói oldalról akár a munkavállalói oldalról egyes vállalkozásokon túlmenő előzetes ágazati kollektív szerződési kartell alakulna ki, akkor a lojális verseny ki volna zárva. Destimulálná a „jó” vállalkozást a „rossz” vállalkozással szemben, mert a rosszul működő vállalkozás dolgozóinak ugyanakkora minimálbér járna, mint a jól működő vállalkozásnak. Sokkal inkább hiszek a *vállalkozáson belüli partnerségben*, a munkaadói és a munkavállalói képviselet közötti kollektív szerződések révén, az egyes munkavállalói kategóriák bérminimumi szabályozása útján.

A probléma korántsem egyszerű, hiszen „sémája” a működő piacgazdálkodásra épül. Nem vitás, hogy a szociális piacgazdálkodás igen fontos eleme, hogy az államnak *szociális törvényhozása* által támogatnia kell a szociálisan hátrányba kerülő dolgozókat.

Fontos kérdés, hogy az Mt. külön hivatkozik a *jóhiszeműség és a tisztesség*, a törvénykerülés és egyéb a polgári jogban ismeretes elvekre. Ám kérdés, hogy erre egyáltalában szükség van-e, hiszen az új Ptk. ugyanezeket az elveket az összes polgári jogviszonytípusra nézve megerősíti, nemcsak ún. háttérszabályokként, hanem főszabályként. Az elveknek az Mt.-ben történő különszabályozásának akkor volna, van értelme, ha az Mt. „mást lát” pl. a jóhiszeműségen, mint a Ptk.. Márpedig nem látom, hogy „mást lát.”

Az új magyar Ptk. helyeseltően kísérli meg az egyoldalúan meghatározott *tisztességtelen* álta-

lános üzletkötési feltételek, vagy szerződési klauzulák hátrányait kiküszöbölni, ezek részleges, vagy teljes semmissége útján. Különösképpen, ha a vállalkozások olyan kizárólagos jogosultságait irányozzák elő a fogyasztói szerződésekben, amelyek egyébként a másik felet is megilletnék.⁵⁸ Nem arról van szó, hogy az új Ptk. nem vállalkozásbarát, ellenkezőleg. Inkább arról van szó, hogy a vállalkozások, elsősorban a nagyvállalkozások, egyoldalúan ne „ültessenek be” a fogyasztói szerződésekbe olyan szerződési klauzulákat, vagy általános üzletkötési feltételeket, melyek azért tisztességtelenek, mert csupán a vállalkozónak biztosítanak egyoldalú jogosultságot, pl. melyek kizárják pl. a fogyasztó jogértelmezési lehetőségét. E tisztességtelen fogyasztói szerződési klauzulákra vonatkozó Ptk. rendelkezések, igaz, közvetlenül nem érintik a munkaszerződést, de a munkavállalók, mint fogyasztók jogait közvetetten, igen.

III.

Mi az ami polgári jog a munkajogban?

Ennek a kérdésnek a megválaszolása korántsem egyszerű és teljesen egyértelmű, annál inkább mert a polgári jog egyes ágainak elhatárolása nem lehet szilárd, mivel az átfedések fennállnak. A kérdés megválaszolása azonban kodifikációs szempontból releváns. Az ami a munkajogban magánjog, a polgári jogi kódexre tartozik, az ami közjogi elemekkel (is) bír, az Mt.-re és az ún. szociális törvényhozásra. Utaltunk a modern német jogelmélet által kiemelt jogági be-

57 Ld. pl. Jakab Nóra: A munkaképesség helye és szerepe a német és magyar jogban, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXI., Miskolc University Press, Miskolc, 2013, 362–382. Ld. Továbbá ugyanebben a kötetben: Kun Attila, Gazdasági racionalitás és munkajog – Az előreláthatósági klauzula esettanulmánya az új Munka Törvénykönyve tükrében, op. cit., 397–416. Megj.: Az előreláthatósági klauzula mind a munkáltatói, mind a klasszikus, szubjektív felróhatósági alapú polgári jogi felelősséget szükségtelen mértékben relativizálja, szerintem a károsult kárára, holott a kárfelelősség célja a károsult oltalma, vagyoni helyzetének károkozás előtti helyreállítás a károkozó terhére.

58 Ld. új Ptk.. 6:102. §, 6:103. §, 6:104. §.

sorolásra, mely szerint a munkajog egésze a polgári joghoz tartozik, mindegy, hogy közjogi elemei vannak, a szociális jog révén, úgy mint a polgári jog különös szabályrendszere (*Sonderprivatrecht*). Ám ez nemcsak a német jogban van így, hanem az osztrák, francia és svájci jogrendben is. Úgy gondolom, hogy így van a hagyományos (*Szladits*) és aktuális magyar jogi doktrínában is (*Radnay József, Zlinszky János*).

Korábbi tanulmányaimban és e tanulmányban kifejtett érvelésem amellet szól, hogy mind a munkaszerződés, mind a munkaviszonyral kapcsolatos felelősségi jogviszonyanyag a *Ptk. szabályozási dolga lett volna*. Mint kitűnt, az új Ptk. mellőzte a munkaszerződést és ennél úgymond „kevésbé fontos” munkával kapcsolatos szerződést vett fel szabályozási körébe, még-

pedig a vállalkozási szerződéseket. Annak ellenére, hogy a klasszikus polgári törvénykönyvek rendre szabályozták a munkaszerződést, polgári jogi lényeges elemeiben (*essentialia negotii*). Ennél fogva a munkaszerződés szabályozását az Mt. vállalta át. Ugyanakkor a klasszikus Ptk.-k a munkavégzésből származó kárfelelősséget, úgy mint különös felelősségi alakzatot, rendre szabályozták. Ezt az új Ptk. részben elfogadja, általánosítási szinten, a jogi személyek harmadik személyek iránti kárfelelősségi szabályok útján. Némileg érintve a munkáltató harmadik személyek iránti felelősségét, nyilván beleértve a versenyszféra és a versenyszférán kívüli munkáltatót. Habár az új Ptk. ezt az általánosítás szintjén viszonylag kielégítően szabályozza, erre „rászabályoz” az Mt. is. Ugyan nem róható fel, hogy

a Ptk. hézagossága miatt, az Mt. részletesen szabályozza az ún. munkajogi felelősséget, de itt is, ismételtelően feltehető a kérdés, hogy a jogi koherencia és jogbiztonság érdekében, vajon nem kellett volna-e, hogy az új Ptk. a munkavégzésből eredő károkat, úgy mint különös polgári jogi felelősséget, teljességében szabályozza.

