

A magánnyugdíjpénztári rendszer helye és szerepe a magyar nyugdíjrendszerben

BARTA JUDIT*

„Az öregség a legváratlanabb esemény,
ami bekövetkezhet egy ember életében.”
(Trockij)

Történeti háttér

A társadalmi szinten szerveződő nyugdíjbiztosítás magjai csaknem hat évszázaddal ezelőtt vertek gyökeret hazánkban. Ehhez a táptalajt, a hazai ipar kialakulása és fejlődése szolgáltatta. Az iparosodás Magyarországon elsősorban a bányászat területén indult meg, a bányamunkásság érdekében szerveződtek az első önszegélyező intézmények. A XV. század végéről fennmaradt dokumentumok bizonyítékai szerint, már léteztek ún. *bánya-társládák*, mint kezdeti önszegélyező formák.¹ A köztisztviselők és céhek a középkorban vagyonukat fémpántos, különleges zárral ellátott ládákban őrizték. A bányász segélyszervezetek vagyonát is ilyen ládákban helyezték el. Ennek a bútordarabnak a nevét vette fel az intézmény is. A társládákat a munkaadók és munkásaik önkéntes alapon, saját elhatározásból hozták létre, hozzájárulást fizetve azokba. A fel nem használt vagyont még gyümölcsoztatták is. A banya-társládák szolgáltatása a kezdetektől sokoldalú volt; betegség esetén támogatást; megrokkulás, munkaképtelenség esetén végkielégítést; öregség esetén nyugbért; elhalálozás esetén temetési segélyt nyújtottak, valamint támogatták az árvákat és özvegyeket.

A banya-társládák több száz éves történetében az 1854-ben megalkotott, először Ausztriában érvényesülő, majd Magyarországra is kiterjesztett, *általános bányatörvény* nyitott új fejezetet. A törvény elrendelte, hogy minden bányabirtokos az általa foglalkoztatott összes bányász és azok hozzátartozói részére pénztárat hozzon létre. Ennek hatására a XIX. század végétől több tízezer bányamunkás kapott nyugbért.

* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Kereskedelmi Jogi Tanszék.

¹ Az első ilyen társláda 1496-ban alakult a Thurzó János tulajdonában lévő bányában.

A XVIII. század közepétől az iparban egyre nagyobb mértékben jelentkező munkamegosztás meghaladta a céhrendszert, az újonnan kialakuló manufaktúrákban a szakegyleti mozgalmak erőre kaptak. Miután a munkások sem a munkáltatótól, sem az államtól nem részesültek szociális támogatásban, az önszegélyező egyesületeket szerveztek. Az önszegélyező egyesületekbe, nem csak a gyári munkások, hanem az önálló iparosok is beléptek. Az egyesületek között voltak kifejezetten szakmai alapon szerveződők és voltak területi alapon megszerveztettek is.² Az első önszegélyező egyesület 1837-ben Pesten az Egyetemi Nyomdában a nyomdászok kezdeményezésére jött létre.

Az 1884. évi ipartörvény, ezek példájára, már kötelezte az ipartestületeket segélypénztárak kialakítására. Az állami bürokrácia a századvégi magyar társadalom egyik leggyorsabban gyarapodó rétege, a századfordulón már 77 ezer fő tartozott e körbe, s hogy társadalmi kiváltságukat törvényi szinten is megerősítsék, 1885-ben, a XI. törvénycikkkel intézményesítették nyugdíjjogosultságukat.³

A néhány évvel később, 1913. január 1-jén hatályba lépett 1912. évi LXV. tc. már nem csak a közszolgálati alkalmazottak, hanem hozzátartozóik nyugdíjjogosultságát is átfogóan szabályozta. A törvény az állami tisztviselők és egyéb alkalmazottak: bírák, ügyészek, tanárok stb., valamint ezek özvegyei és árvái számára biztosított nyugdíjat. A nyugdíjat az állami költségvetés terhére fizették. A biztosítottak fizettek ugyan nyugdíjjárulékot, a tisztviselők fizetésük 1,5%-át, mások 1%-át, de ezt elkülönített alapként kezelték jóléti intézmények létesítése és fejlesztése céljából.⁴

A közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó nyugdíjszabályozás mellett, élt még néhány, államilag biztosított nyugdíjszabályzat (honvédség, önkormányzati hatóságok, vasutak stb. nyugdíjszabályzata).

Időközben a magyar törvényhozás is megérett arra, hogy egységes szabályt alkosson a bányanyugbér intézményéről, elfogadásra került az erről szóló 1925. évi XXXIV. tc. A biztosítási kötelezettség a bányatörvény hatálya alá tartozó vállalatokra és dolgozókra terjedt ki.

Az első, a társadalom szempontjából is mérvadó nyugdíjtörvény az 1928. évi XL. törvény volt, mely az ipari és kereskedelmi dolgozók öregségi, rokkantsági, özvegyeségi és árvasági kötelező biztosítását vezette be.⁵ A törvény európai színvonalú, gondos számításokon alapuló törvényalkotási nóvum volt, főbb hiányossága abban mutatkozott meg, hogy kizárta a járadékra jogosultak köréből a mezőgazdasági dolgozókat (mezőgazdasági és erdei termelés, állattenyésztés,

² Dr. Laczkó István: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története* Budapest, 1968. Táncsics Könyvkiadó, 29. oldal

³ *A magyarok krónikája*, Budapest 1995. Készült az Officina Nova gondozásában, 406. oldal

⁴ Dr. Tenner Györgyné – Dr. Molnár Zoltán: *Társadalombiztosítási körkép* Budapest 1991. Kiadja: Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság

⁵ „Az új biztosítási ágazat megteremtésével az elsődleges célok, nevezetesen a népesség megélhetésének kiegyensúlyozása, a nyomor mérséklése, az élet gondjainak csökkentése stb. mellett másodlagos célokat is kíván a kormányzat követni, így pl. bebizonyítani a tárgyilagosan ítélő külföldi közvélemény előtt, hogy Magyarország komoly társadalompolitikai intézményekben gyarapszik.” (Az 1928. évi XL. törvény miniszteri Indokolásából)

halászat, kert- és szőlőművelés, selymészet, méhészet).⁶ A járulékot a munkáltató fizette. A törvény lehetőséget nyújtott arra, hogy a biztosításra kötelezett magát önkéntesen magasabb szolgáltatásra is biztosítsa. Ha a munkaadó ennek fizetését nem vállalta, az a biztosítottat terhelte.⁷ Az öregségi járadékra igényt adó korhatár nőknél és férfiaknál egyaránt a 65. életév (1944 júliusától lett a 60. életév) volt. A biztosítás *várományfedezeti rendszeren* alapult.⁸

A törvény lehetővé tette *elismert vállalati nyugdíjpénztárak* létesítését,⁹ melyek tagjaikról és hozzátartozóikról gondoskodtak. E nyugdíjpénztárak tagjai csak a vállalat alkalmazottai lehettek. A nyugdíjpénztárba mind a tagok, mind pedig az azt fenntartó vállalat fizetett hozzájárulást. Az elismert nyugdíjpénztár által biztosított nyugdíjnak az utolsó összjavadalmazás 50%-át el kellett érnie.

A vállalati nyugdíjpénztári tagok mentesültek a kötelező öregségi biztosítás hatálya alól. A törvény lehetővé tette a nyugdíjpénztárak közötti átlépést, ha a tag munkahelyet váltott és az új munkáltató rendelkezett munkahelyi pénztárral, de a váromány akkor sem veszett el, ha az új munkáltató nem rendelkezett munkahelyi pénztárral. Ekkor a nyugdíjpénztár az addig felhalmozott összeget (járuléktartalékot) az Országos Társadalombiztosító Intézethez¹⁰ utalta át. Ez fordítva is működött, amennyiben az új munkáltatónál volt nyugdíjpénztár, akkor az OTI utalta át a járuléktartalékot.

A mezőgazdasági munkavállalók kötelező öregségi biztosítása felé vezető úton *a gazdatisztek öregségi biztosításáról szóló 1936. évi XXXVI. tc.* tette meg az első lépést, ezt követte a *mezőgazdasági munkavállalók kötelező öregségi biztosításáról szóló 1938. évi XII. tc.* A kialakított nyugdíjrendszer finanszírozása szintén várományfedezeti elven alapult.

A második világháború eseményei a nyugdíjbiztosítás intézményeiben is súlyos károkat okoztak. A nyugdíjrendszerekben addig felhalmozott tőkék köddé váltak, amit aztán a háború szele elsodort; azokat az állam felhasználta a háborús kiadások finanszírozására, a befektetett eszközök elpusztultak, vagy

⁶ Dr. Laczkó István: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története* Budapest, 1968. Táncsics Könyvkiadó, 139. oldal

⁷ 1928. évi XL. tv. 22.§ (5)-(6) bekezdések

⁸ A várományfedezeti rendszer a tőkefedezeti rendszer változata.

A várományfedezeti rendszerben meghatározott, hosszabb idejű tőkefelhalmozás történik, a befizetett hozzájárulásokat összegyűjtik és befektetik. Emiatt a rendszer nem tud egyből nyugdíjakat szolgáltatni, csak a felhalmozási idő elteltét követően. A várományfedezeti rendszerben előbb történik meg a szolgáltatás meghatározása, azaz előre szerződésben meghatározott a később fizetendő nyugdíj nagysága, és ennek fedezetére, biztosítására állapítják meg a befizetések, hozzájárulások nagyságát.

⁹ A törvény nem csak újak létesítését tette lehetővé, hanem a már létező vállalati pénztárak (nyugdíjlap, nyugdíjpénztár, nyugdíjegyesület) további működését is, ha a törvénynek megfelelő alapszabályt elkészítették és azt a népjóléti - és munkaügyi miniszterrel jóváhagyatták. Az új vállalati nyugdíjpénztár létesítésének feltétele, hogy a vállalat saját tőkéje a kétféle millió pengő eléri, és legalább 100 tagja legyen a pénztárnak.

Az elismert vállalati nyugdíjpénztárak a magyar kir. népjóléti és munkaügyi miniszter felügyelete alá tartoztak, míg az el nem ismert nyugdíjlapok, nyugdíjpénztárak, nyugdíjkiegészítő egyesületek, nyugdíjkiegészítő pénztárak - a biztosító magánvállalatokkal egyetemben - a pénzügyminiszter fennhatósága alatt maradtak.

¹⁰ Az 1928. évi XL. törvény hozta létre az Országos Társadalombiztosítási Intézetet (OTI).

elértéktelenedtek, a nyilvántartások megsemmisültek.

„A háborús pusztítások hatását 1945-46-ban jelentősen felerősítette a nekilóduló infláció. Ez különösen a nyugdíjbiztosítási ágazatot érintette igen kedvezőtlenül.”¹¹ A háború és az infláció és egyéb destruktív hatások miatt, más finanszírozási módszerrel kellett a nyugdíjszolgáltatások fedezetét megteremteni, a várományfedezeti rendszerről áttértek a *felosztó-kirovó típusú finanszírozásra*.¹²

A háborút követő években megindult a biztosítási intézmények egységesítése, megszűntek azok az önálló társadalombiztosítási és biztosítási intézetek, amelyek a korábbi évtizedekben a különböző foglalkozási ágak és munkavállalói csoportok nyugdíjbiztosítási ellátását igazgatták.¹³ Létrehozták az *Országos Nyugdíjintézetet*, mely az összes közszolgálati, vállalati nyugdíj és társadalombiztosítási járadék folyósítását végezte.

A vállalatok, bányák államosítását követően, a vállalati pénztáraknál, bányatársuladánál is rendezni kellett a biztosított nyugdíjasok helyzetét, ellátásuk gondja az állam feladatává vált. Nyugdíjvagyon és magánintézmények hiányában, elsődlegesen állami feladat lett a társadalmi szintű nyugdíjbiztosítás megszervezése.

„A nyugdíjrendszer fejlődését ebben az időszakban az 1951. évi 30. számú tvr. által megalkotott első, majd az 1954. évi 28. számú tvr. által kialakított második egységes nyugdíjtörvény jelzi.”¹⁴ Feladatuk elsősorban az volt, hogy a hatálybalépésük előtti különböző nyugdíjrendszerekben eltérően szabályozott ellátásokat minden munkaviszonyban álló dolgozó és hozzátartozója számára azonos feltételek, és mértékek szerint biztosítsák. Néhány évvel később ezeket a harmadik egységes nyugdíjtörvény, az ún. munkás-, alkalmazotti nyugdíjtörvény (1958. évi 40. számú tvr.) követte, mely egészen 1975-ig volt hatályban.

Az ötvenes évek egyik legnagyobb társadalmi vállalkozása a mezőgazdasági nagyüzem átszervezése volt. A társadalombiztosítás is reagált a változásokra. A *mezőgazdasági termelészövetkezeti tagok önálló nyugdíjrendszerét* a kötelező kölcsönös nyugdíjbiztosításukról szóló 1957. évi 65. számú tvr. valósította meg.

Az *önálló kisiparosok kötelező kölcsönös nyugdíjbiztosításának* bevezetésére 1962 januárjától került sor, a *magánkereskedők nyugdíjbiztosítása* – a kisiparosokkal azonos módon – pedig 1970 januárjában indult.

A leírtak alapján látható, hogy az *első nyugdíjbiztosítási intézmények a magánszektorban alakultak ki*, a munkavállalók kezdeményezéseire. Az állam először csak a jogszabályi kötelezés eszközével vett részt a nyugdíjintézmények

¹¹ Czúcz Ottó: *Szociális Jog* I. UNIO Kiadó Budapest, 2002. 83. oldal

¹² A felosztó-kirovó eljárás (más néven PAYG-nek nevezik=pay as you go), folyó kiadásokat folyó bevételekből fedez. Az adott évben befolyt járulékokból fedezi az adott évben felmerülő társadalombiztosítási (nyugdíj) kiadásokat. A rendszer tartalékokat nem képez, kötelezettségei teljesítéséhez nincs szüksége kamatjövedelemre. Mindig az aktív generációk finanszírozzák a rendszert.

¹³ Országos Társadalombiztosító Intézet (OTI), Magánalkalmazottak Biztosító Intézetére (MABI), mint országos hatáskörű intézmények és a Posta, a MÁV, a Dohányjövedék, a Magyar Hajózási Biztosító Intézet, Országos Ügyvédi Gyám- és Nyugdíjintézet, továbbá a bánya-társpénztárak, valamint a vállalati pénztárak pl.: Magyar Általános Kőszénbánya, Magyar Általános Hitelbank, stb.

¹⁴ Czúcz Ottó: id. mű, 86. oldal

kialakításában, kötelezővé téve ezek működtetését. A XX. század hoz aztán fordulatot az állami gondolkodásban, elkezdődik az állam által szervezett nyugdíjrendszerek kialakítása, melyet erős széttagoltság jellemzett. Az 1975-ös kodifikáció előtt összesen három nagy és két kisebb, egymástól elkülönült szabályrendszerre alapozott nyugdíjrendszer létezett. Az egyes rendszerekben az ellátások, a jogosultsági feltételek, a mértékszabályok és a járulékok is lényegesen különböztek egymástól.

A második világháború előtt igen fejlett színvonalú magán- és vállalati nyugdíjpénztárak működtek, az állam által szervezett nyugdíjbiztosítás kialakulásáig az öregkori megélhetés és biztonság egyedüli forrásai voltak, de az állami biztosítás megjelenését követően is fennmaradtak, jól bevált működésüknek köszönhetően, kiegészítő, illetve vagylagos (helyettesítő) funkciót ellátva.¹⁵ A vállalati és magánnyugdíjpénztári rendszert a második világháború pusztítása, valamint a vállalatok, bányák államosítása számolta aztán fel végleg.

A társadalombiztosítás, ezen belül a nyugdíjbiztosítás átfogó kodifikációjára a társadalombiztosításról szóló *1975. évi II. törvény és a végrehajtására kiadott 17/1975. évi (VI. 14.) MT számú rendelet, valamint a 3/1975. (VI. 14.) SZOT számú szabályzat*¹⁶ megalkotásával került sor, mellyel *megvalósult a társadalombiztosítás egységesítése és korszerűsítése.*

A törvény 1975. július 1-jével lépett hatályba, az Alkotmány értelmében egységes elvek szerint szabályozta a társadalom munkájában részt vevő személyeknek és hozzátartozóiknak a társadalombiztosítás keretében járó anyagi ellátás rendszerét. Meghatározta az állami nyugdíjbiztosítás – a magyar társadalom számára – legfontosabb elveit: a végzett munkához igazodó elosztást; a szociális biztonság követelményét; és az állami garancia elvét, a nyugdíjak finanszírozását a központi költségvetés terhére garantálták.

A nyugdíjrendszer átalakításhoz vezető út

Bár a törvény komoly előkészítő munkát követően született meg, voltak hibái, a jogosultsági feltételeken enyhítettek, egyes nyugdíjszabályok felpuhultak, összességében megnövelték a nyugdíjcélú kiadásokat, melynek hatására a hetvenes évek második felétől emelni kezdték a munkaadói járulékok mértékét. A

¹⁵ Bernd von Maydell foglalkozott a társadalombiztosítás és magánbiztosítás egymáshoz való viszonyával, a magánbiztosítás három lehetséges funkcióját különböztetve meg:

- *Eredeti, elsődleges funkció (Primärfunktion)* esetén a magánbiztosítás a társadalombiztosítást helyettesíti, annak szabályozási hiányosságai, hézagai miatt.
- *Vagylagos (helyettesítő) funkció (Alternativfunktion)* fordul elő, ha a jogalkotó lehetőséget ad arra, hogy a kötelező társadalombiztosítás helyett valaki magánbiztosítási intézményt vegyen igénybe. A magánbiztosítási jogviszony fennállása felmentést ad a kötelező társadalombiztosítás alól.
- *Az ún. kiegészítő funkcióról (Ergänzungsfunktion)* van szó, ha a magánbiztosítás kiegészíti a társadalombiztosítás által nyújtott szolgáltatásokat. Bernd von Maydell: *Privatversicherung als Instrument sozialer Sicherheit* In.: *Lexikon des Rechts* Nr. 4. Gruppe 11. Bonn, 1993., 3. oldal

¹⁶ Ez a hármas szintű joganyag a Minisztertanács kezdeményezésére létrejött Gazdasági Deregulációs Tanács döntésének megfelelően felülvizsgálatra került és elkészült az azt felváltó kétszintű joganyag, amely az 1975. évi II. törvényből, valamint a 89/1990. (V. 1.) MT számú rendeletről állt.

társadalombiztosítási nyugdíjszabályok átalakítása már ezen időszaktól kezdődően felvetődött. A bátorság azonban csak kisebb-nagyobb törvénymódosításokra futotta, ami nem járt kielégítő eredménnyel. A rendszerváltás adott aztán új lendületet a változtatási igényeknek, ami különösen a társadalombiztosítási rendszer gazdálkodásának kezelése terén mutatkozott meg.

A társadalombiztosítást leválasztották az állami költségvetésről, *1989-től a társadalombiztosítás bruttó központi költségvetési kapcsolata*¹⁷ megszűnt. Ettől az időponttól önálló Alapként jelenik meg, mint az államháztartás önálló részrendszere, majd *1992-ben*, a profiltisztítás jegyében, *elválasztották egymástól a nyugdíjbiztosítást és egészségbiztosítást*, létrehozva két önálló pénzügyi alapot, a Nyugdíjbiztosítási Alapot és az Egészségbiztosítási Alapot. A törvény ezek vagyonhoz juttatásáról is rendelkezett, ekkor még 300 milliárd forintot írva elő. Ezt egy újabb törvény 1995-ben „felülírta” már csak 65 milliárd forintot állapítva meg vagyonjuttatásként, amiből végül 35 milliárdot kapott a Nyugdíjbiztosítási Alap. Az Alapok kezelését az első években az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság látta el, majd 1993-tól az erre külön megválasztott önkormányzatok, igaz 1998-ban már meg is szüntették őket, a vagyont pedig visszaállamosították.

Az Országgyűlés *1993-ban törvényt alkotott az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról*, ennek nem titkolt célja az önkéntes előgondoskodás gondolatának ismételt elültetése és az ehhez szükséges intézményi háttér megteremtése volt. Útjára indult, és intézményesült egy új típusú nyugdíj-megtakarítási program.

Mindezek mellett folyamatosan módosították a társadalombiztosítási szabályokat is. „Az elmúlt 22 évben az 1975. évi II. törvény több mint 120 ponton módosult; egyes rendelkezései több mint tízszer változtak, a nyugdíjmelési szabályok pedig – az évközi lépéseket is számítva – mintegy harmincféle emelési megoldást tartalmaznak.”¹⁸ A társadalombiztosítás korszerűsítését célzó és jelentős, egyértelműen pozitív irányba mutató intézkedések ellenére azonban a nyugdíjrendszer működésének feltételei nem javultak, sőt rosszabbodtak. A nyugdíjrendszerben nyomasztó gondná vált a nyugdíjak folyamatos kifizetése, Bod Péter Ákos közgazdász szavaival élve „a rendszer csődbe jutott”.¹⁹

¹⁷ A társadalombiztosítás bruttó költségvetési kapcsolata azt jelenti, hogy a társadalombiztosítás bevételei és kiadásai teljes egészében a költségvetés bevételeinek és kiadásainak részét képezik. A társadalombiztosítás teljesen a költségvetéstől függ, nem gazdálkodhat önállóan.

A másik költségvetési kapcsolati forma, amikor a társadalombiztosítás a költségvetéstől elkülönül, befolyt bevételeivel önállóan gazdálkodik, a költségvetés nem döntheti el, mire fordítsa azokat. A költségvetés ekkor legfeljebb a társadalombiztosítás hiányát szüntetheti meg. (Balogh Gábor – Szűcs László: Társadalom biztosítás nélkül Budapest, 1990. Magvető Kiadó)

¹⁸ Részlet Kókény Mihály népjóléti miniszter expozéjából. In.: PÉNZTÁRHÍREK 1997. június III. évf., 23. szám, 3. oldal

¹⁹ Bod Péter Ákos szerint, ha egy nyugdíjrendszerben nyomasztó gondná válik a nyugdíjak folyamatos kifizetése, akkor az a rendszer csődbe jutott. Magyarországon technikailag ennek legfőbb okát abban látta, hogy az 1975-ös kodifikáció alkalmával még csak modellszintű számításokkal sem győződtek meg a várható nyugdíjterhekről, arról, hogy a majdani bevételek fedezik-e a kiadásokat. „Egyszerűen törvénybe iktatták az ígéretet anélkül, hogy valaki kiszámította volna, hogy beváltásuk mennyibe fog kerülni az elkövetkező évtizedekben, és ezeket a nyugdíjterheket senki sem vetette össze a gazdaság várható teherviselő képességével” Bod Péter Ákos: Mennyibe kerül egy társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése? I. rész In.: Közgazdasági szemle, XXXIX. évf., 1992. 2. szám, 123-145. oldalak

A Horn-kormány működésének idején érett meg a helyzet a nyugdíjbiztosítási rendszer tényleges átalakítására, köszönhetően a nemzetközi nyomásnak (Világbank és Unió), illetve a nyugdíjrendszer belső ellentmondásainak (gazdasági, társadalmi, demográfiai és szabályozási okok).

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás egyik kritériuma volt – a maastrichti szerződés értelmében – az államháztartás fejlődésének biztosítása, tartósan egyensúly mellett, melyben az államháztartási deficit/GDP arány maximum 3% lehet. Elvárták az akkori nyugdíjkiadások hosszú távon történő csökkentését, az atyáskodó állam visszaszorítását. Ezen elvárásokkal nem ütközött a nyugdíjrendszer olyan formában történő reformja, mely ugyan rövidtávon deficitet okoz, de hosszabb távon ez kiegyensúlyozódik.²⁰

A Világbank fennálló kölcsöneinek visszafizetése, illetve az újabbak folyósítása érdekében, a szociális kiadásokon belül szintén a nyugdíjkiadások csökkentését ösztönözte, ezzel egybekötve pedig a meglévő nyugdíjrendszer tényleges hibáinak korrigálását.²¹ Később ez kiegészült az ún. *chillei modell*²² ajánlásával.

A hazai társadalombiztosítási nyugdíjrendszer olyan körülmények között alakult ki, ahol szinte teljes volt a foglalkoztatottság (ismert fogalom volt a közveszélyes munkakerülő), az aktív keresők túlnyomó része bérből és fizetésből élt, a közalkalmazotti, állami vállalati és szövetkezeti szférában dolgozott. A népesség folyamatosan gyarapodott. A felosztó-kirovó rendszer működtetése nem okozott különösebb gondot. A rendszerváltás utáni időszakban mindez megváltozott: a vállalatok, szövetkezetek leépültek, tömegesen szűntek meg a munkahelyek,

²⁰ A magánpénztárakba fizetett tagdíjjal csökken a munkavállalók állami nyugdíjlapba fizetett nyugdíjjáruléka, így kevesebb a folyó nyugdíjakra fordítható összeg, ezt a hiányt az államnak kell pótolnia, akár újabb eladósodással. Hosszú távon ez akkor jelenthet megtakarítást, amikor a magánnyugdíjpénztárak kezdenek el nyugdíjat szolgáltatni, ezzel csökkentve összességében az állami nyugdíjszolgáltatást.

²¹ Ferge Zsuzsanna: A magyar nyugdíjreform édesbús története In.: *Racionalitás és méltányosság* Budapest, 2000. Kiadja: Közgazdasági Szemle Alapítvány

²² A Világbank szakértői által kidolgozott ún. hárompilléres modellt először Chilében vezették be, majd a „sikerek” láttán több dél-amerikai ország is példaként átvette (Peru, Argentína, Kolumbia, El Salvador, Bolívia, Mexikó, Uruguay, stb.).

Augusto Pinochet tábornok 1981-ben azért lépett a változtatás mezejére, mert az ún. felosztó-kirovó rendszer ekkorra már csődállapotban jutott. Chilében ezért teljes egészében áttértek a felosztó-kirovó rendszerről a tőkefedezeti rendszerre. Ennek óriási ára volt, a korábbi, még állami nyugdíjra jogosultak nyugdíját továbbra is meg kell finanszírozni úgy, hogy az államkasszába már nem folyt be nyugdíjjárulék, hiszen az aktív dolgozók kizárólag a tőkefedezeti pénztárakba teljesítettek befizetést. A költségvetési hiánya megdőbbszöröződött, igaz a kiadások egy részét privatizációs bevételekből finanszírozták, jelentős állami vagyon került magánbefektetők kezébe, ennek ellenére az állam még így is csaknem negyven évre eladósodott. A Világbank erőteljesen támogatta a nemzetközi pénzintézetek részvételét a nyugdíjreformban, az új nyugdíjlapok egy igen szűk nemzetközi pénzügyi csoport kezelésébe kerültek. A chilei magánnyugdíjrendszer kötelező a munkavállalók részére, akik takarékoskodás formájában saját maguknak gyűjtik össze a nyugdíjukat. Az állam garantálja a minimumnyugdíjat (átlagbér 20-25%-a), ennek feltétele a minimum 20 év szolgálati idő megszerzése. A munkavállalók minden hónapban a *fizetésük 10%-át* fizetik ki *minimális nyugdíjjárulék*ként. *Rokkantsági és hozzátartozói nyugdíjhoz további 3,6%-ot kötelesek fizetni.* A tagok fizetésük 10%-án felül, önkéntesen is fizethetnek járulékot. A munkáltatók nem fizetnek nyugdíjjárulékot. A befizetett összegekről külön nyilvántartást, számlát vezetnek, a befizetéseket összegyűjtik, befektetik, így képezve tartalékot a majdani nyugdíjkiadásokra. Többféle nyugdíjszolgáltatás közül lehet választani, melyeket magánbiztosítóktól vásárolják meg a nyugdíjlapok.

dolgozók ezrei váltak munkanélkülivé, vagy menekültek korai nyugdíjba, illetve használták ki a rokkantnyugdíjazás kevésbé szigorú szabályait. Mindeközben csökkent a születések száma, és elkezdődött a társadalom elöregedésének lassú folyamata. A nyugdíjbiztosítás pénzügyi egyensúlya megbomlott, az emelések hatására a járulékok mértéke a fejlett országok között is a legmagasabbak közé tartozik és tartozott, ami okot adott a járulékterher elkerülésére (fekete foglalkoztatás), illetve a különböző megkerülő módszerek alkalmazására (minimálbér melletti foglalkoztatás, melyet járulékkal nem terhelt különböző legális jogcímű juttatásokkal egészítettek ki). Mindezek hatására csökkentek a járulékbefizetések, növekedtek a nyugdíjkiadások. A nyugdíjemelések mértéke infláció alatt maradt. A változékony törvényi szabályozás egyre több diszfunkciót és igazságtalanságot eredményezett.

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer lehetséges átalakítására több modellt, illetve több koncepciót is kidolgoztak az évek során, amelyekből 1996. év elejére már csak három olyan maradt, mely komolyan szóba jöhetett. A három modellt a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat, a Népjóléti Minisztérium és a Pénzügyminisztérium fejlesztette ki.

Mindhárom elképzelést az jellemezte, hogy nem egyszerű reformot próbáltak megvalósítani, hanem a rendszer egészét kívánták átalakítani, új elemek bevezetésével. A „nyugdíjreform” leglátványosabb megoldását a PM dolgozta ki, amely a Világbank tanácsait is figyelembe vette, s ez valósult meg végül.

Bár a nyugdíjrendszer korszerűsítése jóval túlmutatott a reformon – valójában egy teljesen új rendszer került bevezetésre –, mégis „reformként” lett az elkeresztelve mind a szakemberek, mind pedig a közvélemény körében.²³

Az átalakítás céljait többen is igyekeztek megfogalmazni, ezek közül néhány kiemelés:

„A nyugdíjreform egyik, talán legfontosabb feladata helyreállítani a járulék és a nyugdíj közötti összefüggést, egyéni érdekeltséget teremteni a járulékfizetésben, amely – ilyen vagy olyan formában, bármilyen típusú nyugdíjrendszerben – az időskori megélhetés alapja, legfőbb forrása kell, hogy legyen.”²⁴

A Kormány által megfogalmazott, nyilvánosságra hozott célok:

- az egyének számára legyen előre látható, hogy az aktív korokban befizetett kötelező nyugdíjjárulék fejében milyen nyugellátásra számíthatnak,
- az egyéni öngondoskodás, az idős korra történő előtakarékoság ösztönzése,
- a kötelező biztosításból származó nyugdíj nagyobb része felosztó-kirovó finanszírozási rendszerű maradjon,
- az új rendszer ösztönözzön a járulékfizetésre (gazdaság kifejlesztése)
- a rendszer átalakítása segítse elő a gazdaság fejlődését, serkentse a gazdaságilag hatékony befektetést.

²³ Prugberger Tamás is boncolgatja annak kérdését, hogy reform, vagy ettől több történt valójában. Végkövetkeztetésként ő is odajut, hogy a helyes megközelítés szerint egy új rendszer kialakításáról van szó és nem csupán reformról. (Prugberger Tamás - Pongrácz Aladár: Magyar és európai összehasonlító társadalombiztosítási jog Budapest, 1999. Kiadja: Bíbor Kiadó, 140-141. oldalak)

²⁴ Augusztinovics Mária: *Miről szól a nyugdíjvita*, In.: INFO-Társadalomtudomány 1996. augusztus, 37. szám, 28. oldal.

A nyugdíjreform-csomag keretében elfogadott törvények:

- *a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről* szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) (hatálybalépése: 1998. január 01.),
- *a társadalombiztosítási nyugellátásról* szóló (Tny.) 1997. évi LXXXI. törvény (hatályba lépése: 1998. január 01.), valamint
- *a magánnyugdíjakról és a magánnyugdíjpénztárakról* szóló 1997. évi LXXXII. törvény (Mpt.) (hatálybalépése 1997. szeptember 01.).

Az átalakított nyugdíjrendszer felépítése

A megalkotott törvények nem csak korszerűsítették a felosztó-kirovó típusú finanszírozási rendszert, hanem egy új típusú, tőkefedezeti finanszírozási elemmel bővítették ki azt. A létrehozott tőkefedezeti elven működő magánnyugdíjpénztári rendszer, mint alrendszer, a nyugdíjrendszer részévé vált, a monopolizált helyzetű felosztó-kirovó típusú nyugdíjrendszert egy többelemű rendszer váltotta fel. *A kötelező nyugdíjrendszer kétpilléres lett, első pillére a felosztó-kirovó finanszírozású, kötelező részvételű társadalombiztosítási – nyugdíj alrendszer, második pillére a kötelező részvételű tőkefedezeti finanszírozási magánnyugdíjpénztár alrendszer lett.* A második pillér nem kapcsolódott az állami költségvetéshez, bevételeit és kiadásait saját maga finanszírozta.

A tervek szerint, a két eltérő típusú nyugdíjrendszer elem, 75-25%-os arányban, egymást kiegészítve biztosította volna majd a nyugdíjszolgáltatásokat, a vegyes rendszerben lévők nyugdíjának háromnegyede az első pillérből és egynegyede a második pillérből származott volna.

Az új szabályok értelmében, az Mpt. hatályba lépését követő 2 éven keresztül – 1999. augusztus 31.-ig a kötelező nyugdíjbiztosításban résztvevők, önkéntesen, kétféle lehetőség mellett dönthettek:

- választhatták teljes egészében a tradicionális (társadalombiztosítási) nyugellátást, illetve
- választhatták az ún. vegyes finanszírozású rendszert, azaz maradtak a tradicionális rendszer tagjai, de mellette beléphettek valamely önkéntesen választott, kötelező magánnyugdíjpénztárba.

A pályakezdők számára kötelező volt a második pillérbe való belépés. A kötelezés tette lehetővé, hogy a tőkefedezeti elven nyugvó második pillér fokozatosan kerüljön bevezetésre, és ezzel a jövőben, teljes egészében a vegyes rendszer működjön majd.

Aki a vegyes rendszert választotta és meggondolta magát, egyszer, legkésőbb 2000. december 31-ig visszaléphetett a tiszta tb-rendszerbe. *A harmadik pillért* az önkéntes öngondoskodási formák egészítik ki, mint a nonprofit alapon működő önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak és a profitorientált üzleti biztosítóktól vásárolható élet- és nyugdíjbiztosítási szerződések, stb.

A magánpénztári tag *tagdíjat fizet* a pénztárnak és nyugdíjjárulékot a Tb-nek. *A tagdíj alapja* a pénztártag nyugdíjjárulék-alapot képező adóköteles jövedelme, *mértékét* a Tbj. határozza meg. A kezdeti törvényi előírás az volt, hogy a

pénztártagok járulékalapot képező jövedelmükből 1998-tól 6%, 1999-től 7%, 2000-től pedig 8%-ot fizetnek a magánpénztárakba és csökkentett 1%-os járulékot a Tb.-nek.

A tagok befizetései a tagok *egyéni számláira* kerülnek, melyeket a pénztár befektet (a felhalmozási időszak legalább 15 év) és a megvalósult felhalmozási folyamat eredményeként jelentkező fedezet függvényében nyújt majd időskori ellátást. Az aktív korban elhaltak *egyéni számláján felhalmozott tőke örökölhető*.

A magánpénztárak alapítói csak a törvényben megjelölt szervezetek lehetnek; munkáltatók, munkáltatói érdekképviselet, szakmai szervezetek, önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak, Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat, stb. A tényleges alapítók között számos bank, illetve biztosító szerepelt, akik vagy mint munkáltató, vagy mint önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárat működtetők kerülhettek e körbe. A pénztárak függetlensége érdekében azonban az Mpt. előírta, hogy az alapító és a pénztárak között közvetlen jogi kapcsolat nem jöhet létre, az alapítást követően az alapítónak a pénztárral kapcsolatban sem jogai, sem kötelezettségei nem keletkezhetnek. Ezzel azonban nem lehetett kizárni a közvetett kapcsolatokat. A magánpénztárak működtetésén, ezen belül a pénztári vagyon kezelésén keresztül busásan megtérülhetett az alapításba investált összeg, ezentúl folyamatos bevételi forrást jelentett.

Alapítást követően, a pénztárak a pénztártagok tulajdonába kerültek, akiknek azt önkormányzatiság elve alapján kellett működtetni. Az önkormányzati működés megtestesítője, a pénztár legfőbb szerve a *közgyűlés (részközgyűlés), vagy küldöttközgyűlés*, ahol a pénztártagok tulajdonosi jogait gyakorolhatják. A küldöttközgyűlés a pénztártagok által öt évre megválasztott küldöttekből áll, akiknek létszámát a törvény 25-100 főben korlátozta. A tulajdonosi minőség és az önkormányzati működtetés aztán szép lassan lózunggá vált.²⁵

A *kölcsönösség és az öngondoskodás elve* alapján a pénztártagok közösen teremtik meg a pénztár működésének és szolgáltatásainak fedezetét, a működéshez szükséges vagyont a pénztártagok „adják össze”, kötelező tagdíjbefizetéseiken keresztül.

A pénztártagok a *felhalmozási időszakban*²⁶ befektetői, a *járadékos időszakban*²⁷ befektetői és *biztosítási kockázatközösséget alkotnak*. A pénztárak feladata a befizetett tagdíjak gyűjtése és kezelése, ezen belül azok befektetése, majd a törvényben meghatározott nyugdíjszolgáltatás szervezése és teljesítése.

A tőkefedezeti pillér várományait többbelemű biztonsági rendszer volt hivatott

²⁵ A magánpénztárak működési formája, szervezeti felépítése nem hatékony. A kötelezően előírt minimum 2000 fős taglétszám mellett, a pénztár legfőbb szerveként működő küldöttközgyűlés létszámát a törvény 25-100 főben maximalizálta. Ugyanakkor a piaci viszonyok úgy alakultak, hogy 10.000 fő alatt szinte nem is működött pénztár, de jó néhány taglétszáma meghaladta a 100.000 fős nagyságrendet. Ilyen számarányok mellett, reprezentatív tulajdonosi képviseletről nem szólhatunk, ráadásul a laikus küldöttek nem tudnak ténylegesen felelős döntéseket hozni a pénztárak működését, befektetéseit érintő szakmai kérdésekben. A pénztártagok irányítása formális maradt, a tényleges hatalom a professzionális háttér kezében van.

²⁶ Felhalmozási időszak: a tagsági viszony kezdetétől a nyugdíjszolgáltatás megállapításáig terjedő időszak.

²⁷ Járadékos időszak: a nyugdíjszolgáltatás megállapításától kezdődően a szolgáltatás igénybevételének tartamával megegyező időszak.

védeni: az állami felügyelet (PSZÁF), a működésre, gazdálkodásra, befektetésre vonatkozó szigorú szabályok, fizetéseképtelenség esetén a létrehozott Garancia Alap, legvégső esetben az állami garancia.

A Pénztárak Garancia Alapja ipso iure, az Mpt. hatálybalépésével (1997. szeptember 1.) egyidejűleg jött létre, tagja valamennyi tevékenységi engedéllyel rendelkező magánpénztár, akik garanciadíjat fizetnek az Alapnak. Fő feladata a pénztártagok egyéni megtakarításainak védelme, és a pénztárak szolgáltatásai teljesítésének a biztosítása. Kifizetést akkor teljesíthet, ha a pénztártag (kedvezményezett) követelése befagyott, a pénztár azt valamiért nem képes kifizetni, vagy ha a nyugdíj folyósításának időszakában a szolgáltatási tartalék kimerült, nincs miből a nyugdíjat továbbfizetni.

A magánpénztári rendszert érintő főbb változtatások 2010-ig

A kormányzat kb. 360-500 ezer átlépővel számolt, a valóság ezt már az első évben meghaladta, közel egy millióan léptek át a vegyes rendszerbe, 2000-ben már több mint kettőmillió volt a pénztártagok száma. A 20-40 év közötti generáció öthatoda magánpénztári tag volt!

A magánnyugdíjpénztárba történő tagdíjbefizetések miatt a társadalombiztosítási nyugdíj-rendszerben hiány keletkezett, a fizetendő nyugdíjjárulék egy része a magánnyugdíjpénztárakhoz vándorolt. A kormány a kiesésre 20 milliárdot különített el, de a hiány ennek többszöröse volt. Az állam kötvényeket bocsátott ki a hiány részbeni fedezésére, melyek kamata lejáratkor a kiadásokat továbbnövelte volna.²⁸ Ezzel elkezdődött a magánpénztári rendszerbe történő beavatkozások sorozata, mondhatnánk, befektették azt Prokrusztesz ágyába. A következőkben csak a legjelentősebbeket tekintjük át:

A kormány első lépésként „befagyasztotta” a magánpénztárba fizetendő nyugdíjjárulékot, a Tbj-t 1998-ban, majd 1999-ben úgy módosították, hogy a magánnyugdíjpénztári tag által fizetendő tagdíj mértékét 1999. évtől kezdve 6 százalékon tartották, ami így is maradt egészen 2003-ig. A Kormány érvként (már akkor) a társadalom és a költségvetés teherbíró képességének csökkenését hozta fel, mert a tőkefedezeti rendszerbe túlságosan nagy számban átlépőkkel csökkent a Nyugdíjbiztosítási Alap bevétele, a hiányt, az állami költségvetés terhére kellett kipótolni. Ezzel együtt növelték a Tb.-be fizetendő járulékot 2%-ra.

Két évvel később még mindig problémát jelentett az átlépők nagy száma, és ezen belül az, hogy sokan voltak olyanok, akiknek egyáltalán nem lett volna szabad a vegyes rendszert választani (kb. 200.000 ember), megfelelő ismeretek hiányában, engedve a csábításnak, mégis a magánpénztári tagság mellett döntöttek.²⁹ Emiatt 2001.-ben úgy módosították a jogi szabályozást, hogy a tiszta

²⁸ E kötvényeket legnagyobb részben a magánpénztárak vásárolták fel, a magánpénztári tagok csaknem 100%-ának az állami társadalombiztosítási rendszerbe történő 2011-es visszalépésével és a magánpénztári tagokat illető vagyon (köztük az államkötvények) állam számára történő átadásával a kötvényeket az állam „visszakapta”.

²⁹ Az akkori modellszámítások szerint 35 év felett és átlagos jövedelem alatt nem érte meg az átlépés. Mégis sok, nyugdíjas korhatárhoz közel álló is átlépett.

Tb.-rendszerbe való visszalépés lehetőségét 2002. december 31.-ig meghosszabbították, azzal is ösztönözve erre a rászorulókat, hogy a normajáradék intézményét megszüntették.³⁰

A pénzügyi-gazdasági válság következményeinek orvoslására a kormányzat 2008 végétől számos, a magánnyugdíjpénztári rendszert érintő intézkedést hozott. A 2009. évi LXXVII. törvény kísérletet tett a magánnyugdíjpénztári rendszer meglévő kockázatainak jelentős mérséklésére. Ennek érdekében bevezette a megtakarítások reálértékének megőrzését biztosító hozamgarancia intézményét³¹; valamint a pénztárak között átlépő pénztártagok tudatos választását determináló szabályokat alkotott³²; szűk körben újra megnyitották a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépés lehetőségét 2009 végéig; a pénztári vagyonkezelésre fordítható költségeket tovább korlátozták.³³

E közben egy más irányú, a magánpénztári rendszert teljes egészében átalakító kodifikáció is zajlott. Az Országgyűlés 2009. december 14-i ülésnapján fogadta el a magánnyugdíjról és intézményeiről benyújtott T/11079. törvényjavaslatot. A köztársasági elnök a még ki nem hirdetett törvény előzetes alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, négy paragrafus alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezte az Alkotmány 13. §-ában biztosított tulajdonhoz való jog sérelme miatt.

³⁰ Amennyiben a pénztártag 15 évig fizette a tagdíjat, legalább az ún. normajáradékot meg kellett kapnia. A normajáradék tehát a pénztártag számára megállapítandó legkisebb nyugdíjjáradék, amelynek fedezetét a Garanciaalap, illetve a központi költségvetés az Mpt.-ben meghatározott módon garantálta.

A pénztártag járadéka a megállapításkor a normajáradéknál nem lehetett kevesebb, a normajáradék pedig a társadalombiztosítási nyugdíjának 25%-ával volt egyenlő.

³¹ 2010. január 01-től került bevezetésre. A hozamgarantált tőke a pénztártag életjáradékra váltandó egyéni számlaegyenlegének jogszabályban foglaltak szerint kiszámított legkisebb összege, a jelenleg hatályos jogszabályi előírások szerint, a tag egyéni számláján jóváírt kötelező és kiegészítő tagdíjbefizetéseknek a KSH által közölt, adott hónapra vonatkozó fogyasztói árindexek (infláció) szorzatával növelt összege. Ez a garancia biztosítja a tag befizetései vásárlóértékének megőrzését, úgy, hogy a tag egyéni számlájának egyenlegét – amennyiben az a nyugdíjszolgáltatás megállapításakor nem éri el a hozamgarantált tőke összegét – a hozamgarantált tőke mértékéig a Pénztárak Garanciaalapja kiegészíti.

³² A tagnak az átlépéssel kapcsolatos döntés meghozatala előtt mérlegelnie kell a hozamgarancia elvesztésének lehetőségét. A más pénztárba átlépő tag a hozamgaranciára való jogosultságot elveszti, ha a felhalmozási időszakban az általa kezdeményezett pénztárváltások között nem telt el legalább öt év, illetve, ha az általa kezdeményezett portfólió váltások között nem telt el legalább öt év. Elveszti továbbá akkor is, ha nyugdíjazását korhatár elérése előtt kezdeményezi.

³³ Említésre került, hogy a magánpénztártagok többsége (majdnem hárommillió tag) közvetetten banki, vagy biztosítói háttérű magánpénztári tag volt, s bár nincs tulajdonosi kapcsolat az alapítók és a működő pénztár között, mégis a vagyonkezelésen keresztül lehetőségük van az alapítóknak a haszonszerzésre, aminek „ellenértékét” a befektetett tagdíjakból vonják le. Ezért indokolt a vagyonkezelési költség maximalizálása. Az alapítók a minél nagyobb haszon érdekében nem csak a vagyonkezelésre fordítható maximális tagdíjlevonással éltek, hanem igyekeztek a taglétszámot és ezzel a levonás alapjául szolgáló befizetett pénztömeget is szaporítani, indokolatlanul hatalmas összegeket költve az olykor agresszív tagtoborzásra, reklámokra, marketingre. A vagyonkezelési tevékenység szerződésben megállapított ellenértékének kereskedési költségek (jutalékok) nélkül számított éves összege 2009-2010. évben nem haladhatta meg a kezelésre átadott vagyon(rész) napi bruttó piaci értékei számtani átlagának 0,8 százalékát.

A törvény új intézményrendszert kívánt bevezetni, megszüntetve a működő magánnyugdíj-pénztárakat, felállítva helyettük a zártkörű részvénytársasági formában működő magánbiztosító-társaságokat. A magánpénztáraknak 2011. november 30-ig kellett volna döntenie arról, hogy a már előzetesen, befektetők által létrehozott magánnyugdíjbiztosítóba beolvadnak, vagy végelszámolással megszűnnek. A pénztártagok egyéni számlán nyilvántartott követelése és az ahhoz fűződő jogok fennmaradtak volna, de a tagok magánpénztári tulajdonosi és döntési joga megszűnt volna. (Megjegyezzük, hogy a magánpénztárak intézményi vagyonának pénztártagoktól független magánbefektetők kezére juttatása nem lett alkotmányossági aggályként felhozva.)

Az Alkotmánybíróság 103/2010. (VI. 10.) AB határozatában egyetlen bekezdést, a törvény 30. § (1) bekezdését minősítette alkotmányellenesnek, mely az egyösszegű szolgáltatás nyújtásának feltételeit korlátozta, az ezt meghaladó alkotmányossági aggályokat elutasította. A törvény politikai okokból az alkotmányossági kontrollt követően nem került kihirdetésre.

Visszatérés az egypilléres kötelező nyugdíjrendszerhez, a 2010. évi radikális változások

Lengyel-magyar felvetésre kilenc EU-ország kezdeményezte 2010 nyarán az Európai Bizottságnál az államháztartási hiány és az államadósság számítási szabályainak módosítását, szeretnék volna elérni, hogy a nyugdíjreformmal kapcsolatosan felmerült költségeket az EU vegye figyelembe az elszámolásokban. Így nem jelent volna meg hiányként az államháztartási mérleg kiadási oldalán az a költség, amelyet a központi költségvetés az állami nyugdíjkasszájának átutal, hogy pótolja a magánpénztári rendszerre történő fokozatos átállás miatt hiányzó bevételét.

Az utóbbi évtized során Magyarország mellett, Közép-kelet Európában Lengyelország, Litvánia, Észtország, Bulgária, Horvátország, Románia, Szlovákia, Macedonia kényszerült rá a tőkefedezeti elven működő kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer kialakítására, a Világbank és az EU nyomására.

A kétpilléres kötelező nyugdíjrendszer bevezetése, az ezzel járó elvonás (a nyugdíjjárulék nagyobbik része a magánnyugdíjpénztárakba folyik be tagdíjként), jóval több hiányt okozott a Nyugdíjbiztosítási Alapnak, és az e mögött álló költségvetésnek, mint ahogy azt előzetesen kiszámították.

A Tny. 2.§ (2) bekezdése a társadalombiztosítási nyugellátások kifizetését akkor is biztosítja a központi költségvetés terhére, ha a Nyugdíjbiztosítási Alap kiadásai meghaladják a bevételeket.

A reformot megelőzően végzett nyugdíjmodell vizsgálatok azt mutatták, hogy a nyugdíjkorhatár folyamatosan bevezetett felemelése lehetővé teszi a tőkefedezeti elem bevezetését, mert éppen azokban az években – 2003. és 2015 között – hoz létre bevételi többletet, amikor a tőkefedezeti rendszer még felhalmozási szakaszában van, vagyis az oda befizetett tagdíjak elvonják a járulékbevételek egy részét a felosztó-kirovó rendszerből, viszont szolgáltatást még nem nyújt. Azokban az években viszont, amikor a tőkefedezeti rendszer már nyugdíjat fizet, ezzel

csökkenti a felosztó-kirovó rendszer nyugdíjkiadásait, s így lesz a romló keresők/nyugdíjasok arány mellett is finanszírozható az állami nyugdíjrendszer.³⁴

Számítások szerint, ha a magánpénztárakba befizetett tagdíjat a kormányzati szektoron belül lehetett volna elkönyvelni, akkor Magyarország hiánya papíron, a meglévő 3,8 százalékos hiány helyett, a GDP-nek csak mintegy 2,4 százaléka lett volna, ami az előírt legfeljebb 3 százalék alatt van.

Az EU érvelése az volt, hogy a magánnyugdíjpénztárak magánintézmények, nem tartoznak az állami intézmények egymásközi elszámolásának körébe, így nem adott helyt a kérelemnek. Meg kellett találni a lehetőségét a költségvetési hiány eltüntetésének, az EU által kilátásba helyezett hátrányok elkerülése érdekében. A Kormány ennek egyetlen lehetséges színterét a magánnyugdíjpénztári rendszerben látta. További diplomáciai próbálkozások helyett gyors, és egymást rövid időszakokkal követő törvénymódosításokkal avatkozott be annak rendszerébe.

A legelső módosítás eredményeként 2010. november 1. és 2011. december 31. között a munkabérből kötelezően befizetett 9,5 százalék nyugdíjjárulékából nem vonták le a 8 százalék magánpénztári tagdíjat, a teljes nyugdíjjárulék az állami nyugdíjalapba került, 2011-től megszűnt a kötelező magánpénztári belépés a pályakezdők esetében, és a pénztártagok 2011. december 31-ig kezdeményezhették volna a visszalépést a tisztán tb. nyugdíjrendszerbe (2010. évi CI. törvény). Ettől is mélyebb változást hozott a decemberi újabb módosítás.

A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvényt 2010. december 13-án fogadta el az országgyűlés, kihirdetésére 2010. december 21-én került sor.

A törvény két fejezetből áll, az I. fejezet a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap létrehozásáról szól, ennek célja, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő pénztártagok portfólióját képező eszközöket összegyűjtse. A törvény II. fejezete tartalmazza a magánpénztári rendszer átalakításához szükséges, összesen hét törvény módosítását.

A magánnyugdíjról és magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (Mpt.) színtere a legbehatóbb változásoknak.

A magán-nyugdíjpénztári tagoknak 2011. január 31. napjáig kellett a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervnél nyilatkozniuk arról, hogy fenn kívánják tartani magánnyugdíjpénztári tagságukat, nyilatkozat hiányában, magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszonyuk *2011. március 1. napjával megszűnt*. A nem nyilatkozók automatikusan visszaléptek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.

A visszalépők egyéni számláján felhalmozott összeg átadásra került a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap részére, azzal, hogy az ún. reálhozammal (infláció felett elért befektetési hozam) és a munkáltató által vállalt, illetve fizetett tagdíj-kiegészítés a tagot illeti, vagy e helyett, kérheti annak átutalását az önkéntes kölcsönös nyugdíjbiztosító pénztárnál vezetett tagi számlájára, vagy akár a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számlájára.

³⁴ Ámon Zsolt – Budavári Péter – Hamza Lászlóné – Haraszi Katalin – Márkus Annamária: A nyugdíjreform első négy éve. Modellszámítások és tények. *Közgazdasági Szemle* 2002. június

A módosítás, a visszalépő tag követelését kiterjesztette az egyéni számlaegyenleget meghaladó, a Garancia Alapba addig befizetett, egy tagra jutó összegre is, hiszen az ő magánpénztári követelésének biztosítására a továbbiakban már nincs szükség.

A fenti szabályokkal összefüggésben *a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény is módosításra került*, a visszalépő magánnyugdíjpénztártag által felvett összeg után nem kell személyi jövedelemadót fizetni.

Azon magánpénztári tagok, akiknek egyéni felhalmozása a rossz befektetések hatására inflációt el nem érő mértékben csökkent, úgy léphettek vissza, mintha ki sem léptek volna az állami nyugdíjrendszerből, befizetett tagdíjuk inflációval növelt összege került jóváírásra.

Ismételten előírták, hogy az állami pillérben is be kell vezetni az egyéni számlanyilvántartást, hatástalanítva az állami rendszerrel szembeni azon ellenérvet, hogy a nyugdíjjárulék befizetések elvesznek, nem nyomon követhetők. A társadalombiztosítási egyéni számlával kapcsolatos szabályozás kidolgozására a Kormány kapott felhatalmazást a Tny. 101.§ (1) bekezdés r) pontjában. Az Országgyűlés 2010. 12. 20-án fogadta el azt a politikai nyilatkozatot, mely a magánpénztári tagok átlépéséhez kapcsolódó garanciákról szól, ezek között arról is, hogy a nemzeti erőforrás miniszternek és a nemzetgazdasági miniszternek 2011. május 31.-ig kell előkészítenie a tb-nyugdíjrendszerben történő egyéni számlavezetés módjára és feltételeire vonatkozó szabályozást, ami a mai napig nem készült el. Ez a transzparencián túl, megteremtene az ún. NDC rendszer³⁵ működtetésének lehetőségét.³⁶ Ennek mintájául a megreformált svéd kötelező nyugdíjbiztosítás szolgál, melynek gerincét az újonnan bevezetett felosztó-kirovó elven működő, járulékfiananszírozású egyéni számlás nyugdíjrendszer képezi.

A visszalépés lehetőségét a törvény azoknak a magánpénztári tagoknak is biztosította, akik 2011. február 1-jét megelőzően már nyugdíjba vonultak. Ők 2011. január 31-ig kérhették nyugellátásuk összegének oly módon történő módosítását, mintha a tisztán társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben mentek volna nyugdíjba, azaz a teljes állami öregségi nyugdíjra lettek jogosultak. Ennek az a feltétele, hogy az addig igénybe vett magánnyugdíjpénztári szolgáltatás összegét a magánnyugdíjpénztár részére vissza kellett fizetniük, a magánnyugdíjpénztár pedig köteles azt a Nyugdíjbiztosítási Alapba átutalni.

Az új törvény a magánpénztárban maradók státusát is jelentősen megváltoztatta, egyrészt az Mpt. szabályainak módosításai, másrészt a Tbj. és Tny. módosításai következtében.

Megszűnt az állami (kötségvetési) garancia biztosítása a pénztártag követelésére vonatkozóan, a pénztártag követeléséért a jövőben csak a magánpénztár, és az Alap tartozik helytállni.

³⁵ Notional Defined Contribution, egyéni számlás nyugdíjrendszer. Az NDC rendszerben nincsenek törvényi szinten a várható járadékok mértékszabályai rögzítve, hanem az életpálya során lerótt járulékok által képzett virtuális tőkeösszeg alapján határozzák meg a nyugdíjakat.

³⁶ Lásd bővebben: Menyhárt Szabolcs: Új vizeken járnak, avagy mit üzen a svéd nyugdíjreform a magyar szakembereknek. In.: *Ünnepi tanulmányok* Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára, Novotni Kiadó, Miskolc, 2007., 226-237. oldalak.

A tagdíj a nyugdíjjárulék alapja után számított 10 százalék mértékre emelkedett. Ezzel párhuzamosan hatályát veszítette a Tbj. 19. § (2) bekezdés *b)* pontja, a tag a továbbiakban nem fizet 1,5 százalék nyugdíjjárulékot. Ennek oka, a Tny.-t módosító azon súlyos jelentőségű szabály, hogy *aki nem lépett vissza a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe, az 2011. december 01.-től kezdődően a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben további szolgálati időt nem szerez.*

Azon magánpénztári tagok, akiknek 2011. december 01.-ig megszerzett *állami résznyugdíja* és a magánpénztári nyugdíj szolgáltatása együttvéve sem lesz elegendő a megélhetéshez, *a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 32/B. §-ában meghatározott feltételek szerint, jogosultak lesznek az időskorúak járadékára (feltételezhetően a szociális biztonsághoz való jog garanciájaként).*

Bár a magánpénztári tagok nem fognak nyugdíjjárulékot fizetni, és a jövőben nem szereznek az állami pillérben szolgálati időt, az őket foglalkoztatóknak, valamint a biztosított egyéni vállalkozóknak továbbra is 24 százalék mértékű, *ún. munkáltatói nyugdíj-hozzájárulást* kell fizetnie.

Az állami nyugdíjrendszer viszont új szolgáltatással bővül, a jövőben itt is biztosítani kívánják valamilyen formában az örökölhetőséget. A rendszert ért vádak egyike ugyanis épp az volt, hogy a nyugdíj-járulékbefizetések a jogosult halála esetén „elvesznek”, míg a magánpénztári tag felhalmozási időszakban bekövetkezett halála esetén, az egyéni számlán felhalmozott összeg, örökölhető.

E vád azonban igen lényeges tényeket hagy figyelmen kívül:

A magyar állami, kötelező nyugdíjrendszer 1929 óta nyújt az öregségi ellátásán túl *ún. hátramaradotti ellátást.* A magánpénztár felhalmozási időszakban e kockázatot a kedvezményezett öröklése lehetőségének megteremtésével (az egyéni számlán felhalmozott összeg öröklésével), illetve szolgáltatási időszakban a hozzátartozói elemet is tartalmazó választható járadéktípusok meghatározásán keresztül biztosítja.

Igaz, hogy az elhalt által az állami rendszerbe befizetett járulékok eddig nem voltak örökölhetőek, de azok nem vesztek el, hiszen megteremtették alapját a hátramaradotti ellátásoknak, sőt az állami nyugdíjrendszer nem csak a befizetett járulékok összegéig biztosítja ezen ellátásokat.

Fiatal korban (rövid felhalmozási időszakot követően), vagy alacsony jövedelem mellett, esetleg mindkettő, történő elhalálozás esetén, a magánpénztárban felhalmozott tőke alacsony, nem képes ellentételezni az állam által nyújtott árvaellátást, özvegyi nyugdíjat, igaz, ehhez is meghatározott szolgálati idő megszerzésére van szükség. A második pillérben továbbá a Tny. szerinti hozzátartozók (gyermek, szülő, házastárs, stb.) csak akkor örökölnék, vagy részesülnek járadékszolgáltatásban, ha ők vannak kedvezményezettként /jogosultként megjelölve.

A fentiekén túl, a magánpénztári rendszerben biztosított örökölhetőség eddig jó érvnek tűnt, olyan lehetőség mellett, ami szükség esetén, az állami nyugdíjrendszerre terhelt rá. A magánpénztár tagjának felhalmozási időszakon belül bekövetkezett halála esetén kedvezményezettje – feltéve, hogy jogosult volt a hozzátartozói nyugellátásra – az egyéni számlán ráeső részt, a hozzátartozói

nyugellátás megállapítása érdekében, átutaltathatta a Nyugdíjbiztosítási Alapnak, így az özvegyi és árvaellátás teljes összegére jogosulttá vált.

Az állami rendszerben az örökölhetőség mézesmadzagát az özvegyi járadék intézménye hivatott majd betölteni, mellyel a hozzátartozói nyugellátások köre kibővül. Az elhunyt biztosított társadalombiztosítási egyéni számláján összegyűlt befizetések alapján a jogosult személy számára nem özvegyi nyugdíjat, hanem özvegyi járadékot fizetnek, ha ennek összege magasabb, mint az özvegyi nyugdíj összege lenne.

A magánpénztárak működtetésében közreműködők is mérvadó változások elé néznek. Az egyéni számlán, 2011. évtől, a pénztár a tagdíj, illetve tagdíjcélú támogatás legalább 99,1 százalékát kötelesek jóváírni, a működési költségre legfeljebb a befizetések 0,09 százaléka fordítható. A működési költségeken belül, a vagyonkezelésre fordítható összeg mértékének is korlátot szabtak, 2011-től mind a saját, mind pedig külső vagyonkezelés esetén, éves szinten nem haladhatja meg a saját kezelésű vagyon(rész) napi bruttó piaci értékei számtani átlagának 0,2 százalékát. (A módosítás előtti értékek ettől jóval kedvezőbben alakultak: 2011. évben 0,7 százalék, 2012. évben 0,6 százalék, lehetett volna).

Rendszertani szempontból értékelve a törvénymódosításokat elmondható, hogy *megszűnt a hárompilléres nyugdíjrendszer*, mely az első, kötelező állami pillért, az ezt kiegészítő második kötelező magánnyugdíj pillért, valamint a harmadik önkéntes kiegészítő pillért foglalta magába.

Az új szisztéma szerint van a kötelező állami nyugdíjrendszer, vagy a helyette önként választható, de kötelező magánpénztári rendszer, mint első pillér, és másodikként, az önként választható kiegészítő nyugdíj-előtakarékossági pillér.

Alkotmányossági kérdések

A decemberben elfogadott törvénnyel szemben többen többféle alkotmányossági aggályt fogalmaztak meg, konkrét kérelemmel azonban csak a Stabilitás Pénztár-szövetség fordult az Alkotmánybírósághoz. Ez volt az ötödik alkalom a magánpénztári pillér 13 éves fennállása alatt, hogy *alkotmányossági panasszal éltek* a rendszert érintő törvénykezés miatt.³⁷

³⁷ Eddig összesen négy AB határozat született. *Elsőként*, a magánnyugdíj-rendszerre való áttérés alkotmányosságát kérdőjelezték meg. Az Alkotmánybíróság az 5/1998. (III. 1.) AB határozatával megvédte a magánpénztári rendszert. *A második alkotmányossági felülvizsgálati kérelemre* a magánpénztári tagdíj mértékének „befagyasztása” miatt került sor. A Tbj-t 1998-ban, majd 1999-ben úgy módosították, hogy a magánnyugdíjpénztári tag által fizetendő tagdíj mértékét 1999. évtől kezdve 6 százalékon tartották a tervezett 7, illetve 8% helyett, ami így is maradt egészen 2003-ig. Az Alkotmánybíróság az ügyet nem tárgyalta érdemben, 2009. március 3-án hozott 42/B/1999. AB végzésével az eljárást megszüntette, mert a hivatkozott jogszabályt időközben módosították, így a kérelem oka fogyottá vált.

A harmadik alkotmányossági panaszt a magánnyugdíjról és magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény módosított, 123. § (2)-(4) bekezdései miatt nyújtották be, az indítványozók azokat a rendelkezéseket kifogásolták, amelyek csak 2002. december 31-ig tették lehetővé a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe való visszalépést. Az AB 2011. 09. 19-20-i ülésén utasította el a panaszt.

A panaszban foglaltak közül a legnagyobb horderővel bírók az alábbiak:

A magánpénztárat választók a jövőre nézve elvesztették annak lehetőségét, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben szolgálati időt szerezzenek, állami nyugdíjra váljanak jogosulttá. Társadalombiztosítási nyugdíjjárulékot emiatt nekik már nem kell fizetniük, de foglalkoztatóikat, valamint a biztosított egyéni vállalkozókat továbbra is 24 százalék mértékű, ún. munkáltatói nyugdíj-hozzájárulás fizetése terheli.

Azon magánpénztári tagok esetében, akik 2011. december 01. napjáig, az állami öregségi nyugellátáshoz, rokkantnyugellátáshoz szükséges szolgálati idő csak egy részét szerezték meg (öregségi teljes nyugdíjhoz legalább 20 év szolgálati idő megszerzése, míg öregségi résznyugdíjhoz legalább 15 év szolgálati idő megszerzése szükséges, Tny. 18.§ (2) bekezdés b) és (3) bekezdés b) pontok), jogszerzésük feltételei csak részben teljesültek, nincs további lehetőség szolgálati idő szerzésére, aminek következtében állami nyugdíjra nem lesznek jogosultak, nyugdíjjárulékkal fedezett, addig megszerzett részjogosítványaik elvesznek.

Az Alkotmánybíróság a törvényben lefektetett visszalépési határidő leteltéig nem ült össze az alkotmányossági panasz megvizsgálása céljából, a 2011. augusztus 29-ére kitűzött ülésén sem jutottak a bírák érdemi döntésre, azt elnapolták. A taláros testületre nagy nyomás nehezedik, az érdemi döntés mindenképp komoly sérelmekkel járna. Ha helyt adnak a panasznak, jelentősen kedveznek annak a 100 ezer pénztári tagnak, akik végül vállalva, hogy az államtól semmilyen juttatást nem kapnak, maradtak a magánnyugdíjpénztári rendszerben. Ők ebben az esetben, a Tb-rendszerből is kapnának nyugdíjat, és a magánkasszájuktól is, ahogy azt a reformelképzelések eredetileg tartalmazták. Ugyanakkor ez felveti annak problémáját, hogy vajon a visszalépés mellett döntött volna-e a másik 3 millió pénztártag, ha januárban tudja, hogy a magánpénztári tagsága ellenére megtarthatja állami nyugdíjjogosultságát. Amennyiben elutasítják az idevágó alkotmányossági panaszt, azzal 100 ezer ember alkotmányban biztosított alapjoga kérdőjeleződne meg.

Az Alkotmánybíróság a szeptember 19-20-i teljes ülésén is mellőzte ezt a döntést, helyette inkább határozatot hozott a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárról szóló 1997. évi LXXXII. törvény 123. § (2)-(4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálata tárgyában (490/B/2004 végzés).

Az Alkotmánybíróság megszüntette a magánnyugdíjról és magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény 123. § (2)-(4) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, korábbi panasz miatt indult eljárást. Az indítványozók azokat a rendelkezéseket kifogásolták, amelyek csak 2002. december 31.-ig tették lehetővé a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe való visszalépést. Miután az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 2. §

Negyedik alkalommal a köztársasági elnök fordult indítvánnyal az AB-hez, a magánnyugdíjról és intézményeiről elfogadott, de kihirdetésre nem került T/11079. törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálata iránt. Az Alkotmánybíróság 103/2010. (VI. 10.) AB határozatában a négy támadott rendelkezésből egyetlen bekezdést, a törvény 30. § (1) bekezdését minősítette alkotmányellenesnek, mely az egyösszegű szolgáltatás nyújtásának feltételeit korlátozta.

317. pontja 2007. július 1-től hatályon kívül helyezte a törvény 123. § (1)-(5) bekezdéseit, az indítvány okafogottá vált.

A nyugdíjrendszer JÖVŐ-képének alakulása, illetve az ezt befolyásoló egyes tényezők

A Stabilitás Pénztárszövetség 2011. február elején közzétett beszámolója szerint, a magánpénztártagok 98 százaléka, több mint 3 millió ember visszalépett az állami nyugdíjrendszerbe, fogékonyak mutatkozva a Kormány jogi szabályozókba rejtett üzenetére. A magánpénztárakban maradó százezernyi tag nem elegendő arra, hogy a 18 pénztárat fenntartsa, ez mindenképp a pénztári rendszer koncentrációját és a versenyből kimaradók megszűnését fogja eredményezni. A törvényi előírások szerint 2000 fő alatt pénztár nem működhet (öt olyan magánpénztár is van, melynek taglétszáma ez alatti lett), az elmúlt évek piaci viszonyai azt igazolták, hogy ezt jóval meghaladó, kb. tízezer fő felett lehet a magánpénztárakat mind a tagok, mind a pénztárkezelők számára gazdaságosan működtetni.

Ezt a nagyságrendet a korábban is a legnagyobbak közé tartozó öt pénztár érte el.³⁸ Az még nem tudható, hogy ők kitartanak-e, megmaradnak a pénztári piacon, figyelemmel a levonható működési költségek jogszabály által történő maximalizálására, illetve az sem, hogy a tízezer fő alatti pénztárak egymással fognak-e össze, vagy e nagyobb pénztárakba olvadnak be.

A megrendítő változások ellenére, számos pályakezdő voksolt 2011-ben a magánpénztári rendszer mellett.

Mindezek után joggal tehetjük fel a kérdést ki választott jól? A kérdésre nem lehet egyértelmű választ adni, *quot capita, tot sensus*.³⁹

A magánpénztári nyugdíj szolgáltatás „befizetés-meghatározott”, a tag befizetéseitől, a felhalmozási időszak hosszától és a hozamok nagyságától függ, mely utóbbi a legnagyobb bizonytalansági tényező, a tőkepiacok működésének kiszámíthatatlansága miatt. A választható portfóliós rendszer bevezetése, még az életciklus-stratégia⁴⁰ mellett is, növeli az egyéni kockázatokat, a döntésekért való

³⁸ OTP Magánnyugdíjpénztár (17.000 főt meghaladó tagság), Aegon Önkéntes és Magánnyugdíjpénztár (16.000 főt meghaladó tagság), Allianz Hungária Önkéntes és Magánnyugdíjpénztár (10.000 főt meghaladó tagság), AXA Önkéntes és Magánnyugdíjpénztár (13.000 főt meghaladó tagság) és az ING Önkéntes és Magánnyugdíjpénztár (19.000 főt meghaladó tagság).

³⁹ A nyugdíjrendszerrel foglalkozó közgazdász szakemberek véleménye is megoszlik. Holtzer Péter szerint – 1996-97-ben tagja volt a nyugdíjreformhoz kapcsolódó szakértői csapatnak, a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal elnöke – alapvetően mindegy, jól működő gazdaságban és társadalomban, megfelelően szabályozott transzparens felosztó-kirovó rendszer, illetve a tőkésített is jól működhet, gyenge, rossz ösztönzőkkel megtűzdelt gazdaságban pedig mindkettő alacsony hatásfokú lesz. (Véleményvezér, 2010. október 18. szám vezércikk)

Kun János több helyen is publikált, hatásos érvekkel alátámasztott tanulmánya szerint, a jelenlegi feltételek mellett jobb, ha teljesen megszűnnek a magánpénztárak. Véleménye szerint, sem a magyar gazdaságra, tőkepiacra gyakorolt hatásuk, sem a majdani nyugdíj szolgáltatások vélhető színvonala nem igazolja létjogosultságukat. (Kun János: „A tyúk nem tojik aranytojást - gondolatok a magánnyugdíjpénztárakról” In.: *Pénzügyi Szemle*, 2010. 1. szám).

⁴⁰ Életciklus stratégiának nevezik az olyan befektetői stratégiát, amely a nyugdíjkorhatár eléréséhez közelítve fokozatosan és automatikusan csökkenti a tag által vállalt befektetési kockázatot.

felelősséget.

Az inflációnak megfelelő hozam ugyan papíron biztosítva van, hisz ott a hozamgarancia intézménye, de valós szükséglet esetén, elég lesz-e erre a Garancia Alap pénze?

A magánpénztári rendszerben – a ki nem hirdetett magán-nyugdíjbiztosítók bevezetését szorgalmazó törvényen kívül – a mai napig nincs meghatározva, hogy hogyan kell a magánpénztári nyugdíjjáradékot képezni, az átlagbérhez viszonyítva kezdő összegének hány százalékot kell képviselnie, hogyan kell azt indexálni, fedezetét hogyan kell kezelni, maximum mekkora költség levonása mellett lehet azt szolgáltatni.⁴¹ A magánpénztári tagok csak azt látják, hogy egyéni számlájukon milyen összeg halmozódott fel, de azt nem lehet kiszámolni, hogy ez milyen összegű járadékra lenne valójában elegendő.

Nincs hivatalosnak nevezhető számítás arra vonatkozóan, hogy körülbelül milyen mértékű havi tagdíjbefizetés szükséges ahhoz a felhalmozáshoz, hogy a magánpénztári tag legalább az állami nyugdíjnak megfelelő mértékű járadékra tegyen szert.⁴²

A hatályos szabályok értelmében, a pályakezdőknek, illetve az állami nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt nem szerzőknek, nem a tiszta tb-nyugdíj 25%-át, *hanem a teljes nyugdíj fedezetét kell megteremteniük!*

A magánpénztárak jelenlegi működési formája, szervezeti felépítése nem elég hatékony, a pénztárpiac átrendeződés alatt, a működési költségekre levonható, maximalizált összeg nem lehet tudni, hogyan befolyásolja majd a viszonyokat. Tartós, vagy átmeneti fizetésektelenség esetén, a jelenlegi működési forma mellett, nincs honnan tőkét bevonni, a Garancia Alap tartaléka (a felhalmozott tőke egy részét a visszalépők „magukkal vitték”) bizonytalan biztosíték, az állami garancia pedig megszűnt.

A magánpénztári rendszert választók a jövőre nézve, részben vagy egészben elvesztik állami nyugdíjvárományaikat, úgy, hogy a rokkantság kockázatát a magánpénztári rendszer nem kezeli, illetve tagdíjat csak akkor lehet levonni, ha a tag adóköteles jövedelemmel rendelkezik. Számos olyan élethelyzet lehetséges, mikor nincs ilyen jövedelem, azaz az egyéni számla sem gyarapodik

Magyarországon 2007-től vezették be a magánpénztári rendszerbe az ún. választható-portfoliós rendszert, klasszikus, kiegyensúlyozott, és növekedési portfóliókat összeállítva. Elnevezésük tükrözi a vállalt befektetési kockázat mértékét. A rendszer indításakor a pénztár a tagokat nyugdíjkorhatárukig hátralévő idő alapján sorolta be, ha a hátralévő idő a 15 évet meghaladta, akkor növekedési, ha a hátralévő idő 5-15 év, kiegyensúlyozott, ha pedig a hátralévő idő 5 évnél kevesebb, klasszikus portfólióba sorolta be. A pénztártagoknak a továbbiakban lehetőségük van egyedileg meghatározni a portfóliót, de a beépített életciklus stratégia következtében, növekedésit az utolsó öt évben nem választhatnak.

⁴¹ A majdani magánnyugdíjpénztári szolgáltatásokra vonatkozó szabályozást elemzi és értékeli nagy alaposággal Rab Henriett „A nyugdíjbiztosítási ellátások fenntarthatóságának jogi garanciái” c. PhD értekezésében, 260-268. oldalak

⁴² Az MNB-ben készült tanulmány (Orbán Gábor-Palotai Dániel: *A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága*, 2005.) szerint, a tisztán tb-nyugdíj mértékét elérő 75% tb-nyugdíj- és 25% magánpénztári nyugdíjhoz, optimista számítás mellett 2,7 százalékos reálhozam (infláció feletti hozam) szükséges, az eredetileg kalkulált 8% mértékű tagdíjbefizetés mellett. Ez azonban csak azoknak nyújt a tiszta tb-rendszerével *egyenértékű nyugdíjat (háromnegyed állami és legalább egynegyed magánnyugdíjat)*, akik egész életükben tagjai voltak a magánpénztárnak.

tagdíjbefizetéssel, ami a várható nyugdíj szolgáltatás mértékét negatív irányba befolyásolhatja. A magánpénztári tagokra több kockázat és felelősség hárul.

A megtakarítás ugyan a felhalmozási időszakban örökölhető, de ez bizonyos élethelyzetekben nem képes kiváltani az állami nyugdíjrendszer által biztosított hátramaradotti ellátást, s bár a magánpénztári tag négyféle nyugdíj szolgáltatás közül választhat, ez nem ellensúlyozza a szolgáltatási feltételek jelenlegi hiányos kidolgozottságából fakadó kockázatokat.

Az állami nyugdíjrendszerben a megígért egyéni számlán történő nyilvántartás bevezetésével előrelépés történik a transzparencia felé (nem tudni, mikor válik valósággá). Az örökölhetőség helyett van hozzátartozói nyugellátás, illetve az özvegyi járadék választásának lehetősége, mely lehet az eddiginél kedvezőbb.

A társadalombiztosítási nyugellátás szolgáltatás-meghatározott, nagysága a nyugdíjárulék alapját képező kereset, jövedelem összegéhez és az elismert szolgálati időhöz igazodik, egyenlőre nincs közvetlen kapcsolatban a levont járulékok összegével. A nyugdíj számításának szabályai törvény által meghatározottak, a várható nyugdíj összege kalkulálható. A rendszerben érvényesülő újraelosztási szempontok viszont aránytalanságokhoz, ebből fakadóan igazságtalanságokhoz vezetnek.

Az állami nyugdíjrendszer a gazdasági és a demográfiai változásoknak van erősen kitéve.

A felosztó-kirovó nyugdíjrendszer finanszírozási oldalról éppúgy sérülékeny, mint a tőkefedezeti rendszer, csak a kockázati tényezők mások. A befizetés összegének nagysága múlik az aktív korúak számán, a foglalkoztatottság mértékén, a járulékfizetési fegyelmén és a befizetett járulékok nagyságán, a kifizetés az időskorúak számán, a nyugdíjas periódus hosszán, a kezdő nyugdíjak nagyságán, a folyósított nyugdíjak indexálásán. Ha csökkenés mutatkozik a befizetői oldalon (gazdasági, demográfiai okokból), csökkenteni kell a kifizetéseket, azt pedig a nyugdíjas periódus rövidítésével, azaz nyugdíjkorhatár emeléssel, továbbá a nyugdíjak összegének korlátozásával lehet.

Az állam, a még hatályos Tny. 1.§ (2) bekezdésében foglaltak szerint garantálja a nyugdíjak kifizetését, a központi költségvetés terhére. Vannak lépések, melyek abba az irányba mutatnak, hogy az állami nyugdíjak mögött őrt álló állami garancia is megszűnhet. *A nyugdíjreform végrehajtásának koncepcionális irányairól és a szabad nyugdíjpénztár-választással összefüggő feladatokról szóló 1281/2010. (XII. 15.) Korm. határozat* 1. d) pontjában a Kormány rögzítette, hogy nyugdíjat csak nyugdíj céljára befizetett összegekből lehet finanszírozni, a költségvetés egyéb bevételei terhére nyugdíj nem fizethető.

Az Unió nyugdíjpolitikája

A tőkefedezeti magánnyugdíjpillér magyar nyugdíjrendszerben betöltött jövőbeni szerepének alakulása jelentős mértékben függhet az Európai Unió nyugdíjpolitikájától.

Jelenleg, kifejezetten a nyugdíjrendszerekre, ezen belül a *nyugdíjalapokra/nyugdíjpénztárakra* vonatkozóan még *nincs átfogó jogi*

szabályozás az Unióban, e körben kiemelést érdemlő irányelv az Európai Parlament és Tanács 2003/41/EK irányelve (2003. június 3.) a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről, melynek hazánk a foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről szóló 2007. évi CXVII. törvény elfogadásával felelt meg.⁴³

A tagállamok nyugdíjrendszerei változatos képet mutatnak, bár általában három pillérből állnak, és a kötelező állami pillér felosztó-kirovó finanszírozású, a második pillér viszont többféle; kötelező, vagy fakultatív; várományfedezeti, vagy tőkefedezeti finanszírozású; szakmai alapon, vagy más elvek mentén szerveződő, a harmadik pillér pedig az önkéntesen választható, amely főként magánbiztosítási, illetve állam által támogatott nyugdíjbefektetési termékeket tömörít.

Az Európai Bizottság 2010 júliusában fogadta el a legújabb *Zöld Könyvet*, mely a megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerek felé vezető út lehetőségeit keresi.

A Zöld Könyvben tett megállapítások, a jövőre nézve megfogalmazott gondolatok és kérdések, valójában az Európa 2020 Stratégia megvalósítását és támogatását szolgálják. A Stratégia öt alapcélja közül az egyik a szegénység, különösen az öregkori szegénység elleni küzdelem, a másik pedig a 75 %-os foglalkoztatási arány elérésének célkitűzése a 20-65 évesek körében. Ez a két cél az, ami a nyugdíjbiztosítási rendszerekkel közvetlen összefüggést mutat. E célok kitűzése mögött azonban nem szabad szociális indítatást keresni, a motivációt a folyamatos gazdasági növekedés biztosítása és fenntartása adja.⁴⁴ A szegénység, a növekvő számú nyugdíjas-korosztály gátolja a gazdasági növekedést, rontja a fogyasztói arányt, a kettő együtt pedig egyenesen „tragikus.”

Európa jelentős demográfiai kihívással néz szembe, kritikus szakaszhoz közeledik, mivel a demográfiai robbanás (baby boom) idején születettek első korcsoportjai hamarosan nyugdíjba vonulnak, Európa munkaképes korú lakossága 2012-től csökkenni fog.

A várható élettartam meghosszabbodása óriási teljesítmény: az EU-ban az utóbbi 50 évben a várható élettartam mintegy 5 évvel nőtt. Demográfiai előrejelzések szerint 2060-ra újabb mintegy 7 éves növekedés következhet be. A születések alacsony számával együtt ez a jelenség a népesség korösszetételének drámai változásához fog vezetni. Hatására *az időskori függőségi ráta* meg fog kétszereződni: *míg jelenleg minden egyes, 65 évesnél idősebb személyre négy munkaképes korú személy jut, 2060-ra már csak ketten jutnak minden 65 éven túli személyre.*

Az Európai Unió számára prioritás, hogy az EU polgárai most és a jövőben is megfelelő és fenntartható nyugdíjjövedelemben részesüljenek, de oly módon, hogy az állami kiadások ne növekedjenek. EU célja, hogy közös összefogással, konzultációval, ha szükséges szabályozással biztosítsa a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságát, a nyugdíjkiadások konszolidálását.

A megfelelő nyugdíjjövedelem biztosítása azért fontos, mert az egyre növekvő számú nyugdíjas korosztály fogja kitenni a fogyasztói társadalom zömét, a

⁴³ Tudomásunk szerint, Magyarországon még nem hoztak létre ilyen intézményt.

⁴⁴ RVaktuell (Rentenversicherung) 5/6/2010. 174-178. s.

fogyasztás fenntartásához pedig megfelelő nyugdíjvédelem szükséges. A Zöld Könyvben már az is megfogalmazódott, hogy akár uniós szinten kell meghatározni a még megfelelő nyugdíjvédelem minimumát.

A Zöld Könyv előrevetíti, hogy a nyugdíjkiadások csökkentése és a nyugdíjaskorúak minél magasabb szintű fogyasztásának elérése érdekében, megfelelő egyensúlyt kell elérni a szolgálati idő és a nyugdíjas évek között, azaz lehetőleg minél több időt töltsenek az emberek munkával, és később menjenek nyugdíjba. A nyugdíjas periódust csökkenteni kell, úgy, hogy növelni kell a munkában töltött évek számát, illetve a várható élettartam növekedésével együtt, növelni kell a nyugdíjkorhatárt.

Ezt propagáló lépés, hogy 2012. az aktív időskorúak éve lesz az Unióban, mely akció arra hivatott ösztönözni az államokat, hogy az idősebbeket tartsák tovább munkában, megfelelő munkafeltételek teremtésével, rugalmasabb munkaszervezéssel, távmunkával, stb.

Az Unióban egyre erőteljesebben kap hangot, hogy az állami felosztó-kirovó finanszírozású nyugdíjrendszereket ki kell egészíteni tőkefedezeti, vagy várományfedezeti finanszírozású elemmel, mely megvalósulhat az állami pilléren belül,⁴⁵ vagy egy második, kiegészítő pillér keretében. Az állami nyugdíjkiadások ugyanis nem növelhetők drasztikusan, ami várhatóan a nyugdíjszolgáltatások mértékének csökkenéséhez fog vezetni. A nyugdíjasoknak a jövőben, az öregkori elszegényedés elkerülése érdekében, szüksége lesz ezekre a kiegészítő rendszerekre.⁴⁶

Az Unió részéről ezzel együtt megfogalmazódott az is, hogy a befizetéssel meghatározott nyugdíjrendszerek szerepének erősítése szükségessé teszi a lakosság széleskörű tájékoztatását, oktatását a nagyobb tudatosság eléréséhez. Szükség van továbbá a befektetési kockázatok csökkentését segítő szabályok kialakítására, a minimális hozamra vonatkozó garanciák előírására, a megfelelő befektetési gyakorlat kialakítására, a megfizethetőség biztosítására, a fizetőképességre vonatkozó előírások szabályozására, a szolgáltató fizetéseképtelenségi kockázatának csökkentését elősegítő szabályozásra, oly módon, hogy az uniós intézkedések hatályát ki kell terjeszteni a kötelező tőkefedezeti rendszerekre.

Mindezek mellett, ismét a fókuszba került a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményekről szóló irányelv, felmerült annak további részletszabályozása a munkaerő szabad áramlásának biztosítása, a mobilitás fenntartása érdekében.

Figyelembe véve az Unió tagállamainak egészében érvényesülő demográfiai folyamatokat, a gazdasági válság hatásait, és az Unió ezekre adott válaszait, elvárásait, a hazai gazdasági – társadalmi-demográfiai folyamatokat,

⁴⁵ Lásd például a svéd állami nyugdíjpillért, melynek egyik eleme a felosztó-kirovó finanszírozású egyéni számlás nyugdíjrendszer, másik eleme a tőkefedezeti finanszírozású prémium-nyugdíjrendszer. Ennek a megoldásnak magyarországi bevezetését szorgalmazza, és lehetőségét vizsgálja Menyhárt Szabolcs „Az öregségi nyugdíjrendszer a reformfolyamatok tükrében, különös tekintettel az öregségi nyugdíjakra” c. PhD értekezésében 285. oldal, 369-370. oldalak, 376-388. oldalak

⁴⁶ Dr. Franz Terwey: Bericht aus Brüssel In.: RVaktuell 2/2011. 40-46. s.

valószínűsíthető, hogy kiegészítő tőkefedezeti rendszerre szükség lesz. A kérdés csak az, hogy ezt a szerepet a megmaradó tőkefedezeti magánnyugdíjrendszer, vagy az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak, vagy akár egy részben állami tőkefedezeti rendszer, vagy esetleg egy foglalkoztatói nyugdíjrendszer fogja-e játszani.

Történelmi tény, hogy a magán-nyugdíjintézmények „nem az ördögtől valók”, azok az állami rendszereket megelőzve alakultak ki.

Amennyiben a sors úgy hozza, hogy e pozíciót hosszabb távon is a tőkefedezeti magánpénztárak töltik be, elkerülhetetlen egy átgondolt újraszabályozás. Szükséges az intézményi-szervezeti struktúra hátsó szándékoktól mentes, elfogadható és működésre képes átalakítása, a befektetési politika biztonságos, de rugalmas szabályozása, a fizetendő tagdíj mértékének aktuális modellszámításokon alapuló újragondolása, és a nyújtandó nyugdíj szolgáltatásokra vonatkozó részletes szabályanyag kidolgozása.

Akár erősödni fog, akár nem a magánpénztári rendszer, szükséges a hazai aktívkorú lakosság tudatos befektetővé és előgondoskodó nyugdíjassá történő nevelése, melynek elengedhetetlen része a nyugdíjrendszer összefüggéseinek, finanszírozásának, kockázatainak megvilágítása, a nyugdíjelőtakarékossági intézmények, szolgáltatások megismertetése (pl.: tartós befektetési számla, nyugdíjelőtakarékossági számla, önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak szolgáltatása, biztosítási termékek) és befektetési alapismeretek biztosítása. Fontos a megfelelő oktatás minél korábbi, és minél általánosabbá tétele.

Gondolatok a »szennyező fizet« elvének alkalmazási problémáiról*

CSÁK CSILLA**

1. A szennyező fizet elvének környezetpolitikai és jogszabályi alapjai

A közösségi szintű generális felelősségi rendszer bevezetésére – a Zöld Könyv és a Fehér Könyv után – konkrét szabályozási formában 2004 évben¹ került sor. Ezt megelőzően a felelősségi kérdések tagállami szinten kerültek kialakításra (szubszidiaritás elve). A közösségi szintű felelősségi rendszer kialakítása mellett több nyomós indok is megfogalmazásra került: egyrészt a tagállami szabályok közötti eltéréseket a gazdasági szereplők kihasználhatják a felelősség elkerülése érdekében, másrészt nincs kellő biztosíték a szennyezett területek mentesítésére, harmadrészt nincs minden tagállamban megfelelő jogalkotás a felelősség érvényesítése területén és ezáltal a szennyező fizet elve sérülhet.²

Az irányelv célkitűzése - egy közös keretrendszer létrehozása a környezeti károk társadalmilag ésszerű költségszinten történő megelőzése és felszámolása céljából - nem valósítható meg kellőképpen az egyes tagállamok által, következésképpen jobban megvalósítható közösségi szinten, tekintettel ezen irányelv alkalmazási körének mértékére. A környezeti károk megelőzését és felszámolását a „szennyező fizet” elvének alkalmazásával kell végrehajtani, a fenntartható fejlődés elvével összhangban. Következésképpen ezen irányelv alapelve, hogy az a gazdasági szereplő, akinek tevékenysége a környezeti kárt, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárvesztést okozta, pénzügyi felelősséggel tartozik, a gazdasági szereplők arra való ösztönzése céljából, hogy olyan intézkedéseket fogadjanak el és olyan gyakorlatot építsenek ki, amelyek minimálisra csökkentik a környezeti károk kockázatát a rájuk

* A tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg. "This research was carried out as part of the TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund."

** Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munka- és Agárjogi Tanszék.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 2004/35/EK irányelve a környezeti károk megelőzése és felszámolás tekintetében a környezeti felelősségről.

² Bándi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. 411-412. o. Környezetvédelmi Kiskönyvtár 8. KJK Kerszöv Budapest 2004

háruló pénzügyi felelősség csökkentése érdekében.³

Az irányelv alapvetően a közigazgatási felelősség kérdésével foglalkozik, és annak rendszerét működési mechanizmusát határozza meg, a büntető jogi és a polgári jogi felelősségre nem terjed ki. Nem alkalmazható ugyanis a személyi sérülés, magántulajdonban keletkezett kár vagy gazdasági veszteség esetén, és nem érinti az ilyen típusú károkra vonatkozó jogokat. Polgári jogi felelősségi jogharmonizációs törekvések egyenlőre nincsenek napirenden⁴. A polgári jogi felelősség tekintetében tehát közösségi szintű szabályozással nem találkozunk, mégis meg kell azt jegyezni az irányelvvel kapcsolatban, hogy orientáló jellegű lehet a polgári jogi kárfelelősség érvényesítése során, a kártételek tekintetében.

Az irányelv hazai bevezetéséhez kapcsolódóan megállapítható, hogy alapvető változásokat nem hozott a korábbi szabályozáshoz képest. A felelősségi kérdéseket illetően hazai szabályozásunk rendszere megfelelt a közösségi igényeknek. A jogharmonizáció keretében többek között kiegészítésre illetőleg módosításra kerültek fogalmi meghatározások⁵, pontosításra került a központi költségvetésnek a környezetveszélyeztetéssel, illetve környezetkárosodással összefüggésben a finanszírozásra vonatkozó rendelkezései⁶. A jogharmonizációs törekvések alapvetően a környezetvédelmének általános szabályairól szóló törvényt⁷,

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 2004/35/EK irányelve a környezeti károk megelőzése és felszámolás tekintetében a környezeti felelősségről Preambulum (2)

⁴ Figyelemmel a Luganói Egyezményre és az EU 2002. január 23- direktíva-tervezetere a környezeti károkozás polgári felelősségrendszeréről.

⁵ Ennek megfelelően pontosítja a környezetkárosodás fogalmát az Irányelv 2. cikkének 1-3. pontjában foglaltakkal összhangban, illetve bevezeti az Irányelv 2. cikkének 13. pontjában foglaltaknak megfelelően a környezeti elem által nyújtott szolgáltatás, 10. és 11. pontjában foglaltaknak megfelelően a környezetkárosodást megelőző intézkedés és a helyreállítási intézkedés, 14. pontjában foglaltak alapján az eredeti állapot, továbbá 16. pontjában foglaltaknak megfelelően a megelőzési, illetve helyreállítási költség, a 24. és 25. pontban az igénybevételi és a kibocsátási határérték fogalmát. Az előzőekben foglaltakon túl tartalmazza még a törvény, hogy a környezethasználónak milyen „intézkedéseket” kell megtennie. Ezek a Kvt. jelenleg hatályos rendelkezéseinek a pontosítását jelentik, hiszen az alapelemeket (a környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés megszüntetését, környezetkárosítás abbahagyását, az általa okozott károkért való helytállást, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítását) már szabályozza a törvény. Ezen túl a következőkkel történő kiegészítése szükséges: azonnali tájékoztatási kötelezettség a környezetvédelmi hatóság felé; a szükséges környezetkárosodást megelőző, valamint helyreállítási intézkedéseket megtételére kötelezés; a további környezetkárosodás, valamint a környezeti erőforrások által nyújtott szolgáltatások további romlásának megakadályozása.

⁶ Az Irányelv 8. cikkében foglaltak alapján a megelőző, valamint a helyreállítási intézkedések költségeit fő szabályként a környezethasználónak kell viselnie. Ennek megfelelően a központi költségvetés abban az esetben finanszírozza a megelőző, valamint a helyreállítási intézkedések költségeit, ha az másra át nem hárítható, a Kvt. 101. §-ban, illetve a 102. §-ban foglalt (a tulajdonos, a birtokos, használó, illetve a vevő) mögöttes felelősségre is figyelemmel. Így a központi költségvetés finanszírozza a költségeket, ha a környezethasználó nem ismert, fizetéseképtelen, illetve ha a környezethasználó mentesül a közigazgatási jogi felelősség alól. A törvény alapján abban az esetben, ha a környezethasználó mentesül a felelősség alól az általa viselt költségeket - az Irányelv 8. cikkével összhangban - a központi költségvetés megtéríti a számára. Ezzel egyidejűleg azt is szabályozza a törvény, hogy indokolt esetben legyen lehetsége a központi költségvetésnek a megelőző, valamint a helyreállítási intézkedések költségeinek megelőlegezésére.

⁷ 1995. évi LIII. törvény

természet védelméről szóló törvényt⁸, a hulladékgazdálkodásról szóló törvényt⁹ és a vízgazdálkodásról szóló törvényt¹⁰ érintették.

A legjelentősebb mértékben a közigazgatási jogi felelősség körébe tartozó szabályok változtak, illetve kerültek részletesen kidolgozásra az irányelv alapján. Ezek elsősorban megelőző és helyreállítási intézkedésekre vonatkozó rendelkezéseket foglalnak magukba.

Környezethasználó kötelezettségei a Kvt. alapján a megelőzés, az abbahagyás, a tájékoztatás, a kárenyhítés, a kárelhárítás, a további károsodás megakadályozása, továbbá

- elsődleges helyreállítási intézkedésként az eredeti állapot helyreállítása,
- kiegészítő helyreállítási intézkedésként a károsodott környezeti elemet erre alkalmas környezeti elemmel, illetve a környezeti elem által nyújtott szolgáltatást erre alkalmas környezeti elem által nyújtott szolgáltatással pótolni,
- kompenzációs helyreállítási intézkedésként pedig köteles megtenni mindazon intézkedéseket a helyreállítási intézkedések befejezéséig, amelyek a károsodott környezeti elem vagy a környezeti elem által nyújtott szolgáltatás hiánya ideiglenes pótlásához szükséges, végül pedig a költségviselés.

Környezetvédelmi hatóság megelőző, helyreállító intézkedések megtételére kötelez, illetve ezeket maga is megteheti, vagy mással elvégeztetheti, továbbá szükség esetén dönt a helyreállítás sorrendjéről. A hatóság információszolgáltatásra is kötelezheti a környezethasználót. Jogerősen megállapított környezetkárosítás esetén a környezetvédelmi hatóság a helyreállítási intézkedés megtételére kötelező határozatában elidegenítési és terhelési tilalmat rendel el a helyreállítási intézkedés megtételére kötelezett személy azon ingatlanaira, amelyek a helyreállítási intézkedés költségeinek előreláthatólag finanszírozandó összegére kellő fedezetet nyújtanak.

A környezetpolitika szintjén a környezetvédelmi stratégiák, célok és eszközrendszer felállítására került sor mind nemzetközi, uniós, és hazai vertikumban egyaránt. Természetesen a különböző szintű környezetpolitikai megfontolások összhangban vannak egymással, harmonizálnak. Az EU környezetpolitikájában, akcióprogramjában megjelentek azok a létfontosságú elvek, amelyek a környezetvédelmi cselekvéssorozat irányát meghatározzák. Ez hazai viszonylatban is nyomon követhető, mely szerint a kormányzati stratégiai irányok (környezetpolitika) a Nemzeti Környezetvédelmi Programban,¹¹ annak akcióterveiben illetőleg egyéb tervezési dokumentumokban jelennek meg. A Nemzeti Környezetvédelmi Programban megfogalmazott célok egyben azokra a hiányosságokra is rávilágítanak, amelyeket átalakítani illetve fejleszteni szükséges, ezek közül néhányat kiemelve:

⁸ 1996. évi LIII. törvény

⁹ 2000. évi XLIII. törvény

¹⁰ 1995. évi LVII. törvény

¹¹ 96/2009 (XII.9.) OGY. határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról

- a megfelelő, ösztönző hatású szankciórendszer kiépítése keretében további megfontolást érdemel a környezetre kiemelten kockázatos, illegális tevékenységet folytatók számára rendkívül szigorú, fékező erejű joghátrányok kilátásba helyezése, a bírságtételek, a környezetterhelési díjak emelése, a büntetőjogi, szabálysértési, polgári jogi felelősségre vonás lehetőségének kiterjesztése
- ugyanezen célból meg kell vizsgálni, hogy lehetséges-e valamely kedvezményrendszert életbe léptetni az igazoltan jogkövető magatartást folytató környezethasználók (pl. EMAS-t alkalmazók) esetében
- át kell tekinteni a környezethasználók önszabályozó eszközeinek (közigazgatási szerződések, önkéntes megállapodások, vállalati környezetvédelmi programok stb.) továbbfejlesztési lehetőségeit. A szükséges védelmi szint megtartása, biztosítása mellett, a technikai egyszerűsítés igényével indokolt felülvizsgálni, hogy szükséges-e minden esetben fenntartani az engedélyező rendszert, vagy egyes esetekben a környezeti célt hatékonyabban szolgálhatja-e egy bejelentési regisztrációs rend
- mérlegelni szükséges, hogy az állam a jogszabályban (törvényben, kormányrendeletben) meghatározott egyes feladatokat ellátási kötelezettséggel és véglegesen átadja nem állami szervezeteknek, társadalmi szervezeteknek, illetve köztestületeknek
- meg kell vizsgálni, hogy a meglévő működő, de költséges jogintézményeket a környezeti érdekek sérelme nélkül fel lehet-e váltani más jogi konstrukciókkal (pl. az állami felelősség körébe tartozó kármentesítések finanszírozása, a termékdíj-betét díj rendszer szerepe a hulladékgazdálkodási kötelezettségek végrehajtása kapcsán).

A szabályozás fejlesztése során a következő elveket, szempontokat kell irányadónak tekinteni:

- A környezetvédelem hagyományos elvei alapján mind a termelők, mind a fogyasztók tekintetében érvényesíteni kell „a szennyező fizet” és „a használó fizet” elvet, valamint átfogóan a „megelőzés elvét”.
- A versenyképesség erősítéséhez a hazai adottságoknak megfelelő, ökohatékony, innovatív, illetve élőmunka-igényes ágazatok előtérbe helyezésével kell hozzájárulni.
- A környezeti szempontok érvényesítését fokozatosan ki kell terjeszteni a termelési folyamatról a termék teljes életciklusára (a tervezéstől, illetve az erőforrások biztosításától egészen a termék hasznos élettartamának végéig, illetve újrahasználatáig, a hulladékká vált termék hasznosításáig), és ezzel a megközelítéssel kell meghatározni a gazdasági szabályozókat is. Az erőforrás-használat valós költségeinek megfizettetését a konkrét adópolitikai intézkedések kialakítása során irányadónak kell tekinteni.
- A biztosítékadási rendszer bővítése a gazdasági tevékenységből adódó környezeti és természeti károk felszámolásának károkozó által történő finanszírozása érdekében.

A környezet károsításának, szennyezésének, a természeti erőforrások

használatának egyre növekvő ára van, emellett jelentősen befolyásolja a gazdasági teljesítményt, a fejlődés lehetőségeit, költségeit. Szükség van olyan eszközök alkalmazására, amelyek biztosítják, hogy a környezet terhelésének, szennyezésének vagy károsításának helyreállítási költségeit részben vagy egészben az viselje, aki azt okozta, ezzel tehermentesítve a közösségi forrásokat. Ezt a célt szolgálják az adók és díjak („negatív ösztönzők”), amelyek az érintetteket környezetterhelő, -szennyező, -károsító tevékenységük felhagyására kívánják rászorítani, illetve ösztönzik a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodást. A közvetett és közvetlen támogatások („pozitív ösztönzők”) a környezettudatos tevékenységek, intézkedések, beruházások végrehajtását segítik. A speciális gazdasági eszközök közé tartozik a szennyezési jogok kereskedelme (pl. kvótakereskedelem) és a biztosítékadás rendszere.

A fenti gazdasági szabályozók egyaránt jelen vannak a hazai környezetpolitikában, azonban jelenleg nem járulnak hozzá kellő hatékonysággal a környezeti szempontok érvényesüléséhez.

2. A szennyező fizet elvének meghatározása és lehatárolása

EU környezetpolitikájában a szennyező fizet elv már az első akcióprogramban szerepelt és mind máig fenntartotta helyét az alapelvek sorában. Ezen túlmenően az alapelv jelentőségét igazolja az a tény, hogy az unió elsődleges joganyaga és az OECD¹² is nevesíti, mint környezetpolitikai elvet. Ennek értelmében a környezeti kár költségeit a kár okozójának, szennyezőjének kell viselnie. Különböző értelmezésekben a szennyező fizet elv jelentheti a hatályos környezeti normák betartásának költségeit, illetve a szennyezés által okozott károk (externális költségek) megtérítését.

A szennyező fizet elvét a közgazdaságtan elmélete dolgozta ki az 1970-es években annak érdekében, illetve azzal a szándékkal, hogy a környezeti szennyezések költségeit meg lehessen osztani az ipar és a fogyasztók között, s ezáltal a környezet állapotát a megfelelő, kívánt szinten lehessen tartani, egyben pedig az állam által a szennyezőknek nyújtott, ún. rejtett támogatásokat, amelyek torzítják a piaci versenyt, fel lehessen számolni. A szennyező fizet alapelve napjainkban alkalmazott formájában a környezetvédelmi politika egyik alapvető, iránymutató elve, amely voltaképpen azt mondja ki és határozza meg, hogy a szennyeződések megelőzésének és ellenőrzésének költségeit a szennyező félnek kell viselnie.¹³

Ezt a megállapítást erősíti meg az Irányelv preambuluma¹⁴ is, mely szerint a

¹² Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, C(72)128, OECD, 1972.

¹³ Szabó Szilvai: *A szennyező fizet elve a környezetvédelemben*. Iustum Aequum Salutare III. 2007/3 215-224. o. www.jak.ppke.hu/hir/ias/2007/3sz/15pdf. 2011. szeptember 28.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 2004/35/EK irányelve a környezeti károk megelőzése és felszámolás tekintetében a környezeti felelősségről Preambulum (18)
Annak ellenére, hogy alapvetően az irányelv preambulumban foglalt előírásokra történik a hivatkozás nem jelenti azt, hogy kevésbé lenne jelentős és fontos, mint egy adott jogszabály rendelkező része.

„szennyező fizet” elvének megfelelően az olyan gazdasági szereplőnek, aki környezeti kárt okoz, vagy akinek tevékenysége ilyen jellegű közvetlen kárveszéllyel fenyeget, elvben viselnie kell a szükséges megelőző vagy felszámolási intézkedések költségeit. Olyan esetben, amikor az illetékes hatóság saját maga vagy harmadik fél útján egy adott gazdasági szereplő helyett jár el, biztosítania kell az általa viselt költségek behajtását a gazdasági szereplőtől. Indokolt továbbá hogy végül a gazdasági szereplő viselje a környezeti kár, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszély felmérésével kapcsolatos költségeket.

A szennyező fizet elvének értelmezése során összetett, komplex fogalommal találkozunk. A fogalom értelmezése során célszerű definíatív megállapításokból kiindulni. Az elv alapvetően két szóból tevődik össze, a szennyező és a fizet szóösszetételből, amely alapján személyi kört és tevékenységet kell meghatározni, elhatárolni.¹⁵

Közösségi szinten található meghatározás szerint a Bizottság értelmezésében „a szennyező az, aki közvetve vagy közvetlenül károsítja a környezetet, vagy aki olyan körülményeket hoz létre, amelyek ilyen károkra vezetnek”.¹⁶ Az Európai Bizottság kimondta azt is: „...a szennyezővel kapcsolatos elképzelés ... nem érinti azokat az előírásokat, amelyek harmadik fél felelősségére vonatkoznak”, lehetővé téve ezáltal, hogy ki lehessen jelölni egyik oldalon egy szennyezőt, akinek a megelőzéssel kapcsolatos költségeket kell viselnie, míg másik oldalon egy harmadik felet, amely a szennyezésért felelős és kártérítést kell ez okból fizetnie.¹⁷ Ezáltal lehetőség körvonalazódik olyan jogi szabályozásra, mely alapján megosztható válik a szennyező fizet elvének személyi köre a költségviselés és a felelősség területén. Erre példaként említhető a hazai hulladékgazdálkodásban megjelenő szabályozás a szennyező fizet elve alapján.

Az Irányelv a „gazdasági szereplő” fogalmát határozza meg mely szerint „... az a természetes vagy jogi személyiséggel rendelkező magánszemély vagy közület, aki/amely a keresőtevékenységet végzi vagy irányítja, vagy – amennyiben a nemzeti jogszabályok úgy rendelkeznek – akire az ilyen tevékenység technikai működtetésével kapcsolatban döntő gazdasági hatáskört ruháztak, ideértve az ilyen tevékenységre felhatalmazással vagy engedéllyel rendelkező vagy az ilyen tevékenység gyakorlására nyilvántartásba vett, vagy azt bejelentő feleket is.”¹⁸ A gazdasági szereplő, akinek tevékenysége a környezeti kárt, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszélyt okozta felelősséggel tartozik.

Az Irányelv preambuluma egyrészt teljesíti a jogszabály indoklási kötelezettségét, amely kiterjed a ténybeli alapok, célok, jogalap meghatározására, és másrészt a preambulum saját jogán érvényesítendő jogi dokumentum. A nemzeti hatóságok kötelezettségeit ugyanis nem csupán a rendelkező rész határozza meg, hanem a preambulumban megfogalmazott célok is. A közösségi normák preambulumaának vagy indoklásának szerepe és jellege tehát eltérő a hazai jogalkotási és jogalkalmazási metodikától. Lásd bővebben: Temple Lang, John.: *The Duties of National Authorities Under Community Constitutional Law*, European Law Review, Vol. 23, No. 2, April, 1998, 124-125. o.

¹⁵ Bándi Gyula: A környezetjogi felelősségről. *Belügyi Szemle* 2005. 5. szám 3-21. o.

¹⁶ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Recommendation. OJEC (1975) L194, o. 1.

¹⁷ Szabó Szilvai: A szennyező fizet elve a környezetvédelemben. *Iustum Aequum Salutare* III. 2007/3 215-224. o. www.jak.ppke.hu/hir/ias/2007/3sz/15pdf. 2011. szeptember 28.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 2004/35/EK irányelve a környezeti károk megelőzése és felszámolás tekintetében a környezeti felelősségről 2. cikk 6. pont

A hazai környezetvédelmi jogban, egyes esetekben szélesebb körben szabályozva a szennyező fizet elvét. A Kvt. 101. §-a alapján bárki, aki tevékenységével vagy mulasztásával a környezetet veszélyezteti, szennyezi vagy károsítja, felelősséggel tartozik. Azaz a hazai jog az Irányelvénél szélesebb körben határozza meg a károkozó fogalmát, illetve egy szigorított felelősségi rendszert – a károkozó vétkességétől független –, úgynevezett objektív felelősségi formát alkalmaz, amely nem vizsgálja még védett fajokban és természetes élőhelyekben okozott károk esetében sem a károkozó vétkességét (gondatlanságát vagy szándékosságát)¹⁹.

A környezetvédelem egyes szakterületi szabályozási körben is megjelenik a szennyező fizet elvének speciális adaptációja. A teljesség igénye nélkül pl. a hulladékgazdálkodást említve „a szennyező fizet elv alapján a hulladék termelője, birtokosa vagy a hulladékká vált termék gyártója köteles a hulladékkezelési költségeit megfizetni, vagy a hulladékot ártalmatlanítani; a szennyezés okozója, illetőleg előidézője felel a hulladékkal okozott környezetszennyezés megszüntetéséért, a környezeti állapot helyreállításáért és az okozott kár megtérítéséért, beleértve a helyreállítás költségeit is.”²⁰

A szennyező fizet elve alapján a másik elem a „fizet” szó értelmezése. A szó önmagában véve anyagi ellentételezést jelöl, pénzügyi helytállásra utal. A szennyező helytállása tekintetében felmerül a kérdés, hogy milyen tevékenység végzéséhez kötődik illetőleg köthető. A környezetvédelmi törvényünk (Ktv.) – amely az Irányelv anyagát átültette és a hazai joganyag részévé vált 2007. április 30-i hatállyal – hatályát tekintve kiterjed

„a) az élő szervezetek (életközösségeik) és a környezet élettelen elemei, valamint azok természetes és az emberi tevékenység által alakított környezetére;

b) az e törvényben meghatározottak szerint, a környezetet igénybe vevő, terhelő, veszélyeztető, illetőleg szennyező tevékenységre.”²¹

„A törvény hatálya azokra a természetes és jogi személyekre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki

a) akik vagy amelyek az (1) bekezdés a) pontja szerinti környezettel kapcsolatban jogokkal rendelkeznek, illetve akiket vagy amelyeket kötelezettségek terhelnek;

b) akik vagy amelyek az (1) bekezdés b) pontja szerinti tevékenységet folytatnak (a továbbiakban: környezethasználó).”²²

A környezethasználat²³ során, annak jellegétől függően kerülnek megfogalmazásra a különböző előírások. A Ktv.-nek a környezetszennyezés –

¹⁹ Kvt. Indoklás

²⁰ 2000. évi XLIII. törvény 4. §. g. pont

²¹ 1995. évi LIII. törvény 2. §. (1) bekezdés

²² 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 2. §. (2) bekezdés

²³ 9. *környezethasználat*: a környezetnek vagy valamely elemének igénybevétele, illetőleg terhelésével járó tevékenység; 4. *környezet igénybevétele*: a környezetben változás előidézése, a környezetnek vagy elemének természeti erőforráskénti használata; 6. *környezetterhelés*: valamely anyag vagy energia közvetlen vagy közvetett kibocsátása a környezetbe; Kvt. 4. §.

környezetveszélyeztetés - környezetkárosodás hármass fogalomrendszerén²⁴ alapul a Ktv.-ben meghatározott engedélyezés, kötelezés- és szankciórendszer. Ezen fogalmi elemekhez kapcsolódó tevékenységben vagy mulasztásban megvalósuló magatartások alapozzák meg a szennyező fizet elvének alkalmazását. Azaz minden olyan tevékenységhez köthető, amely akár jogszerű környezethasználatot eredményez illetőleg olyan tevékenységekhez is, amelyek jogellenes, egyszerű szóhasználatlál élve szennyező tevékenységet foglal magába. A helytállás tehát komplex magatartás sorozatot foglal magába, amely alapján a környezethasználó köteles eljárni és amelybe beletartoznak az jogszabályi előírásoknak történő megfelelések az elővigyázatosságtól a kártérítésig terjedő teljes vertikumban. Ezek alapvetően – de nem minden esetben – pénzügyi teljesítést igénylő tevékenységek. Ezek a pénzügyi teljesítések vagy közvetlenül kifelé jelennek meg fizetési kötelezettségként, harmadik személyek vonatkozásában, általában a hatóságok irányába, vagy közvetett módon jelennek meg, a környezethasználó tevékenységi körében, meghatározott feltételrendszerek kiépítéséhez kapcsolódóan.

A pénzügyi teljesítéshez mértékéhez kapcsolódóan a szennyező fizet elvének meghatározásakor különböző irányzatok alakultak ki. Ennek megfelelően megkülönböztethető a szűk értelemben használt és a tág értelemben használt fogalom. A szennyező fizet elvének szűkebb értelmezése az, amikor azon költségeket foglalja magába, amelyek a szennyezés megelőzéséhez és ellenőrzéséhez kapcsolódnak. A szennyező fizet elvének tág értelemben használt megközelítése, amikor a megelőzés és ellenőrzés költségein túl idetartoznak a különböző környezethasználat után fizetendő díjak, adók,²⁵ a szennyezés felszámolásának, tisztításának költségei, valamint a kártérítések.²⁶

Az Irányelv kimondja: „A környezeti károk megelőzését és felszámolását a „szennyező fizet” elvének alkalmazásával kell végrehajtani a Szerződésben leírt módon, a fenntartható fejlődés elvével összhangban. Következésképpen ezen irányelv alapelve az legyen, hogy az a gazdasági szereplő, akinek tevékenysége a környezeti kárt, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszélyt okozta, pénzügyi felelősséggel tartozik, a gazdasági szereplők arra való ösztönzése céljából, hogy olyan intézkedéseket fogadjanak el, és olyan eljárásokat dolgozzanak ki, amelyek minimálisra csökkentik a környezeti károk kockázatát a rájuk háruló pénzügyi felelősség csökkentése érdekében.”²⁷ A tagállamok által előírt és alkalmazott

²⁴ 7. *környezetszennyezés*: a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése; 10. *környezetveszélyeztetés*: a környezetkárosodás bekövetkezésének közvetlen veszélye;

13. *környezetkárosodás*: a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása; Ktv. 4. §. Ktv. 4. §.

²⁵ Lásd Bővebben: NAGY Zoltán: Támogatáspolitikai kérdések a környezetvédelem területén. In Szilágyi János Ede (szerk.): Környezetjog II. kötet Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből. Novotni Alapítvány Miskolc 2010. 73-87. o., NAGY Zoltán: Környezetvédelmi adók a környezetvédelmi szabályozás rendszerében. In Szilágyi János Ede (szerk.): Környezetjog II. kötet Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből. Novotni Alapítvány Miskolc 2010. 87-105. o.

²⁶ Lásd bővebben: Bándi Gyula: *Környezetjog*. Osiris Kiadó Budapest 2006. 606. o.

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről, preambulum (2) bekezdés.

költségek mértéke eltérő, amelynek alapján adott esetben egyes tagállamok környezethasználói versenyelőnybe, míg mások versenyhátrányba kerülnek az externalizált illetve internalizált költségviselési rendelkezésekre tekintettel.

A szennyező fizet elve alapvetően gazdasági alapelv, amely ugyanakkor hatását, következményeit tekintve megegyezik a felelősség elvével. Gyakran jelenik meg szinonim fogalomként. A Kvt. deklarált alapelve a felelősség elve. A környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért²⁸. A környezethasználat során jelentkező hatások iránti felelősség, magába foglalja a szennyező fizet elvének megtalálható jogszerű és jogellenes következmények viselésének lehetőségét, azaz a környezetvédelem gazdasági eszközeinek alkalmazását és a jogi felelősséget is. A Kvt. explicit alapelveinek ismertetést tartalmazó alfejezetben tehát a felelősség tág értelemben vett meghatározása figyelhető meg, azaz valamennyi magatartás, tevékenység, kötelezettség teljesítése felelősséggel jár, hasonlóan, mint a szennyező fizet elve.

A jogi felelősségre vonatkozó, a szennyező fizet elvének szűkebb szabályozásra „A jogi felelősség általános alapjai”²⁹ alcímbe kerül sor, mely szerint a környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, szabálysértési jogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért. A felelősség elve a jogi felelősséget is tehát magába foglalja. A jogi felelősség valamely jogsértő magatartás és a társadalom által jogszabály formában megfogalmazott követelmény közötti viszony negatív értékelése. A felelősség alapvető célja: a jogellenes magatartást kifejtő személynek joghátrány alkalmazásán keresztül nevelése arra, hogy a jövőben tartózkodjon hasonló magatartásoktól. - A felelősségnek minden esetben feltétele a jogellenes magatartás, a kötelezett szegés (objektív elem). Nevelési funkcióját, akkor tudja betölteni, ha a szankciót azzal szemben alkalmazzák, aki a jogsértést elkövette.

A szennyező fizet elvének értelmezése során tehát az a következtetés vonható le, hogy nem tekinthető szinonim fogalomnak a felelősség elvével abban az esetben, ha a felelősség elvét szűkebb értelemben a jogi felelősség (jogsértő magatartás) értelmében határozzuk meg

3. Az állami felelősség kérdései

Az Európai Közösséggel kapcsolatos jogközelítési feladatok teljesítéséből adódóan az utóbbi évtizedben Magyarországon is felgyorsult a környezetjogi szabályozás fejlesztése. A környezetet érő hatások szabályozásának alapvetően két fő iránya alakult ki: a közvetlen (engedélyező-tiltó, korlátozó jellegű) és a közvetett (gazdasági) szabályozási módszer. Mindkét szabályozás alapja a környezet igénybevételeért, terheléséért, szennyezéséért felelős magatartásának befolyásolása, melynek eredményeként a felelős biztosítja a szennyezés

²⁸ 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 9. §.

²⁹ Kvt. 101. §.

megelőzését, a kialakult környezeti károk mérséklését, felszámolását. A környezetvédelmi szabályozórendszer sok új területre terjedt ki, számos más területen pedig átalakult, megújult. A hazai és a közösségi jogalkotás szintjén ugyanakkor a továbbiakban is szükséges – a kialakult rendszer vívmányainak megtartása mellett – az egyes környezeti jogterületek közötti összhang javítása, valamint a végrehajthatóság, alkalmazhatóság feltételeinek biztosítása.

A nyugati államokban már bevett gyakorlat, hogy a gazdálkodókat arra kötelezik, hogy baj esetére céltartalékot képezzenek. A veszélyes tevékenységet folytatók biztosítékadására több lehetséges megoldás is létezik, amely lehet kötelező vagy önkéntes jellegű. A környezeti biztosítások célja minden esetben ugyanaz, garanciát teremt egy esetleges környezetszennyezés következményeinek felszámolásához, és egyúttal gazdasági befolyást jelent a környezeti terhelés csökkentésére. A kötelező felelősségbiztosítás bevezetése megoldást jelentene arra a problémára is, hogy a környezetszennyezést okozó vállalatok csődöt jelentve mentesüljenek az általuk okozott károk felszámolása alól.

A Kvt. szerint „a környezethasználó külön kormányrendeletben meghatározott tevékenységéhez környezetvédelmi biztosíték adására köteles, továbbá a tevékenységével okozható előre nem látható környezetkárosodások felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében - külön jogszabályban meghatározott feltételek esetén - környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető. A környezethasználó a külön kormányrendeletben meghatározottak szerint környezetvédelmi céltartalékot képezhet a jövőben valószínűleg vagy bizonyosan felmerülő környezetvédelmi kötelezettségeire.”³⁰

A Kvt. alapján a környezethasználó, így a hulladékkezelő is, (új elem, hogy nem csupán a veszélyes hulladék kezelője, hanem a hulladék-bejelentési kötelezettség megállapításáról szóló kormányrendelet szerinti mennyiségben nem veszélyes hulladékot kezelő, illetve annak tulajdonosa is) a tevékenységének engedélyezésekor előre látható környezetvédelmi kötelezettségeire biztosíték képzésére köteles, míg a tevékenységével okozható előre nem látható környezeti károk felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető. A törvény egyben pontosítja a környezetvédelmi céltartalék-képzés szabályait is.³¹

A tevékenységeket, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a környezetvédelmi biztosítás szabályait a Kormány rendeletben állapítja meg. Ez a jogszabály teremti meg a környezeti felelősségbiztosítás jogi alapjait Magyarországon. Jelenleg a jogszabályi hiányosság miatt nincs az egyes cégek tevékenységéhez igazított kötelező környezetvédelmi felelősségbiztosítás, a szennyező azonban az okozott környezetkárosodásért, vétkességre való tekintet nélkül, objektív alapon felel Magyarországon is.

Más jogszabályok is előírják környezetvédelmi biztosíték képzését, így a természet védelméről szóló és a hulladékgazdálkodásról szóló törvény is. Az erről szóló kormányrendelet azonban még nem született meg, tervezeti szintű

³⁰ 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 101. §. (5) bekezdés

³¹ Kvt. Indolása

elképzelések azonban ismertek. A környezetvédelmi biztosítékokkal kapcsolatban a rendelet tervezet alapján megállapítható, hogy a környezetvédelmi biztosíték célja, hogy hozzájáruljon a tevékenység folytatása/létesítmény üzemeltetése folytán lehetségesen bekövetkező környeztkárosodás felszámolására szolgáló intézkedések végrehajtásához valamint a tevékenység/létesítmény felhagyásához kötődő környezetvédelmi kötelezettségek megvalósításához. A környezetvédelmi biztosíték lehet pénzügyi intézet által nyújtott bankgarancia, pénzügyi intézetnél lekötött, elkülönítetten kezelt és zárolt pénzösszeg, illetve biztosítási szerződés. A biztosíték fajtáját a biztosításra kötelezett választhatja meg azon engedély iránti kérelmében, amelyben a biztosítékadási kötelezettség előírásáról rendelkezik a hatóság. A biztosítékadási kötelezettség

- Jelentős környezeti kockázatú tevékenységek folytatóira;
- Jelentős környezeti kockázatú létesítmények üzemeltetőire;
- Hulladéklerakók üzemeltetőire;
- környeztkárosodás esetén a kármentesítési intézkedések elvégzésére kötelezett környezethasználókra.

A biztosítékadással kapcsolatos kötelezettségeket a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség állapítja meg abban a határozatában, amelyben engedélyezi a jelentős környezeti kockázatú tevékenységet, illetve létesítményt vagy hulladéklerakót. Bekövetkezett jelentős környezeti károsodás esetén a felügyelőség a kármentesítési beavatkozást elrendelő határozatában ír elő biztosítékképzést.

A környezetvédelmi biztosíték bevezetésével jobban érvényesülne a környeztkárosodást okozók személyes felelőssége, valamint „A szennyező fizet” elve, mivel a környezethasználók kötelesek lesznek egy meghatározott pénzösszeget előre, garanciaként elkülöníteni az általuk lehetségesen okozható környeztkárosodások felszámolására. Gyakorlati problémaként jelentkezett ugyanis, hogy a környezetvédelmi tevékenységet folytatók nem megfelelően végzik el kötelezettségeiket, a tevékenységük gyakorlása során környezeti károk pedig jelenleg az állami költségvetést terhelik, biztosíték hiányában.

A környezetvédelmi biztosítékképzést már több tagállamban bevezették, így pl. Spanyolországban, Hollandiában és Finnországban is az ott bevezetett minták alkalmazhatóak a vonatkozó magyar szabályozás megalkotásakor.

Magyarországon általában balesetszerű fedezetre kötnek biztosítást, de míg az olajkitörés balesetszerű, a szivárgás már folyamatos káreseménynek számít. A biztosítási szerződések többsége csak a kártalanítás költségét fedezi, azaz a kifolyt szennyezőanyag eltávolítását, a környezetben okozott kár helyreállítását nem. A fedezet azonban csak abban az esetben lép életbe, ha egy harmadik személy kárigényt nyújt be, ugyanis Magyarországon a saját kár és a harmadik személynek okozott kár fogalmát ismeri a biztosítás, a környezet, illetve környezeti hatóság viszont egyik alá sem tartozik.

A biztosítékok szerepe és alkalmazásának lehetősége nemcsak a közjogi szabályozás területén bírhat jelentőséggel, hanem a magánjogi szabályozásban is találunk rá adekvát alkalmazási lehetőséget. Meg kell azonban jegyezni, hogy mind a közjogi, mind a magánjogi szabályozásban fellelhető lehetőség gyakorlati

alkalmazása csekély mértékű. A Ptk. 115. § (3) bek. szerint a tulajdonos követelheti a jogellenes beavatkozás vagy behatás megszüntetését; ha pedig károsodás veszélye fenyegeti, a veszélyeztetett kérheti a bíróságtól, hogy azt, akinek a részéről a veszély fenyeget, tiltsa el a veszélyeztető magatartásról, illetőleg kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére, és szükség szerint biztosíték adására. [314. § (1) bek.]. Abbahagyására kötelezés, jövőre szóló eltiltás, a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére kötelezés, biztosítékadás, mind olyan szankciók, amelyek a kár bekövetkezésének megelőzésére szolgálnak, sőt arra leginkább alkalmasak. Feltételüket tekintve objektívek. A veszélyeztetést szankcionálják, azt a rendellenes folyamatot, amelynek végén az „eredmény” – a kár – bekövetkezne. Miután a szennyezett – különösen az elpusztult – környezet rehabilitációja vagy lehetetlen, vagy sokszor olyan anyagi áldozatokkal járna, amely mellett a kártérítés (vagy a bírság) szinte semmit nem segít, ezeknek a szankcióknak a jelenleginél sokkal nagyon szerepet kell vállalniuk a környezeti károk megelőzésében, enyhítésében. Ez persze csak úgy lehetséges, ha a jövőben mind a károsultak (igényérvényesítők), mind a bíróságok figyelme e szabályok irányába fordul.

Jelenleg azonban a bíróságok ítélkezési gyakorlatára tekintettel megállapítható, hogy szennyező tevékenységet folytató gazdálkodó szervezetek esetében nem alkalmazott szankció a tevékenység végzésétől való eltiltás vagy biztosítékadási kötelezettség kimondása. A bírósági jogalkalmazásban lefolytatott kontradiktórius eljárásban ugyanakkor jobban bizonyítható és megállapíthatóak lennének a károsodás közvetlen veszélyének objektív feltételei. Ettől függetlenül úgy tűnik, hogy ezt a szerepkört a társadalom inkább a hatósági eljárásokban alkalmazható szankciónak tekintik, a közigazgatási felügyeleti eljárás részeként. A környezetvédelmi tárgyú környezetveszélyeztetési esetekben nemcsak a magánérdek- magánérdek viszonylatában, hanem a közérdekre tekintettel is érdemes az igényérvényesítés során figyelemmel lenni. Természetesen a közérdek megjelenhet a szennyező fél vonatkozásában a gazdálkodó szervezet tevékenységi körére tekintettel is, mint adott esetben a termelő tevékenység létfontossága, másrésről a veszélyeztetés társadalmi hatásait tekintve is. Ilyen relációban a gazdasági érdekek vélhetően mindig befolyásolják a környezetvédelmi döntéseket.

Az állam feladata a környezetvédelmet érintően sokrétű, a jogszabályi háttér megalkotásától, az intézményi rendszer felállításától és működtetésétől, a nemzetközi, uniós követelmények érvényesítésig komplex tevékenységi szerepkört foglal magába. Ennek részét képezi az állami felelősség kérdésköre olyan esetekben is, amikor az állam „mögöttes” felelősként áll helyt a környezetszennyezések következményei tekintetében.

A Kormány feladata a jelentős környezetkárosodások, illetve a rendkívüli környezeti események következményeinek felszámolása, ha a kötelezettség másra nem hárítható, az állam környezeti kártérítési kötelezettsége fedezetének biztosítása, és a kötelezettségek teljesítése.³²

³² Kvt. 41. §. (5) bekezdés c) és d) pont

A központi költségvetés finanszírozza (A környezetvédelmi alap célfeladat fejezeti kezelésű előirányzat) a környezetkárosodást megelőző intézkedések, a helyreállítási intézkedések költségeit azon esetekben, amikor az másra át nem hárítható, megtéríti a meghatározott esetben a környezetveszélyeztetés, valamint a környezetkárosodás elhárításához és csökkentéséhez szükséges intézkedések költségeit, megelőlegezi szükség esetén az azonnali beavatkozást igénylő esetekben a környezetkárosodást megelőző intézkedések, valamint a helyreállítási intézkedések költségeit.³³

A Kvt. pontosítja a központi költségvetésnek a környezetveszélyeztetéssel, illetve környezetkárosodással összefüggésben a finanszírozásra vonatkozó rendelkezéseit. Az Irányelv 8. cikkében foglaltak alapján a megelőző, valamint a helyreállítási intézkedések költségeit fő szabályként a környezethasználónak kell viselnie. Ennek megfelelően a központi költségvetés abban az esetben finanszírozza a megelőző, valamint a helyreállítási intézkedések költségeit, ha az másra át nem hárítható, a Kvt. 101. §-ban, illetve a 102. §-ban foglalt (a tulajdonos, a birtokos, használó, illetve a vevő) mögöttes felelősségre is figyelemmel. Így a központi költségvetés finanszírozza a költségeket, ha a környezethasználó nem ismert, fizetésképtelen, illetve ha a környezethasználó mentesül a közigazgatási jogi felelősség alól. Ha a környezethasználó mentesül a felelősség alól az általa viselt költségeket a központi költségvetés megtéríti a számára. Amennyiben a környezetkárosodást megelőző, illetve helyreállítási intézkedések költsége azért nem volt másra áthárítható, mert a környezethasználó, illetve az ingatlan tulajdonosa ismeretlen volt, és ezen személyek utóbb ismertté válnak, az elvégzett intézkedések költségeit viselni kötelesek.

A állami finanszírozás leggyakoribb esete a bírósági esetjog alapján, amikor a környezethasználó gazdálkodó szervezet felszámolás alá kerül és a működése során környezeti terhek keletkeztek. A módosított Cstv. 48. §-ának (3) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy a felszámoló a felszámolási eljárás alatt köteles gondoskodni az adós vagyonának megóvásáról, megőrzéséről, különösen a mezőgazdaságilag művelhető földek termőképességének fenntartásáról, az erdő felújítási és erődállomány nevelési munkák elvégzéséről, továbbá a környezetvédelmi, természetvédelmi és műemlékvédelmi követelmények betartásáról, a felszámolás kezdő időpontját megelőző időszakból eredő, bizonyított környezeti károsodások, környezeti terhek olyan rendezéséről, amely az eljárás során a környezeti károsodások, illetve terhek elhárítását, megszüntetését, illetve a vagyontárgyaknak a környezeti terhekkel történő értékesítését is jelenti. A módosított Cstv. 57. §-a (1) bekezdésének c) pontja szerint a felszámolás költségei közé tartozik a felszámolás kezdő időpontja után az adós gazdasági tevékenységének ésszerű befejezésével, továbbá vagyonának megóvásával, megőrzésével kapcsolatos költségek, ideértve a környezeti károsodások és terhek rendezésének költségeit is. A Kvt. 1995. évi LIII. törvény 56. §-a (1) bekezdésének b) pontja szerint a

³³ Kvt. 56. §. (1) bekezdés

központi költségvetés hozzájárul a környezeti károk felszámolásához azon esetekben, amikor az másra át nem hárítható, illetőleg a károk okozója ismeretlen, vagy a károkozásért való felelőssége nem érvényesíthető. A felszámolási eljárás és a végelszámolás környezet- és természetvédelmi követelményéről szóló 106/1995. (IX. 8.) Korm. rendelet 12. §-ának (2) bekezdése szerint ugyanis a felszámolónak kell gondoskodnia a felszámolás kezdő időpontját megelőző időszakból eredő, bizonyított környezeti terhek rendezéséről. A gondoskodás pedig mindazon intézkedések megtételét jelenti - az adós vagyonának hiányában is -, amelyek arra irányulnak, hogy a veszélyes hulladék ártalmatlanítása a központi költségvetés terhére megtörténjék. A hitelezőnek módja van arra is, hogy a veszélyes hulladék ártalmatlanítását a saját költségére elvégezze, vagy elvégeztesse és az ebből eredő költségeit a felszámolási eljárásban mint hitelezői igényt érvényesítheti.³⁴

Az Irányelv rendelkezésével összhangban - 8. cikk (2) bekezdés - mely szerint, ha a gazdasági szereplő helyett az illetékes hatóság jár el, megfelelő garanciális szabályokat (pl. dologi jogi biztosíték vagy más megfelelő garancia) kell kiépíteni annak érdekében, hogy biztosítva legyen az illetékes hatóság által a gazdasági szereplő helyett viselt költségek behajtása. A környezetvédelmi hatóság kezdeményezésére a Magyar Állam javára jelzálogjogot kell bejegyezni a környezethasználó vagyonára, ha a környezetkárosodást megelőző, illetve a helyreállítási intézkedés költségeit a környezethasználó helyett a központi költségvetés finanszírozta.

4. Záró gondolatok

2012. január 1. napjától új alkotmány lép hatályba Magyarországon, amely jelentősen emeli a természet és a környezet alkotmányos védelmének szintjét, és hozzájárul, hogy a magyar tájat és természeti értékeit magas szintű védelemben részesítse. Az új magyar alaptörvény a fenntarthatóság, a jövő nemzedékek és a környezet értékeit különös súllyal szerepeltető alkotmány.³⁵ Az Alkotmány környezetvédelmi rendelkezései két részre oszthatók, egyrészt a természeti erőforrások védelme a jövő nemzedékek érdekeire tekintettel, másrészt a hagyományos alapjogi gondolkodás az egészséges környezethez való jog tekintetében. Az Alkotmány fogalmazta meg az állam azon kötelezettségét, hogy a környezetvédelem ügyét és a jövő generációk iránti felelősségét szem előtt tartva kell a társadalmi politikáját és fejlődését átalakítani.³⁶

Fontos vívmánya az új alaptörvénynek:

- vállalja felelősségünket a jövő nemzedékekért;

³⁴ EBH 2001. 549. Hitelező tárolási szerződés alapján az adós veszélyes hulladékát tárolta telephelyén. (Legf. Bír. Fpk. VIII. 33. 535/1999. sz.) BH 2001. 337 (Legf. Bír. Fpk. VI. 33.618/1998. sz.)

³⁵ Lásd bővebben: Fodor László: Természeti tárgyak az új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers* 2011/21 1-9. o., *Környezetvédelem az alkotmányban*. Budapest, Debrecen Gondolat Kiadó Debreceni Egyetem Állam- és jogtudományi Kar 2006. 205. o.

³⁶ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről- Ügyszám: JNO-258/2011.

- a fenntartható fejlődés³⁷ ügyét az egész emberiség céljaként tételezi, s erre vonatkozóan is a nemzetközi együttműködés keretében értelmezi Magyarország feladatait;
- kinyilvánítja az egészséges környezethez való jog mint alapjog fontosságát;
- bevezeti a nemzet közös öröksége koncepcióját, s ennek keretében fontosnak tartja a Kárpát-medence természeti értékeinek védelmét;
- kiemeli, hogy a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a természeti erőforrások megóvása és a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele is;
- kötelességként állítja a természeti erőforrások védelmét és fenntartását, külön említve a biológiai sokféleséget, a honos növény- és állatfajok védelmét, továbbá a termőföld, az erdők és a vízkészlet fenntartását, valamint a mezőgazdaság genetikailag módosított élőlényektől való mentességét;
- alkotmányos rendelkezésként bevezeti a lerakási célú hulladékimport tilalmát
- tartalmazza a környezeti károkért való helytállás kötelezettségét, és ezáltal alaptörvényi szintre emeli a szennyező fizet elvének egyik elemét.

Ugyanakkor az alaptörvény legelőremutatóbb rendelkezései sem elegendőek egy fenntartható társadalom biztosításához, ha a jogrendszer más elemei, a gazdasági szereplők döntései és a társadalom tagjainak értékválasztása, életmódja, fogyasztói választásai nem támogatják a vonatkozó alkotmányos alapelvek érvényesülését.

³⁷ Lásd bővebben: Olajos István: A fenntartható fejlődés In: Olajos (szerk.): *Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 26. o.; Lásd ugyanerről Olajos: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 12-16. o. A fenntarthatóság társadalmi dimenziója kapcsán lásd: Varga Zoltán: A magyar nyugdíjrendszer vizsgálata fenntarthatósági szempontból. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus: XXV/2. (ann. 2007), 735-754. o.; Varga Zoltán: A nyugdíjrendszerek fenntarthatósága érdekében tett intézkedések Magyarországon és az Európai Unió más tagállamaiban. *Collega*, 2007, 2-3. szám, 189-193. o.; Varga Zoltán: A magyar nyugdíjrendszer pénzügyi fenntarthatóságának aktuális kérdései. *Doktoranduszok Fóruma 2007. november 13.* (ME – Allam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa), 235-240. o.; Jakab Nóra: Gondolatok a fenntartható fejlődés és a foglalkoztatás kapcsolatáról. *Studia Iurisprudentiae Doctorandum Miskolciensium, Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 8.*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2007, 149-168. o.; Jakab Nóra: *A fogytékügy kihívása a XXI. Században*. In: Mankovits Tamás, Molnár Sándor Tamás, Németh Sarolta (szerk.): *Tavaszi szél konferenciakiadvány. 2007 Társadalomtudományok*. Budapest, 2007, A Doktoranduszok Országos Szövetségének Kiadványa, 506-511. o.; Jakab Nóra: New employment policies of disabled people. *Collega*, 2007, 2-3. szám, 285-288. o. lásd Raisz Anikó: Az emberi jogok új kihívások előtt – avagy a globalizáció egyes kérdései, különös tekintettel a WTO-ra. *Collega*, 2006, 2-3. szám, 238-241. o., Szilágyi János Ede: Környezetvédelem a Világkereskedelmi szervezet jogában. In Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog II. kötet Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Novotni Alapítvány Miskolc 2010. 25-51. o.

A közteherviselés elvének kiterjesztő értelmezése az európai adóharmonizáció tükrében*

ERDŐS ÉVA**

1. Bevezető gondolatok

A közteherviselés elve alkotmányos alapelveként jelenik meg Magyarország új Alaptörvényében¹ is csakúgy, mint a korábbi Alkotmányban.² A közteherviselés elvének megfogalmazásában azonban újszerűen eltér az Alaptörvény és az Alkotmány szövege. Érdekes összehasonlításul szolgál a régi és az új szöveg összehasonlítása, elemzése. A közteherviselés tartalmának elemzése – az összehasonlításon kívül - számos egyéb gondolatot és tisztázandó kérdést vet fel, melyeket ezúton szeretnék megosztani az olvasókkal.

Tanulmányomban az eltérést kívánom bemutatni a korábbi és az új szabály között, vizsgálni és elemezni az újonnan bevezetendő szabályt, azaz elemezni, hogy kiket kötelezhet az állam a közterhekhez való hozzájárulásra, mi a közteher fogalma. A történelmi hagyományokat is figyelembe véve hogyan értelmezzük a közteherviselés elvét, és van-e összefüggés az európai adóharmonizáció elvei és a közteherviselés alaptörvényi elvének lefektetése között? Hogyan függnek össze az európai adóharmonizáció által támasztott követelmények és a közteherviselés elve, azaz lehet-e kiterjesztően értelmezni a közteherviselés elvét az európai adóharmonizációs szempontokat is figyelembe véve, avagy sem?

Magyarország jelenlegi gazdaságpolitikájában az adófüggetlenséget és az adószuverenitást hangsúlyozza, ennek értelmében tartózkodik az Europaktum³

* A tanulmány/kutató munka a TÁMOP 4.2.1.B 10/2/KONV 2010 0001 jelű projekt részeként – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

** Egyetemi docens, Miskolci, Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék.

¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 40. cikk

² A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/I. §.

³ Europaktum – Versenyképességet Növelő Paktum: az EU stabilitási és növekedési paktumának reformja. A javaslat fontos részét képezi az európai gazdaság fellendítését szolgáló Európa 2020 stratégiának, politikai alapidokumentum, melynek célja az egységes piac akadályainak felszámolása, az európai gazdasági növekedés, Lásd erről bővebben:

http://kitekinto.hu/nonpolitik/2011/03/21/elerhet_lehet_a_kozos_tarsasgi_adoalap_2011_05_23 és

http://www.fidesz.hu/index.php?cikk=160165/2011_06_14

aláírásától, melyben elismerésre kerülne a tagállamokban az egységes (közös) konszolidált társasági adóalap bevezetése. A társasági adóalap harmonizációja a legversenyképesebb adórendszer létrehozását korlátozná – a Kormány véleménye szerint.⁴ A magyar kormány az adófüggetlenség és az adóverseny fenntartásában érdekelt, így nem tarja helyesnek, hogy az adóversenyt ki akarják zárni az Európai Unión belüli gazdaságpolitikából. Az ország részéről gazdaságpolitikai célkitűzés, hogy egymillió munkahelyet teremtsenek, gyorsan növekvő gazdaságot, és ezt úgy kívánják többek között elérni, hogy a beruházásokat élénkíteni fogják, amit leggyorsabban viszont adócsökkentéssel, adószint csökkentéssel és versenyképes adórendszerrel lehet. A Kormány ezért a független adóversenyt hirdeti és az országot nem akarja beállítani a káros adóverseny elleni harcba. Hogy ez a magatartás tartható-e, és helyes-e az európai adóharmonizáció követelményeit figyelembe véve, ez szerintem kérdés.

Kérdés, hogy a káros adóverseny elleni harc elutasításának politikájával meddig mehetünk el, és hol van az adószuverenitás, adófüggetlenség határa, szembelyezhetjük-e magunkat az európai adóharmonizációval? Kérdés, hogy hogyan függ össze a közteherviselés elve a káros adóverseny elleni harc adópolitikájában megfogalmazott elvekkel? Jelen tanulmány ezeket a kérdéseket is sorba veszi, és ezen kérdésekre keresi a válaszokat.

2. A közteherviselés elvének tartalmi elemzése

Ebben a kérdéskörben érdemes az elemzést a régi Alkotmány és az új Alaptörvény szabályainak az összehasonlításával kezdeni. A régi Alkotmány 70/I.§-a tartalmazza az arányos közteherviselés elvét.

2.1. A közteherviselés tartalmába tartozó alapelvek – kiterjesztő értelmezés – Európai adójogi szempontok. A közteherviselés elvének az Alaptörvénybeli szabályozás tervezetéről a közelmúltban két kolléga tollából két igen tartalmas és kitűnő tanulmány született, melyeket jelen elemzés alapjául vettem.⁵ Klicsu László tanulmányában történetileg és tartalmilag elemzi a közteherviselés elvét, az elv értelmezéséhez sok esetben felhasználja az Alkotmánybíróság gyakorlatát. Klicsu megállapítja összegzően, hogy a közteherviselés elve magában foglalja az általánosság, az egyenlőség elvét, a teljesítőképesség szerinti adózás elvét, és az elkobzó jellegű adók tilalmát. Álláspontja szerint ezek az alapelvek a közteherviselés tartalmát adják ma is a közteherviselés követelésének kezdeti megfogalmazásától. Véleménye szerint a közteherviselés magában foglalja a történeti értelmezés szerint a létminimum adómentességének elvét, bár megjegyzi, hogy ezt az elvet az Alkotmánybíróság

⁴ Orbán: Magyarország nem írja alá az Europaktumot http://www.hirado.hu/Hirek/2011/03/22/13/orban_Magyarorszag_nem_irja_ala_az_europaktumot/2011_05_23 lásd még: Népszava online, 2011. március 22.

⁵ Lásd erről bővebben: Klicsu László: Közteherviselés az új Alkotmányban Pázmány Law Working Papers, 2011/3. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest <http://www.plw.jak.ppke.hu> 1- 7. o. és Simon István: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet Pázmány Law Working Papers, 2011/16. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, <http://www.plw.jak.ppke.hu> 1-41. o.

gyakorlata nem fogadja el.⁶ A tanulmány minden egyes megállapításával egyetértek, csupán kiegészítést tennék és továbbgondolom a közteherherviselés tartalmi követelményeit, mely a XXI. században, az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően még egy elvvel kiegészülhet és ez nem más, mint a káros adóverseny tilalmának alapelve,⁷ mely áttételesen megjelenhet a közteherherviselés elvében. Az arányos közteherherviselés elvében ugyanis ott rejtőzködik nemcsak a közbevételekhez történő kötelező, vagyonnal és jövedelemmel arányos befizetés kötelezettsége, hanem az is, ami már az új Alaptörvényben is megjelenik, hogy a közszükségletekhez is hozzá kell járulni a közbefizetésekkel. A közbevételekből fedezi az állam a közkiadásokat, a közkiadások pedig magukban foglalják a közfeladatokat, amiket erőteljesen befolyásolnak a közszükségletek. Közbevételek, közkiadások, közszükségletek, közfeladatok, közszolgáltatások, ezek tehát mind összefüggő fogalmak, míg azonban a közteherherviselés régi alkotmányos alapelve⁸ a bevételi oldalról közelíti meg a kötelezettség tartalmát (közteher, közbevételek), addig az új Alaptörvény⁹ a közszükségletekhez való kiszámítható hozzájárulást helyezi a közteherherviselés alapelveinek középpontjába.

Egy lépéssel továbbgondolva ezt a tézist, ez azt is jelenti, hogy a közterhekhez való arányos hozzájárulás, egyben azt is magában foglalja, hogy ha igénybe vesszük a közszolgáltatásokat, akkor ahhoz hozzá is kell járulnunk, azaz mindenkinek jövedelmi és vagyoni viszonyainak, vagy teherbíró képességének megfelelően kell a társadalom közös szükségleteihez hozzájárulni. Mivel a közszükségletekhez, közterhekhez nemcsak hozzájárulunk, de az azokból fizetett közszolgáltatásokat igénybe is vesszük, ezért kimondhatjuk, hogy a közszolgáltatásokhoz is kötelező a hozzájárulás. Az azonban nem mindegy, hogy hol járulunk hozzá a közszolgáltatásokhoz: ugyanis ha nem ott járulunk hozzá a közszolgáltatásokhoz, – hanem például egy másik államban, ahol bejegyzett cégünk van¹⁰ - ahol a közszolgáltatásokat egyébként igénybe vesszük, vagy

⁶ Klicsu (2011) 7. o. Lásd még 85/B/1996. AB határozat (ABH 1998,620.) Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság vizsgálta a létminimum adómentességének kérdését, de azt nem az emberi méltóság és a képesség szerinti adózás összefüggésében tette, hanem az Alkotmány 70/E. §-nak tükrében. Hivatkozva: Klicsu (2011) 7. o. 39. lábjegyzet

⁷ Lásd erről Code of Conduct for Business Taxation-t az Üzleti Adózás Magatartási Kódexét, az ECOFIN Tanács által 1997-ben elfogadott politikai állásfoglalást, mely részletesen kifejti a káros adóverseny fogalmát, eseteit, és az ellene folytatott harc eszközeit. (OJ. No C 2 of 6 January 1998. 1. o.) Lásd erről bővebben: Ben J. M. Terra – Peter J. Wattel: European Tax Law Kluwer Law International, Hague, 283-288. o.

⁸ 1949. évi XX. törvény XII. fejezet 70/I.§ " Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni."

⁹ Alaptörvény 40. cikk: A közteherherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg."

¹⁰ Azaz off-shore céggel rendelkezünk, melyek jellemzője, hogy külföldi tulajdonban álló cégek, az adott külföldi államban kerülnek cégbejegyzésre, ebben a külföldi államban nem vagy csak nagyon kevés adót vagy illetéket kell fizetniük, de tevékenységüket belföldön fejtik ki, belföldön viszont nem adókötelesek, ezért nem is fizetnek adót. Lásd erről: Offshore cégek, adóparadicsomok 2005/8 - Mozgástér <http://cegvezetes.cegnet.hu/2005/8/offshore-cegek-adoparadicsomok> és Issues in

egyáltalán nem járunk hozzá a közszolgáltatásokhoz, akkor a káros adóverseny egyik alapelemét valósítjuk meg, az adóelkerülést, adókikerülést, ami versenytorzító hatású folyamatokhoz vezet, és káros adóversenyt eredményez.

Ilyen módon pedig még egy fontos alapelvvel ki kell egészíteni a közteherviselés elvét – a közeljövőben megalkotandó sarkalatos törvényben – mégpedig a káros adóverseny elleni harc egyik eszközeként is felfogható tartalommal, azaz azzal az alapelvvel, hogy mindenkinek kötelező ott hozzájárulnia a közszolgáltatásokhoz, ahol azt valójában igénybe veszi. Elismerem, hogy ez a gondolat a közteherviselés elvének kiterjesztő értelmezését jelenti, azonban ennek a gondolatnak a törvénybe való beiktatásával az adókikerülés egyik legproblematisabb esetét is kizárnánk, mégpedig azt az esetet, amikor valaki nem ott járul hozzá a közszolgáltatásokhoz, ahol azt valójában igénybe veszi, azaz nyíltan vennék fel a harcot az off-shore cégek¹¹ ellen. Álláspontom szerint ez az alapelv tartalmilag ma is benne foglaltatik a közteherviselés elvébe, azonban nincs deklarálva, ezért deklarálni is kellene.

2.2. A káros adóverseny lényege. A káros adóverseny legfontosabb szabályait két dokumentum is tartalmazza, az egyik a Code of Conduct for Business Taxation, míg a másik az OECD jelentése a káros adóverseny elleni harcról. Az Európai Unió 1997-ben megalkotta az *Üzleti (Társasági) Adózásra Vonatkozó Magatartási Szabályok Gyűjteményét*, mely dokumentum (Code of Conduct for Business Taxation)¹² nem jogszabály, hanem a tagállamok egyoldalú és önkéntes kötelezettségvállalása egy viselkedési norma követésére. A Magatartási Kódex olyan új szabályozási eszközt képvisel az egyenes adók jogharmonizációjában, amely az egyhangú döntésen alapuló és ezért nehézkes szabályalkotás helyett jelentkezik, de tulajdonképpen kötelező erővel nem rendelkezik. A tagállamok önkéntes jogkövetéssel tesznek eleget annak az elvárásnak, hogy tartózkodnak minden olyan jogszabályalkotástól, amellyel megvalósítják az olyan adóversenyt, mely versenytorzító hatású. Amennyiben ilyen jogszabály van érvényben egy adott tagállamban, az vállalja az egységes gyakorlat érdekében, hogy mielőbb megszünteti azt.

A Magatartási Kódex felhívta a figyelmet az *állami támogatások és adókedvezmények megoldatlan kérdésére*, ennek eredményeként az Európai Bizottság 1998 végén közzétett Közleményében tisztázza, hogy mely *rendelkezések minősülnek károsnak* az egységes piac működése szempontjából.¹³

A kódex az államok önkéntes, egyoldalú kötelezettségvállalásával érvényesülhet – így be nem tartásának szankciói sincsenek –, de jelentőségét mi sem jelzi jobban,

international taxation, International tax advice and evasion, Paris OECD, 1987
<http://www.oecd.org/dataoecd/52/35/40210055.pdf>

¹¹ Offshore cégek, adóparadicsomok 2005/8 - Mozgástér <http://cegvezetes.cegnet.hu/2005/8/offshore-cegek-adoparadicsomok>

¹² Magatartási Kódex (ECOFIN Tanács 1997. december 01-ei ülésén elfogadott az (üzleti adózással kapcsolatos magatartási szabályokra vonatkozó határozata) Celex No. 398Y0106 (01). www.europa.eu.int, lásd még In: Erdős G. – Földes G. – Öry T. – Véghelyi M.: Az Európai Közösség adója, KJK Kerszöv, Budapest 1999. 136-140. o.

¹³ A közlemény részletes elemzését ld. Carlo Pinto: EC State Aid Rules and Tax Incentives: AU-Turn in Commission Policy (Part I-II.) European Taxation 8-9. (1999) In: Erdős G. – Dr. Öry T.: i.m. 32. o.

minthogy a kódex elfogadása bekerült a tagjelöltek által teljesítendő szabályok közé. A kódex aláírásával a részes államok azt vállalták, hogy nem vezetnek be a Közösségre nézve sérelmes rendelkezéseket, és 2003-ig megszüntetik az összes hatályban levő ilyen rendelkezést. *Alapgondolatként tartalmazza azt az elvet, miszerint minden olyan intézkedés sérelmes, mely alacsonyabb adóterhet eredményez, mint a tagállamban általában szokásos mérték. Alapgondolatként merül fel az is, hogy káros adóversenyről beszélhetünk abban az esetben is, ha valaki máshol járul hozzá a közszolgáltatásokhoz, közkiadásokhoz, és nem ott, ahol azt igénybe veszi.*

A Magatartási Kódexet megelőzte az OECD kezdeményezésében megszületett Jelentés¹⁴ a káros adóversenyről, mellyel az OECD vált az adókedvezmények és adóparadicsomok elleni általános nemzetközi fellépés fórumává. Az OECD 1998-ban útjára indította programját mellyel azt a célt kívánta elérni, hogy összehangolt nemzetközi intézkedésekkel visszaszorítsák a *káros adópolitikai eszközöket*, amelyek inkorrekt módon befolyásolják az üzleti döntéseket. Ilyennek tekinthetők a nemzeti elbánástól eltérő, és ezáltal megkülönböztetést tükröző külföldi befektetőknek juttatott adókedvezmények, a pozitív vagy negatív diszkrimináció, a befektetési adókedvezmények. Ezzel az adott ország ugyanis eléri, hogy a külföldi tőke beáramoljon az országba, ugyanakkor gazdaságilag nem a működő tőkevonzás a cél, hanem a befektető országának *adókikerülése*.

A globalizáció, a nemzetközi kereskedelem és befektetések fellendülése maga után hozta az országok adórendszereinek a megváltoztatását. Az adóreformok fő motorjává vált a befektetési döntések adókedvezménnyel történő fellendítése, ezáltal az adózók körének szélesítése és az adóztatható jövedelem növekedése. Ez bizonyos esetekben nem minősül károsnak és a globalizáció pozitív hatásának is tekinthető, míg negatívuma, hogy az adózók sok esetben kivonták jövedelmeiket azokból az államokból, ahol a közszolgáltatásokat egyébként igénybe vették, de nem járultak hozzá a közkiadások költségének fedezéséhez, jövedelmüket pedig máshol „fialtatták”.¹⁵

Annak eldöntése, hogy egy adókedvezmény éppen káros adópolitikai eszköz, vagy ellenkezőleg befektetés-ösztönző hatású – nem egyszerű. Ezért az *OECD Káros Adóversenyről Szóló Jelentése* a fogalmak tisztázásával próbálja elősegíteni az elhatárolást, egyben ajánlások megfogalmazásával segíti elő a helyes jogalkotási gyakorlatot. A káros adóverseny definíciója: Az OECD jelentés 3 kategóriába sorolja azokat az adórendszereket, melyek káros adóösztönzőket tartanak fenn:¹⁶

- a) Amikor egy adott ország nem, vagy csak nagyon minimális mértékben adóztatja meg a jövedelmeket.
- b) Az adott országnak jelentős bevételei származnak a vállalkozók jövedelmeinek adóztatásából, de az adórendszer olyan ösztönzőket alkalmaz, aminek következtében a nem sok földrajzi kötődést igénylő gazdasági, pénzügyi

¹⁴ Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue OECD, Paris 1998; www.oecd.org/pdf/M00004000/M00004517.pdf

¹⁵ Lásd erről bővebben Dr. Kakuk János: Legújabb eredmények a nemzetközi adózás területén, Pénzügyi Szemle 2002. 8. sz. 734-736. o.

¹⁶ Dr. Kakuk János 736. o.

tevékenységből származó jövedelmeket csak nagyon alacsony mértékben adóztatja meg.

c) Az adott országnak jelentős bevételei származnak a magánszemélyek és jövedelmeinek adóztatásából, de az általános adókulcsai alacsonyabbak más országok adókulcsainál.

Értelemszerűen a *harmadik kategóriát* nem lehet minden esetben inkorrekt adópolitikának tekinteni, elsősorban azért, mert: az adott ország *tényleges adóterheket* ró az adózóra, tehát van bevétele belőle, és nem konkrét tevékenységet céloz. Ezzel szemben *károsnak* tekinti főként az adóparadicsomokat, az off-shore cégek alapítását és a fenti csoportosítás második kategóriájába tartozó adórendszereket.

Miért tekinthető károsnak az adóverseny? Az adóverseny, adókedvezmények károsnak tekinthetők a verseny szempontjából és torzítják a piaci versenyt az alábbiak miatt:

- azért káros, mert eltéríti a nemzetközi befektetéseket,
- elkedvetleníti az adózókat az önkéntes jogkövetéstől,
- átalakítja a közkiadások és az adók közötti kívánatos egyensúlyt,
- más országok növelni kényszerülnek a kieső bevétel miatt más adóalap után fizetendő adók terheit és
- az intézkedések növelik más országok adóigazgatási költségeit.

Amennyiben mindehhez zártkörű ösztönző rendszerek párosulnak, melyek nem engedik a speciális kedvezmények igénybevételét a belföldi adózóknak, valamint az ország nem vesz részt az információcserében, a közigazgatási- és jogrendszere nem nyílt és átlátható, és ahol az adózó megegyezhet az adóhatósággal az adó mértékéről akkor megállapítható, hogy káros következményeket előidéző adórendszerről van szó.¹⁷

*Az adóparadicsomok (off-shore cégek) a következő károkat okozzák versenytorzító hatásukkal:*¹⁸

- torzítják a pénzügyi és közvetve a reál-beruházások forgalmát,
- aláássák az adórendszerek integritását és igazságosságát,
- adómegkerülésre ösztönzik az adófizetőket,
- újrarajzolják az adófajták és a közkiadások rendszerét,
- az adóterheket a mobiljellegű adózási forrásokról a kevésbé mobilokra (munka, fogyasztás, tulajdon) helyezik,
- az adófizetők az adóhatóságok számára növelik az adminisztrációs költségeket és a kötelezettségek teljesítésének feltételeit.

A más országok kedvezőbb adórendszere által nyújtott kihívásokkal szemben több ország is úgy védekezik, hogy a verseny érdekében megváltoztatja saját adórendszerét, csökkenti az adómértéket, esetleg az adóalapot, vagy kedvezményeket, mentességeket iktat be. Mindezek elkerülése érdekében hívja fel az OECD és az Európai Unió a kormányokat a káros adóverseny elleni nemzetközi összefogásra. Mind az OECD Jelentése, mind az Európai Unió Magatartási Kódexe

¹⁷ Dr. Kakuk János i.m. (18) 736-739. o.

¹⁸ Harmful Tax Competition an Emerging Global Issue i.m. (17) 16. o.

úgy veszi fel a harcot a káros adóversennyel szemben, hogy a követő országok megpróbálják elkerülni jogalkotásukban a káros adópolitikai eszközök alkalmazását.

Simon István¹⁹ a fentiekhez kapcsolódóan hasonló véleményének adott hangot – bár nem a káros adóverseny elleni harc példájával –, amikor is leírta, hogy sokan ma Magyarországon a jövedelmüket alacsony adókulcsú államokba irányítják. Ez pedig felvet egy nagyon fontos alkotmányossági kérdést szerinte, vagyis „dönthet-e a közösség tagjai által befizetett közpénzekről, ennek terhére hitelek felvételéről képviselőként vagy állami vezetőként az, aki az arányos közteherviselés elvének megfelelően befizetéseivel nem vesz részt e közösségi pénzalapok létrehozásában? A magam részéről azt gondolom, hogy nem.”²⁰

Az arányos közteherviselés alapvető követelménye a mai napig nem teljesül maradéktalanul, sőt egyre többen hallani az állami bevételeket több százmillió forinttal megrövidítő adózói magatartásokról. A probléma abban rejlik, hogy bár senki nem akar magától önkéntesen hozzájárulni az állami kiadásokhoz, azonban mindenki elvárja, hogy a közszolgáltatások, a közfeladatot ellátó intézmények jól működjenek. A közszolgáltatásokat (közutak használata, tömegközlekedés igénybevétele, egészségügyi ellátás ingyenes igénybevétele, államilag finanszírozott felsőoktatás igénybevétele stb.) mindenki szívesen veszi igénybe, szinte észre sem vesszük használatukat, ugyanakkor a hozzájárulást már nem teljesítjük önként, és általában sokalljuk is. E kettős igényt azonban nem lehet egyszerre kielégíteni, ezért van szükség egy olyan deklarált megfogalmazásra, fogalmak pontosítására, amelyek a legalapvetőbb állami érdeket juttatják érvényre. A fentiekén kívül azonban még számos helyen hagyott nyitott kérdést az alkotmányos és az Alaptörvényi szabályozása a közteherviselés elvének. A következőkben vizsgáljuk meg, hogy a régi Alkotmány és az új Alaptörvény milyen tartalommal látta el a közteherviselés elvét.

2.3. A közteherviselés elvének tartalma a régi Alkotmányban. Az Alkotmány 70/I.§. „ Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

A közteherviselés elve meghatározta és kimondta a régi Alkotmányban, hogy:

- Kiket kötelez az állam befizetésre? (meghatározta az alanyi kört.)
- Általában mi után írható elő befizetési kötelezettség, és mi képezheti a befizetés alapjait? (adóforrás kérdése)
- Mit jelentenek a közterhek?
- Mit értünk a „jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelő” hozzájárulás alatt? (teherviselő képesség)

Elsőként megállapíthatjuk, hogy ez az alkotmányos alapelv konkrétan kijelöli azon személyek körét (adóalanyi kör kérdése), akiket az állam fizetésre kötelez. Már a történelem során is bebizonyosodott, hogy az állam költségeinek a fedezéséről a polgárok kötelesek gondoskodni. Adam Smith (1776) is

¹⁹ Simon István: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet Pázmány Law Working Papers, 2011/16. Pázmány Péter katolikus Egyetem, Budapest, <http://www.plw.jak.ppke.hu>, 15. o.

²⁰ Ld. ugyanott Simon (2011) 15. o.

megfogalmazta, hogy minden polgár a képességei szerint köteles az adózást viselni, az adó legyen általános, igazságos, olcsó és kényelmes.²¹ Már az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatában is megjelent a Francia Forradalom idején, hogy "A karhatalom és a közigazgatás költségeinek fedezéséhez nélkülözhetetlenül szükséges mindenkinek a közös hozzájárulása, kinek-kinek a képességei szerint a polgárok összessége közt egyenlően kell elosztani."²² Klicsu álláspontja szerint ez a dokumentum a képesség szerinti adózás követelményét tette kötelezővé, ugyanakkor a dokumentumból az is kiderül, hogy az állam feladatokat lát el, – karhatalom, közigazgatás – ami kiadásokkal jár, és az állam költségeihez a polgároknak hozzá kell járulniuk. A régi Alkotmány a jövedelemmel és a vagyonnal rendelkező természetes és jogi személyeket, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket kötelezi az állami közterhekhez való hozzájárulásra, tehát a magánszféra alanyait, és nem az állami szervezetet. Azokat a személyeket (természetes, jogi és nem jogi személyeket), akiknek a mellérendelt felek közötti kapcsolataikból van jövedelmük, vagyonuk. Az állam tehát a saját költségvetési szerveit nem adóztatja meg, amíg azok közfeladatokat látnak el, amely közfeladatokat a közbevételekből finanszíroznak, és nem vállalkoznak. Hogy miért a magángazdaságból és a magánszemélyektől veszi el az állam közbevételek²³ jogcímén a jövedelem, vagyon, bevétel egy részét, arra az állami gazdálkodás jellemzői és a vállalkozási tevékenység jellemzőinek különbségei adnak választ.

A vállalkozási tevékenység jellemzői:

- termelő vagy szolgáltató (gazdasági) tevékenység végzése,
- bevételeit mellérendelt felektől, mellérendelt jogviszonyokból szerzi,
- üzletszerűség jellemzi: azaz rendszeresen végzi a tevékenységét, nyereség – vagy haszon szerzés céljából,
- saját felelősségére vállal kockázatot.

Ezzel szemben az állami gazdálkodás jellemzői:

- az állam közfeladatot lát el, és nem végez termelő és magánjogi értelemben vett szolgáltató (gazdasági) tevékenységet, közszolgáltatást nyújt,
- bevételeit alá –fölérendeltségi kapcsolatból, közjogi viszonyból szerzi adók, illetékek, járulékok, hozzájárulás, bírság vagy díj formájában,
- nem üzletszerűen végzi a közszolgáltató tevékenységét, közfeladatok ellátását,
- nem nyereségszerzés a célja, hanem az államháztartás egyensúlyának a fenntartása,
- nem vállal kockázatot az állami gazdálkodás során,
- a magángazdaságban keletkezett jövedelem, vagyon egy részét elvonja és központosítja adó, illeték, járulék, hozzájárulás, bírság vagy díj formájában.²⁴

²¹ Smith, Adam: A nemzetek gazdasága 1776 *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, W. Strahan and T. Cadell, London, 1776, hivatkozik rá: Klicsu (2011) 1. o.7. lábjegyzetben.

²² Klicsu (2011) 2. o.

²³ 1992. évi XXXVIII. törvény 10. §. (2) sorolja fel a közbevételek fajtáit: Fizetési kötelezettség elsősorban adó, illeték, járulék, hozzájárulás, bírság, vagy díj formájában írható elő.

²⁴ 1992. évi XXXVIII. törvény 10. §. (2) bekezdés

Mivel tehát az állam nem termel és nem szolgáltat, nem termel jövedelmet, nincsenek magánbevételei, viszont a kiadások, állami szervek fenntartásához szüksége van bevételekre, ezért a közbevételeket, csak a termelő szféra alanyaival és a magánszemélyekkel fizettetheti be.

Az államháztartásról szóló törvény²⁵ még tovább bontja a befizetésre kötelezettek körét azzal, hogy kibővíti a kört a belföldi és külföldi magánszemélyekkel, jogi személyekkel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel, és a vagyon, valamint a jövedelem mellett a bevétellel rendelkezést is az állami fizetési kötelezés feltételévé teszi. A külföldön tartózkodó polgárok megadóztatása a pénzügyi felségjog kérdéskörébe tartozik, és már régen felmerült az alkotmányok történetében. A pénzügyi felségjog része az állam felségjogának, az a része, amelynél fogva az állam pénzügyi joghatóságot gyakorol. Tartalma: az állam deklarálja, hogy tényleges hatalma van a közpénzügyek felett, az idevágó döntések meghozatalában.²⁶ Azaz, hogy kire, mire és milyen hatállyal terjeszti ki az adóztatás jogát. A külföldi magánszemélyek akkor kötelesek adót fizetni Magyarországon, ha itt szerzik meg a jövedelmet, és kettős adóztatás elkerülése tárgyában kötött nemzetközi egyezmény mást nem ír elő. Az Áht. már kiterjeszti a külföldiekre is az adófizetési kötelezettséget, tehát bővíti az alkotmányos alanyi kört. A bevétel pedig a befizetési források körét azért növeli, mert a bevétel általában több mint a jövedelem, a bevételből különböző levonásokkal (költség, költséghányad) számítjuk a jövedelmet.²⁷ A vagyonnal, jövedelemmel, bevétellel rendelkezés az adóforrások körét kijelöli, de ez nem teljes, és nem az adótárgyak megjelölését jelenti, mint ahogy arra Simon és Klicsu is hivatkozik a tanulmányában.²⁸ Az adótárgyak között ugyanis a valóságban szerepel, de az alkotmányos szövegben nem szerepel például az áruk forgalma, a fogyasztói adók köre, az energiaadó, a jövedéki adó, hogy csak egy párat említsünk a kimaradt adótárgyak és adótárgyakat érintő adófajták köréből. Az Alkotmánybíróság határozata azt mondja ki, hogy a közteherviselést előíró alkotmányos szabály értelmében a kiválasztott gazdasági forrás bármi lehet, csak a jövedelemmel és a vagyonnal összefüggésben kell állnia.²⁹ Ahogyan azt Klicsu kifejtette, az Alkotmánybíróság gyakorlata egyértelműen kimondta 2006-ot követően, hogy az adótárgy szinte bármi lehet, továbbá csak az olyan adó alkotmányellenes a 70./I.§. – ba ütközés miatt, amely az adóforrást a túlzott mértékénél fogva ellehetetleníti.³⁰ Ilyen volt például az elvárt adó kategóriája, amit az Alkotmánybíróság

²⁵ 1992. évi XXXVIII. törvény 10. §. (1) bekezdés

²⁶ Nagy Tibor: A pénzügyi jog alkotmányos alapjai, Acta Facultatis Politico.Iuridice Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominata, Tomus V. Fasciculus 2. Budapest, 1963.39.o.

²⁷ Lásd 1995.évi CXVII.törvény a személyi jövedelemadóról 4.§. A jövedelem lehet a bevétel egésze, a bevétel költségekkel csökkentett része, vagy a bevétel meghatározott hányada.

²⁸ Simon (2011) 16.-19. o.; „a jövedelem és a vagyon szavak nem adótárgyra vonatkoznak.” Klicsu (2011) 4. o.

²⁹ Alkotmánybíróság 61/2006.(XI.5.) AB határozat, ABH 2006,674. hivatkozik rá Klicsu (2011) 23. lábjegyzet 4. o.

³⁰ 620/B/1992. AB. határozat, ABH 1994,539,541,44/1997.(XI.19.)AB határozat és lásd még a többit: in Klicsu (2011) 31. lábjegyzet 6. o.

alkotmányellenesnek minősített határozatában.³¹ Az Alkotmány „jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően „megfogalmazás a fizetőképesség elvét és a teljesítőképesség illetve teherviselő képesség elvét is magában foglalja, mint ahogyan azt Simon kifejti tanulmányában. Simon kitér arra is, hogy a megfelelő szó az arányos közteherviselés követelményét fogalmazza meg.³²

A következő kérdés, amit felvet a közteherviselés elve, hogy mi minősül köztehernek? A közteher fogalmát vizsgálva sokféle fogalommal találkozhatunk.³³ Nagy Tibor 1963-ban íródott tanulmányában nem a használja a közteher fogalmát, de az alkotmányos adó fogalmát igen. Véleménye szerint az alkotmányok a közadók adójellegű közterhek kategóriára gondolnak, de ezek szerinte pontos további törvényi meghatározást igényelnek.³⁴ A közteher fogalmát a magyar törvények sem fejtik ki. Valójában a közteher fogalma két oldalról közelíthető meg: a befizetők szemszögéből, és az állam szemszögéből. A befizetők szemszögéből nézve a teljesítendő és teljesített állami befizetéseket, fizetési kötelezettséget nevezhetjük köztehernek, hiszen a közbefizetések a befizetők oldaláról nézve tehernek, kiadásnak minősülnek, az állam oldaláról tekintve viszont bevétel, azaz közbevétel és mint ilyen ide tartozik minden, amit az állam ebben a körben meghatároz. Az Alkotmány nem részletezi a közteher és a közbevételek típusait, de ez nem is feladata, a részletezőbb törvénynek azonban már igen. Ezt a feladatot az államháztartási törvény megoldja, felsorolása szerint az állam fizetési kötelezettséget adó, illeték, járulék, hozzájárulás, bírság vagy díj formájában írhat elő.³⁵ A közteher ugyanakkor – kiterjesztő értelmezésben - az állam oldaláról nézve nemcsak a közbevételt jelenti, de azt a feladatot is jelenti, amit el kell látnia, amelyeket a beszedett közbevételekből finanszíroznia kell. Ezek szerint a közteher – kiterjesztő értelmezésben - teher a befizetők, adófizetők oldaláról nézve, mert bevétel, jövedelem vagy vagyoncsökkentést eredményez, és teher az állam oldaláról nézve is, mert a társadalom közös szükségleteinek a kielégítése igényét veti fel és ily módon közfeladat ellátási kötelezettséget jelent. Azonban megállapíthatjuk, hogy a jogi irodalom a közteher alatt kizárólag az állami/közbefizetéseket érti. Az Alkotmánybíróság 544/1997.sz AB határozatában találhatunk erre a fogalomra nézve elvi állásfoglalást.³⁶ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem terheli alkotmányellenes mulasztás a jogalkotót azért, mert sem az Szja törvény, sem az Áfa törvény nem tartalmazza az adó jogi fogalmát, és az alkotmány is csak a közteherről szól, mivel megfelel a jogbiztonság követelményeinek, hogy az adózás rendjéről szóló törvényből, az államháztartási törvényből és az Alkotmányból levezethető az adó fogalma, az adóztatás egészére vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság azzal is érvelt, hogy a norma érthetőségének vizsgálatánál a jogtudomány megállapításai éppúgy figyelembe jönnek, mint az,

³¹ 8/2007.(II. 28.) AB határozat hivatkozik rá: Klicsu (2011) 28. lábjegyzet 5.o.

³² Lásd erről bővebben Simon (2011) 13-19.o.

³³ Lásd például. http://www.cegkamat.hu/fogalomtar/article_hid=2 letöltés ideje: 2011.02.21.

³⁴ Nagy Tibor (1963) 44. o.

³⁵ 1992. XXXVIII. törvény 10. §. (2) bekezdés

³⁶ Tersztyánszky Dr. Vasady Éva: A Magyar Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú döntései, Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciáinak előadásai (szerkesztette: Erdős Éva) 2006-2009, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010. 19. o.

hogy az Alkotmány által használt közteherviselés a történeti jogfogalmak egyike, amelynek egyértelműsége a hosszú léte kapcsán kialakult, érthetősége igazolható. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az adó a közkiadások finanszírozásának egyik forrása. Az adó bármilyen közkiadás fedezésére felhasználható, a felhasználásával kapcsolatos követelmény csakis annyi, hogy abból az állami feladatok teljesítésével összefüggő költségeket, kiadásokat fedezzék. Az állam feladatait az Alkotmány és külön jogszabályok határozzák meg.³⁷ A közkiadások finanszírozásához szükséges pénzalap előteremtése, és ennek keretében az adók meghatározása, és annak elosztása, Alkotmányból és más jogszabályból folyó jogosultság az állam számára. Ezt a jogosultságot, vagyis az adóztatás közhatalmi jogát és az állami költségvetés megállapításának hatáskörét az Országgyűlés a törvényekben gyakorolja.³⁸

A régi Alkotmány közteherviselés elve a közterhekhez való hozzájárulást írta elő kötelezettségként, azaz az állami bevételekhez történő, jövedelemmel és vagyonnal arányos hozzájárulási kötelezettséget. A közteherviselés elve szűk értelmezésben az állami bevételek oldaláról közelíti meg a kérdést. A problémát ebben a leegyszerűsített értelmezésben az jelenti, hogy a régi Alkotmány megfogalmazása nyíltan nem mondta ki, hogy a közteherviselés elve egyben azt a kötelezettséget is jelenti, hogy a közös szükségletek kielégítéséhez kell hozzájárulni. Az Alkotmány szövegéből hiányzott az állam kiadási oldaláról történő megközelítés, bár az Alkotmánybírósági gyakorlat³⁹ és a közteherviselés elvének történeti megközelítése⁴⁰ már magában foglalta azt az elvet is, hogy a közteherviselés alapján a közkiadásokhoz, közszükségletekhez is hozzá kell járulni. mint ahogyan azt már korábban is említettem, a már hivatkozott francia Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatában a közfeladatok, a közkiadásokhoz való hozzájárulást írták elő. Adam Smithnél viszont a közbevételek oldaláról fogalmazódik meg a közteherviselés elve: „Minden polgár a képességei szerint köteles az adóztatást viselni, az adó legyen olcsó, igazságos, általános és kényelmes.”⁴¹

3. A közteherviselés elvének tartalmi követelményei és az új Alaptörvény rendelkezései

3.1. Az új Alaptörvény közteherviselési elvének kritikája, a közteherviselés elvének tartalmi követelményei. A történeti példákban is látható, hogy a leírt szavaknak egyenként is milyen nagy jelentősége van, és nem mindegy, hogy mit is értünk egy-egy definíció alatt. Nézzük tehát az új Alaptörvény közteherviselés elvének megfogalmazását, és azt hogy hogyan felel meg a tartalmi követelményeknek.

³⁷ Bár ebben a meghatározásban sok a hiányosság, felsorolásszerűen egyik törvényben sem találjuk meg a közfeladatok fajtáit, csoportjait.

³⁸ Tersztyánszky Dr. Vasady Éva (2010) 19-20. o.

³⁹ Klicsu (2011) 2-es lábjegyzet 1. o.

⁴⁰ Klicsu (2011) 2. o.

⁴¹ Lásd: Klicsu 6-7. lábjegyzet, Klicsu (2011) 1. o.

Az Alaptörvény már abban is eltér a régi Alkotmány közteherviselés elvének megfogalmazásától, hogy nem egyetlen helyen, egyetlen mondatban fogalmazza meg a közteherviselés alapelvének lényegét, hanem két különböző helyen, 3 mondatban foglalkozik a közteherviselés elvével. Az egyik az Alaptörvény XXX. cikke, melynek (1) bekezdése értelmében: „Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. „ XXX. cikk (2) bekezdése: „A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.”

Alaptörvény 40.cikk: „A közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg. Látható, hogy az Alaptörvény szakított az eddigi megfogalmazással és új szemszögből közelíti meg a közteherviselés elvét, azonban azt is megállapíthatjuk, hogy számos további értelmezést és pontosítást igénylő kérdés merül fel az új közteherviselési elv elemzésénél. Ilyen tisztázandó kérdések: a teherbíró képesség fogalma, behatárolása; a gazdaságban való részvétel alatt mit értünk; közös szükségletekbe mi tartozik bele, a gyermeknevelési kiadások körülírása, pontosítása; és mit értünk kiszámítható hozzájárulás alatt.

Az előző fejezetben leírt elemzés alapján megállapítható, hogy a közteherviselés elve milyen tartalmi elemeket foglal magában. A tartalmi elemek további hiányosságokat és pontosítást vetnek fel az alábbiak szerint:

3.1.1. A befizetői kör, alanyi kör meghatározása, pontosítása. Az Alaptörvény mindenkit kötelez a közszükségletekhez való hozzájárulásra. A „mindenki” jelző túl általános, mindenképpen külön törvényi meghatározást tesz szükségessé. Kérdés még, hogy külföldi és belföldi személy kötelezhető-e befizetésre? Álláspontom szerint nem az Alaptörvény feladata tovább bontani a kört a külföldi, és belföldi befizetők vonatkozásában, hanem ennek tisztázása is külön törvényi meghatározást és pontosítást igényel.

3.1.2. Az arányos közteherviselés előírása, az arányosság – igazságosság kérdése. Az arányosság kérdése a régi Alkotmányban „a jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően” fordulatból volt levezethető. Az arányosságot a „megfelelő” szó használata jelentette,⁴² és mint ahogyan azt Simon István is megállapította: a két szó jelentéstartománya ugyan nem azonos, azonban az adózás körében nem hordoznak lényegi különbséget. A határ az igazságtalan, aránytalan adó, ami már Alkotmányellenes. A lényeges szempont Simon szerint – amivel egyetértek – a degresszív adómérték kizárása, amikor az alacsony adósávba tartozókra hárulna aránytalanul nagy adóteher a degresszív adózás miatt. Simon megállapítja, hogy az arányos közteherviselés határa az alábbiakat követeli meg:

- (1) a létfenntartást biztosító (létminimum) adómentessége
- (2) a családi szükségletek kielégítését szolgáló jövedelem adómentessége
- (3) az össz-adóteher arányossága.

⁴² Lásd Simon (2011) 13-16. o.

Az összes adóteherre vonatkozóan Simon álláspontja, hogy a degresszivitást a magyar adórendszerben a közvetett adók okozzák, és a degresszív terhelést a – különösen az egykulcsos adómértéket alkalmazó jövedelemadóztatás esetén – csakis az össz-adóteher korlátozásával lehet mérsékelni. A konfiskáló adóelmélettel kapcsolatban megemlíti, hogy a konfiskálás jelentésénél is csak az elfogadható mértéken túli adóztatás lehet a kiinduló pont.⁴³

Az Alkotmánybíróság az arányosság kérdésénél soha nem az össz-adóteher egészének arányosságát vizsgálja, ezt nem is teheti meg, mert nincs rá felhatalmazása, hanem az egyedi ügyekben az adott jogszabályra vonatkoztatva folytatja le vizsgálatát. Több döntés is kimondta, hogy az már nem adó, ami az adóalany ellehetetlenülését eredményezi.⁴⁴ Ez a megállapítás egyben az igazságosság kérdését is megerősíti, nevezetesen nem lehet igazságos az az adó, amelyik az adóalanyra korlátlanul nagy terhet ró. A teherbíró képesség kérdésnek elemzése azonban már átvezet a következő tartalmi kérdéskörre.

3.1.3. A teljesítőképesség, teherbíró képesség elve, és korlátai. Az alaptörvény a fenti elméleteken kívül a „teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően” szavakat használja és beilleszti a XXX.cikk (2) bekezdésében a korlátot is a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével szavak használatával. Az általános tartalma a teherbíró képesség meghatározásának így már vannak korlátai az Alaptörvényben, változott viszont ez a meghatározás a korábbi Alkotmányos szöveghez képest, mivel a jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően szövegről áttért a konkrétan megjelölt korlátokra. A korlátok további értelmezése és kibontása azonban úgy gondolom, hogy a sarkalatos törvényre fog tartozni, annak hiányában viszont további jogértelmezésre lesz szükség.

3.1.4. A közteher fogalmának konkretizálása. Külön sarkalatos törvényben kell meghatározni a közteher fogalmát is. Mindenesetre megállapítható, hogy az új Alaptörvény nem a közbevételek, közbefizetések oldaláról közelíti meg a klasszikus közteherviselés elvét, hanem a kiadási oldalról, a közszükségletek oldaláról. Ez annyiban jelenthet problémát, hogy az államháztartási törvényben a befizetések fajtáit konkrétan meghatározza a törvény, míg a közkiadások nincsenek pontosan meghatározva és felsorolva, a közszükségletekre az államháztartási törvény azt írja elő, hogy az állami feladatok tartalmát és követelményeit külön törvények írják elő.⁴⁵ Külön törvények közül viszont csak a helyi önkormányzatokról szóló törvény⁴⁶ sorolja fel pontosan a helyileg ellátandó kötelező és szabadon választott állami feladatokat. Szükség lenne tehát egy olyan törvényre, ami konkretizálja és felsorolja pontosan az állami feladatokat.

⁴³ Simon (2011) 16. o.

⁴⁴ 1531/B/1991. AB határozat: Az Alkotmánybíróság az adó mértékét nem vizsgálja, az csak akkor vet fel alkotmányossági kérdést, ha olyan túlzott mértékű (konfiskatórius jellegű), hogy az adóalany ellehetetlenülését idézi elő. 1558/B/1991. AB határozat lásd: Tersztyánszky Dr. Vasady Éva (2010) 21. o.

⁴⁵ 1992. évi XXXVIII. tv. 9. §. (2) bekezdés

⁴⁶ 1990. LXV. tv. 8. §.

3.1.5. Mit értünk pontosan a közszükségletekhez való hozzájárulás alatt? A közszükségletekbe pontosan mi tartozik bele? Az Alaptörvény tehát már a kiadási oldalról megközelítve határozza meg a közteherviselés elvét. A közszükséglet – közkiadás – közfeladat egymásból következő fogalmak. Az állam a közszükségleteket közfeladatok ellátásának formájában elégíti ki, a közfeladatok ellátásához szükséges fedezetet pedig közterhek (adók, adójellegű befizetések) előírásával és megállapításával biztosítja. A közszükségletek, közfeladatok fogalmának konkretizálása, felsorolása eddig hiányzott a külön törvényekből, viszont a közeljövőben megalkotandó sarkalatos törvény megoldhatná ezt a problémát.

3.1.6. Az adóforrás (gazdasági forrás) megjelölése. Ez a tartalmi elem visszatér a teherbíró képesség elvéhez, mivel az Alaptörvény nem hivatkozik már a jövedelmi és vagyoni viszonyokra, ezeket a fogalmakat a teherbíró képesség, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelő kifejezések veszik át. Úgy gondolom, hogy e fogalmak azonban több vitát vethetnek fel, mivel az adóforrás nincs behatárolva, és kérdéses hogy hol kell meghúzni a határt. Beletartozik „ a teherbíró képességének megfelelően” kifejezésbe az egyes egyén jóléte által elért teherbíró képesség,⁴⁷ vagyis az életszínvonal függvényében állapítjuk-e meg a teherbíró képességet, vagy csak a létminimum teherbíró képességét értjük alatta? A teherbíró képesség labilis megfogalmazás, bizonytalan jogi fogalom, mindenki mást érthet alatta, és egyedi elbírálás tárgyát képezheti. A teherbíró képesség ugyanolyan bevételnél is más lehet az adózónak, változhat az éppen esedékes kiadásai miatt. A kötelező – nemcsak állami – befizetések, úgymint a hiteltörlesztés, rezszi költségek emelkedése, a gyermeknevelési kiadások emelkedése, ugyanolyan bevételnél és jövedelemnél is megemelhetik és változtathatják az egyén teherbíró képességét. Nem lenne jó, ha maga az egyén bírálhatná el, hogy az adófizetés a teherbíró képességeit meghaladja-e vagy sem. Az önkéntesség nem tartozik az adóztatás fogalma alá, nem is fér meg azzal, de egyedi esetekben a teherbíró képesség túl általános megfogalmazása miatt esetleg sor kerülhet rá, hogy az egyén önállóan akarja elbírálni a saját teherbíró képességének a határát. Ugyanígy a gazdaságban való részvétel megfogalmazás is túl általános. Ezért úgy gondolom, hogy a közteherviselés elvéről külön meghozandó törvényben az adóforrást és mégis be kell határolni, és ezzel együtt a létminimum adómentességét is deklarálni kell.

A fenti kérdésekben tehát külön törvény(ek) határozhatnák meg és pontosíthatnák a fogalmakat.

3.2. Összefoglalás – záró gondolatok. Az eddigi elemzésből leszűrhetjük, hogy mindenképpen kiegészítésre szorul az Alaptörvényben meghatározott közteherviselés elve az alábbi pontokban:

⁴⁷ Ebben az esetben ugyanis véleményem szerint más és más lehet a teherbíró képesség megítélése az egyes egyének által. Lehet, hogy valaki nagyon alacsony életszínvonalnál is jól érzi magát, és akár több terhet vállal, mint más, aki magasabb életszínvonalából nem engedve a teherbíró képességének a határára hivatkozással tagadná meg az adófizetést.

- a) Megállapíthatjuk, hogy az új Alaptörvény szerinti alapelvei megfogalmazásban átkerült a hangsúly a közbevételekről, közbefizetésekről a társadalom közös fogyasztására, azaz a közös szükségletekhez való hozzájárulásra. Álláspontom szerint ezzel közelebb kerültünk az EU adóharmonizációs előírásaihoz, hiszen egyértelművé teszi az Alaptörvény, hogy mindenkinek – teherbíró képességének megfelelően – részt kell vennie a közös szükségletek fedezésében, azaz nyíltan kimondásra került, hogy a közszolgáltatásokhoz mindenkinek hozzá kell járulnia. Innen már csak egy lépés annak deklarálása is, hogy mindenki ott köteles a közös szükségletekhez hozzájárulni, ahol azt igénybe veszi. A közteherviselés elvének ilyen jellegű kiterjesztésével az Alaptörvény adós maradt ugyan, de a kiegészítésként szánt sarkalatos törvény még pótolhatja a hiányt. Ezen elv lefektetésével tehát a káros adóverseny elleni harc EU-s követelményének is eleget tennénk. Természetesen ez az elv nem jelenti azt, hogy amennyiben egy magyar állampolgár külföldön dolgozik, akkor ott fizessen adót, hiszen az már a nemzetközi adózás kompetenciáját érintené. Semmiképpen sem gondolom, hogy a kettős adóztatási egyezmények körébe tartozó kérdést az Alaptörvénynek kellene rendeznie. Ilyen módon viszont kiküszöbölhető lenne az offshore társaságok hazai adómentessége, és az offshore társaság tulajdonosait, vagyis a társaságot azokban az országokban is megadóztathatnák, ahol valójában a tevékenységüket végzik, és ily módon igénybe veszik a közszolgáltatásokat, de ahhoz nem járulnak hozzá. Az ilyen típusú magatartásokat az Európai Unió adójoga a káros adóverseny fogalmába sorolja, és mint ilyet, tiltja. Az elvet ezért is fontosnak tartanám rögzíteni, ügyelve a megfogalmazás tisztaságára.
- b) Az új Alaptörvény előírja, hogy a hozzájárulásnak kiszámíthatónak kell lennie, de nem foglalkozik azzal, hogy milyen alanyi kört és milyen adótárgyakat fog érinteni a hozzájárulási kötelezettség. Az arányosság követelményét pedig újszerű megfogalmazásban érti, a megfelelően szó használatával. Ez mindenképpen pontosítást igényel.
- c) Az új Alaptörvény előírja, hogy sarkalatos törvény határoz a közteherviselés alapvető szabályairól. Ezzel egyetértek, de a nyitva hagyott kaput a törvénynek majd be kell zárnia, és a tisztázásra váró fogalmakat tárgyalnia kellene. Az Alaptörvény ugyanis nyitva hagyta azt a kaput, hogy mit fog érteni közterheken, milyen közbevételi formákat fog előírni.
- d) Rendbe kell tenni, azaz ki kell fejteni, hogy mit ért közszükségletek alatt, vagyis az állam mihez kérheti a hozzájárulásunkat? Ez igen kényes kérdés, és ha megnézzük a régi Alkotmány is csak a legfontosabb állami feladatokat sorolta fel, úgymint, alap egészségügyi ellátás, szociális biztonság, oktatás, felsőoktatás, környezetvédelem, honvédelem stb. A jelenlegi Alaptörvény is fukarul bánt az állami feladatok felsorolásával, így előreláthatólag, ha törvényben nem rendezik, problémaforrást fog jelenteni a közszükségletek értelmezése.
- e) Az igaz, hogy a XXX. cikk (2) bekezdése már említi, hogy „a gyermeket nevelők esetében a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak a

figyelembevételével kell megállapítani „, de ez felvet egy újabb kérdést: Mennyi legyen az a kiadás, amit figyelembe vehetünk a gyerekes családoknál?

- f) A 40. cikk említi, hogy a „közös szükségletekhez való kiadásnak kiszámíthatónak kell lennie”, de pontosan mit is értünk kiszámíthatóság alatt? a fogalom tisztázásánál segít a teherbíró képesség fogalmának tisztázása és a korlátok pontos meghatározása. Ennek teljes körű tisztázását a külön sarkalatos törvénynek kell megfogalmaznia.

A közteherviselés elve tehát megújult az alaptörvényben, azonban számos nyitott kérdést hagy az Alaptörvényi szabályozás maga után. A megalkotandó sarkalatos törvényben az eddigiekben ismertetett hiányosságokat még pótolni lehet, és szerintem kell is. Amennyiben a külön törvény nem fog rendelkezni a nyitott kérdésekről, úgy a gyakorlat fog rámutatni a hiányosságokra, és az esetleges perekben a jogértelmezés szerepe fog megnőni a gyakorlat által felvetett kérdések tisztázásában. Az Alkotmánybíróság jogértelmező gyakorlatának lehetőségét azonban az adókérdések vonatkozásában kiiktatták⁴⁸ az Alkotmányból, ezért különösen nagy szerepe lenne az értelmező, külön megalkotandó sarkalatos törvénynek, valamint az újonnan felállítandó Közigazgatási Bíróság gyakorlatának.

⁴⁸ Lásd: 1949. évi XX. törvény: Alkotmány 32/A. §. (2) bekezdés: A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.

Az Európai Bíróság és a kölcsönös elismerés elvének hatása az európai büntetőjog fejlődésére*

FARKAS ÁKOS**

Bevezető megjegyzések

†örténetünk mintegy húsz évvel ezelőtt kezdődött. Ez idő tájt az Európai
Közösségek tagállamainak együttműködése új szakaszba lépett. Már nem
csak a gazdaság és a kereskedelem előtt álló akadályok megszüntetését, a
tagállamok gazdaságának fejlesztését, a közös piac intézményének kiépítését
tekintették feladatuknak. A tagállamok kapcsolataikat szorosabbra kívánták fogni.
Ezt diktálta az 1950-es években megindult együttműködés több évtizedes
tapasztalata, a gazdasági és a piaci együttműködés egységes intézményi háttere,
és a tagállamok egyre szorosabbá váló politikai együttműködése. Ebbe a
folyamatba a büntetőjog és a büntetőeljárás jog viszonylag későn, az 1990-es
évek elején kapcsolódott be. Azonban ezen a területen bekövetkezett jelentős
fejlődés – amely a dolgozat tárgya – viszonylag gyorsan, alig tizenhét év alatt
zajlott le.