Nem vitatható, hogy a munkajogi felelősség számos sajátosságot tartalmaz, hiszen lehet tényállástól függően okozatossági (objektív), vagy alanyi (szubjektív) felelősség, szerződési, deliktuális, saját és mások magatartásával kapcsolatos felelősség. Vagy akár felelősség-átruházás (felelősségtelepítés) eseteként is felmerülhet, pl. a munkabaleseti kockázatok viselése magánjogi felelősségbiztosítási szerződés útján, vagy munkaerő-kölcsönzés révén.⁵⁹

59 Ld. Mt 214–219. §. In: Munkajogi jogszabálygyűjtemény, Patrocínium, Budapest, 2014, 61–63.

Rendelje meg a Jogtudományi Közlöny 2016-os évfolyamát!

Ára: 20 100 Ft

*Egyetemi hallgatóknak
külön kedvezmények*

Érdeklődjön a Kiadónál!

Kiadja: Logod Bt.,
Telefon: 06/1/214 2453

www.logod.hu



JOGIRODALOM-JOGÉLET

Samu Mihály (1929–2015)

Samu Mihály, az ELTE Állam- és jogtudományi Karának professzor emeritusa 2015. december 27-én, életének 87. évében, hosszasan tartó betegségben elhunyt.

Samu Mihály az ELTE Állam- és Jogtudományi karán szerzett diplomát, majd a Karon oktatott, 1951-től mint gyakornok, 1964-től mint docens, 1968-tól mint egyetemi tanár. 1964 és 1993 között az Állam- és Jogelmélet Tanszék vezetője volt. 1962-ben lett az állam- és jogtudományok kandidátusa, 1975-ben akadémiai doktora.

Az 1960-as évek elején a Művelődési Minisztérium jogi kari referense volt és jelentős szerepe volt abban, hogy a jogi karokon az oktatásba bevezették a szociológiát és a kriminológiát.

Kandidátusi értekezésében és az annak alapján írt, A szocialista jogrendszer tagozódásának alapja (1964) c. monográfiájában elutasította azt az akkor Visinszkij nyomán általánosan hirdetett fölfogást, amely szerint a jogágakat az azonos társadalmi viszonyokat szabályozó jogi normák alkotják, azzal szemben azt a gyökeresen új nézetét fejtette ki, amelyik a jogrendszer tagozódásának az alapját a magatartási szabályok eltérő tartalmában és formájában, vagyis a jogalanyok eltérő jellegű magatartásában és azok különböző módszerekkel történő szabályozásában látta.

Az 1960-as évek közepén előadásokban és tanulmányaiban határozottan bírálta a dogmatikus sztálinista államelméletet, hangsúlyozva az állam viszonylagos önállóságát és a szocialista állam elidegenedésének a lehetőségét. Ezért abban az időben a hallgatók körében a legnépszerűbb oktatók közé tartozott.

Ezeknek a tanulmányoknak és előadásoknak a jelentőségét nehéz túlértékelni. Ezek megértéséhez föl kell eleveníteni az 1960-as évek légkörét, azt a szellemi pezsgést, amit az ún. Marx reneszánsz indított meg, ami elfordulást jelentett

a marxizmusnak nemcsak sztálinista, hanem dogmatikus leninista értelmezésétől is. Ennek a reneszánsznak egyik eleme volt a Valóság hasábjain zajló elidegenedés vita. Samu Mihálynak az állam elidegenedéséről szóló tanulmánya ehhez kapcsolódott, amelyben fölvetette a szocialista állam elidegenedésének a lehetőségét, elemezte az elidegenedés jegyeit az ún. személyi kultusz időszakában és hangsúlyozta az elidegenedés elleni küzdelem fontosságát. Ez a tanulmány 1965 nyarán, nem sokkal Hruscsov bukása után jelent meg, amikor is sokan teljes visszarendeződéstől tartottak, és többen azt tanácsolták Samu Mihálynak, hogy várjon egy kicsit ezzel a tanulmánnyal.

Doktori értekezésében megalapozott, majd több könyvében is kifejtett hatalomelméletében a dogmatikus államelmélet meghaladására, a politikaelmélet felé való nyitására törekedett, a jognak mint hatalmi jelenségnek a társadalmi integrációban játszott szerepét hangsúlyozta és a szocialista normativizmusnak a jogot a politika pusztá eszközének tekintő instrumentalizmusát bírálta.

Elmélettörténeti írásaiban Szabó Imre negatív ábrázolásával szemben ártértékelt Moór Gyula jogbölcseletét, kiemelve annak értékeit.

Az 1980-as évek elejétől kezdve érdeklődése egyre inkább a jogpolitika tudományos megalapozása felé fordult. Több nemzetközi tudományos konferenciát is szervezett ebben a témakörben és az ő nevéhez fűződik a jogpolitika diszciplínájának az egyetemi oktatásba való bevezetése. Ezeknek az írásainak meghatározó eleme a jogpolitika mint közvetítő szféra önállóságának a hangsúlyozása, a jogpolitika tudományos megalapozásának a lehetősége és szükségessége és ezáltal is a voluntarizmus elutasítása; vezérlő gondolata a jognak a politikával szembeni önállósága és lehetőség szerinti távol tartása a napi politika pártpolitikai partikularitásaitól.