Ezt a fejlődést Perron egy 2005-ben megjelent tanulmányában három szakaszra
tagolta. Felosztása szerint az első 1992-től, a Maastrichti Szerződéstől 1997-98-ig
az Amszterdami Szerződésig, a második az Amszterdami Szerződéstől 2001-ig a
Nizzai Szerződésig tartott. A harmadik az akkor látható horizonton – szerző szerint
– a Nizzai Szerződéssel kezdődött az Európai Alkotmányos Szerződéssel zárult.¹ Ez
az utóbbi szakasz – ma már világosan látjuk azt, amit a szerző akkor nem láthatott
– nem az Alkotmányos Szerződéssel, hanem a helyette 2009. december 1-vel a
Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével fejeződött be. Az ezt követő negyedik, új
szakasznak még csak a körvonalai sejlenek fel, csak markáns tendenciákat
érezkelhetünk.

* A tanulmány az OTKA K63795 számú programjának támogatásával készült.

**Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Büntető Eljárásjogi és
Büntetésvégrehajtási Jogi Tanszék.

¹ Walter Perron: *Perspectives of the Harmonization of Criminal Law and Criminal Procedure in the
European Union*. In: Husabø/Stranbakken (eds.) *Harmonization of Criminal Law in Europe*. Intersentia,
Antwerpen, Oxford, 2005, 5. o.

Amit visszatekintve látunk viszont nem kevés. Egy – szupranacionális szervezet által generált – új jogterület az európai büntetőjog öltött testet. Ez a fogalom ma már általánosan elfogadott és használata során – amit az utóbbi években megjelenő tankönyvek is erősítenek – az Európai Unió büntető anyagi és eljárásjogának (továbbiakban: európai büntetőjog), bűnügyi együttműködési rendszerének létező és formálódó szabály és intézményrendszerét értjük alatta. Ez az új jogterület pedig a nemzetközi büntetőjoggal együtt a büntetőjog hagyományos szemléletét is átformálja.²

A következőkben ennek a fejlődési folyamatnak két állomását mutatjuk be. Az egyik a Luxemburgi Bíróságnak az európai büntetőjog fejlődésére gyakorolt hatását, a másik az európai büntetőjog meghatározó elvének a kölcsönös elismerés elvének a kialakulását és az Európai Unió bűnügyi együttműködését befolyásoló szerepét. A bíróság joggyakorlata, kiemelkedő szerepet játszott az európai büntetőjog kialakításában, a kölcsönös elismerés elve pedig az Európai Unió büntetőjogi együttműködési rendszerének átalakításában.

A Luxemburgi Bíróság hatása az európai büntetőjog kialakulására

1957. március 25-én az Európai Gazdasági Közösség (EGK) és az EURATOM életre hívásakor kevesen gondolhatták, hogy ezek a szervezetek komoly hatást gyakorolhatnak a tagállamok büntetőjogára. Az európai büntetőjog fejlődése és az európai büntetőjogi intézmények kialakulása ezért nem is tartott lépést az európai integráció folyamatával. Mint Siebert rámutat, a büntetőjogot, mint az állami szuverenitás egyik területét kivonták a közösségivé válás folyamatából, dacára annak, hogy bizonyos területeken, mint például az atomenergiával kapcsolatos EURATOM szerződésben foglalt büntetőjogi rendelkezések, a kartelljogi szabályok, a költségvetés védelmének a közigazgatási büntetőjog területére eső szabályai meghatározták a tagállamok jogalkotását.³

Hosszú ideig úgy tűnt, hogy az EGK jogalkotása és az Európai Bíróság (Bíróság) gyakorlata érintetlenül hagyja ezt a területet. Ezt látszott erősíteni a Bíróság több döntése is. Az Európai Bíróság az 1970-es években több határozatában kinyilvánította, hogy ezen a területen a tagállamok kompetenciája az elsődleges, igaz csak addig a határig, amíg az EGK jogszabályai megengedik. A Bíróság 1981-ben, a *Guerrino-Casati* ügyben hozott határozata is azt állapítja meg, hogy „A büntetőjog és a büntetőeljárás szabályainak megalkotása alapvetően a tagállamok dolga, ezért ők tartoznak felelősséggel”.⁴

² V.ö. Bernd Hecker: *Europäisches Strafrecht*. Springer, Berlin, Heidelberg, 2005; Andre Klip: *European Criminal Law*. Intersentia, Antwerp, Oxford, Portland, 2009; *Valsamis Mitsilegas*: *EU Criminal Law*. Hart Publishing, Oxford, Portland, 2009; *Helmuth Satzger*: *Internationales und Europäisches Strafrecht*. 4. Auflage, Nomos, Baden-Baden, 2010.

³ V.ö. Ulrich Siebert: *Die Entwicklung des europäischen Strafrecht*. In: Mireilles Delmas-Marty (Hrsg.): *Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union mit einer Einführung zur deutschen Übersetzung*. Carl Heimanns Verlag KG Köln, Berlin Bonn, München, 1998. 2. o.

⁴ C-203/80 (1981) ECR. 2895. o.

A későbbiek során a bíróságnak ez a távolságtartó magatartása enyhült, sőt a *Federal Republic of Germany v. Commission* ügyben több figyelemreméltó megállapítást fogalmazott meg. Az egyik, hogy a Római Szerződés 40. Cikk (3) bekezdése felhatalmazza a Közösséget minden olyan intézkedés megtételére, amely közös agrárpolitika megvalósítása érdekében szükséges. A másik fontos ebből következő láncszem, hogy a közösségi jogalkotásnak hatalmában áll, hogy e célok érdekében a legmegfelelőbb döntést hozza meg. Zárótétele pedig, hogy a megfelelő megoldás magában foglalhatja a szabálytalanságok (irregularities) szankcionálásához szükséges büntetések is. Ebből deduktív módon következik, hogy a körből nem zárhatók ki a büntetőjogi büntetések sem, bár kétségtelen tény: mindeddig a különböző szabálysértések szükséges és hatékony visszaszorítására az közigazgatási szankciók alkalmazása volt az elfogadott elv.⁵

Ez a kompetencia növekedés iránti igény persze nem áll előzmények nélkül. Korábban is több olyan bírósági döntés látott napvilágot, amely jelentékeny hatást gyakorolt a tagállamok büntetőjogi jogalkotására.⁶

A bűncselekménnyé nyilvánítás korlátai. Azt tartják, hogy a büntetőjog az a jogág, amely a legmélyebben gyökerezik az adott ország társadalmi hagyományaiban. Ezért a tagállamok talán a büntetőjog területén ragaszkodnak leginkább ahhoz, hogy szabályai közvetlen külső behatásoktól érintetlenül maradjanak. Az EU tagállamai azonban már hosszú ideje nem minősíthetnek cselekményeket bűncselekménnyé úgy, hogy ne vennék tekintetbe a közösségi jog által teremtett korlátokat. Ha azonban mégis így tesznek szembe kell nézniük azzal a veszéllyel, hogy állampolgáraik, gazdálkodó szervezeteik ezt a jogot nem követik, hanem a közösségi jog szabályai szerint járnak el, illetve saját államaikat, a Szerződéssel ellentétes jogszabályok alkotása, és az ezek alapján hozott döntések miatt a Bíróság előtt perrel támadják meg. Az utóbbi évtizedekben erre több példa volt.

Az 1957. évi EGK Szerződésnek az áruk és szolgáltatások szabad áramlását előíró (Szerződés) 30. és 34. cikkei⁷ az Amszterdami és a Nizzai szerződéssel módosított Maastrichti szerződés 28. és 30. cikkei, illetve az ezeket felváltó Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 34. és 36. cikkei tiltják a tagállamok közötti áruimport mennyiségi korlátozását, vagy hatásában ehhez hasonló következményekre vezető intézkedéseket. Erre a Szerződés 36. cikke alapján kizárólag csak akkor van mód, ha az importtal sérülne a közegészség, a közérkölc

⁵ Az ügyben ugyanis kinyilvánította, hogy a Közösségnek jogában áll a szükséges büntetéseket kiszabni, ha ez a közös agrárpolitikáról szóló rendelet megvalósítása érdekében szükséges. A Bíróság nem azért tartózkodott attól, hogy a büntetés fogalmába a büntetőjogi büntetést is beleértse, mert ehhez nincs joga, hanem azért, mert a felek kérelme e kérdésre nem terjedt ki. Paragraph 24: „...There is no ground in the present proceedings to express a view on the Community's power in the penal sphere”. v.ö. *Case C-240/90. v.ö. Gabriele Doná: Towards a European Judicial Area? A Corpus Juris Introducing Penal Provisions for the Purpose of the Protection of the financial Interests of the European Union* Eur..J.Crime Cr. L. Cr.J (1998) 6 285-286. o.

⁶ V.ö. France, E. Rodger: *The Influence of European Community Law on the Criminal Law of the Member States* Eur..J.Crime Cr. L. Cr.J (1994) 2 324-358. o.

⁷ Az Európai Közösségekről szóló Szerződés 34. és 36. cikk, Európai Unió működéséről szóló szerződés 34. és 36. cikkei.

vagy a közbiztonság. E feltételek hiányára tekintettel a Bíróság számos esetben hozott olyan döntést, amellyel egyes országok büntetőjogi rendelkezéseit - mint a szerződéssel ellentétes tartalmúakat és diszkriminatív jellegűeket, amelyek az áruk szabad áramlását akadályozzák - hatályon kívül helyezte. Ilyen volt pl. a *Conegate* ügyben hozott döntés,⁸ amelyben a panaszos sérelmezte, hogy a Németországból származó felfújható erotikus célt szolgáló babák importját az Egyesült Királyságba a hatóságok arra való hivatkozással tiltották meg, hogy a közmorált sértik. A Bíróság kimondta, hogy ilyen rendelkezés csak akkor hozható, ha az áruk a hazai jog rendelkezései szerint is obszcén jellegűnek minősülnek. Ebben az esetben a hazai jog ilyen babák előállítását nem tilalmazta, ezért a rendelkezést, mint a Szerződés 30. cikkébe (EUMSZ 34. cikk) ütközőt diszkriminatív, protekcionista jellege miatt megsemmisítette. Hasonlóan diszkriminatív jellegűnek minősítette a Bíróság számos ország alkoholtartalmú italokra vonatkozó jogszabályának büntetőjogi vonatkozású rendelkezéseit, amelyek korlátozzák vagy megtiltják külföldi termékek hirdetését, ennek megszegőit pedig büntetőjogi szankcióval sújtják. Ilyen döntés született a *Commision v. Repulique Francaise*,⁹ az *Andres*¹⁰ és a *Fietje*¹¹ ügyben, melynek következményeként a nem Szerződés-konform jogszabályokat hatályon kívül helyezték.¹²

Közvetlen jogforrási jellege van a rendeleteknek is, tehát az ezekkel ellentétes jogszabályi rendelkezések és döntések szintén hatálytalanok. Ez volt a mottója a *Concorde Express*¹³ ügyben hozott döntésnek, amelyben a Bíróság kimondta, hogy „minden olyan esetben, amikor a közösségi jog és a nemzeti jog rendelkezési ütköznek, a közösségi jog szabályai élveznek elsőbbséget”.

A közösségi jog forrásai közé tartoznak az irányelvek, amelyek meghatározott határidő kitűzésével teszik a tagállamok kötelezettségévé, hogy az irányelv által tartalmazott szempontok szerint szabályozzanak bizonyos kérdéseket. Amennyiben ez nem történik meg az irányelv közvetlenül alkalmazhatóvá válik. Ezt szemlélteti a *Ratti* ügy,¹⁴ melyben az olasz lakkgyártó panaszos a Bírósághoz fordult, mert vele szemben büntetőeljárást kezdeményeztek olyan termékcímke használata miatt, amelyet az olasz szabályok tilalmaztak, de egy EK irányelv előírt. A Bíróság megállapította, hogy a panaszos valóban a belső joggal ellentétesen járt el, azonban a hatályos jog ellentétes az ebben a tárgyban alkotott irányelvvel, amely alapján az olasz jogalkotónak már meg kellett volna hoznia az új jogszabályt. Tehát a döntés ellentétes a közösségi joggal, ezért semmis.

A helyzet azonban nem mindig ilyen egyértelmű. Az irányelv lényege egy kívánt eredmény elérése, megvalósítása, ezért az átvétel elmulasztásának megítélésénél arra is tekintettel kell lenni, hogy, hogy az bármilyen hatással lett volna-e a kívánt

⁸ C-121/85 (1986) ECR 1007. o.

⁹ C-152/78 (1980) ECR 2071. o.

¹⁰ C-788/78 (1980) ECR 2071. o.

¹¹ C-27/80 (1980) ECR 3839. o.

¹² Meg kell azonban jegyezni, hogy a Szerződés rendelkezései a tagállamok közvetlen jogforrását képezik, tehát nem szükséges semmiféle ratifikáció ahhoz, hogy alkalmazásra kerüljenek. Ebben a tekintetben a Bíróság csupán jogszabály-értelmező funkciót tölt be.

¹³ C-128/78 (1979) ECR 419. o.

¹⁴ C-148/78 (1983) ECR 1629. o.

eredmény elérésére. Ugyanígy a *Rienks* ügyben¹⁵ az irányelv és más jogforrások közötti különbségtétel nélkül mondta ki a Bíróság, hogy „a tagállamok nem alkalmazhatnak olyan büntetőjogi rendelkezést, amely ellentétes a közösségi joggal”.

Büntetőjogi felelősség korlátai. A bűncselekménnyé nyilvánítás közösségi joggal ellentétességének megállapítása mellett a büntetőjogi felelősség kérdésében is születtek a tagállamok büntetőjogát befolyásoló döntések. Ilyen meghatározó, a francia vám-bűncselekmények elkövetése miatti felelősséget átalakító döntés született a *Rivóira and Levy* ügyben.¹⁶ Eddig a döntésig, kötelező volt csalás miatt megállapítani a felelősséget abban az esetben is, ha a csalási célzat nem volt bizonyítható, tehát az objektív felelősség elve érvényesült. Hasonló döntés született a *Bouchara* ügyben,¹⁷ amelyben a francia importőrt a hazai bíróság azért marasztalta el a büntetőeljárás során, mert az általa importált áru összetételét a termelő által közölt adatok alapján adta meg. A termelő azonban pontatlanul tájékoztatta ügyfelét. A kereskedő által a fogyasztónak az áru összetételéről adott pontatlan tájékoztatás a francia jogban bűncselekmény. Az ilyen bűncselekmény elkövetése esetén objektív felelősség érvényesül. A Bíróság kimondta, hogy annak megkövetelése, hogy az importőr a termék piacra történő bevezetésekor megbizonyosodjék arról, hogy az megfelel-e a hazai fogyasztóvédelmi szabályoknak, és ennek elmulasztásáért objektív felelősséget ír elő nem ellentétes a Szerződés 30. és 36. cikkeivel. Azonban ezeknek a szabályoknak a közösséghez tartozó országból történő importra vonatkozó alkalmazása nem terjedhet túl azoknak a céloknak az elérésénél, amit a közérdek védelme megkövetel, és figyelembe kell venni azt is, hogy melyek azok az adatok, amelyek az importőr számára normális körülmények elérhetőek. Ezen túlmenően meg kell adni az importőrnek azt a lehetőséget, hogy bízson a tagország hatóságai által kiállított okmányokban, illetőleg ezek hiányában azokban a tanúsítványokban amelyek ugyanolyan mértékű biztonságot nyújtanak.

A büntetés korlátai. A közösségi jog a büntetés mértékére vonatkozóan előírja, hogy annak igazodnia kell a cselekmény súlyához. Amennyiben ez nem valósul meg a Szerződésben biztosított szabadságok károsodhatnak. Az EUMSZ 45. cikk biztosítja a munkaerő szabad áramlását a tagországokban. Ez magában foglalja, hogy a tagország polgára szabadon választhat munkát, és ebből a célból szabadon tartózkodhat a másik tagországban. A közösségi jog nem fosztja meg azonban az államokat attól, hogy pontos információkkal rendelkezessenek a népesség mozgásáról saját területükön. Ezért előírhatják, hogy a munkavállaló rendelkezék a személyazonosításhoz szükséges érvényes útlevéllel vagy személyazonossági igazolvánnyal és tartózkodási engedéllyel. A tagállamok e követelmények megsértése esetére szankciót állapíthatnak meg. Ennek nagysága azonban nem haladhatja meg azt a mértéket, amely az előírások betartatásához szükségesek. Az ezt meghaladó mértékű szankció ellentétes a közösségi joggal. Ilyennek

¹⁵ C-5/83 (1983) ECR 4233. o.

¹⁶ C-179/78 (1979) ECR 2261. o.

¹⁷ C-25/88 (1989) ECR 1105. o.

minősítette a büntetést a Bíróság a *Bonsignore* ügyben¹⁸ amikor a panaszossal szemben pusztán a tartózkodási engedély hiánya miatt alkalmaztak idegenrendészeti szankciót. Azonban a szükséges okmányokkal nem rendelkező személy menekülttáborban történő elhelyezése még akkor sem tekinthető arányos szankciónak, ha az állapítható meg, hogy korábban büntetve volt. A *Boucherau* ügyben¹⁹ a Bíróság kimondta, hogy a korábbi büntetés csak abban az esetben vehető figyelembe a menekülttáborban történő elhelyezés elrendelésénél, „ha azok a körülmények, amelyek a korábbi elítélésre alapot adtak azt tanúsítják, hogy az adott személy közvetlen veszélyt jelent a közbiztonságra.”

A büntetőeljárás korlátai. A közösségi jog elsődlegessége a büntetőeljárás területén is érvényesül. A tagországok büntető-eljárási szabályai nem akadályozhatják a közösségi jog közvetlen és egységes alkalmazását. Ez, mint a Bíróság a *Costanzo* ügyben²⁰ kimondta megalapozza az ügyész azon köteleességét, hogy ne működjék közre olyan hazai jogszabály érvényesítésében, amely ellentétes a közvetlenül érvényesülő közösségi joggal, még akkor sem, ha a tagállam jogalkotása elmulasztotta annak a hazai törvények közé iktatását.

Ez azt is jelenti, hogy az ügyész köteles ilyen esetekben a vádemeléstől eltekinteni. Ugyanígy a bíróságok sem alkalmazhatják a közösségi joggal ellentétes hazai büntetőjogot, ha azzal feltehetően késleltetik a hazai jog nem alkalmazhatóságának deklarálását. Így mint azt a Bíróság a *Tymen and Bout* ügyben²¹ kimondta a hazai bíróság nem súlyosbíthatja a büntetést egy korábbi ítéletre alapozva, amely olyan jogszabályon nyugodott, amely ellentétes a közösségi joggal.

A bűncselekmények körének tágítása. Dacára annak, hogy az EU és a Bíróság a tagállamok büntetőjogát fokozatosan a közösségi normákhoz igazítják, ezek érvényesülése előtt komoly akadályok állnak. A jogalkalmazás ugyanis a tagállamok igazságszolgáltatási szerveinek kezében van. Ezek pedig sok esetben mulasztják el a teljes együttműködést. Enélkül pedig a közösségi jog gyengévé válik.

Ez a mulasztás, mint azt *Guldemund, Harding és Sherlock* írják „nem egyszerűen valamely konkrét, egyedi intézkedés elmulasztását jelenti, hanem egy cselekményláncolat meglétének hiányát. Az első láncszem a jogalkotás, melynek meg kell felelnie a közösségi jog által előírt követelményeknek. A második a jogérvényesítés melynek során biztosítani kell ezek megfelelő alkalmazását. A harmadik jogsértések gondos feltárása. A negyedik, a szükséges polgári, szabálysértési vagy büntetőjogi felelősségre vonás kezdeményezése. Az ötödik a hatékony szankció alkalmazása, vagy polgári jogi felelősség esetén megfelelő kártérítés megfizetésére kötelezés. Az utolsó láncszem a szankciók megfelelő

¹⁸ C-67/74 (1975) ECR 297. o.

¹⁹ C-30/77 (1977) ECR 1999. o.

²⁰ C-103/88 (1989) ECR 1839. o.

²¹ C-21/81 ((1982 ECR 381. o.

végrehajtása”.²² Azonban mint a szerzők megjegyzik a tagállamok ezeknek a kötelezettségeiknek csak a jogalkotás területén tesznek eleget, a jogérvényesítés területén viszont nem. A büntetőjog területén a tagállamok intézményeik nem tekintették egyértelműnek, hogy nem csupán lehetőség, hanem kötelesség számukra a jogsértések ellen fellépés. Meg kell jegyezni azonban, hogy erre vonatkozóan a közösségi jog sem is írt elő egyértelmű kötelezettségeket. A Bíróság 1977-ben az *Amsterdam Bulb BV v. Produktschap voor Siergevassen* ügyben még csupán a következőket mondta ki: „Az EKG Szerződés 5. cikke bár kötelezi a tagállamokat, hogy megfelelő általános vagy különös intézkedéseket tegyenek a Közösség intézményeinek aktusai által rájuk rótt kötelezettségek teljesítésére, megengedi nekik azt, hogy megválasszák azokat az intézkedéseket, amelyeket a legmegfelelőbbnek tartanak, beleértve a szankciók alkalmazását, legyenek azok akár büntetőjogi természetűek is. Amennyiben a közösségi jog szabályai között nem találhatók olyan speciális szankciók, amelyeket az egyéni jogsértésekre alkalmazni lehet, a tagállamok kompetenciájába tartozik a számukra megfelelő szankciók elfogadása”.²³ A Bíróság által ebben az ügyben adott iránymutatása azonban a lojális együttműködés elvét deklaráló EKSZ 5. cikkét (EUMSZ 4. cikk (3) bek.) nagyon bátortalanul értelmezi. Ebben ugyanis következő áll: „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

Ilyen értelemben, de még határozottabban fogalmazott a Bíróság 1962-ben a *High Authority v. The Netherlands* ügyben. Megállapította, hogy „...a tagállamok által kötelezettségeik teljesítése érdekében elfogadott intézkedések ellenőrzés és kikényszerítő mechanizmusok (a holland szövegben büntetőjogi rendelkezések) hiányában hatástalanok maradhatnak. Ilyen intézkedések megtétele nyilvánvaló és elkerülhetetlen kiegészítője a kormányzatot terhelő kötelezettségek teljesítésének. A kormányzat nem csupán azért tartozik teljes felelősséggel, hogy a Szerződés 70. cikkében (EUMSZ 90.cikk) foglalt célok eléréséről gondoskodjon, hanem azért is ezeket a kiegészítő intézkedéseket meghozza”.²⁴

Az első, ezen az elven alapuló elmarasztaló döntés azonban 1989-ben az ún. „Görög kukorica eset” néven ismerté vált ügyben született. Ebben az ügyben egy görög cég, görög termékként az akkori Jugoszláviából származó kukoricát exportált Belgiumba, amivel a mezőgazdasági termékek exportjára vonatkozó rendelkezések megsértésével elkövetett közösségi csalás bűncselekményét valósította meg. A Bíróság elmarasztalta Görögországot a közösségi jog megsértéséért, arra

²² V.ö. René Guldenmund, Christopher Harding, Ann Sharlock: *The European Community and Criminal Law* in: Phil Fennell, Christopher Harding, Nico Jörg, Bert Swart (ed.): *Criminal Justice in Europe. A Comparative Study*. Clarendon Press, Oxford 1995. 115. o

²³ C-124 (1977) ECR 137. o., 32-3. bek.

²⁴ C-9/61, *High Authority v. The Netherlands* (1962 ECR 217. o.

hivatkozva, hogy elmulasztotta a bűncselekmény elkövetőjével szemben bírósági eljárás kezdeményezését a büntetés kiszabásának biztosítását.²⁵ Ebben a döntésében a Bíróság kihangsúlyozta a Szerződés 5. cikkének (EUMSZ 4. cikk (3) bek.) fontosságát a közösségi jog hatékony érvényesülésének biztosításában, és meghatározta azokat az elveket, amelyek irányadóak a tagállamok számára a közösségi jog végrehatásának biztosítása során. Az első ilyen elv a jogalkalmazás hatékonysága. A második az arányosság, amely azt jelenti, hogy az eljárásoknak és a jogkövetkezményeknek igazodniuk kell az ügy sajátosságaihoz. A harmadik az asszimiláció, vagy a diszkrimináció tilalmának elve. Ez arra kötelezi a tagállamot, hogy ne tegyen különbséget a jogkövetkezmények megállapítása tekintetében a közösségi jog és a hazai jog között, részesítsék azt ugyanolyan mértékű védelemben. A védelem eszközeinek a kiválasztásánál a tagállam dönti el, hogy a közigazgatási, polgári vagy büntetőjog eszközeit tartja a legmegfelelőbbnek a közösségi jog érvényesítéséhez. A szankció megválasztásánál a Bíróság gyakorlata csak azt írja elő, hogy az hatékony, arányos és visszatartó erejű legyen.²⁶

A közösségi jog ugyanakkor kifejezetten megkövetelheti a büntetőjogi védelmet is. A szabályozás technikája arra világít rá, hogy a nemzeti büntetőjogok egyre kevésbé tudnak a külső, a közösségi jog felől érkező hatásnak ellenállni. Így pl. az EURATOM Szerződés 194. cikke előírta, hogy az európai atomenergia ügyekkel kapcsolatos titoktartási kötelezettség megszegését a tagállamoknak a büntetőjog eszközeivel kell védeniük. Ha a tagállamok Btk-i nem tartalmazznak ilyen rendelkezést a Szerződésnek ez a rendelkezése válik irányadóvá a cselekmények elbírálásakor. A büntetőjogi védelmet rendeletek is előírhatják, úgy hogy maguk határozzák meg a bűncselekményt. A tagállam büntetőjogára csak a szankció meghatározása marad.

Több rendelet fogalmaz meg ilyen, főleg élelmiszer- büntetőjoggal kapcsolatos, rendelkezéseket. Erre példa az 1696/71. számú rendelet, amely komló piaci értékesítésével kapcsolatban büntetendővé nyilvánítja annak minőségi tanúsítvány nélküli és nem megfelelő csomagolásban történő piaci forgalmazását. Az ilyen cselekményre pénzbüntetés vagy szabadságvesztés kiszabását írja elő. Hasonlóképpen az 1973. évi Tojás Rendtartás (Eggs [Marketing Standards] Regulation 1973) pénzbüntetéssel fenyegetett büntetendő cselekménnyé nyilvánítja a tojás nem megfelelő csomagolását, osztályozását, jelölését. Hasonló rendelkezést találunk a halászati és a fuvarozási tevékenység szabályozásánál is.²⁷

Számos olyan irányelv ismert, amely a tagállamok büntetőjogára jelentékeny hatást gyakorolt. Ezek közé tartozik a bennfentes kereskedelem tárgyában 1989-ben kibocsátott irányelv (Directive on insider dealing [1989]), vagy a pénzmosásról szóló 1991-ben kibocsátott irányelv (Directive on money laundering [1991]). A bennfentes kereskedelem kapcsán az irányelv a tagállamok belső joga számára minimum-követelményként ennek a cselekménynek a tilalmazását és szankcionálását írja elő, de hogy ez miképpen történjék, arról nem rendelkezik. Az

²⁵ C-68/88, *Commission v. Greece* (1989) ECR 2979. o.

²⁶ V.ö. Ligeti Katalin: *European Community Criminal Law* Acta Juridica Hungarica 1988 39 Nos 1-2 60-66. o.

²⁷ *Regulation* 2241/87.

irányelv eredeti tervezete a cselekmény büntetőjogi tilalmát írta elő, de Németország ehhez nem járult hozzá, így kompromisszumként az került a végleges szövegbe, hogy minden állam maga határozza meg, melyik jogág eszközeivel oldja meg a kérdést. A pénzmosás esetén azonban kimondták, hogy az ilyen cselekmények elleni küzdelem legeredményesebben a büntetőjog eszközeivel lehetséges.²⁸

Mindezek a jelentékeny hatások azonban nem eredményezték a tagállamok büntetőjogában meglévő diszkrpanciák kiküszöbölését, amelyek – mint Siebert írja – a hatékony európai bűnüldözés akadályát jelentik. A bűnelkövetők az európai uniós szabadságjogoknak köszönhetően szabadon, nehézségek nélkül mozoghatnak a tagországok között, míg a büntető igazságszolgáltatás nemzeti határok közé szorul, a jogsegélyegyezmények szabályainak hatályosulása pedig a bürokratikus szabályok miatt lassú és hosszadalmas.²⁹

A Luxemburgi Bíróság dacára az előbb bemutatott döntéseknek évtizedeken keresztül felemás módon közelített az Unió szintű büntetőjogi szabályozáshoz. Ennek lényege az volt, hogy az Európai Közösségeknek hiányzik a joga a büntetőjogi szabályok megalkotására, bár ez egyes esetekben nem kizárt. Tény azonban, hogy az EU létrejöttét követően az I. pillér keretében minden büntetőjogi szabályozási kísérlet kudarcot vallott.

Ez az attitűd az ezredforduló után éles fordulatot vett. Ezt a fordulatot két olyan döntés testesíti meg, amelyek lavinaszerű változást hoztak az EK jogalkotási kompetenciájának értelmezésében. Megnyitották az utat az I. pilléres szabályozás előtt, amely a Lisszaboni Szerződésben már határozott formát öltött. Az egyik a környezetvédelemről szóló kerethatározat megsemmisítését kimondó döntés, a másik a Pupino ügyben hozott határozat.

A környezetvédelem büntetőjogi eszközeiről szóló kerethatározat³⁰ megsemmisítéséről hozott döntés indokolásában a Bíróság határozottan

²⁸ V.ö. France i.m. 342. o.

²⁹ V.ö. Siebert i.m. 2. o.

³⁰ C-176/03. sz. ügy Az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Közösségek Tanácsa. „A környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2003/80 kerethatározat, mivel azt az Európai Unióról szóló szerződés VI. címe alapján fogadták el, az EK 175. cikkben a Közösségnek juttatott hatásköröket bitorolja, következésképpen – oszthatatlanságánál fogva – a kerethatározat teljes egésze sérti az EU 47. cikket. Az említett kerethatározatnak a tagállamok büntető jogszabályainak és különösen több környeztkárosító bűncselekmény tényállásainak a részleges harmonizációját tartalmazó 1–7. cikkét – mind céljára, mind tartalmára tekintettel – az EK 175. cikk alapján lehetett volna érvényesen elfogadni, mivel e rendelkezések fő tárgya a környezetvédelem, amely a Közösség egyik alapvető célja.

Ebből a szempontból igaz, hogy főszabály szerint a büntető jogszabályok nem tartoznak a Közösség hatáskörébe, ahogy a büntetőeljárás szabályai sem, ez azonban nem akadályozhatja meg a közösségi jogalkotót abban, hogy amikor a hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciónak a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság általi alkalmazása a súlyos környeztkárosítások leküzdésének elengedhetetlen eszköze, a tagállamok büntetőjogával kapcsolatban megtegye a környezetvédelem tárgykörében alkotott jogi normák teljes érvényesülésének biztosításához szükségesnek tartott intézkedéseket. A közösségi jogalkotónak a környezetvédelmi politika végrehajtása keretében biztosított ezen hatáskörét nem kérdőjelezi meg az a körülmény, hogy az EK 135. cikk és az EK 280. cikk (4) bekezdése a vámügyi együttműködés, illetve a Közösség pénzügyi érdekeit sértő cselekmények elleni küzdelem terén a tagállamok hatáskörében tartja a nemzeti büntetőjog alkalmazását és az igazságszolgáltatást.”

megfogalmazta, hogy egyfelől nincs akadálya annak, hogy az I. pillér keretei között a büntetőjogi szabályozás is helyet kapjon, ha annak célja az EK Szerződésben foglalt egyes politikák védelme, másfelől az ilyen kérdéseknek a III. pilléren történő szabályozása az EK Bizottságtól történő hatáskörrelvonást jelent. Ezzel a döntéssel egyértelművé tette, hogy a szektorális, egy-egy politika védelmét szolgáló – tehát nem átfogó, általános – büntetőjogi szabályozás nem ellentétes az EK Szerződés céljával.

A Pupino ügyben³¹ pedig, amelynek egyik legfontosabb eljárásjogi problémája gyermekkorú sértettek védelme az olasz büntetőeljárásban, a Bíróság azt mondta ki, hogy az EU kerethatározatokban foglalt büntetőeljárás jogi rendelkezések elsőbbséget élveznek a nemzeti büntetőeljárás szabályaival szemben, még akkor is, ha azokat még nem ültették át a nemzeti büntetőjog keretei közé. Ezzel a döntésével, ha közvetett módon is, a Bíróság félreérthetetlenül az EU büntetőjogi szabályok – a kerethatározatok bizonyos feltételek mellett érvényesülő – közvetlen hatálya mellett érvelt. Mindezek fontos érvek voltak a formálódó Lisszaboni Szerződés büntetőügyekben megvalósuló igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezései mellett.

A másik meghatározó tényezővé a kölcsönös elismerés elve vált.

A kölcsönös elismerés elve³²

A kölcsönös elismerés elve azt jelenti, hogy az EU területén a tagállamok egymás meghatározott jogi aktusait minden külön eljárás nélkül érvényesnek és végrehajthatónak ismerik el. A *kölcsönös elismerés elve* az EK szintjén régóta létező elv (pl. foglalkozások, diplomák, polgári, kereskedelmi jogi bírósági döntések kölcsönös elismerése), a bűnügyi együttműködés területén azonban az utóbbi tíz évben kezdett formálódni.

Első megjelenése az 1998. június 15-16-án Angliában, Cardiffban megrendezett EU csúcsertekezlethez kötődik, ahol Jack Straw akkori angol belügyminiszter a terrorizmus, a kábítószer és a szervezett bűnözés elleni küzdelem hatékonyabbá tétele érdekében javasolta, hogy az Egyesült Királyságban működő három (angol, ír, skót) jog- és igazságszolgáltatási rendszerben született bírósági határozatok kölcsönös elismerésének mintájára ezt az elvet tegyék az EU igazságügyi együttműködésének alapelvévé.

A Cardiff-i Európai Tanács következtetéseinek 39. pontja kimondja, hogy „az EU Tanácsa elismeri annak szükségességét, hogy erősíteni kell a nemzeti jogrendszerek együttműködési képességét, ezért a Tanács megvizsgálja annak a

³¹ Luxemburgi Bíróság C-105/3 ügy a Maria Pupino ellen folyó büntetőeljárásról. „A büntetőeljárásban a sértett jogállásáról szóló, 2001. március 15-i 2001/220/IB kerethatározat 2., 3. cikkét és 8. cikkének (4) bekezdését akként kell értelmezni, hogy a nemzeti bíróság számára biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy kiskorú gyermekek részére – akik, az alapügyhöz hasonlóan, magukat bántalmazás sértettjének vallják – tanúvallomásuk számukra megfelelő védelmet biztosító részletes szabályok szerinti, például nyilvános tárgyaláson kívüli és azt megelőző megtételét engedélyezze.”

³² V.ö. Jannemieke Ouwerkerk: *Quod pro quo? A comparative law perspective on the mutual recognition of judicial decisions in criminal matters*. Intersentia, Cambridge, Antwerp, Portland, 2011.

lehetőségét, hogy miképp lehet nagyobb teret biztosítani a tagállamok bíróságai által hozott határozatok kölcsönös elismerésének.³³

A következő évben 1999. október 15-16-án Finnországban, Tampereben megtartott EU csúcsértekezlet konklúziói között ez az elv már úgy jelenik meg mint az EU tagállamok közötti polgári és büntügyi együttműködés sarokköve (cornerstone), amelyet a bíróságok és más hatóságok határozatainak elismerésére alkalmazni kell. A kölcsönös elismerés elve a Tamperei Európai Tanács ülését követően megjelenik a Hágai és a Stockholmi Programban is. Ezekben a Programokban a kölcsönös elismerés elvének értelme változik, gazdagodik.³⁴ Bár az EU a büntető ügyekben folyó igazságügyi együttműködés terén azóta is irányadónak tekinti ezt az elvet, ami a Lisszaboni Szerződés már általános érvényű, kodifikált elvként jelenik meg, alkalmazása ezen a területen korántsem tekinthető magától értetődőnek.

Mint *Mitsilegas* rámutat a kölcsönös elismerés elvének átültetése a kereskedelmi és versenyjog területéről a büntetőügyek területére számos problémát vet fel. A két terület ugyanis minőségében különbözik egymástól. A büntetőjog és a büntetőeljárás - szemben a kereskedelmi és versenyjoggal, amelyek a magánjog körébe tartoznak - közjog, amely az állam és az állampolgár viszonyát szabályozza. A szabályozásnak azonban nem csupán az állam érdekeit kell szem előtt tartania, hanem az állampolgári és emberi jogokat is garantálnia kell.

A bírósági határozatoknak komoly kihatásai vannak ezekre a jogokra, amelyeknek korlátozásának szükségességét bizonyítékokkal kell igazolni és megindokolni. A versenyt nem lehet a büntetőügyek területére átültetni, mivel a ezek logikája egymástól eltér és a piaci megfontolások a büntetőjogban nem alkalmazhatók.

A piac logikája a rugalmasságon, folyamatos változáson és a profitmaximalizáláson nyugszik, míg a büntetőjog a világos, áttekinthető, előre

³³ Cardiff European Council 15 and 16 June 1988 Presidency Conclusions, SN 150/1/98 Rev 1.

³⁴ Tampere European Council 15-16 10 1999 Conclusions of the Presidency.

A *Hágai Program* célkitűzése volt: 1. az EU tagállamai bűnüldöző hatóságai közötti, különösen a súlyos bűncselekményekre, különösen a terrorista cselekményekre vonatkozó információk és bűnüldözési operatív információk cseréjének egyszerűsítése; 2. A terrorizmus elleni hatékony küzdelem; 3 a rendőrségi együttműködés erősítése; 4. a bűnmegelőzésre vonatkozó tagállami erőfeszítések támogatása; 5. a határokon átnyúló szervezett bűnözés uniós szintű kezelésére vonatkozó stratégiai koncepció kidolgozása és működőképessé tétele; 6. európai drogstratégia kidolgozása; 7. a nyomozások összehangolásának megerősítése, a határokon átnyúló bűncselekmények esetén az eljárás egy államban történő koncentrálása feltételeinek megteremtése, az igazságügyi együttműködés továbbfejlesztése; 8. a kölcsönös elismerés elvének végrehajtására irányuló intézkedések átfogó programjának befejezése; 9. a büntető anyagi jogszabályok közelítése a határokon átnyúló különösen súlyos bűncselekmények esetén; 10. a tagállamok és az Eurojust együttműködésének hatékonyabbá tétele.

A *Stockholmi Program* célul tűzte ki: 1. a kölcsönös elismerés általános elvének megerősítése, a bűncselekmények és szankciók meghatározott esetekben történő összehangolása; 2. szilárd és közös európai büntetőeljárás alapok kialakítása, új átfogó bizonyítás-felvételi rendszer megteremtése, az elkövetett bűncselekményekre vonatkozó tagállamok közötti információcsere hatékonyabbá tétele; 3 az európai ügyész szervezet felállításának előkészítése.

³⁴ Az I. pillér a közösségi pillér, a II. pillér a külügyi és biztonságpolitikai pillér, a III. pillér a belügyi és igazságügyi együttműködés pillére.

kalkulálható, megismerhető szabályokat, a jogbiztonságot és a jogállami szabályozást kívánja meg. Az EU belső piacán a kölcsönös elismerés a tagállamok által közigazgatása és törvényhozása által létrehozott standardok és ellenőrzési mechanizmusok elismerését jelentik, amelyek a személyek és áruk szabad áramlását segítik elő és a közösségi jogok és szabadságok gyakorlását biztosítják.³⁵

A büntetőügyekben a kölcsönös elismerés elve a bírósági határozatok kölcsönös elismerését, ezáltal az állami büntetőhatalom kiterjesztését, „szabad mozgását segíti elő”. Nem vitatható, hogy mindkét területnek közös ismérve a határok nélküli Európában való szabad mozgás, amely azonban a büntetőjog területén némi megszorítással érvényes. Ugyanis nem szolgálhatja a bűnelkövetés megkönnyítését, illetve a bírósági határozatok szabad mozgása végső soron az egyéni jogok korlátozásához és nem kiteljesedéséhez vezetnek.

A kölcsönös elismerés elve a tagállami szuverenitás előtt is komoly kihívást jelent, hiszen az egységes európai térségben olyan tagállami bírósági határozatok válnak végrehajthatóvá, amelyek nem az Európa szerte általánosan elismert jogszabályokon és ugyanazokon a garanciális rendelkezéseken alapulnak.

Az elmúlt tíz során a kölcsönös elismerés elve összesen tíz elfogadott kerethatározatban jelent meg a büntetőeljárás területén. Az egyik a pénzmosásról, valamint a bűncselekményekhez használt eszközök és az abból származó jövedelem azonosításáról, felkutatásáról, zárolásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló 2001. június 26-i kerethatározat,³⁶ a másik az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002. június 13-i kerethatározat,³⁷ a harmadik a bűncselekményekre vonatkozó bizonyítékok és bűncselekmény eredményeként létrejövő vagyon zárolásáról szóló 2003. július 22-i kerethatározat,³⁸ a negyedik a kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre való alkalmazásáról szóló 2005. február 24-én elfogadott kerethatározat,³⁹ az ötödik a kölcsönös elismerés elvének a vagyonelkobzást elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról szóló 2006. október 6-i kerethatározat,⁴⁰ a hatodik a kölcsönös elismerés elvének a büntetőügyekben hozott szabadságvesztés büntetéseket kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban történő végrehajtásáról szóló november 27-i kerethatározat,⁴¹ a hetedik a kölcsönös elismerés elvének az ítéletekre és próbaidőt megállapító határozatokra való, a próbaidő alatti megatartási szabályok és alternatív szankciók felügyelete céljából történő alkalmazásáról szóló 2008. november 27-i kerethatározat⁴², a nyolcadik a büntetőeljárás során felhasználható

³⁵ v.ö. Valsamis Mitsilegas: *The constitutional implications of mutual recognition in criminal matters in the EU*. CML Rev. 43. 2006 1280. o.

³⁶ Council Framework Decision 2001/500/IB of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime. OJ L 182 5.7.2003

³⁷ 2002/584/IB tanácsi kerethatározat, HL L 190 2002.7.18.

³⁸ Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence. OJ L 196 3.8.2003

³⁹ 2005/214/IB tanácsi kerethatározat HL L 76 2005. 3.22.

⁴⁰ 2006/783/IB tanácsi kerethatározat, HL L 328 2006.11.24.

⁴¹ 2008/909/IB tanácsi kerethatározat HL L 327 2008.12.5.

⁴² 2008/946/IB tanácsi kerethatározat, HL L 337 2008.12.16.

tárgyak, dokumentumok és adatok megszerzéséről szóló 2008. december 18-i kerethatározat⁴³, a kilencedik az egyes kerethatározatok módosításáról a személyek eljárási jogainak megerősítése, valamint a kölcsönös elismerés elvének az érintett személy megjelenése nélkül (in absentia) lefolytatott eljárásokat követően hozott határozatokra való alkalmazásának előmozdításáról szóló 2009. február 26-i kerethatározat⁴⁴, végül a tizedik a kölcsönös elismerés elvének az EU tagállamai közötti, az előzetes letartóztatás alternatívájaként felügyeleti intézkedéseket elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról 2009. október 23-i kerethatározat.⁴⁵

Kvázi kölcsönös elismerésre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz a 2000. május 29-i, bűnügyi jogsegélyegyezmény 2001-ben elfogadott kiegészítő jegyzőkönyve is, amely a pénzügyi és a politikai bűncselekmények tekintetében eltörli a kéttós inkrimináció elvét és olyan esetekre, amelyekben a tagállam a kéttós inkrimináció hiányára hivatkozással megtagadja a jogsegélyt, konzultációs eljárást hoz létre. Ezeknek a szabályoknak a léte elengedhetetlen a kölcsönös bizalom megvalósulásához⁴⁶

A kölcsönös elismerés és a garanciák. Az előzetes eljárás a büntetőeljárás első és egyben a bizonyítás szempontjából a legfontosabb szakasza. Az itt beszerzett bizonyítékok jutnak a legfontosabb szerephez a bírósági eljárásban a büntetőjogi felelősség megállapítása, az igazságszolgáltatás megvalósulása során. Nem közömbös tehát, hogy a bizonyítékok beszerzése során milyen mértékű garanciákat biztosítanak a terhelt, a védő és a sértett számára a különböző büntetőeljárások.

Ezen a területen pedig az EU tagállamok között jelentős az eltérés. A lengyel Be.-ben a terheltet a nyomozó hatóság nem köteles tájékoztatni arról, hogy milyen bűncselekménnyel gyanúsítják, előzetes letartóztatása esetén pedig csak tizennégy nap elteltével konzultálhat először védőjével⁴⁷. A francia Be. szerint a terheltet a nyomozás során elrendelt őrizetbe vétel esetén csak az első tizenkét óra, terrorcselekmény esetén hetvenkét óra elteltével illeti meg a védővel való érintkezés joga. Az első konzultáció azonban egyik esetben sem haladhatja meg a harminc percet. A védő a kihallgatásokon nem lehet jelen. A hallgatáshoz való jogra történő kioktatási kötelezettséget pedig 2003-ban eltörölték.⁴⁸

Ezzel ellentétben lehet említeni a magyar Be. erre vonatkozó szabályait, amelyek az előbb említetteknél jóval szélesebb jogosítványokat ad a terhelt és a védő kezébe. A példák sorát lehetne folytatni.

⁴³ 2008/978/IB tanácsi kerethatározat HL L 350 2008.12.30

⁴⁴ 2009/909/IB tanácsi kerethatározat HL L 81 2009 3..27.

⁴⁵ 2009/829/IB tanácsi kerethatározat HL L 294 2009.11.11

⁴⁶ Peers: *Mutual recognition and criminal law in the European Union: Has the Council got it wrong?* CML Rev. 2004 41. 5-36. o.

⁴⁷ Piotr Krusziński: *The Investigative Stage of the Criminal Process in Poland*. In: Ed Cape, Jackqueline Hodgson, Ties prakken, Taru Spronken (ed.) *Suspects in Europe*. Intersentia, Antwerpen, Oxford, 2007 185, 195. o.

⁴⁸ Richard Vogler: *Criminal Procedure in France*. In Vogler, Huber (ed.): *Criminal Procedure in Europe*. Max-Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Duncker & Humblot, Berlin, 2008 198-199. o.

A bizonyítást az arra feljogosított hatóságok, a törvényben foglalt szabályoknak megfelelően folytatják le, a garanciákat és emberi jogi normákat tiszteletben tartva, azzal a céllal, hogy büntetőjogi felelősség eldöntése szempontjából releváns tényeket feltárják. Ennek hiánytalan és alapos lebonyolításától függ, a büntetőjogi felelősségre vonás eredményessége.

Ezek a fogalmi keretek mindeddig a huszonhét nemzet huszonkilenc nemzeti büntetőeljárás rendszerében nyerték el értelmüket.⁴⁹ A kérdés témánk szempontjából az, hogy ezek a többé-kevésbé közös európai történeti és kulturális gyökerekkel rendelkező, de erőteljesen nemzeti karakterrel és hagyományokkal, eltérő fogalmi és nyelvi sajátosságokkal felruházott nyomozási és bizonyítási rendszerek miképpen hozhatók közös nevezőre.

A kultúra, nyelv és az intézményrendszer különbözőségeinek áthidalása két vagy több állam esetén már önmagában sem könnyű feladat, de a különböző bűncselekmények eltérő nyelvi, rendszertani, dogmatikai, pönológiai megközelítéséből adódó problémák összehangolása szinte megoldhatatlan.

Bár a kölcsönös bizalom az EU tagállamok együttműködésének alapja, a másik állam alkotmányos felépítésébe, jogállami működésébe vetett bizalom közel sem teljes. A bizalomhiány a büntetőjognak, mint a szuverenitás utolsó bástyájának a védelme érdekében tett erőfeszítések következtében pedig nem csökken. Ez pedig rontja annak esélyét, hogy a tagállamok a közös nevezőt megtalálják.

Az együttműködés eddiginél hatékonyabb módozatainak megtalálása azonban feszítő szükség, és nem elképzelhetetlen. Feltétlenül le kell szögezni azonban, hogy ennek a feladatnak az értelmezési tartománya egyrésztől szűkebb, másrésztől tágabb mint a teljes büntetőeljárás. Szűkebb abban a tekintetben, hogy csak a transznacionális jellegzetességekkel bíró bűncselekmények tekintetében lefolytatott nyomozásra és bizonyításra vonatkozik, tehát a különböző büntetőeljárás rendszereknek az együttműködés során megvalósuló kapcsolódása a szektorális együttműködés jegyében zajlik, így – kivételes jellegű – még akkor is, ha az ilyen bűncselekmények elkövetése egyre inkább a mindennapi bűnüldözési feladatok közé tartozik. Tágabb viszont annyiban, hogy ez az operatív együttműködés legalább két különböző jogi és nyelvi kultúrájú és intézményrendszerű szuverén államot érint, ami több intézmény és jogintézmény együttműködését kívánja meg.

A garanciális szabályok maradéktalan betartása a bizonyítékok értékelésénél fontos szempont. Ezek képezik a bizonyítékok legitimációjának egyik elemét. A különböző nemzeti jogrendszerek alacsonyabb legitimációs szintjei azonban kétségeket ébreszthetnek a bizonyítékok hitelt érdemlősége iránt. Ennek hordozója a nyelv. Hangsúlyozni kell, hogy a nyomozási cselekményekről készült jegyzőkönyvek nyelvi korrektsége a vádemelés és a bírósági tárgyaláson folytatott bizonyítás és a büntetőjogi felelősség eldöntése szempontjából kiemelkedő, hiszen a tények, bizonyítékok legjelentősebb részét vagy egészét a nyelv közvetíti.

Az EU ezt a kezdő lépést a Lisszaboni Szerződéssel már megtette, ami általán könnyebbé válik a bizonyítékok kölcsönös elfogadhatóságával együtt járó

⁴⁹ Az Egyesült Királyságban három büntető igazságszolgáltatási rendszer működik.

kérdések megoldása és a beszerzett bizonyítékok a határokon átnyúló bűnözés elleni fellépés során is a tisztességes eljárás egyik biztosítékává válhatnak.

A kölcsönös elismerés és a Lisszaboni Szerződés. A 2007. december 13-án elfogadott, 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződéssel a kölcsönös elismerés elve a bűnügyi együttműködés meghatározó, egyben kodifikált elvévé vált. Erről a kérdésről az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) „Igazságügyi Együttműködés Büntetőügyekben” című 4. Fejezetének 82.cikk (1) bekezdése rendelkezik.

Eszerint „Az Európai Unióban a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés a büntetőügyekben hozott bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapul, és magában foglalja a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését a (2) bekezdésben és a 83. cikkben említett területeken”.

Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg, amelynek célja:

- a) a bírósági ítéletek és határozatok minden formájának az Unió egészén belüli kölcsönös elismerését biztosító szabályok és eljárások megállapítása,
- b) a tagállamok közötti joghatósági összeütközések megelőzése és rendezése,
- c) a bírák ügyészek és igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatása,
- d) a tagállamok igazságügyi vagy annak megfelelő hatóságai közötti együttműködés megkönnyítése a büntetőeljárások keretében és a határozatok végrehajtása terén

Ez a jogközelítés a (2) bekezdés alapján kiterjed a több államot érintő büntetőügyekben a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek a megkönnyítése érdekében szükséges, az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumok megállapítására.

E szabályozási minimumok a következőkre vonatkoznak:

- a) a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatósága,
- b) a személyek jogai a büntetőeljárásban
- c) a bűncselekmények sértettjeinek jogai,
- d) a büntetőeljárás egyéb olyan külön vonatkozásai, amelyeket a Tanács határozatban előzetesen ilyenként határozott meg.

Az ilyen határozat elfogadásakor a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz. E szabályoknak figyelembe kell venniük a tagállamok jogi hagyományai és jogrendszerei közötti különbségeket. A szabályozási minimumoknak az elfogadása nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy a személyek számára magasabb szintű védelmet biztosító intézkedéseket tartsanak fenn, vagy vezessenek be.

Ez azt jelenti, hogy amennyiben a tagállamoknak a bizonyításra, a büntetőeljárásban résztvevő személyek (terhelt, védő stb.) jogaira és a sértetti jogokra vonatkozó rendelkezései az Európai Parlament és Tanács irányelvében elfogadott szabályokban meghatározott mércét megütik, akkor a lefolytatott bizonyítás eredményét más EU tagállamban egyenértékűnek kell tekintetni. Még akkor is, ha egyébként egy vagy több tagállamban az előbb említettek jogok

tekintetében a többi tagállamban garantáltaknál magasabb védelmet biztosító jogintézményeket tartanak fenn.

A kölcsönös elismerés elvével kapcsolatban a másik jelentőséghez jutó terület a büntető anyagi jog. Erre vonatkozóan az EUMSZ 83. cikke tartalmaz rendelkezéseket. Ezek lényege, hogy az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa rendes jogalkotási eljárás keretében az EU-n belüli bűnügyi együttműködés tárgyát képező súlyos bűncselekmények (terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszköz hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés) tényállásai és a büntetési tételei tekintetében irányelveket fogadhat el, amelyek ezekre vonatkozóan minimumszabályokat állapítanak meg. A Lisszaboni Szerződés tehát a kölcsönös elismerés elvét keretek közé kívánja szorítani és nem bízza kizárólag a tagállamok belátására

Ilyen minimumszabályok megállapítására más bűncselekmények esetén is sor kerülhet, ha azok az előbb felsorolt bűncselekményekkel azonos jellegzetességekkel rendelkeznek, vagyis olyan különösen súlyos bűncselekmények, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék.

Az Európai Unió jogforrási rendszere és jogalkotási eljárásai a Lisszaboni Szerződés után

FAZEKAS JUDIT*

1. Bevezetés

a Lisszaboni Szerződés által bevezetett reformok célja az volt, hogy egyszerűbbé, átláthatóbbá váljon az Európai Unió jogi normarendszere valamint az elfogadásukra irányuló döntéshozatali eljárások rendje. Az átfogó reform iránti igény azonban jóval a Lisszaboni Szerződést megelőzően napirendre került, mivel a három pilléren nyugvó Európai Unióban az intézmények jogalkotási hatásköreit – az idők folyamán bekövetkezett szerződésmódosítások, különösen az Európai Parlament jogalkotási hatásköreit jelentős mértékben kiterjesztő Amszterdami Szerződés ellenére – a demokratikus deficit¹ és a kazuisztikus, átláthatatlanul bonyolult jogalkotási, döntéshozatali eljárások jellemezték. Az 1990-es évek közepétől pedig a Bizottság jogalkotásban betöltött szerepét tovább növelő komitológiai eljárások egyre szélesebb körű alkalmazásával és az ügynökségek számának növekedésével még fokozottabban jelentkezett a változtatások iránti igény.

Az Európai Unió jövőjéről szóló Laekeni Nyilatkozat, melyet az Európai Tanács 2001-ben fogadott el, kimondta, hogy az Európai Unió intézményi és jogrendszerét demokratikusabbá, átláthatóbbá és hatékonyabbá kell tenni, külön is kiemelve a jogalkotási rend, jogi aktusok rendszerének egyszerűbbé tételére irányuló célkitűzést. A Nyilatkozatot követően 2002-ben összehívásra került az Európai Konvent, amely 2003 júliusra kidolgozta az Európai Uniót alkotmányos alapokra helyező Alkotmányszerződést,² amelynek újdonságai között kiemelkedő helyet

* Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Európai Jogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék.

¹ A döntéshozatali és jogalkotási hatásköröknek jelentős mértékben az Európai Unió olyan intézményei (Tanács, Bizottság) a letéteményesei, amelyekben a döntések legitimitása alacsony, tekintve, hogy az uniós polgárok nem közvetlenül választják a döntéshozatalban résztvevő döntéshozókat és a mai napig csak kísérletek vannak a polgárok demokratikus részvételének biztosítására.

² A Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról nevet viselő dokumentumot a tagállamok 2004. október 29-én írták alá, és 2004. 12.16-án az EU Hivatalos Lap C 310 47. számában jelent meg. Az elutasító „eredményt” hozó francia és a holland népszavazás miatt nem lépett hatályba.

foglalt el az Unió jogalkotási és jogforrási rendszerének radikális átalakítása, nevezetesen új jogalkotási aktusok, – az európai törvény, európai kerettörvény, európai rendelet és európai határozat³ – új jogforrási hierarchia – törvényalkotási aktusok⁴, nem törvényalkotási aktusok⁵, felhatalmazáson alapuló európai rendelet⁶ és végrehajtási aktusok⁷ – és jogalkotási eljárások Bevezetése a megszokott régi rendszer helyett. Az Alkotmány szerződés azonban a megerősítést elutasító francia és a holland népszavazási eredmények miatt nem lépett hatályba,⁸ amely azzal a következménnyel járt, hogy a tagállamoknak újra kellett gondolniuk az Európai Unió reformjának lehetőségeit és visszább kellett lépni az Európai Egyesült Államok felé mutató – vagy így interpretálható – alkotmányos megközelítésből egy az európai és tagállami realitásokat jobban tükröző ún. Reformszerződéshez. A végül 2007. december 13-án elfogadott Lisszaboni Szerződés⁹ annak ellenére, hogy konstituálta az Európai Unió jogi személyiségét, megszüntetve az Európai Unió három pilléren nyugvó korábbi felépítését nem hozott létre egy egységes Szerződést,¹⁰ hanem a korábban is követett technikához visszatérve módosította a korábbi alapszerződéseket, nevezetesen az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződést, s ez utóbbi elnevezését az Európai Unió működéséről szóló szerződésre (EUMSZ.) módosította. Ez a megoldás az Alkotmány szerződéshez képest visszalépést jelentett, annak ellenére, hogy a Reformszerződés 80-90 százalékban egyébként megmentette az Alkotmány szerződés vívmányait és a ratifikációs problémát okozó kérdésekre pedig többnyire megtalálta az új konszenzusos megoldásokat.¹¹ A Lisszaboni Szerződés a tagállami ratifikációkat követően 2009. december 1-jén lépett hatályba.¹² A jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a Lisszaboni Szerződéssel mennyiben változott az Európai Unió jogforrási rendszere, illetőleg milyen módon változtak az addig meglévő a jogalkotási, döntéshozatali eljárások. A tanulmányban választ keresünk arra a kérdésre, hogy ment-e az új jogi renddel az Európai Unió elébb, tehát

³ Alkotmány szerződés I-33. cikk

⁴ Alkotmány szerződés I-34. cikk

⁵ Alkotmány szerződés I-35. cikk

⁶ Alkotmány szerződés I-36. cikk

⁷ Alkotmány szerződés I-37. cikk

⁸ Ehhez lásd még: Angyal Zoltán, Az európai Alkotmány szerződés ratifikációs válsága, avagy a közvetlen demokrácia és az integráció kollíziója, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, 2007. 175-190. o.

⁹ Hivatalos Lap C 306 2007. december 17.

¹⁰ Az Alkotmány szerződés legnagyobb alkotmányos újítása az lett volna, hogy az összes korábbi Szerződést, vagyis az összes alapító és azokat módosító Szerződéseket hatályon kívül helyezte volna, és azok helyébe lépve egy európai alkotmány szerződésként, vagyis egységes szöveggént jelent volna meg.

¹¹ Ezek között említhető az uniós jog elsőbbsége, amely kimaradt a Szerződésből, de a Szerződésekhez fűzött 17. Nyilatkozat megerősíti a primátus elvét; az 1. nyilatkozat rendelkezik az Európai Unió Alapjogi Chartájáról, amely az Alkotmány szerződéstől eltérve nem került ugyan be az EUSZ. Corpusába, de az EUSZ. 6. cikke elismeri az Alapjogi Charta jogilag kötelező státuszát, amivel a Lisszaboni Szerződés megőrizte az alkotmány szerződés II. része által képviselt előrelépés lényegét.

¹² Lásd még: Angyal Zoltán, Alkotmány szerződés kontra Reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei 2009 után, *Jogtudományi Közlöny*, 2008/4, 179-190. o.

megvalósultak-e az egyszerűsítés, racionalizálás és a transzparencia Laekeni Nyilatkozatban kitűzött céljai.

2. Az Európai Unió jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően

A Lisszaboni Szerződéssel az Európai Unió jogforrási és döntéshozatali rendszerében – az Unió jogi személyisége, valamint a korábbi elkülönült szabályok szerint működő pillérek megszűnése következtében – jelentős változások következtek be. A másodlagos – a különböző európai uniós intézménynek által alkotott – jogi aktusok száma látványosan csökkent és a jogalkotási és nem jogalkotási eljárás világos elhatárolásra került.

Ami a jogi aktusok számszerű csökkentését illeti, az Európai Unió működéséről szóló Szerződésben tizenháromról¹³ ötre csökkent a másodlagos jogforrások száma¹⁴. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt az I. pillérben öt (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás, vélemény¹⁵) a harmadik pillérben négy (kerethatározat, határozat, közös álláspont, egyezmény)¹⁶, a második pillérben három (határozat, közös álláspont, közös fellépés)¹⁷ jogi aktus létezett, valamint az első pillérben is lehetőség volt ún. tagállamok közötti egyezmény¹⁸ kötésére. Ezek racionalizálása feltétlenül eredményként értékelhető, hiszen több olyan aktus volt az egyes pillérek között, amelyek elnevezésükben azonosak voltak (pl. a mindegyik pillérben létező határozat vagy a II. és III. pillérben is nevesített közös álláspont), de mind tartalmában mind jogi kötőerejében teljesen különbözött.

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően a másodlagos jogi aktusok fajtáiról az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 288. cikke rendelkezik, amely nem követi az Alkotmányszerződésben kodifikált világos elhatárolást jelentő megoldásokat (európai törvény, európai kerettörvény európai rendelet, európai határozat és a hagyományos puha jogi eszközök az ajánlás és a vélemény)¹⁹, hanem visszatért az EK Szerződés 249. cikkében definiált jogi aktus típusokhoz, ugyanakkor azonban vitathatatlanul megvalósítja a jogi aktusok számszerű csökkentését és egységesítését és egységes alkalmazását az uniós együttműködés szinte valamennyi területén. Az EUMSZ. 288. cikk első

¹³Még ennél is több jogi aktus vehető számba, ha a jogi aktus-fogalom kiterjesztő értelmezésével, külön jogi aktusnak tekintjük a korábbi II. pillérben alkalmazható közös stratégiákat és a KKBP általános elveit meghatározó iránymutatásokat (EUSz. korábbi 12. cikk)

¹⁴Jean-Claude Piris: *The Lisbon Treaty A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, UK 2010. p. 92.

¹⁵Lásd. EKSz. 49. cikk

¹⁶Lásd EUSz. korábbi 34. cikk

¹⁷Lásd EUSz. korábbi 12., 14., 15. és 24. cikk

¹⁸Lásd EKSz. 293. cikk

¹⁹Az európai törvény (European law and) és az európai kerettörvény (European framework law) nevében is jelzi a jogalkotási aktus jelleget, míg a nem „törvényként” elnevezett jogi aktusok az európai rendelet (European regulation) és az európai határozat (European decision) alkották a nem jogalkotási aktusokat. Az ajánlás és a vélemény státusza nem változott, ezek maradtak a nem kötelező soft law formák.

bevezetésében adott meghatározás szerint az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az uniós intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el. A kötelező másodlagos jogforrások közül rendelet és az irányelv azon kívül, hogy a pillér-szerkezet eltörlésével az Unió korábbi harmadik pilléres területein is általános alkalmazandó jogforrássá váltak megtartották korábbi jellegüket, nevezetesen a rendelet általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó jogi aktus maradt, az irányelv pedig továbbra is a jogharmonizáció legfőbb eszközeként az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező norma.

A jogi aktusok tekintetében lényegi változás a határozat definícióját érinti. Ez az egyetlen olyan jogi aktus típus, melynek fogalma lényeges tartalmi változáson is keresztülment. Az EK Szerződés 249. cikke határozatként a címzett jogi aktust definiálta, kimondva, hogy a határozat „teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl”. Ebbe a kategóriába nem lehetett besorolni azokat a nem címzett (innominat), normatív jellegű²⁰ más néven sui generis²¹ határozatokat, amelyek ugyanakkor a jogalkotási gyakorlatban jelen voltak és az Európai Unióról szóló szerződés vagy az Európai Közösségről szóló szerződés egyes cikkeiben „egyszerűen” határozatként szerepeltek.²² Ugyancsak sui generis határozat szolgált/szolgált az uniós programok meghatározására, de ilyen határozattal kap például felhatalmazást az Európai Bizottság különféle nemzetközi szerződések tárgyalására, megkötésére, továbbá egyes szervezeti kérdések szabályozása is ilyen határozatok formájában történik. Néhány tagállami nyelvi verzió²³ egyébiránt határozott különbséget is tett a címzett és a sui generis határozatok között, ami eltérő értelmezésekhez vezetett és vitákat váltott ki az uniós intézmények között is.²⁴ A Lisszaboni Szerződés egyértelműbb helyzetet teremtett, kimondva, hogy főszabályként a határozat normatív tartalmú jogi aktus és teljes egészében, általánosan kötelező. Amennyiben pedig külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl. (EUMSZ. 288. cikk, negyedik bekezdés) A normatív tartalmú határozatnak nincs címzettje, kötelezettségeket ír elő az intézmények vagy a tagállamok számára, de nincs közvetlen hatálya és kötelező hatása a magánszemélyekre. A címzett határozat viszont kötelező hatással bír a címzettjére legyen az magánszemély (természetes vagy jogi személy) vagy tagállam.

²⁰ Amikor pl. valamennyi tagállamhoz szólt, így annak általános kötelezettjei a tagállamok voltak.

²¹ Lásd: Jürgen Bast: Grudbegriffe der Handlungsformen der EU. In *Beiträge zum ausländischen Recht und Völkerrecht*, Band 184, 2006, 445-449. o., Armin Bogdandy-Felix Arndt –Jürgen Bast: Legal Instruments in European Law and their Reform: A Systematic Approach on an Empirical Basis. In *Yearbook on European Law*, Volume 23. Issue 1 91-136. o.

²² Például az EUSz. 12. cikkében nevesített határozat a közös kül- és biztonságpolitika területén vagy az EKSz. 300. cikk (2) bekezdése a nemzetközi szerződések megkötéséről elfogadott határozat.

²³ Német, holland és szlovén nyelven eltérő kifejezést használtak a határozat két típusára, a címzett (egyedi) és a normatív, sui generis határozatra pl. a német nyelvi verzióban az Entscheidung és Beschluß, a holland Beschikking és Besluit, a szlovénban pedig Odločba és a Sklep.

²⁴ Lásd a C-370/07. Bizottság kontra Tanács ügyben az ítélet 23. és 29 pontjait

Az általánosan kötelező, normatív határozatok jellege kapcsán felmerül a kérdés, hogy mi is lesz akkor a különbség a rendeletek és határozatok között? A változás mellett szól az, hogy az új fogalmi rendszer egyértelműbb helyzetet teremt, mivelhogy a jogalkotási gyakorlatban korábban is létező normatív tartalmú, vagy más néven *sui generis*²⁵ határozattal összhangba került az EUMSZ definíciója.²⁶ Annak a felvetésnek is létjogosultsága lehet azonban, hogy vajon nem lett volna-e célszerűbb meghagyni a rendeletet az általános jellegű szabályok elfogadására és egyéni döntésekre pedig a határozatot.²⁷

3. A volt harmadik pillér jogi aktusait érintő változások

A jogi aktusok tekintetében a legnagyobb horderejű változtatása a Lisszaboni Szerződésnek, hogy az EUSz. korábbi 34. cikk (2) bekezdésében felsorolt harmadik pilléres jogi aktusok – a pillér-rendszer eltörlése miatt – megszűntek. A kerethatározat, a határozat, közös álláspontról szóló és az egyezmény helyett a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területein is az EUMSZ. 288. cikk szerinti rendeletet, irányelvet, határozatot formájában lehet a jogszabályokat alkotni.

A tagállamok közötti egyezmények²⁸ kötésének lehetőségét egyébiránt általánosan kizárja a Lisszaboni Szerződés, nemcsak a volt harmadik pillérhez tartozó területeken, hanem a Szerződés teljes horizontján. Az oka ennek a módosításnak abban keresendő, hogy a hatályba lépésük a tagállami ratifikációk elhúzódása vagy elmaradása miatt ezek az egyezmények nem bizonyultak az együttműködés hatékony formájának és valószínűleg ezért is meglehetősen ritkán alkalmazták.

A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a jogi aktusok tekintetében bekövetkezett változások felvetik azt a kérdést, hogy hogyan biztosítható a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusok megújítása és alkalmazásuk folyamatossága. A választ az átmeneti rendelkezésekről szóló 36. jegyzőkönyv 10. cikke tartalmazza. Ennek értelmében a már létező jogszabályokra még öt évig az együttműködés kormányközi jellege érvényes – tehát a Bizottság nem indíthat kikényszerítési eljárást, és nem változik az Európai Bíróság hatásköre sem –, kivéve, ha az adott jogi aktust időközben módosítják. Az említett átmeneti rendelkezések ellenére azonban maradtak nyitott kérdések. (Például a 36. jegyzőkönyv nem rendelkezik arról, hogy ezek a jogi aktusok rendelkeznek-e közvetlen hatállyal vagy sem.)

²⁵ Lásd a C-370/07. Bizottság kontra Tanács ügyben az ítélet 29. pontját.

²⁶ Az új szabályozás egyértelműségét emeli ki Jean-Claude Piris: *The Lisbon Treaty A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press, UK 2010. 94. o

²⁷ De Witte, B.: Legal Instruments and Law-Making on the Lisbon Treaty p. 95-96, in Griller, S. and Jaques, Z. (eds.): *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer, 2008, Wien 79-100. o.

²⁸ Az általános jogalap I. pillér vonatkozásában az EK Szerződés 293. cikkében, a III. pilléres jogalap pedig az EUSz. 34. cikkében volt található.

4. A közös kül- és biztonságpolitika területén alkalmazott jogi eszközök egyszerűsítése

A korábbi második pillér kormányközi jellegét, vagyis az egyhangú döntéshozatalt a Lisszaboni Szerződés sem változtatta meg. A jogi aktusok terminológiája azonban egyszerűsödött, mivel 2009. december 1-től a Tanács vagy az Európai Tanács a szükséges intézkedéseket a korábbi együttes fellépés, közös álláspont és határozat helyett egységesen határozat formában hozhatja meg. Ez a változás első ránézésre ugyan üdvözlendő, hiszen az egyszerűsítést szolgálja, ugyanakkor aggályos lehet abból a szempontból, hogy a KKBP igen eltérő célkitűzései mind határozatként kerülnek ezután elfogadásra, továbbá, hogy ez a KKBP határozat bizonyosan nem feleltethető meg az EUMSZ 288. cikk szerinti határozatnak. Ha ugyanis a 288. cikk szerinti határozatról beszélhetnénk ezen a területen – amit a normatív határozati fajta akár lehetővé is tenne –, akkor egy olyan jogi aktust ismernénk el a KKBP területén, melynek a tagállamok jogrendszerén belül közvetlen hatálya van.²⁹ A volt második pillér sajátosságai tehát továbbra is fennállnak, így elkerülhetetlen a KKBP határozatok jogi természetének tisztázása.

5. A jogforrási rendszer változásai

A Lisszaboni Szerződésnek egyik, az Unió jogforrási rendszerének a transzparenciáját erősítő újítása a jogalkotási és nem jogalkotási jellegű jogi aktusok markáns elhatárolása. A Szerződés a nem jogalkotás aktusok vonatkozásában megkülönbözteti a felhatalmazáson alapuló, valamint az ún. végrehajtási jogalkotási aktusokat.³⁰ A jogalkotási jogi aktusok, valamint a felhatalmazáson alapuló, illetőleg végrehajtási jogi aktusok elhatárolásával létrehoz különböző jogi aktusok között egy átlátható hierarchiát.

A Szerződés rendelkezéseinek tüzetesebb vizsgálatával azonban egy negyedik, egyéb kategóriát is meghatározhatunk azokra a jogi aktusokra, melyek az alábbi három kategória egyikébe sem illeszthető be. Abban az esetben, ha a Szerződések rendelkezései nem határozzák meg, hogy milyen típusú jogi aktust kell elfogadni, a jogi aktus típusát az intézmények az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg (EUMSZ. 295. cikk). Valamennyi kategória vonatkozásában azonban egyaránt sor kerülhet rendelet, irányelv és határozat elfogadására.

A jogi aktusok közötti egyfajta hierarchia eddig is fellelhető volt a közösségi jogrendben, bár a szerződés szövegében ez nem jelent meg, az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata azonban a másodlagos jogforrásokat megkülönböztette a megalkotásukra szolgáló jogalapok szerint. Az egyik csoportba azok a jogi aktusok tartoztak, melyek jogalapja a Szerződés valamely rendelkezése volt és az ott előírt

²⁹ De Witte, B.: *Legal Instruments and Law-Making on the Lisbon Treaty* p. 95-96, in Griller, S. and Jaques, Z. (eds.): *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer, Wien, 2008, 90. o.

³⁰ Lásd az EUMSZ. 289, 290 és 291. cikkeket

eljárás alapján lettek elfogadva. A másik csoportba azokat az aktusokat sorolta, melyek elfogadására a jogalapot az uniós intézmények által elfogadott valamely jogszabály nyújtotta. Ezek a mai megkülönböztetés szerinti végrehajtási aktusok voltak és igen változatos formát ölthettek.

Ehhez képest újdonság a harmadik, a felhatalmazás alapján elfogadásra kerülő jogi aktusok kategóriájának felállítása.³¹ A kialakítását az indokolta, hogy gyakran az eredeti jogalkotási aktusok kiegészítésére, apróbb módosítására a bonyolult jogalkotási eljárást kikerülve került sor, a Tanács egyszerűsített eljárás keretében, másodlagos jogalap felhívásával hajtotta végre a változtatásokat. A másodlagos jogalap alkalmazása több közösségi politika területén bevett gyakorlat lett, előszeretettel alkalmazták például a mezőgazdaság, a halászati politika vagy a strukturális alapok területén. Ezen gyakorlat jogszerűségét illetően vagyis, hogy megengedett-e a közösség intézményi rendszerében a jogalkotói hatáskör átruházása, az Európai Bíróság korábbi ítélezési gyakorlata³² egyértelművé vált, ami támogatta azt – a Lisszaboni Szerződésben beteljesedő – igényt, hogy olyan új jogforrási rendszert kell kialakítani, amelyben világosan elhatárolódik a jogalkotási (jogalkotói) és nem jogalkotási hatáskör. A menekültstátusz megadásáról és visszavonásáról szóló tagállami eljárások minimumszabályairól szóló 2005/85/EK tanácsi irányelv 29(1), 29(2) és 36(3) bekezdéseit megsemmisítő ítéletében³³ arra a következtetésre jutott, hogy a másodlagos jogalapok³⁴ létrehozása nem igazolható az érintett terület politikailag érzékeny jellegével kapcsolatos megfontolásokkal vagy a közösségi cselekvés hatékonyságának biztosítására irányuló törekvéssel.³⁵ A Bíróság ítéletében ugyancsak kiemelte, hogy másodlagos jogalapok alkalmazására irányuló korábbi gyakorlatra sem lehet megalapozottan hivatkozni.³⁶ Az Európai Bíróság idézett döntése felülírta a komitológia eljárás jogszerűségét vizsgáló Köster ügyben 1970-ben megállapítottakat³⁷ és mintegy megkövetelte, hogy a jogi aktusok nem alapvető fontosságú elemeinek módosítására a jogalkotási és a végrehajtási aktusok között legyen egy átmeneti

³¹ Ez sem tekinthető előzmény nélküli megoldásnak, hiszen az Alkotmány szerződés I.36. cikke létrehozta a felhatalmazáson alapuló európai rendelet kategóriáját, ami az európai törvényekben és kerettörvényekben adott felhatalmazás alapján ezen az aktusok nem alapvető rendelkezéseinek kiegészítésre, módosítására szolgált.

³² Lásd az Európai Bíróság 25/70. sz. Köster ügyben 1970. december 17-én hozott ítéletét, a 16/88. sz. Bizottság kontra Tanács ügyet, a C-93/00.sz., Európai Parlament kontra Tanács ügyben 2001. december 13-án hozott ítéletet (EBHT 2001., I-10119.o.), valamint a C-378/00. sz. Bizottság kontra Tanács (LIFE) ügyet (2003) ECR I-937.

³³ C-133/06 ügy Európai Parlament kontra Tanács [2008] ECR I-3189

³⁴ A hivatkozott ügyben – ahogy azt Maduro főtanácsnok 2007. szeptember 27-én megjelent főtanácsnoki indítványában is kifejti – az Európai Parlament megsemmisítési keresetében azt sérelmezte, hogy a Tanács az irányelv érintett cikkeivel másodlagos jogalapot hozott létre a célból, hogy kikerülje az EKSz. 67. cikk (5) bekezdésében előírt együttdöntési eljárást. Ennek kapcsán az a konkrét ügyön túlmutató kérdés merült fel, hogy egyáltalán van-e lehetősége a közösségi jogalkotónak másodlagos jogalap létrehozására?

³⁵ Európai Bíróság a C-133/06 ügy 59-67. pontjai

³⁶ Lásd ugyanezen ítélet 60. pontját

³⁷ 25/70. sz. Köster ügy (1970. december 17.) Lásd: Hofmann, H.: Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality, *European Law Journal* (15) 2009 482-505, 494-496. o.

kategória. Ez a törekvés egyébként már a Lisszaboni Szerződés előtt is tetten érhető volt a jogalkotás szintjén is a 2006-ban bevezetett ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás, mint új típusú komitológia eljárás létrehozásában.³⁸ A következőkben a Lisszaboni Szerződés által megalkotott kategóriák jellegzetességeit vesszük górcső alá.

5.1. Jogalkotási aktusok. Az EUMSZ 289. cikk (3) bekezdése szerint jogalkotási aktusoknak minősülnek a jogalkotási eljárás keretében hozott jogi aktusok. Az új szabályok értelmében tehát azok az uniós jogi aktusok, melyeket közvetlenül a Szerződés valamely rendelkezése alapján, rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében fogadnak el, jogalkotási aktusnak minősülnek. A jogalkotási aktus fogalomból következően tehát nem tartalom, hanem az alkalmazott eljárási forma alapján határolható körül. Az egységesítési törekvést tükröző definíció egyértelművé teszi, hogy jogalkotási aktus megalkotására csak a Szerződés meghatározott jogalap szolgálhat, és azokat csak jogalkotási eljárás (rendes vagy különleges) keretében lehet elfogadni. Ez a megoldás korábbi szabályozáshoz képest átláthatóbbá és egyszerűbbé teszi az uniós jogalkotási folyamatot, minthogy az EK Szerződés közösségi politikaként és jogalaponként eltérő jogi aktust és döntéshozatali eljárást írt elő, mely számos esetben intézmények közötti jogvitához vezetett.

Ugyanakkor ez a megoldás is rejthet magában problematikus eseteket. Példaként említhető az EUMSZ 82. cikk (1) bekezdés c) pontjában meghatározott, a bírák, ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatására vonatkozó intézkedések megállapítása is rendes jogalkotási eljárás keretében kerül sor. Ennek alapján tehát az európai igazságügyi képzési program is jogalkotási aktusnak minősül, annak ellenére, hogy tartalmát tekintve inkább adminisztratív jellegű jogszabályról van szó.³⁹

A jogalkotási aktusok kezdeményezését illetően említeni kell, hogy a Bizottság korábbi első pillérben érvényesülő kezdeményezési monopóliuma megváltozott, mivel az EUMSZ. 289. cikk (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bizottsági kezdeményezésen túl jogalkotási aktusok a tagállamok egy csoportjának vagy az Európai Parlamentnek a kezdeményezésére, az Európai Központi Bank ajánlására vagy a Bíróság, illetve az Európai Beruházási Bank kérelme alapján is elfogadhatók. Ez a változás egyrészt a pillér-rendszer megszüntetésének következménye, másrészt viszont az intézményközi egyensúly erősítését szolgáló lépésként is felfogható.

³⁸ Lásd a 2006/512/EK határozattal módosított 1999/468/EK határozat a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására irányuló eljárásokról 5a cikk.

³⁹ De Witte, B.: *Legal Instruments and Law-Making on the Lisbon Treaty* p. 95-96, in Griller, S. and Jaques, Z. (eds.): *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer, Wien, 2008, 92. o.

5.2. Felhatalmazáson (delegáláson) alapuló jogi aktusok. Az EUMSZ 290. cikk értelmében jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. A különbség a felhatalmazás alapján hozott jogi aktusok és a végrehajtási aktusok között, hogy az előző módosíthatja az alap jogalkotási aktust, tehát tartalma jogalkotási aktust érint, de nem jogalkotási aktus formájában. Mindehhez azonban megfelelő felhatalmazás szükséges és a jogszabályalkotás a felhatalmazó intézmény kontrolljának van kitéve. A Szerződés követelményként szabja meg, hogy a felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusban a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát meg kell határozni. A felhatalmazás időtartamának behatárolása, az ún. „sunset” klauzula biztosítja, hogy a meghatározott időtartam után a felhatalmazás megszűnik, a jogalkotó Tanács és Európai Parlament visszakapja az egykor delegált hatáskört. A cél, tartalom és alkalmazási kör pontos meghatározása valószínűleg kihívást jelentő feladat lesz a jogalkotó intézményeknek. Garanciális jelentőségű a 290. cikk első bekezdés második fordulatában rögzített elv – a jogalkotási és nem jogalkotási aktusok közötti „demarkációs vonalként” – miszerint az adott szabályozási terület alapvető elemeire vonatkozóan nem adható felhatalmazás, azok kizárólag jogalkotási aktusban szabályozhatók.

A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusban kötelezően meg kell határozni felhatalmazás gyakorlásának feltételeit. A 290. cikk (2) bekezdése két lehetőségről rendelkezik: Az első értelmében az Európai Parlament vagy a Tanács úgy határozhat, hogy a felhatalmazást teljes mértékben visszavonja. A másik ellenőrzési lehetőség azáltal valósulhat meg, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor lép hatályba, ha az Európai Parlament vagy a Tanács a jogalkotási aktusban előírt határidőn belül nem emel ellene kifogást. Tehát míg az első inkább általánosabb jellegű, egyszeri kontrollt biztosít, addig az utóbbi folyamatos, eseti ellenőrzést tesz lehetővé. Egyik eset sem teszi azonban lehetővé, hogy maga a Tanács vagy a Parlament módosító javaslattal álljon elő. Annak megítéléséhez, hogy melyik ellenőrzési módszer hatékonyabb,⁴⁰ kevés a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésétől eltelt idő és a felhatalmazás gyakorlásának feltételeiről szóló 290.cikk (2) bekezdésének értelmezése is felvet kérdéseket. (Pl. azt, hogy vajon ezek a feltételek példálózó jellegűek vagy taxációt jelentenek-e.) Az azonban egyértelmű, hogy a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit a jogalkotási aktusban meg kell határozni és a világos elhatárolás érdekében a jogszabály címében fel kell tüntetni a „felhatalmazáson alapuló” kifejezést.

5.3. Végrehajtási aktusok (EUMSZ. 291. cikk). A felhatalmazáson alapuló aktusokhoz hasonlóan a végrehajtási aktusok címében is fel kell tüntetni a „végrehajtási” kifejezést. A hatáskör-átruházás elvét követve elsősorban a tagállamok fogadják el a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához

⁴⁰ Hofmann úgy véli a leghatékonyabb politikai kontroll a kettő kombinációja révén érhető el. Lásd Hofmann, H. Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality, *European Law Journal* (15) 2009 482-505, 491-493. o.

szükséges intézkedéseket.⁴¹ Ha azonban valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, akkor az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve kivételes esetben a Tanácsra.⁴² Az EUMSZ. 291. cikke nem említi az uniós ügynökségeket a végrehajtási jogkörök gyakorlóinak között, annak ellenére, hogy ez nem áll összhangban az ügynökségek növekvő számával és azzal közülük számosan a döntéshozatali jogkörön túl szabályozási jogkörrel is fel vannak ruházva.⁴³ Megjegyezzük, továbbá hogy a közös kül- és biztonságpolitika területe is sajátos tekintetben is, mivel a tagállamok mellett az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője vesz részt a végrehajtásban.

A nem jogalkotási jogi aktusok két kategóriáját, a felhatalmazáson alapuló jogi aktust és a végrehajtási jogi aktust összevetve megállapítható, hogy felhatalmazás alapján csak a Bizottság fogadhat el jogszabályt, míg végrehajtási jellegű jogi aktusokat alkothatnak a tagállamok, kivételesen a Tanács és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főtisztviselője is. Különbözik a két csoport az ellenőrzési jogosultságok terén is, minthogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok esetében az ellenőrzési jogot az Európai Parlament és a Tanács gyakorolhatja, a végrehajtási aktusok Bizottság általi elfogadását pedig a tagállamok képviselőiből álló komitológiai bizottságok ellenőrzik.

5.4. Egyéb kötelező jogi aktusok. Az EUMSZ. 289., 290., és 291. cikkeiben említett jogi aktusokon kívül egyéb kötelező jogi aktusok is fellelhetők a Szerződésben, melyek egyik kategóriába sem tartoznak. Ide sorolhatóak például a közös kül- és biztonságpolitika területén született határozatok, az Unió által kötött nemzetközi szerződések (EUMSZ. 216. cikk), továbbá a szerződési szintre emelt intézményközi megállapodások (EUMSZ. 295. cikk) valamint az ügynökségek nem végrehajtási aktusai. Ezek száma ugyan csökkent a Lisszaboni Szerződés előtti állapothoz képest, azonban sajátos karakterük és/vagy funkciójuk miatt külön csoportot képeznek.

6. Jogalkotási eljárások

A laekeni célkitűzések között prioritásként szerepelt az is, hogy a jogalkotási eljárások rendszerét egyszerűbbé kell tenni. Mielőtt az eljárásokat sorra vennénk, érdemes kitérni röviden a minősített többségi szavazással kapcsolatos változásokra.⁴⁴ A Tanácsban a jelenlegi ún. súlyozott szavazati rendszer 2014. november 1-jéig marad érvényben. E szerint a Bizottság javaslata alapján egy jogi aktus elfogadásához a lehetséges 345 szavazatból 255 súlyozott szavazat szükséges, oly módon az legalább a tagállamok felétől⁴⁵ származik. Ha azonban a

⁴¹ EUMSZ. 291. cikk (1) bekezdés

⁴² EUMSZ. 291. cikk (2) bekezdés

⁴³ Lásd Hofmann, H. Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality, *European Law Journal* (15) 2009 482-505, 502-504. o.

⁴⁴ EUMSZ. 238. cikk és a 36. sz. Jegyzőkönyv II. cím

⁴⁵ Jelenleg tizennégy tagállamtól.

jogalkotási kezdeményezést nem a Bizottság nyújtja be, akkor a tagállamok kétharmadának támogatására van szükség. Az egyes tagállamok továbbá kezdeményezhetik annak vizsgálatát, hogy a támogató szavazatok lefedik-e az Európai Unió népességének legalább 62%-át. Abban az esetben, ha például opt-out vagy megerősített együttműködés folytán nem minden tagállam vesz részt a szavazásban, a minősített többséghez szükséges szavazatszámok arányosan változnak.

2014. november 1. után az ún. „kettős többség” szabálya lesz érvényben, tehát egy jogszabálytervezetből akkor válik elfogadott jogi aktus, ha azt egyrészt a tagállamok 55%-a támogatja,⁴⁶ másrészt e tagállamok legalább az Európai Unió lakosságának 65%-t képviselik. A jogszabály elfogadását legkevesebb négy tagállam akadályozhatja meg (blokkoló kisebbség). Ha a javaslat nem a Bizottságtól vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjétől érkezik, akkor a jogi aktus elfogadásához a tagállamok 72%-ának⁴⁷ igen szavazata szükséges. Ezeket a szabályokat két további rendelkezés egészíti ki a 2011. november 1. és 2017. március 31. közötti időszakban. Az átmeneti periódus alatt, ha valamely javasolt jogi aktus egy tagállam számára politikailag érzékeny témát érint, akkor az adott tagállam kérheti, hogy a korábbi szabályok szerint történjen a minősített többség számítása. Továbbá ez időszak alatt hivatkozhatnak majd a tagállamok az ún. Ioannina-kompromisszumhoz hasonló lehetőségre, nevezetesen, hogy a jogi aktus elfogadásának megakadályozását az egyébként a blokkoló kisebbséghez szükséges tagállamok háromnegyede is kezdeményezhesse, tehát a négy tagállam helyett három. Ez a könnyített blokkoló kisebbségi szabály valószínűleg nehezzé teszi majd az átmeneti időszakban a tanácsi döntéshozatalt és a Tanácsot a konszenzusos megoldások elérésére fogja sarkallni a minősített többségi szavazási rend alá tartozó ügyekben is.

A szavazás számításán túl változás az is, hogy a rendes jogalkotási eljárás újabb területekre történő kiterjesztésével a minősített többségi szavazással érintett területek száma is nőtt (pl. a közlekedés, szerzői jogok védelme, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség). Sokak szerint a minősített többségi szavazás szabályainak változása pozitívum, egyszerűbbé válhat a rendszer, ugyanis nem kell minden új tagállam felvételekor újragondolni a súlyozott szavazatokat és a rendszerből adódó egyenlőtlenségeknek is csökken a jelentősége.⁴⁸ Kevésbé optimisták azonban rávilágítanak arra, hogy az átmeneti időszak miatt a jelenlegi rendszer bonyolultsága továbbra is fennmarad 2017-ig, valamint arra, hogy a várható rendszer alapján a közepes méretű országok lesznek alulreprezentálva.⁴⁹

6.1. Jogalkotási aktusok elfogadására irányuló eljárás. Ahogyan azt a jogalkotási aktusoknál megemlítettük a jogalkotási aktusokat rendes vagy

⁴⁶ Jelenleg ez legalább 15 tagállamot jelent.

⁴⁷ Jelenlegi tagállamokkal számolva 20 tagállam.

⁴⁸ A jelenlegi szavazati súlyoknál pl. Németország esetében 1 szavazatra 2,8 millió lakos, míg Málta esetében 1 szavazatra 0,3 millió lakos jut.

⁴⁹ Lásd van den Bogaert, S.: Qualified majority voting in the Council: the first reflections on the new rules 15 MJ 1 (2008) 97-108., 101-105. o.

különleges jogalkotási eljárás keretében fogadják el. A Lisszaboni Szerződés újítása, hogy a jogalkotási aktusok tervezetét továbbítani kell a nemzeti parlamenteknek is, melyek indokolt véleményt küldhetnek az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökeinek arra vonatkozóan, hogy egy jogalkotási aktus tervezete összhangban van-e a szubszidiaritás elvével.⁵⁰ A korábbi együtdöntési (co-deciziós) eljárást rendes jogalkotási eljárás névvel 40 új esetben alkalmazzák, összességében pedig mintegy nyolcvanöt jogalap írja elő ezt az eljárást, ahol az Európai Parlament és a Tanács egyenrangú társjogalkotói minőségben járnak el.

Anélkül, hogy a rendes jogalkotási eljárás alá vont összes esetet felsorolnánk, érdemes néhány politikát külön is kiemelni. Talán az egyik legjelentősebb változás, hogy a volt III. pillér, a rendőri és büntetőjogi együttműködés területe is a rendes jogalkotási eljárás alá került, de nem elhanyagolható az sem, hogy társjogalkotói jogkörbe sorol a Szerződés olyan fontos uniós politikákat mint a mezőgazdaság, határellenőrzés, menekültügy, migráció, valamint néhány kivételtől eltekintve⁵¹ a teljes polgári igazságügyi együttműködés. A rendes jogalkotási eljárás alá vont területek között új politikák is találhatók, így a szerzői tulajdon, sport, úr, igazgatási együttműködés, energia, turizmus és a polgári védelem. Ugyancsak fontos változás, hogy Parlament és a Tanács közös jogalkotásának eredményeként kell elfogadni a komitológia új szabályait, illetve a polgári kezdeményezés részletszabályait is.

A rendes jogalkotási eljárás menete a korábbi ún. együtdöntési eljárás menetéhez⁵² képest lényegi elemekben nem változott, pusztán néhány formai változást vezetett be a Lisszaboni Szerződés. Ilyen például, hogy az eljárás egyes szakaszai külön alcímekben fel vannak tüntetve, továbbá inkább szimbolikus – az egyenrangúságot mutató – jelentőséggel bír az a változtatás, mely értelmében az Európai Parlament és a Tanács is álláspontot fogad el az első olvasatot illetően.⁵³

A rendes jogalkotási eljárás igen széleskörű alkalmazhatósága azonban bizonyos kompromisszumokkal járt együtt. Megszűnt a Bizottság jogszabály kezdeményezési „monopóliuma”, mely az EUSz. 17. cikk (2) bekezdése úgy határoz meg, hogy „Ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, az Unió jogalkotási aktusait kizárólag a Bizottság” kezdeményezi. A Bizottság azonban a kezdeményezés jogát az Európai Központi Bankkal, illetve az Európai Bírósággal megosztva gyakorolja bizonyos intézményi kérdésekben,⁵⁴ illetőleg a Bizottság javaslata alapján vagy a tagállamok egynegyedének kezdeményezése alapján kell elfogadni a jogi aktusokat rendőri és büntetőjogi együttműködés területén.⁵⁵ Az uniós együttműködés egyes területein a Lisszaboni Szerződés lehetőséget ad arra, hogy a jogalkotási eljárást négy hónapra felfüggeszessék és a kérdést az Európai

⁵⁰ Lásd a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 1. és 2. sz. Jegyzőkönyveket

⁵¹ Pl. az EUMSZ. 81. cikk (3) bekezdésében szabályozott családjogi kérdések, melyre vonatkozó intézkedéseket a Tanács különleges jogalkotási eljárásban, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag fogad el.

⁵² Lásd. EKSz. 251. cikk

⁵³ Míg a EKSz. 251. cikk szerint az Európai Parlament véleményt, a Tanács közös álláspontot fogadott el, addig az EUMSZ. 294. cikk (3) és (4) bekezdései szerint mindkét intézmény közös álláspontot.

⁵⁴ EUMSZ 129. cikk (3) bekezdés, 281. cikk és 258. cikk

⁵⁵ EUMSZ. 76. cikk

Tanács elé terjesszék. Az ún. vészfék-mechanizmus alkalmazható szociális biztonság területén elfogadásra kerülő jogalkotási aktusok esetében, ha valamely tagállam kijelenti, hogy a migráns munkavállalókra vonatkozó szabályok tervezete érinti a szociális biztonsági rendszerének fontos vonatkozásait.⁵⁶ A felfüggesztéstől számított négy hónapon belül az Európai Tanács, a kérdés megvitatása után: a tervezetet visszautalja a Tanács elé, amely megszünteti a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztését, vagy semmilyen intézkedést nem tesz, vagy új javaslat benyújtására kéri fel a Bizottságot; ebben az esetben az eredetileg javasolt jogi aktust el nem fogadottnak kell tekinteni. Az EUMSZ. 48. cikkéhez hasonlóan a büntetőügyi igazságügyi együttműködés körében is biztosított a vészfékmechanizmus lehetősége. A büntetőeljárás minimumszabályok,⁵⁷ a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozó szabályozási minimumok⁵⁸ esetében, ha az irányelvtervezet a tagállam büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené. Ebben az esetben a kérdés megvitatását követően és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja a Tanács elé, amely megszünteti a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztését. Ha a tagállamok között nem születik egyetértés, akkor legalább kilenc tagállam dönthet úgy, hogy megerősített együttműködést hoz létre az adott irányelvtervezet alapján. Az erre vonatkozó igényükről az érintett tagállamok bejelentést tesznek az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak és folytatják a tárgyalásokat.