Samu Mihály gondolkodásának

mindvégig jellemző vonása volt erős nemzeti elkötelezettsége és a nemzet államelméleti jelentőségének az elemzése. Ezen az elméleti alapon már az 1980-as évek közepén egy kisebbségi törvényt megalkotásának szükségességét hangzott. Ez a törekvése – tevékeny közreműködésével – csak a rendszerváltás után valósult meg.

Az 1990-es évek közepétől jogpolitikai elemzéseinek középpontjába az alkotmányozás és az alkotmányosság problémái kerültek. Számos tanulmányt írt ebben a kérdéskörben és önálló tanulmánykötete jelent meg. Legfontosabb tétele az önálló, a törvényhozástól különböző alkotmányozó hatalom indokoltsága volt.

Samu Mihály 1964 és 1993 között volt az Állam- és Jogelmélet Tanszék vezetője. Vezetése alatt tevékeny és jó hangulatú tudományos közösség jött létre. A tanszéken rendszeresen folytak tudományos viták tanszéki értekezleteken és évente egy alkalommal az egyetem visegrádi üdülőjében ilyen jelleggel tartott 2-3 napos tanszéki konferencián. Samu Mihály saját írásainak publikálás előtti változatait odaadta munkatársainak, várta kritikái megjegyzéseiket. Ezekből volt amit elfogadott, volt amit nem, de soha nem sértődött meg. Nemcsak hirdette, hogy a tudomány élhető eleme a szabad vita, hanem gyakorolta is. Ez a kollegiális együttműködés fordítva is működött, és a tanszék munkatársai is sokat köszönhetnek írásaikhoz fűzött megjegyzéseinek. Segítő, készséges kolléga volt, ha valaki valami ok miatt nem tudta megtartani az óráját vagy nem tudott vizsgáztatni, készséggel vállalta a helyettesítést. A tanszéki tudományos műhelynek is köszönhetően munkatársai köréből számos egyetemi tanár került ki, többen kerültek felelős közéleti pozícióba, négyen miniszterek lettek, hárman alkotmánybírák.

Samu Mihály elméleti eredményei, gondolatai tanítványaiban élnek tovább.

JOGIRODALOM-JOGÉLET

TÓTH ANDREA NOÉMI

egyetemi tanársegéd,
Debreceni Egyetem

A büntetőeljárás gyorsításáról¹

Pápai-Tarr Ágnes könyvének már az előszóban deklarált célja az eljárást gyorsító rendelkezések komplex áttekintése a magyar jogirodalomban újszerű módon, hiszen nem kommentárszerű magyarázatra és nem is a gyakorlat részletes elemzésére törekszik. Ebből kiindulva az *elméletre* hangsúlyt fektető, alapos munkára számíthatunk, melynek középpontjában a magyar és a francia jog összehasonlító elemzésén keresztül annak vizsgálata állt, hogy *mi vezethet a büntetőeljárás lassúságához*, hatástalan működéséhez, illetve ugyanazon okok vonultathatóak-e fel a két jogrendszerben, továbbá vannak-e olyan alkalmazott eszközök, amelyek a megfelelő átalakítás után adaptálhatóak egyik jogrendből a másikba.

A kötet egészét letisztult, logikus gondolatmenet jellemzi, amely a tartalomjegyzék áttekintése során is kitűnik. Noha a téma terjedelmes, ennek ellenére a szerző – elkerülve a folyamatos gondolatvezetés szükségtelen megtörését és az esetleges erőltetett kategorizálást és biztosítva a könnyű követhetőséget – mindössze két nagyobb részre osztja a művét. Az első rész alapvetésként a büntetőeljárás gyorsításával kapcsolatos követelményeket, ideákat tárgyalja, míg a második nagyobb egység kizárólag az eljárás gyorsítását célzó jogintézményeket tekinti át a magyar és a francia jogban. A két elkülönített rész fejezetei folytatólagos számozással rendelkeznek, amellyel a szerző a két rész egységét erősíti.

Hatásos felütésként az *előszó* is izgalmas olvasmányt ígér: az igazségi cél nem önmagában az eljárás

gyorsítása, hanem az eljárás optimális időtartamának megtalálása, melyet az Emberi Jogok Európai Egyezménye „ésszerű időként” aposztrofál. A büntető ügyek lassúak, a bíróságokon nagy az ügyhátralék, s a XXI. század egyik legnagyobb büntető eljárásjogi problémája az, hogy az eljárás ésszerűtlenül elhúzódik. Mindez veszélyezteti az anyagi igazságot is, amely az idő előre haladtával egyre homályosabban látszik, az áldozat kiábrándul a büntetőeljárásból, továbbá a terhelt feje felett is hosszú időn át lebeg a bizonytalan elítélés lehetősége. Ugyanakkor rávilágít a szerző, hogy a túl gyors eljárás is rejt magában veszélyt, hiszen akár alkotmányos alapjogok is sérülhetnek. Épp ezen nehezen megtalálható egyensúlyi szint miatt lesz örök téma a büntetőeljárás gyorsításának kérdése, mely a szerző egyéni érdeklődésén túl a kötet jelentőségét is alátámasztja. A téma választást ezen túlmenően az is indokolja, hogy a francia jogfejlődés nagyobb állomásai mérföldkőnek számítanak az európai büntetőeljárásban, továbbá az is mellette szól, hogy a magyar jogrendszerre gyakorolt hatása sem elhanyagolható. A kontinentális hagyományok miatt szintén elvitathatatlanok a két jogrendszer közös gyökerei, jóllehet a két büntetőeljárás rendszer alapelveinek szintjén markáns eltérések figyelhetők meg. Elég csak arra gondolnunk, hogy a magyar büntetőeljárás főszabály szerint legalitás talaján áll, míg a francia alapvetően az opportunitás elvét követi. A szerző a későbbiekben helytállóan szögezi le, hogy e két elv feltételezi egymást, nem pedig kizárja, hiszen hazánk bár a legalitás talaján áll, de mind jobban megfigyelhető az opportunitást megjelentető jogintézmények bevezetése.