A jogalkotási eljárás másik formája a különleges jogalkotási eljárás. Erről többnyire az olyan esetekben beszélünk, amikor az Európai Parlament számára az egyetértéstől eltérő szerepet ír elő a Szerződés, illetve ha a Tanácsban nem minősített többségi szavazással, hanem egyhangúlag születik a határozat. Ebbe a kategóriába tartoznak az Európai Parlament saját kezdeményezésű rendeletalkotási eljárásai. Az Európai Parlament a Bizottság véleményének kikérése után és a Tanács egyetértésével meghatározza a tagjai, valamint az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokat és általános feltételeket. Az éves költségvetés elfogadása is a különleges eljárások közé sorolható. Hasonlóan különleges jogalkotási eljárási forma, ha a Tanács egyhangúlag határoz az Európai Parlament egyetértésével. Ide tartozó területek az európai választásokra vonatkozó szabályok elfogadása, a diszkriminációval szembeni harc, a polgárok jogainak erősítésére vonatkozó szabályok, továbbá az unió saját bevételi rendszerének végrehajtási szabályai és a többéves pénzügyi keret.

A különleges jogalkotási eljárás másik típusa, ha a Tanács minősített többséggel hozza a döntést az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően. A kutatás és technológiai fejlesztés egyedi programjainak elfogadása például ilyen eljárás keretében történik konzultálva a Gazdasági és Szociális Bizottsággal is.

Számos érzékeny területen azonban a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után is megmaradt a Tanács egyhangú döntési joga, párosítva az Európai Parlament konzultációs jogával. A teljesség igénye nélkül ide tartozik például az

⁵⁶ Lásd EUMSZ. 48. cikk

⁵⁷ EUMSZ. 82. cikk (3) bekezdés

⁵⁸ EUMSZ. 83. cikk

adóharmonizáció, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség egyes területei: útlevélek, személyi igazolványok, tartózkodási engedélyek, a családjog határon átnyúló aspektusainak szabályozása, az Európai Ügyészi Hivatal felállítása, a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatai közötti együttműködés. Az említett utóbbi két esetben legalább kilenc tagállam számára biztosított az irányelvtervezetet Európai Tanács elé terjesztésének lehetősége a konszenzus elérése érdekében. A vészfékmechanizmushoz hasonló eljárás során a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. Ha az Európai Tanácsban a megvitatás során sikerül konszenzust elérni, az EiT a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet elfogadásra a Tanács elé visszautalja.

6.2. A nem jogalkotási aktusok elfogadására irányuló eljárás. A rendes és különleges jogalkotási eljárások mellett az EU kötelező jogi aktusainak másik nagy csoportja nem jogalkotási eljárás keretében születik. Ezen eljárások egy részét a felhatalmazás alapján elfogadásra kerülő jogszabályok alkotják, melyre korábban már utaltunk, és amelyek alkalmazási rendjét, a felhatalmazás visszavonásainak részletszabályait szükségszerű lesz valószínűleg a jövőben egy intézményközi megállapodás keretében rendezni.

Említést tettünk arról is, hogy a végrehajtási jogi aktusok elfogadásának rendjét, a „tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit” a Tanács és az Európai Parlament előre meghatározza rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben.⁵⁹ Ez egyrészt azt jelenti, hogy a nem túlságosan átlátható tanácsi határozatban szabályozott⁶⁰ bonyolult komitológiai eljárásokat rendes jogalkotási eljárásban elfogadott, jogalkotási aktusnak minősülő rendeletben lehet szabályozni valamint, hogy komitológiáról csak akkor beszélünk, ha az alapjogi aktusok végrehajtási aktusainak meghozatalát a Bizottságra ruházza a jogalkotási aktus. A Szerződésben meghatározott szabályok szerint 2011. február 16-án megszületett az új komitológia rendelet, az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról.⁶¹ Az új rendelet innovációi között megemlítenéd, hogy egyszerűsödött az eljárás, hiszen a korábbi 1987-es majd 1999-es és az ezt módosító 2006-os tanácsi határozatokon alapuló komitológiai bizottságok és eljárások számát négyről⁶² kettőre, a tanácsadó bizottsági eljárásra és a vizsgálóbizottsági eljárásra csökkentette. Míg a korábbi szabályok szerint a komitológiát a Tanács ellenőrizte, a rendelet szerint ez a jog kizárólag a tagállamokat illeti meg és sem a Tanács sem a Parlament nem avatkozhat be az eljárásokba, ugyanakkor a Bizottság köteles tájékoztatást adni

⁵⁹ EUMSZ. 291. cikk (3) bekezdés

⁶⁰ 2006/512/EK határozattal (HL L 200., 2006. 07.22., 11. o.) módosított 1999/468/EK határozat a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására irányuló eljárásokról (HL. L 184., 1999. 07. 17., 23. o.)

⁶¹ HL L55., 2011. 02. 28., 13-19. o.

⁶² Tanácsadó bizottság, menedzsment bizottság, szabályozó bizottság és az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás (PRAC)

számukra. Garanciális jelentőségű a Tanácsnak és a Parlamentnek a Rendelet 11. cikkében meghatározott szignalizációs joga, arra az esetre ha úgy ítéli meg, hogy a Bizottság túllépi a végrehajtási aktus tervezetében az alapjogi aktusban megállapított végrehajtási hatásköröket. A Bizottság köteles felülvizsgálni a tervezetet és tájékoztatást adni a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, hogy tervezetet módosítani, fenntartani vagy visszavonni kívánja-e.

A komitológiai eljárás tárgyi hatálya is kibővült, hiszen az általános hatályú végrehajtási aktusok mellett kiterjed a jelentős következménnyel járó programokra, a közös mezőgazdasági és halászati politikára, a környezetvédelemre, az emberek, állatok és növények egészségének védelmére, az adózásra és a közös kereskedelempolitikára. Ez utóbbi révén újdonság és előrelépés, hogy az új rendelet hatálya alá tartoznak az antidömping eljárások, amelyek a korábbi komitológián kívül maradtak.⁶³ Az új komitológiai eljárás pozitívumai között felhozható az is, hogy a korábbi rigid rendszer flexibilisebbé vált, hiszen Bizottság több opció közül választhat, ugyanakkor nem elhanyagolható problémákat vethet fel a régi rendszer és az új eljárások átmeneti együttélése. A régi rendszer eljárásait meg kell feleltetni új eljárások valamelyikéhez, ami azonban nem jelenti minden esetben az új szabályok automatikus alkalmazását, hiszen a rendelet nem érinti azokat a folyamatban lévő eljárásokat, amelyekben a Bizottság már az 1999/468/EK határozatnak megfelelően véleményt nyilvánított, a PRAC eljárás joghatásait pedig öt évig fenn kell tartani az erre hivatkozó alapjogi aktus alkalmazásában.

Összegzés

Azokra a tanulmány elején megfogalmazott kérdésekre, nevezetesen, hogy ment-e a Reformszerződéssel az európai integráció elébb, különösen pedig, hogy fokozódott-e az uniós jogrendszer koherenciája, átláthatósága és hatékonysága, illetőleg egyszerűbbé vált-e a jogalkotás, az alábbi megállapításokat tehetjük:

A Lisszaboni Szerződés által bevezetett reformok célja az volt, hogy egyszerűbbé, átláthatóbbá váljon az uniós jogszabályok rendszere. Ebből a szempontból üdvözlendő, hogy a korábban pillérenként eltérő, számszerűn is túlzottnak tekinthető jogforrási típusok egységesedtek és nominálisan is csökkentek, annak ellenére, hogy a közös kül – és biztonságpolitika területének sajátosságai továbbra is fennmaradnak.

Szintén pozitívum, hogy az új szabályozás megteremt egyfajta jogforrási hierarchiát. A jogalkotási, felhatalmazási és végrehajtási aktusok rendszere jelentős mértékben elősegíti a jövőben az uniós jogi aktusok átláthatóságát, annak ellenére, hogy így is maradnak olyan jogi aktusok, melyeket besorolása nem megoldható. A jogalkotási aktusok és a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok markáns megkülönböztetése meghatározó mind hatáskör-elhatárolás mind az intézményi egyensúly szempontjából.

⁶³ 18262011/EU rendelet 2.cikk (2) bekezdés

A komitológiai eljárás egyszerűbbé vált és a rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott új komitológia rendeletben szabályozott két eljárás, a tanácsadó bizottsági és a vizsgálóbizottsági eljárás révén remélhetőleg nagyobb lesz a végrehajtási aktusok Bizottság általi elfogadásának transzparenciája és csökkennek az intézményközi konfliktusok.

A minősített többségi szavazás reformja és a rendes jogalkotási eljárás mind szélesebb körű alkalmazása is egyértelműen az egyszerűsítést és a jogalkotás legitimációjának növelését segítik elő. Mindazonáltal az is érzékelhető, hogy az átmeneti rendelkezésekkel, kivételekkel, eltérő eljárásokkal az Unió jogalkotás rendje továbbra is rendkívüli összetett, melyben a változások ellenére sem könnyű az eligazodás. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésétől eltelt rövid idő miatt még nem adható egyértelmű válasz arra a kérdésre, hogy összességében ezek a reformok mennyiben növelték Unió jogalkotásának hatékonyságát, de joggal bízhatunk abban, hogy a mennyiségi változások kritikus tömege minőségi változásba képes átlendülni.

A környezetvédelmi büntetőjog megújulása az új évezredben

GÖRGÉNYI ILONA*

Bevezetés

A környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008/99/EK irányelv 2010. december 26-i határidővel a tagállamok felé kötelezettséggé írta elő a szükséges jogszabályi rendelkezések megalkotását és elfogadását. A preambulum kiemeli, hogy aggasztó azon környezeti bűncselekmények számának emelkedése és kihatása, amelyek növekvő mértékben terjednek át országhatárokon, s ezért válaszhelyettesítéseket tesznek szükségessé. Az irányelv minimumszabályokat állapít meg. A környezet hatékony büntetőjogi védelmére tekintettel azonban a tagállamok szabadon dönthetnek a szigorúbb fellépés elfogadásáról vagy fenntartásáról. A hatodik környezetvédelmi akcióprogram stratégiai célkitűzései között is szerepel a jogi előírások hatékonyságának növelése.

1. A kettős jogalkotás és jogbizonytalanság évei a környezet büntetőjogi védelme terén

Az európai büntetőjog alakulása tekintetében meghatározó jelentőséggel bír, hogy az *Európai Unió* tagállamai egyben az *Európa Tanács* tagállamai is. A környezet büntetőjogi védelméről szóló, 1998. november 4-én elfogadott ET-egyezmény¹ megalkotása nyolc évet vett igénybe, s az aláírásra 1998. évtől nyílt lehetőség. A konvenciót azonban a tagállamok nem siettek ratifikálni és átültetni a belső jogukba, de – közvetett módon – az európai uniós jogalkotási törekvéseknek mégis az alapját képezte. Így kiemelendő, hogy az Európai Unió Tanácsának a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2003/80/IB kerethatározata (a továbbiakban: kerethatározat) a preambulumban tartalmazza az ET-egyezményre történő utalást, amelyet figyelembe vettek a kerethatározat rendelkezéseinek megfogalmazásakor.² Ezen egyezményben meghatározott öt bűncselekményi kör lényegében átkerült az

* Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék.

¹ Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, Council of Europe, 1998. <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Word/172.doc>. (2011.09.30)

² 2003/80/JHA on the protection of the environment through criminal law, Preamble (10)

irányelv-tervezetekbe³ és a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008/99/EK irányelvbe is. Az irányelv elfogadásáig az alapjogvita a környezet büntetőjogi védelméről és a hatásköri konfliktus feloldásáról szintén nyolc évet vett igénybe.

2000. évben – Dánia javaslatára – a *Tanács* kerethatározat-tervezetet dolgozott ki a súlyos környezetkárosító bűncselekmények leküzdéséről, s ugyanezen évben megállapodott annak elfogadásáról⁴ (jogalap az Európai Unióról szóló szerződés, és különösen annak a 29. cikke, 31. cikk e.) pontja és 32. cikk [2] bek. b.) pontja). Ezzel párhuzamosan a *Bizottság* is jogszabályalkotásba kezdett és 2001. évben elfogadta a környezet büntetőjog általi védelméről szóló (ún. első) irányelv-javaslatot⁵ (jogalap: az Európai Közösséget létrehozó szerződés 175. cikkének [1] bekezdése). A Bizottság célja az volt, hogy biztosítsa a közösségi környezetvédelmi elvárások hatékonyabb alkalmazását a bűncselekmények minimumlistájának közösségi szintű meghatározásával. Ezáltal a környezet büntetőjogi védelmének kérdése a Tanács és a Bizottság közötti hatásköri vita középpontjába került („pillérek” harca). Ugyancsak 2001-ben az *Európai Parlament* felhívta a figyelmet arra, hogy a jogbizonytalanság veszélyét jelenti az ugyanazon célok érdekében történő, két egymással párhuzamosan folyó eljárás (RSP/2001/2618). Ezt követően a Bizottság az Európai Parlament javaslatára 2002-ben elfogadott egy módosított irányelv-tervezetet.

A Tanács az első irányelv-tervezetet nem vitatta meg,⁶ hanem 2003. január 27-én elfogadta a környezet büntetőjog általi védelméről szóló kerethatározatot (2003/80/IB). Az Európai Parlament által támogatott Bizottság 2003. április 15-én az Európai Bírósághoz fordult, az első és a harmadik pillér közötti hatáskör megosztásának a kérdésében, az EKSz 174-176. cikkeinek megsértése miatt. Megjegyzendő, hogy egy hónappal később az ENSZ bűnmegelőzéssel és büntető igazságszolgáltatással foglalkozó bizottságának 12. ülésén kiemelt témakörként tűzték napirendre a büntetőjog környezetvédelemben betöltött szerepének a támogatását.⁷

A környezetvédelmi büntetőjog alakítását illetően az irányelv versus kerethatározat,⁸ az Európai Közösség kontra Európai Unió, azaz a párhuzamosan

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve a környezet büntetőjog általi védelméről.

⁴ Ezen utóbbi időpontig az Európa Tanács 1998. évi egyezményét 11 ország írta alá: Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Izland, Luxemburg, Svédország, Ausztria és Románia, de ratifikációra még nem került sor.

⁵ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Environment through Criminal Law, 2001/0076 (COD).

⁶ Ligeti Miklós: Környezetvédelmi büntetőjog. In: *Az európai büntetőjog kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc, Ligeti Katalin), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008, 621. o.

⁷ 12 the session of the United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Vienna, May 13-22, 2003.

⁸ Részletesebben: Kovács Ágnes: A környezet büntetőjogi védelmének közösségi szabályairól. *Belügyi Szemle* 2005. évi 5. sz., 123-132. o.; Laczi Beáta: „Irányelv kontra kerethatározat”. Környezetvédelmi büntetőjogi szabályozás az Európai Unióban. *Magyar Jog* 2006. évi 10. sz. 577-590. o.; Farkas Ákos: Az Európai Unió büntetőjog fejlődésének újabb állomásai. In: *Tanulmányok Dr.Dr.h.c. Horváth Tibor professor emeritus 80. születésnapja tiszteletére*. Bűnügyi Tudományi Közlemények 8. Miskolc, Bőbor Kiadó, 2007. 483-507. o.; Kóhalmi László: Az európai környezeti büntetőjog fejlődési irányai és problémái. *Rendészeti Szemle*, 2009. évi 1. sz. 42-63. o.

kialakult két jogalap összeütközése és vitája kérdésében az Európai Bíróság a 2005. szeptember 13-i ítéletével⁹ megsemmisítette a 2003/80/IB kerethatározatot, formai, alaki indokokra figyelemmel és – az EKSz 175. cikke szerint – hatáskör túllépése miatt. Az európai büntetőjog alakítása terén fontos tényező a különböző bíróságok joggyakorlata, különösen az Európai Bíróság ítélkezése.¹⁰ Az Európai Bíróság azon álláspontot alakította ki, hogy az EUSz 47. cikke értelmében az EKSz rendelkezéseit nem érintik az Európai Unióról szóló szerződés rendelkezései.¹¹ Megállapította továbbá ítéletében az Európai Bíróság, hogy főszabály szerint a büntető jogszabályok nem tartoznak a Közösség hatáskörébe, ahogy a büntetőeljárás szabályai sem (47. pont). Későbbi értelmezési problémákat felvető módon, az ítélet szerint ez utóbbi megállapítás azonban nem akadályozhatja meg a közösségi jogalkotót abban, hogy amikor a hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciónak a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság általi alkalmazása a súlyos környezetkárosítások leküzdésének elengedhetetlen eszköze, a jogállamok büntetőjogával kapcsolatban megtegye az általa a környezetvédelem tárgykörében alkotott jogi normák teljes érvényesülésének biztosításához szükségesnek tartott intézkedéseket (48. pont).

Magyarországon a Büntető Törvénykönyvben szereplő környezet elleni bűncselekmények törvényi tényállásait az európai uniós jogharmonizációs elvárások, a 2003/80/IB kerethatározatban foglaltak teljesítése érdekében a jogalkotó a 2005. évi XCI. törvénnyel módosította, 2005. szeptember 1-jei hatállyal. Az Európai Bíróság e kerethatározatot formai okokra figyelemmel 2005. szeptember 13-án megsemmisítette, de az ítélet a tartalmi elvárásokat nem érintette. Az Európai Bíróság ezen döntésétől kezdődően lényegében a „nem tevés” időszaka kezdődött az európai környezetvédelmi büntetőjog területén.

Hasonló jogalkotási kettősség volt megfigyelhető más vonatkozásban is. Az Európai Bíróság fenti döntése mellett és szintén parallel jogalkotást követően egy másik büntetőjogi tárgyú ítélethozatalra is sor került az Európai Bíróságon.

A Prestige olajtanker balesetére¹² figyelemmel szintén kettős jogalkotásba kezdtek a hajóbalesetekből eredő tengeri szennyeződés visszaszorítása érdekében. Egyrészt a Tanácsnak a hajók által okozott szennyezésre vonatkozó jogszabályok végrehajtásához szükséges büntetőjogi keret megerősítéséről szóló 2005/667/IB kerethatározatáról (2005.07.12.), másrészt az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciók bevezetéséről szóló 2005/35/EK irányelvről (2005.09.07.) van szó. A Marpol 73/78 nemzetközi egyezmény¹³ végrehajtásának közösségi szintű harmonizációját az is indokolta, hogy az egyezmény rendelkezéseit számos, a

⁹ A Bíróság C-176/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélete

¹⁰ Karsai Krisztina: Az európai büntetőjog rögzös útján. *Magyar Jog* 2006/1. szám, 7. o.

¹¹ Rétházi György: Közfsségi büntetőjog? – avagy az Európai Közfsségek Bíróságának aktivizmusa a büntető igazságügyi együttműködés vonatkozásában. *Európai Tükör* 2006/9. szám, 69. o.

¹² A Prestige olajszállító tanker balesete következtében az olaj Galiciánál több mint 200 km-es partszakaszt beborított, s az elsüllyedéskor további 6000 tonna olaj ömlött a tengerbe, 250x25 km kiterjedésű olajszőnyeget hozva létre. S ugyanezen területen már korábban is volt olajkiömlés.

¹³ Marpol 73/78: a hajókról történő szennyezés megelőzéséről szóló 1973. évi nemzetközi egyezmény és az ahhoz csatolt 1978. évi jegyzőkönyv időről-időre módosított változata.

közösségi vizeken közlekedő hajó hagyja figyelmen kívül. A szennyező anyagok hajók általi kibocsátását jogsértésnek kell tekinteni, amennyiben azt szándékosan, tudatos gondatlansággal vagy hanyagsággal követték el. Ezek a jogsértések bűncselekménynek tekintendők az irányelvet kiegészítő kerethatározatban meghatározott körülmények fennállása esetén.

Az Európai Bíróság fenti, 2005. szeptember 13-i ítéletét követően a Bizottság akként döntött, hogy 2005. november 23-án a 2005/667/IB kerethatározattal kapcsolatban megsemmisítésre irányuló keresetet nyújtott be, a szükséges jogszerűség és jogbiztonság érdekében. A 2005/35/EK irányelvet büntetőjogi intézkedésekkel kiegészítő 2005/667/IB tanácsi kerethatározatot az Európai Bíróság 2007. október 23-án megsemmisítette,¹⁴ nyomatékosítva azt is, hogy a Közösség hatásköre nem terjed ki a büntetések fajtájának és mértékének a meghatározására.¹⁵ S az irányelvet büntetőjogi szabályokkal kiegészítő kerethatározat megsemmisítése folytán keletkezett jogi hiátus megszüntetése érdekében javaslatot dolgoztak ki a 2005/35/EK irányelv módosításáról.

Az európai büntetőjogra, a környezetvédelmi büntetőjog egészére és a tagállamok jogalkotására is kihatással volt az, hogy a témánk szempontjából két releváns döntése született az Európai Bíróságnak, két éven belül. Egyrészt az Európai Bíróságnak a kettős jogalkotás gyakorlatát megszüntető ítéletével lehetetlenné vált az irányelv és a kerethatározat egyidejű létezése, másrészt a 2005. és 2007. évi bírósági ítéleteket követően alapvető kérdésként merült fel, hogy büntetőjogi vonatkozásban meddig terjed a Közösség hatóköre.

Ugyancsak a 2007. évhez kapcsolódik a Lisszaboni szerződés elfogadása és a második irányelv-javaslat a környezet büntetőjog általi védelméről,¹⁶ hiszen mind a Parlament, mind a Bizottság szerint a 2003/80/IB kerethatározat 2005. szeptember 13-i megsemmisítését követően jogi vákuum jött létre a környezetvédelmi büntetőjog normáit illetően. Ennek megszüntetése és a kerethatározatot megsemmisítő ítéletben foglalt megállapítások végrehajtása miatt az új javaslat szükségessége mellett érveltek. Akként foglaltak állást, hogy az Európai Bíróság 2005. évi ítéletére (C-176/03) figyelemmel a.) vissza kell vonni a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2001. évi irányelv-javaslatot; b.) továbbá a megsemmisített 2003/80/IB kerethatározat 1-7. cikkéről rendelkező új irányelv-javaslatot kell benyújtani; c.) valamint a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciók bevezetéséről szóló 2005/35/EK irányelvet módosítani szükséges. A második irányelv-tervezet tartalmazta többek között a súlyos környezetkárosító bűncselekmények elemeinek közösségi szintű minimum-szabályozását és a különösen súlyos környezetkárosító bűncselekmények büntetéseinek a mértékét. Mind az utóbbi bűncselekmények miatti szabadságvesztés-büntetés rendszere, mind a jogi személyekkel szembeni pénzbüntetés rendszere a háromlépcsős megoldást követte és alternatív, illetve

¹⁴ A Bíróság C-440/05.sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélete

¹⁵ Csonka Péter: Az európai büntetőjog jövője. In: *Az európai büntetőjog kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc, Ligeti Katalin), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008, 831. o.

¹⁶ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Environment through Criminal Law, 2007/0022 (COD)

kiegészítő szankciókat is előírt a javaslat. A büntetni nyilvánítandó bűncselekmények száma tekintetében nem, de a bűncselekményi elemek meghatározásánál eltérést tartalmaz az Európai Parlament és Tanács 2008/99/EK irányelve a környezet büntetőjog általi védelméről, s mellőzésre kerültek a részletes elvárások a szankciókat illetően is.

A Bizottság 2009. évben a tamperei és a hágai program folytatásaként elfogadta a stockholmi programot. Konstans probléma – rögzíti ez a program többek között –, a határon átívelő bűnözés és a szervezett bűnözés. S a környezeti bűnözés mindkettő körébe sorolható. Továbbá ugyanezen évben az Európai Parlament és a Tanács 2009/123/EK irányelve módosította a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciókról szóló 2005/35/EK irányelvet.

Végül azért is jelentős ez az év, mert 2009. december 1-jén hatályba lépett a Lisszaboni Szerződés, amelynek értelmében a Parlament és a Tanács irányelvekben meghatározhatja a szabályozási minimumokat a büntetőjogi normákra vonatkozóan.

2. A környezet elleni bűncselekmények meghatározása

2.1. Az európai egyezmény és a kerethatározat. Az Európa Tanácsnak a környezet büntetőjogi védelméről szóló 1998. november 4-i egyezményét Magyarország nem írta alá, nem ratifikálta, ilyen formában tehát az nem vált a hazai jog részévé. Olyan formában azonban a belső jog részévé vált, hogy a nemzetközi dokumentumok között gyakran vannak átfedések, ahogy a környezet büntetőjogi védelme terén is, hiszen az Európa Tanács égisze által kimunkált elvárások nagy része lényegében európai uniós kötelező standardként jelent meg Magyarországra felé, az Európai Unió Tanácsának a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2003/80/IB kerethatározatában (Preambulum 10. pont: „1998. november 4-én az Európa Tanács elfogadta a környezet büntetőjog általi védelméről szóló egyezményt, amelyet figyelembe vettek e jogi eszköz rendelkezéseinek megfogalmazásakor”).

Mindkét nemzetközi dokumentum először meghatározta a környezet elleni bűncselekmények azon csoportjait (az európai egyezmény öt, a kerethatározat hét pontban), amelyek *szándékos* elkövetését büntetendővé kell nyilvánítani, hiszen azok a legsúlyosabb környezet elleni bűncselekmények.¹⁷

A kerethatározat 2. cikke lényegében tartalmazta a szándékos környezet elleni bűncselekményeknek az 1998. évi ET-egyezményben is rögzített formáit /2. cikk a.(-e.) pont/, s azokon túlmenően a vadon élő védett állat- és növényfajok vagy azok részeinek sérelmére elkövetett különböző cselekmények (jogellenes birtoklás, befogás, károsítás, elpusztítás vagy az azokkal folytatott kereskedés, legalább azokban a helyeken, ahol azokat a kihalás veszélye fenyegeti a nemzeti jogban

¹⁷ Részletesebben: Görgényi Ilona: Az Európai Unió elvárásai és a hazai fejlemények, a környezet büntetőjogi védelme terén. In: (szerk.: Fodor László) *A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései*. Debreceni konferenciák III. Debrecen, 2005, 102-106. o.

meghatározottak szerint) büntetőjogi üldözését,¹⁸ továbbá az ózont lebontó anyagok jogellenes kereskedelmének büntetőjogi tilalmazottságát.¹⁹

Az ET-egyezmény szerinti főszabály értelmében az öt csoportba sorolt bűncselekmények *gondatlansággal* történő megvalósulását a szerződő félnek ugyancsak be kell építenie a hazai büntetőjogba, de kivételesen – az aláírás időpontjában vagy amikor ratifikálja, elfogadja, jóváhagyja ezen egyezményt, – nyilatkozattal rögzítheti, hogy a konvenció rendelkezéseit a felsorolt bűncselekmények szándékos elkövetésén túl csak azokra fogja alkalmazni, amelyeket súlyos hanyagsággal (gross negligence), azaz a gondossági kötelesség súlyos megsértésével követték el.²⁰ A kerethatározat szerinti hét bűncselekménycsoport esetében, ha azokat gondatlanságból, vagy legalább súlyos gondatlansággal követik el, kötelező a büntetendővé nyilvánítás.²¹

2.2. A kerethatározat és az első irányelv-tervezet. Az 1978. évi IV. törvény és más törvények módosításáról szóló 2005. évi XCI. törvény környezetvédelmi büntetőjogot (Btk. 264.§/1/ bek., 280.§, 281.§, 281/A.§) módosító rendelkezéseinek miniszteri indoklása²² tartalmazza többek között az Európai Unió Tanácsának a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2003/80/IB kerethatározatára utalást, s a módosító törvény ugyancsak, miszerint az a kerethatározat 2. cikkének való megfelelést szolgálja.²³

A kerethatározat 10. cikke értelmében a tagállamok elfogadják azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy 2005. január 27-ig megfeleljenek a kerethatározatban foglalt rendelkezéseknek és 2005. április 27-ig eljuttatják a Tanács Főtitkárságához és a Bizottsághoz azoknak a rendelkezéseknek a szövegét, amelyekkel a kerethatározatból fakadó kötelezettségeiket a nemzeti jogukba átültetik.²⁴

Az irányelv-tervezet szerint a felsorolt cselekmények szándékos vagy súlyos gondatlansággal (with serious negligence) történő elkövetés esetén büntetendők, így hanyag gondatlanság esetén nem. A kerethatározatban a 2. cikk a szándékos, a 3. cikk a gondatlanságból elkövetett bűncselekményeket tartalmazza, azzal a kitéttel, hogy a tagállamoknak meg kell tenni a szükséges intézkedéseket, ha a 2. cikkben felsorolt bűncselekményeket gondatlanságból, vagy legalább súlyos gondatlanságból követik el.

Az irányelv-tervezet 3. cikke akkor tekinti megvalósultnak a bűncselekményeket, ha azok a környezet védelmét szolgáló, a mellékletben felsorolt közösségi jogszabályok és/vagy a tagországok által, a közösségi jog érvényesítése érdekében megalkotott jogszabályok megsértésével valósultak meg. A magyarázat szerint

¹⁸ Council Framework Decision, Article 2, point f.)

¹⁹ Council Framework Decision, Article 2, point g.)

²⁰ Council Framework Decision, Article 3.

²¹ Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, Article 3

²² A 2005. évi XCI. törvény indoklása a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más törvények módosításáról, a 7. §-hoz fűzött magyarázat.

²³ A 2005. évi XCI. törvény 31. § b. pontja.

²⁴ A Btk.-t módosító 2005. évi XCI. törvény az Országgyűlés 2005. július 4-i ülésnapján került elfogadásra, a Magyar Közlöny 2005. évi 100. számában jelent meg, s a hivatkozott törvény módosító rendelkezései 2005. szeptember 1-jén léptek hatályba.

mindkét körben azon rendelkezések megsértéséről van szó, amelyek a környezet súlyos károsodását eredményezik.²⁵ A kerethatározat azonban nem minden esetben kapcsolja össze a büntetőjog-ellenességet a közigazgatási jogellenességgel, hiszen bűncselekménynek (ún. autonóm környezet elleni bűncselekménynek) minősül anyagoknak vagy ionizáló sugárzásnak levegőbe, talajba vagy vízbe történő kibocsátása avagy bejuttatása olyan mennyiségben, amely bármely személy halálát vagy súlyos sérülését okozza (2. cikk a.) pont). Eredmény bekövetkezése szükséges.

Az ún. autonóm bűncselekmények abszolút függetlenek a közigazgatási jogtól, a közigazgatási hatóságok döntéseitől.²⁶ Olyan súlyos környezetszennyező, környezetkárosító, környezetsértő magatartások inkriminálása sorolható ide, amelyek közveszélyt idéznek elő vagy konkrét veszélyt jelentenek az ember életére, testi épségére nézve. Ebben a körben a közigazgatási felhatalmazás ténye önmagában nem zárja ki a büntetőjogi felelősséget. Lehetséges ugyanis, hogy a környezetszennyező eleget tett a közigazgatási hatóságok által előírt – így például a kibocsátási értékre vonatkozó – elvárásoknak, de a környezetszennyező anyag kibocsátása bizonyítottan komoly károkat okoz az emberi élet és egészség minőségében. Ekkor érvényesül a környezetvédelmi büntetőjog autonómiája a közigazgatási joghoz képest, mert az utóbbinak való megfelelés nem zárja ki a büntetőjogi felelősséget. Az ún. autonóm bűncselekményekkel kapcsolatban az Európa Tanács konvenciója és magyarázata,²⁷ valamint a Nemzetközi Büntetőjogi Társaság (AIDP) határozata²⁸ is hangsúlyozza, hogy a közigazgatási engedély nem biztosít abszolút jogot a környezetszennyezőnek. A kiadott engedély irreleváns azokban az esetekben, amikor a környezet igénybevétele halált vagy bárkinek súlyos testi sérülést okoz avagy azok konkrét veszélye áll fenn.

2.3. A második irányelv-tervezet és az elfogadott irányelv összehasonlítása. A második irányelv-tervezet (2007.02.09.) szövegéből kitűnik, hogy az első irányelv-tervezet szabályozási koncepciójától eltérve a kerethatározatban foglaltakra épült. Az ET-egyezmény elvárásai nagy mértékben átkerültek a kerethatározatba, amelyek a rendelkezései és az Európai Bíróság

²⁵ Explanatory memorandum – Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Environment through Criminal Law 3/b.

²⁶ Az egyik lehetséges csoportosítás szerint megkülönböztethetjük egyrészt a közigazgatási jogtól abszolút független (azaz autonóm), másrészt a közigazgatási jogtól abszolút függő, harmadrészt pedig relatíve függő környezet elleni bűncselekményeket. Részletesebben magyar nyelven: Görgényi Ilona: A környezetvédelmi büntetőjog alapproblémái. In: Farkas Ákos, Görgényi Ilona, Lévai Miklós: *Ünnepi tanulmányok II. Horváth Tibor 70. születésnapjára*, Bótor Kiadó, Miskolc, 1997. 25-29. o.; Holé Katalin: A környezetvédelem büntetőjogi és közigazgatási jog eszközei Európában. In: *Békés Imre Ünnepi Kötet* (szerk.: Gellér Balázs), ELTE ÁJK, Bp., 2000, 183-185. o.; Kontor Eszter, Kóhalmi László: Környezeti büntetőjog. In: *Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység* (szerk.: Bándi Gyula). Környezetvédelmi Kiskönyvtár 10., KJK-KERSZÖV, Bp., 2001, 233-234. o.

²⁷ Convention on the protection of the environment through criminal law and explanatory report. European Treaty Series No. 172, 1998 Council of Europe, Strasbourg, Introduction <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/172.htm> (2011.09.30)

²⁸ Resolution of Section I of XV the International Congress of Penal Law. International Review of Penal Law, 1995, Volume 66, No. 1-2. 50. o.

2005. évi ítéletében (C-176/03) foglalt követelmények közösségi normává váltak az elfogadott irányelvben.

A második irányelv-tervezet a kerethatározathoz hasonlóan tartalmazott egy ún. autonóm tényállást²⁹ (a többi tényállás nem autonóm), de a kerethatározatban szereplő hét bűncselekményen kívül további két tényállásként került be egyrészt a haszonszerzés céljából, el nem hanyagolható mennyiségű hulladék illegális szállítása, az új közösségi jogszabályokra tekintettel (3. cikk e. pont),³⁰ másrészt a védett élőhely jelentős rongálása (3. cikk h. pont),³¹ amely egyébként az első irányelvtervezetből való átemelés eredménye.

A második irányelv 2007. február 9-i szövegezése és a 2008/99/EK irányelv 2008. november 19-i elfogadása közötti 21 hónap alatt előterjesztett bizottsági javaslatoknak, ajánlott módosításoknak köszönhetően az elfogadott irányelv szövege több vonatkozásban eltér a második irányelv-tervezettől. Az elfogadott irányelvnek – a kerethatározattól és a második irányelv-tervezettől eltérően – a nem autonóm környezetvédelmi büntetőjogot létesítő megoldása rokonítható az el nem fogadott első irányelv-tervezet szűkkeblűségével. Formailag mind a második irányelv-tervezet, mind az elfogadott irányelv 9-9 bűncselekményt tartalmaz, de lényeges az a tartalmi eltérés, miszerint a 2008/99/EK irányelvben nem szerepel autonóm környezet elleni bűncselekmény, amely visszalépést jelent. Ezért valamennyi tényállás immanens elemeként tartalmazza a 3. cikk bevezető része – a szándékosan vagy legalább súlyos gondatlansággal történő elkövetés mellett – a magatartás jogellenességét [2. cikk a.) pont]. A jogellenesség fogalma az irányelvben – összevetve a második irányelv-tervezettel és a kerethatározattal – bővült az Euratom Szerződésre történő utalással. A környezetvédelem területén a nukleáris tevékenységekre vonatkozó közösségi fellépésnek a jogalapja az Euratom Szerződés III. fejezete. A második irányelv-tervezetben a „jogellenes” kitétel csak a nem autonóm tényállásokban szerepelt nyelvtanilag, hiszen volt egy autonóm tényállás is, nevezetesen az első (3. cikk a. pont).

A 2008/99/EK irányelv konzervatív szabályozási filozófián alapul, Kóhalmi László szerint³² „felpuhított” változata mind a 2003/80/IB kerethatározatnak, mind a 2007. évi irányelv-javaslatnak.

Az irányelv a fogalom-meghatározások körében tartalmazza a „védett, vadon élő állat- és növényfajok”, valamint a „védett területen belüli élőhely” definiálását is. Az elfogadott irányelv a második irányelv-tervezethez hasonlóan – a 3. cikk a), b), d) és e) pontjában – azon környezetellenes cselekményeket nyilvánítja büntetendővé, amelyek jelentős károsodást okoznak vagy okozhatnak, azaz a két fordulat eredményt, illetve veszélyeztetési alakzatot tartalmaz.

²⁹ 3. cikk (a): anyagok vagy ionizáló sugárzás levegőbe, talajba vagy vízbe történő kibocsátása vagy bejuttatása olyan mennyiségben, amely bármely személy halálát vagy súlyos sérülését okozza.

³⁰ 3. cikk (w) az 1013/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikkének 35. pontjában meghatározott illegális hulladékszállítás haszonszerzés céljából és el nem hanyagolható mennyiségben, ha a szállítás akár egy művelettel, akár számos kapcsolódónak tűnő művelet keretében történik.

³¹ 3. cikk (h): a védett élőhely jogellenes jelentős rongálása.

³² Kóhalmi László: *A környezet védelme a magyar büntetőjogban*. PhD értekezés, PTE, Pécs, 2010, 189. o.

Az irányelv az alábbi kilenc tényállást tartalmazza:

- a) anyagok vagy ionizáló sugárzás levegőbe, talajba vagy vízbe történő kibocsátása vagy bejuttatása olyan mennyiségben, amely bármely személy halálát vagy súlyos sérülését vagy a levegő, a talaj, vagy a víz minőségének, vagy az állatoknak vagy növényeknek a jelentős károsodását okozza vagy okozhatja;
- b) hulladék gyűjtése, szállítása, hasznosítása vagy ártalmatlanítása, beleértve az ilyen műveletek felügyeletét és a hulladék-lerakók utógondozását, valamint a kereskedők és közvetítők által ellátott tevékenységeket is (hulladékgazdálkodás), amely bármely személy halálát vagy súlyos sérülését, illetve a levegő, a talaj, vagy a víz minőségének, vagy az állatoknak vagy növényeknek a jelentős károsodását okozza vagy okozhatja;
- c) a nem elhanyagolható mennyiségben végzett hulladékszállítás, amennyiben ez a tevékenység a hulladékszállításról szóló, 2006. június 14-i 1013/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet 2. cikke 35. pontjának hatálya alá esik, függetlenül attól, hogy egyszeri vagy – egymással összefüggőnek látszó – többszöri szállítás keretében történik;
- d) olyan üzem működtetése, amelyben veszélyes tevékenységet végeznek, illetve veszélyes anyagokat vagy készítményeket tárolnak vagy használnak, és amely az üzemeken kívül bármely személy halálát vagy súlyos sérülését, vagy a levegő, a talaj, vagy a víz minőségének, vagy az állatoknak vagy növényeknek a jelentős károsodását okozza vagy okozhatja;
- e) nukleáris anyagok vagy más veszélyes radioaktív anyagok gyártását, feldolgozását, kezelését, használatát, tartását, tárolását, szállítását, behozatalát, kivitelét vagy ártalmatlanítását, amely bármely személy halálát vagy súlyos sérülését, vagy a levegő, a talaj, vagy a víz minőségének, vagy az állatoknak vagy növényeknek a jelentős károsodását okozza vagy okozhatja;
- f) védett, vadon élő állat- vagy növényfajok megölése, elpusztítása, birtoklása vagy begyűjtése, kivéve azokat az eseteket, amikor a cselekmény az érintett fajok példányainak elhanyagolható mennyiségét érinti, és elhanyagolható hatással jár a faj védettségi helyzetére nézve;
- g) védett, vadon élő állat- vagy növényfajok példányaival, azok részeivel vagy származékaival való kereskedelem, kivéve azokat az eseteket, amikor a cselekmény az ilyen példányok elhanyagolható mennyiségét érinti, és elhanyagolható hatással jár a faj védettségi helyzetére nézve;
- h) bármely magatartás, amely valamely védett területen található élőhely jelentős állagromlását okozza;
- i) ózonkárosító anyagok gyártása, behozatala, kivitele, forgalomba hozatala vagy felhasználása.

Mivel az irányelv nem tartalmaz autonóm környezet elleni bűncselekményt, kiemelendő a Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság által megfogalmazott javaslat az autonóm tényállásra nézve: „anyagoknak vagy ionizáló sugárzásnak a *Föld felszínébe*, levegőbe, *alapkőzetbe*,

talajba vagy vízbe történő kibocsátása vagy bejuttatása olyan mennyiségben, amely bármely személy vagy *állat* halálát vagy súlyos sérülését okozza”.³³ Ezen Bizottság nem csupán az autonóm tényállás megtartásával értett egyet, hanem szorgalmazta annak kibővítését is, különösen tekintettel a litoszférára. A talaj mint külső réteg az alapkőzetben képződik. A – veszélyes vagy radioaktív hulladékot tartalmazó – szemétklerakók és hulladék lerakatok régi bányákban, kőfejtőkben, így magában az alapkőzetben is megtalálhatók. A litoszféra külső rétege közvetlenül befolyásolja az ionizáló sugárzás és más anyagok terjedését is.

A második irányelv-tervezethez képest egyrészt új elkövetési magatartások kerültek be a tényállásokba, például a b.) pontba (gyűjtés, hasznosítás, beleértve az ilyen műveletek felügyeletét és a hulladéklerakók utógondozását, hulladékgazdálkodás), az e.) pontba (feldolgozás, tartás, ártalmatlanítás), az f.) pontba (begyűjtés). Továbbá az irányelv az i.) pontban – az ózonkárosító anyagok kereskedelme vagy használata helyett – az „ózonkárosító anyagok gyártása, behozatala, kivitele, forgalomba hozatala vagy felhasználása” fordulatot szerepelteti. Az f.) és a g.) pontban a büntetőjogi felelősség zsinórmértéke az elhanyagolható mennyiség vagy az elhanyagolható hatás. Ellenkező előjelű változtatást jelent, hogy az irányelv c.) pont szerinti tényállása már nem tartalmazza a haszonszerzési célzatot.

Az irányelv az a.), b.), d.) és e.) pontban azon környezetellenes cselekményeket nyilvánítja büntetendővé, amelyek jelentős károsodást okoznak vagy okozhatnak. Azonban sem a „jelentős károsodás”, sem a „jelentős állagromlás” [h.) pont] és a „súlyos sérülés” [a.), b.), d.) és e.) pontok] meghatározása nem szerepel, hanem a tagállamokra van bízva azok megfelelő értelmezése.

3. Hazai konzekvenciák

Magyarországon a jogalkotó a „Környezetkárosítás”, a „Természetkárosítás” és a „A hulladékgazdálkodás rendjének megsértése” elnevezésű bűncselekmények törvényi tényállásait – a magyar jog európai uniós követelményeinek való megfelelése és a 2003/80/IB kerethatározatban foglaltak teljesítése érdekében – a 2005. évi XCI. törvénnyel, 2005. szeptember 1-jével újra kodifikálta. Azonban az Európai Bíróság 2005. szeptember 13-i ítéletével megsemmisített 2003/80/IB kerethatározat miatt és a környezet büntetőjogi védelméről szóló 2008/99 EK irányelv átültetése érdekében indokoltá vált az egyes bűncselekményi tényállások kiegészítése. A környezet elleni bűncselekmények meghatározásának korábbi kerethatározat-konform jellege és a kerethatározat lényeges tartalmának átemelése a 2008/99/EK irányelvbe, kiegészítéseket tett csupán szükségessé. A 2008/99/EK irányelv 3. cikk e.) pontja a Btk. 264. §-ának (Visszaélés radioaktív anyaggal), az f.) pontja a Btk. 281.§-ának (Természetkárosítás), az i.) pontja pedig a Btk. 280. §-ának

³³ Vélemény a Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság részéről a Jogi Bizottság részére a környezet büntetőjog általi védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról, 2007/0022 (COD), 2008.02.27. 7. o.

(Környezetkárosítás) a kiegészítő jellegű módosítását tette indokolttá. A 2010. évi CLXI. törvény 2011. január 1-jétől hatályos kapcsolódó módosításai:

- A levegő, mint elkövetési tárgy büntetőjogi védelmét szolgáló Btk. 280.§/2/ bekezdése szerinti környezetkárosítás bűncselekményi köre egyrészt azáltal bővült, hogy beiktatásra került két új elkövetési magatartásként az ózonkárosító anyagok jogellenes gyártása és felhasználása (a fogalmakat az ózonréteget lebontó anyagokról szóló 1005/2009. EK rendelet tartalmazza),³⁴ másrészt kikerült a személyes használatra szolgáló mennyiséget meghaladó mértékre utalás, mert az irányelv ilyen megszorítást nem tartalmaz. Az uniós rendelkezések szerinti anyagok gyártása, forgalomba hozatala és felhasználása mennyiségre tekintet nélkül tilos. További pontosítás, hogy a tényállásba az „ózonréteget károsító” fordulat helyett az „ózonréteget lebontó” megfogalmazás került beiktatásra, amely megoldás összhangban van azzal, hogy az 1005/2009/EK rendelet az ózonréteget lebontó anyagokról szól, ahogy a 2003/80/IB kerethatározat hivatalos magyar fordításában is az „ózon lebontó anyagok” megjelölés szerepelt (angolul: ozone-depleting substances). Megjegyzendő, hogy a 2008/99/EK irányelv hivatalos magyar fordítása az i.) pontban az „ózonkárosító anyagok” megjelölést tartalmazza (angolul ugyancsak: ozone-depleting substances). Az 1005/2009/EK rendelet kiemelendő azért is, mert mentességeket tartalmaz (külön jogszabály szerint engedélyezett tevékenység).
- A Btk.281.§ szerinti Természetkárosítás törvényi tényállásának elkövetési tárgyai szintén kiegészítésre szorultak. A módosító törvény értelmében az /1/ bekezdés b.) pontja tartalmazza – a már szerepeltetett védett élő szervezet egyedein túlmenően – az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény vagy állatfaj egyedeit is. A 2008/99/EK irányelv f. pontja a védett, vadon élő állat- vagy növényfajok büntetőjogi védelmét szorgalmazza. A hazai 13/2001.(V. 9.) KÖM rendelet a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajokról szól. A módosított szövegezés indoka a rendelet 7-8. mellékletében felsorolt, az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény-, illetve állatfajok és az irányelv szerinti vadon élő állat- és növényfajok harmonizálása.
- A Btk.264.§-a szerinti, Visszaélés radioaktív anyaggal elnevezésű bűncselekmény törvényi tényállásában az irányelv e.) pontjára

³⁴ Az ózonréteget lebontó anyagokról szóló 1005/2009/EK rendelet 14. pont: *gyártás*: a szabályozott anyagok vagy új anyagok gyártott mennyisége, beleértve a melléktermékként – szándékosan vagy véletlenül – gyártott mennyiséget is, kivéve, ha a mellékterméket a gyártási folyamat részeként vagy az e rendelet és a hulladékokra vonatkozó közösségi és nemzeti jogszabályok teljesítését biztosító, dokumentált eljárást követően ártalmatlanítják. Nem tekinthető „gyártottnak” a visszanyert, újrahasznosított vagy regenerált mennyiség, sem a termékekbe elenyésző mennyiségben elkerülhetetlenül bekerülő vagy a gyártás során kibocsátott, nem számottevő mennyiség; 21. pont: *felhasználás*: a szabályozott vagy új anyagok felhasználása termékek vagy berendezések gyártásánál, karbantartásánál vagy javításánál (beleértve az újratöltést is), vagy más folyamatok során.

figyelemmel, az elkövetési magatartások kiegészítése vált indokolttá. Az (1) és a (2) bekezdés elkövetési magatartásai egy kivétellel megfeleltek az irányelv elvárásainak. S a harmonizációs elvárásnak megfelelően beiktatásra került az „ártalmatlanítás”,³⁵ mint elkövetési magatartás is.

Ezen utóbbi bűncselekmény törvényi szövegezésének módosítása is felveti a környezet elleni bűncselekmények körének és összerendezésének átgondolását. A Btk. 264. §-a az irányelv azon e.) pontjával van összhangban, amelynek szövegezése hasonlatos az a.), b.) és d.) pontok megfogalmazásához, azaz az ott felsorolt elkövetési magatartások „bármely személy halálát vagy súlyos sérülését, illetve a levegő, a talaj, vagy a víz minőségének, vagy az állatoknak vagy növényeknek a jelentős károsodását okozza, vagy okozhatja”.

Az Európai Unió Bíróságának a környezetvédelmi büntetőjog körébe tartozó, 2005. szeptember 13-án hozott ítéletében (C-176/03) tükröződő gyakorlata intézményesült a Lisszaboni Szerződésben. A Lisszaboni Szerződés egyértelműsítette az Európai Unió büntető jogalkotási jogosultságát, azt, hogy a tagállamokat büntetőjogi rendelkezések megalkotására kötelezhessen. Az Európai Parlament és a Tanács a büntetőjog terén irányelvekkel szabályozási minimumokat határozhat meg. A Lisszaboni Szerződésben rögzített bűncselekményi kört [EUMSZ 83. cikkének (1) bekezdése] –, amelyben nem szerepelnek kiemelten a környezet elleni bűncselekmények – az egységes közösségi szabályozás szempontjából a Tanács egyhangúan bővítheti, amely az európai környezetvédelmi büntetőjog további egységesítését segítheti elő.

³⁵ Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 2.§ z.) pontja értelmében *ártalmatlanítás*: nukleáris anyagok veszélyeztető hatásának a kizárása, a környezet elemeitől történő elszigeteléssel.

»Filios... et adoptiones faciunt«

Az örökbefogadás a római jogban

PÉTER ORSOLYA MÁRTA*

hatályos jogunkban a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 46. §-a a következőképpen határozza meg az örökbefogadás célját: „Az örökbefogadás célja az, hogy az örökbefogadó, valamint annak rokonai és az örökbefogadott között családi kapcsolatot létesítsen és elsősorban az olyan kiskorúak családi nevelését biztosítsa, akiknek szülei nem élnek, vagy akiket szüleik megfelelően nevelni nem képesek.” Azon felismerés alapján, hogy a gyermekek fejlődését legjobban a harmonikus családi környezet képes biztosítani, a jogalkotó az ilyen kötelékben nem élő kiskorúak részére a jog segítségével kísérli meg létrehozni e közösséget. Bár a gyermek fenti érdeke kiemelkedően fontos, természetesen az örökbefogadó személynek is érdeke fűződik az örökbefogadás lebonyolításához; ez az alapvetően érzelmi érdek a gyermek iránti vágy.¹ E motívumok már a régi Rómában zajló örökbefogadások kapcsán is felbukkantak, mindazonáltal jelentős különbségek mutatkoznak a hajdani, valamint a modern kori örökbefogadási eljárások között.

1. Az örökbefogadás céljai

Egy római család tagjává természetes úton az a személy válhatott, aki az adott *familia* férfitagja (maga a *pater familias* vagy bármelyik *filius familias*) által kötött törvényes házasságban fogant, majd élve és épen megszületett. Emellett azonban a római jog az archaikus időktől kezdődően biztosította a lehetőséget arra is, hogy valaki mesterséges, jogi úton léphessen be egy adott *familia* tagjai közé, azaz a római jog ismerte és szabályozta az örökbefogadás intézményét. A klasszikus jogtudós Gaius szavai szerint:

Gaius *Institutiones* 1.97.

Non solum tamen naturales liberi secundum ea, quae diximus, in potestate nostra sunt, verum et hi, quos adoptamus.

* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Római Jogi Tanszék.

¹ Az örökbefogadás mai szabályozásáról és említett céljairól lásd: *A családjogi törvény magyarázata* (szerk. Sári Péterné Vass Margit), Budapest, KJK Kerszöv, 2002, 766-776. o.

Azonban nemcsak a természetes gyermekeink vannak potestasunk alatt, mint fentebb mondtuk, hanem azok is, akiket örökbe fogadtunk.²

A Kr. u. II-III. században működő jogtudósok hangsúlyozzák, hogy az *adoptio* összefoglaló, általánosító elnevezés, mely az örökbefogadásnak két válfaját takarja: az egyik az *adrogatio*, a másik pedig a szűkebb értelemben vett *adoptio*. A Kr. u. III. század közepén tevékenykedő Herennius Modestinus meghatározását idézve:³

D. 1.7.1. Modestinus *libro secundo regularum*

Filios familias non solum natura, verum et adoptiones faciunt. 1. Quod adoptionis nomen est quidem generale, in duas autem species dividitur, quarum altera adoptio similiter dicitur, altera adrogatio. Adoptantur filii familias, adrogantur qui sui iuris sunt.

Nem csak a Természet teremti a hatalomalatti családfiúkat, hanem az örökbefogadás is. 1. Az *adoptio* valójában általános elnevezés, és az örökbefogadás két fajtáját foglalja magában, amelyek közül az egyiket hasonlóképpen *adoptio*-nak, a másikat *adrogatio*-nak nevezzük. A hatalomalatti családfiúkat adoptáljuk, az önjogúakat *arrogatio* útján fogadjuk örökbe.⁴

A klasszikus kor jogtudósai egyetértenek továbbá abban, hogy az örökbefogadás mindkét módjának azonosak a céljai. Mivel az örökbefogadás mesterséges lemenő-felmenő rokoni kapcsolatot keletkeztet örökbefogadó és örökbefogadott között, melyet a jog a természetes, vérrokoni kapcsolattal egyenértékűnek ítél, a római kori forráshelyek már a kezdet kezdetétől fogva arról tanúskodnak, hogy az *adrogatio*, illetve az *adoptio* elsődleges rendeltetése az volt, hogy leszármazotthoz, ezen belül elsősorban fiúgyermekhez juttassa a gyermektelen, rendszerint már idős *pater familias*-okat.⁵ Az örökbefogadást követően e családfelek már bízhattak abban, hogy az újonnan a családba került *filius* továbbviszi a családi nevet, gondoskodik a *sacra familiaria* folyamatos teljesítéséről, továbbá örökösként megőrzi és gyarapítja a családi vagyont.

Az örökbefogadás e rendeltetését legkorábbi forrásként tanúsítják a hozzávetőlegesen Kr. e. 250 és 184 között élt római komédiaszerző, Titus Maccius Plautus művei, akinek több színdarabjában a szereplők valamelyike – rendszerint idős, gazdag és gyermektelen polgár – ilyen módon gondoskodik nevének és vagyonának megőrzéséről.⁶ A *Menaechmi* („Az ikrek”) egyik főszereplőjét, egy

² Gaius *institúciói*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993. Brósz Róbert fordítása.

³ Ugyanígy D. 1.7.2. (Gaius *libro primo institutionum*); Gaius *Inst.* 1.98.; *Tituli ex corpore Ulpiani* 8.2.

⁴ A fordító nevének megjelölését nem tartalmazó forráshelyeket a szerző fordította magyar nyelvre.

⁵ Az örökbefogadás ezen céljáról lásd Guido Donatuti: *Contributi allo studio dell'adrogatio impuberis*, *BIDR* 3 (1961), 127-198. o., különösen a 128-129. oldalakat; Weiss Emília: Az örökbefogadás néhány társadalmi és jogi kérdése, *Magyar Tudomány* 42/2 (1997), 180-192. o., különösen a 180. oldalt; Lucia Beltrami: *Il sangue degli antenati. Stirpe, adulterio e figli senza padre nella cultura romana*, Bari, Edipuglia, 1998, 36. o.; Jane F. Gardner: *Family and Familia in Roman Law and Life*, Oxford, 1998, 116-119. o.

⁶ A Plautus komédiáiban megjelenő családmodellről és az örökbefogadásról lásd N.J. Lowe: *The Classical Plot and the Invention of Western Narrative*, Cambridge, The Cambridge University Press, 2004, 192-194. o.; Hugh Lindsay: *Adoption in the Roman World*, Cambridge, The Cambridge

ikerpár egyikét kisgyermekkorában apja magával vitte üzleti útjára, a városi forgatagban azonban a kisleány elveszett. Egy Epidamnusból származó, gazdag és gyermektelen kereskedő magával vitte a talált gyermeket, örökbe fogadta, később gazdag hozománnyal rendelkező feleséget talált neki, végül pedig minden vagyonának örökösevé tette őt. A prólógus szavai szerint:

Plautus *Menaechmi* 57-62.

*Epidamniensis ille, quem dudum dixeram, / geminum illum puerum
qui surrupuit alterum, / ei liberorum, nisi divitiae, nil erat: / adoptat
illum puerum surrupticium / sibi filium eique uxorem dotatam
dedit, / eumque heredem fecit, quom ipse obiit diem.*

Az epidamnusi kalmár, akiről imént / beszéltem, aki ellopta a
gyermeket, / gyermektelen volt s éppen nem vagyontalan. /
Örökbevette hát az ellopott fiút, / és nagyhozományu asszonyt is
szerzett neki, / s mikor meghalt, ráhagyta minden vagyonát.⁷

A *Poenulus* című komédia szintén hasonló fordulattal kezdődik: az Agorastocles nevű főszereplőt gyermekkorában elrabolták, majd eladták egy idős, gazdag, gyermekre vágyó, de nőgyűlölő férfinak, aki a kisleányt örökbe fogadta, és minden vagyonának örökösevé tette. A Plautus kortársaként tevékenykedő Publius Terentius Afer *Adelphoe* („Testvérek”) című színdarabjában az idős Micio maga meséli el életét: nem házasodott meg, gyermektelen maradt, míg testvérbátyja:

Terentius *Adelphoe* 54-57

*... uxorem duxit, nati filii / duo: inde ego hunc maiorem adoptavi
mihi: / eduxi a paruolo, habui, amavi pro meo; / in eo me oblecto:
solum id est carum mihi*

... megnősült; két fia van; az idősbiket / fiamúl örökbe tőlök
átvevém, / kicsiny korától én neveltem, úgy / néztem, szerettem,
mint a magam fiát.⁸

Plautus és Terentius művei mellett további értékes forrásként szolgál Marcus Tullius Cicero egyik – a későbbiekben még részletesebben bemutatandó – beszéde (*De domo sua*). E szónoklatban Cicero kétségbe vonta, hogy hírhedt politikai ellenfele, Clodius érvényesen fogadtatta magát örökbe a plebejusi származású Publius Fonteiuszal, érvei között pedig azt is felsorakoztatta, hogy a kérdéses *adrogatio* nem felelt meg az örökbefogadás elfogadott szabályainak és céljainak:

Cicero *De domo sua* 35.

*Non aetas eius qui adoptabat est quaesita, ut in Cn. Aufidio, M.
Pupio quorum uterque nostra memoria summa senectute alter*

University Press, 2009, 138-143. o. A görög-római komédiáírók kedvelt fogásként alkalmazták a főszereplők identitásának bizonytalanságát (amit pl. egy gyermek kitétele, elvesztése vagy örökbefogadása okozott), továbbá az ebből fakadó bonyodalmakat, végül pedig az elveszetteknek hitt családtagok egymásra találását. A komédia történetkövetésének e sajátosságáról lásd Alison Sharrock: *Reading Roman Comedy. Poetics and Playfulness in Plautus and Terence*, Cambridge, The Cambridge University Press, 2009, 44. o.

⁷ Az ikrek. *Titus Maccius Plautus vígjátékai* I, Budapest, Magyar Helikon, 1977, fordította Devecseri Gábor.

⁸ *Testvérek. Publius Terentius Afer vígjátékai*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1895, fordította Kis Sándor.

Oresten, alter Pisonem adoptavit, quas adoptiones sicut alias innumerabilis hereditates nominis pecuniae sacrorum secutae sunt. Nem tudakolták az örökbefogadó életkorát úgy, ahogyan az Cnaeus Aufidius és Marcus Pupius esetében történt, akik mindnyájunk emlékezete szerint előrehaladott öregkorukban fogadtak örökbe, az egyik Orestes-t, a másik Piso-t; és ezeket az örökbefogadásokat – mint megszámlálhatatlanul sok más örökbefogadást – követte a név, a családi vagyon és a családi istenek kultuszának átszállása.

A Cicero által megnevezett alapértékek (a név, a családi vagyon és a családi istenek kultuszának folytatása) évszázadok múltával gyakorlatilag változatlanul köszönnek vissza a *Historia Augusta* egyik életrajzában (*Aurelianus* 14.7). A Flavius Vopiscus néven említett életrajzíró megörökíti, hogy a Kr. u. 270 és 275 között uralkodó Aurelianus császárt elődje, Valerianus engedélyével *adrogatio* révén örökbe fogadta egy Ulpius Crinitus nevű polgár, aki – Vopiscus feljegyzése szerint – a következő szavakkal kérelmezte a császár beleegyezését Aurelianus örökbefogadásához:

Scriptores Historiae Augustae *Aurelianus* 14.7.

Iube igitur ut lege agatur, sitque Aurelianus heres sacrorum, nominis et bonorum totiusque iuris Ulpio Crinito iam consulari viro, ipse actutum te iudice consularis.

Így rendeld el azután, hogy a törvényes út bejárásával Aurelianus legyen a már consuli rangú Ulpius Crinitus örököse, aki a te döntésed alapján lesz consuli rangú. Ő legyen örököse a családi szentségeknek, a vagyonnak és minden jognak.⁹

A célok azonosságán túl az *adrogatio* és a szűkebb értelemben vett *adoptio* egyéb vonatkozásai – így a megkívánt előfeltételek, a joghatások, továbbá maguk az eljárási szabályok – azonban jelentős eltéréseket mutatnak. *Adrogatio* révén csakis önjogú személyt lehetett örökbe fogadni, míg a szűkebb értelemben vett *adoptio* útján hatalomalatti, *alieni iuris* személy került az örökbefogadó családfő *patria potestas*-a alá. Az *adrogatio* eredeti alakjában a *curia*-k szerint összehívott népgyűlés színe előtt és jóváhagyásával zajlott¹⁰, a szűkebb értelemben vett *adoptio* a magisztrátus színe előtt folyt. Ezen túl az *adrogatio* alapvető kihatással volt az örökbefogadott jogállapotára, hiszen az illető *sui iuris*, önjogú személyből hatalomalattivá vált; a szűkebb értelemben vett *adoptio* esetén az örökbefogadott ugyan megőrizte *alieni iuris* jogállapotát, viszont kivált eredeti agnát családjá kötelékéből, és az örökbefogadó *agnatio*-jának tagjává lett.¹¹

⁹ *Császárok története* (Historia Augusta), Debrecen, Multiplex Média, 2003, Szűcs Gábor fordítása.

¹⁰ Az *arrogatio* emiatt bizonyos forráshelyeken *adoptio per populum*, illetve *adoptio populi auctoritate* elnevezéssel szerepel. *Adoptio per populum*: Gaius *Inst.* 1.100.; 1.101.; *Tituli ex corpore Ulpiani* 8.2. *Adoptio populi auctoritate*: Gaius *Inst.* 1.98.

¹¹ A rokoni kapcsolatok ezen rendszeréről lásd többek között Péter Orsolya Márta: „*Familiam dicimus plures personas...*” A római család és rokonság alapfogalmai a klasszikus római jogban, *Jogtörténeti Szemle* 2009/2, <http://jesz.ajk.elte.hu/peter38.mht>

2. Az adrogatio

A források alapján egyértelműnek tűnik, hogy az örökbefogadás két módja közül az *adrogatio* a régebbi, melynek eredete a XII táblás törvények korát megelőző, archaikus korra vezethető vissza.¹² Az eljárás mindkét főszereplőjének, azaz az örökbefogadónak és az örökbefogadandónak egyaránt önjogú férfinak kellett lennie, az *adrogatio* lebonyolítását követően pedig az örökbefogadott – mintegy törvényesen született fiúgyermekként, az ő eddigi hatalma alatt álló összes családtagjaival együtt – bekerült az örökbefogadó *familia*-jába. Az *adrogatio* ezen joghatását hangsúlyozza az alábbi Gaius-szöveghely¹³:

Gaius *Institutiones* 1.107.

Illud proprium est eius adoptionis, quae per populum fit, quod is, qui liberos in potestate habet, si se adrogandum dederit, non solum ipse potestati adrogatoris subicitur, sed etiam liberi eius in eiusdem fiunt potestate tanquam nepotes.

A nép hozzájárulásával végbemenő örökbefogadásnak a sajátossága, hogy ha az, akinek gyermekei állnak az ő potestasa alatt, örökbe fogadtatja magát, nemcsak ő maga kerül az örökbefogadó potestasa alá, hanem az ő gyermekei is ugyanannak a potestasa alá kerülnek, mint unokák.¹⁴

Az örökbefogadás ezen válfajának komoly hatásai voltak a teljes római társadalmi és politikai életre, hiszen lebonyolítását követően megszűnt a római társadalom alapegységét képező *familia*-k egyike, mely beolvadt egy másik családi közösségbe. E következmény súlyosságára való tekintettel az *adrogatio* gyakorlását nem bízták kizárólagosan a családfőkre, hanem az eljárásnak ünnepélyes formában, eredetileg csak Rómában, mint helyszínen,¹⁵ a római polgárok legrégebbi eredetű népgyűlése (a *comitia curiata*) előtt kellett végbemennie; *adrogatio* esetén a népgyűlésen a *pontifex maximus* elnökölt. Az örökbefogadás engedélyezéséről tehát a római polgárok közössége döntött.

Az eljárás leírását két szöveghely, Gaius *Institutiones*-ének, továbbá a Kr. u. II. század második felében tevékenykedő Aulus Gellius *Noctes Atticae*-jének egy-egy részlete tartalmazza.

¹² A kérdésről lásd többek között Vincenzo Arangio-Ruiz: *Istituzioni di diritto romano*⁹, Napoli, Jovene, 1947, 466. o.; Carlo Castello: Il problema evolutivo della „adrogatio”, *SDHI* 33 (1967), 129-162. o., különösen a 130. o.; Marijan Horvat: Les aspects sociaux de l'adrogation et de l'adoption à Rome, in: *Studi in onore di Giuseppe Grosso VI*, Torino, Giappichelli, 1974, 45-53. o., különösen a 47. o.; Bernardo Albanese: *Le persone nel diritto privato romano*, Palermo, Montaina, 1979, 221-223. o.; Carmela Russo Ruggieri: *La datio in adoptionem. Origine, regime giuridico e riflessi politico-sociali in età repubblicana ed imperiale*, Milano, Giuffrè, 1990, 56. o.

¹³ Ugyanígy D.1.7.2.2 (Gaius *libro primo institutionum*), D.4.5.3. *pr.* (Paulus *libro undecimo ad edictum*) D.1.7.40. *pr.* (Modestinus *libro primo differentiarum*).

¹⁴ Brósz Róbert fordítása.

¹⁵ Gaius *Inst.* 1.100. A *comitia curiata*-t Rómán kívüli helyszínre nem lehetett összehívni; lásd Liv. 5.52.15.; Varro *De lingua latina* 5.155. Az örökbefogadás eljárási kérdéseire nézve lásd Lindsay: i.m. 62-78. o.

Gaius *Institutiones* 1.99.

Populi auctoritate adoptamus eos, qui sui iuris sunt: quae species adoptionis dicitur adrogatio, quia et is, qui adoptat, rogatur, id est interrogatur, an velit eum, quem adoptaturus sit, iustum sibi filium esse; et is, qui adoptatur, rogatur, an id fieri patiatur; et populus rogatur, an id fieri iubeat.

A nép hozzájárulásával fogadjuk örökbe azokat, akik önjogúak. Az örökbefogadásnak ezt a fajtáját adrogatiónak nevezik, mivelhogy azt, aki örökbe fogad, megkérdezik (rogatur), azaz felhívják nyilatkozattételre, vajon akarja-e, hogy az, akit örökbe fogadni akar, jogszerűen a fia legyen. Azt is, akit örökbe fogadnak, megkérdezik, hogy tűri-e azt, hogy ez történjen vele. A népet is megkérdezik, hogy elrendeli-e mindezt.¹⁶

A Gaius által megörökített szabályokat kiegészíti Gellius részletes leírása:

Aulus Gellius *Noctes Atticae* 5.19.

4. *Adrogantur hi, qui, cum sui iuris sunt, in alienam sese potestatem tradunt eiusque rei ipsi auctores fiunt.* 5. *Sed adrogationes non temere nec inexplorate committuntur,* 6 *nam comitia arbitris pontificibus praebentur, quae "curiata" appellantur, aetasque eius, qui adrogare vult, an liberis potius gignundis idonea sit, bonaque eius, qui adrogatur, ne insidiosae adpetita sint, consideratur, iusque iurandum a Q. Mucio pontifice maximo conceptum dicitur, quod in adrogando iuraretur.* 7. *Sed adrogari non potest, nisi iam vesticeps.* 8. *"Adrogatio" autem dicta, quia genus hoc in alienam familiam transitus per populi rogationem fit.* 9. *Eius rogationis verba haec sunt: "Velitis, iubeatis, uti L. Valerius L. Titio tam iure legeque filius siet, quam si ex eo patre matreque familias eius natus esset, utique ei vitae necisque in eum potestas siet, uti patri endo filio est. Haec ita, uti dixi, ita vos, Quirites, rogo."*

4. *Adrogatio* révén az önjogú személyeket fogadják örökbe, akik saját magukat, saját elhatározásuk alapján egy másik személy hatalmába adják. 5. Az *adrogatio*-kat azonban nem meggondolatlanul, és nem vizsgálat nélkül folytatják le. 6. Mert a *pontifex*-ek irányításával összehívják a "*comitia curiata*"-nak nevezett népgyűlést, majd kivizsgálják, hogy az örökbe fogadni szándékozó személyt életkora nem teszi-e inkább alkalmassá a természetes gyermeknemzésre; ügyelnek arra, nehogy az örökbefogadandó személy vagyonát <az örökbefogadó> ellenséges szándékkal próbálja megszerezni, az örökbefogadás során pedig azt a szent és ünnepélyes esküszöveget kell elmondani, amit még Quintus Mucius *pontifex maximus* alkotott meg. 7. Csak olyan személyt lehet *adrogatio* útján örökbe fogadni,

¹⁶ Brósz Róbert fordítása.

aki már férfitógát viselhet. 8. Az *adrogatio*-t pedig azért nevezik így, mert az örökbefogadandó személy a nép megkérdezése (*rogatio*) révén kerül át egy másik családba. 9. A *rogatio* szövege pedig a következő: "Akarjátok és megparancsoljátok-e, hogy Lucius Valerius jogszerűen és törvényesen fiává váljon Lucius Titius-nak, mintha csak ettől az apától és anyától született volna, valamint hogy Titius élet és halál feletti olyan hatalmat nyerjen Valerius felett, mint ami az apákat fiaik felett illeti meg? Ahogyan mondtam, ezennel ezt kérdezem tőletek, római polgárok."

Mint a fentiek is tükrözik, a tényleges *adrogatio*-t hosszadalmas vizsgálat előzte meg,¹⁷ aminek egyik célja az volt, hogy meggyőződjhessenek az örökbe fogadni kívánó *pater familias* életkoráról, valamint arról, hogy vajon képes-e még természetes úton gyermeket nemzeni.

Úgy tűnik, hogy a *pontifex*-ek gyakorlatában az örökbe fogadni kívánó családfő előrehaladott életkora előnyt jelentett a kedvező döntés meghozatala szempontjából. Az *adrogatio* ezen vetületére vonatkozó, fontos forrásként szolgál Marcus Tullius Cicero egyik, a korábbiakban már idézett beszéde (*De domo sua*)¹⁸, melyet a Palatinus-dombon található házhelyének visszaszerzése érdekében mondott el a *pontifex*-ek kollégiuma előtt. Miután Kr. e. 58-ban Cicerót száműzetésbe küldték, nagy politikai ellenfele, Publius Clodius Pulcher leromboltatta Cicero házát, majd a területet az isteneknek ajánlotta és ott szobrot emelt Libertas istennőnek. Kr. e. 57-ben Cicero visszatért a száműzetésből, és hamarosan a *pontifex*-ek kollégiumához fordult a telek visszaszerzése érdekében. Érvei között szerepelt az, hogy Clodius jogtalanul töltött be néptribuni tisztséget, őt szintén jogellenesen küldte száműzetésbe, következésképpen a *consecratio* sem lehetett érvényes. Clodius néptribunsága pedig azért volt szabálysértő, mert a patrícius származású politikus úgy lett a *plebs* tagja, hogy örökbe fogadtatta magát Publius Fonteiuszal, aki plebejusi származású és Clodiusnál fiatalabb férfi volt, ez az eljárás pedig számos ponton sértette az örökbefogadás elismert szabályait. Cicero a következő módon érvelt a *collegium pontificale* előtt:

Cicero *De domo sua* 34.; 36.

34. *Quod est, pontifices, ius adoptionis? Nempe ut is adoptet qui neque procreare iam liberos possit, et cum potuerit sit expertus. Quae deinde causa cuique sit adoptionis, quae ratio generum ac dignitatis, quae sacrorum, quaeri a pontificum conlegio solet. Quid est horum in ista adoptione quaesitum? Adoptat annos viginti natus, etiam minor, senatorem. Liberatorumne causa? At procreare potest; habet uxorem, suscipiet ex ea liberos; exheredabit igitur pater filium. ... 36. Dico apud pontifices: nego istam adoptionem*

¹⁷ A *pontifex*-ek által lefolytatott *cognitio*-ra nézve lásd Castello: *Il problema evolutivo della „adrogatio”*, i.m. 138-139. o.

¹⁸ A beszédre vonatkozóan lásd Wilhelm Stroh: *De Domo Sua: Legal Problem and Structure*, in: *Cicero The Advocate* (szerk. J. Powell), Oxford, The Oxford University Press, 2004, 313-370. o.; Clodius örökbefogadására vonatkozóan különösen lásd a 347-350. oldalakat. Clodius örökbefogadásának problematikusa mivoltát hangsúlyozza továbbá Lindsay: i.m. 174-181. o., valamint Beltrami: i. m. 37. o.

pontificio iure esse factam: primum quod eae vestrae sunt aetates ut is qui te adoptavit vel fili tibi loco per aetatem esse potuerit, vel eo quo fuit: deinde quod causa quaeri solet adoptandi, ut et is adoptet qui quod natura iam adsequi non potest legitimo et pontificio iure quaerat, et ita adoptet ut ne quid aut de dignitate generum aut de sacrorum religione minuatur: illud in primis, ne qua calumnia, ne qua fraus, ne qui dolus adhibeatur: ut haec simulata adoptio fili quam maxime veritatem illam suscipiendorum liberorum imitata esse videatur.

Mi, ó *pontifex*-ek, az örökbefogadásra vonatkozó jog? Kétségkívül az, hogy olyasvalaki fogadhasson örökbe, aki többé már nem képes gyermeket nemzeni, és akinek ez még akkor sem sikerült, amikor gyermeknemzésre megfelelő korban járt. Milyen indokai vannak valakinek az örökbefogadásra? Milyen indokok állnak fenn a családra, a méltóságra vagy a családi kultuszra vonatkozóan? Ezek azok a kérdések, melyeket a *pontifex*-ek kollégiuma fel szokott tenni. Ezen örökbefogadás során e kérdésekből melyeket tettek fel? Egy húsz éves, *minor*-nak minősülő férfi örökbe fogad egy szenátort. Talán gyermekek iránti vágyból? Hiszen képes a gyermeknemzésre, van felesége, akitől gyermekei születtek; a családapája így meg fogja fosztani az örökségtől saját gyermekét. ... A *pontifex*-ek előtt mondom ki: tagadom, hogy ez az örökbefogadás a *pontifex*-ek által megállapított jogszabályoknak megfelelően történt. Elsőként azért, mert életkorotok olyan, hogy az a férfi, aki téged <ti. *Clodius*> örökbe fogadott, életkora alapján a fiad lehetne. Másodszor azért, mert meg szokták kérdezni a szándékolt örökbefogadás okát, azért, hogy az a személy, aki örökbe kíván fogadni, olyan legyen, aki jogszerűen és a *pontifex*-ek által megállapított szabályoknak megfelelően kérelmezve érhesse el azt, amit természetes úton már nem érhet el; továbbá hogy az ilyen személy úgy fogadjon örökbe, hogy ezzel ne sértse a családok méltóságát vagy a családi kultuszt; de mindenekfelett azért, hogy az örökbefogadás során hamis indok, csalás és rosszhiszeműség ne merülhessen fel – tehát hogy a fiúgyermek örökbefogadásának színlelt folyamata a lehető legnagyobb mértékben utánozza a gyermekek természetes úton történő születését.

Mint a fenti Cicero-beszéd tanúsítja, az örökbefogadásra vonatkozóan már a klasszikus kort megelőzően is felmerült az a követelmény, hogy az örökbefogadás lehetőleg természetes mintát kövessen, azaz a születés útján keletkező szülő-gyermek kapcsolatot imitálja; mindazonáltal az örökbefogadó életkorára vonatkozó konkrét rendelkezések csak jóval később, a klasszikus korszakban jelennek meg a római jog szabályai között. Az ismert Ulpianus-szöveghely szerint:

D.1.7.15.2. Ulpianus *libro vicesimo sexto ad Sabinum*

In adrogationibus cognitio vertitur, num forte minor sexaginta annis sit qui adrogat, quia magis liberorum creationi studere debeat: nisi forte morbus aut valetudo in causa sit aut alia iusta causa adrogandj, veluti si coniunctam sibi personam velit adoptare.
 Az *adrogatio* során a vizsgálat (*cognitio*) annak a tisztázására irányul, hogy az, aki örökbe fogadni kíván, vajon fiatalabb-e hatvan évesnél; mert ha igen, akkor inkább a természetes gyermeknemzéssel kellene próbálkoznia – kivéve, ha betegség, testi gyengeség, vagy más jogos ok indokolja az *adrogatio*-t, mint például az, ha valaki (vér)rokonát kívánja örökbe fogadni.

Az a követelmény, hogy az örökbefogadónak be kell töltenie hatvanadik életévét, vélhetőleg az Augustus-féle házassági törvények meghozatalát követően vert gyökeret a római jogban, hiszen ez a törvény az élettanilag termékeny korban levő római polgárok (20 és 50 év közötti nők, valamint 25 és 60 év közötti férfiak) számára tette lényegében kötelezővé a házasságot.¹⁹

Az idézett forráshelyek megörökítik továbbá, hogy az örökbefogadandónak serdültnek (*vesticeps*-nek, azaz férfitóga viselésére jogosultnak)²⁰ kellett lennie, azaz serdületlen gyermeket eredetileg nem lehetett *adrogatio* útján örökbe fogadni. Ennek indokát Aulus Gellius²¹ abban jelöli meg, hogy helytelen lett volna a gyámok jogkörét oly módon kiterjeszteni, hogy egy gyám döntésével megfoszthasson egy életkorára nézve serdületlen, jogállapotára nézve azonban önjogú személyt *sui iuris* státuszától, és egy idegen *pater familias* hatalmának vesse alá a gyámoltat;²² emellett a serdületlen fiúk nem jelenhettek meg a népgyűlésen sem. A serdületlen fiúgyermekek körén túl önjogú nőt sem lehetett *adrogatio* útján örökbe fogadni, hiszen a nők sem jelenhettek meg a *comitia curiata* előtt. A Kr. u. II. század végén tevékenykedő Gaius már az *adrogatio* útján örökbe fogadható személyek körében beállott bizonyos változásokat örökíti meg:

Gaius *Institutiones* 1.102.

Item impuberem apud populum adoptari aliquando prohibitum est, aliquando permissum est: nunc ex epistula optimi imperatoris

¹⁹ Az örökbefogadás kapcsán, valamint a *lex Iulia de maritandis ordinibus*-ban megjelenő életkori határok közötti összefüggésről lásd Carlo Castello: *Sui principi ispiratori delle norme sull'età dell'adottante e dell'adottato in diritto romano*, in: *Studi in onore di Giuseppe Grosso VI*, Torino, Giappichelli, 1974, 195-206. o.; különösen a 204. oldalt.

²⁰ A *vesticeps* jelentéséről lásd Sebastiano Tafaro: *La pubertà a Roma. Profili giuridici*, Bari, Cacucci, 1991, 40. o.

²¹ *N.A.* 5.19.10. *Neque pupillus autem neque mulier, quae in parentis potestate non est, adrogari possunt: quoniam et cum feminis nulla comitiorum communio est et tutoribus in pupillos tantum esse auctoritatem potestatemque fas non est, ut caput liberum fidei suae commissum alienae ditioni subiciant.* – *Adrogatio* révén nem lehet örökbe fogadni gyámoltat, valamint apai hatalom alatt nem álló nőt: mivelhogy a nők a népgyűléseken nem jelenhetnek meg, továbbá helytelen és az isteni szabályokkal is ellenkező volna az, ha a gyámok olyan széles körű hatalommal rendelkeznének gyámoltjaik felett, hogy a védelmükre bízott szabad személyt egy másik ember hatalma alá adhatnák.

²² Gellius érvelésének helytálló mivoltára nézve lásd Guido Donatuti: *Contributi allo studio dell' "adrogatio impuberis"*: la restituzione dei beni passati all'arrogatore per effetto dell'arrogazione, *BIDR* 64 (1961), 127-198.o., különösen a 137-141. oldalakat.

Antonini, quam scripsit pontificibus, si iusta causa adoptionis esse videbitur, cum quibusdam condicionibus permissum est.

Továbbá volt, amikor tilos, volt, amikor megengedett volt serdületlent a nép hozzájárulásával örökbe fogadni; most a legjobb Antoninus császár epistulája alapján, melyet a pontifexekhez írt, ha az örökbefogadásnak jogos indoka látszik, bizonyos feltételek mellett megengedett.²³

Gaius nem részletezi azokat az előfeltételeket, melyek fennállása esetén Antoninus Pius engedélyezte a serdületlen gyermek *adrogatio* útján történő örökbefogadását, ezeket azonban egy *Digesta*-szöveghely elemzése során megismerhetjük. A klasszikus kor nagy jogtudósa, Ulpianus Sabinus-kommentárjából vett szövegrészlet az alábbiak szerint mutatja be a serdületlen gyermek örökbefogadása esetén vizsgálandó szempontokat:

D.1.7.15.2. Ulpianus *libro vicesimo sexto ad Sabinum*

Et primum quidem excutiendum erit, quae facultates pupilli sint et quae eius, qui adoptare eum velit, ut aestimetur ex comparatione earum, an salubris adoptio possit pupillo intellegi: deinde cuius vitae sit is, qui velit pupillum redigere in familiam suam: tertio cuius idem aetatis sit, ut aestimetur, an melius sit de liberis procreandis cogitare eum quam ex aliena familia quemquam redigere in potestatem suam.

Elsőként meg kell győződni arról, hogy milyen vagyoni helyzetben van a gyámolt és milyen vagyoni helyzetben van az, aki őt örökbe kívánja fogadni; mindezt azért, hogy a fentiek összehasonlításával meg lehessen becsülni, vajon az örökbefogadás előnyös-e a gyermek számára. Másodsorban meg kell győződni arról, hogy milyen életmódot folytat az, aki a gyámoltat saját családjába kívánja befogadni. Harmadsorban meg kell győződni arról, hogy <az örökbe fogadni kívánó személy> milyen idős; azért, hogy megítélhető legyen, vajon nem volna-e jobb, ha az illető inkább gyermeknemzésre, és nem arra gondolna, hogy egy másik családból vonjon valakit hatalma alá.

Az Ulpianus által felsorolt szempontok azt tükrözik, hogy a klasszikus római jog már védelmezni próbálta a serdületlen gyermek érdekeit, hiszen egy *pupillus* örökbefogadását megelőzően mindenekelőtt azt kellett vizsgálni, hogy az örökbe fogadni szándékozó személy vajon nem arra törekedett-e, hogy csalárd módon megszerezze a gyermek vagyonát. A gyermeknél kedvezőtlenebb vagyoni helyzetben leledző *adrogator* részére csak akkor engedélyezték az örökbefogadást, ha józan és komoly életet folytatott, illetve ha nem merülhetett fel kétség arra vonatkozóan, hogy őszinte szeretet fűzi az örökbefogadandó gyermekhez.²⁴ Ezen

²³ Brósz Róbert fordítása.

²⁴ D.1.7.17.4. Ulpianus *libro vicesimo sexto ad Sabinum*: *Interdum et ditioem permittetur adoptare pauperior, si vitae eius sobrietas clara sit vel affectio honesta nec incognita.* – Esetenként megengedik, hogy egy szegény személy magánál gazdagabbat fogadjon örökbe, ha nyilvánvaló életvitelének józansága, vagy ha érzelme tisztességes és köztudott.

túl úgy is védelmezték az örökbefogadandó gyermek vagyoni érdekeit, hogy ha az örökbefogadó az örökbefogadott gyermeket még felserdülése előtt emancipálta, köteles volt visszaszolgáltatni neki azt a vagyont, mely a gyermek örökbefogadása révén szállt az örökbefogadóra. Ha pedig az örökbefogadó az *emancipatio* aktusát nem tudta megfelelő módon indokolni, az *adrogatio* révén örökbe fogadott gyermek – Antoninus Pius rendelkezése alapján – az örökbefogadó személy vagyonának egynegyed részére is igényt tarthatott; ez volt az úgynevezett *quarta divi Pii*.²⁵

Visszatérve az *adrogatio* további lépéseire, Gellius arról tudósít, hogy ha a *pontifex*-ek meggyőződtek arról, hogy az örökbe fogadni kívánó személy megfelel az elvárásoknak, őt egy olyan eskü letételére kötelezték, melynek szövegét a Kr. e. I. században tevékenykedő Quintus Mucius Scaevola dolgozta ki *pontifex maximus*-i minőségében. Az eskü célja az volt, hogy az örökbe fogadni kívánó római *pater familias* az egész római népet biztosítsa szándékának tisztességes mivoltáról, azaz arról, hogy nem az örökbefogadandó másik *pater familias* vagyonának tisztességtelen megszerzésére törekszik.²⁶

Az örökbe fogadni szándékozó, valamint az örökbefogadandó *pater familias* kikérdezését követően a *collegium pontificale* szabadon döntött arról, hogy összehívják-e a *comitia curiata*-t, vagy sem. Ha a *pontifex*-ek az eljárás továbbfolytatása mellett döntöttek, a Gaius által megörökített módon (*Inst.* 1.99.) a *pontifex maximus* ünnepélyes formában megkérdezte a két *pater familias*-t, valamint a *comitia*-n megjelent római polgárokat arról, hogy akarják-e a kérdéses örökbefogadást.²⁷ Az eljárás azzal zárult, hogy a népgyűlés szavazással döntött a *rogatio* ügyében.²⁸ A Kr. e. I. század végére a fegyverforgatásra alkalmas római férfitpolgárok immár nem jelentek meg a *comitia curiata*-n, hanem a harminc *curia*-t harminc *lictor* helyettesítette,²⁹ de a szavazást még ekkor is lebonyolították. A szavazás eredményeként egy *lex curiata* született, mely a civiljogban érvényes módon elismerte az örökbefogadást, annak minden joghatásával együtt.

Sem Gaius, sem pedig Gellius nem emlékezik meg az úgynevezett *adrogatio per rescriptum principis*-ről, mely a provinciákban fokozatosan az *adoptio per populum* helyébe lépett; mindezt azért, mert az *adrogatio per rescriptum principis* később, a Kr. u. III. századra jelenhetett meg a római joggyakorlatban. Alapját vélhetőleg az képezte, hogy mivel a népgyűlés előtt zajló örökbefogadási eljárást csakis Róma városában lehetett lebonyolítani, viszont az örökbefogadni szándékozó provinciai lakosok számára az utazás sok esetben komoly nehézséget jelentett, a Róma

²⁵ D. 10.2.2.1. (Ulpianus *libro nono decimo ad edictum*); D.37.6.1.21. (Ulpianus *libro quadragesimo ad edictum*); C.8.47 (48) 2. A kérdéstről lásd Maria Gabriella Zoz: In tema di "quarta divi Pii", in: *Atti del II seminario romanistico Gardesano*, Milano, Giuffrè, 1980, 249-264. o.

²⁶ Az eskü jelentőségéről lásd Castello: Il problema evolutivo della „adrogatio”, i.m. 138. o.

²⁷ A *rogatio* a jogi szaknyelvben különleges jelentéssel bír, hiszen azt az aktust jelöli, amikor a *ius agendi cum populo*-val felruházott *magistratus* az általa beterjesztett törvényjavaslatra vonatkozóan megkérdezi a népgyűlési rendben felsorakozott római polgárok véleményét. A *rogatio* jelentéséről lásd Liebenam szócikkét: *Rogatio*, RE Band 1A, Stuttgart, 1920, 999-1000; továbbá A. Arthur Schiller: *Roman Law: Mechanisms of Development*, The Hague, Mouton, 1978, 236-238. o.

²⁸ Lásd Federico De Martino: *Storia della costituzione romana I.*, Napoli, Jovene, 1958, 126-127. o.

²⁹ Cicero *De lege agr.* 2.31.

városától távol élő polgárok a *princeps*-hez (mint *pontifex maximus*-hoz) folyamodtak azért, hogy adjon felmentést a Róma városában való megjelenés kötelezettsége alól, továbbá engedélyezze, hogy az örökbefogadási eljárásra a provinciában, a kormányzó színe előtt kerülhessen sor.³⁰ E lehetőség megadását igazolja Diocletianus és Maximianus császárok Kr. u. 286-ban kelt konstitúciója, melyet egy bizonyos Timoteusnak címeztek:

C. 8. 47 (48) 2.

Pr. *Impuberem, quem ad vicem naturalis subolis adrogare desideras, si hi, qui sanguinis necessitudine iunguntur, id ei expedire apud praesidem provinciae confirmaverint, filium habebis, ita ut bonorum tuorum quarta pars tam in postremo iudicio tuo, quam si a te emancipatus fuerit, ei praebeatur et super patrimonio eius idoneis fideiussoribus datis servo publico caveatur, ne sub copulandae adoptionis obtentu in facultates eius, quae ei diligenti provisione servandae sunt, inruas.*

Adrogatio útján örökbe kívánsz fogadni egy serdületlent, mintegy természetes gyermekedként. Ha vérrokonai a provincia kormányzójának színe előtt megerősítik, hogy ez az ő érdekét szolgálja, a gyermek fiaddá válik, azzal a feltétellel, hogy vagyonod egynegyed részét végrendeletedben rá kell hagynod, vagy *emancipatio*-ja esetén részére ki kell adnod, továbbá egy közhivatalnok előtt megfelelő kezesek állításával biztosítékot kell adnod arra nézve, hogy az örökbefogadás ürügyén nem fogod megkárosítani a gyermek vagyonát, melyet körültekintő gondoskodással részére meg kell őrizni.

Diocletianus korától kezdődően az *adrogatio* ezen új formáját a provinciákban gyakorolták,³¹ Rómában pedig továbbra is az *adoptio per populum* eljárását alkalmazták mindaddig, ameddig a *pontifex*-ek testülete létezett. Ezt követően az *adoptio per populum* alkalmazásának helyére Rómában is az *adrogatio per rescriptum principis* lépett.

3. A szűkebb értelemben vett adoptio

A szűkebb értelemben vett *adoptio* lényege az, hogy egy hatalomalatti *filius familias* saját családjá kötelékéből kikerülve egy másik *pater familias* hatalma alá került. Az örökbefogadás ezen módszerének létrejötte szorosan kötődik az *emancipatio* kialakulásához, hiszen a *patria potestas* személyhez tapadó hatalom volt, melyet más családfőre átruházni nem lehetett. A római jognak először ki kellett dolgoznia a *patria potestas* megszüntetésének módszerét, ez pedig

³⁰ E feltételezésre vonatkozóan lásd Castello: Il problema evolutivo della „adrogatio”, i.m. 158-159. o.

³¹ A kérdésről lásd Mario Amelotti: *Per l'interpretazione della legislazione privatistica di Diocleziano*, Milano, Giuffrè, 1960, 125-126. o.

vélhetőleg a XII táblás törvényben történt meg először, a „*Si pater ter filium venum duit a patre filius liber esto*” szabály megalkotásával.³²

A XII táblás törvényben lefektetett fenti norma lehetővé tette azt, hogy a *patria potestas*-t – mely a fenti decemvirális rendelkezés meghozatalát megelőzően vélhetőleg csak a családfő vagy a hatalomalatti szabad családtag halálával szűnt meg – immáron a hatalom gyakorlója életében, saját elhatározásával szüntesse meg.

Az archaikus jog formakötöttsége miatt a családfő adoptálása bonyolult és összetett eljárást követelt meg, melynek lépéseit elsősorban Gaius részletező leírásából ismerhetjük meg.³³

Gaius *Institutiones* 1.134.

Praeterea parentes etiam liberos in adoptionem datos in potestate habere desinunt. Et in filio quidem, si in adoptionem datur, tres mancipationes et duae intercedentes manumissiones proinde fiunt, ac fieri solent, cum ita eum pater de potestate dimittit, ut sui iuris efficiatur. Deinde aut patri remancipatur, et ab eo is, qui adoptat, vindicat apud praetorem filium suum esse, et illo contra non vindicante a praetore vindicanti filius addicitur, aut non remancipatur patri, sed ab eo vindicat is, qui adoptat, apud quem in tertia mancipatione est: sed sane commodius est patri remancipari. In ceteris vero liberorum personis, seu masculini seu feminini sexus, una scilicet mancipatio sufficit, et aut remancipantur parenti aut non remancipantur. Eadem et in provinciis apud praesidem provinciae solent fieri.

Ezen túl az örökbeadott gyermekek felett is megszűnik az apai hatalom. Egy örökbeadandó fiúgyermek esetében pedig két közbeeső felszabadítás történik ugyanúgy, mint az akkor szokott történni, amikor az apa azért engedi ki potestasa alól a fiát, hogy az önjogúvá váljék. Azután vagy visszamancipálják az apának, és az, aki őt örökbefogadja, az apától vindikálja őt a praetor előtt, azt állítván, hogy az az ő fia, és mivel az apa nem kontravindikál, a praetor odaítéli a vindikálónak a fiút. Vagy nem történik visszamancipálás az apa részére, hanem a harmadszorra

³² A kérdéssel kapcsolatban lásd Reuven Yaron: *Si pater filium ter venum duit*, *TR* 36 (1968), 57-72. o., különösen a 68. oldalt; J.P.V.D. Balsdon: *Dionysius on Romulus: a Political Pamphlet?*, *JRS* 61 (1971), 18-27. o., különösen a 24. o.; Alan Watson: *Rome of the XII Tables. Persons and Property*, Princeton, The University Press, 1975, 118-119. o.; Salvatore Tondo: *Leges regiae e paricidas*, Firenze, Olschki, 1973, 18. o.; Feliciano Serrao: *Individuo, famiglia e società nell'epoca decemvirale*, in: *Società e diritto nell'epoca decemvirale, Atti del Convegno di diritto romano, Copanello 3-7 giugno 1984*, Napoli, Jovene, 1988, 85-119. o., különösen a 88. oldalt; Gennaro Franciosi: *Famiglia e persone in Roma antica dall'età arcaica al principato*, Torino, Giappichelli, 1989, 51. o.

³³ Aulus Gellius leírása a Gaius-szöveghelyhez képest sommás jellegű (*N.A.* 5.19.3.): *Adoptantur autem, cum a parente, in cuius potestate sunt, tertia mancipatione in iure ceduntur atque ab eo, qui adoptat, apud eum, apud quem legis actio est, vindicantur.* – *Adoptio* révén azokat a személyeket adják örökbe, akiket a felettük hatalmat gyakorló apa három *mancipatio*-t követően *in iure* átenged, továbbá akiket az őket örökbe fogadni szándékozó személy az eljárást lefolytatni jogosult (*magistratus*) előtt magáénak vindikál.

mancipiumba fogadótól az vindikálja a fiút, aki őt örökbe fogadja. Azonban biztos, hogy kényelmesebb az apának visszamancipálni. A többi gyermekek személyét illetően akár hím-, akár nőneműek, elegendő egy *mancipatio*, és aztán vagy visszamancipálják az apának, vagy nem mancipálják vissza. Ugyanez szokott történni a tartományokban a tartomány helytartója előtt.³⁴

Ahogy ez a fenti szöveghely alapján körvonalazódik, az *adoptio* eljárásának első szakaszában meg kellett szüntetni a családgyermek felett fennálló *patria potestas*-t. A *mancipatio*-k sorozatát (családfiú esetén), illetve az egyetlen *mancipatio*-t (leánygyermek illetve távolabbi fokú lemenők esetén) vagy a két – örökbe adni, illetve örökbe fogadni kívánó – *pater familias*, vagy az örökbe adni kívánó családfő és egy bizalmi embere között bonyolították le. A harmadik (illetve a fentiek szerinti első) eladást követően az örökbeadandó családtag kikerült a családfő *patria potestas*-a alól, és az örökbe fogadni szándékozó másik családfő, vagy a bizalmi vevő *mancipium*-ába került. Ezt követően az örökbe fogadni szándékozó családfő, vagy az örökbeadó *pater familias* bizalmi embere újból visszamancipálta az örökbeadandó családgyermeket az örökbeadónak, aki azonban immár *persona in causa mancipii*-ként vásárolta vissza gyermekét. Ez utóbbi személyek joghelyzete igen sajátos volt³⁵, hiszen továbbra is szabadnak és római polgárnak minősültek, viszont egy másik polgár jogilag elismert hatalma alatt állottak, és vagyoni jogi helyzetük a rabszolgákéhoz volt hasonló.