A kötet megírásához használt módszerek is követték a vizsgált téma kettős vetületét. A szerző nemcsak a magyar, hanem a francia szakirodalmat is behatóan ta-

nulmányozta. Alkalmazta a történeti és az összehasonlító módszert, valamint két francia statisztikai adatbázisból jutott hiteles adatokhoz (*Annuaire Statistique de la Justice* és *Chiffres-clés de la Justice*). Tudatában annak, hogy mindezek a gyakorlati tapasztalatokat és a jogintézmények tényleges hatékonyságát nem tükrözik valósághűen, a Franciaországban végzett kutatásai során neves elméleti és gyakorlati szakemberektől szerzett információkat. Emellett természetesen a magyar rendszer empirikus vizsgálata sem maradhatott el, melynek során a Debreceni Városi Ügyészségen aktákat tanulmányozott és ügyészekkel konzultált. A kutatás alaposságát fokozta a Hajdú-Bihar Megyei Igazságügyi Hivatalban lefolytatott közvetítői eljárásokon történő hospitálás és a pártfogó felügyelőkkel, illetőleg a bíróként is dolgozó kollégákkal folytatott eszmecsere.

I. A büntetőeljárás gyorsításáról általában

A szerző az *első* nagyobb szerkezeti egységben a téma megalapozásaként a büntetőeljárás gyorsítását tárgyalja általánosságban. Megjeleníti a gyorsítással, egyszerűsítéssel kapcsolatos dogmatikai alapokat, valamint a vonatkozó nemzetközi és európai követelményeket, kitérve az eljárás gyorsításának előnyeire és hátrányaira is. Először is felvázolja az ideális büntetőeljárás modelljét, hiszen ez az a cél, amely mind a jogalkotók, mind a jogalkalmazók szeme előtt lebeg. Ideális lenne, ha a büntetőeljárás valamennyi számításba jöhető szempontnak és érdeknek megfelelné, s azok nem sérülnének. Kívánatos, hogy a folyamat hatékony és gyors legyen, a sértett aktív szerepet kapjon, a terhelt számára pedig az lenne a legjobb, ha

¹ Pápai-Tarr Ágnes: A büntetőeljárás gyorsításáról. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012. 323 old.

ügyében minél hamarabb megszületne a bíróság ítélete. A hatóságok oldaláról az ideális modell a minél eredményesebb eljárást jelenti, lehetőleg minél rövidebb idő alatt. Már ezen a ponton rá kell jönnünk, hogy oly sok érdek ütközne ezen ideális, már-már utópisztikus modell létezése esetén, hogy teljes megvalósítása kivitelezhetetlen. Mindezek ellenére mind a magyar, mind pedig a francia jogban folyamatos törekvéseket tapasztalhatunk az eljárás gyorsítására, egyszerűsítésére. Ezek közül a szerző többet megemlít, elindítva ezzel a két jogrend teljes köteten átívelő párhuzamos elemzését.

Az előzőekben vázolt, megvalósíthatatlan büntetőeljárástól indulva megvizsgálja, hogy a valóságban melyek lehetnek az eljárás elhúzódsának *okai*, majd felfedi az igazságos döntések és az egyszerűsítés közötti ellentét lényegét, amely szerint „... az igazság felderítését és az igazságos döntést gyakran az egyszerűsítés ellenében ható intézmények létrehozásával vagy fenntartásával érhetjük el.”² E megállapítást a francia rendszer kapcsán teszi, azonban a recensens szerint a magyarra vonatkoztatva is helytálló. Azaz a büntetőeljárásban külső követelményeknek megfelelő bizonyos garanciáknak és jogokat biztosító bátyáknak helyet kell kapniuk, melyek az eljárást természetükénél fogva késleltetik, bonyolítják. Következésképpen csak akkor lehetne egyszerűsíteni és gyorsítani az eljárást, ha bizonyos garanciák kikerülnének, vagy jelentős mértékben háttérbe szorulnának. Ugyanakkor az egyre növekvő számú, eljárás tisztességét, és garanciákat előíró nemzetközi dokumentumok miatt a tendencia egyre inkább az eljárás bonyolultabbá és lassúbbá válása felé mutat. Ezen normáknak megfelelően egyrészt közelebb leszünk az ideális modellhez, másfelől azonban az időtartamot tekintve e téren visszalépés következhet be. Mindezt nemcsak a büntetőeljárás törvényben fellelhető okok támasztják alá, így például a törvény szövegezésének nehézkes volta, a gyakran használt utaló szabályok

és önellentmondások; hanem az eljárás során felmerülő okok is, így például az eljárás résztvevői idézés ellenére sem jelennek meg az egyes eljárási cselekményeknél, vagy a bizonyítási eljárás lassúsága is hátráltatja az ügy mielőbbi lezárását.

A következő fejezet az *egyszerűsítés vagy gyorsítás* címet viseli, amelyet olvasva talán megfordulhat a fejünkben, hogy a szerző ezzel a választás kényszerét sugallja, azaz hogy mindkét követelmény egyidejűleg nem valósulhat meg. Rávilágít, hogy e két fogalom értelmezése a magyar nyelvben öszszemosódik, azonban a franciában két különböző dolgot jelent. Ezt a hatékonyság fogalmából kiindulva igyekszik szemléltetni, hiszen ez alapvető követelmény az eljárással szemben. Arra jut, hogy bár a hatékonyság többféle kontextusban értelmezhető, de mindenképpen többet jelent a gyorsaságnál, így azt mondhatjuk, hogy a gyorsaság ugyan része a hatékonyságnak, de nem egyenlő azzal. Ezt továbbvezetve megállapíthatjuk, hogy ami gyors, az nem feltétlenül egyszerű is egyben, tehát gyorsítás nélkül is lehet egyszerűsíteni, de nyilvánvalóan célszerűbb úgy egyszerűsíteni, hogy azaz egyidejűleg gyorsabbá is váljon az eljárás. Az egyszerűsítés elsősorban jogalkotói feladat, míg a gyorsítás már jogalkalmazói is, ahol számolnunk kell az emberi tényezővel, mint a végeredményt jelentősen befolyásoló tényezővel is.