Az örökbefogadási eljárás második szakaszának rendeltetése az volt, hogy az apai hatalom alól felszabadított családgyermek felett az örökbe fogadni szándékozó családfő *patria potestas*-t szerezzen. Ezen célt az ősi civiljog bizonyos perjogi szabályainak formális alkalmazásával érhették el: az örökbe fogadni szándékozó családfő *in iure* azt állította, hogy a vitatott jogállású örökbefogadandó gyermek az ő törvényes leszármazottja, és azt kérte a magisztrátustól, hogy gyakoroljon *addictio*-t, azaz állapítsa meg, hogy az örökbefogadandó a felperes leszármazottja (*filius*-a, unokája, dédunokája), továbbá rendelje el, hogy az örökbefogadandó személyt a felperes részére adják ki. Az alperesi pozíciót betöltő eredeti *pater familias* (illetve bizalmi embere) a fenti perbeli állítás ellen nem tiltakozott, így *contradictio* hiányában az eljáró magisztrátus a felperes állítását fogadta el igaznak, és megállapította, hogy az örökbefogadandó gyermek az örökbe fogadni szándékozó *pater familias* hatalma alá tartozó családtag, akit a családfő ezt követően szabadon elvezethetett. A korábban mondottak jegyében mindeme

³⁴ Brósz Róbert fordítása.

³⁵ A *mancipio dati* ezen sajátos helyzetére vonatkozóan lásd M. David – H.L.W. Nelson: *In causa mancipii esse*, *TR* 19 (1951), 439-444. o.; lásd továbbá Vincenzo Arangio-Ruiz recenzióját M. David – H.L.W. Nelson: *Gai Institutionum Commentarii IV* (Leiden, 1954) című művéről, *TR* 23 (1955), 352-358. o., különösen a 357. oldalt; ugyanígy Domenico Nardi: *Nuovi orientamenti in tema di in causa mancipii esse*, in: *Atti dell'Accademia di Scienze morali e politiche di Napoli* 86 (1975), 32-110. o. A rabszolgaságtól különböző állapot kapcsán lásd Serrao: *Individuo, famiglia e società*, i.m. 88. o.; Thomas Wiedemann: *Greek and Roman Slavery*, Baltimore, Routledge, 1981, 15. o. Ellentétesen vélekedik Luigi Amirante: *Famiglia, libertà, città nell'epoca dei decemviri*, in: *Società e diritto nell'epoca decemvirale, Atti del Convegno di diritto romano, Copanello 3-7 giugno 1984*, Napoli, Jovene, 1988, 67-84. o., különösen 76-77. o.

bonyolult eljárásra azért volt szükség, mert a *patria potestas*-t nem lehetett átruházni sem élők közötti, sem pedig halál esetére szóló jogügylettel.³⁶

Az örökbefogadás ezen módja esetén szembetűnő, hogy – ellentétben az *adrogatio*-val, amelynek során az örökbefogadandó maga is aktív szerepet játszott – az eljárás nem kívánta meg az örökbe fogadni kívánt személy aktív közreműködését, hiszen az örökbefogadás érvényes lebonyolításához pusztán jelenlétére volt csak szükség. Mindez felveti azt a további kérdést, hogy a préklasszikus-klasszikus korban a szűkebb értelemben vett *adoptio*-t vajon végre lehetett-e hajtani az örökbefogadandó akarata ellenére, vagy sem?³⁷ A kérdés megválaszolására során mindössze két szöveghelyre támaszkodhatunk, melyek közül az első a Kr. u. II. század második felében tevékenykedő klasszikus jogtudóstól, Iuvenius Celsus-tól származik:

D. 1.7.5. Celsus *libro vicesimo octavo digestorum*

In adoptionibus eorum dumtaxat, qui suae potestatis sunt, voluntas exploratur: sin autem a patre dantur in adoptionem, in his utriusque arbitrium spectandum est vel consentiendo vel non contradicendo.

Az örökbefogadás során csupán azon személyek akaratát kell megvizsgálni, akik önjogúak; ha azonban valakit *pater familias*-a ad örökbe, mindkettőjük véleményére tekintettel kell lenni, mely szerint vagy kifejezetten beleegyeznek *<az örökbefogadásba>*, vagy nem tiltakoznak ellene.

A támpontot kínáló másik forráshely Juszteniánusz Kr. u. 530-ban kiadott egyik rendelete, melyben a császár az örökbefogadás bizonyos szabályainak megváltoztatását rendeli el, a változtatásokat pedig a következő módon indokolja:

C. 8.47 (48). 10. *pr.*

Cum enim tanta fragilitas est adoptionis, ut possit in ipso die et filius fieri et extraneus per emancipationem inveniri, quis patiat iura patris naturalis nexu divino copulata ludibrio defraudari, cum in hoc casu et contradicendi filio ex iure vetere datur licentia et invitatus transire ad aliam familiam non cogitur.

Merthogy az örökbefogadás által létesített kötelék olyannyira törékeny, hogy valaki örökbefogadás révén egyazon napon családfiúvá válhat, majd *emancipatio* útján rögtön a kívülálló helyzetében is találhatja magát *<ti. az örökbefogadó pater familias akár ugyanazon a napon emancipálhatja is az éppen örökbefogadott személyt>*; és vajon ki tűrheti, hogy egy vér

³⁶ Ellenkező esetben az örökbe adni, valamint az örökbe fogadni szándékozó családfő egy egyszerű *in iure cessio*-val is megvalósíthatta volna a *patria potestas* átruházását. A *patria potestas* átruházást nem tűrő jellegére vonatkozóan lásd Edoardo Volterra: La nozione dell'adoptio e dell'arrogatio secondo i giuristi romani del II e del III secolo d. C., *BIDR* 69 (1966), 109-153. o., különösen a 128. o.; Luigi Capogrossi Colognesi: *La struttura della proprietate la formazione dei „iura praediorum” nell'età repubblicana I.*, Milano, Giuffrè, 1969, 270-273. o.

³⁷ A kérdésre vonatkozóan általában lásd Marco Barbati: *La rilevanza del consensus dell'adottando nell'adrogatio e nell'adoptio*, Roma, Pontificia Universitas Lateranensis, 2000, ezen belül különösen az 55-57. oldalakat.

szerinti apa természet által teremtett jogai ilyen csúfos személyvesztés révén szűnjenek meg? Ilyen esetben ugyanis a régi jog (*ius vetus*) a családfiú számára megadja a tiltakozás lehetőségét, és nem lehet őt arra kényszeríteni, hogy akarata ellenére kerüljön át egy másik családba.

A fenti két szöveghely az örökbefogadandó személy beleegyezésének megítélésére korántsem kínál egyértelmű megoldást. Mivel a kérdéses korszakban *adoptio* révén serdületlen hatalomalatti gyermekeket is örökbe lehetett adni³⁸, akik esetében – és ezen belül különösen az *infantia* korhatárát még el nem érő, 7 év alatti gyermekeknél – a jog által értékelhető akaratnyilvánításról aligha beszélhetünk, elfogadhatónak tűnik az a feltételezés, hogy a klasszikus korban a hatalomalatti személy érvényes örökbefogadásához nem volt szükség az érintett családgyermek konszenzusára. Ezen feltételezést támasztja alá az is, hogy a fenti Celsus-szöveghelyet sokan interpolálnak ítélik, és úgy vélik, hogy az örökbefogadandó személy beleegyezésére vonatkozó részt a kompilátorok iktatták be azért, hogy a klasszikus kori szöveg tartalmát hozzáigazítsák a Jusztiniánusz által a tárgyban bevezetett új szabályokhoz³⁹; a jusztiniánuszi konstitúcióban található utalás pedig túl általános ahhoz, hogy azt egyértelműen a római jog fejlődésének bármely specifikus korszakához kapcsolhassuk.⁴⁰

Bár a fentiek alapján helytállónak tűnik az a megállapítás, hogy a klasszikus kor római joga nem követelte meg az örökbefogadandó hatalomalatti családtag kifejezett beleegyezését az *adoptio* érvényes lebonyolításához, egy szépirodalmi forráshely tanúságtétele alapján feltételezhetjük, hogy a közvéleményt morális szempontból foglalkoztatta a kérdés, miszerint helyes és elfogadható-e, ha egy apa mintegy erőszakkal kényszeríti fiát az örökbeadásra. A hozzávetőlegesen Kr. e. 55 és Kr. u. 39 között élt idősebb Lucius Annaeus Seneca egyik szónoklatgyakorlatának (*Controversiae* 2.1.) témája a következő: *Dives tres filios abdicavit. Petit a paupere unicum filium in adoptionem. Pauper dare vult; nolentem ire abdicat.* (Egy gazdag ember három fiát kitagadta. Egy szegény embertől azt kéri, hogy egyetlen fiát adja neki örökbe. A szegény ember oda akarja adni a fiát, az ez ellen tiltakozó fiút pedig kitagadja.). A hosszú *controversia* elsősorban olyan problémákat jár körbe, mint a korabeli újjgazdagok fennhéjázó pazarlása, illetve az apák és fiúk közötti nézeteltérések és viták.⁴¹

³⁸ D. 1.7.42. Modestinus *libro primo pandectarum*: *Etiam infantem in adoptionem dare possumus.* – Sőt még *infans* korú gyermeket is örökbe adhatunk.

³⁹ E nézőpontot képviseli többek között Giuseppe Longo: *Diritto romano III. Diritto di famiglia*, Roma, 1940, 23. o.; Volterra: La nozione i.m. 123-125. o.; Carlo Castello: Sull'età dell'adottante dell'adottante e dell'adottato in diritto romano, *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova* 7 (1968), 293-373. o., különösen a 302. o.; Rabello: *Effetti personali*, i.m. 159. o.; Franciosi: *Famiglia e persone*, i.m. 65. o.; María Dolores Parra Martín: Problemática en torno a las fuentes en el derecho romano clásico. Referencia especial a Publio Iuvencio Celso-hijo, *Anales de Derecho de l'Universidad de Murcia* 23 (2005), 225-238. o., különösen a 237. o.

⁴⁰ Lásd Longo: *Diritto di famiglia*, i.m. 53. o.; Volterra: La nozione, i.m. 124. o.

⁴¹ Alfredo Casamento: Sen. Contr. 2,1,10: una *narratio* del retore Fabiano fra suggestioni letterarie ed echi tragici, *Pan* 20 (2002), 117-132. o.; uő: *Declamazioni retoriche e tragedie senecane*, Palermo, Flaccovio, 2002, különösen a 76-78. oldalak.

4. Az örökbefogadás joghatásai

Az örökbefogadás mindkét formájának legfőbb joghatása az volt, hogy az örökbefogadott személy kivált eredeti családjából, azaz megszűntek az őt eredeti *agnatio*-jához fűző jogi kötelékek, egyúttal azonban új rokoni kapcsolatrendszer tagjává is vált, hiszen belépett az örökbefogadó *pater familias* családtagjainak körébe. Gaius szavait idézve:

Gaius *Institutiones* 2.136.⁴²

Adoptivi filii, quamdiu manent in adoptione, naturalium loco sunt; emancipati vero a patre adoptivo neque iure civili neque quod ad edictum praetoris pertinet inter liberos numerantur.

Az örökbefogadott fiúk, amíg tart az örökbefogadás, a természetes (gyermek) helyzetében vannak. Azok pedig, akiket az örökbefogadó apa emancipált, sem a civiljog szerint, sem pedig a praetori edictumot illetően nem számítanak a gyermekek közé.⁴³

Ahogy ez a fentiekben már említésre került, az *adrogatio* joghatásai kiterjedtek az örökbefogadott ön jogú római *pater familias* hatalma alatt álló összes családtagjára, melynek következtében az örökbefogadott személy *manus*-os házasságban élő felesége és törvényes gyermekei – az örökbefogadó családfő menyeként és unokáiként – mindannyian az örökbefogadó *pater familias* hatalma alá kerültek. Ha azonban az örökbefogadott személy hatalomalatti *filius familias* volt, akinek magának is voltak gyermekei, az örökbefogadás joghatásai e gyermekekre (tehát az örökbeadó *pater familias* unokáira) nem terjedtek ki: a *filius familias* az örökbefogadás révén kilépett eredeti családi kötelékrendszeréből, gyermekei azonban továbbra is az eredeti *agnatio* tagjai maradtak. Az *adrogatio* és a szűkebb értelemben vett *adoptio* ezen joghatásai közötti különbséget Modestinus a következő szavakkal foglalja össze:

D. 1.7.40. *pr.* Modestinus *libro primo differentiarum*

Adrogato patre familias liberi, qui in eius erant potestate, nepotes apud adroгатorem efficiuntur simulque cum suo patre in eius reccidunt potestatem. Quod non similiter in adoptionem contingit: nam nepotes ex eo in avi naturalis retinentur potestate.

Ha egy *pater familias*-t *adrogatio* révén fogadnak örökbe, gyermekei – akik addig az ő hatalma alatt álltak – az *adrogator* unokáinak helyzetébe kerülnek, és apjukkal együtt az *adrogator* hatalma alá kerülnek. *Adoptio* esetén mindez nem történik meg, mert a tőle <ti. az örökbeadott fiútól> született unokák vér szerinti nagyapjuk hatalma alatt maradnak.

A klasszikus korból származó források egyúttal arról is tanúskodnak, hogy az örökbefogadás igen sokrétű rokoni kapcsolatrendszer keletkeztetett az örökbefogadott személy és új *familia*-ja között, mindez pedig vélhetőleg annak is köszönhető volt, hogy – a korábbiakban már említettek szerint – e korszakban az *agnatio* és a *cognatio* fogalmi köre már nem különült el olyan élesen, mint a

⁴² Ugyanígy Iust. *Inst.* 2.13.4.

⁴³ Brósz Róbert fordítása.

korábbiakban, és az ősi civiljog által mesterségesen keletkeztetett rokoni kötelérendszer mellett egyre nagyobb szerep jutott a vérrokonságnak is.

Az *adrogatio* vagy *adoptio* révén örökbefogadott személy az őt örökbefogadó családfeje agnát rokonává vált, egyben agnát rokoni kapcsolat keletkezett az örökbefogadott személy, valamint az őt örökbefogadó *pater familias* hatalma alatt álló családtagok között is – tekintet nélkül arra, hogy ezek a családtagok természetes vagy jogi úton váltak-e az örökbefogadó családfeje *familia*-jának részévé. A D. 38.16.2. szöveghelyen Ulpianus a különböző rokonok törvényes öröklési jogát írja le, melynek során megállapítja, hogy egy elhunyt személy után a legközelebbi agnát rokon jogosult örökölni, majd kijelenti a következőket:

D. 38.16.2.3. Ulpianus *libro decimo tertio ad Sabinum*

Parvi autem refert, adgnatus hic nativitate an adoptione sit quaesitus: nam qui adoptatur isdem fit adgnatus, quibus pater ipsius fuit, et legitimam eorum hereditatem habebit vel ipsi eius.

Igen kevésbé számít továbbá, hogy ezt az *agnatus* születés vagy örökbefogadás révén szerezte ebbéli minőségét: valóban, akit örökbe fogadnak, agnát rokonává válik mindazoknak, akik ugyanilyen rokoni kapcsolatban álltak az örökbefogadó *pater familias*-szal, és jogosulttá válik az utánuk való törvényes öröklésre, ahogyan ezek a rokonok is jogosultak lesznek az őtána történő törvényes öröklésre.

A klasszikus kori jogászok gondolkodásmódja szerint azonban az örökbefogadás még a fentiekén túlmenően is imitálta a természetes úton, azaz születés révén keletkezett rokoni kapcsolatokat. Ha a kérdéses agnát rokonokat egyben vérrokoni kötelék is összefűzte, az örökbefogadott személy nem csak agnát, hanem kognát rokonukká is vált; e komplex kapcsolatrendszert írja le a következő *Digesta*-szöveghely:

D. 1.7.23. Paulus *libro trigensimo quinto ad edictum*⁴⁴

Qui in adoptionem datur, his quibus adgnascitur et cognatus fit, quibus vero non adgnascitur nec cognatus fit: adoptio enim non ius sanguinis, sed ius adgnationis adfert. Et ideo si filium adoptavero, uxor mea illi matris loco non est, neque enim adgnascitur ei, propter quod nec cognata eius fit: item nec mater mea aviae loco illi est, quoniam his, qui extra familiam meam sunt, non adgnascitur: sed filiae meae is quem adoptavi frater fit, quoniam in familia mea est filia: nuptiis tamen etiam eorum prohibitis.

Az örökbefogadott személy egyben *cognat* rokona is lesz azoknak, akiknek *agnat* rokonává válik, akiknek viszont nem lesz *agnat* rokona, azoknak *cognat* rokonává sem válik: mivelhogy az örökbefogadás nem vérrokonságon alapuló jogokat, hanem az *agnatio*-n nyugvó jogokat keletkeztet. Ennek okáért, ha örökbe fogadok egy fiúgyermeket, feleségem e gyermek vonatkozásában

⁴⁴ Ugyanígy D. 38.8.1.4. Ulpianus.

jogilag nem foglalja el az anya helyét, továbbá agnát kötelék sem keletkezik közöttük, emiatt pedig feleségem az örökbe fogadott fiam *cognat* rokonává sem lesz: ugyanígy anyám az örökbefogadott gyermek vonatkozásában jogilag nem foglalja el a nagymama helyét, mivel az örökbefogadott nem válik *agnat* rokonává azoknak, akik *familia*-mon kívül állnak. Az általam örökbefogadott fiú leányomnak fiútestvérévé lesz, mivel leánygyermekem *familia*-mon belül helyezkedik el, emiatt közöttük a házasságkötés tilos.

A jogtudós magyarázatának kiindulási pontját az a megállapítás képezi, hogy az örökbefogadás elsősorban agnát rokoni kapcsolatot keletkeztet, ez az *agnatio* azonban a vérrokonságon alapuló jogosultságokkal is felruhazza az örökbefogadottat. Az örökbefogadó *pater familias* férji hatalommal nem járó házasságban élő felesége, valamint anyja nem tartozik a *pater familias* által irányított *familia proprio iure* kötelékébe, emiatt az örökbefogadott fiúgyermek és ezen női családtagok között nem keletkezik sem *agnatio*, sem pedig *ius consanguinitatis*.

Az örökbefogadás azonban sajátos, fiktív vérrokoni kapcsolatot hoz létre az örökbefogadott személy és az örökbefogadó családfő többi gyermekei között, amelynek következtében az örökbefogadott személy minden vonatkozásban – és ezen belül különösen öröklési szempontból⁴⁵ – ugyanolyan helyzetben találta magát, mint az örökbefogadó családfő vér szerinti leszármazottai.

Mivel az örökbefogadottat az örökbefogadó *iustus filius*-ának kellett tekinteni, egészen a klasszikus korig az örökbefogadás révén új családtaggá vált személy az őt örökbe fogadó *pater familias* társadalmi rangját és jogállását nyerte el. Ennek megfelelően, ha egy patríciausi származású személy plebejst fogadott örökbe, az örökbefogadott patríciausi rangot nyert, és fordítva: ha egy plebejus származású családfő fogadott örökbe patríciausi származású személyt, az örökbefogadott a *plebs* tagjává vált, és még esetleges *emancipatio*-ja esetén sem szerezte vissza korábbi pozícióját.

A klasszikus korra a fenti megközelítés megváltozott, és a jogtudósok szinte alapelveként mondták ki azt, hogy az örökbefogadás az örökbefogadandó személy megbecsülését és társadalmi rangját hátrányos módon nem befolyásolhatja. Paulus megfogalmazása szerint:

D. 1.7.35. Paulus *libro primo responsorum*⁴⁶

Per adoptionem dignitas non minuitur, sed augetur. Unde senator etsi a plebeio adoptatus est, manet senator: similiter manet et

⁴⁵ Az örökbefogadásnak az öröklésre gyakorolt joghatásairól többek között lásd Pasquale Voci: *Diritto ereditario romano II*. Milano, Giuffrè, 1963, 645-649. o.; Russo Ruggieri: *La datio in adoptionem*, i.m. 375-378. o.

⁴⁶ Ugyanígy D. 1.9.6.1. Paulus *libro secundo ad legem Iuliam et Papiam*: *A senatore in adoptionem filius datus ei qui inferioris dignitatis est, quasi senatoris filius videtur, quia non amittitur senatoria dignitas adoptione inferioris dignitatis, non magis quam ut consularis desinat esse.* – Ha egy szenátor egy alacsonyabb rangú személy részére adja örökbe a fiát, a fiút mintegy szenátori rangúnak kell tekinteni, mivelhogy a szenátori rang az alacsonyabb rangú személy által történő örökbefogadás révén nem enyészik el; ugyanúgy, ahogyan ilyen módon a consularis rang sem szűnik meg.

senatoris filius.

Az örökbefogadás révén a társadalmi rang és megbecsültség (*dignitas*) nem csökken, hanem növekedik. Ennek következtében egy szenátor, még ha egy plebejus is fogadta örökbe, szenátor marad; hasonló módon fia is megmarad szenátor fiának.

Annak ellenére, hogy az örökbefogadás minden vonatkozásban *naturam imitatur*, azaz a természetes, vérrokon kapcsolatrendszer utánózza, a klasszikus kor jogi normái szerint az örökbefogadott személy megőrizte saját társadalmi állását abban az esetben, ha az kedvezőbb volt, mint az őt örökbefogadó családfő pozíciója. Ha viszont valaki örökbefogadás révén került a saját társadalmi állásához képest kedvezőbb helyzetbe – mint ha például egy szenátori rangú személy fogadott örökbe alacsonyabb társadalmi állású személyt –, majd a későbbiekben az örökbefogadó *pater familias* őt emancipálta, az adoptív családi kötelékből való kilépéssel az örökbefogadott elveszítette az örökbefogadás révén megszerzett magasabb társadalmi rangot is.⁴⁷

Az örökbefogadott személy *emancipatio*-ja ezen túl érintette a fentiekben körvonalazott rokon kapcsolatrendszer is, hiszen megszüntette az örökbefogadás által teremtett agnát rokon köteléket. Az *emancipatio* ezen jogkövetkezményét az öröklési jog (ezen belül pedig a *praetor*-i törvényes öröklés rendje) vonatkozásában Ulpianus a következő módon fogalmazza meg:

D. 38.6.1.6. Ulpianus *libro quadragensimo quarto ad edictum*

Liberos autem accipere debemus quos ad contra tabulas bonorum possessionem admittendos diximus, tam naturales quam adoptivos. Sed adoptivos hactenus admittimus, si fuerint in potestate: ceterum si sui iuris fuerint, ad bonorum possessionem non invitantur, quia adoptionis iura dissoluta sunt emancipatione.

Ezen túl „*liber*”-nek azokat a lemenőket kell tekintenünk, akikről korábban azt mondtuk, hogy megilleti őket a *bonorum possessio contra tabulas*, akár vér szerinti lemenőkről, akár pedig örökbefogadottakról legyen is szó. Az örökbefogadottakat azonban csak akkor engedjük örökölni, ha *<a pater familias halálának időpontjában>* hatalomalattiak voltak: ha önjogúak voltak, nem hívjuk meg őket a *bonorum possessio* révén történő öröklésre, mert az *emancipatio* megszünteti az örökbefogadás révén keletkezett jogosultságokat.

⁴⁷ D. 1.9.6. *pr.* Paulus *libro secundo ad legem Iuliam et Papiam*: *Senatoris filius est et is, quem in adoptionem accepit, quamdiu tamen in familia eius manet: emancipatus vero nomen filii emancipatione amittit.* – Szenátor fiának minősül az is, akit a szenátor örökbefogadott, mindaddig, ameddig *<az örökbefogadott>* a családban marad: az emancipált ugyanis az *emancipatio* révén elveszíti a családfő jogállását.

5. Jusztiánusz reformjai

Az örökbefogadás, ezen belül pedig a szűkebb értelemben vett *adoptio* fentiekben körvonalazott, évszázadok alatt kialakult szabályait Jusztiánusz császár változtatásoknak vetette alá. Kr. u. 530-ban az uralkodó – az örökbefogadott személyek jogait védendő – két császári rendelettel (C. 8.47(48).10.; C. 8.47(48).11.) módosította a szűkebb értelemben vett *adoptio*-ra vonatkozó szabályokat, míg az immáron császári *rescriptum*-mal zajló *adrogatio* joghatásait lényegében változatlanul hagyta.⁴⁸

Ennek keretében az uralkodó megszüntette az archaikus eredetű formaságokat; ezt követően az érdekelteknek – azaz az örökbe adni és örökbe fogadni szándékozó *pater familias*-nak, továbbá az örökbeadandó családgyermeknek – az illetékes bíró előtt kellett megjelenniük, ahol a gyermekét örökbe adni szándékozó családfő ilyen értelmű nyilatkozatot tett. Az örökbe fogadni kívánó személytől és az örökbeadandó családgyermektől kifejezett akaratnyilvánítást nem követelt meg a császári rendelet szövege; az örökbefogadás érvényességéhez elegendő volt, ha a két utóbbi érintett a *pater familias* fenti nyilatkozata ellen nem tiltakozott:

C. 8.47(48).11. Imp. Iustinianus A. Iohanni PP.

Veteres circuitus in adoptionibus, quae per tres emancipationes et duas manumissiones in filio aut per unam emancipationem in ceteris liberis fieri solebant, corrigentes sive tollentes censemus licere parenti, qui liberos in potestate sua constitutos in adoptionem dare desiderat, sine vetere observatione emancipationum et manumissionum hoc ipsum actis intervenientibus apud competentem iudicem manifestare, praesente et eo qui adoptatur et non contradicente, nec non eo qui eum adoptat.

Mivel az a szándékunk, hogy módosítsuk, illetve megszüntessük az *adoptio* során alkalmazott, régi formaságokat, amely fiúgyermek esetén három *emancipatio*-t és két *manumissio*-t, a többi leszármazottak esetén pedig egy *emancipatio*-t követeltek meg, úgy rendelkezünk, hogy ha egy apa a hatalmában lévő gyermekeket *adoptio* révén örökbe kívánja adni, akkor szándékát az *emancipatio*-kra és *manumissio*-kra vonatkozó régi szabályok alkalmazása nélkül, az illetékes bíró előtt megjelenve fejezheti ki, ahol akaratnyilatkozatát jegyzőkönyvbe kell venni, továbbá jelen kell lennie az örökbe fogadni szándékozó és az örökbeadandó személynek is, akik nem tiltakoznak az örökbeadás ellen.⁴⁹

⁴⁸ A kérdésről és a császári rendeletek datálásáról lásd Giuseppe Lavaggi: Una riforma ignorata di Giustiniano. *Adrogatio plena e minus plena*, *SDHI* 12 (1946), 45-68. o., különösen a 45. oldalt; Enzo Nardi: Giustiniano e l'adozione, in: *Estudios en homenaje al Profesor J. Iglesias III.*, Madrid, Ediciones UAM, 1988, 1497-1512. o., különösen az 1497. oldalt. A kérdéses jusztiánuszi reformok etikai-társadalmi hátterére vonatkozóan lásd Biondo Biondi: *Il diritto romano cristiano III.*, Milano, Giuffrè, 1954, 59-60. o.; uő: *Fondamento etico della famiglia in diritto romano*, in: *Scritti giuridici III. Diritto romano. Diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1965, 3-7. o.

⁴⁹ Lásd Lavaggi i.m. 49-50. o.; Volterra: *La nozione* i.m. 152-153. o.

Alapvető változást hozott a szűkebb értelemben vett *adoptio*-ra nézve továbbá az is, hogy Jusztiánusz határozottan védeni kívánta az örökbeadott családgyermek törvényes öröklési jogát, melyet a klasszikus jog szabályai nem védtek teljes körűen. Ha ugyanis az örökbefogadó *pater familias* az örökbefogadottat emancipálta, ezzel egyben megszüntette az új *familia*-ja körében megszerzett törvényes öröklési jogát is, az *adoptivus* pedig eredeti családjában legfeljebb *unde cognati* örökölhette.

E gyakorlat megváltoztatása érdekében Jusztiánusz úgy rendelkezett, hogy ha az örökbefogadó az örökbefogadandó rokonsági körén kívül álló idegen személy volt, ebben az esetben az örökbefogadás nem szüntette meg a jogi köteléket az eredeti *pater familias* és az örökbe adott családgyermek között. Az örökbe adott gyermek továbbra is eredeti családfője hatalma alatt maradt, nem került át az örökbefogadó személy családjába, hanem az *adoptio* ezen formája – a császári rendelet szavaival⁵⁰ – *imaginaria quaedam et nova adfectio*-t, fiktív és új, alapvetően érzelmi jellegű köteléket keletkeztetett örökbefogadó és örökbefogadott között. Ezen, későbbi műszóval *adoptio minus plena*-ként ismert örökbefogadási alakzat joghatása lényegileg tehát annyi volt, hogy az örökbefogadott személy törvényes öröklési jogot szerzett az örökbefogadó *pater familias* után (C. 8.47(48).10. *pr.*; *Inst.* 1.11.2.).⁵¹

Mivel az *adoptio minus plena* nem eredményezett *patria potestas*-t az örökbefogadó oldalán, hanem ténylegesen azt a gyakorlati célt szolgálta, hogy egy gyermektelen személy jogi úton gyermeket (és egyben jövődő törvényes örökös) szerezhessen, az örökbefogadás ezen módját Jusztiánusz megnyitotta a gyermektelen nők számára is⁵² – azonban nem korlátoktól mentesen:

Iustinianus *Institutiones* 1.11.10.

Feminae quoque adoptare non possunt, quia nec naturales liberos in potestate sua habent: sed ex indulgentia principis ad solatium liberorum amissorum adoptare possunt.

Nők sem fogadhatnak örökbe, mert vér szerinti gyermekeik sincsenek hatalmuk alatt, de a császár kegyelméből – meghalt gyermekeikért való vigasztalásul – adoptálhatnak.⁵³

A nők *adoptio (plena)* útján nem fogadhattak örökbe gyermeket, hiszen természetes gyermekeik felett sem rendelkezhetek apai hatalommal;

⁵⁰ C. 8. 47 (48). 10.1d (1).

⁵¹ A kérdésről lásd Marek Kurilowicz: „*Adoptio plena*” und „*minus plena*”, *Labeo* 25 (1979), 163-182. o.; uő: Die justinianische Adoption, in: *Sodalitas. Scritti in onore di Antonio Guarino VII.*, Napoli, Jovene, 1984, 3305-3335. o.

⁵² A kérdésről lásd többek között Enzo Nardi: Poteva la donna nell'impero romano adottare un figlio?, in: *Atti dell'Accademia delle Scienze dell'Istituto di Bologna*, 70 (1981-1982), 109-122. o. (= *Scritti minori I.*, Bologna, Forni, 1991, 517-530. o.); Carmela Russo Ruggeri: Ancora sulla donna adottante, *Labeo* 36 (1990), 57-75. o.; uő.: La datio in adoptionem, i.m. 256-258. o.; Elena Samà: Sulla capacità di adozione da parte della donna in diritto romano, *Index* 27 (1999), 121-127. o.; Marco Migliorini: *L'adozione tra prassi documentale e legislazione imperiale nel diritto del tardo impero romano*, Milano, Giuffrè, 2001, 237-240. o.; Péter Orsolya Márta: „*Feminae adoptare non possunt*”. A nők által gyakorolt örökbefogadás problémái a római jog és irodalom forrásaiban, *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica* 27/1 (2009), 93-110. o.

⁵³ Ifj. Mészöly Gedeon fordítása.

mindazonáltal a császár kegyéből („*ex indulgentia principis*”), mintegy elvesztett gyermekeik miatti vigasztalásként élhettek az *adoptio (minus plena)* által biztosított lehetőséggel.

Ha ezzel szemben az örökbefogadás ugyanazon *familia* tagjai között ment végbe, azaz ha az örökbefogadandó az örökbe fogadni kívánó személynek lemenő vérrokona volt, aki felett azonban a kérdéses felmenő nem rendelkezett *patria potestas*-sal, az *adoptio plena*-nak nevezett örökbefogadás továbbra is megőrizte a római jog korábbi fejlődési korszakaiban kialakult joghatását. Juszteniánusz a következő módon értékeli a vér szerinti és jog által keletkeztetett kötelékek erejét:

C. 8. 47(48). 10. 1.a.

Si vero pater naturalis avo materno filii sui vel, si ipse fuerit emancipatus, etiam paterno, vel proavo simili modo paterno vel materno filium suum dederit in adoptionem, in hoc casu, quia in unam personam concurrunt et naturalia et adoptiva iura, maneat stabile ius patris adoptivi et naturali vinculo copulatum et legitimo adoptionis modo constrictum: et ad eum solum respiciat filius, cui eum et natura adgregavit et lex per adoptionem adsignavit, et Papiniani sententia in hac specie procedat, et ad eum tantummodo filius adoptivus spes totas extendat et non patris naturalis successionem molestare concedatur ... et is ei solus pater intellegatur, quem lex fecit et natura non dereliquit.

Ha azonban a vér szerinti apa fiát az anyai vagy (saját korábbi *emancipatio*-ja miatt) az apai nagyapa vagy dédapa részére adta örökbe, mivel ebben az esetben a természetes és az örökbefogadáson alapuló jogosultságok egy személyben egyesülnek, úgy rendeljük, hogy az örökbefogadó apa Természettől származó és az örökbefogadás által megerősített jogai szilárdak maradjanak: a fiú pedig csak ezt a személyt tekintse apjának, akivel őt a Természet összekötötte és a jog az örökbefogadás által hatalmába adta; ebben az esetben érvényesüljön Papinianus véleménye, és az örökbefogadott fiú csakis örökbefogadó apjától reméljen <örökséget>, vér szerinti apja után pedig ne követelhessen örökjogot... és csak azt a személyt kell <az örökbefogadott> apjának tekinteni, akit a jog azzá tett, és a Természet e helyzetétől nem fosztott meg.

Mivel ilyen esetben az örökbefogadott személy az örökbefogadó vér szerinti leszármazottja volt, természetes családi kapcsolatrendszerük lényegében nem változott meg, de az örökbefogadott gyermek örökbefogadó vérrokona után öröklési jogot is kapott. Ha pedig az örökbefogadás *emancipatio* útján még az örökbefogadó személy életében megszűnt, a gyermek visszakerült vér szerinti apjához (C. 8. 47(48). 10. 1.c.) abban az értelemben, hogy vér szerinti apja után újból öröklési jogot nyert. Az *adoptio plena* sajátos jusztiniánuszi intézményében így tovább élt a klasszikus római *adoptio*, bár – mint látható – az örökbefogadás ezen válfajának eredetileg fennálló joghatásai jelentősen szűkültek.

A hatalomalatti személyek *adoptio*-ja, valamint az önjogú személyek *adrogatio*-ja közötti különbségtétel a juszteniánuszi jogban is fennmaradt. Az *adrogatio* immár kizárólag csak *per rescriptum principis*, császári engedéllyel mehetett végbe, de ennek ellenére a régi jogban megismert joghatásokkal járt. Bár a *patria potestas* korábbi, rendkívüli szigora erre a korra gyakorlatilag megszűnt, a hatalomalatti szabad családtagok vagyoni jogi önállósága pedig megerősödött, az *adrogatus* egész családjával együtt még mindig az örökbefogadó apai hatalma alá került, vagyona pedig az örökbefogadó vagyonába olvadt.

A munkaszerződés felmondásának új jogi szabályozási terve az európai uniós államok felmondási szabályainak tükrében

PRUGBERGER TAMÁS*

1. A témakiválasztás szempontjai és feldolgozásának rendszere

2011. júl. 18.-án közzétételre került az új Munkatörvénykönyvének (Mt.) javaslata (J.).¹ A J.-ot a második Orbán kormány megbízásából a Pál és Kozma Ügyvédi Iroda által megszervezett munkacsoport dolgozta ki. A közzétett J. nem csak a bal-liberális irányvonal, hanem a kormány-közeli szakszervezetek és más érdekvédelmi szervezetek, valamint értelmiségiek részéről is erőteljes kritikában részesült a munkáltatói érdekek túlzott figyelembe vétele és a jogos munkavállalói védelmi igények indokolatlan háttérbe helyezése miatt. A J.-nak ezt a koncepcióját minden valószínűség szerint a Nemzetgazdasági Minisztérium sugallta, azzal a megokolással, hogy így módon is segítse a kis-, és középvállalkozások fejlődését, mivel a kormánnyal összhangban elsősorban e szektortól várja az új munkahelyek megteremtését. Bár a kormány elvárja ezt a zömében külföldről ide települt nagy vállalatoktól is, de tisztában van azzal, hogy jóval tehetősebb anyagi helyzetüknél fogva a technikai-technológiai fejlődés vívmányait felhasználva, a legkorszerűbb gépekkel sikerrel igyekeznek kiváltani az élő munkaerőt. A J. megalkotásakor kevésbé lett figyelembe véve az a körülmény, hogy minden vállalkozás és vállalat – legyen az kicsi, közepes vagy nagy – készségesen igazodik minden olyan szabályozáshoz, amely a munkavállaló-védelmi és szociális minimál-standardokat szűkít, sőt igyekszik a tételesjogilag szűkítetteteket a saját gyakorlatában tovább szűkíteni. A J.-nak a szociális és munkavállalói érdekeket erőteljesen szűkítő vonása magyarázható még azzal is, hogy a J.-ot kidolgozó már említett ügyvédi iroda elsősorban munkáltató cégek képviselőjét látja el.

E tanulmányban igyekszünk objektíven megvizsgálni a munkaviszony elmondásának tervbe vett szabályait, összehasonlítva az EU, mindenekelőtt azonban az egyes tagállamok jogi szabályozásával. Ebbe az összehasonlításba

* Az MTA doktora, professor emeritus. Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munka- és Agrárjogi Tanszék.

¹ A Munka Törvénykönyve, Javaslát, 2011. július. Az 1992. évi LXIII. törvény 19/A. § rendelkezései szerint. 2011. július 18. (A J.-ot a Kormány nem tárgyalta meg. Ezért tervezetként kezeli, amely nem tekinthető a Kormány álláspontjának—kormányközlemény, feltüntetve a közzétett javaslaton)

bevonjuk a régi és az új tagállamok munkaviszony-felmondási normarendszerét. Ennek során három germán, öt frankofon-latin, három skandináv és két angolszász jogrendszerhez tartozó régi tagállam, valamint négy közép-európai új tagállam megoldásaival hasonlítjuk össze a javasolt magyar felmondási szabályokat. E jogösszehasonlítás alapján vonjuk le következtetéseinket és igyekszünk tőlünk telhetően hasznosítható javaslatokat adni a kodifikációs anyag csiszolásához. E vizsgálat során követjük a J. 6. fejezetének (A munkaviszony megszűnése és megszüntetése) alcímrendszerét, a munkaviszony megszüntetése alcímtől (64. §) elindulva.

2. A rendes felmondás

2.1. A J. a rendes felmondást és annak válfajait a 65.-től a 67.-ig terjedő §-okban rendezi. A rendes felmondást a J. a ma még hatályos Mt.-hez, valamint a régi és az új tagállamokhoz hasonlóan a joghatásokat eltérően szabályozva, munkáltatói és munkavállalói felmondásra bontja. A munkavállalót érintő felmondásnál a modern európai munkajogi szabályozás a munkavállalók egzisztenciális biztonsága érdekében nagyobb védelmi eszközrendszert sorakoztat fel, mint amit a munkáltatók részére biztosít. Ennek az elvnek megfelelően a felmondást mind a munkáltató, mind a munkavállaló írásban köteles a másik féllel közölni, a munkáltató azonban a felmondást még indokolni is köteles. Az indokolásnak pedig a J. értelmében is valósnak és a munkaviszonnyal összefüggésben állónak kell lennie. Ezt a kívánalmat a jelenlegi Mt. is tartalmazza, amit a Legfelsőbb Bíróság (LB.) munkajogi kollégiumának az állásfoglalása tovább pontosított. E kívánalmat a J. 66. §-ának első két bekezdése korrektül meg is fogalmazza. Hiányzik azonban az a még hatályos előírás, hogy a munkáltató, mielőtt munkavállalójának felmond, meg kell őt hallgatnia. A nyugat-európai jogok mindegyike a munkáltató részéről történő felmondásnál ezt előírja. Azt viszont eredményként kell elkönyvelni, hogy kimaradt az az eredeti törekvés, miszerint a kis-, és középvállalkozásoknál az egy évnél rövidebb ideje dolgozóknak indoklás nélkül is fel lehessen mondani. Egy ilyen megoldás ellentétes lenne az Európai Szociális Chartával, mivel annak előírásai szerint a munkáltatónak a felmondást minden esetben indokolnia kell. Ebből kiindulva azonban felvetődhet, hogy a nyugdíjasnak minősülő munkavállalót érintő felmondás, csak úgy, mint a próbaidő alatti munkáltatói felmondás indokolásának a mellőzhetősége (J. 79.§-a) nem sérti e a Szociális Charta előbb említett előírását?

Probléma lehet még az is, hogy a 68. § lényegében kiüresíti a felmondási tilalmak jelenlegi szabályait azzal, hogy azokban az esetekben, amelyeknél korábban a felmondási tilalmi körülmény fennállása alatt a munkaviszonyt a munkáltató nem mondhatta fel, a jövőben majd felmondhatja. Ez azt jelenti, hogy ilyen esetben a felmondást gátló körülmény megszűnését követően automatikusan kezdetét veszi a felmondási idő. Ez fog fennállni a jövőben a betegség és a betegszabadság lejártát követő maximum egy év, a várandósság és a szülési szabadság, a gyermek-gondozási szabadság, a beteg gyermek gondozása miatti táppénzes állomány, a hozzátartozó gondozására kapott fizetés nélküli szabadság,

valamint az önkéntes tartalékos katonai és polgári szolgálat (utóbbira vonatkozó kiegészítési javaslat tölem – P.T., mivel az kimaradt) leteltével. A korábbi, ill. még a jelenlegi visszatéréssel járó pár napos munkaviszony-meghosszabbítás nem jelent jelentős többletkiadást a munkáltatónak, mivel a felmondást akár a visszatérés napján is átadhatja. A felmondási időket a 69. § változatlanul hagyta. A kötelező felmondási idő munkáltatói és munkavállalói felmondásnál egyöntetűen 30 nap, ami a munkavállalót érintő felmondás esetén a jelenlegi Mt.-hez hasonlóan a munkáltatónál fenn állott szolgálati évek függvényében növekszik, 20 évi szolgálati időt elérve 90 napra. A munkáltató az általa gyakorolt rendes felmondás esetén a jelenlegi szabályozáshoz hasonlóan a felmondási idő felére köteles álláskereső célból felmenteni a munkavállalót, aminek a munkáltató a legfeljebb két esetben köteles a munkavállaló felmentési kívánságának idejéhez igazodni. Ezt az előírást azonban helyes lenne kiegészíteni azzal, hogy nyomos ok esetén, amikor a munkavállalót igazolhatóan felvételi interjúra hívják be, minden esetben köteles legyen a munkáltató a felmondási idejét munkával töltő munkavállalóját a felmentési napokba beszámítás mellett az interjúra elengedni. A munkáltatói felmondásnak ezen kívül egy igen neuralgikus kérdése még az ún. védett kor eltörlése, ami azt jelenti, hogy a jövőben a fiatalabb korúakhoz hasonlóan fel lehet majd mondani az 5 évvel vagy annál közelebbi idővel nyugdíj előtt álló munkavállalóknak is, holott eddig az ilyen személyeknek csak igen indokolt esetben lehetett felmondani háromszoros végkielégítés mellett. Eme előírás kihagyása egyöntetű felzúdulást váltott ki nemcsak az érintettek és a szakszervezetek, hanem az egész magyar társadalom részéről. Úgy tűnik azonban, hogy a kormány részéről készség van ennek a korrigálására és helyesen megmarad a régi szabály. Az EU régi és új tagállamainak munkajogi szabályaiban mindez a következőképpen fest:

2.2. A germán jogrendszerek

a) Németországban a munkaviszony felmondással történő megszüntetését a BGB. 61.-től a 630.-ig terjedő §-ai, a felmondási törvény (KschG.) és a tömeges felmondásról (Massenentlassung) szóló törvény (Mentl.G) szabályozza. A rendes felmondást a német jog többféleképpen csoportosítja. Az alapeset a magyar és a többi tagállami szabályozáshoz hasonlóan munkáltatói és munkavállalói rendes felmondás, ahol a munkáltatói felmondás egyént és csoportot érintő felmondásra tagozódik. Ez a jogdogmatikai megkülönböztetés valamennyi tagállami szabályozásnál érvényesül. Ami a munkáltató részéről a munkavállalóval szemben fennálló felmondási okokat és az azokra alapított felmondásokat illeti, a német munkajog négyféle felmondási okot különböztet meg: a.) a munkavállaló felróható magatartására alapozott felmondást a szolgálatból fakadó kötelezettségek nem vagy nem megfelelő teljesítése miatt; b.) a munkavállaló személyében rejlő, neki nem felróható olyan helyzet, ami miatt nincs már többé abban a helyzetben, hogy a munka/szolgálati szerződéséből fakadó kötelezettségeit tudja (pl. gyógyulásra reményt nem adó vagy fertőző tartós betegség, új technológia elsajátítására idősebb kor miatti képtelenség, stb.); c.) a munkáltató gazdasági helyzetéből adódó felmondás (betriebsbedingte Kündigung), aminek csoportos formája a

tömeges felmondás (Massenentlassung); d.) végül az ún. Änderungskündigung, ami azt jelenti, hogy a munkavállaló eredeti munkaköre az előbbi okok valamelyike miatt felmondásra kerül egy másik munkakör felajánlásával, aminek el nem fogadása a munkaviszony felmondását jelenti.

A felmondást a munkáltató a BGB. 314. §-a alapján a munkavállalóval írásban, a felmondás okát megjelölve köteles közölni. Ezt megelőzően azonban előzetesen közölnie kell vele a vele szemben fennálló problémá(ka)t és azt, hogy ez felmondást vonhat vagy von maga után. Ismétlődő kisebb kötelezettségzegéseknél a figyelmeztetést (Abmahnung) a munkáltató magatartásváltoztatást célzó várakozási határidőhöz kötheti a felmondást. Ha a felmondásra sor kerül és azt a munkáltató nem az itt említett formát betartva közli a felmondást, a felmondás érvénytelen. Ez a többi tagállamban is így fest.

Az alapfelmondási idő a munkáltatói felmondás esetén, ha arra a tárgyhónap 15. napja előtt került sor, akkor innen számítva, ha pedig ezt követően került rá a sor, akkor a hónap végétől számított 4 hét, ami az adott munkáltatónál eltöltött szolgálati évek függvényében maximum 7 hónapra meghosszabbodik. Ennél hosszabb felmondási idő munkaszerződéssel vagy tarifaszerződéssel kiköthető, rövidebb azonban nem (Günstigkeitsprinzip). A nagyobb szabadságot jelentő szolgálati szerződés (Dienstvertrag) esetében – figyelemmel arra, hogy a helyhez kötött függő munkát végző viszonylag szűk társadalmi kapcsolattal rendelkező munkavállalóhoz viszonyítva a nagyobb mozgási lehetőséggel rendelkező szolgálattelvő könnyebben talál magának szolgálati/munkahelyet – ex lege rövidebb felmondási idővel rendelkezik. Ezért az ő esetében hetente történő fizetésnél a felmondási idő a felmondást követő héttel, havonta vagy több havonta történőnél pedig a felmondást követő hónaptól kezdődik, amelynek hossza héttől 2 héttől 5 hétig terjedő idő. Szerződéssel azonban a felek itt is kedvezőbb irányban eltérhetnek (BGB 61. §).²

A munkavállalót felmondási tilalom a KschG. alapján a következő esetekben védi: a.) a terhesség alatt és a szülést követő 4 hétig; b.) mindkét szülőt a nevelést célzó szülői szabadság alatt; c.) a fizetés nélküli gyermekgondozási szabadság és a közeli hozzátartozót gondozó szabadság alatt; d.) a felmondásvédelmi törvényben meghatározott ideig a munkavállaló betegségéből eredő keresőképtelenségének az ideje alatt; e.) valamint állandó jelleggel a csökkent munkaképességű munkavállalót ((Schwerbehinderte).³ Védett korúnak csak igen indokolt esetben lehet felmondani. A kialakult gyakorlat szerint csak nála fenn álló objektív személyi okból vagy a munkáltatónál jelentkező gazdasági ok alapján.⁴

A munkavállaló a munkaviszonyt kéthetes felmondással bármikor felmondhatja. A felmondásnak írásban kell megtörténnie, de a felmondás okát közölni nem kell.

A felmondás speciális formáit képező felmondások közül a határozott időtartamra vagy a meghatározott munka elvégzésére vonatkozó szerződés csak a munka-, vagy a tarifaszerződésbe foglalt ok alapján mondható fel. A

² Zöllner/Loriz/Hergenröder, Arbeitsrecht, 6. Aufl. C.H. Beck Verlag, München, 2006. 4.III.,12.II.5.; Löwisch, Arbeitsrecht, 7. Aufl. Werner Verlag, Düsseldorf, 2004. 1. sk.

³ Zöllner/Loriz/Hergenröder, 6.II.

⁴ Zöllner/Loriz/Hergenröder, 24.V.

Teilzeitbeschäftigungsgesetz (TzBfG.) azt is előírja, hogy a felmondást a felmondást megelőzően héttel kell közölni. Ha a felmondási idő letelik, és a munkavállaló tovább dolgozik, a munkaviszony határozott időtartamúvá alakul át.⁵ A régi tagállamok többségében is ismert élethosszra vagy hosszú időtartamra kötött munka/szolgálati szerződést 5 év elteltét követően 6 hónapos felmondással mind a két fél felmondhatja. A tanuló szerződést viszont mind a tanuló, mind a munkáltató a Tanonctörvény (Lehrlingsgesetz) alapján a 3 hónapos próbaidő alatt azonnali hatállyal mondhatja fel.⁶

b) Az osztrák munkajog a rendes felmondásnál (Kündigung) lényegében a német szabályozást követi azzal, hogy törvényi szinten csak az alkalmazottakra (Angestellte) állapít meg az Angestelltegesetz kötelezően betartandó felmondási időt (Kündigungsfrist). Ez, munkáltatói felmondás esetén alapszinten 30 nap, 1-től 2 évig terjedő szolgálati idő esetén 6 hét, 2 -5 év közötti szolgálatnál hónap, 6-15 év közöttinél 3 hónap, 15-25 év közöttinél 4 hónap, azon felül pedig 5 hónap. Ha az alkalmazott (Angestellte) mond fel, a felmondási idő 1 hónap. Az alkalmazott a hónap végén mondhat fel /Kündigungstermin) és csak a következő hónap elején kezdődik a felmondási idő (Kündigungsfrist).⁷

Munkások (Arbeiter) esetében a munkáltató részéről történő felmondás feltételeit a felmondás feltételeit országos ágazati, vállalati kollektív szerződés, valamint üzemi megállapodás és/vagy munkaszerződés határozza meg. A munkás viszont bármikor felmondhat 30 napos felmondási határidővel.⁸ Egyéb kérdésekben -- ide értve a felmondás közlés módját és a felmondási tilalmakat is -- az osztrák jog a német szabályozást követi.⁹

c) A holland munkajogban a munkáltató csak az üzemi tanács egyetértésével és a munkaügyi hivatal jóváhagyásával mondhat fel a munkavállalóknak, függetlenül attól, hogy alkalmazottak vagy munkások. Ez a nem felróható okból történő azonnali hatályú felmondásra is vonatkozik. A törvényi rendes munkáltatói felmondási idő 5 évet meg nem haladó szolgálati idő esetén 1 hónap, innen kezdve minden újabb 5 év 1 hónappal a felmondási időt meghosszabbítja, ami 15 évi szolgálat elérésétől kezdve 4 hónap. A felek megegyezésével ennél hosszabb felmondási idő bármelyik régi tagállamhoz hasonlóan itt is kiköthető, kevesebb azonban nem. Szerződéses megegyezés esetén sem haladhatja meg azonban a felmondási idő a 6 hónapot.¹⁰ A felmondást és annak okát Hollandiában is írásban kell közölni, ami bírósági egyezség vagy jegyzőkönyvbe foglalt egyezség esetén elmaradhat. A felmondási okok és a felmondási tilalmak meghatározása a német és

⁵ Löwisch, 1294. o.

⁶ Löwisch, 1256-1266. o.

⁷ Pelzmann, Arbeitsrecht in Österreich, Rz. 135-140., in: Henssler/Braun (Hrsg.), Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 3. Aufl. 2011. Továbbiakban rövid.: H/B.

⁸ Pelzmann, Rz. 135-140, H/B. 954

⁹ Uo.

¹⁰ Hoogendoorn/Rogmus, Arbeitsrecht (továbbiakban rövid.: Arbr.) in Niederlanden, Rz. 18-137., H/B. 807-819. o.

az osztrák joggal megegyező. A munkavállalói felmondásnál szintén hasonló a helyzet.¹¹

2.3. A frankofon-latin tagállamok

a) Franciaországban munkáltatói felmondás esetében a munkaviszony a Cod du travail (Mt.), valamint az Usance alapján egységesen 6 hónapig terjedő felmondási idővel szűnik meg. Tarifaszervezetek – különösen az ágazatiak – ettől a zsinórmértéktől felfelé és lefelé is egyaránt eltérhetnek. A felmondási idő alatt a munkavállalót a munkavégzés alól 2 hónapra fel kell menteni. Ez a hosszabb felmentési idő kompenzálja a felmondási időnek a munkavállalóra kedvezőtlenebb lefelé való szerződéses eltéréseinek a lehetőségét. Ha a munkavállaló részéről történő felmondásnál a munkavállaló személyében felróható objektív vagy felróható szubjektív ok (l. német jog) áll fenn, a felmondás első fázisa a felmondást nappal megelőzően meg kell, hogy előzze a személyes meghallgatás. Az ezt követő, a felmondási okot is magába foglaló írásbeli felmondás-kielégítéssel kezdődik a felmondási idő. A felmondásvédelem előírásai a francia munkajogban is a német joghoz hasonló, amely kiterjed a védett korra is.¹²

A munkavállaló viszont bármikor – akár szóban is – felmondhat 1 hónapos, külön megegyezés hiányában a magyar joghoz hasonlóan ledolgozandó felmondási határidővel.¹³ A francia jog a munkaviszony megszüntetése tekintetében sem tesz különbséget a munkavállaló alkalmazotti (employeur/cadres) és munkás (travaieur) között.¹³

b) A belga jog az osztrák joghoz hasonlóan szintén különbséget tesz aszerint, hogy a rendes felmondásnál a munkavállaló munkás vagy alkalmazott. Ha a munkavállaló munkásnak mond fel, fél évtől 5 évig terjedő munkaviszony esetén a felmondási idő 35 nap, ami 5 évenkénti szolgálati időnövekedéssel 42, 56 és 84 napra, 0 évet elérő szolgálati idő után pedig 112 napra hosszabbodik meg. Alkalmazott esetében 5 éves szolgálati idő túllépése esetén a munkavállalóéhoz hasonlóan tagolva 12 hónapot ér el. E viszonylag hosszú felmondási idő viszont megfelelő összegű végkielégítéssel kiváltható. Ha munkavállaló mond fel, a felmondási idő 20 évi szolgálati idővel való rendelkezés esetén 14 nap, 20 év felettinél pedig 8 nap. Ez munkásra és alkalmazottra egyaránt vonatkozik. A felmondási idő kezdete mind a két munkavállalói alakzatnál egyformán a felmondás közlését követő hét első napja, vagyis hétfő. A holland jogban a felmondást nemcsak a munkáltatónak, hanem a munkavállalónak is indokolnia kell. A felmondást azonban nem kell feltétlenül írásban közölni. Az szóban is elfogadható. Ez esetben azonban a bizonyítás azt a felet terheli, aki a felmondás érvényét vitatja.¹⁴

A munkáltató részéről történő rendes felmondást a belga jog két részre bontja. Ugyanis végleges és visszahívásos felmondásról beszél. A véglegesnél az ok a

¹¹ Uo.

¹² Weltzer/Caron, Arbr. in Frankreich, Rz. 116-128., H/B. 360-363. o.

¹³ Uo.

¹⁴ Matray/Hübinger, Arbr. in Belgien, Rz. 93 és 110-119., H/B. 168-179. o.

munkáltató személyében áll fenn, ami lehet a munkavállalóra felróható szubjektív és lehet neki nem felróható objektív, míg a visszahívásosnál az ok a munkáltató működési körében áll fenn. A felmondásvédelem a franciához hasonló. Ennél fogva a védett korra vonatkozó felmondásvédelem itt is fenn áll.¹⁵ Emellett a belga jog ismeri az ún. implicit felmondást is, amely mindkét fél részéről akkor gyakorolható, ha a munkaszerződés valamelyik elemében változás áll be.¹⁶ Hasonló a Ptk 241. §-ának az analógia legis-ével a magyar munkaszerződésnél is alkalmazható, a tartós szerződések módosításának vagy felszámolásának szabályai szerint.

A próbaidő a luxemburgi munkajoghoz hasonlóan hét és 3 hét között kerülhet megállapításra. A magasabb képzettséggel rendelkező (qualifikált) munkaerőnél 6 hónapi, sőt 12 hónapi időtartamban is megállapítható. Viszont valamennyi munkavállalóra egységesen 2 naptól 1 hónapig tartó felmondási időt állapít meg a törvény.¹⁷

c) Az olasz munkajogban a munkáltató részéről történő felmondást megalapozza a.) a munkavállaló személyében rejlő alapos ok, amely lehet a munkaszerződésben vállalt kötelezettség nem vagy nem megfelelő teljesítése, nem megfelelő vagy beilleszkedés-ellenes magatartás tanúsítása a munkahelyen, vagy más fegyelemsértés; b.) jogszabályon alapuló ok, amely lehet a munkavállaló személyében rejlő objektív ok, ami tartósan gátolja a munkavégzésben és lehet c.) a munkáltató érdekkörében fennálló gazdasági ok, valamint bármi olyan más, ami a munkavállalónak nem felróható. A felmondást az ok megjelölésével írásban kell közölni. Mind az írásbeliség, mind a felmondási ok közlésének az elmaradása a felmondást érvénytelenné teszi. Ha munkavállaló a felmondás kézhezvétele után részletes magyarázatot kér, akkor a munkáltató a felmondás kézhezvételét követő 10 napon belül teheti ezt meg. Ezen kívül 60 napon belül a felmondást egyeztető bizottság elé viheti. Sikertelen egyeztetés esetén a felmondás keresettel a bíróság előtt megtámadható. A felmondási tilalmak meghatározása összhangban áll az eddig már bemutatott tagállamokéval, csakúgy mint a munkavállaló észéről történő felmondás szabályai is.¹⁸

d) A spanyol jog a munkáltató részéről történő felmondást a felmondási okok alapján objektív okon alapulóra és fegyelmi jellegűre bontja. Rendes felmondásra csak az objektív okokon alapuló felmondás esetben kerülhet sor. A felmondási okok az objektív felmondásnál a következők: a.) a munkavállaló személyét érintve a munkakör ellátására való szakmai és/vagy egyéb személyben rejlő objektív alkalmatlanság (tartós betegség vagy a technikai fejlődést követni, ahhoz való alkalmazkodási képtelenség); b.) munkáltatói oldalon pedig az üzemnél fennálló gazdasági vagy szervezési okból fennálló leépítési szükségszerűség, ide értve azt a helyzetet is, amikor a munkavállaló munkaideje nem tölthető egészében ki. A felmondási tilalmak a spanyol jogban is az eddig tárgyalt többi tagállaméval egyezik és a felmondásra csak a tilalmi állapot megszűnése után kerülhet sor. A

¹⁵ Uo.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Castegnaro, Arbr. in Luxemburg, Rz. 74-75., H/B. 77-78. o.

¹⁸ Radoccia, Arbr. in Italien, Rz. 34-37., H/B. 304-314. o.

felmondást az ok megjelölésével az okról való tudomásszerzést követően 14 napon belül, de legkésőbb 601 napon belül kell közölni. E feltételek nem teljesítése esetén a felmondás hatálytalan.¹⁹

A felmondási idő 30 nap, amely azonban munkáltatói felmondás esetén a szolgálati idő hosszának függvényében szintén lépcsőzetesen maximum 60 napra emelkedik. Ennél magasabb felmondási időben azonban a felek megállapodhatnak. A munkáltató részéről történő felmondásnál az üzemi tanácsot előzetesen értesíteni kell. Egyetértési vagy vétőjoga azonban nincs. Csak a véleményét mondhatja el.²⁰

e) A portugál munkaszerződés-felmondási jog mind a munkáltatói, mind a munkavállalói felmondásnál egy „justa causa” jellegű és egy „justa causa” nélküli felmondást különböztet meg. A justa causa felmondási ok lényegében az olasz jogszabályon alapuló felmondási ok-csoportosításnak a megfelelője. Justa causa-val történő munkáltatói felmondás a gazdaság, munkaszervezési és a munkáltató személyében rejlő objektív okból történő felmondás, a justa causa nélküli pedig a bizalomvesztésre vagy kisebb kötelezettségszegésre alapított felmondás. Justa causa-ra alapítva a munkáltató 30 napos türelmi idő után a munkavállalónak felmondhat a következő okok alapján: a.) gyenge minőségű munkavégzés; b.) ismételt károkozás; c.) új, vagy megváltozott kvalifikált munkakörbe való bedolgozási képtelenség; munkatársaira fennálló egészség-, vagy balesetveszélyes, valamint beilleszkedésre képtelen magatartás; e.) ezeken kívül pedig csere munkakör felajánlhatóságának a hiánya.²¹ A munkavállaló bér nem fizetés, munkával el nem látás, valamint munkahelyi baleset vagy betegségveszély esetén alapíthatja justa causa-ra a felmondást. Felmondási jogát azonban egyéb más okra hivatkozva justa causa nélkül is gyakorolhatja.²² A justa causa bontás jogdogmatikailag azonban nem egészen következetes abból a szempontból, hogy nem különíti el a felróhatóságtól való függőség és függetlenség szempontjából a felmondási okokat. A felmondási tilalmak és korlátok itt is a nemzetközileg és az uniós jogban elfogadottak szerint alakul.

2.4. A skandináv államok

a) Dániában munkás esetén a felmondás a bírói gyakorlat által kialakított szokásjogi alapon érvényesülő polgári jogon nyugodva, formalitásoktól mentes, de a felmondást és annak indokát mind a két félnek a másikkal egyértelműen és világosan közölnie kell. A felmondási időt mind a munkáltató, mind a munkavállaló részéről felmondás esetén az ágazati és a vállalati kollektív szerződések határozzák meg, hiányuk esetén pedig a munkaszerződés. Ellenkező esetben a tartós szerződésekre kialakult gyakorlat alapján a felmondási idő 2 hét. A kollektív és/vagy munkaszerződésbe foglalt felmondási időt a munkaszerződés várható időtartamára tekintettel határozzák meg. Ezzel szemben az alkalmazottaknál

¹⁹ Calle/Prehm, Arbr. in Spanien, Rz. 125-127., H/B. 1432-1434. o.

²⁰ Uo.

²¹ Fedtke/Fedtke, Arbr. in Portugal, Rz. 86., H/B. 1090. o.

²² Steinrück/Würtz, Arbr. in Danemark, Rz. 86-97+113-116., H/B. 235-238., 244. o.

(funktktionar) a jogállásukat az osztrák Angestelltegesetz-hez hasonló „Funktionarlowen”-ben (FUL) megállapított felmondási idők figyelembe vételével rendezik. Az alkalmazottaknál a felmondási idő a FUL értelmében 6 hónapot meg nem haladó szolgálat esetében 1 hónap, azon túl pedig 6 hónap. Munkások esetében azonban a tarifaszervezetek az egy évet el nem érő munkaviszony felmondása során nem biztosítanak felmondási időt, azon túl viszont évente egy-egy héttel növekvő felmondási időt biztosítanak, ami 5-6 évi szolgálati idő esetén 60-65 napot, 10 évesnél pedig akár a 4-5 hónapot is elérheti.

Ami a munkáltató részéről történő felmondásnál a felmondási okokat illeti, a gyakorlat szintén megkülönböztet munkavállalói oldalon fennálló felróható és fel nem róható okokat, valamint a munkáltató üzemi tevékenységében jelentkező okokat. A felmondási tilalmaknál a dán munkajogi gyakorlat a svéd és a finn jogi normarendszerhez hasonlóan szintén a kialakult uniós szabályozással áll összhangban. A tanulószervezet a munkáltató részéről az első három hónapban, azonnali hatállyal, azt követően pedig a rendes felmondás előbb ismertetett gyakorlata és szabályai alapján mondható fel. A munkavállaló részéről történő felmondás vagy konkrét megegyezésen, vagy kollektív szerződésen alapul.

b) Svédország a munkáltató általi rendes felmondásnál a felmondási okok alapján személyi, azon belül pedig szintén vétkes és vértlen okokra visszavezethető, valamint üzemi okból történő felmondást különböztet meg. Ha a munkavállaló személyében rejlő ok alkalmatlanság, a svéd jog is a dánhoz hasonlóan lehetőséget biztosít az áthelyezésre, erre alkalmas munkakör rendelkezésre állása esetén. A felmondást előzetes jelzést követően a felmondási okot dokumentálva írásban kell, hogy közölje a munkáltató, míg a munkavállaló szóban is felmondhat. A felmondási idő 2 évet elérő szolgálati időnél 1 hónap. Ezt követően 10 évi szolgálati idő eléréséig évente egy, egy hónappal növekszik, 10 évi szolgálati idő elteltével pedig 6 hónapra hosszabbodik meg. Kollektív és/vagy munkaszerződés ennél hosszabb felmondási időt is megállapíthat. A munkavállaló részéről történő felmondás vagy konkrét megegyezés tárgyát képezi, vagy annak módját a munkaszerződésbe foglalják, nem egyszer pedig kollektív szerződés rögzíti. A többi kérdés rendezése a dán joghoz hasonló.²³

c) A finn munkajog a munkáltatót megillető felmondásnál a germán és a francia felosztási rendszert ötvözve, az előzően tárgyalt skandináv államhoz hasonlóan az azonnali hatályú felmondással együtt a rendes felmondásnál is a munkáltató személyében rejlő nyomós indok alapján fennálló, objektív és szubjektív alapon nyugvó felmondást, valamint, valamint gazdasági okból a munkáltató érdekkörében fennállót különböztet meg. A felmondási tilalmak és korlátok itt is a szokásosak. Rendes felmondásnál a felmondási szándékot a felmondás előtt legalább egy héttel előzetesen közölni kell. Ha a felmondásra gazdasági okból kerül sor, a munkavállalónak a felmondás megtörténtétől számított 90 napon belül alkalmazási elsőbbségi joga van. A felmondást a finn munkaszerződési törvény

²³ Kurz, Arbr. in Schweden, Rz. 108., 130. H/B. 1250-1253. o.

értelmében a többi tagállamhoz hasonlóan a felmondási ok ismertetését is magába foglalóan írásban kell a munkavállalóval közölni.²⁴

A felmondási idő munkáltatói felmondás esetében 1 hónap és 1 év közötti szolgálati viszony esetén 14 nap, 1 év és 4 év közöttinél 1 hónap, 4 év és 6 év közöttinél 1 hónap, 6 és 12 év közöttinél 4 hónap, 1 éven felül pedig 6 hónap.²⁵ A munkavállalónak álláskereső célból ugyanakkor 1 hónapos felmondási idő esetén 5 munkanap, 1 és 4 hónap közötti felmondási időnél 10 munkanap, a 4 havit meghaladónál pedig 20 nap munkavégzés alóli mentesítés jár. Ha a munkavállaló mond fel, a felmondási idő 5 év alatti szolgálat esetén 14 nap, 5 év felett pedig 1 hónap. Munkavégzés alóli mentesülésre igényt azonban nem támaszthat.²⁶

2.5. Az angolszász jogrendszerek

a) Az Egyesült Királyság felmondási időhöz kötött rendes felmondást ismer, amely jogcímen alapulhat. Az egyik a szerződéses alapon álló rendes felmondás, míg a másik az 1996. évi Employment Rigs Act-on, azaz törvényi jogcímen nyugvó felmondás. Szerződéses felmondás esetében, ha azzal a munkáltató él, a felmondási idő maximálisan 6 hónapban, míg a munkavállaló által közölt felmondásnál a felmondási idő, ennek a fele. Az Employment Rigs Act alapján történő munkáltatói felmondás esetén, ha a munkavállaló 1 és 2 év közötti szolgálati idővel rendelkezik, a felmondási idő 1 hét, 2 és 3 év közötti szolgálati időnél 2 hét, minden további év után 1-1 hét, ami maximálisan 12 hétre mehet fel. Felmondás-megállapodással viszont mind a szerződéses, mind a törvényen alapú felmondásnál lehetőség van arra, hogy a felek a felmondási időt mellőzzék és helyette pénzbeli kártalanításban állapodjanak meg.²⁷

Az Egyesült Királyság munkajogában a kialakult gyakorlat által elismert felmondási okok a következők: a.) képességben rejlő okok; b.) a munkavállaló munkahelyi magatartásában rejlő okok, ide értve a munkaszerződésből fakadó kötelezettségek nem vagy nem megfelelő teljesítését is; c.) az üzem gazdasági és szervezeti körülményeiben rejlő okok (redundancy); d.) foglalkozástól való törvényi eltiltás; e.) egyéb más alapos okok, ide értve a munkavállaló személyében rejlő, neki fel nem róható objektív okokat. Az Employment rights act alapján történő felmondás esetében a felmondásvédelem munkavállaló részére a munkáltatónál fennálló szolgálati időtől függetlenül fenn áll, míg a szerződéses felmondás esetében csak akkor érvényesül, ha a munkavállaló a munkáltatónál egy éves szolgálati időt már letöltött. Ez a szemlélet egyértelműen az angol jog liberális felfogását tükrözi. A felmondási tilalmi szabályok viszont összhangban állnak az eddig tárgyalt többi uniós államéval.²⁸

Az üzem gazdasági és/vagy szervezeti körülményei alapján fennálló felmondás, az ún. redundancy esetében az elküldött munkavállalónak kártalanítás, ún.

²⁴ Leppa/Henne, Arbr. in Finnland, 125-130+142., H/B. 119-121+142. o.

²⁵ Leppa/Henne, Rz.144-148+152., H/B.324-326. o.

²⁶ Uo.

²⁷ Hart/Taggart, Arbr. in Grossbritannien, Rz. 144-148+152., H/B. 334-336. o.

²⁸ Hart/Taggart, Rz. 58-63., H/B.513-515. o.

redundancy payment jár. Ha ezt a kártalanítást a munkavállaló megkapta, egyéb kártalanításra, így a felmondás joghatásainál később tárgyalásra kerülő ún. báziskártalanításra nem tarthat igényt. Ha munkáltató a felmondás helyett áthelyezést ajánl fel – ami hasonlít a német Änderungskündigung-hoz – de ő azt nem fogadja el, csak a kártalanítási összeg felére jogosult. Mindez vonatkozik a később bemutatásra kerülő csoportos létszámleépítésre is.²⁹

b) Írorszában a felmondási szabályok sokban hasonlítanak az angol joghoz. A munkáltató részéről történő felmondás esetén az 1973. Employment rigs Act alapján a munkavállalónak a munkáltatónál letöltött 13 hét és év közötti szolgálat után 1 hét, 2-5 év közöttinél 2 hét, 5-10 év közötti után 4 hét, 10-15 év közötti esetében 6 hét, azon felülinél pedig 8 hét felmondási idő jár. Ennél hosszabb felmondási idő tarifa vagy munkaszerződéssel a felek megegyezése alapján megállapítható. A felmondási időre végkielégítés jár, ha a felmondási ok nem szerződésszegés. Az Unfair dismissal act 1973-ban két felmondási okot állapított meg: a.) képességi és képesítési hiányt; b.) valamint szerződésszegést. A munkáltató a felmondás előtt a felmondási szándékát az indokkal együtt előzetesen a munkáltatóval közölnie kell. Csak ezt követően kerülhet sor a felmondásra, amit a felmondási okkal együtt írásban kell a munkavállalóval közölni. A felmondásvédelem szabályai megegyeznek az angol előírásokkal, amelyek összhangban állnak a többi tagállam ide vágó szabályaival, ami azonban – ellentétben az angol joggal – szerződéses felmondás esetén is a szolgálati időtől függetlenül megilleti a munkavállalót.³⁰

Gazdasági okból történő felmondás esetén a Redundancy payments act alapján 16-66 év közötti korú munkavállalónak kártalanítás jár, ha legalább 104 hetet ugyanannál a munkáltatónál dolgozott. A kártalanítás összegét a munkáltató a szakszervezettel közösen állapítja meg, amely a felmondásra kerülő személy illetményétől, szolgálati ideje hosszától, a korától és a családi állapotától függ. A kártalanítás így megállapított összege hetes bére vélhető összegének felel meg – aminek heti bázismaximuma a 600 € – ami nem léphető túl. A kártalanítás annyiszor 2 heti, így megállapított összegű fizetés, ahány szolgálati évvel a felmondott munkavállaló rendelkezett. Áthelyezési ajánlat el nem fogadása esetén itt is az angol joghoz hasonlóan a kártalanításnak csak a fele jár.³¹

2.6. A közép-európai új tagállamok

a) A lengyel munkajogban a rendes felmondásnál a felmondási lehetőség a munkaviszony formájától függ. A határidő nélküli munkaviszony mind a munkáltató, mind a munkavállaló által bármikor felmondható. Azonban a munkáltató részéről történő felmondás esetén az üzemben képviselettel rendelkező egy vagy több szakszervezet előzetes véleményét ki kell kérni. A munkáltató a felmondási szándékát a felmondási okkal együtt a felmondást megelőző 5 nappal köteles az üzemi szakszervezeti képviselővel közölni. A szakszervezeti állásfoglalás

²⁹ Hart/Taggart, Rz. 70-71., H/B. 517. o.

³⁰ Erken, Arbr. in Irland, Rz. 122-126., H/B. 1029-1030. o.

³¹ Erken, Rz. 74-79., H/B. 574-577. o.

a bírósági eljárásban perdöntő lehet. A munkáltató részéről történő felmondási okokat a Kodex Prace (Mt.) négy csoportba sorolja: a.) a munkavállalót a munkáltató részéről érő bizalomvesztés; b.) a munkavállaló részéről fennálló alkalmazkodási hiány a munkakollektívához; c.) igazgatósági vagy felügyelőbizottsági tagság elvesztése a munkáltató cég vezető testületeiben ; d.) az üzemben rejlő gazdasági ok.³²

A munkáltató részéről történő felmondásnál a munkavállalónak a szolgálati ideje függvényében felmondási idő jár, amely 6 hónapnál rövidebb szolgálati idő esetén 2 hét, 3 évet meghaladónál pedig 3 hónap. Helyettesítési szerződésnél a felmondási idő 3 nap. A Codex pracy-ban meghatározott felmondási időktől szerződéssel kedvezőbb irányban eltérési lehetőség áll fenn. A kialakult gyakorlatban a maximális felmondási idő többnyire 6 hónap.³³

A rendes felmondás másik formája a próbaidő alatti felmondás. A próbaidő alatt a munkáltató és a munkavállaló egyaránt felmondhat. Ha azonban a munkáltató mond fel, a munkavállalónak 2 hetet meg nem haladó próbaidőnél 3 nap, 2 hetet meghaladónál 1 hét, a maximum 3 hónapig tartó próbaidőnél 2 hét felmondási idő jár. Nem maradhat említés nélkül továbbá az sem, hogy a lengyel munkajog átvette a német felmondási jogból az Änderungskündigung intézményét.³⁴

b) A cseh felmondási jog a munkáltató részéről történő felmondás indokait 4 csoportba foglalva határozza meg: a) szervezeti jellegű indokok, amelyek a munkáltató oldalán állnak fenn és emiatt a munkáltató munkája felesleges; b.) orvosi vélemény alapján fennálló olyan egészségügyi ok, amely alkalmatlanná teszi a munkavállalót a szerződésben meghatározott feladatainak az ellátására (fertőző betegség, stb.); c.) szolgálati alkalmatlanság, amelynek egyik formája a konkrét munkáltatói igény felróható vagy fel nem róható nem megfelelő teljesítése, másik alakzata pedig az adott munkához általában nem megfelelő viszonyulás; d.) valamint a munkaviszonyból fakadó kötelezettségek súlyos vagy kevésbé súlyos, de többször történő megsértése. A d.) pont kivételével a munkáltatói felmondás esetén a munkavállaló részére legalább hónapi felmondási idő jár, de meg lehet állapodni hosszabb felmondási időben is. A felmondási idő tekintetében a cseh jog is a német joghoz hasonlóan a függő munkánál hosszabb felmondási időket állapít meg, mint a szabad szolgálati szerződés felmondása esetén az utóbbi könnyebb elhelyezkedési lehetőségei miatt.

A felmondási védelem esetei az utolsóként említett kivételével a szokásosak. A védelmi időszak alatt a régi tagállamok normáihoz hasonlóan felmondani és felmondást közölni nem lehet. A felmondásvédelem a következő esetekben áll fenn: a.) betegség, üzemi baleset miatti munkaképtelenség alatt; b.) katonai és azzal egyenértékű polgári szolgálat idején; c.) hosszabb ideig tartó társadalmi/állami funkció időszaka alatt; d.) terhesség, anyaság, gyermek-, s közeli hozzátartozó gondozása miatti legális távollét, valamint szülői szabadság ideje alatt; e.) éjszakai munkát végző személy, az alatt az idő alatt, amely alatt hivatalos

³² Erken, Rz. 73. H/B. 574. o.

³³ Zimoch-Tuhołka//Malinowska-Hyla, Arbr. in Pohlen, 181 H/B. 1849. o.

³⁴ Linhart/Ranics, Arbr. in Tschechien, Rz. 119-120. H/B. 1494. o.

orvosi szakvélemény alapján ilyen munkát végezni nem tud. Gazdasági átszervezés esetén, ha olyan személy veszt el munkáját, aki az itt felsorolt esetek valamelyikébe tartozik, a munkaügyi hivatal emelt jelleggel köteles a számára állást keresni. Végkielégítés *ex lege* csak üzemszervezeti/gazdasági, valamint egészségügyi okból történő felmondás esetében jár a munkavállalónak. Az első esetben a végkielégítés összege 3 havi, míg a másodiknál 12 havi bér. Végkielégítés azonban külön szerződéssel bármilyen felmondásnál – a munkavállalóinál is – szabadon megállapítható.

A próbaidő alatt a magyar joghoz hasonlóan bármelyik fél azonnali hatállyal indokolás nélkül felmondhat. Ha azonban a munkavállaló a próbaidő első 14 napján megbetegszik, nem lehet neki felmondani. A munkáltató ui. a rövid szolgálati idő alatt képtelen meggyőződi a munkába állított személy alkalmasságáról. Eltérés a magyar szabályozástól az is, hogy mind a két fél a felmondást 3 nappal előzetesen köteles a másikkal közölni.

c) Szlovákiában a munkáltató rendes és azonnali hatályú felmondással egyaránt csak a Kodex prace 61-63 §-aiban meghatározottak szerint élhet. A munkáltatói rendes felmondásnál felmondási okként a következő négy csoportba tartozó felmondási okra hivatkozhat: a.) üzemszervezési okokra; b.) egészségügyi okokra; c.) szolgálati alkalmatlanságra; d.) valamint munkafegyelem-sértésre. Ezek a körülmények majdnem azonosak a cseh Kodex prace által megjelölt felmondási okokkal. Egyebekben a szlovák felmondási jog – ide értve a felmondásvédelmi tilalmakat és korlátokat, valamint a végkielégítésre vonatkozó előírásokat – a cseh joggal majdnem egyező. Ez érvényes a szolgálati szerződés és a munkaszerződés egymástól eltérő, a kötött munkát végzőkre hosszabban megállapított felmondási időre, amely a németből került ide is át.³⁵

d) A román Codul muncii rendes és rendkívüli felmondást különböztet meg. A munkáltató által a munkavállaló személyében rejlő ok miatt alkalmazott rendes felmondásnál a következő négy felmondási ok valamelyikére lehet csak hivatkozni: a.) A kollektív szerződésben, a munkarendben, üzemi megállapodásban kötelezettségek súlyos vagy ismételt megszegése; b.) büntető eljárás miatt 30 napot meghaladó elzárás; c.) fizikailag vagy szellemileg nem képes a munkavállaló a feladatait ellátni; d.) az adott munkakörre vonatkozó szakmai alkalmatlanság.³⁶ A munkáltató üzemi érdekkörét gazdasági okból érintő felmondásnál az adott munkakör vagy munkahely, szervezeti egység felszámolása vagy a cég megszűnése jöhet szóba. Ennek speciális esete a csoportos létszámleépítés. Gazdasági okból történő felmondás esetén akkor is, ha az nem csoportos létszámleépítés keretében valósul meg, a munkavállalónak végkielégítésként egy havi munkabér jár.³⁷

A munkáltató részéről közölt felmondás esetén az alapfelmondási idő 15, bizonyos esetekben 20 nap, ami a szolgálati idővel arányosan 6 hónapra növekszik. Munkáltatói felmondás esetén a felmondási idő 15 nap, vezető beosztásúnál 20

³⁵ Markecova/Klimanova, Rz. 11-113., H/B. 136-1363. o.

³⁶ Gotha, Arbr. in Rumenien, Rz. 137-155.,. H/B. 1152-1153. o.

³⁷ Gotha, Rz. 146-156., H/B. 1155-1156. o.

nap.³⁸ A felmondást a munkáltató és a munkavállaló egyaránt írásban köteles közölni, a munkáltató pedig még a felmondás okát is.³⁹

2.7. Leszűrhető következtetések és az új magyar Mt.-be átvehető megoldások az elvégzett jogösszehasonlítás alapján. Az első, ami szemet szúr, hogy az előbbi pontban bemutatott régi és új EU-tagállamok a nem szerződési alapon történő munkáltatói rendes felmondásnál tételes-jogilag meghatározzák mely felmondási okok figyelembe vételével lehet a felmondást megejteni. A magyar jog viszont ilyen okokat még iránymutatásként sem sorol fel. Ez vonatkozik a hatályos Mt-re és a J-ra egyaránt. A munkavállalói státuszbiztonság szempontjából helyes lenne a felhívható felmondási okokat az eddig bemutatott államok szintéziseként a J. 65. §-ának (2) bekezdésének a kiegészítésével felvenni. Ezen kívül indokolt lenne e helyütt a munkavállalót érintő rendes felmondási okokat a.) a munkavállaló személyében fennálló felróható és b.) fel nem róható okokra, c.) valamint a munkáltató oldalán fennálló üzemi okokra (gazdasági és szervezési) osztani. Ez nemcsak a dogmatikai tisztánlátás kedvéért lenne jó, hanem azért is, mert a munkavállalónál felróható esetben indokolt lenne egy csökkentettebb összegű végkielégítésre lehetőséget adni. Sem a jelenleg hatályos Mt. sem a J. ilyen lehetőséget nem tartalmaz, ami miatt a munkáltatók a munkavállaló kisebb súlyú kötelességszegése, ill. felróható hibái esetében is a rendkívüli felmondás eszközeihez folyamodnak. A munkavállalót megillető rendes felmondásnál is helyes lenne a felmondási okokat szintén három részre bontani: a.) a munkáltatónál fennálló okokra, amelyeknél az egyik a munkáltató magatartásában rejlik, míg a másik az üzem állapotában rejlik ok, amikor a munkavállalót végkielégítés illeti meg, míg a másik a munkavállaló érdekkörében fennálló olyan ok, amit nem köteles közölni, de ilyenkor ex lege végkielégítés számára nem jár. Kifejezetten dogmatikai szempontból érdekes lehet a portugál *justa caus* és a *non justa causa* mind a két oldalon figyelembe vehető megoldás, valamint a munkáltatói felmondást érintően az ír *Unfair dismissal Act* két féle munkáltatói felmondási oka, amely a.) képességi és képesítési hiányt, b.) valamint szerződésszegést.

Ugyancsak a J. 65. §-a kiegészíthető lenne a német és több más régi tagállam tartós munkaszerződésnek 3 vagy 5 év után történő felmondási lehetőségével, a német *Hartz IV*-hez hasonló, a magyar foglalkoztatáspolitikai által is meghosszabbítani tervezett oklevelet adó képzéssel összekapcsolt állami támogatással járó foglalkoztatás eredményessége érdekében.

A felmondás a védettségi időszak alatt egy tagállamban sem küldhető ki a felmondás. A felmondásra csak annak letelte után kerülhet sor. A felmondás alatti védelmi időben a felmondás különösen a terhesség és az anyaság korai időszakában a magzat és a csecsemő-kisgyermek fejlődésére lehet káros hatással az anya zaklatott idegállapotúvá válása miatt. A munkaerő testi és szellemi kipihenésének, regenerálódása érdekében több államhoz hasonlóan a felmondásvédelmet a rendes szabadság idejére is indokolt lenne kiterjeszteni (a J. 68.§ (2) bekezdéséhez).

³⁸ Gotha, Rz. 137-145., H/B. 1150. sk.

³⁹ Gotha, Rz. 166-167. H/B. 1156. o.

A felmondási időnél a munkavállalónak, ha ő mond fel, csak egy havi felmondási idő jár a J. 69. § (1) bek. értelmében. Ez összhangban áll az előbbi pontban bemutatott külföldi megoldások többségével. Itt azonban figyelembe kell venni, hogy ha a felmondás oka a munkavállalónak nem felróható, a munkavállalónál pedig személyben rejlő objektív ok miatt szükségszerű (pl. betegség vagy egészségi állapot-romlás) rendes felmondás esetén is a munkáltatótól végkielégítéshez juthasson anélkül, hogy azonnali hatályú felmondással kelljen megválnia a munkahelyétől. Ez a munkáltatóra sem lenne sérelmes, mivel az ilyen okból történő kiválás esetén végkielégítést akkor is fizetnie kell, ha a munkáltató azonnali hatállyal válna meg munkahelyétől.

A végkielégítés összegét a J. 77. §-a a hatályos Mt.-től eltérően nem az átlagkereset, hanem az annál alacsonyabb távolléti díjban állapítja meg. Ha a kormány a munkáltatók érdekében az átlagkereset helyett mindenütt a távolléti díjat vezeti be, ellentételezésképpen a felmondási idő kezdetének nem a felmondást követő napot, hanem az előbbi pontban bemutatott több külföldi államhoz hasonlóan vagy a felmondás kézhezvételét követő következő hét első napjával vagy a tárgyhónap végével, illetve a következő hónap elejével vegye a kezdetét.

Megfontolandónak tartanám az osztrák és a belga joghoz hasonlóan munkáltatói és munkavállalói érdekből egyaránt a felmondási időnek a végkielégítés mértékére is kiható eltérő szabályozását attól függően, hogy a munkáltató részéről történő felmondás munkást (Arbeiter) vagy alkalmazottat (Angesetellte) érint. Az alkalmazottaknál hosszabb felmondási időt és magasabb összegű végkielégítést lenne helyes a munka magasabb minőségűi jellege miatt megállapítani. Helyes lenne ezen kívül a lengyelektől átvenni a próbaidő első 14 napján történő megbetegedés esetére vonatkozó munkáltatói felmondási tilalmat.

Végül megfontolás tárgya lehetne még az is, hogy a rendes felmondásnál is az üzemi tanácsot, ennek hiányában pedig a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezetet előzetesen meg kelljen hallgatni és a véleményét ki kelljen kérni, a felmondás előtt pedig a munkáltatóval tárgyalni kelljen. Ez állna összhangban az új magyar – általunk is helyesnek tartott – foglalkoztatáspolitikával.

3. A csoportos létszámleépítés

A csoportos létszámleépítést a J. 71-76. §-ai tartalmazzák. Kritériumát a 71. § (1) bek. a 98/59. sz. EK. ir. elv első alternatíván a nemzeti jogokba beültethető kritériuma szerint állapítja meg. Eszerint csoportos létszámleépítés akkor áll fenn, ha a munkáltató gazdasági vagy üzemszervezési okra hivatkozva a vállalatból-üzemből az ott foglalkoztatottak létszámának függvényében, mégpedig 20 és 100 közötti létszámnál legalább 100 főt, 100 és 300 közöttinél 10 %-ot, azon felülinél pedig 30 főt tervez elbocsátani. Említést érdemel, hogy az előző 75/129. sz. EGK. ir. elv szerint még csoportos létszámleépítésnek számított, ha 10 és 20 fő közötti létszámot foglalkoztató üzemből/vállalattól 5 főt kívánt leépíteni a munkáltató. Ezt a kritériumot azonban az új ir. elv kiiktatta és már a még hatályos 199. évi M. sem vette át. Mind a régi, mind az új ir. elvnek a tagállamok által választható másik

kritériumát, miszerint az is csoportos létszámleépítés, ha a munkáltató 3 hónapon belül 20 munkavállalótól kíván gazdasági-üzemszervezési okból megválni, sem a ma még hatályos Mt. nem vette át és a mostani J. sem ezt követi. A J. is tehát az ir. elv első variációját választotta, az Mt.-hez hasonlóan szó szerint átvéve azt.

A J. 72. és 74. §-a értelmében a hatályos joggal egyezően, ha a munkáltató a fentiekben között létszámnak kíván gazdasági okból felmondani, egy héttel az általa kitűzött tárgyalási időpontot megelőzően a területileg illetékes munkaügyi hivatalt köteles értesíteni, a munkavállalói képviselőt (először az üzemi tanácsot és csak ennek hiányában az üzemi egy vagy több szakszervezetet, ha pedig ilyen sincs a munkáltatók által a tárgyalásra delegált küldötteket) írásban tájékoztatni köteles a létszámcsökkentés mértékéről, tervezett időpontjáról, a kiválasztás szempontjairól, valamint a létszámcsökkentés elkerülésének, ill. csökkentésének esetleges módjairól, stb. (J. 7. § . bek.) A (3) bek. értelmében a munkáltató tárgyalási kötelezettsége a megállapodás megkötéséig, de legalább 15 napig áll fenn. Ez a megfogalmazás bizonytalanságban tartja a jogalkalmazást. A tárgyalást ui. e megfogalmazás értelmében el lehet húzni akár a végtelenségig, amire a munkáltató valószínűleg törekedni is fog. A munkáltató viszont erre bemerevedik és 15 nap múlva berekeszti a tárgyalást. A jelenleg hatályos Mt. 94/C.§ (3) bek.-e lehetővé teszi a tárgyalás 30 napra történő meghosszabbítását. Ugyanakkor az ir. elvvel ez sem áll összhangban, mivel az ir. elv szerint a tárgyalás főszabályként 30 napos, ami további 30 nappal meghosszabbítható. Ugyanakkor viszont, ha a megegyezés gyors, 15 napra le is rövidíthető.

Helyénvalóan vette át a J. 7. §-a a ma még hatályos Mt.-ből azt a szabályt, miszerint a tárgyalás célja a létszámleépítés elkerülésének vagy csökkentésének az elérése. Arról viszont nem beszél, hogy a mégis elkerülendő létszámot miként kell kiválasztani. A Nyugat-Európában többségben alkalmazott szociális szempontok szerint, vagy az IMF és a Világbank által szorgalmazott out placement-el összekötött gyorsan lebonyolítandó amerikai szenioritási elv szerint? A jelenlegi és a tervbe vett új szabályozásban benne van mind a két lehetőség! Ezen kívül még problematikusnak tűnik a J. 73. § (4) és (5) bek.-e is. E szakaszok ui. arról szólnak, hogy a létszámcsökkentés ütemezésénél a munkáltatói döntést, a megegyezésnél pedig a munkáltatói javaslatot kell irányadónak tekinteni. Ezen túlmenően pedig még véleményezni kell, hogy a munkáltató által a gazdasági ok fennállásának az időszakában vagy azt közvetlenül megelőzően a csoportos létszámleépítés i eljárás keretén kívül végrehajtott rendes felmondás(oka)t jogszerűnek kell tekinteni. E szabályok egyértelműen munkáltatói szupremációt tükröznek.