A megoldási *javaslatok* az eljárás gyorsítására című fejezet két egységre bontva keresi a tág, illetőleg a szűk értelemben vett eljárás gyorsításának lehetőségeit. E fejezetben folytatva az előzőekben elkezdett párhuzamos elemzést, megjelennek a magyar példák mellett (határidők léte az eljárási törvényben, ezek be nem tartása esetén kifogással lehet élni az eljárás elhúzódsága miatt) a franciák is (rövidített jegyzőkönyv alkalmazási lehetősége, a vizsgálóbíró fellépése csak a büntetteknel lehetséges).

Az alapvetésekhez tartozóan a szerző felvonultatja a vonatkozó nemzetközi és európai standardokat is, melyekhez igazodnia kell

mind a magyar, mind pedig a francia büntetőeljárásnak. Kiemelten foglalkozik a tisztességes eljárás és az ésszerű idő követelményével, bemutatja a kapcsolódó Európa Tanácsi Ajánlásokat, s kitér a gyorsítás lehetőségét magában hordozó resztoratív igazságszolgáltatás térnyerésére is.

Azt minden állam jogával szemben alapvető követelménynek tekinthetjük, hogy az egészséges egyensúlyt kell megtalálni az eljárás gyorsításához fűződő érdek és az egyén alapjogainak védelme között, amellet, hogy az alapjog korlátozás sosem lehet alkotmány-sértő. Szükségszerű a terhelt, illetőleg az eljárás más résztvevőinek jogait korlátozni, azonban ennek kompenzálásaként az eljárás gyorsabban fejeződik be. Természetesen nem lehet általános elintézési formává tenni ezen eljárásokat, csak ott és csak olyan feltételek mellett kerülhetnek alkalmazásra, ahol azt a törvények megengedik.

II.

Az eljárás gyorsítását célzó jogintézmények a francia és a magyar büntetőeljárásban

A könyv *második része* kifejezetten az eljárás gyorsítását célzó *jogintézmények* részletes elemzésével foglalkozik. Mindezt a könnyebb követhetőség érdekében két részre osztva teszi meg, cezúraként a bírói út igénybevétele szerepel. Ennek megfelelően az egyik részben a bírói utat elkerülő megoldásokat, míg a másikban a bírói részvétellel megvalósuló egyszerűsítő lehetőségeket mutatja be.

A bírói utat elkerülő megoldásokon belül elsőként a *francia jogrendszer intézményeit* elemzi, ahol a CPP 41-1 cikkében az *ügyész* által választható alternatívákkal találkozunk, azok lényegét bemutatva. Így olvashatunk a magyar megrovással párhuzamba állítható „figyelmeztetés a törvényre” jogintézményről, a terhelt egészségügyi, szociális, vagy szakmai intézmény felé tereléséről, melynek keretében tág teret nyer az egyéniesítés,

ugyanis a terhelt személyéhez igazodóan szervezett tanfolyamokon vehet részt, például állampolgársági-, kábítószer függőséget gyógyító-, vagy a közutak biztonságát elősegítő kurzusokon. Lehetőség nyílik ezen kívül a terheltet fel-szólítani arra, hogy az okozott jogellenes állapotot számolja fel, valamint a mediációtól megkülönböztetve az okozott kár megtérítésére, ahol egyszerű kártérítésre kerül sor, a felek közötti előzetes személyes kapcsolat nélkül. Ezt követően veszi számba a szerző a magyar büntetőeljárásban az ügyész mérlegelési jogkörét, amely a franciához képest sokkal inkább törvényi keretek közé szorított, hiszen csak az ott meghatározott esetekben alkalmazható a vádemelés elhalasztása, a vádemelés részbeni mellőzése, a megrovás, vagy az ügy közvetítői eljárásra utalása.

Ezután a *bírói részvétellel* megvalósuló egyszerűsítési lehetőségeket mutatja be. Három jelentősebb jogintézményt elemez részletesebben mind a magyar, mind pedig a francia szabályozásban, folyamatosan összevetve a két jogrendszer vonatkozó sajátosságait. A szerző a távollévő terhelttel szembeni eljárást a recenzius véleménye szerint is helytállóan nem sorolja az eljárást gyorsító jogintézmények körébe, hiszen bár rövidtávon lezárja az ügyet, azonban kötelező perújítási ok lesz, amint a terhelt a tartózkodási helyéről idézhetővé válik. Így bár relatíve gyorsan születik ítélet a távollévő terhelt ügyében, azonban amennyiben jogerő után idézhető lesz, akkor mérlegelést nem tűrően a jogerő feltörésével perújításnak lesz helye.

III. Következtetések és javaslatok

Az utolsó nagyobb szerkezeti egység, mintegy a két nagyobb részen kívül állva, a büntetőeljárás gyorsításával kapcsolatban megfogalmazott *következtetések és javaslatok*. A szerző rögzíti, hogy a két államban alkalmazott eljárási al-

ternatívákat összevetve Franciaország egyértelműen *megelőzi* hazánkat. Ennek egyik fő oka az ügyészi lehetőségekben rejlik, hiszen Magyarországon követniük kell a Btk. és a Be. szigorú feltételrendszerét, míg a francia ügyész széles egyéni mérlegelési jogkörében eljárva a törvények tág keretei között dönthet valamely alternatíva alkalmazásáról. Ennek kiküszöbölésére a hazai ügyészek jogkörét ugyan lehetne bővíteni, azonban a gyakorlatban ők erre kevésbé fogékonyak. Hazánk lemaradásának másik oka lehet, hogy Franciaországban maguk az ügyészek fedezték fel az alternatívák alkalmazásának szükségességét és nagyobb kedvvel is alkalmazzák, míg Magyarországon ezeket a jogalkotó „felülről jövő” kezdeményezésként emelte be a törvényekbe.

Mindent összevetve arra jut a szerző, hogy vonható párhuzam a két állam jogrendszerében megtalálható eljárást gyorsító lehetőségek között, s *különbségeket* csupán a *részletszabályokban* találunk. A magyar szabályozás szigorúbb, és szorosabb törvényi feltételekhez köti az alkalmazásukat, amely a jobbiztonság követelményének jobban megfelel; míg a francia szabályozás a gyakorlatiasabb szemléletet követi, s nagyobb mozgásteret hagy az ügyészek számára. Teljesen új jogintézmények bevezetésére nincs szükség, sokkal inkább a már *meglévőket kellene a gyakorlati igényekhez alakítani* a részletszabályok módosításával. A szerző által javasolt változtatás a magyar szabályozásban például a vádemelés elhalasztásánál az egyéniesítés fokozottabb előtérbe helyezése, valamint a francia rendszerhez hasonlóan az ügyész számára szélesebb mérlegelési jogkört biztosítani a közvetítői eljárásra alkalmas ügyek kiválasztása során. A közvetítői eljárásban létrejött sikeres és teljesített megállapodás esetén a recenzius véleményével egyezően a szerző is szükségtelennek látja a vádemelést a háromévi szabadságvesztésnél súlyosabban büntetendő bűncselekmények esetében, hiszen ez a megoldás nemhogy egyszerűsítene, hanem megkettő-

zi az eljárást. Helyesebb lenne e körre kiterjeszteni a háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekményeknél is alkalmazott eljárás megszüntetését. Szintén a közvetítői eljárásnál tisztázni kellene, hogy a fiatalok ráuk vállalhatnak-e munkát a köz javára, vagy erre csak akkor van lehetőség, ha már betöltötte a 16. életévét. A munkavégzés mellett szól, hogy ezáltal nem a szülőknek kellene a megállapodásban rögzített pénzüsszeget megfizetni, és ily módon a fiatalok helyett a felelősséget vállalni, s könnyebben elérhető lenne a speciális prevenció is, mint a szankciók egyik állandó célja. A tárgyalás mellőzések külön eljárás népszerűbbé válhatna, amennyiben szabadságvesztés büntetés kiszabása nem volna lehetséges, hiszen a legtöbb kritikát amiatt kapja a jogintézmény, hogy a terhelt személyes meghallgatása nélkül, akár két év végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés is kiszabható. Nemcsak a jogalkotók részéről lenne szükséges jogszabály változtatás, hanem a jogalkalmazók körében is szemléletváltás kellene, hogy nagyobb kedvvel és bizalommal alkalmazzák az eljárást gyorsító alternatívákat. Ezen túlmenően pedig elengedhetetlen a hatékonyság javításához az eljárásban résztvevő szervek közötti kommunikáció javítása, és az információk átadása.

A mű hiánypótló, hiszen az eljárás gyorsításának ilyen szempontból történő megközelítése egyedülálló a magyar jogirodalomban. Rendkívül széleskörű hazai és külföldi szakirodalomra támaszkodik, emellett a szerző ismerteti saját empirikus kutatásainak eredményeit is, beépítve ezáltal a gyakorlati tapasztalatokat is, melynek segítségével realisabb képet kaphatunk a témáról. A könyvet nemcsak a téma iránt érdeklődő elméleti szakemberek, hanem gyakorló jogászok is haszonnal forgathatják, hiszen új szemszögből világítja meg az eljárás gyorsítását. A szerző által levont konklúziók pedig megfontolandó javaslatokként is szolgálhatnak az *új magyar büntetőeljárás törvény kodifikációja* során.

JOGIRODALOM-JOGÉLET

CSAHOLCZI ERIKA

*PhD hallgató,
Debreceni Egyetem*

Tudományos élet a jogtudomány különböző szegmenseiben. Összefoglaló a Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Karának könyvbemutatójáról

A Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán 2015. november 9-én rendezett könyvbemutató a jogtudomány különböző ágait bővítő újabb szakirodalmi alkotásokkal gazdagította a jogtudomány és joggyakorlat iránt érdeklődők ismeretanyagát.

Szilágyi János Ede nyitotta meg a bemutatásra kínált művek sorát Fodor László által írt, *Klímavédelem az energijogban-szabályozási modellek Németországból* (Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2014.) című könyvének ismertetésével. A szerző a legfontosabb jogszabályok és a lehető legszélesebb szakirodalom feldolgozása mellett betekintést nyújt a német szabályozásba, ezzel mintáértékű modellt állítva az elemzés középpontjába. Tekintettel arra, hogy a könyv elsősorban a magyar szakmai közönségnek szól, a mű átfogó képet ad a magyar és a német szabályozás közötti különbségekről és párhuzamokról.

Ezt követte a Sólyom Péter által bemutatott *A jogalkalmazás vitatott területei-a sajtó polgári jogi felelőssége* (Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar Polgári Eljárásjogi Tanszék, Debrecen, 2014.) címen megjelent, Pribula László által szerkesztett kötet, mely a jogalkalmazás vitatott területeit feltáró konferencia-sorozat részét képező, „Mit írhat meg a sajtó? A sajtó pol-

gárjogi felelőssége” címmel a debreceni jogi karon megtartott szakmai konferencián elhangzott előadásokat tartalmazza szerkesztett formában. A mű mind a sajtójogi felelősség iránt érdeklődő szakemberek, mind a laikusok számára érdekes, lényegre törő, elméleti és gyakorlati problémákat felvető és hasznos olvasmányként gazdagítja ismereteinket.