Összegezve az eddigieket, számunkra úgy tűnik, hogy a TJ. igyekszik csökkenteni a létszámleépítéssel járó hátrányokat, ugyanakkor a tárgyalási időszaknak a munkáltató általi 15 napra történő leszorításának a lehetőségével az IMF és a Világbank által szorgalmazott szenioritási elven nyugvó gyors létszámleépítési eljárás megvalósítására is lehetőséget ad. Ma ugyanis Magyarországon igen sok helyen a létszámleépítések gyakorlatában a rövidebb ideig tartó szolgálati időtől a hosszabb ideig tartó munkaviszonytól függő elküldési

sorrendiség érvényesül. Vajon ezt a megoldást követi a többi régi EU tagállam is? Az előző cím jog-összehasonlítási sorrendjét követve:

3.1. A germán jogrendszerek

a) Németországban a Massenentlassungsgesetz a magyarhoz hasonlóan az ir. elv által felkínált első variációt követve határozza meg a csoportos létszámleépítés kritériumát azonban azzal, hogy a 20 és 60 munkavállalóval dolgozó üzemből a munkáltató legalább 5 munkavállalót, a 60 és 500 fővel dolgozóból a munkavállalók 10 %-át, az ennél nagyobb létszámúból pedig 30 vagy azt meghaladó munkavállalót kíván leépíteni. A kiindulás tehát az ir. elv első alternatívája némi módosítással. Ha a gazdasági okból szükséges felmondásnak e 30 napos időköz kötött létszámkritériuma fenn áll, a munkáltatónak konzultációt kell kezdeményeznie az üzemi tanáccsal, hiányában pedig a munkavállalók szakszervezeti vagy a munkáltatók delegált képviselőivel, ezzel párhuzamosan pedig értesíteni köteles a területi munkaügyi hivatalt is. A munkavállalói képvisellel fennálló tárgyalás időtartama 30 nap, amely 60 napra meghosszabbítható. A konzultáció a munkáltató által elkészített szociális kiválasztási terv alapján kezdődik, ahol az első szempont a létszám-csökkentés lehetőségeinek megtárgyalása (előnyugdíj, rövidített munkaidő, a vállalat vagy konszern más üzemébe való áthelyezés, képzésre küldés, stb.). Akiket pedig e lehetőségek kimerítése vagy megkísérlése ellenére el kell küldeni, azoknál a szociális terv alapján történő szociális kiválasztás szerint történik a felmondás. A felmondásoknak szociálisan igazoltaknak kell lenniük. A gazdasági okból történő egyéni felmondásokhoz hasonlóan a tömeges felmondásnál is a leépítésre kerülő munkavállaló annyiszor félhavi bérének megfelelő kártalanításra (Abfindung) jogosult, ahány éves szolgálati viszonnal rendelkezik.⁴⁰

b) Ausztriában csoportos létszámleépítés akkor áll fenn, ha munkáltató 30 napon belül bármilyen munkavállalói létszámú üzemből 5 ötven év feletti munkavállalót kíván elküldeni, 20 és 90 fő közötti személyzettel dolgozó üzemből 5 vagy annál több munkavállalót, 100-tól 600-ig terjedő munkavállalót foglalkoztató üzemből a foglalkoztatottak 5 %-át, 600 főt meghaladó létszám esetében pedig 310 vagy ezt meghaladó munkavállalónak kíván felmondani. Az értesítésre és a konzultációra, annak időtartamára vonatkozó elírások a német joggal megegyeznek. Az is a német joggal egyezik, hogy itt is fel kell állítani szociális tervet és csak szociálisan igazoltság alapján lehet a leépítést elvégezni. Különbség a német joghoz képest annyi, hogy az üzemi tanács (Üt.) erősebb jogosultsággal rendelkezik. Ez abban nyilvánul meg, hogy 2/3-os minősített szótöbbséggel jóváhagyhatja a munkáltató döntését. Ez esetben a felmondások nem támadhatók meg bírósági úton. Ha az Üt-egyhangúan ellentmond a munkáltató döntésének, elsősorban a szociális terv helytállóságának a vitatása miatt, a munkáltatói döntés mind az Üt., mind az érintettek által megtámadható. Ha viszont az Üt. nem foglal egyöntetűen állást, akkor csak a leépítésre került személyek fordulhatnak a munkaügyi bírósághoz a

⁴⁰ Zöllner/Loriz/Heldenröder, 25. I.1-3.; Löwisch, 1331-1435; Bitk. Massenentlassung nach eutpaischen und nationalem Recht, In: Ünnepi tanulmányok, III., Novotni Kiadó, Miskolc, 1997. 28. s. köv. o.

munkáltató döntésével szemben. A létszámleépítéssel érintetteknek a német joghoz hasonló kártalanítás (Abfindung) jár.⁴¹

c) A holland jogban Wet melding Collectief Ontslag értelmében csoportos létszámleépítés akkor áll fenn, ha a munkáltató 90 napos időszak alatt 20 főt kíván gazdasági okból leépíteni. Ez esetben az Üt-ot és a munkavállalót a német és az osztrák joghoz hasonlóan értesíteni kell a konzultációt megelőzően 30 nappal. A konzultáció időtartama itt is 30 nap, amely 60 napra meghosszabbítható. Bár az előbb említett kollektív felmondási örvény a munkáltatót szociális terv elkészítésére nem kötelezi, azonban a kialakult gyakorlat a szociális kiválasztás alapján folyik. A munkáltató az elbocsátási szándékát sem a leépítési létszám, sem a felmondásra kijelölt személyek vonatkozásában az Üt. egyetértése és a munkaügyi hivatal jóváhagyása nélkül nem viheti keresztül. A felmondásra kerülő munkavállalók végkielégítésére a kantonbírák AxBxC szerinti állásfoglalása alapján, de elsősorban az A és a B, vagyis az életkor és a szolgálati idő figyelembe vételével kerül sor.⁴²

3.2. A frankofon-latin jogrendszerhez tartozó országok

a) Franciaországban a Cod du travail 321-1 és köv. cikkelyei alapján „licenciement collectif” akkor áll fenn, ha a munkáltató egy hónapon belül 50 vagy ennél több munkavállalót foglalkoztató vállalatnál 10 vagy annál több munkavállaló elbocsátást tervez. Az erről szóló kiértesítés az előzetesen bemutatott három országhoz hasonló és a német/osztrák csoportos létszámleépítéshez hasonlóan Franciaországban is a munkáltatónak szociálistervet kell készítenie és a konzultációs tárgyalásokon előterjesztenie. A konzultáció időtartamát a francia jog a tervezett leépítendő létszám függvényében határozza meg. 14 nap akkor, ha a felmondani tervezett létszám 100 fő alatt marad. 21 nap akkor, ha a tervbe vett felmondás 100-tól 240 főig terjedő létszámot érint, 8 nap pedig akkor, ha ez a létszám 249 feletti. A tárgyalásokba a Cod du travail előírása szerint gazdasági szakértőt kell bevonni, akinek a személyét az első ülésen a munkaügyi hivatal jelöli ki. Az Üt. ezen kívül jogi szakértő bevonását is igényelheti. Az Üt. azonban csak véleményezési és javaslattevési joggal rendelkezik, együtt-döntési joggal azonban nem. A végkielégítés a német joghoz hasonló azzal, hogy egy évnél rövidebb szolgálati idő esetében végkielégítés-fizetés nem kötelező.⁴³

b) A belga jog a csoportos létszámleépítést külön nem szabályozza. Összevonja azt a gazdasági okból történő személyi felmondással. Felmondási okként azonban ezt sem jelöli meg, hanem beépíti a munkaszerződés egy vagy több elemének tartós megváltozására alapítható felmondás lehetőségébe, amivel viszont a munkáltató is élhet. Ha akár a munkáltató, akár pedig a munkavállaló mondja fel ilyen okból a munkaszerződést, - legyen az alkalmazott vagy munkás, a kettőjük eltérő státusa alapján különböző összegű végkielégítésre tarthat a munkavállaló igényt. Azt viszont a belga munkajogi gyűjtemény ide vonatkozó szabálya kimondja, hogy nem tarthat kártalanításra igényt az a munkavállaló vagy

⁴¹ Pelzmann, Rz. 149-154., H/B. 956-957. o.

⁴² Hoogendoorn/Rogmas, Rz. 172-178., H/B. 819-820. o.

⁴³ Welter/Caron, Rz. 19-145., H/B. 363-366. o.

munkavállalói csoport, aki vagy amelyik közrehatott a vállalt nehéz gazdasági helyzetének az előidézésében. Ugyyszintén az sem tarthat kártalanításra igényt, akit a munkáltató másikkal el tudott helyezni. Az ilyen személy kártalanítási igénye azonban feléled akkor, ha 90 napon belül ugyancsak gazdasági okból vagy neki nem felróható személyi okból felmondanak neki, vagy ő mond fel alapos indokból.⁴⁴

c) Az olasz munkajogban akkor áll fenn csoportos létszámleépítés, ha 15 főnél többet foglalkoztató üzemből a munkáltató 120 napon belül 5 vagy annál több munkavállalónak akar felmondani. Ebben az esetben a munkáltató nyílt levélben értesíteni köteles a vállalati szakszervezet képviselőjét és a régió legnagyobb szakszervezetét. Eme értesítéstől számított 7 napon belül a munkáltatónak konzultációt kell kezdeményeznie. A konzultáció időtartama 45 nap, 23 nap pedig akkor, ha a várható felmondás 10-nél kevesebb munkavállalót érint. A tarifaszervezetek kimondják, hogy a felmondással érintett munkavállalók kiválasztásánál a szociális szempontokat is figyelembe kell venni a munkaerő minőségének a paraméterei mellett. A végkielégítés mértéke a felmondási időre szóló illetmény. A létszámleépítéskor speciális listára kerülnek a felmondási védelem alatt álló leépítendőek, akiket az elhelyezés során előnyben kell részesíteni. Náluk 36 hónapi átlagkereset a végkielégítés összege.⁴⁵

d) Spanyolországban akkor áll fenn a csoportos létszámleépítési előírások alkalmazásának feltétele, ha a munkáltató 90 napon belül 100 főt foglalkoztató üzemből 10 munkavállalót, 100 és 300 közöttiből a személyzet 10 %-át kívánja elküldeni, 300 fős létszámúból pedig 30 vagy annál több munkavállalót tervez elbocsátani. A kiértékelési előírások annyiban különböznek az előbbiektől, hogy Spanyolországban és Portugáliában a munkaügyi központon és az Üt-on kívül az üzemi szakszervezetet is meg kell hívni a tárgyalásokra, mely két érdekvédelmi orgánussal együtt vehet részt a tárgyalásokon. A konzultációs tárgyalások időtartama 30 nap, 15 nap akkor csupán, ha a munkavállalói létszám 15 fő alatt van. Ha a vállalatnál több mint 50 fő dolgozik, szociális kiválasztási tervet kell a munkáltatónak készíteni.⁴⁶

3.3. A skandináv államok

a) Dániában csoportos létszámleépítésről a Lov am kollektve ajkedigelser alapján a munkáltató 30 nap alatt több mint 100 munkavállalót foglalkoztató üzemből a munkavállalók legalább 50 %-t kívánja gazdasági, üzemszervezési okból elküldeni. Ez esetben az Üt. és a munkaügyi hivatal értesítését követően 6 hétig tartó tárgyalás kezdődik a létszámleépítés enyhítéséről. A létszámleépítésnél a fenti törvény értelmében a német Massenentlassungsgesetz hatására elsőrendű szempont a szociális kiválasztás és a felmondás szociális igazolhatósága. A leépítésre kerülő munkavállalókat végrehajtásként 50 napra szóló átlagkereset illeti

⁴⁴ Matray/Hübinger, Rz. 161., H/B. 174. o.

⁴⁵ Radoccia, Rz.347-353., H/B.665-667. o.

⁴⁶ Calle/Prehm, Rz. 125-135+144, H/B. 1433-1437; Fedke/Fedke, 1091. s köv.

meg. A tárgyalásokon az Üt.-ot javaslattételi joggal élhet, míg jogorvoslati joggal az elbocsátottak rendelkeznek.⁴⁷

b) Svédországban a csoportos létszámleépítésről szintén külön törvény, a Fromjandelagen szól. E tv. szerint csoportos létszámleépítés akkor áll fenn, ha a munkáltató üzemi mérettől függetlenül 5 vagy annál több munkavállaló leépítését tervezi. Ezt a területileg illetékes munkaügyi központtal a munkáltató 2 hónappal a felmondás okát megelőzően közölni köteles. A munkavállalói képviselőlet irányában fennálló előzetes értesítési kötelezettsége a tervezett felmondási létszámtól függően alakul. Ha a létszám-leépítési terv 5-től 25-ig terjedő létszámot érint, a munkáltató az értesítést a szociális kiválasztáson alapuló létszám-leépítési tervvel együtt a tervezett felmondásokat megelőzően 2 hónappal, 25-től 100 főig terjedő érintett létszámnál 4 hónappal, 100-on felülinél pedig 6 hónappal előbb köteles a munkáltatói képviselőletet értesíteni és közölni a 30 napig terjedhető tárgyalás javasolt időpontjának a kezdetét. Az eljárás lefolytatása és az elbocsátottak végkielégítése egyéb vonatkozásokban a dánhoz és a nemzetközileg kialakult normarendszerhez hasonló.⁴⁸

c) Finnországban a csoportos létszámleépítésre akkor kerül sor, ha a munkavállaló 20 fős vagy annál nagyobb létszámú munkavállalóval működő üzemből 10 fő leépítését tervezi. Ennek fennállása esetén a munkáltató 5 nappal a tárgyalások megkezdésének tervezett ideje előtt köteles értesíteni létszám-leépítési tervének, valamint a tárgyalások megkezdésének tervbe vett időpontjának közlésével együtt a munkaügyi hivatalt és a munkáltatókat, illetve képviselői szervüket. A 30 napra tervezett tárgyalások célja a magyarhoz hasonlóan az elbocsátani tervezett létszám lehetőség szerinti csökkentése. Ennek érdekében külön előírás, hogy akiket át lehet képezni vagy előnyugdíjazni lehet, azokat a munkáltató már a munkáltató a létszám-leépítési terv elkészítése során átképzésre, ill. előnyugdíjba küldeni köteles. A munkáltató azonban szociális kiválasztási terv felállítására nem köteles.⁴⁹

3.4. Az angolszász rendszereknél

a) Az Egyesült Királyságban a TULR(C)A előírásai szerint, ha a munkáltató 90 napon belül 100 vagy annál több munkavállalót kíván gazdasági okból elbocsátani, a tervezett elbocsátásokat megelőzően 30 nappal a területi munkaügyi hivatalt és a független szakszervezeti küldöttekből álló munkavállalói képviselőletet a tárgyalások megkezdésének az időpontjáról, valamint a leépítések tervbe vett ütemezéséről. A tárgyalási időtartam szakaszosan 90 nap. A tárgyalások célját a TULR(C)A a felmondások lehetőség szerinti megelőzésének vagy csökkentésének, valamint a munkavállalók terhei enyhítésének az elérésében határozza meg. Az elküldeni szükséges személyek kiválasztásánál 100 alatt a szenioritási elv, azon felüli létszámnál viszont a szociális kiválasztás az irányadó.⁵⁰

⁴⁷ Steinrücke/Würz, Rz. 116., H/B. 245. o.

⁴⁸ Kurz, Rz.141-143., H/B. 1255. o.

⁴⁹ Leppa/Henne, Rz. 156-167., H/B. 17-130. o.

⁵⁰ Hart/Taggart, Rz. 72-78., H/B. 518-521. o.

b) Írországbán a csoportos létszámleépítést a Protection employment Act rendezi. A tömeges létszámleépítés előírásait már akkor is alkalmazni kell, ha a munkáltató 10 és 20 közötti munkavállalói létszámmal működő üzemből 5 főt kíván 30 napon belül leépíteni. Az ennél nagyobb létszám leépítésénél az ír jogban is a magyar joghoz hasonlóan az ír. elv első alternatívája érvényesül. A munkáltató a tervezett felmondásokat megelőzően 2 héttel köteles a munkaügyi hivatalnak és a munkavállalói képviselőnek az értesítést a létszámleépítési tervvel és a tárgyalások megkezdésének javasolt időpontjával együtt megküldeni. A tárgyalás időtartama 30 nap, amely azonban újabb 30 napra meghosszabbítható. A felmondásra kerülő személyek kiválasztásánál elsősorban a munka-értékelési szempontok érvényesülnek, ami háttérbe szorítja mind a szociális, mind a senioritási elven alapuló létszámleépítést. A leépítésre kerülő munkavállalók a Dissimilssal Act alapján a már bemutatott 104 heti átlagkeresetnek megfelelő végkielégítésre és ezen időszak alatt gazdasági helyreállásból eredő felvétel esetén visszahelyezésre tarthatnak igényt.⁵¹

3.5. A közép-európai új tagállamok

a) A lengyel Codex Pracy a csoportos létszámleépítés kritériumaként a magyar Mt.-hez hasonlóan az ír. elv első választható alternatíváját vette át. A munkavállalók képviselőtét ellátó üzemi szakszervezet(ek)et, hiánya esetén pedig az Üt-öt, valamint a vajdasági munkaügyi hivatalt 20 nappal a tervezett felmondások időpontja előtt kell értesíteni. A 30 napos időtartamra tervezett tárgyalásokat a munkáltatónak a szakszervezeti képviselő és a munkaügyi hivatal bevonásával kell lefolytatnia. A felmondásnál elsődlegesen a minőségi szempontok érvényesülnek és csak másodlagosan a szociálisak.⁵²

b) A cseh és a szlovák Kodex Prace a csoportos létszámleépítést egy az egyben a magyarhoz hasonlóan az ír. elv átvételével, annak kritériumát az első választható alternatíva alapján bonyolítja le. A tárgyalásokra azonban a magyartól eltérően az az ír. elvben megjelölt 30 napos határidőt alkalmazza, amelyben az Üt., ennek hiányában pedig a szakszervezet vesz részt. Ha nincs az üzemben szakszervezeti képviselő, akkor a munkáltató felhívja a munkavállalókat tárgyaló delegáció alakítására. A munkáltató a létszámleépítési tervéről és a tárgyaláskezdés javasolt időpontjáról a munkavállalói képviselőt és a területileg illetékes munkaügyi hivatalt a tervezett felmondási időt 30 nappal megelőzően értesíteni köteles. A tárgyalások törvényben megjelölt célja a magyarhoz hasonlóan itt is a leépítendő létszám csökkentése és a leépítésekkel összefüggő hátrányok enyhítése. A mégis elküldésre kerülő munkavállalóknak végkielégítésként 3 havi munkadíj jár.⁵³

c) A román Codul muncii (Mt) 68-7. §-ai értelmében a csoportos létszámleépítésnek a kritériuma szinté a magyarhoz hasonlóan teljesen az ír. elv első variációjában megadott szempontok szerint alakul azzal, hogy utólag

⁵¹ Erken, Rz. 85., H/B.579. o.

⁵² Zimoch-Tuhołka/Malinowka, Rz.167-168., H/B. 1039-1040. o.

⁵³ Linhart/Ranics, Rz. 114-115., H/B. 1363-1364; Markecova/Klimanova, Rz.119-17., H/B. 1363-13-64.

beépítésre került a 10 és 20 fő közötti létszámot foglalkoztató üzemből történő 5 fő leépítése. A munkáltatót a munkaügyi hivatal és az üzemi egy vagy több szakszervezet irányában fennálló értesítési kötelezettség a felmondási szándékot megelőző 5 napos határidővel kell, hogy megtörténjen. A konzultáció időtartama 30 napra szól, ami 15 napra lerövidíthető. A létszámleépítéssel érintetteket végkielégítés illeti meg, ha pedig a vállalatnál a gazdasági krízis megszűnik, a munkaviszony megszűnésétől számított 9 hónapon belül visszavételre tarthatnak igény.⁵⁴

3.6. Összegezeként és következtetésképpen a magyar viszonyokra mindenekelőtt azt emelnénk ki, hogy az EU-nak a régi tagállamai túlnyomó többségben a felmondásra irányuló kiválasztásnál a szociális szempontokat veszik alapul. Ez részben igaz még az Egyesült Királyságra is, a hol a munkabéke és a társadalmi nyugalom fenntartása érdekében a nagyobb létszámú elbocsátásoknál a szociális szempontú kiválasztás érvényesül. Ugyanakkor a skandináv államokban és Írországból a munkavégzés minősége és a képzettségi szint az irányadó. Ez érvényesül a az itt bemutatott négy új tagállamesetében is. A szenioritási elv önmagában sehol sem jelenik meg. Mindezt figyelembe véve az Mt.-be foglalva Magyarországon indokolt lenne a szociális és a minőségi kiválasztási elvet együttesen alkalmazni és csak utolsóként lenne szabad a vállalatnál eltöltött idő hosszát figyelembe venni.

A legtöbb ország a leépítések 30 napos időhöz kötését veszi alapul és csak 3 országnál érvényesül a 90 napos leépítési időszak. Ez a 3 ország Hollandia, Spanyolország és az Egyesült Királyság. A munkavállalók számára ez a jobb, mivel a leépítések 30 napos időszaka rövidebbé miatt könnyen kijátszható. Bizonyos mértékig ezt kompenzálja az egy vállalatához tartozó több üzem és üzemenként együttes kezelése a létszám megállapítása tekintetében, ami legmarkánsabban az olasz jogban van meg, de a J. is él vele. Figyelembe véve azonban a 30 napos határidőnél jelentkező nagyobb visszaélési lehetőséget, helyesnek látszana a J-ből az üzemenként jelentkező problémás időszakhoz közeli időben tett rendes felmondások jogszerűnek vélelmezését a J-ből kiiktatni vagy a 90 napos létszám-leépítési időszakhoz való áttérést meggondolni.

Ami a konzultáció időtartamát illeti, szinte mindenütt 30 nap, amely meghosszabbítható, de le is rövidíthető. Ehhez képest a J-ban szereplő 15 napos tárgyalási határidő túl rövid, ami a gyakorlatban szenioritási elven történő mechanikus leépítés alkalmazásának a veszélyével járhat. A munkaügyi hivatal és a munkavállalói érdekképviselőt a tervbe vett leépítéseket megelőző kiértesítése is a tagállamok többségében is több hét. Ehhez mérten a magyar kiértesítési idő mind a hatályos Mt-be, mind a J-ban túl rövid. Ezen kívül nincsen szó sem a hatályos Mt-ben, sem a J-ban a krízishelyzet megszűnését követő visszavételi kötelezettségről, sem arról, hogy ha a munkáltató áthelyezéssel élt, de a munkavállaló az új munkakörét neki fel nem róható személyi okból nem, vagy nem megfelelően tudja ellátni és emiatt a munkaviszonya megszűnik, az áthelyező vállalatnál végkielégítésre lesz jogosult. Ugyanakkor a munkáltatók érdekeit védené egy olyan

⁵⁴ Gotha, Rz. 165., H/B. 1156-1158. o.

előírásnak az Mt.-be történő felvétele, mely szerint nem lenne jogosult végkielégítésre az, aki maga is hozzájárult a vállalat krízishelyzetbe jutásához. Ennek ellentételezéseként viszont a munkavállalói érdekképviselői szervnek a munkahelyek hatékonyabb megőrzése érdekében indokolt lenne a kis-, és középvállalatok határmezsgyéjén álló vállalatoknál/vállalkozásoknál az 5 főt érintő létszámleépítést is csoportos létszámleépítésként kezelni. Szociál-, foglalkoztatás-, és biztonságpolitikai megfontolásból pedig legalább az új Mt.ben meghatározott mértékű nagyobb létszámú leépítéseknel a szociális kiválasztás elvét előtérbe helyezni, a leépítésre kerültek elhelyezéséről pedig elsőbbségi listán gondoskodni.

4. Az azonnali hatályú/rendkívüli felmondás

A J. 78-ik és 79-ik §-a rendezi az azonnali hatályú felmondást, amely a 79. § kivételével a rendkívüli felmondás szinonimája. Tulajdonképpen a 79. §-ba foglalt próbaidő és a határozott idejű munkaviszony azonnali hatályú megszüntetésének a lehetősége vetette fel a terminológiai változtatást, ahol az előbbiről – miként ezt már kifejtettem – a felmondási idő ex lege lehetővé tételének a javaslása miatt nem kívánunk szót ejteni. Ez viszont megfelel a rendkívüli felmondás fogalmának. A J. indokolása a terminológia-változtatást azzal indokolja, hogy a bírósági ítélezési gyakorlatban ez a terminológia honosodott meg. A tagállamok körében 1/3 –ad, 2/3-ad az arány a rendkívüli felmondás terminológiájának a hátrányára. Ez a változtatás ezért elfogadható, bár sok jelentősége nincsen.

Sokkal nagyobb jelentősége van annak, ahogyan a J. 78. §-ának (1). bek.-e a hatályos joggal egyezően megfogalmazza az azonnali hatályú felmondás kritériumát. Az a.) pont az általunk vizsgált uniós államokkal tartalmilag részben egyezően fogalmazza meg az azonnali hatályú felmondásra okot adó körülményt a lényeges kötelezettségszegések szándékos vagy súlyos gondatlansággal történő jelentős mértékű megszegésében. A hatályos és a javasolt Mt. ezzel a munkaszerződésből fakadó kötelezettségek szubjektív oldalát emeli ki, szemben az általunk vizsgált régi uniós államok jogával, amelyek inkább a szerződésszegés objektív oldalát ragadják meg. Az azonnali hatályú, ill. a rendkívüli felmondás indokolásaként elsősorban a munkaszerződésből fakadó súlyos vagy durva (grobe oder schwere Verletzung) vagy pedig az ismétlődő megszegését jelölik meg.⁵⁵ Lehetne gondolkodni azon, hogy az a.) pontba foglalt indok ilyenként fogalmazódjon át, a b.) pontnál viszont a megfogalmazás jogbizonytalanságot okozó parttalanságában látom a problémát. „Az egyébként olyan magatartás tanúsítását, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi”, indokolt lenne – ugyancsak az általunk vizsgált uniós államok megfogalmazásából levonható szintézisként – akként kiegészíteni, hogy a munkaviszony további fenntartását lehetetlenné tevő magatartás a másik fél vagy a munkakollektíva gazdasági, egzisztenciális, becsületbeli vagy pedig egészség-, és munkavédelemhez fűződő érdekeit súlyosan sértse. Csak példaként megemlítve, az Egyesült Királyság joga nagyfokú szerződésszegést jelentő durva vagy ismételt kötelezettségszegésről,

⁵⁵ Hart/Taggart, Rz.58-63., H/B. 514. o.

valamint a munkával összefüggő súlyos sérelmet vagy veszélyt jelentő magatartásról beszél.⁵⁶ A francia és a belga jog a munkaszerződés-szegést jelentő magatartás súlyosan elítélendő jellegét hangsúlyozza.⁵⁶

A J. 78. §-ának (2) bek.-e a nyugat-európai jogokkal egyezően igen helyesen arra utal, hogy a rendkívüli felmondást a rendes felmondáshoz hasonlóan az írásbeli közlésbe foglalva indokolni kell. Nem szól azonban az azonnali hatályú felmondást megelőző meghallgatásról, holott az általunk megvizsgált valamennyi nyugat-európai jog ezt rendkívüli, ill. azonnali hatályú felmondás esetében is kötelezővé teszi. Hollandia joga az egyedüli, amely lehetőséget ad a formális meghallgatás mellőzésére, mégis azonban a gyakorlat az, hogy munkáltató nemcsak a rendes felmondással, hanem az azonnali hatállyal elküldött munkavállalónak is lehetőséget ad arra, hogy a felvetett felmondási okra előzetesen reagálhasson.⁵⁷ A felmondást megelőző meghallgatás előírásáról érdemes lenne gondolkodni. Esetleges félreértések ui. ily módon még tisztázhatók.

5. A jogellenes munkaviszony-megszüntetés joghatásai

A munkaviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményeit a J. 8-84. §-ai rendezik. Ami a munkavállalót ilyen esetben megillető kártérítés illeti, a 82. § (2) bek.-e 18 havi távolléti díj összegében korlátozza. A munkáltatót újrafoglalkoztatásra a 83. § pedig csak akkor kötelezné, ha a jogellenes elbocsátás az egyenlő bánásmód követelményét sértené vagy a felmondáskor munkavállalói képviselő volt. A J.-nak ezek az új szabályai ejteni kívánják a kártérítésnél a jelenlegi Mt. 100. §-a szerinti teljes reparáció elvét és főszabálykénti visszahelyezésre szóló igényt, amely helyett mind a munkavállaló, mind pedig a diszkriminatív munkaviszony-megszüntetés kivételével a munkáltató kérelmére 2-től 12 hónapig terjedhető kártalanítási átalányt állapított meg a munkaügyi bíróság.

A régi tagállamok – néhány kivételtől eltekintve – ezzel szemben, ha a munkavállaló becsületében is sérelem állott elő, nemcsak teljes reparatív tényleges kártérítésre ad lehetőséget, hanem eszmeire is (pl. Németország, Ausztria és Hollandia). Az új tagállamok esetében a Codul muncii, de az általunk vizsgált lengyel Kodex Pracy, valamint a cseh és a szlovák Kodex Prace is kimondja, hogy a jogellenes en elbocsátott munkavállaló kiesett munkabérét és az ezen felüli tényleges kárát meg kell téríteni. A régi tagállamok többségénél is ez a szabály érvényesül azzal, hogy a kiesett munkabér megtérítésénél – ellentétben a még hatályos Mt.-vel – figyelmen kívül kell hagyni az időközben máshonnan szerzett jövedelmet.⁵⁸ A munkavállalót megillető kártérítést/kártalanítást egyedül Olaszország és Írország korlátozza. Az előbbi 15 havi, míg az utóbbi 2 évi bérplafont megállapítva.⁵⁹ Jóval nagyvonalúbb a korlátozás az Egyesült Királyságban, ahol a végkielégítésnek megfelelő Basic award maximális összege

⁵⁶ Welter//Caron, Rz. 114., H/B, 361. o.

⁵⁷ Hoogendoorn//Rogmans, Rz. 150-155., H/B. 813-815. o.

⁵⁸ Löwisch, 1191.; Hennsler/Braun (Hrsg.), L. az egyes országoknál, Haftung des Arbeitnehmers címszó alatt.

⁵⁹ Radoccia, Rz. 338-339; Erken, Rz. 79-82. o.

heti 380 GBP., amelynek konkrét összegét a holland kantonbírói AXBXC-hez hasonló elv alapján a munkavállaló kora, szolgálati ideje és heti fizetése alapján kell megállapítani. Ezen kívül még figyelembe vételre kerül a compensatory award (kiegyenlítő kártérítés), amelynek legfelső határa 65.900 GBP.⁶⁰

A munkaviszony jogellenes munkáltató általi megszüntetése esetén Ausztria, Belgium és az itt bemutatott 3 szláv új tagállam kivételével⁶¹ mindenhol, a ma még hatályos Mt.-hez hasonlóan, a visszahelyezés az elsődleges igény, amely azonban a törvényileg meghatározott összegű végkielégítéssel megváltható.⁶² Azokban az államokban, ahol nem, ott az igény végkielégítésre és kártérítésre irányul. Legkidolgozottabb formában ez az előbb bemutatott angol megoldásnál jelenik meg. Mindezt figyelembe véve, a még hatályos Mt. ide vonatkozó szabályait lenne indokolt továbbra is fenntartani.

A J. 84. §-a szól a munkavállaló jogellenes felmondása esetén a munkáltatót megillető kártérítésről, amelynek összege a reá irányadó felmondási időre járó távolléti díj összege. Ezt az összeget kell megfizetnie akkor is, ha a munkavállaló a munkakörét nem az előírt rendben adja át. Ami az első esetre járó jogkövetkezményt illeti, az megfelel az európai államok normarendszerének. A második esetről viszont ugyanezt alkalmazni nem lenne helyes, mivel a munkáltatói visszaélésre nagymértékben lehetőséget ad. Sokkal helyesebb ilyen esetben a munkáltató emiatt fennálló bizonyított költségmegtérítési igényét előtérbe helyezni.

A határozott időre szóló munkaviszonynak munkavállalói oldalról történő jogellenes megszüntetésénél az 5 havi távolléti díj kártérítési átalánykénti megfizetése 3 hónapnál rövidebb ideig tartó munkaviszony esetében a munkáltató alaptalanul gazdagodna. Ezért a 3 hónapnál rövidebb munkaviszony esetében csak a hátra lévő rész után járó távolléti díjra kellene korlátozni a kártérítést.

Ami viszont a munkáltató ezen felüli tényleges kárainak a megtérítésére való kötelezésének a lehetőségét illeti, csak akkor lenne indokolt és esélyegyenlőséget nem sértő jellegű, ha a munkavállalónak a munkáltatóval szembeni kártérítési igényének a korlátozása kiiktatásra kerülne a J.-ből.

⁶⁰ Hart/Taggart, Rz. 67-68. o.

⁶¹ Pelzmann, Rz. 195-200; Matray/Hübinger, Rz. 100; Zimoch-Tuchołka/Malinowska-Hyla, Rz. 194; Linhart/Ranics, 115; Markecova/Klimanova, Rz. 16-127. o.

⁶² Löwisch, 1191-1196; Steinrücke/Würz, Rz. 119, H/B. 247; Welter/Caron, 180-186; Radoccia, 337-338; Fedtke/Fedtke, Rz. 103; Calle/Prehm, Rz. 123; Kurz, Rz. 156, Gotha, Rz. 170. o.

A SÉRTETT HELYZETE A BÜNTETŐ- ELJÁRÁSBAN AZ EURÓPAI UNIÓ ELVÁRÁSAINAK TÜKRÉBEN*

RÓTH ERIKA**

a sértetti jogok előtérbe kerülése viszonylag rövid múltra tekint vissza.¹ A nemzetközi egyezmények, az alkotmányok és más nemzeti jogforrások is elsősorban a terheltet szándékoztak védeni az igazságszolgáltatás önkényétől, és biztosítani az őt megillető jogok érvényesítését. A terhelti jogok katalógusának bővítése, az eljárási garanciák körének szélesítése nyomon követhető az emberi jogi dokumentumokban és a kontrollszervek esetjogában is. A sértett eközben meglehetősen mellőzött szereplője volt a büntetőeljárásnak.²

Az a követelés, hogy a sértett jogállását erősíteni kell, csak a múlt század 70-es éveiben jelent³ meg és a '90-es évektől erősödött fel a szakirodalomban, az Európai Unió pedig csak közvetlenül az ezredforduló előtt ismerte el, hogy a sértettel kapcsolatban is lehetnek olyan kérdések, amelyek uniós hatáskörbe tartozhatnak. Ez a személyek szabad mozgására mint az egyik uniós szabadságra vezethető vissza. Az országhatárokat szabadon átlépő uniós polgár jó eséllyel válhat más államban bűncselekmény áldozatává (egyes becslések szerint a külföldön töltött szabadság két hete alatt ötször-tízszer annyi az esély az áldozattá

* A tanulmány a 2010. december 1-jén elhangzott habilitációs előadás szerkesztett változata.

** Egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Intézete.

¹ Átfogó kutatást végzett a sértett helyzetéről a Kar egyik alapítója, első dékánja, Kratochwill Ferenc. Lásd: Kratochwill Ferenc: *A sértett jogi helyzete a magyar büntető eljárási jogban*. A jogi felelősség és szankciórendszer fejlesztésének elméleti alapjai c. OTKA kutatás 9. téma. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1990. és Kratochwill Ferenc: A bűncselekmények áldozatainak kártalanítása. *Kriminológiai Közlemények* 38 – 39. (szerk.: Kerecsi Klára). Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1991. 65 – 83. o. A sértett büntetőeljárásban betöltött szerepével kapcsolatos kérdéseket Kiss Anna PhD értekezésében elemezte. Kiss Anna: *A sértett szerepe a büntetőeljárásban* (PhD értekezés). Miskolc, 2006.

² A hazai helyzetet jól jellemzi Király Tibor következő mondata: „Kevés olyan jogrendszer van, ahol a sértett annyira alárendelt processzuális helyzetben volna, mint a miénkben.” Király Tibor: A büntető eljárási jog útjai. *Magyar Jog*, 1985/3-4. 258. o.

³ A viktimológia tudományában bekövetkezett fordulatról lásd: Bárd Károly: „Alkalmazott” viktimológia Észak-Amerikában. *Magyar Jog*, 1984/1. 20 – 29. o.

válásra, mint más kényelmes időszak alatt),⁴ ennek következtében a büntetőeljárás sértettjévé. A jogérvényesítés külföldön lényegesen több problémával járhat, mint az állampolgárság szerinti országban, beleértve a nyelvi nehézségeket, azt, hogy más állam jogrendszerében még nehezebb eligazodni, mint a hazai, vagy hogy a jogok érvényesítése érdekében esetleg hosszabban kellene egy idegen országban tartózkodni, vagy oda többször visszautazni, amelynek költsége – legalább részben – a sértettet terhelné. A szakirodalomból is úgy tűnik, ez motiválta elsősorban az Európai Bizottságot, amikor a sértett (áldozat) büntetőeljárásbeli helyzetéről kerethatározat kidolgozását kezdte meg.⁵ Természetesen nem volt kíváncsi, hogy a nem az adott tagállamban lakók több jogosultsággal bírjanak, mint a hazai sértetté vált polgárok, így az adott államban élő, bűncselekmény sértettjévé vált személyeket is ugyanazon jogosultságok illetik meg, csupán a Kerethatározat 12. szakasza érinti kifejezetten a más államban lakó sértetteket.

Több mint egy évtizede, az Európai Tanács 1999. október 15-én és 16-án Tampereben tartott ülésének következtetései között fogalmazták meg azokat az elvárásokat, amelyek alapján 2001. március 15-én az Unió Tanácsa elfogadta a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról szóló kerethatározatot. Erre a portugál kormány kezdeményezésére került sor, amit azért szeretnék hangsúlyozni, mert a későbbiekben látni fogjuk, hogy a portugál áldozatvédelmi szervezet vállalt aktív szerepet a kerethatározat érvényesülésével kapcsolatos vizsgálatban is.

A tamperei következtetések között szerepel, hogy meg kell határozni a bűncselekmények sértettjeinek védelmére vonatkozó minimális követelményeket, különös tekintettel a joghoz való hozzáférésükre, és kártérítési igényük érvényesítésére, ideértve az eljárás miatt felmerülő költségeket is. Ezen kívül nemzeti programokat kell létrehozni a sértettek segítségét és védelmét szolgáló állami és nem kormányzati intézkedések finanszírozására. (Preambulum (3) pont) A tagállamok kötelesek törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseiket a szükséges mértékben közelíteni, hogy a bűncselekmények sértettjei részére, tekintet nélkül arra, hogy melyik tagállamban tartózkodnak, magas szintű védelmet nyújthassanak. (Preambulum (4) pont)

A sértettek védelme érdekében a Kerethatározat elfogadása volt az első – mérföldkőnek tekinthető – alkalom, amikor ún. kemény jogi eszköz foglalkozott a sértettek helyzetével.⁶ A Kerethatározat egyes előírásainak értelmezése az előzetes döntéshozatali eljárás keretében már adott feladatot az Európai Bíróságnak is.

A Kerethatározat legtöbb rendelkezését viszonylag gyorsan kellett implementálni a nemzeti jogba és ennek megtörténtéről jelentést tenni a Bizottság felé. A tagállamok jelentésének azon rendelkezések szövegét kellett tartalmaznia, amelyekkel a Kerethatározatból fakadó kötelezettségeket nemzeti jogukba átültették. Ez alapján értékelte a Tanács azt, hogy megtették-e a tagállamok

⁴ Project Victims in Europe. Implementation of the EU Framework Decision on the standing of victims in the criminal proceedings in the Member States of the European Union. 76. o. A kutatás zárójelentése elérhető a következő webcímen: <http://www.apav.pt/vine/>. (A továbbiakban: Project Victims in Europe)

⁵ M. S. Groenhuijsen – A. Pemberton: The EU Framework Decision for Victims of Crime: Does Hard Law Make a Difference? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 17 (2009) 44. o.

⁶ Project Victims in Europe. 7. o. és M. S. Groenhuijsen – A. Pemberton i.m. 43. o.

azokat az intézkedéseket, amelyek a Kerethatározatnak való megfelelés érdekében szükségesek. (Article 18)⁷

A Kerethatározatban foglalt garanciák több szempont szerint csoportosíthatók: Abból a szempontból, hogy kit illet meg az adott jog, két csoportról beszélhetünk.

a) a biztosítani szándékozott jogok többsége valamennyi sértettet megilleti,
b) de vannak olyan jogok, amelyek, csak a büntetőügyben tanúként vagy ún. félként (magánfélként, magánvádlóként, pótmagánvádlóként) fellépő sértettet. Így az 5. cikkben előírt kommunikáció biztosítékaira, a 6. cikkben foglalt különleges támogatásra, többek között ügyvédi segítségre akkor jogosult „a sértett, amennyiben a büntetőeljárásban magánfélként felléphet”. De a büntetőeljárásban való jogszerű részvétele kapcsán felmerült költségek megtérítésére is „a fél vagy tanú jogállásával rendelkező sértett” tarthat igényt. (7. cikk)⁸

Az elvárás jellege szempontjából ugyancsak két csoport különböztethető meg.

a) Egyes jogosultságok megfogalmazása nagyon határozott intézkedést követel meg a tagállamoktól, („minden tagállam garantálja”; „minden tagállam biztosítja”)
b) míg más cikkek vonatkozásában csak az az elvárás, hogy a tagállamok törekedjenek valamire („minden tagállam ösztönzi”; „minden tagállam elősegíti”; „minden tagállam figyelmet fordít”).

A megfogalmazás eltérő módja a teljesítés ellenőrzésénél is eltérő hozzáállást követel meg. Ahol adott jogszabályi rendelkezést kell felmutatni a tagállamoknak, ott tényszerűen, a bekövetkezett módosításokról kell számot adni. Ha csupán a törekvés, segítség stb. elvárt, nehéz kimutatni egy tényszerű jelentés alapján – amelyben a tagállamok mindig a valósnál pozitívabb képet óhajtanak festeni a jogszabályaik által garantált helyzetről –, hogy nem teljesült a kerethatározat valamely elvárása. Az ellenőrzést nehezíti az is, hogy a tagállami jelentésekben a jogszabály szintjén történő megfelelést kell igazolni, ami két okból vet fel problémát. Egyrészt nem szűrhető ki, ha egy tagállam jogszabálya ugyan tartalmazza – akár a kerethatározattól függetlenül, akár az abban foglaltaknak elegendő téve elfogadásra került módosítás eredményeként – az elvárásoknak

⁷ Az első jelentést 2004.02.16-án küldte meg a Bizottság – COM(2004)54 final/2 -, a másodikat 2009.04.20-án – COM(2009) 166 final. Meg kell említeni – amint az az első jelentésben szerepel -, hogy bár a 18. cikk kötelezi a tagállamokat, hogy a megadott határidőn belül – először 2002. március 22-ig „továbbítsák a Tanács Főtitkárságának és a Bizottságnak azoknak a rendelkezéseknek a szövegét, amelyek átültették a Kerethatározatban lefektetett elvárásokat a nemzeti jogba”, 2002. március 22-én még egyetlen tagállam sem értesítette a Bizottságot a Kerethatározat végrehajtásának érdekében tett intézkedésekről. A Bizottság 2004. február 16-án tette közzé az első jelentést, amely a 2003. március 23-ai végrehajtási állapotot vizsgálta, amikor még csak Ausztria, Belgium, Finnország, Németország, Olaszország, Írország, Luxemburg, Portugália, Spanyolország és Svédország küldött relatíve teljes anyagot a nemzeti jogba történő átültetéséről. A helyzet nagyon hasonló volt a második jelentést illetően is. A Bizottság a következőket írta: „A 18. cikk ellenére, amely úgy rendelkezik, hogy a tagállamok kötelesek legkésőbb 2006. március 22-ig továbbítani a Bizottságnak az átültetést biztosító rendelkezések szövegét, 2007 novemberéig csupán 13 tagállam (AT, CZ, DE, DK, ES, HU, LT, LU, NL, PL, PT, SE, UK) küldött viszonylag teljes beszámolót. A Bizottság emlékeztetőt küldött a tagállamok számára; a végső továbbítási határidőt 2008. február 15-én határozta meg. E jelentés a 2008. február 15-i – tehát csaknem két évvel a 2006. március 22-i határidő után – helyzeten alapul.”

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0166:HU:NOT \(2011.10.01.\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0166:HU:NOT (2011.10.01.))

⁸ Lásd még erről M. S. Groenhuijsen – A. Pemberton i.m. 46. o.

megfelelő rendelkezést, de az a gyakorlatban nem érvényesül. Másrészt amennyiben nem jogszabály, hanem a kötelező erővel nem bíró iránymutatások, etikai kódexek, karták alapján ténylegesen biztosított egy elvárás teljesítése, azt a Bizottság nem fogadja el teljes mértékben. További probléma, hogy a Bizottság nem tudja ellenőrizni a szolgáltatott információk valóságát, és nincs lehetősége follow-up jelentést kérni.⁹

Az EU ellenőrzésre hivatott szervei tehát nem tudják értékelni a gyakorlatot, és nem tudják felmérni azt sem, mennyire elégedettek helyzetükkel azok, akiknek a jogállását erősíteni kívánták, azaz a büntetőeljárásban sértettként szereplők.

Ezt a hiányosságot célozta pótolni, a Bizottság jelentését kiegészítve a sértettek helyzetével foglalkozó három szervezet az Európai Áldozatvédő Szervezet (Victim Support Europe), a Portugál Áldozatvédő Szervezet (Portuguese Victim Support Organisation - APAV) és a Tilburgi Egyetemen működő Intervict. Kutatásuk során különböző szervezetekhez tartozó szakértőket – így minisztériumokat, bíróságokat, rendőrséget, civil szervezeteket, egyetemi tanszékeket - kerestek meg, elektronikus üzenetben kérve on-line kérdőívek kitöltését.¹⁰

Ahogy a kutatási beszámolóban olvashatjuk, problémát jelentett, hogy az ugyanazon országból, különböző szakértőktől kapott információkban is eltérés mutatkozott.¹¹ Bár úgy gondolom, a jelentésben is lehet néhány – a kapott tájékoztatás pontatlanságából, félreérthetőségéből, a válaszok szubjektív jellegéből adódó - hiba, apróbb hiányosság, az információk többsége megfelelő ahhoz, hogy általános következtetéseket vonjunk le belőle.

A sértett helyzetének elemzéséhez három dokumentum, a Kerethatározat, a Bizottság által a tagállamok nyújtotta információk alapján 2009. évben összeállított jelentés és az előbbieken említett szervezetek által végzett kutatás eredményei szolgálnak elsődleges kiindulópontként.

Nem szabad megfélekednünk arról, hogy a kerethatározat előtt már több nemzetközi dokumentum tartalmazott a sértett szerepének erősítését célzó elvárásokat.¹² Ezek azonban az ún. soft law kategóriájába tartozó deklarációk, karták, ajánlások, amelyek szerepe a Kerethatározat elfogadása után sem becsülhető le, hiszen az EU tagállamokon kívül is éreztetik hatásukat és túl is

⁹ Project Victims in Europe 12. o. és M. S. Groenhuijsen – A. Pemberton i. m. 49. o.

¹⁰ Így kapott a szerző is felkérést arra, hogy a kérdőíveket kitöltve értékelje a hazai helyzetet.

¹¹ Project Victims in Europe 19. o.

¹² A teljesség igénye nélkül említem a következő dokumentumokat:

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R (85) 11 sz. Ajánlása az áldozatok büntetőjogi és büntetőeljárás jogi helyzetéről (álláspontom szerint tartalmában ez az ajánlás áll legközelebb a Kerethatározathoz); R (87) 21. számú Ajánlása az áldozatoknak nyújtandó segítségről és az áldozattá válás megelőzéséről (a tagállamok kormányainak tesz javaslatot bizonyos, az áldozatok helyzetét javító intézkedések megtételére); R(99) 19 Ajánlása a mediációról büntető ügyekben; R(2006) 8 Ajánlása a bűncselekmények áldozatainak nyújtandó segítségről; az ENSZ Közgyűlése által 1985. november 29-én elfogadott A/RES/40/34 Deklaráció a bűncselekmények és a hatalommal való visszaélés áldozatainak nyújtandó igazságszolgáltatás alapelveiről. A tanulmány írásakor már elfogadott nemzetközi dokumentumokat nagy precizitással elemezte Görgényi Ilona: A bűncselekmény áldozata a büntetőeljárás során az Európai Unióban. In: *Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén.* (szerk.: Lévay Miklós) Bűnügyi Tudományi Közlemények 7. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004. 267 – 301. o.

mutatnak a kerethatározat által átfogott kérdéseken.

Ahhoz, hogy megértsük a kerethatározat hazai jogalkotásban, jogalkalmazásban játszott szerepét, elkerülhetetlen számot adni arról, hogyan változott a sértett helyzete hazánkban az elmúlt évtized során, azt követően, hogy a kerethatározat szövege kialakult, elfogadásra került.

A büntetőeljárás koncepciójáról szóló 2002/1994. (I. 17.) Korm. határozat körvonalazta, hogy az új büntetőeljárás törvény tervezetét milyen szempontok alapján kell elkészíteni. Ennek 6. pontja szerint „A büntetőeljárás során szélesíteni kell a sértett igényérvényesítési lehetőségeit és eljárási jogosítványait. Megfelelő korlátok között meg kell engedni, hogy a sértett pótmagánvádlóként járhasson el.” Ezek az elvárások természetesen még nem a Kerethatározat hatásának tulajdoníthatók, de a sértett helyzetének erősítése irányába ható nemzetközi trendbe illeszkednek.

Az új büntetőeljárás törvény hatálybalépése a legjelentősebb állomása ennek a folyamatnak, de nem szabad elfelejtenünk, hogy a törvényt már 1998-ban elfogadta a parlament, igaz, a szövege a hatálybalépésig eltelt öt év alatt jelentősen változott. Bár a Be. több módosítása is tartalmazott az elmúlt évtizedben a sértettet érintő változást, ez alkalommal a 2002. évi I. törvény azon rendelkezését szeretném kiemelni, amely biztosítja, hogy a vádiratot és a bíróság határozatának indokolást is tartalmazó kiadmányát a sértett részére is kézbesíteni kell, akkor is, ha a bírósági határozatot vele szóban közölték (tájékoztatáshoz való jog).

Egy esetben kifejezetten elmondható, hogy a kerethatározatban megfogalmazott elvárás közvetlen hatást gyakorolt a büntetőeljárás törvény módosítására. A 10. cikk értelmében minden tagállamnak törekednie kell arra, hogy ösztönözze a sértett és az elkövető közötti közvetítést, illetve köteles biztosítani, hogy a közvetítés eredményeként létrejött megállapodások a büntető ügyekben figyelembe vehetők legyenek. Azt már a nemzeti jogalkotóra bízta kerethatározat, hogy milyen tárgyú büntető ügyekben teszi lehetővé a közvetítést. A határidő e követelmény teljesítésére 2006. március 22-volt. A közvetítői eljárás lehetőségét a Be-be bevezető 2006. évi LI. törvény indokolása kifejezetten utal a Kerethatározat elvárására.¹³

Szem előtt kell tartanunk, hogy hazánk csak 2004. május 1. óta tagja az Európai Uniónak, így az első bizottsági jelentés még nem tartalmaz Magyarországot érintő megállapításokat. A második, 2009-ben megjelent jelentésbe viszont már beépültek a kormány által jelentett átültetési intézkedések.

¹³ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény indokolása.

Általános Indokolás II.1. „Az Európai Unió Tanácsának a büntetőeljáráásban a sértett jogállásáról szóló, 2001. március 15-i kerethatározatának (2001/220/IB) 10. cikke értelmében minden tagállamnak törekednie kell arra, hogy ösztönözze a sértett és az elkövető közötti közvetítést, illetve köteles biztosítani, hogy a közvetítés eredményeként létrejött megállapodások a büntető ügyekben figyelembe vehetők legyenek. A kerethatározat a nemzeti jogalkotóra bízta, hogy milyen tárgyú büntető ügyekben teszi lehetővé a közvetítést. A kerethatározat a 10. cikkhez kapcsolódóan teljesítési határidőként 2006. március 22-ét jelöli meg.”

A Bizottság 2004. évi általános értékelését¹⁴ megismételve még 2009-ben is általánosságban elégtelennek tartotta az implementáció érdekében megtett intézkedéseket. Megállapította, hogy egyetlen tagállam sem alkotott egységes jogszabályt, ehelyett meglévő vagy újonnan elfogadott rendelkezésekre utaltak. Ezen túl bizonyos elvárásokat kötelező erővel nem bíró iránymutatásokon, kartákon, ajánlásokon keresztül ültettek át, jogszabályi alap nélkül. Csak néhány tagállam fogadott el új jogszabályt, amely lefedi a Kerethatározat egy vagy több cikkét. Ennek következtében a Bizottság arra bátorította a tagállamokat, hogy küldjenek az implementációról további információkat és fogadják el, majd küldjék meg a még előkészítés alatt lévő jogszabályokat is.¹⁵

A Kerethatározat számos, a sértett helyzetének megerősítésére, jogainak bővítésére irányuló elvárást tartalmaz.¹⁶ Mivel ezek átfogó elemzése meghaladja a jelen tanulmány kereteit, a továbbiakban a teljesség igénye nélkül csak néhány cikket érintek, amelyek kifejezetten a büntetőeljárásra vonatkoznak.

A Kerethatározat 1. cikke – más fogalmak között – meghatározza, ki értendő a *sértett* elnevezés alatt. Az első probléma már itt jelentkezik, mert egyes tagállamokban hiányzik a sértett törvényi definíciója, így nehézségekbe ütközik annak eldöntése, ki tartozik a sértett fogalmába.¹⁷ (Csak zárójelben jegyzem meg, hogy az angol források magyar viszonyokra való átültetésénél az is gondot okoz, hogy sértett vagy áldozat a helyes fordítása adott viszonylatban a victim szónak. Maga a kerethatározat is tartalmaz olyan jogosultságokat, amelyek értelemszerűen csak a büntetőeljárásban sértettként szereplő személyt illetik meg és olyanokat is, amelyekkel az áldozatok esetlegesen tágabb köre rendelkezhet.) Bár a Második Jelentés megemlíti, hogy Szlovákiában a sértett fogalmába a jogi személy is beletartozik, egy szó sem esik a hasonló tartalmú magyar szabályozásról. A hatályos magyar Be.¹⁸ szerint: sértett az, akinek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette. Az 1998. évi XIX. törvény Indokolása

¹⁴ Az Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, 2004. február 16. COM(2004) 54 végleges/2. A Bizottság jelentése a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról szóló, 2001. március 15-i 2001/220/IB tanácsi kerethatározat 18. cikke szerint [SEC(2004)102] (a továbbiakban: Első Jelentés)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0054:FIN:EN:PDF> (2011.09.11.)

¹⁵ Az Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, 20.4.2009 COM(2009) 166 végleges. A Bizottság jelentése a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról szóló, 2001. március 15-i tanácsi kerethatározat (2001/220/IB) 18. cikke szerint [SEC(2009) 476]. (A továbbiakban: Második Jelentés)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0166:FIN:hu:HTML> (2011.09.11.)

¹⁶ Tiszteletben tartás és elismerés (2. cikk); meghallgatás és bizonyítékok szolgáltatása (3. cikk); a tájékoztatáshoz való jog (4. cikk); a védelemhez való jog (8. cikk); kártérítéshez való jog a büntetőeljárás során (9. cikk); közvetítés a büntetőeljárás során (10. cikk). Ezek a sértett helyzetét erősítő jogosultságok kiegészülnek azokkal az elvárásokkal, amelyek a jogok gyakorlását hivatottak biztosítani, mint a kommunikáció biztosítékai (5. cikk); a sértett részére nyújtott különleges támogatás (6. cikk); a sértett költségei megtérítésének lehetősége (7. cikk); a más tagállamban lakó sértettekkel vonatkozó rendelkezések (11. cikk); a tagállamok közötti együttműködésre (12. cikk) vagy a szakszolgálatokat és a sértetteket segítő szervezeteket érintő elvárások (13. cikk); az eljárásokban közreműködő vagy a sértettekkel más módon kapcsolatba kerülő szakemberek képzése (14. cikk) és a sértettek eljárásbeli helyzetének gyakorlati feltételei (15. cikk).

¹⁷ A passzív alany, áldozat, sértett fogalmi elhatárolásával kapcsolatban lásd – többek között: Bócz Endre: Passzív alany, áldozat, sértett. *Rendészeti Szemle*, 2007/9. 103 – 129. o.

¹⁸ Az 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

utal arra, hogy a sértett fogalmának meghatározása a régi Be-ben foglaltakkal azonos. Az 1973. évi I. törvény 53. §-ához fűzött Indokolás szerint „Bár az 'akinek' szó természetes személyre utal, a sértett lehet jogi személy vagy más szerv is.” A Kerethatározat ellenben csak a természetes személy sértettre vonatkozóan fogalmaz meg elvárásokat, ami nem zárja ki, hogy egy tagállam nemzeti joga a nem természetes személy sértettek részére is biztosítsa a Kerethatározatban foglalt jogokat. Mint az Európai Bíróság az Eredics ügyben is megerősítette, „25. ...tekintettel a kerethatározat szövegére és általános rendszerére, a 'sértettnek' a kerethatározat alkalmazásában irányadó, a kerethatározat 1. cikkében meghatározott fogalma csak a természetes személyekre vonatkozik”. Ugyanakkor nincs akadálya annak, hogy a tagállamok a jogi személy sértettre is kiterjesszék a garanciákat „29. Mivel ugyanis a kerethatározat nem törekszik a szóban forgó terület teljes körű harmonizációjára, nem kötelezi a tagállamokat arra, de nem is akadályozza meg őket abban, hogy e kerethatározat rendelkezéseit akkor is alkalmazzák, ha a sértett jogi személy.”¹⁹

A 2. cikk (2) bekezdése szól a különösen veszélyeztetett sértettekről, akik részére biztosítani kell, hogy különleges helyzetüknek legmegfelelőbb bánásmódban részesüljenek. (Meg kell itt jegyeznünk, hogy a különösen veszélyeztetettség kritériuma nincs meghatározva és ez a rendelkezés nagyon általános.) Néhány tagállam a fizikai vagy szellemi sebezhetőségük miatt (kiskorúak vagy testi fogyatékosok) veszélyeztetettnek tekintett bizonyos személyek számára biztosít speciális bánásmódot, mások olyan helyzetekre helyezik a hangsúlyt, amelyek veszélyeztetettséget idézhetnek elő (családon belüli erőszak, szexuális bűncselekmények, terrorizmus, emberkereskedelem), más tagállamokban például a sértett életkora, életét veszélyeztető állapot/betegség ad alapot az általánostól eltérő kezelésre.

Mind a Bizottság jelentéséből, mind a Victims in Europe Project eredményeiből nyilvánvaló, hogy a speciális intézkedések többségét akkor alkalmazzák, amikor a sértett tanúként is részt vesz az eljárásban. Ez – a Kerethatározat kidolgozóinak szándékától valószínűleg eltérő megoldás – arra vezethető vissza, hogy a Kerethatározat maga nem határozza meg, ki a különösen veszélyeztetett. Feltételezhetjük, hogy a tagállamok többségében – csakúgy, mint a Victims in Europe Projektben az Európa Tanács 2006(8) ajánlásának 3.4 pontjában írtakból indulnak ki.²⁰

Található néhány olyan jogosultság a Kerethatározatban, amely a sértett

¹⁹ A Bíróság C-205/09. sz. Eredics Emil és Vassné Sápi Mária elleni büntetőeljáráásban a Szombathelyi Városi Bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelme tárgyában 2010. október 21-én hozott ítélete (EBHT-ben még nem tették közzé). Lásd még a Bíróság C-467/05. sz. Giovanni Dell'Orto elleni büntetőeljáráásban a Tribunale di Milano – Olaszország előzetes döntéshozatal iránti kérelme tárgyában 2007. június 28-án hozott ítéletét. EBHT 2007, I-05557. o., ahol a következő olvasható: „53. E rendelkezés megfogalmazásából következik, hogy a kerethatározat kizárólag az olyan természetes személyekre vonatkozik, akik valamely tagállam büntetőjogi szabályozásával ellentétes magatartás következtében közvetlenül szenvedtek károsodást.”)

²⁰ 'States should ensure that victims who are particularly vulnerable, either through their personal characteristics or through circumstances of the crime, can benefit from special measures best suited to their situation' Project Victims in Europe 39. o.

elégedettségét szolgálja. Ilyen a meghallgatáshoz, az információhoz és a védelemhez való jog.

A 3. cikk a sértett azon jogáról rendelkezik, hogy az eljárás során meghallgassák vagy bizonyítékot szolgáltatasson. Ennek kapcsán csupán a meghallgatás jogának érvényesüléséről szólnék a common law országokban.

A sértettek nem minősülnek a büntetőeljárás részes feleinek a common law jogrendszerhez tartozó országokban, de meghallgatáshoz való jogukat elismerik. Teljes mértékben elfogadható, ahogy a Victims in Europe Project zárójelentése különbséget tesz a meghallgatás két módja szerint. Az egyik az, amikor a sértett tanú a saját ügyében, a második pedig, amikor megengedik, hogy polgári jogi igényt előterjesztve vegyen részt az ügyében, magánvádlóként lépjen fel vagy a bűncselekmény hatásairól nyilatkozzon. Az utóbbi egy speciális lehetőség, amit az angolszász államokban vezettek be, pl. Angliában, Walesben és Skóciában. Jelentősebb részvételt biztosítva a büntető igazságszolgáltatásban, a jogalkotó engedélyezte a sértettnek, hogy nyilatkozatot tegyen arról, hogyan érintette a bűncselekmény és képviseltesse magát a kegyelmi bizottság előtt. „... a sértetti nyilatkozat kapcsán két fő céllal számoltak: az egyik, hogy olyan információt szolgáltatasson, amelyet a büntetés kiszabásakor a bíró figyelembe vesz, másrészt terápiás célként a sértett büntető igazságszolgáltatással való elégedettségének erősítésével.”²¹

A sértetti nyilatkozat más common law országokban sem ismeretlen: működik Anglia-Wales-en kívül Írországban, az Amerikai Egyesült Államok majd minden államában, Kanadában, Új-Zélandon, Ausztráliában. A megoldások abban különböznek elsősorban, hogy milyen formában élhet e jogával a sértett: írásban vagy szóban, ha írásban, saját szavaival írhatja le, miként hatott rá a sérelmére elkövetett bűncselekmény vagy a nyomozás során egy rendőr foglalja írásba a sértett által elmondottakat – esetleg úgy, hogy felkeresi a sértettet. Az sem egységes, hogy a tárgyaláson vagy már azt megelőzően tehet nyilatkozatot a sértett. Utóbbi megoldás előnye, hogy a sértett által elmondottak (leírtak) már akkor rendelkezésre állhatnak, amikor a vádemelés kérdésében döntés születik. Érdekes, de nem meglepő, hogy a válaszadási, nyilatkozattételi kedv annál jelentősebb, minél súlyosabb az elkövetett bűncselekmény.²²

Hollandiában 2005-ben teremtette meg jogszabály annak lehetőségét, hogy a sértett vagy hozzátartozója beszélhessen a tárgyaláson a bűncselekmény rá gyakorolt hatásáról. Ez segít a sértettnek érzelmileg feldolgozni a bűncselekményt, s úgy érzi, meghallgatják és részese a tárgyalásnak. A már említett Intervict kapott megbízást az igazságügyminiszter helyettesétől kutatások végzésére e témakörben. Megállapítható volt a pozitív hatások mellett kétirányú eltérés is a jogszabály eredeti céljától. Az egyik problémát az okozta, hogy a sértetteknek egy elenyésző

²¹ James Chalmers, Peter Duff and Fiona Leverick: Victim Impact Statement: Can Work, Do Work (For Those Who Bother to Make Them). *The Criminal Law Review*, May 2007. 366. o. A szerzők lábjegyzetben utalnak a Büntető igazságszolgáltatásról (Skócia) szóló 2003. évi törvény 14 (5) szakaszára, amely alapján, ha olyan bűncselekmény miatt szabnak ki szankciót, amely a sértetti nyilatkozat pilot programja körébe tartozik, „a bíróságnak a büntetés megállapításakor figyelemmel kell lennie a sértetti nyilatkozatra, ha az releváns a bűncselekmény szempontjából”. (50. lábjegyzet)

²² <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2007/03/27152727/5> (2010.11.15.)

kisebbsége nem kapott lehetőséget a felszólalásra. A másik, a jogalkotói céltól eltérő gyakorlat abban állt, hogy a bírák egy jelentős része nem korlátozta a sértetteket a felszólalásban, azaz nem csak a bűncselekmény következményeiről, de a kívánt büntetésről és gyakorlatilag bármiről hagyták őket beszélni.²³ Az igazságügyminiszter szeretné elérni, hogy a sértett megbízhatson mást is azzal, hogy helyette felszólaljon, s a jogosult hozzátartozók száma se korlátozódjon egy személyre.²⁴ Arra, hogy a sértetteket megillető különböző jogok összefüggésben állnak egymással, jó példaként szolgál, hogy a Victims in Europe Project Zárójelentése megemlíti, a mediációban való részvétel is tekinthető úgy, mint a sértett meghallgatáshoz való jogának egyik formája.

A 3. cikk (2) bekezdése előírja, hogy „a(z) [igazságügyi] hatóságok a sértetteket csak a büntető eljárás céljainak eléréséhez szükséges mértékben hallgassák ki”. A kihallgatás terjedelme, hossza és az, hogy hányszor ismétlik meg, lényeges lehet ebből a szempontból. Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a meghallgatáshoz való jog fontos jogosultsága a sértettnek, de ez az előny másodlagos viktimizációt válthat ki, ha nem megfelelően értelmezik a sértett érdekét. Különösen a nyomozás során zajló meghallgatás és a keresztkérdés lehet negatív hatással. Sajnálatos módon a megismételt kihallgatás nincs korlátozva az EU tagállamokban.

Ha a sértett semmit sem tud az eljárás kimeneteléről, kívülállónak érezheti magát és feltételezheti, hogy csak abban az esetben fontos, ha segíteni tud a hatóságoknak.

Néhány tagállam tájékoztatók megküldésével/átadásával vagy az információk website-on való közzétételével, tájékoztató füzet készítésével nyújt tájékoztatást, eleget téve ezzel a Kerethatározat 4. cikk (1) bekezdése szerinti elvárásnak. A Bizottság elfogadja a magyar rendszert, hangsúlyozva, hogy az megfelelő megoldást biztosít, mivel a rendőrnek, az ügyésznek és a bíróságnak kötelessége a sértetteket a jogaikról tájékoztatni.

Míg az eljárás menetéről, az őt megillető jogokról a legtöbb tagállamban kap felvilágosítást a sértett, a 4. cikk (3) bekezdése szerinti követelménynek, amely alapján a sértettet értesíteni kell a terhelt szabadlábra helyezéséről, csak néhány tagállamban sikerül megfelelően eleget tenni.

A 4. cikk (4) bekezdése lehetőséget biztosít arra is, hogy a sértett visszautasítsa az ilyen értesítést. Ezzel kapcsolatban a Victim Support Europe javasolja, hogy a sértettnek legyen joga tartózkodni az ilyen tájékoztatás átvételétől akár általánosságban, akár egy adott kérdésre vonatkozóan.

A védelemhez való jog több aspektusból vizsgálható: a tolakodó médiával szemben, a magánélet védelme szempontjából vagy a terhelttel szemben is szükségessé válhat a sértett védelme. Egyik megoldandó feladat e téren a sértett és a terhelt találkozási lehetőségének csökkentése, különösen az elkülönített várakozó helyiségek biztosításával a bírósági épületekben, amint ezt a 8. cikk (3) bekezdése előírja. Megemlítendő, hogy a Jelentés szerint mindössze három tagállam küldte meg az ezt az elvárást teljesítő rendelkezéseket: Németország,

²³ <http://www.tilburguniversity.edu/topic/selfreliance/righttospeak/> (2011.09.11.)

²⁴ <http://www.rnw.nl/english/bulletin/dutch-minister-wants-expand-victims-right-speak-trials> (2011.09.11.)

Olaszország és Spanyolország. Érdekes, hogy ugyanakkor az on-line felmérés eredményeként mind a három említett ország megkérdezett szakértői azt a válaszlehetőséget jelölték be, hogy országukban nem kötelező elkülönített várakozóhelyet biztosítani, ugyanakkor – a válaszadók szerint – Litvánia, Románia és az Egyesült Királyság feltételekhez kötött, míg Hollandia feltételek előírása nélkül biztosítja ezt a lehetőséget.²⁵ Ez a kérdéskör is rámutat a hivatalos jelentés és a különböző területeken dolgozó szakemberek válaszaiból szerzett információk különbségére. A Bizottság által készített Jelentésben foglalt értékelés furcsaságait jelzi tanulmányában M. S. Groenhuijsen – A. Pemberton megemlítve, hogy az elkülönített várakozó helyiségek biztosításában Anglia elől jár, de a Bizottság mégis kizárólag Németországot jelöli meg, mint aki a tagállamok közül maradéktalanul eleget tett az elvárásoknak. Ennek oka, hogy Angliában nincs olyan jogszabály, ami előírja az elkülönített várakozóhely biztosítását.²⁶

Az utolsó jogosultság, amivel röviden foglalkozni szeretnék, a kártérítéshez való jog a büntetőeljárás során. A 9. cikk (1) bekezdése kötelezi a tagállamokat, hogy a terhelt általi kártérítés kérdésében ésszerű időn belül hozzanak döntést. A tagállamok többsége úgy vélte, hogy e bekezdés átültethető a büntetőeljáráshoz kapcsolódó polgári jogi igény érvényesítése révén, de a common law országokban ilyen megoldásra nincs lehetőség. Bár a Jelentésben az áll, hogy pl. az Egyesült Királyság nem adott tájékoztatást arról, hogy miként ültette át a hazai jog szabályai közé ezt az elvárást, a gyakorlatot bemutató elemzésből kiderül, hogy kártérítést elrendelhet a bíróság, amelynek teljesítése megelőzi a pénzbüntetés és a költségek megfizetését.²⁷ Nem csak az adhéziós eljárás, de a mediáció és más, az ügyészi szakaszban alkalmazható intézkedések is alkalmasak e cél elérésére és ösztönözhetik fizetésre az elkövetőt. Ha az adhéziós eljárásban meg is ítélik a kártérítést, a végrehajtás a sértett feladata marad. A legkedvezőbb megoldás az, amikor a kompenzáció megelőzi az egyéb jogkövetkezmények érvényesítését, pl. a pénzbüntetés, az állam által megelőlegezett költségek megtérítését.

A Bizottság tehát egyik jelentésében sem találta kielégítőnek a kerethatározat végrehajtását, számos hiányosságot állapított meg az egyes sértetti jogok érvényesítéséhez szükséges nemzeti jogalkotás terén.

Az áldozatsegítő szervezetek által végzett felmérés két kérdőív típust tartalmazott: az egyik a jogszabályi megfelelést térképezte fel, a másik a gyakorlati megvalósítást és az érintettek elégedettségét volt hivatott vizsgálni. Ez utóbbi téren a helyzet még kevésbé kielégítő.

Kérdéses még, hogy hazánkat mennyiben érintették a negatív vélemények. Bár nem tehetők patikamérlegre a kedvező és nem kedvező válaszok, a Bizottság Második Jelentését és a Victims in Europe Project eredményeit tekintve összességében úgy tűnik, hogy a Kerethatározatban foglalt elvárások átültetése többé-kevésbé megfelelő, bár a gyakorlatban vannak még hiányosságok és néhány esetben a jogalkotás terén is van még teendő.

²⁵ Project Victims in Europe 98. o.

²⁶ Lásd erről M. S. Groenhuijsen – A. Pemberton i. m. 49. o.

²⁷ Lásd: Victims in Europe Projekt 110-111. o. Kompenzáció elrendelésére van lehetőség Írországbán, az Egyesült Királyságban, Cipruson és Máltán.

Terhelti jogok – sértetti jogok

Anélkül, hogy kétségbe vonható lenne az áldozatvédelem szükségessége és az, hogy szükség van a sértett jogainak biztosítására a büntetőeljáráásban és azon kívül is garantálni kell az áldozatok segítségét, hangsúlyozni szeretném, hogy nem szabad megfedkezünk e vonatkozásban a terhelti jogokról sem.

Amint azt az Európai Bíróság a Fővárosi Bíróság által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásban a C-404/07. sz. ügyben is hangsúlyozta, „48 Meg kell továbbá állapítani, hogy a kerethatározatot az alapvető jogokat, köztük különösen az EJEE 6. cikkében kimondott tisztességes eljáráshoz való jogot tiszteletben tartva kell értelmezni (lásd különösen a C-105/03. sz. Pupino-ügyben 2005. június 16-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-5285. o.] 59. pontját).”²⁸

A büntető igazságszolgáltatásban megfigyelhető egyféle hullámmás: az elmúlt évszázad 80-as, 90-es éveiben a terhelti jogok biztosítását írták zászlajukra a jogvédő szervek. Az elmúlt 10-15 évben a sértetti/áldozati jogok kaptak nagyobb hangsúlyt. Ha a következmények megfelelő átgondolása nélkül biztosít a sértett számára jogosultságokat a jogalkotó, ez esetlegesen nem kívánatos hatással járhat: bosszúra adhat lehetőséget a sértettnek vagy a vádlói oldalon egyféle megkettőződéshez vezethet. Igaz, hogy a sértett hosszú időn át mellőzött szereplője volt a büntetőeljárásnak.²⁹ Jószerivel csak kötelezettségek terhelték, s a hatóságok úgy bántak vele, mint hasznos tanúval, aki – az ügyek többségében – rendelkezett azokkal az információkkal, amelyek szükségesek voltak a bűncselekmény felderítéséhez és a terhelt bűnösségének bizonyításához. Különösen kérdéses a sértett nyilatkozata a bűncselekmény hatásairól, amelyet az angolszász jogrendszer országaiban vezettek be, és befolyásolhatja a kiszabandó büntetést és még a szabadlábra helyezési eljárást is. A sértett olyan tevékenységekbe való bevonása, amelytől hagyományosan el volt zárva valamennyi jogrendszerben, veszélyes, de legalábbis kétséges lehet.

Várhatóan garanciát jelent a sértetti és a terhelti jogok kiegyenlítésére, hogy a Stockholmi Program végrehajtására megfogalmazott cselekvési tervben³⁰ e két szempont egymás mellett szerepel a következők szerint: „A védelem minden rendelkezésre álló eszközzel történő erősítése céljából elemezni kell a 27 tagállamban a bűncselekmények és a terrorizmus áldozatainak nyújtott biztosítékokat, és csökkenteni kell azok eltéréseit. Az uniós jognak garantálnia kell a vádlott jogainak magas szintű védelmét az eljárások tisztességessége

²⁸ A Bíróság (harmadik tanács) 2008. október 9-i ítélete. György Katz kontra István Roland Sós. C-404/07. sz. ügy. Európai Bírósági Határozatok Tára 2008, I-07607

²⁹ Annika Snare: Victim Policy – Only for the Good? In: *Crime and Crime Control in an Integrating Europe*.

Plenary presentations held at the Third Annual Conference of the European Society of Criminology, Helsinki 2003. (Edited by Kauko Aromaa and Sami Nevala). HEUNI Publication Series No. 44, Helsinki 2004. 35 – 36. o.

³⁰ A Stockholmi Program - A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa (2010/C 115/01) (A továbbiakban: Stockholmi Program.) Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2010.5.4. 2.4. Az egyének jogai büntetőeljáráásokban
<http://eur-law.eu/HU/stockholmi-program---polgarokat-szolgalo-vedo-nyitott-biztonsagos,432868,d>
(2011.10.01.)

tekintetében. A fogvatartás feltételeivel – így a börtönviszonyokkal – szintén foglalkozni kell.”

A (közel)jövő

A Stockholmi program szerint az uniós áldozatvédelem jellege változni fog, amelynek 'jelei' már felfedezhetők a program alapján meg tett intézkedésekben. „[A]z Európai Tanács felhívja a Bizottságot és a tagállamokat, hogy vizsgálják meg annak lehetőségét, hogy a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/80/EK tanácsi irányelv és a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról szóló, 2001. március 15-i 2001/220/IB kerethatározat egyesítésével, e két eszköz értékelése alapján egyetlen átfogó jogi eszközt dolgozzanak ki az áldozatok védelmével kapcsolatban.”³¹ Ugyanakkor a Stockholmi Programban írtakból kitűnik, hogy nem csak az áldozat, de a terhelt védelmére is figyelmet fordít az Unió.³²

Epilógus

Már a rehabilitációs előadás után került sor arra, hogy a Stockholmi Program alapján az Európai Bizottság a sértettek védelmére vonatkozó intézkedéscsomagra tett javaslatot. Ennek egyik eleme a bűncselekmények sértettjeinek támogatásáról, védelméről és jogairól szóló irányelv. Ennek megfelelően 2011. május 18-án a Bizottság előterjesztette a bűncselekmények sértettjeinek támogatására, védelmére és jogaira vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló irányelvre vonatkozó javaslatát.³³ Az Európai Unió Tanácsa 2011. június 10-én fogadta el a sértettek jogainak és védelmének különösen a büntetőeljárások során való

³¹ Stockholmi Program 2.3.4. Bűncselekmények, többek között terrorcselekmények áldozatai.
<http://eur-law.eu/HU/stockholmi-program---polgarokat-szolgalodo-nyitott-biztonsagos,432868,d>
 (2011.10.01.)

³² Stockholmi Program 2.4. Az egyének jogai büntetőeljárásokban
 „A gyanúsítottak és a vádlottak jogainak védelme a büntetőeljárások során alapvető uniós érték, amely döntő fontosságú a tagállamok közötti kölcsönös bizalom, illetve a közvélemény Unióba vetett bizalmának fenntartásához. Az Európai Tanács ezért üdvözli a büntetőeljárásokban a gyanúsítottak vagy vádlottak eljárási jogainak megerősítését célzó ütemterv Tanács általi elfogadását, amelynek teljes körű végrehajtása erősíti azokat a jogokat, amelyek az egyéneket a büntetőeljárások során megilletik. Az ütemterv a továbbiakban a stockholmi program részét képezi. Az Európai Tanács felkéri a Bizottságot, hogy
 – tegye meg az ütemtervben említett javaslatokat annak gyors végrehajtására vonatkozóan, az abban foglalt feltételeknek megfelelően,
 – vizsgálja meg a gyanúsítottak és vádlottak minimális eljárási jogainak további elemeit, és mérje fel, hogy egyéb kérdésekkel – például az ártatlanság védelmével – kell-e foglalkozni a megfelelőbb együttműködés e területen történő elősegítése érdekében.”
<http://eur-law.eu/HU/stockholmi-program---polgarokat-szolgalodo-nyitott-biztonsagos,432868,d>
 (2011.10.01.)

³³ Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács Irányelve a bűncselekmények sértettjeinek támogatására, védelmére, és jogaira vonatkozó minimumszabályok megállapításáról. Európai Bizottság, Brüsszel, 2011.5.18.COM(2011) 275 végleges.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0275:FIN:HU:PDF> (2011.10.01.)

megerősítésére vonatkozó ütemtervről szóló 2011/C 187/01 számú állásfoglalást. Ezzel az ütemtervet jóváhagyta és hangsúlyozta, hogy a Tanács az ütemtervvel összefüggésben előterjesztett minden javaslatot meg fog vizsgálni, és azokkal kiemelten szándékozik foglalkozni.³⁴ Az intézkedéscsomagból látszik, hogy az Európai Bizottság valóban komplex, a bűncselekmények sértettjeivel kapcsolatos szabályozási minimumokat tartalmazó irányelv elfogadását készíti elő. Mind a Tanács állásfoglalása, mind az ütemterv utal arra, hogy a Kerethatározat fontos lépést jelentett a sértett védelmére vonatkozó uniós megközelítés kialakításában, de az elmúlt tíz év eseményeinek tükrében szükségessé vált annak felülvizsgálata, kiegészítése, továbbfejlesztése.

³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:187:0001:0005:HU:PDF>
(2011.10<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0275:FIN:HU:PDF.01.>)

A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság eljárási rendje (1884-1896)*

STIPTA ISTVÁN**

A pénzügyi közigazgatási bíróság hazai létrehozatalát komoly politikai és szokatlanul tartalmas tudományos vita előzte meg. A hatalmon lévő pártok képviselői tartottak attól, hogy a testület gyengíti az állam erejét, az új jogvédelmi fórum az adófizetők javára hozza döntéseit. Félték attól is, hogy a bírósági felülvizsgálati lehetőség az oppozíciós hajlamú nemzetiségiek és kiegyezés-ellenes erők legális ellenállási eszközévé válik. Ezzel szemben 1883-ban mégis azok álláspontja kerekedett felül, akik az állam és a polgárok közös érdekeire, a jogszerűség követelményére, továbbá az adókötelezettek állammal szembeni védelmének indokoltságára hivatkoztak. E megfontolások eredményeként született meg a történeti alkotmányunkat módosító, a bíróságok és a közigazgatási szervek viszonyát új módon szabályozó 1883. évi XLIII. tc. a pénzügyi közigazgatási bíróságról.

A közigazgatási bíráskodás bevezetése felvetette a bírósági eljárás szabályozásának igényét is. Az eljárás rendszerének és részletszabályainak meghatározásakor alapvető értékelti kérdés volt, hogy a bíróság döntéshozatali rendje hogyan tudja kiegyenlíteni azt az előnyt, amelyet az állami pénzügyi szervek a pénzügyi szolgáltatások meghatározásakor, és azok végrehajtásakor a polgárokkal szemben rendelkeztek. Ezzel egyidejűleg gondoskodni kellett arról, hogy az eljárás gyorsan lezáruljon, és ne adjon lehetőséget a közkötelezettségek teljesítésének halogatására vagy tudatos adókerülésre. A törvényhozásnak ilyen szempontokat mérlegelve kellett döntenie arról, hogy a bírósági karakterű jogvédelmi szerv a nagyobb jogi garanciát nyújtó szóbeli, vagy a gyorsabb, és a közérdeket hatékonyabban érvényesítő írásbeli eljárási rendben működjön. A korabeli kormánypári többség ebben a kérdésben az állam érdekeit tartotta fontosabbnak, ezért nem fogadta el a szóbeliség elvét, és elutasította a kompromisszumos megoldásként számos más országban bevált fakultatív szóbeliség koncepcióját is.

A tanulmány a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény eljárásjogi rendelkezéseinek törvényhozási és szakirodalmi előzményeit tekinti át, majd

* A tanulmány az MTA-ELTE Jogtörténeti Kutatócsoportjának támogatásával készült.

** Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jegtörténeti Tanszék.

nyomon követi a törvényhozási vitát, értékeli a törvény processzuális rendelkezéseit, és összeveti azokat a korszak mértékadó külföldi megoldásaival.

Törvényhozási előzmények, a bizottsági és képviselőházi vita

A pénzügyi közigazgatási bíróság létesítéséről élénk törvényhozási vita alakult ki. Ennek során élesen elkülönült egymástól az ellenzéki és kormánypárti képviselők álláspontja, de határozottan különbözött a képviselőház (kormánypárti többségű) pénzügyi és igazságügyi bizottságának nézete is. A képviselőházi vita a javaslat eljárásjogot tárgyaló szakaszában különösen intenzív és alkotó jellegű volt. Szokatlan módon még a főrendek tanácskozása is érdemben alakította a jogérvényesítés törvénybe rögzített folyamatát és részletkérdéseit.¹ A szakmai publicisztika is hatást gyakorolt a törvényhozási folyamatra; különösen a jogász közírók harcoltak eredményesen az elnagyolt első miniszteri előterjesztés ellen.²

A két törvénytervezetet kidolgozó pénzügyminiszter egyik napirendre vett javaslata sem tartalmazott az ügyszak jogi specialitásait követő részletes eljárási rendet, egyszerűen az eljárás gyorsításának szempontját vette figyelembe. Ahol lehetett, a civiljogi per hatályos normáit, a már megalkotásakor átmenetinek tekintett 1868. évi LIV. tc. 102-107. §-ait ajánlotta elfogadásra. Az első, 1881-i javaslat a bíróság eljárását az „érdekelt ministerekkel” egyetértésben kiadott pénzügyminiszteri rendelettel kívánta szabályozni, az egy évvel később összeállított második előterjesztés már kizárólagos pénzügyminiszteri hatáskört irányzott elő.³

A képviselőház állandó pénzügyi bizottsága úgy vélte, hogy a közigazgatási jogvitás ügyekben általában a szóbeliséget nélkülöző eljárás kívánatos, adott esetben egy központi, egyszintű fellebbezési fórum esetén adó és illetékügyben ez lehet az egyedül lehetséges megoldás. A bizottság szerint a felek kölcsönös meghallgatását lehetővé tevő eljárás nem követelhető meg ott, ahol „apró-cseprő adó és illeték-kérdések miatt, az ország minden részéről [Budapestre] felhívni és napokig itt tartani kellene az ügyfeleket.” „A szóbeli contradictorius eljárás szép biztosítéka és előnye, a legtöbb esetben itt hátránnyá változna. Másfelől a gyors elintézését igénylő ügyeket, a végrehajtást fel nem függeszthetvén, a feleknek nagy hátrányára és kárára csak késleltetné, elintézésüket csak hátráltatná.” A testület a polgári perrendtartás eljárásjogi garanciáit elegendőnek tartotta, a tervezett

¹ Stipta István: Országgyűlési vita a pénzügyi közigazgatási bíróságról 1883-ban. In: Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére. (Szerk.: Mezey Barna, Révész T. Mihály) Gondolat Kiadó, Budapest, 2006. 518-546. o.

² Gruber Lajos: A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló javaslat. Jogtudományi Közlöny 1881. (XVI. évf.) II. 19. sz. (1881. május 6.) 165-166. o.; Nyolcadik magyar jogászgyűlés. Közigazgatási bíraskodás, a IV. szakosztály vitája. Concha Győző, Lánczy Gyula és Dell'Adami Rezső véleménye. Jogtudományi Közlöny 1882. (XVII. évf.) 44. sz. 350-352. o.

³ Törvényjavaslat a pénzügyi közigazgatási bíróságról. Az 1878. évi október 17-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. XXI. köt. 907. sz. iromány. Pesti Könyvnyomda. Budapest, 1881. 300-305. o. 1881. január 31. (a továbbiakban: Első javaslat 1881.) 302-303. o.; Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. VI. köt. 152. sz. iromány. Pesti Könyvnyomda. Budapest, 1882. 219-225. o. 1882. február 7. (a továbbiakban: Második javaslat 1882.) 221., 223. o.

közigazgatási bírósági eljárásban csak az írásbeli rendszert tartotta elfogadhatónak.⁴

Az igazságügyi bizottság ezzel szemben határozottan kiállt a teljesebb jogvédelmet biztosító fakultatív szóbeliség mellett. E rendszerben a szóbeli eljárás nem volt kötelező, de a feleknek lehetőségük volt arra, hogy érveiket a bíróság előtt az írásbeli előterjesztés után szóban is megfogalmazhassák. A fejlettebb jogi kultúrát képviselő testület szerint a pusztán írásbeliség, és az ezzel együtt járó előadói rendszer nem nyújthat elegendő biztosítékot arra, hogy a perbeli vitakérdés a maga egészében az ítélő bíróság tudomására jusson. Az írásbeli anyagot az előadók ügybuzgalmuk és szakavatottságuk szerint eltérően referálják, és ha a felek nem reagálhatnak az elhangzottakra, a bíróság nem minden esetben ismerheti meg a perbeli valóságot. A pénzügyi közigazgatási bírósághoz utalt ügyekben a merev írásbeliség káros lenne azért is – folytatódott az érvelés –, mert ebben az ügykörben hiányzik a teljes írásbeli perfelszerelés, és a vitakérdés bírói eldöntésére csak egyetlen bíróság szolgál, amely jogerős döntést hoz. Az igazságügyi bizottság elnöke, a kormánypárti Teleszky István a képviselőházi vitában harcosan (de eredménytelenül) érvelt a nagyobb jogi garanciát biztosító törvényi szabályozás mellett.⁵

A jogászai értékrendet következetesen képviselő szaksajtó is a szóbeliséget támogatta. A Magyar Igazságügy szerkesztőségi cikke szerint a szóbeliség elvének érvényesítése esetén „a pénzügyi közigazgatás bonyolult és homályos természetű kérdéseinek tisztázására és nyilvánosság elé hozatalára sokkal több kilátásunk lenne. Így azonban a pénzügyi közigazgatási bíróság indoklásaira leszünk utalva a kétes természetű esetek tanulmányozása tekintetében.”⁶

Az eljárás rendjéről szóló képviselőházi vitában a kormánypárti többség ragaszkodott a pénzügyi bizottság álláspontjához. Képviselőik arra hivatkoztak, hogy a közigazgatási bírósági eljárásban nem fél áll szemben féllel, hanem „felek ezrei” állnak szemben az államkincstárral. Az állami érdek képviselője, az ügyekben való kötelező perbeli nyilatkozattétel rendkívül megterhelné a pénzügyi apparátust. A szóbeliség – érveltek – az ügyvédek tömeges bevonását igényelné, ami jelentősen drágítaná az eljárást a magánfelek részére is. Az írásbeli eljárás híveinek

⁴ Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a „pénzügyi közigazgatási bíróságról” szóló törvényjavaslat tárgyában. Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. XIV. köt. 528. sz. Pesti Könyvnyomda. Budapest, 1883. 162-175. o. 1883. március 12. (a továbbiakban: Pénzügyi bizottság 1883.) 164. o.

⁵ Az 1881. szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Nyomtatványok. Képviselőház. Napló. Szerk.: O. Szathmáry Károly. Budapest, 1883. XII. köt. (a továbbiakban: Képviselőházi vita 1883.) 326., 353. o.

⁶ Pénzügyi közigazgatási bíróságról. Magyar Igazságügy. (Szerk.: Dr. Tarnai János) XXI. köt. Budapest, 1884. 183. o.; A korabeli szaksajtó taglalta a második javaslat hiányosságait is. „Bíróság előtti eljárás alig képzelhető el a vitás felek meghallgatása, az érvek és ellenérvek előterjesztése s azoknak a felek részéről megvitatása nélkül. Már pedig a célba vett eljárás szerint a bíróság csak azon adatok alapján fog ítélni, melyeket a pénzügyi közegek – igen természetesen – a pénzügyi cél elérése tekintetében összegyűjtenek, az ellenfél, a magánpolgár legfeljebb a határozat elleni fellebbezésben adhatja elő nézetét, anélkül azonban, hogy így a bíróság nem a felek kölcsönös előterjesztésével megvilágított, s minden szempontból tisztázott ténykörülmények, hanem csakis pénzügyi szempontból, s így egyoldalú érdekből összegyűjtött adatok alapján bíraskodand.” Tóth Dezső: A pénzügyi közigazgatási bíróság. Jogtudományi Közlöny XVII. évf. 11. sz. (1882. március 17.)

további érve volt, hogy a polgári perrendtartás novellája (1881. évi LIX. tc.) sem fogadta el a szóbeliséget, ami a közigazgatási szakágban működő bíróságnál még kevésbé lenne indokolt. A képviselők hivatkoztak arra is, hogy az alapdöntést hozó közigazgatási fórumokon (az adókievítő és felszólalási bizottságokban) az érintett fél személyesen nyilatkozhat. A képviselőházi vitában még az is elhangzott, hogy megengedő eljárásjogi szabályozás esetén formaszerű polémia alakulhat ki a bíró és a fél között, ami alááshatná a bíróság tekintélyét.⁷

Szapáry Gyula pénzügyminiszter kifejezetten ragaszkodott előterjesztése eljárásjogi részéhez. Azzal érvelt, hogy szóbeli rendszer esetén a számításba vett 4-6 bíró helyett ezek tízszeresét kellene alkalmazni.⁸ A jogvédelem szempontjainak jobban megfelelő igazságügyi bizottsági javaslatot a képviselőházi ülésen jelen lévő Pauler Tivadar igazságügyi miniszter sem támogatta, aki egyébként tüntető távolságtartással, szótlanul ülte végig a szenvedélyes vitát. A kormánypártiak közül egyedül Teleszky István értett egyet az ellenzéki Szilágyi Dezsővel, aki a szóbeliség érvényesítését jogállami minimumnak tekintette.⁹ A képviselőház azonban Szilágyi azon áthidaló javaslatát sem fogadta el, amely a tárgyaláson csak a magánfél számára biztosította volna a szóbeli válasz lehetőségét.¹⁰

A törvényi alapkategóriák (aktorátus, panasz, határidők)

Az elfogadott törvény alapvető eljárásjogi fogalmakat hagyott tisztázatlanul. A jogorvoslat minden formáját fellebbezésnek nevezte, tehát nem különböztette meg az érdemi jogvédelmi igényt az alaki (eljárási) kifogást tartalmazó jogorvoslati kérelemtől. A panasz kifejezés jogi tartalma sem derült ki magából a törvényből.¹¹ A normaszöveg azt sem tette világossá, hogy a fellebbezés kiterjed-e az érdeksérelmekre, vagy csak a jogsérelmekre vonatkozhat. A jogalkotó nem határolta körül az ügyben érdekeltet, nem adott általános iránymutatást arra, hogy adott esetben kik rendelkeznek aktorátussal, a bíróság előtti keresetösségi joggal. Nem különítette el a magán- és a hatósági panaszt, így a törvény szövegéből az sem derült ki, hogy a közigazgatási hatóságok panaszjoga milyen ügykörökre terjed ki. Éppen a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének tapasztalatai nyomán született meg később az 1896. évi XXVI. tc. 84. §-ban foglalt azon rendelkezés, amely a panaszjogot a hatóságok jogkörének védelme és az állami (kincstári) közérdek megóvása érdekében is biztosította.¹² A szabályozás

⁷ Képviselőházi vita 1883. 373. o. Gáll József felszólalása.

⁸ Képviselőházi vita 1883. 357. o.

⁹ Képviselőházi vita 1883. 353-360., 364-375. o.

¹⁰ Az elutasítás után Szilágyi Dezső keserűen jegyezte meg: „Jól vigyázzunk, mikor gyámkodni akarunk emberek felett, ne tegyük lehetetlenné igazságuknak megnyugtatósukra való képviseletét.” Képviselőházi vita 1883. 356. o.

¹¹ A pénzügyi közigazgatási bíróság 1884 és 1896 között elfogadott 73 döntvényében és – nyomtatásban megjelent – 2192 határozatában 16 alkalommal fordult elő a panasz, 415 esetben a „fellebbezés” kifejezés. A panasz szó nem önálló jogi tartalommal, hanem szinonimaként szerepelt a bírósági terminológiában.

¹² Dr. Pákey Lajos: A közigazgatási bíróság előtti eljárásról. In: A magyar közigazgatási bíróság 50 éve (1897-1949). Kiadja: A Magyar Közigazgatási Bíróság. Budapest, 1947. 50. o.; Dr. Vörös Ernő-Dr.

nyilvánvaló hiányossága volt, hogy nem szabályozta az érdekelt harmadik személyek eljárási jogait, és nem rendelkezett a bíróság ezzel kapcsolatos teendőiről sem.

A törvény 6. §-a szerint a pénzügyi közigazgatási bírósághoz intézett fellebbezéseket a panasz tárgyát képező határozat kézbesítésétől számított 30 napon belül kellett benyújtani. E határidőt az eredetileg tervezett 15-ről 30 napra a pénzügyi bizottság javaslatára módosították.¹³ A határidő-kiterjesztés lassította a közigazgatási jogvédelmet, ezért a panaszirat beadását az általános közigazgatási bíróságról szóló törvény, majd az 1929. évi XXX. tc. a sérelmes határozat kézbesítését (kihirdetését) követő 15 napon belül tette lehetővé. A pénzügyi tárgyú jogorvoslati kérelmet a közigazgatási bizottság határozata ellen a bizottság elnökéhez, a felszólamlási bizottság döntésével szemben a királyi adófelügyelőhöz, a királyi pénzügyigazgatóság határozatainak megváltoztatása érdekében a területileg illetékes pénzügyigazgatósághoz kellett beadni. A törvény nyitva hagyta azt a kérdést, hogy az ügyféli kérelmet a közigazgatási bírósághoz közvetlenül be lehet-e adni.

Ha a fellebbezésre rendelkezésre álló határidő utolsó napja vasárnapra, vagy a Gergely naptár szerinti valamely más közönséges ünnepre esett, a jogorvoslati kérelmet a következő munkanapon (korabeli kifejezéssel: köznapon) még be lehetett adni. A posta útján beérkezett fellebbezések benyújtásának időpontjaként a postára adás napját tekintették. A közigazgatási hatóságok a törvényes határidőben beadott fellebbezéseket a pénzügyi közigazgatási bírósághoz terjesztették fel, a késve beadott fellebbezéseket végzéssel vissza kellett utasítaniuk. A rendelkezés méltányos volt, különösen, ha az 1929. évi XXX. tc. 54. § (1) bekezdésével vetjük össze, amely szerint az elsőfokú hatóság „a meg nem engedett” jogorvoslatot is visszautasíthatta. A közigazgatási szervek a jogorvoslati kérelmeket (az 1883-a szabályozás szerint) a közigazgatási bíróság hatáskörének hiánya miatt sem utasíthatták el. A törvény (pénzügyi és az igazságügyi bizottság együttes javaslatára elfogadott) 7. §-a a megfelelő időben beadott fellebbezést visszautasító hatósági végzés ellen a döntés kézbesítésétől számított 15 nap alatt fellebbezést tett lehetővé. Az 1896. évi XXVI. tc. 98. §-a ezt a jogorvoslatot felfolyamodásnak nevezte, megkülönböztetve az ügy érdemét érintő panasztól.¹⁴

Az 1883. évi XLIII. tc. előremutató módon szabályozta az igazolási kérelem lehetőségét is. Eszerint ha a fél, vagy törvényes képviselője az ügy érdemére vonatkozó fellebbezést tőle nem függő, és általa el nem hárítható akadály miatt nem tudta a törvényes határidőn belül beadni, kimenthette magát. Az ügyben a pénzügyi közigazgatási bíróság döntött. Ha a jogvédő testület az igazolási

Lengyel József: A közigazgatási bírósági törvény magyarázata. A m. kir. Közigazgatási Bíróság anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási, adó- és illetékügyekben. II. köt. Budapest, 1935. 1131-1132. o.

¹³ Az 1883:XLIII. tc. a pénzügyi közigazgatási bíróságról. Jegyzetekkel, utalásokkal és magyarázattal ellátta dr. Moder Tibor. Budapest, 1883. (a továbbiakban: Moder 1883.) 10. o.

¹⁴ A pénzügyi közigazgatási bíróság (törvényi alap nélkül) alkalmazta a felfolyamodás megnevezést. Az elvi tartalmú döntéseiben ötven alkalommal használta e kifejezést, tartalmilag megkülönböztetve egymástól az érdemi ügyben beadott fellebbezést és az eljárási kifogásokat tartalmazó felfolyamodást.

kérelemnek helyt adott, vagy az elutasító végzés megváltoztatásával a fellebbezést kellő időben beadottnak minősítette, az érdemben fellebbezett ügyet azonnal felülvizsgálat alá vehette. A rendelkezés változatlan formában került át az általános közigazgatási bíróságról szóló törvénybe.