Tóth Gábor Attila által írt *A jogok törvénye* (Gondolat Kiadó, Budapest, 2014.) című könyv tárgya maga az alkotmány, melyet Pribula László mutatott be a résztvevőknek. Annak ellenére, hogy az alkotmány „élettelen dokumentum”, különös érdekessége, hogy mégis az ember áll a középpontjában. A kötet hét fejezeten keresztül vizsgálja, hogy a különböző alkotmányok hogyan biztosíthatják, esetleg csorbíthatják a szabadságot és az egyenlőséget. A szerző az alapjogok áttekintése mellett esettanulmányok ismertetésével teszi színessé és a laikusok számára is érdekes olvasmánnyá a művet.

Nádas György és Prugberger Tamás által írt és szerkesztett *Európai és magyar összehasonlító és közszolgálati jog* (Complex Kiadó, Budapest, 2015) című könyv immáron hetedik kiadásban jelent meg. A kötetet Rab Henriett mutatta be a hallgatóság számára. A könyv átdolgozását az új Munka Törvénykönyve, a közszolgálati törvény megalkotása és a közalkalmazotti törvény jelentős módosulása indokolta. A mű két alappilléret az individuális-, illetve a kollektív munkajog képezi. A kötet nem csupán a jogi felsőoktatásban használatos tankönyv, hanem a munkajog gyakorlati szakemberei és a jogalkalmazók számára is hasznos információkat tartalmaz.

A kormányzati és vállalatsszervezési ellentmondások alapjait kutatja Horváth M. Tamás által írt *Magasfeszültség* (Dialog Campus Ki-

adó, Budapest, 2014) című könyv. A kötetet Zoványi Nikolett mutatta be a bemutatón résztvevőknek. A mű aktuális témát vizsgál, a közműszolgáltató szektorral kapcsolatos társadalmi, gazdasági és politikai konfliktusokat térképezi fel.

Interdiszciplináris, több tudományágon keresztül vizsgált témával szembesülhetünk a *Humán embrionális* összejtutató (Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014.) című, Szatmári István, Kőműves Sándor és Tóth Gábor Attila által írt könyvben. A mű az orvostudomány, a filozófia, azon belül az individualitás és a morális státusz kérdése, valamint a jogtudomány kontextusán keresztül vizsgálja és mutatja be az összejtutatót. A kötet erényeire Pribula László hívta föl a figyelmet. A számos elgondolkodtató kérdést tárgyaló könyv a tudomány emberein kívül a laikusok számára is egyaránt érdekes és tanulságos olvasmány lehet.

Varju Márton: *European Union Human Rights Law* (Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2014.) című kötete az EU emberi jogi szabályozását abban az összefüggésben vizsgálja, hogy az uniós bírósági joggyakorlat hogyan alakítja az emberi jogi normákat. A könyvet Szemesi Sándor ismertette a résztvevőkkel. A szerző művében az uniós alapjogi gyakorlat átfogó jellegű és időszzerű elemzését adja, melynek során a különböző jogalkalmazási területeket egymástól elválasztva tárja fel az EU emberi jogi szabályozásának komplex, összefüggéseken alapuló karakterét.

Utolsóként Tóth-Matolcsi László mutatta be a hallgatóság számára *Szabadfalvi József : Kísérlet az „új magyar jogfilozófia” megteremtésére a 20. század első felében* (Gondolat Kiadó, Budapest, 2014.) című könyvét. Az ismertető szerint – idézve a mű előszavából – a mű megírásának célja az volt, hogy

„szakítva mindenfajta ideológiai-kritikai nézőponttal, a magyar jogbölcséleti gondolkodás mindeddig legprosperálóbb korszakának – a 20. század első felének – eredményeit immanens módon, a szerzők elméleti kiindulópontjaira tekintettel rekonstruálja”. A kötet

méltatója szerint e művet a szerző eddigi tudományos kutatása összefoglalásának is tekinthetjük, melyet a jogbölcsélet és jogfilozófia, illetve a magyar jogbölcséleti tradíció iránt érdeklődőknek egyaránt a figyelmébe ajánl.

A könyvbemutató ismertett

valamennyi mű hasznos és értékes gondolatokkal bővíti a hazai jogtudományt és minden bizonnyal tanulságokkal jár a joggyakorlat számára. Ugyanakkor más tudományágakban tevékenykedő, vagy éppen laikusok esetében is haszonnal forgatható művekről van szó.

Summary

LÁSZLÓ PRIBULA:

Is it necessary to limit the objective consolidation of actions?

Laws in effect are permissive towards the joinder of parties and claims. However, practical problems arise when the legislator is too permissive towards the joinder of claims, and there is no actual condition to limit the claims to be consolidated into one single claim and procedure. Lack of legal regulations had to be complemented by the judicial practice, which shows several problems and inconsistency lately. This essay points out that for the sake of the parties interest and the effective litigation, joinder of claims should be unequivocally legislated with the following regulations: the virtual (conditional) joinder of claims should be prohibited, whereas the real joinder of claims should be limited to the claims of common factual and legal origin.

CSABA SZILOVICS:

Tax Resistance, the Method of the Civil Disobedience

Tax refusal is a well - known method of civil disobedience in developed countries, which is from the point of view of tax administration pretty much the same as tax evasion. Above all, tax refusal is trying to raise awareness and reduce the governmental legitimacy. The problem of the refusers

is, that they avoid paying taxes on a moral basis, but therefore they contribute less to the expenses of state's services, which disadvantages the other citizens. Despite their intentions, they end up at the same place like those, who travel with the same bus like we do, without a valid ticket, though. This sort of resistance is only to be found in very few countries and it is only capable in very few and exceptional economic and societal cases to judge the politics on a moral basis. What is the reason? Tax avoidance is not only a legal instrument, it's the measure of political and monetary development as well.

ÁDÁM RIXER:

The Roma and Central Public Administration in Hungary

Henceforward one of the most sensitive questions, hardly reached by legal means, is the situation of Roma (Gypsies) in Hungary, and within this scope the representation of Roma interests within central public administration. This problem is almost untouchable within scientific literature, though it is obvious that this field of research requires also the methods of political sciences and management sciences beyond the conventional approaches of the science of administrative law. This paper tries to make the first step on the road which leads to (the usage of) clear definitions and to newly created contents of lean institutions.

It schematizes the influential elements of contemporary public politics, moreover, it tries to introduce certain institutions and forums which, on the one hand, were set up to represent the interests of Roma and, on the other hand, do belong to different levels of central public administration. In addition the paper also offers some suggestions.

GÁBOR KOÓS:

National Legal Sanctions of the Violation of European Union Legal Obligations

Member State legislator often faces the challenge that a union legal act prescribes the effective, proportional, deterrent sanctioning of the obligations thereof. However, broad member state discretion is limited by practical feasibility and by the compatibility with the European law, particularly the proportionality of the sanction. This latter criterion – according to the recent decision of the European Court of Justice, with a Hungarian connection – incorporates a certain “equity” element, the consideration of the “perpetrator’s” personal circumstances and the particular situation. The essay seeks the answer to the question whether it is consistent with the European Law if a sanction is objective, sets aside the consideration of the above-mentioned elements; whether it is absolutely necessary to apply the “equity element” and if so, to what extent and method.

Zusammenfassung

LÁSZLÓ PRIBULA:

Ist die Beschränkung der objektiven Klagehäufung notwendig?

Im geltenden Recht ist sowohl die objektive als auch die subjektive Klagehäufung erlaubt. Es könnte aber zu praktischen Problemen führen, wenn der Gesetzgeber zu sehr permissiv ist, und die objektive Klagehäufung an keine Bedingungen geknüpft ist. Die Mängel im Rechtsrahmen mussten von den Richtern behoben werden, die Rechtsprechung war aber in letzter Zeit nicht immer einheitlich und unproblematisch. Die Studie möchte darauf hinweisen, dass der Schutz der Interessen der Parteien und das Erfordernis der Prozesseffizienz eine Regelung der objektiven Klagehäufung erforderlich machen: die scheinbare Klagehäufung – die dem Erfordernis der Bestimmtheit widerspricht – sollte gänzlich für unzulässig erklärt werden, aber auch die echte Klagehäufung sollte nur dann zulässig sein, wenn die einzelnen Klagen sich auf eine ähnliche tatsächliche und rechtliche Grundlage stützen.

CSABA SZILOVICS:

Die Steuerverweigerung als eine Form des zivilen Ungehorsams

In entwickelten Ländern erscheint die Steuerverweigerung schon seit langer Zeit als eine Form des zivilen Ungehorsams, die aus dem Gesichtspunkt der Steuerverwaltung der Steuerhinterziehung vollkommen ähnlich ist. Steuerverweigerung wird praktiziert, um Aufmerksamkeit aufzuwecken und die staatliche Legitimität zu reduzieren. Steuerverweigerer müssen hauptsächlich

ein großes Problem bekämpfen, nämlich dass sie zwar uneigennützig handeln, aber durch die Verweigerung der Steuerzahlung aus Gewissensgründen werden ihre Mitbürger trotzdem in eine benachteiligte Lage gebracht. Zwar ungewollt, aber sie werden praktisch den Schwarzfahrern ähnlich. Diese Form des gewaltlosen Widerstands existiert nur in wenigen Ländern, und nur unter sehr außergewöhnlichen sozialen und wirtschaftlichen Umständen ist es möglich, die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass man das politische System aus ethischen Gründen kritisiert. Der Hauptgrund dafür ist, dass diese Form von politischer Partizipation nicht nur über rechtliche, sondern auch über finanzielle und kulturelle Besonderheiten verfügt.

ÁDÁM RIXER:

Die Beziehung zwischen den Roma und der zentralstaatlichen Verwaltung in Ungarn. Grober Versuch einer systematischen Darstellung der Beziehung.

Aus wissenschaftlicher Hinsicht ist die Beziehung zwischen den Organisationen, den Vertretern der Roma und der zentralstaatlichen Verwaltung ein relativ unerforschtes Gebiet. Die Studie verfolgt einen rechtlichen Ansatz (dem liegen Existenz und Inhalt der Rechtsvorschriften zugrunde), einen politischen Ansatz (dem liegen Existenz und Inhalt der staatlichen Regierungsprogramme und die, von Rechtsvorschriften teilweise unabhängigen politischen Initiativen zugrunde), bzw. einen administrativ-organisatorischen Ansatz (dem liegen Existenz der Regierungsstrukturen in Zusammenhang mit der untersuchten Frage, und die Zusammensetzung und Funktions-

weise der Gremien zugrunde), und versucht dadurch das Beziehungsnetz zwischen der Regierung und den Roma zu untersuchen. Aufgrund der Fakten und der Zusammenhänge können Schlussfolgerungen formuliert und Vorschläge gemacht werden.

GÁBOR KOÓS:

Sanktionen der Nichterfüllung der unionsrechtlichen Verpflichtungen im mitgliedstaatlichen Recht: objektive Sanktionen und die Fairness, oder „faire objektive Sanktionen“

Der mitgliedstaatliche Gesetzgeber wird öfters mit der Herausforderung konfrontiert, dass ein unionsrechtliches Akt ihm vorschreibt, im Falle einer Nichterfüllung der unionsrechtlichen Verpflichtungen wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen zu ergreifen. Der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten wird aber durch das Erfordernis der praktischen Durchführbarkeit, der Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht und der Angemessenheit der gewählten Sanktion eingeschränkt. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergibt sich, dass das letzte Kriterium ein Fairness-Erfordernis beinhaltet – das bedeutet, dass die besondere Situation des „Täters“ und die Besonderheiten der gegebenen Situation immer berücksichtigt werden müssen. Aufgrund der Analyse der Rechtsprechung versucht die Studie die Frage zu beantworten, inwiefern eine objektive Sanktion – die die Umstände nicht berücksichtigt – gegen das Unionsrecht verstößt, und ob das Fairness-Erfordernis unbedingt durchgeführt werden muss, und wenn ja, in welchen Fällen und auf welcher Weise.