A közigazgatási bírósági eljárást megindító fellebbezésnek konkrétan kellett lennie, a jogvédelmet kérőnek egyértelműen meg kellett jelölnie a sérelmezett határozatot, és annak kifogásolt pontjait. Jelentős könnyítést jelentett viszont, hogy olyan tényeket, amelyek a fellebbezési ügyre vonatkozó, vagy azzal összefüggésben levő hivatalos iratokból megállapíthatóak voltak, a magánfélnek nem kellett bizonyítania, ezeket az iratokat nem kellett csatolni, elegendő volt csupán hivatkozni rájuk. A fellebbezésben a sérelmező új tényekre is hivatkozhatott. Ez a rendelkezés elvi szempontból is fontos volt, hiszen az új bizonyítékok, vagy az alaphatározat hozatala óta ismertté vált körülmények alapján a közigazgatási bíróság előtti eljárás új alapokon is indulhatott (8. §). Ezek a rendelkezések fontos eszközei voltak a materiális igazság perbeli kiderítésének.¹⁵

A törvény 9. §-ának első mondata szerint a „közigazgatási bizottság elnöke, a királyi adófelügyelő, illetve pénzügyigazgatóság köteles volt a hozzá törvényes időben érkezett fellebbezést az érkezéstől számított nyolc nap alatt a tárgyalási iratokkal felszerelve a pénzügyi közigazgatási bírósághoz felterjeszteni.” A miniszteri előterjesztések eredetileg 15 napot tartalmaztak, a rövidebb határidőt Lázár Ádám javasolta a képviselőházi vitában.¹⁶ A rendelkezés tartalmi hiányossága volt, hogy nem igényelte a hatóságoktól a döntés magyarázatát, ahogyan a korrigáló 1896. évi XXVI. tc. fogalmazta, a „felvilágosító irat” csatolását. Mivel a hatósági határozatok indokolásai gyakran formálisak voltak, a bíróságok csupán hosszas levelezés után ismerhették meg a hatósági döntés ténybeli hátterét, a felülvizsgálat szempontjából fontos tartalmi motívumait.

Ha a közigazgatási bizottság vagy az adófelszámolási bizottság határozata ellen a kincstár képviseletében az adófelügyelő adott be fellebbezést, köteles volt annak hiteles másolatát az érdekelt adó- vagy illetékköteles félnek megküldeni, és a feladóvevényt vagy kézbesítési ívet a fellebbezéshez csatolni. Ezt a – magánfél számára garanciát jelentő – kézbesítési módot is az ellenzéki Lázár Ádám javasolta, és Hegedűs Sándor kormánypárti bizottsági előadó is támogatta.¹⁷

Az érdekelt fél a kincstár képviselőjének fellebbezésére tett észrevételeit közvetlenül a pénzügyi közigazgatási bíróságnak is beadhatta. Az erre vonatkozó beadványt az adófelügyelő levelének postára adását, illetőleg kézbesítését követő 30 nap alatt kellett az ítélő fórumhoz eljuttatni. E határidő lejártá előtt az ügyet a pénzügyi közigazgatási bíróság érdemben nem tárgyalhatta. A 30 napos határidő után beérkezett észrevételeket a fellebbezés elbírálásánál már nem lehetett figyelembe venni. Ebből a rendelkezésből is egyértelmű volt, hogy a törvényhozó

¹⁵ Moder 1883. 11. o. (A 8. §-hoz fűzött indokolás).

¹⁶ Képviselőházi vita 1883. 350. o.

¹⁷ Képviselőházi vita 1883. 352. o. A törvénytörvény végleges változatát (a képviselői indítvánnyal azonos tartalommal) a főrendek is támogatták. In: Az 1881-ik év szeptember 24-re kihirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Főrendi Ház. Napló. I. köt. Szerk.: Maszák Hugó. Pesti Könyvnyomda, 1883. 526. o. (a továbbiakban: Főrendiházi vita 1883.); Moder 1883. 13. o. (A 9. §-hoz fűzött indokolás).

az eljárást írásbelinek tekintette, és a határidők zárt rendszerével is a gyors döntésre törekedett.¹⁸

A törvény 10. §-a szerint pénzügyi közigazgatási bírósághoz beadott fellebbezésnek csak olyan esetekben volt halasztó hatálya, amelyekben ezt a törvény külön rendelte.¹⁹ A fellebbező fél azonban a fellebbezés beadásakor vagy azt követően – külön kérvénnyel – az érintett közigazgatási hatóság útján teljesítési haladékokat kérhetett a pénzügyminisztertől. A miniszter a halasztást – ha a félnek a végrehajtás által „visszapótolhatatlan károsodása” származna, és ha az államkincstár érdeke kellőleg biztosítva volt – köteles volt megadni. Ez fontos rendelkezés volt, de lényegében magánjogi logikával szabályozta a pénzügyi tárgyú eljárást. Ferenczi Miklós képviselő a képviselőházi (részletes) vitában a magánfelek érdekében javasolta, hogy a pénzügyminiszteri döntésig ne lehessen végrehajtási intézkedést tenni. Hegedűs Sándor a pénzügyi bizottság nevében az indítványt azért nem fogadta el, mert akkor „mindenki fellebbez,” a felek egyszerűen azt állítanák, hogy pótolhatatlan káruk van, és így a közösség érdeke sérülne, a szabályszerű és indokolt végrehajtás megghiúsulna.²⁰

Az eljárás magánjogi elemei

A törvény szerint a pénzügyi közigazgatási bíróság a hozzá felterjesztett ügyeket nyilvános ülésben tárgyalta, döntéseit a fennálló törvények és szabályrendeletek értelmében az elnök, vagy helyettese elnöklete alatt háromtagú tanácsban hozta. A tanácsban résztvevő bírák közül legalább egynek bírói képesítéssel kellett rendelkeznie. Fontos garanciális rendelkezés volt, hogy az ügyek előadói csak ítélő bírák lehettek (12. §).

A közigazgatási bíróság döntéshozatali rendjében alkalmazni kellett az 1868. évi LIV. törvénycikk egyes rendelkezéseit. Eszerint a perek anyagainak ismertetése (előadása) nyilvános volt. A felek és a közönség tájékoztatása érdekében a felvett ügyek jegyzékét legalább három nappal az előadás előtt a bíróságon ki kellett függeszteni. A felek értesítésére vagy meghívására nem volt szükség. A pénzügyi közigazgatási bíróság eljárása során is alkalmazni kellett a kizárás magánjogi perekben érvényesülő szabályait. Ennek megfelelően a bíró a felek kérelmére, vagy hivatalból elrendelhetette a közönség kizárását, ha azt a „közérkölciség érdekében” szükségesnek látta, vagy ha a perben olyan adatok merültek fel, amelyek nyilvánosságra hozatala bármely fél jó hírét vagy érdekét veszélyeztethette. A

¹⁸ A fellebbezés másolatát nem kellett a féllel közölni, ha az adófelügyelő a fellebbezést a határozat kihirdetése alkalmával (az adó- vagy illetékköteles fél jelenlétében) előszóval kijelentette, és nyilatkozta, hogy a fellebbezést nem kívánja írásban indokolni.

¹⁹ Ilyen volt az adókezelésről szóló 1883. évi XLIV. tc., melynek 8. §-a szerint a fellebbezés egyedül akkor lehet halasztó hatályú, „amidőn a bizottság eljárásában a törvény szabályai sértetnek meg. Ezen esetekben a felebbviteli hatóság, ha a felhozott alaki sérelmet bebizonyítotttnak látja, érdemleges végzést nem hozhat, hanem köteles a felebbezett végzést megsemmisíteni, és az ügynek újabb tárgyalását elrendelni.”

²⁰ Képviselőházi vita 1883. 352-353. o.; Moder 1883. 13. o. (A 10. §-hoz fűzött indokolás).

nyilvánosság kizárásának elrendelése vagy megtagadása ügyében hozott végzés ellen nem lehetett jogorvoslattal élni.

A polgári eljárás korabeli szabályaival egyezően felek és képviselőik két-két meghívott kíséretében a per tárgyalásán, illetőleg előadásán akkor is megjelenhettek, ha a bíróság a hallgatóságot hivatalból, vagy a felek indítványára kizárta. A tárgyalás rendjére is a civiljogi eljárás szabályai vonatkoztak. Eszerint a feleknek, ezek képviselőinek, és a hallgatóságnak a közbeszólásoktól, az észrevételektől, a tetszés- vagy nem-tetszésnyilvánításoktól tartózkodniuk kellett. A renitenseket – eredménytelen rendreutasításuk után – a tárgyalási vagy ülésteremből ki lehetett utasítani. A tanácskozás, az ítélethozatal és annak hitelesítése zárt, az ítélet és az indokolás kihirdetése a lehetőség szerint ugyanazon ülésben, „de minden esetre” nyilvánosan történt (1868. évi LIV. tc. 104-106. §).

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény 21. § szerint az ítélet a felek kérelmén túl nem terjedhetett. Ennek kapcsán Vidliczkay József a képviselőházi részletes vitában joggal kifogásolta, hogy ez az elv csupán a magánjogi ügyekre érvényes, hiszen ezt a polgári perrendtartás (1868. évi LIV. tc.) 248. §-a rögzítette. „Ebben az esetben viszont a pénzügyi bíróságnak a törvény szerint hivatalból kell igazságot szolgáltatni az adózás kérdésében.”²¹ A korabeli döntéshozók ezzel szemben a közigazgatási jogvédelem bírósági szakaszára nem terjesztették ki az officialitás elvét.

A bizonyítás rendje, eszközei

A képviselőházi vita során Lázár Ádám indítványozta: a 13. §-t egészítsék ki azzal, hogy a közigazgatási bíróság „ezen ügyekben a bizonyítékok szabad mérlegelésével határoz.”²² A képviselőház elutasította a javaslatot, noha már volt példa arra, hogy a bizonyítékok szabad mérlegelésének lehetőségét a törvényhozás biztosította. Az uzsoráról és káros hitelügyletekről szóló 1883. évi XXV. törvénycikk 15. §-a szerint a bíróságok az uzsora tényállásának megállapításánál a „törvénynek a bizonyítékok teljességére vonatkozó intézkedéseihez” nem voltak kötve.

Fontos elvi kérdést érintett a törvény 14. §-a is. Eszerint a „törvények és azok alapján kiadott rendeletek érvényességének megbírálása” terén az 1869. évi IV. törvénycikk 19. §-a az irányadó, de az 1879. évi XL. törvénycikk 10. §-ában körvonalazott, megszorító értelemben. A bírói hatalomról szóló 1869. évi törvény idézett rendelkezése szerint a bíró „a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni. A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítélt.” A kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvény említett 10. §-a szerint a „miniszteri rendeletnek vagy a szabályrendeletnek egyes esetekre való alkalmazásánál joga van a bíróságnak azok

²¹ Valóban előfordult, hogy a fél a bíróságtól kevesebb adóleírást kért, mint amennyi megillette volna. Képviselőházi vita 1883. 390. o.

²² Képviselőházi vita 1883. 367. o.

törvényessége fölött is határozni, de nem szabad azok szükségességét vagy célszerűségét (1869. évi IV. tc. 19. §) bírálat alá venni.” Az 1879-i törvény szerint a bíróság nem vizsgálhatta, hogy a törvényhatósági, vagy városi szabályrendelet megalkotásánál a testületet szabályszerűen hívták-e össze, és azt sem, hogy a határozathozatal szabályos volt-e.²³ Ebben a szabályban az a határozott elvi álláspont tükröződött, hogy a közigazgatási normák szükségessége és célszerűsége nem képezhetette közigazgatási bíróság előtti jogvita tárgyát.

A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény 16. §-a ezzel szemben lehetővé tette a közigazgatási határozat-hozatal során, továbbá a határozathozatalt megelőző eljárásban elkövetett eljárási hibák orvoslását. Ezzel kapcsolatos ügyféli kifogásokat önállóan, vagy az érdemi ügy fellebbezése keretében lehetett előterjeszteni. Alaki sérelmek esetén a pénzügyi közigazgatási bíróság a fellebbezett határozatot, illetve a megelőző eljárás eredményét megsemmisíthette, és újabb határozathozatalt (esetleg újabb eljárást) rendelhetett el. Ha a közigazgatási hatóság a törvényes hatáskörét túllépte, vagy olyan lényeges eljárási szabályt hagyott figyelmen kívül, amely miatt az ügy eldöntése lehetetlenné vált, a pénzügyi közigazgatási bíróság a hozott határozatot és az azt megelőző eljárást akkor is megsemmisíthette, ha az alaki sérelmeket a beadott fellebbezésben nem kifogásolták. Meg kellett semmisíteni a fellebbezett határozatot, illetve az azt megelőző eljárást akkor is, ha a döntést nem az arra jogosult hatóság hozta. Ilyen esetben a pénzügyi közigazgatási bíróság az ügyiratokat a hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatósághoz tette át.

A törvény elvi szempontból szintén fontos, 16. § (5). bekezdése szerint, ha a tényállás „nincs kellőleg kiderítve: a pénzügyi közigazgatási bíróság a tárgyalás kiegészítését rendeli el.” A rendelkezést részletező 17. § szerint ilyenkor a bíróság a kiegészítésre szolgáló hivatalos adatok felterjesztésére utasíthatta a hatóságot. A bíróság jogosult volt a fellebbező felet is nyilatkozat-adásra vagy újabb adatok szolgáltatására kötelezni. Ilyen esetekben a bíróság 30-tól 60 napig terjedő határidőt tűzött ki. A tárgyalási anyag kiegészítését a bíróság nem nyilvános ülésben is elrendelhetette. Az ítéelő testület a fellebbezett ügy eldöntéséhez szükséges irat beszerzéséről dönthetett, a hivatalos iratok áttételére az illető hatóságokat közvetlenül utasíthatta, a feleket nem csupán adatok, hanem nyilatkozatok beadására is kötelezhette. E rendelkezés széles hatáskört biztosított a pénzügyi közigazgatási bíróságnak a jogilag releváns tényállás megállapítására.

A képviselőházi vitában Fenyvessy Ferenc képviselő harcosan indítványozta, hogy egészítsék ki a szöveget, miszerint a bíróság „amennyiben a tanúk és szakértők kihallgatását szükségesnek látná, az iránt az illetékes bíróságot megkeresi.” A javaslatot azzal az indokkal vetették el, hogy „ennek a centrális bíróságnak nem lehet tanúk kihallgatásával foglalkoznia.”

²³ Képviselőházi vita 1883. 375-376. o.

A bíróság döntéshozatali rendje

A törvény az ítélezés eljárási rendjéről szűkszavúan rendelkezett. A 16. § szerint a bíróság, miután megállapította illetékességét, és úgy foglalt állást, hogy a határozatot hozó közigazgatási szerv is kompetens volt, továbbá a tényállás is „kellőleg” ki volt derítve, a „fellebbezett határozatról érdemben” döntött. Az ítélező testület az ügy érdeméről ítéletet hozott, minden más intézkedést végzésbe foglalt. A klasszikus eljárásjogi követelményeknek megfelelően a törvény 22. §-a szerint az ítéletet és a végzést indokolni kellett. Az ítéletet vagy végzést kézbesítésre és végrehajtásra annak a hatóságnak kellett kiadni, amely a fellebbezést a bírósághoz felterjesztette.²⁴

Az ítélezési mechanizmus fontos részletkérdéseit a törvény felhatalmazása alapján a bíróság ügyrendje²⁵ foglalta össze. Eszerint az elbírálásra váró jogvita iratait feldolgozás és előadás céljából az elnök osztotta ki a bírácoknak. Figyelemmel kellett lennie arra, hogy az előadók munkaterhe egyenlő legyen, és hogy az azonos ügyre vonatkozó beadványt ugyanazon bíró kapja meg. Az ügyrend 75. §-a azt is előírta, hogy az ügy befejezése előtt az előadó személye törvényes vagy más alapos ok nélkül nem változhat. E fontos rendelkezés a bírói függetlenség védelmére szolgált.

Az ügymenet következő fontos mozzanataként az előadó felszerelte az ügyiratokat, megvizsgálta a beadvány érkezésének határidejét, és – ha további iratok beszerzésére volt szükség – hiánypótlást rendelt el. Az ügyrend szerint először a sürgős ügyeket kellett előadni, az elbírálás sorrendjét egyébként az iktatás időpontja határozta meg. Figyelemmel kellett lenni arra, hogy az egymással összefüggő ügyeket egyidejűleg bírálják el (81. §). Azokat a jogvitákat tekintették sürgősnek, amelyek eldöntésétől más ügy megindítása, vagy valamely elbírálás alatt lévő jogvita további folytatása függött. Sürgősnek minősültek azon esetek is, amelyekben valamely törvény gyors intézkedést, vagy soron kívüli előadást rendelt.

A peres ügyeket főszabály szerint tanácsülésben kellett eldönteni. A tanács elnökének gondoskodnia kellett arról, hogy a tanácsülés – szükség esetén – bármelyik napon összeülhessen. Az ügyrend 89. §-a szerint a tanácselnök jelölte ki a tanács tagjait, az előadót, a szavazó bírácokat és a tanácsjegyzői minőségben eljáró fogalmazót. Ő nyitotta meg és zárta be az ülést, őrködött annak méltósága felett, biztosította a rendet és garantálta a tanácskozás szabályszerűségét.

A tanácsban minden ügyet szóban kellett előadni. Az elnök és a szavazati joggal rendelkező tagok kérhették a vonatkozó iratok megtekintését és felolvasását. Az ügyről az előadóhoz kérdéseket intézhettek. Mivel az ügyek előadása nyilvános volt, a jogviták jegyzékét a bíróságon nyílt helyen az előadás előtt három nappal ki kellett függeszteni. Az érintett feleket egyébként erről a percselekményről nem kellett értesíteni, vagy meghívni (94. §). A nyilvános ülésről csak a gyerekeket és olyan személyeket lehetett kizárni, akik nem a „hely méltóságának megfelelően

²⁴ Ezt a rendelkezést Lázár Ádám az ügyrendbe tartozónak vélte, de képviselőtársai leszavazták. Képviselőházi vita 1883. 391. o.

²⁵ A m. kir. pénzügyministernek 1921. számú rendelete a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyrendje tárgyában. Magyarországi Rendeletek Tára. XVII. évf. 1883. IV. füzet. Budapest, 1883. 1720-1743. o.

jelentek meg.” A hallgatók a tanácsjegyző által aláírt jeggyel mehettek a tanácsülésre. Ezek számát az elnök határozta meg, a jegyek kiosztásánál a jelentkezés sorrendje döntött. Az ügyfelek és képviselőik jelen lehettek az ülésen. A hallgatóságot a bíróságtól „illő távkörben” korlát választotta el. A korláton kívüli első sorban a felek és képviselőik foglaltak helyet (95-96. §). Az elnök a hallgatóság „zavargásainak vagy illetlen magaviseletének esetében annak fékezése céljából” a tárgyalóterem kiürítését rendelhetette el. Tettleges ellenszegülés vagy nagyobb kihágás esetén az elkövetőt rögtön le lehetett tartóztatni, és nyomban a hatáskörrel rendelkező bíróság elé lehetett állítani (97. §).

Az ügy előadása után a bíróság tanácskozás és határozathozatal céljából (külön helyiségben) zárt ülést tartott. Ha valamilyen eldöntendő kérdés merült fel, az elnök lehetőséget adott a vitára. A szavazást az előadó bíró nyitotta meg, aki a kiadmány tervezetét képező írásos véleményét felolvasta. Az elnök nem szakíthatta félbe az előadót és a többi szavazót véleményük kifejtésekor, más módon sem korlátozhatta vélemény-nyilvánításuk szabadságát. Ennek egyik biztosítéka volt, hogy maga utolsóként szavazott (99. §). A határozatot egyszerű szavazattöbbséggel hozták, szavazategyenlőség esetén az elnök döntött. Abban az esetben, ha az elnök egyik változat mellett sem foglalt állást, lehetősége volt az egyes kérdések elkülönítésére, és ezekről külön-külön történő szavazás elrendelésére. A részkérdés elkülönítése azok „természeti rendje” szerint történt; az előkérdést az ügy érdeménél előbb, az alaki kérdést a határozat lényegénél korábban, a követelés jogalapját annak összegét megelőzően kellett eldönteni. Az így hozott határozat a többi kérdés eldöntésének alapja volt, azt azoknak is figyelembe kellett venniük, akik az előkérdés eldöntésekor kisebbségben maradtak. Fontos előírás volt, hogy az elkülönített kérdésekről ugyanazon tanácsnak kellett határoznia (103. §).

A határozatot az elnök jelentette ki, ennek megtörténteig a szavazók megváltoztathatták véleményüket. A döntés kimondása után az ügyet véglegesen lezártak tekintették. A határozat lényegét nem érintő „nyelv- és tollhibákat” az elnök kijavíthatta (101. §). Az ítélet tartalmát és az indokolás főbb pontjait az elnök szóban, és nyilvánosan hirdette ki. Ha erre egy ülésben nem kerülhetett sor, a kihirdetés napját egy nappal korábban kifüggesztéssel nyilvánossá kellett tenni (106. §). Ha a fellebbezett határozatot a bíróság teljes egészében, tehát tartalmára és indokaira tekintettel jóváhagyta, elegendő volt a határozatra hivatkozni. Ha viszont a helybenhagyás más indokból történt, az indokolást elkülönítve kellett megszövegezni. Ha a bíróság a fellebbezett határozatot egészben vagy részben megváltoztatta, a határozatot és az indokolást újra kellett szerkeszteni. A bírósági tanácsülésekről jegyzőkönyvet vezettek, amelyben az indokolással ellátott ellenvéleményeket, és a szavazás eredményét rögzítették.

Átmeneti rendelkezések (ügyrend, a törvény hatálya)

A minisztertanács felhatalmazást kapott a pénzügyi közigazgatási bíróság ügyrendjének rendeleti szabályozására. A törvény 27. §-a (különös módon) rögzítette, hogy az ügyrend „fog intézkedni az iránt is,” hogy a vitás elvi kérdések

a pénzügyi közigazgatási bíróság „teljes ülésében döntsének el, a mely teljes ülés elvi megállapodásai irányadók mindaddig, míg netalán eltérő teljes ülési megállapodás létre nem jön.” Ugyancsak az ügyrend intézkedett a vitás elvi kérdések eldöntésére hivatott teljes tanács alakításának, a teljes ülési tárgyak előadásának módjáról és a szavazás rendjéről.

Az ügyrend ennek megfelelően szabályozta a teljes ülés döntéshozatali mechanizmusát (33-54. §). Eszerint a bíróság e döntési fóruma akkor volt határozatképes, ha az elnökön kívül az összes bíró több mint fele jelen volt. A teljes tanács zárt ülésben tanácskozott, a döntéshez a jelenlévők többségének szavazatára volt szükség. Vita esetén az elnök döntött. Ha az ítékezés során vitás elvi kérdés merül fel, az elnöknek nyolc napon belül össze kellett hívnia a teljes tanács ülését.

A teljes ülésen az ügyet az a bíró terjesztette elő, aki a vitás elvi kérdésre alapul szolgáló ügy előadója volt. A véleményét az esetleges ellenindítvány, majd tanácskozás követte. A szavazás (ahogyan a tanácsokban) a rangidő sorrendjében történt, az elnök utolsóként szavazott. A szavazás végén a létrejött elvi megállapodást az elnök (röviden indokolva) kihirdette, majd egy szövegező bizottságot nevezett ki, melynek egyik tagja az a bíró volt, akinek a véleményét a testület elfogadta. A bizottság rajta kívül két másik bíróból és a jegyzőkönyvvezetőből állt. A döntvényeket részletesen indokolni kellett. A döntvény és indokolása megerősítésre szorult, egy újabb teljes ülés hitelesítette azt. A döntvényeket a hivatalos lapban meg kellett jelentetni, és a pénzügyminiszternek is meg kellett küldeni.

A törvény területi hatálya a „magyar korona országai egész területére” kiterjedt. Horvát-Szlavóniáról azonban ebben az esetben is eltérő rendelkezéseket kellett hozni. Mivel ebben az országrészben nem működtek közigazgatási bizottságok, rögzíteni kellett, hogy a pénzügyigazgatóságok (közigazgatási bizottsági minőségben hozott) határozatai is a közigazgatási bírósághoz fellebbezhetőek. Természetes volt, hogy az ottani kérelmeket a pénzügyigazgatósághoz kellett beadni; a fellebbezés felterjesztése, és a bíróság által elrendelt kiegészítés is e szervek feladata volt.²⁶

A törvény időbeli hatályát szabályozó 29. § szerint a közigazgatási hatóságok határozatait csak akkor lehetett a pénzügyi közigazgatási bíróságon megtámadni, ha azokat a törvény életbeléptetése után hozták. Az életbeléptetés előtt hozott határozatok elleni fellebbezésekről továbbra is a pénzügyminiszter döntött. A törvény tárgyi hatálya nem terjedt ki közzadókra elkövetett kihágásokra; ezekben a kérdésekben változatlanul a bírói hatósággal felruházott királyi törvényszékek ítéleztek. Ennek megfelelően az egyenes adókra, a jövedékekre, a fogyasztási adókra, továbbá az illetékekre vonatkozó törvények megsértése esetén kiszabott bírságok jogszerűségéről a rendes bíróságok döntöttek (30. §).

²⁶ Ügyrend; Pénzügyi Közlöny 1883. 51. sz. 1003-1030. o.; 2050/Pm. 1883. december 21. A pénzügyi közigazgatási bíróság ügykörét érintő számvevőségi, pénztári és gazdasági teendőik ellátása tárgyában. Pénzügyi Közlöny 1883. 51. sz. 1031. o.; 81085/Pm. 1883. december 25.; A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883: XLIII. tc. életbeléptetése tárgyában. Pénzügyi Közlöny 1883. 51. sz. 1031-1032. o.

A törvény 1884. január 1-én lépett hatályba, végrehajtásával a pénzügyminisztert bízták meg. A végrehajtás a 81.085. számú, 1883. december 25-én keltezett rövid pénzügyminiszteri körrendelettel történt.²⁷ A rendelet felhívta a törvényhatóságok közigazgatási bizottságait, a királyi pénzügyigazgatóságokat és a királyi adófelügyelőket, hogy az 1883. december 31-ig hozott határozatok elleni fellebbezéseket a pénzügyminisztériumhoz, az 1884. január 1. utániakat a pénzügyi közigazgatási bírósághoz terjesszék fel.

Összegzés, kitekintés

A pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozatala során esély kínálkozott egy korszerű, az ügyszak sajátosságainak megfelelő eljárási rend bevezetésére. Ez a rendszer kiküszöbölhette volna az előadó bíró esetleges szubjektivitását, a referendárius (előadói) rendszer elkerülhetetlen kockázatát. Erre az egyfokozatú bíráskodás esetén nagy szükség lett volna, hiszen a vitássá tett közigazgatási ügyekben az írásos bizonyítékokkal jól felszerelt állami apparátus és a többnyire eszköz nélküli polgár állt szemben egymással. Elvi szempontból ez a megoldás jobban megfelelt volna a jogvédelem szempontjainak.

A szakmai és törvényhozási viták során gyakran történt hivatkozás a követendő külhoni megoldásokra. A korszak magyar törvényhozói előtt ismert volt, hogy a nemzetközi gyakorlatban két eljárásjogi modell alakult ki: a szóbeli rendszer és a fakultatív szóbeli szisztéma. A magyar megoldás mindkettőtől különbözött: a pénzügyi közigazgatási bíróságunk a vitás közigazgatási ügyeket írásbeli perben döntötte el.

Az angol békebíró közigazgatási ítélkező tevékenységének eljárási rendje a klasszikus bírói mintát követte, ezért az első fokú közjogi döntéshozatalban is a civilbírók eljárási normái érvényesültek. A közigazgatási vitás ügyek főtárgyalása (trial) is a korabeli angol polgári eljárásjog szerint zajlott. A bíróságok ebben az ügyszakban széles körű pervezetési jogosultságokkal rendelkeztek, a percselekmények tartalmát és sorrendjét az ítélő-testület határozta meg. A döntéshozatali mechanizmus is a klasszikus bírói határozathozatalt képezte le, az ítélkezésben résztvevők azonos szavazati joggal rendelkeztek. A bizonyítási eszközök, és módszerek a civiljogi rendszerben kialakult formákat követték, előfordult, hogy a békebírói testület tanúkat hallgatott meg, vagy új bizonyítást rendelt el. A közigazgatási jogvitákat tehát Angliában kontradiktórius keretben, szóbeli eljárásban döntötték el.²⁸

A korabeli francia közigazgatási jogvédelmi eljárás fakultatív szóbeli jellegű volt. A vonatkozó törvényekben megfogalmazott eljárási cél a tényállás felderítése mellett a hatékony, és olcsó igazságszolgáltatás volt. Az eljárás tárgyalási szakasza

²⁷ Magyarországi Rendeletek Tára. 17. évf. 1883. IV. füzet. Budapest, 1883. 243. sz. 1768. o.

²⁸ Dell'Adami Rezső: Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából. Magyar Jogászegyleti Értekezések I. Budapest, 1880. 22-23. o.; Zergényi Jenő: A közigazgatási bíróságokról. Jogtudományi Közlöny. 1890. 42. sz. 330-331. o.

ennek ellenére mindig nyilvános volt.²⁹ Az osztrák törvényhozás már 1875-ben ugyanilyen eljárási rendszer mellett döntött. A bíróság előtti közigazgatási bírósági eljárás alapvetően a polgári bíróságok processzualis rendjét követte. A per előkészítő részében gondoskodtak a dokumentumok beszerzéséről, a szükséges szóbeli meghallgatásokról. Az ügyek tárgyalása nyilvános és szóbeli volt.³⁰

Poroszország törvényhozása 1879-től a teljes szóbeli rendszer mellett foglalt állást. A porosz közigazgatási peres eljárás megkülönböztette a közigazgatási döntés elleni fellebbezési kérelmet (Beschwerde) és a bírói felülvizsgálatot elindító panaszt (Klage). A közigazgatási bírósághoz benyújtott kérelmet írásban kellett beadni. A jogilag alaptalan keresetet indokolt végzéssel rövid úton el lehetett utasítani. A bíróság a jogilag megalapozott kérelem nyomán indokolt végzésben szólíthatja fel a panaszos ellenfelét a teljesítésre. Mindkét döntést – szóbeli tárgyalást kérve – meg lehetett támadni.³¹

A korabeli magyar törvényhozás az eljárásjog terén sem törekedett átfogó szabályozásra, így a közigazgatási bíróságról szóló törvény sem tartalmazott egybefüggő és részletező eljárási szabályokat. A bíróság működési szabályzatában viszont érvényesíteni lehetett az ügy-előkészítés, a tárgyalásvezetés és a bírói döntéshozatali eljárás előre mutató gyakorlati tapasztalatait. A törvény feltűnő hiányossága volt, hogy nem rendelkezett a perújrafelvétel lehetőségéről. Később számos, erre irányuló kérelem érkezett a testülethez, amely több döntésében is úgy foglalt állást, hogy a pénzügyi közigazgatási bírósági eljárásban nincs helye újrafelvételnek.

*

Az 1883-ban létesített magyar pénzügyi közigazgatási bíróság egyfokozatú jogvédelmet tett lehetővé. A testület hatásköre is korlátozott volt, hiszen döntési jogköre csupán az egyenes adó-és illetékügyekre terjedt ki. A bíróság eljárását a korabeli törvényhozás az állami érdekekre tekintettel szabályozta, ezért elutasította a teljesebb jogi garanciát biztosító szóbeliség elvét. A bíróság ennek ellenére fontos szerepet töltött be hazai közjog-történetünkben, mert elfogadtatta az állammal szembeni egyéni jogvédelem szükségességének, és megvalósíthatóságának gondolatát. Ezen túl szervezeti előzménye volt az 1896-ban létrehozott, az ügyféli jogokat szélesebb körben biztosító, a jogvédelmi

²⁹ Gruber Lajos: A közigazgatási bíráskodás alakzatai Európában. I. A közigazgatási bíráskodás Franciaországban. Jogtudományi Közlöny 12. évf. 36. sz. (1877. szeptember 7.) 286. o.

³⁰ Ludwig K. Adamovich - Bernd-Christian Funk: Österreichisch Verfassungsrecht. Dritte, neubearbeitete Auflage. Springer Verlag. Wien/New York 1985. 325. o.; Wilhelm Brauner: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig. Friedrich Lachmayer grafikáival. Ford.: Dr. Kajtár István. Pécs, 1994. 195. o.; Szabó István: Ausztria államszervezete 1918-1955. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei. (Sorozatszerk.: Varga Csaba). Jogtudományi Monográfiák 2. (Szerk.: Schanda Balázs) PPKE JÁK. Budapest, 2010. 220-222. o.; Stipta István: Az 1875-ös osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. Emlékkönyv Dr. Szabó András egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Jur. et. Pol. Szeged (Szerk.: Tóth Károly). Tomus LIII. Szeged, 1998. 353-362. o.

³¹ Gerhard Lange: Die Bedeutung des preußischen Innenministers Friedrich Albert Graf zu Eulenburg für die Entwicklung Preußens zum Rechtsstaat. Berlin, 1993. 45-53. o.; Handwörterbuch der Rechtswissenschaft. (Hrsg.) Fritz Stier-Somlo und Alexander Elfter. 6. Bd. Berlin, Leipzig. 1929. 614-615. o.

szempontokat az eljárásjogban is határozottabban érvényesítő általános hatáskörű közigazgatási bíróságnak.

A JOG ALKOTHATÓSÁGÁRÓL

SZABÓ MIKLÓS*

a világára rácsodálkozó ember számára a tudatosságának kezdeteitől fogva nyilvánvaló, hogy ebben a világban rend van. A magyarázat is kézenfekvő: a világunk teremtett világ, s az alkotója (az Isten vagy istenek) törvényt is szab a teremtményeinek – a báránynak a bárányét, a farkasnak a farkasét. Még tovább lépve az is tudható, hogy az ember is a teremtett világ része, akire szintén vonatkoznak isteni törvények, mint a Zeus, Manu, Mózes, Mohamed stb. által kinyilvánított vagy tolmácsolt parancsolatok.

Kérdés azonban, hogy *ugyanúgy* vonatkoznak-e ugyanazon törvények ránk is, mint a világ többi részére: az ember ugyanúgy társas lény-e, mint a farkas, a hangya vagy a méh. Mert ha igen, akkor – József Attilával szólva – „Ki vagyunk osztva. Megvan helyzetünk. Mit tehetnénk a szabály ellenében?” (Osztás után); a filozófia nyelvén szólva: determináltak vagyunk. Ha viszont nem, akkor a *szabadság* birtokában – a többi lénytől eltérően – magunk szabhatunk törvényt magunknak. S még tovább menve: ha autonómok – *ön-törvényűek* – vagyunk, mekkora a szabadságfokunk e jogunk gyakorlásában: azt tehetünk, „amit akarunk”, vagy azt, „amit akarnunk kell”? Vagyis: vannak-e, s miféle korlátok törvényhozói, jogalkotói aktivitásunk előtt?

A jog alkothatóságáról szóló tan időbeni változása

A kérdésre adott válasz jelentős időbeni változásokon ment át. Mint szinte minden reflexió, ez is a klasszikus görögségre nyúlik vissza. Minthogy ott még nem találkozunk a szisztematikus *jogi* reflexió – vagyis a jogtudomány – színrelépésével, a kérdés a politikai és a filozófia határterületén exponálódott: a poliszok berendezkedése és alkotmánya kérdéseként. Ennek megfogalmazása pedig az, hogy az együttélés módja: a város, a polisz berendezkedése a természettől/az istenektől adott, avagy az emberek elhatározásától – a konvenciótól – függ.¹ Egyebek között e kérdésre adandó válasz fölött volt vita Platón és Arisztotelész

* Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék.

¹ Ez utóbbi gondolat legismertebb megfogalmazása Prótagorasztól, a szofistától származik: „Minden dolgok mértéke az ember.”

között is: előbbi az „ideálpolisz” formájában rögzített rendet tekintette univerzális mintának; az utóbbi a reálpoliszok tényleges berendezkedésének sokféleségéből igyekezett mintákat, modelleket absztrahálni. Az előbbi álláspont a poliszt is a természet – a *phüszisz* – rendje alá, míg az utóbbi az emberi törvény – a *nomosz* – hatálya alá rendeli.

Az az elgondolás, hogy az emberi társulás ugyanúgy a természeti törvények – a *phüszisz* – rendjét követi, mint a farkasok vagy hangyák társulása, két ellenérvbe ütközik: egyrészt a tapasztalat azt mutatja, hogy ez nem igaz (hiszen a poliszok alkotmánya sokféle); másrészt a „természet” sem fogható fel az embertől független meghatározottságként. Nem fogható fel *empirikusan*, hiszen a természet – exponenciálisan előrehaladó mértékben – az emberi beavatkozás lenyomatát hordozza, de nem fogható fel *filozófiailag* sem, hiszen maga a 'természet' fogalma is filozófiai produktum.² A „természeti” és „emberi” tehát nem egymás kontrapozicionális ellentétei, hanem egy olyan egység belső pólusai, amelyben nemcsak az ember természetileg meghatározott, hanem a természet is ember által meghatározott.³ A kettőség a világunkat jellemzi, ahogy azt Kant sokat idézett mondata is megfogalmazza: "Kedélyemet két dolog tölti el egyre újabb és fokozódó csodálattal s tisztelettel, minél gyakrabban és kitartóbban gondolok rájuk: a *csillagos ég fölöttem és az erkölcsi törvény bennem*."⁴ A világunk eszerint valójában két világ: a *természeti* és az *erkölcsi* világ.

A jog mibenlétére és alapjára is a *phüszisz* és *nomosz* elsődlegességével és viszonyával kapcsolatos dilemma vonatkozik, s abban áll, hogy a jog a *természet* terméke-e, vagy pedig az *emberé*. Az első esetben a jog a természettől *adott*, tehát *természetes* képződmény, a másodikban viszont az ember által *alkotott*, azaz *mesterséges* teremtmény. A válasz arra fut ki, hogy milyen fokú az emberi gyakorlat (vagy akarat) szabadsága: csak a megismerésre korlátozódik, vagy kiterjed az alkotásra is. Minthogy a válasz már az antikvitásban is az volt, hogy a jog legalább részben — u.i. az ember által akaratlagosan tételezett, pozitív jog, a törvények tekintetében — kétségtelenül mesterséges produktum, a kérdés a későbbi századokra mint a „természetes” elem jelenlétének, arányának, jelentőségének kérdése hagyományozódott át – mint a „mesterséges” és „természetes” mikénti osztozkodása a jog fölött. Ha tehát a politikai közösségünk („polisunk”), s általában a világunk kettős szerkezetű, ez igaz a jogunkra is. Ez hozza magával a „kettős jog”: *ius duplex* gondolatát.⁵

² „A mítosztól megkülönböztetett filozófia akkor jelent meg, amikor a természetet fölfedezték, illetve az első filozófus volt az az ember, aki fölfedezte a természetet.” Leo Strauss: *Természetjog és történelem*. (Ford.: Láncki A.) Budapest: Pallas- Attraktor, 1999, 64. o.

³ „Az emberi művészet – írja Hobbes a *Leviatán* Bevezetésének első mondatában, s e 'művészet' az eredetiben *art*, ami a latin *ars* nyomán ugyanúgy hordozza a 'mesterség' jelentését –, mint sok egyébben, abban is utánozza a természetet (vagyis azt a művészetet [mesterséget – Sz. M.], amellyel Isten a világot teremtette és kormányozza), hogy mesterséges állatokat [lényeket – Sz. M.] képes készíteni.” S kicsit alább: „Mert a művészet [mesterség – Sz. M.] teremtette meg a NÉPKÖZÖSSÉGNEK vagy ÁLLAMNAK (latinul: CIVITASNAK) nevezett nagy leviatánt, ez pedig nem egyéb, mint mesterséges ember...” Thomas Hobbes: *Leviatán*. (Ford.: Vámosi P.) Budapest: Magyar Helikon, 1970, 7. o.

⁴ I. Kant: *A gyakorlati ész kritikája*. (Ford.: Berényi G.) Gondolat Kiadó, Budapest, 1991, 289. o.

⁵ V.ö. pl. Juhász Zita: 'De iure non scripto, avagy a korai jogfogalom duplexitása.' 5 *De iurisprudentia et iure publico* (2011/1) [www.dieip.hu]; Linda Ellis – Marius Tiberius Alexianu: 'Duplex Ius: Conflict

Közismert, hogy eredendően a *ius*, a *fas* és a *mos* közös gyökerű, s ez a gyökér *szakrális* jellegű.⁶ Ez megfogalmazódik a római jog és jogtudomány önmeghatározásakor is: „A jogtudomány az isteni és emberi dolgok ismerete, tudománya annak, hogy mi a jogos és mi a jogtalan.”⁷ A jog az íratlan isteni/természeti, valamint erkölcsi/szokás-normáktól (a *phüszisz*től) való elkülönüléssel és írottként (*nomoszként*) fellépésével vált ki a differenciálatlan normahalmazból, de ennek első pillanatától hordozta és őrizte magában az emberi és az isteni/természeti mozzanat ezen duplexitást: a *ius scriptum* és *ius non scriptum* kettősségét.⁸ Az ember által a törvény erejére emel *konvenció* az, ami a *második természet* szövetét adja.⁹ A következő kérdés a két természet viszonya egymáshoz. Sokáig az íratlan/isteni/természetjog elsődlegessége kétségtelen és megkérdőjelezhetetlen volt az írott/emberi/pozitív joggal szemben.¹⁰

A viszony az újkorban fordult meg, s adta vissza az embernek azt az elsőbbséget, amelyet a szofistáktól egyszer már elnyert: „A szokás második természet, amely eltörli az eredetét.”¹¹ A jog két fele az újkori természetjogi gondolkodással került egyenrangú viszonyba egymással – egyáltalán nem

and Competition between Romano-Byzantine Law and Folk Law in the Balkans.’ In Linda Jones Hall (ed.): *Confrontation in Late Antiquity: Imperial Presentation and Regional Adaptation*. Cambridge: Orchard Academic, 2003. A természetjogi gondolatnak természetesen igen sok változata van – ebben az írásban arra a klasszikus változatra támaszkodunk, amely abban az értelemben helyezi a természetjogot az emberi jog „fölé”, hogy az az akaratlagos emberi beavatkozás elől el van zárva; vagyis „objektíve” adott.

⁶ „A korai kultúrákban jog és vallás jellemzően egységes tudáskomplexumot képezett, mely uralomszervező ismeretanyag homályba vesző eredetét, generációkon át történő szóbeli továbbhagyományozása, végső soron isteni adományként identifikálta.” Juhász Z.: *i.m.* 4. o.

⁷ Ulpianus D. 1. 1. 1. pr.: „Iurisprudentia est divinarum atque humanarum rerum notitia, iusti atque iniusti scientia.”

⁸ A beszéd és írás viszonyában is a görög filozófia eleve a beszéd magasabb-, és az írás alacsonyabb rendűségét vallotta; ezért, hogy a kifejtésnek, vitának, tanításnak is szóban kellett történnie. Pl.: „[A]z írás szegényes dolog az eleven szóhoz képest, az ilyen embert nem ezekről (amit írt) kell elnevezni, hanem arról, amire voltaképpen törekedett” – így, aki szóban fejt gondolatait, az a „bölcseesség barátja” – vagyis a filozófus –, „azt viszont, akinek nincs becsebb kincse annál, amit megszerkesztett és megírt – hosszasan, meghányva-vetve, összefércelve és kihúzza belőle –, joggal nevezheted költőnek, beszédírónak vagy törvényírónak.” Platón: ‘Phaidrosz.’ 278c-e. (Ford.: Kövendi D.) In *Összes művei*. II. 805. o.

⁹ A *nomosz*–*phüszisz* vitához lásd G. B. Kerferd: *A szofista mozgalom*. 10. Fejezet. Budapest: Osiris, 2003. Platón Prótagorasz előadásában ismerteti a mítoszt, mely szerint „már Zeusz is aggódni kezdett nemünkért, és hogy teljesen ki ne pusztuljon, elküldte Hermészt, hogy honosítsa meg az emberek között a tisztességérzést és a jogot: hadd legyen az államokban rend és barátságokat létesítő kötelék.” Platón: ‘Prótagorasz.’ 322c. (Ford.: Faragó L.) In *Összes művei*. I. 197. o. A rend megszervezéséhez szükséges ezen jog: tételezett jog, vagyis természeti törvényt (*phüszisz*) legyőző társadalmi norma (*nomosz*).

¹⁰ Pl.: „Már említettük, hogy a jogos és jogtalan cselekedeteknek két fajtája van (egyeseikkel kapcsolatban vannak írott törvények, másokkal nincsenek)... Az íratlanoknak ismét két fajtája van. Az egyik az erény és a rossz magas fokán alapul, amit dicséret és feddés, tisztelet meg becstelenség vagy jutalom követ... A másik a konkrét írott törvények fogyatékoságait pótolja. Mert a méltányost igazságosnak tartják, a méltányosság viszont írott törvény nélküli igazságosság.” Arisztotelész: *Rétorika*. I, 13. 1374a. (Ford.: Adamik T.) Budapest: Gondolat, 1982, 72. o.

¹¹ Blaise Pascal: *Gondolatok*. 93. (Ford.: Pödör L.) Szeged: LAZI, 2000. S folytatja: 94. „Semmi nincsen, amit ne tudnánk természetünkkel tenni; nincsen semmi olyan természetes, amit ne tudnánk elveszíteni.”

függetlenül a filozófiai és jogi gondolkodás szekularizálódásától. A legradikálisabb lépést ebben az irányban a természetjog és a nemzetközi jog atyja: Grotius tette meg azzal, hogy Arisztotelész felosztását továbbvitte természetjogra (*ius naturalis*) és tételes jogra (*ius voluntarium*) – vagyis *akaratlagos* jogra;¹² s az isteni jogot mint akaratlagos jogot is az emberi joghoz, a tételes jog fogalma alá rendelte.¹³ Bár azt már a görögök is megfogalmazták, hogy a természetjognak nincs szankciórendszere, ők még bíztak a *végzet* vagy *sors* kényszerítő és mindent elrendező erejében. Az idők során ez a bizalom elillant; s bár a természetjog érvényességét (szinte) mindvégig elismerték, a szigorú értelemben vett – vagyis pozitív – jogot felülíró szerepét elvitatták.¹⁴

A rómaiak számára a természetjogi és tételes (pozitív) jogi gondolkodás elsődlegesen a *filozófiai* és a *gyakorlati jogi* gondolkodás kettősségének és különbségének feleltethető meg. Celsus híres tétele: *ius est ars boni et aequi*¹⁵ ugyanolyan meghökkentő, sőt botrányos lehetett a kortársak számára, mint mai, pozitívizmusra hangolt jogfelfogásunk felől szemlélve;¹⁶ jóval realiztikusabb volt Paulus figyelmeztetése: „*non omne quod licet, honestum est*”.¹⁷ Még nyersebb azonban Modestinus megfogalmazása: „*legis virtus haec est: imperare, vetare, permittere, punire*”.¹⁸ E tétel feltétlen elsődlegességet élvez a *joggyakorlat* számára: jog az, amit tételes/pozitív jogként megalkottak és alkalmaznak.¹⁹ A joggyakorlat morális mércék (végső fokon az igazságosság és a méltányosság) alá rendelésének igénye mindazonáltal mindvégig, a jogpozitívizmus legnagyobb alakjainak munkásságában is megőrizte a tételes/pozitív jog fölötti, „magasabbrendű”, de legalábbis a tételezett jogtól független érvényességgel

¹² Hugo Grotius: *A háború és béke jogáról*. (Ford.: Haraszti Gy. et alii) Budapest: Akadémiai, 1960, 175. o. Így jön a természetjog meghatározása: „A természetjog az ész parancsa, amely megmutatja, hogy valamely cselekvésben az ésszerű természettel való összhangja vagy az összhang hiánya folytán erkölcsi helytelenség vagy erkölcsi szükségesség rejlik, és ennek következtében Isten, a természet teremője, az ilyen cselekvést tiltja vagy előírja.” *Uo.*

¹³ A természetjog annyira változhatatlan, hogy még Isten sem változtathatja meg. Mert habár Isten hatalma mérhetetlen, mégis sok mindent lehet mondani, anire ez a hatalom nem terjed ki. [...] Mint ahogyan tehát Isten nem teheti meg, hogy kétszerkettő ne legyen négy, éppen úgy azt sem teheti, hogy az, ami belső lényegénél fogva rossz, ne legyen.” *Uo.* 176-177. o.

¹⁴ „[A]zt állítani, hogy az isteni jogba ütköző emberi törvények nem kötelezőek, azaz azt állítani, hogy nem törvények, tiszta értelmetlenség.” – figyelmeztetett John Austin: *Lectures on Jurisprudence. I-III*. London: John Murray, 1863. (5. kiadás: 1885.) 215. o.

¹⁵ D. 1.1.1.

¹⁶ „Az, hogy Celsus érvként használta a *bonum et aequum*-ot a sztrikt jog kiigazításának biztosítására, bizonyára sokkolta kortársait. Celsus azonban nyilvánvalóan szerette megdöbbeníteni a kollégáit. [...] Celsus volt az első, s a késő klasszikus jogtudományig az egyetlen jogász, aki érvei közt használta a *bonum et aequum*-ot.” H. Hausmaninger: 'Publius Iuventus Celsus – The Profile of a Classical Roman Jurist.' In: W. Krawietz – N. McCormick – G. H. von Wright (eds.): *Festschrift Summers*. Berlin: Duncker & Humblot, 1994, 253. o.

¹⁷ „Nem minden erkölcsös, ami megengedett”: D. 50.17.144.

¹⁸ „A jog képessége ez: parancsolni, tiltani, megengedni, büntetni”: D. 1.3.7.

¹⁹ Már Platón *Törvények* c. művéről is elmondható, „hogy az sem valamiféle ideális törvényeket tárgyalt, hanem a korabeli pozitív jogot elemzi, mind *Vetus Graecia*, mind az idegen népek jogainak összevetése által, végső soron kvázi a jogpozitívizmus igényét támasztva.” Juhász Z.: 'De iure non scripto...', 9-10. o.

rendelkező jog eszméjét.²⁰ Pontosabban az alapállás fordított: a pozitív jognak a magasabbrendű jogtól való függetlenítése után mégis megmaradt valami, ami jog, de nem pozitív jog.

E kettőség megragadására alkalmas, és gyakran (így most általunk is) használt megkülönböztetés a *ius* és a *lex* – a *jog* és a *törvény* – fogalmának szembeállítás, az ezzel elkerülhetetlenül együttjáró pontatlanság ellenére is.²¹ A jog az egész, a teljességében alkothatatlan, a nem teljességében írott és pozitív; a törvény a rész, a teljességében alkotható, a lehetségesen írott és pozitív.²² Ugyanez a kettősség teszi tehát lehetővé a jog alkothatósága és alkothatatlansága tételének egyidejűségét, és viszonyának időbeni változását. Bódig Mátyás ezt az időbeni változást első lépésben két nagy korszakra: a premodern és a modern korszakra osztja,²³ melyek között a korszakhatár időben a XVIII-XIX. század fordulójára, jogtörténetileg az első modern kódexek – mintáértékűen a *Code civil* – megalkotása.²⁴ E két korszak között az a különbség, hogy a jognak tulajdonított *funkciót* eltérően fogták fel.

A jog és a jogalkotás funkcióinak különbsége lényegében a *jogközösség* és a *jogegyenlőség* biztosításának elvárásában mutatkozik meg. Az első kérdés az adott társadalom mint reprodukciós közösség összetartó erejének mibenlétére, identitásának meghatározó komponensére irányul. Modern viszonyok között ez a kötőerő a jog, közösségünk tehát jogközösség: az egyazon törvények – mindenek előtt egyazon alkotmány – alá tartozás egyesít minket politikailag szervezett társadalommá, vagyis állammá.²⁵ Ez az állam továbbá *nemzetállam* – ami a visszavetítési kényszerek és kísérletek ellenére viszonylag új, az újkorral színre lépő, s a XIX. századdal kiteljesedő jelenség.²⁶ Ezt megelőzően az identitások és lojalitások bonyolult, hierarchikus struktúrája tagolta a közösséget a lokális és

²⁰ Ilyen az isteni joggal azonosított természetjog gondolata J. Austinnál, vagy „a természetjog minimális tartalma” H. L. A. Hartnál.

²¹ Az archaikus törvényekre vonatkozó pontosításra lásd pl. Hamza Gábor: *Jogösszehasonlítás és az antik jogrendszerek*. Budapest: KJK, 1998, 125-130. o.

²² A törvényektől a jog felé történő kiterjesztést szolgálja a törvények olyan típusainak bevezetése, mint pl. az örök törvény, természeti törvény, isteni törvény Szt. Tamásnál, vagy a nem sajátképpen törvény és a metaforikus értelemben vett törvény John Austinnál. „Ha e szabályt írásban fogalmazzák meg, akkor *törvénynek* nevezik, mely Izidor szerint »írott rendelkezés«, s ezért a törvény nem ugyanaz, mint a jog, hanem annak kifejeződése.” Aquinói Szt. Tamás: *Summa theologiae*. Secunda secundae, 57.1.3.

²³ Bódig M.: 'A jogalkotás jogelméleti problémája.' In Szabó M. (szerk.): *Jogbölcseleti előadások*. Miskolc: Bóbor, 1998, 115. skk. Bódig a 'premodern' helyett a 'középkori' jelzőt használja, nyilván kikerülendő a római jog beemelésével megnyíló problémákat. A cezúra persze nem éles, hiszen pl. a történeti jogi iskola, az élén Savigny-vel, még a XIX. században is a jog alkothatatlanságát hirdette.

²⁴ Petrétei József a *Code civil*-el (1804) együtt említi az ALR-t (1794) és az ABGB-t (1811), mint amelyek még viselik a természetjogi hatásokat. Petrétei J.: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*. Budapest: Osiris, 1998, 25. o.

²⁵ E jogi kötőerő – a „szerződés” – hiánya az, ami a szerződési elméletek szerint elválasztja a természeti állapotot a polgári állapottól.

²⁶ A „nemzet” visszavetíthetőségét az teszi lehetővé, hogy a csak a polgárosodással összekapcsolódó elemei – az etnikai értelmű nemzetiség (*natio*), a politikai lojalitás (*fidelitas*) és a politikai közösség (*communitas*) – külön-külön vagy részlegesen összekapcsolódva már korábban is megvoltak. V.ö. Szűcs Jenő: 'A nemzet historikuma és a történetiszemlélet nemzeti látószöge. Hozzászólás egy vitához.' In u.ő: *Nemzet és történelem. Tanulmányok*. Budapest: Gondolat, 1974, 92. o.

univerzális összetartozások rendjébe.²⁷ A második kérdés szorosan összefügg az elsővel: ha nem a jog teremt közösséget az emberek között, akkor nem is szolgál a *jogegyenlőséget* feltételező közös nevezőként. Éppen ellenkezőleg: a premodern, s így a középkori jog is a (természeti–isteni rendből fakadó) kiváltságok, mentességek, privilégiumok, előjogok, mindenféle megkülönböztetések és egyenlőtlenségek tarka forgatagának képét rögzíti és rendszerezi.²⁸

A népszuverenitás-tanra támaszkodó modern politikai–jogi rend éppen a formális–racionális jog közösségszervező és közös nevezőre hozó funkcióját helyezi középpontba. Ez a rend tehát már nem az isteni vagy természeti rendből következő, hanem a szuverenitás letéteményeseinek: a népnek az *akaratából*, bármilyen lassan és fokozatosan teljesedett is ki az a politikai intézményrendszer (ui. a politikai képviselő), amely elfogadható módon lett képes ezt az akaratot becsatornázni. Az emberi akarat által birtokba vett jogalkotásnak a modern korban immár azzal kellett számot vetnie, hogy mire használja e képességét, vagyis milyen funkciót szán az ember alkotta törvényeknek. E kérdésre adott válasz képezi a modern jogalkotás-felfogáson belüli újabb korszakhatárt. Durva megközelítéssel a XIX. és a XX. század jogalkotás-koncepciója közötti különbségtevésről van szó.

A XIX. századi jogalkotás-koncepció szerint „a jog arra való, hogy a nemzet politikai létének kereteit, az állam és a társadalom kompetenciájának, autonómiájának határait kirajzolja, és hogy biztosítsa olyan tisztázott viszonyok fenntartását, amelyek a társadalom tagjai számára igazságosként fogadhatóak el.”²⁹ Ez a korlátozott vagy „minimális” állam liberális koncepciójának megfelelő, s még a XVIII. század természetjog-tanában is gyökerező felfogás a törvényhozástól – és még nyilvánvalóbban az alkotmányozástól – azt várja, hogy egyszerűen, átláthatóan és tartósan (ha lehet: véglegesen) rögzítse az együttélés rendjének és módjának, a versenynek és kooperációnak a feltételeit, majd öröködjön azok betartásán a belső és külső támadásokkal szemben. Ennek igyekeznek megfelelni a korszak nagy alkotmányai és törvényművei, nem egyszer kimondva megváltoztathatatlanságukat, vagy jelentősen megnehezítve azt.

A XX. század jogalkotása éppen erről az ígényről mond le, miután egészen más funkciót tulajdonít a jogalkotásnak. Ez a funkció a *társadalom irányítása*, amelyben a jog *instrumentális* szerepet tölt be. A jognak és jogalkotásnak hagyományosan

²⁷ „A középkor »társadalomelmélete« a glosszátoroktól a skolasztikán és Dantén át a korai újkorig az emberi együttélésnek általában ötféle alapkeretét tartotta számon, amelyek közül az alsó négy: a falu, a város, a tartomány és a királyság »társadalmi« (*universitas vici, civitatis, provinciae, regni*) szervesen illeszkednek a legmagasabb társadalmi organizmus és legfelsőbb *societas publica*: az egyházban megtestesült *universitas populi Christiani* alá.” Szűcs J.: »Nemzetiség« és »nemzeti öntudat« a középkorban. In *i.m.* 213. o.

²⁸ „A középkorban a jogalkotás mechanizmusait úgy építették ki, hogy *bennük fejeződtek ki a meghatározó társadalmi egyenlőtlenségek*. A megalkotott vagy elismert jog rögzítette azokat a hierarchikus viszonyokat, amelyek a jog előtt is léteztek. Meghatározta a felségjogot, mely egy bizonyos embert mindenki más fölé emelt, különbséget tett a nemes, a polgár és a jobbágy státusza között, és kiterjesztette ezeket a státuszbeli különbségeket a jog minden területére (arra, hogy ki milyen bíróság előtt felelhet, mire ítéltető stb.), egy további szinten pedig különbségtevésekre adott lehetőséget az azonos rendbe tartozók között is (az egyik város kapott árumegállító jogot vagy pallosjogot, a másik nem).” Bódig M.: »A jogalkotás jogelméleti problémája«, 115–116. o.

²⁹ *Uo.* 117. o.

tulajdonított *szabályozó* funkció – vagyis az ismétlődően visszatérő kérdések, esetek ismétlődően azonos megválaszolása – mellé fellépő *irányító* funkció az új kérdések új módon való megválaszolását: a változó körülményekhez való alkalmazkodást igényli. A szabályozó államot tehát a XX. században egyre nagyobb mértékben váltja fel a beavatkozó állam, majd a tervező állam, melynek kezében a jog a „*társadalmi mérnökösködés*” eszközévé válik. Ez a változatlan, állandó joggal szemben a rugalmas, a feltételekhez folytonosan igazodó – állandóan változó – jog dominanciáját, s a jogalkotás új koncepcióját hozza magával.³⁰

A jog alkothatóságának korlátai

A jog alkothatóságának gondolata tehát a jognak mint akaratlagos, sőt célzatos beavatkozás tárgyának a tételezése szükséges, amely elgondolás a jogtörténet során egyre nagyobb teret nyert. A jog alkothatóságának csúcspontját, egyben a jogalkotás korlátozásának origóját, viszonyítási pontját az *abszolút jogalkotói hatalom* képezi.³¹ E koncentrációt a jogalkotásnak és a szuverenitásnak az összekapcsolódása tette lehetővé – mely szuverenitásnak *plena potestas*-ként felfogott fogalmát Jean Bodin indította útjára. A teljhatalomként értett főhatalom koncepciója szállt át a fejedelmi szuverenitásról a népszuverenitásra, s tette elgondolhatóvá a semmi által sem korlátozott és korlátozható jogalkotói hatalmat.³² E koncepcionális változásra a jognak a törvényre való visszavezetése, azzal való azonosítása: a „*törvénypozitivizmus*”³³ színrelépése tette fel a koronát, ahogy az pl. az exegétikus iskola hitvallásában is kifejezésre jutott.³⁴ Zárójelben hagyva azt a

³⁰ Somló Bódog ezt a fejleményt már a XX. század legelején érzékelte: „Az állam beavatkozása egyre nagyobb körre terjed, de az emberek szabadsága ennek a mindenkor beavatkozásnak megváltoztatására is egyre nagyobb lesz. Növekvő állami szabályozás, növekvő politikai szabadsággal karöltve: ez a fejlődés iránya; – mindenre kiterjedő állami szabályozás és tökéletes szabadság ennek a szabályozásnak a megállapítására vagy megváltoztatására: ez a fejlődés ideálja.” Ezek híres könyvének – *Állami beavatkozás és individualizmus*. Budapest: Politzer, 1903 – záró sorai.

³¹ A folyamat a feudális abszolutizmusokra vezethető vissza, „arra a rendkívül összetett társadalmi helyzetre, mikor számottevően nagy területeken valóban *központi hatalmak* jöttek létre, a társadalmi-gazdasági viszonyok felélenkülő fejlődésével s az életviszonyok megfelelően bonyolulttá válásával szükségességét hozva [...] annak, hogy a szuverénként elismert abszolutista uralkodó, immár *a kizárólagosság igényével, egységesen formálja*, eddig nem ismert részletességgel *kimerítően szabályozza* a fejlődés szempontjából alapvető viszonyokat.” Varga Csaba: *A kodifikáció mint társadalmi-történelmi jelenség*. Budapest: Akadémiai, 63. o.

³² A szuverén ezen reflexét újra és újra kiváltja a hatalom birtoklása; a magyar közelmúltban pl. a rendszerváltás küldetésével hatalomra került Antall-kormány és az alkotmányossági fékekhez ragaszkodó Alkotmánybíróság közötti „szóváltásban” hangzott el a demokratikus felhatalmazásra közvetlenül hivatkozó szuverenitás-érv.

³³ A törvénypozitivizmus a jogpozitivizmusnak az a – XIX. században elterjedt – leágazása, amely a pozitív jog kritériumát a tételezett törvényként (jogszabályként) való megjelenésben adja meg. Nem zárja ki akár a természetjog, akár az isteni jog vagy más erkölcsi megfontolás jelenlétét – csupán az ellen tiltakozik, hogy azt (pozitív) jognak nevezzük. A törvénypozitivizmussal minden olyan felfogás szembenáll, amely szerint a *jognak a törvényen túli összetevői* is vannak: a természetjogtanokon kívül ilyenek a történeti jogi, szociológiai, szabadjogi, értékelő, interpretatív stb. jogelméletek. A jogalkotásra itt gyakorlati filozófiai, s nem csupán jog- hanem politikai filozófiai kérdésként tekintünk, ami maga után vonja a helyesség – tehát az erkölcsi megítélés – megkerülhetetlenségét.

³⁴ „Az exegétikus iskolának ... az [volt] az elve, hogy a polgári jog egésze benne van a *Code civil*-ben;

kérdést, hogy volt-e egyáltalán olyan történelmi pillanat, amikor ez a teljhatalom ténylegesen is érvényre juthatott, elfogadhatjuk olyan teoretikus modellként, amely – mint korlátlan jogalkotói hatalom – „abszolút nulla fokként” szolgálhat a jogalkotói hatalom korlátozásának vizsgálatához. A következőkben e korlátok skáláját tekintjük át, ahogy az a mérsékelt polgári államokban általánosan megfigyelhető. A korlátokat – Eörsi Gyula régi megkülönböztetését³⁵ felelevenítve – *jogon kívüli* és *jogon belüli* korlátokra fogjuk osztani.

1. A jogalkotó hatalom útjában álló akadályok első csoportját tehát a *jogon kívüli korlátok* teszik ki.

(a) A *hatalmi korlátok* a jog hatalmi jellegéből, hatalomba ágyazottságából következnek. Közhelyszerűnek tekintjük a jog és az állam kapcsolatát, azt, hogy a jog érvényesülését a legitim erőszak monopóliumát (Max Weber) megszerző állam garantálja. A jog ezért *kényszerrend* (Hans Kelsen), s a jogalkotás ezért a jogalkotó hatalom (*Rechtsmacht*: Somló Bódog) gyakorlása.³⁶ A(z állam)hatalom által koncentrált és gyakorolt erő tehát nemcsak ahhoz kell, hogy a többi, lokális vagy partikuláris társadalmi erőt legyőzve ki tudja kényszeríteni a jogi normák érvényesülését – folytonosan kiteve magát (ha vannak ilyenek) a következő demokratikus választásokon a politikai ellenfelekkel való egybevetés következményének –, de a jog fogalmának konstitutív elemét is képezi.³⁷ Elméletileg erre a mozzanatra a jog autoritásának, preemptív jellegének – vagyis minden más normát megelőző kötelező erő iránti igényének – a megfogalmazásával utalunk. Mint látjuk majd a 2.a. pontban, a hatalmi korlátok a hatalommegosztás jogintézményeiben is leképeződnek.

(b) A *célszerűségi korlátok* ma divatossá vált besorolással a *közpolitika* hatókörébe sorolhatók. Ebben a megközelítésben a jogalkotás eszközként szolgál a (nagy)politika által kitűzött célok eléréséhez. A jogalkotást és jogalkalmazást a *voluntas* és a *ratio* viszonyába állító hagyományos felfogást azonban ez az instrumentális funkció felforgatja: az Ésszerűséget a jogalkotáshoz (is) rendeli.³⁸ A weberi célracionalitásnak azonban három – egymással gyakran összeegyeztethetetlen – szinten is érvényre kell jutnia a jogalkotásban ahhoz, hogy

hogy közvetlenül, avagy dedukció vagy indukció útján minden jogi megoldásnak a *Code* szövegéből kell fakadnia; hogy minden jogi probléma végső soron a törvényhozó kifejezett vagy feltételezett akaratának kutatása során oldódik meg.” E. Gaudemet szavait idézi Varga Cs.: *A kodifikáció mint társadalmi-történelmi jelenség*, 124. o.

³⁵ Eörsi Gy.: *Jog – gazdaság – jogrendszer-tagozódás*. Budapest: Akadémiai, 1977, 7. skk. o. A Külső és Belső a jogban Eörsi számára „többfunkciós” fogalom: (a) *ismeretelméleti*: „külső és belső szemlélet”; (b) *ontológiai*: „külső és belső oldal”; (c) *szociológiai*: „külső és belső hatás”; és *jogdogmatikai*: egy jogterület „külső és belső komplexitása”.

³⁶ Somló – John Austin nyomán – ebből a *Rechtsmacht*-ből származtatja a jog fogalmát, amely „egy rendszerint engedelmességgel találkozó, széles körre kiterjedő és állandó jellegű legmagasabbrendű hatalom szabályait jelenti.” F. Somló: *Juristische Grundlehre*. Leipzig: Felix Meiner, 1917, 105. o.

³⁷ „A jogalkotás rendszerint az *állami autoritás speciális cselekvésformája*, az állam szabályozó hatalma, a jogi normák létrehozásának döntő és meghatározó módja.” Drinóczi Tímea – Petrétei József: *Jogalkotástan*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus, 2004, 73. o.

³⁸ „A jus naturalét az eredeti görög phüszisz fogalomra épülően Cicero hozta elsőként összefüggésbe a rációval, amennyiben a természettel összhangban álló örök igaz értelemmel azonosította az örök törvényt.” Juhász Z.: *i.m.* 19. o. 38. lj.

a számára kijelölt célt elérje. Ezek közül az első a *hatalmi-politikai ésszerűség*: az a kérdés, hogy egy jogalkotási törvény (mondjuk a vagyonadó bevezetése, vagy az egészségügy privatizálása) milyen következményekkel jár a kormányon lenni/ellenzékben lenni esélyeire. Az *(állam)igazgatási ésszerűség* a politikai döntés végrehajthatóságát értékeli: az a döntés végrehajtható-e olyan időben és költségekkel, hogy még ésszerű marad a döntéssel kijelölt cél követése. Végül a *tárgyi (szakmai-szakpolitikai) ésszerűség* a döntésnek az érintett területre (példánkban az adóbevételekre vagy az egészségügyre) gyakorolt hatását értékeli a racionalitás szempontjából. A három egyensúlya az, ami egy jogalkotói döntést igazán ésszerűvé tesz.

(c) Minthogy a politikai és közpolitikai törekvések kitüntetett terepe is a *gazdaság*, érdemes külön is megnevezni – annál inkább is, mivel ez a korlát igazán kemény korlát. Az azt teszek, „amit akarok”, vagy azt, „amit akarnom kell” logikája közti vízválasztó, vagyis a politikai voluntarizmus „királyvize” éppen itt keresendő: a gazdasági törvények és feltételek nem hághatók át akármilyen elszánt kinyilatkozással vagy akármilyen többséggel megalkotott törvénnyel sem. S ha a jogalkotó erről elfelejtkezne, az 1.a. pontban említett hatalmi-politikai csoportok kétségtelenül emlékeztetni fogják rá. Ugyanilyen kemény korlátot állít az uralkodó hatalom jogalkotása elé a *civil társadalom* ítélete nyilvánosság, a közvélemény, a média, s az ellenállás más csatornáit által közvetített módon.

(d) A *helyességi korlátok* is politikai természetűek annyiban, amennyiben az együttélés módjában és rendjében való közösségi állásfoglalás nyilvánul meg bennük. Hagyományosan ez a *jog igazságosságaként* fogalmazódik meg a természetjogi gondolkodásban. Legmarkánsabb változata a – Szt. Ágostonnak tulajdonított – *lex iniusta non est lex* tétele, vagyis az, hogy az igazságtalan (emberi) törvény elveszti jogi minőségét, kötelező erejét is.³⁹ Az igazságosságnak és az ésszerűségnek az összekapcsolása Kant racionalista természetjogi – vagyis *észjogi* – felfogása áll, melynek rendszerében a jog az erkölcs részét képezi;⁴⁰ s ez a gondolat – az, hogy a jog mint „igazságosság” a racionális, autonóm lények közösségének történeti megvalósulását jelenti a „célok birodalmában” – a neokantiánizmussal éled újra a XIX-XX. század fordulóján. Stammler azonban már nem a természetjogban, hanem a valamilyen módon – a „szociális ideálnak” megfelelően – megalkotott pozitív jogban lokalizálja a helyes jogot. Ez a vonulat a jogalkotás *tartalmi korlátját* képezi, s végső soron e tartalom *erkölcsi* helyességét, igazolhatóságát kéri számon. Ennek a korlátnak a jogon belüli intézményesülésére a 2.d. pontban utalunk.

³⁹ A tétel ilyen markáns megfogalmazásban sem a régmúlt idők rekvizituma: utoljára Gustav Radbruch mondta ki a náci törvénykezésre utalva, hogy a „túrheteren mértékben” igazságtalan törvények a „törvényes jogtalanság” (*gesetzliches Unrecht*) állapotát idézik elő, melyek helyett a „törvényfeletti jognak” (*übergesetzliches Recht*) kell engedelmesséknünk. V.ö.: G. Radbruch: 'Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog.' (Ford.: Nagy E.) In: Varga Cs. (Szerk.): *Modern polgári jogelméleti tanulmányok*. Budapest: MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1977, 136. o.

⁴⁰ V.ö.: H. Steiner: 'Kant's Kelsenianism.' In: R. Tur – W. Twining (eds.): *Essays on Kelsen*. Oxford: Clarendon, 1986, 68. o.

2. A jogalkotó hatalmat keretek közé szorító korlátok másik, számunkra jobban látható csoportját a *jogon belüli korlátok* képezik. Itt – Moór Gyula szép metaforájával élve – az „önmaga fölé visszahajló” jog működését látjuk, hiszen a jog (intézményrendszere révén) nemcsak reflektálni tud önmagára, de szabályozni, sőt korlátozni is önnön működését. Az „önkorlátozás” természetesen tartalmilag a jogalkotó *hatalom* korlátozása, s ebben az értelemben a jogi korlát hatalmi korlát is – tehát a belső korlátok közvetlenül érintkeznek a külsőkkel.

(a) Ha a jogalkotás hatalomgyakorlás, akkor rá is áll Montesquieu tétele: hatalmat csak hatalommal lehet – és kell – korlátozni. A hatalom ugyanis teljhatalomra tör, s ha a szabadságot meg akarjuk védeni az önkényuralomtól, korlátoznunk kell. Korlátozni pedig csak egy másik hatalom képes, amelyhez úgy juthatunk el, ha az egységes, szuverén hatalmat feldaraboljuk, s e hatalomdarabkákat állítjuk egymással szembe. Ennek jogon belüli intézményesítése a *hatalommegosztás* – a fékek és ellensúlyok – rendszere. Nem véletlen, hogy a hatalmi ágak a jogalkotás és jogalkalmazás: a törvényhozás, rendeletalkotás és bíráskodás viszonyrendszerét is dimenzionálják. Ha pedig a XX. században a hatalommegosztás a politikai pluralizmus rendszerébe torkollik, amelyet az egymás mellé rendelt hatalmi ágensek erőkifejtésének eredője jellemez, akkor eljutunk napjainkhoz: a bonyolult politikai erőterbe helyezett, s ezen erőter által korlátozott jogalkotáshoz.⁴¹

A bíráskodás azonban nemcsak mint közjogi bíráskodás, hanem a *rendes bíróságok* működése révén is akadályt gördíthet a jogalkotó akarata elé. Jól tudta ezt minden törvényhozó, Jusztiánusztól az abszolutista uralkodókig, s tudta azt is, hogy az *értelmezés* az a bukkanó, amelyen kibicsaklik a jogalkotó akarata – megpróbálkozott tehát az értelmezés megtiltásának lehetetlen vállalkozásával. Pontosabban a vállalkozás nem lehetetlen – csupán az ítékezés autonómiájának oly mértékű felszámolása szükségeltetik hozzá, amely már magának a jognak, a jog funkciójának felszámolásával egyenértékű.

(b) A *nemzetközi jogi korlátok* már keletkezésükben, de mindmáig jellegükben is őrzik a természetjogi örökséget. Már Gaius azonosította a *jus naturalé*t a *jus gentiummal* – s már Róma *filozófiai* absztrakcióként kezelte *jus naturale*, de *jogi* absztrakcióként a *jus gentium* terrénját. A természetjogi karakter megjelenik az első modern emberi jogi dokumentumokban is (az angol *Bill of Rights* 1689-ben, az amerikai *Függetlenségi Nyilatkozat* 1776-ban, s *Az ember és polgár jogainak deklarációja* 1789-ben Franciaországban) – utalva arra, hogy e jogokat nem az állam vagy szuverén *adományozza*, hanem azok az embert *mint embert*, születésük okán megilletik. Az emberi jogok ezen, szuverént korlátozó természete érvényesül ma is, a magas fokban pozitíválódott és intézményesült nemzetközi politikai-jogi rendszerben.⁴² A nemzetközi szervezetek és fórumok részéről elinduló beavatkozási, korlátozási kísérleteket a saját szuverenitására hivatkozva elutasító

⁴¹ A hatalom hangsúlyos idézőjelek közé tett „megosztása” természetesen az elmúlt korokban is volt: mint személyek, rendek, intézmények között elosztott és kiegyensúlyozott hatalmi rend a római köztársaság vegyes kormányzatától, a pápaság és császárság küzdelmén át a rendi struktúrákig.

⁴² Ehhez lásd pl. Kondorosi Ferenc: *Jogalkotás a XXI. század hajnalán*. Budapest: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2007, 136. skk. o.

állam (pontosabban az államhatalmat megszerzett politikai erő) nyilatkozatát valójában a nemzetközi jogi normák kötő–kötelező erejének elutasításaként, s a teljhatalomra bejelentett igényként lehet és kell értékelni.

(c) A hatalommegosztás belső jogi intézményrendszerétől meg kell különböztetni az *alapjogi korlátokat*. Ugyanarról a természetjogi forrásvidékről erednek, s gyakran ugyanolyan tartalmat hordoznak, mint az emberi jogok – különösen igaz ez az alkotmányos szabadságjogok és az első generációs emberi jogok viszonyában. Nincs ebben semmi véletlen: ugyanazok a társadalmi–politikai folyamatok vívmányai intézményesültek a nemzetközi, mint a belső (alkotmány–)jogi dokumentumokban és normákban.

Az alapjogi korlátok működési mechanizmusát tekintve (történetileg és analitikailag is) első lépésként *abszolút* korlátot kívántak állítani az *abszolút* (jogalkotói) hatalom elé. Ez normaszöveggént úgy szólhat, hogy *nem alkotható törvény* az alapjoggal védett tárgyban.⁴³ Második lépésként a jogalkotó korlátozása úgy árnyalható, hogy az alapjogok mégsem abszolút korlátot jelentenek – vagyis az alapjogok maguk is korlátozhatók. Az *alapjogok korlátozása* azonban általában csak különleges feltételek mellett lehetséges, vagyis különösen erős igazolást igényel. Ennek az igazolásnak a (német alkotmánybíróági gyakorlatot követő) szokásos mércéje az *alkalmasság–szükségesség–arányosság* tesztje. Harmadik lépésként az alapjogok korlátozásának korlátozását kell tekintetbe venni, vagyis azt az esetkört – azokat a különleges státuszú alapjogokat –, amelyeket az előbb említett feltételek megléte esetén sem lehet korlátozni, tehát *mégiscsak* abszolút korlátot állítanak a jogalkotó elé.⁴⁴

Az egy-egy speciális jogi tárgyat védő, a jogalkotás elé tartalmi korlátot állító alapjogoktól meg kell különböztetni az *egyenlőség* mint *formális korlát* szerepét. Az egyenlőségnek – és az abból következő *diszkrimináció tilalmának* – ugyanis nincs saját tárgya, hanem *minden tárgyra* vonatkozó jogalkotói szabályozás elé állítja azt a formális követelményt, hogy ha a jogalkotó szabályt alkot, akkor azt úgy tegye meg, hogy ne sértse az egyenlő bánásmód elvét és az önkényes megkülönböztetés tilalmát.

(d) A *jogdogmatikai korlát* nem közvetlenül a jogszabályi rendelkezésekből, hanem azok dogmatikai feldolgozásából fakad. A fogalomképzés, rendszerképzés és módszerképzés eszközeivel segíti a jogdogmatika a joggyakorlat, közvetít az elmélet és gyakorlat, tudomány és praxis között. Ahhoz, hogy ezt a közvetítést el tudja végezni, a jogot autonóm és koherens rendszerré kell formálni, amely képes

⁴³ Pl. az Egyesült Államok Alkotmányának Első Kiegészítése úgy szól, hogy „Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof”. És ahogy Black bíró fogalmazott: a „nem hozhat törvényt” azt jelenti, hogy „nem hozhat törvényt”. Lásd Győrfi Tamás: *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere*. Budapest: Indok, 2001, 77. skk. o.; illetve Ronald Dworkin: *Freedom's Law*. Oxford: OUP, 1996, 16. o.

⁴⁴ Győrfi Tamás négy ilyen lehetőséget jelöl meg: 1. azon jogok, amelyek azért korlátozhatatlanok, „mert a mérlegelés után mindig súlyosabbnak bizonyulnak a mérleg másik serpenyőjébe rakott minden egyéb szempontnál” (ilyen pl. az élethez és méltósághoz való jog); 2. azok, „amelyekkel szemben nem lehet semmit a mérleg másik serpenyőjébe helyezni” (pl. a szükségtelen és kegyetlen kínzás tilalma); 3. azok, amelyek „már eleve a mérlegelés utáni eredményt tükrözik” (ilyenek az alkotmányos büntetőjog alapintézményei); s 4. ilyen a diszkrimináció tilalmának formális korlátja. Győrfi T.: *i.m.* 93. o.

ellátni társadalmi funkcióit.⁴⁵ Az *autonómiatézis* egyik megfogalmazása szerint „a jogi érvelés a nyilvános gyakorlati érvelés működőképes és létfontosságú formája, amely éppen az erkölcsi és politikai érveléssel szembeni autonómiája folytán képes ellátni a neki szánt funkciót.”⁴⁶ Az autonómiának tehát része az érvelés és igazolás autonómiája – ezen belül pedig a dogmatikai okfejtés konstitutív szerepe is.

A jogalkotás előtt álló jogdogmatikai korlát természetét a Dworkin által értelmezés kötöttségére bevezetett „láncregény”⁴⁷ metaforájával lehet szemléltetni. Képzeli el, hogy egy közös regényt megírása érdekében több író sorsot húz, s aki az egyes számot húzta, az fogja az első fejezetet írni, aki a kettest, az folytatja a második fejezettel és így tovább, hogy a láncszerűen összekapcsolódó részekből végül előálljon a mű. Ebben a helyzetben az első fejezet írója teljes szabadsággal rendelkezik a műfaj, a kor, a szereplők, a téma stb. megválasztásában, míg az utána következők egyszerre találják szemben magukat az *értelmezés* és az *alkotás* feladatával. Értelmezniük kell azt, ami előttük történt, amit készen megkaptak, és ahhoz igazodva meg kell alkotniuk a folytatást. A jogalkotó is – ha értelmes művet akar létrehozni – így építkezik az elődei által lerakott jogdogmatikai előzményekre, de egyben tovább is építi azokat. Nincs gúzsba kötve, de nem is teljesen szabad; s ha mégis elszabadítaná magát a hagyományoktól, annak – vélhetően kudarcos – terhét is vállalnia kellene, hogy újra, előlről lerakja saját alapjait. Ilyen vállalkozás pedig legfeljebb forradalmi viszonyok között minősülhet racionálisnak.

(e) Inkább *formális korlátot* képez a jogalkotás elé állított azon mérce, mely a *jogállamiság* sztenderdjeit mutatja fel. A jogállamiság mindenekelőtt *jogbiztonságot* jelent.⁴⁸ A jogbiztonság pedig azt igényli, hogy – bármit tartalmazzanak is – a megalkotott jogszabályok legyenek megismerhetőek és kiszámíthatóak. „A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”⁴⁹ Lon Fuller nyolc módját nevezi meg annak, ahogy a jogalkotó „elronthatja” a jogalkotást, megsértve a jogállamiság, a joguralom követelményeit.⁵⁰ E hibák

⁴⁵ A kérdéshez lásd pl.: Pokol B.: 'A jogdogmatika természetéről.' 9 *Magyar jog* (1992) 514-515. o.; N. Luhmann: *Rechtssystem und Rechtsdogmatik*. Stuttgart etc.: Verlag W. Kohlhammer, 1974, 19. o.; Pétrétei J.: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*. Budapest: Osiris, 1998, 144. o.; O. Behrends – W. Henckel (Hrsg.): *Gesetzgebung und Dogmatik*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1989. Szabó M.: 'A jogalkotás jogdogmatikai korlátaival.' In Gerencsér Balázs – Takács Péter (szerk.): *Ratio Legis-Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest: Szent István Társulat, 2011, 130-136. o.

⁴⁶ G. Postema: 'A jog autonómiája és a nyilvános gyakorlati ész.' (Ford.: Bódig M.) In: Bódig M. – Györfi T. – Szabó M. (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Miskolc: Bíbor, 2004, 106. o.

⁴⁷ R. Dworkin: 'Law as Interpretation.' In: 60 *Texas Law Review* (1982) 527. o.

⁴⁸ „Az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradvá valósulhat meg.” 9/1992. (I. 30) AB hat. ABH 1992, 65.

⁴⁹ *Uo.*

⁵⁰ A követelmények: (1) a jogszabályok legyenek általánosak; (2) legyenek hozzáférhetőek; (3) ne legyenek visszaható hatályúak; (4) legyenek világosak és könnyen felfoghatóak; (5) ne legyenek ellentmondásosak; (6) ne kívánjanak lehetetlent; (7) legyenek a lehető legszilárdabbak; (8) a szabályok és az alkalmazásuk álljon összhangban. Lon Fuller: *The Morality of Law*. New Haven – London: Yale University Press, 1964, 33. skk. o.

elkövetése „csak” azt eredményezi, hogy az a jogalkotó kiírja magát a civilizált államok közösségéből.

Végszó

Könnyen felismerhető, hogy az 1.d. és a 2.a., 2.b. és 2.c. pontokban ismertetett korlátok a *magasabbrendű jog* eszméjének örökösei. Hiába járt le az isteni jog és természetjog emberi jogot korlátozó és fölülíró erejének eszméje, az a gondolat – más öltözetben – tovább él, hogy a *törvények* akarat szerinti tetszőleges alkothatósága mellett a *jog* mégis több a törvények számtani összegénél. És éppen ez a többlet az, ami a jogot joggá teszi, s ami meghaladja a jogalkotó hatókörét: meglehet, hogy e terrénomot is birtokba veszi, de ezzel a mozdulattal – fordított Mídász királyként – az arany is röggé válik a kezében, s amit jognak gondol, az nem jog, hanem pusztá hatalmi parancs immár.

Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel

TORMA ANDRÁS*

Az uniós intézmények és a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti, rendkívül bonyolult kapcsolatrendszer ma már – az egységes Európai Gazdasági Térséghez hasonlóan – egyetlen térségben zajlik, amit a szakirodalom Európai Közigazgatási Térségnek (a továbbiakban: EKT) nevezett el. A jelen tanulmány ennek a Térségnek a fogalmát, kialakulását, fő jellemzőit, valamint jövőjét igyekszik felvázolni, a rendelkezésre álló, szűk keretek között.

1. Az Európai Közigazgatási Térség fogalma

Az elmúlt hat évtizedben megvalósult európai integráció magával hozta a tagállamok nemzeti adminisztrációinak egyfajta konvergenciáját, egymáshoz-közeledését, különösen funkcionális és értékorientációs szempontból, de ma már szervezeti és eljárási szempontból is. Ma már nem vitatható, hogy nem csak európai (uniós) jogról, európai környezetjogról, európai verseny-jogról, stb., hanem európai közigazgatásról, illetve európai közigazgatási jogról is beszélhetünk. A közösségi/uniós jog végrehajtásának és érvényesülésének záloga ugyanis a hatékony és lojális együttműködés a közösségi/uniós intézmények és a tagállami hatóságok között, másfelől pedig az egyes tagállamok azonos feladatkörű közigazgatási hatóságai között. A több évtizedes közösségi/uniós együttműködés nyilvánvalóan kialakított egyfajta európai közigazgatási kultúrát, illetve értékrendet, amelyet ma már több szerző az *acquis communautaire* részének tekint.¹

Az Európai Közigazgatási Térség elméleti értelemben nem más, mint az Európai Unió intézményei és a tagállamok közigazgatási szervei által, a közösségi/uniós jog megalkotása és alkalmazása révén megvalósított, illetve megvalósuló egyfajta harmonizált értékszintézis.² Úgy is fogalmazhatunk, hogy az EKT az *acquis communautaire* speciális része. Tulajdonképpen egy metafora, amely gyakorlati következményekkel járt és jár az uniós tagságra pályázó országok

* Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ Például: Jürgen Schwarze, Eberhard Schmidt-Assmann, Sabino Cassese, Czuczai Jenő, Balázs István, stb.

² Czuczai Jenő: Közigazgatás és európai integráció. In: Magyar Közigazgatási Jog Különös Rész (Szerk.: Ficzer – Forgács) Osiris Kiadó Budapest, 1999. 446. o.

számára. Olyan kritériumként jeleníti meg az európai közigazgatási elveket, amelyeket figyelembe kell venniük. Ha ugyanis nem veszik figyelembe, illetve nem alkalmazzák ezeket az Európai Bíróság által, a tagállamok jogrendszereiből kiemelt és általánosan érvényesülő jogelveket, akkor nem képesek az *acquis communautaire* követelményeit érvényesíteni.³ Ez pedig kizárja a csatlakozás lehetőségét, hiszen azt bizonyítja, hogy a tagjelölt állam közigazgatásának színvonala nem éri el az uniós tagsághoz szükséges színvonalat. (A közigazgatási elvekre később még visszatérünk!)

Tény, hogy az uniós intézményeknek ma sincsenek a tagállamokba telepített saját végrehajtó szervei, másfelől pedig a közösségi vívmányokon belül – tárgyi jogi értelemben – még ma sem beszélhetünk közigazgatási jogról. Mindez azonban korántsem jelenti azt, hogy az elmúlt évtizedekben nem fogalmazódtak meg a tagállamok közigazgatási szerveivel, eljárásaival és személyzetével kapcsolatos követelmények, illetve elvárások. Ezeket nevezhetjük európai közigazgatási értékeknek is, hiszen alapvetően határozzák meg annak a fokozatosan kialakuló, egységesülő Európai Közigazgatási Térségnek a szervezeti és működési elveit, amely az Európai Unió jogrendszere érvényesülésének egyik fontos garanciája.⁴

Világos tehát, hogy a fentiekben megadott EKT-fogalom mára szélesebb értelmet kapott, hiszen több mint hat éve túl vagyunk az Unió legnagyobb, ún. keleti kibővítésén, amikor tíz tagjelölt állam csatlakozott. Éppen ezért az EKT ma már sokkal több, mint valamiféle csatlakozási feltétel, bár kétségtelen, hogy az is, hiszen tagjelölt államok most is vannak. (Például: Törökország, Szerbia, stb.) Csakhogy látni kell: az európai integráció nem egy állapot, hanem egy fejlődő folyamat. Nyilvánvalóan más és más volt a tagállamok közigazgatási színvonalának konvergencia-szintje a déli kibővítés idején (1981. Görögország, 1986. Spanyolország és Portugália csatlakozásakor), az 1995-ös kibővítéskor (Ausztria, Svédország és Finnország csatlakozásakor), mint a 2004. és a 2007. évi keleti kibővítéskor. A tagjelölt országoknak éppen ezért arra kell törekedniük, hogy az uniós tagállamok közigazgatásának jövőbeni átlagos szintjét ériék el. Az összehasonlítás alapját a csatlakozni kívánó ország és a tagállamok közigazgatási színvonalának átlaga kell, hogy képezze.⁵

Az EKT ma is egy olyan értékszintézis, amely általánosan jellemzi az Európai Unió és a tagállamok nemzeti közigazgatásai közötti bonyolult kapcsolatrendszerét. A konvergencia szint azonban jelentősen emelkedett, hiszen a közösségi/uniós jog hatékony érvényesítése ezt követelte meg. Az EKT ma már nem 27 féle közigazgatási apparátus széttöredezett egysége, hanem sokkal inkább egy olyan térség, amelyen az uniós és a tagállami hatóságok lojálisan együttműködnek, és szervezet-hálózatként, egymással „összeölelkezve”, együttesen gondoskodnak az uniós jog érvényesítéséről.⁶ Vagy ahogyan egy másik szerző fogalmaz:

³ Józsa Zoltán: Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről. Magyar Közigazgatás 2003. évi 12. szám, 724, 725. o.

⁴ D'Orta, C.: What for the European Administrative Space? EIPA, Maastricht, 2003.

⁵ OECD SIGMA/PUMA: European Principles for Public Administration. SIGMA Paper No. 27. (1999) 15. o.

⁶ Alberto J. Gil Ibanez: A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása. Osiris Kiadó Budapest, 2000. 281. o.

„...funkcionális értelemben az európai közigazgatás a hatalmi ágak szétválasztásának az együttműködés, és az alá-fölérendeltség közötti útként jellemezhető.”⁷ Nem kétséges, hogy ma már ezért beszélhetünk európai közigazgatásról és európai közigazgatási jogról!

2. Az Európai Közigazgatási Térség kialakulása

Az Európai Közigazgatási Intézetben (EIPA – Maastricht), valamint a Firenzei Egyetem Európai Intézetében folytatott kutatások eredményei, a csatlakozási feltételeket rögzítő „Koppenhágai kritériumok” megfogalmazása, valamint az Amszterdami Szerződés (1997) révén, az Európai Unió jelentős lépést tett egy egységes Európai Közigazgatási Térség kialakítása felé. Ebben fontos szerepet játszott a Strassbourg székhellyel működő Európa Tanács, valamint a párizsi székhelyű OECD és annak SIGMA programja is. Az Amszterdami Szerződés megkötését (1997) követő mintegy másfél évtizedben, az Európai Közigazgatási Térség kontúrjai egyre erőteljesebben rajzolódtak (rajzolódnak) ki. Kissé bővebben mindezen folyamatokról:

Az 1981-ben alapított Európai Közigazgatási Intézet alapvető feladatát abban jelölték meg, hogy folyamatosan elemezze az Európai Közösségek intézményei és a tagállamok közigazgatásának kapcsolatrendszerét. Ebben jelentős szerepet játszott az a tény, hogy a közösségi jogalkotásban egyre nagyobb jelentőségre tett szert az irányelv, mint jogforrás, amely a tagállamok számára megfelelő mozgásteret biztosított, miközben persze általánosan kötelező volt. Az Intézetben, valamint a Firenze városában működő másik európai intézetben kibontakozott igazgatástudományi és empirikus összehasonlító kutatások egyik első eredményeként született meg Jürgen Schwarze professzor máig meghatározó jelentőségű monográfiája az európai közigazgatási jogról.⁸

A „Koppenhágai kritériumok” azokat a feltételeket rögzítik, amelyeket 1993 júniusában, Koppenhágában fogalmaztak meg az EU állam- és kormányfői, az EU-hoz való csatlakozás kritériumaiként a kelet-közép európai országok számára. Ezek három ügykört fednek le, a következők szerint:

- 1.) Stabílan működő demokratikus intézményrendszer, amely garantálja a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülését, valamint biztosítja a kisebbségek védelmét.
- 2.) Működő piacgazdaság, amely képes megbirkózni a piaci erők versenyével.
- 3.) A tagságból fakadó kötelezettségek teljesítésére való képesség: az *acquis communautaire* átvétele és érvényesítése, ide értve a gazdasági és monetáris unió, valamint a politikai unió követelményeit is.

⁷ Prof. Eberhard Schmidt-Assmann: Az európai közigazgatás együttműködési és alá-fölérendeltségi modellje. Európai Jog 2003/3. szám, 10. o.

⁸ Jürgen Schwarze: *Europaisches Verwaltungsrecht*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1988. A monográfia angol nyelvű változatára négy évet kellett várni. A kötet „European Administrative Law” címen jelent meg a Sweet and Maxwell kiadó gondozásában, 1992-ben. A kötet 2. kiadása 2005-ben, annak angol nyelvű változata pedig 2006-ben látott napvilágot Baden-Badenben, illetve Londonban.

Az EKT szempontjából mindezen kritériumok megfogalmazásának azért van jelentősége, mert nyilvánvaló, hogy az EU tagállamai akkoriban (1993-ban) már megfeleltek az azok által támasztott követelményeknek. A tagjelölt országok részéről a kritériumok teljesítése, ily módon végül is az Európai Közigazgatási Térséghez való csatlakozást is jelenti.

Az OECD (Párizs) 1992-ben indította útjára a SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries – Támogatás a közép-kelet európai országok részére, az Irányítás és Menedzsment Fejlesztésére) Programját, hat volt szocialista ország megsegítésére. 1994-ben a programba további öt országot, később pedig országok egész sorát vontak be. A program fő feladata a rendszerváltó országok közigazgatási (kormányzati) kapacitásának bővítése, illetve annak elősegítése volt. Később, 1999-ben a programba bekapcsolódott az Európai Bizottság révén az Európai Unió is, hiszen annak Phare programja gyakorlatilag ugyan ezt célozta. A SIGMA Program keretében az OECD/EU tehát gyakorlatilag ajánlásokat fogalmazott meg a rendszerváltó államok számára annak érdekében, hogy megfelelően felkészülhessenek az EU-csatlakozásra, illetve a közösségi/uniós jog megfelelő érvényesítésére. Az ajánlások körében – témánk szempontjából – kettő bír kimagasló jelentőséggel. Az egyik a (nemzeti) közigazgatásoknak az Európai Közigazgatási Térségre való felkészítéséről, a másik pedig az európai közigazgatási elvekről szól.⁹ Az első dokumentumban három alapelv kerül rögzítésre:

- 1.) Az uniós intézmények nem helyettesíthetők a nemzeti intézményekkel, ugyanakkor együttműködni kötelesek.
- 2.) A nemzeti közigazgatások felelősséggel tartoznak az uniós döntések végrehajtásáért.
- 3.) Annak ellenére, hogy az EU nem gyakorol közvetlen hatalmat a tagállamok közigazgatása fölött, mégis erős hatást gyakorol rájuk. Ezt leginkább az „eredménykötelem” kifejezés jeleníti meg leginkább. A tagállami közigazgatás legyen megbízható, átlátható és működjön demokratikusan.¹⁰ Úgy véljük, hogy ezek az alapelvek nem igényelnek részletesebb magyarázatot, ezért attól eltekintünk.

Az „Európai közigazgatási alelvekről” szóló második dokumentum leszögezi, hogy a formálódó Európai Közigazgatási Térségben vannak olyan alapelvek, amelyeket a közösségi jog érvényesülése érdekében a tagállamok érvényesíteni kötelesek. Éppen ezért a tagjelölteknek is érvényesíteniük kell, legkésőbb a csatlakozás érdekében megvalósítandó közigazgatási reformok révén. Ezeket az alelveket az Európai Bíróság olyanként definiálta, amelyeket minden tagállamnak alkalmaznia kell. Nevezetesen: a törvényesség elve, az arányosság elve, a

⁹ Lásd: OECD SIGMA/PUMA: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA Paper No. 23. 1998, valamint OECD SIGMA/PUMA: European Principles for Public Administration. SIGMA Paper No. 27. 1999.

¹⁰ Az Európai Közösség és a tagállamok közigazgatásai közötti - viszonylag korai - kapcsolatáról lásd például Sabino Cassese: Divided Powers : European Administration and National Administrations. In : Cassese, Sabino (ed.): The European Administration. International Institute of Administrative Sciences and European Institute of Public Administration, Brussel, 1987

jogbiztonság elve, a törvényes elvárások elve, a diszkrimináció tilalmának elve, a bírósági tárgyalás igénybevételének joga, a jogorvoslathoz való jog. Az itt felsorolt alapelvek általánosan ismert kategóriák, ezért jelentésüket nem részletezzük.

Utalunk azonban arra, hogy a Dokumentum rendszerezi is a tagállamok jogrendszerében általánosan érvényesülő alapelveket, mégpedig a következő csoportosítás szerint: 1.) megbízhatóság és kiszámíthatóság, 2.) nyitottság és átláthatóság, 3.) elszámoltathatóság (közfelelősség), 4.) hatékonyság és eredményesség. Ezeket az alapelveket a következő fejezetben tárgyaljuk, hiszen ezek (is) jellemzik az Európai Közigazgatási Térséget.

3. Az Európai Közigazgatási Térség fő jellemzői

Az EKT – illetve az Unióban fokozatosan megvalósuló közigazgatási integráció – sajátosságai tekintetében a szakirodalom viszonylag egységesen foglal állást. Az EKT sajátosságait, és fő jellemzőit az alábbiak szerint jelöljük meg.

3.1. Politikai stabilitás, illetve a demokratikus jogállamiság követelményeinek érvényesülése. Olyan jogrend fenntartása és működtetése, amely biztosítja a hatalmi ágak megosztását, a demokratikus intézményrendszert és annak működését, az alapvető jogok és szabadságok szabad érvényesülését, valamint a kisebbségi jogok tiszteletben tartását. Kiemelendő e körben azon uniós rendelkezés is, amely szerint az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartásán, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartásán, mint értékeken alapszik. (Lásd az Európai Unióról Szóló Szerződés – a továbbiakban EUSz. 2. cikkét!)¹¹

3.2. Fenntartható, és a környezetet kímélő gazdasági fejlődés, amelyben meghatározó tényező a szolidaritás eszméje. Az EUSz. 3. cikk (3) bekezdése erről a következőket írja: az Unió egy belső piacot hoz létre, és azon a fenntartható fejlődésért munkálkodik. A fenntartható fejlődés a belső piac kiegyensúlyozott gazdasági növekedésén, az árstabilitáson, a magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságon és a szociális piacgazdaságon alapszik. Mindez a környezet magas fokú védelmével párosul. Az Unió előmozdítja a tagállamok közti szolidaritást. A szolidaritás elve elsősorban a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, mint az egyik uniós belső politika segítségével valósul meg, az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés – a továbbiakban EUMSz. 174 – 178. cikkei alapján. Ezek értelmében az Unió – az átfogó, harmonikus fejlődés elősegítése érdekében – úgy folytatja tevékenységeit, hogy az a kohéziót, az EU összetartó erejének növekedését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek csökkentésére törekszik, továbbá

¹¹ Mint ismeretes, az Európai Közösségek és az Európai Unió, lépésről lépésre mélyítette el az európai integrációt. E lépések megtétele minden esetben szerződéses úton valósult meg. Az utolsó szerződés megkötésére 2007-ben, Lisszabonban került sor, ezért Lisszaboni Szerződés néven vonult be a történelembe. A Szerződés két egyenértékű szerződést hozott létre, amelyeken alapszik jelenleg az Európai Unió: az Európai Unióról szóló Szerződést (EUSz.), valamint az Európai Unió Működéséről szóló Szerződést (EUMSz.).

kiemelt figyelmet fordít a vidéki térségekre, az ipari átalakulással érintett térségekre, a gyéren lakott és a szigeti régiókra. E célok elérését az Unió a Strukturális Alapok és az Európai Beruházási Bank forrásai, továbbá egyéb pénzeszközök felhasználásával biztosítja. A tagállamok pedig – az EUMSZ. 175. cikkében – kötelezettséget vállaltak arra, hogy a kohéziós célok elérése érdekében összehangolják gazdaságpolitikájukat.

3.3. A tagállami (nemzeti) parlamentek súlyának csökkenése és a tagállami közigazgatások szerepének erősödése. Intézményi szempontból az európai integráció nyertesei a tagállamok közigazgatási szervei, különösen a központi szervek és azon belül is a miniszterek. Nem feledhető ugyanis, hogy a minisztereket tömörítő közösségi/uniósi intézmény, a Miniszterek Tanácsa hosszú időn keresztül kizárólagos jogalkotó volt, jelenleg pedig, mint Tanács, a Parlament mellett társ-jogalkotó. Ennek következtében a tagállamok nemzeti parlamentjei – a közösségi/uniósi jog végrehajtása szempontjából – alapvetően nem jogalkotók, hanem végrehajtók lettek. Egy szerző erről így fogalmazott 2007-ben: „Azáltal, hogy a Tanács európai szinten a központi jogalkotó szerv, és számos kompetencia a nemzeti hatáskörből (együttal a nemzeti parlamentek kezéből) európai hatáskörbe került, anélkül, hogy az Európai Parlament helyzete hasonló mértékben megerősödött volna, egyfajta jogalkotási parlamenttelenítésnek lehettünk tanúi.”¹² Mindez természetesen felértékelte a tagállami miniszterek, és leértékelte a tagállami parlamentek közösségi/uniósi szintű szerepét. Ezt illeti a szakirodalom „demokratikus deficit” megnevezéssel, amelynek csökkentésére az Unió hosszú ideje törekszik.¹³ Például az Európai Parlament részére egyre több jogalkotási hatáskör biztosítása (Egységes Okmány, Maastrichti Szerződés, Amszterdami Szerződés, stb.), a tagállami parlamentek uniósi jogalkotásba való bevonása (EUSz. 12. cikk), az Európai Parlamentnek az Európai Bizottság létrejöttébe és megszűnésébe való bevonása (EUSz. 17. és 18. cikk), stb. segítségével. Álláspontunk szerint a deficit azonban csak akkor szűnne meg teljesen, ha az Európai Parlament – akár a Tanáccsal együttesen – kizárólagos jogalkotóvá, a Bizottság pedig az EU kormányává válna. A fejlődés iránya kétség kívül ez, de ennek tényleges megvalósulásától még messze van az Unió. Másfelől pedig a 2008-as pénzügyi világválság éppen nem az integráció elmélyítésére, hanem sokkal inkább a tagállamok nemzeti intézményeinek megerősítésére ösztönözte és ösztönzi az EU tagállamait.¹⁴

3.4. Megbízható, átlátható és demokratikus közigazgatás fenntartása, illetve működtetése. A megbízhatóság kapcsán abból kell kiindulni, hogy a tagállamok alapvetően külső befolyástól mentesen, szabadon szervezhetik meg közigazgatásukat, vagyis nem beszélhetünk ún. közigazgatási acquisról. Az EU számára tehát általánosságban közömbös, hogy a nemzeti közigazgatások milyen

¹² Christian Calliess: *Demokrácia az európai Állam- és Alkotmány-szövetségben*. Jogtudományi Közlöny, 2007. november, 491. o. (kiemelés C. Calliessétől!)

¹³ Chiti, M. P. – Greco, G. : *Trattato di Diritto Administrativo Europeo*. Milano, 2007

¹⁴ Lásd erről például Forgács Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*. Osiris Kiadó Budapest, 2009

szervezeti megoldásokat és működési módszereket alkalmaznak, milyen köztisztviselői karral rendelkeznek, a lényeg az: a közigazgatás úgy működjön, hogy az uniós jogi aktusokban meghatározott feladatokat maradéktalanul és helyesen hajtsa végre, az Unió által kitűzött társadalmi, gazdasági és politikai célok elérése érdekében. A hangsúly tehát az uniós célok elérésén, realizálásán, azaz végeredményben az *acquis communautaire* hatékony alkalmazásán, és érvényesítésén van! Ennek érdekében az EU mindenképp azt várja el, hogy a tagállamok közigazgatási szervezetrendszerének felépítése és működése megbízható legyen: a jogrendszerbe időben épüljenek be az uniós előírások, azokat a különböző hatóságok ténylegesen és hatékonyan alkalmazzák is, továbbá tegyék lehetővé azok betartásának uniós szintű folyamatos ellenőrzését, és a jogviták megfelelő eszközökkel történő rendezését. A megbízhatóság magában foglalja a hatékonyság különböző elemeit: a pontosságot, a gyorsaságot, a dinamikus alkalmazkodóképességet, továbbá az EU legfőbb céljainak, a gazdasági és pénzügyi uniónak, valamint a politikai uniónak az elérését.

Az EU elvárása az is, hogy a tagállamok közigazgatása átlátható legyen: egyértelmű legyen az uniós intézményekkel, és mindenképp az Európai Bizottsággal, kapcsolatban tartó szervek köre, a döntési szintek és hatáskörök legyenek pontosan rögzítve és megfelelően elhatárolva, továbbá a különböző nemzeti intézmények hatáskörei szervesen illeszkedjenek egymáshoz: ne legyen se „légüres tér”, se hatásköri átfedés.

Végül: az EU elvárása az is, hogy a nemzeti közigazgatási rendszerek demokratikusan működjenek. A demokrácia követelménye a jogállamiságot, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását, a többpártrendszert, a népuralmat, a köztisztviselők és egyéb közhatalmat gyakorlók pártsemlegességét, a jogszabályok stabilitását, és a közigazgatás kiszámítható működését jelenti.¹⁵

Amennyiben az EU tagállamai nem tesznek eleget ezen uniós elvárásoknak, akkor az Európai Bizottságnak és a többi tagállamnak megvannak a jogi eszközei a kikényszerítésre, elsősorban az EUMSz. 114., 126., 258., és 259. cikk szerinti eljárásokban.

3.5. Az európai, illetve a jó kormányzás alapelveinek érvényesülése az egész Európai Unióban: uniós, tagállami és önkormányzati szinten egyaránt. Itt alapvetően az Európai Bizottság által 2001-ben kiadott „Az Európai kormányzásról” című Fehér Könyvről van szó.¹⁶ A kritikus helyzetelemzést követően a Dokumentum kimondja: ahhoz, hogy az uniós intézmények közelebb kerüljenek az uniós polgárokhoz, meg kell valósítani a „jó kormányzás” öt alapelvét: a

¹⁵ A tagállamok eredménykötelméről, illetve a megbízhatóság, az átláthatóság és a demokratikus működés kritériumairól lásd Jacques Forunier: A megbízható közigazgatás. Magyar Közigazgatás 1997. évi 10. szám

¹⁶ European Governance: A White Paper Commission of the European Communities. Brussels, 25.07.2001 COM(2001)428.

Megjegyzés: kezdetben az Európai Közösség, majd az Európai Unió gyakorlatában a „fehér könyv” olyan dokumentumot jelentett és jelent, amely szerzőjének (hivatalos) javaslatát tartalmazza egy adott kérdésben. A „fehér könyv” tehát szerzőjének egy olyan politikai stratégiai koncepciója, amely a lehető legszélesebb szakértői és állampolgári konzultáció alapjaként kíván szolgálni.

nyitottság, a részvétel, az elszámoltathatóság, a hatékonyság és a koherencia követelményeit. A nyitottság (openness) elve azt a követelményt támasztja az intézményekkel szemben, hogy a jelenleginél sokkal nyitottabban kell működniük, fizikai értelemben is. Sőt: mindenki számára érthetővé kell tenniük, hogy mit, miért tesznek, milyen döntéseket hoznak, és ezt megfelelő nyelvezettel, közérthető formában kell kommunikálniuk. A részvétel (participation) elve a döntések megalapozottságát teremti meg, egyben növeli a polgároknak az intézményekbe vetett bizalmát, hiszen a polgároknak, valamint a különböző civil, és egyéb szervezeteknek a döntések meghozatalába való beleszólását biztosítja. Meg kell tehát szüntetni azt a helyzetet, hogy a döntéshozatal kizárólag az érintett közösségi intézményeknek a kiváltsága. Az elszámoltathatóság, illetve a számadási kötelezettség (accountability) elve azt jelenti, hogy minden intézmény köteles egyfelől elmagyarázni és mindenkivel megértetni, hogy mit, miért tesz, másfelől pedig vállalnia is kell magatartásának, vagy mulasztásának következményeit. A hatékonyság (effectiveness) elve hármas követelményt támaszt az intézményekkel szemben. Egyrészt azt, hogy a különböző politikákat világos célok mentén, a múltbeli tapasztalatokra, és a jövőben várható hatásokra is figyelemmel, megfelelő időben kell megvalósítani (időszerűség). Másrészt azt, hogy a meghozott döntéseknek, illetve a döntések következményeinek mindig arányban kell állniuk a kitűzött célokkal (arányosság). Harmadrészt azt, hogy a döntéseket mindig a legmegfelelőbb szinten kell meghozni (szubszidiaritás). A koherencia (coherence) elve az együttműködés különböző területei közötti összhang megteremtését és érvényesítését követeli meg az intézményektől. Világosan kell látniuk, hogy a világban bekövetkező változások egyre összetettebbek, ezért az erre adott válaszoknak is komplexnek és megfelelően összehangoltnak (koherensnek) kell lenniük.

A Bizottság Fehér Könyve kimondja azt is, hogy a „jó kormányzás” elveit az Unió egész területén: minden uniós, továbbá tagállami hatóságnál is érvényesíteni kell. A tagállamok központi apparátusaiban és az önkormányzatoknál is. Látható, hogy itt alapvetően az uniós intézményekkel és a tagállamok nemzeti hatóságaival, mint szervezetekkel szembeni elvárások megfogalmazásáról van szó. Ezt azért kell hangsúlyozni, mert a tagállami közigazgatási hatóságok eljárásának egységesítéséről már az EKT következő jellemzője kapcsán ejtünk szót. (Zárójelben megjegyezzük, hogy a „Jó kormányzás” és a „nyitottság” kifejezést az EUMSZ. is használja a 15. cikkben, amikor kimondja, hogy ezen elvek érvényesülésének előmozdítása érdekében az Unió intézményei és szervei a nyitottság elvének tiszteletben tartása mellett járnak el.)

3.6. Az eljárásrendek harmonizációja, avagy olyan eljárási szabályok és intézmények alkalmazása, amelyek biztosítják az uniós jog érvényesülését. Az utóbbi években egyre inkább egyetértés mutatkozik abban, hogy az Európai Unióban megvalósult gazdasági integrációt követnie kell a közigazgatási integrációnak is, hiszen az nem megengedhető, hogy az Unió szintjén megalkotott jogszabályokat a tagállamok 27 féleképpen hajtsák végre. Az Európai Közigazgatási Térségben tehát megkezdődött a tagállamok nemzeti

közigazgatási szerveinek és hatósági eljárásainak egyfajta egységesítése (európaizálása, vagy európaizálása) is.

3.6.1. A nyitányt az OECD korábban hivatkozott az európai közigazgatási eljárási elvekről szóló Ajánlása jelentette.¹⁷ E dokumentum – mint láttuk – négy csoportba rendezi a tagállami közigazgatási jogokkal szembeni követelményeket, az Európai Bíróság által érvényesített általános jogelvek figyelembe vételével. Ezek a következők:

a.) megbízhatóság és kiszámíthatóság, b.) nyitottság és átláthatóság, c.) elszámoltathatóság (közfelelősség), d.) hatékonyság és eredményesség.¹⁸

a) Megbízhatóság és kiszámíthatóság (reliability, predictability)

E két alapelv tulajdonképpen a közigazgatási szervek cselekvéseinek és döntéseinek joghoz kötöttségét, a jog uralmát, a törvényesség elve érvényesülését jelenti. A közigazgatás tehát csak és kizárólag azt teheti, amire felhatalmazása van (hatáskör elve), ha azonban van felhatalmazása, akkor cselekednie kell (hivatalból való eljárás elve). Éppen ezért az ilyen közigazgatás szükségképpen kiszámítható.

Ezen alapelvek szolgálatában azonban további princípiumok állnak. Nevezetesen: az arányosság elve, a korrekt (fair) eljárás elve, az időszerűség elve, valamint a professzionalizmus elve. Az arányosság elve azt a követelményt tartalmazza, amely szerint a döntéseknek arányosnak kell lennie a jog által meghatározott célokkal, anélkül, hogy szükségtelenül hátrányt okozna a polgároknak. A korrekt (fair) eljárás elve az ügyek részleghajlás nélküli elintézését jelenti, és kiterjed a hatóságok tájékoztatási kötelezettségére is. Az időszerűség elve azt jelenti, hogy a közigazgatási döntéseket a törvényben meghatározott határidőn belül kell meghozni, hiszen a késedelem igazságtalanságot okozhat, illetve megnehezíti a bizonyítékok beszerzését. A professzionalizmus elve a közszolgálatra vonatkozó követelmény, vagyis a köztisztviselőknek képzettnek, pártatlannak, előítélet-mentesnek, és szakmailag függetlennek kell lenniük.

b) Nyitottság és átláthatóság (openness, transparency)

A nyitottság elve azt jelenti, hogy a közigazgatás elérhető egyfelől a külső vizsgálatok, másfelől az érintett polgárok számára. Az átláthatóság elvének érvényesülése pedig az ellenőrzés és a vizsgálat céljának megvalósulását teszi lehetővé. A két elv érvényesülése végülis arra ad módot, hogy a közigazgatással érintettek megismerhessék jogait, a külső szervek pedig felülvizsgálhassák a döntések jogszerűségét. Mint ilyenek előfeltételei a törvényesség, az egyenlőség és az elszámoltathatóság elve érvényesülésének.

A nyitottság és az átláthatóság elve a közigazgatás világában két speciális célt szolgál. Egyfelől a közérdek védelmét, csökkentve a hibás döntések és a korrupció lehetőségét, másfelől pedig az egyéni jogok védelmét, azáltal, hogy elvárják a

¹⁷ Lásd a 9. lábjegyzetben említett második dokumentumot!

¹⁸ Ezeket az elveket elemzi a magyar szakirodalom is. Lásd például Jenei György: Közigazgatás – menedzsment (Századvég Kiadó Budapest, 2005.) című munkájának a 3.2.2. fejezetét, valamint Józsa Zoltán 3. lábjegyzetben hivatkozott tanulmányát.

döntések racionális indoklási kötelezettségét és hozzásegítik az érdekelteket ahhoz, hogy jogorvoslati lehetőségeikkel éljenek.

A XVIII. század végéig – Svédország kivételével – általános gyakorlat volt a közigazgatásban a titkosság és a szabad mérlegelés, a diszkréció. Az ezt követő időkben a nyitottság csak azt jelentette, hogy a jogszabályok és az egyedi döntések csak akkor váltak alkalmazhatóvá, ha közölték az érdekeltekkel. A nyitottság és az átláthatóság, vagyis a nyitott kormányzás csak a XX. század vége felé vált a demokratikus államiság egyik alapelvevé.

c) Elszámoltathatóság (accountability)

A közigazgatás tekintetében az elszámoltathatóság a közfelelősséggel szinonim fogalomként azt jelenti, hogy minden hatóságnak felelnie kell cselekedeteiért vagy mulasztásaiért más hatóság, bíróság, vagy a törvényhozó előtt. Másik oldalról úgy is fogalmazhatunk, hogy egyetlen hatóság sem vonhatja ki magát a külső szervek vizsgálatai alól. E felülvizsgálatok azonban minden esetben a tételes jog által rögzített szabályok betartásával valósíthatók meg, rendkívül összetett módon: a fellebbezés elbírálása a felettes hatóság által, a meghozott döntések bírósági felülvizsgálata, az ombudsman vagy az ügyész vizsgálata, vagy éppen a parlament vizsgálata. A felülvizsgálatok végső célja annak biztosítása, hogy a közigazgatás törvényesen működjön: érvényesüljön a közérdek és érvényesüljenek az egyéni jogok is.

Az elszámoltathatóságnak nem csak közigazgatási, hanem egyéb (például: politikai, szakmai, stb.) aspektusai is vannak. A közigazgatási aspektusait, illetve a közfelelősség jellemzőit a szakirodalom a következők szerint összegzi:

- Elvi alapja: az eljárás jogszerűségének vizsgálata.
- Tárgya: a közigazgatási cselekvés jogszerűsége.
- Kritériuma: a hatályos jogszabályoknak való megfelelés.
- Iránya: a szervek belülről (felettes szervek) és a szervek kívülről (állampolgárok, bíróság).
- Mechanizmusa: belső és külső vizsgálatok, jogi és bírósági kontroll.
- Következményei: helyben hagyás, módosítás, megsemmisítés, szankció alkalmazása, kompenzáció.¹⁹

d) Hatékonyság és eredményesség (efficiency, effectiveness)

A hatékonyság a felhasznált erőforrások és az elért eredmények közötti kedvező (jó) arányokat jelenti, és mint ilyen, a gazdasági élet kategóriája. A történelmi fejlődés során azonban az állam vált a közszolgáltatások gazdájává, így e kategória az utóbbi néhány évtizedben polgárjogot nyert a közigazgatásban is. Spanyolország esetében például ez az elv már az 1978 évi alkotmányban is megjelent, a törvényesség elve, a nyitottság elve és a pártatlanság klasszikusnak mondható közigazgatási elvei mellett.

Az eredményesség a hatékonysághoz kapcsolódó érték, amely arra utal, hogy a közigazgatás teljesítménye mennyire sikeres a törvényhozó által meghatározott

¹⁹ Cendon, A. B.: Accountability in Public Administration : Conteps, Dimension, Developments. In : Openess and Transparency in Governance : Challenges and Opportunities. (Ed. : Kelly, M.) EIPA, Maastricht, 1999

célok elérésében. Mint ilyen, alapvetően a közpolitikák elemzését és értékelését jelenti, illetve annak megbecsülését, hogy azok mennyiben valósultak meg a köztisztviselők tevékenységében.

A hatékonyság, mint a közigazgatás működési értéke látszólag szemben áll a közigazgatás törvény alá rendeltsége, vagyis a törvényesség elvével. Nem véletlen, hogy a közigazgatás irányítói a törvényesség elve érvényesítését gyakran hatékonyság-ellenes korlátozásnak tekintik. A feszültség, illetve konfliktus tehát kétség kívül fennáll, amit a különböző kormányok igyekeznek is kiküszöbölni. Ide sorolható példa lehet a kiszervezések megvalósítása, vagy a magánszektor bevonása a közfeladatok ellátásába (PPP-projektek).

3.6.2. Az OECD mellett – az Európai Unión kívüli másik integrációs szervezet, az 1949-ben létrehozott – Európa Tanács is igyekezett hozzájárulni a nemzetállami közigazgatások közelítéséhez, egységesítéséhez. Az eltelt mintegy hatvan év alatt, az Európa Tanács számtalan egyezményt dolgozott ki és nyitott aláírásra meg a tagállamai előtt, továbbá számtalan ajánlást is tett a tagállamok számára. Az egyezmények között, témánk szempontjából kiemelkedő az Emberi Jogok Európai Egyezménye, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. A részletek mellőzése mellett, ez utóbbi dokumentum jelentőségét abban látjuk, hogy egyfajta európai standardot rögzít arra nézve, hogy az európai államok milyen önkormányzati minimumokat kötelesek érvényesíteni.

Az Európa Tanács (Miniszteri Bizottsága) ajánlásai körében jelentős szerepet játszik a tagállami közigazgatások egységesítésében a 2007-ben kiadott, a „Jó közigazgatásról” szóló ajánlás.²⁰ A Dokumentum abban látja a „jó közigazgatás” garanciáját, hogy az Európa Tanács tagállamainak kormányai mind-mind támogatják a közigazgatási hatóságok szervezetének és működésének hatékonyabbá, eredményesebbé és költségtudatosabbá tételét. Ennek érdekében az ajánlás „az eljárásrendek harmonizációját” kívánja ösztönözni oly módon, hogy a tagállamokat a mellékletben csatolt „Mintaszabályzat” követésére hívja fel. A Mintaszabályzat a következő közigazgatási (eljárási) alapelvek általános tagállami érvényesítését rögzíti, és ezzel egyfajta európai minimum eljárási standardot rögzít:

- a közigazgatás törvénynek való alárendelése (2. cikk),
- az egyenlő bánásmód elve (3. cikk),
- az ésszerű határidőn belüli döntéshozatal elve (7. és 13. cikk),
- a személyes adatok védelmének elve (9. cikk),
- az átláthatóság elve (10. cikk),
- a bírósági felülvizsgálat elve (22. cikk), valamint
- a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítési kötelezettségének elve (23. cikk). Látható, hogy ezek az elvek mennyire hasonlítanak, illetve esetenként egybe is esnek, az OECD korábban tárgyalt, az európai közigazgatásra vonatkozó alapelveivel. Rögzíteni kell azonban azt is, hogy a

²⁰ Recommendation CM/REC(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. 20. June 2007

közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló magyar törvény (a 2004. évi CLX. törvény) minden tekintetben érvényesíti ezeket az elveket.²¹

3.7. Független, és a fair eljárás szabályait betartó bírósági rendszer működtetése. A modern államban, a parlament által meghozott törvények végrehajtásáról két szervezet-rendszer, a közigazgatás és a bíróság gondoskodik. A XIX. században aztán megtörtént e két szervezet-rendszer szétválasztása és önálló hatalmi ágként való működtetése. E folyamat nem érintette (érinti) azt a tényt, hogy a közigazgatás mellett végeredményben a bíróságok is jogalkalmazó szervek: az általános jogi normát egyedi (konkrét) esetben alkalmazzák. Természetesen más cél, más eljárási szabályok, és részben más elvek mellett. A demokratikus jogállam alapismérve az államhatalmi ágak elválasztásának és egyensúlyának az elve. Az ilyen rendszerben nem csak a bíróságok, hanem a bírák is függetlenek, csak a törvénynek vannak alárendelve. Mindazonáltal a törvényeket ők is kötelesek betartani és betartatni, továbbá érvényesíteni a fair eljárás szabályait: az ügyfelet és az ellenérdekű felet meghallgatni, ésszerű határidőn belül dönteni, a döntést indokolni, a döntés ellen jogorvoslati lehetőséget biztosítani. Az ilyen bírósági rendszerben természetesen biztosított a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának a lehetősége is, ahogyan arra az előző jellemző kapcsán utaltunk (Lásd: az Ajánlás 22. cikkét). Akár az egységes bírósági szervezeten belül működő rendes bíróság (például az Egyesült Királyságban), akár az azon kívül működő közigazgatási bíróság útján (mint például Németországban).

3.8. Olyan közszektor fenntartása és működtetése, amely törvényesen, a polgárok megelégedésére és hatékonyan látja el feladatait. A közszektor fogalma alatt azokat az új érték teremtéssel járó tevékenységeket értjük, amelyek közjavak előállításához vagy szolgáltatásához kapcsolódnak, de nem foglalják magukba az állami közhatalom birtokában ellátott tevékenységeket. A fogalom központi eleme természetesen a „közjavak” köre, ami rendszerint az alkotmányban manifesztálódik, mint alapjog. Egy adott szolgáltatást tehát az állam minősít közszolgáltatásnak, és ő maga (illetve szervezete) szabályozza, illetve nyújtja. A közjavak egy része az infrastruktúrához, más része pedig közvetlenül az ember személyéhez kapcsolódik. Az infrastrukturális közszolgáltatások a modern Európában rendszerint a következők: egészséges ivóvízzel való ellátás, közvilágítás, közutak fenntartása, köztemető fenntartása, környezetvédelem, hulladék-gazdálkodás, ár- és belvíz védelem, tűzvédelem. A humán közszolgáltatások köre a modern Európában rendszerint a következő: óvodák és iskolák fenntartása, közművelődési intézmények működtetése, egészségügyi és szociális intézmények fenntartása.²²

²¹ Lásd erről bővebben Fábián Adrián : Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai. Magyar közigazgatás 2006. évi 10. szám

²² Lásd erről bővebben Horváth M. Tamás (Szerk.) : Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatás-szervezés. Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2007

3.9. Polgári (politikai) irányítás mellett, de politikailag semleges, és törvényes keretek között működő fegyveres erők és rendvédelmi szervek. A demokratikus jogállam egyik ismérve az, hogy az állam külső biztonságát szavatoló fegyveres erők (a hadsereg), valamint a belső rendet biztosító rendvédelmi szervek (rendőrség, polgári védelem, tűzoltóság, büntetés-végrehajtási szervek) polgári irányítás alatt állnak. Ellenkező esetben ugyanis katonai diktatúráról van szó. A polgári irányítás azt jelenti, hogy e (közigazgatási) szerveket rendszerint a kormány irányítja, és valamelyik miniszter felügyeli. A politikailag semlegesség fogalma pedig azt jelenti, hogy a katonák és a rendvédelmi dolgozók nem folytathatnak politikai tevékenységet. Mindenkor kötelesek a jogszabályokat betartva, az aktuális politikai hatalommal szemben lojálisan tevékenykedni.

3.10. A decentralizáció, a szubszidiaritás és a szolidaritás elvének érvényesülése. A decentralizáció a modern állam szervezésének egyik elve. Az államhatalom központi szintről történő „leadását” jelenti az állam területi és/vagy helyi szervei részére, ésszerűségi, célszerűségi, vagy más okok miatt.

A szubszidiaritás elvének általános jelentése az, hogy egy adott kérdésben ott kell dönten, ahol a kérdés felvetődött, hiszen ott áll rendelkezésre a legtöbb információ. Az Unió esetében ezt az elvet a Maastrichti Szerződés vezette be 1992-ben, és az EUSz. 5. cikke erősítette meg, gyakorlatilag azonos tartalommal. E szerint azokon a területeken, amelyek nem tartoznak az Unió kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok – tagállami intézkedésekkel – nem tudják kielégítően elérni, így azok az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

A szolidaritás elve kérdését a korábbiakban már érintettük. Rámutattunk arra, hogy a tagállamok egymás közötti viszonylatában értelmezendő fogalomról van szó, amelynek megvalósulását az Unió előmozdítja, illetve támogatja. Az EUSz. 3. cikk (3) bekezdése szerint ugyanis az Unió előmozdítja a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást.

A decentralizáció, a szubszidiaritás és a szolidaritás elve érvényesülésének következtében az Unióban egyfelől megerősödtek a szubnacionális szervek (a régiók) a központi szervek terhére, másfelől pedig csökkentek a különböző régiók közötti fejlettségi különbségek.²³

3.11. Stabil, kiszámítható, hozzáértő, magasan képzett és pártatlan köztisztviselői kar. Az itt felsorolt közszolgálati alapelvek és értékek a jogállamiság elvéből fakadnak, és részben már érintettük is őket. Az Európai Unió intézményeiben dolgozó több ezer uniós tisztviselő számára a köztisztviselői pálya életre szóló hivatás, és alapvető uniós érdek fűződik annak stabilitásához, kiszámíthatóságához, magas szintű képzettségéhez és pártatlanságához. Mindezen követelményeket a közösségi szabályozás – lásd a több mint 100 alkalommal módosított 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendeletet – biztosítja, vagyis adott a karrier-rendszerű uniós életpálya. Látni kell ugyanakkor azt is, hogy az

²³ Lásd erről bővebben a szerzőtől: Idea of the European Union's organizational system. Curentul Juridic – Juridical Current. Year XII, NR. 2 (37), Tirgu-Mures, 2009

uniós jog érvényesítése, sőt, már az alkotásában való közreműködés is, nem csak az uniós tisztviselők, hanem a tagállamok köztisztviselői számára is fontos feladat. Éppen ezért indokolt, ha rájuk is vonatkoznak azok a követelmények, amelyek irányadók az uniós tisztviselőkre. Mindezek azért rendkívül fontos körülmények, mert az uniós jog alkotása és érvényesítése során az uniós és a tagállami tisztviselők rendszeresen találkoznak, megismerik egymást, ami jelentősen hozzájárulhat az uniós jogalkotás és a jogalkalmazás sikeréhez. A rendszeres találkozások eredményeként az uniós tisztviselők egyre jobban megértik és elfogadják a tagállami köztisztviselőket, illetve érveiket, míg a tagállami köztisztviselők egyre jobban megértik és elfogadják az uniós tisztviselőket, illetve érveiket. Ennek következtében a tagállami köztisztviselők is egyre inkább „europaizálódnak”, ezért rögzíti az EUMSZ. igazgatási együttműködésről szóló 197. cikke azt, hogy az uniós jog tagállami végrehajtása „közös érdekű” ügy.

Ugyanakkor látni kell azt is, hogy az EUMSZ. 45. cikke rögzíti a munkavállalók szabad mozgásának jogát az Unióban, ami azt jelenti, hogy az uniós polgárok szabadon vállalhatnak munkát bármely más tagállamban. Ez a jog csak közrendi, közbiztonsági, vagy közegészségügyi okok miatt korlátozható. A 45. cikk (4) bekezdése azonban kimondja, hogy e rendelkezések éppen a közszolgáltatásban történő foglalkoztatásra nem vonatkoznak, vagyis a tagállamoknak joguk van a közszolgáltatást tagállami állampolgársághoz, vagy bármely egyéb feltételhez kötni. Nyilvánvalóan azért, mert közhatalom gyakorlásáról van szó.

4. Az Európai Közigazgatási Térség jövője

A fent kifejtettek alapján levonható az a következtetés, hogy az Európai Unió által már eddig kialakított – belső államhatárok nélküli – egységes földrajzi terület, az ugyancsak egységes európai polgárság ténye, továbbá a megvalósított egységes piac, gazdasági, pénzügyi és politikai unió, valamint az uniós jog hatékony érvényesülésének szükségessége megköveteli a tagállamok közigazgatásának további közelítését, bizonyos esetekben egységesítését is. Ez a folyamat, amelyet korábban „európaisításnak, vagy europaizálásnak” nevezünk – hosszabb távon, tendenciáját tekintve – elvezet a nemzetállami közigazgatások konvergenciájához, és egy valóban egységes európai közigazgatásnak a kiteljesedéséhez, kétségtelenül tovább csorbítva ezzel a tagállamok szuverenitását. E folyamatot erősíti az „európai közigazgatási jog” kialakulása és fokozatos fejlődése, amelynek tekintetében különösen az eljárási szabályok területén, valamint az uniós források felhasználása tekintetében történt jelentős előrelépés, de nem kevésbé fontos az EUSZ.-t és az EUMSZ.-t létrehozó Lisszaboni Szerződés által elért eredmény sem.²⁴

Mindazonáltal látni kell azt is, hogy a Lisszaboni Szerződés sem oldotta fel azt a feszültséget, amely az uniós jog hatályának egységessége és a tagállamok

²⁴ Az európai közigazgatásról lásd például: Ibanez, Alberto J. Gil: hiv. művét, a szerzőtől: Az európai közigazgatás fogalma. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica. Tomus XXIII/2. Miskolc University Press 2005, továbbá szintén a szerzőtől: Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica. Tomus XXIX. Miskolc University Press 2011

közigazgatásának önállósága között feszült és feszül. Márpedig ez fontos lenne, mert az EU és annak részeként az „Európai Közigazgatás, illetve az Európai Közigazgatás Jog” fejlődése egy sor új kihívás előtt áll. Utalhatunk a globalizációra, a tagállamok jelentősen megnövekedett számára, az energia és környezetvédelmi problémákra, és a terrorizmus elleni harcra.²⁵ (Schwarze, 2008)

Kétség nem férhet ahhoz, hogy nem tartható fenn sokáig az a jelenlegi állapot, mely szerint az igazgatási ciklus egyes elemei, illetve az azokat megvalósító intézmények erőteljesen szétválasztásra kerültek egymástól.²⁶ A célkitűzés, az információgyűjtés és feldolgozás, a tervezés, a döntés, a koordináció és az ellenőrzés ugyanis jelenleg – persze „csak” az uniós ügyekben – egységesen az Unió szintjén és az uniós intézmények útján, míg a tényleges végrehajtás alapvetően a tagállamok szintjén, illetve a tagállamok nemzeti intézményei útján valósul meg. Az elvárások szerint egységesen, a gyakorlatban azonban rendkívül sokféleképpen. Ezzel azt állítjuk, hogy a gazdasági, pénzügyi, és politikai integrációt feltétlenül követnie kell egyfajta közigazgatási integrációnak, a tagállami közigazgatási rendszerek jelenleginél sokkal erőteljesebb egységesülésének. Még akkor is, ha ez (talán) fájdalmasabb veszteséget jelent a nemzeti szuverenitást féltékenyen őrző tagállamok számára.²⁷

²⁵ Jürgen Schwarze (ed.): Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2008

²⁶ Lőrincz Lajos: Európai integráció – magyar közigazgatás. Magyar Közigazgatás 1998. évi 7. szám

²⁷ Lásd a szerzőtől: Theses on the influence of the European Union on the Member States' administration. In: European Integration Studies. Publication of the University of Miskolc (Ed.: Zoltán Angyal) Volume 6, Number 1. Miskolc University Press Miskolc, 2008

Az alfától az ómegáig: a kisértékűtől a kiemelt jelentőségű perekig^{*}

WOPERA ZSUZSA^{}**

Bevezetés

az eljárási törvények stabilitása a jogbiztonság egyik sarokköve. Ezt a tételt láthatóan nem tartják szem előtt napjaink kodifikátorai, amikor több mint egy évtizede azt tapasztaljuk, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény újabb és újabb módosításait az egymást váltó igazságügyi kormányzatok, vagy egyéni képviselők ötletelése, vesszőparipái határozzák meg.¹

A korábbi igazságügyi kormányzat nem volt eltántorítható a „gazdasági perekre” vonatkozó különös-részi szabályozás visszahozatalától, és a 2006, 2007. évi előterjesztéseit ért lesújtó kritikák ellenére 2009-ben újból, más cím alatt ismételten megkísérelte az 1992-ben számúzott Rész rekodifikációját. A tervek szerint zömében 2011. január 1-jén hatályba lépő, a vállalkozások egymás közötti pereire vonatkozó szabályokat a Pp. XXVI. fejezetébe a 2009. évi LXVIII. törvény kívánta bevezetni, melyet azonban meghiúsított a 2010. évi LIX. törvény, így a Pp. vállalkozások közötti jogvitákat önálló pertípusként szabályozó rendelkezései mégsem léptek hatályba.

Szerencsésebb kimenetelű lett a kisértékű perekre vonatkozó szabályozás 2008.

^{*} A tanulmány az OTKA K 68304. nyilvántartási számú kutatási pályázatának keretei között készült.

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

¹ Polgári perrendtartási törvényünk legutóbbi módosításait illetően hasonlóan markáns véleményt fogalmazott meg Cserba Lajos: A polgári eljárásjog átfogó újraszabályozásához c. tanulmányában (In: Kodifikációs tanulmányok a polgári jog és a polgári eljárásjog témakörében, szerk: Barta Judit és Wopera Zsuzsa, Novotni Kiadó, Miskolc, 2011. 204. o.). Véleménye szerint az utóbbi évek színvonalatlan, kazuisztikus jogalkotása oly mértékben rontottak a norma dogmatikai színvonalán, hogy a jogbiztonságot csak a jól képzett jogalkalmazók, mindenekfelett a bírói kar rutinja tartotta fenn. Az utóbbi évek polgári eljárásjogot érintő jogalkotását ötletszerűnek, a hazai jogalkalmazás szempontjából indifferens folyamatokat szabályozó, esetenként politikai indíttatású jogalkotási divatnak alárendelt, gazdasági vagy hivatásrendi érdekeknek megfelelő, a szabályozás látens hatásait figyelmen kívül hagyó, összességében inkább káros, mint hasznos kodifikációnak tekinthetjük. (Uo. 207. o.) Ezzel összecsengő véleményt alkotott Varga István is, aki a mai magyar perjogi jogalkotás „példátlan minőségi felhígulásáról” írt egy tanulmányában. In: A határokon átnyúló igényérvényesítés új európai alternatívái, in: Polgári és polgári eljárásjogi szabályok átalakulása az Európai Unió jogában, MOKK Kiadvány Budapest, 2009. 37. o.

évi XXX. törvénnyel történő bevezetése, annak ellenére is, hogy e perek szabályai azóta többször módosultak, és a gyakorlat részéről sem részesült meleg fogadtatásban az új peres eljárás, azt mondhatjuk, hogy bevezetése mellett pergazdaságossági és perhatékonysági érvek egyaránt szóltak.

A vállalkozások egymás közötti pereit pedig, más köntösben ugyan, de 2011-ben mégis helyet kaptak és visszatértek a Pp. Különös részébe mint kiemelt jelentőségű perek. Ha a kisértékű pereket tekintjük a pertárgyérték nagyságától függő különös szabályozás alfájának, akkor 2011-ben az új igazságügyi kormányzat megteremtette e szabályozás ómegáját, a kiemelt jelentőségű perekre vonatkozó rendelkezések bevezetésével, a 2011. évi LXXXIX. törvénnyel.

Jelen ünnepi tanulmány keretei között döntően e két speciális pertípus szabályait, bevezetésének körülményeit és indokait elemzem, melyek hű lenyomatát adják az ezredfordulót követő perjogi jogalkotás mikéntjének és minőségének.

1. Az értékhatár jelentősége a polgári ügyek körében

A jogrendszer szinte valamennyi ága jelentőséget tulajdonít az értékhatárnak. A hatályos magyar polgári eljárásjogban alapvetően két értékhatárnak van relevanciája az ügy súlyának megítélése szempontjából, és ezzel együtt a bírósági hatáskör, ill. a rendelkezésre álló eljárástípus meghatározásakor:

- Tízmillió forint: ez a „nagy ügyek” alsó értékhatára: azok a vagyoni jogi perek, ahol a pertárgy értéke a 10 millió Ft-ot meghaladja 2011. március 1-jével ismét a megyei bíróság elsőfokú hatáskörébe tartoznak, ahol 30 millió Ft felett a jogi képviselő is kötelező (nem minden pertípusban),
- Egymillió forint: ez a „kis vagy bagatell ügyek” felső értékhatára: csak fizetési meghagyás útján érvényesíthető a kizárólag pénz fizetésére irányuló olyan lejárt követelés, amelynek az összege az egymillió forintot nem haladja meg. A fizetési meghagyás kibocsátása 2010. június 1-jével bírósági hatáskörből átkerült közjegyzői hatáskörbe. Ha a kibocsátott fizetési meghagyással szemben a kötelezett ellentmond, akkor az eljárás perré fordul és kisértékű per lesz belőle.

2007-es statisztikák szerint az összes polgári peres ügy 32,1 %-át az egymillió forint alatti követelések teszik ki.² Ebben, a pertárgyértéktől függő szabályozási modellben jelent további differenciálást a 2011 júliusában hatályba lépett módosítás, mely kiemelt jelentőségűnek minősíti a 400 Millió Ft pertárgyértéket meghaladó követelések érvényesítése iránti pereket.

2. A kis perértékű ügyek az Európai Unió tagállamaiban és az uniós jogban

Az Európai Unió szinte valamennyi tagállamban létezik külön szabályozás a kis

² Az idézett adatot a 2008. évi XXX. törvény általános indoklása tartalmazza.

perértékű ügyekre.³ A tekintetben viszont, hogy milyen értékhatár alatti ügyek minősülnek bagatellnek, és milyen szabályok szerint bonyolódnak az igénybe vehető egyszerűsített, ill. gyorsított eljárások, óriási eltérések vannak a tagállamok között.⁴ Amennyiben kis perértékű polgári és kereskedelmi ügyben határon átnyúló követelést kíván érvényesíteni a felperes, külön uniós norma vonatkozik erre az eljárásra, az Európai Parlament és a Tanács 861/2007/EK rendelete a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről, mely 2009. január 1-jén lépett hatályba. A rendelet létrehozott egy a kis értékű követelések esetén alkalmazható európai eljárást, amelynek célja a határokon átnyúló, kis értékű követelésekkel kapcsolatos ügyek elbírálásának egyszerűsítése és felgyorsítása. Az eljárás főszabály szerint írásbeli, formanyomtatványok segítik az igényérvényesítést. A rendeletet azokban a határokon átnyúló polgári és kereskedelmi ügyekben kell alkalmazni, amelyeknél a követelés értéke a keresetlevél hatáskörrel és

³ Ld. erre vonatkozóan részletesen: Nyilas Anna: A polgári per egyszerűsítésének és gyorsításának eszközei az európai jogrendszerekben, különös tekintettel a kis értékű követelésekre vonatkozó eljárásokra, PhD értekezés, Debrecen, 2011. 148-193. o.

⁴ Az Európai Igazságügyi Hálózat polgári és kereskedelmi ügyekben „egyszerűsített és gyorsított eljárások” menüpont alatt az alábbi adatokat tartalmazza az egyes tagállamokban elérhető, kis perértékű ügyekben rendelkezésre álló eljárásokról. Az adatok hatályossága bizonytalan, tekintettel arra, hogy több tagállam vonatkozásában az utolsó frissítés időpontja 2006, 2007.

http://ec.europa.eu/civiljustice/simplif_accelerat_procedures/simplif_accelerat_procedures_ec_hu.htm
2011. szeptember 9.

Ország	Kis perértékű ügy felső értékhatára	Eljárás típusa
Belgium	1860 Euró ~500 000 Ft	Fakultatív: fizetés elrendelésére irányuló rövidített bírósági eljárás
Németország	600 Euró ~162 000 Ft	Bíróság mérlegelésétől függően speciális egyszerűsített eljárás
Görögország	1500 Euró ~ 400 000 Ft	Kötelező: egyszerűsített eljárás körzeti bíróság hatáskörében
Spanyolország	3000 Euró ~800 000 Ft	Kötelező: szóbeli eljárás
Franciaország	4000 Euró ~1 080 000 Ft	Fakultatív: egyszerűsített szóbeli eljárás, bírósági békéltető, ha nincs egyezség, a bíró dönt
Olaszország	2582 Euró ~700 000 Ft	Kötelező: békebíró előtti eljárás
Luxemburg	10 000 Euró ~ 2 700 000 Ft	Fakultatív: békebíró előtti eljárás, vagy fmh. eljárás
Hollandia	5000 Euró ~ 1 350 000 Ft	Fakultatív: alkörzeti bíróság előtt, szóbeli eljárás
Ausztria	2000 Euró ~540 000 Ft	Kötelező: különös eljárási szabályok
Egyesült Királyság	5000 GBP ~ 1 540 000 Ft	Egyszerűsített eljárás
Szlovénia	836 Euró ~230 000 Ft	Kötelező: egyszerűsített eljárás
Portugália	15 000 Euró ~ 4 000 000 Ft	Fakultatív: egyszerű, rugalmas eljárás
Magyarország	3700 Euró ~ 1 000 000 Ft	Kötelező: fmh. eljárás, ha perré fordul: kisértékű per vagy normál per (fakultatív)

illetékességgel rendelkező bíróság általi kézhezvételekor nem haladja meg a 2000 Euró összeget, az összes kamat, kiadás és költség nélkül.

3. A kis perértékű ügyek szabályainak alakulása Magyarországon

3.1. A kis perértékű ügyek a rendszerváltást követően. A rendszerváltást követően az 1997. évi LXXII. törvény (VII. Novella) teremtette meg a kis perértékű ügyek, az ún. bagatell-bíráskodás⁵ kategóriáját kizárólag perorvoslati szakban, és vezetett be ebben az ügycsoportban egy egyszerűsített (de szigorúbb szabályok szerint bonyolódó) fellebbezési eljárást,⁶ a rendkívüli perorvoslatok, a felülvizsgálati eljárás körében pedig egy ún. engedélyhez kötött felülvizsgálatot.

A többször módosított szabályokat követően akkor minősült az ügy kis perértékűnek, ha a helyi bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozó vagyoni jogi perben, a fellebbezésben vitatott érték nem haladta meg a 200 000 Ft-ot vagy a kereseti követelés 10 %-át.

Az egyszerűsített fellebbezési eljárás lényege az volt, hogy másodfokon a per nem folytatódott érdemben, hanem csak az elsőfokú bíróság határozata került revízió alá a tekintetben, hogy az anyagi és eljárásjogi értelemben jogszerű volt-e. A VII. Novella indokolása szerint a kis perértékű ügyekben nem volt célszerű olyan eljárási rendet működtetni, amely a társadalomra az ügy értékénél jóval jelentősebb anyagi terhet ró.

A felülvizsgálati eljárás körében engedélyhez kötött a felülvizsgálatot vezetett be a 2007. évi LXXII. törvény. Akkor volt engedélyhez kötött a felülvizsgálat, ha a kérelmező által vitatott határozatban, illetve a határozat vitatott részében megítélt, illetve elutasított követelés a kétszázezer forintot nem haladta meg. Ez azt jelentette, hogy felülvizsgálatnak csak akkor volt helye, ha a felülvizsgálat iránti kérelem előterjesztését a Legfelsőbb Bíróság engedélyezte. Az engedély iránti kérelmet a felülvizsgálati kérelemmel együtt kellett benyújtani. Ha a kérelem megalapozott volt, a felülvizsgálati eljárást az LB lefolytatta, ellenkező esetben a felülvizsgálat engedélyezése iránti kérelmet elutasította.

A felülvizsgálati eljárás tekintetében ezt az értékhatárt emelte fel a jogalkotó az 1999. évi CX. törvénnyel 500 000 Ft-ra, oly módon, hogy kizárta a felülvizsgálatot olyan vagyoni jogi ügyben, amelyben a felülvizsgálati kérelemben vitatott érték az ötszázezer forintot nem haladta meg. Ezt az értékhatárt emelte tovább a 2005. évi CXXX. törvény 1 millió Ft-ra, ma is ez hatályos.

A 2008. évi XXX. törvény terjesztette ki a kis perértékű ügyekre vonatkozó speciális szabályozást az elsőfokú eljárásra is, így egységes módon biztosítva a kisértékű perek gyors és költségkímélő elintézését. A 2008. évi XXX. törvény a Pp.

⁵ Ld. erre vonatkozóan: Gáspárdy László: Modern magyar perjogtörténet, Miskolc, Novotni Kiadó, 2003. 52-53. o.

⁶ Ld. erre vonatkozóan pl: Wallacher Lajos: Perorvoslat kis perértékű ügyekben – a hetedik Pp. novella, in: Magyar Jog 1997/11. szám, 650-663. o; Nyilas Anna: A polgári per egyszerűsítésének és gyorsításának eszközei az európai jogrendszerekben, különös tekintettel a kis értékű követelésekre vonatkozó eljárásokra, PhD értekezés, Debrecen, 2011.

http://jog.unideb.hu/documents/doktori_iskola/nyilvanos/teljesdolgozat_nyilas.pdf

XXVI. fejezetébe iktatta be a kisértékű perekre vonatkozó különös szabályokat, melyek 2009. január 1-jén léptek hatályba.

3.2. A kisértékű perek fogalmának és szabályainak összekapcsolása a fizetési meghagyásos eljárással és ennek következményei.A jogalkotó a kisértékű perek fogalmát és szabályozását összekapcsolta a fizetési meghagyásos eljárással, amiből az következik, hogy a kisértékű per mindig fizetési meghagyásos eljárást követ, ez alól nincs kivétel. Egyes jogirodalmi álláspontok szerint a kisértékű perekről szóló fejezet nem is egy új pertípust hozott létre, hanem egy nemperes eljárás speciális jogorvoslati szakaszaként értelmezhető.⁷

A jogalkotó ugyanakkor a szabályozás eredeti szövegét módosítva a 2009. évi L. törvénnyel, ma már nemcsak a fizetési meghagyás kibocsátását követő ellentmondás folytán perré alakult eljárásban rendeli alkalmazni a kisértékű perek szabályait, hanem akkor is, ha az sikertelen, érdemben el nem bírált fizetési meghagyásos eljárást követ, mert pl. a közjegyző a fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelmet a 2009. évi L. törvény 24. §-a alapján hivatalból elutasítja, vagy az eljárást megszünteti.

Mindez tehát azt jelenti, hogy kétféle kisértékű per lehetséges: az egyik az érdemben lezárt és ellentmondással megtámadott fizetési meghagyásos eljárást követi, míg a másik egy nem érdemi végzéssel (hivatalból elutasító, eljárást megszüntető) lezárt nemperes eljárást követ.

A kötelezően előírt helyi bírósági hatáskör következtében nem alkalmazhatók a kisértékű perek szabályai, ha az ügy a tárgyánál fogva tartozik megyei bíróság elsőfokú hatáskörébe [Pp. 23. § (1) b)–k) és m)–o) pontjai] akkor sem, ha a megelőzően fizetési meghagyásos eljárás útján érvényesített pénzkövetelés összege az egymillió forintot nem haladja meg, így pl. közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti perben, vagy nemzetközi szállítmányozással, áru fuvarozással kapcsolatos perben. Ez tehát azt jelenti, hogy az ilyen jogviszonyból eredő pénzkövetelés az egymillió forint alatti összeg miatt kötelezően fizetési meghagyás útján érvényesítendő, de az eljárás perré fordulása esetén az ügy már megyei bírósági hatáskörbe tartozik, és ott nem alkalmazhatók a kisértékű perek szabályai.

Mind a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény 37. § (3) bekezdése, mind a Pp. 315. § (1) bekezdése rögzíti a jogosult (felperes) per-előkészítési kötelezettségét, amelynek elmulasztása a perré fordult eljárás megszüntetését vonja maga után.

A közjegyző az ellentmondásról szóló értesítés kézbesítésével egyidejűleg felhívja a jogosultat, hogy az értesítés kézbesítésétől számított 15 napon belül a bíróságnak benyújtott beadványon a peres eljárás illetékét rója le és az ügyre vonatkozó részletes tényállításait adja elő és bizonyítékait terjessze elő. Ez utóbbit az teszi szükségessé, hogy a fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelem formanyomtatványán a követelés alapjául szolgáló jogviszonyt, és az érvényesített

⁷ Varga István: Kisértékű perek, in: A polgári perrendtartás magyarázata, szerk: Németh János, Kiss Daisy, CompLex Kiadó, Budapest, 2010. 1468. o.

követelést elegendő kódok⁸ alapján megjelölni, így a jogosult részletes tényállításai körében tudja pontosítani követelését, ami azért elengedhetetlen, mert a kötelezett (ekkor már alperes) erre tekintettel tud érdemben nyilatkozni a keresetre. A bíróság a pert megszünteti, ha a jogosult az illetékfizetési és tényállás-előadási, bizonyíték-előterjesztési kötelezettségét határidőben nem teljesíti.

3.3. Speciális szabályok a felek megjelenésének garانتálására a kísértékű perben. A kísértékű perben – az általános peres eljárási szabályokhoz képest is – nagy jelentőséghez jut a szóbeliség és közvetlenség. A tárgyaláshoz való jog ezekben a perekben első fokon nem korlátozható. A per ésszerű időn belül történő befejezésének követelménye is fokozottan érvényesül, hiszen sok esetben a per tárgya értékének sokszorosát teszi ki a bírósági eljárás költségei.

Az első tárgyalásnak kiemelt jelentősége van, a szabályozás célja, hogy a jogvita lehetőség szerint már az első tárgyaláson eldönthető legyen. Hangsúlyosabb szerepet szán a törvény a feleknek a perelőkészítésben, és perbeli nyilatkozataik megfelelő időben való megtételében. A fentiek következtében a mulasztás szankcionálása is lényeges eltéréseket mutat az általános szabályokhoz képest. Az első tárgyalás alperes általi elmulasztása esetén a fizetési meghagyással szemben előterjesztett ellentmondás nem akadályozza a perré fordult eljárás első tárgyalásán az alperessel szembeni bírósági meghagyás kibocsátásának. Tekintettel arra, hogy a kísértékű perek minden esetben fizetési meghagyásos eljárásként indulnak, egy korábbi polgári kollégiumi állásfoglalás (PK 172. sz. állásfoglalása b) pontja) kimondta, hogy nincs helye az első tárgyalás alperes általi elmulasztása esetén bírósági meghagyás kibocsátásának azon logika mentén, mely szerint a fizetési meghagyással szembeni ellentmondás a kötelezett írásbeli védekezésének minősül, és ezzel nem teljesül a Pp. 136. § (2) bekezdésben foglalt egyik feltétel. A jogalkotó azonban kifejezetten lehetővé kívánta tenni a bírósági meghagyás kibocsátását a mulasztó alperessel szemben, ezzel is kihangsúlyozva a felek tárgyaláson való megjelenési kötelezettségének fontosságát.

A Legfelsőbb Bíróság 2009. május 22-én kihirdetett 2/2009. Polgári jogegységi határozata felülvizsgálta a PK 172. számú állásfoglalást, és ennek körében megállapította, hogy a fizetési meghagyás ellen benyújtott ellentmondás alapján kitűzött tárgyalás elmulasztása esetén – mind a kísértékű, mind a kísértékűnek nem minősülő perekben – kizárt a bírósági meghagyás kibocsátása, ha a fizetési meghagyással szemben előterjesztett ellentmondás érdemi ellenkérelmet (védekezést) tartalmaz.

A Pp. idézett szabálya a 2/2009. (V. 22) PJE fényében a következők szerint értelmezendő helyesen: ha a fizetési meghagyással szemben előterjesztett ellentmondás érdemi ellenkérelmet tartalmaz, akkor nincs helye a bírósági meghagyás kibocsátásának, ellenben, ha az ellentmondás nem tartalmaz érdemi védekezést, akkor a bírósági meghagyást ki kell bocsátani, ha annak a Pp. 136. §-ában megállapított egyéb feltételei is fennállnak (pl. nincs helye a per megszüntetésének).

⁸ E kódok listáját tartalmazza a Magyar Országos Közjegyzői Kamara honlapja az alábbi menüpont alatt: http://mokk.hu/linkgyujto/FMH_pub/KODTAR-20100528.pdf

A bíróság a folytatólagos tárgyalás elmulasztása esetén a tárgyalást – az új határnap egyidejű kitűzésével – csak kivételesen indokolt esetben halaszthatja el, ennek hiányában a tárgyalást berekeszti és a határozatot a rendelkezésre álló adatok alapján hozza meg.

További szigorítás, hogy abban az esetben, ha a felek közül bármelyik tárgyaláson egyik fél sem jelenik meg, vagy a megjelent fél az ügy tárgyalását nem kívánja, illetőleg nyilatkozatot egyáltalában nem tesz, és a távollévő felperes megelőzőleg egyik esetben sem kérte, hogy a bíróság a tárgyalást távollétében is tartsa meg, szünetelés megállapítása helyett a Pp. kötelező permegszüntetését rendel alkalmazni.

Értékelve a kísértékű perekben 2009 januárjában hatályba lépette szabályozást elmondhatjuk, hogy mind a magyarországi jövedelmi és vagyoni viszonyokat figyelembe véve, mind a vonatkozó uniós normában meghatározott értékhatárt tekintve a jogalkotó kissé magasan húzta meg a kísértékű perek értékhatárát, indokoltabb lett volna az 500 000 Ft-os értékhatár.

Ha azt vizsgáljuk, hogy mi indokolta a „kisértékű pereknek” a Pp. külön részében történő elhelyezését, értékes következtetésekre juthatunk. Indokolt volt-e új részt – tehát a Pp.-n belüli legnagyobb egységet – képezni a kísértékű perek szabályait tartalmazó egyetlen fejezetnek?

A szakirodalomban megjelenő egyik álláspont szerint a kísértékű perekre vonatkozó szabályokat a jogalkotó hibásan helyezte el a legmagasabb szerkezeti egységbe, a részbe. Helyesen, s a szabályok tartalma szerint indokoltan elegendő lett volna a különleges eljárások IV. részében önálló fejezetben szabályozni. Bár a szerkezeti szint helytelen megválasztása értelmezési nehézséget, anomáliát várhatóan nem okoz, annak korrigálása könnyű, helyesbítése a jogalkotótól elvárható.⁹

Magam is osztom ezt az álláspontot, mely szerint a jogalkotó akkor járt volna el helyesen, ha a kísértékű perek szabályait nem a Pp. önálló, V. Részében (ma már VI. részében) helyezi el, hanem a Negyedik részben, a Különleges eljárások c. alatt. Szabó Imre ezzel szemben a fenti érvek alapján egyetért, vagy legalábbis nem vitatja a Pp. önálló részében történő elhelyezést, arra tekintettel, hogy a Pp. Negyedik Részében (XV-XXV. fejezetek) szabályozott valamennyi pernek speciális a tárgya (házasság megszüntetése, családi jogállás rendezése, sajtóhelyreigazítás stb.), az valamely különös anyagi jogi jogviszonyból származik, ezzel szemben a kísértékű perekben ilyen speciális pertárgy nincs, az pusztán a követelés összegére tekintettel részesül különös eljárási szabályozásban.¹⁰ Ez az álláspont is támogatható, mindenesetre a jogalkotó a kiemelt jelentőségű perek esetében ugyanezt a kodifikációs technikát választotta, azaz a kiemelt jelentőségű pereket is külön részben helyezte el, ahol szintén csak a vagyoni jogi perben érvényesített követelés összegére tekintettel valósul meg a különös szabályozás.

⁹ Pallós Nikolett: A kísértékű per szabályainak perrendi kompatibilitása, Dogmatikai elemzés jogtörténeti és európai kitekintéssel c. PhD értekezése, Kézirat, 2011. Szeged, 116. o.

¹⁰ Szabó Imre ennek a véleményének adott hangot Pallós Nikolett PhD értekezésének nyilvános vitáján 2011. június 27-én Szegeden, ahol jelen tanulmány szerzője a jelölt hivatalos bírálójaként vett részt.

4. A kiemelt jelentőségű perek

A Pp.-ben 2011. július 13-tól helyet kapó „A kiemelt jelentőségű perek” c. fejezet egy komplex jogalkotási törvénycsomag részeként került be a törvény Ötödik részébe, a XXVI. fejezet alá, mellyel a kísértékű perekről szóló eddigi XXVI. fejezet immár a törvény Hatodik részébe a XXVII. Fejezet alatt található.

Álláspontom szerint a jogalkotó a kiemelt jelentőségű ügyek kategóriájának meghatározásakor döntően a büntetőeljárásra fókuszált, és határozott meg e területen számos olyan tényállást, melyet kiemelt jelentőségűnek minősített, így pl. a hivatali visszaélést, a bűnszervezetben elkövetett bármely bűncselekményt, ill. a különösen nagy értékre elkövetett bűncselekményeket stb.

A polgári perek körében az új szabályozás – mely 2011. július 13-án úgy lépett hatályba, hogy a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell – kizárólag a per tárgyának értéke alapján minősíti az ügyet kiemelt jelentőségűnek.

Semmilyen más szempont, úgy, mint pl. a peres felek jelentős száma, vagy kiemelkedő társadalmi, nemzetközi érdek, közérdek vagy pl. környezetvédelmi érdek alapján nem minősülhet az ügy kiemelt jelentőségűnek, csak, ha meghaladja a törvényben meghatározott pertárgyértéket.

A törvény lakonikus rövidségű általános és részletes indokolása sem hagy kétséget afelől, hogy nem egy kiérlelt, jól előkészített és koherens jogalkotási stratégia részeként elfogadott jogszabállyal van dolgunk.¹¹

4.1. A kiemelt jelentőségű per fogalma. Az új szabályok szerint akkor minősül a per kiemelt jelentőségűnek, ha a megyei bíróság hatáskörébe tartozó, a Pp. 23. § (1) bekezdés a) pontja szerinti vagyoni jogi perben érvényesített követelés összege a 400 millió forintot meghaladja.

A marasztalásra irányuló perek mellett azok a megállapításra irányuló perek is kiemelt jelentőségűnek minősülnek, amelyek esetében a per tárgyának értéke – ha marasztalás kérhető lenne – meghaladná 400 Millió Ft-ot. Mi következik a fentiekből?

- Kizárólag az értékhatárra tekintettel minősülhet egy per kiemelt jelentőségűnek, és csak akkor, ha megyei bíróság hatáskörébe tartozik. Tehát pl. egy olyan házassági vagyoni jogi perben, melyet a házassági perrel együtt, vagy annak folyamán indítottak, így helyi bíróság hatáskörébe tartozik, e vagyoni jogi perre akkor sem alkalmazhatók a kiemelt jelentőségű

¹¹ Részlet a 2011. évi LXXXIX. törvény általános indoklásából: „a hazai igazságszolgáltatás eljárásjogi rendszerének több évtizedes alkalmazása során megmutatkoztak azon szakmai és gyakorlati hiányosságok, melyek korrekciója a jogkövető és jogkereső állampolgárok jogos elvárásai teljesítésének, valamint a gazdasági élet szabályszerű működésének támogatása érdekében napjainkra halaszthatatlanná váltak. A jogalkotó kiemelt jelentőséget tulajdonít a törvényes rend, a köz- és jogbiztonság fenntartásának és erősítésének, valamint a jó és olcsó állam megteremtése érdekében a hatékony, gyors, az igazság szolgáltatására törekvő jogrendszer felépítésének. Az állam irányában a polgárok részéről meglévő közbizalom fenntartásának fontos eleme, mind a polgári, mind a büntető eljárásokban a nagy súlyú, kiemelt vagyoni értéket érintő és a társadalom által nagy figyelemmel kísért ügyek hatékony, belátható időben lezárható, jogszerű elbírálása. A törvény a fenti célok elérését segítő rendelkezésekkel, valamint a kiemelt ügyekre vonatkozó szabályozás eljárásjogi szabályainak megteremtésével egészül ki a jogrendszer.”

perek különös szabályai, ha a per tárgyának az értéke meghaladja a 400 Milliő Ft-ot. Ezt egyébként a Pp. 386/A. § (2) bekezdése ki is zárja. Lásd később.

- Ezekben a perekben kötelező a jogi képviselet, tekintettel a Pp. 73/A. § (1) bekezdésének b) pontjára, mely szerint kötelező a jogi képviselet a Pp. 23. § (1) a) pontjában meghatározott vagyoni jogi perek közül azokban, ahol a per tárgyának értéke a 30 Milliő Ft-ot meghaladja.
- A Pp. 386/A. § (1) bekezdés a) pontjának pontatlan megfogalmazása miatt kétségeink lehetnek a tekintetben, hogy a kiemelt jelentőségű perek szabályai a Pp. 23. § (1) bekezdés a) pontjának hatálya alá tartozó vagyoni jogi perekben kívül a megyei bíróság hatáskörébe tartozó, a Pp. 23. § (1) bekezdés b)–o) pontjai alá tartozó egyéb perekben alkalmazhatók-e, akkor, ha azok pertárgyértéke a 400 Milliő Ft-ot meghaladja. Előfordulhatnak ilyen magas pertárgyértékű ügyek különösen pl. nemzetközi szállítmányozással és áru fuvarozással kapcsolatos perekben, iparjogvédelmi perekben, az egészségügyi szolgáltatókkal kötött finanszírozási szerződésből eredő perekben, az értékpapírból származó jogviszonnyal kapcsolatos perekben, de nem zárhatók ki közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti perben vagy személyhez fűződő jogok megsértése miatt indított perben sem. Álláspontunk szerint a válasz igenlő, ezekben a megyei bírósági hatáskörbe tartozó ügyekben is alkalmazhatók a kiemelt jelentőségű perek szabályai.
- Ezt az értelmezést erősíti tovább a Pp. 386/A. § (2) bekezdése mely szerint az Ötödik Részben foglaltakat a XV-XXV. fejezet szerinti különleges eljárásokban nem kell alkalmazni. Így kizárt a kiemelt jelentőségű per szabályainak alkalmazása a megyei bíróság hatáskörébe tartozó perek körében a közigazgatási perben (XX. fejezet), sajtó-helyreigazítási perben (XXI. fejezet), a végrehajtási perekben (XXV. fejezet), munkaügyi perekben vagy a munkaügyi ellenőrzés, a munkavédelem keretében hozott közigazgatási határozat, valamint a társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perekben, melyek során a munkaügyi bíróság a XX. fejezet szabályai szerint jár el (XXIII. fejezet).

A jogalkotó szakmai hozzáértése kérdőjeleződik meg akkor, amikor a Pp. 386/A. § (2) bekezdésében olyan különleges perekben is kizárja a kiemelt jelentőségű perek szabályainak alkalmazását, melyek vagy a hatáskör kapcsán, vagy a per tárgya folytán ipso iure nem tartozhatnak a XXVI. fejezet hatálya alá, vagy azért, mert kötelezően helyi bíróság hatáskörébe tartoznak, vagy azért, mert nem vagyoni jogi perek.

Így pl. kizárólag helyi bíróság hatáskörébe tartoznak a házassági perek, a származási perek, a szülői felügyelettel, gondnoksággal kapcsolatos perek, ezek említése ennél fogva teljesen értelmetlen, továbbá nem vagyoni jogi perek. A házassági vagyoni jogi per, ha nem a házassági perrel együtt vagy annak folyamán indítják, bekerülhet a XXVI. fejezet hatálya alá, akkor viszont nem tartozik a Pp. XV. fejezetének hatálya alá. A munkaügyi perek (XXIII. fejezet) körében azért felesleges a kizárás, mert a megyei bírósági hatáskör mint feltétel, szintén nem

teljesül. A XXI. fejezetben szabályozott sajtó-helyreigazítási perek tárgya nem vagyoni jogi, ennél fogva szintén kizártak. A végrehajtási perek (XXV. fejezet) részben a hatáskör miatt kizártak a XXVI. fejezet hatálya alól (így pl. a végrehajtás megszüntetése, korlátozása iránti perek, végrehajtási igényper: helyi bírósági hatáskör), vagy a per tárgya miatt: foglalás tűrése iránti per, a végrehajtási eljárásba történő bekapcsolódás engedélyezése iránti per, így egyedül a követelés behajtása iránti perben kerülhet szóba a XXVI. fejezet alkalmazhatósága, de az is nehezen elképzelhető. A XXIV. Fejezet alatt található nemperes eljárás tárgya szintén kizárja kiemelt jelentőségű per szabályainak alkalmazhatóságát.

A Pp. 386/A. § (2) bekezdésében nevesített XV-XXV. fejezet szerinti különleges eljárások körében egyedül a közigazgatási perekben (XX. fejezet) van értelme az ott megfogalmazott kizárásnak.¹²

A megyei bírósági hatáskör kérdését továbbgondolva előre vetíthető, vagy legalábbis feltételezhető, hogy ezek a kiemelkedően magas pertárgyértékű perek elsősorban gazdálkodó szervezeteket fognak érinteni, ami azt jelenti – az illetékességi szabályokra tekintettel – hogy várhatóan éppen az a két megyei bíróság lesz a legfrekvenciáltabb ezekben a perekben, amelyek a bírósági ügyforgalmi adatok tanúsága szerint egyébként is a legnagyobb ügyteherrel dolgoznak: a Pest Megyei Bíróság és a Fővárosi Bíróság. Vajon képesek lesznek-e betartani ezek a bíróságok – további bírói kinevezések hiányában – a törvény által előírt szoros határidőket.¹³

Nem gondolom, hogy generális megoldást jelenthet e bíróságok növekvő munkaterhéből adódó problémák kezelésére a Pp. 47. § (1) bekezdésében lehetővé tett speciális kijelölési ok, mely szerint „a Legfelsőbb Bíróság az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének indítványára az illetékes bíróság helyett más, azonos hatáskörű bíróságot jelöl ki az ügy vagy a bíróságra adott időszakban érkezett ügyek meghatározott csoportjának elbírálására, ha a bíróság rendkívüli munkaterhe miatt az ügyek ésszerű időn belül való elbírálása más módon nem biztosítható, és a kijelölés nem jár a kijelölt bíróság aránytalan megterhelésével.”

4.2. Soron kívüli eljárás – kérdőjelekkel. A kiemelt jelentőségű perekre előírt, különös eljárási szabályok a feszes, szoros határidőket, és ezek elmulasztása esetére szankciókat kilátásba helyező rendelkezései mindenekelőtt azt a célt szolgálják, hogy e perek gyorsan, rövid határidőn belül befejeződjenek.

¹² Ez azért különös, mert a Gazdasági Versenyhivatal a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat, vagy a tisztességtelen verseny tilalmába ütköző magatartások, pl. kartellezés miatt rendszeresen szab ki 400 Millió Ft-ot meghaladó mértékű gigabírságokat, mely határozatok bíróság előtti megtámadására a Pp. XX. fejezetének, a közigazgatási perekre vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Ld. www.gvh.hu

¹³ A Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiumának 2010. évi beszámolója szerint tárgyévben 2323 elsőfokú peres ügyet regisztráltak, 2274 volt a befejezett ügyek száma és folyamatban maradt 1946 ügy első fokon. Kiss Gábor kollégiumvezető szerint „Változatlanul elmondható, hogy a Gazdasági Kollégium bírái ítéleznek a legösszetettebb és a közvélemény részéről is nagy érdeklődésre számot tartó ügyekben, amely ügyekben mind a tényállás megállapítása, mind a jogi minősítés az átlagosnál nagyobb szakmai kihívást jelent.”
http://www.fovarosi.birosag.hu/evk2010/6_8.pdf 2011.szeptember 2.

A kiemelt jelentőségű pereknél az elsőfokú bíróság köteles erre irányuló kérelem hiányában is elrendelni az ügyek *oron kívüli* intézését. Az elsőfokú bíróság által elrendelt soronkívüliség az eljárás minden szakaszára, a rendes és rendkívüli perorvoslatokra is kiterjed. E pertípus tovább gazdagítja a soron kívüli perek számát, ugyanakkor nem teljesen egyértelmű, hogy ezekben a perekben a törvény alapján minden eljárás kötelezően soron kívüli, vagy olyan eljárásról van szó, ahol a törvény felhatalmazása alapján, de a konkrét ügyben eljáró bíró rendeli el a soron kívüli elbírálást.

A soronkívüliség intézményrendszerében a kiemelt jelentőségű perben előírányzott megoldás szakmaiatlannak, de legalábbis szokatlannak tűnik. A soronkívüliség elrendelésére – hatályos szabályaink szerint – háromféleképpen kerülhet sor:

1. jogszabályi rendelkezés alapján, így pl. a bíróság ellen az ésszerű idő megsértésére alapított kártérítési perben [Pp. 2. § (3)], a váltóperben [Pp. 125. § (4)], a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti perben [Pp. 302. § (2)], a sajtóhelyreigazítási perben [Pp. 344. § (2)],
2. OIT határozat alapján, és
3. alapulhat a bíróság elnökének a rendelkezésén.

A jogszabály rendelkezésén, illetőleg az OIT határozatán alapuló soron kívüli ügyintézés a bírósági eljárás egész tartamára irányadó. A bíróság elnöke által elrendelt soron kívüli ügyintézés az adott bíróság előtti eljárás tartamára vonatkozik.

A bíróság elnöke a soron kívüli eljárást elrendelheti hivatalból vagy az ügyfél kérelmére is. Hivatalból különösen akkor rendeli el, ha pl. ahhoz kiemelkedően fontos társadalmi, igazságügyi, illetve közérdek fűződik; az ügy tárgya az állampolgárok széles körét érintő kérdés; a gyermekek jogait, illetve kiskorú ügyfél fontos érdekét érinti az ügy (pl. gyermek jogállása, gyermek elhelyezése, gyermekkel való kapcsolattartás, apaság megállapítása).

A fent felvázolt rendszerbe a jogalkotó által, a kiemelt jelentőségű perekben adott felhatalmazás, mely szerint a konkrét ügyben eljáró bíró rendeli el a soron kívüli eljárást, nem illeszthető be.

A különbségtételnek azért van jelentősége, mert amennyiben kötelező, ipso iure soronkívüliségről van szó, abban az esetben a bírónak nincs mérlegelési lehetősége, így nem lehet alkalmazni a törvénykezési szünet Pp. 104/A. §-ban foglalt szabályait, ami azt jelenti, hogy ezekben a perekben a határidők számításának általános szabályai szerint folyik az eljárás, akkor is, ha valamely határidő lejárt egyébként a törvénykezési szünet idejére esne. A bekezdés szóhasználata arra enged következtetni, hogy esetünkben nem ipso iure soronkívüliségről van szó.

4.3. A keresetlevél vizsgálata és a tárgyalás kitűzése. A Pp. szerint „a kiemelt jelentőségű perekben a bíróság a keresetlevelet nyomban, de legkésőbb a bírósághoz érkezéstől számított 8 napon belül megvizsgálja annak megállapítása érdekében, hogy nem kell-e azt a félnek hiánypótlásra visszaadni, nincs-e helye az ügy áttételének, illetőleg a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának, és a szükséges intézkedéseket megteszi.”

Mindez tehát azt jelenti, hogy a bírónak egy, adott esetben rendkívül összetett, számos felet érintő, sokrétű jogértelmezési kérdéseket is felvető ügyben, ahol csak a felperes(ek) által rendelkezésre bocsátott okiratok is jelentős mennyiséget tehetnek ki, mindössze nyolc napja van ezek alapos áttekintésére, annak érdekében, hogy a perelőkészítési kötelezettségének eleget tudjon tenni. Ha kizárólag a sajtóból értesülünk a Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma által az utóbbi években tárgyalt milliárdos pertárgyértékű perekről,¹⁴akkor sem gondolhatjuk komolyan, hogy a bíróság eleget tudni tenni ennek a törvényi előírásnak.

A perhatékonyság fokozása nem jelentheti a per előkészítéséhez szükséges intézkedések formálissá tételét, hiszen ez a per további tárgyalásának eredményességét veszélyezteti és megkérdőjelezheti a döntés megalapozottságát.

„A bíróság a keresetlevél érkezésétől számított 60 napon belülre köteles a per első tárgyalását kitűzni, kivéve, ha a törvény a határidő kezdő időpontját illetően korábbi időpontot határoz meg.” A jogalkotó tehát a kiemelt jelentőségű pereknél is bevezeti a kísértékű pernél (45 ill. 60 nap), és a közigazgatási perekben alkalmazott rövidítést az első tárgyalási határnap kitűzésére az általános szabályok szerinti 4 hónaphoz képest.

Míg azonban a kísértékű pereknél a pertárgyérték alacsony volta, ill. a fizetési meghagyásos eljárásból perré fordult eljárás előkészítettsége¹⁵ ezt megengedi, addig egy kiemelt jelentőségű perben ez irreálisan rövid határidőnek tűnik.

A kísértékű perekhez hasonló a helyzet a közigazgatási perekben is, tekintettel arra, hogy ott, a keresetlevél közigazgatási szervnél történő előterjesztése, és a közigazgatási szervnek erre tett nyilatkozata szintén lehetővé teszi az első tárgyalási határnap 60 napon belül történő megtartását, annak hangsúlyozása mellett, hogy ma már főszabályként érvényesül közigazgatási perben az ügy tárgyaláson kívül történő elbírálása. [Pp. 338. § (1)]

A jogalkotó a kiemelt jelentőségű perben a folytatólagos tárgyalás határnapjára vonatkozóan is rövidítést irányoz elő, mely szerint „a folytatólagos tárgyalást az elhalasztott tárgyalás napját követő 2 hónapon belülre kell kitűzni, kivéve, ha a szakértői bizonyítás következtében ennél hosszabb tárgyalási időköz szükséges.” A

¹⁴ Egyet kiemelve ezek közül: a Magyar Állam által a Postabank könyvvizsgáló cége, a Deloitte ellen indított 170 milliárd Ft pertárgyértékű per.

http://nol.hu/gazdasag/a_magyar_allam elvesztette_a_postabank-pert 2011. szeptember 2.

¹⁵ Mind a 2009. évi L. törvény 37. § (3) bekezdése, mind a Pp. 318. § (1) bekezdése rögzíti a jogosult (felperes) perelőkészítési kötelezettségét, amelynek elmulasztása a perré fordult eljárás megszüntetését vonja maga után. A közjegyző az ellentmondásról szóló értesítés kézbesítésével egyidejűleg felhívja a jogosultat, hogy az értesítés kézbesítésétől számított 15 napon belül a bíróságnak benyújtott beadványon a peres eljárás illetékét rója le és az ügyre vonatkozó részletes tényállításait adja elő és bizonyítékait terjessze elő. Ez utóbbit az teszi szükségessé, hogy a fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelem formanyomtatványán a követelés alapjául szolgáló jogviszonyt, és az érvényesített követelést elegendő kódok alapján megjelölni, így a jogosult részletes tényállításai körében fogja pontosítani követelését, ami azért elengedhetetlen, mert a kötelezett (ekkor már alperes) erre tekintettel tud érdemben nyilatkozni a keresetre. A bíróság a pert megszünteti, ha a jogosult az illetékfizetési és tényállás-előadási, bizonyíték-előterjesztési kötelezettségét határidőben nem teljesíti. [Pp. 318. § (1)]

per mielőbbi befejezését segíti elő, hogy a bíróság a kiemelt jelentőségű perek elbírálása érdekében szükség szerint egymást követő tárgyalási napokra is tűzhet tárgyalást, amennyiben a per körülményei ezt lehetővé és indokoltá teszik.

4.4. Szakértői bizonyítás a kiemelt jelentőségű perben. A Pp. szakértői bizonyításra vonatkozó általános szabályai (177-183/A. §) a szakvélemény előterjesztésére nem állapítanak meg határidőt. Ha a szakvélemény előterjesztését szóban rendeli el a bíróság, a szakvélemény előterjesztésének határideje az a tárgyalási határnap, amelyen sor kerül a szakértő meghallgatására. A szakvélemény írásbeli előterjesztése esetén a bíróság a szakértőt kirendelő végzésében meghatározza a szakvélemény előterjesztésének határidejét is. E tekintetben a jogszabályok nem határoznak meg konkrét időtartamot, azaz a bíróság belátásától függ annak meghatározása, mely általában harminc nap, de e határidőt a bíróság a szakértő kérésére meghosszabbíthatja.

Az általános szabályokhoz képest a Pp. a kiemelt jelentőségű perekben meghatározza a szakvélemény előterjesztésének határidejét, mely főszabály szerint 30 nap, különösen bonyolult esetekben 60 nap, mely indokolt esetben, kizárólag a szakértő indokolt kérelmére egyszer, az eredetileg megállapított határidővel meghosszabbítható.

A kiemelt jelentőségű perekben a pertárgyérték magas voltából is adódóan – melynek csak az alsó határa 400 Millió Ft – feltételezhetően gyakran fog sor kerülni szakértői bizonyításra, mert vélelmezhető, hogy ezekben a perekben olyan összetett gazdasági, műszaki, építőipari, könyvszakértői stb. kérdések is felmerülhetnek, melyek megítéléséhez és megállapításához elengedhetetlen szakértő igénybevétele.

Ehhez képest a Pp. új rendelkezései kiemelt jelentőségű perben a szakvélemény elkészítésére legfeljebb 30 napos, különösen bonyolult ügyekben legfeljebb 60 napos határidőt állapítanak meg. Ez a határidő különösen indokolt esetben egyszer és legfeljebb az eredetileg meghatározott napok számával meghosszabbítható, kizárólag a szakértő indokolt kérelmére. Álláspontom szerint – egy több szakterületet is érintő szakkérdés eldöntéséhez a 30 napos határidő irreálisan rövidnek tekinthető, a 60 vagy esetleg 120 napos határidő megfelelőnek tűnik.

A 2011. évi LXXXIX. törvény jelentősen megszigorította a Pp-nek a tanúval és a szakértővel szemben elrendelhető kényszerintézkedéseket lehetővé tevő 185. § (1) bekezdését, amikor lehetővé teszi, hogy a bíróság elrendelje a meg nem jelent (eltávozott) szakértő elővezetését, és kötelezővé teszi azt, ha a szakértő a szabályszerű kirendelés ellenére ismételtelen nem jelent meg, és elmaradását alapos okkal előzetesen ki nem mentette vagy engedély nélkül eltávozott.

4.5. A per gyors befejezését és a felek rendeltetésszerű joggyakorlását szolgáló egyéb rendelkezések. Kiemelt jelentőségű perben az elsőfokú határozatot – kivéve, ha annak kihirdetését a bíróság elhalasztotta – annak meghozatalától számított legkésőbb 8 napon belül kell írásba foglalni és az írásba foglalást követő 3 napon belül kézbesíteni kell. Ha az ítélet kihirdetését a bíróság elhalasztotta, a kihirdetéskor jelen lévő feleknek a bíróság az írásba foglalt ítéletet nyomban kézbesíti, és ezt a jegyzőkönyvben is feltünteti, a meg nem jelent

feleknek pedig három napon belül kézbesíti. A másodfokú eljárás befejezése után az iratokat a bíróság legkésőbb 15 napon belül megküldi az elsőfokú bíróságnak. A másodfokú eljárást befejező határozatot a felekkel kézbesítés útján az elsőfokú bíróság közli az iratoknak az elsőfokú bírósághoz való érkezését követő legkésőbb nyolc napon belül. Kiemelt jelentőségű perben a jogalkotó lerövidíti a felülvizsgálati kérelem előterjesztésére nyitva álló határidőt 30 napra. [Pp. 386/I. §]

E perekben a jogalkotó eltekint a bíróságot terhelő, a felek peranyag-szolgáltatási kötelezettségével összefüggő, a Pp. 3. § (3) bekezdésében előírt tájékoztatási kötelezettség teljesítésétől. Eszerint a kiemelt jelentőségű perekben a bíróság nem köteles a jogvita eldöntése érdekében a bizonyításra szoruló tényekről, a bizonyítási teherről, illetve a bizonyítás sikertelenségének következményeiről a feleket előzetesen tájékoztatni. [386/J.§]

Ez az előzetes tájékoztatási kötelezettség a bíróságot akkor is terheli – ellentétben a Pp. 7. § (2) bekezdésében foglalt általános tájékoztatási kötelezettséggel – ha a félnek jogi képviselője van, ahogyan pl. a kiemelt jelentőségű perben is.

A Pp. 3. § (3) bekezdésében foglalt törvényi kötelezettségtől történő eltérés megengedése különösen arra tekintettel problematikus, hogy a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának 1/2009. véleménye a bíróságot, a bizonyítás körében terhelő tájékoztatási kötelezettség kapcsán külön hangsúlyozta, hogy annak fontos tartalmi eleme a szakértői bizonyítás szükségességéről való tájékoztatás, tekintettel arra, hogy a bíróság tudja eldönteni, hogy meddig terjed a szakértelme, és mikortól szükséges szakértő igénybevétele.¹⁶

Miután a törvény akként fogalmaz, hogy a bíróság *nem köteles* eleget tenni a tájékoztatási kötelezettségének, álláspontom szerint akkor jár el a bíróság helyesen, ha teljesíti a Pp. 3. § (3) bekezdésében foglalt kötelezettségét, ha megítélése szerint a bizonyító fél nincs kellőképpen tisztában bizonyítási kötelezettsége tartalmával, különösen akkor, ha ezzel, a per ésszerű időn belül történő befejezését is előmozdítja, amely e perekben különösen fontos célként fogalmazódik meg.

A kiemelt jelentőségű perekben a kiszabható pénzbírság legmagasabb összege ötmillió forint, az általános szabályok szerinti 500 000 Ft-tal szemben. [386/K §] A felek rendeltetésszerű joggyakorlását hivatott előmozdítani a kiszabható pénzbírság általános szabályok szerinti összegének tízszeresére növelése a kiemelt jelentőségű perben, mely nem tekinthető eltúlzottnak, tekintettel e perek pertárgyértékének alsó határaként megvont 400 millió forintra.

¹⁶ 1/2009. (VI. 24.) PK vélemény a Polgári perrendtartás tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó szabályainak alkalmazásával kapcsolatos egyes kérdésekről

A tájékoztatásnak – a szakértői bizonyítás szükségességét kivéve – a bizonyítási eszközökre általában nem kell kitérnie, azokra a bíróságnak csak akkor célszerű utalnia, ha a per adataiból megállapítható, hogy az adott bizonyítási eszköz (pl. okirat, tanú) igénybevétele nélkül a fél nem tud eleget tenni a bizonyítási kötelezettségének. A jogi képviselő nélkül eljáró felet azonban az adott esetben igénybe vehető bizonyítási eszközökről is tájékoztatni kell. (7. pont) (Bíróági Határozatok 2009. évi 9. szám)

4.6. Részítélet és közbenső ítélet hozatalára vonatkozó különös szabályok. Kiemelt jelentőségű perben a bíróság a Pp.-ben foglalt feltételek fennállása esetén köteles rész- vagy közbenső ítéletet hozni, amennyiben ezt bármelyik fél indítványozza és e körben a feleknek további, a bíróság által elrendelt bizonyítási indítványa nincsen. A bíróság a rész vagy közbenső ítélet meghozatalára irányuló indítványt kizárólag abban az esetben utasíthatja el, ha annak eljárásjogi feltételek nem állnak fenn. A bíróság a kérelem tárgyában legkésőbb a rész- vagy közbenső ítélet hozatalára irányuló indítványt követő tárgyaláson határoz.

A Pp. 213. § (1) bekezdésében rögzített, az ítélet teljességének elve alól, mely szerint az ítéletben foglalt döntésnek ki kell terjednie a perben, illetőleg az egyesített perekben érvényesített valamennyi kereseti kérelemre, a részítélet és a közbenső ítélet jelent kivételt.

A Pp. hivatkozott szakaszának (2) bekezdése abban az esetben teszi lehetővé részítélet hozatalát a perben, ha a bíróság egyes kereseti kérelmek felől vagy a kereseti kérelemnek önállóan elbírálnak egyes részei felől külön ítélettel (részítélet) is határozhat, akkor, 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.

Nagyon fontos azonban hozzátenni, hogy a részítélet a később hozott ítélettel a beszámítási kifogásra, illetőleg a viszontkeresetre vonatkozó tárgyalás eredményéhez képest hatályon kívül helyezhető, vagy megfelelően módosítható. Mindez pedig azt jelenti, hogy a részítélet csak feltételesen emelkedik jogerőre, mert az ellenfél által előterjesztett viszontkeresetre és beszámítási kifogásra tekintettel utóbb a jogerős részítélet is módosítható. Miután ítéletről van szó, ez azt jelenti, hogy a részítélet esetében a jogalkotó egyedi kivételt tesz az alaki és anyagi jogerőhatás beálltának szabályai alól, mivel a döntést hozó bíróságot feljogosítja arra, hogy a már jogerős határozatát saját hatáskörében utóbb megváltoztassa.

Bár a jogalkotó 2011. március 1-jei hatálybalépéssel módosította a viszontkereset és a beszámítási kifogás előterjesztésére vonatkozó szabályokat kötelező jogi képviselő esetén, oly módon, hogy azok előterjesztését főszabály szerint csak az első tárgyalást követő 30 napon belül teszi lehetővé (Pp. 147/A. § (1) bekezdés), ugyanakkor a hivatkozott szakasz (2) és (3) bekezdéseiben e határidő alól enged kivételt, így nem zárható ki a viszontkeresetnek és a beszámítási kifogásnak a per későbbi szakaszában való előterjesztése, ami hatással lehet a részítélet meghozatalát követő tárgyalások eredményére.

Mindezekre tekintettel megkérdőjelezhető az a szabály, melyet a jogalkotó a Pp. 386/H. § (3) bekezdése alatt előír, mely szerint „a bíróság a részítélettel el nem bíralt kereseti kérelem, illetve keresetrész tárgyalását – ha az ügy körülményei indokoltá teszik – a részítélet jogerős eldöntéséig felfüggesztheti.” E rendelkezés ugyanis azt lenne hivatott biztosítani, hogy csak azt követően kerülhessen sor a részítélettel el nem bíralt kereseti kérelmek tárgyalására, ha a részítélethez már anyagi jogerőhatás tapad, amelynek azonban éppen a részítélet esetében nincs relevanciája, hiszen az utóbb megváltoztatható, a fent írtakra tekintettel. Mindenképpen kritikaként fogalmazható meg a jogalkotó irányában, hogy a kiemelt

jelentőségű per szabályai között még utaló szabályként sem mutat a Pp. 147/A. §-ára, mint a kiemelt jelentőségű perben is alkalmazandó rendelkezésekre.

4.7. A kiemelt jelentőségű perben eljáró bíróság. A Pp. XXVI. fejezete nem teszi lehetővé, hogy a kiemelt jelentőségű perekben első fokon eljáró megyei bíróság, az ügy különös bonyolultságára hivatkozással tanácsban járjon el, ahogy arra lehetőség van pl. közigazgatási perben a bíróság mérlegelésétől függően. Álláspontom szerint ezt a lehetőséget indokolt lett volna biztosítani a perbíróság számára. Biztosan léteznek olyan magas pertárgyértékű ügyek, amelyek ennek ellenére egyszerű ténybeli és jogi megítélésűek, ugyanakkor előfordulhat ennek az ellenkezője is, melyre tekintettel indokolt lenne a bíróság tanácsban történő eljárása.

A 2011. évi LXXXIX. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 25. §-ának (3) bekezdéssel történő kiegészítése révén ugyanakkor lehetővé kívánta tenni, hogy amennyiben a bíróság a Pp. XXVI. fejezete szerinti kiemelt jelentőségű ügyet tárgyal, úgy az eljáró bírakat az eljárási szabályok és határidők betartása érdekében az egyéb munkavégzés alól szükség szerint fel lehessen menteni, illetve mentesíteni.

A jogalkotó a fentiek mellett szankció kilátásba helyezésével is igyekszik a kiemelt jelentőségű perek bíráit arra ösztönözni, hogy szigorúan eleget tegyenek a törvényi határidők megtartásának. Ennek érdekében előirányozza, hogy amennyiben a Pp. XXVI. fejezete szerinti ügyet tárgyaló bíró az ezen ügyekre meghatározott törvényi határidőt elmulasztja, úgy e körülményt a bíró értékelésnél figyelembe kell venni és az értékelés eredményeként „alkalmas” értékelésnél magasabb minősítést nem kaphat. A bíróság elnöke az értékelés eredményét írásban indokolni köteles, s azt a bírónak, valamint – a legfelsőbb bírósági bíró kivételével – a bíró beosztása szerint illetékes fellebbviteli bíróság kollégiumvezetőjének meg kell küldenie.

Zárszó

A tanulmányban kísérletet tettem arra, hogy a rendelkezéseimre álló területi korlátok között bemutassam és értékeljem az elmúlt évek pertárgyértéktől függő szabályozásának két végpontját: a kísértékű perekben 2009-ben, míg a kiemelt jelentőségű perekben 2011-ben hatályba lépett joganyagot.

Álláspontom szerint a kísértékű perek szabályai – a magyar perjogi hagyományok ellenére – máig nem tudtak igazán gyökeret verni eljárásjogunkban, melynek okát elsősorban abban látom, hogy a jogalkotó a felek rendelkezésétől teszi függővé e szabályok alkalmazhatóságát, a felek ugyanis kérhetik a per általános szabályok szerinti elbírálását, az eljárás igénybevétele tehát fakultatív.¹⁷ A felek pedig ritkán választják a számukra kedvezőtlenebb és szigorúbb szabályok alkalmazását, még a várhatóan gyorsabb döntés érdekében sem.

A kiemelt jelentőségű perek hatályos szabályai számos ponton kísértetiesen

¹⁷ Varga István szerint a jogalkotó ezzel a szabállyal diszpozitív eljárásjogot alkotott, mely nemzetközi összehasonlításban is egyedülálló. In: Varga i.m. 1469. o.

használnak a 2009. évi LXVIII. törvénnyel bevezetni kívánt vállalkozások egymás közötti pereiben tervezett szabályokra, így pl. tárgyalást egymást követő napokra történő ütemezése, kötelező jogi képviselő, tárgyalás előkészítéséhez szükséges intézkedések megtételére nyitva álló határidő, tárgyalások kitűzésére nyitva álló határidők lerövidítése, pénzbírság összegének felemelése stb.

Míg azonban a vállalkozások egymás közötti pereit – a szabályozás korántsem tökéletes volta ellenére – legalább a modern technika polgári perben történő igénybevétele előtt nyitották volna meg az utat, ezzel is erősítve a minőségi ítélezés feltételeit, növelve emellett a pert megelőző és pert elhárító eljárások szerepét, addig a kiemelt jelentőségű perekben egy átgondolatlan, szakmai hibáktól hemzsegő szabályozás lépett hatályba, mely hibák korrigálása – ha az egyáltalán lehetséges – sajnos ismét a jogalkalmazókra vár.
